



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West



## Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

Ein Projekt der städtebaulichen Begleitforschung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

# IMPRESSUM

## Herausgeber

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

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
Stresemannstraße 128 – 130  
10117 Berlin

## Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
Referat I 2 Stadtentwicklung  
Evi Goderbauer  
evi.goderbauer@bbr.bund.de  
Referat II 12 Wohnen und Gesellschaft  
Mathias Metzmacher  
mathias.metzmacher@bbr.bund.de

## Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
Referat SW I5 – Stadtumbau  
Anja Röding  
Gina Siegel

## Auftragnehmer

Weeber+Partner/W+P GmbH  
Institut für Stadtplanung und Sozialforschung  
Emser Straße 18, 10719 Berlin  
wpberlin@weeberpartner.de  
Dr. Martina Buhtz (Leitung)  
Dr. Heike Gerth  
Stephanie Marsch  
Simone Bosch-Lewandowski

InWIS Forschung & Beratung GmbH  
Springorumallee 5, 44795 Bochum  
michael.neitzel@inwis.de  
Michael Neitzel  
Regina Höbel  
Björn Eisele

## Stand

Mai 2016

## Gestaltung

Weeber+Partner/W+P GmbH  
Institut für Stadtplanung und Sozialforschung

## Druck

LASERLINE Druckzentrum Berlin KG

## Bezugsquelle

forschung.wohnen@bbr.bund.de; Stichwort: Evaluierung Stadtumbau

## Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten  
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

ISBN 978-3-87994-199-5

Bonn 2017

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung zur Evaluierung Stadtumbau Ost und West .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen .....</b>	<b>1</b>
2.1	Evaluierungsansatz .....	1
2.2	Begleitender Expertenkreis zur Evaluierung .....	3
2.3	Methodisches Vorgehen .....	3
2.4	Informationsgrundlagen und Datenquellen .....	4
	Sekundäranalytische Informationen und Daten .....	4
	Primäranalytische Informationen und Datenerhebungen .....	5
	Fallstudien .....	6
<b>3</b>	<b>Strukturanalyse – strukturelle Rahmenbedingungen der Kommunen .....</b>	<b>9</b>
3.1	Ziel, Herangehen und Datenbasis der Strukturanalyse .....	9
3.2	Beteiligung der Kommunen und Reichweite der Stadtumbauprogramme in den Ländern .....	9
3.3	Strukturelle Rahmenbedingungen der Kommunen .....	10
	Stadtstrukturen und siedlungsstruktureller Kontext .....	10
	Demografische Entwicklung .....	14
	Wirtschaftliche Entwicklung .....	22
	Wohnungsbestand, Baufertigstellungen und Wohnungsleerstand .....	29
3.4	Zwischenfazit .....	35
<b>4</b>	<b>Programmanalyse .....</b>	<b>39</b>
4.1	Programmkonstruktion, Programmbereiche und Fördergegenstände .....	39
	Das Programm Stadtumbau Ost .....	42
	Das Programm Stadtumbau West .....	44
4.2	Länderspezifische Handhabung bei der Umsetzung der Programme .....	47
	Das Programm Stadtumbau Ost in den Ländern .....	47
	Die Stadtumbauprogramme Ost und West in Berlin .....	51
	Das Programm Stadtumbau West in den Ländern .....	52
4.3	Programmbeteiligung und finanzielle Ausstattung der Programme .....	58
	Beteiligung an den Stadtumbauprogrammen .....	58
	Einsatz von Bundesfinanzhilfen in den Programmen .....	59
	Mittelbündelungen und Mitfinanzierung durch Dritte .....	61
4.4	Zwischenfazit .....	62
<b>5</b>	<b>Ergebnisse und Wirkungen der Stadtumbauprogramme .....</b>	<b>65</b>
5.1	Fördermaßnahmen und Handlungsräume im Stadtumbau .....	66
	Bedeutung der Handlungsräume in den Stadtumbauprogrammen .....	67
	Festlegung der Fördergebiete und Gebietskulissen .....	70
	Dauer und Finanzierung von Maßnahmen .....	71
	Ergebnisse der Kurzbefragung zur Wirkung der Programme .....	74
	Zwischenfazit .....	77

5.2	Stadtumbau in Innenstädten, Zentren und Ortskernen .....	78
	Ausgangssituation und Problemlagen .....	79
	Strategien und Maßnahmen .....	83
	Maßnahmenspektrum in den Fallstudien .....	87
	Ergebnisse und Wirkungen .....	92
	Zwischenfazit.....	95
5.3	Stadtumbau in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen .....	96
	Ausgangssituation und Problemlagen.....	98
	Übergeordnete Strategien zur Qualifizierung von Wohnquartieren und -siedlungen.....	102
	Aufwertung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen in Ost und West.....	102
	Rückbau von Wohnraum und Rückführung städtischer Infrastruktur.....	110
	Zwischenfazit .....	119
5.4	Stadtumbau auf Brachen .....	122
	Ausgangssituation und Problemlagen.....	122
	Strategien und Maßnahmen .....	127
	Ergebnisse und Wirkungen .....	136
	Zwischenfazit.....	143
5.5	Prozesssteuerung, Mitwirkung und Instrumente .....	144
	Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte.....	144
	Einsatz und Anwendung planungsrechtlicher Instrumente .....	152
	Prozesssteuerung in den Kommunen .....	158
	Mitwirkung und Kooperationen .....	162
	Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit.....	169
	Zwischenfazit.....	172
<b>6</b>	<b>Exkurs: Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgabe im Stadtumbau .....</b>	<b>175</b>
6.1	Notwendigkeit und Ansatzpunkte im Stadtumbau .....	175
	Herausforderungen des Klimawandels.....	175
	Klimaschutz und Klimaanpassung als Stadtumbauaufgabe.....	175
	(Zukünftiger) Stadtumbaubedarf: Ansatzpunkte und Handlungsfelder .....	176
6.2	Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau und in der kommunalen Praxis .....	178
	Programmumsetzung auf Länderebene .....	178
	Konzeptionelle Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung auf der kommunalen Ebene.....	179
	Kommunale Praxis: Umsetzung und Herausforderungen.....	185
6.3	Zwischenfazit.....	188
<b>7</b>	<b>Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung .....</b>	<b>191</b>
7.1	Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Zahlen .....	191
	Zuwanderung nach Deutschland.....	191
	Registrierung und Verteilung von Flüchtlingen und Asylsuchenden.....	192
	Das Asylantragsverfahren und zuerkannter Aufenthaltsstatus.....	193
	Einschätzungen zur Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und künftige Entwicklung.....	199

7.2	Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf den Stadtumbau .....	203
	Aktuelle Auswirkungen auf die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen .....	203
	Zusätzliche Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung und ihrer Folgen.....	206
	Zwischenfazit: Künftige Einflussfaktoren für den Stadtumbau .....	209
<b>8</b>	<b>Herausforderungen und künftiger Stadtumbaubedarf .....</b>	<b>213</b>
8.1	Auswirkungen demografischer Entwicklung.....	213
	Bevölkerungsentwicklung .....	214
	Entwicklung von Haushalten und Wohnungsbedarf .....	215
	Entwicklung des Wohnungsleerstands und des quantitativen Rückbaubedarfs.....	216
8.2	Stadtumbaubedarf in Handlungsräumen und Handlungsfeldern .....	229
	Stabilisierung und Stärkung von Innenstädten, Zentren und Ortskernen .....	229
	Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen .....	233
	Brachflächenentwicklung .....	241
	Infrastruktureller Stadtumbaubedarf.....	246
8.3	Künftige Reichweite des Programms .....	251
8.4	Instrumente und Investitionen.....	253
	Planungs- und Steuerungsinstrumente .....	253
	Wohnungswirtschaftliche Rahmenbedingungen und Investitionsanreize .....	254
<b>9</b>	<b>Die Ergebnisse der Evaluierung im Überblick.....</b>	<b>259</b>
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerungen und Vorschläge für ein gemeinsames Stadtumbauprogramm .....</b>	<b>271</b>
<b>11</b>	<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>279</b>
<b>12</b>	<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>285</b>

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.





# 1 Einführung zur Evaluierung Stadtumbau Ost und West

Für viele deutsche Städte und Gemeinden ist und bleibt der Stadtumbau als Anpassung städtebaulicher Strukturen an veränderte demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen eine wichtige und zugleich herausfordernde Aufgabe. Bund und Länder unterstützen die Kommunen dabei, sich dieser Aufgabe zu stellen.

Seit 2002 ist der Stadtumbau ein fester Bestandteil der Städtebauförderung des Bundes, denn zu diesem Zeitpunkt startete das Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“. Im Jahr 2004 wurde die Städtebauförderung durch das Programm „Stadtumbau West“ erweitert. Den hohen Stellenwert des Stadtumbaus hat der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung des Baugesetzbuches (Einführung der §§ 171a-d) im Jahr 2004 unterstrichen, indem der Stadtumbau als Schlüsselaufgabe der Stadtentwicklung gesetzlich verankert wurde.<sup>1</sup>

Beide Programme haben in ihrer bisherigen Laufzeit ganz wesentlich dazu beigetragen, städtebauliche Funktionsverluste abzubauen und zukunftsfähige Stadtstrukturen zu schaffen. Das belegen auch die im Programmverlauf durchgeführten Zwischenevaluierungen, für den Stadtumbau Ost (2008) wie für den Stadtumbau West (2012). Dennoch ist der Handlungsbedarf weiterhin hoch. Städte und Gemeinden in Ost und West müssen sich zudem neuen Herausforderungen stellen, die weiteren Stadtum-

baubedarf erzeugen. Daran muss auch die Förderprogrammatur des Stadtumbaus ausgerichtet sein.

## Perspektive: Künftig ein gemeinsames Stadtumbauprogramm

Der Koalitionsvertrag von 2013 hat die Weichen dafür gestellt: „Die bewährten Stadtumbauprogramme führen wir perspektivisch (unter Berücksichtigung des Solidarpakts, Korb II) zu einem einheitlichen, inhaltlich aufgewerteten und integrierten Stadtumbauprogramm zusammen.“<sup>2</sup>

Die vorliegende vergleichende Evaluierung beider Stadtumbauprogramme dient dazu, die bisherigen Ergebnisse der Programme zu bilanzieren, die Programmwirkungen zu beurteilen und den künftigen Handlungsbedarf des Stadtumbaus in Ost und West aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage sind erste Vorschläge für ein gemeinsames Stadtumbauprogramm abgeleitet worden.

Mit der Durchführung der Evaluierung sind Weeber+Partner, Institut für Stadtplanung und Sozialforschung, zusammen mit InWIS Forschung und Beratung GmbH vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beauftragt worden.

## 2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Angesichts der Komplexität der beiden Stadtumbauprogramme galt es, für das Evaluierungskonzept eine stringente Forschungssystematik, klare inhaltliche Schwerpunkte sowie ein geeignetes methodisches Instrumentarium zu entwickeln. Das Konzept orientiert sich an dem für die Evaluierung von Programmen der Städtebauförderung herausgegebenen Leitfaden.<sup>3</sup> Eine vergleichende Evaluierung zweier Städtebauförderungsprogramme – wie hier zum Stadtumbau Ost und Stadtumbau West – ist bislang jedoch noch nicht durch-

geführt worden. Damit wurde inhaltlich und methodisch ebenso Neuland betreten wie durch die Stadtumbauprogramme selbst.

### 2.1 Evaluierungsansatz

Die Evaluierung erfolgt vergleichend auf vier zentralen Untersuchungsebenen:

- **Programmebene:** Analysegegenstände sind die strukturellen Rahmenbedingungen sowie die daraus resultierenden Herausforderungen. Die Programmziele, Pro-

<sup>1</sup> Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004, zuletzt geändert am 20.10.2015.

<sup>2</sup> Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Dezember 2013, S. 117.

<sup>3</sup> Vgl. BMVBS (2012): Evaluierung der Städtebauförderung, Leitfaden für Programmverantwortliche.

grammstrukturen, einschließlich erfolgter Programmanpassungen, sowie die Reichweite der Programme auf Länderebene stehen hierbei ebenso im Fokus wie der Mitteleinsatz im Programmverlauf.

- Handlungsräume und Ziele: Trotz unterschiedlicher Gewichtung in den beiden Programmen sowie bei der Programmumsetzung lassen sich die Innenstadtentwicklung, die Anpassung von Wohnquartieren und -siedlungen sowie die Revitalisierung von Militär-, Industrie- und Bahnbrachen als zentrale Handlungsräume, in denen Stadtumbaumaßnahmen realisiert werden, definieren. Die geförderten Gesamtmaßnahmen werden systematisch und insbesondere hinsichtlich der Schwerpunkte in den Fördergebieten vergleichend untersucht.
- Handlungsfelder, Maßnahmen und Fördergegenstände: Beide Programme weisen entsprechend ihrer Programmziele konkrete Fördergegenstände aus. Zu evaluieren waren die inhaltlichen und räumlichen Schwerpunkte und Wirkungen von Stadtumbaumaßnahmen bezogen auf die Programmziele. Untersucht wurde zudem der Stellenwert einzelner Fördergegenstände innerhalb der Gesamtmaßnahmen.
- Verfahren und Prozess: Die komplexen Problemlagen im Stadtumbau verlangen

integrierte Planungsansätze und abgestimmte Konzepte. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte, ihre inhaltlichen Schwerpunkte und räumlichen Bezüge sowie der Stand der Fortschreibung sind ebenso Untersuchungsgegenstand wie Verfahren zur Prozesssteuerung, Mitwirkung und Beteiligung weiterer Akteure, insbesondere privater Eigentümer, und der Bürger. Zu evaluieren war, ob und wie die Stadtumbauprogramme mit anderen Förderprogrammen und Finanzhilfen, darunter z.B. mit der Wohnraumförderung der Länder, verknüpft sind und inwieweit private Mittel eingesetzt werden.

Inhaltlich gliedert sich die Evaluierung in drei wesentliche Bestandteile:

#### A Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

Hier erfolgen vergleichende Analysen zu den strukturellen Rahmenbedingungen, den Problemlagen sowie zum Programmstatus. Im Sinne einer formalen Evaluierung wird dabei jedes Programm einzeln bezogen auf die Programmziele, Strategien, Maßnahmenswerpunkte sowie den Mitteleinsatz und die erzielten Wirkungen untersucht. Die Wirkungsanalyse markiert den Übergang zwischen der Evaluierung beider Programme und der anschließenden Vertiefung hinsichtlich des künftigen Stadtumbaubedarfs.

Abbildung 1: Untersuchungsebenen der Evaluierung



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

Abbildung 2: Evaluierungssystematik



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

### B Abschätzung des künftigen Stadtumbaubedarfs

Für die künftige Programmgestaltung wesentlich ist, welche strukturellen Veränderungen in den Kommunen absehbar sind und welche städtebaulichen Auswirkungen weiterhin Stadtumbaubedarf begründen. Diese absehbaren Problemlagen und Herausforderungen in den zentralen Handlungsfeldern und Handlungsräumen, deren Ausprägungen sowie der künftige Stadtumbaubedarf stehen im Zentrum dieses Schrittes.

### C Vorschläge für ein künftiges gemeinsames Stadtbauprogramm

Die aus den Untersuchungsschritten A und B gewonnenen Erkenntnisse bilden die inhaltlich-strukturelle Grundlage für Vorschläge zur künftigen Programmgestaltung. Dazu gehören Programmziele, Schwerpunkte und notwendige Instrumente, die sich aus dem aufgezeigten Förderbedarf in zentralen Bereichen des Stadtumbaus ableiten.

## 2.2 Begleitender Expertenkreis zur Evaluierung

Die Evaluierung wurde inhaltlich durch einen Expertenkreis begleitet. Ihm gehörten Vertreter aus fünf Ländern<sup>4</sup>, von Kommunen aus Ost und West, der kommunalen Spitzenverbände, des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), von Haus & Grund als Interessenverband privater Eigentümer,

des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) sowie der Wissenschaft an. BMUB und BBSR haben als Auftraggeber teilgenommen. Als Gäste waren die Bundestransferstellen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West eingeladen. Der Expertenkreis tagte insgesamt sechs Mal, wobei dort je nach Arbeitsfortschritt wesentliche Ergebnisse der Evaluierung von den Gutachtern präsentiert und gemeinsam diskutiert wurden.

Die Gutachter bedanken sich an dieser Stelle bei den Mitgliedern des Expertenkreises ausdrücklich für die kritische und konstruktive Begleitung. Der Dank gilt besonders auch seinem Vorsitzenden Prof. Dr. K.-J. Beckmann für die unterstützende und professionelle Moderation dieses nicht immer konfliktfreien Kommunikationsprozesses.

## 2.3 Methodisches Vorgehen

Das gewählte methodische Instrumentarium trägt dem komplexen Evaluierungsgegenstand – Evaluierung von zwei Städtebauförderungsprogrammen – Rechnung: Die Vielfalt an Problemlagen, Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen der Stadtentwicklung, inhaltliche Breite, mehrere programmatische Ansprüche (Bewältigung und Prävention), unterschiedliche regionale, siedlungsstrukturelle und kommunale Rahmenbedingungen finden sich in jedem einzelnen Programm.

Die gemeinsame Evaluierung war als weitgehend sekundäranalytische Untersuchung

<sup>4</sup> Zu den Ländern gehören Bayern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein; sie wurden durch die Fachkommission Städtebau benannt.

konzipiert. Deshalb bildeten vorhandene Daten und Dokumente die zentrale Untersuchungsbasis, die zu einzelnen Themenschwerpunkten durch zielgerichtete Primärerhebungen ergänzt wurden. Die dafür entwickelten Methodenbausteine waren vor allem für die Ergebnis- und Wirkungsanalyse beider Programme wie auch für Vorschläge zu einem künftigen gemeinsamen Stadtumbauprogramm wichtige Grundlage.

Die Evaluierung wurde ergänzt durch ein externes Gutachten zu Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau, dessen Ergebnisse sukzessive in die Evaluierung einbezogen wurden.<sup>5</sup>

Ende 2015 wurde außerdem ein Ergänzungsbaustein „Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf den Stadtumbau“ in die Evaluierung aufgenommen. Zu untersuchen war, ob und inwieweit sich diese Herausforderungen auf die Umsetzung der Stadtumbauprogramme, die Realisierung laufender oder geplanter Maßnahmen sowie den künftigen Stadtumbaubedarf bereits auswirken bzw. auswirken können.

## 2.4 Informationsgrundlagen und Datenquellen

Das für die Evaluierung entwickelte und eingesetzte Methodenset hat je nach Evaluierungsschwerpunkt geeignete Informationen und Daten einbezogen und ausgewertet.

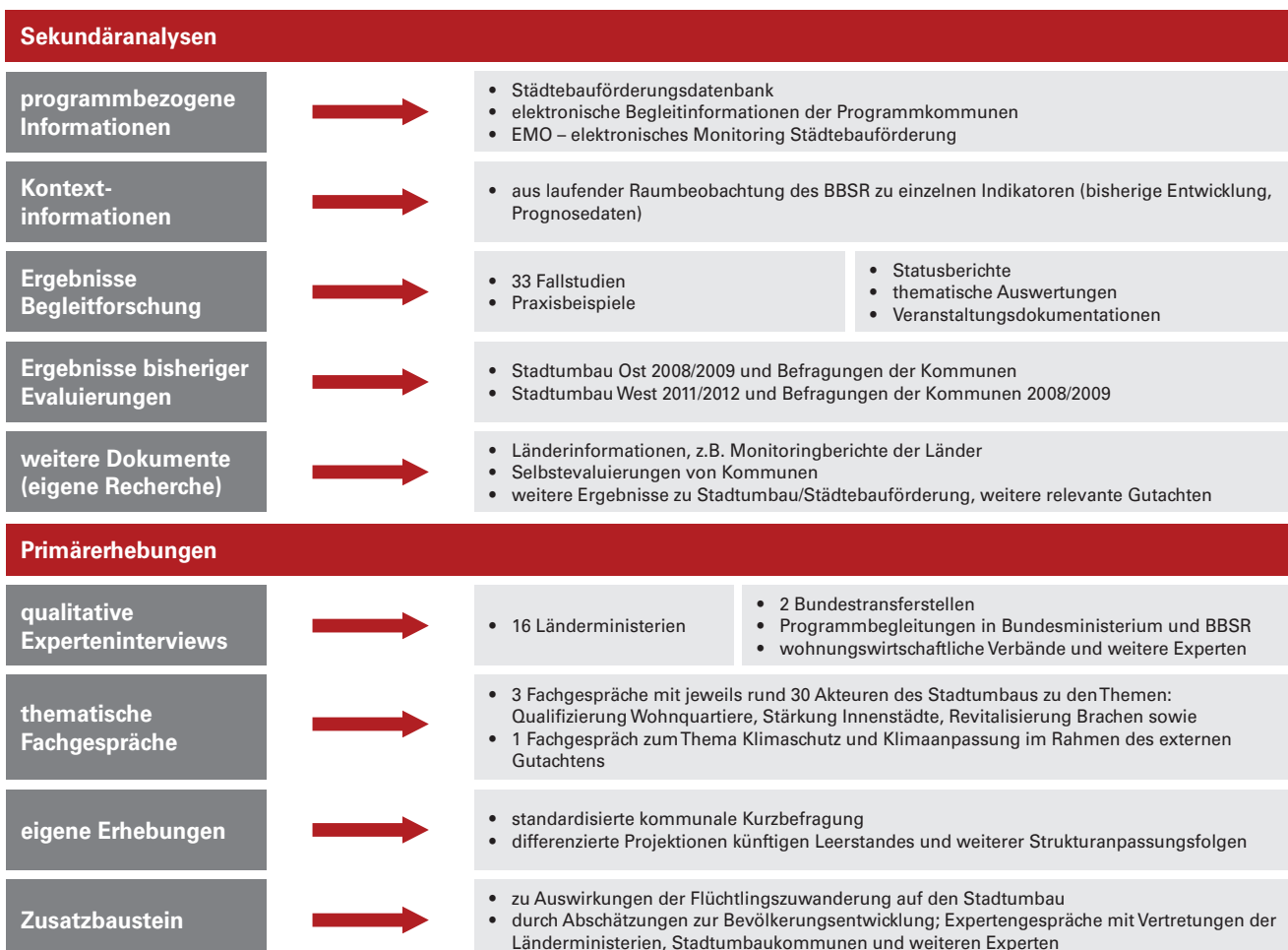
### Sekundäranalytische Informationen und Daten

Die sowohl für die Programmverlaufs- als auch für die Kontextanalyse notwendigen Informationen und Daten sind aus den Datenbanken des BBSR sowie des Bundes generiert worden. Wesentliche Programmdaten entstammen der Städtebauförderungsdatenbank sowie den elektronischen Begleitinformationen des Bundes. Herangezogen wurden auch Daten aus dem elektronischen Monitoring des Bundes für das Programmjahr 2013, zu dem erstmalig Daten auf Bundesebene bereitstehen.

Der Betrachtungszeitraum der Evaluierung umfasste die Jahre seit Programmstart 2002 bzw. 2004 bis Ende 2014. Für diesen

<sup>5</sup> Das Ergänzungsgutachten wird durch empirica und MUST Städtebau erarbeitet und im Sommer 2016 vollständig vorliegen. Die zentralen Ergebnisse sind bereits in diese Evaluierung eingeflossen.

Abbildung 3: Methodenset der Evaluierung



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

Zeitraum konnten die Förderdaten des Bundes für Stadtumbau Ost und Stadtumbau West herangezogen werden. Für die Beschreibung der strukturellen Rahmenbedingungen wurden auf Gemeindeebene verfügbare Daten aus der laufenden Raumbewertung des BBSR mit Datenstand 2013 sowie aus dem Zensus 2011 genutzt. Wichtige Grundlage für zu erwartende Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklungen bildet die Raumordnungsprognose des BBSR bis 2035.<sup>6</sup>

### Primäranalytische Informationen und Datenerhebungen

Experteninterviews: Sie dienten vor allem der Vertiefung der Problemlagen- und Wirkungsanalyse, wurden jedoch auch für die Programmanalyse mit dem Ziel herangezogen, zusätzliche Erkenntnisse zum Stadtumbauprozess auf Ebene der Länder und Kommunen zu gewinnen. Dies geschah vor allem hinsichtlich der Darstellung des Programmverlaufs, der Bewertung der Programmumsetzung, der Wirkungen der Maßnahmen, der Vertiefung wesentlicher Handlungsfelder sowie der Einschätzung des zukünftigen Bedarfs. Zu den interviewten Experten gehörten Vertreter aller 16 Länderministerien, Experten aus der Wohnungswirtschaft sowie der beiden Bundestransferstellen. Insgesamt wurden 25 Expertengespräche durchgeführt. Die Interviews erfolgten anhand eines (teil)standardisierten Leitfadens, teils telefonisch, teils face to face.

Thematische Fachgespräche: Sie wurden genutzt, um den künftigen Stadtumbaubedarf und die Vorschläge für ein gemeinsames Programm weiter zu fundieren. Insgesamt gab es vier Fachgespräche mit jeweils 30 bis 35 Teilnehmern zu vier ausgewählten Schwerpunkten des Stadtumbaus in Ost und in West: zur Innenstadtentwicklung, zur Aufwertung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen, zur Revitalisierung von Brachen sowie zum Themenfeld Klimaschutz und Klimafolgenanpassung im Stadtumbau. Letzteres wurde inhaltlich durch die Gutachter empirica/MUST der Klimaergänzungsstudie betreut. An den Fachgesprächen beteiligt waren Vertreter der Länder und aus Kommunen in Ost und West, der Bundestransferstellen, des BBSR und des BMUB sowie je nach Schwerpunkt weitere Experten der kommunalen Wohnungswirtschaft, von Genossenschaften, den Interessenverbänden

privater Eigentümer, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), Ver- und Entsorgungsunternehmen, Projektentwickler und Stadtumbaumanager.

Standardisierte Kurzbefragung: Die Kurzbefragung sollte weiteren Aufschluss darüber geben, welchen Handlungsbedarf Kommunen für den künftigen Stadtumbau sehen. Als Blitzlichtbefragung war sie nicht repräsentativ angelegt, sondern zielte vielmehr darauf, ein Meinungsbild bei jenen Kommunen einzuholen, die bereits länger am jeweiligen Programm beteiligt sind, z.B. schon Fallstudienstädte in vorangegangenen Evaluierungen oder Modellvorhaben im Stadtumbau waren. Die Befragung erfolgte mittels standardisiertem Fragebogen, wobei einzelne Items analog der Kurzbefragung aus der Evaluierung des Stadtumbaus West übernommen wurden, um partielle Vergleiche zu ermöglichen. Insgesamt wurden 120 Fragebögen versandt. Rücklauf kam aus 61 Kommunen, darunter aus Berlin sowie je zur Hälfte aus Kommunen in Ost und West. Befragungszeitraum war Sommer 2015.

Im Rahmen der ergänzenden Untersuchung zur Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern wurden Vertreter aller Länderministerien, der Wohnungswirtschaft, der BImA sowie ausgewählter Kommunen telefonisch befragt. Diese Interviews fanden im Januar und Februar 2016 statt. Hinzugezogen wurde auch eine Vorrecherche zu Auswirkungen der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost<sup>7</sup>. Als Quellen zur quantitativen Beschreibung der Zuwanderung dienten zusätzlich Informationen der Länder sowie Daten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Abschätzung künftiger Leerstandsentwicklung: Die Analyse des künftig zu erwartenden Leerstands soll einen Überblick darüber geben, in welchem Verhältnis sich Wohnungsangebot und -nachfrage in Ost- und Westdeutschland entwickeln. Ausgehend von den Zensus-Ergebnissen der Wohnungs- und Gebäudezählung 2011 wurde ein Sockelleerstand zum 31. Dezember 2014 aus der Veränderung des Wohnungsbestandes (Angebotsseite) und der Zahl der privaten Haushalte (Nachfrageseite) ermittelt. Der künftige Leerstand wurde dann für die Jahre 2015 bis 2030 in einer Grund- und einer Neubauvariante berechnet und darüber

<sup>6</sup> Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035.

<sup>7</sup> Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS (2016): Interne Vorrecherche.



hinaus auch unter Berücksichtigung zusätzlicher Flüchtlingszuwanderung dargestellt. Die Höhe des Leerstandes bis 2030 bildete die quantitative Grundlage, um den künftigen Rückbaubedarf einzugrenzen.

### Fallstudien

Eine wesentliche Grundlage für die Analyse von Problemlagen, Prozessen und Wirkungen in den Stadtumbaukommunen waren Fallstudien. Sie dienten der Analyse unterschiedlicher Wirkungsdimensionen und -zusammenhänge bezogen auf die kommunalen Strategien und die daran ausgerichteten Stadtumbaumaßnahmen, den Mittelereinsatz und praktizierte Verfahren zur Prozesssteuerung.

### Fallstudienauswahl

Insgesamt lagen 33 Fallstudien vor, 15 zum Stadtumbau Ost und 18 zum Stadtumbau West. Ihre Auswahl erfolgte in der Vorbereitung der Evaluierung. Erarbeitet wurden sie durch die beiden Bundestransferstellen unter Einbeziehung der jeweiligen Kommunen. Alle Fallstudienkommunen Ost sind bis auf Görlitz seit Beginn des Programms 2002 dabei, neun Fallstudienkommunen West seit dem Programmstart 2004. Bei der Auswahl wurden neben der räumlichen Verteilung vor allem die typischen Problemlagen der Programmkommunen in Ost und West berücksichtigt. Im Stadtumbau Ost wurden die Leerstandsquote bei Wohnungen sowie die Bevölkerungsentwicklung der Kommunen als weitere Indikatoren mit herangezogen. Auch die für den Stadtumbau Ost vier charakteristischen Programmbereiche spiegeln sich wider. Insgesamt sind alle Bundesländer, Stadtgrößen<sup>8</sup> und Gebietstypen vertreten, sodass das breite Stadtumbauspektrum in Ost und West umfassend abgebildet wird. Unter den 33 Fallstudien sind acht Kleinstädte, 16 Mittelstädte und acht Großstädte. Berlin ist mit je einem Fördergebiet pro Stadtumbauprogramm vertreten.

### Inhalte der Fallstudiendokumentationen

Die Fallstudiendokumentationen sind für beide Programme nach einem einheitlichen Muster gestaltet. Zentrale Aussagen finden sich zum gesamtstädtischen Kontext, den strukturellen Rahmenbedingungen und kommunalen Strategien. Ausführlich charakterisiert sind außerdem ein ausgewähltes Stadtumbaufördergebiet und die dort umgesetzten Stadtumbaumaßnahmen

entsprechend den Fördergegenständen sowie für den Stadtumbau Ost auch bezogen auf die Programmbereiche. Die Fallstudien beinhalten zudem Informationen und teils auch Bewertungen zur Umsetzung im Kontext der Programmstrategien auf Länderebene. Ergänzend enthalten die Fallstudien weitere Informationsgrundlagen und zusätzliches Karten- und Datenmaterial. Die Analyse der Fallstudien erfolgte systematisch entsprechend den Untersuchungsebenen. Dabei wurden sowohl Einzel- als auch Querschnittsbetrachtungen bzgl. inhaltlicher und räumlicher Schwerpunkte der verschiedenen Handlungsfelder vorgenommen.

### Handlungsschwerpunkte der Stadtumbaugebiete in den Fallstudien

Die in den Fallstudien untersuchten Fördergebiete in beiden Programmen weisen entsprechend den jeweiligen Programmschwerpunkten unterschiedliche Systematisierungen auf: In Ost werden sie den Gebietstypen Kernstadt, Gründerzeit und Wohnsiedlung zugeordnet, in West den Handlungsraumtypen Stadt(teil)zentrum und Ortskern, Wohnquartier und -siedlung sowie Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen.<sup>9</sup> Für die Evaluierung und auch mit Blick auf ein gemeinsames Stadtumbauprogramm lag es nahe, bei der Zuordnung von Fördergebieten mit einer einheitlichen inhaltlichen Struktur bzw. Typisierung zu arbeiten. Die Evaluierung geht dabei von drei zentralen Handlungsräumen und Zielen im Stadtumbau aus, die sich auch aus der Programmstruktur ableiten lassen. In der Zuordnungssystematik der Evaluierung stehen deshalb die städtebaulich-funktionalen und weniger die lagebezogenen Aspekte im Vordergrund:

- Stärkung der Innenstädte in Ost und in West: elf Fördergebiete, deren Strategien, Konzepte und Maßnahmen sich explizit auf die Stabilisierung der Stadt- und Ortskerne sowie der zentralen Funktionen Wohnen, Gewerbe, Handel, Dienstleistung und Kultur richten.
- Anpassung von Wohnquartieren/-siedlungen: 16 Fördergebiete, davon elf im Stadtumbau Ost, deren Maßnahmen-schwerpunkte auf die Stärkung der Wohnfunktion, die Qualifizierung der Wohnungsbestände, einschließlich der Beseitigung von Wohnungsleerstand, und Infrastrukturen in Wohngebieten

<sup>8</sup> Die Zuordnung zu Klein-, Mittel- und Großstädten erfolgt hier anhand der Einwohnerzahlen. Es ist nicht der Stadt- und Gemeindetyp des BBSR gemeint, der zusätzlich zur Einwohnerzahl z.B. auch das Merkmal Zentrenfunktion einbezieht.

<sup>9</sup> Die Bezeichnung der Gebietstypen (Ost) und Handlungsraumtypen (West) sind den Übersichten der Bundestransferstellen entnommen, die zusammen mit den Fallstudien-Dokumentationen übermittelt wurden.

Abbildung 4: Fallstudienkommunen der Evaluierung



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

oder Wohnquartieren zielen; baustrukturell sind hier Großsiedlungen ebenso vertreten wie Gründerzeitquartiere.

- Revitalisierung von Brachen: sechs Fördergebiete, alle im Stadtumbau West, deren Maßnahmen der Nachnutzung von Industrie-, Militär-, Bahn- oder Gewerbebrachen dienen, damit Leerstand beseitigen und die Flächen durch neue oder veränderte Nutzungen (Wohnen, Infrastruktur, Freiraum etc.) wieder funktionaler Bestandteil städtischer Gefüge werden.

Unter den Fallstudien befinden sich darüber hinaus Kommunen, die einen jeweils spezifischen Aspekt der bisherigen Pro-

grammumsetzung verdeutlichen: Dazu gehört mit Homberg (Efze) eine Kommune, die innerhalb einer Interkommunalen Kooperation am Stadtumbau West beteiligt ist. Mit Bottrop wurde eine Fallstudie aus dem Stadtumbau West gewählt, die Klimaschutz und Klimaanpassungen zu zentralen Schwerpunkten der Stadtumbauagenda gemacht hat.

In der Zusammenschau ergibt sich für die einbezogenen Fördergebiete der Fallstudienkommunen folgendes Zuordnungsraster, das für die Evaluierung genutzt wurde:

Abbildung 5: In den Fallstudien vertiefte Fördergebiete nach räumlich-inhaltlichen Handlungsschwerpunkten, Stadtgröße und Programmstart in den Kommunen

	Innenstadtstärkung		Anpassung von Wohnquartieren/-siedlungen		Revitalisierung von Brachen	
<b>Stadtumbau Ost</b>						
Berlin			Berlin Marzahn-Hellersdorf (2002): Mitte			
Brandenburg	Wittstock/Dosse (2002): Altstadt		Frankfurt/Oder (2002): Neuberesinchen	Brandenburg a.d.H. (2002): Ring		
Mecklenburg-Vorpommern	Pasewalk (2002): Altstadt		Schwerin (2002): Mueßer Holz			
Sachsen			Zwickau (2002): Eckersbach	Flöha (2002): Stadtteilgebiet	Görlitz (2003): Erhaltungsgebiet Innenstadt	
Sachsen-Anhalt	Bernburg (2002): Talstadt		Halberstadt (2002): Nordring/Innenstadt	Halle/Saale (2002): Südliche Innenstadt		
Thüringen	Neustadt a.d.O. (2002): Altstadt		Greiz (2002): Pohlitz-Zaschberg	Nordhausen (2002): Nordhausen-Ost		
<b>Stadtumbau West</b>						
Baden-Württemberg					Konstanz (2004): Bahnhof Petershausen	Mössingen (2006): Pausa-Areal
Bayern	Freyung (2004): Altstadt				Schwabach (2005): O'Brien-Kaserne	
Berlin			Berlin Spandau (2004): Falkenhagener Feld			
Bremen			Bremen (2004): Huckelriede/Sielhof			
Hamburg	Hamburg (2004): Altona – Große Bergstraße					
Hessen	Homburg/Efze (2005): Altstadt um den Marktplatz				Offenbach (2005): MAN-Gelände	
Niedersachsen					Lüneburg (2008): Schlieffenkaserne	Osnabrück (2008): Konversion (Winkelhausenkaserne)
Nordrhein-Westfalen	Altena (2008): Innenstadt	Bottrop (2004): Innenstadt	Dortmund (2004): Rheinische Straße			
Rheinland-Pfalz	Neustadt a.d.W. (2008): Innenstadt					
Saarland	Homburg (2004): Erbach					
Schleswig-Holstein			Flensburg (2004): Fruerlund-Süd	Husum (2005): GEWOBA-Siedlung/Hockensbüll		
	Großstadt	Mittelstadt	Kleinstadt			

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.



## 3 Strukturanalyse – strukturelle Rahmenbedingungen der Kommunen

### 3.1 Ziel, Herangehen und Datenbasis der Strukturanalyse

Die Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West zielen darauf, die Kommunen bei der Bewältigung bzw. bei der Vermeidung städtebaulicher Folgen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und demografischen Wandels zu unterstützen. Dieser Wandel vollzieht sich innerhalb der Bundesrepublik sehr differenziert, teilweise gegenläufig und erzeugt in einzelnen Regionen und Kommunen in unterschiedlicher Intensität verschiedene Herausforderungen und Problemlagen.

Die Strukturanalyse untersucht diese Rahmenbedingungen, ihre Veränderungen in den Kommunen in Ost wie in West, um die sich daraus ergebenden Problemlagen sowie ihre räumliche Verteilung benennen und Einflussfaktoren für künftige Stadtumbaufaufgaben herausarbeiten zu können. Grundlage der Strukturanalyse bilden Daten zur demografischen Entwicklung, zu wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zum siedlungsstrukturellen Kontext sowie – soweit möglich – zur (städte-)baulichen Struktur. Dabei sind letztere nur indirekt über den Anteil bestimmter Wohnungsbestandstypen möglich. Weitergehende Zuordnungen zu einer bestimmten städtebaulichen Situation und vor allem eine Bewertung der entsprechenden städtebaulichen Problemlagen sind vor dem Hintergrund der Datenlage im Rahmen der Strukturanalyse nicht möglich.

Themenbezogen werden Situation und Veränderungen seit Beginn der Stadtumbauprogramme 2001 – in Teilen nochmals für die jüngere Etappe seit 2009 (für die Bevölkerungsentwicklung auch seit 2011) – bis 2013 sowohl zwischen Ost und West als auch zwischen Programmkommunen und Kommunen, die nicht an den Programmen beteiligt sind, untersucht. Genutzt werden auf Gemeindeebene verfügbare Daten aus der laufenden Raumbearbeitung des BBSR mit Datenstand 2013 sowie aus dem Zensus 2011, die jeweils für Aussagen zur Situation in der Bundesrepublik, den Ländern und

den am Programm beteiligten bzw. nicht beteiligten Kommunen aggregiert werden. Entwicklungen nach 2013 standen zum Zeitpunkt der Strukturanalyse auf Gemeindeebene noch nicht zur Verfügung und konnten daher nicht systematisch einbezogen werden. Gegebenenfalls werden aktuelle gesamtdeutsche Trends zusätzlich benannt.

### 3.2 Beteiligung der Kommunen und Reichweite der Stadtumbauprogramme in den Ländern

Die Bundesrepublik ist – in Ost und West – durch sehr heterogene und in der Mehrzahl der Bundesländer sehr kleinteilige Kommunalstrukturen geprägt. Mit Gebietsstand 2013 gab es 11.161 Städte und Gemeinden.<sup>10</sup> Fast 9.000 Kommunen und damit 80 % sind kleine Kleinstädte und Landgemeinden<sup>11</sup> mit weniger als 5.000, die Hälfte davon mit weniger als 1.000 Einwohnern. Im Osten betrifft das nahezu 90 % aller Kommunen. Andererseits leben rund 60 % der Menschen allein in den rund 850 Groß- und Mittelstädten<sup>12</sup> Deutschlands. Ostdeutschland ist kleinteiliger strukturiert, der Anteil der Bevölkerung in großen Städten sinkt dort unter 50 %.

In den beiden Stadtumbauprogrammen wurden seit dem jeweiligen Programmstart 2002 bzw. 2004 bis Ende 2014 Maßnahmen in inzwischen 953 Kommunen gefördert:

- 480 im Stadtumbau Ost (und damit mehr als 50 % aller Programmkommunen),
- 472 im Stadtumbau West, inklusive Hamburg sowie Bremen und Bremerhaven,
- und Berlin, das aufgrund seines besonderen Status' beide Programme nutzt.

Damit sind rund 18 % aller ostdeutschen und rund 6 % aller westdeutschen Kommunen an den Stadtumbauprogrammen beteiligt.<sup>13</sup> Rund 60 % der Einwohner der ostdeutschen Länder leben in Programmkommunen, in den westdeutschen Ländern sind es rund 35 %.

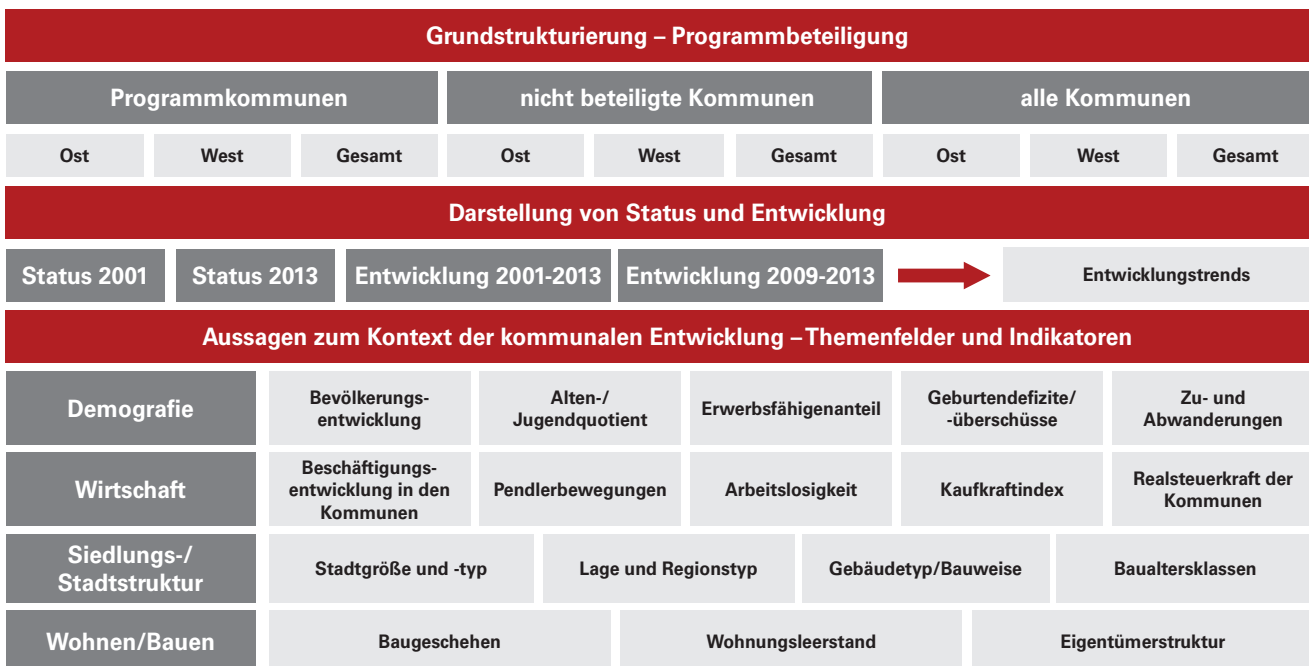
<sup>10</sup> 74 Gemeinden, die keine Einwohner haben, sind nicht einbezogen.

<sup>11</sup> Typisch für Deutschland ist – neben Groß- und Mittelstädten – eine Vielzahl kleiner Städte und Orte. Das trifft im Prinzip auch auf die Bundesländer zu, in denen inzwischen mehrere Orte zusammengefasst bzw. in andere Kommunen eingemeindet wurden. Diese nach wie vor oft sehr kleinteiligen räumlichen Strukturen bilden sich damit in den Gemeindedaten der betreffenden Länder so aber nicht mehr ab und beeinflussen durchaus die Strukturanalyse, die auf diese Daten zurückgreift. Damit können sich allein daraus Unterschiede zwischen den Ländern, der räumlichen Verteilung und regionalen Betroffenheit von Problemlagen ergeben. Innerhalb einzelner (Programm)Kommunen – ähnlich der Situation in größeren Städten – kann es somit einen viel weitergehenden und differenzierten Stadtumbaubedarf geben, der auf Gemeindeebene aber nivelliert wird.

<sup>12</sup> Für die folgenden Beschreibungen im Rahmen der Strukturanalyse verwenden wir weitgehend die vier Stadt- und Gemeindetypen des BBSR: Großstadt (mindestens 100.000 Einwohner), Mittelstadt (20.000 bis unter 100.000 Einwohner bzw. mittelzentrale Funktion), Kleinstadt (bis zu 20.000 Einwohnern bzw. grundzentrale Funktion) und Landgemeinden (bis max. 5.000 Einwohner und ohne entsprechende Funktion).

<sup>13</sup> Beteiligung: eine Kommune ist am Programm beteiligt, sobald sie eine Förderung für Maßnahmen erhält bzw. erhalten hat und daher in der Städtebauförderdatenbank des Bundes (Bundesprogramme 2002 bis 2014) registriert ist.

Abbildung 6: Übersicht über Aufbau, Herangehensweise und Inhalte der Strukturanalyse



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

14

Von besonderem Interesse sind hier je nach spezifischer Problemlage auch die Städtebauförderungsprogramme „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ (seit 2010), „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (seit 2008) sowie in größeren Städten auch „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ (von Beginn an).

15

Damit stehen Länder mit vielen, teils sehr kleinen selbstständigen Gemeinden (so Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) neben Ländern mit deutlich weniger Gemeinden, die selbst wiederum aus einer Vielzahl kleiner Orte bestehen (so Nordrhein-Westfalen, Saarland, aber auch Sachsen-Anhalt, teils Brandenburg und Sachsen).

16

Bezogen auf den Anteil der Programmkommunen an allen Kommunen der jeweiligen Länder.

17

In Hessen sind Interkommunale Kooperationen im Programm, an denen jeweils bis zu acht Kommunen beteiligt sind. Damit steigt in diesem Bundesland die kommunale Beteiligung.

18

Bezug ist die Stadttypisierung des BBSR, die im Bereich kleiner Kommunen zwischen größeren Kleinstädten, kleinen Klein-

Abbildung 7: Übersicht über Programmkommunen und Kommunen in der Bundesrepublik 2014

	Ost	West	Berlin	Gesamt
Programmkommunen (PK)	480	472	1	953
nicht beteiligte Kommunen (NK)	2.228	7.980	-	10.208
alle Kommunen (AK)	2.708	8.452	1	11.161
<b>Anteil Programmkommunen</b>	<b>18 %</b>	<b>6 %</b>		<b>9 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Bundesprogramme 2002 bis 2014 sowie Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

Die Förderstrategien der Länder – auch hinsichtlich des Einsatzes der verschiedenen Städtebauförderungsprogramme<sup>14</sup> – und die Gemeindestrukturen<sup>15</sup> haben Einfluss darauf, welche Kommunen am Programm beteiligt sind. Es sind alle Bundesländer vertreten, darunter Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Bayern mit besonders vielen Kommunen. Die größte Reichweite<sup>16</sup> haben die Programme in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Hessen<sup>17</sup> mit Programmbeteiligungen von mehr als 20 %. Auch in Mecklenburg-Vorpommern ist die Programmbeteiligung trotz der sehr kleinteiligen Kommunalstruktur mit 19 % aller Kommunen hoch und geht weit auf die Ebene kleiner Städte und Landgemeinden<sup>18</sup> herunter. Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen konzentrieren sich auf vergleichsweise wenige Kommunen. Auch Brandenburg nutzt das Programm, um vor allem zentrale Kommunen außerhalb des Berliner Umlandes zu unterstützen.

### 3.3 Strukturelle Rahmenbedingungen der Kommunen

Stadtstrukturen, regions- und lagetypische Merkmale von Kommunen liefern Hinweise auf räumliche Verteilungen demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungsunterschiede und damit auf regionale und strukturelle Notwendigkeiten für den Stadtumbau.

#### Stadtstrukturen und siedlungsstruktureller Kontext

In den Stadtumbauprogrammen sind anteilig mehr Groß- und Mittelstädte vertreten. Sie machen ein knappes Drittel aller Programmkommunen aus – im Unterschied zu den 7 % innerhalb der gesamten kommunalen Landschaft. Dabei sind die Unterschiede zwischen Ost und West groß: Während Stadtumbau West zu 45 % in Groß- und Mittelstädten stattfindet, liegt deren Anteil im Stadtumbau Ost nicht einmal bei 20 %.

Abbildung 8: Übersicht über die Programmkommunen nach Ländern 2014

		Programm-kommunen		nicht beteiligte Kommunen		alle Kommunen		Programm-beteiligung der Länder <sup>19</sup>
Bundesland	Brandenburg	51	5 %	368	4 %	419	4 %	12 %
	Mecklenburg-Vorpommern	151	16 %	629	6 %	780	7 %	19 %
	Sachsen-Anhalt	65	7 %	157	2 %	222	2 %	29 %
	Sachsen	134	14 %	304	3 %	438	4 %	31 %
	Thüringen	79	8 %	770	7 %	849	8 %	9 %
	Baden-Württemberg	77	8 %	1.024	10 %	1.101	10 %	7 %
	Bayern	127	13 %	1.929	19 %	2.056	19 %	6 %
	Hessen	94	10 %	332	3 %	426	4 %	22 %
	Niedersachsen	35	4 %	967	10 %	1.002	9 %	3 %
	Nordrhein-Westfalen	91	10 %	305	3 %	396	4 %	23 %
	Rheinland-Pfalz	23	2 %	2.283	22 %	2.306	20 %	1 %
	Saarland	8	1 %	44	<1 %	52	<1 %	15 %
	Schleswig-Holstein	14	1 %	1.096	11 %	1.110	10 %	1 %
	gesamt <sup>20</sup>	953	100 %	10.208	100 %	11.161	100 %	

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Bundesprogramme 2002 bis 2014 sowie Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

Dennoch sind auch in Ostdeutschland 86 der überhaupt nur 102 Städte, in denen mehr als 20.000 Menschen leben, im Programm.<sup>21</sup> Im Westen sind drei Viertel aller Großstädte<sup>22</sup> sowie mehr als 30 % der Mittelstädte mit mehr als 20.000 Einwohnern beteiligt.<sup>23</sup> Kleinstädte und Landgemeinden stellen mit rund 70 % die Mehrzahl der Programmkommunen, im Stadtumbau Ost liegt ihr Anteil sogar bei rund 80 %. Diese starke Programmbeteiligung führt dazu, dass inzwischen jede zweite größere und jede vierte kleinere ostdeutsche Kleinstadt im Stadtumbauprogramm unterstützt wird bzw. wurde.

In der Auswahl der Programmkommunen spiegeln sich – neben den spezifischen Programmschwerpunkten – durchaus die Gemeindestrukturen der Länder wider:

- In Nordrhein-Westfalen ist das Stadtumbauprogramm vorrangig ein Programm für Groß- und Mittelstädte. Sie machen

dort 85 % aller Programmkommunen aus. Aus Programmsicht befinden sich fast 40 % aller beteiligten Großstädte allein in Nordrhein-Westfalen. Baden-Württemberg ist mit besonders vielen Mittelstädten vertreten.

- Die ostdeutschen Länder haben rund 85 % aller Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern im Programm. Brandenburg konzentriert sich ausschließlich auf Mittel- und Oberzentren. Die Herausforderungen für den Stadtumbau gehen jedoch weit über die Problemlagen der größeren Städte hinaus, so dass auch zahlreiche kleinere Kommunen im Programm vertreten sind. In Mecklenburg-Vorpommern steigt ihr Anteil auf fast 90 %, in Sachsen auf rund 80 %. Ähnlich strukturiert ist die Programmbeteiligung in Bayern und in Hessen, auch hier sind zu 80 % Kleinstädte oder Landgemeinden im Programm.

städten und Landgemeinden unterscheidet, wobei in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern existieren.

<sup>19</sup> Entspricht dem Anteil der Programmkommunen an allen Kommunen des jeweiligen Bundeslandes.

<sup>20</sup> Inkl. Berlin, Hamburg, Bremen und Bremerhaven.

<sup>21</sup> 16 Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern nicht im Programm: Potsdam als einzige Großstadt, Dresdens Nachbarstadt Radebeul sowie Brandenburger Städte im Berliner Umland.

<sup>22</sup> 17 Großstädte nicht im Programm: Nordrhein-Westfalen (Bergisch-Gladbach, Düsseldorf, Neuss, Paderborn, Münster, Recklinghausen), Bayern (Erlangen, Ingolstadt, München, Regensburg), Baden-Württemberg (Freiburg, Pforzheim, Reutlingen), Niedersachsen (Göttingen und Wolfsburg), Hessen (Darmstadt) und Rheinland-Pfalz (Mainz).

<sup>23</sup> 349 Städte (20.000 bis 100.000 Einwohner) fehlen: Nordrhein-Westfalen (123), Niedersachsen (69), Baden-Württemberg (55), Bayern (42), Hessen (41), Schleswig-Holstein (9), Rheinland-Pfalz (6), Saarland (4).

Abbildung 9: Übersicht über Programmkommunen und Kommunen in der Bundesrepublik nach Stadttyp

		Ost	West	Berlin	gesamt
Großstädte	Programmkommunen	8	49	1	58
	nicht beteiligte Kommunen	1	17		18
	alle Kommunen	9	66	1	76
<b>Anteil an den Programmkommunen</b>		<b>2 %</b>	<b>10 %</b>		<b>6 %</b>
<b>Anteil an allen Großstädten</b>		<b>89 %</b>	<b>74 %</b>		<b>76 %</b>
Mittelstädte	Programmkommunen	79	161		240
	nicht beteiligte Kommunen	25	507		532
	alle Kommunen	104	668 <sup>24</sup>		772
<b>Anteil an den Programmkommunen</b>		<b>16 %</b>	<b>34 %</b>		<b>25 %</b>
<b>Anteil an allen Mittelstädten</b>		<b>76 %</b>	<b>24 %</b>		<b>31 %</b>
Kleinstädte	Programmkommunen	239	190		429
	nicht beteiligte Kommunen	509	3.542		4.051
	alle Kommunen	748	3.732		4.480
<b>Anteil an den Programmkommunen</b>		<b>28 %</b>	<b>40 %</b>		<b>45 %</b>
<b>Anteil an allen Kleinstädten</b>		<b>32 %</b>	<b>5 %</b>		<b>10 %</b>
Landgemeinden	Programmkommunen	154	72		226
	nicht beteiligte Kommunen	1.693	3.914		5.607
	alle Kommunen	1.847	3.986		5.833
<b>Anteil an den Programmkommunen</b>		<b>32 %</b>	<b>15 %</b>		<b>24 %</b>
<b>Anteil an allen Landgemeinden</b>		<b>8 %</b>	<b>2 %</b>		<b>4 %</b>

<sup>24</sup> In Westdeutschland werden 162, in Ostdeutschland zehn Städte mit weniger als 20.000 Einwohnern ebenfalls zu den Mittelstädten gezählt.

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

Abbildung 10: Programmbeteiligung in den Ländern nach Stadttypen (ohne Stadtstaaten)

		Bundesland												
		Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
Programmbeteiligung		12 %	19 %	29 %	31 %	9 %	7 %	6 %	22 %	3 %	23 %	1 %	15 %	1 %
Großstädte	PK	0	1	2	3	2	6	4	4	4	22	3	1	2
	NK	1	-	-	-	-	3	4	1	2	6	1	-	-
	AK	1	1	2	3	2	9	8	5	6	28	4	1	2
		keine	alle	alle	alle	alle	67 %	50 %	80 %	67 %	79 %	75 %	alle	alle
Mittelstädte	PK	11	8	22	21	17	37	19	12	13	55	10	5	10
	NK	14	-	-	4	7	211	44	41	69	123	6	4	9
	AK	25	8	22	25	24	248	63	53	82	178	16	9	19
		44 %	alle	alle	84 %	71 %	15 %	30 %	23 %	16 %	31 %	63 %	56 %	53 %
Kleinstädte	PK	30	52	34	83	40	30	68	49	17	14	8	2	2
	NK	84	167	51	115	92	629	538	196	488	173	1.130	40	348
	AK	114	219	85	198	132	659	606	245	505	187	1.138	42	350
		26 %	24 %	40 %	42 %	30 %	5 %	11 %	20 %	3 %	7 %	<1 %	5 %	<1 %
Landgemeinden	PK	10	90	7	27	20	4	36	29	1	keine	2	-	keine
	NK	269	462	106	185	671	181	1.343	94	408	3	1.146	-	739
	AK	279	552	113	212	691	185	1.379	123	409	3	1.148	-	739
		4 %	16 %	6 %	13 %	3 %	2 %	3 %	23 %	0,2 %	keine	0,2 %	-	keine

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=949, gesamt n=11.157), eigene Berechnungen.

Deutschland ist auch durch eine Vielzahl an kleinen und kleinsten Kommunen in ländlichen Regionen und peripherer Lage geprägt, fast die Hälfte aller deutschen Kommunen liegt in ländlichen Regionen, auch wenn nur rund 20 % der bundesdeutschen Bevölkerung hier zuhause sind.<sup>25</sup> Starke ländliche Prägungen haben Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, wo alle Kommunen diesen Regionen zugeordnet werden, aber auch Bayern (64 % der Kommunen), Sachsen-Anhalt (67 %), Schleswig-Holstein und Thüringen (jeweils rund 40 %). Eher städtisch sind Nordrhein-Westfalen (67 %), Hessen (44 %) Baden-Württemberg (29 %) und Sachsen (31 %). Damit prägt der siedlungsstrukturelle Charakter der Länder

durchaus, welche Typen von Kommunen am Stadtbau beteiligt sind.

Es ist davon auszugehen, dass Lagekriterien<sup>26</sup> der Kommunen aufgrund ihrer zusammengefassten Merkmale, darunter vor allem der geringen Ausstattung mit Arbeitsplätzen sowie der teils erheblichen Entfernung zu Arbeitsorten, sehr wohl Trends liefern können, wie sich die Situation in diesen Kommunen künftig gestalten wird. Wenn man bedenkt, dass allein 75 % der ostdeutschen Kommunen als peripher bzw. sehr peripher eingestuft werden, wird deutlich, wie begrenzt die wirtschaftlichen Perspektiven für viele Orte und Regionen dort sind und auch künftig sein werden.

**Abbildung 11: Übersicht über Programmkommunen und Kommunen nach siedlungsstrukturellem Regionstyp**

		Ost	West	Berlin	gesamt
städtisch	Programmkommunen	45	159	1	205
	nicht beteiligte Kommunen	89	1.218		1.307
	alle Kommunen	134	1.377	1	1.512
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>10 %</b>	<b>34 %</b>		<b>22 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen städtischer Regionen</b>		<b>36 %</b>	<b>12 %</b>		<b>14 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen</b>		<b>5 %</b>	<b>16 %</b>		<b>14 %</b>
mit Verstärkungsansätzen	Programmkommunen	131	165		296
	nicht beteiligte Kommunen	632	3.708		4.340
	alle Kommunen	763	3.873		4.636
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>27 %</b>	<b>35 %</b>		<b>31 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen in Regionen mit Verstärkungsansätzen</b>		<b>18 %</b>	<b>4 %</b>		<b>6 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen</b>		<b>28 %</b>	<b>46 %</b>		<b>42 %</b>
ländlich	Programmkommunen	304	148		452
	nicht beteiligte Kommunen	1.507	3.054		4.561
	alle Kommunen	1.811	3.202		5.013
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>63 %</b>	<b>31 %</b>		<b>47 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen ländlicher Regionen</b>		<b>17 %</b>	<b>5 %</b>		<b>9 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen</b>		<b>67 %</b>	<b>38 %</b>		<b>45 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

<sup>25</sup> Bezogen auf den siedlungsstrukturellen Regionstyp des BBSR, der nach städtischen Regionen, Regionen mit Verstärkungsansätzen und ländlichen Regionen unterscheidet; die jeweilige Zuordnung richtet sich nach dem Anteil der Einwohner in Mittel- und Großstädten, dem Vorhandensein einer Großstadt sowie der Bevölkerungsdichte der Raumordnungsregionen mit und ohne die jeweiligen Großstädte.

<sup>26</sup> Bezogen auf den Lagetyp des BBSR, der mithilfe eines Zentralitäts-Indexes die Nähe zu Konzentrationen von Bevölkerung und Arbeitsplätzen darstellt, die sich auch durch ein gebündeltes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und Versorgungseinrichtungen auszeichnen; mit dem Ansatz der Tagesbevölkerung wird nicht nur die die Wohnbevölkerung repräsentierende Einwohnerzahl, sondern auch die Einwohnerzahl mitsamt des (Berufs-)Pendler-saldos der Gemeindeverbände einbezogen und eine Einteilung in vier Typen – sehr zentrale, zentrale, periphere und sehr periphere Lage – vorgenommen. (zur weiteren Charakterisierung und Herangehensweise siehe unter [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010\\_vbg/Raumtypen2010\\_alt.html?nn=443270](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_alt.html?nn=443270)).



Abbildung 12: Übersicht über Programmkommunen und Kommunen in der Bundesrepublik nach Lage

		Ost	West	Berlin	gesamt
sehr zentral	Programmkommunen	4	138	1	143
	nicht beteiligte Kommunen	20	813		833
	alle Kommunen	24	951	1	976
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>&lt;1 %</b>	<b>29 %</b>		<b>15 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen in sehr zentraler Lage</b>		<b>17 %</b>	<b>15 %</b>		<b>15 %</b>
zentral	Programmkommunen	81	137		218
	nicht beteiligte Kommunen	171	2.883		3.054
	alle Kommunen	252	3.020		3.272
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>17 %</b>	<b>29 %</b>		<b>23 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen in zentraler Lage</b>		<b>32 %</b>	<b>5 %</b>		<b>7 %</b>
peripher	Programmkommunen	225	173		398
	nicht beteiligte Kommunen	1.132	3.388		4.520
	alle Kommunen	1.357	3.561		4.918
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>47 %</b>	<b>37 %</b>		<b>42 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen peripherer Lage</b>		<b>17 %</b>	<b>5 %</b>		<b>9 %</b>
sehr peripher	Programmkommunen	170	24		194
	nicht beteiligte Kommunen	884	711		1.595
	alle Kommunen	1.054	735		1.789
<b>Anteil an allen Programmkommunen</b>		<b>35 %</b>	<b>5 %</b>		<b>20 %</b>
<b>Anteil an allen Kommunen sehr peripherer Lage</b>		<b>16 %</b>	<b>3 %</b>		<b>11 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

### Demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung in den Kommunen, zunehmende oder abnehmende Bevölkerungszahlen sowie veränderte Bevölkerungs- und Altersstrukturen beeinflussen die Stadtentwicklung maßgeblich, insbesondere die Nachfrage nach Infrastruktur und den Immobilienmarkt. Im Zusammenspiel mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wirken sie sich auch auf die Leistungsfähigkeit und das Investitionsvermögen von Kommunen aus. Oft geht damit ein konkurrierendes Werben um Einwohner zwischen den Kommunen mit allen Folgewirkungen auch für die städtebauliche Entwicklung, die kommunale Infrastruktur und den Wohnungsmarkt einher. Die generellen demografischen Trends in der Bundesrepublik insgesamt und in den einzelnen Ländern bilden den Rahmen für die Entwicklungen in den Kommunen, die Entwicklung selbst vollzieht sich dort jedoch deutlich differenzierter, teils sogar gegenläufig.

Im Osten Deutschlands<sup>27</sup> wirken die Folgen der demografischen Entwicklung ab den 1990er Jahren fort. „Ende der 1990er Jahre wurde immer offener, dass die Wachstumserwartungen der Nachwendezeit so nicht eintreten würden.“<sup>28</sup> Von 1991 bis 2013 hat Ostdeutschland rund 2 Mio. Einwohner verloren, wobei sich der Rückgang von rund 80.000 pro Jahr bis 2001<sup>29</sup>

auf mehr als 100.000 pro Jahr in den Jahren bis 2011 nach und nach sogar beschleunigte und erst 2012 und 2013 wieder nachließ. Damit verlor der Osten seit 2001 sogar deutlich mehr Menschen als noch in den 1990er Jahren. Ausgelöst durch massive Abwanderungen von meist jüngerer Bevölkerung verringerten sich nachfolgend die Geburtenzahlen, die sich in deutlich veränderten Altersstrukturen, einer zunehmenden Alterung sowie einer fehlenden potenziellen Elterngeneration manifestieren. Eine Trendwende ist in vielen ostdeutschen Kommunen – von den Großstädten abgesehen – bisher eher kaum zu erkennen.

Auch in Westdeutschland schreitet der demografische Wandel voran, verläuft jedoch deutlich gemäßiger und hatte bis 2013 insgesamt noch zu keinem Bevölkerungsverlust geführt, obwohl zu diesem Zeitpunkt auch dort strukturschwache Regionen Bevölkerungsrückgänge und eine wachsende Alterung der Bevölkerung verzeichneten.

Die aktuelle Raumordnungsprognose des BBSR geht weiterhin von einer uneinheitlichen Bevölkerungsdynamik in den Regionen aus, wobei vor allem die Binnenwanderungen, das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen akzentuieren und bestimmen. Langfristig tendieren dieser Prognose entsprechend jedoch alle Regionen zur Bevölkerungsabnahme.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Berlin wird im Rahmen der Strukturanalyse in der Regel weder Ost- noch Westdeutschland zugeordnet, sondern separat betrachtet. Wird – ohne Ost-West-Zuordnung – über alle Programmkommunen bzw. auch über alle Kommunen gesprochen, ist Berlin jeweils einbezogen.

<sup>28</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 11.

<sup>29</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 158.

<sup>30</sup> BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035, S. 9f.

Wenn die Zuwanderungen nach Deutschland, inklusive der Flüchtlingsbewegungen, in der aktuellen Dimension allerdings anhalten, wird diese Prognose zu modifizieren sein (siehe auch Kapitel 8.1).

### Einwohnerentwicklung 2001 bis 2013

2013 lebten in Deutschland knapp 81 Mio. Menschen, davon rund 65 Mio. in Westdeutschland, 12,5 Mio. in Ostdeutschland und 3,5 Mio. in Berlin. Im Untersuchungszeitraum 2001 bis 2013 hatte die gesamte Bundesrepublik Deutschland fast 1,7 Mio. Einwohner und damit rund 2 % ihrer Gesamtbevölkerung verloren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einwohnerzahlen in der Bundesrepublik und damit in der Mehrzahl der Kommunen im Ergebnis des Zensus 2011 nach unten korrigiert wurden. Die negative Entwicklung hatte vor allem die ostdeutschen Länder und das Saarland stärker erfasst. Allein auf ostdeutsche Kommunen entfielen fast 75 % dieser Einwohnerverluste (bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung 2001 von nicht einmal 20 %). Damit war die Bevölkerungszahl im Osten seit 2001 nochmals um mehr als 1,2 Mio.

(-9 %) geschrumpft – zusätzlich zu den mehr als 5 % zwischen 1991 und 2001 – während sie in den westdeutschen Ländern kaum zurückging (weniger als 1 % und knapp 500.000 Einwohner). Bayern, Hamburg und Berlin sowie in geringem Maße auch Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein hatten 2013 mehr Einwohner als 2001. Doch auch dort stehen nach wie vor wachsende Regionen und Kommunen schrumpfenden gegenüber: In Schleswig-Holstein wuchs ausschließlich das Hamburger Umland. Einzelne Gebiete im östlichen Bayern bzw. im östlichen Baden-Württemberg blieben von Einwohnerzuwächsen ebenfalls weitgehend ausgenommen. Alle weiteren westdeutschen Länder hatten an Einwohnern verloren, ohne jedoch das hohe Niveau der ostdeutschen Länder – Einwohnerverluste im Bezug zur Gesamteinwohnerzahl – zu erreichen. Dennoch waren diese Rückgänge in Ländern mit hohen Einwohnerzahlen absolut durchaus erheblich, so in Nordrhein-Westfalen mit rund 500.000 (-3 %) oder in Niedersachsen mit rund 200.000 (-2 %) Einwohnern.

Abbildung 13: Bevölkerungsentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Ländern zwischen 2001 und 2013



Abbildung 14: Bevölkerungsentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Ländern zwischen 2011 und 2013



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen und Darstellungen.

Abbildung 15: Bevölkerungsentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Ländern seit 1991

Bundesland	1991-2001	2001-2009	2009-2011*	2011-2013	2001-2013*
Brandenburg	2,0 %	-3,1 %	-2,3 %	-0,2 %	-5,5 %
Mecklenburg-Vorpommern	-7,0 %	-6,2 %	-2,7 %	-0,6 %	-9,3 %
Sachsen	-6,3 %	-4,9 %	-2,7 %	-0,2 %	-7,7 %
Sachsen-Anhalt	-8,6 %	-8,7 %	-3,4 %	-1,4 %	-13,0 %
Thüringen	-6,2 %	-6,7 %	-3,0 %	-1,0 %	-10,4 %
<b>Ostdeutschland</b>	<b>-5,4 %</b>	<b>-5,8 %</b>	<b>-2,8 %</b>	<b>-0,6 %</b>	<b>-9,0 %</b>
Berlin	-1,7 %	1,6 %	-3,4 %	2,9 %	1,0 %
Baden-Württemberg	6,0 %	1,4 %	-2,2 %	1,1 %	0,3 %
Bayern	6,3 %	1,5 %	-0,5 %	1,3 %	2,2 %
Bremen	-3,5 %	0,3 %	-1,4 %	0,8 %	-0,3 %
Hamburg	3,5 %	2,8 %	-3,2 %	1,6 %	1,2 %
Hessen	4,1 %	-0,3 %	-1,1 %	0,9 %	-0,5 %
Niedersachsen	6,4 %	-0,3 %	-1,9 %	0,2 %	-2,1 %
Nordrhein-Westfalen	3,1 %	-1,0 %	-1,8 %	0,2 %	-2,7 %
Rheinland-Pfalz	6,0 %	-0,9 %	-0,6 %	0,1 %	-1,4 %
Saarland	-1,0 %	-4,1 %	-2,4 %	-0,7 %	-7,1 %
Schleswig-Holstein	5,9 %	1,0 %	-1,1 %	0,5 %	0,4 %
<b>Westdeutschland</b>	<b>4,8 %</b>	<b>0,2 %</b>	<b>-1,5 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>-0,7 %</b>
<b>gesamt</b>	<b>3,8 %</b>	<b>-0,9 %</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>0,4 %</b>	<b>-2,0 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Statistisches Bundesamt 2015 (Stand: 21.04.2015), eigene Berechnungen. \* Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Einwohnerzahlen in der Bundesrepublik und damit in zahlreichen Kommunen im Ergebnis des Zensus 2011 nach unten korrigiert wurden.

Abbildung 16: Einwohnerentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Kommunen zwischen 2001 und 2013 sowie 2011 und 2013

	Ost	West	Berlin	gesamt
<b>2001 bis 2013</b>				
<b>Programmkommunen</b>	-816.740	-355.351	+33.395	-1.172.091
Anteil an der Bevölkerung	-9,6 %	-1,4 %	1,0 %	-3,5 %
<b>nicht beteiligte Kommunen</b>	-414.981	-119.263	-	-534.244
Anteil an der Bevölkerung	-8,0 %	-0,3 %	-	-1,2 %
<b>alle Kommunen</b>	-1.231.721	-474.614	+33.395	-1.672.940
Anteil an der Bevölkerung	-9,0 %	-0,7 %	1,0 %	-2,0 %
<b>2011 bis 2013</b>				
<b>Programmkommunen</b>	-33.893	+204.554	+95.827	+266.488
Anteil an der Bevölkerung	-0,4 %	+0,8 %	+2,9 %	+0,8 %
<b>nicht beteiligte Kommunen</b>	-41.207	+214.285	-	+173.078
Anteil an der Bevölkerung	-0,9 %	+0,5 %	-	+0,4 %
<b>alle Kommunen</b>	-75.100	+418.839	+95.827	+439.566
Anteil an der Bevölkerung	-0,6 %	+0,6 %	+2,9 %	+0,5 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

Zunehmend interessant für Bevölkerungsentwicklungstrends werden allerdings die Prozesse seit 2011: Allein zwischen 2011 und 2013 hatte die Bevölkerungszahl Deutschlands um knapp eine halbe Million Menschen zugenommen. Dieser Zuwachs betraf alle westdeutschen Länder (außer das Saarland) und – besonders deutlich – das Land Berlin. Ostdeutschland als Ganzes

blieb von dieser positiven Entwicklung ausgenommen und verlor weiter an Einwohnern. Die wenigen ostdeutschen Städte mit Einwohnerzuwächsen in diesem Zeitraum (beispielsweise Leipzig, Jena, Erfurt oder Dresden) konnten diese Gesamtentwicklung nicht kompensieren. Generell hält dieser Zuwachs weiter an: Allein von 2013 bis Mitte 2015 um weitere 700.000 Menschen. Erstmals hat auch Ostdeutschland zumindest nicht weiter an Einwohnern verloren.

Auch innerhalb der Länder vollzogen sich die Entwicklungen bis 2013 sehr heterogen bzw. gegenläufig. Stabilität, Wachstum oder sogar Schrumpfung in der Bevölkerung bzw. in einzelnen Altersgruppen können in Kommunen teils sehr kleinräumig nebeneinander stattfinden. Differenzierungen entstehen fast ausschließlich im Ergebnis von Wanderungsprozessen zwischen Regionen und Kommunen und führen zu auffälligen altersstrukturellen Veränderungen in der Bevölkerung, die dann wiederum die natürliche Entwicklung in den betreffenden Kommunen beeinflussen.

Die Stadtumbauprogramme zielen (bisher) auf Kommunen, die in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen sind. Die Analyse belegt, dass viele von ihnen mit den Stadtumbauprogrammen erreicht werden, zeigt aber auch, dass



sich mit der Städtebauförderung demografische Prozesse nicht umkehren lassen. So war in den Programmkommunen der Einwohnerverlust über den gesamten Zeitraum 2001 bis 2013 gesehen deutlich höher als in Kommunen, die nicht am Programm beteiligt sind. 70 % der Einwohnerverluste der Bundesrepublik konzentrierten sich allein auf 757 Stadtumbaukommunen, während die weiteren 196 Programmkommunen stabile oder sogar wachsende Einwohnerzahlen hatten. Die ostdeutschen Programmkommunen verloren 2001 bis 2013 nochmals fast 10 % ihrer Einwohner. Sehr hoch war in Ostdeutschland allerdings auch der Einwohnerverlust aller nicht am Programm beteiligten Kommunen. In Westdeutschland konzentrierten sich 75 % aller Einwohnerverluste – bei einem Bevölkerungsanteil von nur 35 % – allein auf die Stadtumbaukommunen.

Die in der Strukturanalyse außerdem betrachteten Entwicklungen der Jahre 2011 bis 2013<sup>31</sup> zeigten bereits ein anderes Bild: Bevölkerungsverluste betrafen fast nur noch den Osten des Landes, während Westdeutschland und das Land Berlin an Einwohnern gewannen. Der Einwohnerzuwachs über alle Programmkommunen war zudem höher als der in den nicht am Programm beteiligten Kommunen, was dem stärkeren Wachstum der westdeutschen Programmkommunen (und ihrem höheren Anteil an großen Kommunen sowie den Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit Bremerhaven) und dem geringeren Verlust der ostdeutschen Programmkommunen geschuldet war.

Um Entwicklungen in den Ländern bzw. den am Programm beteiligten oder nicht beteiligten Kommunen differenziert und vergleichend darzustellen, wurden die Kommunen entsprechend ihren Ergebnissen kategorisiert: Zwischen 2001 und 2013 hatten 60 % aller deutschen Städte und Gemeinden Einwohner verloren. Dabei widersetzten sich die Großstädte meist diesem Trend und je größer die Städte sind, desto eher stabilisierten sich die Einwohnerzahlen oder wuchsen wieder. Auch in den ostdeutschen Ländern hatten nur drei von neun Großstädten Einwohnerrückgänge.

Die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Ländern blieben allerdings deutlich sichtbar. Die Entwicklungen in den Programmkommunen belegen die besondere Brisanz des Bevölkerungsrückgangs, dem fast 60 % der Programmkommunen im Os-

Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen 2001 bis 2013

	Anteile der Kommunen nach Bevölkerungsentwicklung 2001-2013				
	stark abnehmend <sup>32</sup>	abnehmend	stabil	zunehmend	stark zunehmend
Programmkommunen Ost	57 %	39 %	1 %	2 %	-
Programmkommunen West	3 %	59 %	23 %	15 %	-
Berlin			X		
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>30 %</b>	<b>49 %</b>	<b>12 %</b>	<b>8 %</b>	<b>0 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	36 %	52 %	4 %	6 %	2 %
nicht beteiligte Kommunen West	5 %	46 %	22 %	25 %	3 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>11 %</b>	<b>47 %</b>	<b>18 %</b>	<b>21 %</b>	<b>3 %</b>
alle Kommunen Ost	40 %	50 %	4 %	5 %	1 %
alle Kommunen West	4 %	47 %	22 %	24 %	3 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>13 %</b>	<b>47 %</b>	<b>17 %</b>	<b>20 %</b>	<b>2 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Einwohnerentwicklung durch natürliche Entwicklung von 2001 bis 2013

	Ost	West	Berlin	gesamt
Programmkommunen	-449.979	-638.355	-12.397	-1.100.731
	-5 %	-3 %		-3 %
nicht beteiligte Kommunen	-217.031	-710.002		-927.033
	-4 %	-2 %		-2 %
alle Kommunen	-667.010	-1.348.357	-12.397	-2.027.764
	-5 %	-2 %	-0,4 %	-2,5 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

ten besonders stark unterlagen. Die Situation in den westdeutschen Programmkommunen erreichte dieses Niveau zwar nicht, hob sich jedoch von der in den nicht beteiligten Kommunen des Westens ab. Allerdings wuchsen größere Programmkommunen durchaus. Dass diese trotz insgesamt wachsender Bevölkerungszahlen dennoch im Programm sind, hängt vor allem mit einem oftmals auf bestimmte Stadtteile oder Quartiere konzentrierten städtebaulichen Handlungsbedarf zusammen. Dieser Stadtumbaubedarf resultierte dann häufig auch aus zurückliegenden Strukturkrisen und entsprechenden Funktionsverlusten.

Gleichzeitig ist jedoch festzuhalten, dass rund ein Drittel der Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern und in diesem Zeitraum abnehmender Bevölkerung (noch) nicht am Stadtumbauprogramm teilnimmt, davon drei Kommunen im Osten (im Land Brandenburg) sowie 139 Kommunen im Westen,

<sup>31</sup> Auf die Bevölkerungsentwicklung der jüngsten Vergangenheit und die daraus resultierende Prognosebetrachtung wird in Kapitel 7 und 8 genauer eingegangen. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Strukturanalyse standen dagegen allein die Daten bis einschließlich 2013 zur Verfügung.

<sup>32</sup> stark abnehmende Bevölkerung = unter -15 %; abnehmende Bevölkerung = -15 % bis unter -2 %; stabile Bevölkerung = -2 % bis unter 2 %; zunehmende Bevölkerung = 2 % bis unter 15 %; stark zunehmende Bevölkerung = ab 15 %.

<sup>33</sup> Denkbar ist, dass diese Kommunen – in Abhängigkeit von ihrem tatsächlichen Umbau- und Entwicklungsbedarf – durch andere Städtebauförderungs- oder Dorferneuerungsprogramme bzw. andere Förderungen erreicht werden.

<sup>34</sup> Rückgang an Geburten 2001-2013: rund 50.000 weniger; Anstieg der Sterbezahlen 2001-2013: rund 65.000 mehr.

<sup>35</sup> Geburtenziffern: von 1,39 Kinder pro Frau im gebärfähigen Alter im Jahr 2001 auf 1,41 Kinder pro Frau 2013 (Statistisches Bundesamt 2015).

<sup>36</sup> Der Geburtenzuwachs in den ostdeutschen Ländern – und da vor allem in den Programmkommunen Brandenburgs, Sachsens und Thüringens – sowie in Hamburg und Berlin hat 2003/2004 eingesetzt. Aber auch in den ostdeutschen Ländern reicht er aufgrund der hohen und sich erhöhenden Sterbezahlen nicht aus, die Entwicklung zu stoppen. Außerdem ist die Zahl der potenziellen Mütter drastisch reduziert. Beim Anwachsen der Geburtenzahlen in Ostdeutschland ist auch zu berücksichtigen, dass Geburtenzahlen und Geburtenziffern zuvor sehr niedrig waren.

vor allem in Nordrhein-Westfalen (66), Niedersachsen (36), Baden-Württemberg (12) und Hessen (11). Die Zahl der Kleinstädte und Landgemeinden, die Einwohner verloren und nicht am Stadtumbau beteiligt sind, ist allerdings erheblich.<sup>33</sup>

Die 2011 bis 2013 im Vergleich zum Gesamtzeitraum positivere Bevölkerungsentwicklung veränderte auch die Proportionen zwischen wachsenden und schrumpfenden Kommunen, nur noch 40 % der Kommunen wiesen in diesem Zeitraum Bevölkerungsrückgänge auf. Die Abstände zwischen Ost (65 % der Kommunen mit Bevölkerungsrückgängen) und West (33 %) blieben jedoch bestehen. Brisant blieb auch die Entwicklung in vielen ostdeutschen Programmkommunen, die in großer Mehrheit (74 % der Programmkommunen mit Bevölkerungsrückgängen) nach wie vor an Einwohnern verlieren. In Westdeutschland entwickelten sich die Programmkommunen (auch aufgrund ihrer spezifischen Zusammensetzung) dagegen besser als der Durchschnitt (nur 23 % mit abnehmender Bevölkerung).

### Natürliche Entwicklung

Ohne Zuwanderung würde sich Deutschlands Bevölkerung deutlich reduzieren, denn seit Anfang der 1970er Jahre starben alljährlich mehr Menschen als geboren wurden. Allein zwischen 2001 und 2013 hatte Deutschland so mehr als 2 Mio. Men-

schen und damit 3 % der Bevölkerung verloren. Dieser negative Saldo vergrößerte sich durch abnehmende Geburten- und zunehmende Sterbezahlen in diesem Zeitraum überdies jährlich<sup>34</sup> und war 2013 mit 200.000 Menschen mehr als doppelt so hoch wie 2001 (94.000). Besonders in Westdeutschland hatten sich in diesem Zeitraum die negativen Entwicklungen verstärkt und glichen sich denen in ostdeutschen Kommunen an. Während beispielsweise in den nicht beteiligten Kommunen Westdeutschlands 2001 die Geburten nur um rund 2.000 Sterbefälle übertroffen wurden, lag der negative Saldo 2013 bereits bei fast 100.000.

Obwohl in Deutschland die Geburtenziffern<sup>35</sup> und seit 2010 auch die Geburtenzahlen wieder ansteigen<sup>36</sup>, blieben die negativen natürlichen Salden bis 2013 aufgrund gleichzeitig steigender Sterbezahlen weiterhin groß bzw. vergrößerten sich. Einzige Ausnahmen unter den Ländern bildeten bisher die Stadtstaaten Berlin und Hamburg mit seit 2007 bzw. 2010 nach und nach positiveren natürlichen Salden. Alles in allem verläuft die natürliche Entwicklung innerhalb der Bundesrepublik gleichmäßiger als die Bevölkerungsentwicklung insgesamt. So entfielen nur 30 % der natürlichen Verluste auf die ostdeutschen Länder, zwei Drittel davon auf die Programmkommunen, was in etwa den Proportionen der Bevölkerungsverteilung entspricht. Innerhalb der westdeutschen Länder lag der Anteil der Programmkommunen bei knapp 50 %, es traf diese stärker als nicht beteiligte Kommunen.

Abbildung 19: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen 2001 und 2013

	Anteile der Kommunen nach natürlicher Bevölkerungsentwicklung 2001		Anteile der Kommunen nach natürlicher Bevölkerungsentwicklung 2013	
	Sterbeüberschüsse	Geburtenüberschüsse	Sterbeüberschüsse	Geburtenüberschüsse
Programmkommunen Ost	90 %	10 %	93 %	7 %
Programmkommunen West	71 %	29 %	91 %	9 %
Berlin	X			X
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>80 %</b>	<b>20 %</b>	<b>92 %</b>	<b>8 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	74 %	26 %	78 %	22 %
nicht beteiligte Kommunen West	49 %	51 %	73 %	27 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>54 %</b>	<b>46 %</b>	<b>74 %</b>	<b>26 %</b>
alle Kommunen Ost	77 %	23 %	80 %	20 %
alle Kommunen West	50 %	50 %	74 %	26 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>56 %</b>	<b>44 %</b>	<b>76 %</b>	<b>24 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

In den ostdeutschen Programmkommunen und im Land Berlin erhöhten sich die Geburtenzahlen im Vergleich zu 2001, in westdeutschen Kommunen (noch) nicht, obwohl sie sich auch hier in den letzten Jahren bis 2013 langsam wieder erholten. Dieser Zuwachs an Geburten in den ostdeutschen Kommunen – von einem besonders niedrigen Niveau ausgehend – machte sich allerdings aufgrund von im letzten Jahrzehnt auffällig steigenden Sterbezahlen bis 2013 quantitativ noch nicht bemerkbar.

Auf Ebene der Kommunen hat sich trotz der genannten generellen Entwicklungen und der positiven Geburtenentwicklungen der Prozess weiter differenziert und verstärkt. Während 2001 noch 44 % der Kommunen Geburtenüberschüsse aufwiesen, so waren es 2013 nur noch rund 24 %, was vor allem den Entwicklungen in westdeutschen Kommunen geschuldet war. Nach und nach hat-

ten sie sich der Situation in ostdeutschen Kommunen angenähert. Allerdings hatten Stadtumbaukommunen generell kaum noch Geburtenüberschüsse.

### Wanderungsgeschehen

Die Bundesrepublik hat ihre Bevölkerungszahlen insgesamt vorrangig durch Zuwanderungen stabilisiert. Dabei wechseln sich Phasen starker und rückläufiger Zuwanderungen ab. Die Jahre 2001 bis 2008 waren durch positive Wanderungssalden, die von Jahr zu Jahr geringer ausfielen, gekennzeichnet. 2009 und 2010 kamen erstmals seit 1991 sogar weniger Menschen nach Deutschland als gegangen sind. Seit 2011 steigen die Wanderungsgewinne, um 2013 mit einem Plus von rund 430.000 und 2014 von rund 580.000 das hohe Zuwanderungsniveau der frühen 1990er Jahre wieder zu erreichen. 2015 verdoppelte sich angesichts der starken Aufnahme von Flüchtlingen der Wanderungsgewinn mit dem Ausland nahezu und lag bei rund 1,1 Mio. Menschen.<sup>37</sup>

Unterschiedliche „Verteilungen“ der Zuwanderungen und unterschiedliche Binnenwanderungsprozesse führen zu sehr differenzierten Entwicklungen in den bundesdeutschen Kommunen und haben Prozesse von Wachstum und Schrumpfung weiter vertieft. Dabei unterschieden sich Ost- und Westdeutschland bisher auffällig. So gewannen westdeutsche Kommunen im Betrachtungszeitraum bis 2013 rund 2,2 Mio. Menschen durch Zu- und Binnenwanderungen, wobei sowohl Programm- als auch nicht am Programm beteiligte Kommunen profitierten. Auch das Land Berlin erlebt seit 2011 einen regelrechten Zuwanderungsboom. Ostdeutsche Kommunen verloren dagegen bis auf wenige Ausnahmen bis 2013 an Bevölkerung, in der Summe fast eine halbe Million Menschen. Erst 2012 war auch in Ostdeutschland insgesamt der Wanderungssaldo wieder positiv, beginnend 2011 in den ostdeutschen Programm- und 2013 dann auch in den nicht beteiligten Kommunen. Ursachen dafür waren hier allerdings weniger die zunehmenden Zuwanderungen, sondern vorrangig teils auffällig geringere Abwanderungen.<sup>38</sup> Aufgrund zunehmender negativer natürlicher Salden machte sich das in den Kommunen insgesamt jedoch bisher nicht bemerkbar. In den westdeutschen Kommunen, dabei vor allem in den Programmkommunen, und im Land Berlin hatte zur gleichen Zeit die Zahl der Fortzüge erhebliche Ausmaße erreicht.

Abbildung 20: Einwohnerentwicklung durch Wanderungen von 2001 bis 2013

	Ost	West	Berlin	gesamt
Programmkommunen	-294.342 -3 %	+889.005 4 %	+219.473 6 %	+814.136 1 %
nicht beteiligte Kommunen	-151.335 -3 %	+1.339.266 3 %		+1.187.931 3 %
alle Kommunen	-445.677 -3 %	+2.228.271 3 %	+219.473 6 %	+2.002.067 2 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

Abbildung 21: Wanderungsgeschehen in den Kommunen 2001 und 2013

	Anteile der Kommunen nach Wanderungsgeschehen 2001		Anteile der Kommunen nach Wanderungsgeschehen 2013	
	Wanderungsverluste	Wanderungsgewinne	Wanderungsverluste	Wanderungsgewinne
Programmkommunen Ost	81 %	19 %	59 %	41 %
Programmkommunen West	29 %	71 %	24 %	76 %
Berlin		X		X
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>55 %</b>	<b>45 %</b>	<b>41 %</b>	<b>59 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	61 %	39 %	64 %	36 %
nicht beteiligte Kommunen West	36 %	62 %	43 %	57 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>41 %</b>	<b>59 %</b>	<b>47 %</b>	<b>53 %</b>
alle Kommunen Ost	65 %	35 %	63 %	37 %
alle Kommunen West	36 %	64 %	41 %	59 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>43 %</b>	<b>57 %</b>	<b>47 %</b>	<b>53 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

Da auch die Zuzüge außergewöhnlich stark zunahmen, blieben die Wanderungssalden insgesamt deutlich positiv.<sup>39</sup>

Die für Ost- oder Westdeutschland sowie Programm- oder nicht am Programm beteiligten Kommunen aggregierten gesamten Einwohnerentwicklungen stellten sich auf der Gemeindeebene noch weitaus differenzierter dar: zwischen 2001 und 2013 hatte mehr als die Hälfte der bundesdeutschen Kommunen teils erheblich durch Wanderungen an Einwohnern verloren, in Ostdeutschland waren es 87 %, in Westdeutschland noch 50 % der Kommunen. Ostdeutsche Programmkommunen waren stärker betroffen (90 %) als westdeutsche (nur 40 %). 2011 bis 2013 waren die Wanderungssalden bundesweit anders verteilt. Auf diese kurze Etappe betrachtet profitierten mehr Kommunen sowohl in West- als auch inzwischen in Ostdeutschland von Wanderungsgewinnen, wobei vor allem in den Kommunen beider Programme die Entwicklung positiver verlief.

<sup>37</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 105 vom 21.03.2016.

<sup>38</sup> Programmkommunen Ost (Vergleich 2001 und 2013): Zuwachs an Zuzügen (+5 %) und Rückgang an Fortzügen (-19 %, in Relation zur Alterung der Bevölkerung Abnahme des Wanderungspotenzials).

<sup>39</sup> Programmkommunen West (gleicher Zeitraum): Zuwachs an Zuzügen (+18 %) und an Fortzügen (+14 %); Berlin: Zuwachs an Zuzügen (+30 %) und an Fortzügen (+11 %).

### Altersstrukturen

Der demografische Wandel führt zu veränderten Altersstrukturen. Insgesamt ist die Bundesrepublik in den letzten Jahren „gealtert“. 2013 waren bundesweit nur noch 16 % der Bevölkerung jünger als 18 und bereits 21 % 65 Jahre und älter. Damit gibt es inzwischen mehr ältere als jüngere Bevölkerung, 2001 war das Verhältnis zwischen den Generationen noch umgekehrt.<sup>40</sup> Diese Entwicklung hat inzwischen alle Länder erreicht, die Zahl der Kinder und Jugendlichen nahm bis 2013 überall teils erheblich ab, beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt um mehr als 25 %, am geringsten in den Stadtstaaten. Die Zahl der älteren Einwohner war im gleichen Zeitraum dagegen in allen Ländern durchweg teils um 20 bis 30 % gestiegen, am stärksten in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein.

Die Entwicklung des Jugend- und Altenquotienten<sup>41</sup> zwischen 2001 und 2013 unterstreicht diesen Trend zurückgehender Kinder- und Jugendzahlen bei gleichzeitigem Anstieg an älterer Bevölkerung und rückläu-

figer Zahl an Erwerbsfähigen und sagt zugleich etwas über das Tempo aus, in dem sich Entwicklungen vollziehen. Besonders hoch war es in Mecklenburg-Vorpommern, das 2001 noch einen der niedrigsten Alten- und gleichzeitig einen der höchsten Jugendquotienten hatte, zwischen 2001 und 2013 aber auffällige Veränderungen in beiden Altersgruppen hinnehmen musste.

Der Westen ist im Vergleich zum Osten Deutschlands insgesamt „jünger“, hat also anteilig mehr Kinder und Jugendliche. Dieser Anteil war 2013 in den dortigen Programmkommunen geringer als in den nicht beteiligten Kommunen. Fast 90 % aller Programmkommunen Ost hatten nur einen unterdurchschnittlichen Jugendquotienten (bei gleichzeitig hohem Altenquotienten). Außerdem „altert“ Ostdeutschland, und dabei die Programmkommunen, in großen Schritten auch durch die Überlagerung der Effekte, die sich durch Abwanderungen und Geburtenausfälle ergaben. 2001 waren viele Kommunen Ostdeutschlands im Schnitt jünger als westdeutsche Kommunen. Inzwischen hat sich die Situation weitgehend verkehrt. Das insgesamt entstande-

Abbildung 22: Bevölkerungsentwicklung (unter 18-Jährige) zwischen 2001 und 2013



Abbildung 23: Bevölkerungsentwicklung (65 Jahre und älter) zwischen 2001 und 2013



<sup>40</sup> 2001: 19 % unter 18 Jahren; 17 % 65 Jahre und älter.

<sup>41</sup> Jugend- und Altenquotient stellen den Anteil der jeweiligen Altersgruppe an 100 Personen im erwerbsfähigen Alter dar. Es existieren unterschiedliche Möglichkeiten, den Jugend- und Altenquotienten zu berechnen, die Altersgrenzen werden teils bei unter 15, 18 oder 20 Jahren sowie ab 60 oder 65 Jahren gesetzt. Wir grenzen die Erwerbsfähigen auf die Altersgruppe der 18- bis unter 65-Jährigen ein.

ne Defizit an Kindern und Jugendlichen und damit nachwachsenden Haushaltsgründern wird die Entwicklung in vielen ostdeutschen Kommunen auch in den kommenden Jahren nochmals verschärfen.

Insgesamt haben sich deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen herausgebildet. Das wird sich auch auf die künftigen

Bevölkerungsstrukturen auswirken. Mit welchen Entwicklungen in Programmkommunen und solchen, die noch nicht beteiligt sind, auch durch die steigende Zuwanderungen aus dem Ausland zu rechnen ist, wird im Rahmen der noch anstehenden Abschätzung künftigen Stadtumbaubedarfs differenzierter betrachtet (siehe Kapitel 8.1).

**Abbildung 24: Bevölkerungsentwicklung der unter 18-Jährigen sowie der ab 65-Jährigen von 2001 bis 2013**

Bundesland	Entwicklung der unter 18-Jährigen 2001-2013	Entwicklung der ab 65-Jährigen 2001-2013
Brandenburg	-21 %	32 %
Mecklenburg-Vorpommern	-27 %	27 %
Sachsen	-17 %	18 %
Sachsen-Anhalt	-29 %	17 %
Thüringen	-24 %	21 %
<b>Ostdeutschland</b>	<b>-22 %</b>	<b>22 %</b>
<b>Berlin</b>	<b>-5 %</b>	<b>28 %</b>
Baden-Württemberg	-14 %	22 %
Bayern	-13 %	23 %
Bremen	-10 %	13 %
Hamburg	<-1 %	12 %
Hessen	-11 %	18 %
Niedersachsen	-16 %	20 %
Nordrhein-Westfalen	-16 %	15 %
Rheinland-Pfalz	-18 %	14 %
Saarland	-25 %	10 %
Schleswig-Holstein	-13 %	30 %
<b>Westdeutschland</b>	<b>-14 %</b>	<b>19 %</b>
<b>gesamt</b>	<b>-15 %</b>	<b>20 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (gesamt n=11.161), aggregiert auf Länderebene, eigene Berechnungen und Darstellungen.



**Abbildung 25: Höhe des Jugend- und Altenquotienten in den Kommunen und die Verteilung der Kommunen hinsichtlich seiner Höhe 2001 und 2013**

	Jugendquotient		Anteile der Kommunen nach Höhe des Jugendquotienten <sup>42</sup> 2001			Anteile der Kommunen nach Höhe des Jugendquotienten 2013		
	2001	2013	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich
Programmkommunen Ost	26,5	22,4	41 %	44 %	15 %	88 %	11 %	1 %
Programmkommunen West	31,2	26,3	5 %	35 %	60 %	28 %	66 %	6 %
Berlin	23,6	23,3	X			X		
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>28,8</b>	<b>24,4</b>	<b>23 %</b>	<b>40 %</b>	<b>37 %</b>	<b>59 %</b>	<b>38 %</b>	<b>4 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	28,4	23,1	21 %	47 %	31 %	72 %	23 %	5 %
nicht beteiligte Kommunen West	34,3	27,7	3 %	16 %	81 %	22 %	52 %	26 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>33,0</b>	<b>26,7</b>	<b>7 %</b>	<b>23 %</b>	<b>70 %</b>	<b>33 %</b>	<b>45 %</b>	<b>22 %</b>
alle Kommunen Ost	28,1	23,0	25 %	47 %	28 %	74 %	21 %	4 %
alle Kommunen West	34,1	27,6	3 %	17 %	80 %	23 %	52 %	25 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>32,7</b>	<b>26,5</b>	<b>9 %</b>	<b>24 %</b>	<b>67 %</b>	<b>35 %</b>	<b>45 %</b>	<b>20 %</b>

	Altenquotient		Anteile der Kommunen nach Höhe des Altenquotienten <sup>43</sup> 2001			Anteile der Kommunen nach Höhe des Altenquotienten 2013		
	2001	2013	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	durchschnittlich	überdurchschnittlich
Programmkommunen Ost	27,7	40,0	68 %	24 %	8 %	13 %	12 %	75 %
Programmkommunen West	28,6	34,7	66 %	27 %	6 %	16 %	41 %	43 %
Berlin	21,8	29,0	X			X		
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>28,1</b>	<b>37,4</b>	<b>67 %</b>	<b>25 %</b>	<b>8 %</b>	<b>14 %</b>	<b>26 %</b>	<b>59 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	25,7	33,7	79 %	16 %	5 %	32 %	27 %	41 %
nicht beteiligte Kommunen West	26,6	32,4	76 %	15 %	9 %	40 %	30 %	29 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>26,4</b>	<b>32,7</b>	<b>77 %</b>	<b>15 %</b>	<b>8 %</b>	<b>38 %</b>	<b>30 %</b>	<b>32 %</b>
alle Kommunen Ost	26,0	34,8	77 %	17 %	6 %	28 %	24 %	47 %
alle Kommunen West	26,7	32,6	75 %	16 %	9 %	39 %	31 %	30 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>26,6</b>	<b>33,1</b>	<b>76 %</b>	<b>16 %</b>	<b>8 %</b>	<b>36 %</b>	<b>29 %</b>	<b>35 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

### Wirtschaftliche Entwicklung

Der wirtschaftliche Strukturwandel hat die Kommunen in der Bundesrepublik erheblich verändert, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß und in immer stärkerer regionaler Differenzierung. Die aktuelle Konjunkturphase hat diese Prozesse nochmals verstärkt und die Schere zwischen Regionen und Kommunen weiter geöffnet.

Kommunen im Osten mussten sich seit den 1990er Jahren fast durchweg mit gravierenden Umstrukturierungen und dem Niedergang ihrer wirtschaftlichen Basis auseinandersetzen. Hohe Arbeitslosigkeit und sinkende Steuerkraft waren die Folge ebenso wie Abwanderungen und enorme Nachfragerückgänge für Wohnungen, Infrastruktur, Handel und Dienstleistungen, zusätzlich erschwert durch sich zunehmend ändernde Nachfragegewohnheiten. Erst sukzessive erholten sich Kommunen, jedoch bei weitem nicht alle. Zahlreiche Kommunen, teils konzentriert in bestimmten Regionen, blie-

ben und bleiben abgehängt von wirtschaftlicher Stabilisierung bzw. Entwicklung.

Die Folgen des Strukturwandels in den westdeutschen Ländern sind deutlich unterschiedlicher. Vielfach hat dort ein umfangreicher Wandel schon früher, aber auch „nicht flächendeckend zu einem Zeitpunkt“ wie im Osten eingesetzt. Damit unterscheiden sich sowohl die Problemlagen als auch die räumlichen Verteilungen, wobei ein starkes Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen viel offensichtlicher ist.

### Erwerbspersonenpotenzial und Beschäftigung

Das Erwerbspersonenpotenzial (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahre) in der Bundesrepublik von rund 51 Millionen Menschen (Stand 2013) ist seit geraumer Zeit rückläufig. Von 2001 bis 2013 hatte diese Altersgruppe um mehr als 2 Mio. Menschen (rund 4 %) abgenommen. Ost-

<sup>42</sup> Jugendquotient: unterdurchschnittlich = unter 25; durchschnittlich = 25 bis unter 30; hoch = ab 30.

<sup>43</sup> Altenquotient: unterdurchschnittlich = unter 30; durchschnittlich = 30 bis unter 35; überdurchschnittlich = ab 35.

deutschland – und dabei vor allem die Programmkommunen – erlebte sogar einen Rückgang von 14 %. Das durch Zuwanderung entstandene Bevölkerungswachstum zwischen 2011 und 2013 hat zumindest das Erwerbspersonenpotenzial bundesweit bereits erhöht (+250.000 Menschen), Ostdeutschland aber bisher nicht erreicht (weiterer Rückgang um 150.000 Menschen in dieser Altersgruppe).

Die wirtschaftliche Entwicklung führte in der Bundesrepublik 2001 bis 2013 zu mehr Beschäftigung (+5 %).<sup>44</sup> Das senkte die Arbeitslosigkeit im Lande deutlich (um rund 23 %) und erhöhte die Beschäftigungsquote<sup>45</sup> in der Bevölkerung um fünf Prozentpunkte. Ostdeutschland blieb von der Zunahme der Beschäftigtenzahlen in diesem Gesamtzeitraum ausgenommen. Allerdings gibt die Entwicklung in den Jahren 2009 bis 2013 Anlass für Optimismus: Es verzeichneten nun auch die ostdeutschen Programmkommunen ein Beschäftigungswachstum von rund 5 %.

Westdeutschland stellte 2013 mit fast 24 Mio. das Gros der bundesdeutschen Beschäftigten (rund 80 %). Ihre Zahl stieg seit 2001 um rund 1,5 Mio. Personen und damit 7 % an. Auch die westdeutschen Programmkommunen vollzogen diese Entwicklung mit. Im Land Berlin setzte dieser Aufwind für mehr Beschäftigung mit Verzögerung ein, bis 2009 gingen die Zahlen zurück, um dann allein bis 2011 mit 11 % Zuwachs umso deutlicher zuzulegen. Generell sind 57 % der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

#### Arbeitsplatzangebot in den Kommunen und Pendlerbewegungen

Die spezifische, sehr kleinteilige Siedlungsstruktur Deutschlands führt dazu, dass die übergroße Mehrzahl der Kommunen (86 %) weniger Arbeitsplätze anbietet als sie Einwohner hat, die einer Beschäftigung nachgehen. Da sich Arbeitsort und Wohnort aktuell mehr und mehr entkoppeln und inzwischen oft genug mehr als ein Haushaltsmitglied beschäftigt ist, verstärkt sich dieser Prozess. Unter den Programmkommunen, zu denen auch höhere Anteile größerer Städte gehören, sank der Anteil der Kommunen mit einem Defizit an Arbeitsplätzen zwischen 2001 und 2013 auf rund 60 %, wobei sich die ost- und westdeutschen Kommunen kaum unterscheiden.

Abbildung 26: Beschäftigungsentwicklung in den Kommunen 2001 und 2013

	Beschäftigungsquote	Beschäftigungsentwicklung	Anteile der Kommunen nach Beschäftigungsentwicklung	
	2013	2001 bis 2013	Rückgang	Zuwachs
Programmkommunen Ost	59 %	-5 %	90 %	10 %
Programmkommunen West	55 %	+5 %	25 %	76 %
Berlin	49 %	+3 %		X
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>55 %</b>	<b>+3 %</b>	<b>58 %</b>	<b>42 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	62 %	>-1 %	72 %	28 %
nicht beteiligte Kommunen West	59 %	+8 %	24 %	76 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>59 %</b>	<b>+7 %</b>	<b>34 %</b>	<b>66 %</b>
alle Kommunen Ost	60 %	-3 %	75 %	25 %
alle Kommunen West	57 %	+7 %	24 %	76 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>57 %</b>	<b>+5 %</b>	<b>36 %</b>	<b>64 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

Aufs Ganze gesehen war Ostdeutschland 2013 ein „Auspendlerland“, die Zahl der Menschen, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen, war insgesamt höher als die Zahl der in den ostdeutschen Kommunen angebotenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze. Anders sah es in Westdeutschland und auch im Land Berlin aus, das wie viele große Städte viele Einwohner vor allem aus dem Umland mit Arbeitsplätzen versorgt. Diese Situation hatte sich 2013 im Vergleich zu 2001 gerade für Ostdeutschland weiter verschlechtert. Während in den westdeutschen Kommunen rund 1,5 Mio. sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze neu entstanden, reduzierte sich das Angebot im Osten um rund 125.000 Arbeitsplätze, besonders tief waren die Einschnitte in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern (-6 %). Trotz der Verluste über den Gesamtzeitraum stoppte auch in Ostdeutschland dieser Rückgang von 2011 bis 2013. Trotz aller positiven Entwicklungen hatten dennoch rund 50 % der Kommunen 2013 weniger Arbeitsplätze als 2001, im Osten kletterte der Anteil auf fast 70 %, im Westen lag er bei rund 45 % – auch ein Indiz für stärkere Konzentration von Wirtschaftskraft auf wesentliche Kerne. Dass die ostdeutschen Programmkommunen weniger als die Nichtprogrammkommunen betroffen waren, hat mit der starken Programmpräsenz in nahezu allen größeren ostdeutschen Städten zu tun.

<sup>44</sup> Aussagen beziehen sich hier ausschließlich auf Daten zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

<sup>45</sup> Umfasst aufgrund der Datenlage allein den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

### Arbeitslosigkeit

2015 gab es in der Bundesrepublik rund 2,8 Mio. Arbeitslose. Im Vergleich zu 2013 – das als Basisjahr für die differenzierte Strukturanalyse dieser Evaluierung dient – ist die Zahl erneut um mehr als 150.000 Menschen gesunken. 2013 hatte es noch knapp 3 Mio. Arbeitslose<sup>46</sup> gegeben, rund 75 % davon in Westdeutschland. Rund 60 % der Arbeitslosen lebten 2013 in den Programmkommunen. Ein deutlicheres Indiz für das Ausmaß an Arbeitslosigkeit ist allerdings der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Hierbei zeigten sich auch 2013 noch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West, aber auch zwischen Programmkommunen und nicht am Programm beteiligten Kommunen. Generell herrschte 2013 in den ostdeutschen Ländern und im Land Berlin noch immer eine durchweg höhere Arbeitslosigkeit als in den westdeutschen, die wiederum ein Nord-Süd-Gefälle aufweisen. Die Arbeitslosigkeit in Programmkommunen war insgesamt doppelt so hoch wie die durchschnittliche Quote und in den ostdeutschen nochmals höher.

Auch auf der Ebene der Kommunen war die Situation 2013 sehr differenziert. Vor allem in Ostdeutschland waren die Anteile an Kommunen mit geringer Arbeitslosigkeit bis hin zu denen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit nahezu gleich verteilt. Dieser Eindruck entsteht auch mit Blick auf die Programmkommunen insgesamt, nivelliert aber zugleich die großen Unterschiede zwischen den Kommunen im Stadtumbau Ost und im Stadtumbau West. Nach wie vor war die Situation in den ostdeutschen Programmkommunen sehr angespannt. Mehr als 80 % von ihnen waren von hoher oder sehr hoher Arbeitslosigkeit betroffen, wogegen es unter den westdeutschen Programmkommunen nur rund 15 % waren.

Generell hatte sich die Zahl der Arbeitslosen 2001 bis 2013 jedoch deutlich verringert, im Schnitt war sie um 23 % gesunken, in den ostdeutschen Ländern um mehr als ein Drittel. Gründe für diese starken Rückgänge waren neben einer eingetretenen Entspannung auf dem Arbeitsmarkt insgesamt aber auch die zunehmende Alterung der Bevölkerung sowie anhaltende Abwanderungen von Erwerbsfähigen.

Abbildung 27: Arbeitslosigkeit 2001



Abbildung 28: Arbeitslosigkeit 2013



Arbeitslosigkeit: als Anteil der Arbeitslosen an der erwerbsfähigen Bevölkerung

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS; Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (gesamt n=11.161), aggregiert auf Länderebene, eigene Berechnungen und Darstellungen.

<sup>46</sup>  
Stand Juni 2013.



Diese Entwicklungen bergen das Risiko, dass mit einem geringer werdenden Erwerbspotenzial künftig der Wirtschaft zu wenige Fachkräfte zur Verfügung stehen,

was die vorhandenen Wirtschaftsstrukturen weiter schwächen und sich auf neue Ansiedlungen negativ auswirken kann.

Abbildung 29: Arbeitslosenquoten 2013 in den Ländern im Vergleich zu 2001

Bundesland	Arbeitslosigkeit 2013	Arbeitslosigkeit 2001
Brandenburg	8,6 %	13,5 %
Mecklenburg-Vorpommern	9,8 %	14,3 %
Sachsen	9,5 %	14,0 %
Sachsen-Anhalt	8,1 %	15,6 %
Thüringen	7,1 %	7,3 %
<b>Ostdeutschland</b>	<b>8,5 %</b>	<b>13,9 %</b>
<b>Berlin</b>	<b>9,4 %</b>	<b>11,7 %</b>
Baden-Württemberg	3,5 %	3,9 %
Bayern	3,3 %	4,2 %
Bremen	8,9 %	9,3 %
Hamburg	6,3 %	6,1 %
Hessen	4,9 %	5,1 %
Niedersachsen	5,6 %	7,0 %
Nordrhein-Westfalen	6,9 %	6,7 %
Rheinland-Pfalz	4,6 %	5,3 %
Saarland	6,0 %	6,6 %
Schleswig-Holstein	5,9 %	6,5 %
<b>Westdeutschland</b>	<b>5,1 %</b>	<b>5,6 %</b>
<b>gesamt</b>	<b>5,8 %</b>	<b>7,3 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS; Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (gesamt n=11.161), aggregiert auf Länderebene, eigene Berechnungen.

Abbildung 30: Arbeitslosigkeit in den Kommunen 2013

	Anteile der Kommunen nach Höhe der Arbeitslosigkeit <sup>47</sup>			
	geringe Arbeitslosigkeit	durchschnittliche Arbeitslosigkeit	hohe Arbeitslosigkeit	sehr hohe Arbeitslosigkeit
Programmkommunen Ost	4 %	14 %	35 %	47 %
Programmkommunen West	60 %	24 %	13 %	3 %
Berlin			X	
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>32 %</b>	<b>19 %</b>	<b>24 %</b>	<b>25 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	28 %	30 %	27 %	16 %
nicht beteiligte Kommunen West	87 %	10 %	3 %	0 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>74 %</b>	<b>14 %</b>	<b>8 %</b>	<b>4 %</b>
alle Kommunen Ost	24 %	27 %	28 %	21 %
alle Kommunen West	86 %	11 %	3 %	0 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>71 %</b>	<b>15 %</b>	<b>9 %</b>	<b>6 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

<sup>47</sup> Arbeitslosigkeit: gering = unter 5 %; durchschnittlich = 5 % bis unter 7 %; hoch = 7 % bis unter 10 %; sehr hoch = ab 10 %.

Abbildung 31: Arbeitslosigkeit 2013 im Vergleich zu 2001

	Arbeitslosigkeit		Entwicklung der Arbeitslosigkeit 2001 bis 2013	
	2001	2013	absolut	in %
Programmkommunen Ost	14,9 %	9,6 %	-375.038	-45 %
Programmkommunen West	6,9 %	6,7 %	-48.588	-4 %
Berlin	11,7 %	9,4 %	-62.247	-23 %
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>9,2 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>-423.626</b>	<b>-22 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	12,5 %	6,7 %	-222.370	-52 %
nicht beteiligte Kommunen West	4,7 %	4,1 %	-186.695	-15 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>5,6 %</b>	<b>4,4 %</b>	<b>-409.065</b>	<b>-25 %</b>
alle Kommunen Ost	13,9 %	8,5 %	-597.408	-48 %
alle Kommunen West	5,6 %	5,1 %	-235.283	-10 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>7,3 %</b>	<b>5,8 %</b>	<b>-894.938</b>	<b>-23 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), eigene Berechnungen.

### Kaufkraft der Einwohner

Als Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bevölkerung gilt die Kaufkraft, die alljährlich von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) pro Gemeinde sowohl auf Einwohner als auch auf Haushalte bezogen berechnet wird. Die durchschnittliche Kaufkraft pro Einwohner lag 2014 bei 21.200 Euro, die der Haus-

halte bei 43.300 Euro. In beiden Kategorien besteht nach wie vor ein deutliches Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland und auch das Land Berlin ordnete sich 2014 noch hinter allen westdeutschen Ländern ein. Rund 6.200 Euro pro Einwohner und Jahr trennten Sachsen-Anhalt von Hamburg, rund 15.600 Euro pro Haushalt Sachsen von Baden-Württemberg.

<sup>48</sup> Durchschnittswert für Bundesrepublik = 100.

Abbildung 32: Kaufkraft 2014 pro Haushalt



- Index weit überdurchschnittlich: ab 110
- überdurchschnittlich: 100 bis unter 110
- unterdurchschnittlich: 90 bis unter 100
- weit unterdurchschnittlich: 80 bis unter 90
- deutlich unterdurchschnittlich: unter 80

Bundesland	Kaufkraft pro Haushalt in Euro	Kaufkraftindex <sup>48</sup>
Brandenburg	37.300	86,3
Mecklenburg-Vorpommern	33.800	78,2
Sachsen	33.300	76,8
Sachsen-Anhalt	33.800	78,0
Thüringen	35.100	81,0
<b>Ostdeutschland</b>	<b>34.500</b>	<b>79,7</b>
<b>Berlin</b>	<b>34.000</b>	<b>78,6</b>
Baden-Württemberg	48.900	113,1
Bayern	48.800	112,7
Bremen	36.200	83,5
Hamburg	42.600	98,4
Hessen	47.100	108,8
Niedersachsen	42.800	99,0
Nordrhein-Westfalen	43.900	101,4
Rheinland-Pfalz	44.900	103,8
Saarland	41.300	95,4
Schleswig-Holstein	43.600	100,8
<b>Westdeutschland</b>	<b>45.700</b>	<b>105,5</b>
<b>gesamt</b>	<b>43.300</b>	<b>100</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: GfK 2015 (alle Kommunen n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen und Darstellungen.

Abbildung 33: Kaufkraft 2014

		Ost	West	Berlin	gesamt
Programmkommunen	Einwohner	17.500 Euro	21.300 Euro	19.400 Euro	20.300 Euro
	Index	82,5	100,5	91,5	95,8
	Haushalte	32.900 Euro	42.000 Euro	34.000 Euro	39.200 Euro
	Index	76,0	97,0	78,6	90,5
nicht beteiligte Kommunen	Einwohner	18.200 Euro	22.200 Euro		21.800 Euro
	Index	85,8	104,7		102,8
	Haushalte	37.200 Euro	48.100 Euro		46.900 Euro
	Index	85,9	111,1		108,3
alle Kommunen	Einwohner	17.700 Euro	21.900 Euro	19.400 Euro	21.200 Euro
	Index	83,5	103,3	91,5	100
	Haushalte	34.500 Euro	45.700 Euro	34.000 Euro	43.300 Euro
	Index	79,7	105,5	78,6	100

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: GfK 2015 (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

Abbildung 34: Kaufkraft pro Einwohner 2014 (Index)

	Anteile der Kommunen nach Höhe der Kaufkraft pro Einwohner (Index) <sup>49</sup>				
	weit überdurchschnittlich	leicht überdurchschnittlich	leicht unterdurchschnittlich	weit unterdurchschnittlich	deutlich unterdurchschnittlich
Programmkommunen Ost	-	1 %	3 %	37 %	60 %
Programmkommunen West	13 %	26 %	36 %	23 %	2 %
Berlin			X		
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>7 %</b>	<b>13 %</b>	<b>19 %</b>	<b>30 %</b>	<b>31 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	1 %	3 %	8 %	40 %	48 %
nicht beteiligte Kommunen West	18 %	22 %	35 %	20 %	5 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>14 %</b>	<b>18 %</b>	<b>29 %</b>	<b>24 %</b>	<b>15 %</b>
alle Kommunen Ost	1 %	2 %	7 %	40 %	50 %
alle Kommunen West	17 %	23 %	35 %	20 %	5 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>13 %</b>	<b>18 %</b>	<b>28 %</b>	<b>25 %</b>	<b>16 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: GfK 2015 (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

Angesichts der Kaufkraft wird die besondere Brisanz der Situation in den Programmkommunen deutlich. Sowohl hinsichtlich der Pro-Kopf- als auch der Pro-Haushalt-Kaufkraft unterscheiden sie sich jeweils prägnant von den nicht beteiligten Kommunen, ohne dass jedoch die Unterschiede zwischen Ost und West und auch zu Berlin hin aufgehoben werden. Selbst die westdeutschen Programmkommunen rangierten 2014 vor den nicht beteiligten Kommunen des Ostens.

Auf der Ebene der einzelnen Kommunen wird dieser Unterschied nochmals unterstrichen. Kaum eine Kommune Ostdeutschlands erreichte die bundesdurchschnittliche Kaufkraft von 21.200 Euro pro Einwohner (nur drei Programmkommunen, darunter Markkleeberg als Nachbarstadt von Leipzig, sowie 82 nicht beteiligte Kommunen, vorzugsweise Umlandgemeinden Berlins bzw. kleine Gemeinden in Thüringen und Meck-

lenburg-Vorpommern), in Westdeutschland waren es immerhin 40 % der Kommunen, in denen die Kaufkraft der Einwohner den Durchschnitt überstieg.

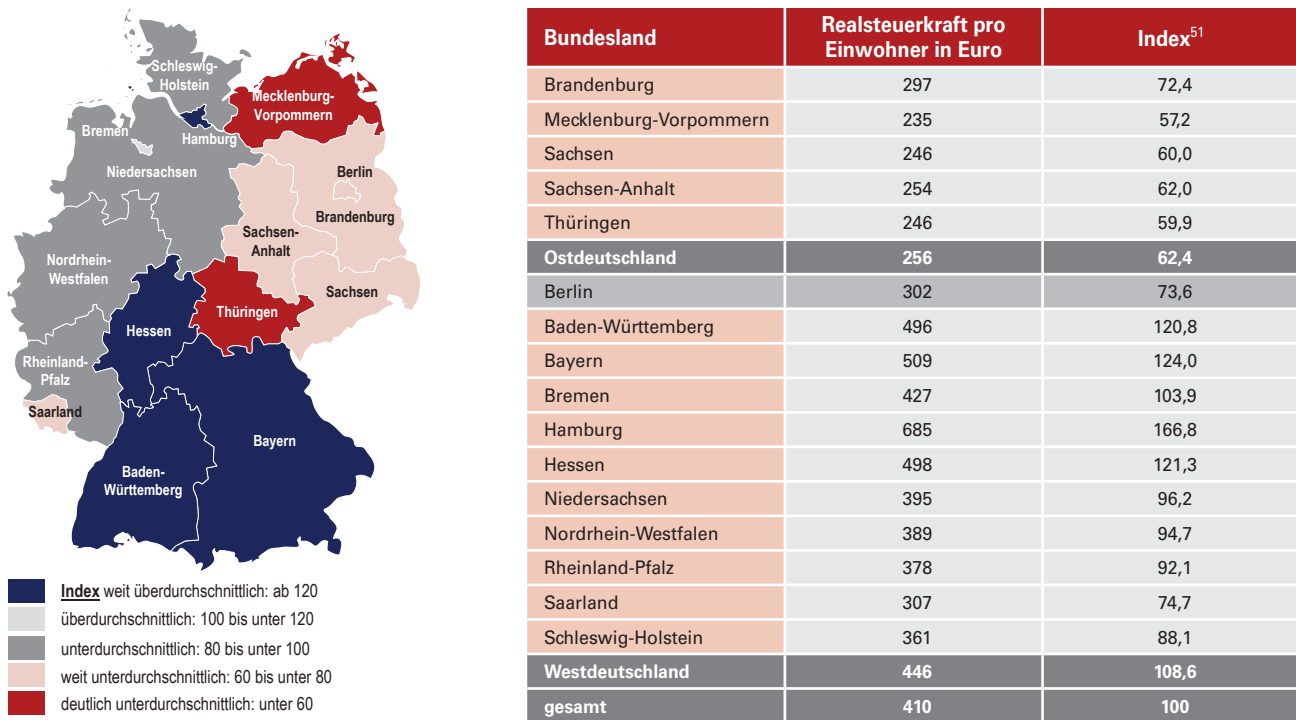
#### Realsteuerkraft der Kommunen

Zur Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Kommunen wurden Daten zur Realsteuerkraft hinzugezogen.<sup>50</sup> Generell zeichnet sich ein deutlicher Anstieg der Realsteuerkraft seit 2001 ab, der die konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik nachzeichnet und sich im Vergleich zu den Krisenjahren 2008/2009 bis 2013 nochmals deutlich erhöht hatte. Die großen Unterschiede zwischen der Realsteuerkraft der Kommunen in Ost- und in Westdeutschland bestanden 2013 fort (Index: Ost 62,4 und West 108,6), auch wenn der Abstand geringfügig geschmolzen war (Index 2001: Ost 51,0 und West 111,7). Je größer die Städte, um so höher fiel die Realsteuerkraft aus.

<sup>49</sup> weit überdurchschnittlich = Index ab 110, leicht überdurchschnittlich = 100 bis unter 110; leicht unterdurchschnittlich = 90 bis unter 100, weit unterdurchschnittlich = 80 bis unter 90, deutlich unterdurchschnittlich = unter 80.

<sup>50</sup> Die Realsteuer wird über die Anwendung einheitlicher fiktiver Hebesätze auf die jeweiligen Grundbeträge der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer ermittelt. Die fiktiven Hebesätze sind dabei an die Steuerkraftzahlberechnung gemäß § 8 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern angelehnt.

Abbildung 35: Realsteuerkraft pro Einwohner in den Kommunen 2013 (aggregiert auf Länderebene)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen und Darstellungen.

Abbildung 36: Realsteuerkraft pro Einwohner in den Kommunen 2013

		Ost	West	Berlin	gesamt
Programmkommunen	pro Einwohner	253 Euro	461 Euro	302 Euro	401 Euro
	Index	61,1	112,4	73,6	97,7
nicht beteiligte Kommunen	pro Einwohner	262 Euro	436 Euro		418 Euro
	Index	63,8	106,3		101,8
alle Kommunen	pro Einwohner	256 Euro	446 Euro	302 Euro	410 Euro
	Index	62,4	108,6	73,6	100

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

Daran hat sich 2013 im Vergleich zu 2001 wenig geändert.

Wenn die Realsteuerkraft als Indikator für die Wirtschaftskraft der Kommunen gilt, dann sind die ostdeutschen Programmkommunen am schlechtesten ausgestattet, obwohl sich auch dieser Wert zwischen 2001 und 2013 erhöhte. Die Wirtschaftskraft nicht beteiligter Kommunen, die 2001 noch hinter der der Programmkommunen zurückgelegen hatte, war 2013 höher. Innerhalb Westdeutschlands stellt sich die Situation anders dar: Programmkommunen übertrafen im Schnitt die anderen Kommunen, allerdings hatte sich der Abstand zwischen beiden Gruppen im Vergleich zu 2001 reduziert.

Doch auch diese Entwicklung verlief nicht in allen Kommunen in gleicher Weise. Nur 14 % der bundesdeutschen Kommunen verfügten 2013 über eine überdurchschnittliche Realsteuerkraft, im Osten nicht einmal jede zehnte Kommune (ohne Unterschied hinsichtlich der Programmbeteiligung), wobei die ostdeutschen Großstädte allerdings zu denen mit eher schlechterer Ausstattung gehörten. Im Westen war der Anteil der Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuerkraft doppelt so hoch.

Von anhaltend guter Konjunktur und insgesamt höherer Realsteuerkraft profitierten jedoch nicht alle Kommunen, so mussten 13 % aller Kommunen Rückgänge in der Realsteuerkraft hinnehmen, vielfach Kom-

<sup>51</sup> Durchschnittswert für Bundesrepublik = 100.

Abbildung 37: Realsteuerkraft in den Kommunen 2013

	Anteile der Kommunen nach Realsteuerkraft pro Einwohner (Index) <sup>52</sup>				
	überdurchschnittlich	gering unterdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	weit unterdurchschnittlich	deutlich unterdurchschnittlich
Programmkommunen Ost	8 %	6 %	17 %	38 %	31 %
Programmkommunen West	31 %	19 %	22 %	18 %	9 %
Berlin			X		
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>19 %</b>	<b>13 %</b>	<b>19 %</b>	<b>28 %</b>	<b>20 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	8 %	5 %	9 %	19 %	60 %
nicht beteiligte Kommunen West	16 %	8 %	13 %	23 %	39 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>14 %</b>	<b>8 %</b>	<b>13 %</b>	<b>22 %</b>	<b>44 %</b>
alle Kommunen Ost	8 %	5 %	11 %	22 %	55 %
alle Kommunen West	16 %	9 %	14 %	23 %	38 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>14 %</b>	<b>8 %</b>	<b>13 %</b>	<b>23 %</b>	<b>42 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

munen in Westdeutschland. Während in Ostdeutschland vorrangig nur kleine Kleinstädte und Landgemeinden betroffen sind, erreichte der Realsteuerrückgang in Westdeutschland auch größere Kommunen, sowohl unter den Programm- als auch unter den nicht am Programm beteiligten Kommunen.<sup>53</sup>

### Wohnungsbestand, Baufertigstellungen und Wohnungsleerstand

Merkmale zu städtebaulichen Rahmenbedingungen und zum Wohnen, können – im Zusammenspiel mit demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen – Aufschluss geben über Problemlagen in den Kommunen. Auf Gemeindeebene bietet inzwischen der mit dem Zensus 2011 erhobene Datenpool – trotz aller Einschränkungen – die Möglichkeit, Strukturmerkmale des Wohnungs- und Wohngebäudebestands und vor allem auch den Wohnungsleerstand auf Gemeindeebene grob zu erfassen, Kommunen miteinander zu vergleichen und sich darüber städtebaulichen Grundstrukturen der Kommunen zu nähern. Auch die Baufertigstellungen im Wohnungsbestand lassen sich bis auf die kommunale Ebene quantitativ auswerten. Generell ist die Situation auf dem Wohnungsmarkt aber nur ein Kriterium zur Beschreibung städtebaulicher Strukturen, Problemlagen und Stadtumbaubedarfe. Folgen des demografischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels führen darüber hinaus bzw. in manchen Kommunen durch-

aus auch ausschließlich zu weiteren Missständen, so zu untergenutzten oder leer gebliebenen gewerblichen, industriellen, militärischen Stadtbereichen oder in ihren Funktionen geschwächten Innenstädten, die teils erheblichen Stadtumbaubedarf bedeuten, der sich jedoch auf Ebene aller Gemeinden und damit in der Strukturanalyse nicht darstellen lässt.

### Wohnungsbestand und Wohnungsmarktstrukturen

Laut Zensus<sup>54</sup> gab es 2011 in Deutschland rund 40 Mio. Wohnungen, davon mehr als 31 Mio. in Westdeutschland, knapp 7 Mio. in Ostdeutschland und 1,8 Mio. im Land Berlin. Die Strukturen der Wohnungsbestände in Ost und West unterscheiden sich, wobei sich sowohl unterschiedliche Entwicklungen nach 1945 als auch generelle siedlungsstrukturelle Unterschiede zwischen Ost und West widerspiegeln. Das schlägt sich in teils unterschiedlichen baulichen Strukturen und Quartierstypen mit verschiedenen Problemlagen und Stadtumbaubedarfen nieder und beeinflusste letztlich die jeweils spezifische Auswahl und damit Zusammensetzung der Programmkommunen.

- Fast die Hälfte des Wohnungsbestandes Westdeutschlands entstand in den Jahren 1949 bis 1979, bedingt durch den hohen Bedarf, der sich durch umfangreiche Kriegszerstörungen, große Flüchtlingsströme, aber auch einen sich nach und

<sup>52</sup> überdurchschnittlich = Index von 100 und mehr; gering unterdurchschnittlich = 80 bis unter 100; unterdurchschnittlich = 60 bis unter 80; weit unterdurchschnittlich = 40 bis unter 60 und deutlich unterdurchschnittlich = Index unter 40.

<sup>53</sup> Mittelstädte mit mehr als 50.000 Einwohnern, davon unter den Programmkommunen (Nordhorn, Niedersachsen; Herten und Wesel in Nordrhein-Westfalen sowie Rüsselsheim in Hessen und Bamberg in Bayern) sowie unter den nichtbeteiligten Kommunen (Bergheim und Hürth in Nordrhein-Westfalen sowie Hanau in Hessen).

<sup>54</sup> Im gesamten Kapitel wird allein auf die Ergebnisse des Zensus 2011 zurückgegriffen.

nach entwickelnden Wohlstand ergab. In Ostdeutschland ist es nur jede vierte, in Berlin jede dritte Wohnung.

- In Ostdeutschland und in Berlin stammen rund 40 % der Wohnungen aus der Zeit vor 1949, in Westdeutschland ist der Anteil dieser Wohnungen mit 20 % nur halb so groß. In Ostdeutschland sind 23 %, in Berlin 27 % der Wohnungen bereits vor mehr als 100 Jahren entstanden, in Westdeutschland liegt dieser Anteil nur bei 10 %.

Groß ist auch der Bestand an Wohnungen in Ost wie in West (rund 20 %), der nach 1990 auf den Markt gekommen ist, im Osten initiiert durch einen zum Ende der DDR hin noch vorhandenen Wohnungsengpass. Die Wohnraumversorgung verbesserte sich dadurch sowohl quantitativ als auch qualitativ, allerdings entstanden zunehmend

auch Leerstände. Nur im Land Berlin bleibt der Anteil an Wohnungen dieses Baualters auf 10 % begrenzt. Nachfragerückgänge trafen viele ostdeutsche Kommunen besonders. Anpassungen des Wohnungsbestandes, vor allem in den Großsiedlungen, spielen daher innerhalb des Stadtumbaus Ost eine große Rolle.

Mehr als die Hälfte aller Wohnungen befinden sich im Mehrfamilienhausbestand, im Osten ist der Anteil mit 59 % geringfügig höher, unter den ostdeutschen Programmkommunen steigt er auf 73 %. Auf Ebene der Kommunen ist festzustellen, dass zwar insgesamt nur 9 % aller bundesdeutschen Kommunen einen hohen bzw. sehr hohen Mehrfamilienhausbestand aufweisen, aber es in Ostdeutschland 18 % der Kommunen und unter den Programmkommunen nahezu 60 % sind.

<sup>55</sup> vor 1949: überdurchschnittlich = ab 35 %, unterdurchschnittlich = unter 15 %; 1949 bis 1990: überdurchschnittlich = ab 70 %, unterdurchschnittlich = unter 40 %

<sup>56</sup> In die Auswertung der Zensusdaten sind nur Gemeinden mit mindestens 100 Einwohnern einbezogen, wodurch sich die bisherige Grundgesamtheit (n=11.161) um 206 Gemeinden auf 10.955 reduziert.

<sup>57</sup> sehr hoch = mehr als 75 %, hoch = 50 bis unter 75 %, durchschnittlich = 25 bis unter 50 %, niedrig = 10 bis unter 25 %, sehr niedrig = unter 10 %.

Abbildung 38: Wohnungsbestand nach Baualter 2011

						Anteil der Kommunen <sup>55</sup>			
	vor 1919	1919-1948	1949-1978	1979-1990	ab 1991	vor 1949		1949-1990	
						überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich	unterdurchschnittlich
Programmkommunen Ost	22 %	18 %	30 %	15 %	16 %	65 %	3 %	2 %	42 %
Programmkommunen West	12 %	11 %	52 %	10 %	15 %	5 %	25 %	4 %	-
Berlin	27 %	15 %	34 %	14 %	10 %	X			
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>16 %</b>	<b>13 %</b>	<b>45 %</b>	<b>12 %</b>	<b>14 %</b>	<b>36 %</b>	<b>14 %</b>	<b>3 %</b>	<b>21 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	26 %	18 %	19 %	11 %	26 %	80 %	2 %	-	80 %
nicht beteiligte Kommunen West	10 %	7 %	45 %	15 %	23 %	12 %	30 %	4 %	10 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>11 %</b>	<b>9 %</b>	<b>42 %</b>	<b>14 %</b>	<b>24 %</b>	<b>27 %</b>	<b>24 %</b>	<b>3 %</b>	<b>26 %</b>
alle Kommunen Ost	23 %	18 %	26 %	14 %	19 %	77 %	2 %	<1 %	73 %
alle Kommunen West	11 %	9 %	48 %	13 %	20 %	12 %	30 %	4 %	10 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>13 %</b>	<b>11 %</b>	<b>43 %</b>	<b>13 %</b>	<b>19 %</b>	<b>28 %</b>	<b>23 %</b>	<b>3 %</b>	<b>25 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955<sup>56</sup>), aggregiert.

Abbildung 39: Wohnungsbestand nach Anteil Mehrfamilienhausbestand 2011

	Anteil	Anteile der Kommunen nach Mehrfamilienhausbestand <sup>57</sup>				
		sehr hoch	hoch	durchschnittlich	niedrig	sehr niedrig
Programmkommunen Ost	73 %	12 %	47 %	32 %	7 %	1 %
Programmkommunen West	66 %	5 %	28 %	45 %	18 %	3 %
Berlin	90 %	X				
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>70 %</b>	<b>9 %</b>	<b>38 %</b>	<b>39 %</b>	<b>13 %</b>	<b>2 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	34 %	-	4 %	31 %	45 %	20 %
nicht beteiligte Kommunen West	39 %	-	5 %	23 %	47 %	25 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>39 %</b>	<b>-</b>	<b>5 %</b>	<b>25 %</b>	<b>46 %</b>	<b>24 %</b>
alle Kommunen Ost	59 %	2 %	12 %	31 %	38 %	17 %
alle Kommunen West	50 %	-	6 %	24 %	45 %	24 %
<b>alle Kommunen gesamt</b>	<b>54 %</b>	<b>1 %</b>	<b>8 %</b>	<b>26 %</b>	<b>43 %</b>	<b>22 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955), aggregiert.



Rund 80 % des Wohnungsbestandes in Deutschland sind im Besitz privater Einzeleigentümer, knapp ein Fünftel der Wohnungen gehört institutionellen Wohnungseigentümern.<sup>58</sup> Während in Westdeutschland fast 85 % der Wohnungen privaten Einzeleigentümern gehören, liegt der Anteil in Ostdeutschland dagegen bei 65 %, in den ostdeutschen Programmkommunen nur noch bei 56 % oder – aus umgekehrter Perspektive gesprochen – 44 % der Wohnungen gehören dort institutionellen Wohnungseigentümern.<sup>59</sup>

Nahezu die Hälfte der Wohnungen im privaten Eigentum wird vermietet, mehr als die Hälfte davon wird von den jeweiligen Eigentümern selbst bewohnt. Damit liegt die Quote selbstgenutzten Eigentums in Deutschland bei 44 %, in Ostdeutschland insgesamt bei 36 %, in Westdeutschland bei 47 %. In westdeutschen Flächenländern und vor allem in kleinen Städten und ländlichen Regionen steigt der Anteil weit darüber hinaus, auch in Ostdeutschland. Dennoch ist in Ostdeutschland der Mietwohnungsmarkt ausgeprägter, selbst in Landgemeinden und

Abbildung 40: Eigentümerstrukturen im Wohnungsbestand 2011

		Anteile der Kommunen nach Höhe selbstgenutzten Wohneigentums <sup>60</sup>				
	Anteil	sehr niedrig	niedrig	durchschnittlich	hoch	sehr hoch
Programmkommunen Ost	26 %	25 %	37 %	25 %	11 %	2 %
Programmkommunen West	36 %	6 %	22 %	45 %	25 %	1 %
Berlin	15 %	X				
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>31 %</b>	<b>16 %</b>	<b>30 %</b>	<b>35 %</b>	<b>18 %</b>	<b>2 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	56 %	1 %	4 %	23 %	48 %	25 %
nicht beteiligte Kommunen West	54 %	-	3 %	23 %	58 %	15 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>54 %</b>	<b>&lt;1 %</b>	<b>4 %</b>	<b>23 %</b>	<b>56 %</b>	<b>17 %</b>
alle Kommunen Ost	36 %	5 %	10 %	23 %	41 %	21 %
alle Kommunen West	47 %	1 %	4 %	25 %	56 %	14 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>44 %</b>	<b>2 %</b>	<b>6 %</b>	<b>24 %</b>	<b>53 %</b>	<b>16 %</b>
		Anteile der Kommunen nach Höhe vermieteten Einzeleigentums <sup>61</sup>				
	Anteil	sehr niedrig	niedrig	durchschnittlich	hoch	sehr hoch
Programmkommunen Ost	30 %	11 %	57 %	30 %	2 %	-
Programmkommunen West	42 %	-	14 %	72 %	13 %	-
Berlin	35 %			X		-
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>38 %</b>	<b>5 %</b>	<b>36 %</b>	<b>51 %</b>	<b>8 %</b>	<b>-</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	28 %	11 %	64 %	22 %	2 %	-
nicht beteiligte Kommunen West	38 %	2 %	38 %	54 %	6 %	-
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>36 %</b>	<b>4 %</b>	<b>44 %</b>	<b>47 %</b>	<b>5 %</b>	<b>-</b>
alle Kommunen Ost	29 %	11 %	63 %	23 %	2 %	-
alle Kommunen West	39 %	2 %	36 %	55 %	6 %	-
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>37 %</b>	<b>4 %</b>	<b>43 %</b>	<b>48 %</b>	<b>5 %</b>	<b>-</b>
		Anteile der Kommunen nach Höhe des Bestands der institutionellen Wohnungswirtschaft <sup>62</sup>				
	Anteil	kein Bestand	sehr niedrig	niedrig	hoch	sehr hoch
Programmkommunen Ost	44 %	2 %	7 %	25 %	52 %	14 %
Programmkommunen West	22 %	1 %	56 %	34 %	10 %	-
Berlin	50 %					X
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>30 %</b>	<b>1 %</b>	<b>31 %</b>	<b>29 %</b>	<b>31 %</b>	<b>7 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	16 %	17 %	49 %	28 %	6 %	1 %
nicht beteiligte Kommunen West	8 %	30 %	64 %	5 %	-	-
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>9 %</b>	<b>27 %</b>	<b>61 %</b>	<b>10 %</b>	<b>2 %</b>	<b>&lt;1 %</b>
alle Kommunen Ost	34 %	14 %	41 %	27 %	14 %	3 %
alle Kommunen West	14 %	29 %	64 %	7 %	1 %	-
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>19 %</b>	<b>25 %</b>	<b>58 %</b>	<b>12 %</b>	<b>4 %</b>	<b>1 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955), aggregiert.

<sup>58</sup> Laut Zensus 2011 gehören dazu: Kommunen oder kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften, privatwirtschaftliche (Wohnungs-) Unternehmen, Bund, Land, Organisationen ohne Erwerbszweck (beispielsweise Kirchen).

<sup>59</sup> Neben kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften agieren hier seit den Privatisierungen im Zusammenhang mit dem Alt-schuldenhilfegesetz und weiteren Verkäufen von Beständen inzwischen zahlreiche weitere Unternehmen und gewerbliche Einzeleigentümer.

<sup>60</sup> sehr niedrig = unter 30 %, niedrig = 30 bis unter 45 %, durchschnittlich = 45 bis unter 60 %, hoch = 60 bis unter 75 %, sehr hoch = ab 75 %.

<sup>61</sup> sehr niedrig = unter 15 %, niedrig = 15 bis unter 30 %, durchschnittlich = 30 bis unter 45 %, hoch = 45 bis unter 60 %, sehr hoch = ab 60 %.

<sup>62</sup> sehr niedrig = unter 10 %, niedrig = 10 bis unter 25 %, hoch = 25 bis unter 50 %, sehr hoch = ab 50 %.

Kleinstädten sind Mietwohnungen im Mehrfamilienhausbestand zu finden. In Kombination mit Wohnungsneubau und Eigentumsbildung ab den 1990er Jahren und überlagert durch Abwanderungen aufgrund ausbleibender wirtschaftlicher Entwicklungen lassen sich so Probleme und Stadtumbaubedarf in einer ganzen Reihe auch recht kleiner ostdeutscher Kommunen erklären.

### Baufertigstellungen

Bundesweit sind 2014 rund 245.000 Wohnungen fertig gestellt worden, rund 30.000 mehr als 2013 – dem maßgeblichen Jahr für die Strukturanalyse – und bereits rund 85.000 mehr als 2009, als mit nur noch knapp 160.000 Fertigstellungen der Negativrekord der letzten 15 Jahre erreicht war. Seither steigen die Fertigstellungen zwar wieder an, aber auch 2014 waren die Ergebnisse von 2001<sup>63</sup> mit damals 326.000 Wohnungen noch nicht erreicht.

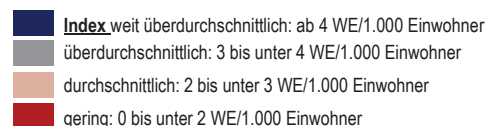
Die Situation in den einzelnen Bundesländern hatte sich bis 2013 angeglichen. Mehr als im Durchschnitt wurde 2013 allein in Hamburg und Bayern gebaut, wogegen in

sechs Bundesländern nur noch niedrige Fertigstellungszahlen erreicht wurden, dazu gehörte auch 2013 noch – trotz allen Bevölkerungswachstums – das Land Berlin. Unter den ostdeutschen Ländern blieben die Zahlen in Mecklenburg-Vorpommern eher hoch<sup>64</sup>, während in Sachsen die Wohnbauleistung schon früh zurückging.

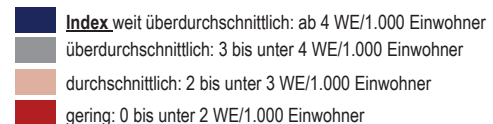
Vor allem Programmkommunen mit Bevölkerungsrückgängen und wirtschaftlicher Strukturschwäche zeigten 2013 eine geringe oder ganz eingestellte Bautätigkeit. Für knapp 70 % aller Programmkommunen traf dies zu, im Stadtumbau Ost für inzwischen 80 %, dort vor allem für Kleinstädte und Landgemeinden. In den ostdeutschen Großstädten im Programm und auch in einem Teil der Mittelstädte wurden allerdings durchaus Wohnungen in größerem oder doch zumindest dem Durchschnitt entsprechenden Umfang gebaut.

Auch wenn in westdeutschen Kommunen insgesamt noch deutlich mehr Wohnungen auf den Markt kamen, blieben die Fertigstellungen auch in westdeutschen Programmkommunen bislang darunter.

**Abbildung 41: Baufertigstellungen von Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Bezug zur Einwohnerzahl 2003**



**Abbildung 42: Baufertigstellungen von Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Bezug zur Einwohnerzahl 2013**



<sup>63</sup> Daten auf Bundesebene stehen für 2001 zur Verfügung, Gemeindedaten allerdings erst seit 2003.

<sup>64</sup> Statistik möglicherweise auch durch Neubau für als Ferienwohnungen genutzte Wohnungen beeinflusst.



Angeht die hohen Nachfrage lag in einem Teil der Programmkommunen (wie u.a. Hamburg und starken süddeutschen Städten) die Bautätigkeit bereits 2013 ganz erheblich über dem Durchschnitt. Generell korrelieren aber auch unter den westdeutschen Programmkommunen Bautätigkeit und Stadtgröße.

**Abbildung 43: Baufertigstellungen<sup>65</sup> von Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Bezug zur Einwohnerzahl 2003 und 2013 nach Ländern**

Bundesland	Bautätigkeit 2003	Bautätigkeit 2013
Brandenburg	3,9	2,0
Mecklenburg-Vorpommern	4,6	2,8
Sachsen	2,0	1,2
Sachsen-Anhalt	2,5	0,9
Thüringen	2,1	1,4
<b>Ostdeutschland</b>	<b>3,1</b>	<b>1,8</b>
Berlin	1,0	1,9
Baden-Württemberg	3,9	2,9
Bayern	4,8	3,1
Bremen	2,4	1,7
Hamburg	2,2	3,7
Hessen	2,7	1,6
Niedersachsen	5,0	2,7
Nordrhein-Westfalen	3,9	2,5
Rheinland-Pfalz	4,8	2,4
Saarland	3,0	2,6
Schleswig-Holstein	4,7	2,8
<b>Westdeutschland</b>	<b>4,5</b>	<b>2,7</b>
<b>gesamt</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>

<sup>65</sup> Baufertigstellungen: Anzahl fertiggestellter Wohnungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr (WE/1.000 EW/Jahr).

<sup>66</sup> Bautätigkeit: Anzahl fertiggestellter Wohnungen pro 1.000 Einwohner pro Jahr (WE/1.000 EW/Jahr).

<sup>67</sup> Informationen stehen erst ab 2003 zur Verfügung.

<sup>68</sup> Eher geringe Bautätigkeit = ab 0 bis unter 2 WE/1.000 EW/Jahr; eher hohe Bautätigkeit = ab 2 WE/1.000 EW/Jahr.

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS; Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

**Abbildung 44: Bautätigkeit<sup>66</sup> und Baufertigstellungen Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) 2003 und 2013<sup>67</sup>**

	Bautätigkeit		Anteile der Kommunen nach Baufertigstellungen Wohnungen <sup>68</sup> 2003			Anteile der Kommunen nach Baufertigstellungen Wohnungen 2013		
	2001	2013	keine Bautätigkeit	eher geringe Bautätigkeit	eher hohe Bautätigkeit	keine Bautätigkeit	eher geringe Bautätigkeit	eher hohe Bautätigkeit
Programmkommunen Ost	2,5	1,4	8 %	48 %	45 %	19 %	61 %	21 %
Programmkommunen West	3,1	2,3	1 %	32 %	66 %	4 %	54 %	42 %
Berlin	1,0	1,9		X			X	
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>2,8</b>	<b>1,8</b>	<b>4 %</b>	<b>40 %</b>	<b>56 %</b>	<b>12 %</b>	<b>57 %</b>	<b>31 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	3,2	1,9	24 %	25 %	51 %	39 %	32 %	29 %
nicht beteiligte Kommunen West	4,6	2,7	12 %	14 %	74 %	24 %	28 %	49 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>4,3</b>	<b>2,5</b>	<b>15 %</b>	<b>17 %</b>	<b>68 %</b>	<b>27 %</b>	<b>29 %</b>	<b>45 %</b>
alle Kommunen Ost	3,1	1,8	21 %	29 %	50 %	36 %	37 %	27 %
alle Kommunen West	4,5	2,7	12 %	15 %	73 %	23 %	29 %	48 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>	<b>14 %</b>	<b>19 %</b>	<b>67 %</b>	<b>26 %</b>	<b>31 %</b>	<b>44 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS; Datenbasis: Gemeindedaten BBSR (Programmkommunen n=953, gesamt n=11.161), aggregiert, eigene Berechnungen.

### Wohnungsleerstand

Laut Zensus standen in Deutschland 2011 mehr als 1,8 Mio. Wohnungen leer, davon rund zwei Drittel in Westdeutschland. Die Leerstandsquote allerdings war in den ostdeutschen Ländern mit 8,0 % nach wie vor doppelt so hoch wie in den westdeutschen Ländern mit 3,7 %, auch wenn die massiven Leerstände, die zur Auflage des Programms in Ostdeutschland führten, in diesem Ausmaß 2011 nicht mehr vorhanden waren.<sup>69</sup> Zur Ermittlung des künftigen Stadtumbaubedarfs wurde im Rahmen der vorliegenden Evaluierung zusätzlich ein Sockelleerstand für 2014 auf der Basis der vorliegenden Zensusergebnisse ermittelt, um die Entwicklung seit 2011 umreißen zu können. Demnach ist der Leerstand trotz zunehmender Einwohner- und Haushaltzahlen zwischen 2011 und 2014 aufgrund eines Wohnungszuwachses auf rund 2 Mio. Wohnungen sogar noch weiter angewachsen (siehe Kapitel 8.1). Damit hat sich die Leerstandssituation in weiten Teilen vor allem Ostdeutschlands mit anhaltendem Bevölkerungsrückgang sicher weiter verschärft, zumal in Sachsen und Sachsen-Anhalt bereits 2011 nahezu jede zehnte Wohnung nicht bewohnt war. Angesichts der erwarteten Einwohner- und Haushaltentwicklungen wird in den nächsten Jahren in zahlreichen Regionen mit weiteren erheblichen

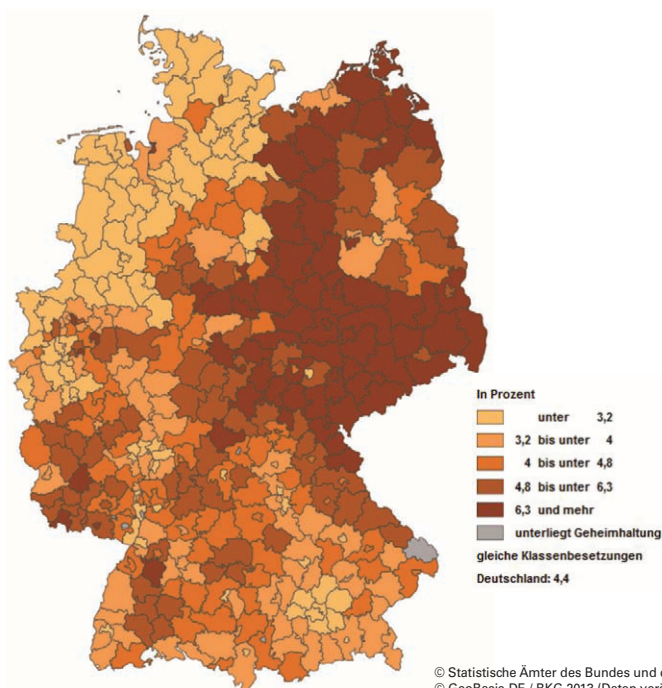
Zunahmen zu rechnen sein (siehe Kapitel 8.1).

Basis für die nachfolgende Strukturanalyse bleiben an dieser Stelle jedoch die Zensusergebnisse von 2011. Sie zeigen, dass der Leerstand 2011 nicht mehr allein auf Ostdeutschland beschränkt blieb, auch wenn die Leerstandsquote dort im Durchschnitt insgesamt doppelt so hoch war. Insbesondere im Saarland, in Teilen von Rheinland-Pfalz, im Nordosten Bayerns, im östlichen Hessen und Niedersachsen sowie in zahlreichen Kreisen Baden-Württembergs lag der Leerstand 2011 bei 5 % und darüber (weitere Details sowie Hinweise auf damit verbundene Problemlagen und den Handlungsbedarf für den Stadtumbau siehe Kapitel 5.3).

Der Wohnungsleerstand in den ostdeutschen Programmkommunen übertraf den Leerstand Ostdeutschlands zu diesem Zeitpunkt sogar noch. 2011 stand hier fast jede zehnte Wohnung leer – im deutlichen Unterschied zu den nicht beteiligten ostdeutschen Kommunen, oder anders dargestellt: fast 90 % der Programmkommunen hatten einen hohen oder sehr hohen Leerstand von mehr als 5 %. In den westdeutschen Ländern unterschieden sich Programmkommunen und nicht beteiligte Kommunen dagegen generell kaum.

<sup>69</sup> In Ostdeutschland: Leerstand 1998 rund 13 %, Leerstand 2006: rund 11 %, siehe BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 25 und 96.

Abbildung 45: Wohnungsleerstand nach Kreisen/kreisfreien Städten (Karte) sowie nach Ländern (Tabelle) 2011



Bundesland	Wohnungsleerstand 2011
Brandenburg	5,6 %
Mecklenburg-Vorpommern	6,2 %
Sachsen-Anhalt	9,4 %
Sachsen	9,8 %
Thüringen	6,8 %
<b>Ostdeutschland</b>	<b>8,0 %</b>
Berlin	3,5 %
Baden-Württemberg	4,1 %
Bayern	3,7 %
Bremen	3,6 %
Hamburg	1,5 %
Hessen	3,7 %
Niedersachsen	3,6 %
Nordrhein-Westfalen	3,6 %
Rheinland-Pfalz	4,3 %
Saarland	5,7 %
Schleswig-Holstein	2,7 %
<b>Westdeutschland</b>	<b>3,7 %</b>
<b>gesamt</b>	<b>4,4 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen und Darstellungen sowie eigene Berechnungen (gesamt n=10.955), aggregiert.

Abbildung 46: Wohnungsleerstand in Deutschland 2011

	Quote	Anteile der Kommunen nach Höhe des Leerstandes <sup>70</sup>			
		sehr hoch	hoch	durchschnittlich	gering
Programmkommunen Ost	9,2 %	38 %	50 %	11 %	1 %
Programmkommunen West	3,7 %	1 %	33 %	64 %	1 %
Berlin	3,5 %			X	
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>5,0 %</b>	<b>20 %</b>	<b>41 %</b>	<b>38 %</b>	<b>1 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	5,6 %	10 %	45 %	35 %	10 %
nicht beteiligte Kommunen West	3,6 %	2 %	27 %	58 %	13 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>3,8 %</b>	<b>4 %</b>	<b>31 %</b>	<b>53 %</b>	<b>13 %</b>
alle Kommunen Ost	8,0 %	15 %	46 %	30 %	9 %
alle Kommunen West	3,7 %	2 %	27 %	58 %	13 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>4,4 %</b>	<b>5 %</b>	<b>32 %</b>	<b>52 %</b>	<b>12 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS; Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955), aggregiert.

Abbildung 47: Wohnungsleerstand nach Baualter 2011

	Anteil des Leerstandes in der Baualterklasse am Gesamtleerstand				
	vor 1919	1919-1948	1949-1978	1979-1990	ab 1991
Programmkommunen Ost	31 %	16 %	27 %	21 %	6 %
Programmkommunen West	19 %	15 %	53 %	6 %	7 %
Berlin	32 %	14 %	33 %	15 %	7 %
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>25 %</b>	<b>16 %</b>	<b>40 %</b>	<b>13 %</b>	<b>6 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	40 %	20 %	20 %	9 %	12 %
nicht beteiligte Kommunen West	18 %	11 %	49 %	11 %	11 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>21 %</b>	<b>12 %</b>	<b>45 %</b>	<b>10 %</b>	<b>11 %</b>
alle Kommunen Ost	33 %	17 %	25 %	18 %	7 %
alle Kommunen West	18 %	13 %	51 %	9 %	9 %
<b>alle Kommunen gesamt</b>	<b>23 %</b>	<b>14 %</b>	<b>42 %</b>	<b>12 %</b>	<b>9 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS; Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955), aggregiert.

Der Leerstand – wie er im Zensus ermittelt wurde – ist in ostdeutschen Kommunen nicht allein auf Großsiedlungen und Plattenbauten begrenzt, sondern umfasst auch den (unsanierten) Altbaubestand, daran wird sich seither wenig geändert haben. In den ostdeutschen Programmkommunen machte er rund ein Drittel des Leerstandes aus bzw. – aus anderer Perspektive – rund 13 % des gesamten Altbaubestandes standen 2011 leer.

### 3.4 Zwischenfazit

- Die Ergebnisse der Strukturanalyse – vor allem mit Blick auf die Entwicklungen zwischen 2001 und 2013 – zeigen, dass der demografische und strukturelle Wandel die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor bestimmt: Die Alterung der Gesellschaft hält an, lange

Zeit gingen die Einwohnerzahlen bundesweit zurück und ohne Zuwanderung würde die Bundesrepublik weiter „schrumpfen“. Aktuell wächst die Bevölkerung jedoch, die Wirtschaft boomt und die Zuwanderung nach Deutschland nimmt zu. Offen ist, inwieweit und wie lange diese Entwicklung anhalten wird.

- Ein Drittel der Bevölkerung Deutschlands lebt zwar in den rund 80 Großstädten, doch strukturell geprägt ist die Bundesrepublik auch durch eine Vielzahl an kleinen und kleinsten Kommunen, auch in ländlichen Regionen und peripherer Lage. Deswegen verlaufen die Entwicklungen nicht gleichmäßig, bestehende Strukturschwächen überlagern und verstärken sich. Disparitäten verfestigen sich, andernorts entstehen kritische Situationen, aber durchaus auch positive Entwicklungsoptionen neu.

<sup>70</sup>

Sehr hoch = ab 10 %, hoch = 5 bis unter 10 %, durchschnittlich = 2 bis unter 5 %, keiner oder geringer Leerstand = unter 2 %.

- Unterschiede vor allem zwischen Ost und West halten noch immer an. Zusätzlich zeichnet sich ab, dass Diskrepanzen zwischen ländlichen und städtischen Regionen bzw. zwischen Kommunen in peripherer oder zentraler Lage sowie vielfach zwischen kleinen Gemeinden und größeren Städten zunehmen. Zuwanderungen und Binnenwanderungen gehen vorrangig in prosperierende Regionen, große Städte und deren weiteres Umland. Bevölkerungsrückgänge treffen kleine Gemeinden, Gemeinden in ländlichen Regionen überproportional. In größeren Städten selbst stehen sich gut entwickelnde und zurückbleibende Stadtteile gegenüber.
- Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat das Beschäftigungsniveau in der Bundesrepublik erhöht und die Zahl der Arbeitslosen deutlich verringert, besonders in Ostdeutschland. Dennoch bleiben die Arbeitslosenanteile hier höher als im Westen. Nicht durchweg ist diese Entwicklung jedoch mit einer Aufwertung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die Bevölkerung einhergegangen. Weniger der wirtschaftliche Aufschwung als vielmehr anhaltende Abwanderungen, fehlende Zuwanderung und vor allem der Eintritt ins Rentenalter haben die Arbeitslosenzahlen in Ostdeutschland sinken lassen. Die Zahl der Beschäftigten ist nicht gestiegen und damit die Schere zwischen prosperierenden Regionen und Kommunen und solchen, die nicht von Konjunktur und Wirtschaftsentwicklung profitieren, weiter aufgegangen. Die ländlich geprägte Struktur sowie die periphere Lage – und damit die Entfernung zu Wirtschaftszentren und Arbeitsplätzen – zahlreicher Kommunen in Ostdeutschland wirken als Verstärker. Die finanziellen Rahmenbedingungen von Einwohnern und Kommunen Ostdeutschlands bleiben hinter dem jeweiligen Bundesdurchschnitt zurück.
- Der Wohnungsleerstand ist in zahlreichen Regionen Deutschlands ein ernsthaftes Problem (Situation 2011 auf der Grundlage des Zensus), hat jedoch vor allem in Ostdeutschland noch immer seine deutlichste Ausprägung (in Ost: 8,0 %, in West: 3,7 %). Die noch immer hohe Leerstandsquote in den ostdeutschen Programmkommunen zeigt, wie hoch der Bedarf am Stadtumbauprogramm insgesamt war, dass besonders betroffene Städte am Programm teilnehmen, aber auch dass nach wie vor große Herausforderungen bestehen. Neben dem Leerstand in Plattenbauten und Großsiedlungen ist vor allem der in Altbaubeständen problematisch, macht er doch rund ein Drittel des gesamten Wohnungsleerstandes aus, vor allem auch in noch nicht am Programm beteiligten Kommunen. In Westdeutschland liegt der Schwerpunkt des Leerstandes vor allem im Nachkriegsbestand. Die Analyse zeigt, dass er dort jedoch – auch in den Programmkommunen – eher weniger Stadtumbaubedarf begründet.
- Kommunen, die bisher in besonderem Maße vom demografischen und wirtschaftlichen Wandel betroffen sind, nehmen tatsächlich auch an den Stadtumbauprogrammen teil und heben sich teilweise auffällig von denen ab, die nicht beteiligt sind. Die Unterschiede zwischen den Programmkommunen Ost und West spiegeln darüber hinaus die Unterschiede, die zwischen Ost und West generell bestehen, wider. Es ist anzunehmen, dass viele Kommunen weiterem erheblichen Strukturwandel ausgesetzt sein werden.
- In Ostdeutschland hat das Programm in seiner bisherigen Umsetzung (2002 bis 2014) eine beachtliche Reichweite erreicht, was sich an den 480 Programmkommunen, zzgl. Berlin-Ost, zeigt. Und nicht nur das: Bis auf die im Berliner Umland gelegenen Brandenburger Kommunen, inklusive Potsdam, und eine Dresdener Nachbargemeinde waren bzw. sind alle Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern am Programm beteiligt. Dennoch ist zu erwarten, dass sich in dort bisher nicht einbezogenen Stadtteilen weitere Bedarfe ergeben. Ostdeutschland ist insgesamt noch kleinteiliger strukturiert als Deutschland insgesamt. Völlig andere Wirtschaftsstrukturen (Industrialisierung der Landwirtschaft und Aufbau zentraler Industriebereiche in ländlichen Regionen), wie sie die DDR hervorgebracht hatte, bestimmten die Situation auch in kleineren Kommunen. Dementsprechend tiefgreifend waren auch die Folgen des wirtschaftlichen Wandels bis weit in kleine Kommunen in ländlichen Regionen hinein. Deswegen hat das Stadtumbauprogramm auch dort seine Bedeutung. Viele kleinere Städte und Gemeinden haben damit ihre Strukturen verändern bzw. anpassen können. Die demografische und

wirtschaftliche Situation auch unter den nicht beteiligten, oft kleineren Kommunen in peripherer Lage stellt sich darüber hinaus weitgehend kritisch dar.

- In Westdeutschland hat das Stadtumbauprogramm zwei Jahre später begonnen.<sup>71</sup> Die siedlungsstrukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, jeweils andere bzw. sich modifizierende strukturelle Rahmenbedingungen, die sich innerhalb der einzelnen Länder durchaus jeweils auch anders auswirken, und die sich daraus ergebenden Stadtumbaubedarfe haben zu ganz verschiedenen Schwerpunkten der Umsetzung in den Ländern geführt. Insgesamt sind bis 2014 472 Kommunen, zzgl. Berlin-West beteiligt. Nicht in allen lassen sich – auf Ebene der Strukturanalyse – kritische demografische und wirtschaftliche Entwicklungen erkennen, die im bisherigen Verständnis vor allem Stadtumbaubedarf begründen. Ein besonderes westdeutsches Phänomen sind zahlreiche Großstädte im Programm,

die zum Teil ihre schweren Strukturkrisen mittlerweile erfolgreich überwunden haben und in die eine teils ausgeprägte Zuwanderung erfolgt. Die städtebaulichen Folgen der zurückliegenden Umbrüche sind aber nach wie vor von erheblicher Bedeutung. Andere Kommunen befinden sich dagegen immer noch in einer schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation mit gravierenden, sich teils verstärkenden Folgen für die Stadtbevölkerung, die Stadtstrukturen und die Stadtentwicklung. Diese Städte werden teils bereits im Programm gefördert, teils sind sie noch nicht im Programm. Dazu gehören auch eine erhebliche Zahl größerer Mittelstädte in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen; in anderen Bundesländern – so in Bayern und Hessen – rücken möglicherweise weitere kleine Kommunen in den Fokus. Anders als in Ostdeutschland weisen die nicht beteiligten Kommunen jedoch eine große Spannweite in ihren Entwicklungen auf.

<sup>71</sup> Dem Programmstart 2004 war ab 2002 das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West in 16 Pilotstädten vorausgegangen.





## 4 Programmanalyse

Dieser Analyseschritt hat das Ziel, die bisherige Programmentwicklung, die Beteiligung der Länder sowie wesentliche Strukturmerkmale der Umsetzung der Programme Stadtbau Ost und Stadtbau West in den Ländern abzubilden. Dargestellt wird der Stand bis zum Jahr 2014, die Umsetzung auf Länderebene sowie die im Verlauf erkennbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Programme. In diesem Zusammenhang werden auch erste Befunde zu einzelnen Handlungsfeldern benannt, die für das Verständnis der bisherigen Programmumsetzung in den Ländern relevant sind.

### Methoden und Datengrundlagen der Programmanalyse

Die Analyse basiert vorrangig auf folgenden Daten- und Informationsquellen:

- Verwaltungsvereinbarungen zur Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder zu den Programmzielen und förderungsfähigen Maßnahmen,
- Richtlinien der Länder zur Städtebauförderung sowie weiteren Dokumenten zur Umsetzung der Programme auf Länderebene,
- Städtebauförderungsdatenbank mit Informationen zu den Finanzhilfen des Bundes.

Vertiefend wurden Expertengespräche mit Vertretungen der zuständigen Länderministerien sowie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft geführt, um zusätzliche, vor allem qualitative Erkenntnisse zum Programmverlauf zu erhalten. Als weitere Quellen wurden die Ergebnisse der Zwischenevaluierungen sowie die Statusberichte der Bundestransferstellen, der Bundesländer-Bericht zum Programm Stadtbau Ost aus dem Jahr 2012 und der Bericht „10 Jahre Stadtbau West“ (2014) herangezogen.

### 4.1 Programmkonstruktion, Programmbereiche und Fördergegenstände

Die räumliche Planung und Steuerung in Deutschland war es lange Zeit gewohnt, sich mit Wachstumsprozessen auseinanderzusetzen. Spätestens Ende der 1990er Jahre zeichnete sich jedoch ein notwendiger Para-

digmenwechsel ab. Die sich vollziehenden grundlegenden strukturellen Veränderungen wurden nicht nur wahrnehmbarer, sondern begannen sich, zunächst vor allem im Osten, zunehmend aber auch in einzelnen Regionen im Westen Deutschlands, massiv städtebaulich und wohnungswirtschaftlich auszuwirken. Diese Entwicklungen besser zu steuern und Stadtstrukturen so anzupassen, dass sie zukunftsfähig bleiben oder werden, ist deshalb unter dem Begriff Stadtbau zu einer der zentralen Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik geworden.

### Ziele und Maßnahmen des Stadtbbaus

Stadtbau ist seit 2002 fester Bestandteil der Städtebauförderung des Bundes, zunächst durch das Programm „Stadtbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ und dann 2004 erweitert durch das Programm „Stadtbau West“. Seit 2004 ist der Stadtbau im Baugesetzbuch (BauGB §§ 171a-d) verankert. Im Jahr 2011 gab es eine Novellierung des BauGB, mit der Maßnahmen zu Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgabe des Stadtbbaus aufgenommen wurden.

Im BauGB sind die Ziele von Stadtbaumaßnahmen wie folgt definiert:

„(2) Stadtbaumaßnahmen sind Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist oder wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden.

(3) Stadtbaumaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen insbesondere dazu beitragen, dass

1. die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst wird,
2. die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert werden,

3. innerstädtische Bereiche gestärkt werden,
4. nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden,
5. einer anderen Nutzung nicht zuführbare bauliche Anlagen zurückgebaut werden,
6. brachliegende oder freigelegte Flächen einer nachhaltigen, insbesondere dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienenden städtebaulichen Entwicklung oder einer mit dieser verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden,
7. innerstädtische Altbaubestände nachhaltig erhalten werden.<sup>72</sup>

#### Fördergegenstände des Stadtumbaus

Der Bund stellt den Ländern für den Stadtumbau im Rahmen der Städtebauförderung Finanzhilfen gemäß Artikel 104b Grundgesetz bereit. Grundlage dafür bilden die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder (VV Städtebauförderung).

Seit 2008 beinhaltet die VV Städtebauförderung einen gemeinsamen Abschnitt Stadtumbau für beide Programme, der 2015 inhaltlich ergänzt wurde. Danach können Stadtumbaumittel „insbesondere eingesetzt werden für:

- die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte,
- die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,
- die Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen,
- die Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung,
- die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes. Dazu gehört auch die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z.B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden,
- die Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- die Umsetzung von Grün- und Freiräu-

men sowie Maßnahmen der Barrierearmut bzw. -freiheit,

- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- den Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur – für den Rückbau von Wohnungen in den neuen Ländern gilt zusätzlich Artikel 6 Absatz 2,
- die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern (auch „Tag der Städtebauförderung“), Leistungen von Beauftragten.<sup>73</sup>

Neu ab 2015 ist, dass Maßnahmen zur Gestaltung von Grün- und Freiräumen explizit als Fördergegenstände ausgewiesen sind. Dies steht vor allem im Kontext mit den zu verstärkenden Anstrengungen der Kommunen, Stadtumbau mit Maßnahmen zu Klimaschutz und vor allem Klimaanpassung zu verbinden. Zum erweiterten Förderspektrum gehört, auch durch Stadtumbaumaßnahmen zu mehr Barrierearmut oder -freiheit beizutragen. Angesichts der demografischen Entwicklungen ist dies bedeutsam und notwendig und bekommt nun auch im Stadtumbau noch mehr Gewicht. Gleichzeitig werden damit weitere Voraussetzungen geschaffen, die Nutzungsvielfalt in den Stadtquartieren insgesamt und die infrastrukturellen Angebote, insbesondere für Kinder, Familien und ältere Menschen, zu verbessern. Auch die Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten werden als Fördergegenstände herausgehoben. Damit wird der Stadtumbau nicht nur weitere Impulse erhalten, sondern es werden auch die häufig sehr intensiven Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren noch stärker gefördert.<sup>74</sup>

#### Fördervoraussetzungen und Finanzierung des Stadtumbaus

Der Stadtumbau wird grundsätzlich als städtebauliche Gesamtmaßnahme gefördert. Voraussetzung dafür ist „ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind (§ 171b BauGB). Sofern dieses Entwicklungskonzept gesamtstädtische Belange nicht beinhaltet, ist es in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon ab-

<sup>72</sup>  
Vgl. § 171a Abs. 3 BauGB

<sup>73</sup>  
VV Städtebauförderung 2015 vom 18.12.2014/18.04.2015, Artikel 5.

<sup>74</sup>  
Vgl. ebenda.

zuleiten, die Aktualität des Konzeptes ist sicherzustellen.“<sup>75</sup> Die Erarbeitung und Fortschreibung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Fördertatbestände in Vorbereitung und Umsetzung von Gesamtmaßnahmen sind förderfähig.<sup>76</sup>

Zu den Fördervoraussetzungen gehört ebenfalls, dass ein Fördergebiet räumlich abzugrenzen ist. Diese räumliche Festlegung erfolgt als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB oder als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB bzw. als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB.<sup>77</sup>

Grundsätzlich beteiligen sich Bund, Länder und Kommunen jeweils zu einem Drittel an der Förderung, teilweise – je nach Haushaltslage der Kommunen – erhöhen oder verringern einige Länder die Anteile, die die beteiligten Kommunen aufzubringen haben. Im Falle besonderer Haushaltsnotlagen von Kommunen können im Einzelfall die durch „geförderte Eigentümer“ eingesetzten Mittel als Eigenanteil der Kommune gewertet werden. Der von der Kommune selbst zu erbringende Eigenanteil muss aber mindestens 10 % der förderfähigen Kosten betragen.<sup>78</sup> Hinsichtlich der Finanzierungsbeteiligung des Bundes und der Länder können die Länder mit der VV Städtebauförderung 2015 „bei der Förderung von Maßnahmen in Gemeinden in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage bis zu 12,5 v.H. ihrer Bundesfinanzhilfen zu einem jeweiligen Bundes- und Landesanteil von bis zu 40 v.H. der förderfähigen Kosten einsetzen. Der kommunale Eigenanteil kann in diesen Fällen auf bis zu 20 v.H. abgesenkt werden. Die Einstufung der Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage erfolgt nach jeweiligem Landesrecht.“<sup>79</sup>

### Überlagerungen und Mittelbündelungen

Zur länderspezifischen Fördersystematik gehört u.a., ob die Überlagerung von Fördergebieten unterschiedlicher Städtebauförderungsprogramme möglich ist oder nicht. Eine Bündelung von Mitteln aus dem Stadtumbau mit Fördermitteln aus anderen Programmen wird in einigen Ländern praktiziert, in anderen wiederum ausgeschlossen. In manchen Ländern besteht eine besonders ausgeprägte Verbindung von Städtebauförderung und Wohnraumförderung. Teilweise gibt es spezielle Landesprogramme und Landesinitiativen, die in engem Zusammenhang mit dem Stadtumbau stehen.

### Monitoring und Wirkungsbeobachtung in den Stadtumbauprogrammen

In der überwiegenden bisherigen Laufzeit der Stadtumbau-Programme gab es kein einheitliches Monitoring-System auf Bundesebene, sodass die Länder und teils auch Kommunen Ansätze entwickelt haben, den Stadtumbau zu beobachten und Entwicklungen zu analysieren und zu bewerten. Inzwischen hat der Bund aber 2014 nach einer Testphase das Elektronische Monitoring (eMo) für die Städtebauförderung eingeführt, in das auch die beiden Stadtumbauprogramme einbezogen sind. Ziel des Monitorings auf Bundesebene sind „nicht Bewertungen einzelner städtebaulicher Gesamtmaßnahmen auf der kommunalen Ebene vor Ort, sondern allein Aussagen auf Programmebene“.<sup>80</sup> Das BBSR wird die erhobenen Monitoring-Daten künftig jährlich auswerten und den Landesministerien die Daten des jeweiligen Landes für eigene Auswertungen zur Verfügung stellen.<sup>81</sup>

### Begleitforschung zu den Stadtumbauprogrammen

Der Bund hat die Umsetzung der Stadtumbauprogramme von Beginn an begleitet. Im Jahr 2004 wurde die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost und im Jahr 2008 die Bundestransferstelle Stadtumbau West eingerichtet.

Aufgabe der Bundestransferstellen ist es, Informationen und Wissen über die Umsetzung der Programme zu sammeln, eigene Informationsunterlagen zu erarbeiten und für die Öffentlichkeit aufzubereiten. Tätigkeitsfelder der Bundestransferstellen sind die Bereitstellung eines Internetangebotes zur Programmumsetzung, die Herausgabe eines regelmäßig erscheinenden Newsletters, die Konzipierung und Umsetzung von themenbezogenen Transferveranstaltungen sowie die Veröffentlichung von Forschungsberichten zu Stand und Bilanz der jeweiligen Programmumsetzungen, von Sonderberichten zu einzelnen Schwerpunktthemen und von kommunalen Stadtumbauerfahrungen als Praxisbeispiele.<sup>82</sup> Seit 2009 widmeten sich die Transferstellen – neben programmbezogenen Veranstaltungen – in inzwischen sechs gemeinsamen Transferveranstaltungen verstärkt Fragestellungen und Themen, die durchaus für beide Programme besondere Relevanz haben, so zu rechtlichen Aspekten, zu Großsiedlungen, zu Freiräumen, Mittelbündelungen, Im-

<sup>75</sup> Ebenda.

<sup>76</sup> In Niedersachsen ist bisher allein die Fortschreibung förderfähig.

<sup>77</sup> VV Städtebauförderung 2015, Artikel 5.

<sup>78</sup> VV Städtebauförderung 2015, Artikel 2.

<sup>79</sup> Ebenda.

<sup>80</sup> BBSR (2014): Monitoring der Städtebauförderung, Dokumentation des Werkstattgesprächs am 24. Juni 2014 in Essen, S. 5.

<sup>81</sup> BMUB (2014): Nutzerhandbuch Elektronisches Monitoring, Berlin.

<sup>82</sup> Vgl. BMUB, Städtebauförderung, Begleitforschung Stadtumbau West sowie Begleitforschung Stadtumbau Ost.

pulsprojekten und dem Umbau sozialer Infrastruktur. Ihre Kompetenzen hinsichtlich der Gestaltung und Umsetzung der Stadtumbauprogramme sind anerkannt.

### Das Programm Stadtumbau Ost

Wie insgesamt in Deutschland wurde auch in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zunächst auf eine wachsende und veränderte Wohnungsnachfrage reagiert. Die Ausrichtung der Wohnungspolitik der DDR auf Neubau von Wohnungen in industriell gefertigter Plattenbauweise bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Altbaubestände und der auch zum Ende der DDR noch vorhandene Wohnungsengpass hatten bis Anfang der 1990er Jahre dazu geführt, dass die Nachfrage das Angebot überstieg und gleichzeitig im Altbaubestand ein erheblicher Wohnungsleerstand in unbewohnbaren Gebäuden und Wohnungen herrschte. Mit verschiedenen Förderprogrammen und steuerlichen Anreizen wurde seitens der Politik ein Investitionsboom sowohl in Sanierung und Modernisierung der Bestände als auch im Neubau ausgelöst. So entstanden in der Zeit von 1991 bis 1999 fast 700.000 Wohnungen, davon rund 42 % in Ein- und Zweifamilienhäusern.<sup>83</sup> Die Wohnraumversorgung verbesserte sich dadurch sowohl quantitativ als auch qualitativ, allerdings entstanden zunehmend auch weitere Leerstände, die sich durch massive Abwanderungen verstärkten. Die Politik reagierte auf diese Entwicklungen 1998 mit der Einberufung einer Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“. Die Expertenkommission kam zu dem Schluss, dass es künftig wichtig wird, auch Schrumpfungsprozesse zu steuern, wofür die Städte und Gemeinden jedoch die finanzielle und gesetzgeberische Unterstützung von Bund und Ländern benötigen.<sup>84</sup>

2001 wurde daraufhin das Programm Stadtumbau Ost beschlossen und in die Bundesländer-Städtebauförderung mit dem Ziel implementiert, eine nachhaltige Stadtentwicklung in den ostdeutschen Ländern zu initiieren, dabei Innenstädte zu revitalisieren und Funktionsverlusten der Städte sowie einer Zersiedlung im Umland entgegen zu wirken. Dazu gehörte vor allem, einerseits den Angebotsüberhang an Wohnraum zurückzubauen und andererseits die Innenstädte und die vom Rückbau betroffenen Stadtquartiere aufzuwerten. Städte-

bauliche und wohnungswirtschaftliche Aspekte wurden eng miteinander verbunden, da der sich enorm ausbreitende Wohnungsleerstand bei einem großen Teil der kommunalen Wohnungsunternehmen wie auch bei Wohnungsgenossenschaften zu dramatischen Erlösausfällen führte, die sie – verstärkt durch zu tilgende Altschulden – an den Rand ihrer Existenzfähigkeit brachten.

### Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage

Um Stadtumbaumaßnahmen in eine langfristige und vor allem gesamtstädtische Strategie einzubinden, wurde mit dem Programm Stadtumbau Ost erstmals die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten als Voraussetzung für die Städtebauförderung definiert.<sup>85</sup> Zur Erarbeitung dieser Konzepte – damals oft auch Stadtumbaukonzepte genannt – wurde ein Wettbewerb ausgelobt, an dem sich 259 ostdeutsche Kommunen und Berlin mit zehn Stadtteilen beteiligten.<sup>86</sup> Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte sind seitdem zum festen Bestandteil der Städtebauförderung geworden.

### Auswahl der Programmgemeinden

Mit Programmstart sollten „vorrangig Gemeinden berücksichtigt werden,

- die ein mit den Wohnungseigentümern abgestimmtes integriertes Stadtentwicklungskonzept, namentlich zur Wohnungsbedarfsentwicklung, erstellt haben und sich zu dessen zügiger Umsetzung verpflichten,
- in denen sich Wohnungseigentümer im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts auf ein Rückbaukonzept geeinigt haben und bereit sind, sich mit eigenen Mitteln an den Rückbaukosten zu beteiligen,
- die, soweit sachlich geboten, mit ihren Umlandgemeinden ein abgestimmtes Baulandentwicklungs- und Rückbaukonzept erarbeitet haben.“<sup>87</sup>

### Programmbereiche

Das Programm Stadtumbau Ost hatte zunächst eine Laufzeit von 2002 bis 2009. Nach einer Zwischenevaluierung 2008 wurde beschlossen, es bis 2016 als eigenständiges Städtebauförderungsprogramm fortzuführen.<sup>88</sup> Vielfach wird dieser Zeitraum ab etwa 2009/2010 bis heute als die zweite Phase des Programms bezeichnet. Von Beginn an war das Programm Stadtumbau Ost als „lernendes Programm“ an-

<sup>83</sup> BMVBW (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, S.10.

<sup>84</sup> Ebenda, S. 8.

<sup>85</sup> Vgl. VV Städtebauförderung 2002.

<sup>86</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 11.

<sup>87</sup> VV Städtebauförderung 2002, Artikel 2.

<sup>88</sup> BMVBS (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis, 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, S. 8f.



gelegt, denn zur Steuerung so komplexer Schrumpfungsprozesse und zum Abbau des sich ausweitenden Wohnungsleerstands gab es bis dato kaum Erfahrungen. So erfolgten innerhalb der ersten Programmphase mehrfach Anpassungen an veränderte Anforderungen.<sup>89</sup>

Zentrale Programmbereiche sind seit 2002 die Aufwertung von Stadtquartieren sowie der Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen und Gebäude. In den ersten Programmjahren wurde der Programmbereich Rückbau leerstehender Wohnungen von den Ländern stärker genutzt. Dennoch bildeten Aufwertungsmaßnahmen auch in diesen ersten Programmjahren einen wesentlichen Bestandteil des Stadtumbaus Ost. Der räumliche Schwerpunkt lag bei den großen Wohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbestandes (1950er bis 1980er Jahre), dieser hatte im Jahr 1998 einen Anteil von immerhin einem Drittel am Gesamtwohnungsbestand in Ostdeutschland<sup>90</sup>. 2002/2003 war außerdem ein festgelegter Teil der bereitgestellten Finanzhilfen des Bundes für den Stadtumbau zudem für die Förderung von Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen von neu erworbenem und selbst zu nutzendem Wohneigentum in innerstädtischen Altbauquartieren bestimmt.<sup>91</sup>

Spätestens ab 2005 setzte in den Ländern die stärkere Fokussierung auf die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen ein, um eine Stabilisierung der zu erhaltenden Stadtquartiere zu erreichen. Die Maßnahmen konzentrierten sich vor allem auf die Aufwertung öffentlicher Räume, insbesondere zentrale Plätze sowie Grün- und Freiflächen.<sup>92</sup> Gleichzeitig verlagerte sich der räumliche Fokus zunehmend auf innerstädtische Altbauquartiere.

Aufgrund des zunehmenden Leerstands in Altbauten wurde 2005 der Programmbereich zur Sicherung von Altbauten eingeführt und dieser 2010 mit der Möglichkeit der über die Sicherung hinausgehenden Sanierung sowie des Erwerbs von Altbauten durch die Städte und Gemeinden zum Zweck der Sanierung und Sicherung (hier im Folgenden kurz Sanierung und Sicherung von Altbauten genannt) erweitert und so jene Instrumente und Anreize gestärkt, die darauf hinwirken, Wohnungsunternehmen und private Eigentümer in kleinteiligen Strukturen intensiver am Stadtumbau zu beteiligen.<sup>93</sup> Die Kommunen und Eigentümer wurden damit in die Lage versetzt,

dem Verfall historisch wertvoller oder das Stadtbild prägender Altbauten (Baujahre bis 1949) noch besser entgegenzuwirken.

2006 folgte mit dem Programmbereich Rückführung der städtischen Infrastruktur eine weitere Ergänzung, denn die gravierenden Einwohnerverluste führten zu geringeren Auslastungen der Infrastrukturen und erzeugten zusätzlichen Stadtumbaubedarf. Dieser war zunächst durch Nachfragerückgänge und steigenden Leerstand in den Einrichtungen für die Kinderbetreuung erkennbar, was sich anschließend in den Schulen fortsetzte. Städtische Infrastrukturen anzupassen, bedeutete aber zugleich auch, die Angebotsstrukturen angesichts der demografischen Veränderungen bedarfsgerechter zu gestalten und langfristige Standorte zu sichern. Parallel dazu war davon auszugehen, dass auch die technischen und verkehrlichen Infrastrukturen weniger ausgelastet sind, sodass sich für die vor allem leitungsgebundene technische Infrastruktur ein Anpassungsbedarf abzeichnete.

#### Besondere Förderbestimmungen im Programm Stadtumbau Ost

Den außerordentlichen Herausforderungen, die mit dem Stadtumbau in Ostdeutschland verbunden sind, wurde im Programmverlauf durch besondere Förderregelungen entsprochen. Dazu gehörte seit Programmstart die Förderung des Rückbaus von höchstens 50 % der förderfähigen Kosten durch den Bund und zu gleichem Anteil durch das Land, sodass kein kommunaler Eigenanteil für den Rückbau zu erbringen war. Mindestens die Hälfte der Bundesmittel sollte zunächst in die Leerstands-beseitigung, also den Rückbau von Wohnungen, fließen.<sup>94</sup> Seit der VV Städtebauförderung 2007 soll mindestens die Hälfte der Mittel für die Aufwertung genutzt werden. Die besonderen Regelungen für den Stadtumbau Ost beinhalten genaue Vorgaben zum Einsatz von Mitteln des Rückbaus von Wohngebäuden. Gefördert werden Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen, die unmittelbaren Abrisskosten sowie die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, insbesondere die Begrünung der Abrissflächen. Für den Rückbau von Wohnungen wird ein Zuschuss gewährt, der sich nach Quadratmetern je rückgebauter Wohnfläche bemisst. Der Bund übernimmt dabei aktuell bis zu 35 Euro pro Quadratmeter.<sup>95</sup> Ausdrücklich hervorgehoben ist, dass der Rückbau von Vorderhäu-

<sup>89</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost.

<sup>90</sup> Vgl. BMVBW (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Bericht der Kommission, S. 18.

<sup>91</sup> Vgl. VV Städtebauförderung 2002, Artikel 2.

<sup>92</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 32; BMVBS (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis, 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, S. 11ff.

<sup>93</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>94</sup> VV Städtebauförderung 2002, Artikel 3.

<sup>95</sup> VV Städtebauförderung 2015, Artikel 6.

sern von vor 1919 errichteten Gebäuden oder anderen stadtbildprägenden Gebäuden nicht förderfähig ist. Ausgenommen hiervon können Gebäude sein, wenn auf der Grundlage eines „städtebaulichen Konzeptes aus Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen ein Beitrag zur Stadterhaltung geleistet wird.“<sup>96</sup> Denkmalgeschützte Gebäude sind grundsätzlich vom Rückbau ausgenommen.

Von großer Bedeutung für den erfolgreichen Programmverlauf war, dass der Rückbau leerstehender Wohnungen im gleichnamigen Programmbereich durch Wohnungsunternehmen, ganz überwiegend kommunale Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften, verknüpft werden konnte mit einer Entlastung von Altschulden gemäß Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG), vorausgesetzt der Leerstand betrug mindestens 15 %. Gewährt wurde eine Altschuldenhilfe bis zu 70 Euro pro Quadratmeter je abgerissener Wohnung. Diese mögliche Entlastung war zuerst bis 2010 befristet, die Vollzugsfrist wurde nochmals bis 2013 verlängert. Ein Großteil der Rückbauten erfolgte schon bis 2008, wobei insgesamt für über 80 % der Wohnungsrückbauten eine Altschuldenentlastung gewährt wurde.<sup>97</sup>

Auch für den Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten gilt, dass der Bundesanteil höchstens 50 % des Förderaufwandes beträgt und sich die Länder in mindestens gleicher Höhe beteiligen, auch hier sind die Kommunen vom Eigenanteil befreit.<sup>98</sup> Ähnliches trifft für die Förderung im Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur zu. Zu deren Förderung übernimmt der Bund maximal 50 % des Förderaufwandes; „der Bundesanteil am Zuschuss zu den Gesamtkosten der Vorhaben beträgt höchstens 25 v.H. Kosten des unvermeidbaren Rückbaus oder der Herichtung eines Gebäudes der sozialen Infrastruktur für eine neue Nutzung können mit einem Bundesanteil an den Gesamtkosten des Vorhabens von bis zu 45 v.H. gefördert werden.“<sup>99</sup>

An der Finanzierung von Maßnahmen im Programmbereich Aufwertung sind Bund, Land und Kommune in der Regel jeweils mit einem Drittel beteiligt. Generell ist auf Landesebene mindestens die Hälfte der Bundesfinanzhilfen zur Förderung der Aufwertung von Stadtquartieren einzusetzen. Dabei können die Länder Maßnahmen zur

Sanierung und Sicherung von Altbauten und auch die Rückführung städtischer Infrastruktur als Aufwertungsmaßnahmen anrechnen.

Der Anteil eingesetzter Bundesmittel für Maßnahmen zur Sanierung und Sicherung von Altbauten und zur Rückführung der städtischen Infrastruktur darf insgesamt 30 % der Bundesmittel nicht übersteigen.

Die jeweiligen Landesprogramme müssen für die Gesamtmaßnahmen gesondert ausweisen, welche Bundesmittel für die Programmbereiche Aufwertung, Rückbau von Wohnungen, Rückführung städtischer Infrastruktur sowie Sanierung und Sicherung von Altbauten eingesetzt werden.<sup>100</sup>

#### Monitoring des Programms Stadtumbau Ost

Fast alle ostdeutschen Länder verfügen über ein laufendes indikatorenbasiertes Beobachtungssystem. Ein landesweites Monitoring haben Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern entwickelt. In Sachsen – ohne landesweites Monitoring – erfolgt ein Wohnungsbaumonitoring durch die Sächsische Aufbaubank.

#### Das Programm Stadtumbau West

In den westdeutschen Ländern rückten Schrumpfungsprozesse erst zeitversetzt in den Blick der Stadtentwicklungspolitik, obwohl der demografische Wandel sich schon seit den 1970er Jahren abzeichnen begann<sup>101</sup> und einige Regionen stark von wirtschaftlichem Strukturwandel und arbeitsmarktbedingten Wanderungsverlusten betroffen waren.<sup>102</sup> Durch die Wiedervereinigung und die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa profitierten viele Kommunen von Zuwanderung und wirtschaftlichem Aufschwung, sodass die öffentliche Aufmerksamkeit auf die damit verbundenen neuen Wachstumspotenziale gelenkt wurde.<sup>103</sup>

Während Schrumpfungsprozesse in Ostdeutschland ein relativ flächendeckendes Problem darstellen, vollzieht sich die Entwicklung in Westdeutschland räumlich stark differenziert. Wachsenden Metropolregionen stehen stagnierende und schrumpfende Städte und Gemeinden gegenüber. In den westdeutschen wie in den ostdeutschen Städten sind unterschiedlich ausgeprägte städtebauliche Problemlagen als Folge von Funktionsverlusten und einer allgemeinen Investitionsschwäche entstan-

<sup>96</sup> VV Städtebauförderung 2015, Artikel 6.

<sup>97</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 24.

<sup>98</sup> VV Städtebauförderung 2015, Artikel 2.

<sup>99</sup> Ebenda.

<sup>100</sup> Ebenda, Artikel 6.

<sup>101</sup> Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.) (2013): Datenreport 2013, Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>102</sup> Vgl. z.B. für den Schiffbau: Giese, E./Mossig, I./Schröder, H. (2011): Globalisierung der Wirtschaft, Eine wirtschaftsgeographische Einführung.

<sup>103</sup> Müller, B. (2004): Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht, S. 5-13.



den, denen man durch Stadtumbaumaßnahmen begegnet. Neben wohnungswirtschaftlichen Handlungsbedarfen ergeben sich weitere Herausforderungen, insbesondere aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel und dem Verlust von Arbeitsplätzen. Diese betreffen zum einen den Umgang mit Brachflächen, die durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, die Privatisierung ehemaliger staatlicher Unternehmen sowie nach Abzug der alliierten Truppen und der Schließung von Bundeswehrstandorten entstanden sind. Zum anderen sind städtebauliche Funktionsverluste von Stadt(teil)zentren und Ortskernen als Folge von Schrumpfung und Umstrukturierungen im Einzelhandel zu bewältigen.<sup>104</sup> Eine erhebliche Bedeutung für das Programm Stadtumbau West haben auch städtebauliche Problemlagen als Folge zurückliegender städtebaulicher Überformungen, so u.a. unmaßstäbliche Gebäude, Straßenräume und Plätze sowie nicht mehr zeitgemäß gestaltete öffentliche Räume. Die besonders stark betroffenen Städte zeigten hier offensichtliche städtebauliche Problemlagen, die insgesamt zu einer Destabilisierung der Stadtstruktur – zumindest in räumlichen Teilbereichen – führen. Mit dem Programm Stadtumbau West galt es, diesen städtebaulichen Missständen zu begegnen und damit auch das jeweilige städtische Gefüge wieder zu stabilisieren.

Vor diesem Hintergrund wurde 2002 zunächst ein ExWoSt-Forschungsfeld zum Stadtumbau in den westdeutschen Ländern und Berlin West ins Leben gerufen. Die dabei in den 16 Pilotstädten gewonnenen Erfahrungen trugen wesentlich zur Ausgestaltung des 2004 aufgelegten Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West bei, das dem differenzierten Handlungsbedarf in westdeutschen Kommunen Rechnung trägt.<sup>105</sup>

### Vielfalt an Zielen und Handlungsfeldern

Ziele des Programms Stadtumbau West sind, die Siedlungsstrukturen an die Erfordernisse der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt zu verbessern, innerstädtische Bereiche zu stärken, nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zuzuführen oder rückzubauen und freigelegte Flächen in eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu überführen sowie inner-

städtische Altbaubestände zu erhalten.<sup>106</sup> Wie bei allen Städtebauförderungsprogrammen sind auch im Stadtumbau West geplante Gesamtmaßnahmen auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts förderfähig.

Seit seinem Start zielt das Programm durch eine enge Wechselwirkung von Aufwertungs- und notwendigen Rückbau- bzw. Anpassungsmaßnahmen darauf, durch öffentliche und private Investitionen nachhaltige städtebauliche Strukturen zu schaffen. Als wesentliche Handlungsfelder erwiesen sich im Programmverlauf die Revitalisierung von Brachen, die funktionale Stärkung von Innenstädten und Ortskernen sowie die bedarfsgerechte Anpassung von Wohnquartieren.<sup>107</sup> Die Umsetzung in den einzelnen Handlungsfeldern umfasst das breite Spektrum im Rahmen von Maßnahmen der Städtebauförderung. Neben der Umnutzung und Qualifizierung nicht mehr bedarfsgerechter baulicher Anlagen unterschiedlicher Maßstabsebenen werden zahlreiche Einzelvorhaben zur Aufwertung des öffentlichen Raums und der Infrastruktur gefördert. Der Rückbau von Wohngebäuden konzentriert sich vor allem auf Großsiedlungen, sonstige bedeutsame Wohnstandorte oder städtebauliche und wohnungswirtschaftlich problematische Gebäude in verschiedenen Quartierszusammenhängen. Die Aufwertung der Wohnsiedlungen und innerstädtischen Quartiere erfolgt mit unterschiedlichen Instrumenten, vor allem durch die Verbesserung des Wohnumfeldes in den Quartieren, aber auch durch direkte Zuschüsse, z.B. an Einzeleigentümer im Rahmen von Anreizprogrammen. Mit Blick auf die Fördergegenstände ist festzustellen, dass das Programm Stadtumbau West in seinem inhaltlichen Profil seit seinem Start 2004 mit den festgelegten Förderbereichen nahezu unverändert blieb.

Im Vergleich zum Stadtumbau Ost hat Stadtumbau West eine stärker präventive Funktion und soll es den Kommunen ermöglichen, sich frühzeitig und strategisch dem Strukturwandel zu stellen. Diese präventive Zielrichtung wurde erstmals im Stadtumbau West formuliert, gilt jedoch inzwischen für den gesamten Stadtumbau. 2012 wurde eine Zwischenevaluierung des Programms durchgeführt. Als Ergebnis konnte dem Programm große Wirksamkeit attestiert werden, die auch daraus resultiert, dass es aufgrund seiner Konst-

<sup>104</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 60ff.

<sup>105</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West.

<sup>106</sup> Verwaltungsvereinbarung zur Ergänzung der VV Städtebauförderung 2004 vom 21. Juni 2004/26. August 2004 [Ergänzungs-VV Städtebauförderung 2004] vom 15. Juli 2004/15. September 2004.

<sup>107</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms; BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West.

ruktion eine hohe Flexibilität aufweist und so den unterschiedlichen Problemlagen und Herausforderungen auf kommunaler Ebene gerecht wird.<sup>108</sup>

Auch vom Stadtumbau West gingen wichtige strategische und instrumentelle Impulse für die Stadtentwicklung aus. Dazu gehört, dass aufgrund der Erfahrungen aus der Programmumsetzung auf Initiative von Bremen und Nordrhein-Westfalen eine Novellierung des Rückbaugesetzes im BauGB (§ 179) erfolgte. „Außerdem erfolgte eine Erleichterung der Ausübung des Vorkaufsrechtes, indem das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde zugunsten Dritter erweitert wurde (§ 27a Abs. 1 Nr. 1 BauGB).“<sup>109</sup>

### Monitoring im Stadtumbau West

Nur einzelne Länder haben ein landesweites Stadtumbau-Monitoring durchgeführt oder Programmwirkungen übergreifend ausgewertet, dazu gehören Hamburg, Hessen und Bayern. In Bremen erfolgt eine Beobachtung vor allem mit wohnungswirtschaftlicher Schwerpunktsetzung. In einem Teil der Länder wird ein Monitoring der einzelnen Programmkommunen gefördert und unterstützt bzw. empfohlen, es aufzubauen, so in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein. Rheinland-Pfalz und das Saarland, die bislang keine eigene Evaluierung durchführten, wollen künftig das Bundessystem nutzen.

**Abbildung 48: Ministerien, Förderrichtlinien und Arbeitshilfen auf Länderebene**

Bundesland	Zuständiges Landesministerium	Städtebauförderungsrichtlinie Ergänzende Dokumente/Arbeitshilfen
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	Städtebauförderungsrichtlinie des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg: StBauFR 2009 – Fortschreibung 2012, Amtsblatt Brandenburg Nr. 42 vom 24.10.2012 Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg: Dynamische Arbeitshilfe zur Städtebauförderungsrichtlinie des StBauFR 2009 – Fortschreibung 2012
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	Städtebauförderrichtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StBauFR), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung vom 20. Oktober 2011 – VIII 320 - 513.1.08 – VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 213 – 8 Rückbau Richtlinien-Stadtumbau Ost – RückbauRL M-V, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung vom 23. August 2011 – VIII 330 - 514.2.13 (AmtsBl. M-V 2011 S. 561)
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium des Innern	Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung vom 20. August 2009 (SächsABl. S. 1467), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 1. Dezember 2015 (SächsABl.SDr. S. S 348) Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Programmjahre der Städtebauförderung – Programmjahr 2015, vom 11. November 2014
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung in Sachsen-Anhalt (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFRL) RdErl. des MLV vom 25.11.2014
Thüringen	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	Richtlinie zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (Thüringer Städtebauförderungsrichtlinie-ThStBauFR) vom 17. Dezember 2015, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 03/2016 vom 18. Januar 2016
Berlin	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt	Verwaltungsvorschrift „Zukunftsinitiative Stadtteil II EFRE“ (VV ZIS II EFRE 2014) vom 22. Mai 2014 Ausführungsvorschriften über die Finanzierung der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen (AV-Stadterneuerung 2014)
Baden-Württemberg	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR) vom 23. September 2013
Bayern	Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde	Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR 2007) vom 8. Dezember 2006, geändert durch Bek. vom 22. Oktober 2010 Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2007): Stadtumbau West Hinweise zur Programmdurchführung. Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt 6, München
Bremen	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Landesprogramm Städtebauförderung 2014

<sup>108</sup>  
Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms.

<sup>109</sup>  
BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West, S. 11.

Fortsetzung Abbildung 48

Bundesland	Zuständiges Landesministerium	Städtebauförderungsrichtlinie Ergänzende Dokumente/Arbeitshilfen
Hamburg	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	Förderrichtlinien für Maßnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung vom 1. Februar 2013 Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Globalrichtlinie Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Hamburg Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.) (2013): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung RISE. Leitfaden für die Praxis, Hamburg
Hessen	Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung – RiLiSE vom 1. Juli 2008 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2009): Stadtumbau in Hessen. Leitlinien zum Förderprogramm vom Oktober 2009, Wiesbaden
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinie - R-StBauF) vom 17. November 2015
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008) vom 22. Oktober 2008 Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2007): Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen. Projekte, Ansätze, Erfahrungen, Düsseldorf
Rheinland-Pfalz	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz	Förderung der Städtebaulichen Erneuerung (VV-STBauE) vom 22. März 2011
Saarland	Ministerium für Inneres und Sport	Städtebauförderungsverwaltungsvorschrift (StBauFVwV) vom 25. Januar 2005, Änderung der Städtebauförderungsverwaltungsvorschrift vom 30. Oktober 2012, Bekanntmachung von Grundsätzen zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils vom 3. August 2009 Ministerium für Umwelt im Saarland (o.J.): Stadterneuerung im Saarland, Saarbrücken Ministerium für Umwelt und Ministerium für Inneres und Sport im Saarland (Hrsg.) (2008): Integrierte Gemeindeentwicklungskonzepte. Leitfaden für Städte und Gemeinden im Saarland, Saarbrücken
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten	Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein StBauFR SH 2015 vom 1. Januar 2015 Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2004): Merkblatt zum Programm Stadtumbau West 2004 des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

#### 4.2 Länderspezifische Handhabung bei der Umsetzung der Programme

An den Stadtumbauprogrammen beteiligen sich seit 2008 alle Länder. Es gibt länderspezifische Merkmale in der Programmumsetzung, die wesentlich aus den teils unterschiedlichen Problemlagen resultieren, sich aber auch aus den Förderstrategien sowie den jeweiligen Schwerpunkten der Stadtentwicklungspolitik ergeben und sich in deren Fördersystematik und den jeweiligen Förderrichtlinien niederschlagen.

Die Zuständigkeit für den Stadtumbau liegt in den Ländern bei unterschiedlichen Ministerien. Sie geben die Städtebauförderungsrichtlinien heraus sowie gegebenenfalls weitere Arbeitshilfen für die Programmumsetzung.

#### Das Programm Stadtumbau Ost in den Ländern

Alle ostdeutschen Länder hatten sich zum Programmstart mit hohem und wachsendem Wohnungsleerstand auseinanderzusetzen, der – bezogen auf seinen Umfang und die räumliche Verteilung – jedoch unterschiedlich ausgeprägt war. Dennoch überwogen zu Beginn des Programms die Rückbauaktivitäten in allen Ländern, um Wohnungsleerstand abzubauen und Wohnquartiere zu stabilisieren. Seit etwa 2005 verlagerte sich die Programmumsetzung stärker hin zu innerstädtischen Aufwertungen. Für die Umsetzung der Maßnahmen gelten die Förderregelungen zu den einzelnen Programmbereichen (siehe Kapitel 4.1).

## Brandenburg

Programmschwerpunkte: Seit Programmbeginn hat das Land die Mittel in den Programmbereichen Aufwertung und Rückbau ausgeglichen eingesetzt. Im Bereich Aufwertung lag der Förderschwerpunkt in den Programmjahren bis etwa 2007 bei gebäudebezogenen Maßnahmen. Bei einem landesweiten Ausgangsleerstand von 13 % und 14 % in den Programmkommunen im Jahr 2001<sup>110</sup> konzentrierten sich die Rückbauaktivitäten überwiegend in den Plattenbausiedlungen. Mit der zweiten Programmphase seit 2009/2010 wurde die strategische Schwerpunktsetzung auf die Innenstädte verstärkt. Dazu gehörte auch, dass die Kommunen für eine Fortsetzung oder Neuaufnahme ihre Stadtumbaustrategien überprüfen, fortschreiben oder bei Neuaufnahmen schlüssig darstellen mussten. Der Programmbereich Sicherung wurde zunächst nicht genutzt. Ab 2010 wurde dafür der dann erweiterte Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten verstärkt eingesetzt. Voraussetzung dafür ist eine von den Kommunen zu entwickelnde Altbauaktivierungsstrategie mit entsprechend auszuweisenden Prioritäten. In den Fokus rücken dabei in jüngster Zeit die „Wohngebiete im Wandel“, die wichtige Funktionen bei der Wohnraumversorgung erfüllen, aber erhöhten Handlungsbedarf aufweisen. In diesen Quartieren sollen vor allem die innerstädtischen Infrastrukturen und der Einzelhandel gestärkt werden.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Zu Beginn war es im Land Brandenburg Ziel, „die Fördermittel dort zu konzentrieren, wo die Probleme am größten und hohe quantitative Effekte zu erzielen waren.“<sup>111</sup> Daher wurden anfangs vergleichsweise wenige Kommunen mit höherem Mitteleinsatz gefördert. Diese Kommunen liegen vorrangig in den Regionen außerhalb des engeren Verflechtungsraums mit Berlin und erfüllen mehrheitlich eine zentralörtliche Funktion als Mittel- oder Oberzentrum. Insgesamt wurde das Programm bis einschließlich 2014 in 51 Kommunen eingesetzt.

Besonderheiten:

- In Brandenburg wird pro Programmkommune nur eine Gesamtmaßnahme umgesetzt, selbst wenn dazu mehrere Fördergebiete gehören.
- Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung startete 2013 modellhaft

eine Initiative zum Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit Programmkommunen und den dortigen Wohnungsunternehmen. Sie sollen dazu dienen, längerfristige Strategien für den Stadtumbau verlässlich abzustimmen und umzusetzen. Dafür stellt das Land bis 2018 34 Mio. Euro aus der Städtebauförderung sowie 42 Mio. Euro aus der Wohnraumförderung bereit. Erste Vereinbarungen wurden Anfang 2015 mit Eisenhüttenstadt, Frankfurt/Oder, Wittenberge und Wittstock geschlossen (siehe Kapitel 5).

- In Brandenburg wurden 2014 zeitlich befristet Klein- und Mittelstädte aufgenommen, die bisher nicht am Programm Stadtumbau Ost beteiligt waren, um auch dort Rückbauvorhaben zur Leerstandsbehebung zu fördern. Dabei war als Minimum ein Rückbau von mindestens 100 leerstehenden Wohnungen gesetzt.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist möglich.

Monitoring: Das landesübergreifende Monitoring wird jährlich durch das Landesamt für Bauen und Verkehr durchgeführt. Es umfasst eine räumlich differenzierte Wohnungsmarktbeobachtung auf der Basis demografischer Entwicklungen. Monitoring und Wirkungskontrolle sind in den Förderrichtlinien verankert.

Unterstützt wurden und werden die Kommunen durch Strategieentwicklungsberatungen seitens des Landes. Seit 2010 führen Land, Kommunen, Wohnungswirtschaft und Planer gemeinsam einen „Dialog Stadtumbau“ zu den Strategien sowie räumlichen und inhaltlichen Schwerpunkten der aktuellen und künftigen Programmumsetzung.

Dem Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der kommunalen Interessenvertretung dient der „Städtekränz Berlin-Brandenburg“ als ein Zusammenschluss von sechs Brandenburger Stadtumbaukommunen.

## Mecklenburg-Vorpommern

Programmschwerpunkte: Verglichen mit den anderen ostdeutschen Ländern wies Mecklenburg-Vorpommern zu Programmbeginn 2002 landesweit mit insgesamt 12 %<sup>112</sup> einen vergleichsweise geringeren Wohnungsleerstand auf. Daher standen zunächst verstärkt Aufwertungsprozesse

<sup>110</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 41.

<sup>111</sup> Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (MIL) (2009): Dialog Stadtumbau. Bilanz-Herausforderungen-Ausblick, S. 6.

<sup>112</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 44.



vor allem auch in den Plattenbausiedlungen auf der Agenda, denn sie machten einen großen Anteil am Gesamtwohnungsbestand aus. Zugleich konzentrierte sich der Leerstand vor allem in diesen Siedlungen, sodass Rückbau im gesamten Programmverlauf auch vorrangig dort stattfand. Mittel im Bereich Aufwertung wurden vor allem in Mittel- und Oberzentren eingesetzt. Aufgrund des wachsenden Leerstands in den Innenstädten und Ortszentren leitete das Land ab 2004 mit der „Initiative Innenstadt“ einen Strategiewechsel ein.<sup>113</sup> Im Mittelpunkt der Förderung zur Rückführung städtischer Infrastruktur standen Einrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen, vorrangig in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus.<sup>114</sup>

**Beteiligte Regionen und Kommunen:** Räumliche Schwerpunkte sind zentrale Orte nach dem Landesentwicklungsprogramm, die überörtliche Bündelfunktionen haben (Ober-, Mittel- und Grundzentren). Mit den Programmbereichen Rückführung städtischer Infrastruktur und Rückbau sind auch kleine Gemeinden im Stadtumbau. Insgesamt wurden bis einschließlich 2014 Maßnahmen in 151 Kommunen umgesetzt.

**Besonderheiten:**

- Die Förderung des Rückbaus ist in den Rückbaurichtlinien für den Stadtumbau Ost gesondert geregelt.<sup>115</sup>
- Mecklenburg-Vorpommern hat bislang auf den Einsatz von Fördermitteln aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten verzichtet. Vorhaben zur Sicherung und Sanierung von Altbauten werden jedoch mit kommunalem Eigenanteil im Rahmen der Gesamtmaßnahme gefördert.

Eine Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung in einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme ist möglich. Das bedeutet, dass für die konkrete Umsetzung die verfügbaren Mittel aus dem Stadtumbauprogramm mit anderen Mitteln der Städtebauförderung in die Finanzierung von Gesamtmaßnahmen eingehen.

**Monitoring:** In Mecklenburg-Vorpommern liefern die Kommunen in der Regel alle drei Jahre Daten, die dann durch das Land aufbereitet werden. Monitoring und Wirkungskontrolle sind in den Förderrichtlinien verankert.

## Sachsen

**Programmschwerpunkte:** 1998 hatte Sachsen mit 2,238 Mio. Wohnungen den größten Wohnungsbestand und im Jahr 2002 mit landesweit fast 18 %<sup>116</sup> zugleich auch die höchste Leerstandsquote der ostdeutschen Länder.<sup>117</sup> Während daher der Rückbau zur Beseitigung des Wohnungsleerstands in den ersten Programmjahren dominierte, verstärkten sich ab 2008 die Aufwertungsaktivitäten. Mittel zur Aufwertung erhielten vor allem jene Kommunen, die aktiv am Rückbau beteiligt waren. Auch Sachsen partizipiert an der verbesserten Altbauförderung im Programmverlauf und nimmt seit 2005 bzw. 2010 Mittel aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten in Anspruch.

**Beteiligte Regionen und Kommunen:** Ziel war es, möglichst viele sächsische Kommunen in das Programm aufzunehmen, bis 2006 mehrheitlich kleine und mittlere Städte und Gemeinden mit besonders hohem Wohnungsleerstand, ab 2007 Kommunen mit einem Leerstand ab 6 %.<sup>118</sup> Für die dann anstehende „dritte Phase“ des Stadtumbaus werden neue Auswahlkriterien gelten. Künftig sollen zudem ein Leerstand von 8 %, deutliche Bevölkerungsverluste und ein erhöhtes Durchschnittsalter der Bevölkerung ausschlaggebend für eine Programmaufnahme sein. Seit 2009 ist die Raumordnungszentralität wichtiges Förderkriterium, das beibehalten wird. Bis einschließlich 2014 waren 134 Kommunen beteiligt.

**Besonderheiten:**

- Der Freistaat Sachsen unterstützt den Abriss durch zusätzliche Programme: Von 2000 bis 2003 gab es ein eigenes Landesrückbauprogramm, das Wohnungsunternehmen den Abriss sowohl von Platten als auch von Altbauten ermöglichte. 2009, 2010 und 2012 wurden „Modellprojekte im Stadtumbau“ gefördert und Kommunen außerhalb festgelegter Fördergebietskulissen Abrissmittel zur Verfügung gestellt. 2013 wurde daraus das Landesprogramm „Rückbau Wohngebäude“.<sup>119</sup> Ergänzend dazu wurde 2009 das Landesprogramm zur Revitalisierung von Brachflächen aufgelegt, das Stadtumbauegebiete einschließt, jedoch nicht allein auf diese beschränkt ist.<sup>120</sup>

<sup>113</sup> Vgl. ebenda.

<sup>114</sup> Vgl. ebenda, S. 45.

<sup>115</sup> Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Wohnungsmarktstabilisierung durch Rückbau in räumlich festgelegten Fördergebieten (Rückbaurichtlinien-Stadtumbau Ost – RückbauRL M-V) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung vom 23. August 2011 – VIII 330 - 514.2.13 (AmtsBl. M-V 2011 S. 561).

<sup>116</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 47.

<sup>117</sup> Vgl. BMVBW (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Bericht der Kommission, S. 18.

<sup>118</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 38.

<sup>119</sup> Vgl. Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung des Rückbaus von Wohngebäuden (VwV-RückbauWohngebäude) vom 25. Juni 2013.

<sup>120</sup> Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Revitalisierung von Brachflächen (VwV Brachflächenrevitalisierung) vom 10. Februar 2009.

- Der Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur wurde in Sachsen seit dem Programmstart vorrangig genutzt, um die leitungsgebundene Infrastruktur anzupassen. Die soziale Infrastruktur wurde – anders als in den übrigen ostdeutschen Ländern – meist mit Mitteln aus dem Aufwertungsbereich gefördert.<sup>121</sup>

Eine Überlagerung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen ist nicht möglich.

Monitoring: Sachsen hat kein landesweites Monitoring, die Sächsische Aufbaubank führt jedoch ein regelmäßiges Wohnungsbaumonitoring durch. Einzelne sächsische Kommunen, wie z.B. Leipzig, haben ein eigenes Monitoring aufgebaut.

### Sachsen-Anhalt

Programmschwerpunkte: Der Leerstand hatte 2001/2002 in Sachsen-Anhalt mit einer Quote von 17 %<sup>122</sup> ähnlich wie in Sachsen ein dramatisches Ausmaß erreicht. In den ersten fünf Jahren dominierten im Umsetzungsprozess daher Rückbaumaßnahmen leerstehender Wohnungen, Schwerpunkte waren auch dort zunächst die DDR-Wohnungsbestände. Ab 2006/2007 kamen verstärkt Aufwertungsmittel in innerstädtischen Altbauquartieren zum Einsatz, um Investitionsanreize für die innerstädtische Entwicklung zu geben. Sachsen-Anhalt hat von Beginn an auch Mittel aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten dafür eingesetzt. Mit Mitteln zur Rückführung städtischer Infrastrukturen wurden sowohl Schulen und Kindergärten wie auch verkehrliche und technische, insbesondere leitungsgebundene Infrastrukturen angepasst bzw. rückgebaut.<sup>123</sup>

Beteiligte Regionen und Kommunen: Die Landesstrategie konzentrierte sich bei der Auswahl von Programmkommunen zum Programmstart auf jene Kommunen, die zentralörtliche Funktionen erfüllen. Bis einschließlich 2014 wurden Maßnahmen in 65 Kommunen gefördert.

Besonderheiten:

- Als Zuschuss für die Rückbauförderung gewährt Sachsen-Anhalt aktuell 60 Euro pro Quadratmeter und bleibt damit unter dem möglichen Förderungssatz von 70 Euro, um insgesamt mehr Wohnungsabriss fördern zu können. Ähnlich wie in Thüringen können die Wohnungsunternehmen einen Pool bilden, um einge-

sparte Mittel beim Komplettabriss für aufwändigere Teilrückbauten zu nutzen.

- Besondere Impulse für den Stadtumbau gingen von der Internationalen Bauausstellung 2010 aus, in deren Rahmen 19 Programmkommunen ihre Strategien zu ausgewählten Schwerpunkten des Stadtumbaus profilierten.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist möglich.

Monitoring: Die Programmumsetzung wird extern wissenschaftlich begleitet. Dazu gehört auch die Durchführung des Monitorings, für das jährlich Daten von den Kommunen erhoben werden. In das Monitoring sind 42 Stadtumbaukommunen einbezogen. Darüber hinaus finden Stadtumbaukonferenzen sowie jährlich mehrere Workshops statt, die dem Informations- und Erfahrungsaustausch dienen. Monitoring und Wirkungskontrolle sind in den Förderrichtlinien verankert. Zudem gibt es ein Kompetenzzentrum Stadtumbau.

### Thüringen

Programmschwerpunkte: Ende der 1990er Jahre zeichnete sich auch in Thüringen aufgrund der Bevölkerungsverluste ein wachsendes Leerstandsproblem ab. Darauf reagierte die Landespolitik 2001 – ähnlich wie in Sachsen – mit einem Wohnungsmarktstabilisierungsprogramm. Die Leerstandsquote lag landesweit 2002 bei rund 10 % und 2001 bei rund 17 % in den Programmkommunen.<sup>124</sup> Auch in Thüringen bildeten die Gebiete des DDR-Wohnungsbaus im bisherigen Programmverlauf einen zentralen Rückbauschwerpunkt. Dabei wird nicht nur auf flächigen Komplettabriss von Gebäuden gesetzt, sondern auch auf deren Teilrückbau. Der Schwerpunkt des Miteinsatzes für die Aufwertung liegt bei den innerstädtischen Quartieren, für den Bereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sind es die historischen Altstädte. Die Rückführung städtischer Infrastruktur erfolgte vorrangig in den DDR-Wohnsiedlungen und dort schwerpunktmäßig bei Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Im Freistaat Thüringen beteiligten sich bis 2014 79 Städte und Gemeinden, davon 42 Kommunen von Beginn an.

Besonderheiten:

- Um vor allem den Teilrückbau zu finanzieren, konnten die Kommunen einen

<sup>121</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 47.

<sup>122</sup> Vgl. ebenda, S. 51.

<sup>123</sup> Vgl. ebenda, S. 51f.

<sup>124</sup> Vgl. ebenda, S. 54.



sogenannten „Abrisspool“ bilden. Einsparungen bei kostengünstigeren Komplettabrissen konnten für Teilrückbau eingesetzt werden, um mit diesen anspruchsvolleren Vorhaben vor allem die Kernbereiche in Großsiedlungen zu stabilisieren.

- Flankiert wurde bzw. wird der Stadtumbau durch Landesprogramme zur Wohnumfeldverbesserung (bis 2010), „Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen“ sowie „Anpassung an die besonders schwierigen Prozesse des demografischen Wandels im ländlichen Raum“ (seit 2011). Darüber hinaus gibt es im Rahmen des Stadtumbaus die Landesinitiative „Genial zentral“ zur Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen, die „Thüringer Innenstadttinitiative“ und die „Förderinitiative Kirchen“.<sup>125</sup>
- Die Förderungen der Landesinitiativen erfolgten durch die laufenden Programme. Allerdings kann, z.B. bei der Förderung von Leitprojekten im Rahmen der Innenstadtinitiative, der kommunale Miteleistungsanteil in Stadtumbau- oder Sanierungsgebieten durch den Einsatz des Landessanierungsprogramms reduziert werden.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist möglich.

Monitoring: Alle zwei Jahre werden in Thüringen Daten zur Programmumsetzung von Kommunen abgefordert. Seit Programmbeginn gibt es eine wissenschaftliche Begleitung, die das Monitoring durchführt und den Erfahrungsaustausch im Rahmen von jährlichen Stadtumbaukonferenzen unterstützt. Monitoring und Wirkungskontrolle sind in den Förderrichtlinien verankert.

### Die Stadtumbauprogramme Ost und West in Berlin

Der besonderen Ausgangssituation in Berlin entsprechend werden dort beide Stadtumbauprogramme eingesetzt.

Programmschwerpunkte im Stadtumbau Ost: Die Rahmenbedingungen im Ostteil Berlins unterschieden sich zu Programmbeginn von denen der übrigen ostdeutschen Länder. Die Großsiedlungen standen zwar auch in Berlin im Fokus, aber die Stadtumbaumaßnahmen zielten vorrangig auf Anpassungen sozialer Infrastrukturen, weil aufgrund zugespitzter demografi-

scher Entwicklungen nach der Wende vor allem Betreuungs- und Bildungseinrichtungen deutliche Nachfragerückgänge hatten. Deren Abrisse oder Umnutzungen gehörten deshalb in der Anfangszeit zu den Stadtumbauschwerpunkten. Dennoch gab es 2004 auch in Berlin-Marzahn ein großes Projekt zur Qualifizierung des Wohnungsbestandes mit einem Rückbauvolumen von rund 4.000 Wohnungen. Nur vereinzelt standen Gründerzeitquartiere im Stadtumbaufokus, wenn dann auch, um soziale Infrastrukturen den veränderten Anforderungen entsprechend anzupassen.<sup>126</sup>

Beteiligte Stadtteile in Berlin Ost: Im Ostteil der Stadt wurden bis 2014 Maßnahmen in insgesamt zwölf Fördergebieten, vor allem in den Großsiedlungen, umgesetzt.

Besonderheiten:

- Schon vor Auflage des Programmbereichs Rückbau städtischer Infrastruktur flossen Rückbaumittel in den Abriss von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Generell wurden nur vergleichsweise wenige Wohnungen zurück gebaut.
- Mittel aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten werden in Berlin nicht eingesetzt.

Programmschwerpunkte im Stadtumbau West: Die Um- und Wiedernutzung von Gewerbe- und Bahnbrachen bildet den Stadtumbauschwerpunkt im Berliner Westen. Hierzu gehören vor allem die im ehemaligen Grenzbereich zwischen Ost und West zentral gelegenen gewerblich genutzten Gebiete und Verkehrsinfrastrukturflächen, die aufgrund des wirtschaftlichen Wandels, aber auch in Folge der politischen Teilung der Stadt Leerstände aufweisen oder brachliegen. Wesentliches Ziel war und ist es, die Freiraumpotenziale als Erholungsräume zu qualifizieren und sie mit vorhandenen Strukturen zu verbinden. Außerdem gehören mit dem Falkenhagener Feld und dem Märkischen Viertel zwei Großsiedlungen zur Förderkulisse. Der Schwerpunkt liegt dort auf der energetischen Bestandsanpassung und Aufwertung von Wohngebäuden und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sowie der Gestaltung des Wohnumfelds.

Beteiligte Stadtteile in Berlin West: Im Westteil wurden bis 2014 Maßnahmen in sechs Fördergebieten, vorrangig in innerstädtischen Lagen sowie in zwei Großsiedlungen, umgesetzt.

<sup>125</sup> Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (Thüringer Städtebauförderrichtlinie ThStBauFR) 2013, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 3, S. 76.

<sup>126</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 40.

Kommunaler Eigenanteil: Stadtumbau-maßnahmen werden – die Programmbe- reiche ohne kommunale Förderung aus- genommen – zu einem Drittel durch Bun- des- und zu zwei Dritteln durch Landes- mittel finanziert. Die Antragsteller, meist die Bezirke, werden jedoch aufgefordert, einen 10 %-igen Eigenanteil aufzubringen.

Die Stadtumbauprogramme in Berlin sind seit 2007 in die „Zukunftsinitiative Stadt- teil“ (ZIS) eingebunden, an der sich der Eu- ropäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) beteiligt. Das Programm Stadtum- bau wird in der laufenden Strukturfonds- förderperiode bis 2020 im Rahmen der „Zu- kunftsinitiative Stadtteil II“ (ZIS II) fortge- führt.<sup>127</sup>

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung war bisher im Einzugs- bereich beider Programme möglich, soll künftig jedoch vermieden werden.

Monitoring: Ein Monitoringbericht zum Stadtumbau erschien 2011 und bezog die Stadtumbaugebiete in Ost und West ein. Er umfasst eine Darstellung der jeweiligen Gebietsentwicklung, den Einsatz von Pro- jekt- und Fördermitteln sowie zahlreiche Beispielprojekte.<sup>128</sup> Berlin verfügt bereits über verschiedene gesamtstädtische Moni- toringsysteme (Wohnungsmarktbeobach- tung, Monitoring Soziale Stadtentwicklung, Gesundheits- und Sozialberichterstattung).

Perspektive: Gegenwärtig wird eine intensi- ve Strategiediskussion zur künftigen Stadt- entwicklung geführt, die wesentlich da- durch geprägt ist, dass die Einwohnerzah- len sehr stark steigen und vor allem sozialer Wohnungsneubau forciert wird. Das Stadt- umbauprogramm soll als Demografiean- passungsprogramm einen erheblichen Bei- trag leisten, die damit verbundenen Heraus- forderungen zu bewältigen.

### Das Programm Stadtumbau West in den Ländern

Wirtschaftliche Umstrukturierungen, De- industrialisierung und der Verlust von Ar- beitsplätzen schlagen sich in den westli- chen Ländern vor allem in Gewerbe-, In- dustrie-, Verkehrs- und Militärbranchen so- wie Leerständen bei innerstädtischen Gewerbe- und Einzelhandelsimmobilien nieder. Vielerorts überlagern sich verschie- dene demografische, wirtschaftliche und städtebauliche Problemlagen und führen zu einer Gefährdung der gesamten Stand- ortqualität. Die Wohnungsnachfrage ist in

den stark schrumpfenden Städten gesun- ken, hinzukommen erhebliche Akzeptanz- probleme verschiedener Wohnungsbestän- de in benachteiligten Quartieren. Im Ergeb- nis zeigen sich kleinräumig entsprechende Leerstände. Da sich diese Prozesse regio- nal sehr differenziert vollziehen, erzeugen sie in den Ländern, Städten und Gemein- den einen unterschiedlichen Anpassungs- und Aufwertungsbedarf.

### Baden-Württemberg

Programmschwerpunkte: Baden-Württem- berg ist eines der wirtschaftsstärksten Län- der, es gibt vergleichsweise wenige Städ- te oder Regionen, die von Strukturwandel und demografischen Veränderungen stark betroffen sind. Allerdings ist die Betroffen- heit von strukturellen Umbrüchen in eini- gen Kommunen durchaus erheblich. Das Programm wird vorrangig zur Revitalisie- rung von Brachen sowie für die Aufwer- tung der Innenstädte bzw. Ortskerne einge- setzt. Zu den Brachen gehören aufgegebene Gewerbe- bzw. Industriestandorte meist mittelständischer Betriebe mit Industrie- denkmälern, außerdem Bahnbrachen und militärische Konversionsflächen, die sich durch den Abzug der vor allem amerikani- schen Streitkräfte besonders aus der Rhein- Neckar-Region als Programmschwerpunkt entwickelt haben. Die Aufwertung von In- nenstädten und Ortskernen zielt auf die Kompensation von Funktionsverlusten bei Wohnen, Nahversorgung und Kultur und schließt die Aufwertung öffentlicher Räume ein. Aktuell sind große innerstädtische Are- ale im Programm, bei denen frühere Fehl- entwicklungen, z.B. verkehrliche Lösungen, korrigiert werden.

Beteiligte Regionen und Kommunen: An- fangs waren mehr größere Kommunen im Programm, zwischenzeitlich sind auch klei- ne Gemeinden, zum Teil mit weniger als 2.000 Einwohnern, dabei. Bis einschließ- lich 2016 wurden 88 Städte und Gemein- den gefördert.

Besonderheiten:

- Die Kommunen bewerben sich für das Programm zur städtebaulichen Erneue- rung und Entwicklung, das das Landes- sanierungsprogramm und alle Bund-Län- der-Programme umfasst. Es wird jährlich als Ganzes ausgeschrieben.
- Es wird ein Fördervorrang „für die Kon- version bisher militärisch genutzter Flä- chen sowie für Kommunen gewährt, de-

<sup>127</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtum- bau Ost, S. 40.

<sup>128</sup> Senatsverwaltung für Stadtent- wicklung Berlin (2011): Stadtum- bau in Berlin, Monitoringbericht 2010.

ren Handlungsfelder aus einer kommunalen Energiekonzeption abgeleitet sind, soweit diese ein Bestandteil eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes ist".<sup>129</sup> Dieser gilt schon seit mehreren Jahren und wurde 2014 und aktuell 2016 vom Ministerrat bekräftigt.

- Die Förderung wird für Gesamtmaßnahmen bewilligt, wobei die Kommunen die Mittel im Förderzeitraum, der in der Regel bei acht Jahren liegt, entsprechend dem Umsetzungsstand variabel abrufen können.

Kommunaler Eigenanteil: Der von Bund und Land bereitgestellte Fördersatz beträgt 60 %, 40 % müssen die Kommunen aufbringen. Finanzschwache Kommunen können über einen „Ausgleichstock“, der aus dem kommunalen Investitionsfonds gespeist wird, Mittel beantragen. Damit erfolgt eine Anhebung des Fördersatzes bis 75 %, in Ausnahmefällen gegebenenfalls bis 85 %.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht möglich.

Monitoring: In Baden-Württemberg findet das Monitoring in Form von Sachstandsberichten statt. Diese müssen die Kommunen jährlich nach einer vorgegebenen Gliederungsstruktur erstellen.

### Bayern

Programmschwerpunkte: Im großen Flächenstaat Bayern finden parallel unterschiedliche Entwicklungen statt. Während Bayern insgesamt in einer Vielzahl von ökonomisch starken Regionen vor allem in Oberbayern sowie in den Großstadtreigionen wächst, wovon weite Einzugsgebiete profitieren, stellt sich die Situation in anderen Landesteilen und Stadttypen sehr differenziert dar. Sowohl in Teilen von Oberfranken, als auch in den anderen Regionen gibt es ein deutliches Nebeneinander von prosperierenden Kommunen und Kommunen mit erheblichen strukturellen und städtebaulichen Problemen. Im Stadtumbau sind Innenstädte und Ortskerne mit Funktionsverlusten, Militärkonversionen sowie Brachflächen mit stadtstrukturellen Auswirkungen die drei Programmschwerpunkte. Zum Programmstart 2004 standen Militärkonversionen und die Folgen der Deindustrialisierung in Nordbayern im Mittelpunkt. Jetzt geht der Trend im Stadtumbau zu Kommunen, die vom demografischen Wandel betroffen sind. Außerdem spielen Bahnbrachen zunehmend eine Rolle, an-

sonsten werden weitere Militärbrachen erwartet. Querschnittsthemen für alle Städtebauförderungsprogramme sind u.a. Energie, Barrierefreiheit und Baukultur. Strategisch gilt, dass eine enge interkommunale Kooperation anzustreben ist.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Stadtumbaukommunen liegen schwerpunktmäßig in den Regionen zu Ostdeutschland und Tschechien, wo Arbeitsplatzverluste und Abwanderungen Folge der Deindustrialisierung sind. Bei kleineren Gemeinden spielt auch die Sicherung der Daseinsvorsorge eine Rolle. Es werden jedoch auch Kommunen ausgewählt, in denen es punktuelle Probleme gibt, so z.B. einzelne große Brachflächen. Bis 2014 waren insgesamt 127 Kommunen beteiligt.

Besonderheiten:

- Das durch Bevölkerungsrückgang punktuell bestehende Überangebot an Wohnungen im Geschosswohnungsbau und dessen Beseitigung ist nicht Schwerpunkt im Stadtumbau, sondern im Programm Soziale Stadt.
- Landesprogramme und Modellvorhaben, so „Ort schafft Mitte“ (2010) oder kommunales Geschäftsflächenprogramm (2014), ergänzen das Stadtumbauprogramm.

Kommunaler Eigenanteil: Er beträgt grundsätzlich 40 %. Eine Erhöhung des Förderniveaus für Einzelprojekte auf bis zu 80 % war bis Mitte 2010 lokal begrenzt im Norden und Nordosten Bayerns möglich, seither gilt dies unter bestimmten Voraussetzungen landesweit.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht möglich.

Monitoring: 2007 erfolgte eine Wirkungsanalyse zur Städtebauförderung anhand von Fallstudien.<sup>130</sup> 2013 hat der Arbeitskreis von Oberster Baubehörde und Bezirksregierungen außerdem für die ersten zehn Programmjahre eine Zwischenbilanz gezogen. Generell wird den Städten und Gemeinden bislang empfohlen, ein Monitoring und Verfahren zur Erfolgskontrolle aufzubauen.

### Bremen

Programmschwerpunkte: Aufgrund von Bevölkerungsverlusten und daraus resultierendem Leerstand setzte das Land Bremen seinen Schwerpunkt – wie kein anderes westliches Bundesland – im wohnungswirt-

<sup>129</sup> Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2014): Ausschreibung des im Jahr 2015 vorgesehenen Programms für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung, vom 1. August 2014, Az.: 6-2521-15/1. S. 4.

<sup>130</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern, Wirkungsanalyse in Fallstudien – Auszug.

schaftlichen Bereich. Anfangs dominierten die Bestandsanpassungen in den Großsiedlungen in den Randbereichen Bremens und Bremerhavens, seit 2008 werden verstärkt die Zentren der Städte und Stadtteile mit kleinteiligem Gebäudebestand in den Stadtumbau einbezogen. Die Handlungsschwerpunkte lagen auf dem Rückbau und der Aufwertung von Wohnsiedlungen und liegen mittlerweile, aufgrund der Wohnungsnachfrage in der Stadtgemeinde Bremen auf der Stärkung innenstadtnaher Quartiere. Aktuell hat der Rückbau in der Stadt Bremen keine Bedeutung, wird aber in Bremerhaven bei leerstehenden innerstädtischen Immobilien ein Thema bleiben. Als besondere Schwerpunkte haben sich im Land Bremen der Umgang mit Schrottimmobilien und Bildungseinrichtungen herausgebildet. Der Fokus liegt auch auf Beteiligung und Kooperation, u.a. vor allem mit der Wohnungswirtschaft.

**Beteiligte Städte und Stadtteile:** Die Stadt Bremen ist bis einschließlich 2014 mit vier, Bremerhaven mit fünf Maßnahmen beteiligt. Zu den neun Stadtumbaugebieten bei der Städte gehören fünf Großsiedlungen.

**Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung** ist möglich.

**Besonderheit:** Die Überlagerung und Verknüpfung von Programmen – darunter auch mit dem kommunalen Programm Wohnen in Nachbarschaften (WiN, seit 1998) – ist erwünscht und wird oft praktiziert, um eine effiziente Kombination von investiver und nichtinvestiver Förderung zu ermöglichen.

**Kommunaler Eigenanteil:** Stadtumbaumaßnahmen werden zu einem Drittel durch Bundes- und zu zwei Dritteln durch kommunale Mittel finanziert. „Für die Verteilung der Mittel ... bleibt es, wie in den vergangenen Jahren, wegen des besonderen Bedarfs in Bremerhaven bei dem Schlüssel 50:50.“<sup>131</sup> Damit erhält Bremerhaven bezogen auf seine Einwohnerzahl einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Fördermittel.

**Monitoring:** Im Land Bremen werden die Entwicklungen einzelner Schwerpunkte beobachtet. Im Kontext der wohnungswirtschaftlichen Fokussierung wurden Monitoringsysteme aufgebaut, mit denen insbesondere die Leerstandsentwicklung beobachtet wird.

## Hamburg

**Programmschwerpunkte:** Der überwiegend von Wachstum geprägte Stadtstaat Hamburg differenziert sich in Teilräumen deutlich zwischen wirtschaftlich und sozialstrukturell stabilen und benachteiligten Gebieten und Wohnquartieren aus. Handlungsschwerpunkte des Stadtumbaus bilden bislang vor allem die bedarfsgerechte Anpassung der Wohnungsbestände und des dazugehörigen Wohnumfelds sowie die Schaffung neuer Wohnformen, die Wiederherstellung der Zentrums- und Versorgungsfunktionen und die Anpassung der sozialen Infrastruktur. Seit 2010 kommt als weiterer Schwerpunkt die Aktivierung untergenutzter Hafenumflächen für kerngebietstypische Nutzungen und Freizeitaktivitäten hinzu.

**Beteiligte Stadtteile:** Hamburg ist insgesamt bis 2014 mit acht Maßnahmen in drei Bezirken beteiligt.

**Besonderheit:** Mit dem „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE)<sup>132</sup>, der Globalrichtlinie<sup>133</sup>, den Förderrichtlinien<sup>134</sup> und einem Leitfaden<sup>135</sup> hat Hamburg ein detailliertes Regelwerk, das auch für den Stadtumbau gilt.

**Kommunaler Eigenanteil:** Stadtumbaumaßnahmen werden zu einem Drittel durch Bundes- und zu zwei Dritteln durch Landesmittel finanziert.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist möglich.

**Monitoring:** Hamburg schreibt seit 2009 in seinem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung ein Sozialmonitoring, Evaluierungen und ein Controlling vor, wobei die Elemente und inhaltlichen Schwerpunkte dort vorstrukturiert sind.

## Hessen

**Programmschwerpunkte:** Hessen ist von regionalen und lokalen Disparitäten gekennzeichnet. Während im Ballungsraum Rhein-Main und in einzelnen Städten eine stabile oder wachsende Bevölkerung zu verzeichnen ist, verlieren insbesondere ländlich-periphere Räume Einwohner. Allen Räumen gemeinsam ist – in unterschiedlicher Ausprägung – die Alterung der Bevölkerung. Beim „Stadtumbau in Hessen“ – so die Programmbezeichnung auf Landesebene – lag

<sup>131</sup> Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Bremen (2014): Landesprogramm Städtebauförderung 2014. Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) am 04.12.2014.

<sup>132</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Drucksache 19/3652, 21.7.2009.

<sup>133</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Globalrichtlinie Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE).

<sup>134</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Förderrichtlinien für Maßnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, Geltungsdauer vom 01.02.2013 bis 31.12.2017.

<sup>135</sup> Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2013): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung RISE, Leitfaden für die Praxis.



ein Schwerpunkt bislang auf der Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit vor allem kleinerer Kommunen. Strategisch zielten diese Interkommunalen Kooperationen auf die Sicherung der kommunalen Infrastruktur, die Stärkung von Innenstädten und Ortskernen sowie die Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen. Die Auseinandersetzung mit dem Strukturwandel erfolgt in Hessen in erster Linie durch Impulsprojekte, die Wirkung auf das gesamte Stadtumbaugebiet entfalten. Von besonderer Bedeutung ist dabei auch die Kooperation mit Privatinvestoren. So wurden u.a. auch kommunale Anreizprogramme für diese Zielgruppe aufgelegt, die nach Maßgabe der Richtlinien des Landes für die Städtebauförderung als Plafond beantragt und umgesetzt werden können.

**Beteiligte Regionen und Kommunen:** Räumliche Schwerpunkte sind Nord- und Mittelhessen. Der Großteil der Stadtumbaukommunen wurde 2005 aufgenommen und befindet sich nach 10-jähriger Förderung in der Zielphase. Bislang waren 94 Kommunen, teils in Interkommunalen Kooperationen, am Stadtumbauprogramm beteiligt.

**Besonderheit:** Der formale Zusammenschluss der zumeist kleineren Städte und Gemeinden zu interkommunalen Kooperationen zählte zu den spezifischen Besonderheiten im Programm Stadtumbau West insgesamt. Die Kooperationen haben ein gemeinsames integriertes Handlungskonzept, stellen zusammen die Jahresanträge, erhalten gemeinsame Förderbescheide und haben, bis auf eine Ausnahme, einen gemeinsamen Stadtumbauanleger.

Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht möglich.

**Kommunaler Eigenanteil:** Der kommunale Eigenanteil von einem Drittel der förderfähigen Kosten wird nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde und ihrer Stellung im Finanz- und Lastenausgleich nach dem Finanzausgleichgesetz (FAG) erhöht oder vermindert<sup>136</sup>. Dies bedeutet, dass die Förderquoten die finanzielle Leistungsfähigkeit der geförderten Kommunen reflektieren.

**Monitoring:** In Hessen ist gemäß Richtlinien des Landes (RiLiSE) fünf Jahre nach Programmaufnahme eine Selbstevaluation der Programmkommunen des Stadtumbaus durchzuführen. Zur Unterstützung der Kommunen hat das Kompetenzzentrum Stadtumbau Hessen dafür bei der

Hessen Agentur einen Fragebogen entwickelt. Die zusammenfassende Auswertung aller Fragebögen durch die Hessen Agentur war Grundlage für die „Zwischenevaluation 2010“ des Stadtumbaus in Hessen.<sup>137</sup> 2015 erfolgte eine weitere Selbstevaluation (Schlussevaluation) der Programmkommunen auf Basis von landesseitig vorstrukturierten Reflexionsberichten.

**Perspektive:** Für die Ausschreibung 2016 wurden die bisherigen Programmschwerpunkte um die Handlungsfelder Klimaanpassung und Klimaschutz ergänzt, eine besondere Rolle spielt grüne und blaue Infrastruktur. Interkommunale Anträge sind weiter möglich, jedoch kein expliziter Schwerpunkt mehr.<sup>138</sup>

### Niedersachsen

**Programmschwerpunkte:** Ein Schwerpunkt liegt in der Nachnutzung von Militär-, Industrie- und Gewerbebrachen, dabei ist die Aufwertung des angrenzenden Wohnumfelds eingeschlossen. Der zweite ist die Entwicklung von Innenstadtbereichen und Ortskernen, in denen städtebauliche Funktionsverluste zu kompensieren sind und vorhandene Leerstände und städtebauliche Missstände beseitigt werden sollen. Da Niedersachsen vom Abzug alliierter – britischer – Streitkräfte besonders betroffen ist, wird in Militärkonversionen ein Förderschwerpunkt auch für die nächsten Jahre gesehen. Im Zusammenhang mit diesen Konversionen steht eine Diskussion über eine Förderung des Abrisses von Wohngebäuden.

**Beteiligte Regionen und Kommunen:** Ein räumlicher Schwerpunkt in Niedersachsen ist der Südosten des Landes, wo etwa die Hälfte der Maßnahmen umgesetzt wird. Bis einschließlich 2014 waren 35 Kommunen am Stadtumbau beteiligt.

**Besonderheiten:**

- Niedersachsen ist aufgrund eines strengen Haushaltskonsolidierungskurses erst 2008 in eine Förderung des Programms Stadtumbau West eingestiegen, nur die Stadt Hannover ist schon seit 2007 Programmkommune.
- Die Ersterstellung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ist Fördervoraussetzung<sup>139</sup> für die Programmaufnahme, jedoch nicht förderfähig, gefördert wird nur deren Fortschreibung.
- Es gibt eine 6 %-ige Kappungsgrenze für die externe Begleitung von Maßnahmen.

<sup>136</sup> Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung - RiLiSE vom 1. Juli 2008 (6), S. 6.

<sup>137</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen. Zwischenevaluation 2010, Report Nr. 811.

<sup>138</sup> Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Programminformation zur Neuaufgabe des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau in Hessen“ Juli 2015

<sup>139</sup> Niedersächsisches Ministerialblatt (2015): Anmeldung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen i. S. des BauGB zur Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm des Landes – Programmjahr 2016. Nds. MBL Nr. 7/2015 vom 18.2.2015.

Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht möglich.

Kommunaler Eigenanteil: Die Förderung erfolgt in der üblichen Drittelung zwischen Bund, Land und Kommunen.

Monitoring: Den Städten und Gemeinden wird empfohlen, Verfahren zur Erfolgskontrolle aufzubauen. Niedersachsen, das bislang kein eigenes Monitoring umgesetzt hat, erwartet Ergebnisse durch das inzwischen begonnene Bundessystem.

### Nordrhein-Westfalen

Programmschwerpunkte: Der Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen ist sowohl auf die Revitalisierung von Industrie- und Militärbrachen, die Funktionsstärkung der Innenstädte und Zentren als auch auf umfassende Anpassungen der Wohnsiedlungen, insbesondere in den Wohngebieten der 1960er bis 1980er Jahre, konzentriert. In jüngster Zeit erweist sich die Sicherung und Weiterqualifizierung von Gemeinbedarfseinrichtungen zunehmend als neuer Schwerpunkt. Schrumpfungsbereiche, in denen qualitative Umstrukturierungen auch in Form von Rückbaumaßnahmen durchgeführt werden, werden schwerpunktmäßig ausgewählt.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Das vom Wirtschaftsstrukturwandel besonders betroffene Ruhrgebiet bildet den räumlichen Schwerpunkt der Programmumsetzung. Jedoch werden auch Städte und Gemeinden in Ostwestfalen und Teilbereiche des Sauer- und Siegerlandes von den Auswirkungen des Wandels erfasst. Bis 2014 sind 91 und damit fast ein Viertel aller nordrhein-westfälischen Kommunen am Stadtumbau West beteiligt.

Besonderheit: In Nordrhein-Westfalen gibt es traditionell eine besonders starke Verbindung von Städtebauförderung und Wohnraumförderung. Ziel der 2010 modifizierte Wohnraumförderung ist es, Bestandsanpassungen von Wohngebäuden und Siedlungen noch effizienter an den veränderten Anforderungen des Struktur- und Klimawandels auszurichten. Konkret werden Rückbaumaßnahmen durch die Eigentümer selbst und ergänzende Aufwertungsmaßnahmen und Modernisierungsinvestitionen an den Gebäuden durch die Wohnraumförderung unterstützt; dabei können auch gezielt und ergänzend Städtebaufördermittel zum Einsatz kommen.

Die Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung findet in der Regel nicht statt; ein Gebiet wird einem Programm zugeordnet – je nach zentralem Aufgabenschwerpunkt.

Kommunaler Eigenanteil: Der Regelförderersatz beträgt 60 % und wird mit Zu- und Abschlägen von je 10 % zum Strukturausgleich für die Arbeitslosigkeit und für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden verbunden.<sup>140</sup> Der Höchsthörsatz liegt bei 80 %. Finanzschwache Kommunen können durch den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ Konsolidierungshilfen vom Land erhalten.

Monitoring: Es werden neben dem Monitoring-Verfahren des Bundes derzeit keine eigenen Evaluierungen durchgeführt. Ein künftiger Zugriff auf dessen Daten wird als wünschenswert erachtet, um Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen generieren zu können. Prinzipiell wird ein eigenes Evaluationsverfahren nicht ausgeschlossen, ohne jedoch die Kommunen mit zusätzlichen Aufgaben zu belasten. Gute Stadtumbaubeispiele wurden 2014 im Rahmen eines Auszeichnungswettbewerbs „10 Jahre Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen“ ermittelt und dokumentiert. Die Programmumsetzung wurde von Beginn an durch die Innovationsagentur Stadtumbau West begleitet, inzwischen ist daraus ein freiwilliger Austausch zwischen Stadtumbaukommunen entstanden.

### Rheinland-Pfalz

Programmschwerpunkte: In Rheinland-Pfalz ist insbesondere die Westpfalz vom Rückzug der amerikanischen Streitkräfte stark betroffen, was mit dem Verlust militärischer wie ziviler Arbeitsplätze einhergeht. Zentraler Handlungsschwerpunkt im Stadtumbau West in Rheinland-Pfalz ist die Umnutzung von Brachflächen, wobei zunächst die militärische Konversion (Militärbrachen) im Fokus stand, zunehmend jedoch auch die zivile Konversion (Gewerbe- und Bahnbrachen, Krankenhäuser). Die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne ist ein weiterer Handlungsschwerpunkt.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Anfangs waren die Programmkommunen vor allem größere Städte, in den letzten Jahren sind vermehrt auch kleinere Städte am Programm beteiligt. Es werden (Ober-, Mittel-, Grund-)Zentren gefördert. Durch die Stär-

<sup>140</sup> Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008) (Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2008 -V.5-40.01-).



kung des zentralen Ortes profitiert die gesamte Umgebung. Bis einschließlich 2014 wurden 23 Kommunen, davon 17 in Haushaltsnotlage, gefördert.

Besonderheiten:

- Der hohe Anteil von ca. 70 % an Haushaltsnotgemeinden in Rheinland-Pfalz wirkt sich auf das Auswahl- und Förderverfahren aus. Dem eigentlichen Antragsverfahren ist ein Bewerbungsschreiben vorgeschaltet, das vor Ort geprüft und auf dessen Basis entschieden wird.
- In Rheinland-Pfalz sind reine Wohnsiedlungen im Programm Soziale Stadt verankert.

Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht möglich.

Kommunaler Eigenanteil: Aufgrund der Haushaltssituation der Stadtumbaukommunen muss häufig von der üblichen Drittelfinanzierung abgewichen werden. Das Förderniveau liegt bei durchschnittlich 79 % und wird eher noch steigen, in den Großstädten liegt es bereits bei 90 % (1/3 Bund, 57 % Land). Nur durch diese hohe Förderung ist die Umsetzung der Maßnahmen möglich.

Monitoring: Für Rheinland-Pfalz soll das Monitoring über das inzwischen angelaufene Bundesmonitoring erfolgen, obwohl es für kleine Kommunen weniger geeignet scheint. Großstädte geben darüber hinaus eigene Berichte zur Stadtentwicklung heraus.

### Saarland

Programmschwerpunkte: In den westlichen Bundesländern leidet vor allem das Saarland besonders stark unter dem demografischen Wandel. Der Stadtumbau hat verschiedene Handlungsbereiche, die sich aus dem wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandel ergeben. Der ursprüngliche Schwerpunkt lag in Innenstädten und zentralen Lagen von Ortsteilen, in denen es erhebliche Funktionsverluste gegeben hat. Dabei geht es um die Aufwertung des öffentlichen Raums sowie den Rückbau von Wohn- und Geschäftsgebäuden, einschließlich der „Schrottimmobilien“. Der Rückbau wird vielfach als Strategie zur Verbesserung der Freiraumqualitäten eingesetzt. Inzwischen verschiebt sich der Programmschwerpunkt verstärkt Richtung Brachen. Dies sind zum einen Brachflächen, die durch die Aufgabe von Standorten und Be-

triebsschließungen in der Montanindustrie entstanden sind – 2012 wurde der Bergbau im Saarland eingestellt. Zum anderen sind es Industrie- und Gewerbebrachen in Innenstadt- und zentralen Lagen.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Bis 2014 waren acht Kommunen am Stadtumbau beteiligt, sieben davon im südlichen Saarland.

Besonderheit: Da ungefähr zwei Drittel der Kommunen des Landes in Haushaltsnotlage oder in schwieriger Haushaltslage sind und sich auch das Land in Haushaltsnotlage befindet, ist es problematisch, die Kofinanzierung für Stadtumbauvorhaben bereitzustellen.

Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht (mehr) möglich.

Kommunaler Eigenanteil: Für die Förderung gilt die übliche Drittelung der Anteile von Bund, Land und Kommune. Für Einzelmaßnahmen kann der kommunale Eigenanteil nach Entscheidung des Ministeriums zum Teil durch den geförderten Eigentümer ersetzt werden, muss jedoch mindestens 10 % der förderfähigen Kosten betragen.<sup>141</sup>

Monitoring: Das Saarland, das bislang keine eigene Evaluierung durchgeführt hat, will jetzt auf das Bundessystem zurückgreifen. Sachberichte der Kommunen sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen, organisiert durch die externe Programmbegleitung, bieten eine gute Übersicht über die Programmumsetzung in den vergleichsweise wenigen Stadtumbaukommunen.

### Schleswig-Holstein

Programmschwerpunkte: Die Entwicklungen der überwiegend kleineren Städte und Gemeinden im ländlich geprägten Schleswig-Holstein verlaufen regional und strukturell gegenläufig. Es gibt einerseits Kommunen mit starken städtebaulichen Funktionsverlusten und Schrumpfungstendenzen und andererseits – vor allem an Hamburg angrenzende – Kommunen mit einer vergleichsweise prosperierenden Ausgangslage. Priorität haben die Revitalisierung militärischer oder gewerblicher Brachen sowie die Anpassung von Wohnstandorten. Die funktionale Stärkung von Innenstadtbereichen und die bauliche Anpassung kommunaler Versorgungseinrichtungen bilden weitere Handlungsfelder. Das ursprünglich befürchtete Überangebot von Wohnungen

<sup>141</sup> Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes (2009): Bekanntmachung von Grundsätzen zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils gem. Artikel 2 letzter Absatz Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2009 sowie Artikel 6 Abs. 2 VV Investitionspakt 2009.

relativiert sich aufgrund der aktuell hohen Zuwanderungen.

Beteiligte Regionen und Kommunen: Schleswig-Holstein fördert nur wenige, dafür aber relativ große Maßnahmen. Das Programm wurde bislang gezielt zur Stabilisierung und Stärkung von Ober- und Mittelzentren eingesetzt. Bisher waren 14 Kommunen beteiligt. Zukünftig ist eine Öffnung für alle Konversions-Problemgebiete auch kleinerer Gemeinden in der Diskussion, die damit ihre meist großen ehemaligen Kaserneflächen umstrukturieren können.

Besonderheit: Die Stadtumbauförderung konzentriert sich auf relativ wenige Maßnahmen, die dafür jedoch recht umfangreich gefördert werden.

Überlagerung von Förderkulissen der Städtebauförderung ist nicht möglich.

Kommunaler Eigenanteil: Die Förderung erfolgt in der üblichen Drittelung zwischen Bund, Land und Kommunen.

Monitoring: Schleswig-Holstein setzt kein eigenes Landesmonitoring um, erhofft sich jedoch ebenso landesspezifische Auswertungen aus dem angelaufenen Bundesmonitoring. Um den Aufbau eines Monitorings in den Kommunen befördern zu können, wurden verschiedene Arbeitshilfen herausgegeben. Mit der Richtlinie 2015 ist nun ein kommunales Monitoring vorgeschrieben.<sup>142</sup>

### 4.3 Programmbeteiligung und finanzielle Ausstattung der Programme

#### Beteiligung an den Stadtumbauprogrammen

Das Programm Stadtumbau Ost startete 2002 in 190 Kommunen aller fünf ostdeutschen Flächenländer und in Berlin Ost.<sup>143</sup> Stadtumbau West begann 2004 mit 80 Kommunen der westlichen Länder – außer Niedersachsen – und in Berlin West.

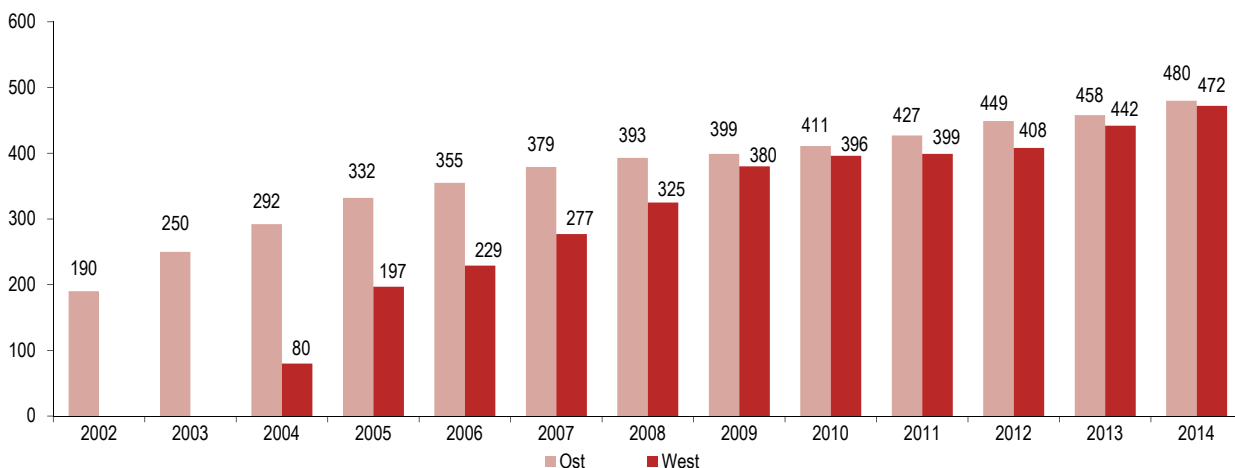
Im Stadtumbau Ost waren in den ersten vier Jahren bereits 70 % aller Programmkommunen vertreten. Jährlich wurden neue Kommunen aufgenommen, die Anzahl der Neuaufnahmen ging jedoch bis 2009 sukzessive zurück, bevor sie ab 2010 (außer 2013) wieder anstiegen und dann weitere 81 Kommunen neu ins Programm kamen.

- Es waren vor allem Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen, die sich bereits sehr früh auf ihre wesentlichen Programmkommunen festgelegt hatten. So sind in Thüringen bereits seit 2005 fast 90 %, in Sachsen-Anhalt 85 %, in Sachsen 75 % aller Programmkommunen dabei.
- Brandenburg ist 2002 mit nahezu der Hälfte seiner Stadtumbaukommunen gestartet und hat dann erst wieder 2014 eine große Zahl weiterer Kommunen einbezogen.

<sup>142</sup> Städtebauförderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein StBauFR SH 2015 vom 1. Januar 2015, Teil A, 5.6.4, Absatz 1.

<sup>143</sup> Für Berlin wird damit der Beginn des Stadtbaus in der Kommune auf 2002 festgelegt und Berlin als Stadtumbaukommune somit nur einmal gezählt.

Abbildung 49: Programmkommunen im Stadtumbau Ost und Stadtumbau West bis 2014 (kumulativ)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost und West 2002/2004 bis 2014, Programmkommunen Stadtumbau Ost (n=480) und Stadtumbau West (n=472, inklusive aller Mitgliedskommunen der Interkommunalen Kooperationen in Hessen), zzgl. Berlin.

- Mecklenburg-Vorpommern hat zwar ebenfalls bereits frühzeitig mit zahlreichen Kommunen begonnen, doch im Unterschied zu den anderen Ländern alljährlich und besonders 2013/2014 zahlreiche weitere Kommunen aufgenommen. Das Land hat bundesweit den höchsten Anteil an Fördermaßnahmen mit sehr kurzen Laufzeiten und eher geringem Fördermittelbedarf, was Auswirkungen auf die Menge an Maßnahmen zu haben scheint.

Die Neuaufnahmen ins Programm Stadtumbau West sind insgesamt ausgeglichener verlaufen, besonders markant ist allerdings das zweite Programmjahr 2005, als 117 Kommunen neu einstiegen. Grund für diesen deutlichen Zuwachs war die Aufnahme von 14 Interkommunalen Kooperationen (IK) in Hessen, in denen sich bis zu acht Kommunen in einer Maßnahme zusammengeschlossen hatten. Ab 2008 nahm auch Niedersachsen am Programm teil. Bis 2009 wuchs die Programmaufnahme nahezu gleichmäßig, 2010 bis 2012 gab es nur wenige, 2013 und 2014 dagegen zahlreiche Neuaufnahmen in nahezu allen Bundesländern. Dieser Verlauf entspricht wesentlich auch dem Verlauf in den einzelnen Ländern. Nur Schleswig-Holstein und das Saarland haben das Programm nach 2008 kaum noch auf andere Kommunen ausgeweitet.

**Einsatz von Bundesfinanzhilfen in den Programmen**

Um die für den Stadtumbau erforderlichen Maßnahmen in den Kommunen umsetzen zu können, hat der Bund seit Beginn der Stadtumbauprogramme 2002 bzw. 2004 bis

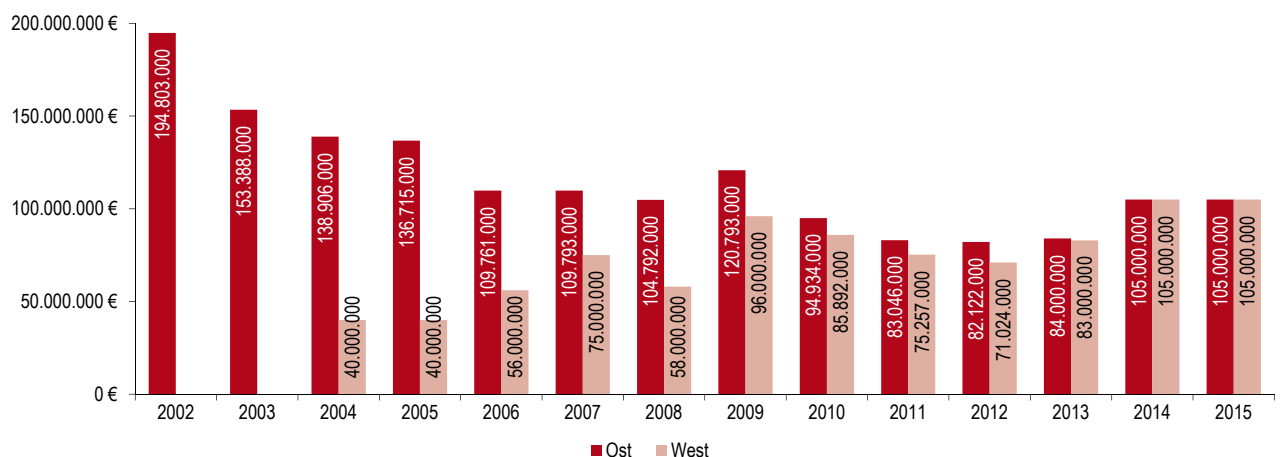
einschließlich 2014 mehr als 2,2 Mrd. Euro an Finanzhilfen bereitgestellt, fast 1,5 Mrd. Euro für Stadtumbau Ost und fast 750 Mio. Euro für Stadtumbau West.<sup>144</sup> Diese Mittel werden durch die Länder und Kommunen entsprechend der geltenden Regelungen kofinanziert, sodass der Gesamtfinanzierungsrahmen für den Stadtumbau in den Kommunen diese Summen weitaus übersteigt. Auch unabhängig von der längeren Laufzeit des Programms ist der Stadtumbau Ost damit erheblich umfangreicher ausgestattet als der Stadtumbau West.

Die verfügbaren Bundesfinanzhilfen für Stadtumbau Ost waren in den Jahren bis 2005 und auch 2009 erheblich, sanken anschließend deutlich und stiegen erst 2014 wieder an, ohne jedoch die Größenordnungen bis 2005 und von 2009 zu erreichen. Generell wurden 2014 die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung spürbar erhöht, wovon auch beide Stadtumbauprogramme profitierten und zahlreiche Neuaufnahmen erfolgten. In den westdeutschen Ländern bedeuten die Bundesfinanzhilfen 2014 und 2015 die bisher höchste Bundesförderung in diesem Programm seit seinem Bestehen.

Im Folgenden ist die Verteilung der Bundesfinanzhilfen nach Ländern und Jahren dargestellt. Basis hierfür sind – im Gegensatz zur vorhergehenden Grafik – die abgerufenen Mittel der Länder, wie sie in der Städtebauförderungsdatenbank des Bundes dokumentiert sind. Differenzen zu den bereitgestellten Bundesmitteln je Programm ergeben sich teils aus den in der VV Städtebauförderung eingeräumten Umschich-

<sup>144</sup> Der Bund nimmt einen Teil (bis 2013 von 0,2 v.H. ab 2014 0,5 v.H.) seiner Finanzhilfen für Forschungsvorhaben in Anspruch. Nach Abzug der Forschungsmittel verteilen sich die Finanzhilfen des Bundes auf die Länder, sodass sich Differenzen zu dann ermittelten Gesamtsummen ergeben.

**Abbildung 50: Bundesfinanzhilfen Stadtumbau Ost und West bis 2015 (absolut)**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: VV Städtebauförderung 2002 bis 2015.

Abbildung 51: Eingesetzte Bundesfinanzhilfen bis 2014 nach Ländern (absolut)

Bundesfinanzhilfen Stadtumbau Ost und West 2002/2004 bis 2014 (in Euro)								
	2002 bis 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	gesamt bis 2014
Berlin Ost	71.665.000	7.848.000	6.971.000	5.657.000	6.700.000	7.033.000	8.433.000	114.307.000
Brandenburg	153.348.492	21.074.000	15.849.000	14.526.000	14.375.000	14.152.000	18.344.000	251.668.495
Mecklenburg-Vorpommern	104.765.250	14.550.000	11.385.000	9.926.000	9.788.000	8.590.000	12.307.000	171.311.252
Sachsen	281.336.894	35.722.000	27.268.000	24.553.000	24.297.000	26.698.000	33.950.000	454.201.819
Sachsen-Anhalt	149.822.395	22.272.000	18.106.880	15.210.000	15.206.000	15.959.000	19.772.000	256.326.724
Thüringen	142.551.335	18.931.001	15.312.000	14.008.000	13.980.000	13.724.000	17.172.000	235.676.438
<b>Stadtumbau Ost</b>	<b>903.489.366</b>	<b>120.397.001</b>	<b>94.891.880</b>	<b>83.880.000</b>	<b>84.346.000</b>	<b>86.156.000</b>	<b>109.978.000</b>	<b>1.483.491.728</b>
	2004 bis 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	gesamt bis 2014
Baden-Württemberg	39.078.667	11.306.000	9.788.395	12.547.000	10.987.000	9.238.000	17.268.000	109.685.658
Bayern	36.824.000	13.698.000	12.453.200	11.855.000	11.624.000	13.185.000	20.511.000	120.150.000
Berlin West	8.651.000	3.195.000	4.067.000	4.166.000	4.500.000	4.666.000	4.667.000	33.912.000
Bremen	9.265.000	1.100.000	1.113.000	1.738.000	1.693.000	1.916.000	2.078.000	19.064.284
Hamburg	5.009.000	2.160.000	1.901.000	1.671.000	1.189.000	1.868.000	1.831.000	15.585.000
Hessen	21.600.000	8.376.000	4.377.500	3.408.000	3.541.000	5.760.000	9.516.000	56.578.500
Niedersachsen	6.096.000	10.275.280	6.743.000	8.359.000	9.386.000	10.193.000	1.555.000	52.612.433
Nordrhein-Westfalen	76.439.000	28.346.000	25.739.000	22.186.000	20.943.000	24.519.000	30.500.000	233.928.000
Rheinland-Pfalz	15.811.500	4.899.000	5.563.000	4.597.000	4.631.000	4.348.000	5.602.300	45.808.180
Saarland	6.372.000	1.912.000	1.391.000	1.038.000	1.358.000	1.732.000	2.004.000	15.982.000
Schleswig-Holstein	15.101.000	4.155.000	4.389.000	5.854.000	2.840.000	3.309.000	3.270.000	39.133.610
<b>Stadtumbau West</b>	<b>240.247.167</b>	<b>89.422.280</b>	<b>77.525.095</b>	<b>77.419.000</b>	<b>72.692.000</b>	<b>80.734.000</b>	<b>98.802.300</b>	<b>742.439.665</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost und West 2002/2004 bis 2014.

tungsmöglichkeiten, teils aus der Verwendung von Finanzhilfen für Forschungsvorhaben, die vor Verteilung an die Länder abgezogen werden.

#### Programmbereiche im Stadtumbau Ost

Der Stadtumbau Ost unterscheidet vier Programmbereiche (siehe Kapitel 4.1), um die spezifischen Problemlagen des Stadtumbaus in den ostdeutschen Kommunen zielgerichtet angehen zu können. In dieser Hinsicht wurden die Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau Ost bis einschließlich 2014 wie folgt in Anspruch genommen:

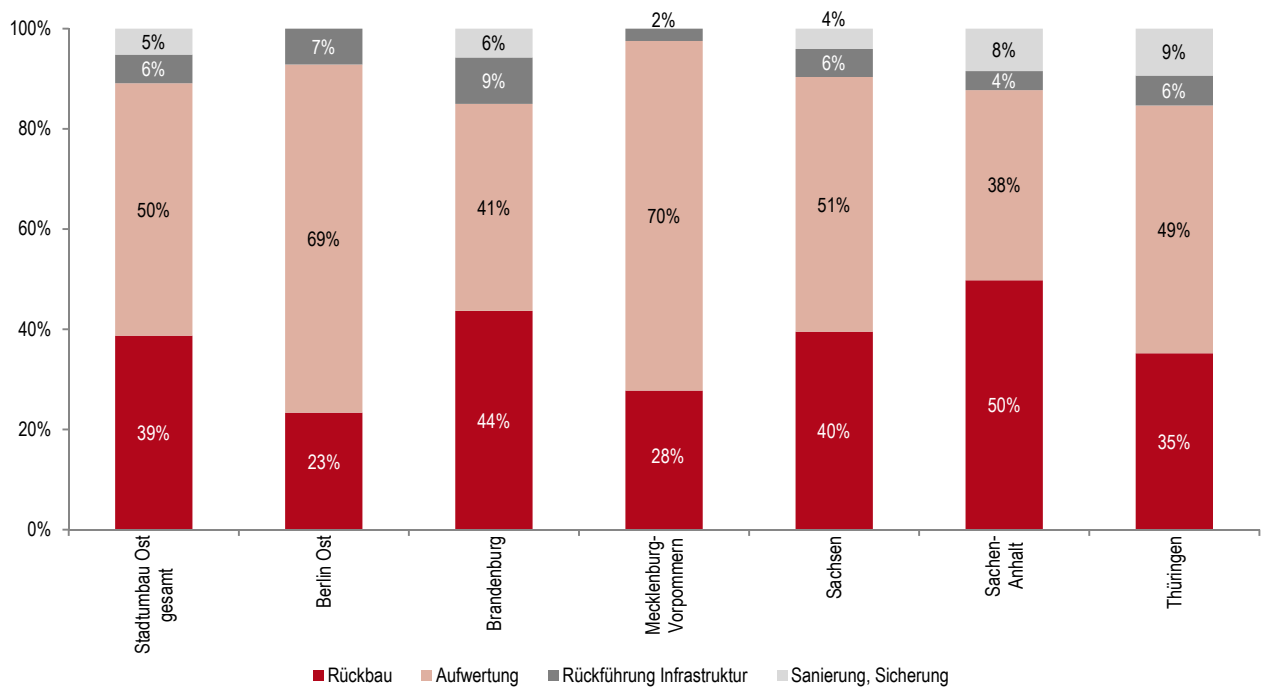
- Die Hälfte der bis 2014 eingesetzten Bundesfinanzhilfen (rund 740 Mio. Euro) wurde genutzt, um städtische Bereiche aufzuwerten.
- 39 % gingen in den Rückbau von Wohngebäuden (rund 580 Mio. Euro),

- 6 % in Maßnahmen zur Rückführung städtischer Infrastruktur (89 Mio. Euro) sowie
- 5 % zur Sanierung und Sicherung von Altbauten (74 Mio. Euro).

Da im Stadtumbau Ost Maßnahmen zur Rückführung städtischer Infrastruktur sowie zur Sanierung und Sicherung als Aufwertungsmaßnahmen gewertet werden können, erhöht sich der Anteil für Aufwertungen damit auf ca. 60 %.

Die einzelnen Länder haben dabei durchaus verschiedene Akzente gesetzt: Mecklenburg-Vorpommern und Berlin haben ihre Mittel weitgehend für die Aufwertung eingesetzt. In Sachsen-Anhalt floss die Hälfte der Mittel in den Rückbau, auch in Brandenburg ist dieser Anteil mit 44 % vergleichsweise hoch. Brandenburg hat außerdem umfangreiche Mittel für die Rückführung

Abbildung 52: Programmbereiche Stadtumbau Ost, Bundesfinanzhilfen bis 2014, nach Ländern



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost 2002 bis 2014, Fördermaßnahmen Stadtumbau Ost (n=1.153, inkl. Berlin Ost).

städtischer Infrastruktur in den Kommunen genutzt. Thüringen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg lenkten erhebliche Mittel in die Sicherung wertvoller Altbaubestände, dagegen nutzen Mecklenburg-Vorpommern und Berlin Ost diesen Programmbereich bislang nicht, sondern setzen entsprechende Vorhaben im Rahmen der Aufwertung um.<sup>145</sup>

Die Inanspruchnahme der Bundesfinanzhilfen in den einzelnen Programmbereichen hat sich im Verlauf des Stadtumbaus Ost verändert. Bis 2007 stand der Rückbau von Wohnungsbestand nahezu uneingeschränkt im Vordergrund, bis 2005 wurden mehr als 60 % der Finanzhilfen dafür verwendet, 2006 und 2007 ebenfalls noch mehr als 50 %. 2008 markiert eine Wende.<sup>146</sup> Seither überwiegt der Einsatz von Mitteln für die Aufwertung. 2012 zog das Rückbaugeschehen vorübergehend wieder an. Maßnahmen zur Rückführung städtischer Infrastrukturen (aufgelegt seit 2006) konzentrierten sich in den Jahren 2006 bis 2009, in abgeschwächter Weise auch 2012/2013. Sicherungsmaßnahmen für Altbaubestände werden vor allem seit 2010, dem Start zur Förderung des Erwerbs von Altbauten, in gleichbleibendem Maße in Anspruch genommen.

### Mittelbündelungen und Mitfinanzierung durch Dritte

Die Finanzierung von Stadtumbaumaßnahmen in den Fördergebieten erfolgt sehr häufig durch den gebündelten Einsatz von Mitteln, teilweise auch aus anderen Bundesländer-Städtebauförderungsprogrammen, eigenen Förderprogrammen der Länder und der Kommunen oder auch mit Strukturfondsmitteln der EU, sodass sich der Mitteleinsatz für Stadtumbaumaßnahmen insgesamt noch weiter erhöht. Dazu gehören u.a.:

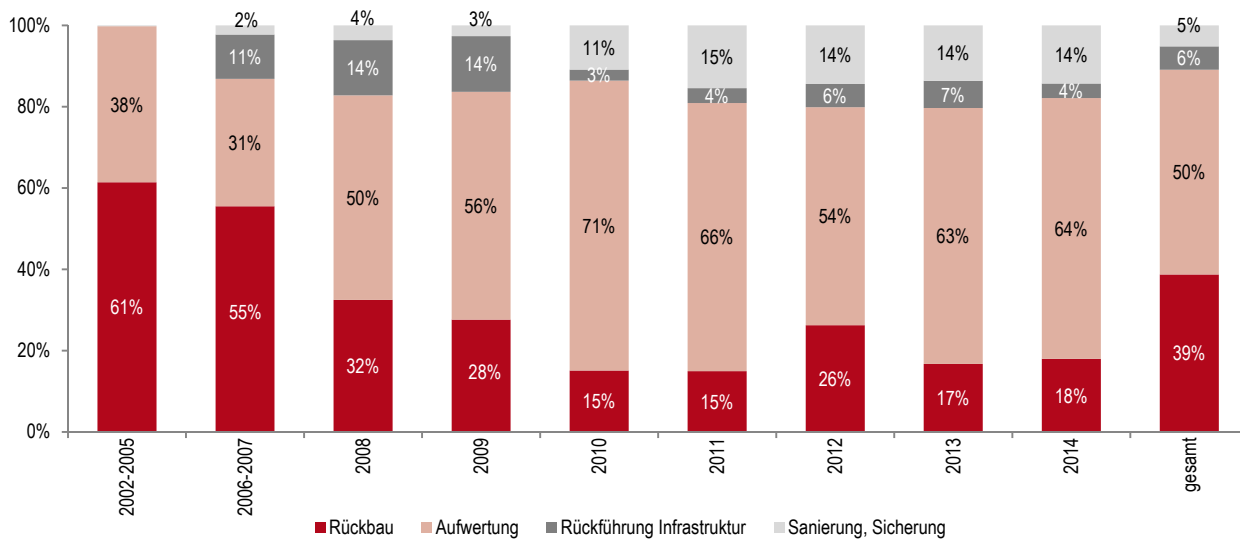
- Städtebauförderung, vor allem Soziale Stadt, Städtebaulicher Denkmalschutz, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren,
- EU-Mittel, zum Beispiel EFRE, LEADER, EU-Ziel 2, EU-Strukturförderung,
- Wohnraumförderung der Länder und andere Landesprogramme,
- Bundesmittel in anderen (Förder-)Zusammenhängen (z.B. Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Konjunkturprogramme, Programme der KfW),
- sonstige Förderungen, zum Beispiel Sportförderung bzw. anderer Ressorts.

<sup>145</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 22.

<sup>146</sup> Änderung mit der VV Städtebauförderung 2007, wonach mindestens die Hälfte der Fördermittel der Aufwertung dienen soll (siehe Kapitel 4.1).



Abbildung 53: Programmbereiche Stadtumbau Ost, Bundesfinanzhilfen bis 2014, nach Jahren/Zeiträumen



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost 2002 bis 2014, Fördermaßnahmen Stadtumbau Ost (n=1.153, inkl. Berlin Ost).

Neben den Kommunen leisten generell die privaten Akteure einen zentralen Beitrag bei der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen. Grundprinzip der Städtebauförderung ist die subsidiäre Unterstützung von Investitionen der Kommunen und privater Akteure. Dazu gehören die Eigentümer, vor allem die organisierte Wohnungswirtschaft im Stadtumbau Ost und West, aber auch private Investoren, letztere vor allem im Stadtumbau West, z.B. bei der Revitalisierung und Umnutzung von Brachen oder innerhalb der Zentrenentwicklung.

#### 4.4 Zwischenfazit

- Übergreifendes Programmziel für den Stadtumbau Ost und West ist, dass von Strukturwandel und städtebaulichen Funktionsverlusten betroffene Kommunen frühzeitig in die Lage versetzt werden, sich darauf einzustellen und geeignete Handlungsstrategien dafür zu entwickeln. Erste Weichen für ein gemeinsames Programm stellte die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung von 2008. In ihr wurde erstmals im Artikel 9 ein gemeinsamer Abschnitt zum Stadtumbau formuliert. Der Stadtumbau konzentriert sich darauf, sowohl vorhandene städtebauliche Missstände oder Funktionsverluste zu beseitigen als auch diesen Defiziten durch präventives Handeln vorzubeugen.

- Während das Programm Stadtumbau Ost mehrfach angepasst wurde und sich derzeit in vier Programmbereiche gliedert, weist der Stadtumbau West formal gesehen einen kontinuierlichen Programmverlauf auf, wobei auch hier Veränderungen in der materiellen Ausgestaltung, in der Nutzung des Programms sowie in der Schwerpunktsetzung bei den Ländern stattfanden. Von Berlin Ost und Mecklenburg-Vorpommern (beide ohne Inanspruchnahme des Programmbereichs Sanierung und Sicherung von Altbauten) abgesehen nutzen die ostdeutschen Länder alle Programmbereiche.

- Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte sind nach der VV Städtebauförderung Fördervoraussetzung. Sie werden in den Ländern jedoch häufig unterschiedlich bezeichnet. Im Osten werden sie entsprechend gefördert, sind in der Regel von Beginn an gesamtstädtisch ausgerichtet und durch Stadtteil- oder Fördergebietskonzepte vertieft. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind auch die strategische Grundlage im Stadtumbau West, haben ihren Fokus zwar stärker auf dem Fördergebiet, sind aber oft in gesamtstädtische Zusammenhänge eingebunden. Entsprechend der Schwerpunkte sind städtebauliche Entwicklungskonzepte im Osten häufig mit Konzepten zur Wohnungsmarktentwicklung und zur Demografie verbunden (siehe Kapitel 5).

- Mit Ausnahme von Niedersachsen (ab 2008) sind alle Bundesländer seit Beginn der Stadtumbauprogramme beteiligt. Beide Programme sind fest etabliert und haben eine hohe Programmbeteiligung, die sich sukzessive erhöht hat. Beide Programme verzeichneten 2013 und 2014 einen weiteren Zuwachs an Programmkommunen. 2014 sind die Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau auch spürbar erhöht worden.
- Die Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen erfolgt für den Stadtumbau West vorrangig als gängige Drittfinanzierung von Bund, Land und Kommune, wobei einzelne Länder aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Situationen ihrer Kommunen davon – nach oben oder unten – abweichen. Im Stadtumbau Ost gilt diese Drittfinanzierung für den Aufwertungsbereich, in den drei anderen Programmbereichen gelten gesonderte Regelungen zur Förderung. Die VV Städtebauförderung 2015 enthält einen neuen Passus, der es den Ländern ermöglicht, den kommunalen Eigenanteil von Kommunen in Haushaltsnotlage zu senken.
- Die jeweiligen Förderrichtlinien der Länder regeln die Umsetzung der Stadtumbauprogramme. Diese werden häufig durch Arbeitshilfen und Merkblätter ergänzt. Auf Landesebene erfolgen die strategischen Weichenstellungen und Schwerpunktsetzungen sowie die Festlegungen von Auswahlkriterien für die Programmaufnahme. Die Analyse weist zahlreiche Spezifika bei der Umsetzung in den Ländern aus.
- Mehrheitlich angestrebt und oft auch notwendig ist die Bündelung von Mitteln, sehr häufig erfolgt diese mit anderen Städtebauförderungsprogrammen, aber auch mit EU-Programmen, anderen Landesprogrammen sowie mit Mitteln von Eigentümern und privaten Investoren.
- Besondere Bedeutung – zumindest strategisch konzeptionell – kommt in einer Reihe von Ländern der engen Verknüpfung von Städtebauförderung mit der Wohnraumförderung zu.
- Während eine Bündelung von unterschiedlichen Fördermitteln und Mitteln Privater von allen Ländern sehr unterstützt wird, war bzw. ist eine Überlagerung von Fördergebieten nicht überall möglich bzw. wird aktuell nicht mehr praktiziert. War in Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg eine Überlagerung schon immer ausgeschlossen, ist dies im Saarland – schon seit längerem –, in Sachsen und künftig auch in Berlin keine Option mehr.
- Alle Länder begleiten und beraten die Programmkommunen im Umsetzungsprozess. Dazu wurden sehr verschiedene Instrumente eingesetzt. Sie umfassen z.B. Strategieberatungen (Brandenburg), Begleitagenturen, Kompetenzzentren (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland) sowie wissenschaftliche Begleitungen (Sachsen-Anhalt, Thüringen). In diesem Zusammenhang hat auch die Wirkungskontrolle einen wichtigen Stellenwert. So gab es im Programmverlauf verschiedene Zwischenevaluierungen auf Landesebene, wie in Bayern, Berlin und Hessen.
- Alle ostdeutschen Länder haben im Rahmen der Programmumsetzung inzwischen teils recht komplexe Monitoringssysteme installiert und führen in regelmäßigem Rhythmus Monitorings durch. Sie unterscheiden sich bezogen auf den Umfang, das inhaltliche Spektrum sowie den Turnus der Berichterstattung.
- Insgesamt zeigt die Programmanalyse, dass nach langjähriger Laufzeit beider Programme durchaus zahlreiche Stadtumbaumaßnahmen bereits umgesetzt wurden bzw. sich ihrem Abschluss nähern. Deren Ergebnisse und die dabei gewonnenen Erkenntnisse sowie zusätzliche neue oder veränderte Herausforderungen, inhaltliche Problemlagen und deren räumliche Schwerpunkte haben in einigen Ländern dazu geführt, Zwischenbilanz zu ziehen und die Strategien für den Stadtumbau zu überprüfen oder perspektivisch neu auszurichten, sowohl hinsichtlich der räumlichen und inhaltlichen Schwerpunkte als auch der Auswahlkriterien bei Neuaufnahmen in die Programme. Eine Fortführung der Förderung von Stadtumbau im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes wird dabei von allen Ländern in Ost und West als zentrale und unverzichtbare Voraussetzung gesehen.



## 5 Ergebnisse und Wirkungen der Stadtumbauprogramme

Welche Ergebnisse in den Stadtumbauprogrammen Ost und West bisher zu bilanzieren sind und welche Programmwirkungen hinsichtlich der Programmziele schon erzielt werden konnten, ist von großem Interesse für die zukünftige Förderung und Ausgestaltung des Stadtumbaus.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen,

- Siedlungsstrukturen den Erfordernissen der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen,
- Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt zu verbessern,
- innerstädtische Bereiche zu stärken, dabei insbesondere innerstädtische Altbaubestände zu erhalten,
- nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen umzunutzen,
- nicht umnutzbare bauliche Anlagen zurückzubauen,
- freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer verträglichen Zwischennutzung zu zuführen.

Diese Programmziele bilden die Grundlage für die Bewertung von Ergebnissen und Wirkungen der Programme. Sie sind vielschichtig, komplex und häufig aufeinander bezogen. Die Ergebnis- und Wirkungsana-

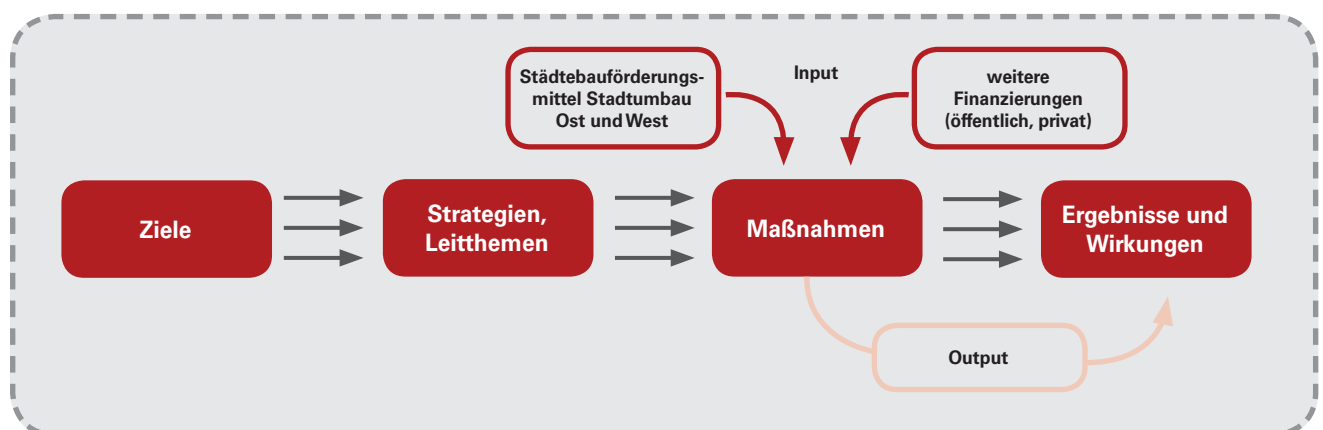
lyse orientiert sich deshalb ganz wesentlich darauf, welche Problemlagen sowie städtebaulichen und funktionalen Defizite in den Kommunen Stadtumbaubedarf begründen, welche Strategien und Gesamtmaßnahmen zu deren Bewältigung entwickelt und umgesetzt und welche förderfähigen Maßnahmen (Fördertatbestände) der Programme dabei im Einzelnen eingesetzt wurden. Strukturierend sind dafür die drei zentralen Handlungsbereiche im Stadtumbau:

- Innenstädte und Ortskerne,
- Wohnquartiere und Wohnsiedlungen sowie
- Brachen.

Räumlich wie nutzungsstrukturell lassen sich mit dieser Auswahl für beide Stadtumbauprogramme die relevanten Fördergebiete gut darstellen. Als Quellen werden die von den beiden Bundestransferstellen erarbeiteten 33 Fallstudien, die bisherigen Bilanzierungen und Zwischenevaluierungen zu den beiden Stadtumbauprogrammen sowie die Städtebauförderdatenbank, die elektronischen Begleitinformationen zu den Programmen sowie erste Ergebnisse des E-Monitorings herangezogen.

Problemlagenbeschreibung sowie Ergebnis- und Wirkungsanalyse sind ebenso wie die schon vorangegangenen Analyseschritte programmvergleichend angelegt.

Abbildung 54: Schematische Darstellung der Ergebnis- und Wirkungsanalyse



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

## 5.1 Fördermaßnahmen und Handlungsräume im Stadtumbau

Bis einschließlich 2014 umfassen die beiden Stadtumbauprogramme 1.708 Fördermaßnahmen. In der Regel handelt es sich dabei um städtebauliche Gesamtmaßnahmen, sie können jedoch nicht generell mit räumlich abgegrenzten und förmlich festgelegten Fördergebieten gleichgesetzt werden. Es sind ganz unterschiedliche Maßnahmentypen/-zuschnitte vertreten, wobei sich hier auch die Besonderheiten der Programmumsetzungen der einzelnen Länder widerspiegeln:

- Gesamtmaßnahmen, die sich ausschließlich auf ein festgelegtes Gebiet beziehen (bei umfangreichem Stadtumbaubedarf in den Kommunen werden daher mehrere Gesamtmaßnahmen beantragt und umgesetzt),
- Gesamtmaßnahmen, die teils mehrere Vorhaben in räumlich getrennten Teilbereichen (teils förmlich festgelegte Stadtumbauegebiete) einer Kommune zusammenfassen (so das Verfahren im Land Brandenburg),
- Gesamtmaßnahmen, die teils mehrere Maßnahmen und Projekte in unterschied-

lichen Kommunen umsetzen (so der Fall bei den Interkommunalen Kooperationen in Hessen),

- Maßnahmen in einem Gebiet mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten (beispielsweise Rückbaumaßnahmen und Aufwertungsmaßnahmen als jeweils separate Fördermaßnahme im Stadtumbau Ost),
- Maßnahmen in nur einem Stadtumbauegebiet, die in aufeinander folgenden Etappen umgesetzt werden und als jeweils separate Fördermaßnahme geführt werden,
- Teilmaßnahmen einer Gebietsentwicklung, die aus unterschiedlichen Förderprogrammen finanziert werden (so beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern),
- Konzeptentwicklungen im Vorfeld von Gebietsfestlegungen und -entwicklungen (vor allem Sachsen, aber auch andere Bundesländer).

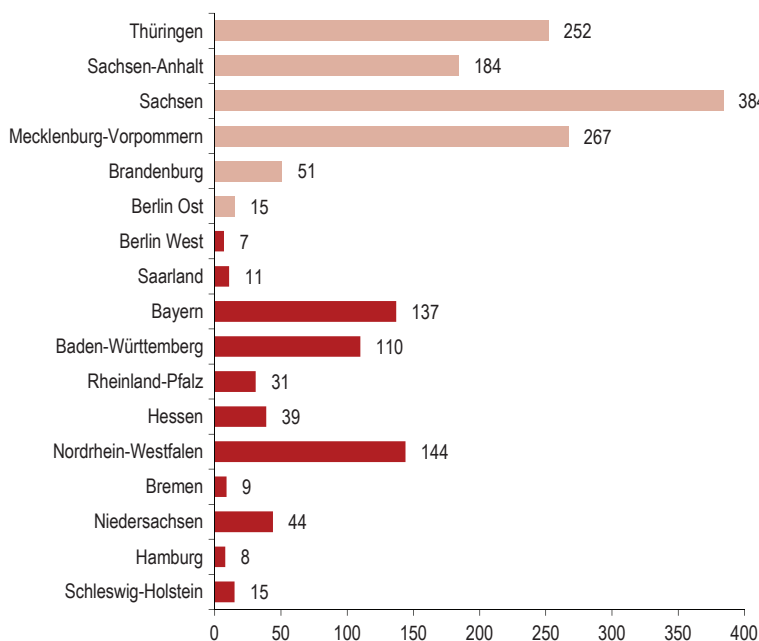
Im Stadtumbau Ost wurden bzw. werden bisher 1.153, im Stadtumbau West 555 Maßnahmen gefördert. Die hohe Zahl an Fördermaßnahmen im Stadtumbau Ost zeigt, dass die 480 ostdeutschen Programmkommunen<sup>147</sup> in großem Maße mehrere Fördermaßnahmen umsetzen (durchschnittlich rund 2,5 Maßnahmen pro Kommune). Trotzdem setzen bzw. setzten in Ostdeutschland immerhin noch rund 50 % der Programmkommunen nur eine Maßnahme um, knapp 40 % zwei bis vier Maßnahmen und mehr als 10 % mindestens fünf Maßnahmen (61 Kommunen, darunter Magdeburg und Zwickau mit zwölf und Freital mit elf Maßnahmen).

Im Stadtumbau West ist es eher die Regel, sich auf eine Maßnahme zu konzentrieren. 70 % der Kommunen agieren so, sodass auf eine Kommune durchschnittlich rund 1,1 Maßnahmen entfallen. Anders als im Stadtumbau Ost gibt es in Westdeutschland nur acht Kommunen (die Stadtstaaten ausgenommen), die mehr als vier Maßnahmen im Programm haben (darunter Duisburg mit acht, Wuppertal und Bochum mit jeweils sechs Maßnahmen).

Auf Länderebene sind es in Ostdeutschland vor allem Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in denen Kommunen (rund 85 %) mehrheitlich mehr als eine Maßnahme umsetzen, wobei Sachsen mit 384 Fördermaßnahmen in 134 Kommunen an der Spitze liegt. In Westdeutschland steigen die

<sup>147</sup> Mit Ausnahme des Landes Brandenburg, in dem jede Stadtumbaustadt trotz mehrerer Stadtumbauegebiete nur als jeweils eine Gesamtmaßnahme angemeldet ist.

Abbildung 55: Fördermaßnahmen im Stadtumbau Ost und Stadtumbau West 2014



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost und West 2002/2004 bis 2014, Fördermaßnahmen Stadtumbau Ost (n=1.153, inkl. Berlin Ost) und West (n=555, inkl. Berlin West). Dabei ist zu beachten, dass die Datenbank des BBSR alle Fördermaßnahmen enthält, wobei diese – wie bereits erläutert – nicht generell mit den jeweiligen Fördergebieten gleichzusetzen sind.



Anteile von Kommunen mit mehr als einer Maßnahme allein in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg auf rund 50 %, wogegen sich in Bayern nahezu jede Stadt auf nur eine Maßnahme konzentriert.

### Bedeutung der Handlungsräume in den Stadtumbauprogrammen

Die bisherige Umsetzung des Stadtumbaus in Ost und West richtet sich vorrangig darauf, die Innenentwicklung der Städte voranzubringen. Das Leitbild der Innenentwicklung hat sich als Planungsgrundsatz weitgehend durchgesetzt und im Zusammenhang mit der Diskussion um Klimaschutz und Klimaanpassung und mit dem verantwortungsbewussten Ressourceneinsatz von Kommunen weiter verstärkt. Viele Kommunen agieren in ihrer Stadtentwicklung unter dem Paradigma „Innen- vor Außenentwicklung“ bzw. müssen angesichts bereits länger anhaltender Schrumpfungprozesse den geordneten Rückzug aus der Fläche gestalten. Sie nehmen ihre zentralen Bereiche, deren städtebaulichen Wert und funktionale Belebung wieder verstärkt wahr. Darüber hinaus sind genau diese Stadtbereiche oft Aushängeschild einer Kommune, haben Schlüsselfunktionen für Stadt und Region und sind Kristallisationspunkte des gesellschaftlichen Lebens.<sup>148</sup> Nicht zuletzt beeinflussen sie die Stellung einer Kommune im Wettbewerb um Bevölkerung, Unternehmen und Investitionen, gerade in Regionen mit schwierigen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen. Damit wird eine erfolgreiche Innenentwicklung zum Standortfaktor.

Die instrumentellen Voraussetzungen für die Innenentwicklung sind bereits durch die BauGB-Novelle 2007<sup>149</sup> weiter gestärkt worden, in deren Zusammenhang das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung sowie erweiterte Steuerungsinstrumente zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie zur Sicherung der Versorgung eingeführt wurden. Damit hat der Gesetzgeber ein eindeutiges Signal und den Kommunen entsprechende planungsrechtliche Instrumente an die Hand gegeben, ihre Innenentwicklung weiter zu forcieren.<sup>150</sup> Ausschlaggebend für die Novellierung des Gesetzes war das Ziel, die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden gegenüber einer offensichtlich „ungebremsten“ Außenentwicklung zu stärken.<sup>151</sup> Die Regelungen der BauGB-Novelle 2013 verstär-

ken die Ausrichtung auf die Innenentwicklung nochmals, indem Gesetzesänderungen beschlossen wurden, die einerseits auf die Schonung des Außenbereichs, andererseits auf die Stärkung der Attraktivität vorhandener Siedlungsbereiche abzielen.<sup>152</sup>

Es ist ein Grundanliegen der Städtebauförderung, Städte und Gemeinden bei ihrer Innenentwicklung zu unterstützen.<sup>153</sup> Dazu gehört es, funktionierende Stadtquartiere im bestehenden Siedlungskontext herzustellen sowie mit Ressourcen verantwortungsvoll umzugehen. Insofern zielen auch die Stadtumbauvorhaben in Ost und West in den aufgeführten Handlungsräumen auf die Innenentwicklung und nachhaltige Strukturen, wie dem bereits zitierten § 171a Abs. 3 BauGB zu entnehmen ist.

### Räumliche Schwerpunkte im Stadtumbau

Anhand der Lage der Gebiete im städtischen Kontext und ihrer nutzungsstrukturellen Ausgangssituation lässt sich ablesen, wo die jeweiligen kommunalen, insbesondere aber auch länderspezifischen Aufgabenbereiche im Stadtumbau liegen. Entsprechend den Programmzielen haben zwei Drittel der Fördergebiete generell einen innerstädtischen Bezug, es sind innerstädtische Gebiete oder sie liegen innenstadtnah. Dies unterstreicht die Bedeutung zentraler innerstädtischer Bereiche und angrenzender Innenstadtquartiere für die Stabilität und Attraktivität von Städten und Stadtteilen.

Die Innenstadt spielt sowohl in den westdeutschen – wo der Handlungsraum von Anfang an einen Schwerpunkt bildete – als auch inzwischen in den ostdeutschen Programmkommunen eine bedeutende Rolle. Allein auf den Innenstadt- bzw. Ortskernbereich entfallen 43 % der Fördermaßnahmen West, weitere 27 % auf angrenzende innerstädtische Bereiche. In den Programmkommunen Ost sind Innenstädte und innenstadtnahe Gebiete mit jeweils rund 30 % der Fördermaßnahmen einbezogen. Hinzu kommen zusätzlich Zentren einzelner Orts- oder – in größeren Städten – Stadtteile. Im Vordergrund stehen dort Aktivitäten in allen drei Handlungsräumen, so die Entwicklung der Altstadt bzw. innerstädtischer Bereiche als Versorgungszentrum, aber auch als Wohn- und Infrastrukturstandort sowie die Umstrukturierung innerstädtischer Brachflächen oder Bahnareale. Mit gut 80 % der Fördermaßnahmen haben Baden-Württem-

<sup>148</sup> Vgl. DSSW-Plattform, vgl. Huttenloher (2014): Wie wirken sich Einkaufszentren auf die Innenstadt aus?, in: Ernst & Sohn Special 2014 Einkaufszentren, S. 8-11.

<sup>149</sup> Vgl. Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006.

<sup>150</sup> Vgl. BMVBS (2011): Weißbuch Innenstadt, S. 26.

<sup>151</sup> Vgl. Battis, Krautzberger, Löhr (2007): Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), in: NVwZ 2007 Heft 2, S. 121-128.

<sup>152</sup> Krautzberger, Stüer (2013): BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt DVBl, Heft 13/2013, 128. Jahrgang, S. 805-872.

<sup>153</sup> Vgl. BMVBS (2011): 40 Jahre Städtebauförderung.

berg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, mit 70 % Niedersachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen hohe Anteile an innerstädtischen Fördergebieten.

15 % der Fördergebiete liegen am Stadtrand. Das sind insbesondere baustrukturell zusammenhängende Wohnquartiere und -siedlungen in meist größeren Städten, die zur Aufrechterhaltung ihrer für die Gesamtstadt bedeutsamen Wohnfunktion angepasst und aufgewertet werden, sowie randstädtische Gewerbe- oder Militärbrachen vorrangig in westdeutschen Kommunen. Insgesamt ist der Anteil derartiger Fördermaßnahmen in den ostdeutschen Programmkommunen mit 18 % nahezu doppelt so hoch wie in den westdeutschen. Dabei spiegelt sich nochmals die besondere Bedeutung ostdeutscher Wohnsiedlungen im Stadtumbau wider. In Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, aber auch Bremen steigt der Anteil der Stadtumbaugebiete am Stadtrand auf über 20 %.

Fördermaßnahmen können sich darüber hinaus über mehrere Stadtgebiete und da-

mit über unterschiedliche Lagen erstrecken, was für jede achte Maßnahme zutrifft.<sup>154</sup> Aufgrund der besonderen Fördersystematik des Landes Brandenburg ist der Anteil dort mit rund 70 % der Maßnahmen besonders hoch.

#### Nutzungsstrukturelle Ausgangssituation und städtebauliche Misstände

Über die Hälfte aller Fördermaßnahmen wird bzw. wurde in Gebieten mit überwiegender Wohnnutzung umgesetzt, mehr als ein Drittel sind mischgenutzte Gebiete<sup>155</sup>, weniger als 10 % Fördergebiete mit Brachen, wobei ehemalige Militärräume großen Anteil haben. Groß sind die Unterschiede zwischen den Programmen Stadtumbau Ost und West hinsichtlich der genannten Gebietstypen: Die besondere Bedeutung des Stadtumbaus in Wohnsiedlungen und Wohnquartieren in ostdeutschen Kommunen bleibt weiter erkennbar, weil drei von vier Gebieten überwiegend zum Wohnen genutzt werden. In westdeutschen Kommunen ist es nur eins von vier, während hier dagegen alle anderen Gebietskulissen, also Mischgebiete, Brachen und Gewerbeareale dominieren, wobei vor allem letztere im Stadtumbau Ost nur eine recht geringe Rolle spielen.

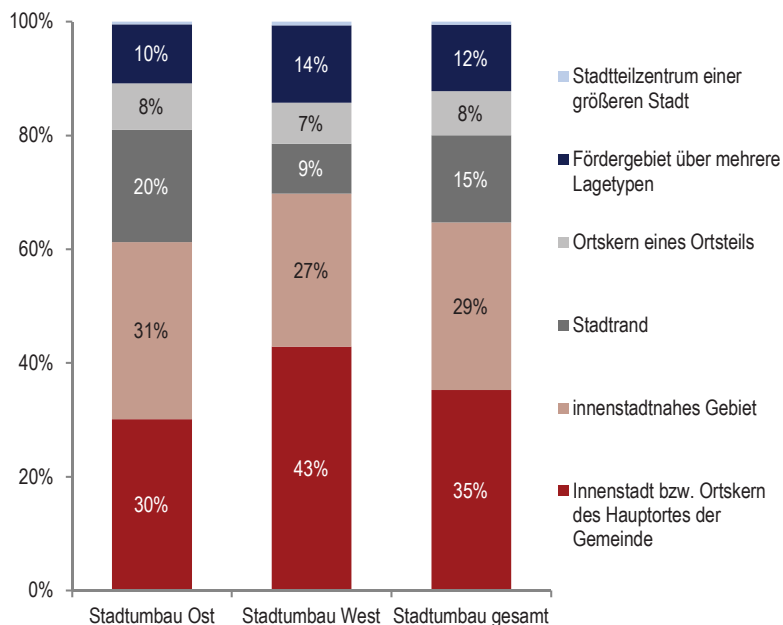
Die Unterschiede in den Gebietskulissen zwischen Ost und West spiegeln sich auch auf der Länderebene wider:

- Alle ostdeutschen Länder haben hohe Anteile an Wohnquartieren im Programm, besonders hoch in Mecklenburg-Vorpommern (91 %), Brandenburg (81 %), Sachsen-Anhalt (78 %). Auch Berlin (rund 70 %) und die Länder Bremen und Hamburg (jeweils rund 60 %) sowie Schleswig-Holstein (55 %) legen ihren Fokus durchaus auf Wohnquartiere, erreichen jedoch in keinem Fall die Anteile ostdeutscher Länder.
- Brachen, vor allem Bahn- und Militärflächen, sind eher in den westdeutschen Ländern Kulissen für den Stadtumbau. Hervorzuheben sind Rheinland-Pfalz (25 % der Maßnahmen) und Niedersachsen (rund 20 %).

<sup>154</sup> Stadtumbaukommunen in Brandenburg werden – trotz mehrerer Fördergebiete – als eine Gesamtmaßnahme erfasst, die sich dann über unterschiedliche Lagen erstreckt. Der Anteil dieser entsprechend charakterisierten Maßnahmen ist daher mit 70 % besonders hoch. Auch in Hessen ist der Anteil mit 56 % hoch, was an der Spezifik Interkommunaler Kooperationen liegt.

<sup>155</sup> Bei 14 Fördermaßnahmen wurden für die frühere Nutzung mehrere Nutzungstypen angegeben. Typische Kombinationen waren Wohnen und Gewerbe, Bahn und Gewerbe. In der Auswertung wurden diese, sofern sie nicht bereits als Mischnutzungsgebiet gekennzeichnet waren, in dieser Gruppe erfasst.

Abbildung 56: Lage der Fördergebiete in der Stadt



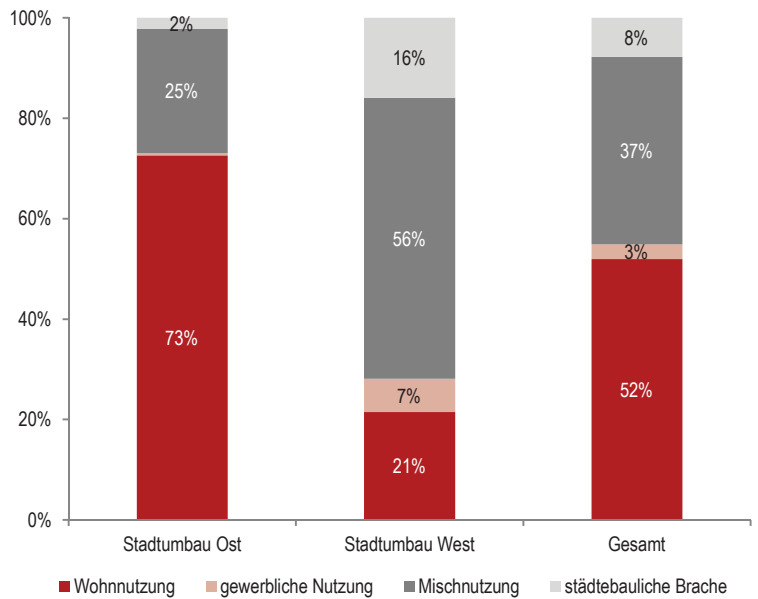
Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, n=1.131.

Die Fördergebiete haben – so die Brachen – ihre bisherigen Nutzungen gänzlich verloren, in Mischgebieten ist ein Mix aus Funktionsverlusten möglich, Wohnquartiere leiden vorrangig unter mangelnder Nachfrage und Leerstand. Die bisherigen Nutzungsstrukturen bestimmen demnach auch Struktur und Verteilung von Funktionsverlusten und städtebaulichen Missständen. Hier zeigen sich schon die deutlichen Unterschiede in den Programmumsetzungen, die sich anschließend durch die gesamte Ergebnis- und Wirkungsanalyse ziehen werden.

Maßnahmen im Stadtumbau Ost sind nach wie vor in großem Maße durch Funktionsverluste beim Wohnen dominiert, zwei von drei Maßnahmen sind daraus entstanden, während sich nur 15 % der Maßnahmen im Stadtumbau West darauf beziehen und wo ansonsten ein breites Spektrum an Funktionsverlusten, die nicht mit dem Wohnen verbunden sind, den Stadtumbaubedarf begründet: Gewerbe, Handel und Dienstleistungen, Verkehr, Militär, Infrastruktur bzw. auch als Mix aus mehreren. Dieser Mix ist in der nebenstehenden Grafik unter der Kategorie „unterschiedliche Verluste – ohne Wohnen“ dargestellt.

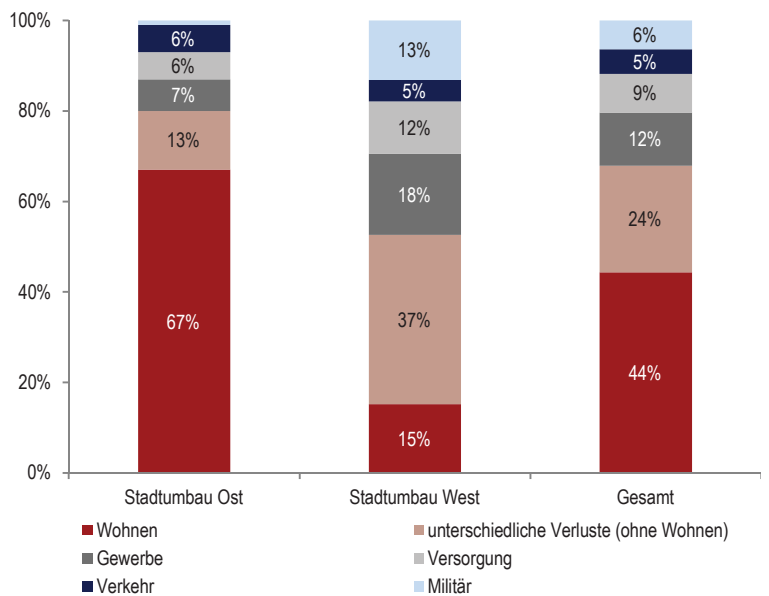
Funktionsverluste beim Wohnen werden in ostdeutschen Quartieren vor allem durch Wohnungsleerstand dominiert, wie die Übersicht über die städtebaulichen Missstände in den beiden Programmen zeigt, gefolgt von unzureichendem Wohnumfeld und öffentlichem Raum, was sowohl Wohnquartiere als auch Innenstädte und Ortskerne kennzeichnet. Im Stadtumbau West sind dagegen unattraktive öffentliche Räume, Leerstände bei Einzelhandel und Gewerbe sowie die Brachflächen die städtebaulichen Missstände, auf die die meisten Maßnahmen konkret reagieren, wobei auch andere Defizite wichtig bleiben. Generell zeigt sich, dass die Stadtumbauprogramme in ihren Handlungsfeldern eine Vielzahl städtebaulicher Missstände angehen.

Abbildung 57: Frühere bzw. vorwiegende Nutzung im Maßnahmensgebiet



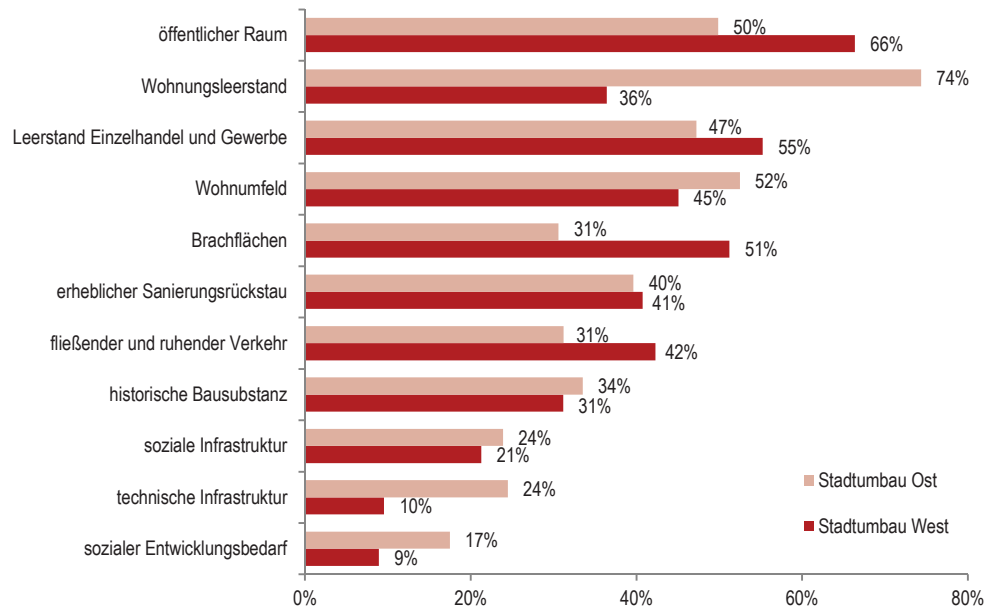
Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, n=1.120.

Abbildung 58: Funktionsverluste in den Fördergebieten



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, n=1.120.

Abbildung 59: Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, n=1.120.

### Festlegung der Fördergebiete und Gebietskulissen

Für eine Förderung als Stadtumbaumaßnahme ist eine Festlegung räumlich abgegrenzter Fördergebiete nach dem Besonderen Städtebaurecht notwendig. Dies kann, je nach städtebaulichen Gegebenheiten, alternativ erfolgen als

- Stadtumbaugebiet durch Beschluss nach § 171b BauGB,
- Sanierungsgebiet durch Satzung nach § 142 BauGB,
- städtebaulichen Entwicklungsbereich durch Satzung nach § 165 BauGB oder
- Erhaltungsgebiet durch Satzung nach § 172 BauGB.

Die Auswertung der Begleitinformationen<sup>156</sup> hat ergeben, dass über die Hälfte aller Fördergebiete alleinig als Stadtumbaugebiet gemäß § 171b BauGB, in wenigen Fällen ergänzt durch eine Erhaltungssatzung, festgelegt ist. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Stadtumbauprogrammen, in Ost sind gut zwei Drittel der Gebiete Stadtumbaugebiete, in West nur etwas mehr als ein Drittel.

Insgesamt wurden 23 % der Fördergebiete als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB festgelegt. Im Stadtumbau West überwiegen mit 43 % diese Festlegungen als Sanie-

rungsgebiet. Mit nur 10 % ist diese Festlegung im Stadtumbau Ost eher selten.

Eine Kombination aus Stadtumbau- und Sanierungsgebiet, teilweise ergänzt durch Erhaltungssatzungen, konnte für 12 % der Fördergebiete ausgemacht werden. Darüber hinaus gibt es weitere Kombinationen verschiedener Festlegungen, so z.B. Stadtumbaugebiet mit Soziale Stadt-Gebiet oder bei Sanierungsgebiet teils auch Ersatz- und Ergänzungsgebiete.

Festlegungen als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB oder als Gebiete der Sozialen Stadt nach § 171e BauGB spielen eine untergeordnete Rolle.

Dass für die Stadtumbaukulisse oftmals mehrere Satzungen und Beschlüsse in den Begleitinformationen aufgeführt sind, ist auf räumliche Überlagerungen unterschiedlicher Gebietsfestlegungen wie zeitlicher Verschneidungen von Geltungsdauer und Beschlussfassungen zurückzuführen. Die Begleitinformationen geben im Prinzip wieder, welche Formen der Festlegungen jemals im Gebiet erfolgten. Da die Festlegung als Stadtumbaugebiet nach den Regelungen der §§ 171a-d BauGB erst mit der BauGB-Novelle 2004 möglich wurde, wurden Fördergebiete in den ostdeutschen Kommunen anfänglich auch per kommunalem Beschluss bzw. Ratsbeschluss gefasst.

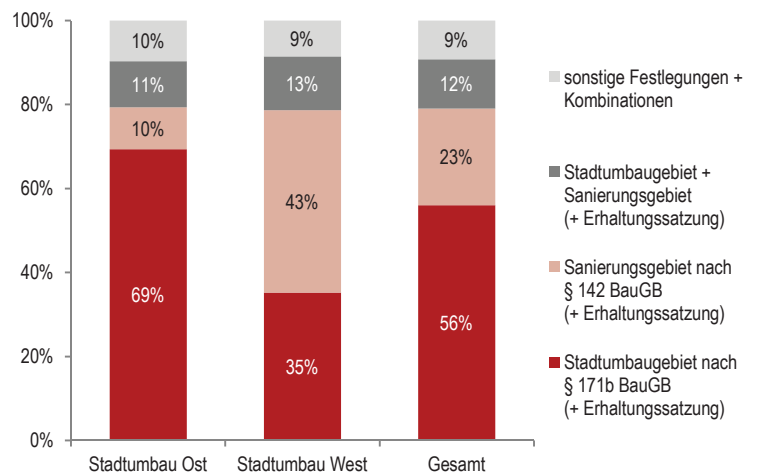
<sup>156</sup> Für manche Gebiete sind mehrere Gebietsfestlegungen – teils aus der Vergangenheit – mit Beschlüssen hinterlegt. Nicht immer deutlich ist, welche Gebietsfestlegungen für das eigentliche Stadtumbaugebiet aktuell wirksam sind, da nicht gekennzeichnet ist, ob diese aufgehoben wurden.

In elf Ländern überwiegen die Festlegungen als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB, dazu gehören alle ostdeutschen Länder sowie Berlin, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen, das Saarland und Rheinland-Pfalz. In Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg werden die Gebiete mehrheitlich als Sanierungsgebiete nach § 142 BauGB festgelegt. In Niedersachsen erfolgen Festlegungen als Stadtumbaugebiet und Sanierungsgebiet zu gleichen Anteilen, in Schleswig-Holstein ist das mehrheitlich der Fall. Eine Kombination aus Stadtumbau- und Sanierungsgebiet, teilweise ergänzt durch Erhaltungssatzungen, ist darüber hinaus vor allem im Saarland und Bayern für jeweils rund ein Viertel aller Gebiete relevant.

**Dauer und Finanzierung von Maßnahmen**

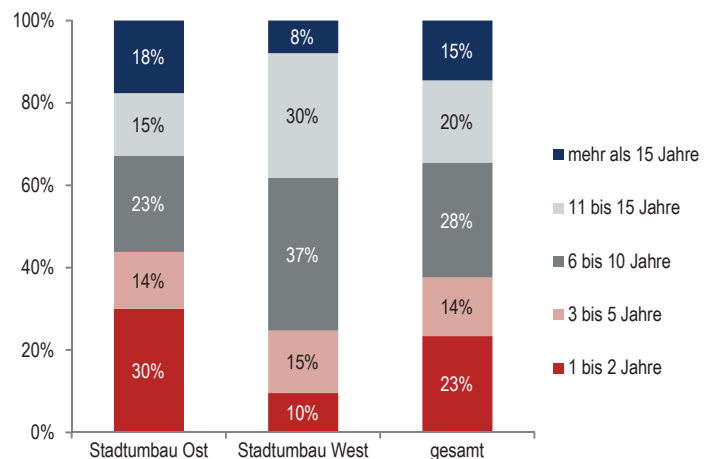
Alljährlich werden neue Maßnahmen in die Programme aufgenommen und gefördert, andere dagegen beendet. Die Förderdatenbank des Bundes zu den Stadtumbauprogrammen enthält Informationen über Beginn und (vorgesehenes) Ende der Förderung, woraus sich durchaus Hinweise auf Laufzeiten sowie Abschlüsse von Maßnahmen ergeben.<sup>157</sup> Diesen Angaben entsprechend ist fast die Hälfte der bisherigen 1.708 Fördermaßnahmen voraussichtlich vor 2015 beendet worden. Unter den ostdeutschen Maßnahmen steigt der Anteil auf 55 % und ist besonders in Mecklenburg-Vorpommern mit mehr als 70 % der dortigen Maßnahmen sehr hoch. Das korrespondiert mit dem früheren Beginn des Stadtumbaus Ost sowie mit der in Teilen verbreiteten Kleinteiligkeit, Kurzfristigkeit oder zeitlichen Abfolge mehrerer Maßnahmen in einem Fördergebiet.<sup>158</sup> Im Stadtumbau West betrifft es ein Viertel der Maßnahmen. Das korrespondiert auch mit der angegebenen Dauer für die Maßnahmen: Für fast die Hälfte aller ostdeutschen, aber nur ein Viertel der westdeutschen Fördermaßnahmen wird eine Laufzeit von maximal fünf Jahren angegeben. Maßnahmen mit kurzer Dauer sind vielfach separate Förderungen für Stadtentwicklungskonzepte sowie eher kleine Rückbaumaßnahmen in kleinen Kommunen im ländlichen Raum, besonders in Mecklenburg-Vorpommern in den ersten Jahren des Stadtumbaus. In Kombination mit den oft sehr kleinen Kommunen wird ein eher kleinteiliger und weit verbreiteter Umbaubedarf deutlich, an dem sich die Strategie des Landes ausgerichtet hat.

**Abbildung 60: Städtebaurechtliche Festlegung der Fördergebiete**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, n=1.018

**Abbildung 61: Dauer der Förderung nach Programmen**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost und West 2002/2004 bis 2014. Fördermaßnahmen Stadtumbau Ost (n=1.153, inkl. Berlin Ost) und West (n=555, inkl. Berlin West).

Andererseits haben 13 Jahre Stadtumbau Ost auch dazu geführt, umfangreiche Gebietsentwicklungen voranzutreiben und zum Abschluss zu bringen, alles in allem rund 50 Maßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als zehn Jahren sowie mehr als 120 Maßnahmen mit Laufzeiten zwischen sechs und zehn Jahren. Trotz der insgesamt kürzeren Programmlaufzeit von Stadtumbau West gelten auch hier bereits fünf Maßnahmen mit einer Laufzeit von mehr als zehn Jahren als beendet, ebenso wie rund 40 Maßnahmen mit Laufzeiten zwischen sechs und zehn Jahren.

<sup>157</sup> Der in der Förderdatenbank angegebene Status bezieht sich eher auf den Mittelfluss des Bundes. „abgerechnet“ und „ausfinanziert“ wird nur für sehr wenige Fördermaßnahmen angegeben (Ost: 20 abgerechnet, 1 ausfinanziert; West: 14 abgerechnet, 19 ausfinanziert). Auch der Status „ruhend“ ermöglicht keine eindeutige Aussage zum Ablauf der Maßnahmen, was auch durch die Differenz zwischen laufenden Maßnahmen (insgesamt 674) und Maßnahmen, deren Laufzeit über 2014 hinausgeht (930), unterstrichen wird.

<sup>158</sup> Siehe Struktur und Charakter von Fördermaßnahmen in Kapitel 5.1.



### Umfang der Bundesfinanzhilfen in den Fördermaßnahmen

In die einzelnen Fördermaßnahmen flossen bzw. fließen Bundesfinanzhilfen in unterschiedlichem Umfang. Dabei sind die konkreten Problemlagen, die Größe der Fördergebiete, die Dauer und der Umfang an Maßnahmen in den Stadtumbaukommunen ebenso zu berücksichtigen wie die spezifische Handhabung der Programme in Ländern und Kommunen. In ostdeutsche Programmkommunen sind im Durchschnitt bisher deutlich mehr Fördergelder geflossen als in westdeutsche. Die durchschnittlichen Fördermittel pro Maßnahme dort reichen jedoch nicht ganz an die westdeutsche Maßnahmen heran, was oft jedoch durch eine Vielzahl an Maßnahmen innerhalb einzelner ostdeutscher Programmkommunen durchaus wieder kompensiert wird. Westdeutsche Städte haben sich von vornherein eher auf ein umfangreiches Stadtumbauproblem auch mit finanziellem Nachdruck konzentriert, beispielsweise die Entwicklung großer Brachen, wohingegen ostdeutsche Kommunen oft mehrere Problemlagen gleichzeitig behandeln mussten,

teilweise mit eher kleinen Maßnahmen begonnen bzw. Maßnahmen gesplittet haben oder auch kleinteilige Rückbaubedarfe kurzfristig realisierten. Auch zahlreiche Stadtentwicklungskonzepte wurden teils einzeln gefördert.

### Programmüberlagerungen und Mittelbündelungen in den Fördermaßnahmen

Die Stadtumbauprogramme entfalten ihre Wirkung vor allem, wenn es gelingt weitere Förderungen und private Finanzierungen einzubeziehen, erst so kann das Gesamtziel der Maßnahmen häufig erreicht werden. Im Rahmen der Zwischenevaluierung Stadtumbau West wurde ermittelt, dass im Durchschnitt der Maßnahmen nochmals Mittel in nahezu der gleichen Höhe nötig sind, um die Stadtumbaumaßnahmen insgesamt umzusetzen bzw. abzurunden, wobei sich die Differenz aus nicht förderfähigen Kosten bzw. aus Kosten für weitere ergänzende Vorhaben im Stadtumbaugebiet ableitet.<sup>159</sup> Dafür greifen die Kommunen neben den Mitteln aus den Stadtumbauprogrammen auf weitere öffentliche Förderungen zurück und können gegebenenfalls auch private Mittel einbinden.

Eine Auswertung des E-Monitorings 2013 erbrachte, dass generell für ein Drittel der Maßnahmen keine Überlagerung oder Bündelung mit anderen Mitteln erfolgte, wobei der Anteil in ostdeutschen Kommunen höher, der in westdeutschen niedriger ist. Überlagerungen und Mittelbündelungen hängen jedoch auch sehr stark von der konkreten Maßnahme in einem bestimmten Handlungsraum ab, worauf in den anschließenden Kapiteln nochmals detaillierter eingegangen wird. Die folgenden Informationen zur Überlagerung und Mittelbündelung sind ebenfalls dem E-Monitoring 2013 entnommen, womit allerdings nur ein grober Eindruck von den sehr differenzierten Finanzierungsstrategien innerhalb der Gesamtmaßnahmen möglich ist.

Überlagerung von Städtebauförderprogrammen: Die Programmanalyse erbrachte, dass die Länder sehr unterschiedlich damit umgehen. Sie sind vor allem in ostdeutschen Fördergebieten möglich, während sie im Stadtumbau West eher die Ausnahme sind. Daher überrascht nicht, dass zwar in 48 % (207 von 431) der ostdeutschen Fördergebiete, für die ein E-Monitoring-Datensatz vorliegt, jedoch nur in 13 % (44 von 346) der westdeutschen Stadtumbaugebiete Städtebauförderungsprogramme über-

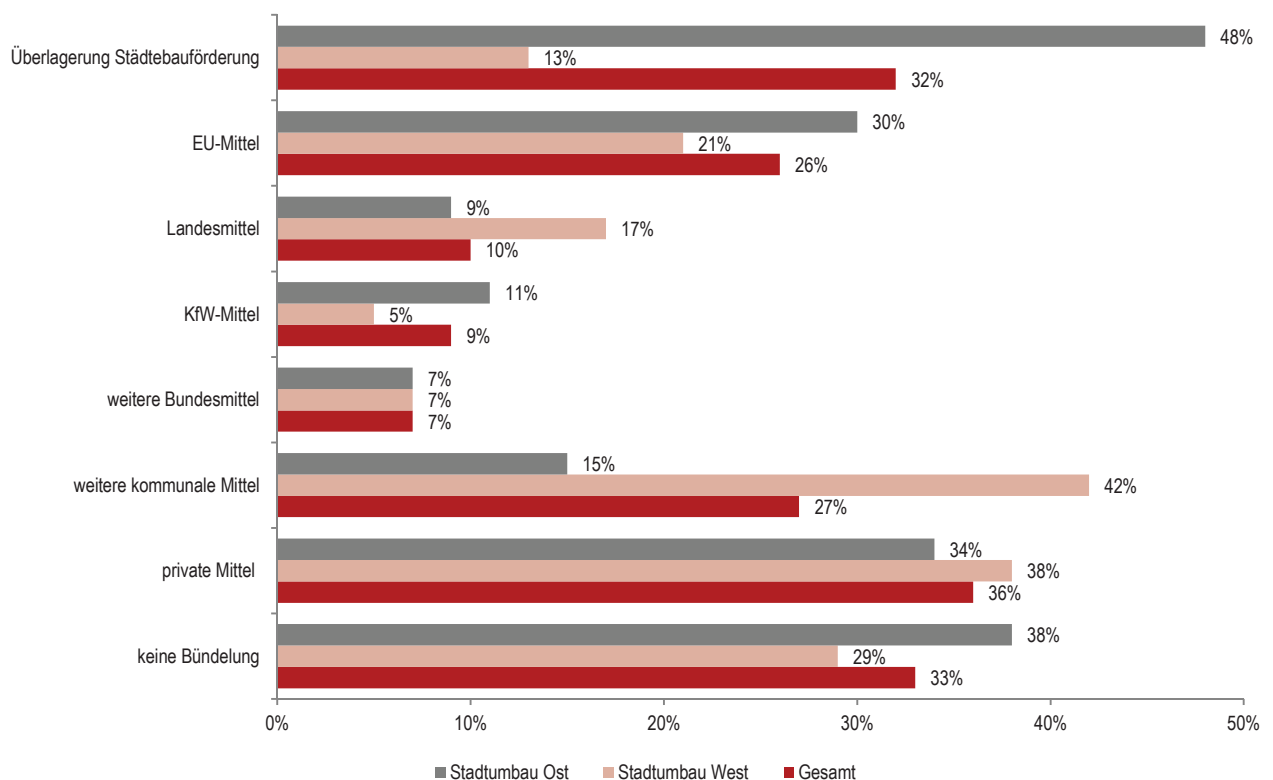
<sup>159</sup> BMVBS (2011): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 208.

**Abbildung 62: Durchschnittlich eingesetzte Bundesfinanzhilfen pro Kommune bzw. Maßnahme bis 2014 nach Ländern**

	Durchschnittliche Bundesfinanzhilfen (in Euro)	
	pro Kommune bis 2014	pro Maßnahme bis 2014
Berlin Ost	-	7.620.467
Brandenburg	4.934.676	4.934.676
Mecklenburg-Vorpommern	1.134.512	641.615
Sachsen	3.389.566	1.182.817
Sachsen-Anhalt	3.943.488	1.393.080
Thüringen	2.983.246	935.224
<b>Stadtumbau Ost</b>	<b>3.090.608*</b>	<b>1.286.636</b>
Baden-Württemberg	1.424.489	997.142
Bayern	946.063	877.007
Berlin West	-	4.844.571
Bremen	-	2.118.254
Hamburg	-	1.948.125
Hessen	601.899	1.450.731
Niedersachsen	1.503.212	1.195.737
Nordrhein-Westfalen	2.570.637	1.624.500
Rheinland-Pfalz	1.991.660	1.477.683
Saarland	1.997.750	1.452.909
Schleswig-Holstein	2.795.258	2.608.907
<b>Stadtumbau West</b>	<b>1.583.027**</b>	<b>1.337.729</b>

\*ohne Maßnahmen in Berlin Ost; \*\*ohne Maßnahmen in Berlin West/Hamburg und Bremen mit Bremerhaven. Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost und West 2002/2004 bis 2014.

Abbildung 63: Überlagerungen und Mittelbündelung in den Fördermaßnahmen



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, E-Monitoring 2013 (n=777), Auswertung der Angaben zur Bedeutung von Bündelungen in Fördergebieten Stadtumbau Ost (n=431, inkl. Berlin Ost) und West (n=346, inkl. Berlin West).

lagert werden.<sup>160</sup> Dabei wird in Ostdeutschland das Stadtumbauprogramm nach wie vor am ehesten mit dem Städtebauförderungsprogramm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ – trotz seines Auslaufens – umgesetzt bzw. folgt diesem zeitlich nach (gilt für 126 dieser Fördergebiete). Auch das Zusammenspiel mit dem Städtebaulichen Denkmalschutz, den Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren sowie der Sozialen Stadt wird praktiziert (jeweils in rund 50 Gebieten). In den wenigen westdeutschen Fördergebieten, in denen Überlagerungen zugelassen werden, hat dann die Soziale Stadt die größte Bedeutung (22 Gebiete). Überlagerungen mit anderen Programmen sind eher marginal.

Einsatz von KfW-Mitteln: Für jede zehnte Maßnahme wird angegeben, dass in die Maßnahmen – weitgehend in Gebäudesanierungen – zusätzlich Mittel aus unterschiedlichen KfW-Programmen geflossen sind. Der Anteil ist vor allem innerhalb der Stadtumbau-West-Maßnahmen wesentlich geringer.

Einsatz von EU-Mitteln: In rund 25 % der Fördermaßnahmen wird die Städtebauförderung mit EU-Mitteln (vorrangig

die europäischen Programme EFRE; in viel geringerem Umfang auch ESF, ELER bzw. mit EU-Mitteln finanziertes GRW für strukturschwache Regionen<sup>161</sup>, wobei weite Teile der Bundesrepublik kein Zielgebiet dafür sind) kombiniert, in 30 % der ostdeutschen und in 21 % der westdeutschen Fördermaßnahmen.<sup>162</sup>

Mittel aus Landesprogrammen: In westdeutschen Maßnahmen ist der Einsatz weiterer Landesmittel (GVFG<sup>163</sup> und Wohnraumförderung<sup>164</sup>) vor allem zur Gestaltung öffentlicher Räume in Verbindung mit verkehrlichen Maßnahmen und Wohnungsbaumaßnahmen höher als in denen ostdeutscher Länder.

Weitere kommunale Mittel (ohne Eigenanteile für die Städtebauförderung) werden in westdeutschen Maßnahmen zur Gesamtfinanzierung der Vorhaben deutlich öfter herangezogen als in ostdeutschen.

Bei der Hinzuziehung privater Mittel unterscheiden sich ost- und westdeutsche Maßnahmen dagegen nur geringfügig, sie fließen in mehr als jede dritte Maßnahme sowohl in Ost als auch in West, wobei zwischen Privatpersonen und privaten Un-

<sup>160</sup> BBSR, E-Monitoring, 2013 (n=777), Auswertung der Angaben zu Bündelungen in Fördergebieten Stadtumbau Ost (n=431, inkl. Berlin Ost) und West (n=346, inkl. Berlin West).

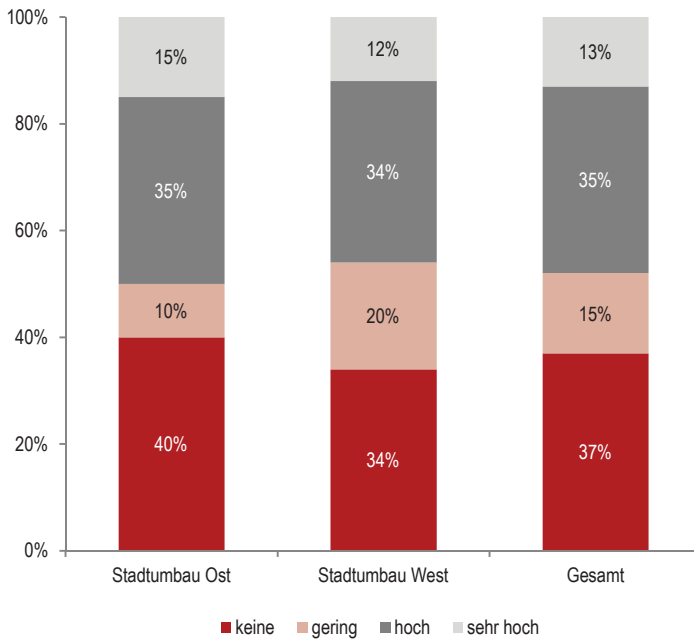
<sup>161</sup> EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds), ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums), GRW (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).

<sup>162</sup> BBSR, E-Monitoring 2013 (n=777), Auswertung der Angaben zu Bündelungen in Fördergebieten Stadtumbau Ost (n=431, inkl. Berlin Ost) und West (n=346, inkl. Berlin West).

<sup>163</sup> GVFG: Mittel nach Entflechtungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

<sup>164</sup> In die Wohnraumförderung der Länder fließen auch Kompensationsmittel des Bundes, die durch eigene Mittel der Länder – in unterschiedlicher Höhe – ergänzt werden.

**Abbildung 64: Bedeutung der erzielten Mittelbündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme aus Sicht der Kommunen**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, E-Monitoring 2013 (n=780), Auswertung der Angaben zur Bedeutung von Bündelungen in Fördergebieten Stadtumbau Ost (n=381, inkl. Berlin Ost) und West (n=331, inkl. Berlin West).

ternehmen unterschieden wird<sup>165</sup>. Zwar ist über die Höhe der Mittelflüsse im Monitoring 2013 nichts ausgesagt, aber die Zahl der Maßnahmen, in die finanzielle Mittel von Privatpersonen fließen, ist insgesamt sogar höher als die, an der sich Privatunternehmen beteiligen.

Hoch ist die Bedeutung, die die Kommunen den Mittelbündelungen für die Durchführung der Gesamtmaßnahme beimessen. Bei knapp der Hälfte aller Maßnahmen wird sie hoch bzw. sogar sehr hoch eingeschätzt, bei 15 % eher gering. Ost und West unterscheiden sich hinsichtlich der positiven Bewertung der Mittelbündelung für die Maßnahmen kaum.

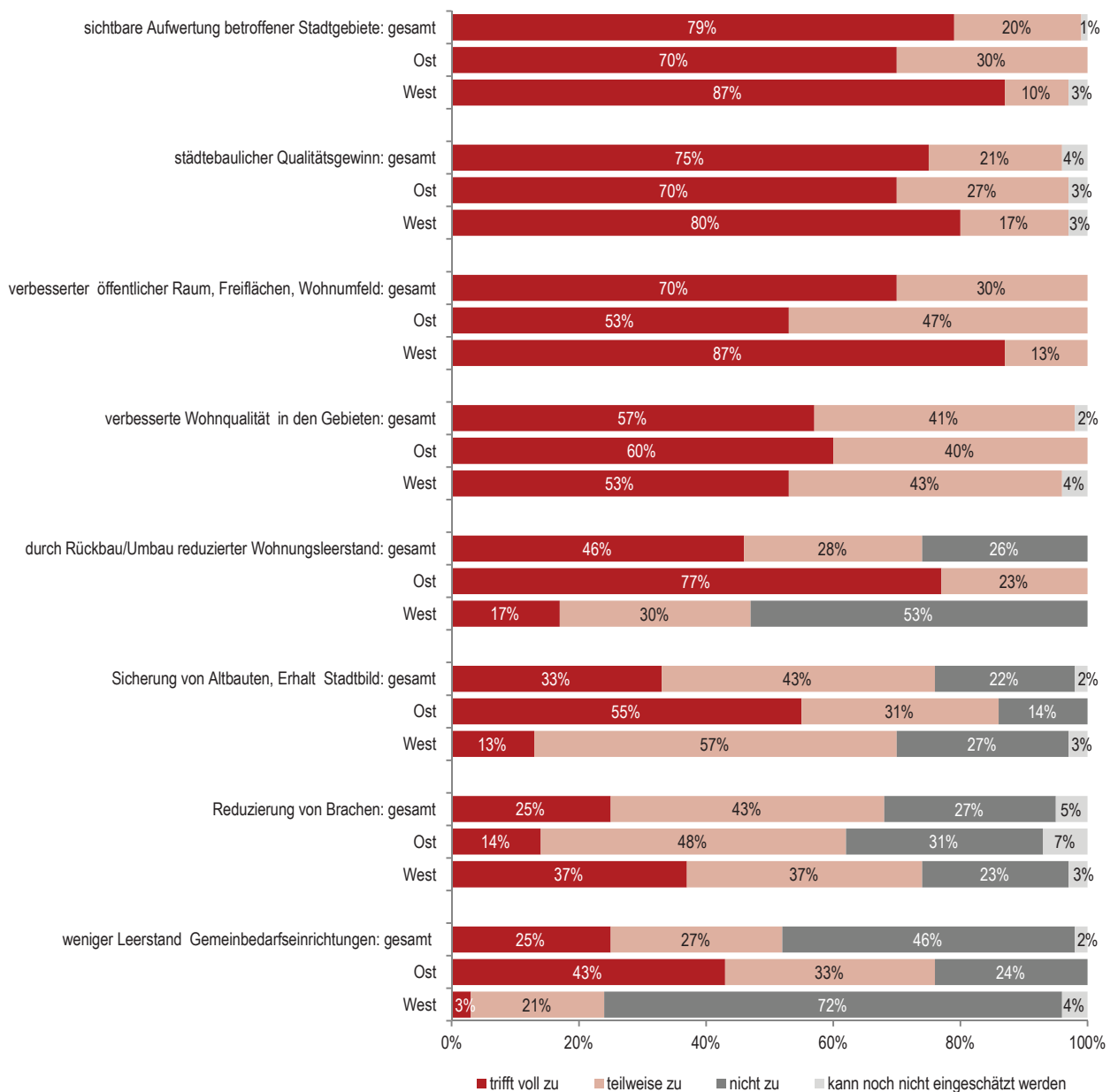
### Ergebnisse der Kurzbefragung zur Wirkung der Programme

Teil der Evaluierung war es, an den Stadtumbauprogrammen beteiligte Kommunen nach ihren Eindrücken und Wahrnehmungen zu den Ergebnissen und Wirkungen zu befragen. Die Ergebnisse der Kurzbefragung im Sommer 2015, die sich an die kommunalen Verwaltungen ausgewählter Stadtumbaukommunen wendete und an der sich 61 Kommunen, inkl. Berlin, beteiligten, bieten einen ersten zusammenfassenden Überblick über bisherige Wirkungen zum Programmverlauf, zu den Maßnahmen und auch zu Unterschieden zwischen den beiden Programmen, die in den folgenden Kapiteln vertieft werden.

- Die Stadtumbaumaßnahmen bewirken sowohl in Ost als auch in West und in Berlin in erster Linie eine sichtbare Aufwertung der Maßnahmegebiete. Damit gehen deren städtebaulicher Qualitätsgewinn und verbesserte Wohnqualitäten einher.
- Die Befragung zeigt die besondere Bedeutung des Stadtumbaus West für öffentliche Räume, Freiflächen und Wohnumfeld; 87 % der beteiligten Kommunen gehen darauf ein, innerhalb der ostdeutschen Kommunen bleibt die Einschätzung moderater.
- Im Stadtumbau Ost werden dagegen die Wirkung, die der Rückbau für die Leerstandsreduzierung hatte, sowie die Wirkung, die von der Sicherung von Altbauten und damit für den Erhalt des Stadtbilds ausging, besonders wertgeschätzt. Es wird auch positiv registriert, dass mit dem Stadtumbau Ost Leerstände in Infrastruktureinrichtungen verringert werden konnten. Unter den westdeutschen Kommunen spielen diese Aspekte eine untergeordnete Rolle.

<sup>165</sup> Das E-Monitoring, aus dem diese Ergebnisse generiert werden, bietet Unterscheidungen zwischen Privatpersonen (= privaten Einzeleigentümern) und Privatunternehmen an.

Abbildung 65: Wirkungen realisierter Stadtumbaumaßnahmen auf Fördergebietsebene (1)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung von Kommunen (gesamt n=61). Anteil bezogen auf die an der Befragung beteiligten Kommunen.

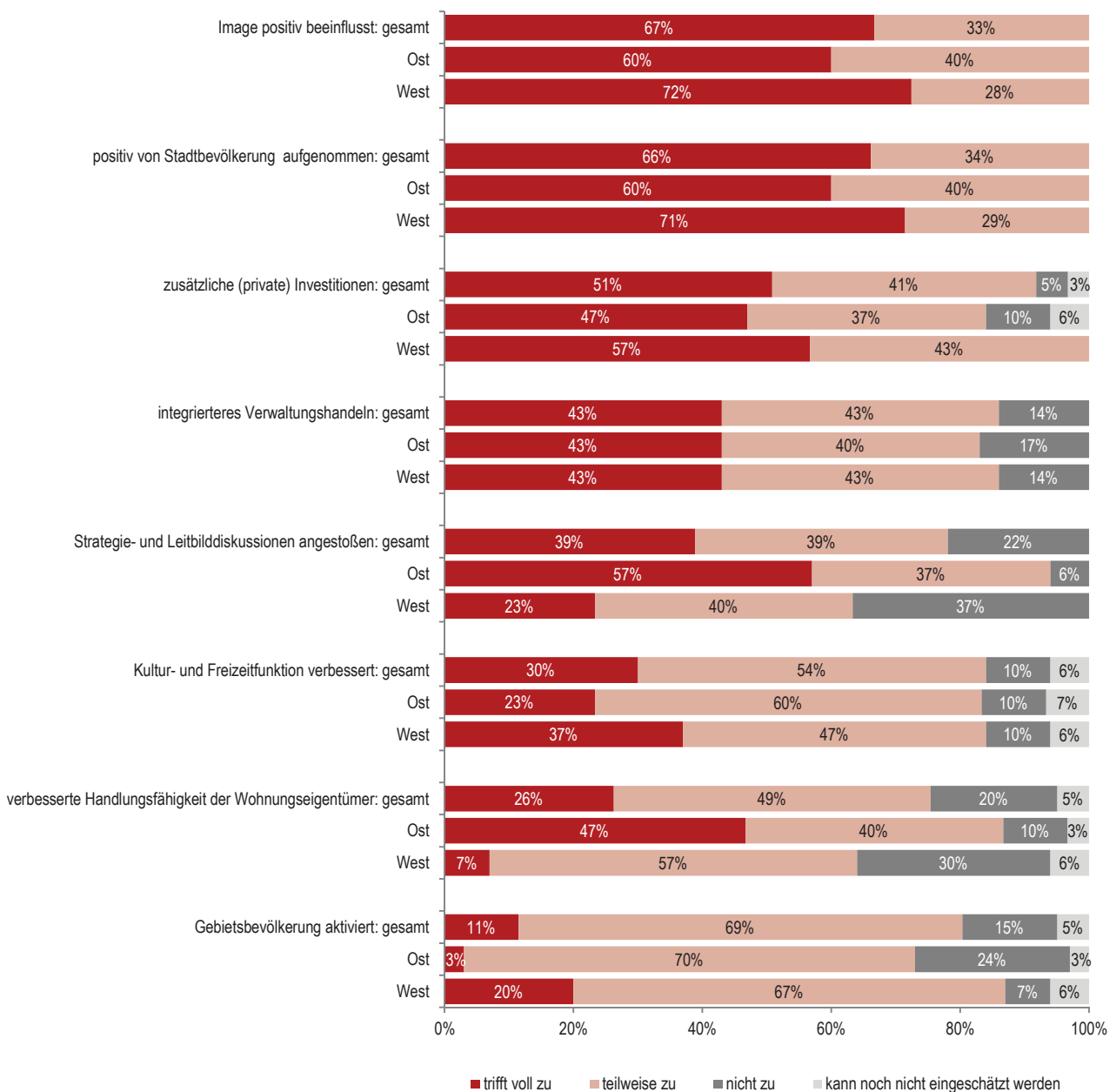
- Die Reduzierung von Brachen – im Stadtumbau ein vorrangig westdeutsches Handlungsfeld – wird daher erwartungsgemäß von westdeutschen Kommunen, die diese Revitalisierungen im Stadtumbau angehen, für wesentlich gehalten.
- Die Maßnahmen haben das Image der Gebiete – bei innerstädtischen Maßnahmen eher kleiner Städte – auch das der Gesamtstadt positiv beeinflusst. Das Maßnahmenspektrum in den westdeutschen Kommunen mit der besonderen Betonung von in dieser Hinsicht hochwirksamen Maßnahmen ist dabei durchaus spürbar.
- Stadtumbaumaßnahmen wirken auch unmittelbar in den Programmgebieten und werden von der dortigen Bevölkerung positiv aufgenommen, auch hier sind es höhere Anteile unter den westdeutschen Kommunen.
- Gravierende Bedeutung für ostdeutsche Kommunen haben dafür die Strategie- und Leitbilddiskussionen, die mit den Stadtumbauprozessen ausgelöst wurden, die westdeutschen Kommunen fallen hierbei deutlich zurück.
- Auch die verbesserte Handlungsfähigkeit der Wohnungseigentümer ist eine Wirkung, die erwartungsgemäß vorrangig in

ostdeutschen Kommunen eingetreten ist bzw. gesehen wurde.

- Darin, integriertes Verwaltungshandeln ausgelöst zu haben, sind sich ost- und westdeutsche Kommunen nahezu einig, für jeweils rund 40 % trifft diese Aussage voll, für weitere jeweils rund 40 % teilweise zu.
- Anstöße für weitere Investitionen wurden innerhalb der Stadtumbaumaßnahmen

gegeben und verstärken die Wirkungen, die durch Stadtumbauförderung ausgelöst werden, teils erheblich. Im Vergleich zu den Vorbefragungen 2008 (Kommunalbefragung von Programmkommunen West) und 2012 (Zwischenevaluierung Stadtumbau West) hat sich diese Einschätzung innerhalb der westdeutschen Kommunen maßgeblich verbessert, von knapp 40 % 2008 und 40 % 2012 auf erheblich mehr als 50 % im Jahr 2015.

Abbildung 66: Wirkungen realisierter Stadtumbaumaßnahmen auf Fördergebietsebene (2)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung von Kommunen (gesamt n=61). Anteil bezogen auf die an der Befragung beteiligten Kommunen.



### Zwischenfazit

- Die Umsetzung beider Programme richtet sich auf die Innenentwicklung der Kommunen. Bis 2014 waren insgesamt rund zwei Drittel aller Fördermaßnahmen in der Innenstadt oder innenstadtnah angesiedelt. Die Förderung konzentriert sich dabei auf die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne, die Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen und die Brachenrevitalisierung. Im Stadtumbau West lag der Fokus von Beginn an darauf, im Stadtumbau Ost verstärkt seit der zweiten Programmphase.
- Vorhaben in den Innenstädten gelten ihrer funktionalen Stärkung und der Beseitigung städtebaulicher Missstände. Die Maßnahmen konzentrieren sich in beiden Programmen auf die Aufwertung öffentlicher Räume und des Wohnumfeldes, den Erhalt und die Sanierung von Altbaubeständen und die Anpassung und Qualifizierung städtischer, vor allem sozialer Infrastrukturen.
- Die Beseitigung von dauerhaftem Wohnungsleerstand ist hinsichtlich des enormen Umfangs ein fast ausschließliches Thema im Stadtumbau Ost, spielt aber auch im Stadtumbau West eine Rolle, hier jedoch stärker im Kontext von notwendigen Bestandsqualifizierungen sowohl in großen Wohnsiedlungen als auch im Altbau.
- Die Revitalisierung von Brachen ist zentraler Schwerpunkt im Stadtumbau West, wird im Stadtumbau Ost jedoch kaum einbezogen, obwohl es auch in den ostdeutschen Kommunen zahlreiche Brachen gibt. Deren Revitalisierungen erfolgten bisher vorrangig aus EU-Programmen oder zusätzlichen Landesprogrammen.
- Seit einigen Jahren gewinnen Maßnahmen zu Klimaschutz und Klimaanpassung in beiden Programmen an Bedeutung (siehe Ergänzungsgutachten zu Klimaschutz und Klimaanpassung im Kapitel 6).
- In beiden Programmen konzentrieren sich die Maßnahmen in innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Lagen oder in Ortskernen. Im Stadtumbau Ost ist der Anteil jener in randstädtischen Lagen etwas höher, was mit der Bedeutung der Wohnsiedlungen und -quartiere im Programm (73 % aller Gebiete in Ost) korrespondiert. Im Stadtumbau West macht dieser Handlungsraum nur ein knappes Viertel der Gebiete aus. Dort wiederum überwiegen mischgenutzte Gebiete und Brachflächen.
- Insgesamt streut das Spektrum an Funktionsverlusten und städtebaulichen Missständen, denen mit Stadtumbauvorhaben begegnet wird, in westdeutschen Kommunen mehr, wogegen der Stadtumbau Ost sehr stark auf Funktionsverluste beim Wohnen und den Wohnungsleerstand fokussiert ist. Beide Programme sind flexibel genug, um auf differenzierte Herausforderungen reagieren zu können.
- Bis 2014 wurden mit beiden Programmen insgesamt 1.708 Maßnahmen, davon 1.153 in Ost und 555 in West gefördert. Die ostdeutschen Kommunen setzen mehrheitlich mehr als eine Maßnahme um, während 70 % der westdeutschen Kommunen sich auf eine meist größere Maßnahme konzentrieren. Für knapp die Hälfte der Maßnahmen wird angegeben, dass sie bereits vor 2015 zu Ende waren, die Mehrzahl davon in Ost.
- Bei der Fördergebietsfestlegung zeigen sich deutliche Programmunterschiede, auch aufgrund der jeweiligen Anforderungen der Länder. Während die Gebiete im Stadtumbau Ost mehrheitlich als Stadtumbaugebiete festgelegt sind, überwiegen im Stadtumbau West Festlegungen als Sanierungsgebiet.
- In ostdeutsche Programmkommunen ist bisher deutlich mehr Bundesförderung geflossen als in westdeutsche, was durch die längere Laufzeit und die umfangreichere finanzielle Programmausstattung begründet ist. Die durchschnittlichen Fördermittel pro Maßnahme sind in westdeutschen Kommunen allerdings höher. Diese konzentrieren sich mit Nachdruck meist auf eine große Problemlage, wohingegen ostdeutsche Kommunen oft mehrere städtebauliche Problemlagen in einigen Gebieten gleichzeitig angehen.
- Zahlreiche Stadtumbaumaßnahmen sind dann besonders wirksam, wenn weitere Förderungen und Finanzierungen sowie weitere Investitionen Privater einbezogen werden. Rund ein Drittel aller Maßnahmen kommt allerdings ohne Bündelung aus. Für rund die Hälfte der Maßnahmen ist die Bündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme von großer bzw. sehr großer Bedeutung. Häufig wird die Stadtumbauförderung auch als Impuls

für eine umfangreiche weitergehende Entwicklung verstanden und eingesetzt. Dazu können weitere Mittel des Bundes, der Länder, der EU, aber auch der Kommunen selbst und von Privaten einbezogen werden, wobei Überlagerungen unterschiedlicher Städtebaukulissen nicht in allen Ländern möglich sind.

## 5.2 Stadtumbau in Innenstädten, Zentren und Ortskernen

Innenstädte, Zentren und Ortskerne sind ein zentraler Handlungsraum der Stadtentwicklung. Seit jeher bilden sich auch hier die Folgen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels ab und führen zu städtebaulichen Missständen und Funktionsverlusten. Mit den Stadtumbauprogrammen soll vornehmlich auch ein Beitrag dazu geleistet werden, innerstädtische Bereiche zu stärken und innerstädtische Altbaubestände zu erhalten.

### Innenstadt als Handlungsraum in den Stadtumbauprogrammen

Der Handlungsraum Innenstadt bzw. Ortskern, in größeren Städten auch Stadtteilzentren, ist sowohl im Stadtumbau Ost als auch West bedeutsam. Innenstädte und Innenstadtrandlagen<sup>166</sup>, in denen zahlreiche städtebauliche Problemlagen kumulieren, stehen (mittlerweile) im Mittelpunkt beider Stadtumbauprogramme:

- Mit dem Programm Stadtumbau Ost verbinden viele den Rückbau von Wohngebäuden, dabei steht „Im Mittelpunkt des Programms [...] die gezielte Aufwertung von Innenstädten“.<sup>167</sup> Bereits die Evaluierung 2008 konstatierte nur wenige Jahre nach Programmstart, dass die Stärkung der Innenstädte einen außerordentlichen Stellenwert in den Programmkommunen einnimmt und sich der Stadtumbau zunehmend auf die Innenstädte konzentriert.<sup>168</sup> Das Programm Stadtumbau Ost hat hier bereits in der ersten Programmphase gemeinsam mit anderen Förderprogrammen durch die Aufwertung öffentlicher Räume und Gebäude sowie privater Altbauten zentrale Impulse zur städtebaulichen Stabilisierung der Innenstädte gegeben. Zur Stärkung innerstädtischer Gebiete wurde zudem der Programmbereich Sicherheit 2010 erweitert, um eine Sanierung von Altbauten sowie den Erwerb von Altbauten durch die Kommune ohne kommunalen Eigenan-

teil zu ermöglichen. Die Altstadtkerne und hochwertigen Gründerzeitquartiere waren Gegenstand umfangreicher Aufwertungsmaßnahmen. Für Nebenlagen der Altstädte werden weiterhin noch meist erhebliche Handlungsbedarfe konstatiert: „Sie sind vielfach durch überdurchschnittliche Leerstände, Funktionsverluste sowie durch einen hohen Sanierungsbedarf gekennzeichnet. Ihre Ausstattung mit kommunalen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen ist häufig defizitär und eine positive Entwicklung wird darüber hinaus durch oftmals hohe Ladenleerstände und hohe Verkehrsbelastungen beeinträchtigt.“<sup>169</sup>

- In der Programmatik des Stadtbaus West ist der Innenstadtschwerpunkt ebenso verankert und stellt neben den Brachen und Wohnquartieren einen von drei Handlungsräumen dar.<sup>170</sup> Ein besonderer Schwerpunkt wird in Innenstädten von Strukturkrisestädten gesehen, weil hier die städtebaulichen Probleme kumulieren: „Modernisierungstau von Wohn- und Geschäftshäusern, hoher Leerstand von Wohn- und Geschäftsräumen, hohe bauliche Dichte, Freiraumdefizite und Konzentration von sozial benachteiligten Bewohnergruppen schüren in Kombination mit zersplitterten Eigentumsverhältnissen und geringer Investitionsbereitschaft ein von der Kommune nur schwer steuerbares Problem.“<sup>171</sup>

### Struktur und Ausgangssituation der betrachteten Fallstudien

Für die Analyse wurden die Fallstudien herangezogen, die eine Entwicklung der Innenstädte bzw. der Ortskerne<sup>172</sup> zum Gegenstand haben und sich räumlich auf Zentrumsbereiche und innerstädtische Lagen konzentrieren. Ergänzt werden die Ausführungen durch Daten der Begleitinformationen 2014 sowie der Städtebauförderungsdatenbank.

Die betrachteten Kommunen und die innerstädtischen Stadtumbauegebiete weisen ein breites strukturelles Spektrum auf. Es sind alle Stadtgrößen, von Großstadt bis Kleinstadt, gemessen an der Einwohnerzahl, vertreten, darunter Kommunen mit unterschiedlichen (übergeordneten) Versorgungsfunktionen und unterschiedlicher Zentralität entsprechend der jeweiligen Landesplanung. Unter den Fallstudiengebieten befinden sich Stadtteilzentren von Groß- und Mittelstädten, Kernbereiche von Groß-

166

Vorwiegend durch Wohnfunktionen geprägte innenstadtnahe bzw. am Innenstadtrand gelegene Gebiete, werden in der Betrachtung hinsichtlich ihrer Problemlagen im Kapitel 5.3 erörtert. Dies trifft u.a. auf die im Stadtumbau Ost als Handlungsraum „Gründerzeit“ bezeichneten Fallstudien zu, wengleich auch Aussagen dazu in den Abschnitt zur Innenstadtentwicklung geflossen sind. Eine trennscharfe Abgrenzung ist aufgrund enger stadträumlicher und nutzungsbezogener Verflechtungen oft nicht möglich.

167

BMUB: Städtebauförderung Stadtumbau Ost und West (URL: <http://www.bmub.bund.de/themen/stadtwohnen/staedtebaufoerderung/stadtumbau-ost-und-west/>, 5.6.2015); vgl. Ergebnispapier „Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010“, Ergebnisse der Workshopreihe.

168

BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 270.

169

BMUB: Programm Stadtumbau Ost, Handlungsfelder, (URL: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.html), 6.5.2015).

170

Vgl. BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West, S. 37ff.

171

BMUB: Programm Stadtumbau West, Handlungsfelder (URL: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.html), 6.5.2015).

172

Wenn nachfolgend von Innenstädten die Rede ist, sind darunter auch die verschiedenen Varianten wie Zentren, Kernstädte, Altstädte, Ortskerne oder Stadtteilzentren gefasst.

Abbildung 67: Stadtumbaugebiete – Innenstadt-/Ortskernentwicklung (Vertiefungsgebiete Fallstudien)<sup>173</sup>

Kommune und Stadtumbaugebiet (seit)	Bundesland	Stadttyp	Zentrenfunktion	Gebietsgröße
<b>Stadtumbau Ost</b>				
Bernburg Talstadt (2002)	Sachsen-Anhalt	Mittelstadt	Mittelzentrum	47 ha
Halberstadt Nordring/Innenstadt (2002)	Sachsen-Anhalt	Mittelstadt	Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums	130 ha
Neustadt/Orla Historische Altstadt (2002)	Thüringen	Kleinstadt	Grundzentrum	24 ha
Pasewalk Altstadt (2002)	Mecklenburg-Vorpommern	Kleinstadt	Mittelzentrum	55 ha
Wittstock/Dosse Altstadt (2002)	Brandenburg	Kleinstadt	Mittelzentrum	28 ha
<b>Stadtumbau West</b>				
Altena Innenstadt (2008)	Nordrhein-Westfalen	Kleinstadt	Mittelzentrum	234 ha
Bottrop Innenstadt (2004) (+ InnovationCity-Bereich)	Nordrhein-Westfalen	Großstadt	Mittelzentrum	2.464 ha
Freyung Altstadt (2004)	Bayern	Kleinstadt	Mittelzentrum	70 ha
Hamburg-Altona Altona-Altstadt – Große Bergstraße (2004)	Hamburg	Großstadt	Oberzentrum	28 ha
Homburg/Efze Altstadt um den Marktplatz (2005)	Hessen	Kleinstadt	Mittelzentrum	10 ha
Homburg Erbach (2004)	Saarland	Mittelstadt	Mittelzentrum	235 ha
Neustadt/Weinstraße Innenstadt (2008)	Rheinland-Pfalz	Mittelstadt	Mittelzentrum	63 ha

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.

und Mittelzentren (oft mit überörtlicher Bedeutung und Wohnfunktion) sowie Ortskerne kleinerer Städte. Sie haben Flächengrößen von ca. 10 bis ca. 235 ha und umfassen mitunter ganze Stadtteile wie in Bottrop. Sie repräsentieren zugleich ein breites Spektrum baulich-räumlicher Strukturen:

- historischer Stadtkern, bauhistorisch wertvolle Gebäudesubstanz und stadt-bildprägende Einzelbauten (Freyung, Neustadt/Orla, Neustadt/Weinstraße, Homburg/Efze, Altena, Wittstock/Dosse)
- gründerzeitliche Stadterweiterungen (Neustadt/Orla, Hamburg-Altona)
- Geschosswohnungsbau der 1950er bis 1980er Jahre, auch als Überformung historischer Strukturen (Pasewalk, Homburg)
- großmaßstäbliche Handels-Gebäudestrukturen aus den 1960er und 1970er Jahren und große Kaufhausstandorte (Neustadt/Weinstraße, Bottrop)
- kleinteilige Bebauung durch Ein- und Zweifamilienhäuser (Homburg, Wittstock/Dosse)
- prägende Plätze (Neustadt/Orla, Bernburg)
- insgesamt heterogene Baustruktur (Bernburg)

Die Fallstudienkommunen und viele Fördergebiete waren zu Beginn des Stadtumbauprozesses zum Teil von erheblichen Einwohnerverlusten und rückläufigen Entwicklungen gekennzeichnet. Überdurchschnittliche Geburtenrückgänge, Sterbeüberschüsse, Abwanderung vor allem jüngerer Bewohner, zunehmendes Durchschnittsalter, Verlust von Arbeitsplätzen durch Standortaufgaben sind u.a. Gründe dafür. Insbesondere in den westdeutschen Fallstudien verweisen hohe Anteile ausländischer Bewohner und sozial benachteiligter Gruppen, insgesamt eine hohe Arbeitslosenquote und ein Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zusätzlich auch auf schwierige soziale Situationen. Zum Teil scheint das ebenfalls eine Ursache zu sein, weshalb Gebäudeeigentümer – neben insgesamt schlechter Marktlage und schlechten Mieterwartungen – kein Interesse an Investitionen in ihre Bestände zeigen.

### Ausgangssituation und Problemlagen

Als Innenstadt wird in beiden Stadtumbauprogrammen die räumliche, funktionale und kommunikative sowie kulturelle Mitte der Städte definiert. Dazu gehören auch die daran anschließenden Stadterweiterungen unterschiedlicher Phasen sowie die Stadt- und Ortsteilzentren. Dieser Umgriff umfasst

<sup>173</sup>

Ausgewertet sind die innerstädtischen Stadtumbaugebiete, in denen es explizit um funktionale Herausforderungen geht und die von den Bundestransferstellen Ost und West als Innenstadt bzw. Kernstadt charakterisiert wurden. Hinweise anderer Fallstudien, die sich auch auf innerstädtische Lagen beziehen sind ebenfalls berücksichtigt, in den Tabellen jedoch nicht aufgeführt. Es handelt sich dabei oft um innenstadtnah gelegene Stadterweiterungsgebiete mit vorwiegender Wohnnutzung wie in Brandenburg/Havel, Greiz, Görlitz oder Halle/Saale.

damit auch weitere baulich überformte Bereiche sowohl im Zentrum als auch in anderen Lagen.

In der Analyse zur Innenstadt steht der funktionale Begriff im Vordergrund: Innenstädte und Ortskerne sind durch vielfältige Nutzungen und Funktionen und damit auch unterschiedliche Interessen gekennzeichnet. Dabei ist die Nutzungsvielfalt Stärke und Herausforderung zugleich. Private wie öffentliche Versorgungsangebote sind hier gebündelt, es konzentrieren sich Handel und Gewerbe sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen. Vor allem in den Zentren größerer Städte gibt es Hochschulen, haben (größere) Unternehmen ihren Sitz oder liegen die Standorte öffentlicher Verwaltung, die alle von der oft guten Anbindung der Innenstädte mit zentraler Verkehrsinfrastruktur profitieren. Wohngebäude und Gemeinweseneinrichtungen ergänzen das Angebot und machen Innenstädte lebenswert. Aus ihrer heutigen Mitte heraus haben sich Städte und Gemeinden entwickelt, deswegen finden sich hier oft zahlreiche bauhistorisch wichtige Gebäude und -ensembles. Die Innenstädte prägen meist das gesamtstädtische Image und leisten einen Beitrag für die Identität der Bewohner mit ihrer Stadt.<sup>174</sup> Zudem sind sie „ein sehr wichtiger Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit von Kommunen“, das „Aushängeschild jeder Kommune“<sup>175</sup> und somit wichtiger Standortfaktor im Städtewettbewerb.

Insgesamt müssen die Kommunen auf ganz verschiedene Entwicklungen reagieren. Es gilt Bevölkerungsrückgang, ungünstige Wachstumsbedingungen und wirtschaftliche Stagnation, verbunden mit Standortaufgaben und Arbeitsplatzabbau, zu bewältigen – oft vor dem Hintergrund schwieriger kommunaler Finanzlagen, die sie zwingen, ihre Investitionen in stadtstrukturell bedeutsamen Quartieren einzusetzen. Sie stehen vor der Frage, wie eine adäquate Versorgung aufrechterhalten werden kann.

Darüber hinaus können auch an wirtschaftlich stark prosperierenden Standorten wie in Neustadt/Weinstraße oder in Hamburg erhebliche städtebauliche Problemlagen in einzelnen Quartieren und Handlungsräumen, oft als Folge zurückliegender struktureller Umbrüche, für den Stadtumbau handlungsrelevant sein.

### Ursachen von Funktionsverlusten in Innenstädten

Die Herausforderungen durch (gesamtstädtische) veränderte demografische wie wirtschaftsstrukturelle Rahmenbedingungen in vielen Städten und Gemeinden bestehen auch für deren innerstädtische Bereiche. Als Auslöser von Funktionsverlusten und für die Entstehung städtebaulicher Defizite ist ein Bündel von Entwicklungen in den Kommunen und teilweise auch in den Regionen verantwortlich. Es ist ein Zusammenspiel von Nachfrageverlusten einerseits und Veränderungen in der Versorgungsstruktur andererseits – vor allem im Bereich des Einzelhandels.

- Einwohnerverluste und Veränderungen in der Einwohnerstruktur haben negative Auswirkungen auf die Nachfrage nach Wohnraum, Handel und Dienstleistungen sowie Angebote sozialer und verkehrlicher Infrastruktur – sowohl quantitativ als auch qualitativ. Betrifft der demografische Wandel darüber hinaus die umliegenden Kommunen eines Versorgungszentrums und hat die Stadt einen regionalen Einzugsbereich, verstärken sich Nachfrageverluste weiter.
- Eine insgesamt geringe Kaufkraft bzw. Kaufkraftverluste durch eine schlechtere Arbeitsmarktsituation, Bevölkerungsverluste und veränderte Konsumgewohnheiten<sup>176</sup> reduzieren die Nachfrage nach Gütern. Das spüren insbesondere Kommunen, deren Innenstädte und Ortskerne stark durch Einzelhandels-, Gewerbe- und Dienstleistungsangebote charakterisiert sind.
- Gleichzeitig wirken im Sinne von Standortkonkurrenzen Entwicklungen von Wohn- und Einzelhandelsstandorten auf der „grünen Wiese“, die wiederum die Nachfrage in Innenstädten verringern.

Daneben ist ein genereller Strukturwandel im Einzelhandel mit Folgen für die Attraktivität von Innenstädten zu beobachten und für Funktionsverluste verantwortlich.

- Der Rückzug des Einzelhandels aus der Innenstadt (Freyung) und die Schließung von Kauf- und Warenhäusern (Hertie-Kaufhaus in Neustadt/Weinstraße, Karstadt in Hamburg-Altona-Altstadt) führen zu verschlechterter Angebotsqua-

<sup>174</sup> Vgl. BMUB (2014): Kommunale Weißbücher – Zukunft Innenstadt gestalten, S. 14ff.

<sup>175</sup> BMUB (2015): Innenstadt verhandeln, Dokumentation der Abschlusskonferenz zum ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“.

<sup>176</sup> Diese entstehen durch Änderungen von Kundeninteressen aufgrund von Altersverschiebungen oder durch die Zunahme des Online-Handels (ein Forschungsvorhaben des BMUB 2015 zum „Online-Handel“ untersucht und analysiert Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren).



lität und den damit verbundenen Trading-Down-Effekten mit einem zunehmend un- ausgewogenen Versorgungsmix (Freyung).

- Umsatzverlagerungen vom stationären zum Online-Handel wirken auf das Standortgefüge und verstärken schon bestehende Versorgungslücken. Davon sind jedoch nicht alle Kommunen gleichermaßen betroffen. Nach aktuellen Ergebnissen aus der Handelsforschung werden die „größeren Verluste an stationären Geschäften auf dem Land bzw. in kleineren Städten ... auftreten“.<sup>177</sup> Eine unterschiedliche Betroffenheit wird in diesem Zusammenhang auch für Mittelzentren und Großstädte konstatiert.
- Von der Ausdünnung des Geschäftsbesatzes sind insbesondere (historische) Ortskerne mit kleinteiligen Gewerbe- und Einzelhandelsstrukturen und häufig nicht mehr marktgängigen Flächen betroffen. Die vorhandenen eher kleinteiligen Flächen entsprechen nicht mehr dem Bedarf (Homburg/Efze, Neustadt/Weinstraße).
- Das Wegbrechen der Einzelhandelsversorgung in den Innenstädten hat dabei negative Auswirkungen auf andere Funktionen. So sinkt auch die Attraktivität von Wohnungen über leerstehenden Ladenlokalen.

Neben den bereits beschriebenen Standortaufgaben im Einzelhandel wirken sich auch Auslagerungen von Verwaltungsfunktionen und Schließungen öffentlicher Einrichtungen (Aufgabe des Verwaltungssitzes in Homburg/Efze, des Finanzamtes in Hamburg-Altona) negativ auf die Versorgungsqualitäten von Innenstädten aus und hinterlassen mitunter große leerstehende Strukturen.

Ein weiterer Auslöser für städtebauliche Missstände sind ausbleibende Investitionen in den Gebäudebestand, die vor allem vor dem Hintergrund eines fehlenden bzw. nachfragegeschwächten Marktes für die Vermietung von Gewerbe- und Wohnflächen sowie der teils schwierigen finanziellen Lage der Eigentümer nicht getätigt werden (Freyung, Neustadt/Weinstraße). Gleichzeitig sind die Eigentümer verhalten in ihren Investitionen, wenn es um die Sanierung von historischen Altbauten mit Denkmalwert (Homburg/Efze, Neustadt/Orla) geht. In den betrachteten Fallstudien sind vor allem die unsanierten Altbaubestände<sup>178</sup> im Eigentum vieler privater

Einzeleigentümer. Diese Eigentümergruppe in den Stadtumbau einzubinden, wurde sowohl von den ostdeutschen als auch den westdeutschen Kommunen (Bernburg, Homburg/Efze, Neustadt/Orla, Neustadt/Weinstraße, Pasewalk, Wittstock/Dosse) benannt.

Auch bereits zurückliegende Strukturkrisen und Bevölkerungsverluste sowie die Kumulation negativer Effekte aus früheren städtebaulichen Umgestaltungen können ursächlich für „nachlaufende“ Stadtumbauaufgaben sein. Damit schränken selbst bei aktuell positiven demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen negative Standortmerkmale wie unattraktive öffentliche Räume und Gebäudestrukturen die Wettbewerbsfähigkeit der Innenstädte und Zentren ein.

#### Städtebauliche Funktionsverluste und Problemlagen in Innenstädten

Die städtebaulichen Problemlagen, die sich aus den beschriebenen Ursachen für Innenstädte und Ortskerne ergeben (können), sind insgesamt vielschichtig und resultieren aus unterschiedlichen Funktionsverlusten. Wesentliche funktionale und städtebauliche Defizite werden im Leerstand von Einzelhandel und Gewerbe sowie im öffentlichen Raum gesehen, gefolgt von Wohnungsleerstand und Problemen mit dem Wohnumfeld. Die unterschiedliche Bewertung funktionaler Defizite in den beiden Stadtumbauprogrammen spiegelt damit auch strukturelle Unterschiede wider:

- So spielen städtebauliche Defizite des öffentlichen Raums, der Leerstand von Einzelhandel und Gewerbe sowie Probleme beim fließenden und ruhenden Verkehr in den westdeutschen Fördergebieten eine größere Rolle.
- In den ostdeutschen Kommunen werden zwar auch der Leerstand von Einzelhandel und Gewerbe hoch eingeschätzt, aber bedeutsamer sind hier Defizite durch Wohnungsleerstand und bei historischer Bausubstanz.

Auch in den Fallstudiengebieten zeigt sich ein breites Spektrum funktionaler und in der Folge auch städtebaulicher Defizite, die sich u.a. äußern in:

- leerstehenden kleinteiligen wie großen (Einzel-)Handelsflächen; Einzelhandelsstandorte, die als Frequenzbringer und Magneten für die Nachfrage in Innen-

<sup>177</sup> Vgl. BMWi, Workshop-Reihen der Dialogplattform Einzelhandel (URL: [www.bmw.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/Dialogplattform-Einzelhandel/workshop-reihen.html](http://www.bmw.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/Dialogplattform-Einzelhandel/workshop-reihen.html), 6.6.2015).

<sup>178</sup> Hier wirken in Ostdeutschland teilweise die Folgen vernachlässigter Innenstadterneuerungen und ungeklärter Eigentumsverhältnisse aus DDR-Zeiten nach, während die privaten Einzeleigentümer in westdeutschen Städten ihre Bestände in Zeiten anhaltender Nachfrage weitgehend bewirtschaftet haben.



**Abbildung 68: Städtebauliche Missstände in innerstädtischen Fördergebieten**

	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West	Gesamt
Leerstand Einzelhandel/Gewerbe	41 %	58 %	49 %
öffentlicher Raum	34 %	64 %	49 %
Wohnungsleerstand	41 %	34 %	37 %
Wohnumfeld	30 %	40 %	35 %
historische Bausubstanz	35 %	31 %	33 %
fließender/ruhender Verkehr	21 %	43 %	32 %
erheblicher Sanierungsrückstau	30 %	33 %	31 %
Brachfläche	21 %	40 %	30 %
technische Infrastruktur	13 %	6 %	10 %
soziale Infrastruktur	7 %	11 %	9 %
sozialer Entwicklungsbedarf	4 %	5 %	5 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, n=399 innerstädtische Stadtumbaugebiete.

städten verantwortlich waren und auch Publikum aus anderen Regionen anzogen, hinterlassen nach ihrer Aufgabe oftmals große Gebäudestrukturen ohne Nachnutzungsperspektive,

- Leerständen von Handels-, Büro- und Dienstleistungsflächen (in Hamburg-Altona standen zu Programmbeginn die Hälfte der Verkaufs- und gut zwei Drittel der Büroflächen leer); sie entstehen aufgrund von Standortaufgaben, sofern keine Nachnutzung erfolgt bzw. die Nachnutzung dauerhaft ausbleibt,
- Überangeboten von innerstädtischen Industrie- und Gewerbebauten mit der Folge von Leerständen und Brachen (Dortmund, Neustadt/Weinstraße, Altena, Görlitz, Wittstock/Dosse),
- Wohnungsleerständen, u.a. verstärkt im unsanierten Altbau und an stark belasteten Verkehrsachsen, in Beständen vieler privater Einzeleigentümer, in Häusern mit ungünstigen Grundrissen und schlechtem Modernisierungsgrad, durch Konzentration sozial schwieriger Bevölkerungsgruppen in den defizitären Gebäuden (Homburg),
- baulichen Überformungen der 1960er/70er Jahre (Bottrop, Hamburg-Altona),
- unsanierten, teils ruinösen Gebäudebeständen, die historisch wertvoll und stadt-bildprägend sind sowie im Verfall historischer und typischer Stadtstrukturen aufgrund mangelnder Nachnutzungsperspektiven (Halberstadt, Homburg/Efze),
- Sanierungsstaus bei Infrastruktur- und Verwaltungsbauten sowie Leerständen und Versorgungsdefiziten bei der sozialen Infrastruktur, bei Kultur- und Freizeitangeboten u.a. aufgrund von Unterauslastung der Gemeinbedarfseinrichtungen (z.B. Schließung der Landesaufnahmestelle in Homburg),
- vernachlässigtem direkten und erweiterten Wohnumfeld und mangelndem Angebot wohnungsnaher Freiflächen (Bottrop, Halberstadt, Homburg, Pasewalk),
- fehlenden Identifikationspunkten wie Märkten und Plätzen bzw. schlecht gestalteter und ausgestatteter Stadtplätze (Bottrop, Nordhausen, Pasewalk),
- Defiziten im öffentlichen Freiraum mit verringerter Aufenthaltsqualität (Altena, Bernburg, Freyung, Görlitz, Halberstadt, Pasewalk),
- Mängeln bei verkehrlicher und anderer technischer Erschließung, beispielsweise aufgrund unzureichender Anbindung der Innenstadt an den Bahnhof (Neustadt/Weinstraße, Altena), durch insgesamt überdimensionierte Straßenräume und unzeitgemäße Straßengestaltung (Hamburg-Altona), in Verkehrsbelastungen sowie defizitären Fuß- und Radwegeverbindungen (Bottrop, Homburg, Neustadt/Weinstraße).

Die Innenstädte sind darüber hinaus vielerorts durch die Folgen der Kriegszerstörungen, frühere planerische Umgestaltungen unter einem anderen Leitbild und Strukturbrüche in der Nutzung belastet. Insbesondere in den Randbereichen der Geschäftszentren und in den Übergangsbereichen zu den angrenzenden Wohnquartieren besteht der Bedarf, städtebauliche Fehlentwicklungen mit gravierenden Auswirkungen auf die Standortqualität zu korrigieren und die entsprechenden Anlagen umzustrukturieren und umzubauen. Dazu gehören Verkehrsanlagen mit massiver Barrierewirkung für Fußgänger und Radfahrer, die funktional gestörte oder nicht mehr akzeptierte bauliche Gestaltung von Verkehrsflächen und öffentlichen Räumen sowie unmaßstäbliche oder mit negativer Ausstrahlung versehene öffentliche und private Gebäude ohne Nutzung (Parkhäuser, Bahnhofsumfeld, zentrale Plätze mit Funktions- und Gestaltungs-mängeln, Parkanlagen und Grünräume).

Insgesamt zeichnen sich die innerstädtischen Stadtumbaugebiete in Ost und West durch ähnliche Problemlagen aus: eine fehlende identitätsstiftende Mitte sowie bauliche und gestalterische Mängel in Substanz und Funktion. Insofern gibt es weniger Unterschiede zwischen den Stadtumbauprogrammkommunen Ost und West als zwischen Innenstädten bestimmter Stadtstrukturen und Größenordnungen beispielsweise Zentren großer Städte mit vorwiegender Nachkriegsarchitektur, Ortskerne kleiner Gemeinden mit großem Anteil historischer Bebauung oder Großstrukturen im Handel und Wohnen in Kommunen mit oberzentraler Funktion.

### Strategien und Maßnahmen

Die dem Stadtumbau in Innenstädten zugrunde liegenden Entwicklungsstrategien zielen auf deren attraktive baulich-räumliche Gestaltung und eine Stärkung innerstädtischer Funktionen vor allem im Kontext mit gesamtstädtischen Entwicklungen. Oftmals eingebettet in ein gesamtstädtisches Stadtentwicklungsziel von „außen nach innen“ konzentrieren sich die Kommunen auf ihre innerstädtischen Bereiche sowohl durch Rückbau am Stadtrand als auch durch Eindämmung von Suburbanisierungstendenzen.

Die übergeordneten Entwicklungsstrategien in Ost und West unterscheiden sich hierbei kaum: Über allen strategischen Ansätzen steht das städtebauliche, wirtschaftsstrukturelle und gesellschaftspolitische Ziel, lebendige Innenstädte und Ortskerne durch strukturelle Anpassung und bauliche Qualifizierung zu gestalten und zu stabilisieren. Gleichwohl setzen die Kommunen mit ihren Innenstadtansätzen darauf, die Identität der Bewohner mit ihrer Stadt zu stärken und die Bindung an den Wohnstandort zu erhöhen.

Die Entwicklungsziele umfassen funktionale wie nutzungsbezogene Aspekte: Revitalisierung der historischen Innenstadt, Sicherung und Qualifizierung der Versorgungszentren, Stabilisierung als Einzelhandelsstandort, Erhalt wichtiger Schlüsselstandorte der Daseinsvorsorge (auch für die regionale Versorgung) sowie Ausbau von Kultur-, Tourismus- und Freizeitstandorten in der Innenstadt. Im Mittelpunkt der Stadtumbauaktivitäten stehen Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums, zum Umgang mit Gebäudebeständen und -leerständen, zur Ergänzung der öffentlichen In-

frastruktur, zur Stärkung der Wohnnutzung und insgesamt zur funktionalen Stärkung der innerstädtischen Handlungsräume. Die Fallstudien verdeutlichen, dass es dafür mehrerer miteinander gekoppelter Entwicklungsstrategien und Maßnahmen bedarf:

#### Handlungsfeld: Steigerung der Aufenthaltsqualität und Aufwertung des Stadtbilds

Mit der Qualifizierung und Schaffung von öffentlichen Räumen, Grünanlagen und privaten Freiflächen zielen die Kommunen darauf, die Aufenthaltsqualität in der Innenstadt zu stärken bzw. zu erhöhen. Gleichzeitig soll dadurch ein Anreiz für (private) Einzeleigentümer geschaffen werden, in ihre Bestände zu investieren. Das Umfeld vor allem schwieriger Gebäudebestände soll durch eine Vielzahl von Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum attraktiver gestaltet werden.

- Markante und für die Stadtidentität wichtige Bereiche wie Kirch- und Marktplätze oder Stadt- und Ortseingänge wurden mit Stadtbaumitteln aufgewertet und attraktiver gestaltet (Bernburg, Freyung, Homberg/Efze, Pasewalk), auch um historische Qualitäten wieder erlebbar zu machen und zur Identitätsbildung beizutragen.
- Neugestaltungen von Parks und Instandsetzung von Park-Teilbereichen (Umfassungsmauer am Kurpark Bernburg) wurden durchgeführt. In Neustadt/Weinstraße wurde der Bereich um die Festwiese neu geordnet, gestaltet und begrünt. Angelegt wurden Fuß- und Radwege, Spiel- und Aufenthaltsbereiche und Sportanlagen. Das sind auch Maßnahmen, die in Bottrop bei der Umgestaltung des Ehrenparks zu einem Mehrgenerationenpark erfolgten. Uferbereiche und -promenaden wurden neu gestaltet (Altena, Neustadt/Orla). Die Gestaltung eines Grünzuges zur Freiraumaufwertung und zur Anbindung der Innenstadt ist in Neustadt/Weinstraße vorgesehen. Auf Grundlage eines Konzeptes für den öffentlichen Raum wurde dort die Fußgängerzone umgestaltet. Aufenthaltsqualitäten und Wegebeziehungen konnten damit verbessert werden.
- Als kleinteilige Maßnahmen auf öffentlichen Plätzen erfolgten neue Pflasterungen, neue Pflanzungen oder neue Kennzeichnungen von Parkflächen. Teilweise unter Einsatz bürgerschaftlichen En-

gagements wie in Altena, wo ein Platz in der Innenstadt durch Bürger und Gewerbetreibende neu gestaltet wurde und die Stadt dafür nur die Sachkosten übernommen hat. Die Gestaltung von Fußgängerzonen und Straßenräumen umfasst neue Möblierungen, Aufwertungen der Wegeverbindungen oder Maßnahmen zur Oberflächengestaltung von Straßen (Bernburg, Homburg/Efze).

- Eine städtebauliche Aufwertung und eine bessere Integration in das Umfeld waren ausschlaggebend für den grundlegenden Umbau eines Stadtplatzes in Bottrop. Stadtbaumittel wurden für den Rückbau einer Unterführung und für die Umgestaltung der Platzfläche eingesetzt. Durch diese Maßnahme haben sich auch wieder Handels- und Dienstleistungen angesiedelt. Die Kommunen erhoffen sich, dass die Aufwertung des öffentlichen Raums auch Eigentümer animiert, in ihre Bestände zu investieren.
- Grundstücke werden von nicht nachnutzbarer Bausubstanz bereinigt und anschließend für eine öffentliche Freiraum- oder Wohnumfeldgestaltung neu geordnet. Auf bisher unter- oder fehlgenutzten Flächen entstanden neue Freiflächen und Plätze (Homburg). Zur Beräumung baulicher Anlagen wurden Stadtbaumittel eingesetzt (Freyung). In Homburg wurde ein leerstehender Einzelhandelsmarkt von der Stadt gekauft und zurückgebaut, um im Anschluss einen öffentlichen Platz zu gestalten. Dort erfolgte auch der Rückbau einer Schule und einer maroden Sporthalle mit anschließender Aufwertung der Flächen als Grünflächen. Nach Gebäudeabriss wurden auch in Neustadt/Orla Plätze und Grünanlagen hergestellt.
- Der Rückbau baulicher Anlagen dient neben der Aufwertung auch zur Beseitigung von Leerstand, einerseits durch Teilrückbau industriell errichteter Wohngebäude wie in Pasewalk, andererseits durch Komplettabrisse von Hofgebäuden und Hinterhäusern oder Entkernungen von Blockinnenbereichen wie in Neustadt/Orla, wie in Altena durch den Rückbau von Anbauten am Empfangsgebäude des Bahnhofs mit anschließenden Aufwertungsmaßnahmen oder in Wittstock/Dosse durch Wohnungsrückbau.

#### Handlungsfeld: Bündelung und Verbesserung öffentlicher Versorgungsangebote

Mit der Verlagerung sozialer Infrastruktur- und öffentlicher Verwaltungseinrichtungen und deren Konzentration in die Innenstadt zielen die Kommunen auf eine zentrale Bündelung von Angeboten. Damit sollen wichtige Schlüsselstandorte der Daseinsvorsorge sowie innerstädtische Versorgungsfunktionen aufrechterhalten und verbessert werden. Gleichzeitig dienen sie dazu, weitere Nutzer in die Innenstadt zu holen und innerstädtische Bereiche stärker zu beleben. Mit Investitionen in besonders stadtbildprägende Bauten soll darüber hinaus die städtebauliche Struktur gesichert und die Identität mit der Stadt gestärkt werden. Für das Wohnen in der Innenstadt sollen Anreize geschaffen werden.

- Altstadtimmobilien mit dringendem Sanierungsbedarf wurden instandgesetzt und durch öffentliche Funktionen nachgenutzt, um das innerstädtische Angebot auszubauen. Eine bewusste Ansiedlung von sozialen Infrastrukturen für Kinder und Jugendliche, auch mit übergemeindlichem Einzugsgebiet, wird beispielsweise in Bernburg betrieben. Ein leerstehender denkmalgeschützter Altbau wurde durch einen modernen Anbau ergänzt und als Ganztagssekundarschulzentrum „Campus Technicus“ ausgebaut.
- Mit Komplettmodernisierungen, Fassaden- und Schulhofgestaltungen wurden vorhandene Infrastrukturstandorte baulich qualifiziert. Mit Mitteln aus dem Programmbereich Aufwertung wurden in ostdeutschen Stadtumbaukommunen Kindertageseinrichtungen und Sporthallen saniert, modernisiert sowie um- und ausgebaut (Görlitz, Nordhausen). In Neustadt/Orla erfolgten Umbau und Sanierung einer Schule in der Altstadt ebenfalls aus Aufwertungsmitteln, anschließend wurde die Regelschule im angrenzenden Gebiet zurückgebaut.
- Mit dem Umbau und der Nachnutzung von Gebäudebeständen sollen Angebote verbessert, erweitert und somit die Innenstadt funktional gestärkt werden. In Homburg/Efze wurde das ehemalige Amtsgericht zu einem Ärztehaus umgebaut und damit die Altstadt und die Region durch medizinische Versorgungsangebote funk-

tional bereichert. Die Verlagerung der Stadtverwaltung und der Stadtbibliothek in die ehemalige Tuchfabrik erfolgte in Wittstock/Dosse gezielt unter dem Konzentrationsansatz. Ähnliches gilt für die Ansiedlung der Bürgerverwaltung und von Teilen des Stadtmuseums in Pasewalk, von der sich die Stadt eine höhere Besucherfrequenz erhofft. In der Nördlichen Innenstadt Halles erfolgten der Umbau und die Erweiterung einer Schule zu einer Jugendherberge. Durch den Neubau des Bürgerhauses konnte in Görlitz eine seit 70 Jahren bestehende Brachfläche (Kriegslücke) in unmittelbarer Nachbarschaft des Rathauses durch ein öffentliches Gebäude geschlossen werden. Das Gebäude beherbergt nun die zentrale Stadtbibliothek und den neuen Ratssaal, mehrere Veranstaltungsräume und ein Café sowie eine zweigeschossige Tiefgarage. In Greiz wurde eine Multifunktionshalle neu gebaut, die als zentraler städtischer Kulturstandort die Innenstadt bereichern soll.

#### Handlungsfeld: Erhalt wertvoller Bausubstanz und Umgang mit Baustrukturen

Im Umgang mit vorhandener, oft historischer Bausubstanz in Innenstädten sollen insbesondere stadtbildprägende Bauten und Strukturen erhalten, gesichert, aufgewertet oder ergänzt werden. Investitionen erfolgen, um den Verfall von Gebäuden aufzuhalten und sie für spätere Nutzungen herzurichten. Damit sollen einerseits ein direkter Beitrag zur Funktionsstärkung und andererseits ein Anreiz für Folgeinvestitionen in den Bestand geleistet werden. Gleichzeitig ist dabei ein Beitrag zu Identität und Image der Innenstadt und der Stadt insgesamt beabsichtigt. Die Profilierung besonderer städtebaulicher Qualitäten, um die Anziehungskraft des Zentrums zu stärken, steht dabei oft im Vordergrund.

- Zum Umgang mit (unsanierter) Altbausubstanz wurden von den Kommunen spezifische Strategien entwickelt (Wittstock/Dosse: Altbaumobilisierungsstrategie und/oder Rückbaustrategie, auch Aktivierung „Dicker Brocken“<sup>179</sup>). Es gelang unsanierte und meist komplett leerstehende Gebäude mit erheblichem Instandsetzungsbedarf wieder in Wert zu setzen (Görlitz, Halberstadt, Halle/Saale, Wittstock/Dosse) und auch typische Bebauungsstrukturen der Altstadtkerne wieder herzustellen (Pasewalk).
- Investitionen in den Altbaubestand konzentrierten sich auf Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen der äußeren Hülle (Fassade, Dach, Fenster, Eingangsbereiche) städtebaulich und funktionell wichtiger Gebäude (Bernburg, Pasewalk). Im Hinblick auf eine öffentliche Nutzung wurde in Greiz das Schloss saniert (Museum und Stadtarchiv), in Homberg/Efze ein prägendes Gebäude von der Stadt gekauft, saniert und als Touristeninformation nachgenutzt. In Pasewalk hat ein privater Investor die ehemalige Post zu betreutem Wohnen umgebaut, mit Aufwertungsmitteln wurde der Umbau des Anbaus unterstützt. In Altena erwarben Private das Empfangsgebäude der Bahn, dessen Aufwertung und Umnutzung zu Gastronomie und Kiosk mit Stadtbaumitteln bezuschusst wurde. In Freyung wurde ein ehemaliges Wohnhaus mit Arztpraxis aus den 1960er Jahren zum Mehrgenerationenhaus umgebaut.
- Die Wiederbelebung seit langem leerstehender Objekte setzt auch auf Zwischennutzungen wie in Hamburg-Altona, wo die ehemalige Karstadt-Filiale durch Künstler temporär genutzt wurde. Diese Objekte erfordern oftmals umfangreiche Unterstützungen privater Eigentümer auch bei der wieder dauerhaften Nutzung.
- Durch Teilrückbau von Plattenbauten in der Innenstadt auf das frühere Höhenmaß erfolgte in Pasewalk die Anpassung an historische Baustrukturen. In vor allem westdeutschen Innenstädten, die stark von Nachkriegsarchitektur und solcher aus den 1960er und 1970er Jahren geprägt sind, umfassen die Maßnahmen oft einen „Komplettückbau alter Bausubstanz mit anschließendem Neubau – bei geeigneter Altbausubstanz auch die Integration städtebaulich prominenter Gebäude im Sinne einer Bestandsstrategie“.<sup>180</sup> Damit verbunden sind in Bottrop auch konzeptionelle Verknüpfungen von Klimaschutz und Stadterneuerung.
- Für den Erhalt von Gebäuden stehen im Stadtumbau Ost aus dem Programmbebereich Sanierung und Sicherung von Altbauten besondere Förderkonditionen zur Verfügung. Sie wurden eingesetzt, um im Eigentum der Stadt befindliche (bzw. erworbene) Wohn- (und Geschäfts-)häuser verkaufsfähig oder generell nutzbar zu machen (Bernburg, Neustadt/Orla, Hal-

<sup>179</sup> Im Land Brandenburg ist die Vorlage einer abgestimmten Altbaustrategie Voraussetzung für den Einsatz von Mitteln aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb.

<sup>180</sup> BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West, S. 19 und S. 40.



le/Saale). Mehrfach wurde darauf verwiesen, dass mit diesen Mitteln zur Altbaumobilisierung beigetragen wurde. Auch private Investoren konnten damit unterstützt werden (Bernburg, Görlitz, Halberstadt), oftmals als Ergebnis intensiver Eigentümerberatungen.

#### Handlungsfeld: Stärkung von Nutzungsvielfalt und Angeboten

Die Innenstadt soll als Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbestandort aufgewertet und stabilisiert werden. Die Kommunen beabsichtigen die Stärkung und Qualifizierung von (Versorgungs-)Funktionen durch Neuansiedlung und Konzentration von Nutzungen sowie Neuausrichtung der Angebotsstruktur. Im Vordergrund stehen dabei, eine lebendige Nutzungsmischung zu erhalten bzw. zu schaffen, die Anziehungskraft des Zentrums zu stärken, die Innenstädte durch kulturelle Angebote zu beleben und für Einwohner und auch Touristen attraktiv zu gestalten.

Ankermieter und Frequenzbringer können positive Entwicklungen in Innenstädten anstoßen, wie die Beispiele aus Hamburg-Altona und Freyung zeigen, wo gezielt größere Einzelhandelsunternehmen angesiedelt wurden. Mit Mitteln des Stadtumbaus wurden Häuser in sehr schlechtem Zustand, jedoch in guter Lage, von der Stadt angekauft und dann zurückgebaut, um damit den Bau eines Dienstleistungszentrums durch einen privaten Investor zu ermöglichen (Bottrop). In Vorbereitung für den Neubau eines innerstädtischen Einkaufszentrums wurden in Nordhausen mit Fördermitteln aus dem Programmbereich Rückbau die auf der Baufläche befindlichen Wohngebäude abgerissen. Im Zuge der Errichtung eines Einzelhandelszentrums wurden in Freyung Stellplätze geschaffen. Dort hat ein Einzelhändler auch zwei Ladenlokale erworben, um sie anschließend umzugestalten und die Fassade zu erneuern. Die Stadt unterstützt mit Stadtumbaumitteln Vorhaben an „besonderen“ Orten zur Aufwertung als touristischen Standort. Ordnungs- und Aufwertungsmaßnahmen wurden in Altena beim Bau des Torgebäudes für den Burgaufzug durchgeführt.

#### Handlungsfeld: Anbindung und Vernetzung der Innenstadt

Die Zugänglichkeit und verkehrliche Anbindung der Innenstadt sollen gefördert werden mit dem Ziel, eine bessere Erreichbar-

keit innerstädtischer Stadtbereiche und eine bessere Verzahnung mit anderen Stadtgebieten sicherzustellen bei gleichzeitiger Minderung von Verkehrsbelastungen in innerstädtischen Gebieten.

- Insgesamt erfolgten mehrere Straßenaufwertungen im Stadtumbau, die jedoch weniger in die infrastrukturelle Anlage von Straßen und Wegen eingriffen, als vielmehr den Bereich gestalterisch aufwerteten. Die Umgestaltung und Erneuerung verkehrlicher Knotenpunkte (Busumsteigeplatz und Kreisverkehrsplatz in Altena, Dach des Omnibusbahnhofs in Bottrop) wurden mit Stadtumbaumaßnahmen unterstützt, ergänzend kamen Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zum Einsatz.
- Fuß- und Radwege wurden angelegt oder auch Maßnahmen zur Wiederherstellung historischer Verbindungen in die Innenstadt (in Halberstadt in Verbindung mit EFRE-Mitteln) umgesetzt. In Homburg wurden zur Erschließung der Innenstadt Wege zum Bahnhof sowie das Umfeld erneuert. Gleichzeitig konnte durch den Bau von Fußgängerüberwegen und die Trennung der Fahrbahn durch Grünstreifen eine Verlangsamung des Verkehrs und damit mehr Sicherheit für Fußgänger erreicht werden.
- Nach einer Beräumung von Grundstücken oder bei der Neugestaltung von Blockinnenbereichen wurden Stellplätze angelegt (Altena, Freyung, Neustadt/Orla). Vor allem in dicht besiedelten Innenstadtquartieren hat das zur Entlastung beigetragen.
- In Hamburg ermöglichten Maßnahmen zur verkehrlichen Neuordnung der Bergstraße durch Öffnung für ÖPNV und Taxen eine bessere Erschließung, ohne das Gebiet übermäßig mit Individualverkehr zu belasten. Die Neuordnung der Bundesstraßendurchfahrt in Neustadt/Weinstraße, womit für die Innenstadt ein wesentlicher Impuls verbunden wäre, ist bisher nicht umgesetzt worden. Neustart ist mit einem Verkehrsgutachten geplant.

#### Handlungsfeld: Stärkung innerstädtischen Wohnens

Mit der Belebung zentraler Bereiche und der Beseitigung von Wohnungsleerständen zielen die Kommunen auch auf eine Stärkung der Innenstadt als Wohnort. Langfristig verbinden sie damit das Ziel, neue In-



teressensgruppen für den innerstädtischen Standort zu gewinnen und so zu einer Stabilisierung bzw. Erhöhung der Einwohnerzahlen beizutragen. Darüber hinaus sollen Maßnahmen Nachfolgeinvestitionen für Wohnnutzungen anstoßen, auch um neue familien- und altersgerechte Wohnformen anzubieten.

- Alle zuvor aufgeführten Handlungsfelder und darin umgesetzten Maßnahmen dienen auch der Innenstadt als Wohnstandort. Weiter erfolgen in den Kommunen die Stärkung der Versorgungsfunktionen (durch die Sanierung von Kindertagesstätten und Schulen) und die konzeptionelle Unterstützung des Wohnungsbaus, beispielsweise auf innerstädtischen Branchen wie in Bernburg.
- Zu Maßnahmen des Stadtumbaus zählen Wohnumfeldaufwertungen, wie sie durch die Gestaltung von Wohnhöfen (Pasewalk) oder den Abriss von Neben- und Hintergebäuden mit anschließender Herrichtung für wohnungsbezogene Freiräume (Neustadt/Orla, Halle/Saale) erfolgten.
- Durchgeführt werden Maßnahmen, die die Investitionen von Wohnungseigentümern in ihre Bestände und bei der Entwicklung neuer Wohnungsmarktsegmente unterstützen: z.B. Beratungsangebote oder kommunale Programme zur finanziellen Unterstützung bei Sanierung und Modernisierung. Dort, wo die Wohnungsnachfrage mittlerweile wieder zunimmt, wird beobachtet, dass private Investitionen auch ohne Inanspruchnahme von Fördergeldern rentierlich sind (Brandenburg/Havel).

### Maßnahmenspektrum in den Fallstudien

Die verschiedenen Entwicklungsstrategien und dazugehörigen Maßnahmen werden bei der Innenstadt- und Zentrenentwicklung im Stadtumbau Ost wie West gebündelt verfolgt. Sie dienen insgesamt dazu, den Einwohnern, Gästen, Unternehmen und Eigentümern Anreize zu schaffen, in die Innenstadt zu kommen, hier zu investieren und somit für eine Belebung dieser Bereiche zu sorgen. Vielfältige konzeptionelle und kooperative Maßnahmen sowie unterschiedliche Formen der Planungs- und Beteiligungskultur begleiten dabei die Stadtumbauvorhaben in den Innenstädten.

Das Spektrum der Maßnahmen zur Behebung städtebaulicher Missstände schlägt sich in vielfältigen konkreten Ansätzen nieder und reicht von Bemühungen zur Einbindung der Eigentümer bis hin zu umfangreichen baulichen Maßnahmen. Die Gesamtmaßnahmen umfassen je nach Maßnahmenschwerpunkt sehr häufig ein Bündel unterschiedlicher Fördergegenstände. Die nachfolgende Übersicht zeigt, dass für die Innenstadtentwicklung alle Fördertatbestände genutzt und abhängig von den Zielen, kommunalen Problemlagen und Handlungsbedarfen als Gesamtmaßnahmen umgesetzt werden. Dabei unterscheiden sich die untersuchten Fallstudien in den Programmen Ost und West kaum.

Abbildung 69: Maßnahmenpakete zur Aufwertung von Innenstädten, Zentren und Ortskernen (Fallstudien)

	Qualifizierung öffentlicher Raum, Wohnumfeld, private Freiflächen	Anpassung städtischer Infrastruktur	Anpassung Gebäudebestand, Sanierung/Modernisierung	Nach- und Zwischennutzung Brachflächen, freigelegter Flächen	verkehrliche Erschließung	Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude oder -teile	Fördermittel verwendet beispielsweise für:
<b>Stadtumbau Ost</b>							
Bernburg	x	x	x	x			<ul style="list-style-type: none"> <li>Instandsetzung Umfassungsmauer Kurpark</li> <li>Neugestaltung öffentlicher Raum an Marienkirche</li> <li>Sicherung und Umbau der Feierhalle am Jüdischen Friedhof</li> <li>Renovierung des leerstehenden denkmalgeschützten Altbaus zur Nachnutzung als Schule, zzgl. Ergänzungsbau</li> <li>Sicherungsmaßnahmen und Beseitigung Feuchteschäden an repräsentativem Altbau</li> <li>Kooperationsvereinbarung von Hochschule Anhalt und Stadt zum Thema Jugendbeteiligungskultur</li> <li>SEK 2001, Fortschreibung SEK 2009, aktuelles ISEK 2013</li> </ul>
Halberstadt	x	x	x			x	<ul style="list-style-type: none"> <li>landschaftsarchitektonische Neugestaltung des Domhangs</li> <li>Sicherung von acht stadtbildprägenden Gebäuden</li> <li>Rückbau von Wohnungen im Innenstadtquartier mit Plattenbauten</li> <li>Präsentationen zur Internationalen Bauausstellung (IBA)</li> <li>Eigentümerberatung Altbaubestand</li> <li>Erstellung und Fortschreibung ISEK</li> </ul>
Neustadt/Orla	x	x	x	x		x	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neugestaltung Uferbereich</li> <li>Grünraumgestaltung nach Gebäuderückbau und Beräumung der Grundstücke, Entkernung Blockinnenbereiche, Aufwertung Wohnumfeld</li> <li>Erwerb eines Plattenbaus zum Abriss; Rückbau von 14 Wohneinheiten</li> <li>Sicherung von 17 Gebäuden, weitere Sicherungen geplant</li> <li>Umbau und Sanierung leerstehenden Schulgebäudes</li> <li>Eigentümerberatung in Altbaugebieten</li> <li>SEKo und ISEK 2012, Gutachterverfahren für die „Neue Mitte Süd“, Beteiligungsverfahren sowie Öffentlichkeitsarbeit SEKo</li> </ul>
Pasewalk	x	x	x			x	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neugestaltung von Straßenräumen, der Stadtmauer und angrenzendem Grünraum, Anlage Rundweg um Stadtmauer</li> <li>Abbruch nicht sanierungsfähiger Altbauten, Kino, Nebengebäude, Anbauten in Hofbereichen</li> <li>Sicherung städtischer Gebäude</li> <li>Sanierung der Grundschule</li> <li>Teiltrückbau und Grundrissänderungen industriell errichteter Gebäude, Gestaltung von Wohnhöfen</li> <li>Brache der ehemaligen Wurstfabrik am Altstadtrand (Entwicklung geplant) sowie für Areal Alte Mühle im Nordosten</li> <li>Umbau ehemaliger Post durch privaten Träger zu betreutem Wohnen, Zuschuss für Anbau</li> <li>Gestaltungswettbewerb für den Marktplatz</li> </ul>
Wittstock/Dosse	x		x	x			<ul style="list-style-type: none"> <li>Nachnutzung Altstadtimmobilien durch öffentliche Funktionen</li> <li>Sicherung, Instandsetzung und Wiedernutzung von besonders stadtbildprägenden Gebäuden</li> <li>denkmalgerechte Altbausanierung Paulsche Tuchfabrik, Wohn- und Fabrikgebäude, Verlagerung der Stadtverwaltung</li> <li>Sanierung des Ensembles Königsstraße 30/32 durch GWV und Wohnungsgenossenschaft</li> <li>Initiative lokaler Akteure außerhalb der Verwaltung für regelmäßigen Gesprächskreis zu Architektur und Stadtgestaltung</li> <li>Eigentümerberatung</li> </ul>
<b>Stadtumbau West</b>							
Altena	x		x				<ul style="list-style-type: none"> <li>Umgestaltung Markaner-Platz zum Busumsteigeplatz und als Aufenthalts-, Einkaufs- und Gastronomiestandort</li> <li>Umbau Lenneufer zur Promenade, zwei Terrassen im Fluss</li> <li>Wettbewerb und Umsetzung Fußgängerbrücke über Lenne</li> <li>Grunderwerb zur Anlage Lennepark, Ordnungsmaßnahmen bei Rückbau von Gleisanlagen und Oberleitungen</li> <li>Erwerb von Torgebäude für den Burg-Aufzug, Ordnungs- und Aufwertungsmaßnahmen</li> <li>Unterstützung Privater bei Aufwertung des Bahnhofsgebäudes</li> <li>Stadtumbaubüro „Altena 2015“</li> </ul>
Bottrop	x	x	x			x	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umgestaltung Berliner Platz, Rückbau Tiefgarage</li> <li>Dachgestaltung des zentralen Busbahnhofs (ZÖB), neue Straßenoberfläche, verbesserte Anordnung der Bussteige</li> <li>Umgestaltung des sogenannten Trapez' (zentraler Bereich), geplant</li> <li>Umgestaltung des Ehrenparks zu einem Mehrgenerationenpark</li> <li>Erwerb von zwei Häusern für Rückbau</li> <li>energetische Modernisierungsmaßnahmen oder Abbau von Barrieren</li> <li>Stadtumbaumanagement</li> </ul>

Fortsetzung Abbildung 69

	Qualifizierung öffentlicher Raum, Wohnumfeld, private Freiflächen	Anpassung städtischer Infrastruktur	Anpassung Gebäudebestand, Sanierung/Modernisierung	Nach- und Zwischen-nutzung Brachflächen, freigelegter Flächen	verkehrliche Erschließung	Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude oder -teile	Fördermittel verwendet beispielsweise für:
Freyung	x	x	x	x			<ul style="list-style-type: none"> <li>Entwicklung parzellenscharfer Konzepte mit den Eigentümern</li> <li>Herrichtung von 171 Tiefgaragenparkplätzen und 108 Stellplätzen</li> <li>Umbau eines ehemaligen Wohnhauses mit Arztpraxis aus den 1960er Jahren zum Mehr-generationenhaus</li> <li>Erwerb leerstehendes Gasthaus, Sanierung mit Nutzung Fassadenprogramm</li> <li>Ideen- und Realisierungswettbewerb für Brachfläche Froschau</li> <li>intensive Pressearbeit, Dokumentation der Freyunger Erfolge, Herausgabe des „Freyblick“ in zweimonatigem Rhythmus</li> <li>Stadtumbau-Manager</li> </ul>
Hamburg	x	x	x				<ul style="list-style-type: none"> <li>Umgestaltung und Neuanlage öffentlicher Räume (Bruno-Tesch-Platz)</li> <li>stadteilofter Schulhof eines neuen Grundschulstandortes</li> <li>Neuordnung und bessere Anbindung der Fußgängerzone durch Öffnung für ÖPNV und Taxen</li> <li>Herausgabe Stadtteilzeitung für das Sanierungs- und Stadtumbaugebiet (3x/Jahr), Newsletter (9x/Jahr), inzwischen innerhalb der Stadtteilzeitung „eins A“ für das Soziale Stadt-Gebiet</li> </ul>
Homburg/Etze	x	x	x				<ul style="list-style-type: none"> <li>Umbau von Markt- und Kirchplatz sowie barrierefreie Umgestaltung von Plätzen</li> <li>Umnutzung des ehemaligen Amtsgerichtes zu einem Ärztehaus</li> <li>Ankauf und Sanierung prägender Gebäude am Marktplatz, Nachnutzung als Touristeninformation</li> <li>Sanierung Zehntscheune zum Jugendgästehaus</li> <li>interkommunales Beteiligungsverfahren bei Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzeptes</li> </ul>
Homburg	x	x	x			x	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neugestaltung Plätze/Gehwege, neue Pflanzungen, Möblierung</li> <li>Herrichtung Fußgängerüberwege und Trennung der Fahrbahn durch Grünstreifen</li> <li>Nachnutzung ehemaliger Landesaufnahmestelle z.B. als Musikschule, teils Rückbau leerstehender Gebäude geplant</li> <li>Erwerb zwecks Rückbau von ehemaligem LIDL-Markt</li> <li>Umbau von Bestandsgebäuden für Projekt „Netzwerk Kreativität“ Gestaltung der Außenanlagen</li> <li>Rückbau Pestalozzi-Schule und Abriss maroder Sporthalle, Herrichtung einfacher Grünfläche</li> <li>Vorbereitung für Entwicklung Mischgebiet</li> <li>Stadtteilbüro und Stadtteilmanagerin</li> <li>(Stadtumbaumaßnahme Homburg-Erbach: Ende 2015 vorgesehen)</li> </ul>
Neustadt/Weinstraße	x	x	x		x		<ul style="list-style-type: none"> <li>naturnahe Gestaltung der Uferzonen Speyerbach und Floßbach</li> <li>Neugestaltung von Straßen</li> <li>Festwiese: Fuß- und Radwege, Spiel- und Aufenthaltsbereiche, Wasserspielplatz, Kombispielfeld für Schulsport, Rollschuhbahn Gastronomiebereich, Stellflächen, Öffnung Schulhöfe und Schulgelände für angrenzende Quartiere</li> <li>Entwicklung Bahnhofplatz als Eingangstür der Innenstadt, barrierefreier Übergang</li> <li>Sanierung Gebäude in Fußgängerzone</li> <li>Innenstadtoffensive im Ergebnis breit angelegten Bürgerdialogs</li> <li>Innenstadtagentur</li> <li>(Umbau weitgehend zum Erliegen gekommen, Neuordnung des Verkehrsbereiches konnte im Ergebnis eines Bürgerentscheids nicht umgesetzt werden)</li> </ul>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.

### Mitteinsatz in innerstädtischen Stadtumbaugebieten

Entsprechend dem Anteil innerstädtischer Gebiete über beide Programme von gut einem Drittel ist auch ein Drittel der Bundesfinanzhilfen in diese Bereiche geflossen, in Verbindung mit innenstadtnahen Maßnahmen sogar die Hälfte.<sup>181</sup> Auch programmbezogen flossen anteilig die meisten Bundesfinanzmittel in die Innenstädte bzw. innenstadtnahe Gebiete: im Stadtumbau Ost rund 30 % bzw. 20 % und in West 40 % bzw. 30 %. Dies verdeutlicht nochmals über

beide Programme hinweg die Schwerpunktsetzung auf zentrale Stadtbereiche. Am Stadtrand wurden dagegen insgesamt 15 % der Bundesfinanzhilfen eingesetzt, im Westen mit 7 % deutlich weniger als im Osten mit 18 %.

### Fördermitteleinsatz im Stadtumbau Ost nach Programmbereichen

Bedeutsam für den innerstädtischen Stadtumbau sind nach Angaben aus den Fallstudien vor allem die Programmbereiche Aufwertung und Sanierung und Sicherung von

<sup>181</sup> Für die Auswertung des Einsatzes von Fördermitteln in innerstädtischen Gebieten wurden auf der Basis der Städtebauförderdatenbank und der elektronischen Begleitinformationen kumulierte Bundesfinanzhilfen bis einschließlich Programmjahr 2014 und die Differenzierung der Fördergebiete hinsichtlich ihrer Lage einbezogen. Insgesamt konnten somit Aussagen zu 1.131 Stadtumbaugebieten in die Analyse einfließen. Knapp 60 % der Gebiete sind im Stadtumbau Ost, die anderen 40 % im Programm Stadtumbau West.

Altbauten. Ein Großteil der Mittel aus diesen Programmbereichen wird in den Innenstädten verwendet. In den Kommunen mit Plattenbaubeständen in der Innenstadt kommen mitunter auch Mittel aus dem Programmbereich Rückbau zum Einsatz, der Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur wird dagegen kaum angewendet.

In den innerstädtischen Gebieten geht es vorwiegend um den Erhalt und die Qualifizierung von Beständen, Rückbau soll vorzugsweise in den Wohnquartieren mit Angebotsüberhängen erfolgen. In vielen Fällen ist außerdem von vornherein festgelegt, welche Gebiete Aufwertungs- oder Rückbaumittel erhalten. Wenn Abriss in Innenstädten stattfindet, dann in Vorbereitung auf Stadtumbaumaßnahmen und zum Großteil auch aus dem Programmbereich Aufwertung. Nebengebäude oder ruinöse Gebäude werden abgerissen, um an der gleichen Stelle beispielsweise Freiräume oder Durchwegungen zu schaffen. So werden unterschiedliche Maßnahmen miteinander strategisch kombiniert, um Grundstücke von nicht nachnutzbarer Bausubstanz zu bereinigen und anschließend für die öffentliche Freiraum- oder Wohnumfeldgestaltung neu zu ordnen.

Wie die Mittel verwendet werden können, unterliegt auch Vorgaben der Länder. So war der Einsatz von Aufwertungsmitteln in den Brandenburger Kommunen lange Zeit ausschließlich in Innenstädten möglich. Jedoch ist in den letzten Jahren eine gewisse Aufweitung erfolgt, sodass auch innenstadtnahe Wohnstandorte in die Aufwertungsförderung einbezogen werden können (Frankfurt/Oder). In Thüringen werden die Mittel aus dem Programmbereich Aufwertung ganz überwiegend im innerstädtischen Bereich eingesetzt. Aufwertungsmittel in nicht innerstädtisch gelegenen Wohnsiedlungen waren dagegen bisher eine Ausnahme. Die Sicherung von Altbauten wird im Land Sachsen-Anhalt bereits seit 2006 gefördert. Seit Einführung des Programmbereichs Sanierung und Sicherung von Altbauten werden besonders viele Fördergelder ausgereicht. In Mecklenburg-Vorpommern kam dieser Programmbereich bislang nicht zur Anwendung.

### Überlagerung mit Städtebauförderung und Einsatz anderer Mittel aus EU-, Bundes- oder Landesprogrammen

Der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln zur Aufwertung und Stabilisierung von Innenstädten, Ortskernen und Zentren hat lange Tradition und sichtbare Ergebnisse hervorgebracht. Es ist vor allem für innerstädtische und zentrale Lagen im Stadtumbau Ost kennzeichnend, dass dort verschiedene Förderprogramme eingesetzt werden. Sofern es in westdeutschen Kommunen nicht ausgeschlossen ist, Städtebauförderungsgebiete zu überlagern, trifft dies dort auch zu. Die Gebiete überschneiden sich in der Kulisse teilweise oder vollständig mit dem Stadtumbaugebiet.

Viele der betrachteten innerstädtischen Fördergebiete sind nicht erst seit den Stadtumbauprogrammen Gegenstand der Städtebauförderung. Vielfach kamen bereits zuvor andere Städtebauförderungsprogramme zum Einsatz – das gilt für die Stadtumbaukommunen Ost wie West gleichermaßen. Mitunter schloss das Stadtumbauprogramm nahezu nahtlos an vorherige Förderungen an.

- Insbesondere mit den bis (Programmjahr) 2012 zur Verfügung stehenden Bundesfinanzhilfen des Programms „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme“ wurden in den Kommunen oftmals langjährig Stadterneuerungsprozesse unterstützt. Das Programm gab es in den jetzigen innerstädtischen Stadtumbaugebieten in Neustadt/Weinstraße, Homburg-Erbach und Bottrop bereits seit Anfang der 1970er Jahre. In den Stadtumbau-Ost-Beispielen (Bernburg, Halberstadt, Neustadt/Orla, Pasewalk, Wittstock/Dosse) seit Beginn der 1990er Jahre.
- Überlagerungen mit dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ sind vor allem typisch für ostdeutsche Stadtumbaukommunen (Bernburg, Neustadt/Orla, Halberstadt, Wittstock/Dosse). Für den Erhalt und die Entwicklung ostdeutscher historischer Stadtkerne wurde das Programm 1991 aufgelegt. Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes waren in den westdeutschen Ländern

**Abbildung 70: Überlagerung von Stadtumbauförderung mit anderen Bund-Länder-Programmen in innerstädtischen Fördergebieten der Fallstudien**

	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme	Städtebaulicher Denkmalschutz	Soziale Stadt	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	Kleine Städte und Gemeinden
<b>Stadtumbau Ost</b>					
<b>Bernburg</b> Stadtumbaugebiete Berg- und Talstadt	1995-2011	1991- 2012	2007-2009	2008-2012	
<b>Halberstadt</b> Nordring/Innenstadt	1995-2011 Teilbereich	seit 1996 Teilbereich			
<b>Neustadt/Orla</b> Historische Altstadt	1992-2011	1991-2006, 2010		2010-2013	
<b>Pasewalk</b> Altstadt	1992-2012				
<b>Wittstock/Dosse</b> Altstadt	1994	seit 1991			
<b>Stadtumbau West</b>					
<b>Altena</b> Innenstadt					überörtliche Konzeptentwicklung
<b>Bottrop</b> Innenstadt/InnovationCity	Teilbereiche (ruhend/ abgeschlossen)			ruhend	
<b>Freyung</b> Altstadt	keine Überlagerung				
<b>Hamburg-Altona</b> Altona-Altstadt – Große Berg- straße/Nobistor		bis 2012 Teilbereiche	bis 2013		
<b>Homburg/Efze</b> Altstadt um den Marktplatz	1973-2009				
<b>Homburg</b> Stadtteil Erbach	seit 1976		Verknüpfung mit so- zialen Maßnahmen		
<b>Neustadt/Weinstraße</b> Innenstadt	seit 1972 (abgeschlossen)				

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.

bereits seit 1971 Bestandteil der klassischen Städtebauförderung. Seit 2009 gibt es auch dort „Städtebaulichen Denkmalschutz“ als gesondertes Förderprogramm.

- Hinweise auf eine Überlagerung mit dem Programm „Kleine Städte und Gemeinden“ gibt es in Wittstock/Dosse, wo die Sanierung des Eingangsbereichs der Schwimmhalle und die Nachnutzungskonzeption des Bahnhofs aus diesem Programm gefördert wurden. In Bottrop und Neustadt/Orla wurden Mittel aus dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ u.a. für die Sicherung von Gebäuden eingesetzt.
- Eher selten kommt ein ergänzender Mitteleinsatz aus dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ zur Anwendung. Unter den Fallstudien traf dies für Hamburg-Altona und für die Bergstadt in Bernburg zu.

Neben den Bund-Länder-Programmen kommen ergänzend auch Förderungen aus anderen Programmen auf EU-, Bundes- oder Landesebene zur Behebung städtebaulicher und funktionaler Missstände in Innenstädten zum Einsatz. Meist werden die Programme ganz bewusst gebündelt, um Maßnahmen als Ganzes umsetzen zu können und ihre Wirkungen zu verstärken, beispielsweise in Bottrop unter dem Dach der „InnovationCity“ (Mittel der Städtebauförderung, Mittel der EU-Förderung, Landeswohnraumprogramm und andere Landesförderungen, Mittel der NRW.Bank, der KfW sowie Mittel der Forschungsinitiative EnEff:Stadt). Auch die Aufwertung der Wittstocker Altstadt profitierte von der Überlagerung der Förderkulissen Stadtumbau Ost und Städtebaulicher Denkmalschutz sowie von der engen Verzahnung mit der Wohnraumförderung. Ergebnisse und Wirkungen lassen sich damit jedoch nicht mehr konkret auf ein Förderprogramm zurückführen.



Aus den EU-Programmen sind es insbesondere EFRE-Mittel, die ergänzend eingesetzt werden. Zum Teil wird eine Umsetzung sehr kostenintensiver und umfangreicher Maßnahmen dadurch überhaupt erst ermöglicht.

- In den betrachteten Fallstudien wurden EFRE-Mittel zur Kofinanzierung von Projekten und Einzelmaßnahmen eingesetzt, beispielsweise in Bernburg bei der Landesinitiative URBAN 21, der Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Städtebaulicher Denkmalschutz (Ersatzneubau Kindertagesstätte, Neubau Parkhäuser, Gestaltung öffentlicher Räume) oder in Halle/Saale im Rahmen der IBA Stadtumbau.
- Für die Neugestaltung eines Teilschnitts der Ringstraße in der Altstadt Pasewalks wurden EFRE-Mittel für die Instandsetzung der Stadtmauer und in Altena für den Erlebnisaufzug zur Burg als Schlüsselprojekt der Innenstadtentwicklung eingesetzt.
- Das Land Rheinland-Pfalz bündelt konsequent die Städtebauförderung mit dem EFRE-Fonds. Diese Bündelung verschaffte Neustadt/Weinstraße die Möglichkeit einer 80 %-igen Förderung von großen Teilen des Grünzugs Speyerbach.
- ELER-Förderung und Wohnraumförderung wurden in Neustadt/Orla kombiniert und in Homberg/Efze kamen Mittel aus dem JESSICA-Fonds beim Projekt Ärztehaus und bei der Umnutzung leerstehender Gebäude zu Ferienwohnungen zum Einsatz.

Aus den Fallstudien gibt es auch Hinweise auf den Einsatz von Bundesprogrammen in innerstädtischen Stadtumbaugebieten. In Wittstock/Dosse erfolgte aus dem Konjunkturpaket II die Sanierung eines leerstehenden Einzeldenkmals in der Altstadt mit der Nachnutzung als Familienzentrum. In Homburg flossen bei der Neugestaltung der Dürerstraße auch Mittel gemäß Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für den Fahrbahnbelag ein und das Haus der Begegnung ist im Rahmen des Aktionsprogramms des Bundesministeriums für Familie, Senioren und Jugend als Mehrgenerationenhaus anerkannt und gefördert worden.

Der Einsatz von Mitteln aus Landesprogrammen ergänzt das Förderspektrum in den Innenstädten. Vor allem Landesinitiativen zum konzentrierten Einsatz von För-

dermitteln haben in den Fallstudien zu guten Ergebnissen geführt. Dazu können beispielsweise die IBA Stadtumbau 2010 als Initiative für den Stadtumbau in Sachsen-Anhalt, als auch die „Thüringer Innenstadtinitiative (ISI)“ seit 1996 sowie seit 2010 das Landesprogramm „Genial Zentral“ (Teilprogramm der ISI) gezählt werden. Ergänzende Landesförderungen werden auch gewährt im Zusammenhang mit einmaligen Großereignissen wie Gartenschauen. In Nordhausen wurden so aus dem Landesprogramm „Strukturwirksame Städtebauliche Maßnahmen“ im Fördergebiet Innenstadt Großprojekte (Landesgartenschau, Bürgerhaus, Einkaufszentrum) ergänzt gefördert.

Durch Überlagerungen unterschiedlicher Städtebauförderungsprogramme und durch Bündelung von Fördermitteln erzielen die Kommunen weitreichende Effekte bei der Strukturanpassung in den Innenstädten. Die umgesetzten Maßnahmen waren oft Ergebnis einer engen Verzahnung unterschiedlicher Förderungsprogramme.

### Ergebnisse und Wirkungen

Mit vielfältigen Strategien und Maßnahmen leisten die Kommunen durch den Einsatz von Stadtumbaumitteln und mit eigenen Mitteln in den Innenstädten einen Beitrag zur Stabilisierung und Neuorientierung – teilweise der gesamten Stadt. Stadtumbaumaßnahmen tragen zur Stärkung und Attraktivitätssteigerung von Innenstädten und Ortskernen bei, teilweise über die Altstadt hinaus. Sie entfalten ihre Wirkungen jedoch meist erst im Zusammenspiel mit weiteren öffentlich geförderten Maßnahmen und Vorhaben sowie dem Engagement privater Eigentümer und Investoren. Vielfach wirken Stadtumbaumaßnahmen als Impulsgeber für Stadterneuerung zentraler Lagen und damit für weitere Entwicklungen. Mit Maßnahmen zum Umbau und zur Anpassung städtebaulicher Strukturen lassen sich Funktionsverluste ausgleichen bzw. aufheben, auch wenn diese Prozesse bei weitem noch nicht abgeschlossen sind.

### Qualifizierung öffentlicher Räume und Freiflächen

Die Qualifizierung öffentlicher Räume ist ein zentraler Maßnahmenswerpunkt des Stadtumbaus, in dessen Ergebnis zahlreiche zentrale Plätze und Straßenräume umgestaltet wurden. Die Maßnahmen haben durch neue oder umgestaltete Grün- und

Freiflächen die Aufenthaltsqualitäten erhöht und waren oft mit besseren oder auch neuen Wegebeziehungen verbunden. Durch eine Kombination von Abriss und Neugestaltung konnten öffentliche Plätze vor allem in Innenstädten mit baulich sehr dichten Strukturen einen Beitrag zur Aufenthaltsqualität leisten.

Attraktivere öffentliche Räume wirken anziehend und beleben die Innenstädte. Zugleich können sie, wie die Fallstudien belegen, auf das unmittelbare Umfeld ausstrahlen und auch einen Beitrag dazu leisten Leerstände zu reduzieren. So ist es in mehreren Fallstudien-Kommunen gelungen, private Eigentümer zu motivieren, in ihre Bestände zu investieren. Ein weiterer Effekt ist, dass sich die Standortqualität noch leerstehender Altbauten durch die Lagegunst erhöht hat und für Investoren interessanter geworden ist.

#### Steigerung städtebaulicher Attraktivität

Mit Investitionen in den innerstädtischen, vor allem historischen, teils ungenutzten Gebäudebestand und mit der Beseitigung städtebaulicher Missstände erzielen Kommunen weiterreichende Effekte. Vor allem werden durch öffentliche Investitionen in den Gebäudebestand und in die öffentlichen Räume Impulse gegeben. Diese Maßnahmen stoßen Investitionen privater Dritter an. Sie leisten damit einen Beitrag zur Aufwertung der Innenstadt und profitieren gleichzeitig von den Effekten für den eigenen Bestand. Die von den Kommunen als Anreize umgesetzten Maßnahmen und Strategien, wie der Ankauf und die Herrichtung von Gebäuden und Flächen als Vorleistung, oder auch die Aussicht auf Sanierungszuschüsse für private Investoren entfalten ihre Effekte vor allem dort, wo eine rentierliche Investition in den Bestand sowie gute Mieteinnahmen oder Verkaufserlöse erwartet werden. Bestände in unattraktiven Innenstadtlagen haben es jedoch nach wie vor schwer. Deren Revitalisierung gerät mitunter ins Stocken, weil die Nachfrage fehlt oder die Eigentümer wirtschaftlich nicht in der Lage sind, erforderliche Maßnahmen umzusetzen.

Stadtumbaumaßnahmen leisten einen wichtigen Beitrag für die gestalterische Aufwertung der innerstädtischen Gebiete in einer oft sehr hohen städtebaulichen Qualität und unterstützen die Image- und Identitätsbildung. Vor allem im Stadtumbau Ost

konnten stadtbildprägende Bauten erhalten, modernisiert und wieder in Nutzung gebracht werden. Insbesondere an den Objekten, die erheblichen Instandsetzungsbedarf haben oder nur schwer vermarktbar sind, ist diese Wirkung ablesbar. Gerade bei den sogenannten Sonderimmobilien, wie das historische Post- oder das innerstädtische Fabrikgebäude, zeigen die Investitionen ihre positiven Wirkungen, indem öffentliche Angebote dort untergebracht werden.

Gleichzeitig ist dieses Nachnutzungspotenzial begrenzt, denn nicht alle vorhandenen „schwierigen“ Objekte können mit öffentlichen Nutzungen gefüllt werden. Nichtsdestotrotz konnten durch Leistungen der Kommunen, wie durch den Ankauf und die Herrichtung von Grundstücken oder Gebäuden sowie durch unterstützende Maßnahmen an Außenbereichen, auch private Dritte und Wohnungsunternehmen für Investitionen in den Bestand gewonnen werden, oftmals wenn es sich um innerstädtische Wohngebäude oder Umbauten mit anschließender Wohnnutzung handelte. Insofern sind damit auch Effekte für die Aufwertung der Innenstadt als Wohnort verbunden. Gleichzeitig kann auch der Rückbau von Gebäuden und Gebäudeteilen zur Attraktivität der Innenstädte beitragen und weitere Investitionen eröffnen. Vor allem in zentralen innerstädtischen Bereichen einiger westdeutscher Kommunen führen bauliche Umstrukturierungen zu den notwendigen neuen Qualitäten.

Gleichwohl bleibt in vielen Kommunen die Herausforderung bestehen, Lösungen zu finden, wie der im Altbaubestand oft notwendige hohe Investitionsbedarf auch bei begrenzten finanziellen Möglichkeiten gelingen kann. Die im Rahmen der Kurzbefragung angesprochenen Stadtumbaukommunen bestätigen zumindest, dass der Stadtumbau dazu einen Beitrag leisten kann: jede zweite Kommune im Stadtumbau Ost gab an, dass die Maßnahmen zur Sicherung von Altbauten und so zum Erhalt des Stadtbilds beigetragen haben. Im Stadtumbau West traf dies nur auf jede siebte Kommune zu. Zwei wesentliche Hintergründe dürften dazu geführt haben. Einerseits liegt der Anteil der vor 1919 gebauten Wohngebäude in den ostdeutschen Ländern mit rund 25 % mehr als doppelt so hoch wie in den westdeutschen (jeweils ohne Berlin), andererseits stehen im Stadtumbau Ost mit dem Programmbereich Sanierung und

Sicherung von Altbauten Sonderkonditionen, d.h. Förderung ohne kommunalen Eigenanteil, zur Verfügung.

#### Verbesserung der Daseinsvorsorge durch Infrastrukturangebote

Die Anpassung sozialer Infrastrukturen in den Innenstädten und die Verlagerung der Einrichtungen und Standorte in innerstädtische Bereiche hatten zur Folge, dass in den Kommunen die Versorgungsfunktion und damit auch die Attraktivität gestärkt werden konnte. Hervorzuheben ist, dass stadtbildprägende, denkmalgeschützte Bauten erhalten blieben, was so auch zur Identitätsstiftung der Innen-, aber auch der Gesamtstadt beigetragen hat, dass Leerstand abgebaut und das Infrastrukturangebot erweitert wurde und teils Neubauten auf Brachflächen entstanden. Insofern hat die Anpassung städtischer Infrastrukturen einen hohen Stellenwert bei der Inwertsetzung innerstädtischer und zentraler Bereiche, einerseits bei der Belebung von innerstädtischen Stadtgebieten und andererseits für die (städte-)bauliche Aufwertung. Die Strategie, Infrastruktureinrichtungen in den innerstädtischen Gebieten zu bündeln, bewirkt darüber hinaus, dass die Kommune ihre Mittel zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge konzentriert einsetzt.

#### Stärkung der Einzelhandels- und Gewerbestrukturen

Maßnahmen, die die Ansiedlung bzw. das Verbleiben von Einzelhandels- und Gewerbestrukturen stärken, spielen in Kommunen eine wichtige Rolle bei der innerstädtischen Aufwertung. Mit Maßnahmen des Stadtumbaus kann zwar nicht direkt auf die Ansiedlung von Einzelhandel und Gewerbe eingewirkt werden, jedoch kann ein guter Investitionsrahmen geschaffen werden. Insofern haben beispielsweise Maßnahmen zur Grundstücksaufbereitung, zur Aufwertung von Außenanlagen oder zur Bereitstellung von Stellplätzen positiven Einfluss auf die Entscheidung von Einzelhandelsunternehmen für einen Standort sowie auf die Aufenthaltsqualität für Konsumenten, so beispielweise in Fußgängerzonen der 1960er/1970er Jahre, die oft durch städtebauliche Überformungen und eine gewisse Großmaßstäblichkeit gekennzeichnet sind.

Konzepte für leerstehende Ladenlokale und temporäre Nutzungen können darüber hinaus zunächst einmal die Aufmerksamkeit auf diese Bestände lenken, wengleich vor

allem Geschäfte in historischem Bestand hinsichtlich ihrer Vermarktung schwierig sind. Sie entsprechen, was beispielsweise die Flächengrößen anbetrifft, nicht den heutigen Anforderungen. Jedoch zeigen einige Beispiele, dass sie so verändert werden können, dass sie wieder für Einzelhandelsstrukturen interessant werden. Inwiefern mit unterstützenden Maßnahmen in die Einzelhandels- und Gewerbestruktur tatsächlich Auswirkungen auf innerstädtische Kaufkraftströme verbunden sind, hängt auch von anderen Einzelhandelsstrukturen und -angeboten in der Stadt und im Umland ab, die ihrerseits mit den Angeboten vor Ort konkurrieren.

Die Entscheidung, imagerträchtige und profilgebende Standorte und Attraktionen in Innenstädten auszubauen, zieht unterschiedliche Wirkungen nach sich. Sofern die Kommunen beispielsweise historische Objekte in ihrer Innenstadt haben, ist die Strategie, dort mit Stadtumbaumaßnahmen anzusetzen, durchaus geeignet, die Attraktivität der Innenstadt zu stärken. Im Zusammenspiel mit der Aufwertung von Freiräumen, Plätzen und anderen Grünflächen können Wirkungen für weitere innerstädtische Nachfragen nach Bedarfen und Dienstleistungen beobachtet werden. Mitentscheidend dafür sind eine gute Anbindung innerstädtischer Bereiche sowie eine gute Lösung im Umgang mit dem dadurch entstehenden Verkehrsaufkommen.

#### Neuausrichtung der Versorgungsfunktion

Durch mehr Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum und durch funktionale Ergänzungen der Kultur-, Gastronomie- und Freizeitangebote erfahren die Innenstädte und Ortskerne eine Neuausrichtung hinsichtlich ihrer Angebotsstruktur. Bedeutende Wirkungen haben Infrastruktureinrichtungen, die dazu beitragen die Innenstadt als Wohnstandort zu beleben. Veränderte bzw. zurückgehende Kaufkraftströme und Nachfragesituationen, konkurrierende Angebote und veränderte Konsumgewohnheiten beeinflussen die Attraktivität der Innenstädte. Eine Kompensation bisheriger Versorgungsstrukturen kann daher auch als Chance gesehen werden, eine funktionale Neuausrichtung vorzunehmen, was jedoch individuelle Lösungen erfordert. Dabei kann für die Kommune selbst ein Beitrag geleistet werden und bei überörtlichen Versorgungsaufgaben auch das Umland bzw. die Region eine Stärkung erfahren.

### Verringerung von Leerständen

Mit Maßnahmen zur Aufwertung und Anpassung von Gebäudebeständen, zur Qualifizierung öffentlicher Räume und privater Freiflächen sowie auch zum Rückbau von Wohnungen sind positive Effekte für eine Leerstandsreduzierung verbunden, sowohl im Wohn- als auch gewerblichen Sektor. Konzepte zur Wiedernutzbarmachung oder Zwischennutzung von Ladenlokalen und Gewerbeeinheiten können bei gleichzeitiger baulicher Anpassung Leerstände verringern. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Attraktivität der Innenstädte und angrenzender Bereiche. Einige der betrachteten ostdeutschen Kommunen hatten beispielsweise zu Beginn des Stadtumbaus erhebliche Wohnungsleerstände in den Altstädten, teilweise höher als in den Großsiedlungen am Stadtrand. Sie berichten davon, dass durch eine Konzentration des Stadtumbaus auf die Innenstädte und Ortskerne ein wesentlicher Beitrag geleistet werden konnte, diese Leerstände abzubauen. Mittlerweile verzeichnen Kommunen, deren Wohnungsmarkt durch eine zunehmende positive Eigendynamik gekennzeichnet ist, eine verstärkte Wohnungsnachfrage mit der Folge, dass Investitionen in Objekte inzwischen auch ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln erfolgen.

### Stabilisierung bzw. Erhöhung von Einwohnerzahlen

Eine Wirkung, die auf das Zusammenspiel mehrerer Handlungsfelder und Strategien zurückzuführen ist, besteht darin, dass zentrale Bereiche wieder eine positive Einwohnerentwicklung verzeichnen. In einigen der betrachteten ostdeutschen Kommunen haben sich die Einwohnerzahlen in den Innenstädten stabilisiert oder sind gewachsen. Oftmals hatten diese Innenstädte zu Beginn des Stadtumbaus negativere Bevölkerungsentwicklungen zu verzeichnen als andere Gebiete in der Stadt.

Mitunter steht jedoch die Stärkung der innerstädtischen Wohnfunktion in Konkurrenz zu anderen Stadtbereichen. Vor allem in Kommunen, die von Abwanderung betroffen sind und auch perspektivisch keine Bevölkerungszunahme erwarten, geht die Entscheidung für die Stärkung der Innenstädte zuweilen zu Lasten anderer Stadtgebiete. Das erfordert eine entsprechende kommunale Strategie und eine Abwägung des Einsatzes von Ressourcen und Mitteln in ausgewählten Stadtbereichen.

### Zwischenfazit

- Die größten Herausforderungen innerstädtischer Bereiche ergeben sich aus Funktionsverlusten des öffentlichen Raums und im Gebäudebestand. Der Abzug von Kaufkraft und verringerte Wohnungsnachfrage wirken sich nachteilig auf die Standortgunst der Innenstädte aus. Die Schließung von Einzelhandels- und Gewerbestandorten, die Auslagerung von Verwaltungsstrukturen und unterlassene Investitionen in den Gebäudebestand erzeugen städtebauliche Defizite und beeinträchtigen das Image. Umfassende Leerstände im Wohnsektor, bei Büros und Geschäften, sanierungsbedürftiger Gebäudebestand, Grünraumdefizite und mangelhafter Besatz an Einzelhandel und Dienstleistungen kennzeichnen viele Innenstädte.
- Die Stadtumbauprogramme funktionieren für die jeweiligen Herausforderungen in den Innenstädten, Zentren und Ortskernen sowohl in Ost und West, als auch in kleineren und größeren Städten und haben bereits eingetretene bzw. drohende Funktionsverluste abwenden können. In den ostdeutschen Städten hat das Programm dazu beigetragen, Innenstädte wieder als Wohn-, Handels- und Dienstleistungsstandorte und als identitätsstiftende Mitte erlebbar zu machen. Vor allem Investitionen in die sozialen Infrastruktureinrichtungen sowie Verlagerungen kommunaler Verwaltungsstandorte und wichtiger bildungsbezogener Infrastrukturen stärkten und revitalisierten die Innenstädte.
- Die Stadtumbauförderung unterstützt die Kommunen bei der städtebaulichen und gestalterischen Aufwertung und teilweise bei der Neupositionierung der Innenstädte mit deutlichem Qualitätsgewinn. Insbesondere Maßnahmen im öffentlichen (Straßen-) Raum, die bauliche Aufwertung sozialer und kultureller Infrastruktureinrichtungen und notwendige Rückbaumaßnahmen machten die Innenstädte attraktiver und hatten auch Auswirkungen auf ihr Image. Die Bandbreite möglicher Fördergegenstände ist in beiden Stadtumbauprogrammen angemessen, um auf die Herausforderungen, die mit dem Erhalt bzw. mit der Wiederherstellung von Nutzungsmischung und Nutzungsvielfalt von Innenstädten verbunden sind, zu reagieren.



- Der Stadtumbau initiiert mit Impulsprojekten weitere öffentliche und private Investitionen. Häufig geht die Kommune mit sichtbaren Veränderungen in Vorleistung.
- Im Altbaubestand konnten durch den Einsatz von Stadtbaumitteln punktuell wichtige Impulse gesetzt und in einigen Kommunen dazu beigetragen werden, typische Bebauungsstrukturen zu erhalten oder sich gezielt „Dicken Brocken“ zuzuwenden, im Stadtumbau Ost vor allem durch die Sonderkonditionen im Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden. Damit konnten kleinteilige Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen im historischen Bestand privater Einzeleigentümer unterstützt werden – oftmals im Ergebnis umfangreicher Informations- und Beratungsaktivitäten.
- Die Bündelung von Mitteln und die Überlagerung von Städtebauförderungs- und Landesprogrammen haben die ostdeutschen Kommunen bei der Bewältigung der städtebaulichen Herausforderungen in den innerstädtischen Quartieren unterstützt.
- In Kernbereichen von Groß- und Mittelstädten konnten sich Einzelhandelsstandorte auch aufgrund eines besseren Erscheinungsbilds wieder etablieren und so zu einer besseren Versorgung der Kommunen beitragen. Dennoch sind oft weitere Anstrengungen nötig, um die noch verbliebenen Funktionsverluste im öffentlichen Raum oder beim Einzelhandel beheben zu können. In kleinen Städten und Gemeinden gelingt es mit Stadtbaumitteln, markante öffentliche Räume und Plätze wieder in Wert zu setzen.
- Stadtumbaumaßnahmen führen wesentlich dazu, dass die innerstädtischen Bereiche als Wohnstandort wiederentdeckt werden.

### 5.3 Stadtumbau in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen

Für die Stadtentwicklung hat die städtebauliche Situation in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen eine große Bedeutung. Da demografische, soziale und wirtschaftliche Prozesse unmittelbaren Einfluss auf Wohnnutzungen haben, wirken sich Verän-

derungen dort besonders aus und können zu städtebaulichen Funktionsverlusten führen. Neben den Innenstädten und Ortszentren sowie den Brachen sind Wohnquartiere und -siedlungen daher ein zentraler Handlungsraum in beiden Stadtumbauprogrammen.

Wohngebiete unterscheiden sich in ihrer städtebaulichen Struktur, ihrer Lage im Stadtraum sowie hinsichtlich ihrer Eigentümerkonstellationen und Einwohnerstrukturen. Innerstädtische Altstadtkerne, Gründerzeitquartiere und Wiederaufbaugelände prägen neben den (großen) Wohnsiedlungen der 1970er/1980er Jahre den Handlungsraum im Stadtumbau Ost. Fördergebiete im Stadtumbau West sind die dicht bebauten innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Gründerzeitquartiere bis hin zu Siedlungen der 1950er, 1960er und 1970er Jahre.<sup>182</sup> Gerade in den innerstädtischen Lagen und Ortskernen kulminieren in beiden Programmen oft städtebaulich-funktionale Problemlagen und Funktionsverluste, können sich gegenseitig verstärken und beeinflussen so auch die Qualität und Attraktivität der dortigen Wohnquartiere.

#### Bedeutung der Wohnquartiere und Wohnsiedlungen in beiden Stadtumbauprogrammen

Angesichts der massiven Wohnungsleerstände zu Beginn des Stadtumbaus Ost dominieren Wohnquartiere und Wohnsiedlungen als Handlungsraum im Stadtumbau Ost (73 %).<sup>183</sup> Die meisten (61 %) sind innerstädtisch oder innenstadtnah gelegen, 23 % weisen Altbaubestand auf, der vor 1918 errichtet wurde. Es überwiegen Fördergebiete mit Wohnungsbeständen aus den 1970er und 1980er Jahren (40 %). Dabei handelt es sich um klassische Großsiedlungen, von denen knapp die Hälfte (46 %) am Stadtrand, gut ein Drittel (37 %) in innenstadtnahen Lagen errichtet wurden.

Im Stadtumbau West ist jedes fünfte Fördergebiet (21 %) vorrangig durch Wohnnutzung gekennzeichnet. Wie in Ostdeutschland liegen die meisten Stadtumbaugelände mit hauptsächlichlicher Wohnnutzung innerstädtisch oder innenstadtnah (62 %). Rund ein Viertel (27 %) der Wohnquartiere sind Altbauquartiere mit einem überwiegend vor 1918 errichteten Bestand. 23 % der Wohnquartiere entstanden als größere Siedlungen in den 1950er bis 1970er Jahren, knapp die Hälfte davon am Stadtrand.

<sup>182</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 129.

<sup>183</sup> Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014.



Am häufigsten (37 %) wurden die Wohnungsbestände in den Fördergebieten in verschiedenen Zeitepochen (wieder auf)gebaut, baulich ergänzt und erweitert.<sup>184</sup>

### Struktur und Ausgangssituation der betrachteten Fallstudien

Für die Analyse des Handlungsraums Wohnquartiere und Wohnsiedlungen wurden 16 Fallstudien herangezogen, 11 aus dem Stadtumbau Ost und 5 aus dem Stadtumbau West. Ergänzt werden sie durch Ergebnisse des Zensus 2011, der Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, der Städtebauförderungsdatenbank und der Kurzbefragung ausgewählter Stadtumbaukommunen. Die in den Fallstudien vorgestellten Wohngebiete repräsentieren unterschiedliche Quartierstypen, sind in verschiedene kommunale Konstellationen eingebunden und verdeutlichen charakte-

ristische Problemlagen und Herausforderungen.

Hinsichtlich der Einwohnerzahl der Städte sind alle Stadtgrößen vertreten, auch die Größe der Wohnquartiere und -siedlungen widerspiegelt das breite Spektrum: Darunter Großsiedlungen wie das Falkenhagener Feld in Berlin-Spandau mit 220 ha und rund 10.000 Wohnungen oder Marzahn-Hellersdorf/Mitte mit 435 ha und mehr als 20.000 Wohnungen. Wesentlich überschaubarer sind kleinere Wohnsiedlungen wie das in den Nachkriegsjahren in Flensburg mit 870 Wohnungen auf 20 ha entstandene Fruerlund-Süd oder das Gründerzeitquartier „Stadtteilgebiet“ in Flöha mit rund 1.500 Wohnungen auf 55 ha Fläche. Die unterschiedlichen Größen der Gebiete und die Baualterstrukturen weisen bereits auf vielschichtige und komplexe Problemlagen für den Stadtumbau hin.

<sup>184</sup>  
Vgl. ebenda.

Abbildung 71: Fallstudienstädte mit ausgewählten Wohnsiedlungen im Überblick

Kommune und Stadtumbaugebiet	Bundesland	Stadttyp	Gebietsgröße	Relevante Baualterklassen					
				Vor 1918	1920-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989
<b>Stadtumbau Ost</b>									
Berlin Marzahn-Hellersdorf Mitte	Berlin	Großstadt	435 ha			x	x	x	x
Brandenburg/Havel Ring	Brandenburg	Mittelstadt	700 ha	x	x		x	x	
Flöha Stadtteilgebiet	Sachsen	Kleinstadt	55 ha	x			x		
Frankfurt/Oder Neuberesinchen	Brandenburg	Mittelstadt	130 ha					x	x
Görlitz Erhaltungsgebiet Innenstadt	Sachsen	Mittelstadt	115 ha	x					
Greiz Pohlitz-Zaschberg	Thüringen	Mittelstadt	66 ha				x	x	x
Halberstadt Nordring/Innenstadt	Sachsen-Anhalt	Mittelstadt	133 ha	x				x	x
Halle/Saale südliche Innenstadt	Sachsen-Anhalt	Großstadt	360 ha	x	x			x	
Nordhausen Nordhausen-Ost	Thüringen	Mittelstadt	22 ha					x	x
Schwerin Mueßer Holz	Mecklenburg-Vorpommern	Mittelstadt	118 ha						x
Zwickau Eckersbach	Sachsen	Mittelstadt	219 ha				x	x	x
<b>Stadtumbau West</b>									
Berlin Spandau Falkenhagener Feld	Berlin	Großstadt	220 ha				x		
Bremen Huckelriede/Sielhof/Scharnhorstkaserne	Bremen	Großstadt	147 ha	x					
Dortmund Rheinische Straße	Nordrhein-Westfalen	Großstadt	155 ha	x		x			
Flensburg Fruerlund-Süd	Schleswig-Holstein	Mittelstadt	20 ha			x			
Husum Hockensbüll/Obere Neustadt/GEWOBA-Siedlung	Schleswig-Holstein	Mittelstadt	9 ha			x			

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.

### Ausgangssituation und Problemlagen

Die Qualifizierung von Wohnquartieren und -siedlungen zielt auf die Stärkung ihrer Funktionen, die neben dem reinen Wohnen zumeist auch wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge wie Bildung, Nahversorgung, Handel und Gewerbe sowie die Stabilisierung von Nachbarschaften, Netzwerken und Gemeinwesen umfassten. Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft hinterlassen auch in den Wohnquartieren Spuren, rufen Funktionsverluste und städtebauliche Defizite hervor, stellen neue Herausforderungen dar und erfordern teils umfangreiche Anpassungsprozesse.

### Ursachen von Funktionsverlusten in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen

Zumeist ist ein Bündel an Entwicklungen für die entstandenen städtebaulichen Problemlagen in den Wohnquartieren ausschlaggebend. Maßgebliche Auslöser sind jedoch demografische Veränderungen und Verluste an Kaufkraft der privaten Haushalte, wie sie bereits in der Strukturanalyse (siehe Kapitel 3) beschrieben wurden und an dieser Stelle nur cursorisch aufgeführt werden:

- Ein Rückgang der Zahl privater Haushalte, meist als Folge von Bevölkerungsverlusten, führt zur verminderten Nachfrage nach Wohnungen, nach Einzelhandel und Dienstleistungen und nachfolgend zu dauerhaften Leerständen. Auch eine Unterauslastung gemeinbedarfsorientierter und technischer Infrastrukturen bis hin zu dauerhaftem Leerstand von sozialen und Bildungseinrichtungen sind die Folge.
- Geringe Kaufkraft infolge einer schwierigen Arbeitsmarktsituation vermindert die Zahlungsfähigkeit für Wohnraum und andere Güter und schränkt die finanziellen Spielräume für notwendige Wohnungsmodernisierungen und -sanierungen (stark) ein.
- Kaufkraftverluste, veränderte Konsumgewohnheiten und damit ein Rückzug des Einzelhandels aus kleinen Stadtteilen befördern einen Niedergang von Grundversorgungsschwerpunkten in den Wohnquartieren.
- Ein Wandel der Altersstrukturen der Bevölkerung (beispielsweise Zunahme älterer Bewohner) verändert die Bedarfe nach kommunalen Infrastrukturen hinsichtlich Art und Umfang der Angebote (Schulschließungen, Ausbau Senioren-

zentren usw.). Er erzeugt einerseits neue Ansprüche an die Gestaltung und Nutzbarkeit des öffentlichen Raums, beispielsweise mehr Barrierefreiheit, kann andererseits aber auch zu Unterauslastung und Leerstand bei bestehenden Infrastrukturen führen.

- Altersstrukturelle Veränderungen, aber auch sich verändernde Wohntrends bringen neue Anforderungen an Größe und Ausstattung von Wohnraum und das nachbarschaftliche Miteinander mit sich.

In vielen der genannten Situationen bleiben Investitionen in einen sanierungsbedürftigen Wohnungsbestand aus und führen zu weiteren Funktionsverlusten und städtebaulichen Missständen oder verschärfen diese zusätzlich. Häufig gehen sie mit fehlenden finanziellen Rücklagen bzw. unzureichender Investitionskraft der (Einzel-)Eigentümer einher. In Einzelfällen sind sie auf spezielle Bewirtschaftungsstrategien von Privat Equity-dominierten Wohnungsunternehmen oder Kapitalbeteiligungsgesellschaften zurückzuführen.

### Ausmaß des Wohnungsleerstands in Ost und West laut Zensus

Ostdeutschland stand anfangs angesichts von rund einer Million leerstehender Wohnungen<sup>185</sup> und nicht mehr genutzter öffentlicher Infrastrukturen vor gewaltigen Herausforderungen, die nicht nur die Wohnqualität in den Wohnsiedlungen und -quartieren erheblich beeinträchtigten. Maßgebliche Probleme waren der hohe Leerstand im Altbau, das Anwachsen des Leerstands im Nachkriegsbestand sowie kleinräumige, sehr hohe Leerstandskonzentrationen (bis zu 30 %) in manchen Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus.<sup>186</sup> Die Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland waren infolge der Leerstände in ihrer Existenz bedroht.<sup>187</sup> Trotz des Bevölkerungsrückgangs blieb die Zahl der Haushalte in den meisten westdeutschen Stadtumbaukommunen noch stabil oder wuchs an – von Ausnahmen wie z.B. Bremen-Osterholz-Tenever abgesehen. Leerstandsrisiken entstanden hier u.a., weil Wohnungen durch Sanierungsstau, zu geringe Wohnungsgrößen oder unvorteilhafter Wohnlage nicht mehr konkurrenzfähig waren.

Bereits die Strukturanalyse in Kapitel 3 zeigt, dass die Leerstandsquote in den ostdeutschen Ländern mit durchschnittlich 8 % (Zensus 2011) nach wie vor doppelt so hoch

<sup>185</sup> Vgl. BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 25.

<sup>186</sup> BMVBW (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission, S. 2.

<sup>187</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 326.

**Abbildung 72: Städte ab 50.000 Einwohnern in Ost und West mit den höchsten Leerstandsquoten im Mehrfamilienhausbestand**

Gemeinden Ost	Leerstand MFH	Leerstand MFH vor 1918	Gemeinden West	Leerstand MFH	Leerstand MFH vor 1918
Dessau-Roßlau	18,5 %	14,4 %	Salzgitter	13,8 %	14,9 %
Plauen	16,9 %	24,6 %	Hagen	8,0 %	12,0 %
Chemnitz	15,4 %	21,1 %	Neumünster	7,7 %	10,7 %
Gera	13,8 %	18,9 %	Bremerhaven	7,7 %	16,9 %
Leipzig	13,1 %	17,5 %	Remscheid	7,7 %	10,1 %
Zwickau	12,8 %	15,5 %	Gelsenkirchen	7,4 %	12,0 %
Halle/Saale	12,7 %	13,1 %	Wilhelmshaven	7,2 %	12,6 %
Brandenburg/Havel	11,1 %	11,8 %	Duisburg	6,2 %	10,7 %
Magdeburg	10,9 %	10,4 %	Herne	6,0 %	10,6 %
Cottbus	6,0 %	11,0 %	Velbert	5,2 %	10,0 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, eigene Berechnungen.

**Abbildung 73: Leerstandsquoten in unterschiedlichen Stadttypen**

Stadttyp	Großstädte	Mittelstädte	größere Kleinstädte	kleinere Kleinstädte	Landgemeinden	gesamt
Programmkommunen Ost	8,6 %	9,5 %	9,5 %	9,3 %	9,5 %	9,2 %
Programmkommunen West	3,4 %	4,0 %	4,6 %	5,2 %	6,2 %	3,7 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955), aggregiert.

**Abbildung 74: Leerstandsquoten in Mehrfamilienhäusern nach Baujahr (Zensus-Klassen)**

	Leerstandsquote	Altbau bis 1918	Altbau 1919 bis 1948	Nachkriegsbau 1949 bis 1978	Wohnungsbau 1979 bis 1990	ab 1991
Programmkommunen Ost	11,2 %	15,9 %	11,5 %	8,9 %	14,6 %	4,5 %
Programmkommunen West	4,0 %	6,1 %	5,6 %	4,0 %	2,4 %	2,2 %
Berlin	3,6 %	4,0 %	3,2 %	3,3 %	4,0 %	2,8 %
<b>Programmkommunen gesamt</b>	<b>5,7 %</b>	<b>8,6 %</b>	<b>7,1 %</b>	<b>4,8 %</b>	<b>7,2 %</b>	<b>2,8 %</b>
nicht beteiligte Kommunen Ost	8,7 %	14,5 %	10,8 %	7,2 %	8,3 %	4,3 %
nicht beteiligte Kommunen West	4,1 %	7,6 %	6,4 %	4,3 %	3,1 %	2,4 %
<b>nicht beteiligte Kommunen gesamt</b>	<b>4,5 %</b>	<b>9,1 %</b>	<b>7,2 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>3,7 %</b>	<b>2,6 %</b>
alle Kommunen Ost	10,7 %	15,7 %	11,4 %	8,6 %	15,7 %	4,4 %
alle Kommunen West	4,1 %	6,6 %	5,9 %	4,1 %	6,6 %	2,3 %
<b>alle Kommunen gesamt, inkl. Berlin</b>	<b>5,3 %</b>	<b>8,7 %</b>	<b>7,1 %</b>	<b>4,7 %</b>	<b>8,7 %</b>	<b>2,7 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Zensus 2011, verfügbare Auswertungen sowie eigene Berechnungen (Programmkommunen n=953, gesamt n=10.955), aggregiert.

ist wie im Westen. Sie wird noch übertroffen von dem durchschnittlichen Leerstand in den ostdeutschen Programmkommunen (rund 9 %). Wohnungsleerstände haben inzwischen auch einige eher strukturschwache Regionen in den westlichen Bundesländern erfasst.<sup>188</sup>

Ein Vergleich der zehn Städte in Ost und West (ab 50.000 Einwohnern) mit den höchsten Leerstandsquoten im Altbau vor 1918 (Mehrfamilienhäuser, MFH) offenbart weitere Disparitäten. Am Beispiel der Altbauquartiere in den ausgewählten Städten wird deutlich, dass auch in westdeutschen

Kommunen – unter bestimmten ungünstigen Voraussetzungen – eine ähnlich hohe Problemintensität erreicht wird. Allerdings ist deren Mietwohnungsmarkt insgesamt stabiler, denn die Leerstandssituation im gesamten Geschosswohnungsbestand ist mit überwiegend (höheren) einstelligen Raten noch deutlich positiver zu bewerten als in den ostdeutschen Städten.

Insgesamt entfällt das Gros der Wohnungsleerstände auf private Einzel- und Kleingewerbetreibende (Ost 41 %, West 72 %, Berlin 45 %), die die klassische Eigentümergruppe in Altbauquartieren und in vielen inner-

<sup>188</sup> Weitere Informationen zur Struktur der Wohnungsleerstände in den Kommunen des Stadtumbaus Ost und West sind dem Kapitel 3.3 zu entnehmen.

städtischen gemischten Quartieren bzw. Wiederaufbauquartieren darstellen.<sup>189</sup>

Die flächige Leerstandsproblematik im Osten trifft von den Landgemeinden bis zu den Mittelstädten alle Stadttypen im Stadtumbauprogramm gleichermaßen. Nur die Großstädte profitieren von den Wanderungsbewegungen, ihre Leerstandsquote ist leicht unterdurchschnittlich. In den Programmkommunen der westdeutschen Länder wächst der Leerstand mit abnehmender Gemeindegröße.

#### Leerstandssituation in einzelnen Quartierstypen

Die Leerstandserhebungen des Zensus 2011 zeigen, dass – mit Ausnahme des DDR-Wohnungsbaus der 1980er Jahre – das Leerstandsproblem in Ost wie West mit zunehmendem Baualter an Intensität zunimmt. Schon in der Zwischenevaluierung des Stadtumbaus Ost wurde darauf hingewiesen, dass der Sanierungsbedarf ein maßgeblicher Auslöser für Leerstand ist.<sup>190</sup> Einige Fallstudien verdeutlichen dies: Beispielsweise sind in Görlitz mit 90 %, in Greiz mit 87 % und in Brandenburg/Havel mit 44 % erhebliche Anteile unsanierter (Altbau-)Bestände ungenutzt. Die Ergebnisse werden in den nachfolgenden Abschnitten zu den Problemlagen in verschiedenen Quartierstypen noch vertieft.

#### Städtebauliche Funktionsverluste und Problemlagen in den Wohnquartieren und -siedlungen im Stadtumbau Ost

Derzeit konzentrieren sich die Handlungsbedarfe in gründerzeitlich geprägten Wohnquartieren auf die „Nebenlagen der Altstädte“ sowie „einfache Gründerzeitquartiere“, die teilweise auch von belastenden Verkehrsadern durchzogen werden. Städtebauliche Problemlagen äußern sich in partiell erheblichen Sanierungsbedarfen,<sup>191</sup> einer Unterversorgung mit Gemeinbedarfseinrichtungen, Mängeln im Wohnumfeld sowie sehr heterogenen städtebaulichen und Nutzungsstrukturen.<sup>192</sup> Entlang der Verkehrsadern können die Beeinträchtigungen so groß werden, dass sie Aufwertungsprozesse nachhaltig behindern. Mit einem Wohnungsleerstand in Höhe von 15,9 % weisen die Altbauten vor 1918 in den ostdeutschen Programmkommunen eine hohe Problemintensität auf. Aufgrund fehlender Rentabilität und zu geringer Nachfragepotenziale in manchen Quartieren wird ein „langer Atem“ in der Entwicklung von Altbau-

quartieren und ihren Wohnungsbeständen ebenso erforderlich wie für die Aktivierung der Eigentümer.<sup>193</sup>

Die Ausgangssituation in den 1920er und 1930er Jahren entstandenen Siedlungen (z.B. bei den Fallstudien Brandenburg/Havel und Halle/Saale) ist hinsichtlich teils erheblicher Sanierungsbedarfe und erhöhtem Wohnungsleerstand<sup>194</sup> vergleichbar, differiert jedoch je nach Lage und Freiraumqualitäten. Bei vorteilhafter Wohnlage und städtebaulichen Qualitäten weisen sie trotz Bevölkerungsverlusten in der Gesamtstadt gute Entwicklungsperspektiven auf. Gleiches gilt für die Nachkriegsbauten in traditioneller Bauweise, die jedoch deutlich weniger Funktionsverluste durch Wohnungsleerstand aufweisen.<sup>195</sup>

Für die zahlreichen Großsiedlungen in schrumpfenden Städten und Wohnungsmärkten im Stadtumbauprogramm stehen Neubesiedlungen in Frankfurt/Oder, Mueßer Holz in Schwerin, Eckersbach in Zwickau, Nordring in Halberstadt, Pohlitz-Zaschberg in Greiz sowie Nordhausen-Ost. Im Unterschied zur Gesamtstadt Berlin kennzeichneten deutliche Bevölkerungsrückgänge die Großsiedlung Marzahn-Hellersdorf noch bis zum Jahr 2005. Seit 2010 wächst auch hier die Wohnungsnachfrage wieder. Die in den Fallstudien dokumentierten Großsiedlungen weisen bzw. wiesen ein breites Spektrum an Funktionsverlusten infolge der demografischen Entwicklung und städtebaulicher Problemlagen auf:

- hohe Bevölkerungsverluste infolge von Abwanderung vor allem in den 1990er Jahren (alle Gebiete), aber auch in den Folgejahren; bei positiver gesamtstädtischer Entwicklung konnten einige Siedlungen ihre Einwohnerzahlen jedoch inzwischen stabilisieren bzw. steigern (Berlin Marzahn-Hellersdorf, Nordhausen),
- Alterungsprozesse der Bevölkerung in zahlreichen Siedlungen, teilweise Überalterung in Folge der Abwanderung jüngerer Haushalte und Familien, vor allem in der Nachwendezeit (Greiz, Halberstadt, Nordhausen),
- gestiegener Anteil einkommenschwacher Haushalte und soziale Entmischungstendenzen (Frankfurt/Oder, Schwerin, Zwickau),
- überdurchschnittliche Wohnungsleerstände, die je nach Wohnungs- und Gebäudezustand, Eigentümer und bereits erfolg-

<sup>189</sup> Vgl. Zensus 2011, eigene Berechnungen.

<sup>190</sup> Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost 2008 zeigten, dass 78 % der nicht bzw. geringfügig modernisierten bzw. sanierten Wohnungen ungenutzt waren.

<sup>191</sup> Im Fördergebiet Südliche Innenstadt von Halle/Saale waren rd. 15 %, in Greiz, im Erhaltungsgebiet Innenstadt in Görlitz oder im Ring in Brandenburg/Havel rund 20 % aller Wohnungen bzw. aller Altbaubestände unsaniert, vgl. entsprechende Fallstudien aus Stadtumbau Ost.

<sup>192</sup> Vgl. hierzu auch die detaillierte Bestandsaufnahme der Problemlagen im Kapitel 5.2.

<sup>193</sup> Ergebnispapier „Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010“ Ergebnisse der Workshopreihe.

<sup>194</sup> Vgl. Abbildung 74.

<sup>195</sup> Vgl. ebenda.

tem Rückbau differieren, in den Fallstudiengebieten zwischen 20 % und 42 % zu Beginn des Stadtbaus Ost und zwischen 6 % und 19 % in den Jahren 2011 bis 2013. Der Zensus 2011 wies für die Baualtersklasse 1979 bis 1990 (Mehrfamilienhäuser) eine überdurchschnittliche Leerstandsquote von 14,6 % auf. In der Baualtersklasse 1949 bis 1978, in der auch etliche, allerdings stadträumlich zentraler gelegene Großsiedlungen entstanden, beträgt die Quote nur 8,9 %,

- vergleichsweise homogene Wohnungsangebote mit nur wenigen Wohnungsgrößenklassen, teils kleinen Wohnflächen (Frankfurt/Oder, Greiz, Schwerin), unzureichenden Angeboten altersgerechter Wohnformen,
- teilweise hohe, auch energetische Sanierungsbedarfe im Wohnungsbestand, dadurch wenig diversifiziertes Angebot im Hinblick auf unterschiedliche und nachfragegerechte Wohnqualitäten; im Zeitverlauf wurden unterschiedliche Sanierungsstandards – auch innerhalb einzelner Siedlungen – und Rückbauvorhaben realisiert,
- hohe städtebauliche Dichte (in Greiz, Nordhausen sowie Teilbereichen von Berlin Marzahn-Hellersdorf),
- Defizite im öffentlichen Raum durch fehlende oder wenig attraktive Identifikations- und Aufenthaltsbereiche, Stadtplätze, Grün- und Freiflächen (Frankfurt/Oder, Schwerin, teilweise in Berlin Marzahn-Hellersdorf),
- unzureichend nachfragegerechte gemeinbedarfsorientierte Infrastruktur (z.B. Mueßer Holz in Schwerin) sowie unterausgestattete und leerstehende Infrastruktureinrichtungen (alle o.g. Fallstudien).

Im Kontext von Schrumpfung differenziert sich die Zukunftsfähigkeit der in Plattenbauweise errichteten Siedlungen aufgrund unterschiedlicher Sanierungsstandards, Leerstandsquoten, Bewohnerstrukturen und Beliebtheitsgrade zunehmend aus. In der Diskussion um die Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010 wurde festgestellt, dass das Nebeneinander von „stabilen, funktionsfähigen Siedlungskernen“ und „langfristig nicht entwicklungsfähiger Bestände“ eine frühzeitige strategische Entscheidung der verantwortlichen Akteure erfordere.<sup>196</sup> Die besonderen Herausforderungen im Stadtumbau werden in „der

sozialen Stabilisierung (...), im Vollzug eines „Generationswechsels“ in Siedlungen mit überdurchschnittlich hohem Durchschnittsalter der Bevölkerung, (...) in der sozial, stadträumlich und wirtschaftlich tragfähigen Fortsetzung des Abbaus von Wohnungsüberhängen“ sowie in der Einbindung der Wohnungseigentümer gesehen.<sup>197</sup>

#### Städtebauliche Funktionsverluste und Problemlagen in den Wohnquartieren und -siedlungen im Stadtumbau West

Charakteristische Problemlagen in den gründerzeitlich geprägten und gemischt bebauten Wohnquartieren (wie in den Fallstudienstädten Bremen oder Dortmund) sind Sanierungsbedarfe im Wohnungsbestand und bei Gebäuden der öffentlichen Infrastruktur, städtebauliche Funktionsverluste durch ungenutzte Wohnungen und Ladenlokale sowie Gewerbebrachen. In den meist hochverdichteten Quartieren fehlen ausreichend Frei- und Erholungsflächen, das Wohnumfeld ist beeinträchtigt (Lärm, Gewerbe usw.) und es mangelt an Kommunikations- und Begegnungsorten. Diese Rahmenbedingungen belasten das Quartiersimage und prägen eine eher einfache Wohnlage mit kleinräumiger Konzentration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen, für die die soziale Infrastruktur nicht hinreichend ausgebaut ist. Die Problemlagen treten besonders entlang der Hauptverkehrsachsen auf. In solchen gemischt bebauten innerstädtischen Wiederaufbauquartieren und den Altbauquartieren des Stadtbaus West werden aufgrund dieser Defizite höhere Leerstandsquoten (Zensus 2011) im Vergleich zu anderen Quartierstypen erreicht.<sup>198</sup>

Die Siedlungen der 1920er und 1930er Jahre und die nach dem Zweiten Weltkrieg zügig errichteten Wohnsiedlungen der 1950er Jahre (Flensburg, Husum) bieten bzw. boten zu Beginn des Stadtumbauvorhabens häufig ein monostrukturiertes Angebot mit kleinen Wohnungen und einfacher Ausstattung, das nicht mehr heutigen Wohnstandards entspricht und hohe (energetische) Sanierungsbedarfe aufweist. Das Wohnumfeld (Straßenquerschnitte, Parkraum) ist heutigen Anforderungen anzupassen. Im Zuge des Generationswechsels in den Siedlungen der 1950er Jahre droht mitunter aufgrund des einseitigen Wohnungsangebotes und selektiver Zuzüge eine soziale Schiefelage zu entstehen, der es vorzubeugen gilt.

<sup>196</sup> Ergebnispapier „Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010“ Ergebnisse der Workshopreihe.

<sup>197</sup> BMUB: Programm Stadtumbau Ost, Handlungsfelder, www.staedtebaufoerderung.info. Vgl. zu den Entwicklungsperspektiven und Herausforderungen bei der Weiterentwicklung von Großsiedlungen: Difu/Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. (2015): Weiterentwicklung großer Wohnsiedlungen.

<sup>198</sup> Vgl. Abbildung 74.



In den Großsiedlungen der 1960er/1970er Jahre (Berlin-Spandau) vollziehen sich demografischer Wandel und soziale Entmischungstendenzen vor dem Hintergrund städtebaulicher Strukturen und Gebäudebestände, die oft nicht mehr heutigen Vorstellungen vom Wohnen entsprechen. Mit der Alterung und einem steigenden Armutsrisiko der Bevölkerung umzugehen, sind ebenso drängende Themen wie die (energetische) Qualifizierung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes sowie die Schaffung von Begegnungs- und Identifikationsmöglichkeiten. Die Leerstandsquote für diese Baualtersklasse im Stadtumbau West liegt bei rund 4 % und entspricht damit dem Durchschnitt aller Programmkommunen.<sup>199</sup> Leerstandsprobleme beschränken sich meist auf einzelne Wohngebäude mit Sanierungsstau, hoher baulicher Dichte und sozialen Konflikten, die negativ in die Umgebung ausstrahlen (Problemimmobilien). Nur in unvorteilhaften Wohnlagen strukturschwacher Kommunen können solche Problemlagen bei einzelnen Wohngebäuden zu einem Leerstandsrisiko für eine ganze Siedlung werden.

Es gibt Ausgangssituationen in den Wohnquartieren und -siedlungen, die sich unabhängig vom Quartierstyp vor allem hinsichtlich Ost und West unterscheiden: Dies betrifft zum einen die unterschiedliche Höhe des Leerstandes, zum anderen die Frage der Zukunftsfähigkeit einiger Wohnsiedlungen, die sich angesichts auch künftig zu erwartender Bevölkerungs- und Nachfragerückgänge im Osten ganz anders stellt als in westdeutschen Kommunen. Daneben gibt es eine Reihe von Gemeinsamkeiten: Dazu gehören die baulichen, gestalterischen und funktionalen Mängel, die Belastungen durch Kriegszerstörungen, städtebauliche Überformungen und Strukturbrüche (siehe Kapitel 5.2), die Anpassungsbedarfe bei den sozialen Infrastrukturen (generationenübergreifend, altersgerecht, integrativ) vor dem Hintergrund sich verändernder Bevölkerungsstrukturen, die Gewinnung von Wohnungsunternehmen als Partner und die Einbindung und Aktivierung von Einzeleigentümern.

### **Übergeordnete Strategien zur Qualifizierung von Wohnquartieren und -siedlungen**

Die Innenentwicklung ist zentrales Leitbild der Stadtentwicklung. Die Stärkung der Stadtstruktur durch die Neuordnung und Qualifizierung besonders wichtiger Quartie-

re und Standorte im Stadtumbau folgt programmatisch diesem Leitbild. Für Kommunen, die Schrumpfung gestalten und demzufolge städtische Strukturen neu ordnen müssen, hat die Stabilisierung ihrer Innenstädte und innenstadtnahen Wohngebiete hohe Priorität. Der Vorrang der Innenentwicklung bedeutet zugleich den Rückzug aus der Fläche, die Schrumpfung von außen nach innen. Um den Abbau von langfristig nicht mehr benötigten Wohnungen und städtischen Infrastrukturen, wie er in großem Maß im Stadtumbau Ost bisher notwendig war, gemäß dem Leitbild gezielt zu steuern, wird der Rückbau vornehmlich in den peripheren Stadtlagen angestrebt.

Zur Leitstrategie des Stadtumbaus gehört programmübergreifend, Wohnquartiere und -siedlungen durch Aufwertungs- und Anpassungsmaßnahmen zu stabilisieren und zukunftsfähig zu machen und dabei die Qualifizierung und Anpassung von Wohnungsbeständen mit der Aufwertung des Wohnumfeldes und der bedarfsgerechten Anpassung städtischer Infrastrukturen zu verknüpfen.

Angesichts der massiven Wohnungsleerstände in Ostdeutschland waren und sind Wohnquartiere und -siedlungen nur in enger Wechselwirkung von Aufwertung und notwendigem Rückbau leerstehender Wohnungen sowie Anpassungen untergenutzter Infrastrukturen zu stabilisieren.

### **Aufwertung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen in Ost und West**

Ein wichtiges Ziel beider Stadtumbauprogramme ist es, Wohn- und Stadtquartiere durch gezielte Aufwertungsmaßnahmen zu stärken. Die strategischen Ansätze für die Wohnquartiere und -siedlungen richten sich deshalb vor allem auf die

- Verbesserung der Aufenthaltsqualität und des städtebaulichen Erscheinungsbilds,
- Anpassung und Erweiterung gemeinbedarfsorientierter Infrastrukturen,
- Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten und Stärkung der Identifikation,
- Aktivierung unsanierter Altbausubstanz und Stärkung von Altbauquartieren,
- Vermittlung von Impulsen und Anreize für Eigentümer zur Modernisierung und Anpassung ihrer Wohnungsbestände,
- Qualifizierung und Anpassung von Großsiedlungen.

<sup>199</sup>  
Vgl. Abbildung 74.

### Verbesserung der Aufenthaltsqualität und des städtebaulichen Erscheinungsbilds

Durch die Qualifizierung bestehender und die Schaffung zusätzlicher öffentlicher und privater Frei- und Grünflächen soll ihre Aufenthaltsqualität für die Bewohner gesteigert werden. Gleichzeitig sollen dadurch wichtige Impulse für Investitionen in die Sanierung von Beständen durch Privateigentümer und Wohnungsunternehmen ausgehen. Daran knüpft sich auch die Erwartung, durch die umfassende Attraktivitätssteigerung und ein verbessertes Wohnungsangebot mehr Zuzug zu generieren bzw. auch einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen zu einem Zuzug ins Quartier bewegen zu können.

- Bestehende öffentliche Plätze, Wegeverbindungen und Straßenräume wurden mit Stadtbaumitteln neu gestaltet und aufgewertet. Sie erhielten neue Beläge und Möblierungen, nach Möglichkeit wurde Barrierearmut oder auch Barrierefreiheit geschaffen. In Brandenburg/Havel wurden beispielsweise die Brüsseler Promenade, der Südaufgang zum Marienberg und das Umfeld des Nicolaiplatzes neu gestaltet, in Flöha ein Fußweg zur neu errichteten Bahnsteigunterführung angelegt und die Parkanlage am Bahnhof aufgewertet. Durch neu entstehende Fußgänger- und Radwegverbindungen gilt es, Stadträume und Freiflächen besser miteinander zu verknüpfen. Bestehende Freiräume werden nutzerspezifisch gestaltet und aufgewertet, teilweise auch neuen Nutzergruppen zugänglich gemacht (in Pasewalk wurde eine Grünfläche im Umfeld einer Seniorenwohnanlage, in Brandenburg ein Park in Schulnähe gestaltet).
- Dort, wo auf Rückbauflächen neue Grün- und Freiflächen angelegt werden, soll die Freiraumgestaltung Struktur bildend und Image fördernd sein („Quartier im Grünen“). Quartiersplätze wurden dort neu angelegt, wo sich durch Abriss von Gebäuden eine Chance bot (Frankfurt/Oder). Ähnlich verhielt es sich auch mit der Anlage neuer Grünflächen, zum Beispiel als Nachnutzung der Fläche einer abgerissenen Schule in Halberstadt.
- Wo entsprechende Defizite vorhanden waren, wurden neue Spielplätze angelegt, so etwa im Spektegrünzug in Berlin-Spandau. Zur Gestaltung und Aufwertung privater Freiflächen wurden in meh-

ren Fördergebieten Hoffflächenprogramme aufgelegt, so etwa in Bottrop, Dortmund und Hamburg-Altona.

- Neben Maßnahmen im öffentlichen Raum verändern vor allem Eingriffe in den Gebäudebestand das Stadtbild wesentlich, so beispielsweise durch Herabzonieren von Gebäuden (Halle/Saale, Pasewalk, Schwerin, Wittstock/Dosse, Zwickau), was gleichzeitig Wohnungsleerstand minimiert, oder – in innerstädtischen Wohnquartieren – durch die Entkernung von Hinterhöfen und Blockinnenbereichen.

### Anpassung und Erweiterung gemeinbedarfsorientierter Infrastrukturen

Durch den Aus- und Umbau von sozialen und bildungsbezogenen Infrastrukturen, Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung und Nahverkehrsangeboten gilt es, das Angebot bedarfsgerecht und nutzerfreundlicher zu gestalten und an den – auch demografisch veränderten – Nachfragestrukturen auszurichten. Dazu zählt, die Versorgungs- und Infrastrukturfunktionen zu erhalten bzw. zu stärken, um so insgesamt die Attraktivität des Quartiers als Wohnstandort und damit auch sein Image zu verbessern.

- Zu den umgesetzten Maßnahmen in den Fallstudien zählen der Neubau und die Erweiterung sozialer und familienorientierter Einrichtungen; die Errichtung einer Sport- und Begegnungsstätte in Berlin-Spandau, der neu geschaffene „Kinder-campus Fruerlund“ in Flensburg, der eine Kita und eine Grundschule neu vernetzt.
- Darüber hinaus werden Einrichtungen durch Ausbau oder Umbau, ggf. auch durch Neubau geschaffen, die als soziale Quartiersmitte fungieren und Angebote für zahlreiche Bewohnergruppen bereithalten. In Berlin-Spandau wurde die Erweiterung eines Gemeindehauses zu einem Mehrgenerationenhaus gefördert und die Quartiersmitte Westerwaldstraße aufgewertet. In Flensburg ist die Errichtung eines neuen Quartierszentrums mit Gemeinschaftshaus geplant. In Altona wurde in Kombination mit Mitteln aus dem ExWoSt-Programm „Jugend belebt Leerstand“ ein Schülerladen eröffnet.
- Zugleich werden mithilfe des Stadtumbaus auch der Umbau und die Sanierung von ehemals leerstehenden Gebäuden unterstützt, in denen sich gemeinwesen-

orientierte Einrichtungen und Nahversorgungsangebote ansiedeln. Beispiele hierfür sind die Eröffnung einer Kita in der historischen Shedhalle der „Alten Baumwolle“ in Flöha, der Umbau einer ehemaligen Kita in Nordhausen und die Herichtung eines Kontorgebäudes einer alten Tuchfabrik für die städtische Bibliothek in Wittstock/Dosse.

- Darüber hinaus wurde vor allem im Stadtumbau Ost in Kombination mit anderen Förderprogrammen (Soziale Stadt, Programme anderer Ressorts) eine Vielzahl an sozialen und bildungsbezogenen Infrastrukturen errichtet, aus- und umgebaut, passende, leerstehende Gebäude für diese Zwecke umgenutzt oder bestehende Einrichtungen saniert und aufgewertet. Das Maßnahmenspektrum umfasste zum einen die Sanierung und Erweiterung von Schulgebäuden und die Aufwertung der dazugehörigen Freiflächen (Bernburg, Bremen, Flöha, Frankfurt/Oder, Görlitz, Nordhausen, Pasewalk, Schwerin, Zwickau), zum anderen den Neubau von Schulen und dazugehörigen Sportanlagen (Berlin Marzahn-Hellersdorf, Halle/Saale, Schwerin, Zwickau). In Zwickau wird auf der Fläche der teilweise zurückgebauten Wohnsiedlung Eckersbach ein großes Sportstadion errichtet. Neben der Sanierung und Aufwertung bestehender Einrichtungen und dem Neubau von Bildungseinrichtungen wurden auch leerstehende Gebäude einbezogen und nach Umbau und Sanierung für Gemeinbedarfszwecke umgenutzt, so in Flöha, Frankfurt/Oder, Görlitz, Neustadt/Orla.
- Für stadtbildprägende leerstehende soziale und Bildungseinrichtungen wurden Nachnutzungsperspektiven gesucht. In Neustadt/Orla und Schwerin wurden leerstehende Schulen nach der Sanierung weiter als Bildungseinrichtungen (anderer Art) genutzt. In mehreren Fallstudienstädten wurden Schulen oder Kitas dagegen anderen Gemeinbedarfsnutzungen zugeführt: so als Bürgerhaus in Brandenburg/Havel oder als Jugendherberge in Halle/Saale.

### Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten und Stärkung der Identifikation

Ein wichtiger strategischer Ansatz ist die Verknüpfung von baulichen Maßnahmen mit sozial-integrativen Handlungsansätzen, um das Zusammenleben der Bewohner, die Integration neuer Bewohnergruppen und

eine stärkere Identifikation mit dem Quartier insgesamt zu fördern. Gleichzeitig sollen so zusätzliche Anreize für private Eigentümer geschaffen werden, ihre Wohnungen anzupassen und so auch neue Zielgruppen für das Wohngebiet zu gewinnen.

- Die Quartiersplätze (Drescher Markt Schwerin, Willi-Sanders-Platz in Flensburg) und Freiflächen (Spektepark in Berlin-Spandau) sowie die Quartierszentren, Mehrgenerationenhäuser (Freyung), Gemeinschaftshäuser (Bremen) oder Stadtteilschulen (Berlin-Spandau) stehen dafür beispielhaft, indem sie neue Räume für Begegnung und Kommunikation bieten.
- Bewohner und Bewohnerinnen werden dabei sehr häufig an der Planung von Außenbereichen und Gemeinbedarfseinrichtungen beteiligt und wirken teils auch an der Umsetzung der Planung mit. Exemplarisch steht dafür die Einbeziehung Kinder und Jugendlicher bei der Planung und Umsetzung von Spielplätzen (z.B. Spektepark in Berlin-Spandau, Westpark in Dortmund-Rheinische Straße) oder der Schulhofgestaltung (Berlin-Spandau) oder die Beteiligung von Bewohnern bei Gestaltungsmaßnahmen (z.B. Umgestaltung Ehrenpark zum Mehrgenerationenpark in Bottrop).<sup>200</sup>

### Aktivierung unsanierter Altbausubstanz

Leerstehenden Wohnraum in innerstädtischen Altbauquartieren durch Sanierungsmaßnahmen wieder einer Wohnnutzung zuzuführen, ist ein entscheidender Beitrag zur Stärkung der Innenentwicklung. Auch die Sanierung und Modernisierung bewohnter Gebäude und die Aufwertung des Wohnumfeldes tragen zur Verbesserung des Stadtbilds bei. Die Stärkung der Infrastruktur und der aktive Umgang mit Problemimmobilien – Sanierung oder Beseitigung – sind wichtige Aktivitäten in diesem Handlungsraum.

Wichtige strategische Ansätze in den Kommunen zur Aktivierung unsanierter Altbausubstanz wurden bereits in Kapitel 5.2 dargestellt.

- In Görlitz werden die Aufwertungsmittel mittlerweile dazu eingesetzt, den bis 1918 errichteten Stadtbereich als Ganzes zu entwickeln: Aufwertung öffentlicher Räume, Sicherung und Aufwertung von Gemeinbedarfseinrichtungen, Instandsetzung der äußeren Hülle privater Wohngebäude und Gestaltung ihrer Außenanla-

<sup>200</sup> Vgl. z.B. zusätzlich die Fallstudien zu Marzahn-Hellersdorf in Berlin, wo mit Einwohnerversammlungen, Stadtteilforen und Einzelveranstaltungen Bürgerbeteiligung besonders betont wird sowie zu Dortmund/Rheinische Straße, wo ein Bewohnerbeirat über den Quartiersfonds verfügen kann und damit „Hilfe zur Selbsthilfe“ ermöglicht.

gen. Demgegenüber standen in den ersten Programmjahren gebäudebezogene Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen in der historischen Kernstadt im Vordergrund.

- Auch der punktuelle Rückbau (z.B. zwei Schrottimmobilien in Bottrop) oder die Verringerung der Gebäudehöhe durch Teilrückbau von Plattenbauten in Altbauquartieren (Pasewalk) dient der Aufwertung, dem Abbau von Entwicklungshemmnissen und setzt Anreize für Folgeinvestitionen in den Wohnungsbestand.

Im Stadtumbau Ost werden Fördermittel aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten in zahlreichen Fördergebieten eingesetzt. Die Mittel dienen vor allem

- der Herrichtung von Schlüsselimmobilien (z.B. Sicherung historischer Altbauten in Bernburg und Pasewalk)
- und zur Unterstützung privater Investoren bei der Sicherung und Sanierung (Brandenburg/Havel, Flöha, Frankfurt/Oder, Görlitz, Greiz, Halberstadt, Halle/Saale, Neustadt/Orla, Pasewalk, Schwerin, Wittstock/Dosse, Zwickau).

Die Förderung von Sicherungs-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen soll – flankiert durch Beratungsangebote – Wohnungseigentümern einen Anreiz geben, ihre Gebäude und Wohnungen zu sanieren, das Wohnungsangebot zu diversifizieren und damit auch neue Nutzergruppen anzusprechen, sodass die Gebiete wieder an Einwohnern und insgesamt an Qualität gewinnen. Besonderes Gewicht wird dabei der Herrichtung von Schlüsselimmobilien beigemessen, die einen wichtigen Anstoß für weitere Aufwertungen geben können.

Bei der Aufwertung von Altbauquartieren ergänzen sich im Stadtumbau die Investitionen in den öffentlichen Raum und die Infrastruktur mit Investitionen in Gebäude und Wohnungen. Daher werden die meist kommunalen Investitionen in den öffentlichen Raum und die Infrastruktur als auch die überwiegend privaten wohnungswirtschaftlichen Investitionen mit Zuschüssen gefördert. Zwei Fallstudien zeigen beispielhaft die Vielfältigkeit der Impulse für private Eigentümer:

- Im Fördergebiet Dortmund Rheinische Straße verfolgt die Kommune eine viel-

seitige Strategie, um private Investitionen anzuregen. Sie beinhaltet die Aufwertung der Hauptverkehrsstraße, Platzgestaltungen und die Qualifizierung öffentlicher Grünflächen. Eine Kreativszene wurde gezielt als neue Nutzergruppe mit diversen Angeboten angesiedelt. Ein Haus- und Hofflächenprogramm und ein umfangreiches Beratungsangebot unterstützen die Eigentümer zusätzlich.

- Im Fördergebiet Innenstadt in Brandenburg an der Havel wurden diverse Freiflächen (u.a. Uferpark) neu gestaltet, Straßen saniert und öffentliche Räume aufgewertet. Eigentümer erhielten Zuschüsse für die Sanierung von Gebäudehüllen städtebaulich und/oder funktionell wichtiger Gebäude. Eine Detailuntersuchung zur Aktivierbarkeit von Altbaubeständen im Fördergebiet Ring war u.a. Grundlage für die gezielte Gebäudesicherung. Der Einsatz eines Altbauaktivierungsmanagements setzte weitere Impulse für die Unterstützung von Eigentümern.

#### Anpassung und Qualifizierung von Großsiedlungen

Zur Qualifizierung von zukunftsfähigen Großwohnsiedlungen und Siedlungskernen<sup>201</sup> im Stadtumbau Ost wie West dient ein vielfältiges Spektrum an Maßnahmen, auch zur Unterstützung kooperierender Wohnungsunternehmen und als Anreizwirkung für private Investitionen:

- Viele dieser Wohnsiedlungen haben eine langfristige Entwicklungsperspektive und sollen u.a. als „Quartiere im Grünen“ gestärkt werden. Deshalb wurden vor allem öffentliche Frei- und Grünflächen aufgewertet (Berlin Spandau, Berlin Marzahn-Hellersdorf, Brandenburg/Havel, Flöha, Frankfurt/Oder, Nordhausen, Schwerin, Zwickau). In Schwerin-Mueßer Holz wurde beispielsweise eine „Waldbrücke“ auf Rückbauflächen geschaffen sowie Fuß- und Radwegeverbindungen ergänzt, um das Quartier noch besser mit übrigen Stadtquartieren zu verbinden.
- Oft wurden die Stadtteilzentren sowohl in städtebaulicher wie auch in funktionaler Hinsicht aufgewertet und insbesondere durch bedarfsgerechte Infrastrukturangebote ergänzt. So wurde in Brandenburg/Havel ein Gesundheitszentrum und ein „Regenerationshaus“ auf Rückbauflächen errichtet und in Nordhausen-Ost

<sup>201</sup> Großsiedlungen sind wesentlicher Handlungsraum auch für Rückbaustrategien, um Leerstand zu beseitigen und die Siedlungen zu stabilisieren. Darauf wird allerdings erst im nachfolgenden Absatz ab S. 110 eingegangen. Im Absatz hier wird hingegen auf Maßnahmen eingegangen, die zur weiteren Aufwertung dieser Siedlungsteile beitragen.



die Quartiersmitte durch eine Promenade und die Neunutzung eines leerstehenden Einkaufszentrums aufgewertet.

- In den nach Wohnungsrückbau verbleibenden Siedlungskernen wurden soziale und bildungsbezogene Infrastruktureinrichtungen, die weiterhin benötigt werden, konzentriert. Es wurde entweder neu gebaut oder bisher leerstehende Gebäude für diese Zwecke umgenutzt und umgebaut. Für geschlossene Schulstandorte in den verbleibenden Siedlungskernen wurden neue Nutzungen oder Zwischennutzungen gesucht (z.B. in Greiz).
- Fördermaßnahmen im Gebäudebestand konzentrierten sich auf die äußere Hülle. Investitionsbereite Eigentümer richteten ihre Sanierungsmaßnahmen, auch in Kombination mit energetischen Maßnahmen, vielfach danach aus, das bis dahin meist homogene Wohnungsangebot zu verändern, die eigene Mieterschaft mit bedarfsgerechteren Wohnungen zu versorgen und neue Zielgruppen anzusprechen. Durch Bestandsumbau und punktuellen Neubau schufen die Eigentümer barrierefreie und energieeffiziente Wohnungen, zudem familiengerechte Wohnungen (Flensburg), Seniorenwohnungen (Berlin Marzahn-Hellersdorf, Zwickau), Demenzwohngemeinschaften (Berlin Marzahn-Hellersdorf), Einfamilienhäuser (Berlin Marzahn-Hellersdorf, Flöha) und generationenübergreifendes Wohnen (Zwickau).

#### Synergetische Verknüpfung mit weiteren Förderprogrammen

Typisch für den Handlungsraum Wohnsiedlungen und -quartiere ist der kombinierte Einsatz verschiedener Förderprogramme. Altbaugeprägte Wohnquartiere, die in Gebieten des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ liegen, werden zum Teil mit diesem Programm unterstützt. Die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleine Städte und Gemeinden“ sind vor allem in den innerstädtischen Wohnquartieren eingesetzt worden, die auch Versorgungsfunktion mit übernehmen. In mehreren ostdeutschen Wohnquartieren ist das Programm „Soziale Stadt“, teilweise zeitgleich zum Stadtumbau, im Einsatz. Es ergänzt den Stadtumbau in Gebieten mit schwierigen sozialen Problemlagen, indem Teilhabe, Integration, Bildung, Beschäftigung und Zusammenleben gefördert werden. In nahezu allen Fördergebiete-

ten ostdeutscher Fallstudienstädte mit herausragender Wohnfunktion kam, zeitgleich oder zumindest nacheinander, zum Stadtumbau ein weiteres Städtebauförderungsprogramm zum Einsatz. In den westdeutschen Ländern sind Überlagerungen von Städtebauförderungsprogrammen nur begrenzt möglich, was sich auch in den dortigen Fallstudienstädten widerspiegelt.

Parallel zur Stadtumbauförderung wurden auch Mittel aus Landes-, Bundes- und EU-Programmen eingesetzt. Bei den Landesprogrammen handelte es sich oft um die Wohnraumförderung, die die Eigentümer in ihren Sanierungsaktivitäten, im ergänzenden Wohnungsneubau oder – wie in Nordrhein-Westfalen – auch im Rückbau von Wohngebäuden unterstützte. Eingesetzt wurden aber auch Landesprogramme wie „Wohnen in Nachbarschaften“ in Bremen. Neben der Wohnraumförderung richteten sich die Programme der KfW „Energieeffizient Bauen und Sanieren“ und „Energetische Stadtsanierung“ an private Eigentümer und leisteten ihren Beitrag zum Klimaschutz. Es wurden auch Mittel aus modellhaften Vorhaben der ExWoSt-Förderung eingesetzt, beispielsweise „Jugend belebt Leerstand“ (Dortmund, Halle/Saale), „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ (Halle/Saale) oder „Stadtquartiere im Umbruch“ (Schwerin). Bedeutsam war auch die EU-Förderung, insbesondere der Einsatz von EFRE-Mitteln, der Initialwirkung haben konnte.

Aufgrund der Überlagerung von Förderprogrammen und der Bündelung von Fördermitteln ergaben sich besondere Chancen und vielfache Synergieeffekte der Stabilisierung und Qualifizierung der Wohnquartiere und Wohnsiedlungen. Allerdings erschweren die Überlagerungen in methodischer Hinsicht eine eindeutige Zuordnung von umgesetzten Maßnahmen und erzielten Wirkungen in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen im Verhältnis zu den eingesetzten Stadtumbaumitteln.

#### Ergebnisse und Wirkungen

Es sind vielfältige Strategien und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt worden, mit denen die Kommunen durch den Einsatz von Stadtumbaumitteln und eigenen Mitteln einen maßgeblichen Beitrag zur Aufwertung und Neuordnung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen geleistet haben und leisten, häufig im Zusammenspiel mit Eigentümern und weiteren oft privaten



Abbildung 75: Räumliche und zeitliche Überlagerung von Stadtumbauförderung mit anderen Programmen der Städtebauförderung in Fördergebieten der Fallstudien (Wohnquartiere/-siedlungen)

	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme	Städtebaulicher Denkmalschutz	Soziale Stadt	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	Kleine Städte und Gemeinden	Sonstige Städtebauförderung
<b>Stadtumbau Ost</b>						
Berlin Marzahn-Hellersdorf Mitte	-	-	1999-2010 in unterschiedlichen Teilbereichen	seit 2008 Teilbereich	-	Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete: 1993-2005 in Teilbereichen
Flöha Stadtteilgebiet Flöha	1994-2010 (im Vorläufergebiet* bis 2012)	-	-	2009-2013 (im Vorläufergebiet* bis 2012)	-	-
Frankfurt/Oder Neuberlesinchen	-	-	seit 2007 Teilbereich	-	-	-
Görlitz Erhaltungsbereich Innenstadt	bis 2010 Teilbereich	bis 2013 Teilbereich	-	-	-	-
Halberstadt Nordring/Innenstadt	1995-2011 Teilbereich	seit 1996 Teilbereich	-	-	-	-
Halle/Saale Südliche Innenstadt	2002-2011 Teilbereich	1991-2011 kleiner Teilbereich	-	2013 Teilbereich	-	-
Schwerin Mueßer Holz	-	-	1999-2007 Teilbereich	-	-	-
Zwickau Eckersbach	-	-	seit 1999	-	-	-
<b>Stadtumbau West</b>						
Berlin-Spandau Falkenhagener Feld	-	-	seit 2005	-	-	-
Bremen Huckelriede/Sielhof	-	-	seit 2007	-	-	-
Dortmund Rheinische Straße	-	-	-	-	-	-
Flensburg Fruerlund-Süd	-	-	-	-	-	-
Husum GEWOBA-Siedlung/ Hockensbüll	-	-	-	-	-	-

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien. \*In Flöha ist das Fördergebiet für Stadtumbaumaßnahmen 2012 angepasst worden. Das Stadtteilgebiet Flöha ist kleiner angelegt als das Vorläufergebiet, das im Jahr 2002 als „Stadtumbaugebiet Flöha“ festgelegt wurde. Die Überlagerung der Städtebauförderprogramme bezieht sich auf den alten Umgriff des Vorläufergebietes von 2002.

Akteuren. Im Ergebnis von Umbau und Anpassung, aber auch durch Rückbau, konnten Funktionsverluste abgebaut und neue Qualitäten als tragfähige Grundlagen für zukunftsfähige Wohnquartiere geschaffen werden – auch durch die Bündelung unterschiedlicher Förderprogramme und Anstoßwirkungen auf private Investitionen.

Die erzielten Wirkungen in der Qualifizierung und Stabilisierung von Wohnquartieren und -siedlungen zeigen, dass nur integrative Handlungsansätze dazu beitragen, die Stadtumbauziele zu erreichen. Hervorzuheben sind vor allem zwei integrierte Handlungsstrategien:

- Zum einen hat sich in vielen Großsiedlungen der Rückbau in Verbindung mit der Aufwertung des verbleibenden Siedlungskernes als zielführend erwiesen, wie dies in Ostdeutschland zu beobachten

war. Die Aufwertung umfasste sowohl Maßnahmen im Wohnumfeld als auch Anpassungen bei der städtischen Infrastruktur und bei bedarfsgerechtem, ergänzendem Neubau von Infrastrukturen und Wohngebäuden.

- Zum anderen war in Gebieten, in denen Anstöße für eine soziale Stabilisierung erfolgen sollten, eine Verknüpfung von städtebaulichen, baulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozial-integrativen Maßnahmen richtungsweisend.

#### Wirkungen durch die Qualifizierung öffentlicher Räume und privater Freiflächen

Die Qualifizierung öffentlicher Räume ist ein wichtiger Maßnahmenbereich in der Qualifizierung von Wohnquartieren im Rahmen des Stadtumbaus. Mit zahlreichen Maßnahmen wurden zentrale Plätze und Straßen-

räume in den Wohngebieten neu gestaltet, neue Grünflächen und Quartiersplätze angelegt, Wegeverbindungen neu geschaffen oder verbessert. Insgesamt erhöhten sich damit Gebrauchs- und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum. Die Umgestaltung hat zur Wohnzufriedenheit beigetragen und – vor allem in Innenstädten und Stadtteilzentren – eine stabilisierende Wirkung auf das ansässige Gewerbe erzielt. Attraktiv gestaltete öffentliche Räume steigern das Image einer Siedlung, beleben das Quartier und erhöhen die Anziehungskraft für Wohnungssuchende und Investoren. Zudem zeigen die Fallstudien, dass Eigentümer damit motiviert wurden, in ihre Bestände zu investieren, Wohnungen zu sanieren, Fassaden zu erneuern und Ladenlokale neu herzurichten. Die Schaffung neuer privater und öffentlicher Grünflächen wirkt sich ebenso wie Entsiegelungsmaßnahmen auf öffentlichen Flächen und privaten Innenhöfen positiv auf das Stadtklima aus.

#### Wirkungen durch höhere städtebauliche Attraktivität

Stadtumbaumaßnahmen haben maßgeblich zur Stärkung und städtebaulichen Aufwertung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen beigetragen. Mit öffentlichen Investitionen in den Gebäudebestand und in die Außenräume wurden wichtige Impulse ausgelöst. Die Stadtumbaumaßnahmen führten zu Investitionen durch private Dritte und zur Aktivierung leerstehender Wohnbauten. Die durch Stadtumbaumaßnahmen vermittelten Anreize für private Investitionen entfalteten aber vor allem dort ihre Wirkung, wo mittel- bis langfristig gute Aussichten auf eine Rentierlichkeit des privaten Engagements bestanden.

In vielen Altbauquartieren und innerstädtischen Bereichen ist ein bemerkenswerter Sanierungsfortschritt erzielt worden, wozu Information, Beratung und Vernetzung, Aufwertungen im öffentlichen Raum und in der Infrastruktur, weitere imagestärkende Maßnahmen sowie – unterstützt durch Stadtbaumittel – die Sanierung vieler Gebäude durch die Eigentümer beigetragen haben. Dafür haben kommunale Gesamtstrategien für die Altbauaktivierung besondere Bedeutung. Indes zeigen die Erfahrungen auch, dass (noch) nicht überall solche Strategien gelingen. Der Abbau von Sockelleerständen im Altbau und die Weiterentwicklung der Aktivierungsstrategien stellt daher eine besondere Heraus-

forderung im Stadtumbau Ost, aber auch in westdeutschen Fördergebieten dar.<sup>202</sup>

Die Qualifizierung der altbaugeprägten und innenstadtnahen Wohnquartiere und -siedlungen ist ein unmittelbarer und zentraler Beitrag zur Stärkung der Innenentwicklung. In Verbindung mit der Sanierung bisher ungenutzter Altbauten werden in Ost wie West die innerstädtischen Strukturen somit vor weiterem Verfall bewahrt und gestärkt.

Zukunftsfähige (Groß)Wohnsiedlungen und solche, deren Siedlungskernen eine hinreichende Zukunftsfähigkeit zugesprochen wurde, sind durch Rückbau sowie die Lenkung von Stadtbaumitteln in den Gebäudebestand, das Wohnumfeld und den öffentlichen Raum sowie durch Sanierung und Anpassung öffentlicher Infrastrukturen als Wohnstandorte aufgewertet worden. Zugleich erfuhren verbleibende Siedlungskerne durch die räumliche Konzentration bedarfsgerechter Infrastrukturen, die dortige punktuelle Nachnutzung von Rückbauflächen für Ergänzungsbauten sowie weitere Anpassungs- und Umgestaltungsmaßnahmen eine städtebauliche Neuordnung – verbunden mit modernisierten Wohnungen und neuen Wohnformen, verringerter baulicher Dichte, attraktiven Frei- und Grünflächen, verbesserten Wegeverbindungen sowie einem passgenauen Infrastrukturangebot.

Voraussetzungen für eine zielgerichtete städtebauliche Neuordnung und Aufwertung war die Verständigung aller relevanten Akteure über ein gemeinsames Entwicklungskonzept, dessen konsequente Umsetzung sowie verlässliche gesamtstädtische Rahmenbedingungen. Bei der Konzepterarbeitung wie auch in der Umsetzung zeigte sich mitunter, dass zwischen einer aus städtebaulicher Sicht erstrebenswerten Gesamtkonzeption einerseits und der Investitions-/Kooperationsbereitschaft von Wohnungseigentümern andererseits Kompromisse gemacht werden mussten. Aus städtebaulicher Sicht sind diese Kompromisse und die in diesen Siedlungen erzielten Baustrukturen nicht überall befriedigend. Die städtebauliche Neuordnung und auch der Rückbau (siehe ab S. 110) sind in diesen Siedlungen längst noch nicht abgeschlossen.

#### Lernender Umgang mit Problemimmobilien

Im Stadtumbau wurden zudem wirksame Strategien und Instrumente im Umgang mit Eigentümern von verwahrlosten Immo-

<sup>202</sup> Vgl. IfS (2014): Jahresbericht 2013 der Begleitforschung Stadtumbau Ost Land Sachsen-Anhalt, S. 7f., sowie Fallstudien Stadtumbau Ost und West.

bilien entwickelt, wodurch in der Regel ein wichtiger Beitrag zur Beseitigung städtebaulicher Missstände geleistet wurde. Beispielsweise durch die Anwendung möglicher Rechtsinstrumente. Allerdings erweist sich ihr Einsatz für die Kommunen sowohl zeit- als auch personalaufwändig. Unterstützend für die Kommunen wirkten der initiierte Erfahrungsaustausch zum Einsatz geeigneter Rechtsinstrumente<sup>203</sup> sowie die diesbezüglichen Anpassungen des BauGB in den Jahren 2012/2013<sup>204</sup> einschließlich der Verbesserung von Bestimmungen im Wohnungsaufsichtsrecht der Länder (Beispiel Nordrhein-Westfalen).

#### Verbesserung der Daseinsvorsorge durch Neuausrichtung der Infrastrukturangebote

Die Anpassung gemeinbedarfsorientierter Infrastrukturen an sich verändernde Bedarfe und ihre Sanierung hat die Quartiere und Siedlungen in ihrer Funktionalität und im Städtebau gestärkt, sie für Bewohner attraktiver gemacht und – durch ergänzende Angebote – für neue Zielgruppen erschlossen. Dies trifft auch auf die zu erhaltenden Siedlungskerne zu, in die Infrastrukturen aus Rückbaugebieten verlagert und dort gebündelt wurden. Vielfach wurden leerstehende Objekte umgebaut und wieder neu genutzt, sodass auch ein Beitrag zum Leerstandsabbau geleistet wurde und dabei manches stadtbildprägende Gebäude erhalten werden konnte. Der Neubau auf Rückbauflächen ist ein Beitrag zur Ressourcenschonung.

#### Beitrag zur sozialen Stabilisierung und zur Stärkung der Identifikation der Bewohner mit dem Quartier

Um soziale Stabilisierungsprozesse in Wohnquartieren anzustoßen, wurden ineinandergreifende städtebauliche, bauliche und sozial-integrative Maßnahmen umgesetzt. Die Qualifizierung öffentlicher Räume und privater Freiflächen, die Eindämmung von Immissionen durch Gewerbe und Verkehr, die Sanierung von Gebäuden und Wohnungen und die Beseitigung von städtebaulichen Missständen, etwa durch Problemimmobilien hervorgerufen, bildeten die städtebaulich-baulichen Grundlagen für diese Prozesse. Ebenso waren in sozial-integrativer Hinsicht die Stärkung sozialer Infrastrukturen, die Bürgerbeteiligung und „Mitmachaktionen“, der Aufbau von unterstützenden Netzwerken, die Schaffung

von Begegnungsmöglichkeiten und identitätsstärkender Orte sowie weitere „weiche Maßnahmen“, teilweise in Kombination mit Maßnahmen aus der „Sozialen Stadt“, wichtig und erfolgreich, um aufkeimenden sozialen Problemlagen entgegenzutreten und die Identifikation der Bewohner mit ihrem Quartier zu stärken. Eine meist wichtige Flankierung stellte die Schaffung moderner Wohnungen – durch Sanierung oder Neubau – und die Ergänzung durch neue Wohnformen dar, mit der neue Bewohnergruppen im Sinne einer stärkeren sozialen Durchmischung geworben werden konnten.

#### Bildung nachhaltiger Kooperationsstrukturen mit beteiligten Wohnungsunternehmen

Die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungsgenossenschaften waren von Beginn an die maßgeblichen Partner der Kommunen in der Qualifizierung von Wohnsiedlungen und Wohnquartieren im Stadtumbau Ost und West. Ihre Einbindung hat sich als ein wesentliches Erfolgskriterium für die Umsetzung von Rückbauvorhaben und Aufwertungs- und Qualifizierungsmaßnahmen erwiesen. Durch den hohen Problemdruck infolge von Wohnungsleerstand waren die Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland Mitinitiatoren in der Programmbeteiligung. Aber auch in den westdeutschen Kommunen erwiesen sie sich in den meisten Fällen als zuverlässige Partner sowohl in Fragen der Zielformulierung und Strategieentwicklung wie auch in der Maßnahmenentwicklung und -umsetzung. Im Zusammenhang mit der Erstellung von Entwicklungs- und Rückbaukonzepten, der Gründung von Runden Tischen mit allen am Stadtumbau maßgeblich beteiligten Akteuren und in der operationellen Abstimmung zwischen Verwaltung und Wohnungsunternehmen haben sich Kooperationsstrukturen herausgebildet, die nicht selten über den Abschluss der Gesamtmaßnahme hinaus wirken und sich auch auf andere Handlungsfelder erstrecken können.

Die Fallstudien enthalten aber auch Beispiele, wie die Umsetzung von Strategien zur Neuordnung von großen Wohnsiedlungen an nicht oder zu wenig mitwirkungsbereiten Wohnungseigentümern scheitern (beispielsweise Fondsgesellschaften). Der Stadtumbau steht in diesen Fällen vor der großen Herausforderung, diese Wohnungseigentümer stärker einzubeziehen.

<sup>203</sup> Vgl. hierzu BMUB (2014): Verwahrloste Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“

<sup>204</sup> „Das Rückbaugesamt ist nicht mehr nur an einen Bebauungsplan gebunden (§ 179 Abs. 1 BauGB) und vor allem für Schrottimmobilien mit einer moderaten Beteiligung des Eigentümers erweitert worden (§ 179 Abs. 4 BauGB).“ (Quelle: Krautzberger, Stürer (2013): BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, In: Deutsches Verwaltungsblatt DVBl, Heft 13/2013, 128. Jahrgang, S. 805-872.).

### Stabilisierung bzw. Erhöhung der Einwohnerzahlen

Das Zusammenspiel von Stadtumbaumaßnahmen und durch diese mit ausgelösten privaten Investitionen werteten Wohnstandorte in einer Weise auf, dass sich vielfach auch die dortigen Einwohnerzahlen stabilisierten oder sogar wieder anwuchsen. Dies trifft besonders auf die innenstadtnah und innerstädtisch gelegenen Quartiere zu.<sup>205</sup> Die damit gestiegene Wohnungsnachfrage wirkt sich wiederum positiv auf die Marktsituation aus und erhöht die Rentierlichkeit privater Sanierungsmaßnahmen, auch ohne den Einsatz von Fördermitteln. Dem Effekt stabiler oder steigender Einwohnerzahlen sind jedoch dort Grenzen gesetzt, wo aufgrund gesamtstädtischer Schrumpfungstendenzen alle Wohnstandorte der Kommune in Konkurrenz miteinander stehen. Hier ist eine Prioritätensetzung im Sinne eines abgewogenen Einsatzes von Ressourcen erforderlich.

### Rückbau von Wohnraum und Rückführung städtischer Infrastruktur

Im Stadtumbau Ost verfolgten Kommunen wie Wohnungsunternehmen mit der Leerstandsreduzierung durch Rückbau das Ziel, strukturellen Leerstand abzubauen und gleichzeitig die Funktionalität und städtebauliche Attraktivität bestehender Quartiers- und Siedlungsstrukturen zu stärken. Das schloss bei flächenhaftem Abriss teils auch eine Rückführung städtischer Infrastrukturen ein. Der Stadtumbau West zielte mit seinem präventiven Ansatz vor allem darauf, konzentriertem Leerstand durch eine baulich-räumliche Aufwertung entgegenzuwirken.

### Strategien, Maßnahmen und Ergebnisse im Rückbau von Wohnraum

Die Fallstudien belegen, dass unterschiedliche, miteinander verknüpfte Handlungsstrategien und Maßnahmen dazu beitragen, Funktionsverluste durch Wohnungsleerstand in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen mittels Rückbau abzubauen.

Rückbau als Strategie zur Qualifizierung von Wohnquartieren und -siedlungen und Stärkung der Innenentwicklung im Stadtumbau Ost

Die Schwerpunkte des Wohnungsrückbaus im Stadtumbau Ost bildeten die DDR-Wohnsiedlungen. Ausschlaggebend für die hohen Rückbauleistungen war die weitge-

hend hohe Kooperationsbereitschaft der kommunalen Wohnungsunternehmen und zahlreicher Wohnungsgenossenschaften. Sie waren und sind durch den hohen Leerstand in ihren Beständen auch besonders betroffen (gewesen). Insgesamt wurden je nach Ausgangssituation unterschiedliche Rückbaustrategien entwickelt und umgesetzt, um die gesetzten Rückbauziele zu erreichen. Dazu zählen:

- Punktueller Abriss von Einzelgebäuden wie z.B. Punkthochhäusern oder Gebäuderiegeln oder konzentriert auf Gebäude mit den höchsten Leerständen. Ergebnis war zugleich eine zielgerichtete bewusst herbeigeführte Auflockerung oft hochverdichteter Siedlungsstruktur (wie z.B. in den Fallstudien Berlin Marzahn-Hellersdorf und Zwickau). Diese Abrisse sind in allen Fallstudienstädten umgesetzt worden oder in Planung.
- Der flächenhafte Abriss von ganzen Teilbereichen. In ca. 80 % der Fallstudien wurde so großer struktureller Leerstand beseitigt. Dieses Herangehen erfordert eine umfassende Steuerung seitens der Eigentümer vor allem durch ein strategisches Umzugsmanagement und setzt weitgehende Übereinstimmung zwischen Wohnungswirtschaft und Kommune zu den Entwicklungsstrategien und den räumlichen Maßnahmenschwerpunkten voraus.
- Ein Teilrückbau durch horizontale oder vertikale Herausnahme von Segmenten wurde in mehr als der Hälfte der Fallstudien vollzogen (Berlin Marzahn-Hellersdorf, Görlitz, Halle/Saale, Pasewalk, Schwerin, Wittstock/Dosse, Zwickau). Dieser Teilrückbau war meist mit einer Qualifizierung übriger Gebäudeteile und Wohnungen verbunden. Die dabei erzielten Ergebnisse haben wesentlich zur Aufwertung der Quartiere beigetragen. Teilweise waren diese Maßnahmen in Modellvorhaben eingebunden und trugen selbst Modellcharakter (Schwerin). Es gab jedoch auch Teilrückbau ohne weitere private Aufwertungsinvestitionen, wie z.B. in Görlitz.

### *Rückbau und Neubau als Impuls zur Stärkung von Wohnquartieren und -siedlungen im Stadtumbau West*

Der Rückbau von Wohnungen war und ist in den westdeutschen Programmkommunen aufgrund des deutlich geringeren Leer-

<sup>205</sup> So verzeichnet beispielsweise das Monitoring der Stadtumbaustädte in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt aller innerstädtischen bzw. Altbauquartiere eine stabile Bevölkerungsentwicklung aufgrund eines positiven Wanderungssaldos. Vgl. IfS (2014): Jahresbericht 2013 der Begleitforschung Stadtumbau Ost Land Sachsen-Anhalt, S. 4.



standes nur in vergleichsweise wenigen Fördergebieten notwendiges Handlungserfordernis. Wenn Rückbau dort erfolgte, dann weil eine mangelnde Nachfrage durch eine unzureichende Bausubstanz die Vermietung zunehmend erschwerte. Rückbau war dann vorrangig mit der Qualifizierung des verbleibenden Wohnungsbestandes und/oder mit Wohnungsneubau verbunden.<sup>206</sup> Auch in stabilen Wohnungsmärkten entstehen kleinräumige Leerstandskonzentrationen vor allem dann, wenn Wohnungen erhebliche Ausstattungsdefizite haben, der Standort Nachteile aufweist, sich soziale Problemlagen konzentrieren und durch selektive Abwanderung die Wohnungsnachfrage zurückgeht. Um einer drohenden Abwärtsspirale entgegenzuwirken und das Quartier durch einen Aufwertungsimpuls wieder zu stabilisieren, wurde nach erfolgtem Rückbau durch öffentliche und private Investitionen der Bestand aufgewertet und/oder Neubau realisiert, um neue Qualitäten anbieten und damit zusätzliche Zielgruppen für das Quartier gewinnen zu können (Flensburg, Husum).

#### *Rückbau als gezielter Einsatz zur Aufwertung von Altbauquartieren und gemischt bebauten Innenstadtquartieren*

Auch in den innerstädtischen und innenstadtnahen Wohnquartieren, unabhängig vom Baualter, wurde Wohnungsrückbau betrieben und als Strategie in der Aufwertung der Quartiere eingesetzt:

- Abriss einer nicht zu sanierenden Problemimmobilie (Bottrop),
- Herabzonierung von hochgeschossigen Gebäuden, was die Maßstäblichkeit des Umgebungsquartiers respektiert (Pasewalk),
- Abbruch leerstehender, nicht erhaltenswerter Gebäude zur Schaffung dringend benötigten Freiraums in einem hochverdichteten Quartier, etwa durch Abbruch von Hinterhäusern in Blockinnenbereichen (Brandenburg/Havel, Halle/Saale),
- Entfernung industriell errichteter Wohnkomplexe in der Innenstadt (Pasewalk, Greiz).

#### *Dialog und Entwicklungskonzepte als Grundlage für den Rückbauprozess*

Die Kommunen standen vor der Herausforderung, die relevanten wohnungswirtschaftlichen Akteure in die Entwicklung von

gemeinsamen Zielvorstellungen und Handlungsstrategien auf der Basis von Entwicklungs- oder Rückbaukonzepten einzubinden, sofern der Anstoß nicht von betroffenen Wohnungsunternehmen selbst erfolgte. Mitunter gelang es erst schrittweise, einen Dialog zu etablieren. Dieser war zu meist geprägt durch einen intensiven Aushandlungsprozess zwischen wirtschaftlichen Handlungsspielräumen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten seitens der Wohnungswirtschaft und städtebaulichen Idealvorstellungen sowie verfügbaren finanziellen Ressourcen der planenden Verwaltung. Im Ergebnis kam es darauf an, Kompromisse in der Festlegung einer gemeinsamen Rückbaustrategie zu finden, die auch die künftige Wohnungsnachfrageentwicklung in der Kommune sowie das Leitbild der Innenentwicklung berücksichtigten.

#### **Ergebnisse des Rückbaus im Stadtumbau Ost**

Im Zusammenhang mit der Einführung des Programms Stadtumbau Ost wurde der Abriss von mindestens 300.000 Wohnungen in den ostdeutschen Kommunen im Zeitraum von zehn Jahren empfohlen.<sup>207</sup> Damit sollten rund ein Drittel der damaligen Wohnungsleerstände beseitigt werden.<sup>208</sup> Dieses Ziel gilt angesichts der zwischenzeitlich erzielten Rückbauzahlen in Höhe von 299.765 Wohneinheiten bis Ende des Jahres 2011 als erreicht.<sup>209</sup> Davon wurden 275.356 Wohneinheiten (ca. 92 %) im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost und die übrigen Wohnungen in Landesprogrammen oder anderen Förderprogrammen abgerissen.

Die Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost aus dem Jahr 2008 wies aber auf einen über das Jahr 2010 hinausreichenden Handlungsbedarf hin.<sup>210</sup> Nunmehr sollte für den gesamten Zeitraum bis 2016 ein Abrissvolumen in Höhe von mindestens 500.000 Wohnungen erzielt werden. Bis zum Ende des Jahres 2014 wurden rund 340.000 Wohnungen zurückgebaut, davon rund 313.000 (93 %) im Programm Stadtumbau Ost gefördert.

Das formulierte Rückbauziel für 2016 erscheint derzeit aufgrund des stagnierenden und niedrigen Rückbauvolumens nicht mehr erreichbar. Während im Zeitraum 2002 bis 2011 jährlich fast 28.000 Wohneinheiten abgerissen wurden, hat sich dieser Umfang im Zeitraum 2012 bis 2014 mehr

<sup>206</sup> Vgl. BMUB (2012): Stadtumbau West - Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 127ff.

<sup>207</sup> Vgl. BMVBW (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Bericht der Kommission, S. 184.

<sup>208</sup> Der Leerstand auf Grundlage des Mikrozensus 1998 betrug rund 1 Mio. Wohnungen.

<sup>209</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 24.

<sup>210</sup> Vgl. BMVBS (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis, S. 8.



als halbiert. Hemmend wirken sich disperser Leerstand und ein daher notwendiges, aufwändiges Umzugsmanagement aus.<sup>211</sup> Im Jahr 2014 wirkt sich außerdem der Wegfall der Altschuldenhilferegelung aus, die ein wichtiges Instrument war, um Rückbau zu ermöglichen. Auch die Heterogenität der Bedarfslagen im Hinblick auf den Wohnungsrückbau in Ostdeutschland hat zugenommen.

#### *Altschuldenentlastung als wichtige Flankierung in der Förderung des Rückbaus*

In Anbetracht der hohen Ziele im Wohnungsrückbau zu Beginn des Stadtbbaus Ost setzte die Bundesregierung bereits zu einem frühen Zeitpunkt flankierende Instrumente ein. Die Entlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG) war nicht das einzige, aber ein zentrales Anreizinstrument für die Beteiligung von Wohnungsunternehmen am Rückbau. Bis Ende 2011 wurde für über 80 % der im Rahmen des Stadtbbaus Ost durchgeführten Wohnungsrückbauten zugleich eine Altschuldenentlastung gewährt, wobei die meisten gemäß AHG be-

rechtigten Abrisse bereits vor dem Jahr 2008 durchgeführt wurden.<sup>212</sup>

Die im Rahmen des Stadtbbaus erzielten Effekte in der Reduzierung des Wohnungsleerstands und in der Konsolidierung etlicher Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft sind wesentlich auf das enge Zusammenwirken von Fördermitteln für den Rückbau und der Härtefallregelung des § 6a AHG zurückzuführen. Beide Komponenten haben zu einem hohen Zielerreichungsgrad beigetragen. Allerdings veränderten sich mit der Zeit auch andere wohnungswirtschaftlich bedeutsame Rahmenbedingungen, wie stark gesunkene Zinsen, erhebliche betriebswirtschaftliche Kostensenkungen und Verkäufe von (Altbau-)Beständen. Die eigentliche Belastung aus den Altschulden ist zwar immer noch nicht vollständig abgebaut, mittlerweile aber durch die Rückzahlung und Entwertung der entsprechenden Kredite stark zurückgegangen. Im Einzelfall kann es aber zu erheblichen betriebswirtschaftlichen Problemlagen kommen.<sup>213</sup>

**Abbildung 76: Rückbau von Wohnungen per 31.12.2014 im Rahmen des Stadtbbaus Ost**

Rückbau per 31.12.2014 in Wohneinheiten (WE) mit Mitteln aus				Programm Stadtbau Ost	
Bundesland	Landesprogramme*	Programm Stadtbau Ost	Gesamt	Abrisse p.a. 2002 bis 2011	Abrisse p.a. 2012 bis 2014
Berlin (Gesamtstadt)		4.446	4.446	445	0
Brandenburg	5.313	58.313	63.626	5.112	2.398
Mecklenburg-Vorpommern**		29.734	29.734	2.450	1.495
Sachsen	15.413	97.492	112.905	8.769	3.269
Sachsen-Anhalt		74.066	74.066	6.441	3.218
Thüringen	4.328	49.149	53.477	4.464	1.504
<b>Gesamt</b>	<b>25.054</b>	<b>313.200</b>	<b>338.254</b>	<b>27.680</b>	<b>12.133</b>

<sup>211</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtbau Ost, S. 47ff.

<sup>212</sup> Vgl. ebenda. S. 24.

<sup>213</sup> Vgl. hierzu BBSR (2014): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtbau Ost – Alternativen zur Altschuldenhilfe?

Quelle: Evaluierung Stadtbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Angaben der Länder und der Monitoringberichte der Länder; \*Wohnungsabriss gefördert durch Rückbauprogramme der Länder sowie andere Programme, \*\*für Mecklenburg-Vorpommern geben die ausgewiesenen Zahlen abweichend den Stand 30.06.2015 wieder; eigene Berechnungen.

**Abbildung 77: Entwicklung des Wohnungsleerstands in den ostdeutschen Bundesländern und Programmkommunen**

Bundesland	Entwicklung des Wohnungsleerstands in den Programmkommunen		Entwicklung des Wohnungsleerstands landesweit*	
Berlin (Gesamtstadt)			5,0 % (2003)	5,0 % (2010)
Brandenburg	14,2 % (2001)	9,5 % (2013)***	13,0 % (2002)	10,6 % (2010)
Mecklenburg-Vorpommern	13,6 % (2006)	11,3 % (2010)	12,1 % (2002)	10,9 % (2010)
Sachsen	13,4 % (2000)	12,7 % (2010)	17,7 % (2002)	14,0 % (2010)
Sachsen-Anhalt	16,5 % (2001/02)	13,6 % (2012)**	17,0 % (2002)	15,3 % (2010)
Thüringen	16,8 % (2001)	9,7 % (2011)****	9,7 % (2002)	10,7 % (2010)

\*Sonderauswertung Mikrozensus 2002 bis 2010 (ungewichtet/BBSR), \*\*Monitoringbericht Sachsen-Anhalt: aufgrund unvollständiger Angaben konnte nur für 25 der 42 Stadtbaustädte eine Auswertung erfolgen, \*\*\*Monitoringbericht Brandenburg, \*\*\*\*Monitoringbericht 2013 der Begleitforschung Thüringen. Quelle: Evaluierung Stadtbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtbau Ost, Monitoringberichte der Bundesländer Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

**Wirkungen des Rückbaus von Wohnraum**

Die Stadtumbaukommunen und die kooperierenden Wohnungsunternehmen konnten durch den Einsatz von Stadtumbau- und flankierenden Mitteln einen maßgeblichen Beitrag zum Abbau von Funktionsverlusten durch ungenutzten Wohnraum leisten.

*Leerstandssituation in den ostdeutschen Ländern*

Vor allem der Wohnungsrückbau, flankiert durch die Sanierung ehemals leerstehender Altbauwohnungen, führte dazu, dass alle ostdeutschen Bundesländer in ihren Programmkommunen den Leerstand innerhalb der Programmlaufzeit zum Teil erheblich reduzieren konnten: Brandenburg und Thüringen erreichen in den Programmkommunen inzwischen durchschnittlich einstellige Leerstandsquoten. Zudem hat der Rückbau einen hohen Beitrag zur Angleichung der Leerstandssituation innerhalb der ostdeutschen Länder erzielt. Besonders die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt mit vormals hohen Leerstandsniveaus betrieben umfangreichen Rückbau.

*Erheblicher Abbau von Leerstand in den ostdeutschen Programmkommunen*

Der Wohnungsrückbau in den Programmkommunen des Stadtbaus Ost trug maßgeblich zu einer erheblichen Reduzierung

des Wohnungsleerstands von 16,0 % im Jahr 2002 auf 9,2 % im Jahr 2011 bei.<sup>214</sup>

Die höchsten Rückgänge erzielten Stadtumbaukommunen in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt, die mit einem hohen Leerstandssockel in den Stadtumbau starteten. Für Brandenburg wirkte sich zusätzlich zum Rückbau auch der Bevölkerungszuwachs im Berliner Umland begünstigend aus. Einen unterdurchschnittlichen Leerstandsabbau verzeichnen Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, allerdings von einem unterdurchschnittlichen Sockel an ungenutztem Wohnraum ausgehend. Auch im Land Berlin reduzierten Einwohnerzuwächse den Leerstand zum Zeitpunkt des Zensus auf nur noch 3,5 %. Infolge anhaltender Zuwanderungen und vorherrschendem Wohnungsmangels dürfte kein vermietungsbedingter Leerstand mehr existieren, Wohnungsrückbau hat in Berlin generell nur eine begrenzte Rolle gespielt.

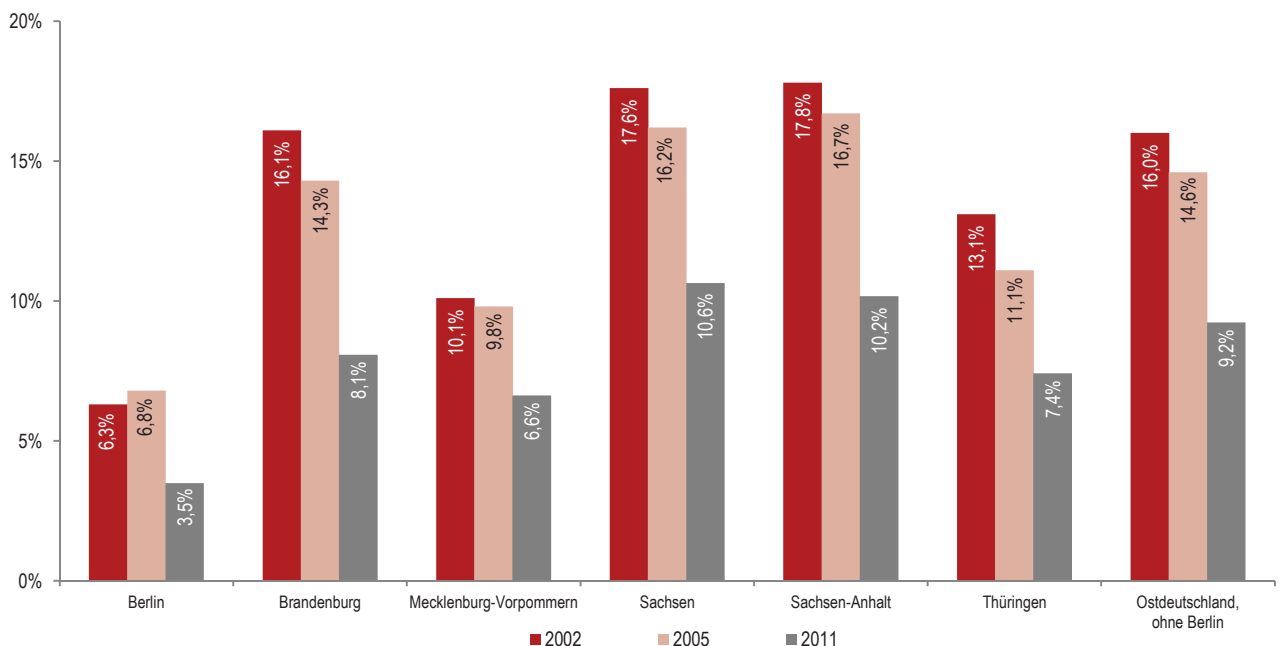
Mit Leerstandsniveaus von 3,7 % in westdeutschen gegenüber 9,2 % in ostdeutschen Programmkommunen<sup>215</sup> wird deutlich, dass im Stadtumbau West nur punktuell, bzw. auf bestimmte Regionen begrenzt, Mengeneffekte im Rückbau von Wohnraum erforderlich waren.

Unabhängig von unterschiedlichen Rückbauvolumina haben zwei Drittel der Fallstudienkommunen die in den Konzepten

<sup>214</sup> Für die vergleichende Analyse des Leerstands in den Ländern, den Kommunen und den Fallstudienstädten wurden je nach Tiefenschärfe und Verfügbarkeit unterschiedliche Datenquellen verwendet. Für die nicht am Programm beteiligten Kommunen wurden die flächendeckend vorliegenden Angaben des Zensus 2011 verwendet. Die Beschreibungen zu den ostdeutschen Fallstudienstädten enthielten Leerstandsangaben aus den ISEKs, die, sofern kein aktuellerer Wert aus den ISEKs vorlag, durch Zensuszahlen ergänzt wurden.

<sup>215</sup> Vgl. hierzu Kapitel 3.3 zum Leerstand in der Bundesrepublik auf Basis Zensus 2011.

**Abbildung 78: Entwicklung der Wohnungsleerstände in den Stadtumbaukommunen Ost und Berlin 2002, 2005 und 2011 nach Ländern**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BMVBS/BBR (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin, S. 203; Zensus 2011, eigene Berechnungen und Darstellungen.

gesetzten Rückbauziele nach eigenen Angaben erreicht. Lediglich zwei Fallstudien geben an, ihre Ziele nicht (in Gänze) umgesetzt zu haben.

Bei den erfolgreichen Kommunen wurden im Schnitt zwischen 70 % bis 80 % der seit Programmstart geplanten Abrisse realisiert. Sie erzielten damit eine Reduzierung der gesamtstädtischen Leerstandsquote (Bernburg, Brandenburg/Havel, Halle/Saale, Frankfurt/Oder, Nordhausen, Pasewalk, Schwerin, Wittstock/Dosse, Zwickau,) oder hielten (zum Beispiel Flöha) den Leerstand auf einem stabilen, niedrigen Ausgangsniveau.

Die ostdeutschen Fallstudien dokumentieren aber auch, dass sich nicht in allen Fördergebieten mit DDR-Siedlungsbeständen die anvisierten Erfolge (vollständig) einstellen (Görlitz: u.a. zu geringes Rückbautempo, Greiz: u.a. keine Einigung auf gemeinsame Ziele für Rückbaubereiche zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen, Brandenburg/Havel: u.a. kein strategisch gesteuerter Rückbau). Der Umbauprozess muss daher dort weiter fortgesetzt werden. Einige Fallstudien wie Ländermonitorings<sup>216</sup> weisen zudem darauf hin, dass der Leerstand im Altbau zwar zurückgegangen ist, jedoch nicht immer im gleichen Maße wie in den DDR-Wohnsiedlungen. Dies unterstreicht den Bedarf, begonnene Altbauförderungsstrategien zielgerichtet weiterzuführen und zu intensivieren.

#### *Stabilisierung von DDR-Wohnsiedlungen und gesamtstädtischen Strukturen*

In einigen Fallstudienstädten konnte der bisher vollzogene Rückbau dazu genutzt werden, das städtebauliche Erscheinungsbild der funktionsfähigen Siedlungskerne in den Siedlungen deutlich zu verbessern. Die zeitliche und teils räumliche Überlagerung städtebaulich und stadtstrukturell bedeutsamer Fördermaßen in unterschiedlichen Gebietstypen hat in manchen Kommunen eine Stabilisierung der Gesamtstadt bewirkt. Allerdings zeigten einige Fallbeispiele auch, dass die Strategien dort – Rückbau kombiniert mit Sanierungen und Aufwertungen – angesichts hoher gesamtstädtischer Leerstände und weiter erwarteter Nachfragerückgänge für die Innenentwicklung der Gesamtstadt kontraproduktiv waren.

Schon heute ist der Rückbau in den großen Wohnsiedlungen schwieriger geworden, denn viele Bestände, die unter städte-

baulichen und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten für einen Rückbau in Frage kämen, sind saniert. Auch sind die Leerstände disperser geworden, sodass ein aufwändiges Umzugsmanagement eingesetzt werden muss, wofür wiederum adäquate Umsetzwohnungen fehlen. Teilweise gelingt wegen nicht kooperationsbereiter, privater Eigentümer kein weiterer Rückbau. Dennoch steht die Stadtentwicklung vor der Herausforderung, den Rückbau weiter zu forcieren und zu konzentrieren, auch um perforierte städtebauliche Strukturen zu verhindern. Der Umbauprozess muss in zahlreichen Stadtumbaukommunen in jedem Falle weiter fortgesetzt werden.

#### *Zahlreiche Unternehmen der Wohnungswirtschaft stabilisiert*

Aktiv haben sich am Rückbau fast ausschließlich die großen Wohnungsunternehmen beteiligt, die zudem in erheblichem Umfang im Rahmen der Altschuldenhilfe entlastet wurden. Zumeist waren neben dem kommunalen Wohnungsunternehmen auch die großen Genossenschaften in den Siedlungen beteiligt.

Der sich fortsetzende Rückbau hat in den Beständen der organisierten Wohnungswirtschaft in den ostdeutschen Flächenländern die Wohnungsleerstände von 16,2 % im Jahr 2002 auf 9,1 % im Jahr 2013 schrumpfen lassen. Damit ist der durchschnittliche Leerstand unterhalb der Grenzwerte gesunken, die der GdW als bestandsgefährdend (15 %) oder entwicklungsbeeinträchtigend (10 %) bezeichnet.<sup>217</sup> Ende 2013 waren noch 167.689 Wohnungen in den Verbandsbeständen ungenutzt.<sup>218</sup>

Der Leerstandsabbau hat zudem zu einer fortschreitenden wirtschaftlichen Konsolidierung zahlreicher Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern beigetragen. Infolge der gesunkenen Wohnungsleerstände ist die Gefahr massenhafter Insolvenzen, die noch zu Beginn des Stadtumbaus drohten, abgewendet worden. Allerdings befinden sich Unternehmen in kleineren und mittelgroßen Städten strukturschwacher Regionen nach wie vor in einer schwierigen Lage.

Einen systematischen Überblick über den Beitrag der GdW-Unternehmen an der Verminderung des Leerstands hat der Bundesländer-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost gegeben.<sup>219</sup> Für die einzelnen

<sup>216</sup> Vgl. LBV (2015): Stadtumbau-Monitoring im Land Brandenburg, Berichtsjahr 2013, S. 21 und 47; vgl. Monitoring Stadtentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2014, S. 14.

<sup>217</sup> Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) hat Grenzwerte für eine kritische Höhe des Leerstands in den Wohnungsunternehmen festgelegt: Demnach kann ab einer Leerstandsquote von 10 % von einer Entwicklungsbeeinträchtigung und von 15 % von einer Bestandsgefährdung eines Unternehmens ausgegangen werden.

<sup>218</sup> GdW (2014): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2014/2015. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, S. 28.

<sup>219</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 43ff.

Abbildung 79: Rückbauaktivitäten, Fördervolumen und Leerstandsentwicklung in den ostdeutschen Fallstudienkommunen

Kommune	Anzahl der Abrisse in WE seit Programmstart 2002/2003	Erreichter Anteil an allen geplanten Abrissen	Anteil abgerissene WE am gesamten WE-Bestand in 2003	Verausgabtes Volumen der Bundesfinanzhilfen im Rückbau in Euro	Anteil an allen Bundesfinanzhilfen	Aktueller Leerstand	Anvisierte Ziele im Abbau von Leerstand erreicht?
<b>Berlin</b> Marzahn-Hellersdorf	4.200	n.n.	4,1 %	20.123.753	41,5 %	ca. 2,1 %	n.n.
<b>Bernburg</b> Sachsen-Anhalt	1.186	71 %	6,3 %	2.150.349	42,6 %	9,6 %	erreicht
<b>Brandenburg/Havel</b> Brandenburg	3.103	>50 %	6,7 %	6.270.510	46,3 %	12,3 %	tw. erreicht
<b>Flöha</b> Sachsen	382	88 %	6,4 %	633.113	12,8 %	11,0 %	erreicht
<b>Frankfurt/Oder</b> Brandenburg	8.930	86 %	21,9 %	15.700.925	62,6 %	9,3 %	erreicht
<b>Görlitz</b> Sachsen	3.060	47 %	7,7 %	5.467.490	37,2 %	19,7 %	nicht erreicht
<b>Greiz</b> Thüringen	1.259	n.n.	8,1 %	2.312.725	23,8 %	12,1 %	nicht erreicht
<b>Halberstadt</b> Sachsen-Anhalt	2.278	n.n.	10,1 %	4.388.894	58,4 %	14,5 %	erreicht
<b>Halle/Saale</b> Sachsen-Anhalt	13.876	74 %	9,2 %	22.864.791	60,1 %	10,5 %	erreicht
<b>Neustadt/Orla</b> Thüringen	205	n.n.	4,2 %	478.467	15,4 %	11,1 %	n.n.
<b>Nordhausen</b> Thüringen	1.631	n.n.	7,1 %	1.773.000	22,5 %	3,6 %	erreicht
<b>Pasewalk</b> Mecklenburg-Vorpommern	274	75 %	4,7 %	468.374	9,5 %	7,3 %	erreicht
<b>Schwerin</b> Mecklenburg-Vorpommern	4.874	152 %	8,1 %	7.923.411	41,4 %	10,1 %	erreicht
<b>Wittstock/Dosse</b> Brandenburg	696	63 %	8,4 %	1.196.655	20,4 %	7,3 %	erreicht
<b>Zwickau</b> Sachsen	8.611	ca. 80 %	13,6 %	10.835.404	49,9 %	11,2 %	erreicht
<b>Summe</b>	<b>54.565</b>			<b>102.587.861</b>	<b>44,7 %</b>		

Quelle: Evaluierung Stadtbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien Stadtbau Ost.

Bundesländer können folgende Ergebnisse dargestellt werden:

- In Brandenburg wurde der Rückbau fast vollständig durch Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften durchgeführt.
- In Mecklenburg-Vorpommern wurden rund 80 % aller Abrisse von der organisierten Wohnungswirtschaft getätigt.
- In Sachsen konzentrierten sich ca. 85 % der Rückbauten auf Bestände der organisierten Wohnungswirtschaft (Zeitraum 2003 bis 2007). Der Wohnungsleerstand in den Unternehmen verminderte sich dadurch von 19,2 % in 2002 auf 11,2 % in 2010.
- In Sachsen-Anhalt wurden immerhin 94 % der Wohnungsabriss von den Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften vorgenommen.

- In Thüringen erfolgten die Abrisse ebenfalls überwiegend durch die organisierte Wohnungswirtschaft. Dadurch reduzierte sich der Wohnungsleerstand in den Programmkommunen von 16,8 % im Jahr 2001 auf 9,7 % im Jahr 2011.

Für die Zukunft besteht die Gefahr wieder wachsender Leerstände in den strukturschwachen, besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen Ostdeutschlands. So verzeichnen 31 % der im GdW organisierten Wohnungsunternehmen wieder steigende Leerstände.<sup>220</sup> Bei 6 % der Unternehmen ist der Leerstand von 2006 bis 2013 sogar um 5 Prozentpunkte gestiegen. Es betrifft vor allem strukturschwache Regionen im östlichen (Grenzregionen) und westlichen Brandenburg, im südlichen Sachsen sowie in weiten Teilen Sachsen-Anhalts.

<sup>220</sup> GdW (2014): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2014/2015. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, S. 28.

### *Rückbau im Stadtumbau West nur punktuell erfolgt und erforderlich*

Im Stadtumbau West fokussierte sich der Rückbau erfolgreich und überwiegend auf Einzelobjekte in Gebieten mit besonderen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Problemlagen. So wurde der Rückbau von einzelnen Mehrfamilienhäusern (Flensburg) bis zu kleineren Siedlungen (Husum Hockersbüll, 300 WE), die sich im Eigentum institutioneller und kooperierender Eigentümer befanden, zielgerichtet vollzogen. Dies geschah vorzugsweise, um neue Wohnqualitäten im Neubau realisieren zu können und damit städtebauliche Missstände und kleinräumige Leerstandskonzentrationen zu beseitigen. Auch gelang mitunter der Abriss von einzelnen Problemimmobilien (Bottrop). Der punktuelle Rückbau entsprach damit dem Handlungsbedarf in den meisten westdeutschen Programmkommunen.<sup>221</sup> Die Fallstudie Altena steht demgegenüber für den eher geringen Anteil westdeutscher Kommunen mit sehr hohem gesamtstädtischen Wohnungsleerstand (11 %, Zensus 2011) und hoher Leerstandsrate im Fördergebiet (23 %). Die Vorhaben sind allerdings noch nicht durchgängig umgesetzt, sodass noch aussteht, welche Wirkungen erreicht werden konnten. Anzunehmen ist, dass die Befunde aus den ostdeutschen Programmkommunen auch auf westdeutsche Kommunen mit dispersen und hohen Wohnungsleerständen übertragbar sind.

### Strategien, Ergebnisse und Wirkungen in der Rückführung städtischer Infrastruktur

Die Notwendigkeit zur Rückführung städtischer Infrastruktur ist eine Folge von Einwohnerverlusten, Unterauslastung und Funktionsverlusten durch Leerstand. Häufig folgt dem Wohnungsrückbau auch die Rückführung nicht mehr benötigter gemeinbedarfsorientierter und technischer Infrastrukturen, was vor allem in den ostdeutschen Ländern besonderen Stellenwert hatte, sodass dafür auch ein eigener Programmbereich aufgelegt wurde.

#### *Stadtumbau Ost*

Der Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur im Stadtumbau Ost wurde für ein breites Maßnahmenspektrum genutzt, das nicht nur den Rückbau, sondern mitunter auch Umbau-/Umnutzungsmaßnahmen beinhaltete. Hierbei wurden in den betreffenden Stadtumbaukommunen folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Abriss von Einrichtungen der sozialen und bildungsbezogenen Infrastruktur in DDR-Wohnsiedlungen bzw. randstädtischen Fördergebieten (Schwerin, Zwickau),
- Umnutzung sozialer und bildungsbezogener Infrastrukturen (Berlin Marzahn-Hellersdorf, Brandenburg/Havel, Frankfurt/Oder, Nordhausen),
- Rückbau und Anpassung von Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur,
- Rückbau technischer Infrastrukturen (Görlitz, Halberstadt, Zwickau).

Aktivitäten in der Rückführung von Gemeinbedarfseinrichtungen:

Stark rückläufige Bevölkerungszahlen und stark gealterte Bevölkerung machten vielerorts Einrichtungen der Bildungs- und Jugendinfrastruktur überflüssig, während die Bedarfe in der Altenhilfe und -pflege wuchsen. Im Zuge des flächenhaften Rückbaus in Großsiedlungen oder Teilbereichen der Siedlungen war es häufig nötig geworden, dauerhaft nicht mehr genutzte Schulen, Kindertagesstätten, Sporthallen, Jugendclubs und Mensagebäude zurückzubauen. Der Umfang dessen, was innerhalb des Stadtumbauprogramms Ost umgenutzt und auch abgerissen wurde, ist erheblich, wie die nachfolgenden nicht ganz vollständigen Angaben belegen:

- In 42 Programmkommunen in Thüringen wurden insgesamt 16 Schulgebäude und 18 Kindertagesstätten und eine Turnhalle rückgebaut, davon 11 Vorhaben mit Mitteln aus dem Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur. 38 weitere Gebäude wurde umgenutzt, darunter 12 Kitas.<sup>222</sup>
- In Mecklenburg-Vorpommern wurden bis Ende 2014 insgesamt 30 Schulen, 18 Kitas, 3 Turnhallen und 16 sonstige Einrichtungen abgerissen, davon 9 Schulen, 3 Kitas, eine Turnhalle und neun sonstige Einrichtungen mit Mitteln aus dem Bereich Rückführung städtischer Infrastruktur.<sup>223</sup>
- In Berlin, wo es eine Sonderregelung zum Bereich Rückbau gab, wurden von 2002 bis 2006 in den Großsiedlungen in Berlin-Marzahn und Lichtenberg insgesamt 169 Infrastrukturgebäude zurückgebaut, darunter u.a. 37 Schulen, 44 Kitas und 4 Turnhallen in Berlin-Marzahn.<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Vgl. hierzu Kapitel 3: rund zwei Drittel der westdeutschen Programmkommunen weisen einen nur geringen bis durchschnittlichen Leerstand von max. 5 % auf.

<sup>222</sup> Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2015): Monitoringbericht der Begleitforschung 2013, S. 95ff.

<sup>223</sup> Daten des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>224</sup> Daten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin.



Auch die Auswertung der Maßnahmen in den Fallstudienkommunen zeigt, dass dem Rückbau und der Anpassung un- oder untergenutzter sozialer Einrichtungen bei den meisten Programmstädten (80 %) die höchste Relevanz in dem Programmbereich zukommt.

Aktivitäten in der Rückführung technischer Infrastrukturen:

Die Rückführung der technischen Infrastruktur umfasst Um- und Neuverlegungen, Kompletrückbau oder „Liegenlassen“. Welche der drei Strategien gewählt wurde, richtete sich danach,

- ob damit die Funktionsfähigkeit städtischer Ver- und Entsorgungnetze insgesamt erhalten werden konnte und
- ob bereits eine konkrete Nachnutzungsperspektive für die Fläche existierte.

Das „Liegenlassen“ erfolgte vor allem dort, wo keine konkrete Nachnutzungsperspektive für die durch Rückbau entstandene Fläche bestand. Trotzdem mussten auch dann die Funktionsfähigkeit des verbleibenden Leitungsnetzes gewährleistet, die Leitungswege außer Betrieb genommen und Transformatorstationen zurückgebaut werden. Der Umfang der dafür notwendigen Aufwendungen war vergleichsweise begrenzt.

Auch bei punktuelltem Rückbau in einer Großsiedlung blieb der Umfang der Rückführungsmaßnahmen gering. Hierzu zählten beispielsweise die Umverlegung von Heiztrassen, der Rückbau einer Parkplatfläche oder der Rückbau einer Trafostation. Da der Leitungsbestand in DDR-Wohnsiedlungen mitunter in Leitungsgängen der Kellergeschosse von Wohngebäuden verläuft, mussten Leitungen im Zuge des Rückbaus der Wohnungen verlegt werden (z.B. wurden in der Fallstudie Halle-Neustadt die neuen Trinkwasserleitungen außerhalb der Gebäude geführt).

Komplexer gestalteten sich die Maßnahmen bei umfangreicheren Abrissen großer Teile ganzer Siedlungen, vor allem dann, wenn sie einer konkreten Nachnutzung Platz machen sollten. Im Rahmen des flächenhaften Rückbaus bestanden Handlungserfordernisse hinsichtlich der Rückführung technischer Einrichtungen wie Fernwärmetrassen und Übergabestationen. Auch der Abriss der Wege und Straßen stellt mitunter Herausforderungen dar, da die dort verbauten Materialien in Einzelfällen stark umweltbelastend waren (Frank-

furt/Oder, Halberstadt, Zwickau). Seltener wurde die Anpassung bzw. Rückführung von Wasser- und Abwasserleitungen in den Fallstudienkommunen thematisiert. In einzelnen Städten, in denen in großem Umfang Wohnungsrückbau betrieben wurde bzw. wird, stehen noch weitere Systemanpassungen im Bereich Leitungen und Netze (Halle/Saale) an.

In einigen ostdeutschen Programmgebieten erfolgte die Förderung der Rückführung technischer Infrastrukturen auch in anderen Programmbereichen, so zum Beispiel im Programmbereich Rückbau, wobei die Rückführung von Gehwegen, Parkplätzen und teilweise auch Versorgungsleitungen durchaus direkt durch die Eigentümer vorgenommen wurden (Greiz). Auch wurde in Einzelfällen das noch bis vor wenigen Jahren existierende KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm genutzt, um – im Rahmen der förderfähigen Herrichtung von Grundstücken zur Wiedernutzung – die nach einem erfolgtem Rückbau verbliebenen technischen Infrastrukturen zurückzuführen. Somit können die erfolgten Maßnahmen in der Rückführung der technischen Infrastrukturen nicht immer eindeutig dem Programm Stadtumbau Ost zugeordnet werden.

Maßnahmen zum Rückbau technischer, meist leitungsgebundener Infrastruktur erlangen vor allem bei erheblichen Nachfragerückgängen stärkeres Gewicht, hängen aber auch von der jeweiligen Siedlungsstruktur ab. Bereits die Evaluierung zum Programm Stadtumbau Ost aus dem Jahr 2008 wies darauf hin, dass die Erfordernisse in der Anpassung der technischen Infrastruktur angesichts der deutlich rückläufigen Auslastung der Versorgungsnetze zunehmend erkannt und bei vier von fünf Kommunen als dringendes Problem angesehen wurde.<sup>225</sup> Allerdings zeigte sich in den damaligen Fallstudienstädten, dass Anpassungsmaßnahmen gegenüber anderen Zielsetzungen keine besondere Dringlichkeit aufwiesen. Auch die vorliegenden Fallstudien scheinen diesen Befund zu erhärten.

Die Informationen aus dem E-Monitoring zum Programm Stadtumbau Ost enthalten für den aktuellen Förderzeitraum 2013 Informationen über realisierte Rückbaumaßnahmen. Demnach wurden in jeweils rund 7 % aller Fördergebiete ein Rückbau sozialer Infrastruktur und/oder technischer Infrastruktur betrieben. Dies steht nicht im Widerspruch zu den vorangegangenen Aussa-

<sup>225</sup> Vgl. BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 277.

gen, weil eine Vielzahl von Infrastrukturanpassungen, vor allem Abrisse, bis 2011 vollzogen war.

#### Stadtumbau West

In den meisten westdeutschen Programmkommunen bleibt aufgrund der günstigeren Bevölkerungsentwicklung eine Perspektive auf eine Nachnutzung nicht mehr benötigter Infrastrukturen bestehen, sodass weniger abgerissen, als für andere, meist gemeinbedarfsorientierte Zwecke umgenutzt und umgebaut wird.

Der Bedarf an Rückführung technischer Infrastrukturen ist im Stadtumbau West aufgrund geringeren Gebäuderückbaus wesentlich weniger ausgeprägt als im Stadtumbau Ost. Wie auch die Fallstudien dokumentieren, überwiegen kleinere Teilrückbauten im Zuge der Neuordnung von Erschließungswegen und Straßen (Flensburg) oder bei nicht mehr benötigten Infrastrukturen (ehemalige Straßenbahnwendeschleife in Bremen-Huckelriede, Unterführung ZOB in Bottrop-Innenstadt). Für diese Maßnahmen werden mitunter ande-

Abbildung 80: Rückführung städtischer Infrastruktur im Stadtumbau Ost (Auswertung der Fallstudien)

Aktivitäten ----- Fallstudie	Rückbau sozialer Infrastruktur	Rückbau/Anpassung gewerblicher Nichtwohngebäude*	Rückbau technischer und leitungsgebundener Infrastruktur	Anpassung sozialer Infrastruktur	Liegenlassen technischer und leitungsgebundener Infrastruktur	$\Delta$ = Maßnahmen in Umsetzung $O$ = Maßnahmen in Planung $\emptyset$ = keine Maßnahmen ----- Bemerkungen
<b>Marzahn-Hellersdorf</b> Berlin	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	Rückbau von über 20 sozialen Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Kitas)
<b>Bernburg</b> Sachsen-Anhalt	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	technische Infrastruktur da, wo nötig, von Versorgern selbst rückgebaut
<b>Brandenburg/Havel</b> Brandenburg	$\Delta$	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	Abriss von Freizeitzentrum und Schulen, Umlegung leitungsgebundener Infrastruktur
<b>Flöha</b> Sachsen	$\emptyset$	$\emptyset$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	Umverlegung Heiztrasse, Rückbau Fernwärmeleitung, Teilrückbau Parkplatz
<b>Frankfurt/Oder</b> Brandenburg	$\Delta$	$O$	$\Delta$	$\Delta$	$\Delta$	Rückbau, tw. Umnutzung von zu Wohnkomplex zugehöriger sozialer Infrastruktur (Schule/Kita/Turnhalle), Anpassung und Rückbau technischer Infrastrukturen
<b>Görlitz</b> Sachsen	$\emptyset$	$\emptyset$	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	Rückbau technischer und Anpassung sozialer Infrastruktur
<b>Greiz</b> Thüringen	$O$	$\emptyset$	$O$	$\emptyset$	$\emptyset$	Erfordernis der Rückführung sozialer Infrastruktur und überdimensionierter Straßen und Erschließungsanlagen
<b>Halberstadt</b> Sachsen-Anhalt	$\emptyset$	$\emptyset$	$\Delta$	$\emptyset$	$O$	Verlegung von Fernwärme-, Wasser- und Abwasserleitungen
<b>Halle/Saale</b> Sachsen-Anhalt	$\Delta$	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	Umlegungen von Leitungen aus Kellergängen, Rückbau von Trafostationen; Abriss von Schulen, Kitas, Gaststätten, Freizeiteinrichtungen
<b>Neustadt/Orla</b> Thüringen	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	Rückbau Schule, Turnhalle, Außensportanlage, Kaufhalle
<b>Nordhausen</b> Thüringen	$\emptyset$	$\Delta$	$\emptyset$	$\Delta$	$\emptyset$	Umbau früherer Kita zu multifunktionaler Kindereinrichtung und Stadtteiltreffpunkt; Umnutzung ehemaliger Kaufhalle
<b>Pasewalk</b> Mecklenburg-Vorpommern	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	Rückbau Kitas, Anpassung technischer Infrastruktur wird von Versorger finanziert
<b>Schwerin</b> Mecklenburg-Vorpommern	$\Delta$	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	Rückbau von 7 Schulgebäuden, Kitas, Mensa und Jugendclub im Rahmen des flächenhaften Rückbaus, Abriss ehemaliger Poliklinik und leitungsgebundener Infrastruktur
<b>Wittstock/Dosse</b> Brandenburg	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	$\emptyset$	Rückbau sozialer Infrastruktur, Nachnutzung bedeutender Leerstandsobjekte für öffentliche Funktionen
<b>Zwickau</b> Sachsen	$\Delta$	$\Delta$	$\Delta$	$\emptyset$	$\emptyset$	Rückführung von technischer Infrastruktur, Bildungseinrichtungen, Kaufhalle/Post sowie Straßen und Wege im Rahmen des flächenhaften Rückbaus
<b>Kommunen mit Maßnahmen in Umsetzung oder Planung – Gesamt</b>	10	8	9	3	2	

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien. \*Anmerkung: hierzu gehört auch die Versorgungsinfrastruktur wie Kaufhallen, Einkaufszentrum, Hallenbad usw.

re Finanzierungsquellen hinzugezogen und in eine Stadtumbaustategie eingebettet. Nicht mehr genutzte Gemeinbedarfseinrichtungen werden eher um- als rückgebaut (Ausnahme: Rückbau Hallenbad in Bottrop).

#### *Nachnutzung von durch Rückbau frei gewordenen Flächen*

Vor allem in den Gebieten des Stadtumbaus Ost entstanden durch den Rückbau Flächen, für die es geeignete Nach- oder Zwischennutzungen zu entwickeln galt. Je nach Lage und Größe wurden diese Flächen vor allem in den randstädtischen Großsiedlungen genutzt, um neue Wegebeziehungen zu schaffen oder vorhandene besser miteinander zu verbinden sowie das vorhandene Angebot an Spiel-, Sport- und Erholungsmöglichkeiten zielgerichtet aufzuwerten oder neue zu schaffen. Zentral gelegen, wurden diese Flächen als neue Begegnungsräume oder als Quartiersplätze qualifiziert. Oder aber sie wurden für den punktuellen Neubau von Bürogebäuden oder dringend benötigter Infrastruktureinrichtungen vor allem für ältere Menschen genutzt. In Einzelfällen wurden auch großflächige Nutzungen realisiert, so etwa für den Stadionbau in Zwickau-Eckersbach. Die qualitätsvolle Nachnutzung der Rückbaufläche entlang der Bedarfslagen im Quartier hat vielfach einen wichtigen Beitrag zur Anpassung und Revitalisierung von Wohnsiedlungen und Wohnquartieren geleistet und die Wohnqualität für die dort lebende Bevölkerung erhöht.

In den westdeutschen Fördergebieten wurden die entstandenen Freiflächen, dort wo Rückbau stattfand, vorwiegend für Wohnungsneubau, aber auch für die Schaffung kleinerer Grünflächen oder Nahversorgungsangebote genutzt (Bremen, Flensburg, Husum). Durch die Ersatz- bzw. Neubauten wurde den sich wandelnden Wohnbedürfnissen und Infrastrukturbedarfen in den Wohnsiedlungen und -quartieren sowie sich verändernden Anforderungen an die Arbeitswelt Rechnung getragen. Die Wohnungen verbreitern in der Regel das Spektrum an Wohnungsgrößen und Ausstattungsmerkmalen, etwa im Hinblick auf die Barrierefreiheit. Damit gelingt es, neue Bevölkerungsgruppen für einen Zuzug zu gewinnen und die soziale Stabilisierung zu unterstützen. Die Neubauten entsprechen zudem heutigen energetischen Standards und dienen somit dem Klimaschutz. Hervorzuheben ist, dass der Neubau mitunter

auch mit Konzepten und Programmen zur energetischen Quartierssanierung verknüpft wird, um klimaneutrale und energieeffiziente Ersatzbauten zu schaffen und zu fördern (Bottrop, Dortmund, Flensburg, Husum).

#### **Zwischenfazit**

- Die Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen hat einen hohen Stellenwert in beiden Stadtumbauprogrammen. Ihre Zukunftsfähigkeit hängt im entscheidenden Maße von der Anpassung ihrer baulichen Strukturen an sich verändernde demografische wie wirtschaftsstrukturelle Rahmenbedingungen ab.
- Im Stadtumbau Ost liegt ein Schwerpunkt, bedingt durch die Notwendigkeit des Rückbaus von leerstehenden Wohnungen zur Konsolidierung der Wohnquartiere, auf den großen, häufig peripher gelegenen Wohnsiedlungen der 1970er und 1980er Baujahre. In einem durch Schrumpfung geprägten Marktumfeld boten sie zumeist Potenziale für einen gesteuerten Rückbau der Städte in der Peripherie bei gleichzeitiger Stärkung innerstädtischer Standorte. Die dort agierenden kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften ließen sich zudem besser in gesamtstädtische Strategien einbinden als eine kleinteilige Eigentümerstruktur.
- In den westdeutschen Ländern sind die jüngeren Großsiedlungen bisher nur begrenzt im Stadtumbau angekommen, wengleich auch sie eine wichtige Teilgruppe sind. Der Rückbau beschränkt sich – von Ausnahmen wie Bremen Osterholz-Tenever abgesehen – zumeist auf den Abriss einzelner problembeladener Häuser, um vor allem städtebauliche Missstände in einem leicht schrumpfenden Marktumfeld beseitigen zu können.
- Die Strategien zur Aufwertung der großen Siedlungen mit ihren homogenen Beständen aus den 1960er und 1970er Jahren in Westdeutschland und den 1970er bis 1990er Jahren in Ostdeutschland ähneln sich jedoch. Sofern kein Komplettabriss vorgenommen wird, ist der Teilrückbau häufig mit einer Aufwertung des Wohnumfeldes, der sozialen Infrastrukturen und der öffentlichen Räume in den verbleibenden Bereichen verbunden, um die Siedlungen damit nachhaltig zu stabilisieren.

- Ausgangspunkt für Aufwertungen im Altbaubestand sind häufig Funktionsverluste aufgrund von nicht mehr zeitgemäßen Nutzungs- und Angebotsstrukturen, die Leerstände, Defizite im Wohnumfeld und bei der Infrastruktur sowie soziale Probleme hervorrufen. Umfangreiche und weitgehende Sanierungsdefizite in ostdeutschen Altbaubeständen weisen – anders als bei westdeutschen Beständen und trotz des Programmbereichs „Sanierung und Sicherung von Altbauten“ – noch immer auf einen hohen und flächendeckenden Modernisierungsbedarf hin.
- Der Umgang mit „Schrott- oder Problemimmobilien“ stellt eine besondere Herausforderung im Stadtumbau Ost wie West dar, da diese Immobilien eine zukunftsfähige Entwicklung ihres städtebaulichen Umfeldes nachhaltig beeinträchtigen oder gar verhindern können. Unterschiede bestehen jedoch hinsichtlich ihrer Verbreitung wie auch in den Handlungsansätzen.
- Allerdings gibt es auch Ähnlichkeiten in den Herausforderungen von Altbauquartieren in Ost und West. Als innerstädtische Wohnstandorte mit unvorteilhaften Standortbedingungen partizipieren sie nicht in gleichem Maße wie andere innerstädtische oder innenstadtnahe Quartiere von der Beliebtheit für urban orientierte Zielgruppen. Dagegen zeigen die im Stadtumbau aufgewerteten Quartiere mit sanierten Altbauten und einem gestaltetem Wohnumfeld, dass diese Quartiere auch Zuzüge verbuchen können. Funktionsverluste bei Wohnraum, Geschäftsnutzungen und Gewerbe sollen in diesen Quartieren daher durch private Investitionen anregende und ergänzende Maßnahmen im öffentlichen Raum, im privaten Wohnumfeld und in der öffentlichen Infrastruktur abgemildert oder behoben werden.
- Ost- wie westdeutsche Quartiere können aufgrund unzeitgemäßer Wohnsubstanz, die zwar Einkommensschwächeren preiswerte Versorgungsmöglichkeiten bietet, aber für andere Nachfragegruppen unattraktiv geworden ist, einseitige Belegungsstrukturen und Stigmatisierungen zeigen. Für ihre Weiterentwicklung sind daher integrierte Herangehensweisen notwendig, indem baulich-städtebauliche mit sozial integrativen und Bewohner aktivierenden Maßnahmen zu einem ganzheitlichen Vorgehen verknüpft werden. Dabei wird, wenn dies erforderlich und möglich ist, auch eine Kombination geeigneter Förderprogramme angestrebt.
- Eine weitere Gemeinsamkeit zeigt sich darin, dass für die Qualifizierung von Altbauquartieren häufig die starken wohnungswirtschaftlichen Partner fehlen. Die Herausforderung besteht in der Aktivierung und Einbindung einer vielfältigen und kleinteiligen Eigentümerstruktur, die den Aufbau von Organisationsstrukturen für deren Aktivierung und Einbindung erfordert.
- Funktionsverluste und städtebauliche Defizite, die durch Wohnungsleerstand hervorgerufen werden, sind in Ostdeutschland, abgesehen von den meisten Groß- und wenigen Mittelstädten, ein flächendeckendes Problem. Zwischen Ost und West bestehen sowohl im Verbreitungsgrad als auch in der Problemintensität doch gravierende Unterschiede. Von dieser Ungleichheit abgesehen ist festzuhalten, dass mittlerweile auch Kommunen besonders strukturschwacher Regionen im Westen ähnliche Problemlagen und -intensitäten aufweisen, die sich in eher sozial instabilen Quartieren konzentrieren.
- Flächenhafte Schrumpfungsprozesse und vielfach alarmierende Wohnungsleerstandsquoten machten in Ostdeutschland erhebliche Mengeneffekte im Rückbau erforderlich, die im Rahmen der Programmförderung auch erzielt wurden. Insgesamt wurden bis Ende 2014 mehr als 300.000 Wohnungen im Stadtumbau Ost, flankiert durch Landesprogramme, zurückgebaut. Die Programmbereiche „Rückbau“ sowie „Rückführung städtischer Infrastrukturen“ leisteten hierbei einen entscheidenden Beitrag zum Abbau von Funktionsverlusten in Wohngebäuden und städtischen Infrastrukturen, vornehmlich in den DDR-Wohnsiedlungen. Da der ostdeutsche Wohnungsbestand durch einen hohen Anteil institutioneller Wohnungseigentümer geprägt ist, bestanden in den Fördergebieten – abgesehen von neuen Eigentümern, die im Rahmen der Privatisierung hinzukamen – vorteilhafte Ausgangsvoraussetzungen, um Schrumpfungsprozesse und insbesondere den Rückbau gemeinsam aktiv zu gestalten. Damit konnte die Leerstandsquote in den ostdeutschen Programmkommunen spürbar reduziert werden. In den ostdeutschen Unternehmen

des GdW verringerte sich der Leerstand von rund 16 % im Jahr 2002 auf 9 % im Jahr 2013. Die bisher erzielten Erfolge bei der Verringerung des Leerstandes dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Situation vieler Regionen in Ostdeutschland wieder eine Zunahme leerstehender Wohnungen zu beobachten ist, die sich auch in Zukunft fortsetzen wird und durch die sich weiterer Rückbaubedarf abzeichnet.

- Von erheblicher Bedeutung beim Leerstandsabbau war die gleichzeitig mögliche Entlastung nach § 6a AHG, die bei über 80 % der Abrisse von Wohnungsunternehmen genutzt werden konnte und die ein wichtiges Anreizinstrument für Wohnungsunternehmen darstellte, sich am Rückbau zu beteiligen. Der Wegfall dieser Möglichkeit ist eine wesentliche Ursache dafür, dass sich die Zahl zurückgebauter Wohnungen verringert hat. Der Leerstandsabbau hat zudem zu einer fortschreitenden wirtschaftlichen Stabilisierung der Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern beigetragen. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Wohnungsunternehmen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Situation in den letzten Jahren u.a. durch günstige Finanzierungsbedingungen auf den Kapitalmärkten spürbar verbessert hat. Insgesamt erweist sich die organisierte Wohnungswirtschaft als zuverlässiger Partner innerhalb nachhaltiger Kooperationen im Stadtumbau. Ihre Einbindung in den Stadtumbauprozess – bereits beginnend mit der gemeinsamen Erarbeitung von städtebaulichen Entwicklungs- und Rückbaukonzepten – war ein entscheidendes Erfolgskriterium für die Umsetzung der Stadtumbauziele.
- In den westdeutschen Programmkommunen war in der Regel nur ein punktueller Rückbau erforderlich, der in den überwiegenden Fällen auch umgesetzt werden konnte. Eine große Herausforderung im Stadtumbau in Ost und West ist der Leerstandsabbau in den altbaugeprägten Wohnquartieren. Instandsetzung und Sanierung unzureichender Altbausubstanz, begleitet durch Aufwertungen im Wohnumfeld, bleibt daher in beiden Programmen die Hauptstrategie, weiteren Funktionsverlusten vorzubeugen und innerstädtische Wohnlagen zu stärken.
- Da der Wohnungsrückbau im Stadtumbau West vorzugsweise der Schaffung neuer Wohn- und städtebaulicher Qualitäten diene, wurden die durch Rückbau frei gewordenen Flächen für Funktionsstärkungen und städtebauliche Aufwertungen genutzt, z.B. für ergänzende Infrastruktureinrichtungen und Wohngebäude mit neuen Qualitäten. Vielfach gelang es, neue Bevölkerungsgruppen anzusprechen und damit die soziale Stabilisierung zu unterstützen. Im Stadtumbau Ost erfolgte aufgrund des Umfangs der durch Rückbau frei gewordenen Flächen überwiegend eine Wiedernutzung als Grünflächen, teilweise eingebunden in Strategien der Aufwertung als „durchgrünte Wohnquartiere“.
- Die Kombination von Rückbau und gezielter Aufwertung trug maßgeblich zu einem Abbau städtebaulicher Problemlagen in den großen Wohnsiedlungen und in anderen, gemischt genutzten Wohnquartieren bei, steigerte die städtebauliche Attraktivität und schuf neue Wohn- und Lebensqualitäten. Der integrative Handlungsansatz hat sich somit als zielführend erwiesen. Der Rückbau wie auch die städtebauliche Neuordnung sind jedoch noch nicht in allen Siedlungen abgeschlossen.
- Um die Innenentwicklung zu stärken, war die Strategie einer geordneten Schrumpfung von „außen nach innen“ – mit Unterstützung durch die Rückbauförderung – die Leitstrategie für den Rückbau von Wohnungen und städtischer Infrastruktur im Stadtumbau Ost. Die damit verbundene Leerstandsreduzierung vornehmlich an den Siedlungsrändern der Städte war neben der Altbausanierung eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche, gezielte Aufwertungsimpulse in den innerstädtischen und innenstadtnahen Wohnquartieren.



## 5.4 Stadtumbau auf Brachen

Revitalisierung und Nachnutzung brachgefallener Flächen als Folge des wirtschaftsstrukturellen Wandels bzw. der Aufgabe militärischer Standorte und des Abzuges alliierter Truppen aus Deutschland sind eine Herausforderung für Städte und Gemeinden in Ost und West.

### Ausgangssituation und Problemlagen

#### Ursachen für die Entstehung von Brachen

Durch die Deindustrialisierung sowie die wirtschaftliche Globalisierung erfuhren viele traditionelle Industriestandorte einen ökonomischen Niedergang, der mit Betriebsstilllegungen, Umstrukturierungen oder Verlagerungen von Unternehmen einhergeht. Schon seit den 1970er Jahren vollzog sich in Westdeutschland ein dynamischer Umstrukturierungsprozess. Zu beobachten war ein genereller Bedeutungsverlust von Schwerindustrie, Bergbau und Schiffbau besonders in monostrukturell geprägten Regionen wie dem Saarland, dem Ruhrgebiet und in Bremen/Bremerhaven. Nach den gesellschaftlichen Systemveränderungen in Osteuropa erfasste er zunehmend auch Regionen in ehemaligen Grenzgebieten in Bayern oder Hessen. Hier fielen nicht nur besondere wirtschaftliche Förderungen weg, sondern der Strukturwandel erreichte dort vor allem die Porzellan- und Textilindustrie.<sup>226</sup>

Besonders betroffen waren auch die Städte und Gemeinden im Osten Deutschlands, wo nach der Wiedervereinigung zeitgleich ein alle Länder erfassender tiefgreifender wirtschaftlicher Strukturwandel eingesetzt hatte. Er traf die industriellen Kerne besonders hart und hatte vor allem in den Städten, die infolge von Industrieansiedlungen große Stadterweiterungen erfuhren, zu industriellen Brachen in erheblichen Größenordnungen geführt. Aber auch an vielen kleineren Standorten wurde die Produktion vor allem von Konsumgütern und in der Leichtindustrie eingestellt, was inmitten zahlreicher ostdeutscher Städte ungenutzte und nach und nach brachfallende Standorte und Gebäude hinterließ.

Die sich seit den 1990er Jahren grundlegend verändernden politischen Rahmenbedingungen stellten auch neue Weichen in der Militärpolitik und führten zu zahlreichen Militärkonversionen. Die alliierten Truppen zogen sukzessive aus Westdeutschland

ab, die sowjetischen Streitkräfte verließen Ostdeutschland, Standorte der Nationalen Volksarmee (NVA) wurden geschlossen. Die Reformen der Bundeswehr führten in den letzten Jahren in der gesamten Bundesrepublik darüber hinaus zu weiteren Verlagerungen, Verkleinerungen und Schließungen von Standorten.

Mit der Bahnreform sowie dem Zusammenbruch des Güterverkehrs in Ostdeutschland und in den Montanregionen entstanden vielerorts nicht mehr benötigte Bahnanlagen und -gebäude.

Dieser anhaltende Strukturwandel und die demografische Entwicklung stehen oft in enger Wechselwirkung. Aufgegebene Industrie- und Gewerbestandorte schwächen die Wirtschaftskraft der Städte und Gemeinden, führen zu meist erheblichen Arbeitsplatzverlusten und verstärken Abwanderungstendenzen, vor allem dort, wo die Wirtschaftsstruktur der Gemeinden oder Regionen ohnehin schon geschwächt ist. Der dadurch ausgelöste massive Wohnungsleerstand, vor allem im Osten Deutschlands, und die folgenden teils umfangreichen Abrisse von Wohngebäuden und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in zahlreichen Quartieren haben ihrerseits viele neue Brachflächen erzeugt.

#### Brachenrevitalisierung als Thema der Stadtentwicklung

All diese Entwicklungen erzeugten städtebauliche Missstände, führten zu erheblichen Funktionsverlusten und beeinflussten je nach Lage und Größe so auch das Image und die Attraktivität der betroffenen Städte und Gemeinden. Sie ergaben einen wachsenden Handlungsbedarf, dem die betroffenen Kommunen oft aus eigener finanzieller und personeller Kraft nicht gewachsen waren. Deswegen benötigten sie Unterstützung durch Bund, Länder und EU und sind darauf auch nach wie vor angewiesen, da bei weitem noch nicht alle Hinterlassenschaften des Strukturwandels in den Kommunen beseitigt sind und außerdem vielerorts weitere neu entstehen. Dabei ist die Revitalisierung von Brachflächen kein neues Thema in der Stadtentwicklung.

Aktuell sind es innerhalb der Bund-Länder-Städtebauförderung die Stadtumbauprogramme, die es den Kommunen ermöglichen, sich diesen Problemlagen aktiv zuzuwenden, und dafür entsprechende Finanzhilfen bereitzustellen. So können „die

<sup>226</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms.

Fördermittel des Stadtumbaus insbesondere (auch) eingesetzt werden für: ...die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen.<sup>227</sup>

Wie groß die Probleme mit Brachflächen aller Art und der daraus resultierende Handlungsdruck sind, zeigen Ergebnisse von Befragungen unter den Stadtumbaukommunen in Ost und West:

- Mehr als jede zweite ostdeutsche Programmkommune hatte bereits 2007 darauf verwiesen, dass es die Brachen sind, die sie – neben dem Wohnungsleerstand – am meisten belasten.<sup>228</sup>
- Im Stadtumbau West benannten 2009 sogar rund 90 % der Programmkommunen, dass Brachflächen ein großes städtebauliches Problem darstellen.<sup>229</sup>
- Und auch 2011 blieb noch für rund 90 % der im Rahmen der Zwischenevaluierung befragten westdeutschen Programmkommunen die Revitalisierung von Brachflächen wesentliches Handlungsfeld, verknüpft mit dem Rückbau baulicher Anlagen sowie der notwendigen Nachnutzung von Flächen und Gebäuden.<sup>230</sup>

Brachen zu beseitigen und neue Nutzungen zu entwickeln, bleibt den Kommunen in Ost und in West für die weitere Stadtentwicklung, vor allem auch in innerstädtischen Bereichen, demnach wichtig. Dennoch werden beide Programme bisher jedoch sehr unterschiedlich dafür genutzt.

Im Stadtumbau West ist die Revitalisierung von Brachen zentraler Handlungsschwerpunkt und eigenständiges Handlungsfeld und hat vor allem auch für die Konversion militärischer Bereiche besondere Bedeutung erlangt.<sup>231</sup> Die Nachnutzung von Brachen ist ein Schwerpunkt in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dort vor allem in Mittelstädten, aber auch Kleinstädten. Im Westteil Berlins ist die Revitalisierung von häufig in ehemaligen innerstädtischen Grenzbereichen liegenden Brachen ebenfalls ein Stadtumbauthema.

Im Stadtumbau Ost bildet die Revitalisierung großflächiger Brachen dagegen keinen zentralen Schwerpunkt, was nicht bedeutet, dass das Thema im Osten Deutschlands keine Rolle spielt. Im Gegenteil – aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen ist es in vielen Kommunen evident. Um die gravierenden wirtschaftlichen und strukturel-

len Umbrüche zu bewältigen und zahlreiche Brachen zu revitalisieren, setzten die Kommunen vielmehr europäische Strukturfondsmittel bzw. spezifische Landesprogramme<sup>232</sup> ein. Im Stadtumbaukontext kommt eher der Neuordnung und Nachnutzung kleinteiliger Brachflächen und aufgelassener Gewerbe- oder Infrastrukturstandorte gerade bei der Aufwertung innerstädtischer Quartiere eine Rolle zu. Dieser Bedarf führte in Thüringen zur schon beschriebenen Landesinitiative „Genial zentral“. Auch andere ostdeutsche Länder haben Initiativen ergriffen, in ganz unterschiedlicher Weise Stadtentwicklungsaktivitäten auf innerstädtische Gebäude, Baulücken und Brachflächen zu lenken<sup>233</sup>, wobei ein Zusammenhang zum Stadtumbauprogramm und dessen Förderung nicht zwingend ist. Ein noch weitgehend spezifisch ostdeutsches Thema sind Brachflächen, die durch einen flächenhaften Abriss von Wohngebäuden oder sozialen Infrastruktureinrichtungen entstanden und ebenfalls Anpassungs- und Förderbedarf haben.

Anhand von Fallstudien wird analysiert, welche Problemlagen den Stadtumbaubedarf ausgelöst haben, welche neuen Nutzungen entwickelt wurden, welche Strategien diesen zugrunde lagen, welche Instrumente zum Einsatz kamen, um diese mehrheitlich sehr umfangreichen Gesamtmaßnahmen im Stadtumbau zu realisieren, und welche Ergebnisse und Wirkungen damit verbunden sind. Die Analyse wird ergänzt durch auswertbare Informationen aus der Städtebauförderdatenbank (Stand 2014), den elektronischen Begleitinformationen (Stand 2012 bis 2014), dem E-Monitoring (Berichtsjahr 2013) sowie Ergebnissen der Begleitforschung.

Im Handlungsschwerpunkt Brachen stehen vorrangig Fallbeispiele aus dem Stadtumbau West zur Verfügung, was dessen Bedeutung in diesem Programm widerspiegelt.

Ergänzt wird die Analyse durch Informationen aus weiteren Fallstudien, die sich in Teilbereichen mit der Neuordnung von Brachflächen innerhalb ihrer Stadtumbaukulissen auseinandersetzen. Dafür bieten sich unter den ostdeutschen Fallstudien<sup>234</sup> an: Flöha – Stadtteilgebiet, inklusive „Alte Baumwolle“ (Sachsen); Greiz – August-Bebel-Straße, inklusive Greika-Areal (Thüringen); Halberstadt – Ebereschenhof/Wernigeröder Straße (Sachsen-Anhalt); Schwerin – Hafenkante/Ziegelsee (Mecklenburg-

<sup>227</sup> Im Stadtumbau West von Beginn an explizit als Fördergegenstand aufgeführt (siehe VV Städtebauförderung zum Stadtumbau West 2004 – Ergänzung – bis 2007, sowie ab 2008 durch den gemeinsamen Artikel zum Stadtumbau auch im Stadtumbau Ost angekommen; noch 2002 war die „Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen, zur Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen ...“ als eins von vier Einsatzgebieten der Städtebauförderung in der Präambel der VV Städtebauförderung enthalten.

<sup>228</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 286/287.

<sup>229</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms, S. 218f.

<sup>230</sup> Ebenda, S. 262.

<sup>231</sup> Ebenda, S. 112ff.

<sup>232</sup> So beispielsweise Brachflächenrevitalisierung (Landesbrachenprogramm, LBP) in Sachsen.

<sup>233</sup> Hinweise auch auf Innenstadtkommunen in allen anderen ostdeutschen Ländern.

<sup>234</sup> Dabei liegen allerdings nur die „Alte Baumwolle“ in Flöha sowie die Gewerbebrachen und Fabrikgebäude in der Altstadt von Wittstock/Dosse in den Vertiefungsgebieten der Fallstudien.

Abbildung 81: Städtebauliche und demografische Merkmale von Brachen als Gesamtmaßnahmen (Fallstudien, nur Stadtumbau West)

Stadt und Fördergebiet	vorrangige bisherige Nutzung	Lage in der Stadt	Größe	Gebietsausweisung	Stadttyp	Regions- typ
<b>Konstanz</b> Bahnhof Petershausen Baden-Württemberg	Bahn	innenstadtnah	12,9 ha	Sanierungsgebiet § 142 BauGB seit 2006	Mittelstadt 81.000 EW	verstädtert
<b>Lüneburg</b> Schlieffenkaserne – Standortverwaltung Niedersachsen	Militär	innenstadtnah	9,0 ha	Sanierungsgebiet § 142 BauGB seit 2008	Mittelstadt 73.000 EW	ländlich
<b>Mössingen</b> Pausa-Gelände Baden-Württemberg	Industrie	innenstadtnah	3,5 ha	Sanierungsgebiet § 142 BauGB seit 2006	Kleinstadt 19.500 EW	verstädtert
<b>Offenbach</b> MAN-Gelände Hessen	Industrie	Innenstadt	70,0 ha	Stadtumbaugebiet § 171b BauGB seit 2008	Großstadt 119.000 EW	städtisch
<b>Osnabrück</b> Winkelhausenkaserne Niedersachsen	Militär	Stadttrand	58,5 ha	Stadtumbaugebiet § 171b BauGB seit 2010	Großstadt 156.000 EW	verstädtert
<b>Schwabach</b> O'Brien- Kaserne Bayern	Militär	innenstadtnah	12,9 ha	Sanierungsgebiet § 142 BauGB seit 2006	Mittelstadt 40.000 EW	städtisch

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.

Vorpommern); Wittstock/Dosse – Altstadt, inklusive Gewerbebrachen und Fabrikgebäude (Brandenburg). Außerdem werden Informationen aus dem Praxisbeispiel Verpackungsmittelwerk Saalfeld (Thüringen)<sup>235</sup> herangezogen – eine der wenigen Revitalisierungen großer Brachen innerhalb des Stadtumbaus Ost.

Zusätzliche Hinweise liefern gegebenenfalls alle weiteren westdeutschen Fallstudien, da es fast in jedem Stadtumbaugebiet Brachflächen gibt, so beispielsweise der Bahnhofsbereich in Altena oder die Kasernenareale im Mischgebiet Bremen-Neustadt/Huckelriede, auch die Rheinische Straße in Dortmund ist ein gutes Beispiel für die gemeinsame Entwicklung eines Wohn- bzw. Mischquartiers und eines großen Gewerbeareals (ehemalige Brauerei). Brachflächen, die erst durch Abriss von Wohngebäuden in nahezu allen ostdeutschen Fallstudienkommunen entstanden sind, werden hier dagegen nicht einbezogen.

Die Beseitigung von Brachen und damit verknüpften zahlreichen städtebaulichen Missständen fordert die Kommunen in vielfacher Weise heraus. Zugleich sehen viele in der Revitalisierung dieser Brachflächen auch eine große Chance für die Stadtentwicklung und einen nachhaltigen Flächenverbrauch, da sich dann für neue Nutzungen meist Flächenpotenziale in guten innerstädtischen Lagen ergeben können. Auch durch den Einsatz der Stadtumbauprogramme sind die Kommunen nun in die Lage versetzt, sich dieser Aufgabe zu stellen.

### „Städtebauliche Bedeutsamkeit“ von Brachen

Brachen bilden deutlich sichtbare städtebauliche Missstände, die die Attraktivität der Innenstädte und angrenzender Bereiche beeinträchtigen. Trotz der oft zentralen Lage sind Brachen entsprechend ihrer früheren Nutzung meist städtebaulich und funktional vom übrigen städtischen Raum abgekoppelt. Als besonders problematisch erweisen sich Brachflächen dann, wenn es sich um relativ große Flächen im Vergleich zur Gesamtgröße der (Innen)Stadt handelt. Als ein Beispiel sei hier das Steinmüllergelände in Gummersbach erwähnt, das nahezu ebenso groß ist wie die eigentliche Stadt selbst.

Besonders herausgefordert sind außerdem die Kommunen, die sich nicht nur mit einer Brache auseinandersetzen müssen, sondern gleich mehrere Brachflächen entwickeln mussten bzw. noch müssen. Dafür steht beispielsweise Lüneburg, einst nach Hamburg und Lübeck der drittgrößte Militärstandort im Norden Deutschlands, wo seit den 1990er Jahren inzwischen drei große Militärareale geschlossen wurden. Gleiches trifft für Osnabrück mit vier Standorten auf 160 ha oder auch Augsburg mit neun auf mehr als 300 ha zu. Im mit weniger als 20.000 Einwohnern vergleichsweise kleinen Mössingen, einem ehemals wichtigen Standort der Textilindustrie in Baden-Württemberg, fielen nach Werkschließungen zwei große Industrieareale brach, das Pausa-Gelände (Fallstudie) und das Merz-

<sup>235</sup> Praxisbeispiel der Begleitforschung Stadtumbau Ost, Infos unter [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info).

Gelände. Auch viele weitgehend kleinere bayrische Städte, die beispielsweise durch die bereits genannte Porzellanindustrie geprägt waren, müssen sich meist mit mehreren Fabrikstandorten auseinandersetzen (so Selb). Ähnlich sieht es in ostdeutschen Kommunen aus, so beispielsweise im brandenburgischen Wittstock/Dosse mit einigen alten Tuchfabriken.

### Größe und Lage von Brachen

Ein entscheidendes Merkmal vor allem mit Blick auf die künftigen Nutzungsmöglichkeiten ist die Größe der zu revitalisierenden Brachflächen. Sie differiert erheblich und korreliert oft mit der früheren Nutzung. Im Stadtumbau West insgesamt reicht das Spektrum dabei von 1 ha bis 400 ha Fläche.<sup>236</sup> Auch in den aktuellen Fallstudien spiegelt sich dieses Spektrum wider, wobei das ehemals industriell geprägte Pausa-Gelände in Mössingen mit 3,5 ha die kleinste und das Gelände der ehemaligen MAN-Druckmaschinenfabrik in Offenbach mit 70 ha die größte industrielle Brache ist. Sehr großflächig sind auch Militärbrachen, so in der aktuellen Fallstudie Osnabrück die Winkelhausenkaserne mit fast 60 ha sowie in Lüneburg die Schlieffenkaserne mit rund 100 ha, wobei jedoch nur die Standortverwaltung mit einem Teilgelände von 9 ha als Stadtumbaugebiet ausgewiesen ist. Die O'Brien-Kaserne in Schwabach hat eine Größe von fast 13 ha. Das teils untergenutzte und brachliegende Bahn- und Gewerbegebiete in Konstanz umfasst ebenfalls eine Fläche von fast 13 ha, wobei zu entwickelnde Bahnflächen durchaus auch noch größer sein können.

Die Revitalisierung von Brachen im Stadtumbau konzentriert sich vor allem auf innerstädtische bzw. innenstadtnahe Areale, 84 % dieser Fördergebiete liegen dort.<sup>237</sup> In überwiegend innerstädtischer Lage befinden sich häufig Industrie- und Gewerbebrachen sowie ungenutzte Bahnflächen. Militärbrachen liegen dagegen eher am Stadtrand oder innenstadtnah.<sup>238</sup> Alle kleinteiligen altindustriellen Brachflächen innerhalb der Stadtumbaugebiete ostdeutscher Fallstudienkommunen sind ebenfalls vorrangig Teile der Innenstädte, oft ihrer Gründerzeitviertel.

### Frühere Nutzungen

Entsprechend ihrer ursprünglichen Nutzung lassen sich im Stadtumbau folgende Typen von Brachen unterscheiden: Industrie- und Gewerbebrachen, zu letzteren gehören auch großflächige Handelseinrichtungen, Bahnbrachen und Militärbrachen.<sup>239</sup> Gerade diese früheren Nutzungen, deren Rahmenbedingungen und Hinterlassenschaften hinsichtlich Bebauungen, Altlasten, Eigentümerstrukturen, aber auch Größen und Standorten sowie des Ausmaßes an Funktionsverlusten für die Stadt können teils erhebliche Restriktionen für den weiteren Umgang mit den Flächen, vor allem auch im Hinblick auf potenzielle Nachnutzungen darstellen. Generell gilt jedoch, dass darüber hinaus eher die aktuelle Nachfrage nach neuen Nutzungen als Entwicklungsanstoß oder -hemmnis anzusehen ist.

- Militärbrachen (Fallbeispiele Lüneburg, Osnabrück und Schwabach): Schon die Kurzbefragung im Rahmen der Zwischenevaluierung Stadtumbau West 2011 hatte erbracht, dass sich die Kommunen gerade von den dadurch ausgelösten Folgen überfordert fühlen.<sup>240</sup> Neben den Brachen und einer Vielzahl leer gefallener kompakter Bebauungen ganz unterschiedlicher Nutzungen sind es in starkem Maße die Funktionsverluste, die sich durch den Wegzug der Stationierten und ihrer Familien für Kommunen und ihre öffentliche Infrastruktur, für die Nachfrage und damit für Handel, Dienstleistung und Gewerbe ergeben. Bisheriger Eigentümer ist jeweils der Bund, der durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) vertreten wird und mit der hinsichtlich weiterer Perspektiven verhandelt wird.
- Bahnflächen (Fallbeispiel Konstanz) sind meist die Innenstädte deutlich trennende Barrieren zwischen benachbarten Stadtteilen, sie sind oft hoch belastet, vor allem wenn sie über viele Jahrzehnte für Güterumschlag und -verkehr genutzt wurden. Früher repräsentative, jetzt aufgebene und oft verwahrloste Bahnhofsgebäude beeinträchtigen die Attraktivität der Städte meist erheblich und sind deutlich sichtbares Symbol für Funktionsverluste und einen Niedergang in der Kommune. Ihre Nachnutzung ist aufgrund des

<sup>236</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 113. Da im Stadtumbau Ost keine Brachen als einzelne Stadtumbaugebiete ausgewiesen sind, sind dazu keine Angaben möglich.

<sup>237</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 113.

<sup>238</sup> Bei Militärflächen interessieren allerdings nur städtebaulich relevante Flächen, die innerhalb der Militärkonversionsflächen nur einen Bruchteil ausmachen.

<sup>239</sup> Brachen, die durch den Abriss von Wohngebäuden und sozialer Infrastruktur entstehen, sind ebenfalls zunehmend von Bedeutung, vor allem im Stadtumbau Ost, werden an dieser Stelle der Evaluierung jedoch nicht vertieft.

<sup>240</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 263.



oft beibehaltenen Bahnverkehrs und der damit verbundenen Lärmbelastungen eher kompliziert. Die Eigentümerstrukturen sind im Ergebnis der Reformen bei der Bahn oft vielfältig und wenig überschaubar.

- Industrieflächen (Fallbeispiele Mössingen und Offenbach): Wegzug oder Wegfall oft jahrzehntelanger Ansiedlungen hinterlassen großflächige Brachen, ähnlich gravierend ist der Verlust an Wirtschaftskraft mit allen die Kommunen schwer belastenden Folgewirkungen. Die Standorte verfügen häufig über baukulturell bedeutsame und denkmalgeschützte Gebäude und Hallen, haben in Abhängigkeit von Art der Produktion vielfach ein Altlastenproblem. Eine Besonderheit können Wasserlagen sein.
- Einzelhandel, Infrastruktur und Büroimmobilien: Zum Problem werden hier vor allem Trading-Down-Effekte, die mit Leerständen meist großer, oft historisch wertvoller, zumindest jedoch stadtbildprägender Immobilien (innerstädtische Kaufhäuser, Schulgebäude, Firmen- oder Verwaltungssitze) und damit Verluste bedeutender Ankernutzungen in zentralen Lagen und Ortszentren beginnen (Kapitel 5.2).

#### Vorhandene bauliche Anlagen und Denkmalschutz

Je nach vorheriger Nutzung weisen Brachen im Stadtumbau – hier anhand der Fallstudien dargestellt – sehr unterschiedliche Bebauungen auf, wobei es vielfach ähnliche Ausgangslagen gibt. Sehr typisch dabei sind:

- großflächig versiegelte (Beton)Flächen und leerstehende, teils mehrgeschossige Gebäude, wie Mannschaftsunterkünfte, Verwaltungsgebäude oder Lagerhallen vor allem bei Militärbrachen (z.B. Schwabach, Lüneburg, Osnabrück),
- gewerblich-industriell untergenutzte oder leerstehende Produktionshallen, Lager- und Verwaltungsgebäude bzw. Fabrikgebäude (z.B. Mössingen, Offenbach, Wittstock/Dosse, Flöha, Greiz, auch Saalfeld),
- diverse Verkehrs- und Erschließungsflächen, auch Hafengebiete (z.B. in Konstanz, aber auch in Altena, in Osnabrück und in Schwerin).

Besondere Herausforderungen bei der Nach- oder Umnutzung dieser Hinterlassen-

schaften stellen die vorhandenen denkmalgeschützten oder ortsbildprägenden Gebäude dar. Das ist ein sehr wichtiges Thema vor allem, weil die technischen und energetischen Standards sowie die modernen Nutzungsanforderungen in Einklang mit dem Denkmalschutz gebracht werden müssen bzw. Nachnutzungen teilweise im Wege stehen bzw. damit die Entwicklung verhindern können:

- So stehen in Mössingen die meisten der in den 1950er Jahren vom Bauhaus-Schüler Manfred Lehbruck entworfenen Gebäude der ehemaligen Textilfirma Pausa AG seit 2005 in ihrer Sachgesamtheit unter Denkmalschutz. Dazu gehören das ehemalige Verwaltungsgebäude, die Bogenhalle, das Kesselhaus mit der ehemaligen Kantine und die Tonnenhalle. Die bereits vor dem Krieg errichtete Shedhalle wurde als ortsbildprägend eingestuft. Eine Nachnutzung des Verwaltungsgebäudes, beispielsweise zum Wohnen, ist aufgrund der Denkmalschutzbelange bis zum jetzigen Zeitpunkt ausgeblieben.
- Bereits seit 1986 gelten einzelne markante Gebäude des ehemaligen Roland-Druckmaschinenwerkes Offenbach als Einzel- oder technisches Kulturdenkmal. 2007 stufte das Landesamt für Denkmalpflege das MAN-Roland-Werk als „örtlich bedeutendstes Fabrikgebäude der Nachkriegszeit“ ein.
- Auf dem ehemaligen Militärgelände in Schwabach befinden sich denkmalgeschützte Gebäude, wie ehemalige Stalungen und das Kasino. Unter Denkmalschutz steht ebenso die Flugzeugbaumontagehalle der Winkelhausenkaserne in Osnabrück.
- Alte, oft in Teilen auch denkmalgeschützte, zumindest aber baukulturell wertvolle Fabrikgebäude beispielsweise in Wittstock/Dosse, aber auch in Greiz oder in Werdau (Praxisbeispiel Stadtumbau Ost) prägen die sie umgebenden Stadtumbaugebiete, sodass Erhalt und Wiedernutzung oft über die Aufwertung der Gebiete entscheiden und für die Städte eine erhebliche Herausforderung darstellen.

#### Altlasten und Immission

Vor allem brachgefallene Industrie- und Gewerbeareale – in Abhängigkeit ihrer früheren Nutzung – sowie Bahnflächen sind häufig, städtebaulich relevante Bereiche militärischer Flächen eher seltener kontaminiert.



Ob und inwieweit künftige Nutzungen dadurch ausgeschlossen bzw. welche Maßnahmen zu deren Beseitigung nötig sind, ist oft im Vorfeld nicht abzuschätzen und kann erst im Rahmen von umfangreichen Gutachten ermittelt werden. Sowohl das Stadtumbauvorhaben in Offenbach, bei dem eine umfangreiche Altlastenerkundung nötig wurde, sich die Entwicklung dadurch verzögerte sowie ein erhaltenswertes Gebäude aufgrund von Altlasten im Untergrund abgerissen werden musste, als auch das Vorhaben in Konstanz hatten sich damit auseinanderzusetzen. Je nach Lage und ursprünglicher Nutzung beeinflussen die Entwicklungsoptionen von Brachflächen auch Immissionen von Bahnverkehr oder viel befahrenen Verkehrswegen.

### Eigentümerstrukturen und -erwartungen

Auch die teils sehr vielfältigen Mieter- und Eigentümerstrukturen und deren teils unrealistischen Erlösvorstellungen sind entscheidend, wenn es Brachflächen im Stadtumbau zu entwickeln gilt.

- In Konstanz befanden sich einige „Grundstücke im Einzelbesitz der ansässigen Firmen oder gehörten anderen privaten oder öffentlichen Eigentümern (wie dem Bundesvermögensamt, heute BlmA). Die Deutsche Bahn AG stellte dabei teils fünf verschiedene Eigentümer und Ansprechpartner.
- In Offenbach mussten die Erwartungen der Alteigentümer hinsichtlich des Verkaufserlöses und die Renditeerwartungen der Käufer und Investoren mit den Interessen des Denkmalschutzes in Einklang gebracht werden. Das hat den Prozess erheblich verzögert und erste Investoren wieder abspringen lassen.

Insgesamt erweist sich die Entwicklung brachliegender Flächen als ein mit vielfältigen Schwierigkeiten und Herausforderungen verbundener Prozess. Zugleich ist er aber auch für viele Kommunen eine große Chance, durch neue Nutzungen gerade innerstädtische Bereiche zu entwickeln und deren Anziehungskraft zu stärken. Aber nicht nur die bereits genannten Rahmenbedingungen, die die Brachen und die damit verbundenen Funktionsverluste selbst auslösen, erweisen sich bei der Um-, Nach- oder Wiedernutzung von Brachen als problematisch. Neue Nutzungen zu generieren, ist besonders für jene Kommunen schwie-

rig, die sich insgesamt mit sinkenden Nachfragen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung oder wirtschaftlicher Strukturschwäche auseinandersetzen müssen<sup>241</sup> oder die Brachflächenpotenziale schlicht zu groß für die Kommunen sind. Damit ist die Gefahr real, dass Brachflächen und Baulücken mittel-, langfristig oder auch dauerhaft bestehen bleiben, weil sinnvolle Nachnutzungen und/oder Investoren fehlen.<sup>242</sup>

### Strategien und Maßnahmen

Brachen zu revitalisieren, ist als Ziel im Stadtumbau West von Beginn an verankert, wogegen es im Stadtumbau Ost nicht ausdrücklich formuliert wurde – auch weil dort ganz andere Problemlagen den Stadtumbau ausgelöst hatten. Mit dem gemeinsamen Artikel zum Stadtumbau seit 2008 kommt „... die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen“<sup>243</sup> dann zumindest programmatisch auch im Stadtumbau Ost an, konzentriert sich dort auf die schon beschriebenen Handlungsräume (viele kleinteilige Brachen als Flächenpotenziale in Innenstädten und Abrissbrachen in Wohnsiedlungen, meist ohne Nutzungsperspektive).<sup>244</sup> Notwendige Handlungserfordernisse besonders für die Innenstädte ergeben sich, weil „verwaarloste Brachen Aufwertungseffekte bremsen, wogegen eine Nachnutzung städtebauliche Missstände beseitigt und die Nutzungsvielfalt steigert.“<sup>245</sup>

Eine integrative Stadtentwicklung voranzubringen und städtebauliche Strukturen so anzupassen, dass sie zu nachhaltigen Flächenentwicklungen führen, gehört zu den zentralen Leitlinien auch bei der Nachnutzung von Brachen im Stadtumbau. Sie zu entwickeln, ist nur im gesamtstädtischen Kontext möglich: Sie müssen zugänglich gemacht und mit den umgebenden Quartieren neu vernetzt werden, sie können auch für Nachbarquartiere wichtige Nutzungen anbieten, beispielsweise Infrastruktureinrichtungen oder Freiräume. Es werden Wohnquartiere entwickelt, die neue Qualitäten bieten, neue Zielgruppen anlocken, Wegzüge von Einwohnern bremsen und Kommunen damit durchaus stabilisieren. Wesentlich ist jedoch auch, auf den Brachen weggefallene Wirtschaftskraft zu kompensieren und gegebenenfalls auch neue Arbeitsplätze zu schaffen.

<sup>241</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms.

<sup>242</sup> Vgl. BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost.

<sup>243</sup> VV Städtebauförderung 2008, Artikel 5.

<sup>244</sup> Transferveranstaltung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost „Umgang mit Brachflächen im Stadtumbau“, Dokumentation und Beiträge der Veranstaltung 09/2012, Hoyerswerda.

<sup>245</sup> Transferveranstaltung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost „Umgang mit Brachflächen im Stadtumbau“, Dokumentation und Beiträge der Veranstaltung 09/2012, Hoyerswerda.

**Bedeutung der Brachenrevitalisierung innerhalb der Stadtumbauprogramme**

Die Stadtumbauprogramme bieten Fördermöglichkeiten, um große Brachflächen zu entwickeln bzw. deren Entwicklung zu unterstützen. Ergriffen werden diese vorrangig von westdeutschen Kommunen, wie die Auswertung von Begleitinformationen, Monitoring und Begleitforschungen zeigen. In den Stadtumbauprogrammen machen Brachen und Gewerbeareale rund jedes zehnte Fördergebiet aus, innerhalb von Stadtumbau West liegt ihr Anteil bei rund 25 %, innerhalb von Stadtumbau Ost nur bei 2 %. Besonders vertreten waren innerhalb westdeutscher Programmkommunen von Beginn an ehemals militärische Bereiche. Nicht zuletzt aufgrund der zeitgleich bekanntgewordenen Bundeswehrreform von 2004 sahen zahlreiche Kommunen die Chancen, die sich durch eine Aufnahme in das Programm ergeben könnten.

Damit wird deutlich, welche Relevanz das Brachenthema im Stadtumbau insgesamt hat, aber auch erneut, dass die beiden Programme insgesamt ganz unterschiedliche Schwerpunkte akzentuieren.

**Entwicklungsstrategien und -ziele**

Die für die Revitalisierung und Nachnutzung von Brachen festgelegten Ziele und Nutzungsschwerpunkte sind aus den jeweiligen Stadtentwicklungsstrategien abgeleitet und auch abhängig von der Lage, Größe, Bebauung und den bisherigen Nutzungen. Alle einbezogenen großflächigen Brachen in den untersuchten Fallstudien werden weitgehend als gemischt genutzte Gebiete entwickelt, vielfach als neue urbane Wohnquartiere, die um weitere Nutzungen (Infrastruktur, Versorgung, wohnverträgliches Gewerbe) ergänzt werden (Abbildung 83).

**Abbildung 82: Bedeutung der Revitalisierung von Brachen in den beiden Stadtumbauprogrammen**

	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West
Brachen <u>mit</u> besonderer Bedeutung im Programm	<ul style="list-style-type: none"> <li>teils großflächige Abrissbrachen in Wohnsiedlungen in Folge des Stadtumbaus</li> <li>kleinere innerstädtische Brachen und Baulücken verschiedener Ursachen, auch in Folge wirtschaftlichen Strukturwandels</li> <li>sog. „Dicke Brocken“<sup>246</sup> (Standorte mit großen stadtbildprägenden Nichtwohngebäuden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>großflächige Industrie-, Gewerbe-, Militär- und Bahnbrachen</li> <li>kleinere innerstädtische Brachen verschiedener Ursachen</li> <li>sog. Problemimmobilien (Standorte mit großen stadtbildprägenden Nichtwohngebäuden, auch großflächige Handelseinrichtungen)</li> </ul>
Brachen <u>ohne</u> besondere Bedeutung im Programm	<ul style="list-style-type: none"> <li>großflächige Industrie-, Gewerbe-, Militär- und Bahnbrachen</li> <li>Gründe:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Revitalisierung und Nachnutzung vorrangig mit anderen Programmen/Förderungen bereits seit Anfang der 1990er Jahre (EU-Strukturförderung sowie spezifische Landesprogramme)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abrissbrachen in Wohnsiedlungen und Quartieren in Folge des Stadtumbaus<sup>247</sup></li> <li>Gründe:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>eher geringe bzw. selten großflächige Abrisse von Wohngebäuden in relevanter bzw. mit dem Stadtumbau Ost vergleichbarer Größenordnung</li> </ul> </li> </ul>
Brachen als Stadtumbauegebiete in den Programmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>großflächige Brachen bilden (bisher) kaum eigenständige Stadtumbauegebiete und sind daher auch unter den aktuellen Fallstudien Stadtumbau Ost nicht vertreten</li> <li>Brachflächen werden fast ausschließlich als Teilbereiche in umfassendere Stadtumbauegebiete, meist die Innenstädte und Stadtkerne, eingebunden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>große Brachen werden als eigenständige Stadtumbauegebiete ausgewiesen</li> <li>große Brachen werden zusammen mit Nachbarstadtteil als Stadtumbauegebiete ausgewiesen</li> <li>kleinteiligere Brachflächen werden in Stadtumbauegebiete (meist Innenstädte/Stadtkerne) eingebunden bzw. sind Teile gesamtstädtischer Stadtumbauegebiete</li> </ul>
Bedeutung der Revitalisierung von Brachen in den Programmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revitalisierung von Brachflächen (bisher) keine spezifische Schwerpunktsetzung im Programm</li> <li>Brachflächenentwicklung vor allem im Zusammenhang mit Entwicklung historischer Altstadtkerne und Ortszentren</li> <li>Gewerbe-, Industrie- und Bahnbrachen durchaus als besonders problematisch<sup>248</sup> und künftig wichtiger Handlungsschwerpunkt<sup>249</sup> angesehen</li> <li>gegebenenfalls Schwerpunkte in Sachsen, Thüringen, südlichem Sachsen-Anhalt aufgrund traditionell stärkerer Industrialisierung auch in Innenstädten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revitalisierung von Brachen als wesentliches Ziel der grundlegenden städtebaulichen Neuordnung im Stadtumbau West</li> <li>Stadtumbauprogramm hat Alleinstellungsmerkmal für Revitalisierung von Brachen, darunter auch die Konversion von Militärbrachen</li> <li>wird auch künftig als Handlungsschwerpunkt angesehen<sup>250</sup></li> <li>Revitalisierung von Brachen als programmatischer Schwerpunkt in nahezu allen westdeutschen Ländern (Hamburg und Bremen ausgenommen) und Berlin-West</li> </ul>

<sup>246</sup> siehe u.a. in BMUB (2014): Chancen für den Altbau - Gute Beispiele im Stadtumbau Ost.

<sup>247</sup> Obwohl sich auch innerhalb westdeutscher Programmkommunen entsprechende Vorhaben – wenn auch vor anderem Hintergrund – identifizieren lassen: So entstand auf Abrissflächen in Flensburg Fruerlund ein neuer Stadtteilpark. Ebenso wurden jedoch auch neue Wohngebäude errichtet. Das gesamte Projekt diente daher weniger der Reduzierung, als vielmehr der Qualifizierung der Wohnungsbestände und des Quartiers.

<sup>248</sup> BMVBS/BBR (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost.

<sup>249</sup> Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, 2015, Datenbasis: Kurzbefragung 2015.

<sup>250</sup> Ebenda.

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

**Abbildung 83: Entwicklungsziele für die Nachnutzung in den Fallstudien (Brachen)<sup>251</sup>**

Fallstudie	Neues Wohnen	Neue Infrastruktur	Neues Gewerbe	Neue Freiraumqualität
<b>Konstanz</b> Bahnhof Petershausen	X	x	x	x
<b>Lüneburg</b> Schlieffenkaserne	x	X	X	x
<b>Offenbach</b> MAN-Gelände	X	X	x	x
<b>Schwabach</b> O'Brien-Kaserne	X	X	x	x
<b>Mössingen</b> Pausa-Gelände	(X)	X	X	x
<b>Osnabrück</b> Winkelhausenkaserne			X	x

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung, Datenbasis: Fallstudien Stadtumbau West.

#### *Entwicklungsstrategie Fallstudie<sup>252</sup> Konstanz:*

Die Stadtumbaumaßnahme zur Revitalisierung der brachgefallenen Bahnfläche in Konstanz zielt auf die Stärkung des zentralen Stadtteils Petershausen West. Im Mittelpunkt steht ein innenstadtnaher Wohnungsneubau mit stadtteilzentralen Funktionen rund um den Bahnhofpunkt sowie eine verbesserte Einbindung in das Stadtgefüge.

Ergebnis: Es wurden rund 700 Wohnungen, inkl. preisgebundenen (109) und studentischen Wohnens (für 145 Studenten), durch unterschiedliche Investoren, u.a. auch das städtische Wohnungsunternehmen realisiert. Es entstand auch eine neue Schule. Durch neue Fuß- und Radwege und die Überbrückung der Bahngleise wurde das Quartier in das städtische Wegenetz eingebunden. Neue Freiflächen und öffentliche Plätze schufen neue Aufenthaltsqualitäten. Die dafür notwendigen Ordnungsmaßnahmen, inkl. des Grunderwerbs von Teilflächen für öffentliche Nutzungen, hatte die Stadt zuvor realisiert und damit die Voraussetzungen für diese Entwicklung geschaffen. Das Vorhaben ist nahezu abgeschlossen, die Förderdauer lag bei acht Jahren.

#### *Entwicklungsstrategie Fallstudie Lüneburg:*

Der große Teilbereich der ehemaligen Standortverwaltung auf dem Gelände der Schlieffenkaserne in Lüneburg wird – unter Nutzung bestehender Gebäudesubstanz – zu einem nutzungsgemischtem Standort mit Gemeinbedarfseinrichtungen, Dienstleistungen und Wohnen in zentraler bahnhofsnahe Lage entwickelt. Das Gebiet hat zusätzlich eine wichtige Brückenfunktion zum geplanten neuen Wohngebiet „Hanseviertel“, das auf dem angrenzenden 40 ha

großen weiteren Teilbereich der ehemaligen Schlieffenkaserne entsteht.

Ergebnis: Es wurden 151 Wohnungen durch Umbau von zwei und den Neubau von fünf Gebäuden für unterschiedliche Zielgruppen und in unterschiedlichen Marktsegmenten realisiert, ergänzt um Flächen für Dienstleistungsangebote und Gewerbeeinheiten in den Wohngebäuden sowie eine Schule und einen Gewerbebetrieb. Durch Sanierung, Umbau und Umnutzung der ehemaligen Heeresbäckerei entstand ein kulturelles Quartierszentrum. Interne Erschließungen und öffentliche Grünflächen runden die Entwicklung ab. Die Kommune hat mit Ordnungsmaßnahmen und dem Zwischenerwerb des gesamten Standortes die Voraussetzungen für eine schnelle Realisierung des Vorhabens geschaffen, dabei konnten allerdings nicht alle Gebäude erhalten werden. Die Maßnahme wurde nach insgesamt sechs Jahren abgeschlossen.

#### *Entwicklungsstrategie Fallstudie Mössingen:*

Die Umnutzung und Nachnutzung des Pausa-Geländes in Mössingen hat das Ziel, unter Beibehaltung der denkmalgeschützten Bausubstanz durch verschiedene Nutzungen wie soziale Infrastrukturen, Einzelhandel, Wohnen, Arbeiten, Gastronomie die innerstädtischen Funktionen zu stärken, zu erweitern und mit den angrenzenden Stadtteilen räumlich gut zu verbinden.

Ergebnis: Der Umbau der Tonnenhalle ist abgeschlossen, die Stadtbücherei und der Regionalverband sind eingezogen. Auf beräumten Flächen hat sich ein kleines Fachmarktzentrum angesiedelt. Eine öffentliche Grünfläche wurde gestaltet. Die Stadt hatte das Areal erworben und durch

<sup>251</sup> Kennzeichnungen: x = entsprechende Nutzung auf dieser Brache vorgesehen/umgesetzt; X = als Hauptnutzung vorgesehen/umgesetzt; (X) = als eine Hauptnutzung zwar vorgesehen, aktuell jedoch ohne Realisierungsoption.

<sup>252</sup> Alle Informationen sind den Fallstudien, verfasst von den Bundestransferstellen Ost und West entnommen.

den Rückbau nicht nutzbarer baulicher Anlagen die weitere Entwicklung vorbereitet. Öffnung des Geländes, Einbindung in das Stadtgefüge und vor allem der Einzug der Stadtbücherei haben einen Beitrag zur Stärkung der Innenstadt geleistet. Ansonsten stockt die Entwicklung, bisher konnte erst rund die Hälfte der Substanz einer neuen Nutzung zugeführt werden. Die Etablierung von Wohnen in den Bestandsgebäuden ist bisher am Denkmalschutz gescheitert. An weitergehenden Konzepten arbeitet die Stadt. Die Entwicklung ist nicht abgeschlossen, die Förderung wird 2016 auslaufen.

*Entwicklungsstrategie Fallstudie Offenbach:*

In Offenbach dient die Stadtumbaumaßnahme dazu, das Gelände des ehemaligen MAN-Roland-Druckmaschinenwerks in das umliegende Gründerzeitquartier zu integrieren, wobei neue Wohnnutzungen verbunden mit entsprechenden sozialen Infrastrukturen und Versorgungsangeboten ebenso wie qualifizierte Grün- und Freiräume auch für das dicht bewohnte Nachbarquartier geschaffen werden sollen. Die denkmalgeschützte Substanz soll in die Entwicklung einbezogen werden.

Ergebnis: Die Vorbereitungsmaßnahmen für den Wohnungsbau sind abgeschlossen, es werden 170 Wohnungen, teils als geförderter Mietwohnungsbau, in Kooperation mit der Nachbarstadt Frankfurt/Main entstehen. Ergänzt wird der Wohnungsbau durch Versorgungseinrichtungen, die in die denkmalgeschützte ehemalige Produktionshalle einziehen, und einen Kitaneubau. Auf einer weiteren Teilfläche wird die Ansiedlung von Gewerbebetrieben forciert. Der öffentliche Freiraum verbindet das Areal mit dem Quartier. Die Stadt hat die Entwicklung durch kommunalen Grunderwerb von Teilflächen für die öffentlichen Grünräume, durch Abbrucharbeiten nicht nutzbarer, darunter allerdings auch denkmalgeschützter Substanz, durch Beiträge zu Erschließungsmaßnahmen und durch großes Engagement in der Moderation zwischen Akteuren vorangetrieben. Aufgrund von unvorhersehbaren Altlastenfunden und hohen Denkmalschutzauflagen hat sich der Prozess erheblich verzögert.

*Entwicklungsstrategie Fallstudie Osnabrück:*

Unter dem Titel „Konversion Hafen“ entwickelt die Stadt Osnabrück das Gelände der Winkelhausenkaserne, wobei die Ansied-

lung von Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen in sensibler Nachbarschaft zu einem Wohnstandort wesentliche Nachnutzungsschwerpunkte bilden. Dabei soll das Quartier auch durch Freiräume in das Stadtgefüge eingebunden werden.

Ergebnis: Die Entwicklung des Standortes ist abgeschlossen. Die Ansiedlung von Gewerbebetrieben und öffentlichen Verwaltungen in umgebauter Substanz oder durch Neubau ist vollzogen. Ende 2014 waren bis auf wenige Restflächen alle Grundstücke zur weiteren planvollen Entwicklung verkauft. Der Erwerb des Grundstücks durch die Stadtwerke und das Land sowie Erschließungsmaßnahmen und die Gestaltung durchgehender Grünzüge unter Beibehaltung der bisherigen Raumstrukturen haben das Vorhaben vorbereitet bzw. unterstützt. Entgegen ursprünglicher Planungen konnten jedoch nicht alle Gebäude erhalten werden. Die Maßnahme wurde nach insgesamt sechs Jahren, vor allem aufgrund des konzeptionellen Vorlaufs durch die Stadt, abgeschlossen.

*Entwicklungsstrategie Fallstudie Schwabach:*

In Schwabach soll das Kasernengelände zum „O'Brien-Park Süd“ entwickelt werden. Ziel ist es, die Innenstadtfunktion einschließlich der Funktion der benachbarten Altstadt als Wohn- und Handelsstandort zu erhalten und zu stärken. Durch eine Vielzahl unterschiedlicher innerstädtischer Wohnformen sollen unterschiedliche Bevölkerungskreise angesprochen werden.

Ergebnis: Es entstanden rund 200 Wohnungen durch Umbau bestehender Gebäude und durch Neubau, teils gefördert, teils frei finanziert, für rund 500 Bewohner meist im Zuzug nach Schwabach. Das Stadtmuseum wurde erweitert, Quartiersplatz und Museumspark gestaltet, Schule und Kita sowie ein Seniorenzentrum errichtet, die Erschließung und die Anbindung des Stadtteils optimiert. Damit wurde die seit langem begonnene Entwicklung des Stadtteils abgerundet. Die lange Entwicklungszeit hat sich im Nachgang positiv auf die Qualität des neuen Stadtteils ausgewirkt.

Im Stadtumbau ist eine Vielzahl an Entwicklungsstrategien umgesetzt worden, um Brachen wieder zu nutzen: Bei großen Brachen wurden meist Mischnutzungen von Wohnen in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen oder Gewerbe-, Handel- und Dienst-



leistungsangeboten sowie gestalteten Freiräumen realisiert. Auch bei kleinteiligen Brachen und größeren Immobilienstandorten wurden sehr verschiedene Nachnutzungen entwickelt, neben neuen und spezifischen Angeboten für das Wohnen sind es in den innerstädtischen Lagen vor allem ganz verschiedene Infrastruktur- und Ver-

waltungseinrichtungen. Generell werden Dauernutzungen angestrebt, aber auch Zwischennutzungen können ein Weg sein, Entwicklungshemmnisse zu überbrücken. Renaturierungen sind dagegen für die meist innerstädtischen und damit städtebaulich integrierten Lagen eher keine Option.

Abbildung 84: Übersicht über Bedeutung von Nachnutzungsstrategien im Stadtumbau

Nachnutzungen	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West
<b>Neues Wohnen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Neuordnung und Nachnutzung von kleineren Brachflächen und Baulücken sowie die Umnutzung städtebaulich relevanter Nichtwohngebäude als Beitrag zur Stärkung der Innenstädte/Altstadtkerne, eher kleinteilige Projekte – insgesamt in geringer Größenordnung, keine Beiträge zur quantitativen Bedarfsdeckung am Wohnungsmarkt</li> <li>Wohnungsneubau bzw. Umnutzung/Umbau zu Wohnungen vor allem zur Bedarfsdeckung für ausgewählte Marktsegmente und Nachfragegruppen, besondere Bedeutung für altersgerechte, teils serviceorientierte Angebote, aber auch für Familien</li> <li>zzgl. Freiflächen- und Wohnumfeldgestaltung, aber auch Integration kleinteiliger Nichtwohnnutzungen</li> <li>auf Abrissbrachen: durchaus Beispiele für Neubauaktivitäten, insbesondere Eigenheime (Hoyerswerda, Halberstadt)</li> <li>„Genial zentral“ in Thüringen als beispielhafte Initiative mit bisher 79 innerstädtischen Vorhaben in 43 Kommunen weitgehend mit Schwerpunkt Wohnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>besonderer Stellenwert für die Nachnutzung von Brachen<sup>253</sup>, in 4 der 6 Fallstudien sind mehr als 1.200 Wohnungen im Neubau, aber auch durch Umbau bestehender Substanz (Lüneburg) entstanden, wobei Denkmalschutzbelange (Mössingen) den wirtschaftlichen Umbau bremsen können</li> <li>Entwicklung innerstädtischer/innenstadtnaher Quartiere mit neuen Qualitäten, teils mit neuen Wohnformen</li> <li>erzeugt neue Nachfrage auch bei anderen Zielgruppen, was zur Stabilisierung der Kommunen (Schwabach) bzw. Aufwertung benachbarter Stadtteile (Offenbach, Konstanz) beiträgt</li> <li>zur quantitativen Bedarfsdeckung bei großer Nachfrage (altersgerechtes Wohnen, für Familien, für Studenten, preiswertes Segment)</li> <li>vorzugsweise als private Nachfolgeinvestitionen, teilweise durch Wohnraumförderung gestützt (Offenbach)</li> <li>immer kombiniert mit Aufwertung und Gestaltung des öffentlichen Raums, teils mit neuen Freiraumqualitäten, so beispielsweise Wohnen am Wasser (Bremen: Wohnen am Werdersee)</li> <li>häufig in Nutzungsmischung mit Infrastruktur, Versorgung und Dienstleistung</li> </ul>
<b>Neues Gewerbe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einbeziehung in Neuordnung und Nachnutzung von kleineren Brachflächen, Baulücken und städtebaulich relevanter Nichtwohnmobilien als Beitrag zur Aufwertung, Stärkung und Konzentration von Funktionen in Innenstädten/Altstadtkernen (Verwaltungsstandort Wittstock/Dosse, Einkaufsstandort Nordhausen, Ärztehaus Halberstadt)</li> <li>Qualifizierung alter Gewerbeareale für Gewerbe, Büro- und Verwaltungsansiedlungen (Greiz)</li> <li>auf Abrissbrachen: Ansiedlung wohnverträglichen Gewerbes (Cottbus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verbreitete Strategie zur Kompensation von Verlusten an Wirtschaftskraft, Arbeitsplätzen, Nachfrage, allerdings in sehr unterschiedlichen Quantitäten</li> <li>in allen aktuellen Fallstudien im Nachnutzungskonzept, Bedeutung in Osnabrück, Mössingen, Schwabach, ansonsten eher sehr kleinteilig<sup>254</sup></li> <li>teils in Nutzung bestehender Substanz, teils als Neubau, durchaus mit hohen städtebaulichen Qualitäten (Osnabrück, Bahnhofsviertel Hamm<sup>255</sup>)</li> </ul>
<b>Neue Infrastruktur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>weit verbreitete Strategie in ostdeutschen Kommunen zur Wiedernutzung städtebaulich relevanter Baulücken und meist stadtbildprägender, auch denkmalgeschützter Nichtwohnmobilien sowie zur gleichzeitigen Etablierung einer Funktionsvielfalt in den Innenstädten/Altstadtkernen, Beitrag zu Aufwertung und besserem Image</li> <li>mit Schwerpunkt: öffentliche Infrastruktureinrichtungen (Schloss Greiz – Museum/Stadtarchiv; Bahnhof Lübbenau – Freizeitangebot; Wittstock/Dosse: Schule – Kita, Kontorgebäude – Bücherei)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>hoher Stellenwert (in 5 der 6 Fallstudien) für Ansiedlung sozialer Infrastruktur, Gemeinbedarf, Kultur und Bildung bei der Nachnutzung von Brachen (Entwicklungsmotor)<sup>256</sup></li> <li>tragendes Konzept für Nachnutzung der Brache (Mössingen) oder weitgehend als begleitende Infrastrukturversorgung für neue Wohnquartiere oder zur (Mit)Versorgung benachbarter Stadtteile<sup>257</sup></li> <li>neben Neuschaffung (hier vor allem Kitas und Schulen, so Offenbach, Schwabach) vielfach Verlagerungen in wichtige städtische Bereiche, (ehemalige Brachen) bei gleichzeitiger Erweiterung und neuen Qualitäten (Stadtbücherei Mössingen, Kulturbäckerei Lüneburg),</li> <li>teils als Neubau, teils durch Umnutzung wesentlicher, vor allem denkmalgeschützter Gebäude</li> </ul>

<sup>253</sup> Dieser besondere Stellenwert wurde auch schon in der Zwischenevaluierung zum Stadtumbau West dargestellt, vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 116ff.

<sup>254</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 119ff; sieben der elf Fallstudien mit Angeboten an Gewerbe (ganz oder teilweise).

<sup>255</sup> Fallstudie Zwischenevaluierung Stadtumbau West (2012).

<sup>256</sup> Kultur/Bildung/Freizeit gelten gar als Entwicklungsmotoren für die Stadtentwicklung und genießen entsprechenden Stellenwert unter den Vorhaben, siehe BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis, Berlin, S. 20, sowie BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 121ff., neue Angebote im Bereich Infrastruktur in acht von elf Gebieten.

<sup>257</sup> Entsprechende Angebote prägen die gesamte Standortentwicklung und tragen zur gemischten künftigen Nutzung und zur Attraktivität bei.



Fortsetzung Abbildung 84

Nachnutzungen	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West
<b>Neue Freiraumqualitäten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hoher Stellenwert für Freiraumentwicklungen: zur Lockerung dichter Bebauung (in Gründerzeitviertel Halle-Glauchau), Erhöhung Wohnqualitäten, auch für Stellplätze, eher kleinteilig, eher Baulücken, Effekte für Stadtklima, Freizeit, Erholung, Nachbarschaften, Kommunikation</li> <li>• zur Vernetzung von Stadtteilen (Grünes Band Halle/Saale),</li> <li>• Entwicklung großer Parklandschaften, auch Landesgartenschauen (Saalfeld)</li> <li>• auf Abrissbrachen: oft einzige Nachnutzungsoption in unterschiedlicher Gestaltungsqualität realisiert (einfache Raseneinsaat, Aufforstungen, Gärten, gestaltete Parks), Beispiele: abgestuftes Freiraumkonzept Hoyerswerda, Berlin-Marzahn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestandteil jeder Nachnutzung im öffentlichen Raum und/oder als Wohnumfeld mit meist hoher Gestaltungsqualität, Beitrag zur Attraktivität aller anderen Nutzungen, Imagebeitrag für neue Stadtteile, erzeugt Öffentlichkeit</li> <li>• Sicherung öffentlicher Durchwegung, Schaffung von Verbindungen zwischen bisher getrennten Stadtbereichen (sehr häufig bei großen Brachen), Freiraum für angrenzende, meist hoch verdichtete Stadtteile (Offenbach), Zugänge zum Wasser (Bad Essen, Bingen)<sup>258</sup></li> <li>• Plätze und Parks mit hoher Qualität für unterschiedliche Nutzer als (einzige) neue Nutzung (Sheridan-Park Augsburg<sup>259</sup>, für Landesgartenschauen, so Hemer, Bingen)</li> </ul>
<b>Zwischennutzungen und Renaturierungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• weil aktuell kaum/keine Nachnutzungsoptionen sind Zwischennutzungen sinnvoll, beziehen sich im Stadtumbau Ost jedoch vorrangig auf Abrissbrachen in Wohnsiedlungen: Landwirtschaft/Energiegewinnung (Solaranlagen/Energiepflanzen Hoyerswerda)/temporäre Gärten (Cottbus), Urbane Landwirtschaft (Berlin-Marzahn), Aufforstungen/ Naturerfahrungsraum (Magdeburg)</li> <li>• nicht-bauliche Nachnutzung eingeschränkt durch stillgelegte Versorgungsnetze, Straßen und Wege, nur in Einzelfällen durch Kooperation mit Privaten (Ausgleichsmaßnahme) zurückgebaut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwischennutzungen wegen umfassender Leerstände und Brachflächen werden als wichtiges Thema benannt, aber sind in kommunaler Praxis aus verschiedenen Gründen weniger verbreitet als erwartet<sup>260</sup></li> <li>• temporäre Nutzungen als „Vorbereiter/Pioniere“ für dauerhafte Nutzungen (Interesse wecken, auf Orte aufmerksam machen,...), manchmal aber auch die einzige Nutzungsoption</li> <li>• wenn Zwischennutzungen realisiert werden, dann fast ausschließlich im Freiraum, wenige andere Beispiele, meist als temporäre Nutzungen bestehender Gebäude (Konzerte Mössingen, Theater Heidenheim, Vereine und Initiativen in Kasernen Osnabrück)</li> <li>• kaum Renaturierungen (im Stadtumbau) aufgrund der exponierten meist innerstädtischen Lagen</li> </ul>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung, Datenbasis: Fallstudien und andere von den Transferstellen dokumentierte Praxisbeispiele.

### Maßnahmenpakete bei der Brachenrevitalisierung

Schon die Zwischenevaluierung hat gezeigt, dass „...unabhängig von den konkreten Schwerpunkten der Brachenrevitalisierung im Mittelpunkt des Einsatzes der Städtebauförderung vorrangig Maßnahmen (stehen), die die weitere Entwicklung auf den Brachen vorbereiten bzw. diese überhaupt erst ermöglichen.“<sup>261</sup> Rund 40 % der Fördermittel entfielen bei den in die Zwischenevaluierung einbezogenen Fallstudien auf entsprechende Ordnungsmaßnahmen und dabei vor allem auf Maßnahmen zur verkehrlichen Erschließung sowie für den Grund- oder Zwischenerwerb.<sup>262</sup> Dieser Befund behält weitgehend Gültigkeit<sup>263</sup>: Stadtbaumittel konzentrieren sich nach wie vor auf Ordnungsmaßnahmen, darunter den Grund- und Zwischenerwerb, auf das Freiräumen der Flächen und den Rückbau baulicher Anlagen, auf Altlastenerkundung und zahlreiche Erschließungsmaßnahmen, um die Areale wieder mit den umliegenden Stadtteilen zu verbinden so-

wie auf die Bildung von Grundstücken zur weiteren Entwicklung. In Abhängigkeit von der Nachnutzung fließen Stadtbaumittel auch in den Umgang mit der bestehenden Gebäudesubstanz (Sicherung, teilweise Sanierung) und in die Aufwertung und Gestaltung von Grün- und Freiräumen. Hohen Stellenwert haben auch vorbereitende, vor allem konzeptionelle Schritte, nicht zuletzt die Einbindung in gesamtstädtische Planungen, um die angestrebte Entwicklung der meist großflächigen Stadtquartiere in den gesamtstädtischen Kontext einzubetten und aus den Bedarfen und Entwicklungsoptionen der Gesamtstadt heraus die spezifischen Entwicklungsziele für die jeweilige Brache abzuleiten. Davor liegen meist schon umfangreiche Abstimmungsprozesse mit Flächeneigentümern, im politischen Prozess der Gemeinden u.ä., um die Entwicklungschancen der Areale, die die Ressourcen der Gemeinden sehr intensiv und über einen längeren Zeitraum hinweg binden, abzuklären und vorzubereiten.

<sup>258</sup> Fallstudie Zwischenevaluierung Stadtumbau West (2012).

<sup>259</sup> Ebenda.

<sup>260</sup> BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis, S. 95.

<sup>261</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 124.

<sup>262</sup> Ebenda.

<sup>263</sup> Ausgenommen ist die Fallstudie Schwabach: Hier ist der Stadtumbau in einen laufenden Konversionsprozess eingestiegen, sodass die Fördermittel nicht für Ordnungsmaßnahmen, sondern wesentlich in die Gestaltung öffentlicher Nutzungen flossen (Park und Plätze, für unrentierliche Kosten bei Gebäudeaufwertung und ergänzendem Neubau). Generell blieb die Höhe der eingesetzten Stadtbaumittel unter der anderer Brachenbeispiele.

Im Stadtumbauprozess stehen vor allem die Branchen zur Entwicklung an, deren Nachnutzung kein Selbstläufer ist, sodass hier größeres Engagement der Kommunen – unterstützt durch Förderungen – notwendig wird. Besondere Bedeutung gewinnen daher die Möglichkeiten des Grund- oder auch Zwischenerwerbs der Areale bzw. von Teilflächen durch die Kommune, in Abhängigkeit vom Planungsziel und den kommunalen Interessen.

Gerade beim Zwischenerwerb geht die Kommune damit dennoch in Vorleistung und auch ein hohes Entwicklungsrisiko ein, vor allem dann wenn zwischen Neuordnen der Flächen und Nachnutzen und damit Verwerten eine lange Phase entsteht. Kommunen in schwierigen Haushaltslagen haben

aufgrund des auch bei Förderung notwendigen Eigenanteils geringere Möglichkeiten, Flächen tatsächlich auch zu erwerben. Sie konzentrieren sich auf Teilflächen, die sie unbedingt zur Gewährleistung öffentlicher Nutzungen auf den Arealen benötigen. Umso größer ist ihr Engagement, zwischen bisherigen Eigentümern und potenziellen Investoren zu moderieren, um so einen direkten Eigentumsübergang zu organisieren (Beispiel Offenbach).

Für die Realisierung der eigentlichen Nachnutzungen sind weitere umfangreiche private oder auch öffentliche Finanzierungen nötig. Entsprechend ist die Wirkung auf das weitere Investitionsgeschehen, die der Stadtumbau initiiert, bei der Revitalisierung von Branchen besonders hoch.

Abbildung 85: Übersicht über Maßnahmenpakete bei der Entwicklung von Branchen

	bisherige Nutzung/ Entwicklungsziel	Maßnahmenpakete							davon mit Fördermitteln:
		Grunderwerb, weitere Ordnungsmaßnahmen	Rückbau Gebäude/ bauliche Anlagen	Altlastensanierung bzw. deren Vorbereitung	Aufwertung und Umbau Gebäude, ggf. Neubau	öffentlicher Raum, Freiflächen	verkehrliche Erschließung	Anpassung städtischer Infrastruktur <sup>264</sup>	
<b>Konstanz</b> Bahnhof Petershausen	Bahn zu Wohnen/ Gewerbe	X	X		(X) <sup>265</sup>	X	X	(X)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordnungsmaßnahmen</li> <li>• Ankäufe der für öffentliche Nutzungen vorgesehenen Flächen (z.B. Fuß- und Radweg, Brückenplätze)</li> <li>• Rückbau der entwidmeten Gleise</li> </ul>
<b>Lüneburg</b> Schlieffen- kaserne Standort- verwaltung	Militär zu Wohnen mit Infra- struktur/ Gewerbe	X	X		X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investitionsvorbereitung: Bodenuntersuchungen, vertiefende Untersuchung zur Gebäudesubstanz, Sanierungsträger</li> <li>• Ordnungsmaßnahmen: Rückbau, Erschließung (inkl. Grünflächen/Spielplatz), Ankauf von Kleingartengrundstücken</li> <li>• Baumaßnahmen: Sanierung und Umbau der Gemeinbedarfseinrichtungen</li> </ul>
<b>Mössingen</b> Pausa- Gelände	Industrie zu Infra- struktur/ Gewerbe/ Handel	X	X		X	X		(X)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundstücksankauf</li> <li>• Rückbau- und Ordnungsmaßnahmen</li> <li>• Sanierung denkmalgeschütztes Gebäude im Vorfeld infrastruktureller Nutzung</li> <li>• Herrichtung des öffentlichen Platzes</li> </ul>
<b>Offenbach</b> MAN- Gelände	Industrie zu Wohnen mit Infra- struktur/ Handel	X	(X)	X	(X)	X	(X)	(X)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grunderwerb für Teilflächen</li> <li>• Gestaltung der öffentlichen Räume</li> <li>• Finanzierung der Mehrkosten für Denkmalschutz und öffentliche Zugänglichkeit</li> <li>• Konzepterarbeitung für umliegendes Fördergebiet</li> </ul>

<sup>264</sup> Geschieht vor allem mit dem Ziel, Infrastruktur zu etablieren (ist eher ein Nachnutzungssubthema), alle fünf Maßnahmen nutzen vorhandene Flächen und Gebäude, um bisher ungedeckte bzw. bisher unzureichend gedeckte und realisierte Infrastrukturbedarfe anzubieten/einzurichten.

<sup>265</sup> Kennzeichnung: X = Maßnahmenpaket wurde umgesetzt; (X) = Maßnahmenpaket wurde umgesetzt, allerdings offensichtlich nicht mit Stadtbaumitteln finanziert.

Fortsetzung Abbildung 85

	bisherige Nutzung/ Entwicklungsziel	Maßnahmenpakete							davon mit Fördermitteln:
		Grunderwerb, weitere Ordnungsmaßnahmen	Rückbau Gebäude/ bauliche Anlagen	Altlastensanierung bzw. deren Vorbereitung	Aufwertung und Umbau Gebäude, ggf. Neubau	öffentlicher Raum, Freiflächen	verkehrliche Erschließung	Anpassung städtischer Infrastruktur <sup>264</sup>	
<b>Osnabrück</b> Konversion Hafen Winkelhaus- senkaserne	Militär zu Gewerbe	(X)	X		(X)	X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Städtebauliches Entwick- lungskonzept sowie kon- zeptionelle Entwicklung für Nutzung Quartier und Gebäude</li> <li>• Teile der Abrissmaßnah- men</li> <li>• Bau des Grünzuges</li> <li>• innere/äußere Gebietser- schließung</li> <li>• Begrünung von 2 Groß- stellplätzen</li> </ul>
<b>Schwabach</b> O'Brien- Kaserne	Militär zu Wohnen mit Infrastruk- tur Gewerbe		X		X	X	X	(X)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanierung und Erweite- rung Stadtmuseum, inkl. Wettbewerb; Dokumen- tation</li> <li>• Planung/Umsetzung Mu- seumpark, auch Rückbau- maßnahmen</li> <li>• Kreisverkehr (Restfinanz- ierung Freiflächen); kleinere Straßenumbauten</li> <li>• Quartiersplatz und des- sen Zwischennutzung als Bolzplatz</li> </ul>
<b>Altena</b> Bahnhof und Bahn- flächen	Bahnge- lände zu Freiraum	X	X		X	X			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grunderwerb Flächen</li> <li>• Rückbau Gleisanlagen, Oberleitungen</li> <li>• Gestaltung Park (vorge- sehen)</li> <li>• Zuschüsse für Aufwertun- gen und Umnutzungen Bahnhofsgebäude (Erwerb privat)</li> </ul>
<b>Bremen- Neustadt/ Huckelriede</b> Scharn- horstkä- serne	Militär zu Wohnen								<ul style="list-style-type: none"> <li>• bisher nur vorbereitende Maßnahmen für Entwick- lung Wohngebiet</li> </ul>
<b>Dortmund- Rheinische Straße, inkl. Brauereige- lände</b>	Industrie zu Gewerbe/ Infra- struktur					X			<ul style="list-style-type: none"> <li>• im Bereich der ehemaligen Brauerei ausschließlich für Neugestaltung öffentlicher Plätze<sup>266</sup></li> </ul>
<b>Flöha</b> Alte Baum- wolle	Gewerbe zu Infra- struktur/ Gewerbe								<ul style="list-style-type: none"> <li>• von zentraler Bedeutung für Quartiersentwicklung, Einsatz Stadtbaumittel zur Ko-Finanzierung der EU-Mittel</li> </ul>
<b>Saalfeld</b> Verpa- ckungs- mittelwerk	Industrie zu Wohnen mit Freiraum	X				X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>• externer Berater (für Pro- jekt-, Fördermanagement und Vermarktung), Durch- führung Wettbewerbsver- fahren</li> <li>• Erschließung, Stadtplatz und Freiraum</li> </ul>

<sup>266</sup> Bezieht sich nicht auf den Ein-  
satz von Stadtbaumitteln in-  
nerhalb der Gesamtmaßnahme.

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung, Datenbasis: Fallstu-  
dien und andere von den Transferstellen dokumentierte Praxisbeispiele.

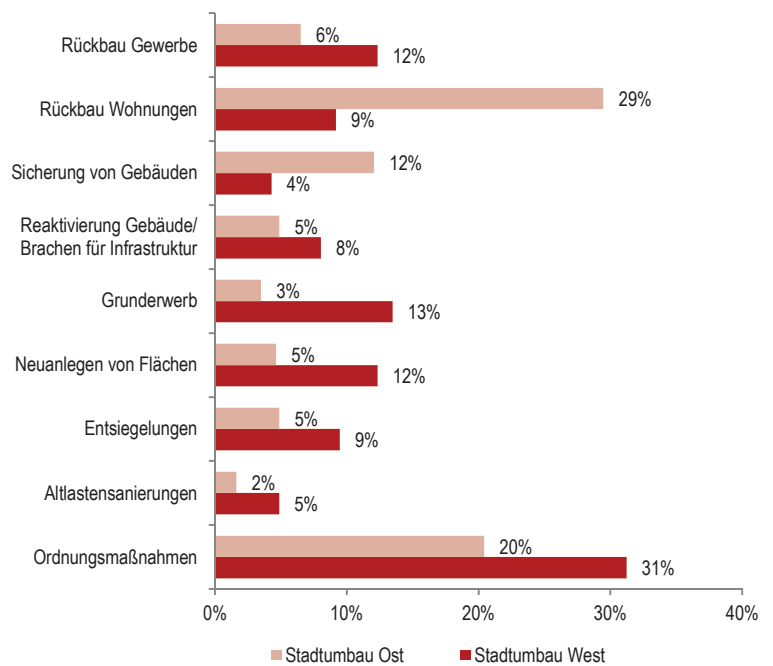
Was für den Stadtumbau West gilt, gilt für Brachflächen im Osten Deutschlands weniger. Nicht zuletzt aufgrund anderer Fördermöglichkeiten außerhalb des Stadtumbauprogramms treten Brachflächen – wenn überhaupt – dort erst nach ihrer Freilegung und Neuordnung in den Stadtumbauprozess ein, um im Paket mit den umgebenden Stadtteilen entwickelt zu werden. Für die Nachnutzung gelten dann jedoch die gleichen Prinzipien wie beim Stadtumbau West, Fördermittel (ausschließlich Aufwertungsmittel) werden nur für öffentliche Maßnahmen eingesetzt, weitgehend für die Aufwertung und Gestaltung von Frei- und Grünflächen, für öffentliche Erschließungen und in Teilen für die Umwandlung bestehender Gebäudesubstanz zur öffentlichen Nutzung. Der Einsatz von Rückbauförderung ist nicht möglich. Eine weitere Besonderheit ist, dass die Programmarchitektur des Stadtumbaus Ost mit dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten zusätzliche Förderkonditionen bereit hält, meist stadtbildprägende Immobilien auf disponiblen Standorten und Brachflächen zumindest zu sichern.

Das E-Monitoring 2013 bietet die Möglichkeit, die in den jeweiligen Fördergebieten eingesetzten Fördermaßnahmen zu ermitteln. Demnach wird in 30 % aller ostdeutschen Gebiete Rückbau von Wohnungen betrieben. In westdeutschen Gebieten haben Ordnungsmaßnahmen und auch Grund- und Zwischenerwerb hohen Stellenwert, was die Befunde aus der Zwischenevaluierung weiter stützt und wozu die große Zahl an Brachenentwicklungen sicher ebenfalls beiträgt.

Die folgende Übersicht fasst – aus der Perspektive der Fallstudien – diesen Stellenwert der einzelnen Fördertatbestände für die Revitalisierung von Brachen zusammen.

Entsprechend lässt sich die besondere Bedeutung der Stadtumbauprogramme für die Brachenrevitalisierung zusammenfassen: Zum einen werden die Aufwendungen übernommen, die nötig sind, Flächen oder

**Abbildung 86: Relevante Maßnahmen in Fördergebieten des Stadtumbaus**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, E-Monitoring 2013 (n=780).

Gebäude für eine weitere Nutzung herzurichten und die dafür notwendigen Entwicklungs- und unrentierlichen Kosten – auch für die künftigen Interessenten und Investoren – zu übernehmen. Der Einsatz dieser Förderungen verschafft den „kritischen Immobilien und Gebäuden“, vor allem dort, wo wenig Nachfrage und viele Flächenpotenziale vorhanden sind, überhaupt erst Entwicklungschancen für Sanierung oder Revitalisierung und Nachfolgenutzungen. Zum anderen setzen Kommunen Fördermittel ein, um öffentliche Interessen auf den neu gewonnenen Flächen umsetzen zu können, dazu gehören Investitionen in öffentliche Räume, in Maßnahmen, die Areale wieder mit der Gesamtstadt zu verbinden, sowie in Nachnutzungen als kommunale Infrastruktureinrichtungen. Stadtumbau auf Brachen bietet vorrangig Entwicklungsimpulse.

Abbildung 87: Übersicht zum Stellenwert der Fördertatbestände in den Stadtumbauprogrammen (Brachen)

	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West
Grunderwerb und weitere Ordnungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>kaum Förderung von Ordnungsmaßnahmen und Erwerb aus Stadtumbau, eher im Rahmen anderer Förderung (mit besseren Förderkonditionen), keine Hinweise aus Fallstudien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>wesentlichster Fördertatbestand bei der Revitalisierung von Brachen</li> <li>Grunderwerb für Flächen öffentlicher Nutzung</li> <li>Zwischenerwerb für Gewährleistung Abriss, Grundstücksentwicklung und Vorbereitung auf neue Nutzungen – zum Weiterverkauf</li> <li>hohes Maß an Ordnungsmaßnahmen für Herrichtung/Freilegen der Fläche</li> </ul>
Rückbau Gebäude/bauliche Anlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine Hinweise auf Förderung aus Stadtbaumitteln, eher im Rahmen anderer Förderung (mit besseren Förderkonditionen), keine Hinweise aus Fallstudien, kein Einsatz von Rückbauförderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rückbau nicht mehr benötigter baulicher Anlagen von hoher Relevanz als Vorbereitung der Neuordnung und Nachnutzung von Brachen nach Abwägung der Weiterverwendung von Gebäuden</li> <li>Abriss aller Arten baulicher Anlagen: Lagerhallen, Werkstätten, Neben-, Kasernen- und Bürogebäude, Rampen,...</li> <li>Rückbau obliegt meist der Kommune nach (Zwischen-)Erwerb der Flächen</li> </ul>
Altlastensanierung bzw. deren Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine Hinweise aus Fallstudien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>umfangreiche Altlastenerkundungen, keine Hinweise auf Altlastenbeseitigung</li> </ul>
Sicherung, Aufwertung und Umbau der Gebäude	<ul style="list-style-type: none"> <li>zahlreiche Hinweise auf Sicherung von bedeutsamen Gebäuden an brach gefallenen Standorten/Arealen mit Mitteln aus Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten</li> <li>teils denkmalgeschützte Sanierungen an den Standorten in Vorbereitung auf öffentliche Nutzung, teils auch in Vorleistung auf private Nutzungen</li> <li>wenn möglich großes Engagement der Kommunen bei oft lange leerstehenden Gebäuden, Etablierung wesentlicher öffentlicher Infrastruktur</li> <li>Beitrag zur Erhaltung stadtbildprägender Gebäude, zur Baukultur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufwertung und Umnutzung von Gebäuden ohne Nutzung (Gewerbegebäude, Kasernen, Bahnhöfe, Schulen, Gemeinschafts- und Handelseinrichtungen) als wesentliche Strategie im Stadtumbau</li> <li>geschieht allerdings nur begrenzt mit Fördermitteln, aber immer im Zusammenhang mit Stadtumbaumaßnahme und -ziel, meist in Kombination mit anderen Förderungen oder als Investitionen der Nachnutzer</li> <li>großes Engagement der Kommunen bei oft lange leerstehenden Gebäuden, Etablierung wesentlicher öffentlicher Infrastruktur</li> <li>Beitrag zur Erhaltung stadtbildprägender Gebäude, zur Baukultur</li> <li>denkmalrelevanter Mehraufwand, unrentierliche Kosten</li> </ul>
Neubau	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beispiele auf innerstädtischen Baulücken und Brachflächen, teils aus Stadtumbau gefördert bei öffentlichen Nutzungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>generell nur in begründeten Ausnahmefällen förderfähig</li> </ul>
Anlage und Gestaltung öffentlicher Raum, Freiflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>wesentlichster Fördertatbestand bei Entwicklung von Brachflächen aus Stadtbaumitteln, für Teilbereiche bzw. größere Parks und Plätze, teils auch in Ermangelung anderer Nutzungsoptionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nach Ordnungsmaßnahmen wesentlichster Fördertatbestand bei der Revitalisierung von Brachen</li> <li>alle neuen Nutzungen mit neuen Freiraumqualitäten gekoppelt, u.a. zunehmende Erschließung von Wasserlagen</li> <li>teils aber auch Freiraum überhaupt als wesentliche neue Nutzung (beispielsweise Parks), besonderer Stellenwert für Stadtteile, Umgebung und für das Stadtklima</li> </ul>
verkehrliche Erschließung	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine Hinweise aus Fallstudien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>von besonderer Bedeutung bei Brachenentwicklung, innere und äußere Anbindung (vielfach zu Ordnungsmaßnahmen bzw. auch zu Maßnahmen im öffentlichen Raum gezählt)</li> <li>zielen auch auf Integration der Flächen in das Stadtgefüge</li> </ul>
Anpassung städtischer Infrastruktur	<p>von besonderer Relevanz bei Flächen/Gebäuden, für deren Nachnutzung ansonsten kein Interesse besteht (nur öffentliches Interesse)</p> <p>zahlreiche Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sanierung und Umnutzung für neue Infrastruktur</li> <li>Neubau für Infrastruktur auf Brachflächen/Baulücken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>relevant vorrangig bei Flächen/Gebäude, für deren Nachnutzung nur öffentliches Interesse besteht bzw. wenn Anpassungs- und Optimierungsprozesse im Bereich von Infrastrukturen ohnehin anstehen</li> <li>Finanzierung unter Verwendung von Fachprogrammen, eigener Finanzierungsbeiträge, Eigenleistungen bisheriger und künftiger Nutzer, hohes Maß an Mittelbündelung, sogar Mischfinanzierungen innerhalb einzelner Gebäude</li> </ul>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung, Datenbasis: Fallstudien.

### Ergebnisse und Wirkungen

Für die Revitalisierung von Brachen stehen in Ost- wie in Westdeutschland Mittel aus den Stadtumbauprogrammen zur Verfügung, die vielfach durch weitere öffentliche und private Investitionen ergänzt werden. Im Stadtumbau Ost muss bei der Brachflächenentwicklung – wenn überhaupt Stadtbaumittel eingesetzt werden – weitgehend auf den Programmbereich Aufwertung zurückgegriffen werden. Teilweise werden in Vorbereitung auf eine

künftige Nachnutzung wertvollen Gebäudebestands auf Brachflächen Mittel aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten eingesetzt.

### Einsatz von Fördermitteln bei der Revitalisierung von Brachflächen

In Auswertung von Begleitinformationen und Städtebauförderdatenbank wird deutlich, dass insbesondere im Stadtumbau West erhebliche Bundesfinanzhilfen fließen, um Gebiete, die überwiegend städtebauli-



che Brachen sind bzw. durch überwiegende (aufgegebene) Gewerbenutzung charakterisiert sind, zu erneuern. In diese Gebiete ist bis 2014 ein Viertel der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau West geflossen, während dieser Aufwand im Stadtumbau Ost mit weniger als 2 % sehr gering ist. Kleinteilige Brachflächen sind zudem in Gebieten mit Mischnutzung zu erwarten, die es im Stadtumbau West häufiger gibt als innerhalb von Stadtumbau Ost, wo Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung weit dominieren.

Die aktuellen Fallstudien bieten nur begrenzt Informationen darüber, für welche Fördertatbestände in welcher Höhe Fördermittel im Stadtumbau eingesetzt wurden. Im Rahmen der Zwischenevaluierung zum Stadtumbau West 2011 wurde herausgearbeitet, dass in Gebieten, in denen Brachen revitalisiert wurden, Ordnungsmaßnahmen, inklusive Aufwendungen für Grund- oder Zwischenerwerb und Erschließungen, knapp 40 % aller Fördermittel ausmachten – deutlich mehr als in Wohnquartieren oder Innenstädten (mit 10 % bis 20 %). Hoch war zu diesem Zeitpunkt auch der Aufwand für Aufwertungen des Gebäudebestands (rund 20 %) sowie zur Verbesserung des öffentlichen Raums (knapp 20 %), wobei letztere im Unterschied zu Wohnquartieren und Innenstädten (jeweils rund 30 %) geringer ausfielen.<sup>267</sup> Außerdem wurde herausgearbeitet und bestätigt sich auch in den aktuellen Fallstudien Stadtumbau West, dass für die eigentliche Nachnutzung weitgehend zusätzliche Mittel eingesetzt werden, vielfach private Investitionen im Zusammenhang mit Wohnungsneubau, Gewerbe, Handel (z.B. Schwabach, Konstanz, Osnabrück) oder Förderungen anderer Ressorts, vor allem dann, wenn öffentliche Infrastruktur entsteht (z.B. Mössingen, Lüneburg).

In den Fallstudien im Stadtumbau Ost sind dagegen selbst für Ordnungsmaßnahmen in die in den Stadtumbauegebieten und im

Stadtumbauprozess verankerten Brachen keine Stadtbaumittel geflossen, sondern es wurden hierfür vor allem EU-Strukturförderungen und Landesprogramme, auch aus dem Wirtschaftsressort, in Anspruch genommen:

- So hat die „Alte Baumwolle“ in Flöha zwar zentrale Bedeutung für den Stadtumbau im Gebiet, weil sie zum Quartiersmittelpunkt entwickelt werden soll, Mittel aus dem Stadtumbauprogramm selbst fließen jedoch kaum.<sup>268</sup>
- Im Fördergebiet Ziegelsee/Hafenkante in Schwerin wurden Ordnungsmaßnahmen mit EU-Mitteln, die Gestaltung der Promenade mit Stadtbaumitteln finanziert. Auch auf dem ehemaligen Fischereigelände in Brandenburg/Havel sowie auf den ehemaligen Bahnflächen in Halle/Saale – südliche Innenstadt erfolgten die Freiflächengestaltungen nach dem Freiräumen mit Aufwertungsmitteln aus dem Stadtumbau.
- Geht es eher um die Nachnutzung brachgefallenen Gebäudebestands, so wie am Beispiel Kasernengebäude in Halberstadt, werden durchaus die Möglichkeiten genutzt, die der Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten im Stadtumbau Ost bietet. Damit wurde das Gebäude auf eine neue Nutzung vorbereitet, die eigentliche Umnutzung zum Indoorspielplatz erfolgte in diesem Falle durch private Investitionen des städtischen Wohnungsunternehmens.
- Ähnlich ging die Stadt Greiz im Falle des Greika-Areals vor, nur dass bisher keine Nachnutzungen für die gesicherten Gebäude gefunden werden konnten. Auch hier war das Freiräumen mit EU-Förderung erfolgt.
- Teilweise dienen Stadtbaumittel der Kofinanzierung von EU-Förderung, so in Flöha, wo eine weitere Brache zu 75 %

**Abbildung 88: Anteil der Fördermittel an allen Fördermitteln (inkl. aller Programmbereiche im Stadtumbau Ost), der in Gebiete mit folgenden Nutzungen fließt:**

Gebiete mit	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West	Gesamt
überwiegender städtebaulicher Brache	1 %	16 %	7 %
überwiegender Gewerbenutzung	< 1 %	10 %	3 %
überwiegender Mischnutzung	28 %	54 %	37 %
überwiegender Wohnnutzung	70 %	20 %	53 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR; Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2012-2014 (n=1.031).

<sup>267</sup> Außerdem: jeweils unter 10 % für investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen, Rückbau baulicher Anlagen, Anpassungen städtischer Infrastruktur; für Altlastenerkundung und -sanierung wurden nur 2 % verwendet.

<sup>268</sup> Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS Erkner (2014): Fallstudie Flöha, September 2014.

mit EU-Mitteln revitalisiert wurde, die mit weiteren 15 % aus dem Stadtumbau – Aufwertung – kofinanziert wurden. Für andere Standorte wurde auf das sächsische Brachenprogramm mit Zuschüssen in Höhe von 90 % zurückgegriffen.

### Mittelbündelungen und Nachfolgeinvestitionen

Bisher wurden in den sechs herangezogenen Fallstudien (Brachen) Bundesfinanzhilfen in Höhe von rund 13 Mio. Euro eingesetzt, wobei die Spanne bei einzelnen Revitalisierungen zwischen 1,3 Mio. und 3,4 Mio. Euro reicht. Rund 40 Mio. Euro Fördermittel, inkl. des Anteils der Länder und Kommunen, sind so bisher in der Städtebauförderung eingesetzt worden. Eine präzise Übersicht ist jedoch nicht möglich, da die Maßnahmen teils noch nicht abgeschlossen sind und somit weitere Fördermittel fließen werden. Die zur Revitalisierung von Brachen eingesetzten Fördermittel sind meist erheblich, erheblich sind allerdings auch die damit angestoßenen Nachfolgeinvestitionen.

In der Bilanzierung des Programms Stadtumbaus West nach zehn Jahren wurde ausdrücklich auf „...die höchsten Anstoßeffekte von privaten Investitionen im Stadtumbau West im Handlungsraum Brachen“ verwiesen.<sup>269</sup> Genauere Effekte lassen sich auch aus einer Studie von BMVBS/BBSR ableiten, die vor allem für den Stadtumbau West (Faktor 9,8) im Vergleich zu anderen Programmen der Städtebauförderung und auch im Vergleich zum Stadtumbau Ost (Faktor 7,9) höhere Anstöße für öffentliche und private Investitionen ausweist und betont, „dass vor allem die Stadtumbau West-Handlungsschwerpunkte Brachenrevitalisierung und Anpassung von Wohnstandorten unter günstigen Voraussetzungen sehr gut zur Aktivierung von privatem Kapital geeignet sind.“<sup>270</sup> In der Zwischenevaluierung zum Stadtumbau West 2011 ließen sich ebenfalls ähnlich hohe Anstoßwirkungen vor allem auch bei der Revitalisierung von Brachflächen erkennen, obwohl die Maßnahmen in den Fallstudien zu diesem Zeitpunkt meist noch nicht abgeschlossen waren.

Brachflächen werden mit Stadtbaumitteln meist für eine weitere Entwicklung vorbereitet, Nachfolgeinvestitionen fließen anschließend und meist vorrangig in Immobilienbestände. „So sind alle Wohnungsbauvorhaben (auf früheren Brachen) aufgrund

der geplanten Bauvolumina mit erheblichen Investitionen verbunden.“<sup>271</sup> Und auch „in gewerblichen oder infrastrukturellen Entwicklungsbereichen, vorrangig auf bisherigen Brachen oder ungenutzten Flächen, wird erheblich investiert...“.<sup>272</sup> Anstoßwirkungen blieben – so die damaligen Befunde – geringer, wenn sich keine privaten Nachnutzungen generieren lassen, so bei Nutzung und Gestaltung als Freiräume oder für weitgehend kommunale Infrastruktur.

Bei Stadtumbaumaßnahmen zur Revitalisierung großflächiger Brachen werden keine Städtebauförderungsprogramme überlagert, es lassen sich weder unter den aktuellen Fallstudien noch unter denen aus der Zwischenevaluierung Stadtumbau West Hinweise darauf finden.<sup>273</sup> Bei jedem einzelnen Vorhaben fließen jedoch weitere öffentliche oder private Mittel in meist nicht bezifferter Höhe. Vielfach lassen sich die Brachen nur revitalisieren und nachnutzen, wenn sich mehrere Partner engagieren, was zumindest am breiten Spektrum eingesetzter Finanzierungen und Förderungen deutlich wird.

Hinsichtlich möglicher Programmüberlagerungen stellt sich das Bild anders dar. Werden Brachflächen als Teilbereiche innerhalb größerer Stadtumbaugebiete entwickelt, dann wird – vor allem in ostdeutschen Programmkommunen – umfassend überlagert. Ganz wesentliche Förderkulisse bei den vorrangig innerstädtischen Stadtumbaugebieten, zu denen die Brachflächen zählen, ist der „Städtebauliche Denkmalschutz“, ein Programm mit dem seit 1991 rund 240 Maßnahmen in 200 ostdeutschen Städten gefördert wurden (so beispielsweise auch in Wittstock/Dosse und Schwerin), sowie die „Städtebauliche Sanierung und Entwicklung“, auch das ein Städtebauförderungsprogramm, das mit der Wiedervereinigung in zahlreiche ostdeutsche Städte übertragen wurde (so beispielsweise in Flöha, Halle/Saale), inzwischen jedoch ausgelaufen ist. Stadtbaumittel werden als wesentlicher punktueller Impuls für die Stadtentwicklung verstanden, erfolgreich ist diese jedoch nur im Zusammenspiel mit anderen Programmen und Förderungen.<sup>274</sup> „Soziale Stadt – Investitionen ins Quartier“ spielt in ostdeutschen Innenstädten eine geringere, in ostdeutschen Kleinstädten nahezu keine Rolle. In den ostdeutschen Fallbeispielen, die hier im Rahmen der Brachflächenentwicklung einbezogen sind, gibt es keine Überlagerungen mit diesem Städte-

<sup>269</sup> BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis, S. 24.

<sup>270</sup> BMVBS/BBSR (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, BMVBS online-Publikation, Nr. 13/2011, S. 42.

<sup>271</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 212.

<sup>272</sup> Ebenda, S. 213.

<sup>273</sup> Ebenda, S. 334-355. Einzige Ausnahme stellte damals die Fallstudie Augsburg Pfersee/Sheridan-Kaserne dar, in der die Brache im Zusammenhang mit dem umliegenden Stadtteil entwickelt wurde. In die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Nachnutzung der Kaserne flossen zugleich Mittel aus dem Städtebauförderungsprogramm „Sanierung und Entwicklung“.

<sup>274</sup> Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS Erkner (2014): Fallstudienokumentation Halberstadt.

Abbildung 89: Übersicht zu Überlagerungen, Mittelbündelungen und Folgeinvestitionen in den Fallstudien

Fallstudie	Überlagerung Städtebauförderung	Mittelbündelungen und Folgeinvestitionen
<b>Konstanz</b>	keine Überlagerung jedoch ab 2013 Überführung in „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“	Höhe nicht beziffert, weitere öffentliche und private Investitionen, u.a. Finanzen Schulamt für Neubau Gemeinschaftsschule; Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) für Fuß- und Radwegebrücken, gegebenenfalls Mittel Landkreis für potenzielle Erweiterung der Zeppelin-Gewerbeschule; private Mittel für alle Einzelmaßnahmen, darunter auch komm. Wohnungsunternehmen; Anstoßwirkung: bis zu 8 Euro auf 1 Euro erwartet
<b>Lüneburg</b>	keine Überlagerung	keine weiteren öffentlichen Investitionen außerhalb vom Stadtumbau; private Investitionen für Neubau Orthopädiebetrieb, Neubau private Schule, Wohnungsneubau, Gewerbeansiedlung; Mittel der Sparkassenstiftung für Ausstattung und Betrieb der Kulturbäckerei (einmalig 150.000 Euro, zzgl. 100.000 Euro pro Jahr)
<b>Mössingen</b>	keine Überlagerung	rund 2,5 Mio. Euro vorrangig öffentliche Investitionen aus Landessanierungsprogramm; Investitionspakt 2008 zur energetischen Sanierung der Tonnenhalle und Zuschuss für die Stadtbücherei; kommunaler Ausgleichsstock für Investitionshilfe für kommunale Einrichtungen/hier Stadtbücherei; Bundeskulturstiftung, Denkmalpflege, zzgl. Mittel Wüstenrot-Stiftung in unbekannter Höhe, zzgl. private Investitionen für Realisierung Fachmarktzentrum
<b>Offenbach</b>	keine Überlagerung jedoch ab 2014 Aufnahme des umgebenden Quartiers in „Soziale Stadt - Investitionen ins Quartier“	weitere öffentliche Investitionen in nicht bezifferter Höhe für Öffnungen des Areals, aus Wohnraumförderung des Landes zzgl. kommunale Mittel für geförderten Wohnungsbau; rund 37 Mio. Euro privates Investitionsvolumen für Wohnungsbau und Kita, zzgl. Investitionen für Nahversorgungszentrum in unbekannter Höhe; zzgl. Leistungen Privater im Rahmen städtebaulicher Verträge, altlastenfreie Übergabe des Grundstücks sowie des Grunderwerbs
<b>Osnabrück</b>	keine Überlagerung	Höhe nicht beziffert, weitere öffentliche und private Investitionen, u.a. für Ankauf der Flächen von der BImA durch Land Niedersachsen für Unterbringung landeseigener Dienststellen; durch Stadtwerke und deren Tochter als Zwischenerwerb für Weiterverkauf; zzgl. Leistungen der BImA zur Verfahrensbeteiligung und bei Grundstücksverkäufen
<b>Schwabach</b>	keine Überlagerung	Höhe nicht beziffert, weitere öffentliche und private Investitionen, u.a. Mittel aus GVFG, 40 % kommunale Eigenmittel; Finanzmittel aus anderen Quellen für weitere (soziale) Förderprojekte, private Mittel aus Erschließungsbeiträgen, für Wohnungsbau

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien (Brachen).

bauförderungsprogramm. Mit Sozialer Stadt überlagert ist jedoch die Stadtumbaukulisse in Bremen Neustadt/Huckelriede, einem gemischt genutzten Gebiet, zu dem auch Kasernenareale gehören.

### Wirkungen durch die Stadtumbauprogramme

Viele Kommunen müssen sich mit den Hinterlassenschaften des schon beschriebenen strukturellen Wandels und auch der veränderten Militärpolitik mit nicht mehr funktionsgerechten baulichen Anlagen, mit Leerständen und Brachflächen auseinandersetzen. Der Bedarf, neue Nutzungen für Brachflächen und ungenutzte Immobilienstandorte zu entwickeln, ist immens. Auf diese Problemlagen zielen Programmatik und Fördertatbestände der beiden Stadtumbauprogramme. Eine Förderung ist in beiden Programmen möglich, doch wird sie bisher vorrangig innerhalb des Stadtumbaus West zielgenau eingesetzt. Da, wo sie eingesetzt wurde, hat sie ihre Wirkungen auch entfaltet, hat Städte und Stadtteile in ihren Funktionen gestärkt, weiteren Verfall und Funktionsverluste gestoppt, Stadtbereiche neuen Nutzungen zugeführt und die Innenentwicklung forciert. Das bestätigen auch die Ergebnisse der Kurzbefragung vom Sommer 2015, wonach insgesamt jede

vierte Kommune, im Stadtumbau West nahezu jede zweite Kommune der Aussage voll zustimmte, dass der Stadtumbauprozess in den Kommunen Brachen reduziert hat.<sup>275</sup>

In besonderer Weise haben die Stadtumbauprogramme, vorrangig jedoch in West, Impulse gegeben, Stadtentwicklungsprozesse auf Brachen zu beginnen, bereits begonnene neu zu beleben sowie die Förderung in Revitalisierungsprozesse genau für die Maßnahmen einzubringen, die im Rahmen der Vorhaben nötig und effektiv sind.

### Stadtumbau als Impulsgeber für die Revitalisierung großer Brachen

Die Revitalisierung der vor allem großen Brachen erzeugt umfassende Wirkungen in den betreffenden Kommunen. Vor allem „das Programm Stadtumbau West erweist sich bei der Revitalisierung von Industrie-, Gewerbe-, Einzelhandels-, Bahn- und Militärbrachen als wirkungsvoll: Die eingesetzten Stadtbaumittel haben den Revitalisierungsprozess ermöglicht und angestoßen.“<sup>276</sup> Die Ziele dieser Entwicklungen gingen meist von Beginn an weit über das hinaus, was mit Mitteln aus den Stadtumbauprogrammen geleistet werden konnte. Sie setzten damit von vornherein weite-

<sup>275</sup> Kurzbefragung im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West 2015 (n=61 Stadtumbaukommunen).

<sup>276</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 229.

re Finanzierungen und Förderungen sowie private und öffentliche Investitionen voraus, um die Gesamtmaßnahmen zu realisieren. Das schlägt sich auch in den Wirkungen nieder. Dennoch: der Stadtumbau-diskurs hat diese Prozesse vielfach erst initiiert und die Stadtumbaumittel haben die eigentlichen Entwicklungen angestoßen. Für die Entwicklungen auf den großen Brachen wurden meist keine weiteren Städtebauförderungsprogramme einbezogen.

In ostdeutschen Programmkommunen, in denen Brachflächen und Baulücken im Rahmen der Innenstadtentwicklungen neu geordnet und für eine Nachnutzung vorbereitet werden, sind Stadtumbaumittel dann weniger Initiator der Entwicklung als vielmehr Teil eines Finanzierungskanons zur Aufwertung der Flächen. Programmüberlagerungen sind in Innenstädten, vor allem ostdeutscher Programmkommunen, durchaus üblich.

#### Revitalisierung großer Brachen ist „Stadtumbau im Ganzen“

Im Unterschied zu Entwicklungen in vorhandenen Wohnsiedlungen und Innenstädten, die selbst bei deutlichen Funktionsverlusten nie ihren Charakter als Wohnquartier oder Ortszentrum verlieren, bedeutet die Revitalisierung vor allem großer Brachen, die durch den Verlust ihrer Ursprungsnutzung entstanden sind, einen kompletten Umstrukturierungs- und Neuentwicklungsprozess: völlig neue Nutzungen sind zu entwickeln und Flächen und Gebäudesubstanz darauf vorzubereiten und herzurichten. Daraus resultieren die großen Chancen, etwas Neues beginnen zu können, aber auch die großen Risiken für die Kommunen, trotz enormer finanzieller und personeller Anstrengungen diese Entwicklungszeit nicht durchzuhalten. Sich dafür zu entscheiden und sich darauf zu konzentrieren, setzt politischen Konsens, die Gewissheit auf Erfolg, einen langen Atem und anhaltendes finanzielles Engagement in den Kommunen voraus.

#### Entwicklung auf Brachen ist nur im gesamtstädtischen Kontext möglich

Eine erfolgreiche Entwicklung auf Brachen hat nur Chancen, wenn ihre Entwicklungsstrategien in den gesamtstädtischen Kontext – sowohl strukturell als auch funktional – eingebunden werden. Gesamtstädtisches Herangehen, wie es in den beiden

Stadtumbauprogrammen allgemeingültige Praxis geworden ist, stellt sich (inzwischen) auch bei der Entwicklung der Brachen als alternativlos heraus, vor allem mit Blick auf erfolgreiche Nachnutzungsoptionen. Gesamtstädtische – teils auch regionale – Analysen und Bedarfsermittlungen gehen ein in Strategien und Konzepte für den Standort, beeinflussen die Erfolgsaussichten und auch umgekehrt muss der Stellenwert der Flächen in gesamtstädtische Strategien einbezogen und abgewogen werden. Die Entwicklung großer Brachen braucht ohne Frage gesamtstädtische Ansätze, um aus der Analyse gesamtstädtischen, teils auch regionalen, Bestands und Bedarfs adäquate und erfolgreiche Nutzungen zu generieren und Strategien abzuleiten.

#### Revitalisierung großer Brachen im Stadtumbau als bisher vorrangig westdeutsches Thema

Der Stadtumbau zielt als einziges Programm der aktuellen Städtebauförderung auf die Revitalisierung großer Brachen. Dieses Ziel war von Beginn an im Stadtumbau West verankert und ist dafür auch umfassend genutzt worden. Gewiss hat die zeitgleich mit dem Programm Stadtumbau West veröffentlichte Strukturreform der Bundeswehr 2004 diesen Prozess befördert, sodass der Stadtumbau West zum entscheidenden Forum für die Revitalisierung und Konversion militärischer, gewerblicher und industrieller Areale geworden ist. Zahlreiche Revitalisierungsvorhaben in nahezu allen westlichen Bundesländern unterstreichen das.

Im Stadtumbau Ost werden andere Schwerpunkte gesetzt, großflächige Brachen sind kaum in den Stadtumbauprozess einbezogen, auch wenn die Zwischenevaluierung zum Programm Stadtumbau Ost 2008 hier perspektivisch eine besondere Herausforderung gesehen hatte. Der Brachenrevitalisierung westdeutscher Kommunen vergleichbare Vorhaben und Maßnahmen werden nach wie vor selten realisiert und teils sogar als eher untypisch für die Stadtumbauprozesse in Ostdeutschland beschrieben. Innerhalb des Stadtumbauprogramms Ost liegt der Fokus auf eher kleineren Brachflächen, Baulücken und ungenutzten großen Nichtwohnimmobilien und -standorten, die die Strukturen der Innenstädte und dabei vor allem auch der gründerzeitlichen Stadterweiterungen mit ihrer oft vielfältigen industriellen und gewerblichen Vergangenheit



teils erheblich perforieren. „Trotz Städtebauförderung im Kern der Stadt herrscht neben kleinen sanierten Bereichen ein Bild von unsanierter Bausubstanz, Leerständen und Brachen vor.“<sup>277</sup> Ein weiteres und zunehmendes Handlungsfeld sind Brachen, die in Folge des Stadtumbaus durch Rückbau von Wohngebäuden und Infrastruktureinrichtungen in Wohnquartieren entstanden sind.<sup>278</sup>

#### Leerstände und Brachflächen in innerstädtischen Quartieren

Kleinere Brachflächen, Baulücken und zahlreiche ungenutzte Standorte von Nichtwohnmobilien finden sich durchaus auch in Ortskernen und Stadtzentren westdeutscher Stadtumbaugebiete, weil der strukturelle und gesellschaftliche Wandel der letzten Jahre auch hier seine Spuren hinterlässt und zu vielfältigen Funktionsverlusten führt. Allerdings ist die städtebauliche Struktur – wenn auch inzwischen teils un- oder untergenutzt – noch weitgehend erhalten, während die Strukturen in manchen innerstädtischen ostdeutschen Quartieren aufgrund von seit dem Krieg anhaltenden Baulücken, jahrzehntelangen Verfalls an Substanz und fehlender Nutzungen in den letzten 25 Jahren inzwischen bröckeln. Diese Quartiere in Ost wie in West werden wesentliche Handlungsräume für den Stadtumbau bleiben. Schon jetzt setzen die neuen Länder mit ihren Innenstadtinitiativen außerdem hier ganz entscheidende Akzente.

#### Programmatische Breite, Flexibilität und präventives Herangehen

Die Stadtumbauprogramme wurden aufgelegt, um Kommunen zu befähigen, die Folgen des demografischen, wirtschaftlichen und strukturellen Wandels anzugehen. Diese Folgen schlagen sich innerhalb einzelner Kommunen in ganz unterschiedlichen Kulissen nieder, oft genug an vielen Orten gleichzeitig. Aufgrund der programmatischen Breite des Programms können die Kommunen selbst aushandeln, welche Problemlagen am meisten drängen und wo sie mit dem Einsatz auch eigener finanzieller Ressourcen die größtmöglichen Effekte für die Stadtentwicklung erzielen können. Für zahlreiche Kommunen sind es die Brachen, wo sie für sich den größten Bedarf, aber auch gute Erfolgsaussichten sehen.

Gefördert werden können Maßnahmen, die dazu beitragen, die Ziele des Stadtumbaus

umzusetzen.<sup>279</sup> Innerhalb der Vorhaben und Handlungsräume werden die Maßnahmen „genutzt“, die der Problemlage und dem Entwicklungsansatz entsprechen sowie anderweitig nicht finanziert werden können. Damit sind Stadtbaumittel sehr flexibel und zielgenau einsetzbar. Für die Revitalisierung der großen Brachen in den westdeutschen Programmgebieten haben sich – eine gesamtstädtische Konzeptentwicklung vorausgesetzt – vor allem Ordnungsmaßnahmen, inklusive Freiräumen und Erschließen der Flächen, teils das Beseitigen baulicher Anlagen sowie Möglichkeiten für Erwerb und Zwischenerwerb als wesentlich erwiesen. Andere Maßnahmen variieren in Abhängigkeit von der angestrebten Nachnutzung der Flächen und Gebäude. Dieser Aspekt, alles in allem wiederverwendbare, nachnutzungsfähige Grundstücke herzustellen, fällt im Einzugsbereich von Stadtumbau Ost dagegen kaum ins Gewicht. Hier besteht eine große Leistung darin, mit Mitteln aus dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sich durchaus auch auf große Nichtwohnmobilien und ihre Standorte zu fokussieren.

Die Chance, im Rahmen von Stadtumbau präventiv vorzugehen, bekommt gerade auch für die Brachenrevitalisierung besondere Bedeutung. Die großen Konversionsprozesse vor allem im militärischen Bereich, aber auch Rückzug oder Aufgabe in industriellen und gewerblichen Bereichen sowie Veräußerungsabsichten für Bahngelände werden durchaus angekündigt, sodass die Kommunen frühzeitig in den Denk- und Strategieprozess einsteigen und am Ende möglicherweise die konkrete Entwicklungs- und Realisierungszeit verkürzen können.

#### Zeichen für Aufbruch setzen

Nicht zu unterschätzen sind auch Wirkungen, die stark auf Wahrnehmung und damit die Stimmung in den Kommunen zielen. Mit den leerstehenden und schwindenden Strukturen, die Wirtschaft und Leben in den Kommunen lange beeinflussten, mehrten sich die Zeichen von Niedergang und Identitätsverlusten. Sich der Entwicklung großer Brachen zu stellen, sie anzufassen, zu beräumen und über deren Perspektiven öffentlich zu diskutieren, ist somit ein Signal für Aufbruch, vor allem an die Stadtbevölkerung. Jede Maßnahme trägt dazu bei, die Gebiete aufzuwerten, was auf die Um-

<sup>277</sup> Vgl. BMVBS (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost - Berichte aus der Praxis, S. 73.

<sup>278</sup> Transferveranstaltung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost „Umgang mit Brachflächen im Stadtumbau“, Dokumentation und Beiträge der Veranstaltung 09/2012, Hoyerswerda.

<sup>279</sup> Siehe VV Städtebauförderung 2008, Artikel 9.



gebung und – in Abhängigkeit von der Größe – auch die Gesamtstadt ausstrahlt und Effekte für weiteres Interesse oder Folgeinvestitionen an den Flächen erzeugen kann.

#### Städtebauliche Wirkungen durch die Entwicklung auf Brachflächen

Meist seit Jahren vorhandene Brachen (unzugänglich, verwahrlost, mit ruinöser Substanz, ungeordnetem Erscheinungsbild...) wurden beseitigt, geräumt, arrondiert, wieder bebaut bzw. deren vorhandene Anlagen saniert und umgebaut, einer neuen Nutzung zugeführt bzw. zumindest auf eine neue Nutzung vorbereitet. Wirkungen sind:

- Impulsgeber für die Innenstadt durch Signale und Entwicklungen auf Brachen im Einzugsbereich der Innenstädte,
- Zugewinn an Stadt durch Schaffung von Stadtbereichen mit neuen städtebaulichen Qualitäten für unterschiedliche Nutzungen, beispielsweise Wohngebäudetypen bzw. Wohnlagen (am Wasser), die es in Städten bis dato so nicht gab,
- Qualitätsgewinn durch realisierte Stadtumbaumaßnahmen auf Brachen, sowohl durch Neubau von Wohnungen, Gewerbe, Infrastruktur, im Freiraum als auch durch Erhaltung und Sanierung bedeutsamer denkmalgeschützter oder in innerstädtischen Bereichen stadtbildprägender Strukturen und des Charakters der Orte; vor allem der durch die Kommune gesteuerte Stadtumbauprozess bietet Chancen, Wettbewerbe umzusetzen und Qualitäten einzufordern<sup>280</sup>,
- Wiedergewinnen von Stadt, weil Stadtbereiche wieder aktiviert, städtebauliche Missstände entschärft, städtische Strukturen wieder geschlossen, bedeutsame Gebäude erhalten wurden sowie Gebiete mit neuen Nutzungen und hoher Aufenthaltsqualität entstanden,
- Lückenschließungen, weil Areale wieder mit der Stadt verbunden, erneut für alle zugänglich, durchlässig und an übergeordnete Straßen-, Rad-, Fußwege- und Grünraumsysteme angeschlossen sind.

#### Neue Funktionen stärken die Stadt

Die Revitalisierungen von Brachen und vor allem ihre Nachnutzungen ergänzen bzw. vervielfachen bisherige Angebote in den Kommunen, stärken bzw. erzeugen Funktionsvielfalt in den Innenstädten, vermeiden

weiteren Flächenverbrauch an den Stadträndern, insbesondere wenn neue Wohnungen, aber auch verträgliche Gewerbegebiete oder Infrastrukturstandorte entstehen. Teilweise entwickeln sich auf den Brachen aber auch Mittelpunkte für die die bisherigen Brachen umgebenden Stadtteile, werten diese dadurch mit auf, bieten Funktionen und Räume an, die diesen Stadtteilen bisher fehlten (beispielsweise Freiräume für hoch verdichtete Stadtviertel, Deckung bisher nicht ausreichend verfügbarer Infrastrukturbedarfe, neue Aufenthaltsqualität durch Gestaltung und Anlage öffentlicher Räume). Wirkungen im Detail sind:

- Beitrag zur Funktionsstärkung der Innenstadt durch neue meist gemischte Nutzungsangebote und Ansprache neuer Zielgruppen in innerstädtischen oder innenstadtnahen Lagen,
- „Erfolgsmodell“ Brache, weil der Stadtumbau inzwischen sehr verschiedene Nachnutzungsvorhaben und die Entwicklung neuer Stadtbereiche angestoßen und umgesetzt hat, die auch zeigen, welche Entwicklungen in Kommunen möglich sind.<sup>281</sup>
- Funktionsgewinn durch neue Nutzungen mit besonderer Schwerpunktsetzung Wohnen, aber auch Angebote für Kultur, Bildung, Freizeit gelten als Entwicklungsmotoren<sup>282</sup> für Flächen und umzunutzende Immobilien; Ansiedlung öffentlicher Infrastruktur und Verwaltung, um an den Standorten teils lange notwendige Anpassungen, teils auch Erweiterungen umzusetzen;<sup>283</sup> Gewerbe, Handel, Dienstleistungsangebote als eigenständige Nutzungen oder in Mischung mit Wohnen, vor allem auf großen Brachen; neue Freiräume sind nahezu obligatorisch.
- Neue Nutzungen oder wesentliche Verlagerungen von Nutzungen auf die bisherigen Brachflächen oder ungenutzten Immobilienstandorte bedeuten jedoch insgesamt nur dann eine funktionale Stärkung, wenn sie keine Konkurrenzen auslösen und in anderen Stadtbereichen wiederum „Löcher reißen“. Das macht noch einmal die besondere Bedeutung gesamtstädtischer Entwicklungsstrategien deutlich. Bei einem Überangebot an Flächenpotenzialen – gerade in schrumpfenden Kommunen – sind echte Nachfolgenutzungen daher von vornherein stark beschnitten.

<sup>280</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 273 sowie BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis.

<sup>281</sup> BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis, S. 30.

<sup>282</sup> Ebenda, S. 20f.

<sup>283</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 115.

### Ökonomische Effekte durch Wiedernutzungen

Gelingt es, Brachen wieder zu nutzen, beispielsweise durch neue Wohnangebote, und damit neue Einwohner zu gewinnen bzw. überhaupt auch in der Kommune zu halten, dann ergeben sich zahlreiche positive Folgewirkungen und durchaus auch ökonomische Effekte, die sich möglicherweise an stabilen oder wachsenden kommunalen Einnahmen, an einer besseren Auslastung vorhandener Infrastrukturen und an einer Stabilisierung der lokalen Wirtschaft ablesen lassen. Letztlich ähnliche Effekte ergeben sich, wenn sich Gewerbe oder Dienstleistungen am Standort ansiedeln.

### Investitionsmotor Brachenrevitalisierung

Die Revitalisierung von Brachen hat sich da, wo es gelang, Nachnutzungen zu konzipieren und umzusetzen, als Investitionsmotor erwiesen und erhebliche Nachfolgeinvestitionen eingebunden und teils über die eigentliche Gesamtmaßnahme hinaus erzeugt. Damit hat sich Stadtumbau als „die Hilfestellung erwiesen, die Brachflächen benötigen, um Rentabilität ihrer Entwicklungen für private Investoren aufgrund der Marktschiefelage abschätzbar zu machen“.<sup>284</sup>

### Brachenrevitalisierung als Beitrag zur Nachhaltigkeit

Nicht zuletzt bedeutet jede erfolgreiche Wiedernutzung von Brachen – und teils werden Flächen sogar intensiver genutzt als zuvor, dass andernorts weniger Siedlungsflächen ausgewiesen werden, und ist somit ein kleiner Beitrag zur Erreichung der bundesdeutschen Nachhaltigkeitsziele. Nachhaltig ist es auch, erschlossene Flächen und vorhandene Gebäudesubstanzen zu nutzen. Deswegen waren alle Vorhaben auch darauf angelegt, Nachnutzungen für den vorhandenen Gebäudebestand im Einklang mit dem Denkmalschutz zu finden. Die bisherigen Nutzungen auf den Brachen haben häufig dazu beigetragen, den Kommunen einen besonderen Stempel zu verleihen. Besondere Wirkung im Zuge des Stadtumbaus ist es daher, wenn es gelingt, die Erinnerungen an diese Etappen in die jetzt anstehende Stadtentwicklungsphase mitzunehmen und zu bewahren.

### Zwischenfazit

- Die Revitalisierung von Brachen ist wesentliches Handlungsfeld im Stadtumbau West, rund jede vierte Maßnahme konzentriert sich hier auf die Entwicklung von Brachen mit industrieller, verkehrlicher oder militärischer Vornutzung. Im Stadtumbau Ost sind Brachen bisher nicht „angekommen“, obwohl sie vorhanden sind, aber im Rahmen anderer, meist EU-Förderung, revitalisiert oder aufgrund drängender Problemlagen andernorts nicht einbezogen wurden. Bedeutung haben sie hier allein vorrangig innerhalb der innerstädtischen Quartiere (Altbaukerne, Gründerzeitviertel, Ortszentren) – als Baulücken und kleine Brachen, große leerstehende Standorte von Nichtwohnmobilien – bzw. als Brachen infolge des Rückbaus.
- Brachenrevitalisierungen führen im Stadtumbau West häufig zur Entwicklung ganz neuer Stadtbereiche meist als mischgenutzte Gebiete, vielfach als neue urbane Wohnquartiere, die aber auch für ihre umgebenden Quartiere zahlreiche Funktionen übernehmen und damit gleichzeitig deren Standortqualität erhöhen. Werden Brachflächen und Baulücken im Rahmen von Stadtumbau Ost entwickelt, dann dienen diese Maßnahmen dazu, die Innenstadtentwicklung zu flankieren. Große Immobilienstandorte werden meist für öffentliche Nachnutzungen entwickelt, gegebenenfalls werden Baulücken neu bebaut oder Freiflächen gestaltet.
- Damit sind die Maßnahmen vorgezeichnet, die mit Stadtbaumitteln vor allem umgesetzt werden. Im Stadtumbau West sind sie vorrangig auf die Herrichtung der Grundstücke und die Vorbereitung auf eine sich anschließende Nachnutzung, auf verkehrliche Erschließungen und die Verknüpfung mit der umgebenden Stadt, auf die Gestaltung öffentlicher Freiräume und die Inwertsetzung oft denkmalgeschützter Gebäudesubstanz für öffentliche Nutzungen ausgerichtet. Im Stadtumbau Ost wurden kaum Maßnahmen zur Herrichtung und Neuordnung der Grundstücke umgesetzt. Wenn Brachen hier einbezogen werden, dann konzentriert sich die Förderung auf die Aufwertung und

<sup>284</sup> BMUB (2014): 10 Jahre Stadtumbau West – Programmprofil und Praxis, S. 75.

Gestaltung der Flächen und möglicher Gebäude, meist für öffentliche Nutzungen. Der Stadtumbau ist hier damit eher Teil einer Entwicklung, während er bei der Brachenrevitalisierung in westdeutschen Kommunen uneingeschränkter Impulsgeber und Anstoß für umfangreiche Nachfolgeinvestitionen ist.

- Wenn es gelingt, Nachfolgenutzungen zu entwickeln, dann geht von den neu gewonnenen Stadtbereichen meist eine Vielzahl an städtebaulichen, funktionalen und durchaus auch ökonomischen Wirkungen aus. Größtes Hemmnis für die Brachenrevitalisierung ist ein Mangel an Nachnutzungsoptionen. Gerade in Kommunen mit geringer Nachfrage und außerdem meist einem Übermaß an Flächenpotenzialen gestalten sich diese Prozesse besonders schwierig und es besteht die Gefahr, dass Flächen auf längere Zeit ungenutzt bleiben.
- Die Entwicklung von Nachnutzungen setzt im gleichen Maße gesamtstädtische, teils sogar regionale Strategien, Konzepte und Abstimmungen voraus wie die Entwicklung anderer Stadtbereiche auch, um einerseits Konkurrenzen und damit den Abzug von Nutzungen aus anderen Stadtteilen zu vermeiden und andererseits – gerade unter den Rahmenbedingungen wachsender Städte – die noch vorhandenen Flächenpotenziale effektiv und abgestimmt zu entwickeln. Für diese Vorhaben, die sich meist über Jahre erstrecken, ist ein langer Atem nötig, der anhaltendes finanzielles Engagement und den politischen Konsens in den Kommunen einschließt.
- Der präventive Charakter des Stadtumbauprogramms bekommt gerade für die Revitalisierung von Brachen besondere Bedeutung, weil sich Entwicklungen, die Brachen verursachen, häufig schon länger abzeichnen, sodass Kommunen frühzeitig Entscheidungen treffen können, ob und wie sie diese Potenziale in ihre Stadtentwicklung einbeziehen wollen.

## 5.5 Prozesssteuerung, Mitwirkung und Instrumente

Die Komplexität der analysierten Handlungsfelder im Stadtumbau erfordert qualifizierte und integrierte strategische Kon-

zepte sowie adäquate Steuerungs- und Beteiligungsverfahren. Die Ergebnis- und Wirkungsanalyse zur Umsetzung beider Stadtumbauprogramme untersucht den Output auf dieser strategisch-instrumentellen Ebene vor allem hinsichtlich folgender Fragen:

- Inwiefern sind die Ziele des Stadtumbaus in eine gesamtstädtische integrierte Strategie eingebunden,
- inwieweit trägt der Stadtumbau dazu bei, dass auch integriert gehandelt wird bzw. ressortübergreifende wie auch interkommunale Kooperationen entwickelt wurden,
- welche Wirkungen hat der Stadtumbau für Planungs- und Beteiligungsprozesse und wie ist die Mitwirkung relevanter Akteure zu bewerten,
- welche Rolle spielen verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung und Mitwirkung sowie die Öffentlichkeitsarbeit beim Stadtumbau,
- wie haben sich informelle und formelle Planungsinstrumente bewährt?

### Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

In Anbetracht der komplexen Problemlagen stehen viele Kommunen vor einer grundsätzlichen Neupositionierung ihrer Stadtentwicklungsperspektiven. Immer wichtiger ist deshalb die Erarbeitung einer abgestimmten stadtentwicklungspolitischen Gesamtstrategie, aus der sich dann teils räumlich Gesamtmaßnahmen für den Stadtumbau herleiten lassen. Dies gilt insbesondere für Städte und Gemeinden, in denen der Strukturwandel bereits deutliche Spuren hinterlassen hat. Immer bedeutsamer ist es jedoch insgesamt für die Stadtentwicklung, dass sich die Kommunen rechtzeitig auf mögliche Auswirkungen einstellen können, also sich präventiv mit dem Strukturwandel auseinandersetzen. Eine aktuelle Herausforderung stellt auch die Gleichzeitigkeit von Wachstum und nach wie vor bestehenden Stadtumbaubedarfen in größeren Kommunen dar, die konzeptionell bewältigt werden sollten. Dafür bilden integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte die strategische Grundlage und das programmatische Kerninstrument des Stadtumbaus.

### Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte – Strategisches Kerninstrument und Grundlage für den Stadtumbau

Begleitend zum Start beider Programme gaben sowohl der „Wettbewerb Stadtumbau Ost“ zur Erarbeitung von städtebaulichen Konzepten als auch das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West sowie der Leitfaden zum Stadtumbau West einer Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau wichtige Orientierungen zu den Zielen und Funktionen wie auch den inhaltlichen Strukturen von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten. Instrumentell impulsgebend für Stadtumbau insgesamt war der Wettbewerb im Stadtumbau Ost mit der Vorgabe, sowohl ein Konzept für die Gesamtstadt als auch bis zu zwei Stadtteilkonzepte mit entsprechenden Ziel- und Maßnahmenplanungen zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage waren die konkreten Ziele und Schwerpunkte sowie daraus abgeleitete Stadtumbaumaßnahmen und deren Finanzierungen darzustellen. Städtische Teilräume waren nach Handlungsbedarf in drei Gebietstypen zu klassifizieren: umzustrukturierende Stadtteile mit vorrangiger Priorität, umzustrukturierende Stadtteile ohne Priorität, konsolidierte Stadtteile. Der Planungshorizont sollte etwa acht Jahre umfassen. Die Konzepterarbeitung wurde je nach Stadtgröße mit bis zu 125.000 Euro gefördert.<sup>285</sup> Inzwischen sind integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte nicht nur wichtige Grundlage für die Stadtumbauprogramme, sondern haben insgesamt Eingang in die Städtebauförderung des Bundes gefunden. Der 2015 veröffentlichte Leitfaden ist dafür eine Richtschnur.<sup>286</sup> Dies kann als eine nachhaltige Programmwirkung des Stadtumbaus bewertet werden.

In fast allen Ländern werden integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte und deren Fortschreibung im Rahmen des Stadtumbauprogramms gefördert (Kapitel 4.1), ausgenommen hiervon ist das Land Niedersachsen, wo nur die Fortschreibung der Konzepte förderfähig ist. Im Programmverlauf stellten mehrere Länder Leitfäden und Arbeitshilfen bereit, um die Kommunen bei der konzeptionellen Vorbereitung von Gesamtmaßnahmen zu unterstützen. Mit der Förderung, aber auch den inhaltlichen Vorgaben zur Erarbeitung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten werden somit bereits auf Ebene der Länder wesentliche Weichen gestellt, die

die Reichweite wie auch die Qualität dieser Konzepte beeinflussen.

#### *Städtebauliche Entwicklungskonzepte in Ost und West mehrheitlich erarbeitet*

Sowohl die Zwischenevaluierungen beider Programme als auch die jeweiligen Bilanzierungen nach zehnjähriger Programmlaufzeit haben den hohen strategischen Stellenwert integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte in den Kommunen bestätigt.

Zur Ergebnisbilanz bis 2012 zählte, dass

- für alle Programmkommunen im Stadtumbau Ost städtebauliche Entwicklungskonzepte vorlagen,<sup>287</sup>
- 82 % der Programmkommunen im Stadtumbau West ihre städtebaulichen Entwicklungskonzepte fertig gestellt hatten, in den übrigen die Erarbeitung noch nicht abgeschlossen war.<sup>288</sup>

Die Auswertung der Begleitinformationen des Bundes für das Jahr 2014 zu beiden Stadtumbauprogrammen zeigt folgendes Ergebnis.<sup>289</sup>

- für 588 Maßnahmen (88 %) liegen städtebauliche Entwicklungskonzepte vor, davon für 322 Maßnahmen in Ost (94 %) und für 266 Maßnahmen (82 %) in West,
- für 58 Maßnahmen (9 %) befinden sie sich in Bearbeitung, davon für 50 Maßnahmen in West und 8 in Ost,
- für die übrigen 18 Maßnahmen (3 %) liegen keine städtebaulichen Konzepte vor; dies betrifft 10 Maßnahmen in Ost und 8 in West, allerdings verfügt die Hälfte davon über andere Planungsgrundlagen, wie regionale Entwicklungskonzepte oder städtebauliche Rahmenpläne, aus denen sich die Stadtumbaumaßnahmen ableiten.

Auch in den untersuchten Fallstudien beider Programme wird auf der Grundlage aktueller städtebaulicher Entwicklungskonzepte gearbeitet. Ausgenommen hiervon ist Offenbach, dort ist ein gesamtstädtischer Masterplan mit dem Schwerpunkt Wohnen und Gewerbe in Arbeit.

Wenngleich die Programmkommunen insgesamt konzeptionell gut vorbereitet in den Stadtumbauprozess starten konnten, zeigen sich spezifische Unterschiede: Während in Ostdeutschland mehr als die Hälfte aller Programmkommunen (260) durch den

<sup>285</sup> Vgl. BMVBW (2003): Dokumentation Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost, S. 7.

<sup>286</sup> BMUB (2015): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung, Eine Arbeitshilfe für Kommunen.

<sup>287</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 29.

<sup>288</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms, S. 146ff.

<sup>289</sup> Elektronische Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014 mit Angaben für insgesamt 664 Maßnahmen, davon 340 im Stadtumbau Ost und 324 im Stadtumbau West.



Wettbewerb bereits zu Beginn städtebauliche Entwicklungskonzepte erarbeitet hatte, wurden diese in den Kommunen des Stadtumbaus West meist erst im Programmverlauf vorgelegt oder bildeten als vorbereitende Maßnahme einen ersten Baustein der Gesamtmaßnahme. Im Vergleich zum Stadtumbau Ost dauerte die Erarbeitungsphase dieser Konzepte in zahlreichen westdeutschen Programmkommunen deutlich länger. So bilanzierte die Kommunalbefragung 2009: „Jede dritte Kommune, die 2004 ins Programm gekommen ist, und fast jede zweite von 2005, haben ihre Entwicklungskonzepte nach wie vor erst in Arbeit, was sie kaum von denen, die in den Jahren danach aufgenommen wurden, unterscheidet. Eher in anderer Hinsicht interessant ist, dass Kommunen, die erst 2006 oder 2007 ins Programm aufgenommen wurden, öfter bereits in „Vorleistung“ gegangen waren, d.h. bereits bei ihrer Aufnahme ins Programm ein fertiges Konzept vorweisen konnten oder auch mussten.“<sup>290</sup>

Programmübergreifend ist festzustellen, dass die Konzeptqualitäten bezogen auf die inhaltliche Tiefe, ihren integrativen Charakter sowie die konkreten Zielbestimmungen differenziert zu bewerten sind. Vor allem dort, wo seitens der Länder Orientierungshilfen gegeben oder auch konkrete Anforderungen damit verbunden sind, oder wenn Kommunen bereits Erfahrungen bei der integrierten Planung, z.B. im Programm Soziale Stadt, gesammelt haben, scheint sich dies positiv auf die Konzeptqualität auszuwirken.

#### Gesamtstädtische Ziele als strategische Orientierung des Stadtumbaus

Die Programmkommunen im Stadtumbau Ost und mehrheitlich auch jene im Stadtumbau West ordnen die Ziele ihrer Gesamtmaßnahmen für den Stadtumbau verstärkt in eine gesamtstädtische Strategie für die Stadtentwicklung ein. Vielfach gaben die Programme aber auch den entscheidenden Impuls, eine solche gesamtstädtische, regionale oder interkommunale Strategie zu entwickeln.<sup>291</sup>

Von den 664 Gesamtmaßnahmen, die Angaben zum städtebaulichen Entwicklungskonzept machten, waren 540 Maßnahmen (81 %) auch Bestandteil eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes (316 und damit 93 % in Ost sowie 224 und damit 69 % in West). Über die Hälfte dieser Stadt- bzw. Gemeindeentwicklungskonzepte beinhalte-

te zudem teilträumliche, auf die Fördergebiete bezogene Konzepte oder diese waren in Arbeit.<sup>292</sup>

#### Stadtumbau Ost

In allen Programmkommunen liegen integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte mit einem gesamtstädtischen Bezug vor und sind – soweit dies aus den vorliegenden Daten ersichtlich ist – auch mit Stadtumbauförderungsmitteln finanziert worden.<sup>293</sup> Viele Kommunen hatten die Maßnahmenplanung von Beginn an in eine Gesamtstrategie für den Stadtumbau integriert, daraus räumliche Schwerpunkte abgeleitet, Fördergebiete festgelegt und für diese Teilräume städtebauliche Entwicklungskonzepte mit entsprechenden Maßnahmen- und Finanzierungsplanungen erarbeitet.

Zur Beseitigung des strukturellen Wohnungsleerstands als einem zentralen Programmziel sind Analysen und Konzepte zur Entwicklung des lokalen Wohnungsmarktes als Teil der integrierten Entwicklungskonzepte unverzichtbar gewesen. Auf dieser Basis wurden sowohl der Rückbau- und Qualifizierungsbedarf als auch der Interventionsbedarf ermittelt und als Gesamtmaßnahmen konzipiert und umgesetzt. In fast allen untersuchten Fallstudien wurde ein Wohnungsmarktkonzept erarbeitet, das mehrheitlich Bestandteil des integrierten städtebaulichen Konzeptes ist oder gesondert vorliegt.

Der Programmverlauf zeigt, dass Strategien für den Stadtumbau immer stärker zu einer umfassenden stadtentwicklungspolitischen Gesamtstrategie weiterentwickelt worden sind. Stadtumbau wird dabei strategisch nicht mehr „nur“ auf das Programm bezogen, sondern als „Stadtumbau im weiteren Sinn“ verstanden, dessen integrierte Handlungsstrategien auf eine Neupositionierung und Umstrukturierung im demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel zielen. Die Einbeziehung wichtiger Themenbereiche wie Bildung, soziale Infrastruktur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Handel und Gewerbe, Mobilität, Kultur, Tourismus und Klimabelange sind auch in den Fallstudien vielfach zu Bestandteilen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten geworden, ergänzen sie durch Masterpläne sowie entsprechende Fachkonzepte (z.B. Brandenburg/Havel, Halle/Saale, Görlitz) oder spiegeln sich in Leitbildern wider (z.B. Halle/Saale, Halberstadt, Schwerin). Für Teilräume, insbesondere für die Stadtumbauegebiete, werden daraus ge-

<sup>290</sup> BMVBS (2009): Stadtumbau West – Befragung von Kommunen, S. 33.

<sup>291</sup> Vgl. BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 30; BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms, S. 148.

<sup>292</sup> Elektronische Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014.

<sup>293</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 30.



sonderte städtebauliche Entwicklungskonzepte mit entsprechenden Maßnahmenplanungen abgeleitet.

Die auffällig zahlreichen Bezeichnungen städtebaulicher Konzepte (z.B. STUK, INSEK, IHEK) für Integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Fördergebiets- oder Stadtteilentwicklungskonzepte (SEKO, SeKo) sind deshalb nicht nur der Programmgenese oder der Bezeichnung in Förderrichtlinien der Länder geschuldet. Vielmehr spiegeln sie auch einen kontinuierlichen und differenzierten Qualifizierungsprozess der planerisch-strategischen Grundlagen wider, was als eine wichtige Programmwirkung zu werten ist.

#### *Stadtumbau West*

Nach den Ergebnissen der Zwischenevaluierung des Programms haben über die Hälfte (57 %) der Programmkommunen städtebauliche Entwicklungskonzepte mit einem gesamtstädtischen Bezug bzw. im Rahmen von interkommunalen Kooperationen Entwicklungskonzepte mit einem regionalen Bezug.<sup>294</sup> In der Regel sind dies kleinere und mittlere Städte, die ihre Entwicklungskonzepte im Rahmen der Stadtumbauförderung erarbeitet haben. Ähnlich wie im Stadtumbau Ost weisen diese Konzepte Ziele für eine langfristige Stadt- oder Gemeindeentwicklung aus. Zu wichtigen Themen gehören auch hier Infrastruktur, Verkehr, Bildung, Einzelhandel und Gewerbe sowie Kultur, Tourismus und Klima (z.B. Altena, Freyung, Mössingen).

Wenn aufgrund der Problemlagen kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum besonders im Fokus stehen, sind Entwicklungskonzepte mit einem interkommunalen Bezug von besonderer Bedeutung, so vor allem in Hessen und in Bayern. In Hessen bildeten die Interkommunalen Kooperationen einen wesentlichen Schwerpunkt der Programmumsetzung. Stadtumbaumaßnahmen waren dort aus einem gemeinsam von allen beteiligten Gemeinden zu erarbeitenden Entwicklungskonzept abzuleiten (z.B. IK Schwalm-Eder-Mitte mit Homberg/Efze). Die Erarbeitungsphase war mit einem vielschichtigen Planungs-, Aushandlungs- und Abstimmungsverfahren verbunden und beanspruchte einen längeren Erarbeitungszeitraum als ursprünglich geplant. Insgesamt erwiesen sich diese Interkommunalen Konzepte als tragfähige strategische

Grundlage für den Stadtumbau im ländlich geprägten Raum.<sup>295</sup>

Abhängig von den jeweiligen Problemlagen kann auch die Wohnungsmarktentwicklung und die Qualifizierung der Wohnungsbestände in den Entwicklungskonzepten der westdeutschen Kommunen und Fördergebiete (z.B. Berlin, Bremen, Husum, Konstanz, Offenbach und Osnabrück) eine wichtige Rolle spielen. Impulsgebend wurde 2004 beispielweise in Flensburg ein Wohnraumversorgungskonzept erarbeitet, das sich sowohl auf die Gesamtstadt als auch auf 13 Stadtteile detailliert bezieht. Ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept schloss sich daran 2005 an. Flensburg war damit „Pilot“ in Schleswig-Holstein und folgte der Empfehlung des Landes zur Erstellung von Wohnraumversorgungskonzepten. Finanziert wurde dies durch die Wohnungsunternehmen.

#### *Stadtentwicklungskonzepte nach Stadtgröße*

Unabhängig von der Zugehörigkeit zu Stadtumbau Ost oder West ist festzustellen, dass in großen Städten und den Stadtstaaten integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte hinsichtlich ihrer Ziele und Maßnahmenschwerpunkte häufiger auf das Fördergebiet des Stadtumbaus allein konzentriert sind. Die Ziele und Maßnahmen für diese Gebiete sind jedoch häufig aus gesamtstädtischen Leitlinien abgeleitet, die in Stadtentwicklungs- oder Masterplänen (z.B. Berlin, Bremen, Halle/Saale, Hamburg, Dortmund) formuliert sind. Dafür sprechen auch die ausgewerteten Daten aus den Begleitinformationen 2014: 85 % der Stadtumbaumaßnahmen sind aus einem vorliegenden oder gerade erarbeiteten gesamtstädtischen Entwicklungskonzept abgeleitet. In den Großstädten ist dies für 80 % der Fall.<sup>296</sup>

#### **Wichtige Datengrundlagen für Strategieentwicklung und Erfolgskontrolle**

Zu den Ergebnissen des integrierten Planungsprozesses zählt programmübergreifend eine inzwischen deutlich verbesserte Datengrundlage als Voraussetzung für die Maßnahmenplanungen, das Monitoring und die Erfolgskontrolle.

Insbesondere die Bereitstellung von Daten zu Bevölkerungs-, Haushalts- und Arbeitsmarktstrukturen forderte alle, vor allem kleinere Kommunen in besonderem Maß heraus.

<sup>294</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 148.

<sup>295</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (2011): Stadtumbau in Hessen, Zwischenevaluation 2010, S. 28f.

<sup>296</sup> Elektronische Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014 (n=444 Stadtumbaukommunen).

Als schwierig erwies sich die Datenbeschaffung auf kleinräumiger, fördergebietsbezogener Ebene. Oftmals war es für die Kommunen auch sehr aufwändig und teilweise mit Kosten verbunden, solche Daten beispielsweise von der Agentur für Arbeit zu erhalten. Hier haben vielfach die kommunalen Statistikstellen in den größeren Städten wie auch die Statistischen Landesämter oder die Ministerien Hilfe geleistet. Um die Gesamtmaßnahmen im Stadtumbau zielgerichtet und mit einem längeren Planungshorizont zu konzipieren, spielten vor allem erarbeitete Prognosen und Szenarien zu Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklungen eine herausragende Rolle, die inzwischen integrale Bestandteile der städtebaulichen Konzepte sind.

Eine tragfähige Planungsgrundlage für den Stadtumbau zu schaffen, machte es unverzichtbar, sich ressortübergreifend auf gemeinsame Betrachtungsräume und Planungshorizonte zu verständigen. Dieser Prozess war mit intensiven fachinhaltlichen Diskussionen über gemeinsame Strategien und Ziele verbunden und hat in vielen Kommunen ein deutlich stärkeres ressortübergreifendes Verwaltungsdenken und auch -handeln bewirkt.

Die Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte haben die Kommunen vielfach extern beauftragt, das war und ist in beiden Programmen förderfähig. Diese Leistungen haben nicht nur ganz wesentlich zur guten Konzeptqualität beigetragen. Vielfach war dies für viele vor allem kleine Städte und Gemeinden, die weder über die personellen noch fachlichen Ressourcen dafür verfügen, unverzichtbare Notwendigkeit.

#### Strategieanpassungen und mehrfache Fortschreibung der Konzepte

Sowohl Programmkommunen in Ost als auch in West haben ihre städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Programmverlauf fortgeschrieben. Allerdings erfolgte dies in unterschiedlichem Maß und Umfang.

##### *Stadtumbau Ost*

Die meisten Kommunen haben ihre Konzepte im Programmverlauf aktualisiert.<sup>297</sup> Etwa die Hälfte der Programmkommunen hatte bereits 2007 das Konzept von 2001/2002 fortgeschrieben. Eine weitere Fortschreibung erfolgte vielfach im Zeitraum 2008 bis 2010, mit Beginn der zweiten Phase des Stadtumbaus Ost.

Die außerordentliche Dynamik vor allem der demografischen Entwicklungen, aber auch der Umsetzungsstand von Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen haben dazu geführt, dass erreichte Ziele überprüft und gegebenenfalls angepasst werden mussten. Zudem hatten zahlreiche Kommunen in ihren Konzepten die Überprüfung und Fortschreibung selbst als wichtiges Kriterium der Erfolgskontrolle verankert. Auch die im Verlauf des Bund-Länder-Programms vorgenommenen Anpassungen, insbesondere die Einführung von neuen Programmbereichen, wie Rückführung städtischer Infrastruktur sowie Sanierung und Sicherung von Altbauten, wirkten sich auf die Strategieentwicklung aus. Dazu gehört vor allem seit 2008 die Vorgabe, die Hälfte der Städtebauförderungsmittel für den Bereich Aufwertung einzusetzen. In diesem Kontext wurde auch seitens einzelner Länder eine Überprüfung bisheriger Strategien, städtebaulicher Schwerpunkte und erreichter Ziele gefordert und eine weitere Förderung davon abhängig gemacht (z.B. Land Brandenburg). Ein Ergebnis war, dass innerstädtische Bereiche in den Stadtumbaustراتيجien bei räumlichen Schwerpunkten und nicht zuletzt bei der Planung von Gesamtmaßnahmen einen deutlich höheren Stellenwert erhielten.

Die Fallstudien widerspiegeln das ebenfalls. Alle haben ihre Stadtentwicklungskonzepte inzwischen mindestens einmal aktualisiert. Die Mehrzahl hat die Konzepte mehrfach in größeren zeitlichen Abständen fortgeschrieben (z.B. Brandenburg/Havel, Frankfurt/Oder, Greiz, Halle/Saale, Nordhausen, Paserow, Wittstock/Dosse und Zwickau). Dabei zielten die Fortschreibungen vor allem darauf, die bisher erreichten Stadtumbauziele bezogen auf den Stand umgesetzter Stadtumbaumaßnahmen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, die planerischen Grundlagen, insbesondere für die Teilgebiete, weiter zu fundieren und zu qualifizieren, neue Fördergebiete auszuweisen oder vorhandene anzupassen und die stadtentwicklungspolitischen Strategien weiter auszuarbeiten. Dafür wurden

- die zugrundeliegenden Daten und Prognosen aktualisiert, vor allem zur Bevölkerungsentwicklung und zur Entwicklung privater Haushalte sowie hinsichtlich der Entwicklung des Wohnungsmarktes, insbesondere des Leerstands,
- zusätzliche Fachplanungen, Konzepte und Gutachten zur Vertiefung ausgewählter

<sup>297</sup> BMVBS (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 30.

Themen (wie Verkehr, soziale und technische Infrastruktur,...) erarbeitet,

- teilräumliche Strategien – wo nötig – angepasst oder inhaltlich vertieft, dies war vor allem im Kontext mit neuen Gebietsfestlegungen oder bei Veränderungen der bisherigen Gebietskulisse erforderlich.

#### *Stadtumbau West*

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung von 2009 hatten rund 10 % der Programmkommunen ihr städtebauliches Entwicklungskonzept bereits fortgeschrieben, bei 19 % war eine solche Fortschreibung in Arbeit und 8 % planten sie. Überdurchschnittlich häufig war das in Großstädten der Fall. Zu erkennen war auch ein Zusammenhang zum Aufnahmejahr ins Programm: Drei Viertel der Kommunen, die ihr Konzept bereits fortgeschrieben haben, und rund 60 % derjenigen, die sich in der Fortschreibung befanden, sind seit 2004 im Programm.<sup>298</sup> Die vorliegenden Fallstudien deuten darauf hin, dass sich dieser Fortschreibungsprozess intensiviert hat. In neun der 18 Fallstudien wurden die städtebaulichen Entwicklungskonzepte inzwischen fortgeschrieben, davon in drei Großstädten (Berlin, Dortmund, Hamburg).

Dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte in den Programmkommunen West nicht so häufig fortgeschrieben werden wie die im Stadtumbau Ost, resultiert wesentlich aus der hohen Dynamik der Strukturveränderungen im Osten Deutschlands. Es erklärt sich aber auch daraus, dass die Erarbeitung der Konzepte im Stadtumbau West als vorbereitende Maßnahme des Stadtumbaus teils umfassender war und deutlich länger dauerte als die Erarbeitungsphase

der „Konzepte der ersten Generation“ im Rahmen des Wettbewerbs Stadtumbau Ost, die nach ca. sechs Monaten abgeschlossen sein musste.

#### **Stadtentwicklungspolitische Verankerung durch Beschluss der Gemeinde**

Ein weiteres wesentliches Ergebnis ist, dass die integrierten städtebaulichen Konzepte durch entsprechende Ratsbeschlüsse auch in der Stadtpolitik verankert sind. Alle untersuchten Fallstudien setzen ihre Konzepte mit den Fördergebietsausweisungen und Maßnahmen auf der Basis von Beschlusslagen ihrer kommunalen Parlamente um. Damit wurden wichtige Voraussetzungen geschaffen, um die Planungssicherheit für den Stadtumbauprozess zu erhöhen. Ganz entscheidend wirken sich diese Beschlusslagen aber auf die Bereitstellung der kommunalen (Mit)Leistungen zur Finanzierung der Stadtumbaumaßnahmen aus.

Angesichts der notwendigen, teils gravierenden Eingriffe in städtebauliche, bauliche und wohnungswirtschaftliche Strukturen war die Herbeiführung dieser Beschlusslagen vor allem in Programmkommunen des Stadtumbaus Ost vielfach auch sehr emotions- und konfliktgeladen. In einzelnen Fällen fanden die erstellten Konzepte keine Zustimmung, mussten überarbeitet oder hinsichtlich ausgewählter (Rückbau)Ziele angepasst werden, was teilweise auch Verzögerungen im Programmverlauf zur Folge hatte. Ebenso – das belegen vor allem die Fallstudien – können sich verändernde politische Mehrheiten sowohl fördernd als auch hemmend auf die bis dahin abgestimmten Strategien und Schwerpunkte im Stadtumbau auswirken.

<sup>298</sup> Vgl. BMVBS (2009): Stadtumbau West. Befragung von Kommunen, S. 34.

Abbildung 90: Auswertung der Fallstudien – Städtebauliche Entwicklungskonzepte Stadtumbau Ost

Fallstudie	Städtebauliches Entwicklungskonzept	Fortschreibung	Räumlicher Bezug		Wohnraumentwicklungskonzept	Weitere (Fach)Konzepte
			gesamstädtisch	teilräumlich (Fördergebiete)		
Berlin-Marzahn Berlin	2001 (IHEK)	2007, 2011/2012 (INSEK)		X	X (gesondertes Konzept)	Integrierte Handlungskonzepte Soziale Stadt, Konzept Aktive Zentren ISEK Aktionsraum plus
Bernburg Sachsen-Anhalt	2001 (SEK)	2009, 2013	X	X	X (Bestandteil SEK)	Rahmenplan
Brandenburg/ Havel Brandenburg	2001 (STUK)	2006, 2009, 2011 (INSEK)	X	X	X (Bestandteil STUK)	Masterplan
Flöha Sachsen	2003 (INSEK)	2007, 2008 (SEKO)	X	X		Fachkonzept Umweltschutz (Bestandteil des INSEK)
Frankfurt/Oder Brandenburg	2002 (STUK)	2004, 2007 (INSEK), 2009, 2014	X	X	X (gesondertes Konzept)	
Görlitz Sachsen	2001 (ISUK)	2012 (INSEK)	X	X	X (Bestandteil ISUK)	9 Fachkonzepte
Greiz Thüringen	2003 (STEK)	2006, 2008, 2010, 2013	X	X	X (Bestandteil STEK)	
Halle/Saale Sachsen-Anhalt	2001 (SEKW)	2006 (ISEK), 2007, 2012 Leitbild, 2013	X	X	X (Bestandteil SEKW u.w.)	Strategiepapier „Vernetzte Vielfalt“ (Infrastrukturplanung)
Halberstadt Sachsen-Anhalt	2001 (SEK)	2009 (Leitbild), 2013 (ISEK)	X	X	X (Bestandteil ISEK)	
Neustadt/Orla Thüringen	2002 (ISEK)	2008 (SEKo), 2012 (ISEK)	X	X	X (Bestandteil ISEK)	
Nordhausen Thüringen	2002 (SEP)	2004, 2008 (ISEK), 2014 (in Bearb.)	X	X	X (Bestandteil ISEK)	
Pasewalk Mecklenburg- Vorpommern	2002 (ISEK)	2004, 2008, 2014 (in Bearb.)	X	X	X (Bestandteil ISEK)	Städtebauliche Rahmenpläne, Aktionsplan Pasewalk 2012
Schwerin Mecklenburg- Vorpommern	2002 (ISEK)	2005, 2008	X	X	X (Bestandteil ISEK)	Leitbild für 2020
Wittstock/Dosse Brandenburg	2002 (STUK)	2007 (INSEK), 2007, 2009 Stadtum- baustrategie, 2014 (INSEK)	X	X	X (Bestandteil INSEK)	Standortentwicklungskonzept Region. Wachstumskern (2006); Altbaumobilisierungsstrategie 2013
Zwickau Sachsen	2001 (INSEK)	2002, 2005 (SEKO), 2006, 2013	X	X	X (Bestandteil SEKO)	

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.

Abbildung 91: Auswertung der Fallstudien – Städtebauliche Entwicklungskonzepte Stadtumbau West

Fallstudie	Städtebauliches Entwicklungskonzept	Fort-schrei-bung	Räumlicher Bezug		Weitere (Fach)Konzepte
			Gesamt-städ-tisch	teilräum-lich (Förder-gebiete)	
<b>Altena</b> Nordrhein-Westfalen	2008 (EHK)		X	X	Konzept Lenneschiene, Tourismuskonzept; Vorbereitung Gestaltungs-satzung, Gestaltungshandbuch
<b>Berlin-Spandau</b> Berlin	2010 (IHEK)	2012	X	X	Energetisches Quartierskonzept (2013), Integrierte Handlungskonzepte Soziale Stadt und ISEK Aktionsraum
<b>Bottrop</b> Nordrhein-Westfalen	2012 (IEK)			X	Masterplan Klimagerechter Stadtumbau
<b>Bremen</b>	2011 (IHK)			X	Leitbild Stadtentwicklung 2009, VU § 141 BauGB 2006; Bürgergutach-ten, 3 Städtebauliche Konzepte für zentralen Bereich, Rahmenplan mit Gestaltungsplan, Maßnahmenplan, Nutzungskonzept, Verkehrskonzept
<b>Dortmund</b> Nordrhein-Westfalen	2006 (IHEK)	2014 (in Bear-beitung)		X	Quartiersanalysen (2007, 2010): Erhebung von Strukturdaten, SWOT-Analyse, Szenarien
<b>Flensburg</b> Schleswig-Holstein	2005 (SEK)		X	X	Wohnraumversorgungskonzept (Juni 2004) mit gesamtstädtischem Teil und Steckbriefen für die 13 Stadtteile; Zielgruppenorientierte Woh-nungsmarktanalyse (2008); Integriertes Klimaschutzkonzept für Flens-burg (2011)
<b>Freyung</b> Bayern	2008 (ISEK)		X	X	„Entwicklungskonzept Innenstadt 2011; Bestandsanalyse für das teilräu-mliche Entwicklungskonzept; Rahmenpläne; Kommunales Klimaschutz-konzept (2011)
<b>Hamburg-Altona</b> Hamburg	2009 (Integrierte Stadtteilent-wicklung)	2012	X	X	Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“ (2010), Fortschreibung des Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ (2003)
<b>Homburg/Efze</b> Hessen	2008 (ISEK In-terkomm. Zweckver-band)	2009	X	X	Energiekonzept für die Fachwerkinnenstadt Homburg; Einzelhandels-konzept für die Stadt (2011); Städtebauliche Konzepte für Einzelprojekte Bausteine für die Revitalisierung der Innenstadt (2011, 2012)
<b>Homburg</b> Saarland	2007 (ISEK)	2013	X	X	Handbuch zur Stadtentwicklungsstrategie
<b>Husum</b> Schleswig-Holstein	2006 (ISEK)	2014	X	X	Stadtentwicklungskonzept mit Schwerpunkt auf „Wohnraumversor-gung“ und „Stadt-Umland-Beziehung“ (2006); Vorbereitende Untersu-chungen (VU)
<b>Konstanz</b> Baden-Württemberg	2006 (VU)			X	Stadtentwicklungsprogramm (2008), Mobilitäts- und Verkehrsplanung 2020, ZukunftsWerkStadt – Konstanzer schaffen Klima; Handlungspro-gramm Wohnen, Rahmenplanung „Quartier Bahnhof Petershausen“ 2006
<b>Lüneburg</b> Niedersachsen	2007 (ISEK)	2012		X	Rahmenplan Stadtumbaugebiet West Lüneburg „Ehemaliges StOVGe-lände“ (2009)
<b>Mössingen</b> Baden-Württemberg	2005 (ISEK)	2012		X	Vorbereitende Untersuchungen (VU mit städtebaulichem Konzept und Maßnahmenkonzept; Markt- und Standortanalyse
<b>Neustadt/Weinstraße</b> Rheinland-Pfalz	2009 (INSEK)			X	Vorbereitende Untersuchungen (2008), Innenentwicklungskonzept
<b>Offenbach</b> Hessen	in Bearbei-tung		X	X	Masterplan Stadtentwicklung Offenbach mit Schwerpunkt Wohnen und Gewerbe
<b>Osnabrück</b> Niedersachsen	2004 (ISEK)	2010	X	X	Wohnungswirtschaftliches und städtebauliches Handlungskonzept für aufgelassene Wohnstandorte
<b>Schwabach</b> Bayern	2003 (VU)			X	Städtebaulicher Rahmenplan (2003)

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.



### Einsatz und Anwendung planungsrechtlicher Instrumente

Ein breites Spektrum unterschiedlicher städtebaulicher Ziele und Maßnahmen kennzeichnet die Umsetzung der Stadtumbauprogramme in den Kommunen. Neben geeigneten Prozesssteuerungs- und Organisationsformen und der Sicherstellung ausreichender Förderungs- und Finanzierungsmöglichkeiten sind auch rechtliche Instrumente dafür notwendig. Für die Umsetzung und Sicherung von Stadtumbaumaßnahmen stehen den Kommunen die Instrumente des Allgemeinen sowie des Besonderen Städtebaurechts zur Verfügung. Insbesondere, um Maßnahmen auch bei fehlender Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft von Akteuren notfalls hoheitlich umsetzen zu können, bedarf es städtebaurechtlicher Festlegungen.

Bestandteil der vorangegangenen Evaluierungen beider Stadtumbauprogramme waren jeweils auch Analysen der eingesetzten städtebaurechtlichen Instrumente. Aktuell wurden die Fallstudien vor allem dahingehend untersucht, welche städtebaurechtlichen Instrumente angewendet, wie die Fördergebiete ausgewiesen und welche Gründe dafür herangezogen wurden. Die Fallstudien bieten dafür einen groben Überblick, weitere Datenbasis sind die Begleitinformationen 2014 des Bundes.

### Gebietsfestlegung nach dem Besonderen Städtebaurecht

Eine Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme von Fördermitteln im Stadtumbau Ost und West ist die Festlegung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme nach dem Besonderen Städtebaurecht (Kapitel 5.1). Die gängigsten Verfahren, ein Gebiet für die Förderung in den Stadtumbauprogrammen festzulegen, ist der Beschluss als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB oder die Festlegung als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB. Zum Teil werden beide Instrumente miteinander kombiniert und auch durch andere Instrumente und Verfahren ergänzt. Zudem gibt es die Möglichkeiten der Festlegung als Städtebaulichen Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB oder des Beschlusses einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB, letzteres vor allem, wenn die Schwerpunkte auf Aufwertung und Sicherung liegen. Die Kommunen können jedoch nicht beliebig zwischen den vier Möglichkeiten der Gebietsfestlegung wäh-

len, zu beachten sind die im BauGB geregelten Voraussetzungen für deren Anwendung.

Der Stadtumbau ist seit der BauGB-Novelle 2004 mit eigenen Regelungen (§ 171a-d BauGB) dort verankert. Eingeführt wurden diese, um den Kommunen ein auf Kooperation ausgerichteter Instrument für den Aushandlungsprozess mit verschiedenen Akteuren an die Hand zu geben, da „das Verständnis zugrunde [liegt], dass Stadtumbau in der Regel durch konsensuales Handeln öffentlicher und privater Akteure realisiert werden kann.“<sup>299</sup> Die Regelungen sehen deshalb auch explizit den Einsatz städtebaulicher Verträge (Stadtumbauvertrag, § 171c BauGB) vor. Zur Durchführungssicherung kann die Kommune ergänzend eine Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB erlassen. Mit den Stadtumbauregelungen sollte ein einfacher Maßnahmengbietstyp geschaffen werden, der nur geringe rechtliche Formalisierung benötigt. Im Vergleich zu Sanierungsvorhaben, die per Satzung beschlossen werden und an noch weitergehende rechtliche Voraussetzungen gebunden sind, reicht ein kommunaler Beschluss für die Festlegung als Stadtumbaugebiet aus.<sup>300</sup>

Die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts bieten unterschiedlich umfangreiche (hoheitliche) Eingriffsmöglichkeiten. Die Festlegung nach § 171b BauGB als Stadtumbaugebiet ist dabei die mit den wenigsten Möglichkeiten zum Einsatz von Kontroll- und Zwangsinstrumenten.

Fast alle betrachteten Fallstudien wenden das Instrument des Stadtumbaugebietes nach § 171b BauGB an. Es gibt darüber hinaus mehrere Beispiele für die Kombination mit dem Sanierungsrecht sowie teilweise auch Überlagerungen mit Erhaltungssatzungen oder der Festlegung von Teilbereichen als Soziale Stadt-Gebiet. Nirgendwo erfolgte die Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich. Dieses Bild verabschiedeter Satzungen und Beschlüsse zur Gesamtmaßnahme entspricht auch weitestgehend den Auswertungen der Begleitinformationen (siehe Kapitel 5.1).

### Auswahl der Gebietsfestlegung

Die Entscheidung über die Gebietsfestlegung ist abhängig von den jeweiligen Problemstellungen, den Planungszielen, der rechtlichen Ausgangssituation, den Ver-

<sup>299</sup> Bundestransferstelle Stadtumbau West (2009): Rechtliche Aspekte des Stadtumbaus in Ost und West. Dokumentation der 3. Transferwerkstatt 15.09.2009.

<sup>300</sup> BMVBS (2012): Evaluierung Stadtumbau West, S. 196.

Abbildung 92: Gebietsfestlegung nach BauGB in den Vertiefungsgebieten der Fallstudien

Stadt und Fördergebiet	Stadtumbau- gebiet § 171b	Sanierungs- gebiet § 142	Sonstige Festlegungen
<b>Stadtumbau Ost</b>			
Kernstadt/Zentrum			
<b>Bernburg</b> Talstadt	x		
<b>Pasewalk</b> Altstadt		x	Ersatz-/ Ergänzungsgebiet
<b>Halberstadt</b> Nordring/Innenstadt	x		
<b>Neustadt/Orla</b> Historische Altstadt	x	x	Erhaltungssatzung
<b>Wittstock/Dosse</b> Altstadt	x	x	Erhaltungssatzung
Gründerzeit			
<b>Brandenburg/Havel</b> Ring, Teil Kernstadt-Nord	x		
<b>Flöha</b> Stadtteilgebiet	x		
<b>Görlitz</b> Aufwertungsgebiet/Erhaltungsgebiet Innenstadt	x		
<b>Halle/Saale</b> Südliche Innenstadt	x	x	
Wohnsiedlung/-quartier			
<b>Berlin</b> Marzahn-Mitte	x		Soziale Stadt
<b>Frankfurt/Oder</b> Neubesersinchen	x		
<b>Greiz</b> Pohlitz-Zaschberg	x		
<b>Nordhausen</b> Nordhausen-Ost	x		
<b>Schwerin</b> Mueßer Holz	x		
<b>Zwickau</b> Eckersbach	x	x	Soziale Stadt
<b>Stadtumbau West</b>			
(Ortsteil-)Zentren			
<b>Bottrop</b> Innenstadt	x		
<b>Homburg/Efze</b> Altstadt	x		
<b>Homburg</b> Homburg-Erbach	x		
<b>Freyung</b> Altstadt		x	
<b>Altena</b> Innenstadt	x	x	
<b>Hamburg</b> Altona-Große Bergstraße	x	x	
<b>Neustadt/Weinstraße</b> Innenstadt	x	x	
Wohnsiedlung/-quartier			
<b>Berlin</b> Spandau	x		Soziale Stadt
<b>Dortmund</b> Rheinische Straße	x		
<b>Bremen</b> Huckelriede	x	x (vereinfacht)	Soziale Stadt
<b>Flensburg</b> Fruerlund-Süd	x	x	
<b>Husum</b> Obere Neustadt/Stettiner Str./GEWOBA-Siedlung	x	x (umfassend)	
Brachen			
<b>Offenbach</b> MAN-Gelände	x		
<b>Osnabrück</b> Konversion Hafen	x		
<b>Konstanz</b> Quartier Bahnhof Petershausen		x	
<b>Lüneburg</b> Schlieffenkaserne		x	
<b>Mössingen</b> Pausa-Areal		x	
<b>Schwabach</b> O'Brien-Kaserne		x	

Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Bundestransferstelle Stadtumbau West (2014/2015): Fallstudien.

marktungsstrategien, den Projektträgern bzw. beteiligten Akteuren, insbesondere den Eigentümern, sowie von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune. Die Abwägung und Prüfung, welche Festlegung für die gesetzten Ziele und die Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen am geeignetsten ist, sollte auch Gegenstand des Entwicklungskonzeptes sein oder im Rahmen Vorbereitender Untersuchungen (VU) ermittelt werden.<sup>301</sup>

#### *Festlegung als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB*

Etwas mehr als die Hälfte der Fördergebiete sind alleinig als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB festgelegt. Im Stadtumbau Ost sogar zwei Drittel der Gebiete und im Stadtumbau West etwas über ein Drittel. Ein ähnliches Bild geben die Fallstudien wieder. In allen Handlungsräumen – Innenstädte, Wohnsiedlungen, Brachen – kommt § 171b zur Anwendung. Insofern erscheint das Instrument für die Aufgaben und Vorgehensweisen im Stadtumbau Ost wie West praktikabel. Damit bestätigen die Fallstudien auch die Erkenntnisse vorangegangener Programmevaluierungen. Wenngleich auch auf einige nicht unerhebliche Einschränkungen bei der Anwendung hingewiesen wurde, so entspricht diese Festlegung dem kooperativen Ansatz des Stadtumbaus. Ein Beschluss nach § 171b BauGB scheint insgesamt weniger aufwändig, die verfahrenstechnischen Hürden relativ niedrig und in der Regel vergleichsweise vorzugswürdiger als der Einsatz hoheitlicher Instrumente.<sup>302</sup> Die Kommunen haben die Erfahrung gemacht, dass sich die Festlegung des Stadtumbaugebietes nach § 171b BauGB dann als geeignet erweist, wenn:

- in der Gebietskulisse vor allem kooperative und kooperationsfähige Eigentümer sowie Akteure mit einer hohen Mitwirkungsbereitschaft vertreten sind und das Verfahren auf enge Zusammenarbeit und auf Kooperation ausgelegt ist,
- sich die Kommune mit Vertragsverhandlungen nur mit einem oder wenigen Eigentümern auseinandersetzen hat und es insgesamt wenig Eingriffsbedarfe gibt, weil der Eigentümer mitwirkungsbereit und -fähig ist,
- die mit anderen Verfahren zur Verfügung stehenden Genehmigungsvorbehalte und Rechtsvorgänge nach § 144 BauGB für

nicht erforderlich erachtet werden, weil beispielsweise Immobilieneigentümer mit kooperativen Verfahren und Verträgen am Stadtumbau beteiligt werden können,

- bei den Akteuren Konsens über Stadtumbauziele und beabsichtigte Maßnahmen besteht oder es keinen bzw. nur wenig Sanierungs- oder Eingriffsbedarf gibt,
- die Kommune Eigentümerin der von Stadtumbaumaßnahmen betroffenen Flächen ist oder die Maßnahmen weitgehend im öffentlichen Bestand erfolgen bzw. in der öffentlichen Verantwortung liegen (Anpassung sozialer Infrastruktureinrichtungen/Bildungsinfrastruktur, Sanierung öffentlicher Gebäude, Maßnahmen im öffentlichen Raum, auf Grün- und Freiflächen, bei Wegen und Straßenräumen).

Das Stadtumbaurecht scheint darüber hinaus besonders in jenen Gebieten geeignet, wo Stadtumbaubedarfe großflächig auftreten.<sup>303</sup> In Bottrop wurde dies auch explizit als Argument für die Festlegung nach § 171b BauGB angeführt. Bei einer Fläche von 240 ha, sehr heterogenen und räumlich verteilten städtebaulichen Problemen bot das Instrument eine ganzheitliche Betrachtung und Herangehensweise, ohne das schärfere Sanierungsrecht anwenden zu müssen. Für Teilbereiche hält sich die Kommune jedoch offen, auch das Sanierungsrecht anzuwenden, insbesondere um kommunalen Einfluss auf die Verkäufe von Wohnungsbeständen ausüben zu können.

Der Stadtumbau mittels kooperativer Ansätze stößt allerdings dort an seine Grenzen, wo die Eigentümer nicht für eine Mitwirkung gewonnen werden können und sie für kooperatives Handeln nicht bereit oder fähig sind. Die Zahl der Eigentümer ist dabei eher unerheblich. Unterschiedliche Verwertungs- und Nutzungsinteressen erschweren die Prozessgestaltung, was sich bei vielen unterschiedlichen Eigentümern allerdings nochmals schwieriger darstellt. Auch Gesprächsangebote und bestehende Fördermitteleinreize reichen mitunter nicht aus, um Eigentümer zur Mitwirkung zu bewegen. Andererseits wirken die Anreize des Sanierungsrechts in vor allem durch großflächigen Rückbau gekennzeichneten Gebieten, insbesondere im Stadtumbau Ost, wohl kaum, da in der Regel nicht mit Bodenwertsteigerungen zu rechnen ist.

<sup>301</sup> Vgl. Höllerer, Hannelore (2007): Der Einsatz des Städtebaurechts bei der Revitalisierung von Militär- und Gewerbebrachen, Vortrag bei der Projektwerkstatt „Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau“ in Wildflecken 16.03.2007, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West.

<sup>302</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 143; BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms, S. 196.

<sup>303</sup> Bericht der 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 15./16.03.07 in Wildflecken.

Vor allem in innerstädtischen Gebieten (mit hohem sanierungsbedürftigen Altbaubestand), in denen es viele unterschiedliche Eigentümer gibt, werden ergänzend zur Festlegung als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB andere (informelle) Instrumente hinzugezogen und wird an die Eigentümer offensiv herangetreten. Das kann eine Mischung aus diskursivem Verfahren, öffentlichem und privatem Engagement sein oder mit nicht-investiven Maßnahmen wie Eigentümerberatung und -moderation erfolgen. Auch bewertende und strategische Instrumente zum Umgang mit Altbaubeständen (Altbauaktivierungsstrategie) ergänzen das Methodenspektrum.

Erhöhte steuerliche Abschreibungen von Aufwendungen für Modernisierung und Instandsetzung können in Stadtumbaugebieten nicht geltend gemacht werden.<sup>304</sup> Vor allem westdeutsche Fallstudien (Dortmund, Berlin-Spandau, Homburg), die im Nachhinein eher ein Sanierungsgebiet festgelegt hätten, verwiesen auf die steuerlichen Erleichterungen und die damit möglicherweise verbundene größere Bereitschaft der Eigentümer.

Es ist möglich, und bei Arealen mit sehr unterschiedlichen städtebaulichen Strukturen und Problemlagen auch nötig, für Teilbereiche des Stadtumbaugebietes ein Sanierungs- oder ein Erhaltungsgebiet festzulegen. Gleiches gilt für den Fall, dass Eingriffe in die Eigentumsrechte bzw. erhöhte Steuererleichterungen bei Investitionen nicht zwingend flächendeckend erforderlich sind. Darauf verwies bereits die Evaluierung Stadtumbau Ost 2008, wonach konsensuale Strategien durch hoheitliche Instrumente flankiert werden sollen und als ergänzendes Instrument die Festlegung als Sanierungsgebiet im Stadtumbau als unverzichtbar beschrieben wurde.<sup>305</sup>

#### *Festlegung als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB*

In fast jedem fünften Fördergebiet wird das Sanierungsverfahren angewendet; mit 45 % jedoch weit häufiger in den Gebieten des Stadtumbaus West. In ostdeutschen Fördergebieten beträgt der Anteil 8 %. Mit der Festlegung als Sanierungsgebiet stehen den Kommunen verschiedene Eingriffsoptionen zur Verfügung, die sich vor allem bei unterschiedlichen Eigentümerstrukturen bewährt haben. Im Vergleich zum „jüngeren“ Stadtumbaurecht wird davon ausgegangen,

dass es sich um ein eingeübtes Verfahren handelt, das einfach zu handhaben ist.<sup>306</sup>

Für die Festlegung der Gesamtmaßnahme als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB sprechen aus kommunaler Sicht mehrere Gründe. Nach den Erfahrungen der vorwiegend westdeutschen Fallstudien eignet sich das Instrument, wenn:

- Eigentümer die Möglichkeit haben sollen, erhöhte steuerliche Abschreibungen nach § 7h sowie nach § 10f Einkommenssteuergesetz (EStG) wahrnehmen zu können, vor allem um dadurch einen Anreiz für private Investitionen im Bestand zu schaffen. Einige Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg, Bayern) empfehlen ihren Kommunen generell die Festlegung als Sanierungsgebiet,<sup>307</sup>
- es sich um eher kleinere Stadtumbau-Areale handelt, in dem die Sanierungsziele abgrenzbar sind und in denen es kooperative Eigentümer gibt,<sup>308</sup>
- bodenrechtliche Eingriffe für das Stadtumbauziel nötig werden (Grunderwerbe, Grundstücksneuordnungen, Ordnungsmaßnahmen) oder auch mit Bodenwertsteigerungen gerechnet werden kann,
- von der Abschöpfungsmöglichkeit zur Refinanzierung der Maßnahmen Gebrauch gemacht werden soll bzw. absehbar ist, dass zur Refinanzierung der öffentlichen Vorleistungen Wertsteigerungen der Grundstücke abgeschöpft werden können (Husum), was im umfassenden Sanierungsverfahren durch die zu entrichtenden Ausgleichsbeträge der Eigentümer möglich ist,
- spekulative Verkäufe verhindert werden sollen, was im umfassenden Verfahren möglich ist, weil die Anwendung der §§ 152 bis 156 BauGB Veräußerungen der Grundstücke nur zum sanierungsunbeeinflussten Ausgangswert zulässt,
- die Kommune Maßnahmen, die nicht den Zielen des Stadtumbaus entsprechen, mit entsprechenden Genehmigungsvorbehalten versagen möchten.

Für die Fallstudie Berlin-Spandau, Falkenhagener Feld, wurde konstatiert, dass es im Nachhinein wohl besser gewesen wäre, Verkäufe von Wohnungsbeständen genehmigungspflichtig zu machen und den Ausgangswert festzulegen. Steuerliche Abschreibungen hätten darüber hinaus Sanierungen für Eigentümer wohl möglicherwei-

<sup>304</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 198,

<sup>305</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bundesländer-Programms Stadtumbau Ost, S. 143.

<sup>306</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 198.

<sup>307</sup> Ebenda.

<sup>308</sup> Schmidt-Eichstaedt (2007): Vortrag bei der 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West 2007 in Wildflecken.

se attraktiver gemacht, vor allem für solche, die sich bisher eher zurückhaltend gezeigt haben, in den Bestand zu investieren.

Von den nur als Sanierungsgebiet ausgewiesenen Stadtumbaugebieten werden 68 % im vereinfachten Verfahren (§ 142 Abs. 4 BauGB) durchgeführt. Ob das Fördergebiet im umfassenden oder im vereinfachten Sanierungsverfahren festgelegt wird, hängt von den benötigten Eingriffsmöglichkeiten ab. So zielten die Maßnahmen in Mössingen im Verlauf des Stadtumbauprozesses stärker auf öffentliche Vorhaben, was den Einsatz des Sanierungsrechts im umfassenden Verfahren in diesem Gebiet nicht erforderlich gemacht hätte, vor allem, weil die Stadt größtenteils selber als Entwicklerin auftrat. Für einen Teilbereich machte es jedoch durchaus Sinn, weil die Eigentümerstruktur dort vor allem kleinteilig und schwierig war. Gegen die Festlegung als Sanierungsgebiet sprach in einigen Fallstudien auch der damit verbundene hohe Aufwand bei einem nicht abschätzbaren Nutzen.

Die Durchführung im vereinfachten Verfahren, wobei auf die Anwendung der besonderen Sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152-156 BauGB und auf die Genehmigungspflicht nach §§ 144 und 145 BauGB verzichtet wird, wurde beispielweise dort angestrebt, wo nicht mit Bodenwertsteigerungen zu rechnen war, weil beispielsweise die Werte lage- und nutzungsbedingt bereits sehr hoch waren. Gegenüber der Festlegung als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB bleibt dann lediglich die steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen als einziger Vorteil erhalten.<sup>309</sup> In der Fallstudie Lüneburg-Schlieffenkaserne (Standortverwaltung) hat sich die Durchführung des einfachen Verfahrens durchaus bewährt, da die Aufgabenstellung insgesamt vergleichsweise wenig komplex war und bei der Umsetzung keine Konflikte mit Akteuren auftraten. Außerdem erleichterten Steuervorteile für Private bei Gebäudesanierungen die Nachnutzung einer Brache.

Vorwiegend in Innenstädten mit (historischem) Altbaubestand wurde auf bereits bestehende Sanierungssatzungen aufgebaut. Mitunter ist das Stadtumbaugebiet deckungsgleich mit einem zuvor festgelegten Sanierungsgebiet. Es wurde als Sanierungsgebiet belassen, um bei einer heterogenen Eigentümerstruktur ein handhabbares Instrument zu haben. Gleichzeitig konnte von bereits geschaffenen Struktu-

ren (Einsatz eines Sanierungsträgers) profitiert werden.

#### *Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB*

In den Fallstudien gibt es keine Hinweise darauf, dass eine Festlegung als Städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB erfolgte. Auch in den Begleitinformationen wurde dies lediglich für 15 Fördergebiete, etwa hälftig Stadtumbau Ost und West, angegeben. In fast allen Fällen wurde dies zudem kombiniert mit Festlegungen als Sanierungs- und/oder Stadtumbaugebiet. In den Jahren zuvor wurde das Instrument häufig bei der Wiedernutzung brachliegender Flächen und der Konversion militärischer Liegenschaften benutzt.<sup>310</sup> Gründe für eine Festlegung nach § 165 BauGB sind gegeben, wenn Stadtgebiete eine besondere Bedeutung für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Kommune haben und es einer Neuordnung bedarf. Die Voraussetzungen sind insgesamt sehr hoch und in der Regel soll die Kommune alle zu entwickelnden Flächen vorab erwerben.

Einige, vor allem westdeutsche Kommunen hatten zwar die Festlegung als Entwicklungsbereich in Erwägung gezogen, insbesondere um die preisdämpfende Wirkung zu nutzen. Oftmals konnte jedoch eine Einigung zwischen Kommune und Eigentümer über den Erwerb der Flächen zum entwicklungsunbeeinflussten Wert erreicht werden. Damit entfielen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Festlegung als Entwicklungsbereich. Andere vertragliche Lösungen wie städtebauliche Verträge wurden gefunden.

Weil Eigentümer nicht verkaufen wollten oder teilweise überzogene Preiserwartungen hatten, wurden in Homberg/Efze Vorbereitende Untersuchungen eingeleitet. Letztendlich kam es jedoch nicht mehr zur förmlichen Festlegung als Städtebaulicher Entwicklungsbereich, was insbesondere auf fehlende Finanzierung, fehlende politische Zustimmung und fehlende Einigkeit mit der Denkmalpflege zurückzuführen war. Im Ergebnis wurde das Gebiet als Stadtumbaugebiet beschlossen.

#### *Festlegung als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB*

Die Festlegung als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB hat im Vergleich zu den ande-

<sup>309</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 198.

<sup>310</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 197.



ren Gebietsfestlegungen im Stadtumbau so gut wie keine Bedeutung. Wenn Erhaltungssatzungen in Stadtumbaugebieten zum Einsatz kommen, dann erfolgte dies bisher vor allem in ostdeutschen Fördergebieten. Jedoch hat sich dort der Anteil im Vergleich zur Evaluierung Stadtumbau Ost 2008 auch deutlich verringert. Damals war noch davon die Rede, dass in 50 % der Programmkommunen Erhaltungssatzungen ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des Stadtumbaus darstellen.<sup>311</sup> Aus den Begleitinformationen 2014 kann dies nicht bestätigt werden, danach trifft das mittlerweile nur noch für knapp 16 % der Fördergebiete zu. Die Begleitinformationen verdeutlichen ebenso, dass Erhaltungssatzungen vorwiegend in Kombination mit Gebietsfestlegungen nach § 171b BauGB und § 142 BauGB beschlossen werden.

Auch in den Fallstudien wird von diesem Instrument so gut wie kein Gebrauch gemacht. Lediglich in Neustadt/Orla liegt innerhalb des Stadtumbaugebietes, welches nach dem Sanierungsrecht beschlossen wurde, eine Erhaltungssatzung vor. Diese wurde allerdings für die Förderung im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz beschlossen.

### Instrumente zur Umsetzung und Durchführung

#### *Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB*

Der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB ist ebenfalls seit 2004 gesetzlich geregelt. Seinem Wesen nach ist er ein städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB). Er dient der Umsetzung des zugrunde liegenden Entwicklungskonzepts und kann verschiedene Vertragsgegenstände<sup>312</sup> zum Inhalt haben, beispielsweise:

- Vergabe von Fördermitteln,
- Rückbau baulicher Anlagen,
- Verzicht auf Ansprüche nach dem Planungsschadensrecht,
- Ausgleich von Vorteilen und Lasten zwischen Eigentümern.

Dem kooperativen Charakter des Stadtumbaus entsprechend soll die Umsetzung des Entwicklungskonzeptes mit Stadtumbauverträgen sichergestellt werden.

Schon die Evaluierung Stadtumbau Ost hat gezeigt, dass überwiegend Wohnungsunternehmen Vertragspartner und die städte-

baulichen Verträge besonders wichtig waren, um die umfangreichen Stadtumbaufaufgaben, insbesondere den Rückbau, bewältigen zu können. Aber auch mit anderen Grundstückseigentümern und mit Ver- und Versorgungsunternehmen wurden Verträge geschlossen, wenn es beispielsweise um den Rückbau und die Anpassung technischer Infrastrukturen ging.<sup>313</sup> Den aktuellen Fallstudien ist zu entnehmen, dass sich das Instrument insgesamt und besonders im Zusammenwirken mit der Wohnungswirtschaft bewährt hat. Es gerät jedoch dort an seine Grenzen, wo die Eigentümerstruktur sehr kleinteilig ist, die Eigentümer sehr heterogene Interessenlagen haben und deshalb auch eine Vielzahl von Akteuren zu beteiligen ist bzw. eine Vielzahl von Verträgen ausgehandelt werden müsste.

#### *Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB*

Im Stadtumbau sollten konsensualen Regelungen Vorrang gegeben werden. Reichen diese jedoch nicht aus, um die vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen, werden möglicherweise hoheitliche Instrumente erforderlich. Der Beschluss einer Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB (Sicherung von Durchführungsmaßnahmen) dient in diesem Fall der Sicherung des Stadtumbauvorhabens und auch der sozialverträglichen Durchführung. Auf dieser Basis ist es auch möglich (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB) zu enteignen. In der Evaluierung Stadtumbau Ost 2008 war bereits davon die Rede, dass dieses Instrument bis dato eher selten angewendet wurde.<sup>314</sup> Hinweise aus den aktuellen Fallstudien gibt es nur für Schwerin Mueßer Holz im Stadtumbau Ost. Danach wurde ein Teilbereich der Großsiedlung mit dem Stadtumbauschwerpunkt Wohnungsrückbau durch eine Durchführungssicherungssatzung abgesichert, weil die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer in dem Gebiet insgesamt recht gering war und in den von der Stadt perspektivisch für Rückbau vorgesehenen Beständen weiterhin Sanierungen vorgenommen wurden. Im Geltungsbereich der Sicherungssatzung machte die Kommune zudem bei zwei Fällen Gebrauch von ihrem Vorkaufsrecht. Mehrere leerstehende unsanierte Gebäude wurden erworben, um sie abzureißen.

<sup>311</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 139.

<sup>312</sup> Ebenda.

<sup>313</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 141.

<sup>314</sup> Ebenda.

### Sonstige Instrumente

Unabhängig von der Gebietsfestlegung nach dem Besonderen Städtebaurecht kommen in den Stadtumbaugebieten sämtliche städtebaurechtlichen Instrumente der Bauleitplanung und ihrer Sicherung zur Anwendung, die jedoch an dieser Stelle nicht vertieft beschrieben werden können. Ergänzt werden die formellen (u.a. Vorkaufsrecht § 24 BauGB, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot § 177 BauGB, Rückbau- und Entseigelungsgebot § 179 BauGB) durch verschiedene informelle Instrumente, die auf Kooperationen mit anderen Akteuren beruhen und lediglich selbstbindend sind. Dazu zählen neben den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten auch Entwicklungsgutachten, Verkehrskonzepte, Bereichsentwicklungspläne oder Rahmenpläne sowie städtebauliche Entwürfe und Wettbewerbe.

Als zusätzliches bauordnungsrechtliches Instrument zur städtebaulichen Qualitätssicherung haben oder planen beispielsweise zwei Fallstudien-Kommunen in ihren innerstädtischen Stadtumbaugebieten Gestaltungssatzungen. In Altena wurde ein Gestaltungshandbuch erarbeitet, das mittlerweile als Bewertungsgrundlage für das Fassadenprogramm dient und in Freyung soll mit der Satzung die Erhaltung und Gestaltung des Ortsbilds in den Kernbereichen sichergestellt werden.

### Prozesssteuerung in den Kommunen

Der Erfolg des Stadtumbaus in Ost und West hängt auch von Form und Qualität der Organisations- und Prozessstrukturen in den Kommunen ab. Maßgeblich zuständig für die Steuerung des Prozesses ist die Kommune bzw. die kommunale Verwaltung.

Die Steuerungs- und Organisationsformen dienen der Abstimmung der Maßnahmen auf gesamtstädtischer und Fördergebietsebene. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Formalisierungsgrades und der Organisationsstruktur. Gleichzeitig sind sie auf unterschiedliche Zeiträume angelegt – zum einen für die Zeit der Erstellung des Entwicklungskonzeptes, zum anderen für den Umsetzungsprozess und teilweise darüber hinaus. Außerdem kommen in der Vorbereitungs- und Startphase, in der Planungsphase und der anschließenden Umsetzungsphase mitunter auch verschiedene Prozesssteuerungsformen in Betracht.

Die entwickelten Steuerungsformen unterscheiden sich je nachdem, welche Aufgaben und Herausforderungen mit dem Stadtumbau verbunden sind. Die Steuerung des Prozesses in einem hauptsächlich durch Wohnnutzung geprägten Gebiet erfordert aufgrund einer anderen Akteurskonstellation möglicherweise andere Formen als eine Brachenrevitalisierung oder die Aufwertung eines städtebaulich heterogenen Stadtteils. Nicht alle Kommunen können von Beginn an auf ein adäquates und bewährtes Prozedere zurückgreifen. Je nach Ausgangslage im Stadtumbaugebiet schaffen die Kommunen dafür erst Arbeitsformen und Steuerungsinstrumente, bauen auf bestehenden auf oder knüpfen daran an. In der Zusammensetzung begleitender Arbeits- und Steuerungsformen spiegelt sich auch der integrierte Ansatz des Stadtumbaus wider. Kaum eine Fallstudienkommune kommt während der Planung und Umsetzung von Maßnahmen ohne fachübergreifende Ansätze aus. Die Vorbereitung und Steuerung des Stadtumbaus in den Kommunen erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen und bindet verschiedene Akteursgruppen ein. Verwaltung und Politik sind im Stadtumbauprozess ganz entscheidend.

### Zentrale Koordination und Federführung bei der Stadtverwaltung

Die zentrale Koordination und Steuerung des gesamten Stadtumbauprozesses erfolgt in beiden Stadtumbauprogrammen meist durch eine kommunale Stelle, entweder auf der Ämterebene (Stadtentwicklungsamt, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Stadtbauamt) oder, in vor allem kleineren Städten, auch direkt beim Bürgermeister. Damit spiegeln auch die aktuellen Fallstudien die Ergebnisse beider Evaluierungen wider.

- So obliegt in vielen Fallstudien die Koordinierung und Steuerung dem städtischen Bauamt oder vergleichbaren Ämtern. In der Regel findet hier auch die Koordinierung und Abstimmung des förderrechtlichen Verfahrens mit übergeordneten Institutionen des Landes statt.
- In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind die Bezirke inhaltlich für die Durchführung verantwortlich beispielsweise auch durch die Sicherstellung planungsrechtlicher Voraussetzungen. Die jeweils zugehörige Behörde auf Landesebene ist für die Mittelvergabe und die Festlegung

der Fördergebiete zuständig. Sie nimmt die gesamtstädtische Steuerung bzw. Fachaufsicht wahr.

- In kleineren Städten liegt die Federführung für Koordination und Steuerung auf Bürgermeisterebene. In Freyung und Altena sorgen vor allem einzelne Personen für eine aktive Gestaltung des Stadtumbauprozesses. Aber auch in größeren Kommunen kann die Gesamtsteuerung so verankert sein: in Osnabrück ist eine Steuerungseinheit beim Oberbürgermeister angesiedelt.
- Als Koordination zwischen Kommunen sind die in Hessen und zum Teil auch in Bayern initiierten Interkommunalen Kooperationen zu verstehen. Sie dienen der gemeindeübergreifenden Abstimmung von Maßnahmen. In der Regel hat eine der beteiligten Kommunen die Federführung für den gesamten Stadtumbauprozess.

Die federführende Stelle übernimmt alle wichtigen Aufgaben der Prozesssteuerung und trifft die strategischen und politischen Entscheidungen. Sie reichen von der Vergabe von Aufgaben an Externe bis hin zur Verwaltung von Fördermitteln, Koordinierung und Abrechnung der Maßnahmen vor Ort. Zu den Aufgaben gehören ferner: die Durchführung notwendiger Bauleitplanverfahren und anderer planungsrechtlicher Voraussetzungen, die Vorbereitung und Durchführung Vorbereitender Untersuchungen und städtebaulicher Wettbewerbe sowie der Ankauf und die Entwicklung der für öffentliche Nutzungen vorgesehenen Flächen (Homburg/Efze, Konstanz, Mössingen) und vor allem auch die Federführung bei der Erarbeitung von informellen Plänen und Konzepten (Offenbach). Die Gesamtsteuerung wird zum Teil von externen Akteuren begleitet oder die Kommunen schaffen innerhalb ihrer Verwaltungsstrukturen zusätzliche Stellen. In Homberg gibt es einen Architekten, der für die wesentlichen Stadtumbaumaßnahmen Entwürfe erarbeitet und als Bauleiter tätig ist.

Mitunter wurden gezielt Koordinationsstellen geschaffen, um den Prozess anzuschieben und ihn vor allem in der Anfangsphase zu begleiten. Die in Flensburg eingerichtete Stelle diente der Gesamtkoordination im Stadtumbaugebiet und insbesondere der Abstimmung gleichzeitig durchzuführender Maßnahmen (Rückbau, Neubau und Sanierung von Wohngebäuden, Erneuerung der

Fernwärme-, Elektro- und Wasserleitungen, Anpassung des Abwassersystems, Schaffung des Stadtteilparks, Neuordnung der Wege und Straßen und weitere Tiefbauarbeiten). Nachdem sich die Abläufe weitgehend eingespielt hatten, wurde die Stelle wieder aufgelöst und die Aufgaben dem Sanierungsträger übergeben.

#### Begleitende Arbeitsgruppen und Lenkungsgruppen

Für die Steuerung des Stadtumbaus wurden in den Kommunen begleitende Arbeitsgruppen oder Lenkungsgruppen initiiert und oft auch eigene, den Prozess begleitende Steuerungs- und Organisationsformen geschaffen. Eine Lenkungsgruppe ist häufig das zentrale Abstimmungsgremium zwischen den Hauptakteuren des Stadtumbaus und wird unter Führung der Stadt organisiert. Teilnehmer der Lenkungsgruppen sind verschiedene Fachämter der Stadt, der Stadtumbau- oder Sanierungsbeauftragte und bei Bedarf auch weitere Akteure sowie in den ostdeutschen Kommunen oft auch Vertreter kommunaler Wohnungsunternehmen.

In fast allen Fallstudien gibt es ähnliche Formen der begleitenden Steuerung: Steuerungs-, Lenkungs-, Arbeitsrunden oder Sanierungsgremien. Auf der zuständigen Ämterebene werden dafür zum Teil extra Arbeitsstrukturen geschaffen. In die sind neben dem federführenden Ressorts auch andere für den Prozess wichtige Fachressorts (wie Finanzen, Grün- und Freiraum, Jugend oder Soziales) sowie teils weitere Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden. Aufgabe der Lenkungsgruppe ist ein regelmäßiger Austausch über die ablaufenden Entwicklungen und die daraus entstehenden Handlungserfordernisse (Wittstock/Dosse), die Vorbereitung und Koordination aller wesentlichen Maßnahmen (Greiz) sowie Empfehlungen zu Einzelmaßnahmen des Stadtumbaus und zu sozialen Projekten im Maßnahmengebiet (Bremen).

Die Lenkungsgruppen kommen regelmäßig zusammen oder werden themenspezifisch bei Bedarf einberufen, beispielsweise wenn es um Einzelmaßnahmen geht (Bremen). Manche Lenkungsgruppen haben die gesamtstädtische Entwicklung unter Perspektive des Stadtumbaus zum Thema, andere widmen sich konkret der jeweiligen Gesamtmaßnahme. Je nach Stadtumbaumaßnahmen werden die Sitzungen um Ak-

teure wie Vertreter der technischen Infrastrukturanbieter, des Landkreises, lokaler Bürgervereine oder des Ortsvereins Haus & Grund (Görlitz) erweitert.

In den ostdeutschen Stadtumbaukommunen sind in den meisten Fällen die großen Wohnungsunternehmen sowie die Ver- und Entsorgungsunternehmen (Görlitz, Halle/Saale) Mitglieder der Lenkungsrunden. In Halberstadt beispielsweise wird der Stadtumbauprozess seit 2002 in enger Kooperation zwischen städtischen Ämtern und großen Wohnungsunternehmen gesteuert, daneben gibt es regelmäßige Arbeitsrunden für die verwaltungsinterne Abstimmung und Positionierung. Die Steuerungswirkung des Gremiums ist jedoch dann begrenzt, wenn sich die Akteure nicht an Absprachen beteiligen oder kaum Interesse an der Mitarbeit in der Arbeitsgruppe zeigen (Greiz, Görlitz).

Wesentliche strategische Entscheidungen über die Stadtumbaumaßnahmen werden auch in politischen Gremien diskutiert oder Vertreter politischer Gremien sind Mitglieder der Steuerungsrunden (Bremen). In Homberg pflegt die Stadtverordnetenversammlung dafür einen regen Austausch zwischen Magistrat, Bürgermeister und Bauverwaltung. Mitglieder der Stadtratsfraktionen und Vertreter der örtlichen Versorgungsunternehmen nahmen an Arbeitskreissitzungen in Bernburg bei der Fortschreibung des ISEKs teil. In Frankfurt/Oder wurde dagegen festgestellt, dass es den Prozess durchaus positiv beeinflussen könnte, wenn die übergeordnete stadtpolitische Ebene am Arbeitsgruppenprozess teilnehmen würde.

Für die integrierte Umsetzung des Stadtumbaus haben sich in Altena die kurzen Wege einer kleinen Verwaltung als förderlich erwiesen. Komplexere Organisationsstrukturen sind überflüssig und innerhalb der Verwaltung wurden deshalb keine weiteren Organisations- und Abstimmungsstrukturen installiert. Die Steuerung des Stadtumbaus erfolgt durch den Bürgermeister und den Bauamtsleiter, sie treffen sich wöchentlich und bedarfsorientiert werden Verantwortliche aus der Verwaltung hinzugezogen.

Um den besonderen Anforderungen bei der Brachenentwicklung entgegenzukommen, wurde in Osnabrück als strategische Projektsteuerung die „Lenkungsgruppe Konversion“ unter Vorsitz des Oberbürgermeisters gegründet. Mitglieder der Run-

de sind die BlmA (Rahmenvertrag liegt der Zusammenarbeit zwischen Stadt und BlmA zugrunde), der Sanierungsträger, die Wirtschaftsförderung sowie mehrere Verwaltungseinheiten. Daneben agiert eine im Fachbereich Städtebau angesiedelte Projektgruppe. In Lüneburg wurde im Vergleich zu anderen von militärischer Konversion betroffenen Kommunen auf eine spezielle Organisationsstruktur zur politisch-administrativen Steuerung verzichtet.

#### Abstimmungen auf Fördergebietsebene

Über die Arbeitsgruppensitzungen hinaus gibt es in Greiz projektbezogene bilaterale Kontakte zwischen den einzelnen Akteuren des Stadtumbaus. In Bernburg arbeitete die Stadt bei der Einzelmaßnahme Campus Technicus eng mit der Schulbehörde des Landkreises und mit dem Lehrerkollegium der drei zu fusionierenden Schulen zusammen. Zur Abstimmung von Einzelprojekten kommen in Konstanz engagierte Investoren, Architekten und Projektplaner regelmäßig mit der Bauverwaltung zusammen. Der „Gestaltungsbeirat für Architektur und Stadtgestaltung“ begutachtet im zweimonatigen Rhythmus städtebaulich bedeutende Bauprojekte, auch die im Fördergebiet. In Osnabrück begleitet der stadtweite Projektausschuss Konversion, dem u.a. Ratsmitglieder und Vertreter der BlmA angehören, Abstimmungen auf Fördergebietsebene.

Im Auftrag der Stadt Schwabach hat die Stadtstrukturgesellschaft (SGS) die Projektsteuerung und das Flächenmanagement bei der Brachenentwicklung übernommen, bis 2011 gehörte die Gesellschaft zu 60 % der Stadt und zu 40 % der Sparkasse Roth. Die Sparkasse ist mittlerweile ausgeschieden. Das Instrument hatte sich bewährt, zumal die günstigen Marktbedingungen für den Verkauf des Wohnbaulandes seit 2010 für die Projektentwicklung positiv waren.

#### Integrierte Entwicklungskonzepte als Anlass für Lenkungsrunden

Im Stadtumbau Ost war die Erarbeitung städtebaulicher Entwicklungskonzepte oder die Vorbereitung von Gebietsausweisungen in den betrachteten Kommunen Anlass, Lenkungsrunden oder Arbeitsgruppen zu initiieren (Brandenburg/Havel, Passowalk). Sie bestehen mitunter seit Beginn des Stadtumbauprogramms.



Für die Koordinierung der Stadtumbaumaßnahmen in der Stadtverwaltung wurde in Halberstadt ein ISEK-Vorbereitungsteam gebildet, bestehend aus Stadterneuerung, Stadtplanung und Finanzverwaltung. Während der Erarbeitung gesamtstädtischer Konzepte erfolgte in Zwickau die Einbindung verschiedener Ressorts und Akteure aus der Verwaltung, aus Unternehmen, Einrichtungen, Vereinen und Verbänden. Vor allem bei der Fortschreibung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten oder Stadtumbaukonzepten kommen diese Strukturen wieder intensiver zusammen (Frankfurt/Oder, Görlitz, Pasewalk).

Die bei der Konzepterarbeitung und in der Planungsphase geschaffenen Arbeitsstrukturen begleiten auch den Stadtumbauprozess während der Umsetzung und werden für die Fortschreibung von Konzepten und Planungen wieder schnell reaktiviert.

- Zwischen der Stadtverwaltung und den Wohnungsunternehmen aufgebaute Kooperationsstrukturen im Rahmen der Erstellung des Entwicklungskonzeptes konnten in Greiz in einer Arbeitsgruppe Stadtumbau und in Neustadt/Orla in der „Lenkungsgruppe Stadtumbau“ (Bürgermeister, Bauamtsleiterin und Vertreter von Wohnungsunternehmen sowie weitere Akteure) verstetigt werden.
- Eine Lenkungsgruppe Stadtumbau gab es in Halle/Saale bereits seit 2000 unter Beteiligung der beiden städtischen Wohnungsunternehmen, zweier Genossenschaften, eines Versorgungsunternehmens und des Ortsvereins Haus & Grund. Nach Amtsantritt des neuen Oberbürgermeisters wurde die Lenkungsgruppe nicht fortgeführt, im „Netzwerk Stadtentwicklung“ kommen die Mitglieder jedoch weiterhin zusammen.

#### Stadtbaumanagement und Gebietsbeauftragte

Ein Quartiers- oder Zentrenmanagement auf Gebietsebene wird von 23 % der Kommunen im Stadtumbau West und von 10 % im Stadtumbau Ost eingesetzt. Quartiersbeiräte und Bewohnergremien gibt es in 29 % der westdeutschen und in 16 % der ostdeutschen Fördergebiete.<sup>315</sup>

Obwohl in den Stadtumbaukommunen Ost und West der Einsatz von Managementstrukturen unterschiedlich häufig zum Tragen kommt, ist der Einsatz eines (externen) Stadtumbaubeauftragten ein gängiges Ins-

trument zur Steuerung auf Gebietsebene. Dort, wo diese Strukturen existieren, erfolgt der Stadtumbau oft in enger Kooperation zwischen Stadtverwaltung und beauftragtem Sanierungsträger bzw. Gebietsbetreuer (Flöha, Wittstock/Dosse, Brandenburg/Havel, Hamburg, Dortmund).

Bei einer Festlegung als Sanierungsgebiet setzen die Kommunen häufig einen treuhänderisch tätigen Sanierungsträger ein (Husum). Von bereits geschaffenen Strukturen, wie Sanierungsträger und Sanierungsbeauftragtem, profitieren hierbei auch die Stadtumbaugebiete, wenn der zuständige Manager Aufgaben (Beratung, Vorbereitung von Fördermittelanträgen, Abwicklung von Fördermitteln und Projektentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit) für den Stadtumbau übernimmt, beispielweise bei der Überlagerung von Stadtumbau- und Sanierungsgebiet (Zwickau, Pasewalk, Bernburg).

In Dortmund teilen sich der Quartiersmanager Soziale Stadt und die Mitarbeiter des Sanierungsträgers Stadtumbau West ein Quartiersbüro. Als örtliche Interessengemeinschaft wurde der Verein Rheinische Straße e.V. ins Leben gerufen, der mit eigenen Aktionen den Stadtumbauprozess und die Entwicklung des Viertels begleitet. Darüber hinaus hat sich mittlerweile eine Genossenschaft gegründet, die gegebenenfalls Anknüpfungspunkte für die Verstetigung selbsttragender Strukturen bieten könnte.

Finanziert aus Stadtbaumitteln ist ab 2015 in Bottrop ein Quartiersmanagement vorgesehen, das bis 2020 als Anlauf-, Informations- und Beratungsstelle und zwar für das gesamte Pilotgebiet der InnovationCity dienen soll. Bis 2014 gab es in Neustadt/Weinstraße die Innenstadtagentur (2009 bis 2011 finanziert im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, später mit Stadtbaumitteln), gefördert wurden Pilotmaßnahmen und die Erarbeitung eines Konzeptes zur Verstetigung der Aktivitäten ohne Förderung. Ein tragfähiges Konzept dafür konnte bisher jedoch nicht gefunden werden.

Eine besondere Form der Gebietskoordination hat sich in Altena entwickelt. Dort wird die Innenstadtkoordination von einem Verein im Auftrag der Stadt übernommen. Dieser betreibt u.a. das Leerstandsmanagement sowie vielfältige Formen der Aktivierung der Bürger durch Veranstaltungen, Feste usw. Bis Ende 2013 wurde dafür aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Kooperati-

<sup>315</sup> Elektronisches Monitoring zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Berichtsjahr 2013.



on konkret“ eine Innenstadtkoordinatorin gefördert, sie war beim Verein angestellt. Das Management erfolgt seit Anfang 2014 ehrenamtlich durch die Vereinsmitglieder. Insgesamt ist die Prozessgestaltung in Altena durch Beteiligung der Bürgerschaft und bürgerschaftliches Engagement geprägt.

Nicht alle Fallstudien-Kommunen haben jedoch für ihren Stadtumbauprozess Treuhänder oder externe Dienstleister. In Homberg/Efze und Frankfurt/Oder steuert die Stadtverwaltung den Prozess selbst. Auch in Konstanz ist die Bauverwaltung allein dafür zuständig. Es gibt keinen Sanierungsträger und auch keine Entwicklungsgesellschaft. Die Verwaltung ist personell entsprechend aufgestellt, sodass es auch ohne externen Dienstleister gelingt, informelle und formelle Planungsinstrumente geschickt einzusetzen.

#### Vereinbarungen

Die Verbindlichkeit der Kooperationen der am Prozess beteiligten Akteure wird in einigen Kommunen durch Vereinbarungen bekräftigt. In Halle/Saale beispielsweise existieren sogenannte Quartiersvereinbarungen, in denen die Mitglieder von Arbeitsgruppen über Aufwertungs- und Rückbauaktivitäten, die Anpassung der städtischen Infrastruktur zwischen den Wohnungseigentümern, den Stadtwerken und der Stadt verhandeln und ein zeitlicher Ablauf festgelegt wird. In den Quartiersvereinbarungen verpflichten sich die Wohnungseigentümer objektscharf auf Abrisse und die Stadt, dass die Eigentümer dafür eine Förderung erhalten. Aus Sicht der Stadt Halle/Saale ist das ein wichtiger instrumenteller Baustein für den Rückbaubereich, denn deren Verbindlichkeit ist höher als die von Stadtentwicklungskonzepten und schafft Planungssicherheit für koordiniertes Handeln. Außerdem fördert Sachsen-Anhalt den Rückbau, für den eine Quartiersvereinbarung vorliegt, mit Priorität.

Auf der Basis von integriertem Stadtentwicklungskonzept und Stadtumbaukonzept erfolgen in Wittstock/Dosse Abstimmungen zur konkreten Umsetzung von Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen sowie zur Beantragung von Stadtumbaufördermitteln.

#### Externe Akteure für Konzepterstellung

Für die Erarbeitung und Fortschreibung gesamtstädtischer integrierter Stadtentwicklungskonzepte oder für städtebauliche

Entwicklungskonzepte der Fördergebiete beauftragen, so lassen es zumindest die Fallstudien vermuten, vor allem viele ostdeutsche Kommunen externe Dienstleister (Greiz, Pasewalk, Halberstadt, Neustadt/Orla, Nordhausen, Schwerin). Mitunter sind diese auch mit der Prozessbegleitung beauftragt und übernehmen Moderationsaufgaben (Halle/Saale). In Frankfurt/Oder wird punktuell für die Umsetzung von Infrastrukturrückbauten externe Unterstützung eingeholt. Ähnliches wurde für Mössingen dargestellt, wonach die Stadt zwar den Stadtumbauprozess selber steuert, aber sich durch externe Dienstleister Knowhow von außen in den Sanierungs- und gesamten Innenstadtentwicklungsprozess holt.

#### Mitwirkung und Kooperationen

Stadtumbauprozesse sind komplex und können nur erfolgreich gemeistert werden, wenn öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenfinden und idealerweise gemeinsam an der Analyse vorhandener Problemlagen, der Formulierung von Zielsetzungen zur Beseitigung von Missständen und der consequenten Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen mitwirken. Je nach Problemlagen und Handlungsfeldern wurden deshalb in Vorbereitung und zur Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen zielgerichtet Kooperationspartner angesprochen und für eine Mitwirkung gewonnen. In Stadtumbaukommunen und in einzelnen Fördergebieten hat sich deshalb eine Vielzahl unterschiedlicher partnerschaftlicher Strukturen herausgebildet, die für die jeweiligen Problemlagen hilfreich erschienen.

Wichtige Impulse für eine Kooperation haben die städtebaulichen Entwicklungskonzepte gegeben. Bei deren Erarbeitung hat sich gezeigt, welche Partnerschaften erforderlich sind, um die Maßnahmen erfolgreich umzusetzen. In der Umsetzungsphase wurde der Kreis der beteiligten Akteure oftmals erweitert, um die Wirksamkeit zu erhöhen. Die aktive Mitwirkung unterschiedlicher Kooperationspartner an der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen, auch über die Gruppe der Immobilieneigentümer hinaus, ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für beide Programme. Tragfähige, auch neue Kooperationsformen erhöhten die Wirksamkeit von Stadtumbaumaßnahmen deutlich. Dort, wo es weniger gut gelang, entscheidende Akteure zu mobilisieren oder sich mit ihnen auf gemein-

Abbildung 93: Kooperationen im Stadtumbau bezogen auf Gesamtmaßnahmen

Kooperationsformen und/oder Kooperationen mit	Ost		West		Gesamt	
	Fördergebiete (n=431)	Anteil an allen Fördergebieten in %	Fördergebiete (n=349)	Anteil an allen Fördergebieten in %	Fördergebiete (n=780)	Anteil an allen Fördergebieten in %
Quartiers-/City-/Stadtteil-/Zentrenmanagement o.ä.	45	10 %	79	23 %	124	16 %
Quartiersbeirat, Bewohnergremium oder andere Akteursgruppen	71	16 %	102	29 %	173	22 %
Fördergebiet mit überörtlichem Kooperationsmanagement/Netzwerk	50	12 %	56	16 %	106	14 %
Beratungseinrichtungen	100	23 %	79	23 %	179	23 %
Immobilien- und Standortgemeinschaften	39	9 %	33	9 %	72	9 %
Vereine	148	34 %	105	30 %	253	32 %
Stiftungen	42	10 %	35	10 %	77	10 %
Einzelhandelsvereinigungen o.ä.	87	20 %	83	24 %	170	22 %
Stadtmarketing	69	16 %	92	26 %	161	21 %
religiöse Einrichtungen/Wohlfahrtsverbänden	94	22 %	75	21 %	169	22 %
Wohnungsunternehmen	256	59 %	94	27 %	350	45 %
Beiräte (Integrations-, Präventions-, Jugendbeirat)	77	18 %	63	18 %	141	18 %
Kreditinstituten, Banken	37	9 %	47	13 %	84	11 %
Sonstige	56	13 %	53	15 %	109	14 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner/InWIS, Datenbasis: BBSR, E-Monitoring 2013 (n=780 Gesamtmaßnahmen Stadtumbau Ost und West).

same Ziele zu verständigen, verzögerte sich der Umsetzungsprozess oder kam zeitweise zum Erliegen.

Einen wichtigen Beleg für die Vielfalt und Relevanz von kooperativem Handeln im Stadtumbau liefern die Daten aus dem elektronischen Monitoring des Bundes für 2013.

#### Mitwirkung von Gebäude- und Wohnungseigentümern

Die Mitwirkung der Gebäude- und Wohnungseigentümer, die in den Fördergebieten Immobilien besitzen, ist für das Gelingen von Stadtumbaumaßnahmen von großer Bedeutung. Auf kommunaler Ebene wurden unterschiedliche Handlungsansätze erprobt, um Wohnungsunternehmen und insbesondere private Einzeleigentümer wirksam in die Erneuerung von Altbauquartieren und die Aufwertung von Wohnsiedlungen einzubinden. Dazu zählen direkte Strategien (z.B. Kontaktaufnahme und Information, Bereitstellen von Beratungsangeboten, aktive Vernetzung) ebenso wie indirekte (z.B. kommunale Vorleistungen, finanzi-

elle und Imageförderung).<sup>316</sup> Die Fallstudien zeigen, dass alle Kommunen zunächst sichtbare Zeichen setzten, indem sie den öffentlichen Raum aufgewertet und die vorhandenen Infrastrukturangebote erhalten und gestärkt haben. Dadurch wurden wichtige Voraussetzungen geschaffen, um Gebäude- und Immobilieneigentümer zu gewinnen, sich im Anschluss an öffentliche Maßnahmen aktiv an der weiteren Umsetzung mit privaten Investitionen zu beteiligen. Für die privaten Investitionen wurden zudem zusätzliche Anreize, wie finanzielle Förderbeiträge, in Aussicht gestellt.

Grundsätzlich hängt die Bereitschaft, an notwendigen, investiven Maßnahmen mitzuwirken – unabhängig von individuellen Voraussetzungen und Motivlagen der Gebäude- und Immobilieneigentümer –, auch davon ab, dass diese Maßnahmen wirtschaftlich tragfähig gestaltet werden können. Finanzielle Anreize, mit denen insbesondere unrentierliche Anteile von Maßnahmenkosten finanziert werden, leisten einen wichtigen Beitrag, um die Wirtschaft-

<sup>316</sup> Vgl. BMVBS (2013): Kooperation im Quartier: Mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien, S. 16ff.

Abbildung 94: Überblick – kommunale Strategien zur Einbindung privater Eigentümer in den Stadtumbau

direkte kommunikative Strategien			indirekte Strategien			
Information	Beratung	Moderation/ Vernetzung	kommunale Vorleistungen	finanzielle Förderung	Imageförderung	sonstige Anreize
Kontaktaufnahmesstrategien, Eigentümerbefragung	institutionalisierte Beratungseinrichtungen (z.B. Stadtumbaubüro)	kooperative/ projekt-orientierte Verfahren/ Veranstaltungen, Einbindung von Vereinen/Verbänden	Aufwertung im öffentlichen Raum	systematische finanzielle Anreize (Städtebau-, Wohnungsbau-förderung etc.)	Imagekampagne, Schaffung corporate identity	Prämierungen/ Wettbewerbe/ Auszeichnung von z.B. Modellprojekten
anlassbezogene Eigentümerversammlungen	Beratungsangebote für Eigentümer(gruppen)	Vernetzung/ Kooperation mit lokalen Akteuren	Stärkung der städtischen Infrastruktur	Förderung von Einzelvorhaben im Rahmen der Förderprogramme	Öffentlichkeitsarbeit	
themenbezogene Veranstaltungen		Vertiefung Entwicklungskonzept durch Projekte/Teilkonzepte	Ankauf von „Problemimmobilien“			
			Initiierung von Modellprojekten			

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

Abbildung 95: Kommunale Strategien zur Einbindung der Eigentümer im Stadtumbau Ost und West

Maßnahmen zur Eigentümer-einbindung	direkte kommunikative Strategien			indirekte Strategien				Summe der Fallstudien
	Information	Beratung	Moderation/ Vernetzung	kommunale Vorleistungen	finanzielle Förderung	Image-förderung	sonstige Anreize	
Maßnahmen in Umsetzung oder Planung – Fallstudien Stadtumbau West	8	7	9	12	12	7	1	12 Fallstudien
Maßnahmen in Umsetzung oder Planung – Fallstudien Stadtumbau Ost	12	8	14	15	15	1	1	15 Fallstudien

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Fallstudien.<sup>317</sup>

lichkeit von Investitionen zu erreichen und schaffen dadurch die Voraussetzung, um die als notwendig erachteten investiven Maßnahmen umsetzen zu können.

Wohnungsunternehmen, die in vielen Wohnquartieren und Wohnsiedlungen eine tragende Säule des Stadtumbaus darstellen, wurden vorzugsweise in vernetzen- de sowie moderierte Organisationsformen einbezogen, um sie dauerhaft als Kooperationspartner zu gewinnen und enger in die Maßnahmengestaltung und -umsetzung einzubeziehen.

Zu den kommunikativen Strategien, die sich an Einzeleigentümer richten, gehören vor allem unterschiedliche Formen der In-

formationsvermittlung. Wesentlich aufwändiger ist es, die Eigentümer gezielt im Hinblick auf Entwicklungspotenziale zu beraten oder ein Stadtumbaumanagement mit aufzubauen, in das die privaten Eigentümer einbezogen sind.

**Kooperationen mit der gewerblich organisierten Wohnungswirtschaft**

*Stadtumbau Ost*

In den Stadtumbaugebieten Ost sind kommunale und genossenschaftlich organisierte Wohnungsunternehmen die entscheidenden Partner beim Rückbau, aber auch bei der Stärkung und Stabilisierung von

<sup>317</sup> Für Westdeutschland wurden Fallstudien mit dem Schwerpunkt Branchen nicht ausgewertet, da in diesen Fällen andere Eigentümergruppen (BlmA, Deutsche Bahn usw.) eingebunden wurden, mit denen ein Kontakt vergleichsweise einfach hergestellt werden kann und für die keine besonderen Strategien zur Aktivierung und Einbindung entwickelt werden müssen. Daher wurden nur 12 Fallstudien West in die Untersuchung einbezogen, in denen besondere Maßnahmen zur Eigentümer-einbindung ergriffen wurden.

Wohnsiedlungen und -quartieren. In mehr als der Hälfte der im Stadtumbau Ost umgesetzten Gesamtmaßnahmen sind sie als Kooperationspartner direkt eingebunden. Vom strukturellen Wohnungsleerstand, der maßgeblich dazu beigetragen hat, dass das Programm Stadtumbau Ost initiiert wurde, waren insbesondere kommunale Wohnungsunternehmen zentral betroffen. Sie waren deshalb auch Mitinitiatoren des Stadtumbaus Ost. Als vorrangige Wohnungseigentümer insbesondere in den großen Wohnsiedlungen sowie anderen verdichteten Stadträumen<sup>318</sup> sind sie unverzichtbare Partner bei deren Qualifizierung. Auch Genossenschaften nehmen eine wichtige Rolle als Mitgestalter im Stadtumbau ein. Sie beteiligen sich in dem Umfang, wie Bestände von ihnen betroffen sind und welche Ressourcen ihnen für eine aktive Mitwirkung zur Verfügung stehen. Oft ist dies eine Frage der Größe der Wohnungsgenossenschaft insgesamt.<sup>319</sup>

Im Prozess des Stadtumbaus haben sich unterschiedliche Kooperationen zwischen kommunalen Verwaltungen und Wohnungsunternehmen herausgebildet:

- Gemeinsame Strategieentwicklung im Rahmen der Erarbeitung städtebaulicher Entwicklungskonzepte: Hier wurde vielfach der Grundstein für ein gemeinsames und kooperatives Handeln gelegt. Es galt, die Herausforderungen übereinstimmend zu bewerten, die damit verbunden sind, Wohnquartiere zu qualifizieren und sich dafür gemeinsam auf konkrete Stadtumbauziele zu verständigen. Dazu waren die verschiedenen Interessenlagen und Handlungsprämissen zu erörtern und in Einklang zu bringen. Wie die Fallstudien zeigen, gelang dies meist sehr gut und beförderte den Stadtumbauprozess nachhaltig. War dies nicht der Fall, geriet der Umsetzungsprozess ins Stocken, und auch die Kooperationsbereitschaft der Wohnungsunternehmen sank deutlich. Wohnungsunternehmen haben auf konzeptioneller Ebene geholfen, Wohnungsmarktkonzepte zu erarbeiten, mit denen die Situation auf den Wohnungsmärkten zutreffend eingeschätzt werden konnte. Dafür haben sie eigene Bestandsdaten bereitgestellt und später daran mitgewirkt, geeignete Handlungsstrategien zu entwickeln.
- Unterstützung bei der Anpassung von städtischen Infrastrukturen: Kommunale

Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften sind in den Stadtumbauquartieren zugleich wichtige Partner bei der Anpassung sozialer und technischer Infrastrukturen. Bei den vielfach umgesetzten Stadtumbaumaßnahmen zur Anpassung sozialer Infrastrukturangebote leisten sie oftmals wichtige organisatorische und vor allem finanzielle Unterstützung. Zahlreiche kommunikative, meist generationenübergreifende Treffpunkte konnten mit Hilfe der Wohnungswirtschaft geschaffen oder gesichert werden. Dies bewirkte einen intensiveren Austausch zwischen Wohnungsunternehmen und sozialen Einrichtungen auf Gebietsebene und förderte deren Zusammenarbeit. Dort, wo technische Infrastrukturen (leitungsgebundene Ver- und Entsorgung) angepasst werden müssen, sind die Wohnungsunternehmen als Grundstückseigentümer zentrale Partner der Ver- und Entsorgungsunternehmen.

#### *Stadtumbau West*

Ähnlich wie im Stadtumbau Ost befinden sich die Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen überwiegend in den Wohnsiedlungen der 1970er bis 1980er Jahre, in denen verschiedene stadtbaurelevante Problemlagen kumulieren. Dort sind sie häufig maßgebliche Bestandhalter. Aber auch in den innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Wohnquartieren mit Beständen der 1950er bis 1960er Jahre sind kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen wichtige Akteure im Stadtumbau. Bezogen auf die Kooperationsfelder zwischen Unternehmen und Kommunen gibt es keine größeren Unterschiede zwischen den beiden Programmen. Bedingt durch eine größere Vielfalt der Problemursachen und der Aufgabenstellungen im Stadtumbau West ist die Zusammenarbeit vor allem dadurch geprägt, dass gemeinsam differenzierte Strategien entwickelt wurden. In der Mehrzahl der untersuchten Fallstudien sind die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen daran beteiligt, städtebauliche Entwicklungskonzepte zu erarbeiten (u.a. Berlin, Bremen, Dortmund, Bottrop, Hamburg-Altona, Husum). Ergänzend dazu werden durch die Unternehmen auch energetische Sanierungskonzepte oder Strategien zum barrierearmen Umbau der Wohnungsbestände maßgeblich gefördert (z.B. Bottrop, Flensburg).

<sup>318</sup> In den Programmgebieten der Fallstudien Ost befindet sich mehr als die Hälfte der Wohnungsbestände in der Hand kommunaler Wohnungsunternehmen (z.B. Frankfurt/Oder, Berlin Marzahn-Hellersdorf, Zwickau, Nordhausen).

<sup>319</sup> Vgl. BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 112.

Derzeit spielt es im Stadtumbau West kaum eine Rolle, technische Infrastrukturen an sich ändernde Anforderungen, insbesondere eine rückläufige Nachfrage anzupassen. Daher handelt es sich hierbei noch nicht um ein ausgeprägtes Kooperations- und Beteiligungsfeld von Wohnungsunternehmen. Demgegenüber engagieren sich kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, soziale Angebote, vornehmlich Quartierstreffpunkte mit einer unterschiedlich breiten Leistungspalette, zu sichern oder sogar auszubauen.

#### *Stadtumbau Ost und West*

Programmübergreifend zeigt sich, dass starke, institutionalisierte und aktiv moderierte Organisationsstrukturen, in denen Akteure im Stadtumbau eng miteinander vernetzt werden und in denen intensiv über die Ausgangssituation und erforderliche Maßnahmen diskutiert wird, den Erfolg der Stadtumbauprogramme positiv beeinflussen. Gefestigte, gegebenenfalls bereits vor Programmstart etablierte Abstimmungsrunden, Arbeitskreise oder Koordinations-treffen haben den Vorteil, dass bereits im Vorfeld eine Vertrauensbeziehung zwischen den Akteuren aufgebaut werden konnte, die eine gute Basis für die erforderlichen Prozesse im Stadtumbau darstellt. Die aktuellen Fallstudien wie auch die Zwischenevaluierung des Stadtumbaus Ost weisen darauf hin, dass eine hohe Kontinuität der an den Abstimmungsprozessen zwischen Kommune, Wohnungsunternehmen und weiteren Akteuren teilnehmenden Personen sowie die Regelmäßigkeit der Abstimmungsrunden sich besonders positiv auswirken.<sup>320</sup>

#### *Größere, eher renditeorientierte Wohnungsunternehmen*

In den letzten zehn Jahren hat sich die Eigentümerstruktur des deutschen Wohnungsmarktes deutlich verändert. Diese Prozesse haben ihren Ursprung bereits in den 1990er Jahren und hängen teilweise auch mit der Aufhebung der gesetzlichen Regelungen zur Wohnungsgemeinnützigkeit zusammen. Bedingt durch die hohe Attraktivität des Wohnungsmarktes haben unterschiedliche private Eigentümer- und Investorengruppen sowie Kapitalbeteiligungsgesellschaften sogenanntes außerbörsliches Beteiligungskapital (Private Equity) zur Verfügung gestellt und seit etwa den Jahren 2003/2004 größere Wohnungsportfolios aus den Wohnungsbestän-

den des Bundes, teilweise der Länder und von Kommunen sowie von Industrieunternehmen, die sich auf ihr Kerngeschäft konzentriert haben, übernommen.

Viele dieser Unternehmen richten ihr Handeln bei der Bestandsbewirtschaftung sowie der Weiterentwicklung von Wohnungsbeständen und Wohnquartieren stärker an der Erzielung einer angemessenen hohen Rendite aus, während soziale und ökologische Zielsetzungen zwar Bedeutung haben, aber weniger stark, bisweilen gar nicht im Vordergrund stehen. Das Streben nach einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals und die Erzielung eines Überschusses aus der Geschäftstätigkeit (Gewinnorientierung) ist dabei – unabhängig von der Größe und der Eigentümerstruktur eines Unternehmens – Grundlage und Voraussetzung jeden wirtschaftlichen Handelns.

Je nach Zielsetzungen der durch Private Equity-dominierten Wohnungsunternehmen, aber auch von Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die Wohnungen in Immobilienfonds-Konstruktionen gebündelt haben und häufig durch Fonds- bzw. Asset-Management-Gesellschaften handeln, haben diese Akteure unterschiedliche Interessen. Aber auch Voraussetzungen und Potenziale, sich an Stadtumbauprozessen zu beteiligen, sind verschieden. Diese Gruppe von Immobilieneigentümern ist generell sehr heterogen, sodass es weder möglich noch sinnvoll ist, eine einheitliche Strategie und Vorgehensweise zu unterstellen. Es kommt im Einzelfall darauf an, wer in einem Fördergebiet Wohnungsbestände besitzt und welche Zielsetzungen damit verfolgt werden. Stadtumbau gestaltet sich dann besonders schwierig, wenn es – wie häufig bei Konstruktionen mit Immobilienfonds zu beobachten – bereits eine Hürde darstellt, überhaupt und dann regelmäßig Kontakt zu den Eigentümern oder dem Fondsmanagement aufzubauen.

Dort, wo Private Equity-dominierte Wohnungsunternehmen in Fördergebieten Bestände besitzen, sind sie – wie jeder andere Immobilieneigentümer auch – wichtiger Akteur, dessen Mitwirkung an der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen für deren Erfolg von großer Bedeutung ist. Ihre Beteiligung am Stadtumbau sicher zu stellen, wird immer notwendiger, um die Umsetzung integrierter Gebietsstrategien zu ermöglichen.

<sup>320</sup> BMVBS (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 115.



### Einbindung von Einzeleigentümern

Es gilt als eine besondere Herausforderung – nicht nur im Stadtumbau, sondern für die Stadtentwicklung allgemein –, private Eigentümer zu mobilisieren und einzubeziehen. Ihre individuellen Präferenzen und Ressourcen differieren erheblich, folglich auch ihre Handlungsstrategien und die Bereitschaft, sich an gemeinsamen Maßnahmen zu beteiligen.<sup>321</sup> So können beispielsweise fehlende finanzielle Möglichkeiten ebenso hemmend wirken wie persönliche Einschränkungen, etwa durch ein hohes Alter, oder einen bestimmten familiären Hintergrund. Insgesamt tragen aber gerade auch die wirtschaftlich leistungsfähigen privaten Einzeleigentümer einen Großteil des bislang erreichten Sanierungsgeschehens. Für Kommunen ist es dringend notwendig, in Quartieren, die von einem hohen Anteil privater Einzeleigentümer geprägt sind, geeignete Mobilisierungs- und Umsetzungsstrategien zu entwickeln, zugleich ist dies in besonderem Maße herausfordernd. Begleitend zur Umsetzung des Stadtumbaus hatten unterschiedliche Gutachten das Ziel, wirksame Instrumente für die Eigentümeraktivierung zu erforschen und im Rahmen bundesweiter Modellvorhaben zu erproben.<sup>322</sup>

Bei der Aktivierung und Einbindung von Einzeleigentümern kam dem Knowhow-Transfer durch geeignete Formen der Informationsvermittlung, der individuellen Beratung von Eigentümern und dem Stadtumbaumanagement eine besondere Rolle zu. Im Einzelnen lassen sich die Maßnahmen folgendermaßen charakterisieren:

- **Information von Eigentümern:** Persönliche Informationsschreiben der Kommune an die Eigentümer sind oft ein erster Schritt in der Kontaktaufnahme. Sie sind verbunden mit Einladungen zu Informationsveranstaltungen, informieren über Ansprechpartner und Beratungsangebote, haben konkrete Themenbezüge (z.B. Vorstellung von Fördermöglichkeiten bei Wohnungssanierung, gezielte Marktinformationen).
- **Stadtumbaumanagement:** Beratung und Begleitung von Eigentümern ist ein im Stadtumbau Ost wie West inzwischen häufiger eingesetztes Instrument. Besonders erfolgversprechend sind die mit Stadtbaumitteln geförderten „Kümmerner“/Sanierungsbeauftragten (z.B. Brandenburg/Havel, Halle/Saale, Witt-

stock/Dosse) und Quartiersarchitekten (z.B. Dortmund). Sie informieren und beraten private Eigentümer über mögliche Maßnahmen und Finanzierungen, leisten auch aufsuchende Beratung direkt am Objekt und unterstützen die Bildung von Netzwerken und Standortgemeinschaften. Auch die Einrichtung eines Stadtumbaubüros als Anlaufstelle, Informationsquelle, Initiator und Organisator für Beratungsangebote sowie als Zeichen der Präsenz wirkt häufig ebenfalls erfolgssteigernd. Alle für diese Evaluierung herangezogenen Quellen weisen auf die besonders hohe Wirksamkeit von intensiver Eigentümerberatung hin, um Bestandsinvestitionen privater Eigentümer in Stadtumbaugebieten zu fördern.

- **Moderation/Vernetzung:** Insbesondere der Aufbau von Netzwerken zwischen Kommune, privaten Eigentümern, dem örtlichen Haus & Grundeigentümerverein und weiteren (externen) Experten ist v.a. auf Basis der in den Fallstudien gesammelten Erfahrungen eine erfolgreiche Strategie zur Aktivierung und Einbindung privater Eigentümer.<sup>323</sup> Eine so entstehende institutionalisierte Organisationsstruktur ist vertrauensbildend und transparent. Sie ist geeignet, Moderations- und Beratungsfunktionen zu übernehmen und dabei auch Externe einzubinden. Die Planung und Einrichtung solcher Strukturen benötigt zwar einen gewissen zeitlichen Vorlauf, institutionalisierte Beratungseinrichtungen können aber über den Verlauf eines Stadtumbauprozesses weitere Formen bürgerschaftlichen Engagements (beispielsweise Interessens- oder Eigentümerstandortgemeinschaften<sup>324</sup>) hervorrufen.<sup>325</sup> Ein vorhandenes Stadtumbaubüro ist für den Aufbau dauerhafter Kooperationsstrukturen eine gute, teilweise eine unerlässliche Ausgangsbasis. Die Bündelung direkter Strategien in einer institutionalisierten Organisationsstruktur wirkt so identifikationssteigernd und nachhaltig – auch über das Ende des Stadtumbau-Förderzeitraums hinaus. Dies liegt auch darin begründet, dass die Integration möglichst vieler lokaler Interessen in die Projektplanung die Mitwirkungsbereitschaft dauerhaft steigert.<sup>326</sup> In Bottrop wurden zur Unterstützung der zahlreichen Einzeleigentümer neue gesellschaftliche Kooperationen zwischen der Stadt, privaten Eigentümern, Unternehmen, Vereinen, Verbänden etc. unter Zuhilfenahme

<sup>321</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 173ff.

<sup>322</sup> BMVBS (2013): Kooperation im Quartier: Mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien. In: ExWoSt-Informationen, Heft 43/1; BMVBS (2010): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau. Zwischenbilanz: Erste Maßnahmen und Erfolge.

<sup>323</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 182.

<sup>324</sup> Vgl. Innovationsagentur Stadtumbau NRW (2011): Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels.

<sup>325</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 177.

<sup>326</sup> Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 182f. und BMVBS (2008): Evaluierung des Bundesländer-Programms Stadtumbau Ost, S. 108ff.

möglichst vieler geeigneter Förderkulissen initiiert, sodass ein umfangreiches Beratungsnetzwerk zur Verfügung steht.

- Imageförderung und Öffentlichkeitsarbeit: Eher indirekte Wirkungen zeigen die teils umfangreichen Image- und Stadtmarketingkampagnen, mit denen Innenstädte und Ortskerne gestärkt werden sollen. Daraus resultiert eine stärkere öffentliche Wahrnehmung, durch die private Eigentümer zusätzlich sensibilisiert werden oder durch die deren Mitwirkung initialisiert werden kann (z.B. Altena). Mit Preisen dotierte Wettbewerbe oder andere Formen einer Prämierung werden eingesetzt, um einzelne Vorhaben von Eigentümern auszuzeichnen und damit entsprechend zu würdigen. Eine begleitende Pressearbeit mit Berichterstattung zu erfolgreichen Umbau- und Sanierungsvorhaben soll zusätzliche Anreize dadurch setzen, dass die Beteiligung von privaten Eigentümern eine höhere Wertschätzung erfährt und dadurch mehr Aufmerksamkeit geschaffen wird, zugleich wird über den Stadtumbauprozess informiert.<sup>327</sup> Eine positive Pressearbeit wirkt darüber hinaus imagefördernd.

Die Wirksamkeit von Mobilisierungsstrategien für private Eigentümer hängt wesentlich davon ab, wie diese zielgruppenspezifisch auf die Bedürfnisse und Voraussetzungen der Adressaten ausgestaltet werden. Eine erfolgreiche Strategie der Aktivierung privater Eigentümer beinhaltet daher oft eine Kombination aus verschiedenen Angeboten zur Information, Beratung und Moderation/Vernetzung, da damit Eigentümer mit unterschiedlichen Präferenzen gut erreicht werden können. Ein solcher integrativer Beratungsansatz hat sich bereits im Rahmen des erfolgreich abgeschlossenen Modellvorhabens des BMUB und BBSR mit dem Titel „KIQ – Kooperation im Quartier mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien“ bewährt, das sich gezielt an private Einzeleigentümer richtete.<sup>328</sup> Allerdings wird noch lange nicht in allen Altbauquartieren eine umfassende Strategie praktiziert, die die beschriebenen Elemente enthält. Somit besteht noch Potenzial für eine Ausweitung der Angebote, um private Eigentümer erfolgreich in die laufenden und v.a. zukünftigen Stadtumbauprozesse einzubinden. Schwerpunktmäßig betrifft dies die quartiersbezogene aktive Einbeziehung, die Erhöhung der Laufzeit von Beratungsan-

geboten und die Bildung von Beraternetzwerken, da Kommunen mit detaillierten und breit gefächerten Beratungsfragestellungen (Bau-, Investitions-, Finanzierungsberatung usw.) überfordert sein können und die (Beratungs-)Leistungen Dritter mit einbinden müssen. Eine Ausweitung von Maßnahmen zur Eigentümeraktivierung erfordert in der Regel in der Kommune zusätzliche personelle Ressourcen. Die Integration der durch den Stadtumbau neu entstandenen Aufgaben in den Arbeitsalltag der Kommune wird daher als Empfehlung aus der ExWoSt-Zusatzuntersuchung „Kooperation im Quartier“ abgeleitet.<sup>329</sup>

Die im Land Brandenburg praktizierte Altbauaktivierungsstrategie beinhaltet eine kleinteilige Auseinandersetzung mit den Problemlagen und Entwicklungspotenzialen der Altbauten im Fördergebiet sowie eine intensive Begleitung und Beratung der betreffenden Eigentümer. Sie erweist sich als aufwändiges, aber zugleich wirksames Instrument zur Einbindung dieser Eigentümergruppe in den Stadtumbau. Aus heutiger Sicht werden für die Eigentümeraktivierung in Altbauquartieren noch geeignetere Beratungsstrukturen in Kombination mit finanziellen Anreizen benötigt, um deren Beteiligungsgrad zu erhöhen.

### Sonstige Kooperationen

#### *Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden, Vereinen und Kirchen*

Einen wichtigen Stellenwert in der Zusammenarbeit in beiden Programmen besitzen Vereine, Beratungseinrichtungen, Wohlfahrtsverbände und religiöse Einrichtungen (Kirchen) unterschiedlicher Art. Dies unterstreicht die soziale Dimension des Stadtumbaus. Dann, wenn Stadtumbaumaßnahmen auf Umstrukturierungen und Umnutzungen von sozialen oder kulturellen Infrastruktureinrichtungen zielen oder diese einschließen, ist die Unterstützung und Mitwirkung von Vereinen und Trägern unverzichtbar. In der Fallstudie Berlin-Spandau ermöglichte die enge Kooperation mit der Kirchengemeinde beispielsweise die Erweiterung des Gemeindehauses zum Mehrgenerationenhaus.

#### *Vernetzung mit vorhandenen Managementstrukturen*

Vor allem in Gebieten, in denen sich Förderkulissen unterschiedlicher Städtebauför-

<sup>327</sup> Vgl. BMVBS (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau – Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?. S. 14.

<sup>328</sup> BBSR (2015): Kooperation im Quartier mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien.

<sup>329</sup> Vgl. BMVBS (2013): Kooperation im Quartier: Mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien. In: ExWoSt-Informationen, Heft 43/1. S. 34.

derprogramme überlagern oder aneinandergrenzen, findet eine enge Kooperation mit den (je nach Programm verschiedenen) Quartiers-, Stadtteil-, City- oder Zentrenmanagements statt. Schnittstellen bieten hier vor allem die Programme „Soziale Stadt“ und „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, die in Verbindung mit dem Stadtumbau häufig synergetisch wirken. Deutlich wird dies u.a. auch in der Fallstudie Dortmund Rheinische Straße, in der das dortige Stadtteilmanagement wichtige Aktivierungs- und Mittlerfunktionen bei der Umsetzung von Maßnahmen unterschiedlicher Programme übernimmt.

Im Stadtumbau West stärker ausgeprägt sind Kooperationen mit dem Stadtmarketing, was mit der unterschiedlichen Akzentuierung und einem stärkeren Einsatz von Öffentlichkeitsarbeit zusammen hängt. Soweit dies erkennbar war, werden diese Kooperationsformen vor allem bei der Innenstadtentwicklung und Stärkung von Ortskernen ebenso wie bei der Revitalisierung großer Brachflächen erfolgreich praktiziert.<sup>330</sup>

#### *Kooperationen mit privaten Akteuren des Einzelhandels, Gewerbes und der Wirtschaft*

In rund einem Viertel der Stadtumbaumaßnahmen konnten Kooperationen mit privaten Einzelhandelsvereinen/-verbänden oder den Händlern selbst, Gewerbetreibenden oder anderen Akteuren der privaten Wirtschaft aufgebaut werden. Diese Kooperationen haben dazu beigetragen, die Versorgungsstrukturen in den Innenstädten, Ortskernen oder den Zentren der Wohnquartiere zu stabilisieren oder qualitativ zu verbessern. Beispielhaft stehen dafür die Fallstudien Altena und Hamburg-Altona für den Stadtumbau West sowie Brandenburg/Havel, Greiz und Flöha im Stadtumbau Ost.

#### *Einbindung von Ver- und Entsorgungsunternehmen*

Die Einbindung dieser Akteursgruppe war vor allem im Stadtumbau Ost eine zwingende Voraussetzung, um notwendige Anpassungen der technischen Systeme im Rahmen des Stadtumbaus vorzunehmen. In der Mehrzahl waren davon die örtlich tätigen Stadtwerke betroffen, die dann sowohl im Planungs- wie auch Umsetzungsprozess integriert waren (z.B. Frankfurt/Oder). In Bernburg, Flöha, Neustadt/Orla wurden die jeweils zuständigen Zweckverbände einbezo-

gen. In Flöha galt es darüber hinaus, den Stadtumbau mit einem verbesserten Hochwasserschutz zu verbinden, deshalb kooperierte die Stadt dazu eng mit der Landestalsperrenverwaltung.

In Wohnsiedlungen und Wohnquartieren hängt es stark von der Kooperationsbereitschaft von Wohnungsunternehmen ab, inwieweit es gelingen kann, Ver- und Entsorgungsunternehmen in den Stadtumbau einzubeziehen und mit ihnen gemeinsam Maßnahmen umzusetzen. Zeigen sich Wohnungsunternehmen wenig kooperationsbereit, können auch die Versorgungsunternehmen nur begrenzt aktiv werden, wie die Fallstudie in Görlitz zeigt.

#### **Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit**

Lebenswerte, attraktive und vor allem sozial stabile Quartiere zu schaffen oder auch zu erhalten, gehört zum sozialen Credo des Stadtumbaus in Ost und West. Die Bevölkerung an diesem Umbauprozess zu beteiligen und für eine aktive Mitwirkung zu gewinnen, ist wesentliches Element der Planungskultur und auch integraler Bestandteil der Prozesssteuerung im Stadtumbau geworden. Die Wirksamkeit von Maßnahmen wird nicht zuletzt auch dadurch bestimmt, inwieweit die Handlungs- und Lösungsstrategien von der Bevölkerung mehrheitlich mitgetragen werden. Partizipative Planung bietet zugleich die Chance, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse so transparent zu gestalten, dass sie im optimalen Fall auch mobilisierende Wirkungen entfalten.

Dass Bürger in die Erarbeitung bzw. Fortschreibung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes für das Fördergebiet einbezogen werden, ist deshalb eine der Voraussetzungen für die Förderung. Deshalb sind Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung und Mitwirkung, teils auch zur Öffentlichkeitsarbeit in beiden Programmen förderfähig.

#### **Beteiligung und Mitwirkung**

Im Verlauf beider Stadtumbauprogramme wurden in den Kommunen umfangreiche Beteiligungsverfahren durchgeführt und teils auch neue Formen der Mitwirkungen erprobt. Die Organisation der Beteiligungsprozesse ist auf kommunaler Ebene inzwischen oft Teil strategischer Überlegungen. Abhängig von den inhaltlichen Schwerpunkten, der Stadtgröße, den jeweiligen

<sup>330</sup>  
Vgl. BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 184ff.

Gebietskulissen sowie dem Planungs- oder Umsetzungsstand wurden Beteiligungsinstrumente zielgerichtet und erfolgreich eingesetzt.

Hier hat es jedoch im Verlauf der Umsetzung beider Programme durchaus unterschiedliche Entwicklungen gegeben. So war der Stadtumbau West häufig von Beginn an mit oft breit angelegten Beteiligungsprozessen verbunden.<sup>331</sup> Für den Stadtumbau Ost erwies sich das gerade in der ersten Programmphase vor dem Hintergrund des anstehenden umfassenden Wohnungsrückbaus als deutlich schwierigerer Prozess. Dabei war eher ein soziales Umzugsmanagement durch die Wohnungsunternehmen notwendig, das ein hohes Maß an Mitwirkungsbereitschaft der Bewohner erforderte. Zudem gab es kaum Erfahrungen dazu, wie die damit verbundenen Kommunikationsprozesse zwischen Mietern und Wohnungsunternehmen sowie der kommunalen Verwaltung und den stadtpolitischen Gremien erfolgreich zu steuern waren. Insofern konnten die mit dem Wettbewerb 2001 angestoßenen Beteiligungsprozesse zunächst nicht verstetigt werden, die „Beteiligung der Bürger war eher Ausnahme als Regel“.<sup>332</sup> In der zweiten Phase des Programms Stadtumbau Ost, in der auch Aufwertungsprozesse ein stärkeres Gewicht erhalten konnten, wurden auch die Beteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene deutlich intensiviert.

Inzwischen unterscheiden sich die Stadtumbauprogramme hinsichtlich der Formen und Methoden kaum, wie auch die Fallstudien in Ost und West zeigen.

#### *Beteiligung und Mitwirkung bei Konzepterarbeitung und Maßnahmenplanung*

- Die Beteiligung bei der Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte ist oft als mehrstufiges begleitendes Verfahren angelegt und erstreckt sich wie die Konzepterarbeitung selbst meist über mehrere Monate, auch ein Jahr ist dabei keine Seltenheit.
- Bürgerversammlungen im Fördergebiet oder stadtweite öffentliche Foren bilden meist den Auftakt für eine häufig kontinuierliche Beteiligung am Stadtumbauprozess. Ideen- oder Zukunftswerkstätten, thematische Planungsworkshops und Arbeitsgruppen dienen der schrittweisen inhaltlichen Vertiefung und erweisen sich als erfolgreiche Formate.

- Um möglichst unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu erreichen, sind zielgruppenspezifische Angebote, vor allem auch für junge Leute, Schüler und Studenten oft unverzichtbar, was jedoch auch entsprechende Formate erfordert (Berlin-Marzahn, Bernburg, Halle/Saale, Altena, Berlin-Spandau, Husum).
- Vertieft wurde die Konzeptentwicklung auch durch Bürgerumfragen (Flöha, Halberstadt, Halle/Saale, Schwerin, Bottrop, Mössingen, Offenbach).
- In Bremen wurde ein Bürgergutachten erarbeitet, wofür 43 Bürger per Zufallsauswahl ermittelt wurden und ihre städtebaulichen Konzeptvorschläge einbrachten.
- Nicht immer lassen sich jedoch Interessen- oder Zielkonflikte einzelner Bürgergruppen oder Initiativen hinsichtlich der Strategie- und Maßnahmenplanung konsensual lösen. In Hamburg-Altona gab es deshalb einen Bürgerentscheid zur Ansiedlung des IKEA-Kaufhauses, der zu Gunsten des Kaufhaustandortes verlief. In Freyung wurde ein Ratsbegehren zu den geplanten Umfahrungstangenten durchgeführt, in dessen Ergebnis sich eine knappe Mehrheit für dieses Vorhaben aussprach. In Neustadt/Weinstraße wurde im Ergebnis einer Bürgerumfrage eine veränderte Trassenführung der B39 abgelehnt. In Altena war zu Beginn der geplanten Anbau des Aufzuges zur Burg strittig, für die Beantragung eines Bürgerentscheids fehlten jedoch die dafür nötigen Stimmen.
- Die partizipativen Verfahren haben vielfach zu einem engeren Zusammenschluss von Bürgern, Eigentümern, der lokalen Wirtschaft und weiteren Stadt(teil)akteuren geführt. Teils haben sich daraus regelmäßige Gesprächskreise entwickelt, wie in Wittstock/Dosse, wo die Initiative „Fokus Wittstock“ Interessierten einen Gesprächskreis zu Architektur und Stadtgestaltung in der historischen Kernstadt bietet.
- Zu den Ergebnissen intensiver Beteiligung gehört, dass in vielen Stadtumbaukommunen eine Aufbruchstimmung erzeugt wurde, die auch das bürgerschaftliche Engagement gestärkt hat. In Nordhausen beispielsweise begleitet ein Bürgerbeirat den Stadtumbau seit 2002. Auch Vereine und Initiativen haben sich

<sup>331</sup> BMVBS (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bundesländer-Programms, S. 183ff.

<sup>332</sup> BMVBS/BBSR (2009): Bürgermitwirkung im Stadtumbau, S. 42.



gegründet und wirken als wichtige Partner der Kommunen, so der Verein zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements in Altena, der Verein Rheinische Straße in Dortmund oder der Bürgerverein „Lebendiges Erbach e.V.“ in Homburg.

#### *Beteiligung und Mitwirkung im Umsetzungsprozess*

- Die Beteiligung im Umsetzungsprozess bezieht die Bewohnerschaft wie auch die Stadtteilakteure in den Fördergebieten ein. Sie zielt dann sehr häufig auf die konkrete Planung und Ausgestaltung von Einzelmaßnahmen ab, so auf die Gestaltung von Freiflächen für Sport und Erholung, die Her- und Errichtung von Spielplätzen oder die Standortentwicklung von Gemeinbedarfseinrichtungen. Aber auch mögliche Zwischennutzungen für Kunst, Kultur oder Freizeit sind Gegenstand von Planungsworkshops, Zukunftswerkstätten oder auch ganz praktischen Aktionen auf Fördergebietsebene.
- Besondere Synergieeffekte für Quartiersentwicklung und Beteiligung zeigen sich dort, wo sich Fördergebiete der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus überlagern oder dicht beieinander liegen. So bilden die Quartiersbüros, die geschaffenen Beteiligungs- und Mitwirkungsgremien (Stadtteilbeiräte, Quartiersräte), die Verfügungsfonds und nicht zuletzt die vielfältigen Akteursnetzwerke oft wichtige Informations- und Beteiligungsplattformen auch für den Stadtumbauprozess. Beispielhaft stehen dafür ostdeutsche Fördergebiete, so in Berlin-Marzahn, in Schwerin Neu-Zippendorf und Mueßer Holz. Im Stadtumbau West betrifft dies vor allem die Gebiete Berlin-Spandau, Bremen-Huckelriede, Hamburg-Altona und Dortmund-Rheinische Straße.

#### **Öffentlichkeitsarbeit**

Eine den Stadtumbau flankierende, umfangreiche und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit dient der stadt- und fachöffentlichen Information und ist ein weiteres wichtiges Instrument der Prozesssteuerung auf kommunaler Ebene.

Ähnlich den Beteiligungsprozessen erwies sich auch die Öffentlichkeitsarbeit in der ersten Programmphase des Stadtumbaus Ost als hochsensibles Thema. Eine oft mangelnde Transparenz von Entschei-

dungen zu Abrissvorhaben, das Bekanntmachen konkreter Objekte ohne vorherige Informationsmöglichkeit der Mieter durch die Wohnungsunternehmen, aber auch die mitunter parteipolitische Instrumentalisierung mit entsprechender lokal-medialer Aufmerksamkeit machte die Öffentlichkeitsarbeit schwer. Inzwischen haben sowohl kommunale Verwaltungen als auch die Wohnungsunternehmen vielfach mehrjährige Erfahrungen gesammelt und auch abgestimmte und verlässliche Kommunikationsstrategien erarbeitet. Dies zeigt u.a. die Fallstudie Frankfurt/Oder, wo z.B. die vom Stadtrat beschlossenen Abrissobjekte inzwischen adresskonkret im Internet veröffentlicht werden.

Von Beginn an hatte die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit einen hohen Stellenwert im Stadtumbau West. Rund ein Drittel der beteiligten Stadtumbaukommunen entwickelte dafür ein Konzept, jede zweite hatte ein solches bereits erarbeitet.<sup>333</sup> Mehrheitlich waren dies größere Städte, während kleinere kürzere Informationswege haben und oft auch vorhandene lokale Netzwerke nutzen.

Eine stärker strategisch ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit findet sich in Ost wie West vor allem dort, wo Stadtumbauprozesse intensiv mit der Imagebildung der Stadt, Gemeinde oder dem Fördergebiet verbunden sind. Ein gutes Image ist zugleich ein Standortfaktor. Die Identifikation der Bewohner mit dem Ort zu steigern, Abwanderungen zu bremsen, aber auch die Investitionsbereitschaft zu erhöhen und insgesamt ein Aufbruchssignal zu senden, dies alles sind Ziele, auf die sich Maßnahmen und Kampagnen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit im Stadtumbau richten.

Wichtiges Ergebnis beider Stadtumbauprogramme ist, dass die Öffentlichkeitsarbeit ein bedeutendes und vor allem sehr wirksames Instrument bei der Umsetzung ist, auf kommunaler Ebene in vielfältiger Form erfolgt und auch hier ähnliche Instrumente in Ost und West genutzt werden:

- Fast alle untersuchten Kommunen stellen auf ihren Internetseiten die aktuellen städtebaulichen Entwicklungskonzepte, meist als Download, bereit. Pressearbeit, Broschüren, Flyer sowie Planungs- und Stadtteilzeitungen zu Konzepten und Vorhaben ergänzen als klassische Formen das Informationsangebot.

<sup>333</sup> Vgl. BMVBS (2009): Stadtumbau West. Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, S. 62f.



- Verstärkt werden moderne Medien und teils auch soziale Netzwerke genutzt. In Altena postet die Stadt über Facebook Nachrichten zum Stadtumbau. In Bottrop konnten Bürger über online-Formulare und Aktionspostkarten ihr Interesse an einer Mitwirkung bekunden. Auch Osnabrück bietet online-Beteiligung. In Nordhausen bietet eine Webcam Aktuelles zum Baufortschritt bei Stadtumbaumaßnahmen.
- Begleitet werden Stadtumbaumaßnahmen häufig von Wettbewerben unterschiedlicher Formate sowie von öffentlichen Ergebnispräsentationen im Rahmen von Ausstellungen, Ausstellungskatalogen (z.B. in Bernburg im Rahmen der IBA Sachsen-Anhalt, Halle/Saale, Nordhausen, Husum, Offenbach). Berlin hat 2010 eine große Zwischenbilanz zum Stadtumbau gezogen und die Ergebnisse für Ost und West in einer Ausstellung sowie einem dazugehörigen Katalog dokumentiert und aufbereitet.
- Vor allem in Gebieten mit großen innerstädtischen Brachen wurde intensiv Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Tage der offenen Tür, Begehungen, oft verbunden mit Festen oder kulturellen Events, dienen zur Öffnung dieser der Stadtbevölkerung bislang verschlossenen Gebiete (z.B. Mössingen, Offenbach, Osnabrück, Schwabach).

Diese partizipative Prozessgestaltung des Stadtumbaus in Ost und West hat – wie die Ergebnisse zeigen – Früchte getragen, insbesondere dort, wo sie über eine formale Beteiligung hinausging. Beteiligungsprozesse zu organisieren, benötigt personelle Ressourcen, ein ebensolches Knowhow und Kontinuität. Deshalb werden die Prozesse auf kommunaler Ebene oft mit externen Beauftragten durchgeführt.

### Zwischenfazit

- Die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sind das zentrale Steuerungsinstrument des Stadtumbaus und inzwischen für die Städtebauförderung insgesamt. Sie besitzen auch als informelle Instrumente eine hohe Bindungskraft für die Kommune und die beteiligten Akteure. Vielfach gaben sie erst den Anstoß, sich mit städtebaulichen Auswirkungen des Strukturwandels in einem integrierten Planungs- und Handlungsansatz aktiv auseinanderzusetzen.
- Fast alle Kommunen im Stadtumbau Ost haben ein integriertes (städtebauliches) Entwicklungskonzept und es mindestens auch einmal inhaltlich oder räumlich vertieft fortgeschrieben. Auch in den meisten westdeutschen Kommunen liegen Konzepte vor oder befinden sich in der Erarbeitung.
- Die integrierte Herangehensweise in kleinräumigen Betrachtungsräumen fördert ein abgestimmtes Verwaltungsdanken und -handeln. Es entstehen neue Formen der Kooperation und Prozesssteuerung, durch eine gemeinsame Zielbestimmung kommt es zu mehr Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft von Akteuren und durch abgestimmtes Handeln ist verstärkt Mittelbündelung möglich. Gleichzeitig sind Beteiligungsformen und zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit Instrumente für Transparenz und Mobilisierung der Stadtöffentlichkeit.
- Innerhalb der Stadtumbauprogramme haben sich zwei städtebaurechtliche Instrumente der Gebietsfestlegung herauskristallisiert, die für die Umsetzung der Programme Stadtumbau Ost und West gleichermaßen geeignet sind: das Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB und das Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB. Für die Umsetzung des Stadtumbaus auf der kommunalen Ebene steht ein breites Spektrum planungsrechtlicher Instrumente zur Verfügung und wird von den Akteuren in Ost und West entsprechend angewendet. Die Kommunen können je nach Bedarf selber entscheiden, welches Verfahren sie wählen. Diese Flexibilität im Einsatz der Instrumente wurde von mehreren Seiten hervorgehoben.
- Mit dem Instrument des Stadtumbaugebietes nach § 171b BauGB haben die Kommunen mittlerweile ausreichend Erfahrung. Die Hürden für dieses Instrument sind im Vergleich zu Sanierungsgebieten relativ niedrig. Werden dennoch Eingriffsmöglichkeiten aus dem Sanierungsrecht erforderlich, legen die Kommunen punktuell auch Sanierungsgebiete in Stadtumbaugebieten fest. Für ostdeutsche Stadtumbaugebiete mit Rückbauschwerpunkt scheint aus heutiger Perspektive nach wie vor das Stadtumbaurecht passend zu sein. Allerdings wurde auch hierbei darauf verwiesen, dass der kooperative Ansatz bei unwilligen und nicht fähigen Eigentümern nicht ausreicht.

- Mit zunehmend notwendig werdender Einflussnahme auf Aktivitäten von Eigentümern könnte das Sanierungsverfahren nach § 142 BauGB mit den Möglichkeiten der steuerlichen Abschreibung sowie der Abschöpfung von Wertzuwächsen stärker an Bedeutung gewinnen. Vor allem in Quartieren, in denen eine Bestandsqualifizierung angestrebt wird, kann eine ergänzende oder alleinige Festlegung als Sanierungsgebiet die gewünschten Eingriffe ermöglichen.
- Hinweise auf Änderungsbedarf beim städtebaurechtlichen Instrumentarium oder Anhaltspunkte dafür, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Festlegung von Stadtumbaugebieten relevante Anwendungsprobleme aufweisen, können aus den vorliegenden Erkenntnissen der programmübergreifenden Evaluierung weder für Ost noch für West abgeleitet werden. Die vorhandenen Instrumente des Besonderen Städtebaurechts sind für die Gebietsfestlegung ausreichend und eignen sich sowohl für die Handlungsräume im Stadtumbau Ost wie im Stadtumbau West.
- Die Federführung für den Stadtumbauprozess liegt in der Regel auf Ämterebene und vorrangig beim Stadtplanungs- oder Bauamt. In kleineren Städten und Gemeinden ist die Gesamtsteuerung oftmals auch auf Bürgermeisterebene angesiedelt.
- In Kommunen beider Stadtumbauprogramme sind die ressortübergreifenden Lenkungs- bzw. Steuerungsstrukturen etablierte Formen der Gesamtsteuerung. Diese prozessbegleitenden Arbeitsgremien gibt es sowohl auf gesamtstädtischer als auch auf Fördergebietsebene im Umsetzungsprozess.
- In die Lenkungsstrukturen einbezogen werden aus der Stadtverwaltung regelmäßig Vertreter aus weiteren Fachressorts. Ergänzend sind Akteure außerhalb der Verwaltung daran beteiligt. Die anfangs dominierenden Rückbaumaßnahmen von Wohnungsbeständen im Stadtumbau Ost spiegeln sich auch in den Themen und der Besetzung der Gremien wider. Vor allem in den ostdeutschen Kommunen gehören die (großen) Wohnungsunternehmen und die Ver- und Entsorgungsträger dazu. Unverzichtbar waren verbindliche Abstimmungen mit Wohnungsunternehmen, der Versorgungswirtschaft und Trägern der sozialen Infrastruktur.
- Sich bereits von Anfang an mit integrierten Fragestellungen auseinanderzusetzen und ein ressortübergreifendes Entwicklungskonzept zu erarbeiten, hat zu positiven Effekten bei der Prozesssteuerung geführt. Nicht selten bleiben die während der Entwicklungsphase gegründeten Gremien erhalten und begleiten den Stadtumbauprozess auch darüber hinaus.
- Für die Umsetzungsphase auf Fördergebietsebene setzen die Kommunen auch aus dem Sanierungsprozess erprobte Strukturen ein, darunter die Stadtumbau-Manager oder – bei Kopplung mit einem Sanierungsgebiet – (treuhänderische) Sanierungsträger.
- In den Kommunen des Stadtumbaus Ost gibt es neben den Arbeitsgremien auf Fördergebietsebene sehr oft Strukturen, die sich mit der gesamtstädtischen Entwicklung auseinandersetzen. Innerhalb des Stadtumbaus West sind in einigen Regionen interkommunale Prozesse umgesetzt und durch die entsprechenden Gremien aus mehreren Gemeinden begleitet worden.
- Erfolgreiche Stadtumbauprozesse setzen die Mitwirkung öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure und die Ansprache und Gewinnung von Kooperationspartnern für die Umsetzung von Handlungsstrategien und Maßnahmen voraus. Daher hat sich in den Stadtumbaukommunen eine Vielzahl unterschiedlicher partnerschaftlicher Strukturen (z.B. mit Wohlfahrtsverbänden, Vereinen und Kirchen, Ver- und Versorgungsunternehmen, Einzelhandels-, Gewerbe- und Wirtschaftsunternehmen sowie mit Wohnungseigentümern) herausgebildet, die die Wirksamkeit von Stadtumbaumaßnahmen deutlich erhöht haben.
- Umfassende Informations- und Beratungsangebote und starke, institutionalisierte Organisationsstrukturen im Sinne der Vernetzung und Moderation tragen maßgeblich zur Aktivierung bei und befördern die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen ebenso zielorientiert wie kommunale Vorleistungen und Förderanreize. Eine besondere Herausforderung für den Stadtumbau ist die Mobilisierung und Einbeziehung von Einzeleigentümern

- sowie die Einbindung bisher nicht hinreichend kooperationsbereiter Unternehmen.
- Angesichts einer hohen Komplexität von Problemlagen sind in den zurückliegenden Förderzeiträumen – neben den Mitteln aus den Stadtumbauprogrammen – weitere Förderinstrumente eingesetzt worden, um die mit dem Stadtumbau verfolgten Ziele zu unterstützen und Anreize zu setzen, damit sich weitere Akteure an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligen. Viele der eingesetzten Anreizinstrumente haben sich in der Praxis bewährt; sie haben sinnvolle und der Höhe nach in der Regel gut bemessene Anreize gesetzt.
  - Wichtige Bestandteile der Prozesssteuerung sind die Beteiligung und Mitwirkung der Bürger sowie eine zielführende Öffentlichkeitsarbeit. Während Beteiligung und Mitwirkung im Stadtumbau West von Beginn an integrale Bestandteile der Steuerung von Stadtumbauprozessen waren, haben partizipative Prozesse im Stadtumbau Ost häufig erst in der zweiten Programmphase stärkeres Gewicht erhalten.
  - Sowohl im Stadtumbau West als auch im Stadtumbau Ost wurden bisher vielfältige Beteiligungsinstrumente eingesetzt. Im Ergebnis konnten sowohl die städtebaulichen Entwicklungskonzepte als auch die Maßnahmenplanungen weiter qualifiziert werden. Deutlich wurde, dass dafür Kontinuität und Zeit sowie personelle Ressourcen nötig und einzuplanen sind.
  - Beteiligungsprozesse haben das bürgerschaftliche Engagement und die Mitwirkungsbereitschaft in vielen Kommunen gestärkt. Sie haben aber auch zu Ziel- und Interessenkonflikten geführt, die teilweise erst auf dem Weg von Umfragen oder Bürgerentscheiden gelöst werden konnten.
  - Der Stadtumbau in Ost und West wird durch eine zielgerichtete Informations- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet, die auf ein besseres Image in den Stadtteilen bzw. Fördergebieten oder in der gesamten Stadt zielt. Neben den klassischen Instrumenten gewinnt der Einsatz moderner Medien immer mehr an Bedeutung.

## 6 Exkurs: Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgabe im Stadtumbau

Die nachfolgende Darstellung ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Ergänzungsstudie „Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau“ zur Evaluierung der Stadtumbauprogramme Ost und West verfasst von empirica und MUST Städtebau, soweit sie bis Anfang März 2016 vorlagen. Sie basieren auf einer umfangreichen Literaturlauswertung, einer Analyse integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte und klimabezogener Konzepte von 25 Stadtumbaukommunen, Interviews mit den Verantwortlichen für den Stadtumbau auf Ebene der Bundesländer, 15 Telefoninterviews mit Kommunalvertretern, fünf detaillierteren Fallstudien (Augsburg, Dortmund, Plauen, Remscheid und Speyer) sowie einem Fachgespräch mit Bundes-, Landes-, Kommunalvertretern und weiteren Akteuren aus Wissenschaft und Praxis.

### 6.1 Notwendigkeit und Ansatzpunkte im Stadtumbau

#### Herausforderungen des Klimawandels

Der Klimawandel stellt die Kommunen sowie die Unternehmen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland vor neue Herausforderungen. Während Gebäudewirtschaft, Verkehr, Industrie und Gewerbe einerseits durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß stark zum Klimawandel beitragen, sind sie andererseits selbst in hohem Maße von den Folgen des Klimawandels betroffen. Es gilt daher, den Ursachen und Folgen des Klimawandels sowohl durch Maßnahmen zum Klimaschutz als auch zur Anpassung an Klimafolgen zu begegnen. Klimaschutz (Mitigation) bezeichnet dabei diejenigen Strategien und Handlungen, die darauf abzielen, durch die Reduktion des Energieverbrauches sowie durch einen Wechsel zu regenerativen Energieträgern den Ausstoß klimarelevanter Treibhausgase zu vermindern. Die Klimaanpassung (Adaptation) umfasst dagegen Strategien und Maßnahmen zur Vermeidung oder Minimierung möglicher Schäden sowie zur Nutzung möglicher Vorteile, die durch den Klimawandel und dessen Folgen (z.B. Temperaturveränderungen, Zunahme von Extremwetter) auftreten können.

Angesichts der ehrgeizigen Klimaschutzziele und der gesetzlichen Vorgaben zur Energieeinsparung und zur Minderung der Treibhausgasemissionen, steht auch der Stadtumbau künftig vor der Herausforderung, die Einsparpotenziale beim Energieverbrauch im Gebäudebestand und im Stadtverkehr verstärkt auszuschöpfen sowie den Einsatz erneuerbarer Energien in den betroffenen Quartieren zu fördern. Gleichzeitig ist auch der Stadtumbau gefordert, vor dem Hintergrund der prognostizierten Zunahme von Extremwetterereignissen (z.B. Hitzewellen, Starkregen, Sturmfluten) und wachsender Gefahren von Sach- und Personenschäden, einen Beitrag zur Schaffung resilienterer und klimaangepasster Stadtstrukturen zu leisten.

#### Klimaschutz und Klimaanpassung als Stadtumbauaufgabe

Mit der Novelle des Baugesetzbuches 2011 hat der Bund dem Klimaschutz und der Klimaanpassung sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen Städtebaurecht einen höheren Stellenwert eingeräumt. Zunächst wurde durch die neue Klimaschutzklausel im § 1a Abs. 5 BauGB den Klimabelangen bei der planungsrechtlichen Abwägung ein zusätzliches rechtliches Gewicht verliehen und die Stadtplanung dazu veranlasst, die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der Bauleitplanung voll auszuschöpfen, um den in § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB geforderten „allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung“ mit Hilfe integrierter zukunftsgerichteter Anpassungskonzepte für die Stadt- und Infrastrukturplanung gerecht zu werden.

Darüber hinaus wurden die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Rahmen der Novellierung 2011 in die Vorschriften des § 171a BauGB zum Stadtumbau integriert. Während bis dato die für Stadtumbaumaßnahmen erforderlichen „erheblichen städtebaulichen Funktionsverluste“ insbesondere dann vorlagen, „wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke“ bestand oder zu erwarten war, sind solche Verluste

seit der Gesetzesänderung auch dann gegeben, „wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“ (§ 171a Abs. 2 BauGB). Derartige Funktionsverluste können beispielsweise aufgrund eines erhöhten Energiebedarfes für Gebäude oder einer hohen Anfälligkeit eines Gebietes gegenüber Klimafolgen wie z.B. Hitze oder Starkregen vorliegen.

Schon vor der Novellierung des BauGB haben Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung Eingang in die Städtebauförderung gefunden. Erstmals hat die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung des Jahres 2007 in der Präambel darauf verwiesen, dass im Rahmen der Maßnahmen der Städtebauförderung Stadtquartiere unter Berücksichtigung des Klimaschutzes an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger angepasst werden.<sup>334</sup> In der Verwaltungsvereinbarung von 2012 ist die Berücksichtigung des Klimaschutzes um die Klimaänderung ergänzt worden.<sup>335</sup> Schließlich erfolgte in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung von 2015 eine Spezifizierung von Aspekten und Anknüpfungspunkten bei der Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, wenn es heißt: „Bund und Länder unterstreichen dabei die Bedeutung von Grün- und Freiflächen in den Städten und Gemeinden für den Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz, die biologische Vielfalt, die Gesundheit und den sozialen Zusammenhalt in Stadtquartieren. Sie bekräftigten das Ziel der energetischen Erneuerung in den Quartieren sowie die besonderen Möglichkeiten der Städtebauförderung, öffentliche Räume und Gebäude sowie das Wohnumfeld barrierefrei bzw. barrierearm zu gestalten und damit die Städte und Gemeinden für alle Bevölkerungsgruppen lebenswert und nutzbar zu erhalten.“<sup>336</sup> Die beschriebene Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimaänderung ist in der Präambel zur Verwaltungsvereinbarung aufgeführt. Es handelt sich entsprechend um ein Querschnittsthema der Städtebauförderung im Allgemeinen. Klimaschutz und Klimaanpassung sind dagegen bislang kein eigenständiger Fördertatbestand des Stadtumbaus. Die aufgelisteten Fördertatbestände schließen den Klimaschutz und die Klimaanpassung aber auch nicht aus.

### **(Zukünftiger) Stadtumbaubedarf: Ansatzpunkte und Handlungsfelder**

Bei näherer Betrachtung bietet der Stadtumbau aufgrund seiner generellen Zielrichtung erhebliche Chancen, den genannten Herausforderungen durch den Klimawandel zu begegnen und einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz und (insbesondere) zur Klimafolgenanpassung zu liefern. Viele der Stadtumbaumaßnahmen leisten dazu bereits heute im weitesten Sinne einen indirekten Beitrag. Insbesondere die Sanierung und der Rückbau von Gebäuden sowie die Aufwertung von Freiräumen und Infrastrukturen eröffnen zahlreiche Potenziale zur CO<sub>2</sub>-Minderung, zur Verbesserung des Lokalklimas und zur Erhöhung der Resilienz im Quartier.

Für den Erfolg der Maßnahmen ist es wichtig, dass die primäre Stadtumbauaufgabe (Umgang mit städtebaulichen Funktionsverlusten) künftig stärker mit klimarelevanten Belangen abgestimmt wird, um so möglichst viele Synergien zu erzielen und eventuelle Gegensätze zu vermeiden. Generell bieten sich vielfältige Anknüpfungspunkte und Handlungsoptionen, um den Herausforderungen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel gerecht zu werden. Maßnahmen der Mitigation und der Adaptation können grundsätzlich auf allen drei baulich-räumlichen Handlungsebenen des Stadtumbaus

- a) Gebäude (Aufwertung, Umbau und Rückbau)
  - b) Freiraum/Brachflächen (Verbesserung, Neuordnung, Wieder- und Zwischennutzung)
  - c) Infrastruktur (Anpassung und Sicherung der Grundversorgung)
- durch eine Vielzahl von Maßnahmen Berücksichtigung finden.

#### **a) Handlungsfeld Gebäude**

Im Bereich der Bebauung können (sowohl im Handlungsraum Innenstädte und Ortszentren als auch im Bereich der Wohnquartiere und Wohnsiedlungen) Fördermittel des Stadtumbaus entweder für die Aufwertung und den Umbau des vorhandenen Gebäudebestands oder für den Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benö-

<sup>334</sup> VV Städtebauförderung 2007, Präambel IV.

<sup>335</sup> VV Städtebauförderung 2012, Präambel III.

<sup>336</sup> VV Städtebauförderung 2015, Präambel III.



tigter Gebäude oder Gebäudeteile verwendet werden. Dadurch eröffnen sich zahlreiche Handlungsspielräume und -möglichkeiten, durch gebäudebezogene Stadtumbaumaßnahmen zu mehr Klimaschutz und Klimaanpassung beizutragen.

#### *Klimaschutz*

Der Gebäudebereich ist für den Klimaschutz von zentraler Bedeutung. Rund 40 Prozent des Endenergieverbrauchs und etwa ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen entfallen auf Gebäude.<sup>337</sup> Hinzu kommt, dass zahlreiche Gebäude vor Inkrafttreten der Wärmeschutzverordnung errichtet wurden und bis heute kaum energetisch saniert wurden. Durch eine entsprechende Anpassung des Gebäudebestands könnte der Energieverbrauch erheblich gesenkt werden. Die Anforderungen an den Energiebedarf, an den Wärmeschutz der Gebäudehülle und an sommerlichen Wärmeschutz sind in den letzten Jahren durch die rechtlichen Rahmenbedingungen der entsprechenden Gesetze und Verordnungen gestiegen (z.B. Energieeinsparungsgesetz, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Energieeinsparverordnung, Heizkostenverordnung). Für den Stadtumbau ist zu beachten, dass auch Änderungen in Bestandsgebäuden den Anforderungen der Energieeinsparverordnung gerecht werden. Der Handlungsbedarf zum Klimaschutz auf der Gebäudeebene liegt primär in der Umsetzung von Energieeffizienzstrategien sowie im Einsatz erneuerbarer Energien.

#### *Klimaanpassung*

Auch hinsichtlich der Anpassung an Klimafolgen spielt der Gebäudesektor eine wichtige Rolle. Insbesondere die prognostizierte Zunahme von Extremwetterereignissen erfordert eine klimagerechte Flächennutzung und eine bauliche Ertüchtigung von Gebäuden. Aus dem Anstieg des Meeresspiegels und einer Ausweitung von Überschwemmungsgebieten an Fließgewässern entstehen neue Anforderungen an die konkrete siedlungsräumliche Standortplanung. Häufigere Starkniederschläge, Hitzewellen sowie intensivere Beanspruchungen durch dynamische Windlasten oder Hagel stellen höhere Anforderungen an die Ausstattung von Gebäuden und an die Konzeption von Bauteilen. Neben dem Objektschutz gegenüber Starkregenereignissen, können Maßnahmen an Gebäuden auch einen Beitrag zur Klimaanpassung in der Umgebung leisten. So kann zum Beispiel eine gezielte

Fassaden- und Dachbegrünung die Wärmebelastung städtischer Quartiere mindern und gleichzeitig die Abflussdrosselung und Verdunstung bei Starkregen verbessern.

#### **b) Handlungsfeld Freiraum/Brachflächen**

Das städtische Klima zeichnet sich (im Vergleich zum Umland) durch hohe Temperaturen, niedrige Luftfeuchtigkeit, einen wenig ausgeglichenen Wasserhaushalt sowie einen verminderten Luftaustausch aus. Hinzu kommt eine erhöhte Konzentration an Luftschadstoffen und Feinstaub aus Verkehr, Industrie und Haushalten. Urbane Grün- und Freiflächen sind besonders wichtig, da sie in der Lage sind, das Stadtklima zu verbessern und zahlreiche klimarelevante Funktionen zu übernehmen.

Der Fördergegenstand des Stadtumbaus fokussiert im Bereich der Freiräume auf die Verbesserung öffentlicher Räume, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen. Zudem bieten sich Handlungsspielräume für eine (klimagerechte) Freiflächenplanung im Zuge der städtebaulichen Neuordnung und bei der Wieder- und Zwischennutzung von Brachflächen an.

#### *Klimaschutz*

Für den Klimaschutz spielen urbane Grün- und Freiflächen eine nicht unwesentliche Rolle. Zum einen bilden mittlere und hohe Vegetationsschichten (wie z.B. Bäume) Sauerstoff, verbrauchen Kohlendioxid und dienen der Absorption und Filterung von Luftschadstoffen bzw. (Fein-)Staub. Außerdem bieten Grün- und Freiflächen mancherorts Raumkapazitäten für die Nutzung von erneuerbaren Energien. Nicht zuletzt schirmen schattenspendende Bäume die Freiflächen und Gebäude gegen die Hitze ab und mindern somit den Energiebedarf für Kühlung. Auch grüne Freiräume haben durch Verdunstungsprozesse unmittelbare Abkühlungseffekte auf die sie umgebende Bebauung. Im Winter sorgen Gründächer für eine bessere Wärmeisolierung und damit für weniger Heizenergieverbrauch.

#### *Klimaanpassung*

Auch aus Sicht der Klimaanpassung ist es dringend notwendig, urbane Grün- und Freiflächen zu erhalten, zu sichern und zu entwickeln, da sie einen erheblichen Beitrag dazu leisten können, die Risiken gegenüber Klimafolgen zu mindern. Insbesondere größere, zusammenhängende Grün- und

<sup>337</sup> Pressemitteilung des BMWi vom 3.7.2014: Gabriel: ‚Ziel ist eine ganzheitliche Gebäudestrategie - Start der ‚Energiewende Plattform Gebäude‘.

Brachflächen können bei austauscharmen Wetterlagen als Bahnen für den Transport von kühlerer Luft in dicht bebaute Stadtbereiche dienen. Kleinere Grünflächen und Strukturen (z.B. Pocket-Parks, Straßenbäume) dagegen können die sommerliche Hitzebelastung der Bevölkerung im innerstädtischen Wohn- und Arbeitsumfeld reduzieren. Durch die Wärmeaufnahme verdunsten sie einen Großteil des Wassers und sorgen damit für eine Abkühlung der Umgebungstemperatur. Gleichzeitig verringern Grünflächen mit abwechslungsreichem Pflanzbewuchs die Windböigkeit und schaffen über einen erhöhten Windschutz ein angenehmes Mikroklima. Nicht zuletzt fördern größere (entsiegelte) Freiflächen die Rückhaltung und die ortsnahe Versickerung von Regenwasser. Sie helfen dadurch beim Schutz vor Überflutungen und bei der Grundwasserneubildung.

### c) Handlungsfeld Infrastruktur

Im Rahmen des Stadtumbaus sind erforderliche Maßnahmen zur Anpassung der städtischen Infrastruktur förderungsfähig. Dadurch kann ein Beitrag sowohl zum Klimaschutz als auch zur Anpassung an Klimafolgen geleistet werden.

#### *Klimaschutz*

Aus Sicht des Klimaschutzes wird das Ziel verfolgt, technische Infrastrukturen klimagerecht anzupassen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Wärme- und Energieversorgung. Durch den vermehrten Einsatz CO<sub>2</sub>-armer bzw. CO<sub>2</sub>-neutraler Energien können wesentliche Beiträge zum Klimaschutz geleistet werden. Weitere Handlungsfelder für die CO<sub>2</sub>-Minderung liegen im Bereich der Infrastruktur vor allem in der Abwärmenutzung, in der Verminderung von Leitungsverlusten bzw. in der optimierten Ausnutzung technischer Systeme.

Grundsätzlich sind die Wärme- und Stromversorgung immer integriert zu betrachten. Gebäudebezogene Maßnahmen zur Optimierung der Energieeffizienz, gegebenenfalls auch dezentrale Energieerzeugung (Sonne, Wind, Geothermie, Bioenergie, Abwärmenutzung), und zur Effizienzsteigerung durch Kraft-Wärme-Kopplung (Fern- und Nahwärmenetze) sollten dabei kombiniert werden. Dabei gilt es zu beachten, dass eine optimierte Wärmedämmung die Energienachfrage und damit unter Umständen die Effizienz von Kraft-Wärme-Kopplung (Fernwärme) reduzieren kann.

Ein weiteres Handlungsfeld für den Klimaschutz im Bereich der Infrastrukturplanung stellt der Verkehrs-/Mobilitätssektor dar. Insbesondere Maßnahmen, die zum Kombinieren von Verkehrsmitteln des Umweltverbundes (ÖPNV, Fuß- und Radverkehr) anregen und somit multi- und/oder intermodales Verkehrsverhalten fördern, können einen wertvollen Beitrag zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Aufkommens leisten. Vor allem die entsprechenden Fachplanungen sind mit der Umsetzung solcher Ansätze zum Klimaschutz befasst. Im Rahmen des Stadtumbaus können diese Maßnahmen integriert werden.

#### *Klimaanpassung*

Auch aus Sicht der Klimaanpassung spielt die technische Infrastruktur eine wichtige Rolle. Der Klimawandel und daraus resultierende Extremwetter stellen veränderte Ansprüche sowohl an die leitungsgebundene, technische Infrastruktur (z.B. Abwasserentsorgung bei Starkregen) als auch an die soziale Infrastruktur (z.B. Klimatisierung von Kindergärten, Schulen, Pflegeheimen). Ziel ist es, durch geeignete Schutzmaßnahmen Versorgungsausfälle (z.B. Strom) und Schäden an Infrastrukturen (durch Überflutungen, Hitze, Sturm etc.) zu vermeiden, die hohe Kosten nach sich ziehen würden.

## **6.2 Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau und in der kommunalen Praxis**

### **Programmumsetzung auf Länderebene**

Die Länder gehen mit dem Thema Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau unterschiedlich um. Im Trend haben Klimaschutz und Klimaanpassung eine sehr hohe Bedeutung in der Landes(umwelt-)politik und zunehmend auch in der Stadtentwicklungs-/Stadtumbaupolitik. Dieser Trend schlägt sich ebenfalls in den Richtlinien der städtebaulichen Erneuerung oder anderen Dokumenten der Länder, wie Programmausschreibungen oder Programmleitfäden, nieder. Hier berücksichtigen mittlerweile viele Länder explizit die Belange von Klimaschutz (jedoch weniger die Belange der Klimaanpassung). Dies erfolgt in unterschiedlichen Zusammenhängen, z.B. als Definition von Zuwendungsvoraussetzung, als Auflistung von Förderschwerpunkten oder förderfähigen Maßnahmen und/oder Be-

schreibung von inhaltlichen Anforderungen an das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept.

In einigen wenigen Ländern spielen dagegen der Klimaschutz und die Klimaanpassung im Stadtumbau eine geringe bis gar keine Rolle. Das bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass Klimaschutz und Klimaanpassung landespolitisch unbedeutend wären. Die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung haben eine hohe Bedeutung in anderen Politik- und Förderbereichen, nicht aber im Stadtumbau. Die Mittel aus den Stadtumbauprogrammen werden weiterhin prioritär für die Behebung städtebaulicher Funktionsverluste infolge des demografischen oder wirtschaftlichen (Struktur-)Wandels eingesetzt.

Die hohe landespolitische Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung schlägt sich in der Praxis der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen noch nicht in entsprechendem Maße nieder. Dies liegt daran, dass die Zahl der Neuaufnahmen von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen im Vergleich zu den bereits seit mehreren Jahren laufenden Maßnahmen relativ gering ausfällt. In den älteren städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, deren Aufnahme in die Stadtumbauprogramme vor der BauGB-Novelle des Jahres 2011 erfolgte, waren die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten und als Auswahlkriterium für die Länder naturgemäß nur von geringerer Bedeutung. Dies ändert sich sukzessive durch notwendige Fortschreibungen der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Rahmen von Neubeartragungen und ein Stück weit auch durch die jährlichen Umsetzungskonzepte.

Durch die anstehende Neuaufnahme von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in einigen Ländern in den kommenden Jahren wird sich die Situation voraussichtlich grundlegend ändern. Folgt man der Programmatik vieler Länder, haben künftig Klimaschutz und Klimaanpassung bei der Neuaufnahme von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen eine sehr hohe Bedeutung. Da die Programme in der Regel überzeichnet sind, erhalten die Inhalte und Qualitäten der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte eine entscheidende Rolle bei der Auswahl und Aufnahme von neuen Gebietskulissen in die beiden Programme. Kommen die antragstellenden Kommunen den landesseitigen Anforderungen

nicht nach und fokussieren sich weiterhin in ihren Konzepten nur auf die typischen städtebaulichen Probleme infolge des demografischen und wirtschaftlichen Wandels oder gelingt ihnen keine Verknüpfung auf der Ziel- und Maßnahmenebene, dürften die Chancen zur Aufnahme in das Programm relativ gering sein. In der logischen Konsequenz kann die veränderte Programmatik vieler Länder dazu führen, dass sich der Charakter der künftigen Gebietskulissen des Stadtumbaus mit ihren spezifischen Herausforderungen ändert.

Einige andere Länder sind in der programmatischen Auslegung der Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau weniger strikt. Sie betonen zwar die Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung, akzeptieren aber eine unterschiedliche Prioritätensetzung von Kommunen, die gegebenenfalls ihre Schwerpunkte im Stadtumbau in anderen Handlungsfeldern sehen.

Die zukünftige Praxis der Länder wird zeigen,

- welche Rolle Klimaschutz und Klimaanpassungen bei Neuaufnahmen städtebaulicher Gesamtmaßnahmen tatsächlich spielen,
- welche Konsequenzen Prioritäten der Kommunen jenseits des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Stadtumbau haben, und
- welche Spielräume, z.B. bezogen auf Handlungsfelder, Länder den Kommunen einräumen.

### **Konzeptionelle Bedeutung von Klimaschutz und Klimaanpassung auf der kommunalen Ebene**

#### **Abgrenzung und Definition von konzeptbezogenen Begrifflichkeiten**

Es gibt noch keinen einheitlichen Sprachgebrauch für die städtebaulichen Konzepte unterschiedlicher räumlicher Bezugsebenen im Rahmen des Stadtumbaus. Neben den städtebaulichen Aspekten spielen beim Klimaschutz und der Klimaanpassung auch klimabezogene (teilräumliche) Fachkonzepte eine Rolle. Zur Vereinheitlichung und Klarstellung werden die konzeptbezogenen Begrifflichkeiten im nachfolgenden Text wie folgt verwendet: Städtebauliche Entwicklungskonzepte mit gesamtstädtischem Bezug werden integrierte Stadtentwicklungskonzepte

konzepte (Abk. INSEK) genannt; integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte mit teilräumlichem Bezug auf das Förder- bzw. Stadtumbaugebiet werden – um einen direkten begrifflichen Bezug herzustellen – Stadtumbaukonzepte (Abk. SUK) genannt. Teilräumliche Klimaschutzkonzepte (sehr selten auch Klimaanpassungskonzepte) mit Bezug zum Stadtumbaugebiet, die in den untersuchten Programmgemeinden fast ausschließlich energetische Quartierskonzepte (in der Regel gefördert mit dem KfW-Zuschussprogramm 432) sind, werden energetische Quartierskonzepte (Abk. EQK) genannt. Sie werden zusammen mit den gesamtstädtischen oder regionalen Klima-

schutz- und/oder Klimaanpassungskonzepten (Abk. KSAK bzw. Klimakonzepte) klimabezogene Konzepte genannt.

#### Konzepte und idealtypische Konzeptbeziehungen

Für alle Programme der Städtebauförderung ist die Erstellung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind, Fördervoraussetzung. Für Stadtumbaumaßnahmen ist die Erstellung eines entsprechenden Konzeptes im § 171b BauGB verankert. Dabei ist in der Gesamtschau der untersuchten Konzepte

Abbildung 96: Tabellarische Übersicht der untersuchten Konzepte (konzeptbezogene Analyse)

Programm-gemeinde	Bundesland	Stadtumbaugebiet	Konzepte							
			INSEK		KSAK		SUK		EQK	
Prenzlau	Brandenburg	Innenstadt/Igelpfuhl	x	2013	x	2007	x	2013	x	2013
Halberstadt	Sachsen-Anhalt	Nordring-Innenstadt	x	2013	x	2012	x	2013		
Nordhausen	Thüringen	Innenstadt	x	2015	x	2012	x	2015		
Görlitz	Sachsen	Aufwertungsgebiet Innenstadt	x	2009	x	2013	x	2004		
Freyung	Bayern	Stadtkern Altstadt I	x	2008	x	2011	x	2008		
Elmshorn	Schleswig-Holstein	Krückau-Vormstegen	x	2007	x	2011	x	2011		
Rendsburg	Schleswig-Holstein	Neuwerk West/ ehem. Eiderkaserne	x	2007	x	2012	x	2014	x	2010
Augsburg	Bayern	Kriegshaber/ReesePark		i.E.	x	2011	x	2010		
		Pfersee/SheridanPark					x	2013		
		Textilviertel					x	2014		
ZV Rheingau	Hessen	Interkommunal X - Rheingau	x	2008	x	2013	x	2012		
Siegen	Nordrhein-Westfalen	Quartier Hüttenstraße			x	2014	x	2008		
Tübingen	Baden-Württemberg	Östlicher Altstadtrand		i.E.	x	2010	x	2008		
Speyer	Rheinland-Pfalz	Entwicklungsband Kernstadt Nord	x	2013	x	2010	x	2013		
Karlsruhe	Baden-Württemberg	Alter Schlachthof	x	2012	x	2009, 2013	x	2006		
Bremerhaven	Bremen	Lehe			x	2009	x	2008, 2014		
Dortmund	Nordrhein-Westfalen	Rheinische Straße	x	2009	x	2011	x	2008		
Hannover	Niedersachsen	Ortsmitte Vinnhorst	x	2005	x	2014	x	2009		
Ulm	Baden-Württemberg	Wengenviertel	x	2010	x	2015*	x	2013	x	2013
Wuppertal	Nordrhein-Westfalen	Oberbarmen/Wichlinghausen	x	2007	x	2009- 2014	x	2007	x	2013
Berlin	Berlin	Tiergarten/Nordring-Heidestraße	x	2015	x	2011	x	2010	x	2013
Plauen	Sachsen	Schloßberg	x	2013			x	2013	x	2013
Stralsund	Mecklenburg-Vorpommern	Altstadtinsel	x	2015	x	2010	x	2015	x	2012
Hamburg	Hamburg	Wilhelmsburg Weimarer Straße	x	2007	x	2007- 2012, 2014	x	2003, 2005, 2012		
Remscheid	Nordrhein-Westfalen	Stachelhausen, Blumental etc.	x	2008	x	2013	x	2007		
Solingen	Nordrhein-Westfalen	Ohligs (Bahnhof)			x	2013	x	2014		
Offenbach	Hessen	MAN-Gelände		i.E.	x	2010	x	2007		

x=vorliegend, x=im INSEK integriert, i.E.=in Erarbeitung, \*Entwurfsfassung

INSEK: Gesamtstädtisches integriertes Stadtentwicklungskonzept

KSAK: Gesamtstädtisches (oder bezogen auf den Landkreis) Klimaschutz- und/oder Klimaanpassungskonzept

SUK: eigenständiges Stadtumbaukonzept/integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept/Rahmenplan etc.

EQK (KfW): Energetisches Quartierskonzept nach KfW oder andere klimabezogene Quartierskonzepte

Quelle: empirica, eigene Erhebung nach Auskunft der Städte.



grob zu unterscheiden zwischen dem gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) und dem teilräumlichen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept für die Gebietskulisse der Städtebauförderung (Stadtumbaukonzept). Funktionen und Aufgaben sind zwischen INSEK und Stadtumbaukonzept bei unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen weitgehend identisch.

Je nach Bundesland und Kommune können beide räumlichen Konzeptebenen in einem integrierten Entwicklungskonzept zusammengefasst sein. Das gilt beispielsweise für die Länder Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern bzw. für die Untersuchungsstädte Halberstadt, Nordhausen, Freyung und Stralsund (siehe nachfolgende Abbildung). Andere Bundesländer machen die Vorlage sowohl eines gesamtstädtischen als auch eines teilräumlichen Entwicklungskonzeptes zur Voraussetzung für die Aufnahme in das Stadtumbauprogramm. Das gilt beispielsweise für die betrachteten sächsischen Kommunen Görlitz und Plauen. Eine dritte Gruppe von Kommunen (z.B. Siegen, Solingen, Speyer) verfügt zwar über ein Stadtumbaukonzept, nicht jedoch über ein INSEK. Die Mehrzahl der untersuchten Kommunen im Rahmen der konzeptbezogenen Analyse verfügen sowohl über ein gesamtstädtisches INSEK als auch über ein Stadtumbaukonzept.

Zwischen beiden Konzeptebenen – soweit sie nicht sogar zu einem Konzept vereint sind – bestehen idealtypisch enge Beziehungen, indem sie aufeinander aufbauen.<sup>338</sup> So fordert die VV Städtebauförderung die Einbettung des Stadtumbaukonzeptes, soweit dieses gesamtstädtische Belange nicht beinhaltet, in ein bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept (INSEK) bzw. die Ableitung davon. Der Hintergrund dieser Forderung liegt in der Funktion des INSEK begründet, das auch ein umsetzungsorientiertes Steuerungsinstrument für den Einsatz der Städtebaufördermittel sein kann. In der Praxis bedeutet dies, dass sowohl die Erforderlichkeit als auch die Ableitung der Zielstellung für das Stadtumbaugebiet bzw. die städtebauliche Gesamtmaßnahme in dem INSEK dargestellt wird und das Stadtumbaukonzept gleichzeitig darlegt, wie mit den Stadtumbaumaßnahmen gesamtstädtische sektorale Zielsetzungen erreicht werden können bzw. welchen Beitrag sie zur Zielerreichung leisten.

In diesem Zusammenhang sind kommunale (integrierte) Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte (Klimakonzepte bzw. KSAK) zu sehen. Zielstellung des integrierten sektoralen Klimakonzeptes ist die Erarbeitung konkreter Maßnahmen zur Erreichung der (beschlossenen nationalen) Klimaschutzziele, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels auf kommunaler Ebene sowie die Integration des Klimaschutzes als Bestandteil des kommunalen Umweltschutzes.<sup>339</sup> Wie das INSEK ist auch das integrierte Klimakonzept ein informelles Planungsinstrument, das Ziele, Strategien, Wege und Maßnahmen zur Erreichung der definierten Ziele aufzeigt und eine Planungshilfe für die Kommunen darstellt. Da das INSEK die sektoralen Themenfelder der Stadtentwicklung zusammenführen soll, sollte das gesamtstädtische Klimakonzept idealtypisch als sektorales Fachkonzept in das INSEK einfließen. Die kommunalen Klimakonzepte beschränken sich überwiegend auf den Aspekt des Klimaschutzes. Sofern jüngere Konzepte vorliegen, umfassen diese auch in stärkerem Maße Belange der Klimaanpassung (z.B. Berlin, Hamburg, Speyer, Remscheid, Solingen und in einem geringeren Umfang auch in Siegen und Offenbach). Hamburg und Speyer haben die Klimaanpassung in einem eigenständigen zweiten Konzept behandelt.

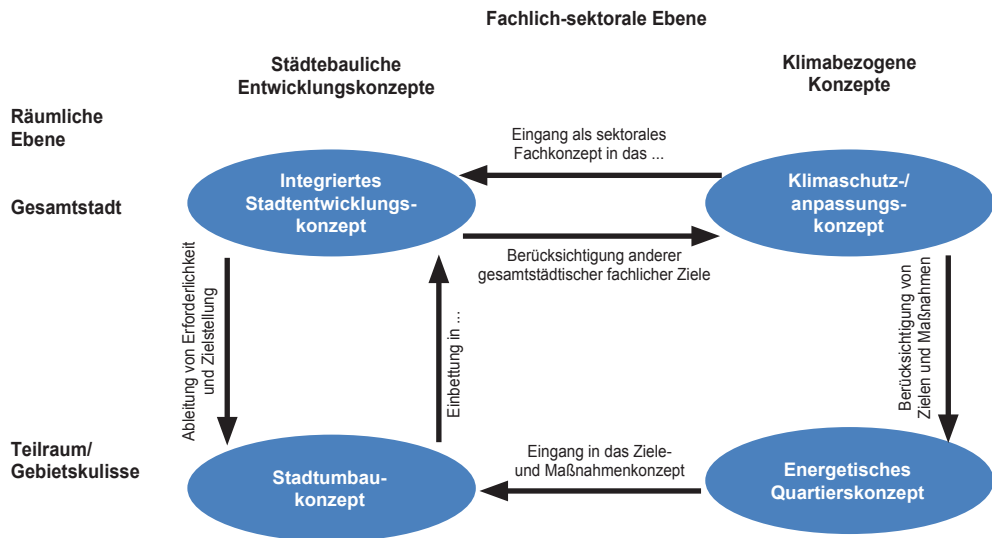
Eine weitere klimabezogene konzeptionelle Grundlage im Stadtumbau können die von der KfW geförderten energetischen Quartierskonzepte (EQK) für energetische Sanierungsmaßnahmen sein. Die Gebietskulissen dieser kleinräumigen Konzepte können sich mit denjenigen des Stadtumbaus überlagern oder sogar mit ihnen deckungsgleich sein. Die Quartierskonzepte entwickeln und setzen vertiefend Ansätze zur Steigerung der Energieeffizienz der Gebäude und der Infrastruktur insbesondere zur Wärmeversorgung um. Sie ergänzen die kommunalen Klimakonzepte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (KI) auf Stadtteil- oder Quartiersebene. Die energetischen Quartierskonzepte dienen damit ausschließlich den Klimaschutzzielen der Bundesregierung und sind entsprechend kleinräumige Klimaschutzkonzepte. Je nach Handlungsfeld bzw. Maßnahme können energetische Quartierskonzepte aber auch Elemente der Klimaanpassung umfassen, so z.B. bei der Entsiegelung und Begrünung des öffentlichen und

<sup>338</sup> So kann es sein, dass Stadtumbaukonzepte integraler Bestandteil gesamtstädtischer integrierter Stadtentwicklungskonzepte sind. In diesem Fall sind die Konzepte detailliert auf die einzelnen Teilräume der Stadt (in der Regel mit besonderem Handlungsbedarf) bezogen auf Zielangaben, Handlungsbedarfe, Strategien und Maßnahmen runtergebrochen.

<sup>339</sup> Das BMUB fördert seit 2008 die Erarbeitung dieser Konzepte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative gemäß der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen, und öffentlichen Einrichtungen (Kommunalrichtlinie).



Abbildung 97: Idealtypisches Bezugssystem unterschiedlicher Konzepte-Ebenen



Quelle: eigene Darstellung, empirica.

privaten Raums im integrierten Quartierskonzept für die energetische Stadtsanierung im Ulmer Wengenviertel.

Im Idealfall stellen sich also die Beziehungen der beschriebenen Konzepte auf kommunaler Ebene wie in Abbildung 97 dar:

Dieses Bezugssystem bildet den Rahmen der konzeptbezogenen Analyse der in obiger tabellarischer Übersicht (Abbildung 96) aufgelisteten Konzepte von 25 Stadtumbaukommunen. Die Analyse ergibt folgendes Bild:

#### Bezüge zwischen städtebaulichen Entwicklungskonzepten und den klimabezogenen Konzepten

Die Herausforderungen, die sich aus dem Klimawandel ergeben, spielen für alle untersuchten Kommunen eine wichtige Rolle. Fast alle haben bereits ein Klimaschutz- und/oder Klimaanpassungskonzept oder ein solches befindet sich in Erarbeitung. Diese Konzepte beziehen sich mehrheitlich auf den Klimaschutz und nur in wenigen Fällen auf den Aspekt der Klimaanpassung. Die meisten Konzepte beziehen sich auf die Gesamtstadt, ein Drittel auf die Region und lediglich zwei Konzepte auf Teilräume innerhalb der Stadt. Die Verbindungen der klimabezogenen Konzepte zu den Stadtumbaugebieten sind sehr gering und nur in Ausnahmefällen ansatzweise gegeben.

Die konzeptionellen Bezüge zwischen den einzelnen Konzepten im Hinblick auf die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung entsprechen in nur sehr wenigen

Fällen dem dargestellten idealtypischen Bezugssystem. Die in der VV Städtebauförderung beschriebenen Anforderung nach einer Einbettung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes in ein gesamtstädtisches Konzept oder einer Ableitung davon (sofern das städtebauliche Entwicklungskonzept gesamtstädtische Belange nicht beinhaltet) ist in Bezug auf die fachlich sektoralen Themen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in der Mehrzahl der untersuchten 25 Kommunen nicht gegeben. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte – sei es auf teilräumlicher oder gesamtstädtischer Ebene – stehen parallel zu den Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten. Sie sind nicht (bewusst) aufeinander abgestimmt oder integriert. Ausschlaggebend für die im Querschnitt der Analyseergebnisse eher geringen strategischen und inhaltlichen Bezüge zwischen den städtebaulichen und klimabezogenen Konzepten sind vier Gründe:

- **Zeitliche Ebene:** Die zeitliche Entstehungsabfolge der Konzepte ist nicht kongruent. Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte sind teilweise zeitlich erst nach den gesamtstädtischen Konzepten erarbeitet und beschlossen worden. Entsprechend konnten Ziele, Strategien und Maßnahmen der Konzepte auch keinen Eingang in das INSEK oder sogar die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte finden.
- **Akteursebene:** Die Stadtumbauakteure (üblicherweise das Stadtplanungsamt) entsprechen häufig nicht den „Klima-

akteuren“ (üblicherweise das Umweltamt). Eine Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Akteuren ist bei der Konzepterarbeitung nach bisherigen Erkenntnissen eher die Ausnahme als die Regel.

- Räumliche Ebene: Die Handlungsräume der Konzepte sind nicht deckungsgleich. Im Ergebnis sind sowohl Klimaschutz als auch, soweit überhaupt vorhanden, Klimaanpassung noch sehr stark gesamtstädtisch – teilweise auch regional – ausgerichtet und selten auf die Gebietskulissen der Städtebauförderung heruntergebrochen.
- Inhaltliche Ebene: Vor allem auf der Ebene der Stadtumbaugebiete und -konzepte liegt die inhaltliche Schwerpunktsetzung häufig noch auf den städtebaulichen Missständen und Erfordernissen.

Die Aussagen gelten in gleicher Weise für die Bezüge zwischen den energetischen Quartierskonzepten und den städtebaulichen Entwicklungskonzepten. Überwiegend sind die energetischen Quartierskonzepte unabhängig von den Stadtumbaukonzepten entstanden. Stadtumbau und die Steigerung der Energieeffizienz im Quartier laufen parallel nebeneinander. Ein wesentlicher Grund sind häufig unterschiedliche Initiatoren und Träger der Konzepte und Maßnahmen. Stadtumbau fällt in den Verantwortungsbereich des Stadtplanungs- oder Stadtentwicklungsamtes. Die energetischen Quartierskonzepte sind dagegen häufig auf Betreiben der Netzbetreiber, Infrastrukturträger oder Energieversorger, wie Stadtwerke und andere, entstanden. Fragen der Energie-/Wärmeerzeugung oder -verteilung, ja selbst der energetischen Gebäudesanierung sind in den energetischen Quartierskonzepten losgelöst vom Stadtumbau. Eine Ausnahme davon bilden vor allem die Städte Plauen und Berlin. In Plauen ist das energetische Quartierskonzept Bestandteil des Maßnahmenplans des Stadtumbaukonzeptes. In der Umsetzung beider Konzepte gibt es allerdings sehr viel geringere Schnittmengen. Im Berliner Stadtumbaugebiet Tiergarten/Nordring-Heidestraße ist dagegen das energetische Quartierskonzept eigentlich ein teilträumliches integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept mit dem Fokus auf den Klimaschutz und auf die Klimafolgenanpassung und damit eine fachlich-sektorale Ergänzung des integrierten Stadtteilentwicklungskonzeptes aus dem Jahr 2011.

Durch die größtenteils vorhandene Parallelität der „klimarelevanten“ Konzeptgrundlagen besteht die Gefahr, dass Ziele, Strategien und Maßnahmen in den einzelnen Konzepten nicht integriert, sondern unabhängig voneinander erarbeitet und formuliert werden. Im ungünstigsten Fall kann dies die Förderung gegenläufiger Entwicklungsrichtungen zur Folge haben, die gerade durch ein gesamtstädtisches Konzept vermieden werden sollen.

Die Parallelität der Konzepte bedeutet im Umkehrschluss aber nicht automatisch die Förderung möglicher Fehlentwicklungen. Inhaltlich finden sich klimarelevante Bezüge sehr häufig (teils implizit) auf der Maßnahmenebene der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, ohne sich explizit auf die definierten und erarbeiteten klimabezogenen Ziele und Strategien des gesamtstädtischen Konzeptes und in der Regel überhaupt nicht auf das kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzept zu beziehen. Das gilt in gleicher Weise für die energetischen Quartierskonzepte, mit Ausnahme der beschriebenen Städte. Vielfach sind die im kommunalen Klimaschutzkonzept und Klimaanpassungskonzept abgeleiteten Handlungsfelder und Maßnahmen nicht räumlich referenziert, sondern beziehen sich ganz allgemein auf das Stadtgebiet (z.B. bei verkehrspolitischen Maßnahmen, Energieeffizienzmaßnahmen, Energieerzeugungsmaßnahmen). Zwischen energetischem Quartierskonzept und Stadtumbaukonzept sind die Handlungsräume weitgehend identisch, auch die Zielsetzungen lassen sich größtenteils vereinbaren, direkte Bezüge aufeinander sind aber in der Mehrzahl nicht erkennbar.

#### Klimabezogene Inhalte der Stadtumbaukonzepte

Jenseits der Konzeptbezüge zeigt sich bei isolierter Betrachtung der Konzepte, vor allem der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte (soweit vorliegend) bzw. der gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzepte mit teilträumlicher Differenzierung, folgendes Bild:

In der Zusammenschau der analysierten Stadtumbaukonzepte haben die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung im Querschnitt bislang noch einen geringen Stellenwert. Das gilt insbesondere für die Klimaanpassung, während auf der strategischen Ebene der Konzepte, d.h. auf der Ebene der

Problemanalyse und der Zieldefinition, der Klimaschutz deutlich weiter ist. Die Situation ist teilweise anders gelagert für Stadtumbauquartiere, für die auch ein energetisches Quartierskonzept (in der Regel KfW-gefördert), erstellt wurde. Zwar kann hier davon ausgegangen werden, dass vor allem dem Klimaschutz (weniger der Klimaanpassung) in den Quartieren ein erhöhter Stellenwert eingeräumt wird, es besteht aber häufig (konzeptionell) kein direkter Zusammenhang mit dem Stadtumbau bzw. den Stadtumbaukonzepten.

Ein Blick auf die in den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten abgeleiteten Handlungsfelder zeigt, dass klimarelevante Aspekte in sehr vielen Konzepten Bestandteile insbesondere in den Handlungsfeldern Frei- und Grünflächen, Wohnen (im Sinne von Gebäudebestand) und Verkehr/Mobilität sind. Zusätzlich zu Zielen und Leitbildern legen einzelne Städte und Gemeinden auch Querschnittsthemen fest, unter denen sie die Belange des Klimaschutzes und/oder der Klimaanpassung berücksichtigen.

Kommunen lassen sich hinsichtlich ihres Klimabezugs in ihren Stadtumbaukonzepten in folgende Typen unterteilen:

- Typ 1 – Konzepte ohne (direkten) Bezug zu Klimaschutz und Klimaanpassung: Es fehlen klimabezogene Ziele und die Ableitung von Handlungsbedarfen und -feldern. Nur auf der Maßnahmenebene finden sich indirekte Bezüge über städtebauliche Maßnahmen, die auch dem Klimaschutz oder der Klimaanpassung dienen können. Es findet aber keine Bewertung und Abwägung statt.
- Typ 2 – Konzepte mit klimabezogener Zieldefinition aber ohne entsprechende Problemanalyse und systematische Ableitung von Handlungsfeldern und Maßnahmen: Klimaschutz oder Klimaanpassung hat in diesen Stadtumbaukonzepten einen gewissen Stellenwert, aber der Umsetzung definierter klimabezogener Zielstellungen fehlt ein klares Handlungs- und Maßnahmenprogramm.
- Typ 3 – Systematisch auf Klimaschutz oder -anpassung bezogene Konzepte: Diese deklinieren Klimaschutz oder -anpassung logisch durch von der Zieldefinition über die Problemanalyse und Ableitung von Handlungsfeldern bis hin zu Maßnahmen.

Viele der untersuchten Kommunen zählen zu Typ 1. Der ausschlaggebende Grund ist hier zumeist die beschriebene zeitliche Ebene bezogen auf die Verankerung von Belangen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in der VV Städtebauförderung und dem BauGB. So stammen die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte beispielsweise der Städte Siegen oder Offenbach noch aus den Jahren 2007 und 2008, in denen es noch keine Vorgaben zur Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau gab.

Im zeitlichen Verlauf ist aber eine Entwicklung zum Typ 2 erkennbar. So stellt beispielsweise Remscheid einen Sonderfall ersten Typs und einen Übergang zu Typ 2 dar: Das Städtebauliche Entwicklungskonzept Stachelhausen, Blumental, Honsberg und Kremenholl nimmt zwar keinen expliziten Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung, nur einzelne vorgeschlagene Maßnahmen sind klimarelevant (z.B. energetische Gebäudesanierung, Blockentkernung und Abriss für mehr Begrünung). In dem darauf aufbauenden späteren Rahmenplan für Honsberg-Süd (2014) werden jedoch als Ziele u.a. die Anpassung des Wohnumfeldes an Klimaänderungen, die Energieeinsparung und regenerative Energiegewinnung sowie die Verbesserung von mikroklimatischer Qualität durch Grünflächen genannt. Honsberg-Süd soll als Energiesiedlung weiterentwickelt werden. Maßnahmen sind z.B. Gebäudeabriss und Anlagen von „klimawirksamen“ Grünflächen, Fassadenbegrünungen „zur Stabilisierung des Mikroklimas“ sowie energetische Sanierungen. Dieses Beispiel zeigt die Weiterentwicklung hin zu einer stärkeren Verknüpfung von Stadtumbau und Klimaschutz und Klimaanpassung im Zeitverlauf.

In Bremerhaven ist „Umwelt- bzw. Klimaschutz“ ein – knapp dargestelltes – Querschnittsthema im Integrierten Handlungskonzept „Goethequartier und angrenzende Bereiche“ im Stadtumbaugebiet Bremerhaven-Lehe (2014). Dies zeigt sich auch in einzelnen Maßnahmen, wie dem Schwerpunkt auf energetische Sanierung und dem Sanierungsleitfaden „Energieeffizient modernisieren – Fassaden erhalten“. Es handelt sich aber nicht um ein Oberziel und eine systematische Ableitung dessen. In Plauen ist die „Freiflächengestaltung unter Beachtung der klimagerechten Stadtentwicklung“ eines von vier Schwerpunkten im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept

und die Bestandsanalyse benennt die Defizite im Quartier bezüglich des Klimaschutzes sowie der Klimaanpassung. Das Maßnahmenkonzept behandelt aber eher beiläufig diese Defizite.

Typ 3 stellt das Idealbild einer Verknüpfung von Stadtumbau sowie Klimaschutz und Klimaanpassung dar. Ein Beispiel dafür ist die Stadt Bottrop, zu der eine Fallstudie im Stadtumbau West erstellt wurde. Bei den untersuchten Kommunen in dieser Studie ist dieser Typ nicht vertreten. Einen Sonderfall bildet das Stadtumbaugebiet Tiergarten/Nordring-Heidestraße in Berlin, für das ein separates integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept ausschließlich unter der Thematik des Klimaschutzes und der Klimaanpassung erarbeitet wurde. Hinsichtlich der Bezüge der Konzepte untereinander haben es naturgemäß Stadtumbaukonzepte einfach, die integraler Bestandteil der gesamtstädtischen Konzepte sind (z.B. Prenzlau, Halberstadt, Nordhausen, Stralsund). Das gilt aber nicht für die Integration von kommunalen Klimaschutz- oder Klimaanpassungskonzepten in die Stadtumbaukonzepte. Auch finden sich die gesamtstädtischen Zielsetzungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung nicht adäquat in den auf das Stadtumbaugebiet bezogenen Ausführungen wieder.

Zusammenfassend betrachtet gibt es auf der konzeptionellen Ebene in der Breite noch immer deutliche Schwächen, wenn es um die Berücksichtigung von Klimaschutz und vor allem von Klimaanpassung im Stadtumbau geht. Das betrifft einerseits die Integration von klimabezogenen Konzepten in die städtebaulichen Entwicklungskonzepte und andererseits auch die Berücksichtigung von Klimaaspekten in den Stadtumbaukonzepten selbst. Häufig fehlt es an einer Zieldefinition und der Erarbeitung eines eigenständigen Handlungsfeldes Klimaschutz und Klimaanpassung. Spätestens auf der Maßnahmeebene gibt es kaum eigenständige Klimaschutz- und zumeist gar keine Klimaanpassungsmaßnahmen. Gleichwohl dienen die in den Stadtumbaukonzepten abgeleiteten Maßnahmen, die aber nicht aus den kommunalen Klimaschutz- oder Klimaanpassungskonzepten abgeleitet sind, auch dem Klimaschutz und der Klimaanpassung. Im Zeitverlauf haben sich aber Änderungen ergeben. Während ältere integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte größtenteils die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung nicht oder nur

beiläufig berücksichtigen, greifen jüngere Konzepte (z.B. Speyer 2013) oder Folgeplanungen (z.B. Rahmenplan für ein Teilquartier) diese auf. In diesem Zusammenhang ist der Klimaschutz auf der konzeptionell-strategischen Ebene des Stadtumbaus mittlerweile auf einem guten Weg. Diese Aussage trifft nur eingeschränkt auf den Aspekt der Klimaanpassung und auf die Verknüpfung von städtebaulichen und klimabezogenen Konzepten zu.

### **Kommunale Praxis: Umsetzung und Herausforderungen**

Trotz der beschriebenen Defizite auf der konzeptionellen Ebene, mangelt es nicht grundsätzlich am Bewusstsein für Klimaschutz und Klimaanpassung. Dieses Bewusstsein ist weitestgehend auf allen Ebenen angekommen, wenngleich gerade die Ergebnisse des Fachgespräches gezeigt haben, dass auf der kommunalen Ebene noch partiell das Interesse gesteigert werden könnte. Das gilt insbesondere für kleinere Kommunen mit geringen Verwaltungskapazitäten. Insgesamt ist der Klimaschutz im Stadtumbau auf einem guten Weg, die Klimaanpassung steht dagegen in vielen Kommunen (nicht nur bezogen auf den Stadtumbau) erst am Anfang.

Im Rahmen des Stadtumbaus kommt auf der Ebene der Kommunen dem Klimaschutz und der Klimaanpassung in der Breite aber häufig eine sekundäre Bedeutung im Vergleich zu städtebaulichen Maßnahmen, in Reaktion auf Funktionsverluste infolge des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels, zu. Diese Priorisierung und Unterscheidung zwischen „städtebaulichen“ und „klimabezogenen“ Maßnahmen hat in bestimmten Fällen ihre Rechtfertigung, wenn es beispielsweise darum geht, ob eine Rückbaufläche aus Klimaschutz- und Klimaanpassungsgründen zu einer Grünfläche entwickelt oder aus städtebaulichen Gründen wiederbebaut wird. Sie ist aber viel häufiger Ausdruck eines „Entweder-Oder-“ und nicht eines „Sowohl-als-auch-Denkens und -Handelns“ im Rahmen einer integrierten Betrachtung von städtebaulichen und klimabezogenen Belangen.

Gleichwohl werden auf der Ebene der Kommunen im Stadtumbau sehr viele Maßnahmen des Klimaschutzes und teils auch, aber sehr viel weniger, der Klimaanpassung umgesetzt. Hierin drückt sich vor allem die Parallelität von städtebaulichen und klimabe-



zogenen Maßnahmen aus. Mit der Priorität auf städtebauliche Maßnahmen werden im Stadtumbau implizit auch Maßnahmen mit umgesetzt, die zum Klimaschutz (und zur Klimaanpassung) beitragen. Die Maßnahmen liegen dabei in folgenden Handlungsfeldern:

Das Handlungsfeld Grün- und Freiflächen umfasst in den untersuchten Stadtumbaustädten eine große Bandbreite von unterschiedlichen Maßnahmen, die bereits umgesetzt wurden oder sich in Umsetzung befinden. Dies reicht von einem großen Park (z.B. in Augsburg) über straßenbegleitende Begrünung (z.B. Speyer und Plauen), Aufwertung bzw. verbesserte Zugänglichkeit von Uferzonen eines Bachs (z.B. Augsburg) bis hin zur Entsiegelung und Schaffung kleiner, begrünter Plätze durch Kommunen (z.B. Speyer und Plauen) und private Eigentümer. Letztere werden beispielsweise in der Stadt Ulm mit einem eigenen städtischen „Grüne-Höfe-Programm“ dabei unterstützt private Freiflächen in attraktive begrünte Aufenthaltsbereiche umzugestalten. Insbesondere bei kleinteiligen Maßnahmen durch private Eigentümer sind allerdings der Umsetzung Grenzen gesetzt, da private Eigentümer häufig keine eigenen Mittel einsetzen wollen. Dies hat z.B. in Dortmund dazu geführt, dass das Projekt „Miniparks“ in den Innenhöfen des Stadtumbauegebietes „Rheinische Straße“ nicht umgesetzt werden konnte. Die Entsiegelung und Begrünung wäre zu 50 % mit Stadtbaumitteln gefördert worden, die restlichen 50 % hätten von den privaten Eigentümern aufgebracht werden müssen. Diese Mittel haben die privaten Eigentümer jedoch eher in die Modernisierung ihrer Wohnungen investiert, um deren Vermietbarkeit sicherzustellen.

Das Handlungsfeld Gebäude umfasst häufig fast ausschließlich die energetische Sanierung an Bestandsgebäuden, kann aber auch Aspekte wie die Änderung des Nutzerverhaltens umfassen. In diesem Handlungsfeld kann kaum noch zwischen Stadtumbau und anderen Programmen unterschieden werden. Die mit Stadtbaumitteln geförderte Sanierung einer Gebäudehülle aus städtebaulichen Gründen, wie im Fallbeispiel Plauen, ist immer auch eine energetische Sanierung nach EnEV-Standards. Gebäudesanierung und energetische Sanierung lassen sich in derartigen Fällen nicht trennen. Mit städtebaulichen Zielen werden parallel Klimaschutzziele verfolgt. Die ener-

getische Gebäudesanierung wird in Plauen wie auch in anderen Städten aber prioritär über den KfW-Sanierungsmanager und nicht über den Stadtumbau gefördert. Dabei zeigt sich, dass bei der Gebäudeebene die größten Herausforderungen in der Umsetzung bestehen. In erster Linie liegt dies an der kleinteiligen Struktur mit einer Vielzahl von privaten und teilweise öffentlichen Eigentümern. Gerade die Ansprache und die Motivierung der privaten Eigentümer sind schwierig und haben z.B. in Augsburg dazu geführt, dass die begonnene Einzelberatung für Eigentümer im Hinblick auf eine energetische Modernisierung erstmal nicht gezielt weiterverfolgt wird. Auch im Ulmer Wengenviertel ergeben sich Hemmnisse bei der Mobilisierung privater Eigentümer energetisch zu modernisieren. Dabei spielen weniger technische Aspekte eine Rolle, als vielmehr eine von den Eigentümern häufig nicht erkannte Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen. In Speyer wird die energetische Modernisierung des Gebäudebestands in der Altstadt in der Umsetzung eine wichtige Rolle einnehmen. Hierfür soll, wie in Plauen, der durch KfW-Mittel finanzierte Sanierungsmanager eingesetzt werden. Dieser tritt im ersten Schritt nicht an die privaten Eigentümer heran, sondern versucht, öffentliche Eigentümer von Gebäuden im Quartier dazu zu bewegen, energetisch zu modernisieren. Es wird erwartet, dass sich öffentliche Eigentümer in höherem Maße verpflichtet fühlen und deren Modernisierungsaktivitäten dann positiv ausstrahlen, sodass im Nachgang private Gebäudeeigentümer verstärkt energetisch modernisieren. Dortmund zeigt, dass eher groß angelegte Werbekampagnen, die sich an private Haushalte richten und die Energieeinsparung mobilisieren sollen, ineffektiv sind. Ein Erfolgsfaktor ist dort der Ansatz über ungewöhnliche Maßnahmen (z.B. Energiespar-Partys) und Multiplikatoren auch im Kontext anderer Projekte (Nutzen der „Stadtteilütter“ um das Verhalten zu ändern).

Im Handlungsfeld Mobilität konzentriert sich die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus auf die Optimierung und teils Neuanlage von Fuß- und Radwegen (z.B. in Stralsund), auf Verbesserungen der Situation des ruhenden Verkehrs zur Reduzierung des Parksuchverkehrs (z.B. Parkplatzneuordnung in Plauen oder Quartiersgarage in Ulm), auf die Ein-



richtung von verkehrsberuhigten Zonen (z.B. in Augsburg und in Speyer), auf den Bau von Radabstellplätzen (z.B. in Ulm) und die modellhafte Einrichtung von Fahrradverleihstationen zur Förderung einer umweltfreundlichen Mobilität (z.B. in Speyer). Weitere Maßnahmen im Bereich der Mobilität in Stadtumbaugebieten werden nicht mit Stadtbaumitteln gefördert, sondern durch andere Ressorts finanziert, insbesondere wenn es um Verbesserungen im ÖPNV geht, wie etwa eine neue Streckenführung einer Buslinie (z.B. in Augsburg).

Klimaschutz und Klimaanpassung sind auch in der Umsetzung Querschnittsaufgaben. Jedoch verfolgen klassische Maßnahmen des Stadtumbaus – mit den seltenen Ausnahmen einzelner Vorreiterkommunen (z.B. Speyer, Bottrop) – in vielen der untersuchten Städten in aller Regel bislang noch keine explizit klimabezogenen Ziele. Vielmehr sind Klimaschutz und Klimaanpassung Beiprodukt des üblichen Instrumentariums von Stadtumbauaktivitäten. Beispielsweise stellen der Abriss von leerstehenden verfallenden Immobilien und die Anlage von Grünflächen in Remscheid und Plauen oder die Umnutzung ehemaliger militärischer Areale zu Stadtteilparks in Augsburg nicht nur eine Beseitigung städtebaulicher Funktionsverluste in den Stadtumbaugebieten dar. Es handelt sich auch um Maßnahmen, die der Anpassung an die Folgen des Klimawandels und des Klimaschutzes dienen. Die neuen Grünflächen reduzieren möglicherweise vorhandene Wärmeinseln bzw. tragen zu einer nachhaltig verbesserten Durchlüftung des Stadtraums bei, lassen auch Starkregen besser versickern als in der bisherigen versiegelten Situation und können Schadstoffe in der Luft binden. Folglich können auch dann Synergieeffekte erzielt werden, wenn Klimaschutz und Klimaanpassung keine prioritären Ziele sind.

Es kristallisieren sich folgende Erkenntnisse zu fördernden und hemmenden Faktoren bei der Umsetzung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung im Stadtumbau heraus:

- Der politische Stellenwert des Themas in den Kommunen ist auch in der Umsetzung von Bedeutung. Gerade bei der Konkretisierung einzelner Maßnahmen aus dem Stadtumbaukonzept, deren Umsetzungen dann häufig in kommunalpolitischen Gremien entschieden werden, ist eine politische Fokussierung auf Klimaschutz und -anpassung wichtig. Dies zeigt sich z.B. bei der Stadt Speyer, in der mittlerweile bei jeder baulichen Maßnahme (auch außerhalb des Stadtumbaus) die politische Frage nach der Klimarelevanz gestellt wird.
- Neben der politischen Fokussierung ist im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen aus dem Stadtumbaukonzept eine enge Zusammenarbeit aller relevanten Akteure aus der kommunalen Verwaltung (üblicherweise wenigstens Stadtplanung, Umwelt, häufig noch Verkehrsplanung) und von extern (z.B. Energieversorger) erforderlich. So gibt es z.B. in Ulm zweimal im Jahr ein Treffen im Hinblick auf die Umsetzung von Maßnahmen im Wengenviertel. Darüber hinaus ist eine kontinuierliche Kommunikation über kurze Wege hilfreich in der Umsetzung.
- Ein wesentliches Hemmnis in der Umsetzung ist die Finanzierung von Maßnahmen, da diese in den Stadtumbaukonzepten nur grob und erst im Rahmen der Umsetzung konkret geprüft wird. Teilweise erweisen sich Maßnahmen im Rahmen der detaillierten Prüfung durch die Länder dann nicht mehr als förderfähig, sodass diese Maßnahmen im günstigen Fall erstmal zeitlich verschoben werden müssen und im ungünstigen Fall gar nicht realisiert werden. In diesem Zusammenhang stellt sich dann die Frage nach Alternativfinanzierungen. So wurde z.B. in Speyer das ursprünglich angedachte Beleuchtungskonzept aus dem Set an förderfähigen Maßnahmen wieder herausgenommen.
- Im Kontext der Finanzierung gibt es in der Umsetzung ein weiteres Hindernis, da Stadtumbauaumaßnahmen zumeist durch die Kommunen kofinanziert werden müssen. Indem Stadtumbau oder Klimaschutz und Klimaanpassung keine kommunale Pflichtaufgabe ist, gestaltet sich die Kofinanzierung gerade für Kommunen in Haushaltssicherung sehr schwierig. Aber auch für Maßnahmen, bei denen private Akteure zur Realisierung motiviert werden sollen, kann die notwendige finanzielle Beteiligung – wie im Fall der im Dortmunder Stadtumbaugebiet Rheinische Straße angedachten Miniparks - nicht immer aufgebracht werden. Die Kommunen in den Fallstudienstädten prüfen deshalb alternative Finanzierungsmöglichkeiten.
- Während einige Maßnahmen, wie etwa der Bau eines großen Parks (Augsburg),

durch eine Kommune alleine realisiert werden können, ergeben sich gerade bei solchen Maßnahmen Hemmnisse, deren Umsetzung von einer Vielzahl von Akteuren, insbesondere privater Akteure, abhängt. In solchen Fällen werden kleinteilige Strategien realisiert, die sowohl eine intensive individuelle Ansprache (etwa durch einen mit KfW-Mitteln finanzierten energetischen Sanierungsmanager wie in Speyer) als auch finanziell weniger aufwendige aber innovative Ansätze (z.B. die Energiespar-Partys in Dortmund) umfassen.

- Im Rahmen der Umsetzung klimawandelbezogener Maßnahmen im Stadtumbau versprechen multifunktionale Ansätze, die verschiedene Themen und Ziele miteinander verknüpfen, gute Erfolge. Dies können Maßnahmen sein, die gleichzeitig dem Stadtumbau bzw. städtebaulichen Zielen dienen als auch dem Klimaschutz oder der Klimaanpassung (bspw. Schaffung von Grünflächen zur Aufwertung des Wohnumfeldes, Retentionsflächen bei Starkregen zur Klimaanpassung und Schadstoffbindung von Grünflächen zum Klimaschutz). Dadurch sind auch gegebenenfalls Kosteneinsparungen möglich (in diesem Beispiel Einsparung des Baus eines Regenrückhaltebeckens). Gerade auch in der Ansprache privater Haushalte ist das abstrakte Ziel von Klimaschutz und -anpassung aber bislang wenig erfolgversprechend.

### 6.3 Zwischenfazit

Die Anstrengungen für den Klimaschutz zur Verlangsamung des Klimawandels und für die Anpassung an unvermeidbare Folgen des Klimawandels stehen gleichwertig nebeneinander und sind gleichwertig zu verfolgen. Neben einigen Synergiepotenzialen können zwischen beiden Strategien auch eine Reihe von Zielkonflikten entstehen, die es (auch im Rahmen des Stadtumbaus) zu berücksichtigen bzw. zu lösen gilt. So zum Beispiel ist das derzeit verfolgte Leitbild der „Kompakten Stadt“ aus Sicht des Klimaschutzes positiv zu bewerten, da eine hohe städtebauliche Dichte meist eine Bündelung und somit Einsparung von Energie und Flächen bewirkt. Allerdings kann eine starke Versiegelung bzw. ein Mangel an Grün- und Freiflächen angesichts der durch den Klimawandel erwarteten verstärkten Hitzeinseleffekte oder Starkregen insbesondere in Städ-

ten auch negative Folgen mit sich bringen. Um diesen Konflikt zwischen Klimaschutz und -anpassung zu lösen, gilt es (auch im Stadtumbau) eine angemessene Dichte anzustreben und für eine ausreichende Durchgrünung und Freihaltung von Flächen zu sorgen. Dies sind aber generelle Konflikte der Stadtentwicklung und keine spezifischen Konflikte des Stadtumbaus.

Die quer durch alle Gesellschaftsbereiche wirkenden Folgen des Klimawandels erfordern ein gemeinschaftliches Handeln. Es sind daher integrierte Strategien eines klimagerechten Stadtumbaus notwendig, die in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Akteuren und Entscheidungsträgern auf den Weg gebracht werden müssen. Die Analyse von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten und kommunalen Klimaschutz- oder Klimaanpassungskonzepten belegt den teilweise noch vorhandenen Mangel an Abstimmung zwischen den Akteuren in der integrierten Betrachtung von Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Stadtumbau. Bislang gehen noch viel zu wenig die Erkenntnisse und Empfehlungen von Klimaschutz- und/oder Klimaanpassungskonzepten in die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Stadtumbaukulissen ein. Dies geschieht umso eher, je mehr die Stadtumbauakteure in den Erstellungs- und Umsetzungsprozess der Klimakonzepte eingebunden sind. Integrierte Konzepte erfordern sowohl in der Erstellung als auch in der Umsetzung eine Umwindung des Ressortdenkens. Das kann man nicht gesetzlich vorgeben, sondern es kann nur dazu aufgefordert, motiviert und vorgelebt werden.

Der am Stadtumbau zu beteiligende Personenkreis wird dadurch in Zukunft noch breiter werden. Um Synergien bestmöglich zu nutzen und eine breite Verankerung des Themas im Stadtumbau zu gewährleisten, sind künftig weitere verwaltungsinterne und externe Fachleute mit in den Umbauprozess einzubinden (z.B. Klimaschutzmanager, Umweltamt, Gesundheitsamt, Bevölkerungsschutz, Energieversorger, Stadtklimaexperten, Freiraumplaner). Dies ist gerade auch dann bedeutsam, wenn die Zuständigkeit auf unterschiedlichen Ebenen der Kommunalverwaltung angesiedelt ist (Gemeinde- und/oder Kreisebene). Ziel der Beteiligung muss es einerseits sein, Möglichkeiten zur Kooperation, zur Nutzung von Synergien und zur gemeinsamen Konfliktbewältigung zu schaffen. Andererseits gilt es, die Weiterentwicklung und die Umset-

zung gemeinsam getragener Aktivitäten eines klimawandelgerechten Stadtumbaus zu ermöglichen.

Klimaschutz- und Klimaanpassung sind Querschnittsaufgaben im Stadtumbau. Die Analysen haben gezeigt, dass in der bisherigen Praxis des Stadtumbaus klassische Maßnahmen zur Beseitigung städtebaulicher Missstände häufig auch klimarelevant sind. Im Kontext der Zielerreichung ist dies zu begrüßen, im Kontext der Effektivität von Maßnahmen können die angesprochenen großen Synergien jedoch ungenutzt bleiben oder sind eher zufällig oder entfalten nicht das ausschöpfbare Potenzial für Klimaschutz und Klimaanpassung. Die Maßnahmen sollten bedachter Klimaaspekte berücksichtigen. Es bietet sich deshalb an, alle in den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten definierten Maßnahmen hinsichtlich ihres Beitrages zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu bewerten. Häufig reicht hier wahrscheinlich schon eine Zusammenarbeit mit den Umweltämtern und anderen klimabezogenen Akteuren. Auf Bundesebene könnte beispielhaft eine Arbeitshilfe erstellt und Beispiele aus der Praxis zur Nachahmung aufbereitet werden. Ansätze dafür bietet bereits das ExWoSt-Projekt „Stadtklimalotse“ vom BMUB und BBSR. Die Länder könnten in ihren entsprechenden Programmrichtlinien und Programmausschreibungen entsprechende Verpflichtungen als Fördervoraussetzung aufnehmen.

Im Rahmen der bisherigen Programmstrategie wird kein wesentlicher Handlungsbedarf gesehen. Im Besonderen Städtebaurecht gilt die Nichterfüllung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung als städtebaulicher Funktionsverlust und damit sind Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in Gebieten mit entsprechenden Funktionsverlusten auch Stadtumbaumaßnahmen. Klimaschutz und Klimaanpassung sind bereits Querschnittsaufgaben des Stadtumbaus. Auch die Maßnahmenebene ist damit hinreichend definiert insbesondere im Kontext der Subsidiarität, einem wesentlichen Grundsatz der Städtebauförderung. Demnach ist die Städtebauförderung nachrangig, mögliche andere Fördermittel sind vorrangig einzusetzen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist ausgeschlossen, dass die energetische Sanierung von Wohngebäuden oder andere Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen mit Stadtumbaumit-

teln gefördert werden, wenn gleichzeitig andere Fördermittel, beispielsweise aus den KfW-Programmen oder der Wohnraumförderung der Länder, in Anspruch genommen werden können. Stadtumbaumittel können in diesen Fällen nur zum Einsatz kommen, wenn die unrentierlichen Kosten auch nach Inanspruchnahme der Fördermittel nicht gedeckt sind. Insofern das Subsidiaritätsprinzip nicht konsequent umgesetzt werden sollte, handelt es sich um ein Vollzugsdefizit. Es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf zur Änderung der Programmstrategie. Eine Schwierigkeit in der Umsetzung zeigt sich jedoch bei der Ermittlung von unrentierlichen Kosten im Bereich der Infrastruktur. Hier sind gegebenenfalls auch entsprechende Lösungsansätze von und für die kommunale Praxis zu entwickeln.

Der Stadtumbau eröffnet ein breites Spektrum von Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen und hat sich bislang als ein flexibles Instrument erwiesen, um auf unterschiedliche städtebauliche Bedarfe und Herausforderungen zu reagieren. In der Vergangenheit haben Bund und Länder immer wieder Prioritäten in der programmatischen Ausrichtung des Stadtumbaus formuliert. In Zukunft werden Prioritätensetzungen bezüglich Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau noch an Bedeutung gewinnen, gerade wenn einige Länder dies zur Fördervoraussetzung machen. Kommunen, die dem Klimaschutz und der Klimaanpassung eine höhere Priorität einräumen, haben somit zukünftig größere Chancen zur Aufnahme in das Stadtumbauprogramm. Diese Länderpolitik sieht Klimaschutz und Klimaanpassung als zusätzliche und weniger als ergänzende Aufgabe im Stadtumbau. Damit kann (bei unveränderten Mittelvolumen) diese veränderte Prioritätensetzung zu Lasten anderer klassischer städtebaulicher Aufgaben gehen. Wir plädieren dafür, Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau auch weiterhin als Querschnittsaufgabe und damit städtebauliche Ziele und Maßnahmen integriert im Zusammenhang mit ihren Beiträgen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung zu betrachten. Es geht primär darum – wie beschrieben – die sich im Rahmen von multifunktionalen Ansätzen ergebenden Synergien zu Gunsten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu nutzen. Es geht nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein Sowohl-Als-Auch.



## 7 Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung

### 7.1 Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Zahlen

Mit der großen Zahl zugewanderter Flüchtlinge und Asylsuchender in den Jahren 2014 und 2015 stellte sich auch für die laufende Evaluierung die Frage, ob und auf welche Weise sich dieses Zuwanderungsgeschehen auf den laufenden und künftigen Stadtumbau auswirkt. Besonders stadtumbaurelevant ist, ob durch verstärkte Zuwanderung auch in strukturschwache Räume mit höherem Leerstand eine zusätzliche Wohnraumnachfrage entsteht und vorhandener Leerstand abgebaut oder zumindest der Zuwachs an leerstehenden Wohnungen gemildert werden kann.

#### Zuwanderung nach Deutschland

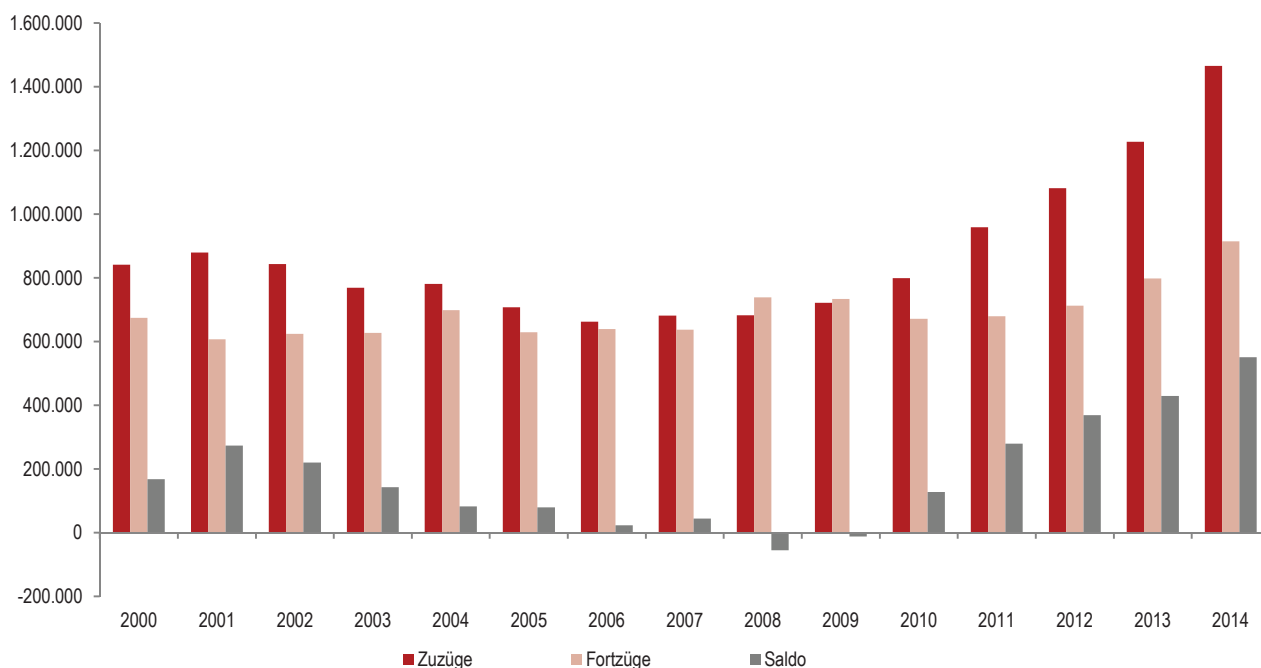
Im Zeitraum von 2000 bis 2010 kann die Zuwanderung noch als vergleichsweise „normal“ bezeichnet werden. Zu Beginn dieses Betrachtungszeitraums sind zwischen 2000 und 2002 zwar jeweils mehr als 800.000 Personen nach Deutschland gekommen, danach schwächte sich die Zahl der Zuzüge aber deutlich ab. Wurde im Jahr 2001 mit 880.000 Zuwanderern in dieser Dekade ein Spitzenwert erreicht, so lag der Tiefpunkt

im Jahr 2006 bei 660.000 Zuwanderern. Im Vergleich dazu wiesen die Fortzüge bis zum Jahr 2010 eine deutlich geringere Schwankungsbreite auf und bewegten sich – mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 – auf einem Niveau zwischen 610.000 bis 700.000 Personen.

Lag der Wanderungsgewinn im Jahr 2001 noch bei 270.000 Personen, so schwächte er sich auf 23.000 Personen im Jahr 2006 ab. In den Jahren 2008 und 2009 war sogar ein Wanderungsverlust von 56.000 bzw. 13.000 Personen zu verzeichnen. Bereits im Jahr 2010 stieg die Zahl der Zuzüge wieder an. Im Jahr 2011 auf ein Niveau von 960.000 Personen, sodass wieder ein Wanderungsgewinn von 280.000 Personen erzielt wurde – wie zuletzt im Jahr 2001.

Die Zuwanderer stammen überwiegend aus Europa und Asien. Zwischen 2009 – dem letzten Jahr mit einem Wanderungsverlust – und 2014 haben sich die Zuzüge aus diesen Regionen nahezu verdoppelt, aus Afrika – ausgehend von einem deutlich geringeren Niveau – beinahe verdreifacht. Dagegen haben sich die Fortzüge in diese Regionen gegenüber den Vorjahren nur geringfügig erhöht.

Abbildung 98: Wanderungsbilanzen mit dem Ausland



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der Wanderungsstatistik.



340

Für die derzeit gültige Raumordnungsprognose 2035 wird im Durchschnitt eine jährliche Nettozuwanderung von 200.000 Personen angenommen. Da der Saldo im Jahr 2013 doppelt so hoch lag, wurde unterstellt, dass sich die Nettozuwanderung bis zum Jahr 2018 von einem höheren Anfangsniveau aus auf das durchschnittliche Niveau anpasst. Für den gesamten Prognosezeitraum bis zum Jahr 2035 erhöht sich der jährliche Nettogewinn dadurch auf 212.000 Personen. Für die Prognose wird damit eine deutlich höhere Nettozuwanderung unterstellt als in den Jahren 2000 bis 2010 durchschnittlich zu beobachten war. Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus, S. 4.

341

Anmerkung: Im Folgenden werden für Flüchtlinge und Asylsuchende auch die Begriffe Schutzsuchende und Asylbegehrende verwendet.

342

Als Ausländerinnen und Ausländer werden alle Personen verstanden, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 GG, d.h. keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit.

343

Vgl. BAMF (2015): Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens.

344

Anmerkung: Der Königsteiner Schlüssel wurde ursprünglich dafür konzipiert, die Kosten überregional bedeutender Forschungseinrichtungen nach einheitlichen Kriterien auf die Bundesländer zu verteilen. Solange die Länder nach § 45 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) keine anderen Schlüssel für die Aufnahme von Asylbegehrenden vereinbaren, richtet sich die Aufnahmequote nach dem Königsteiner Schlüssel. Der Königsteiner Schlüssel ist von der GWK am 1. Dezember 2014 bekannt gemacht worden (Vgl. Bundesanzeiger Amtlicher Teil - BAnz AT 10.12.2014 B3).

345

Das EASY-System ist bereits 1993 in Betrieb genommen worden und kann aus dem laufenden Geschäftsgang des BAMF heraus monatlich aktuelle Zahlen der Zugangsstatistik zur Verfügung stellen. Die Daten des EASY-Systems können frühzeitig einen Überblick verschaffen, in welchem Umfang Asylbegehrende nach Deutschland eingereist sind. Damit wird deutlich, dass die Anzahl der Asylbegehrenden von 2014 auf 2015 stark zugenommen hat.

Insgesamt haben sich die Zuzüge zwischen 2009 und 2014 von rund 720.000 Personen auf 1.464.000 Personen mehr als verdoppelt. Zwar sind in Summe zuletzt auch die Fortzüge wieder gestiegen, aber deutlich weniger stark als die Zuzüge (Stand 2014).

Mit rund 1,1 Mio. Zuzügen stellten Personen aus den europäischen Nachbarstaaten den weitaus größten Block an Zuwanderern (2009: 515.925 Personen).

Diese erhöhte Zuwanderung der letzten Jahre, die im Wesentlichen durch die wirtschaftliche Situation in den süd- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern ausgelöst wurde, ist in die Raumordnungsprognose 2035 des BBSR eingeflossen.<sup>340</sup>

### Registrierung und Verteilung von Flüchtlingen und Asylsuchenden

Beginnend 2014 und mit einem dramatischen Zuwachs 2015 haben sich die bisherigen Wanderungsmuster durch Flüchtlinge und Asylsuchende verändert, und hat die Zuwanderung nach Deutschland eine neue Dimension erreicht. Grundsätzlich ist die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden<sup>341</sup> nach Deutschland als Sonderfall einer „regulären“ Migration von Ausländerinnen und Ausländern<sup>342</sup> in die Bundesrepublik aufzufassen. Die Besonderheit ist einerseits in der großen Zahl derjenigen zu sehen, die nach Deutschland streben. Andererseits besteht sie darin, dass viele die Grenze Deutschlands als Flüchtling übertreten („eingereist sind“) und definitionsgemäß bei der Einreise keinen gültigen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) besitzen können. Flüchtlinge müssen bei der Einreise zu erkennen geben, dass sie Schutz suchen und Asyl beantragen wollen. Bei ihnen muss im Rahmen eines regulären Asylverfahrens nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) bzw. dem heutigen Asylgesetz (AsylG) geprüft

werden, welcher Status den Ankommenen zuerkannt werden kann und welcher rechtmäßige Grund sich nach dem AufenthG daraus ableiten lässt, damit sie sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten können.

Welche Konsequenzen sich durch die Einreise von Flüchtlingen und Asylsuchenden für die deutschen Wohnungsmärkte sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Sicht ergeben, lässt sich am besten dadurch zeigen, dass wesentliche Grundsätze des deutschen Asylverfahrens parallel zu den Zahlen der Flüchtlingsbewegung erläutert werden.

Derjenige, der als Schutzsuchender nach Deutschland ohne Aufenthaltstitel eingereist ist, muss sich unmittelbar bei den Grenzbehörden, bei den örtlichen Ausländerbehörden, bei Sicherheitsbehörden wie der Polizei oder den von den Bundesländern eingerichteten Aufnahmeeinrichtungen (AE) melden und das Anliegen äußern, einen Asylantrag zu stellen.<sup>343</sup> Ein Asylantrag kann nur beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. bei einer der vom Bundesamt betriebenen Außenstellen in einer der Aufnahmeeinrichtungen (auch Erstaufnahmeeinrichtungen genannt) gestellt werden. In der Zeit nach der Antragstellung werden die Asylbewerber in der Regel in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht.

Um die Lasten der Unterbringung angemessen zu verteilen, hat jedes Bundesland eine Quote von Asylbewerbern nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel unterzubringen. Der Königsteiner Schlüssel berücksichtigt das Steueraufkommen des Bundeslandes zu zwei Dritteln und die Bevölkerungszahl zu einem Drittel. Er wird jährlich von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) neu berechnet.<sup>344</sup> Um die Verteilung zu organisieren, wird die Erstverteilung mit Hilfe einer IT-Anwendung – dem EASY-System<sup>345</sup> – vorgenom-

Abbildung 99: Wanderungsstatistik 2014

Ziel und Quellregionen nach Kontinenten	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Europa	1.081.155	713.242	367.913
Afrika	75.313	27.435	47.878
Asien	224.889	90.135	134.754
Amerika	67.799	60.698	7.101
Australien und Ozeanien	7.493	7.828	-335
staatenlos, unbekannt, ungeklärt, ohne Angabe	8.075	14.903	-6.828
<b>Summen</b>	<b>1.464.724</b>	<b>914.241</b>	<b>550.483</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik, eigene Berechnungen.

men. Dies geschieht im Rahmen der Prüfung auf Zuständigkeit einer Aufnahmeeinrichtung für einen Asylbewerber. Äußern Schutzsuchende ihr Anliegen auf Asyl nach der Einreise nicht unmittelbar bei einer Aufnahmeeinrichtung, so werden sie an eine nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung des Bundeslandes der Einreise verwiesen, die dann für das Asylbegehren zuständig ist. Dies geschieht allerdings nur, sofern dort ein freier Unterbringungsplatz im Rahmen der vorgesehenen Aufnahmequote vorhanden ist und die Außenstelle des Bundesamtes die Voraussetzungen besitzt, Asylanträge aus dem Herkunftsland des Schutzsuchenden zu bearbeiten.

Liegen diese beiden Voraussetzungen nicht vor, so wird der Schutzsuchende im Rahmen der Erstverteilung auf die nächstgelegene zuständige Aufnahmeeinrichtung weiter verwiesen, bei der diese beiden Voraussetzungen vorliegen. Durch die Anwendung des EASY-Systems kann es dazu kommen, dass sich in einzelnen Bundesländern bzw. bei einzelnen Aufnahmeeinrichtungen Asylbegehrende mit höherem Gewicht befinden als andernorts und dadurch räumliche Konzentrationsmuster entstehen. Diese Zusammenhänge sind noch nicht näher untersucht worden. Aufgrund der hohen Zahl von Schutzsuchenden und der Engpässe in einigen Bundesländern haben sich verschiedene Bundesländer bereit erklärt, mehr Schutzsuchende aufzunehmen als dies ihrem Anteil am Königsteiner Schlüssel entsprechen würde.

Während 2014 nur 238.676 Zugänge im EASY-System registriert wurden, hat sich die Zahl 2015 auf 1.091.894 Schutzsuchende erhöht und damit mehr als vervierfacht. Im Januar 2016 sind 91.671 Schutzsuchende registriert worden. Das sind wiederum deutlich weniger als noch im Dezember 2015 (127.320 Zugänge) und im November 2015 (206.101 Zugänge). Allerdings liegt diese Zahl noch doppelt so hoch wie der Vorjahreswert. Im Februar 2016 ist die Anzahl der im EASY-System registrierten Zugänge deutlich auf rund 61.000 Personen zurückgegangen. Der Rückgang seit Ende 2015 kann mit der ungünstigen Witterung in den Wintermonaten zusammenhängen, aber auch ein Beleg dafür sein, dass zwischenzeitlich ergriffene politische Maßnahmen wirken und die Zuwanderung Schutzsuchender verringern.

Mit der Registrierung in einer Aufnahmeeinrichtung wird es dem Schutzsuchenden

**Abbildung 100: Aufnahmequoten der Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015**

Bundesland	Aufnahmequote
Nordrhein-Westfalen	21,21 %
Bayern	15,52 %
Baden-Württemberg	12,86 %
Niedersachsen	9,32 %
Hessen	7,36 %
Sachsen	5,08 %
Berlin	5,05 %
Rheinland-Pfalz	4,84 %
Schleswig-Holstein	3,40 %
Brandenburg	3,06 %
Sachsen-Anhalt	2,83 %
Thüringen	2,72 %
Hamburg	2,53 %
Mecklenburg-Vorpommern	2,03 %
Saarland	1,22 %
Bremen	0,96 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, BAMF Dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 liegen die Angaben zum Steueraufkommen und der Bevölkerung des Jahres 2013 zugrunde.

**Abbildung 101: Entwicklung der Zugänge im EASY-System und der Asylanträge**

Jahr	Zugänge EASY-System	Asylanträge (Erst- und Folgeanträge)
2014	238.676	202.834
2015	1.091.894	476.649
01/2016	91.671	52.103
02/2016	61.428	67.797

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF eigene Zusammenstellung.<sup>346</sup>

gestattet, sich in der Bundesrepublik aufzuhalten (sogenannte Aufenthaltsgestattung). Auch in der Aufnahmeeinrichtung ist der Schutzsuchende melderechtlich zu erfassen. Angesichts der hohen Zahl von Meldevorgängen wird – beispielsweise in Nordrhein-Westfalen – von einer persönlichen Vorstellung abgesehen und nur ein Datenabgleich mit den Übersichtslisten der in einer Aufnahmeeinrichtung lebenden Schutzsuchenden durchgeführt. Durch den Meldevorgang wird die Bevölkerungsstatistik der jeweiligen Kommunen zumindest für die Dauer der Aufenthaltsgestattung bereits geändert.

#### Das Asylantragsverfahren und zuerkannter Aufenthaltsstatus

Da sich erst aus dem vollständig durchlaufenen Antragsverfahren auf Asyl ergibt, ob ein Asylbewerber einen (dauerhaften) Auf-

<sup>346</sup>

Die Angabe zu den Zugängen des EASY-Systems 2014 ist der Kurzmitteilung des Bremer Institutes für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) vom 15. Januar 2016 entnommen. Vgl. zu aktuellen Werten: BAMF (2016): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Februar 2016, S. 2ff. Für die Zugänge im EASY-System Februar 2016: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/03/asylantraege-februar-2016.html> (Abruf am 20.03.2016).

enthaltsstatus erhält und welche Aufenthaltsrechte daraus abgeleitet werden können, ist ausgehend von den EASY-Zugängen wichtiger, in welchem Umfang Asylanträge gestellt werden. Im Vergleich zu den EASY-Zahlen bleibt die Zahl der beim Bundesamt tatsächlich gestellten Asylanträge deutlich zurück.

2014 wurden 202.834 Erst- und Folgeanträge auf Asyl gestellt, 2015 mit 476.649 Anträgen zwar mehr als doppelt so viele wie im Vorjahr, aber deutlich weniger als im EASY-System registriert wurden. Diese Diskrepanz wird damit begründet, dass zum Zeitpunkt der Erfassung im EASY-System noch keine erkennungsdienstliche Behandlung stattgefunden hat und daher die Identität nicht in jedem Fall eindeutig festgestellt werden konnte. Doppel- und Fehlerfassungen sind daher nicht auszuschließen. Zudem werden Asylanträge erst deutlich zeitversetzt gegenüber der EASY-Registrierung gestellt. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass sich eine größere Zahl von Schutzsuchenden in Deutschland registrieren lässt, aber danach in andere europäische Staaten weiter reist. Im Januar 2016 wurden laut EASY rund 92.000 Schutzsuchende registriert, während nur rund 52.000 Anträge gestellt wurden. Im Februar 2016 wurden mehr Asylanträge gestellt

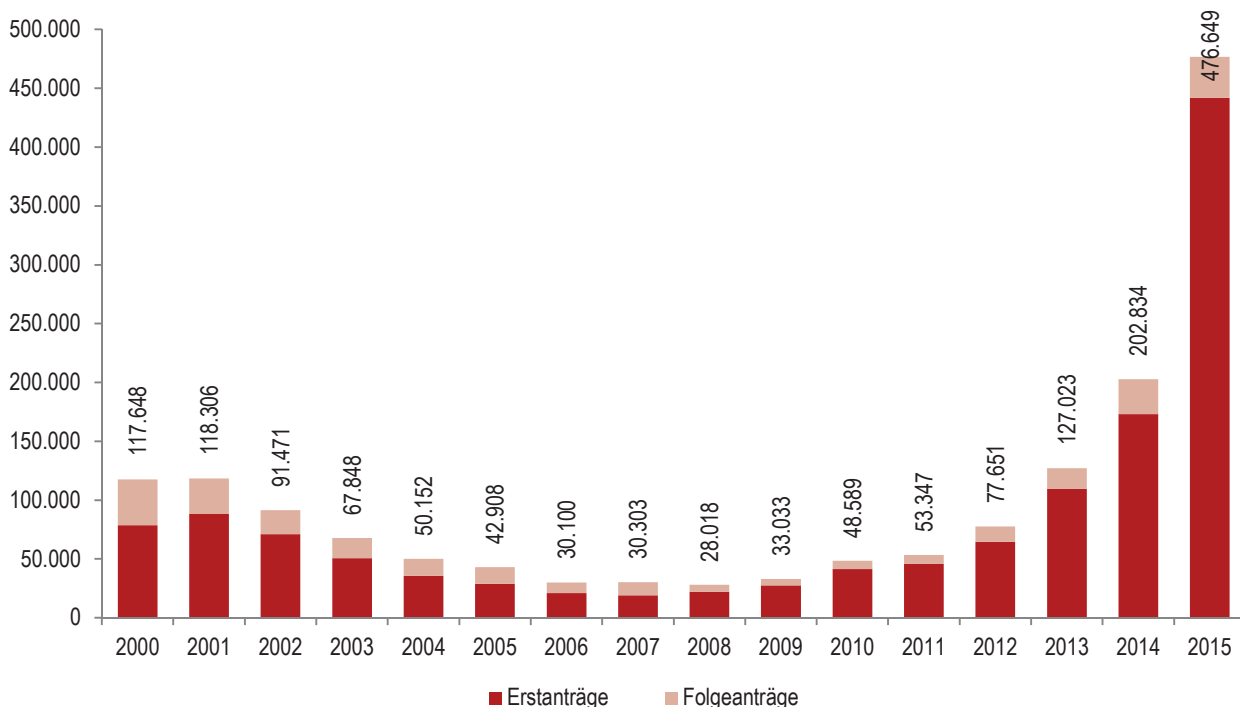
als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind und sich im EASY-System haben registrieren lassen. Das deutet darauf hin, dass diejenigen, die in den letzten Monaten nach Deutschland gekommen sind, jetzt Asylanträge stellen.

Die Anzahl der Asylanträge hat sich im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt, gegenüber dem Jahr 2010 beinahe verzehnfacht.

Die Schutzsuchenden sollen für einen Zeitraum von bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten in der Aufnahmeeinrichtung bzw. einer Außenstelle einer Aufnahmeeinrichtung wohnen (§ 47 Abs. 1 S. 1 AsylG). Sie werden danach für eine Anschlussunterbringung an die Kommunen weiter verteilt, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Aufnahmeeinrichtung liegt, deren Außenstelle des BAMF den Asylantrag bearbeitet. Die Schnelligkeit der Bearbeitung von Asylanträgen ist auch entscheidend dafür, mit welcher zeitlichen Wirkung aufgrund der rechtlichen Regelungen der Aufenthaltsort für die Schutzsuchenden bestimmt und nicht von ihnen frei gewählt werden kann. Eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer von Asylanträgen hat zur Folge, dass die dann Asylberechtigten über ihren Wohnort selbst frei wählen können.

<sup>347</sup> Vgl. BAMF (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, S. 13, BAMF (2016): Aktuelle Zahlen zu Asyl, S. 4.

Abbildung 102: Entwicklung der Asylanträge seit dem Jahr 2000



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF<sup>347</sup>.

Spätestens nach Ablauf von drei Monaten werden die Schutzsuchenden, deren Asylanträge sich noch in Bearbeitung befinden, in die Kreise bzw. kreisangehörigen Kommunen und die kreisfreien Städte verwiesen, die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Aufnahmeeinrichtungen liegen. Für die Verteilung haben die Bundesländer eigene rechtliche Grundlagen (in der Regel in Form von Flüchtlingsgesetzen oder Verordnungen) geschaffen, in denen sie Kriterien für die gerechte Verteilung bestimmt haben. Überwiegend soll eine Verteilung nach der Einwohnerzahl stattfinden. Bayern berücksichtigt außerdem die Wirtschaftskraft der Kommunen, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen beziehen mit 10 % Anteilsgewicht noch einen Flächenmaßstab ein. Schleswig-Holstein plant, zusätzlich Kriterien zur Arbeits- und Wohnungsmarktsituation einzubeziehen.

Die Verteilung von Asylbegehrenden, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde, folgt im Prinzip der Leistungsfähigkeit: je größer die Bevölkerungszahlen und

die Wirtschaftskraft (siehe Kriterien Königsteiner Schlüssel), umso höher auch die Zahl von Schutzsuchenden, die unterzubringen sind. Durch diese Verteilungskriterien wird der Zuzug in solche Regionen in der Regel noch verstärkt, die ohnehin schon ein starkes Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung aufweisen.

In den kreisangehörigen Gemeinden der Kreise und den kreisfreien Städten können die Asylbegehrenden in Gemeinschaftsunterkünften, aber je nach der Verfügbarkeit von Gemeinschaftsunterkünften und der Wohnungsmarktsituation unter Berücksichtigung persönlicher Faktoren (z.B. gemeinsame Unterbringung aller Mitglieder einer Familie, die gemeinsam Asyl beantragt hat) auch dezentral, beispielsweise in Einzelwohnungen, untergebracht werden. Das Verhältnis von Asylbegehrenden, die in dezentralen Unterkünften untergebracht werden, zu allen Leistungsempfängern wird von einigen Autoren seit 2014 als „Wohnungsquote“ bezeichnet.<sup>348</sup>

<sup>348</sup>

Die Asylbewerberleistungsstatistik unterscheidet Asylbewerber u.a. nach Art der Unterbringung (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 1 d AsylbLG - Asylbewerberleistungsgesetz), dazu zählt auch eine dezentrale Art der Unterbringung. Der Qualitätsbericht des Statistischen Bundesamtes zur Statistik der Asylbewerberleistungen definiert als dezentrale Unterbringungsform: „Hierzu zählen Unterbringungsformen außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen gem. § 44 AsylG und Gemeinschaftsunterkünften im Sinne des § 55 AsylG, insbesondere Einzelwohnungen.“ Bei einer dezentralen Unterbringung handelt es sich daher nicht zwangsläufig um eine Unterbringung in Einzelwohnungen, gleichwohl werden sehr häufig reguläre Wohnungen des Wohnungsmarktes für diese Unterbringungsform verwendet. Wendel, der beim Flüchtlingsrat Brandenburg tätig ist, hat daher in seiner Schrift zur Unterbringung von Asylbewerbern den Begriff „Wohnungsquote“ für den Anteil derjenigen Leistungsempfänger geprägt, die in dezentralen Unterkünften untergebracht werden (Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, S. 34 ff.). Dieser Begriff ist in der Folge von weiteren Autoren aufgegriffen worden (vgl. Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen, S. 23). Derzeit ist keine repräsentative Primärerhebung bekannt, in der ermittelt wurde, welche Rolle Einzelwohnungen bei der dezentralen Unterbringungsart tatsächlich spielen. Aus Fachgesprächen mit Experten ist bekannt, dass Asylsuchende, bei denen aufgrund persönlicher Merkmale in der Regel davon auszugehen ist, dass eine Anerkennung erfolgen wird, häufig bereits dezentral in einer Wohnung untergebracht werden. Da der Wohnungsmarkt daher bereits während eines laufenden Asylverfahrens in Anspruch genommen wird und sich die Zuwanderung von Flüchtlingen vor Anerkennung auf den Wohnungsmarkt auswirkt, wird der Begriff „Wohnungsquote“ für die Zwecke dieses Gutachtens als zweckmäßig erachtet, um auf diese Situation hinzuweisen.

Abbildung 103: Unterbringung von Asylbewerbern nach Art der Unterkunft

	Insgesamt zum 31.12.2014	davon			Quote dezentral untergebrachter Leistungsempfänger („Wohnungsquote“)
		Aufnahmeeinrichtung	Gemeinschaftsunterkunft	dezentrale Unterbringung	
Brandenburg	9.927	1.583	5.704	2.640	26,6 %
Baden-Württemberg	38.531	0	27.055	11.476	29,8 %
Sachsen	16.549	1.177	9.609	5.763	34,8 %
Hessen	26.617	4.360	12.773	9.484	35,6 %
Nordrhein-Westfalen	86.358	16.568	38.812	30.978	35,9 %
Sachsen-Anhalt	12.701	2.336	5.087	5.278	41,6 %
Mecklenburg-Vorpommern	6.762	364	3.497	2.901	42,9 %
Berlin	24.607	3.521	9.929	11.157	45,3 %
Bayern	45.396	6.033	17.096	22.267	49,1 %
Thüringen	8.552	1.419	2.926	4.207	49,2 %
Hamburg	12.272	2.917	3.068	6.287	51,2 %
Saarland	2.941	175	1.149	1.617	55,0 %
Bremen	5.994	182	1.871	3.941	65,7 %
Rheinland-Pfalz	16.804	1.891	2.141	12.772	76,0 %
Niedersachsen	36.591	2.006	5.776	28.809	78,7 %
Schleswig-Holstein	12.248	644	1.196	10.408	85,0 %
<b>Deutschland</b>	<b>362.850</b>	<b>45.176</b>	<b>147.689</b>	<b>169.985</b>	<b>46,8 %</b>
<b>Früheres Bundesgebiet</b>	<b>283.752</b>	<b>34.776</b>	<b>110.937</b>	<b>138.039</b>	<b>48,6 %</b>
<b>Neue Länder einschl. Berlin</b>	<b>79.098</b>	<b>10.400</b>	<b>36.752</b>	<b>31.946</b>	<b>40,4 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Statistik über Asylbewerberleistungen, eigene Berechnungen.



**Abbildung 104: Entscheidungsmöglichkeiten im Asylverfahren**

1.	Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention gemäß § 3 Abs. 1 AsylVfG
2.	Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a Abs. 1 GG
3.	Zuerkennung von subsidiärem Schutz nach § 4 Abs. 1 AsylVfG
4.	Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG
5.	Ablehnung des Asylantrages (Asylberechtigung und internationaler Schutz) als unbegründet; kein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG festzustellen
6.	Ablehnung des Asylantrages (Asylberechtigung und internationaler Schutz) als offensichtlich unbegründet; kein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG festzustellen
7.	Unzulässigkeit des Asylantrages wegen Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates
8.	Einstellung des Asylverfahrens in Folge einer Antragsrücknahme
9.	Ablehnung der Durchführung eines weiteren Asylverfahrens, nach einer erneuten Asylantragstellung, der ein abschlägiges unanfechtbar abgeschlossenes Asylverfahren voranging (bei positiven Entscheidungen in Folgeantragsverfahren erfolgen sinngemäß Tenorierungen nach vorstehenden Ziffern 1. bis 4.)

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF<sup>349</sup>.

Von den zum 31. Dezember 2014 in Deutschland registrierten Asylbewerbern waren ca. 45.000 noch in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht, rund 150.000 wohnen in den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten in Gemeinschaftsunterkünften. Nahezu die Hälfte war dezentral untergebracht und lebte in Wohnungen (46,8 %). Obwohl es mehr Wohnungsleerstand in den ostdeutschen Bundesländern als in Westdeutschland gibt, ist die Wohnungsquote in den westlichen Bundesländern deutlich höher (48,6 %) als in Ostdeutschland (40,4 %). In einzelnen Bundesländern gibt es vom bundesdeutschen Durchschnitt stark abweichende Quoten: In Brandenburg und Baden-Württemberg liegt sie unterhalb von 30 %, in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen werden mehr als drei Viertel der Asylbewerber in Wohnungen untergebracht, in Schleswig-Holstein sogar 85 %.

Sofern Schutzsuchende strikt auf Ebene der Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel und innerhalb der Bundesländer in der Regel nach der Einwohnerzahl auf die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte verteilt werden, so lässt sich berechnen, in welchem Umfang derzeitige Programmkommunen in Ost und West mit Asylbewerbern rechnen müssen. Durch das Verfahren, wie der Königsteiner Schlüssel berechnet wird, erhalten Kommunen, in denen die Zahl der Einwohner zurückgegangen ist, im Zeitablauf weniger Flüchtlinge zugeteilt, obwohl dort eher mit zunehmendem

dem Wohnungsleerstand zu rechnen ist. Die Systematik der Flüchtlingsverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel berücksichtigt keine Wohnungsmarktzusammenhänge, sondern folgt dem im föderalen System verankerten Prinzip der Leistungsfähigkeit.

Die bisher beschriebenen Effekte der Flüchtlingszuwanderung wirken zunächst temporär, solange nicht über das Asylantragsverfahren entschieden wurde und der Asylbewerber in der Regel an den räumlichen Zuständigkeitsbereich der Aufnahmeeinrichtung gebunden ist, der er zugewiesen wurde. Mit einer Entscheidung im Asylverfahren über das Asylbegehren wird zugleich festgelegt, welcher Status dem Asylbewerber zuerkannt werden kann und ob Ablehnungsgründe vorliegen. Danach richtet sich auch, welches Aufenthaltsrecht der Asylbewerber erhält und wie lange er in Deutschland bleiben kann. Die Entscheidungsgründe sind in der nebenstehenden Tabelle dargestellt. Die Entscheidungsgründe 5 bis 9 führen zu einer Ablehnung des Asylantrages, der Erklärung der Unzulässigkeit des Asylantrages (Nr. 7) oder der Einstellung des Verfahrens, weil ein anderer Mitgliedsstaat der EU zuständig ist (Nr. 8). Ein Asylbegehrender müsste nach seiner Ablehnung – je nach Entscheidungsgrund und individuellen Voraussetzungen – zur Ausreise aufgefordert werden. In der Praxis ist eine Abschiebung aus unterschiedlichen Gründen nicht in jedem Fall zu realisieren, sodass sich der Asylbegehrende dennoch weiter in Deutschland aufhalten kann (z.B. fehlende Feststellung der Staatsangehörigkeit und des Herkunftsstaates, fehlendes Rückführungsabkommen).

Über das Asylverfahren wird nach den Entscheidungsgründen der Nr. 1 bis 4 positiv entschieden. Die Entscheidung wird nach eingehender Prüfung der individuellen Voraussetzungen getroffen, wobei je nach Status, der einem Asylbegehrenden zugewiesen werden kann, unterschiedliche Voraussetzungen vorliegen müssen, die im Folgenden kurz skizziert werden:<sup>350</sup>

- Die Flüchtlingseigenschaft (§ 3 Abs. 1 AsylG) wird einem Flüchtling zuerkannt, der aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb seines Heimatlandes befindet und den Schutz sei-

<sup>349</sup> BAMF (2014): Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt. Zuständigkeiten, Verfahren, Statistiken, Rechtsfolgen, Oktober 2015, S. 18.

<sup>350</sup> Vgl. ebenda, S. 20f.



nes Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen der Furcht vor Verfolgung nicht in Anspruch nehmen will. Die Verfolgung kann „durch wen auch immer“ sowohl von staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren ausgehen.

- Asylberechtigter (Art. 16a Abs. 1 GG) ist, wer im Falle der Rückkehr in das Land seiner Staatsangehörigkeit wegen seiner politischen Überzeugung, religiösen Grundentscheidung oder unveränderbaren Merkmalen, die sein Anderssein prägen, einem schwerwiegenden Eingriff in Leib, Leben oder Freiheit ausgesetzt sein wird und keinen Schutz vor Verfolgung hat. Die Eingriffe werden in der Regel dem Staat zugerechnet.
- Subsidiär Schutzberechtigter ist, wer nachvollziehbar Gründe vorbringen kann, dass ihm in seinem Land ernsthafter Schaden droht, der sowohl von staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteuren („durch wen auch immer“) ausgehen kann. Als ernsthafter Schaden gilt die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.
- Ein Schutzsuchender darf nicht abgeschoben werden, wenn die Abschiebung in den jeweiligen Staat eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) darstellt oder im jeweiligen Staat eine erhebliche Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht (Abschiebeverbot).

Von den Ausländerbehörden wird überdies geprüft, ob Ausschlussgründe vorliegen, beispielsweise das Vorliegen bestimmter Straftaten, nach denen ein Asylantrag versagt werden kann, obwohl sonst alle anderen Voraussetzungen bestätigt werden können.

Mit der Aufenthaltserlaubnis hat der Asylberechtigte nach derzeitiger Gesetzeslage das Recht, seinen Aufenthaltsort frei zu wählen. Dies gilt innerhalb der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsberechtigung. Wird ein Schutzsuchender als Asylberechtigter oder als Flüchtling anerkannt, so erhält er

nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis, die zum unbefristeten Aufenthalt berechtigt, sofern die Gründe für die Zu- oder Anerkennung nicht zwischenzeitlich weggefallen sind.

Der Status, den ein Asylbegehrender mit Entscheidung über sein Asylverfahren erhält, ist maßgeblich dafür, welche Bleibeperspektive damit verbunden ist. Eine Anerkennung als Asylberechtigter nach § 16a GG oder als Flüchtling nach § 3 Abs. 1 AsylG sichert eine Aufenthaltsmöglichkeit für drei Jahre. Der Asylberechtigte kann sich prinzipiell auf dem freien Wohnungsmarkt mit einer Wohnung versorgen, sofern er seinen Lebensunterhalt selbst bestreiten kann. Andernfalls ist er an die Vorschriften gebunden, mit denen die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) in SGB II und SGB XII geregelt ist.

Ob darüber hinaus eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann und damit ein unbegrenztes Aufenthaltsrecht entsteht, hängt davon ab, wie sich die Situation in den Herkunftsländern entwickelt, die zur Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus‘ geführt hat. In vielen Fällen ist es schwierig, das einzuschätzen, sodass im Hinblick auf wohnungsmarkt- und stadumbaurelevante Fragestellungen tendenziell eher mit einem unbegrenzten Aufenthalt gerechnet werden sollte, insbesondere wenn in den Herkunftsländern schwierige, meist schon länger bestehende Konfliktsituationen zu beobachten sind. Aber auch nach der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis steht es dem Asylberechtigten frei, in sein Heimat- bzw. das Herkunftsland zurückzukehren, wenn sich die Situation gebessert hat.

Abbildung 105: Zuerkannter Status, Aufenthaltsrechte und Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen für Asylentscheidungen		
Entscheidung und gesetzliche Grundlage	Aufenthaltstitel	Niederlassungserlaubnis
Anerkennung als Asylberechtigter gem. Art 16a GG	Aufenthaltserlaubnis für 3 Jahre	Niederlassungserlaubnis ist nach 3 Jahren zu erteilen, wenn kein Widerruf erfolgt
Anerkennung als Flüchtling gem. § 3 Abs. 1 AsylG		
Gewährung von subsidiärem Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG	Aufenthaltserlaubnis für 1 Jahr, Verlängerung für 2 weitere Jahre möglich	Niederlassungserlaubnis kann nach 7 Jahren erteilt werden
Feststellung eines Abschiebungsverbotes gem. § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG	Aufenthaltserlaubnis soll für mindestens 1 Jahr erteilt werden	

Quelle: Evaluierung Stadtbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF

Abbildung 106: Entscheidung über Asylanträge 2015 nach Rechtsgrundlagen

Entscheidungen über Asylanträge im Jahr 2015	Anzahl	Anteil
<b>Insgesamt</b>	<b>282.726</b>	<b>100,0 %</b>
<b>Sachentscheidungen</b>	<b>232.429</b>	<b>82,2 %</b>
davon Rechtsstellung als Flüchtling (§ 3 Abs. 1 AsylG, Art. 16a GG)	137.136	48,5 %
darunter Anerkennung als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl)	2.029	0,7 %
davon Gewährung von subsidiärem Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG	1.707	0,6 %
davon Feststellung eines Abschiebungsverbotes gem. § 60 Abs. 5 o. 7 AufenthG	2.072	0,7 %
davon Ablehnungen	91.514	32,4 %
<b>Formelle Entscheidungen</b>	<b>50.297</b>	<b>17,8 %</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF

Abbildung 107: Asylanträge nach Herkunftsländern 2015

Gesamt und Herkunftsländer	Asylanträge	davon:	
		Erstanträge	Folgeanträge
<b>Gesamt</b>	<b>476.649</b>	<b>441.899</b>	<b>34.750</b>
davon:			
Syrien	162.510	158.657	3.853
Albanien	54.762	53.805	957
Kosovo	37.095	33.427	3.668
Afghanistan	31.902	31.382	520
Irak	31.379	29.784	1.595
Serbien	26.945	16.700	10.245
Mazedonien	14.131	9.083	5.048
Ungeklärt	12.166	11.721	445
Eritrea	10.990	10.876	114
Pakistan	8.472	8.199	273

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF, eigene Berechnungen.

Der Status, der einem Flüchtling zuerkannt wird, liefert gewisse Anhaltspunkte dafür, ob und für wie lange für ihn eine Wohnung in Deutschland benötigt wird. Dennoch bestehen vergleichsweise hohe Unsicherheiten darüber, ob der Asylberechtigte dauerhaft in Deutschland wohnen bleiben möchte oder ob er aus individuellen Überlegungen heraus eine Rückkehr in Erwägung zieht.

Die Statistik über die Asylverfahren und die Entscheidungsgründe gibt zumindest eine Orientierungshilfe, um den zusätzlichen Wohnraumbedarf für einen Zeitraum von ein bis drei Jahren einordnen zu können. Im Jahr 2015 ist über insgesamt 282.726 Asylanträge entschieden worden, d.h. es wurde zahlenmäßig über etwas mehr als die Hälfte der Asylanträge entschieden, die 2015 neu hinzugekommen sind. In der Statistik wird bei den entschiedenen Anträgen nicht

danach untergliedert, in welchem Jahr sie gestellt wurden. Anträge, über die im Jahr 2015 entschieden wurde, können aufgrund der hohen Zahl der beim BAMF noch nicht bearbeiteten Anträge auch 2014 und früher gestellt worden sein.<sup>351</sup>

In der Hälfte der Fälle wird internationaler Schutz gewährt und der Flüchtlingsstatus zuerkannt (48,5 %), in einer geringen Zahl der Fälle erfolgt eine Anerkennung als Asylberechtigter (0,7 %).

Rund ein Drittel der Fälle wird abgelehnt (32,4 %), in 17,8 % der Fälle kommt es zu formellen Entscheidungen, die keinen weiteren Aufenthaltsstatus gewähren.

Die Schutzquote lag 2015 bei 49,8 %, d.h. aus der Hälfte der gestellten Asylanträge resultierte eine Aufenthaltserlaubnis, in der Mehrzahl der Fälle kann daraus nach drei Jahren eine unbefristete Niederlassungserlaubnis entstehen, sofern die Gründe für die Zuerkennung nicht fortgefallen sind.

Um einen Überblick zu erhalten, in welchem Ausmaß künftig dauerhafte Aufenthaltsrechte eingeräumt werden, ist es erforderlich, sich die Herkunftsländer der Asylbegehrenden näher anzuschauen, da die Schutzquoten erheblich variieren.

Im Jahr 2015 sind mit mehr als 160.000 die meisten Asylanträge von Personen aus Syrien gestellt worden. Es folgen Albanien mit mehr als 50.000 sowie der Kosovo, Afghanistan und der Irak mit jeweils mehr als 30.000 Asylanträgen.

Während die Schutzquote von Menschen aus Syrien nahezu 100 %, beim Irak rund 90 % und für Asylbegehrende aus Afghanistan knapp 50 % beträgt, wird Asylanträgen aus Albanien und dem Kosovo praktisch nicht stattgegeben. Die Asylbegehrenden werden demzufolge in ihre Herkunftsländer abgeschoben.

Inwieweit also künftig tatsächlich Flüchtlinge dauerhaft in Deutschland bleiben dürfen, hängt sehr stark davon ab, wie sich die Schutzquoten entwickeln, d.h. aus welchen Herkunftsländern die Asylbegehrenden nach Deutschland kommen und in welchem Umfang die abgelehnten Asylbewerber abgeschoben werden können.

Gemessen an der großen Zuwanderung von Flüchtlingen, die mit mehr als 1 Mio. Registrierungen im EASY-System zunächst spürbar geworden sind, verbleibt für das

<sup>351</sup>

Ende Februar 2016 belief sich die Zahl der anhängigen Asylantragsverfahren auf 393.155 Verfahren. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Zahl mehr als verdoppelt. Das BAMF hat seine Bearbeitungskapazitäten deutlich ausgebaut und konnte in den ersten beiden Monaten des Jahres 2016 über 101.755 Fälle entscheiden, gegenüber 38.032 Fälle im Vorjahrszeitraum. Vgl. BAMF (2016): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Februar 2016, S. 2.

Abbildung 108: Asylanträge und Schutzquoten nach Herkunftsländern

10 stärkste Herkunftsländer	gestellte Asylanträge 2015 (gesamt)	Entscheidungen über Asylanträge					Gesamt-schutzquote
		insgesamt	davon Rechtsstellung als Flüchtling		davon subsidiärer Schutz gem. § 4 Abs. 1 AsylG	davon Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5,7 AufenthG	
				darunter Anerkennung als Asylberechtigter (Art. 16a GG und Fam.Asyl)			
Syrien, Arabische Republik	162.510	105.620	101.137	1.167	61	221	96,0 %
Albanien	54.762	35.721	7	-	33	36	0,2 %
Kosovo	37.095	29.801	13	-	22	97	0,4 %
Afghanistan	31.902	5.966	1.708	48	325	809	47,6 %
Irak	31.379	16.796	14.510	157	289	81	88,6 %
Serbien	26.945	22.341	4	-	-	22	0,1 %
ungeklärt	12.166	4.128	3.291	35	5	13	80,2 %
Eritrea	10.990	10.099	8.914	44	347	39	92,1 %
Mazedonien	14.131	8.245	23	-	1	20	0,5 %
Pakistan	8.472	2.015	162	4	11	24	9,8 %
Summe	390.352	240.732	129.769	1.455	1.094	1.362	54,9 %
Herkunftsländer gesamt	476.649	282.726	137.136	2.029	1.707	2.072	49,8 %

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BAMF, Asylgeschäftsstatistik 2015.

Jahr 2015 eine Anerkennung von rund 145.000 Personen, die dauerhaft in Deutschland bleiben. Allerdings ist über eine große Zahl von Asylanträgen, die insbesondere 2015 gestellt wurden, noch nicht entschieden worden.

Über die direkte Zuwanderung von Flüchtlingen hinaus ist ein Zuzug auch durch den sogenannten Familiennachzug möglich, d.h. Familienangehörige eines Asylberechtigten können unter bestimmten Voraussetzungen zur Herstellung bzw. zur Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft ebenfalls einen Aufenthaltstitel erhalten. Die hierfür geltenden Regelungen sind komplex und regeln unterschiedliche Sachverhalte. Für die Zwecke dieses Gutachtens bleibt festzuhalten, dass ein Familiennachzug grundsätzlich möglich ist und dadurch die Bevölkerungszahl weiter steigen kann. Bei einem Familiennachzug, der den Ehegatten und minderjährige Kinder betrifft, ist voraussichtlich nicht davon auszugehen, dass eine weitere Wohnung für den Aufenthalt benötigt wird, jedoch kann eine zusätzliche Wohnung nachgefragt werden.

### Einschätzungen zur Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und künftige Entwicklung

In den letzten Monaten wurden verschiedene Prognosen und Einschätzungen veröffentlicht, in denen die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden beleuchtet und eine Einschätzung zur Veränderung des Wohnraumbedarfs und des aktivierbaren Leerstands abgegeben wurde. Einige dieser Veröffentlichungen werden mit den wesentlichen Annahmen und Aussagen kurz vorgestellt:

#### *Auswirkungen erhöhter Zuwanderung nach Einschätzung des iw Köln<sup>352</sup>*

Die Studie des iw Köln befasst sich insbesondere mit den Auswirkungen der Zuwanderungen, die durch die „Flüchtlingskrise“ ausgelöst werden, auf den Neubaubedarf bis zum Jahr 2020. Nach den bisherigen Einschätzungen des Institutes war von einem erforderlichen Neubau bis zum Jahr 2020 von jährlich 267.000 Wohneinheiten auszugehen.<sup>353</sup>

<sup>352</sup> Deschermeier, P./Seipelt, B./Voigtländer, M. (2015): Auswirkungen der erhöhten Zuwanderung auf demographische Prognosen und die Folgen für den Wohnraumbedarf in Deutschland.

<sup>353</sup> Vgl. Henger, R./Schier, M./Voigtländer, M. (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen, in: IW policy paper, Nr. 24.

Aufgrund der erhöhten Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden geht das iw Köln je nach berechnetem Szenario davon aus, dass der durchschnittliche jährliche Baubedarf ansteigen wird. Hierfür werden vier Szenarien berechnet. Die Methodik soll anhand des ersten Szenarios verdeutlicht werden:

- Dieses Szenario unterstellt für das Jahr 2016 bis 2020 eine Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in einer Größenordnung von 800.000 Personen jährlich.
- Wie viele Personen in Deutschland verbleiben können, hängt von der Schutzquote ab, die bei der derzeit zu beobachtenden Herkunftsstruktur der Flüchtlinge mit durchschnittlich 40 % angenommen wird.
- Für den Familiennachzug wird die Differenz zwischen dem Anteil der männlichen und der weiblichen Personen im Alter zwischen 18 und 35 Jahren ermittelt und für diese Personen unterstellt, dass rund 65 % davon Familienmitglieder nachholen werden. Einheitlich wird von einem Nachzug von drei Personen (eine Frau und zwei Kinder) ausgegangen, der in den Folgejahren wirksam werden wird.
- Die Wohnflächennachfrage wird auf der Grundlage von altersspezifischen Pro-Kopf-Wohnflächennachfragen getrennt nach unterschiedlichen Gruppen (beispielsweise nach Zuwanderern mit Migrationshintergrund und SGB II-Anspruchsberechtigten, zu denen auch anerkannte Asylbewerber zählen) berechnet und in Wohnungen umgerechnet.

Je nach Szenario ist zu erwarten, dass der Neubaubedarf auf ca. 402.000 bis 447.000 Wohneinheiten ansteigen wird. In den Berechnungen wird über die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden hinaus auch der Nachholbedarf aufgrund geringerer Bautätigkeit der Jahre 2010 bis 2014 und aufgrund höherer Zuwanderung aus EU-Staaten eingeschätzt. Der zusätzliche jährliche Neubaubedarf von Asylberechtigten wird mit 103.560 Wohneinheiten (Szenario 1) beziffert.

Unter der Annahme, dass die Asylberechtigten (und sonstigen Zuwanderer aus der EU) so auf alle Kreise und kreisfreien Städte verteilt werden, dass deren Anteil an der Bevölkerung überall gleich ist, geht das iw Köln davon aus, dass rund 20 % des zusätz-

lichen Neubaubedarfs durch den vorhandenen Leerstand gedeckt werden können.

Das Szenario 1 geht von einer Zuwanderung für die Jahre von 2015 bis 2020 von 5 Mio. Personen aus. Die Spanne reicht von 3,9 Mio. (Szenario 4) bis 5,7 Mio. (Szenario 2) Personen.

#### *Regionalisierte Wohnungsmarktprognose 2016 bis 2020 inkl. Flüchtlinge von empirica*

Angesichts der Unsicherheit über die Zahl der Zuwanderungen durch Flüchtlinge und Asylsuchende verfolgt empirica das Konzept einer „atmenden“ Prognose und kündigt an, diese unterjährig zu korrigieren, sobald abweichende Ist-Daten vorliegen oder alternative Annahmen plausibler erscheinen. Die vorliegende Prognose basiert auf folgenden Annahmen<sup>354</sup>:

- Zwischen 2015 und 2019 werden rund 2,75 Mio. Flüchtlinge nach Deutschland kommen. Im Jahr 2016 wird mit 0,75 Mio. Personen gerechnet.
- Die Schutzquote wird mit 45,8 % in 2015 und mit 60 % ab 2016ff. angenommen.
- Die durchschnittliche Haushaltsgröße von Flüchtlingen wird mit 2,3 Personen ohne Familiennachzug angesetzt.
- Die Verteilung der Flüchtlinge auf Kreise und kreisfreie Städte erfolgt entsprechend der Verteilung der Nicht-EU/Nicht-Türkei-Ausländer, d.h. gleichmäßig entsprechend zu dieser Bevölkerungsgruppe.
- Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wird die Hälfte des verfügbaren Leerstands als marktaktiv angenommen und kann für die sofortige Wohnnutzung herangezogen werden.

Durch die Zuwanderung an Flüchtlingen steigt die Wohnungsnachfrage um insgesamt 656.000 Wohneinheiten oder 131.200 Wohneinheiten jährlich ab 2016. 43 % dieser Zusatznachfrage können durch leerstehende Wohnungen gedeckt werden. Damit verbleibt ein jährlicher Neubaubedarf von 75.000 Wohnungen.

#### *Nachfrage an Wohnungsneubau infolge der Flüchtlingszuwanderung in Nordrhein-Westfalen*

Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und die NRW.Bank haben die zusätzliche Nachfrage an Wohnungs-

<sup>354</sup> Braun, R./Baba, L. (2016): Wohnungsmarktprognose 2016 – 20. Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge. empirica paper Nr. 231.



neubau und Bauland infolge der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Nordrhein-Westfalen eingeschätzt. Den Einschätzungen liegen folgende Annahmen zugrunde<sup>355</sup>:

- In den Jahren 2015 und 2016 werden jeweils 200.000 Flüchtlinge nach Nordrhein-Westfalen kommen.
- Für Flüchtlinge aus Syrien, Irak und vergleichbaren Staaten wird eine Bleibeperspektive von 100 % angenommen, für Flüchtlinge aus Balkanstaaten wird nicht von einer Bleibeperspektive ausgegangen, für übrige Länder wird die bundeseinheitliche durchschnittliche Schutzquote von 40 % unterstellt.
- Je Flüchtling wird mittelfristig im Durchschnitt von einer weiteren Person im Familiennachzug ausgegangen.
- Für die Wohnungsbelegung wird eine durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,5 Personen angenommen.
- Mit Blick auf die räumliche Verteilung werden zwei Modellvarianten betrachtet: Zum einen wird nach Landesschlüssel (Bevölkerung 90 % und Fläche 10 % Gewicht) verteilt. Die Flüchtlinge bleiben in den Kommunen, auf die sie nach der Erstaufnahme verteilt wurden. Zum anderen wird eine Verteilung nach dem Prinzip der „ethnischen Kontaktnetze“ vorgenommen, d.h. es findet ein Zuzug in Richtung bestehender Netze und verwandtschaftlicher Beziehungen statt.

Auf Landesebene wird davon ausgegangen, dass in den Jahren 2015 und 2016 rund 200.000 Haushalte zusätzlichen Wohnraum nachfragen werden. Aus dem Leerstand können rund 80.000 Wohnungen mobilisiert werden. Je nach den Modellvarianten zur räumlichen Verteilung entsteht ein Bedarf an zusätzlichem Wohnraum von 120.000 bis 130.000 Wohneinheiten.

#### *Angepasste Prognoseergebnisse des BBSR*

Die Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2035 des BBSR ging bisher von leicht sinkenden Bevölkerungszahlen und von noch steigenden Haushaltszahlen bis zum Jahr 2030 aus. Unterschiede zeigten sich sowohl zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Prognoseergebnissen als auch zwischen den einzelnen Regionen. Neue Abschätzungen des BBSR zur künftigen Entwicklung der Bevölkerung, Haushalte und Wohnungsnachfrage unter Berücksichti-

gung der Flüchtlingszuwanderung lassen regional deutlichere Bevölkerungsgewinne und eine höhere Wohnungsnachfrage erkennen.

Das BBSR hat zwei unterschiedliche Szenarien erarbeitet, mit denen abgeschätzt werden kann, wie sich die hohen Flüchtlingszahlen auf die Bevölkerungsentwicklung und den Wohnungsbedarf in regionaler Differenzierung auswirken dürften. Den Szenarien liegen Annahmen zur zahlenmäßigen und zeitlichen Größenordnung der künftigen Zuwanderung zugrunde. Insbesondere werden Annahmen getroffen über

- die Zahl der jährlichen Registrierungen,
- die Entwicklung der Schutzquote,
- die Rückwanderungsquote,
- den Familiennachzug
- sowie die räumliche Verteilung der Binnenwanderungen der Flüchtlinge.

Die beiden Szenarien des BBSR unterscheiden sich in der Größenordnung der Flüchtlingszuwanderung. Es wird eine obere Variante mit rund 5,8 Mio. Registrierungen und eine untere Variante mit 3,7 Mio. Registrierungen für den Zeitraum 2015 bis 2025 angenommen. Die Annahmen zur Schutzquote und Rückwanderungsquote sowie zum Familiennachzug sind in beiden Szenarien identisch. Für beide Varianten wird das Binnenwanderungsmodell aus der Raumordnungsprognose 2035 übernommen. Danach sind insbesondere jüngere Menschen mobil und ziehen dabei vor allem in die großen Ballungsräume und Städte.

Die beiden Szenarien lassen sich folgendermaßen charakterisieren:

- Obere Variante: Es wird von einer hohen, aber im Zeitverlauf zurückgehenden Flüchtlingszuwanderung bis 2025 ausgegangen, die sich in der Zahl der jährlichen Registrierungen von angenommenen 1,1 Mio. im Jahr 2015 über 600.000 im Jahr 2020 auf 100.000 im Jahr 2025 verringert. Auf diese Zahl – abzüglich eines Anteils von Nicht-Antragstellern – wird eine leicht ansteigende Schutzquote aufgesetzt. Unter Berücksichtigung eines Anteils von freiwilligen Rückkehrern mit Aufenthaltsstatus und zuzüglich des Familiennachzugs ergibt sich für 2015 ein Bevölkerungszuwachs von knapp 450.000 Personen. In den Folgejahren sinkt dieser auf gut 400.000 im Jahr 2020 bzw. auf gut

<sup>355</sup> Kraus, U. (2016): Zusätzliche Nachfrage an Wohnungsneubau und Wohnbauland infolge der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Nordrhein-Westfalen. Modellrechnung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und der NRW.Bank. Vortrag am 13. Januar 2016 auf der Veranstaltung „Bündnis Wohnen Recklinghausen“.



100.000 in 2025. Insgesamt erhöht sich in der oberen Variante die Einwohnerzahl Deutschlands durch die Flüchtlingszahlen von 2015 bis 2025 um knapp 3,9 Mio. Einwohner.

- Untere Variante: Bei dieser Variante geht die hohe Flüchtlingszuwanderung von 1,1 Mio. 2015 deutlich schneller auf 200.000 im Jahr 2020 zurück. Der Bevölkerungszuwachs geht in Folge der Flüchtlingszuwanderung von knapp 450.000 im Jahr 2015 auf gut 160.000 im Jahr 2020 zurück. Bis 2025 sinkt der Bevölkerungsgewinn durch die Flüchtlingszuwanderung auf dann knapp 80.000. Insgesamt erhöht sich im unteren Szenario die Einwohnerzahl Deutschlands durch die unterstellte Flüchtlingszuwanderung von 2015 bis 2025 um knapp 2,4 Mio. Einwohner.

Wie stark sich die Flüchtlingszuwanderung auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken kann, zeigt sich anhand der Szenarien auch daran, dass sich der bislang prognostizierte, leichte jährliche Bevölkerungsverlust für Deutschland insgesamt von ca. 0,1 % bis 2025 nunmehr in eine jährliche Bevölkerungszunahme bis zum Jahr 2025 von durchschnittlich 0,2 % im unteren Szenario und 0,3 % im oberen Szenario umkehrt. Allerdings ist zu beachten, dass die Flüchtlingszuwanderung den demografischen Wandel nur verzögert. Bevölkerungswachstum würde in einer längerfristigen Perspektive auch einen deutlichen Anstieg der Fertilitätsrate erfordern.

In Form der beiden Szenarien werden die bisherigen Annahmen über die Zuwanderung nach Deutschland, die mit der Raumordnungsprognose 2035 veröffentlicht wurden, für die Jahre 2015 bis 2025 aufgrund der erhöhten Flüchtlingszuwanderung ergänzt. Für die Jahre 2026 bis 2030 gelten die bisherigen Annahmen zur Zuwanderung fort.

Die bisherige Abschätzung zur Entwicklung der Leerstände in einzelnen Regionen Deutschlands wurden anhand der Szenarien des BBSR ergänzt.

#### *Fazit der bisherigen Ergebnisse*

Die Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden nach Deutschland, deren Verteilung innerhalb des Bundesgebietes und der Ablauf des Asylverfahrens einschließlich der Entscheidungsgründe haben gezeigt, dass eine Einschätzung,

welche Konsequenzen sich über die kurzfristigen Auswirkungen einer Unterbringung während des Asylverfahrens hinaus für die Wohnungsmärkte und damit auch für den Stadtumbau ergeben können, nur schwer getroffen werden kann.

Insbesondere die Höhe der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden aus unterschiedlichen Krisengebieten, vor allem aus dem Nahen Osten und speziell Syrien und dem Irak, unterliegt hohen Unsicherheiten. Insofern sind künftige Schätzungen von getroffenen Annahmen abhängig, die sich tagesaktuell ändern können. Deswegen sind Prognosen zur Zeit mit einer großen Unsicherheit behaftet. Daher unterscheiden sich die Prognosen, die hier dargestellt wurden, hinsichtlich der Größenordnung der Zuwanderung erheblich. Hingegen sind weitere Parameter für Modellrechnungen wie die Schutzquote, die Haushaltsgröße und Auswirkungen des Familiennachzuges vergleichsweise gut aus dem laufenden Geschäftsgang zu den Asylverfahren oder aus Erfahrungswerten zu schätzen.

Schwer einzuschätzen ist darüber hinaus, wie sich die Binnenwanderung der Asylberechtigten entwickeln wird, die ihren Wohnort frei wählen können. Davon hängt es aber ab, ob die zusätzliche Wohnungsnachfrage, die von den Asylberechtigten ausgeht, durch Aktivierung vorhandenen Leerstands oder nur durch Neubau realisiert werden kann. In den dargestellten Prognosen des iw Köln, von empirica, dem MBWSV und der NRW.Bank wird für die Bundesebene bzw. für Nordrhein-Westfalen davon ausgegangen, dass 20 % bis 43 % der zusätzlichen Wohnungsnachfrage durch leerstehende Wohnungen gedeckt werden, vornehmlich durch Zuwanderung/Zuweisung in solche Regionen, in denen aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen ein aktivierbarer Leerstand besteht.

Durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden ist damit zu rechnen, dass die Abschätzung der künftigen Entwicklung des Leerstands auf der Grundlage bisheriger Raumordnungsprognose 2035 korrigiert werden muss. Die Zunahme des Leerstands wird geringer ausfallen als bisher angenommen. Die Szenarien sind dabei so angelegt, dass im Ergebnis Zuzugs- und Wegzugsprozesse im ähnlichen Muster wie vor der Flüchtlingssituation erwartet werden. Dies geschieht dadurch, dass

nach Verteilung der Flüchtlinge anhand des Königsteiner Schlüssels und ländereigenen Verteilungen auf die Kreise anschließend bei freier Wohnortwahl vom gleichen Wanderungsverhalten wie bei der Gesamtbevölkerung ausgegangen wird. Insofern wird nicht für jede Region gleichermaßen eine Verringerung des Leerstands zu erwarten sein (siehe Kapitel 8.1).

## 7.2 Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf den Stadtumbau

Die Kommunen sind durch die aktuell hohe Zuwanderung auch von Flüchtlingen und Asylsuchenden in besonderem Maße und in unterschiedlichen Zusammenhängen gefordert. Es ist nicht auszuschließen, dass sich diese Herausforderungen inzwischen auch schon auf Stadtentwicklungsstrategien und Stadtumbauprozesse in den Kommunen auswirken. Für erste Ergebnisse dazu, für Hinweise, welche Auswirkungen künftig erwartet werden und um Informationen zu bekommen, mit welchen Förderstrategien die Länder bereits reagieren, wurden im Januar und Februar 2016 Gespräche mit Vertretern aus den für den Stadtumbau zuständigen Länderministerien und einigen Stadtumbaukommunen geführt.

### Aktuelle Auswirkungen auf die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen

Vor allem westdeutsche Länder (so beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein, abgeschwächt auch Niedersachsen und Rheinland-Pfalz), verweisen darauf, dass bereits laufende Maßnahmen durch die Flüchtlingsthematik beeinflusst werden. Die ostdeutschen Länder halten aktuell – in unterschiedlicher Verbindlichkeit – vor allem dann inne, wenn es um den Rückbau von Wohnungen geht, alle anderen Maßnahmen sind unberührt. Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie Hessen sehen keine Auswirkungen auf laufende Vorhaben, die seit langem geplant und bereits umgesetzt werden. Bei künftigen Projekten werden jedoch neue Bedarfe und die entsprechenden Anpassungen, die sich aus der starken Zuwanderung ergeben werden, umfassend zu berücksichtigen und offensiv anzugehen sein.

Ganz zentral ist momentan die Unterbringung der Flüchtlinge, die in großer Zahl in die Bundesrepublik gekommen sind bzw.

kommen und vorerst auf die Länder und anschließend auch auf die Landkreise nach festgelegten Kriterien, weitgehend im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung, verteilt wurden und werden (siehe Kapitel 7.1). Damit rückt die Suche nach geeigneten Grundstücken und Gebäuden für die Unterbringung bzw. die Bereitstellung von Wohnungen in den Kommunen – oft nicht nur der Flüchtlinge wegen – in den Mittelpunkt.

In Abhängigkeit von der Zahl der in den Kommunen Ankommenden, von den jeweiligen städtebaulichen Problemlagen und konkreten Stadtumbaumaßnahmen in den Kommunen können aktuelle Stadtumbauvorhaben davon auch tatsächlich und in unterschiedlichem Maße betroffen sein. Auswirkungen selbst können dann entweder als Einschränkungen für laufende Verfahren oder eher als Impulse für künftige Strategien wahrgenommen werden.

- Einschränkend wird momentan empfunden, wenn sich Stadtumbaumaßnahmen verzögern oder gänzlich verschoben werden. Das führt dazu, dass städtebauliche Konzepte nicht aufgehen und Umplanungen für Stadtbereiche vorgenommen werden müssen, dass städtebauliche Missstände manifestiert werden oder dringende kommunale Bedarfe und Nachfragen nicht abgedeckt werden können, weil die dafür vorgesehenen Flächen vorerst nicht zur Verfügung stehen. Das geschieht vielfach am ehesten dort, wo sich schon vorhandene Wohnungsmarktprobleme durch die enorme Zuwanderung weiter verschärfen.
- Positive Impulse werden vor allem dort erhofft, wo Schrumpfungen bisher Auslöser für Stadtumbauprozesse sind und zu umfangreichen Leerständen bei Wohnungen und Infrastruktur oder in anderen Immobilien geführt haben. Aktuelle Stadtumbaumaßnahmen selbst werden bisher weniger berührt. Eher werden Erwartungen beschrieben, dass durch Zuwanderung und die damit möglichen demografischen Veränderungen Wohnungsleerstände wieder zurückgehen und Rückbauten – zumindest teilweise – vermieden werden könnten, dass höhere Auslastungen sozialer Infrastruktur deren Weiterbetrieb gewährleisten und gegebenenfalls Rückbau und Umnutzungen gar nicht mehr nötig werden, dass höhere Schlüsselzuweisungen die Finanzhaushalte der Kommunen entlasten. Erste Erfahrungen zeigen allerdings, dass Zugewanderte ge-

rade die schrumpfenden Regionen und Kommunen trotz ihrer Potenziale, ausreichend Wohnungen bereitstellen zu können, kaum als längerfristigen Aufenthaltsort wählen, sondern in die Perspektivregionen abwandern, sobald ihr Aufenthaltsstatus geklärt ist.

#### Auswirkungen auf Konversionsvorhaben

Die Suche nach Potenzialen für die Unterbringung von Flüchtlingen beeinflusst mancherorts laufende und vorgesehene Konversionsmaßnahmen, weil die Flächen und die darauf befindlichen Gebäude momentan als Erstaufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünfte gebraucht werden:

- Maßnahmen werden vorübergehend gestoppt und Flächen vorerst anders genutzt (so in St. Ingbert im Saarland für rund drei Jahre oder auch in Schwanewede in Niedersachsen, Bremen-Huckelriede).
- Maßnahmen verzögern sich insgesamt (beispielsweise in Osnabrück, Mannheim, Donaueschingen oder Heidelberg).
- Maßnahmen werden gar nicht erst begonnen oder die geplante Programmaufnahme wird verschoben (z.B. Konversionsprojekt in Aurich, Niedersachsen). Auch in Bayern (Bamberg und Donauwörth) und Baden-Württemberg wird auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit aktuellen Militärkonversionen und die Rücknahme von Anträgen verwiesen, weil die Liegenschaften nicht wie ursprünglich vorgesehen, bereitstehen, sondern vor allem für Erstunterbringungen genutzt werden. Teils sehr schwierige und langanhaltende Verhandlungen mit der BlmA sind genau aus diesen Gründen vorerst eingestellt worden. In diesen Fällen sind Stadtumbau und Zuwanderung schon sehr miteinander verchränkt.
- Verzögerungen der Maßnahmen selbst machen formal Verlängerungen für Umsetzungs- und Bewilligungszeiträume und die Bereitstellung der Fördermittel nötig und führen auch in kommunalen Haushalten zu Verschiebungen bei der Bereitstellung der kommunalen Eigenanteile.

Da die weiteren Perspektiven für die Konversionsprozesse dann unklar bleiben, stoppen die Entwicklungen insgesamt, potenzielle Investoren ziehen sich wieder zurück. Damit sind bisherige Entwicklungsziele

le nicht mehr zu halten, Konzepte der Kommunen, die auf den Konversionsflächen realisiert werden sollten – darunter gerade auf angespannten Märkten auch meist dringend benötigter Wohnungsbau – können so vorerst nicht bzw. nicht in den vorgesehenen Zeiträumen umgesetzt werden.

In eher ländlichen strukturschwachen Räumen, so beispielsweise in Bayern, ergeben sich durchaus neue Chancen, Konversionsstandorte auch nachzunutzen. So wurde dort 2015 die „Initiative zur dauerhaften Unterbringung in Leerstand“ gestartet. Allerdings wird auch aus bayrischen Kommunen dieser Regionen inzwischen festgestellt, dass diese Herrichtung nicht nachhaltig ist, solange nach Anerkennung eine freie Wohnortwahl möglich ist und die Zuwanderer die Kommunen wieder verlassen.

#### Auswirkungen auf Umgang mit Leerstand

Ebenso betroffen sind Stadtumbauprozesse, in denen leerstehende, meist schon für den Abriss vorbereitete Wohnimmobilien, für die Flüchtlingsunterbringung wieder hergerichtet und zumindest (vorübergehend) genutzt werden. Diese Tatsache selbst kann sich jedoch ganz unterschiedlich auf die konkreten Stadtumbauprozesse einzelner Kommunen auswirken:

- Zum einen werden leerstehende (Wohn) Gebäude wieder aktiviert, die in langen Verhandlungen bereits für einen Abriss vorbereitet wurden und jetzt – auch von den Kommunen – zur Flüchtlingsunterbringung angeboten und genutzt werden (müssen). Damit werden möglicherweise bisherige städtebauliche Missstände manifestiert, was neue städtebauliche Konzepte und Umplanungen für diese Bereiche nötig machen könnte. In Folge verzögern sich Stadtumbauprozesse in Quartieren zusätzlich, so beispielsweise in Saarbrücken und Homburg im Saarland, in Kommunen in Rheinland-Pfalz erwartet.
- Leider wird die Flüchtlingsunterbringung aktuell durchaus auch als lukratives Geschäft verstanden und Akteure treten in Stadtumbauegebieten auf den Plan, die sich bisher nicht am Stadtumbau beteiligt haben und die nun ihre unattraktiven leeren Gebäude und Wohnungen anbieten, die ansonsten kaum noch am Markt zu platzieren waren. Auch das kann Entwicklungsstrategien für Stadtumbauegebiete ganz erheblich stören und ebenso

neue Konzepte und Planungen nötig machen.

- In Regionen und Kommunen mit bereits hohem Wohnungsleerstand stehen generell ausreichend Wohnungen auch für Flüchtlinge und Asylsuchende zur Verfügung. Selbst bei dauerhafter Zuwanderung, die momentan noch nicht erkennbar ist, würde der vorhandene Leerstand den Bedarf nach Wohnungen jedoch überschreiten. Dennoch werden geplante Rückbauvorhaben in den betroffenen Ländern zurückgestellt bzw. intensiver abgewogen.
- So hat das Land Brandenburg beschlossen, die Rückbaumittel 2015 und 2016 für die Wiederherrichtung leerer Wohnungen einzusetzen und durch die Unterbringung von Flüchtlingen für eine Übergangszeit Leerstand abzubauen. Für entsprechende Vorhaben bekommen Wohnungsunternehmen, die am Stadtumbau beteiligt sind, Förderung in Höhe der Rückbaumittel.
- Im Freistaat Sachsen werden leerstehende Wohnungen für Flüchtlinge – vorrangig in Altbaubeständen innerstädtischer Lagen – saniert. Damit soll zu einer besseren Integration der Flüchtlinge beigetragen werden. Die Sanierung wird mit Finanzhilfen des Programmteils Aufwertung unterstützt. Der kommunale Eigenanteil der Gemeinden wird mit Landesmitteln über die RL Flüchtlingswohnungen ersetzt. Der erhebliche und auch aktuell weiter steigende Leerstand, der inzwischen bei rund 260.000 Wohnungen liegt, macht den Rückbau von Wohnungen weiterhin erforderlich.
- Außerdem stehen sowohl im Land Brandenburg, in Sachsen als auch in Sachsen-Anhalt Wohngebäude zudem teilweise schon so lange leer, dass eine Wiederinbetriebnahme weder sinnvoll noch wirtschaftlich erscheint. So wird auch in Sachsen-Anhalt die Rückbauförderung nicht ausgesetzt, gegebenenfalls kommt es zu Verzögerungen bzw. zu vorübergehenden Umschichtungen zwischen einzelnen Vorhaben, da es im Land noch immer mehr Anträge als Mittel für Rückbau gibt. Ein genereller Strategiewechsel, weg vom Abriss, wird nicht erwartet.
- Aus Thüringen wurde zudem auf eine ganze Reihe an Maßnahmen hingewiesen, bei denen große leerstehende (Infrastruktur)Immobilien, vor allem in den In-

nenstädten, zur Unterbringung für Flüchtlinge hergerichtet und genutzt und damit die Innenstädte belebt werden (Verwaltungsgebäude, Kliniken, Schulgebäude,...).

- Diese Strategie, innerstädtische Leerstandsimmobilien generell zur Unterbringung anzubieten, wird u.a. auch in Altena oder Steinheim in Nordrhein-Westfalen verfolgt.
- Fragen der Daseinsvorsorge können sich bei gelingender und nachhaltiger Zuwanderung in schrumpfenden Regionen und Kommunen wieder neu stellen, weil sich Schließungen von Infrastrukturstandorten vermeiden lassen. Das verbessert zugleich die Rahmenbedingungen für die bisherige Bevölkerung deutlich. Eine ausreichende Ausstattung mit Infrastruktur kann bekanntermaßen zum Standortfaktor für Kommunen werden. So konnte im Brandenburger Golzow die Schließung der Schule, in Eisenhüttenstadt die der Geburtsstation – zumindest vorerst – vermieden werden.

#### Wachsende Nachfrage für Wohnungsbau

Auch in Folge der großen Zuwanderung, aber nicht nur, wird der Wohnungsbau generell intensiviert, um die schnell wachsende Nachfrage vor allem in Regionen mit bereits jetzt engen Wohnungsmärkten, zu decken. So bekommen beispielsweise in Baden-Württemberg Maßnahmen zur Umnutzung, Modernisierung und Aktivierung von Brachflächen, die Wohnraum schaffen, Fördervorrang. Auch Berlin begründet neue Stadtumbauvorhaben mit dem großen Wachstumsdruck, der auf der Stadt lastet. Dabei geht es ausdrücklich um Wohnungen für mehrere Zielgruppen, nicht nur um Flüchtlinge, die sich am Markt momentan nur schwer versorgen können, und die dazu gehörige Infrastruktur. Damit wird Wohnungsbau – stärker als bisher – zentrales Thema in zahlreichen Regionen der Bundesrepublik. Gegebenenfalls können dadurch Entwicklungskonzepte, insbesondere für die Nachnutzung von Brachen, modifiziert werden. Gleichzeitig mit der hohen Nachfrage nach Wohnungen und insbesondere ihrer Bereitstellung für Flüchtlingsunterbringungen hat sich allerdings auch die Diskussion über Standards und Qualitäten im Wohnungsbau verstärkt, wobei die einzelnen Länder und Kommunen unterschiedliche Wege favorisieren.



### Ressourcen kommunaler Verwaltungen

Die starke Zuwanderung in die Kommunen und die gesamte Logistik, die damit zusammenhängt, bindet auch die Ressourcen in den kommunalen Verwaltungen erheblich. Das hat indirekt Auswirkungen auf Stadtumbaumaßnahmen, wenn diese Ressourcen dann für die Abwicklung der Maßnahmen fehlen bzw. nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Damit wird die Dynamik mancher Stadtumbauprozesse vorerst abgeschwächt, wie u.a. aus Schleswig-Holstein berichtet wird. Aufgrund erhöhter auch finanzieller Belastungen durch die verstärkte Flüchtlingszuwanderung können sich durchaus auch die finanziellen Ressourcen der Kommunen reduzieren, die nötig sind, um so freiwillige Aufgaben wie die Komplementierung der Städtebauförderung zu gewährleisten.

### Nach der Unterbringung folgt die Integration als große Herausforderung

Noch stehen vor allem Fragen der Unterbringung der Zuwanderer in den Kommunen im Mittelpunkt. Die großen Anstrengungen, die deren Integration benötigt, werden allerdings bereits thematisiert. So beispielsweise in Hamburg: In Verbindung mit neuen Quartieren zur Flüchtlingsunterbringung in festen Bauten (im Standard des sozialen Wohnungsbaus) sind demografiebedingte infrastrukturelle Anpassungsbedarfe zu bewältigen. Für einige neue Quartiere wird geprüft, diese als Stadtumbau-Gebiete zu fördern, Quartiersmanagements einzurichten und integrierte Entwicklungskonzepte zu erstellen. Auch in Rheinland-Pfalz werden Mittel des Stadtumbaus eingesetzt, um Infrastruktur-, Wohnumfeld- oder Erschließungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung zu unterstützen. Berlin hat Eckpunkte zur Integration im Masterplan „Integration und Sicherheit“ bereits festgeschrieben. Besondere Anstrengungen sind vor allem auch dort nötig, wo das Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen – so insbesondere in vielen ostdeutschen Kommunen – bisher eher selten war. Entsprechende Angebote richten sich somit nicht allein nur an die Zugewanderten, sondern nicht zuletzt auch an die ortsansässige Bewohnerschaft. Der Umbau von leerstehenden Infrastruktureinrichtungen zu Integrationszentren, wie er in einigen Stadtumbauquartieren in Sachsen-Anhalt gefördert wird, ist ein Beispiel dafür.

### Einnahmen bei Stadtumbaumaßnahmen

Kommunen erhalten Einnahmen aus der Unterbringung von Flüchtlingen, wenn kommunale Immobilien dafür genutzt werden. Wenn diese Einnahmen durch die Nutzung von Stadtumbauobjekten, die – wie in saarländischen Kommunen – für die Entwicklung oder den Abriss vorgesehen waren und dafür gegebenenfalls von den Kommunen erworben wurden, fließen, ergeben sich Unsicherheiten im Umgang mit diesen Einnahmen im Rahmen der Maßnahmen selbst.

### Zusätzliche Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung und ihrer Folgen

Der Bund hat eine ganze Reihe von Maßnahmen beschlossen, um die Kommunen u.a. auch bei der Bewältigung der starken Zuwanderung und der Unterbringung der vielen Zugewanderten, zu unterstützen<sup>356</sup>:

- Für den Zeitraum 2016 bis 2019 wurden die Kompensationsmittel für den sozialen Wohnungsbau um 500 Millionen Euro auf eine Milliarde Euro jährlich erhöht, weitere Erhöhungen bis 2020 werden angestrebt.
- Zur Errichtung von Erstunterkünften für Flüchtlinge (Neubau, Umbau, Erwerb, Modernisierung, Ausstattung) bietet die KfW den Kommunen eine Sonderförderung an, 2015 stand dafür bereits eine Milliarde Euro zur Verfügung, das Programm wird um 500 Millionen Euro aufgestockt. Bisher wurden rund 500 Kommunen unterstützt. Der Zinssatz für das Darlehen liegt bei 0 % und ist für zehn Jahre festgeschrieben.
- Zur Errichtung von Erst- und Notunterkünften für Flüchtlinge ist das Baurecht vereinfacht worden. Weitere Änderungen sehen vor, dass mobile Behelfsunterkünfte grundsätzlich in allen Baugebieten und im Außenbereich von Kommunen befristet auf drei Jahre zugelassen werden können. Die Umnutzung bestehender Gebäude wird in allen Baugebieten deutlich erleichtert.
- Der Bund – BImA – stellt den Ländern bundeseigene Liegenschaften mietzinsfrei zur Verfügung, vor allem für Erstaufnahmeeinrichtungen und Wartezentren (Mitte Januar 2016 standen bereits rund 145.000 Unterbringungsplätze, inkl. 32.000 Plätzen in aktiven Bundeswehrlie-

<sup>356</sup>

Vgl. BMUB (2016): Maßnahmen zur Förderung bezahlbaren Wohnraums, Bericht im Bundeskabinett zur Entwicklung der Flüchtlingslage der Bundesbauministerin Dr. Barbara Hendricks, 20.01.2016.



genschaften bereit). Die aktuellen Richtlinien der BImA (April 2016) zur verbilligten Abgabe von Liegenschaften ermöglichen nun auch eine Verbilligung für Zwecke des Wohnungsbaus.

- Zur Förderung des privaten Mietwohnungsbaus sind umfangreiche steuerliche Abschreibungen für private Investoren – bis zur Höhe von 35 % der Kosten in den ersten drei Jahren – in bestimmten Gebietskulissen vorgesehen.
- Die Städtebauförderung wurde in der gegenwärtigen Legislaturperiode aufgestockt.

Auch die Länder reagieren auf die großen Herausforderungen und entwickeln entsprechende Strategien und Programme, um die Folgen der hohen Zuwanderung zu bewältigen. Diese sind in der folgenden Übersicht dargestellt.<sup>357</sup> Dafür nutzen sie u.a. auch Programme und Förderungen des Bundes, sowohl die o.g. als auch Mittel, die noch zusätzlich aus dem Förderpaket für Zukunftsinvestitionen sowie dem Sondervermögen für finanzschwache Kommunen an die Länder und Kommunen gehen.

<sup>357</sup> Die Informationen dazu entstammen weitgehend den Gesprächen mit Vertretern der Länder vom Januar und Februar 2016 und erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

**Abbildung 109: Übersicht über zusätzliche Fördermöglichkeiten für Stadtentwicklungsaufgaben und Wohnraumherrichtung aufgrund verstärkter Zuwanderung in den Ländern**

Bundesland	Fördermöglichkeit	Förderinhalt
Brandenburg	Sonderförderung für Herrichtung von Wohnraum in Stadtumbaukommunen für Flüchtlinge durch Einsatz der Rückbaumittel Stadtumbau Ost aus den Programmjahren 2015/2016	auf Antrag von Stadtumbaukommunen (äußerer Entwicklungsraum) zur einfachen Herrichtung leerstehender, zum Abriss vorgesehener Wohnungen als Übergangswohnraum für Flüchtlinge (zur temporären Nutzung für zwei bis drei Jahre), anschließender Abriss nicht ausgeschlossen, Abwicklung durch am Stadtumbau beteiligtes Wohnungsunternehmen, 2015: Anträge von 32 Kommunen für rund 1.700 Wohnungen, Förderung bis zu 70 Euro/m <sup>2</sup> , rd. 7 Mio. Euro insgesamt rund 17,5 Mio. Euro Bundes- und Landesmittel und Herrichtung von bis zu 4.000 Wohnungen vorgesehen bereits bewilligte Maßnahmen sind nicht betroffen, aber vor Umsetzung mit dem Landkreis rückzukoppeln
	zusätzliche Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung: für Kommunen im Berliner Umland	bei Errichtung von Wohnraum für Flüchtlinge Förderungen als Kombination aus Darlehen und Zuschüssen, wenn 25 % der Wohnungen für Flüchtlinge vorgesehen sind
Mecklenburg-Vorpommern	Gewährung von Sonderbedarfsmitteln für Kommunen	zur Deckung besonderer Belastungen im Zusammenhang mit der gestiegenen Inanspruchnahme insbesondere bei Kitas und Schulen, 2016 bis 2018 stehen bis zu 20 Mio. Euro zur Verfügung
	Sonderprogramm Instandsetzung von Wohnraum für benachteiligte Haushalte – Wohnraumertüchtigungsprogramm (Wirtschaftsministerium)	Zuschüsse zur Instandsetzung von leerstehenden Miet- und Genossenschaftswohnungen, um sie ganz oder teilweise wieder für Wohnzwecke nutzbar zu machen, für 2016 im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung rd. 8 Mio. Euro Zuschüsse insbesondere für prioritäre Maßnahmen der Wohnraumertüchtigung
	Sonderprogramm zur Gewährung von Zuschüssen für die soziale Wohnraumförderung (Wirtschaftsministerium)	gilt für Kommunen mit weniger als 4 % Leerstand zur Schaffung belegungsgebundener Wohnungen mit tragbaren Wohnkosten für Haushalte, die sich selbst nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, für 2016 rd. 12,5 Mio. Euro vorgesehen
Sachsen	Landesprogramm zur Unterstützung der Städte und Gemeinden bei der Unterbringung von Asylbewerbern und anderen Flüchtlingen im Rahmen der Programme der städtebaulichen Erneuerung	Ersetzung des kommunalen Eigenanteils bei der Förderung der Sanierung und Modernisierung von Gebäuden zur Bereitstellung von Wohnungen für Asylbewerber und andere ausländische Flüchtlinge
	Landesprogramm zur Förderung der Begründung von Belegungsrechten	Unterstützung der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden bei der Begründung von Belegungsrechten an leerstehenden Wohnungen für Asylbewerber; in Abhängigkeit der Wohnungsgröße werden: a) bis zu 60 m <sup>2</sup> : 3.000 Euro, b) bis 85 m <sup>2</sup> : 4.000 Euro und c) bei mehr als 85 m <sup>2</sup> : 5.000 Euro für die Begründung von Belegungsrechten gewährt. Die Dauer des Belegungsrechts beträgt 5 Jahre.
Sachsen-Anhalt	zusätzliche Bundesmittel für die Soziale Wohnraumförderung (Landesrichtlinie dazu in Vorbereitung)	Bereitstellung von 24 Mio. Euro, u.a. zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums, zur Herrichtung leerstehenden Wohnraums in Form von Zuschüssen, besonders in den größeren Städten
Thüringen	Wohnraumförderung – Gewährung einer Investitionspauschale	zur Förderung für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in dezentralem Wohnraum, in Höhe von 7.500 Euro pro geschaffenen Platz
	Erarbeitung eines Landesintegrationskonzeptes, inklusive stadtentwicklungspolitischer Aspekte und Ansätze und Maßnahmen geplant	
Berlin	keine zusätzlichen Programme im Rahmen der Städtebauförderung	Stadtbaumittel insbesondere für Infrastruktur in Stadtumbaugebieten mit Flüchtlingsunterbringungen
	Bauprogramm Flüchtlinge	Errichtung von Wohnungen in modularer Bauweise zur langfristigen Nutzung, für rund 24.000 Flüchtlinge, teilweise aus „Sondervermögen Infrastruktur wachsende Stadt“ gespeist
	Masterplan Integration (März 2015)	

## Fortsetzung Abbildung 109:

Bundesland	Fördermöglichkeit	Förderinhalt
Baden-Württemberg	Nichtinvestive Städtebauförderung für flankierende Maßnahmen (NIS), nur für Fördergebiete Soziale Stadt und Aktive Orts- und Stadtteilzentren	für Integrationsmaßnahmen nutzbar, erstmals 2015 und nochmals für 2016 ausgeschrieben
	Landesförderprogramm „Wohnraum für Flüchtlinge“ (VV Finanz- und Wirtschaftsministerium vom 9.2.2015)	Gemeinden erhalten Zuschüsse für die Schaffung neuen Wohnraums zur Flüchtlingsunterbringung
	Aufstockung Wohnraumförderung in Diskussion	besonders für Bau von Sozialwohnungen
Bayern	Städtebauförderung in Bayern mit zwei Sondertiteln zur Militärkonversion sowie Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen	
	Sofortprogramm für Flüchtlinge (seit 2015), die noch im Verfahren sind; Staat plant und baut klassische Wohnraumförderung (2015 deutlich erhöht, bisher ausschließliche Darlehensvariante um Zuschussvariante ergänzt) seit 2015 neues kommunales Wohnraumförderungsprogramm für Städte, Gemeinden, Landkreise als Bauherren, u.a. mit Zuschussvariante	insgesamt sollen bis 2019 über 20.000 Wohnungen in Bayern neu gebaut werden  Wohnungen und Wohngebäude für Flüchtlinge generell als dauerhaft nutzbare Gebäude, ohne Substandard, dafür Flexibilität bei den jeweils verfügbaren Wohnflächen
Bremen	„Sofortprogramm Wohnungsbau“ (Beschluss vom 15.12.2015)	für langfristigen, „normalen“ Wohnungsbau und temporären Wohnungsbau: zusätzliche 2.000 WE zu den jährlich notwendigen 1.400 WE; zzgl. 3.500 WE in Wohnmodulbauten
	zusätzliche Stellen für die Verwaltungen	
Hamburg	keine zusätzlichen Programme im Rahmen der Städtebauförderung	Stadtumbaumittel künftig insbesondere für Infrastruktur, zzgl. Quartiersmanagement
	„Flüchtlingsunterbringung in festen Bauten“ im Standard des Sozialen Wohnungsbaus als neues Konzept	4.800 Wohnungen geplant; Prüfung, ob einige Standorte gegebenenfalls Stadtumbau-Fördergebiete werden bzw. Festlegung eines Fördergebiets mit entsprechenden Standorten
Hessen	Hessisches Kommunalinvestitionsprogramm (Gesetz vom 24.11.2015), es bündelt Zahlungen von Land, Bund und Kommunen (Gesamtvolumen 1 Mrd. Euro, davon Programmteil „Bau bezahlbarer Wohnungen“ mit 230 Mio. Euro, davon Unterstützung finanzschwacher Kommunen mit 317 Mio. Euro)	Investitionsinhalte je nach Programm und Bedarf in den Kommunen (z.B. Bau bezahlbarer Wohnungen, Ausbau der Ganztagsbetreuung an Schulen, Modernisierung von Krankenhäusern, Sanierung von Straßen- und Gehwegen, Bau von Radwegen, Investitionen in Internet oder Elektromobilität), alle hessischen Kommunen sind antragsberechtigt; zusätzliche Kontingente im Landesprogramm für Kommunen, die Standort einer Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge sind; teils unterschiedliche Förderkonditionen und Eigenanteile für die Inanspruchnahme der einzelnen Programmteile
Niedersachsen	keine Zusatzausteine im Rahmen der Städtebauförderung, aber verstärkte Investition in Wohnraumförderung und Aufstockung der Landesmittel auf 400 Mio. Euro (Verzehnfachung des Fördervolumens)	Im Rahmen des Wohnraumförderungsprogramms auch Förderung der Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge und „bezahlbarer Wohnraum für alle“ (Menschen mit kleinem/mittlerem Einkommen)
Nordrhein-Westfalen	Sonderprogramm „Hilfen im Städtebau für Kommunen zur Integration von Flüchtlingen“	Projektaufruf 2016 ausgestattet mit 72 Mio. Euro (für Haushaltsjahre 2016 bis 2018) für investive Maßnahmen in der Daseinsvorsorge, Umbau von Wohn-/Nichtwohngebäuden für Zwecke der Bildung/Freizeit und Kultur, für investitionsbegleitende Maßnahmen (Quartiersbetreuung) ist abgeschlossen; es wurden 147 Maßnahmen in 100 Kommunen gefördert; der Bedarf laut Antragslage lag deutlich darüber
	„Richtlinie zur Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge“ zzgl. Unterstützung der Kommunen bei der Schaffung von Unterkünften	Darlehensförderung zur Schaffung von Unterkünften, bis 2 Mio. als 100 %-Förderung
Rheinland-Pfalz	kein neues Programm im Rahmen der Städtebauförderung, gegebenenfalls Nutzung bestehender Programme, z.B. „Investitionsstock“ für kommunale Infrastruktur	
	seit Anfang 2015 Sonderprogramm zur Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge (Ministerium der Finanzen, Zuständigkeit für Wohnungsbau)	zinslose Darlehen für Kommunen, Wohnungswirtschaft und private Eigentümer, mit zehnjährigem Besetzungsrecht durch die Kommunen, max. 650 Euro/m <sup>2</sup>
Saarland	Sonderprogramm zur Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge (Richtlinie vom 17.12.2014; ursprünglich für ein Jahr, inzwischen verlängert)	durch Zuordnung der Städtebauförderung zur Abteilung „Kommunale Angelegenheiten“ gute Koordinierung beim Thema Flüchtlinge
	weitere Aktivitäten im Rahmen der normalen Wohnraumförderung	
Schleswig-Holstein	Soziale Wohnraumförderung: u.a. zur Förderung für erleichtertes und beschleunigtes Bauen sowie für modulare Bauweise, auch zur Herstellung von Flüchtlingswohnungen, ausschließlich als Darlehensförderung	für „normalen“ Wohnungsbau mit der Aussicht auf Vervollständigung/Sanierung nach Nutzung als Flüchtlingsunterbringung auch durch vorreservierte Darlehen, entsprechende Maßnahmen jedoch eher nicht in Stadtumbaugebieten vorgesehen, Anteil sozialer Wohnungen bei Großwohnbauvorhaben soll max. 30 % sein
	Förderkonstruktionen des Landes zur Unterstützung der Kommunen bei der Wohnraumschaffung aktuell in der Diskussion, jedoch keine gesonderten Infrastrukturprogramme, wenn dann aus dem Bundespaket für finanzschwache Kommunen	

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Gespräche mit Vertretern der für den Stadtumbau zuständigen Länderministerien 2016.

Ausdrücklich Mittel der Städtebauförderung bzw. des Stadtumbaus werden in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Sachsen eingesetzt. Darüber hinaus konzentrieren sich Förderungen insbesondere auf Investitionen in den Wohnungsbau und die Herrichtung von Wohnraum und dienen damit direkt oder indirekt der Unterbringung von Flüchtlingen, zum einen durch Sonderprogramme der Länder, zum anderen im Rahmen der (erhöhten) Sozialen Wohnraumförderung des Bundes an die Länder. Einige Länder haben bereits entsprechende Programme aufgelegt, in anderen sind Umsetzungen noch in der Diskussion. Aufgrund der besonderen Herausforderungen an die Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden legen andere Ressorts Programme zur Arbeitsmarkt-, Ausbildungs- und Bildungsförderung auf bzw. erweitern bestehende. Diese sind in den Stadtumbauressorts der Länderministerien jedoch nicht systematisch erfasst. Verwiesen sei noch darauf, dass Thüringen aktuell ein Landesintegrationskonzept erarbeitet, das auch stadtentwicklungspolitische Aspekte aufgreift und dafür Ansätze und Maßnahmen entwickelt. Auch Berlin hat in seinem Masterplan Aufgaben für unterschiedliche Ressorts formuliert. Außerdem wurde – unabhängig von Programmen – darauf verwiesen, dass in mit der Flüchtlingsthematik befassten Ressorts, so beispielsweise in Bremen, zusätzliche Stellen geschaffen wurden.

#### **Zwischenfazit: Künftige Einflussfaktoren für den Stadtumbau**

Noch ist weitgehend unklar, wie sich die Entwicklungen tatsächlich fortsetzen werden, in welchem Maße die Zuwanderung anhalten und wie sie sich innerhalb Deutschlands verteilen wird. Insofern lassen sich auch kommende Einflüsse auf das Stadtumbaugeschehen momentan nur schwer fassen. Das erschwert es den Kommunen aktuell auch, vorausschauende Strategien und nachhaltige Maßnahmen zu entwickeln. Nicht zuletzt werden sie auch davon abhängen, welchen Stellenwert das Stadtumbauprogramm künftig haben wird.

#### **Wachstum als künftiges Stadtumbauthema**

Angesichts der deutlichen Zuwanderungen muss sich das Programm künftig – neben den Kommunen, die weiter schrumpfen werden – jedoch gleichrangig auch denjenigen Kommunen zuwenden, die wachsen,

die Wohnungen, jede Art von Infrastruktur und passende Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung und dafür auch die notwendige Unterstützung brauchen. Größter Druck entsteht – bei zunehmender Konkurrenz von Nutzungsanforderungen – hierbei durch die Suche und Verfügbarkeit von Flächen und Entwicklungspotenzialen.

Generell muss es im Programm um den Umbau der Städte gehen, unabhängig davon, mit welchem Vorzeichen. Diese Erwartungen äußern u.a. vor allem die Länder Bayern, Baden-Württemberg sowie besonders die Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Das Stadtumbauprogramm ist das zentrale Städtebauförderungsprogramm, das sich diesen umfassenden Herausforderungen stellt und es wird daher dringend gebraucht, um die anstehenden Probleme zu bewältigen.

#### **Hoffnungen auf Zuwanderung**

Länder, in deren Kommunen sich inzwischen deutlicher Leerstand entwickelt hat bzw. entwickeln wird, äußern weiterhin Hoffnungen auf eine Trendwende, wonach sich Bevölkerungsrückgang und Alterung durch Zuwanderung aufhalten oder sogar umkehren lassen und die bisher erwarteten demografischen Entwicklungen möglicherweise abgeschwächt werden, so in Niedersachsen, im Saarland, teils in den ostdeutschen Ländern. Das würde eine Eindämmung des Wohnungsleerstands und neue Perspektiven für die lokale Infrastruktur und die Daseinsvorsorge bedeuten, deren Auslastungen erhöhen und so Schließungen, Umnutzungen oder – schon vorbereitete bzw. weitere – Abrisse vermeiden sowie sich positiv auf Nachfrage, Handel und Dienstleistungen auswirken, was wiederum die Anziehungskraft der Kommunen sichert.

#### **Leerstand wird regional hoch bleiben**

In Ländern mit sehr großen und schon lange anhaltenden Leerständen, beispielsweise in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg, ist man allerdings schon heute weniger zuversichtlich, dass die Zuwanderungseffekte tatsächlich nachhaltig sein, Entwicklungen umkehren und die bisherigen Stadtumbauprobleme beheben könnten. Wenn es auch künftig die freie Wohnortwahl für anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber gibt, wird die Mehrzahl der Zugewanderten bei Anerkennung ihres Aufenthaltsrechtes – so wie andere mobile Ein-

wohner der Kommunen auch – genau diese schrumpfenden Kommunen und Regionen wieder verlassen. Und selbst wenn Zuwanderer bleiben: Der schon vorhandene enorme Wohnungsleerstand ließe sich damit nur in Teilen abbauen. So hat beispielsweise Sachsen 2015 insgesamt rund 70.000 Asylsuchende zugewiesen bekommen. Selbst wenn alle in Sachsen blieben, würden bei einer Belegungsdichte von zwei Personen pro Wohnung insgesamt für diese nur ca. 35.000 Wohnungen benötigt werden. Deshalb und aufgrund der demografischen Entwicklung Sachsens, ist auch bei dauerhafter Zuwanderung der Rückbau von Wohnungen weiterhin erforderlich.

#### Integration als Hauptaufgabe in Bestandsquartieren mit investiven und nichtinvestiven Maßnahmen begleiten

Der Stadtumbau hat sich bisher ganz wesentlich auf städtebauliche Folgen strukturellen Wandels konzentriert. Angesichts der neuen Herausforderungen, die sich durch die Zuwanderung ergeben, werden vielerorts die Integration und alle damit zusammenhängenden Maßnahmen in neuer Dimension (wieder) an Bedeutung gewinnen, spätestens wenn die jetzt drängenden Probleme mit Unterbringung und Wohnraumbeschaffung gelöst sind. Der Stadtumbau sollte sich daher auch auf die Bestandsquartiere konzentrieren, die in besonderem Maße Zuwanderer aufnehmen und ein Höchstmaß an Integrationsarbeit leisten müssen. Hier Wohnungen und Infrastruktur anzupassen, Kitas und Schulen zu stärken, Wohnumfeld, Freiräume und Spielplätze für veränderte Nutzungen zu entwickeln, Räume für Begegnungen zu schaffen, Integrationsmaßnahmen umzusetzen und durchaus auch ein Quartiersmanagement einzurichten, wird wichtiger werden. Die „Soziale Stadt“ mit ihrem ressortübergreifenden, integrierten und quartiersbezogenen Ansatz für Entwicklung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen könnte stärker als bisher in eher stadtumbaudominanten Gebieten als Vorbild dienen. Auch im Stadtumbau sollten daher nichtinvestive Maßnahmen ermöglicht werden, um adäquat auf Integrationsanforderungen reagieren zu können. Das wird insbesondere in Ländern wichtig, in denen keine Überlagerung von Städtebauförderungsprogrammen möglich ist bzw. begleitende Landesprogramme bei gleichzeitiger Haushalts-

konsolidierung in den Ländern nicht mehr bedient werden können, die bisher diese Kombination ermöglicht hatten, so beispielsweise das kommunale Programm der Stadtgemeinde Bremen Wohnen in Nachbarschaften (WiN) (nicht so in Bremerhaven). Das würde in gleicher Weise die Inanspruchnahme und die gesamte Umsetzung und Abwicklung von Förderprogrammen in den teils mit Aufgaben überlasteten Kommunen erleichtern.

#### Strategien für Integration entwickeln

Welche Art der Ansiedlung von Zuwanderern der Integration wirklich dient, ist offen, obwohl genau davon sehr viel für die Entwicklung von Strategien und Maßnahmen abhängt: Sind Konzentration oder eher dezentrale Verteilung auch innerhalb der Länder und Kommunen, eine Wohnortfestschreibung, Lenkung oder freie Wahl der jeweils bessere Weg? Wie lassen sich Integrationsprobleme großen Ausmaßes, Ghettobildungen, Parallelgesellschaften oder Konkurrenzen zwischen unterschiedlichen Bewohnergruppen vermeiden? Forschungen zur Aufnahme und Integration in Einwanderungsgesellschaften, Erfahrungen mit den ebenfalls großen Zuwanderungsprozessen der 1990er Jahre und die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen in den Kommunen selbst liefern ausreichend Erkenntnisse und sollten daher unbedingt in die jeweiligen Stadtentwicklungsdebatten und die Erarbeitung künftiger Strategien integriert werden, im Diskurs mit der gesamten Stadtgesellschaft und allen Fachressorts. Nur so werden Förderungen auch in Maßnahmen gelenkt, die wirksam und nachhaltig sind. Schritte in diese Richtung sind beispielsweise der Masterplan zur Integration in Berlin oder das Landesintegrationskonzept in Thüringen.

#### Vielfalt an Stadtumbauaufgaben bleibt

Trotz aller Notwendigkeiten, die sich aus Zuwanderungen für den Stadtumbau ergeben, bleiben auch nach Ansicht der Vertreter der Länder im Stadtumbau generelle Anpassungen an die demografischen Entwicklungen, Folgen des anhaltenden wirtschaftsstrukturellen Wandels und die Globalisierung, Klimaanpassung und Klimaschutz als wichtige Stadtumbauaufgaben in den Kommunen erhalten.

### Finanzielle Rahmenbedingungen für den Stadtumbau können schwieriger werden

Sorgen bereitet außerdem, wie sich die finanzielle Lage in den Kommunen künftig – auch aufgrund der Zuwanderungs- und Flüchtlingsthematik – darstellen wird, was große Auswirkungen auch auf die Inanspruchnahme von Städtebauförderung haben kann. Haushaltsnotlagen, weiteres Anwachsen der Sozialausgaben, fehlende Gewährleistung der kommunalen Eigenanteile, geringere und langsamere Mittelabflüsse, u.ä. können auch künftig Maßnahmen verzögern, vorzeitig beenden oder dazu führen, dass sie erst gar nicht beantragt werden. Davon gehen Vertreter einiger Länder für eine Reihe oder einzelne ihrer Kommunen aus. Aber auch die umgekehrte Erwartung wird geäußert, wonach sich – die Programmbeteiligung und eine auskömmliche und kontinuierliche Förderung vorausgesetzt – drängende Aufgaben der Stadtentwicklung in Stadtumbauquartieren, die hoher Zuwanderung ausgesetzt sind, künftig sogar schneller bewältigen lassen.





## 8 Herausforderungen und künftiger Stadtumbaubedarf

Beide Stadtumbauprogramme erweisen sich – wie die Ergebnis- und Wirkungsanalyse zeigt – als sehr wirksame Instrumente der Städtebauförderung. Mit Hilfe der Programme werden Städte und Gemeinden unterstützt, die Auswirkungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels auf die städtebaulichen Strukturen besser zu bewältigen. Der Gebäudeleerstand konnte durch die Stadtumbauförderung verringert, innerstädtische Bereiche und Wohnquartiere konnten aufgewertet und stabilisiert, Brachen revitalisiert und für die städtebauliche Entwicklung genutzt werden. Nicht zuletzt hat sich auch dadurch die Wohn- und Lebensqualität der Menschen in vielen Quartieren in Ost und West verbessert. Vielfach gelang es nur mit den Maßnahmen des Stadtumbaus, die Stadtstruktur durch die Neuordnung und Aufwertung besonders wichtiger Quartiere und Standorte zu stabilisieren und neue zukunftsfähige Entwicklungen anzustoßen. Die Stärkung der Stadtstruktur im Sinne der Innenentwicklung und der Stadtreparatur ist ein ganz wesentlicher Standortfaktor mit positiver Ausstrahlung insgesamt.

Der Strukturwandel ist bei weitem nicht abgeschlossen. Im Gegenteil, die gesellschaftlichen Veränderungen vollziehen sich mit hoher Dynamik, wirken tiefgreifender und sind immer stärker von internationalen und globalen Entwicklungen abhängig. Zuwanderung, Sicherung des sozialen Zusammenhalts, Klimawandel und Klimafolgenbewältigung, Digitalisierung und Vernetzung, vielfältigere Lebensstile und neue Formen der Kommunikation, dies alles beeinflusst das gesellschaftliche Leben in den Kommunen und deren demografische, soziale, wirtschaftliche und städtebauliche Strukturen. Deutlich wird auch, dass die Problemkonstellationen und der jeweilige Handlungsbedarf in Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich sind und bleiben werden.

Die sich daraus für den Stadtumbau ergebenden Herausforderungen wie auch der sich abzeichnende städtebauliche Handlungsbedarf werden im Folgenden thematisiert. Grundlage dafür bilden verschiedene Quellen:

- aktuelle Prognosen und Berechnungen zur Bevölkerungsentwicklung und zur Entwicklung des Wohnungsmarktes,

- Fallstudien zu beiden Programmen,
- durchgeführte Fachgespräche im Rahmen der Evaluierung zu den Themen, Wohnen und Wohnquartiere, Innenstadtentwicklung und Brachen,
- Ergebnisse einer Kurzbefragung unter Kommunen im Stadtumbau Ost und West,
- Expertengespräche mit Vertretungen der Länder, der Wohnungswirtschaft sowie den beiden Bundestransferstellen.

Angesichts der seit Jahren steigenden Zuwanderung und insbesondere der seit 2015 starken Zunahme der Bevölkerung durch den Zuzug von Flüchtlingen und Asylsuchenden erfolgte eine zusätzliche Analyse zu den möglichen kurz- und mittelfristigen Auswirkungen dieser Migrationsbewegungen auf den Stadtumbau (siehe Kapitel 7). Die Ergebnisse dieser Analyse sind in die Abschätzung der künftigen Entwicklung der Leerstände – als Szenarien aufgearbeitet – eingeflossen.

### 8.1 Auswirkungen demografischer Entwicklung

Auch künftig beeinflussen demografische Veränderungsprozesse in erheblichem Maße die Entwicklung der Städte und deren Wohn- und Stadtquartiere. Sie wirken sich zusätzlich auf die Situation der Wohnungs- und Immobilienmärkte aus. Die demografische Veränderung ist dabei nicht die alleinige Determinante für künftige Stadtentwicklungsprozesse. Auch aus dem wirtschaftsstrukturellen Wandel mit entsprechendem Beschäftigungsabbau entstehen durch ungenutzte Gewerbe- und Industriebrachen unmittelbar stadtumbaurelevante Problemstellungen. Bei einem hohen Anteil mobiler erwerbsfähiger Menschen mündet aber ein erheblicher Wandel in der Wirtschaftsstruktur mit stark steigender Arbeitslosigkeit und fehlenden Perspektiven oft mittelbar in einen massiven, durch Abwanderung ausgelösten Bevölkerungsverlust, sodass längerfristige Trendmuster des demografischen Wandels verstärkt werden. Weil die demografische Entwicklung aufgrund dieser Wechselbeziehungen eine besondere Bedeutung für den Stadtumbau hat und weil sie aufgrund der aktuell sehr hohen

Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden eine besondere Dynamik entfaltet, wird sie als Herausforderung eigenständig behandelt.

Die demografischen Entwicklungsprozesse, die in den Kommunen stattfinden, wirken sich maßgeblich auf die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und vieler Stadtteile, auf die Nachfragesituation in den Wohnquartieren und Wohnsiedlungen sowie auf den Bedarf an sozialer, kultureller und technischer Infrastruktur aus. Der Altersaufbau der Bevölkerung und die Haushaltszusammensetzung hat eine qualitative Dimension: bspw. artikulieren Einpersonen-Haushalte andere Anforderungen und Bedarfe als Familien- oder Paarhaushalte und ältere Haushalte besitzen anderen und bspw. höheren Bedarf an sozialen und medizinischen Leistungen als junge Haushalte. Im demografischen Wandel ändern sich auch die Anforderungen der Bevölkerung an die Gestaltung öffentlicher Plätze und Grünflächen, aber auch der Freiflächen in den Wohnsiedlungen und -quartieren, bspw. hinsichtlich der Barrierefreiheit oder -armut des Wohnumfeldes.

Die starke Zuwanderung der letzten Jahre, die nach bisher veröffentlichten Prognosen auf mittlere Sicht anhalten wird, konzentriert sich zur Zeit noch auf wirtschaftlich starke Regionen in Deutschland, wo auf längere Sicht gute Perspektiven für die Bevölkerung bestehen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Durch die derzeitige Flüchtlingsbewegung ist mit noch stärkeren Bevölkerungszunahmen zu rechnen, wodurch sich auch bisherige Prognosen modifizieren (siehe Kapitel 7.1).

Der hohe Bevölkerungszuwachs in den wirtschaftlich starken Regionen mit weiterhin positiver Wachstumsperspektive (Perspektivregionen) kontrastiert zugleich, dass die Bevölkerung in vielen Städten und Landkreisen bestimmter Regionen Deutschlands dauerhaft zurück geht und es eine zentrale Herausforderung sein wird, dort die negativen Folgen zu mildern und zu beseitigen, die mit der demografischen Entwicklung verbunden sind.

## Bevölkerungsentwicklung

### Allgemeine Entwicklung der Bevölkerung

Die im Mai 2015 vorgelegte Raumordnungsprognose des BBSR geht für den Zeitraum von 2015 bis 2030 von einem Rückgang von 1,7 Mio. Einwohnern bzw. 2,1 % in ganz Deutschland aus.<sup>358</sup> Für Ende 2030 wird so eine Bevölkerungszahl von 79,3 Mio. Personen erwartet. Ausschlaggebend dafür ist ein anhaltend hoher Sterbefallüberschuss, der sich aus der zunehmenden Alterung bei gleichzeitig niedriger Geburtenrate ergibt und der auch durch internationale Zuwanderung in der Größenordnung der zurückliegenden Jahre nicht vollständig kompensiert werden kann.<sup>359</sup> Durch den hohen Zuzug aus der internationalen Wanderung in den Jahren 2013 und 2014 wird zu Beginn des Prognosezeitraums bis zum Jahr 2018 von einem höheren Wanderungsüberschuss ausgegangen, der sich aber im Verlauf wieder zurückbilden wird.<sup>360</sup> Die Prognose geht in den Folgejahren von einem durchschnittlichen jährlichen Nettogewinn von 212.000 Personen aus, der sich auf dem langfristig erzielten Niveau seit Gründung der Bundesrepublik bewegt.

Die derzeit extrem hohe Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern – über die generell hohe internationale Zuwanderung der letzten Jahre hinaus – war bei Erstellung der Prognose noch nicht absehbar, ist aber durch neue Abschätzungen in Szenarien dargestellt (siehe Kapitel 7.1). Dabei wird davon ausgegangen, dass der Zuwachs über mehrere Jahre hinweg auf dem hohen Niveau verharren wird und der Einwohnerrückgang in Deutschland so insgesamt deutlich geringer – als bisher angenommen – ausfallen bzw. sogar in Bevölkerungswachstum umschwenken wird.

### *Räumliche Muster und Disparitäten bei der Einwohnerentwicklung*

Die prognostizierten Bevölkerungsveränderungen vollziehen sich regional sehr unterschiedlich. Nach dem zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch geltenden Prognoseparameter werden die westdeutschen Länder bis 2030 insgesamt rund 1 % ihrer Einwoh-

<sup>358</sup> Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus, BBSR (2015): Wohnungsmarktprognose 2030.

<sup>359</sup> Um die Sterbefallüberschüsse annähernd auszugleichen, müsste jährlich ein Nettowanderungsgewinn in Höhe von rund 400.000 Personen verzeichnet werden. Diese Summe bedeutet, dass sich die seit Republikgründung erzielte durchschnittliche Nettozuwanderung dauerhaft verdoppeln müsste.

<sup>360</sup> Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus, S. 9.

ner verlieren, während die ostdeutschen Länder um immerhin gut 10 % schrumpfen werden, Berlin wird mit mehr als 2 % weiterhin deutlich wachsen.<sup>361</sup> Wachsen werden zwar auch Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg. Doch sie können den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang in den westdeutschen Ländern nicht aufhalten, der durch Einwohnerverluste im Saarland oder in Nordrhein-Westfalen beeinflusst wird.

Die Disparitäten in der Bevölkerungsdynamik zeigen sich nicht nur auf Länder-, sondern auch auf der siedlungsstrukturellen und der regionalen Ebene.<sup>362</sup> Innerhalb Westdeutschlands werden sich spürbare Einwohnerverluste auf eher wenige Regionen konzentrieren. Es betrifft Bereiche im südlichen und östlichen Niedersachsen, in Nordhessen und im Ruhrgebiet, die an Thüringen und die Tschechische Republik angrenzenden Regionen Bayerns sowie weite Teile des Saarlandes und einzelne Regionen im Südwesten von Rheinland-Pfalz. In Ostdeutschland haben nur noch der brandenburgische Verdichtungsraum rund um Berlin sowie einige herausragende Groß- und Mittelstädte Chancen auf eine stabile bis leicht wachsende Bevölkerungsentwicklung. Den zu erwartenden Einwohnerzuwachsen in zahlreichen Großstädten stehen vielerorts Bevölkerungsverluste in ländlich geprägten Räumen gegenüber. Im Ergebnis trägt die divergierende Entwicklung von schrumpfenden ländlichen und prosperierenden hochverdichteten Regionen, teilweise überlagert durch bestehende siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Ost-West-Unterschiede und unterschiedliche Altersstrukturen, zu einer weiteren Verfestigung räumlicher Disparitäten bei.

### Entwicklung von Haushalten und Wohnungsbedarf

Selbst auf Basis der aktuellen Prognose mit ihrer abnehmenden Einwohnerzahl wächst die Zahl der Haushalte in den kommenden Jahren noch an. Dieser Zuwachs ist vor allem auf Haushaltsverkleinerungen zurückzuführen. Zwischen 2015 und 2025 steigt die Zahl der Haushalte um rund 650.000 und damit knapp 2 %. Im Jahr 2025 wird mit 41,47 Mio. Haushalten ein Höhepunkt erreicht, bis 2030 wird die Zahl wieder auf 41,35 Mio. Haushalte zurückgehen.<sup>363</sup>

Damit wird auch die Wohnungsnachfrage auf gesamtdeutscher Ebene in den nächsten Jahren noch zunehmen.<sup>364</sup> Durch die ge-

nannten verstärkten Zuwanderungen wird sich der Bedarf insgesamt weiter erhöhen.

Die im Folgenden einbezogenen Berechnungen des Wohnungsbedarfs beruhen auf der aktuell gültigen Bevölkerungsprognose (siehe auch Seite 219). Die Konsequenzen durch die höhere Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern sind dagegen nachfolgend konzentriert dargestellt (siehe Seite 225). Maßgeblich ist – neben der absoluten Anzahl derjenigen, die dauerhaft in Deutschland bleiben oder sich hier aufhalten dürfen – wo sich die Zuwanderer dauerhaft niederlassen werden.

### Räumliche Differenzierung bei der Wohnungsnachfrage

Auch hinsichtlich der Haushalts- und Wohnungsbedarfsentwicklung werden sich die grundlegenden Unterschiede in der demografischen Entwicklung zwischen Ost und West fortsetzen und weiter manifestieren.<sup>365</sup> Der erwartete Haushaltszuwachs in den kommenden Jahren wird allein in den westdeutschen Ländern und in Berlin stattfinden, während in den ostdeutschen Ländern bis 2030 ein Rückgang der Haushalte um mehr als 500.000 bzw. mehr als 7 % erwartet wird. In Westdeutschland wird – selbst ohne Berücksichtigung der aktuellen Flüchtlingszuwanderung – erst ab 2030 mit rückläufigen Haushaltszahlen gerechnet. Bis zum Jahr 2029 soll es mehr als 1 Mio. Haushalte mehr geben als 2015. Von dieser Entwicklung scheinen – den noch geltenden Prognosen entsprechend – nur das Saarland (ab 2015) sowie Bremen (ab 2022), Nordrhein-Westfalen (ab 2025) und Hamburg (ab 2026) ausgenommen. Dies bedeutet auch innerhalb der westdeutschen Länder grundlegend verschiedene Herausforderungen für den Stadtumbau und am Wohnungsmarkt, eine gänzlich unterschiedliche Wohnungsnachfrage und vor allem in Ostdeutschland sich fortsetzende Funktionsverluste in Kommunen bzw. Wohnquartieren durch weiter zunehmenden Wohnungsmarktüberstand.

Auf der regionalen Ebene werden kleinteiligere Unterschiede in der Wohnungsnachfrage zu erwarten sein, wie sie sich bereits in den letzten Jahren bemerkbar machten:

- Berlin und das Berliner Umland sowie einige ostdeutsche Großstädte (Dresden, Leipzig, Jena) und kreisfreie Mittelstädte (Weimar) werden innerhalb Ostdeutsch-

<sup>361</sup> Berlin wird weitgehend weder den ostdeutschen noch den westdeutschen Ländern zugeordnet, sondern separat betrachtet.

<sup>362</sup> Vgl. BBSR (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, S. 7.

<sup>363</sup> Vgl. BBSR (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, S. 17.

<sup>364</sup> Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus, S. 15f.

<sup>365</sup> Vgl. BBSR (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, S. 6.



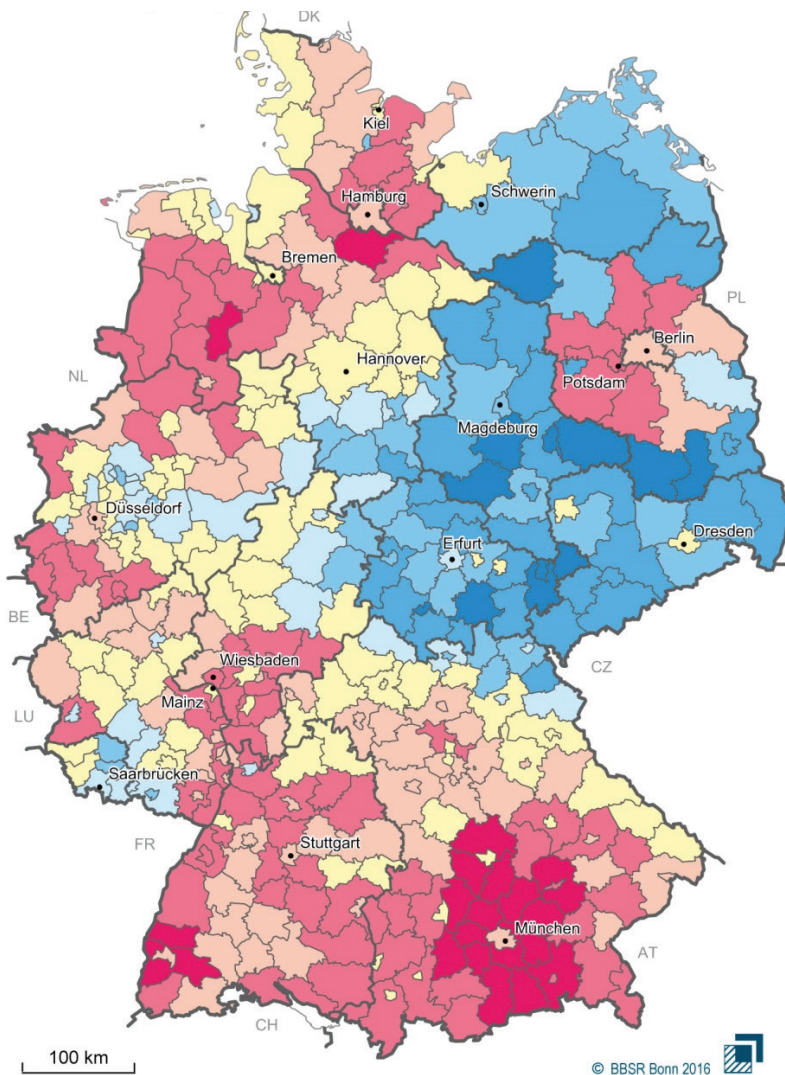
lands weiterhin einen Sonderstatus einnehmen und weiter wachsen. In Berlin selbst soll die Zahl der Haushalte deutlich steigen.

- Haushaltsrückgänge und damit verbundene wachsende Leerstandsrisiken sind dann – von diesen Ausnahmen abgesehen – flächendeckend in den neuen Bundesländern zu erwarten. Besonders starke Rückgänge sind für einige Kreise des

südlichen Brandenburgs, in der Harzregion und im östlichen Sachsen-Anhalt vorhergesagt.

- Sehr viel mehr Wachstum ist in vielen Regionen Süddeutschlands zu erwarten, besonders in Südhessen, großen Teilen Baden-Württembergs und ganz besonders in Südbayern. Aber auch im westlichen Niedersachsen und im Hamburger Umland werden hohe Zuwachsraten prognostiziert, die entweder auf einem starken Bevölkerungszuwachs (z.B. Münchener Umland) und/oder auf einem starken Trend zu kleineren Haushalten beruhen.
- In einigen strukturschwachen Gebieten, in denen schon seit einigen Jahren Wohnungsleerstände zunehmen, werden dagegen weitere Rückgänge prognostiziert. Dazu gehören Regionen im südlichen Niedersachsen und in Nordhessen, in Nordbayern in unweit des Thüringer Waldes gelegenen Kreisen, Bereiche im nördlichen Saarland sowie Randregionen des Ruhrgebietes.

Abbildung 110: Entwicklung der privaten Haushalte 2015 bis 2030



**Entwicklung der privaten Haushalte insgesamt von 2015 bis 2030 in %**

<span style="color: #0070C0;">■</span> bis unter -15	<span style="color: #FFD700;">■</span> -2 bis unter 2
<span style="color: #4682B4;">■</span> -15 bis unter -10	<span style="color: #FFA07A;">■</span> 2 bis unter 5
<span style="color: #6495ED;">■</span> -10 bis unter -5	<span style="color: #DC143C;">■</span> 5 bis unter 10
<span style="color: #ADD8E6;">■</span> -5 bis unter -2	<span style="color: #DC143C;">■</span> 10 bis unter 15

Datenbasis: BBSR-Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2035  
 Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014  
 Bearbeitung: J. Nielsen

Quelle: BBSR/BBR, Datenbasis: BBSR-Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2035.

Vergleicht man diese unterschiedlichen demografischen Veränderungen, so zeigen sich – bezogen auf den künftigen Stadtumbau – regionale, überwiegend aus einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung resultierende Anpassungs- und Rückbaubedarfe für die meisten ostdeutschen, aber nur vergleichsweise wenige westdeutsche Regionen. Aus dieser räumlichen Verteilung sowie der jeweiligen Ausprägung ist weiterhin eine Ost-West-Differenz ablesbar, die den Umgang mit Schrumpfung zwar nicht ausschließlich, aber weiterhin vor allem zu einer ostdeutschen Herausforderung machen wird.

**Entwicklung des Wohnungsleerstands und des quantitativen Rückbaubedarfs**

Struktureller Wohnungsleerstand war wesentlicher Auslöser für das Programm Stadtumbau Ost. Dem Leerstandsabbau wurde dort durch den gesonderten Programmbereich Rückbau hoher Stellenwert eingeräumt. Deswegen stellt sich die Frage, inwieweit sich Wohnungsleerstand in Ost und auch in West entwickeln wird und welcher Rückbaubedarf daraus resultiert.

Neben einer Einschätzung über die Entwicklung der Höhe des Gesamtleerstands sind die regionale Verteilung und vor allem die hohe Konzentration von Leerstand in einzelnen Regionen für die Ermittlung des Rückbaubedarfs elementar. In den vergangenen



Jahren sind bereits Studien veröffentlicht worden, die sich mit der Ermittlung von Leerstandsrisiken und Wohnungsüberhängen befassen haben. Mit der Raumordnungsprognose 2035 liegt eine im letzten Jahr veröffentlichte Bevölkerungs- und Haushaltsprognose vor, die eine erhöhte Zuwanderung (zeitlich vor den Flüchtlingswanderungen) bereits berücksichtigt hat. Die Studien, die sich mit dem Rückbaubedarf befassen haben, bedürfen deswegen einer Aktualisierung, wobei sowohl das für die Evaluierung verwendete Modell zur Abschätzung von Leerstandsrisiken als auch die bisher erschienenen Berechnungen im folgenden Unterkapitel im Überblick vorgestellt werden.

Im Anschluss an die Erläuterung unterschiedlicher Modelle zur Ermittlung von Wohnungsleerstand werden die Ergebnisse der Leerstandsabschätzung vorgestellt. Die Leerstandsentwicklung, die in vorangegangenen Studien ermittelt wurde, wird den Ergebnissen der Abschätzung für Zwecke der Evaluierung vergleichend gegenübergestellt. Aus der Entwicklung der Leerstände werden die zukünftigen Rückbaubedarfe abgeschätzt.

Darüber hinausgehende neue Abschätzungen, die sich aus der verstärkten Zuwanderung durch Flüchtlinge ergeben und die im Rahmen dieser Evaluierung stattfanden, folgen den bisherigen Prognosen als gesonderter Abschnitt (siehe Seite 225).

### Modelle zur Abschätzung von Leerständen

Das im Rahmen dieser Evaluierung verwendete Modell zur Bildung von Mengengerüsten der zu erwartenden Wohnungsleerstände baut auf den Ergebnissen der vom BBSR erstellten Wohnungsmarktprognose 2015 bis 2030<sup>366</sup> auf, die im Zusammenhang mit der Raumordnungsprognose 2035 berechnet worden ist.<sup>367</sup>

Die Wohnungsmarktprognose konzentriert sich auf der Nachfrageseite hauptsächlich auf die Entwicklung der Wohnflächennachfrage, die eine Vielzahl von Marktprozessen abbildet und in die unterschiedliche Faktoren einfließen:

- zukünftige Bevölkerungsentwicklung<sup>368</sup>,
- zukünftige Entwicklung der Zahl der Haushalte<sup>369</sup>,
- Wohnflächenzuwachs pro Kopf und pro Haushalt, differenziert nach Wohnungsmarktsegmenten und Ost/West,

- Wohneigentumsbildung und damit einhergehende Statuswechsel Eigentümer-Mieter sowie Mieter-Eigentümer.

Die Wohnungsmarktprognose weist zusätzlich auch den Wohnungsneubaubedarf aus, wobei über den auf die Wohnfläche bezogenen Nachfragezuwachs hinaus auch Ersatzbedarfe anhand typischer Abgangsquoten in den Segmenten Ein-/Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern berechnet werden. Ersatzbedarf resultiert aus dem Wohnungsbestand, der aus „altersbedingt“ nicht mehr sanierungsfähiger Bausubstanz besteht. Damit erhöht sich rechnerisch im Modell die Nachfrage und die Leerstände fallen geringer aus.

Für die Evaluierung wurde der Fokus auf die Ergebnisse derjenigen Regionen gelegt, in denen über den Prognosezeitraum bis zum Jahr 2030 aufgrund rückläufiger Nachfrage Wohnungsüberhänge bzw. -leerstände entstehen. Zwar wurden mit dem gewählten Ansatz auch Neubaubedarfe in Regionen mit wachsender Zahl von Haushalten berechnet, die aber für die Aufgabenstellung nicht weiter betrachtet wurden.

Die Begriffe Wohnungsüberhänge und Wohnungsleerstände werden unterschiedlich verwendet. Das im Auftrag des BBSR erstellte Gutachten „Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands“ definiert Wohnungsüberhänge als Saldo zwischen Wohnungsangebot und -nachfrage und bezeichnet als Leerstand nur solche Wohnungen, die dauerhaft ungenutzt sind.<sup>370</sup> Beim hier für die Evaluierung verwendeten Modell wird ein Leerstand als Differenz zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage in vollem Umfang ausgewiesen. Die Begriffe Wohnungsüberhang und Leerstand werden insofern synonym verwendet. Bei der Ermittlung des Rückbaubedarfs ist hingegen zu überlegen, ob – nach Abzug einer Leerwohnungsreserve für typische Wechselprozesse auf den Wohnungsmärkten – eine Notwendigkeit besteht, Wohnungen abzureißen und somit sowohl dem Markt zu entziehen als auch physisch aus dem städtischen Raum zu entfernen.

Als Wohnungsüberhang bzw. -leerstand wird modelltheoretisch die Differenz zwischen dem fortgeschriebenen Wohnungsbestand und der über die Jahre veränderten Wohnungsnachfrage betrachtet. Als Wohnungsnachfrage fließen solche Haushalte mit ein, die gemäß den Ergebnissen der

<sup>366</sup> BBSR (2015): Wohnungsmarktprognose 2030.

<sup>367</sup> Die Wohnungsmarktprognose weist dabei Ergebnisse auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten aus, sodass regionalisierte Wohnungsleerstände vorab berechnet werden können. Eine Darstellung für kreisangehörige Städte und Gemeinden wäre zwar möglich, aber mit deutlich höheren Prognoseunsicherheiten behaftet.

<sup>368</sup> Vgl. hierzu Kapitel 8.1, Abschnitt Bevölkerungsentwicklung.

<sup>369</sup> Vgl. hierzu Kapitel 8.1, Abschnitt Entwicklung von Haushalten und Wohnungsbedarf.

<sup>370</sup> In Theorie und Praxis wird der Leerstand häufig nach Leerstandsursachen unterschieden, die mit einer bestimmbareren Leerstandsdauer korrespondieren, vgl. hierzu GdW, Daten und Trends 2015, S. 99. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist Leerstand als besonders schwerwiegend einzustufen, wenn Wohnungen, die einem heute üblichen Standard (noch) entsprechen und am Markt angeboten werden, aufgrund mangelnder Nachfrage dauerhaft nicht vermietet werden können (struktureller Leerstand). Aufgrund baulicher Mängel unwohnbar oder für den geplanten Abriss/Rückbau bestimmte Wohnungen stehen dem Wohnungsmarkt aufgrund ihrer technischen Eigenschaften oder willentlich herbeigeführter Entscheidungen nicht (mehr) zur Verfügung. Da sie auf dem Wohnungsmarkt nicht angeboten werden, üben sie zwar keinen latenten und nachteiligen Preisdruck auf die Höhe der Mieten aus, dennoch können negative Folgen aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Eigentümer und deren Handlungsfähigkeit oder aus städtebaulicher Sicht für die Funktionsfähigkeit von Wohnquartieren und -siedlungen damit verbunden sein.

Wohnungsmarktprognose auf den Wohnungsmärkten wirksam Wohnungen nachfragen, unabhängig davon, in welchem Teilmarkt – Ein-/Zwei- und Mehrfamilienhäuser oder als Mieter oder Eigentümer – diese Haushalte aktiv werden.

In den nächsten Jahren wird auch in Regionen mit rückläufiger Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung Wohnungsneubau betrieben werden, der den Wohnungsüberhang weiter erhöht. Neubau ist aufgrund von veränderten und insbesondere höheren Qualitätsanforderungen der Nachfrage auch in solchen Regionen in einem gewissen Umfang erforderlich. Eine separate Variante weist den zusätzlichen Wohnungsüberhang aus, der durch künftigen Wohnungsneubau entstehen wird. Die Entwicklung künftiger Wohnungsleerstände wird daher in zwei Varianten berechnet, einer Grundvariante und einer Neubauvariante:

- In der Grundvariante werden Leerstände berechnet, die sich in den betrachteten Marktsegmenten ohne Neubau, d.h. aufgrund rückläufiger Nachfragerzahlen ergeben. Es wird kein Neubau mit eingerechnet.
- In der Neubauvariante wird davon ausgegangen, dass auch in Regionen, in denen sich die Nachfrage in den Teilmärkten rückläufig entwickelt und bereits Leerstand aufgetreten ist, aufgrund qualitativer Anforderungen der nachfragenden Haushalte dennoch Neubau betrieben wird. Je nach Wohnungsangebot in den regionalen Teilmärkten und den Anforderungen der Nachfrage kann das Neubauvolumen höher oder niedriger ausfallen. Es ist schwierig, dieses Volumen zu bestimmen. Hilfsweise wird in dieser Variante die durchschnittliche Baufertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Sechs-Jahres-Zeitraum von 2009 bis 2014 für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt individuell ermittelt und für den Zeitraum von 2015 bis 2030 hochgerechnet.

In der Wohnungsmarktprognose ist zu Beginn des Prognosezeitraums von einer höheren Zuwanderung ausgegangen worden, weil bereits in den letzten Jahren per Saldo vermehrt Menschen nach Deutschland gekommen sind. Damit wird das Ausmaß der Zuwanderung, die sich durch Flüchtlinge und Asylbewerber aktuell erhöht, nicht ausreichend abgebildet. Diese Prozesse wirken sich auf die Höhe der Nachfra-

ge und damit auch auf die Höhe des Leerstands aus. Unter Einbeziehung der hohen Flüchtlingszuwanderung wird sich das Ausmaß der Leerstandsentwicklung vermutlich verringern. Räumliche Aspekte der Flüchtlingsbewegung sind hingegen schwer zu prognostizieren. Vorsichtig wird derzeit davon ausgegangen, dass sich die bisherigen Verteilungsmuster der Zuwanderung nicht grundlegend ändern werden. Damit würde die derzeitige Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern den Wohnungsmangel in den prosperierenden Regionen in Deutschland weiter verstärken.

#### *Vergleich mit anderen vorliegenden Modellen der Leerstandsabschätzung*

Die dargestellte Vorgehensweise zur Bildung eines regionalisierten Mengengerüsts für die zu erwartenden Wohnungsleerstände und Rückbaubedarfe lehnt sich an erprobte methodische Ansätze an. Dazu gehören vor allem die Leerstandsabschätzungen im Rahmen des Gutachtens „Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost – Alternativen zur Altschuldenhilfe“<sup>371</sup> sowie die Studie „Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands“.<sup>372</sup>

Alle drei Modelle weisen eine ähnliche Herangehensweise auf, weil sie den Leerstand zum Basisjahr als Ausgangspunkt der prognostischen Betrachtungen nehmen und darauf aufbauend die künftige Wohnungsnachfrage sowie die darauf zurückzuführende Angebotsveränderung abschätzen. Sie unterscheiden sich jedoch darin, wie sie die künftige Wohnungsnachfrage ermitteln:

- Die Studie zu den Anreizinstrumenten geht davon aus, dass der bestehende Leerstand aus dem Zensus 2011 aufgrund rückläufiger Haushaltszahlen, die in der Raumordnungsprognose 2030 – mittlerweile durch die aktuelle Raumordnungsprognose 2035 ersetzt – ermittelt wurden, ansteigen wird. Daneben wird eine Bautätigkeit auf dem Tiefstand des Fertigstellungsvolumens aus den Jahren 2009 bzw. 2010 für die Jahre bis 2030 fortgeschrieben. Wohnungsabgänge werden nicht mit angesetzt. Der regionale Fokus wurde auf Ostdeutschland gelegt.
- Die Studie zur zukünftigen Leerstandsentwicklung baut ebenfalls noch auf der genannten Raumordnungsprognose 2030 auf, der mit dem Zensus erhobene Leerstand wird als Referenzmaßstab für Ver-

<sup>371</sup> BBSR (2014): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost. Alternativen zur Altschuldenhilfe?

<sup>372</sup> BBSR (2014): Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands.

änderungen des Leerstands innerhalb des Prognosezeitraums erfasst. Die Neubau- nachfrage wird aus zwei Komponenten ermittelt: Mit einer demografisch beding- ten Zusatznachfrage wird die Verände- rung der Nachfrage nach Geschosswoh- nungen und Eigenheimen berücksichtigt. Mit einer qualitativen Zusatznachfrage (QZNF) wird eine zusätzliche Nachfra- ge von Haushalten mit höheren Ansprü- chen berücksichtigt, die im Wohnungsbe- stand keine adäquaten Angebote vorfin- den. Statt einen normativen Ersatzbedarf zu unterstellen, wurden Quoten im Zeit- ablauf und im regionalen Vergleich em- pirisch geschätzt. Die Studie war bundes- weit angelegt.

Das für die Evaluierung verwendete Modell der Abschätzung künftiger Leerstände äh- nelt dem Vorgehen der Leerstandsermit- lung in der Studie zu den Anreizinstrumen- ten, bezieht sich aber auf alle Kreise und kreisfreien Städte. Aus diesem Grund wer- den die Baufertigstellungen der zurücklie- genden Jahre (Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014) für den Berechnungszeitraum hochgerechnet, um die künftige Bautätig- keit auf einer breiteren Basis zu ermitteln und nicht den Tiefstand der Bautätigkeit als Referenz zugrunde zu legen.

Auf die Ergebnisse zur Abschätzung künf- tiger Leerstände wird später vergleichend eingegangen.

### Künftige Entwicklung des Leerstands

Über die Höhe des Wohnungsleerstands wird keine amtliche Statistik geführt. Im Rahmen der Zensus-Erhebung aus dem Jahr 2011 ist der Wohnungsleerstand be- stimmt worden. Er belief sich deutschland- weit auf insgesamt 1,83 Mio. Wohnungen, davon entfielen rund 1,2 Mio. auf die west- deutschen Bundesländer, rund 66.000 auf Berlin und rund 560.000 auf die ostdeut- schen Länder.<sup>373</sup> Zum Zeitpunkt dieser Er- hebung war die Leerstandsquote in den ost- deutschen Ländern mit 8 % allerdings dop- pelt so hoch wie in Westdeutschland. Vom Gesamtleerstand entfallen rund zwei Drit- tel (1,17 Mio. WE) auf das Mehrfamilien- hausegment.

### *Ermittlung des Sockelleerstands für die Ab- schätzung künftiger Leerstände*

Zur Abschätzung der künftigen Leerstände, die 2015 bis 2030 entstehen werden, wur- de zunächst eine Anpassung des sogenann- ten Sockelleerstands vorgenommen. Als Sockelleerstand wird derjenige Leerstand bezeichnet, der zum Beginn des Prognose- bzw. Abschätzungszeitraums bestan- den hat und von dem ausgehend sich durch Marktbewegungen Leerstände abbauen las- sen oder erhöhen. Für die Anpassung auf den 31. Dezember 2014 wurde der im Zen- sus 2011 erhobene Leerstand um die zwis- chenzeitlich veränderte Wohnungsnachfra- ge, d.h. die Veränderung der Zahl der Haus- halte, sowie die Differenz der Wohnungs- bestände zwischen dem Erhebungsstichtag des Zensus und dem 31. Dezember 2014 fortgeschrieben.<sup>374</sup>

Der Leerstand ist seit der Zensus-Erhebung im Jahr 2011 bis zum 31. Dezember 2014 um rund 11 % angewachsen. Aus der beob- achteten Bevölkerungsentwicklung in die- sem Zeitraum und der auf Ebene der Land- kreise und kreisfreien Städte berechneten durchschnittlichen Haushaltsgröße konnte abgeleitet werden, dass sich die Zahl der Haushalte seit dem Zensus-Stichtag bun- desweit um rund 495.400 Haushalte erhöht hat, dem steht jedoch im gleichen Zeitraum ein Zuwachs von rund 657.900 Wohnungen gegenüber.

<sup>373</sup>

Der Zensus 2011 umfasste u.a. eine registergestützte Voll- erhebung aller Wohnungen im Bundesgebiet. Befragt wur- den sowohl Eigentümer als auch Wohnungsverwalter, die einer Auskunftspflicht unterla- gen. Insofern kann von einer nahezu 100 %-igen Rücklaufquo- te ausgegangen werden. Damit eignet sich die Gebäude- und Wohnungszählung als stichtags- bezogene und flächendeckende Information über die Struktur und Nutzung der bundesdeut- schen Wohnungsbestände. An der Zensus-Erhebung 2011 ist vielfach Kritik geäußert worden. Dies betrifft auch die Gebäude- und Wohnungszählung. Intensiv wurden die Angaben zu leerstehenden Wohnungen diskutiert. Gerade für große Ballungszent- ren, in denen nur mit einer geringen Leerwohnungsreserve gerechnet wurde, waren zum Teil deutliche Leerstandsquoten er- mittelt worden. Gleichwohl gibt es keine andere Datengrund- lage, deren Ergebnisse heran- gezogen werden können. Da- her ist den Leerstandsangaben der Zensus-Erhebung 2011 der Vorzug gegenüber alternativen Berechnungen zu geben, auch wenn Unsicherheiten bezüg- lich der Verlässlichkeit der Da- ten und der tatsächlichen Höhe bestehen.

<sup>374</sup>

Die Veränderung der Zahl der Haushalte wurde aus der Bevöl- kerungsentwicklung zwischen dem Zensus-Stichtag und dem 31. Dezember 2014 abgeleitet. Für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt wurde aus den Ergebnissen der Zensus-Er- hebung zur Zahl der Einwohner und der Zahl der Haushalte eine spezifische Haushaltsgröße be- rechnet. Die Bevölkerungsverän- derung zwischen dem Zensus- Stichtag und dem 31. Dezember 2014 wurde anhand der spezi- fischen Haushaltsgröße für je- de Gebietseinheit in eine Haus- haltsveränderung umgerechnet. Die Haushaltsgröße verringert sich aufgrund von grundlegen- den gesellschaftlichen Trend- mustern im Zeitablauf, sodass aus der Konstanz der spezifi- schen Haushaltsgröße in dem Anpassungszeitraum eine ge- wisse Unschärfe entsteht. Da die Zahl der Haushalte in Deut- schland nicht in einer amtlichen Sta- tistik geführt wird, kann nur auf



Ergebnisse von Stichprobenerhebungen, wie den jährlich stattfindenden Mikrozensus, zurückgegriffen werden. Stichprobenerhebungen sind mit bestimmbareren Stichprobenfehlern behaftet. In Abwägung der Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Datenquellen wurde der aus den Zensus 2011-Ergebnissen abgeleiteten Haushaltsgröße der Vorrang eingeräumt. Die veränderte Zahl der Haushalte wurde anschließend auf die Wohnungsmarktsegmente Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäuser verteilt. Dazu wurde das Anteilsverhältnis dieser Wohnungsmarktsegmente zugrunde gelegt, das mit der Wohnungsnachfrageprognose für die Jahre 2012 bis 2014 berechnet wurde. Dieses Anteilsverhältnis unterliegt einer Dynamik, d.h. es finden je nach Struktur der Wohnungsmärkte in den Landkreisen und kreisfreien Städten Verschiebungen in der Bedeutung der Segmente statt, bspw. verschiebt sich in vielen Gebieten die Wohnungsnachfrage aufgrund steigender Wohneigentumsquoten leicht in Richtung Ein- und Zweifamilienhäuser, deren Anteil am Gesamtmarkt steigt. Die für den Zeitraum 2012 bis 2014 beobachtete Dynamik wurde auf den Zensus-Stichtag 9. Mai 2011 zurückgerechnet. Ausgehend von der im Zensus 2011 ermittelten Anzahl der Haushalte als Ausgangsgröße sowie dem Verhältnis der beiden Wohnungsmarktsegmente und dessen Entwicklung im Zeitablauf wurde die aus der Bevölkerungsentwicklung berechnete Veränderung der Zahl der Haushalte auf die Wohnungsmarktsegmente verteilt.

375

Zur Anpassung des Sockelleerstands können unterschiedliche Modelle verwendet werden. Das BBSR hat in einer eigenen Anpassungsrechnung nicht die saldierten Wohnungsbestände berücksichtigt, sondern die Baufertigstellungen für die Ausweitung des Angebotes hinzu gezogen und davon 0,3 % der Wohnungen im Geschosswohnungsbau und 0,2 % der Wohnungen in Ein-/Zweifamilienhäusern jährlich als Wohnungsabgang berücksichtigt. Daraus resultiert zum 31. Dezember 2014 ein Sockelleerstand von 2,045 Mio. Wohneinheiten. Die unterschiedlichen methodischen Ansätze kommen zu vergleichbaren Ergebnissen. In der Wohnungsbestandsstatistik wird der Wohnungsabgang zwar berücksichtigt, aber systematisch untererfasst. Ein normativ geschätzter Wohnungsabgang kann dagegen zu hoch oder auch zu niedrig angesetzt sein. Der zum 31. Dezember 2014 im Rahmen der Evaluierung angepasste Sockelleerstand ist daher als Obergrenze aufzufassen.

Abbildung 111: Anpassung des Wohnungsleerstands im Zeitraum von 2011 bis 2014

Gebiet	Teilmarkt	Wohnungsleerstand Zensus 2011	Veränderung von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage zwischen dem 9.5.2011 und dem 31.12.2014		Wohnungsleerstand Anpassung zum 31.12.2014 (Sockelleerstand)*
			Veränderung Wohnungsbestand	Veränderung Zahl der Haushalte	
Ostdeutschland	EFH/ZFH	111.200	67.300	53.700	130.300
	MFH	451.000	-23.500	-92.700	520.200
	insgesamt	562.100	43.800	-39.000	650.500
Westdeutschland	EFH/ZFH	492.700	421.900	218.600	699.700
	MFH	707.700	169.800	219.000	677.200
	insgesamt	1.200.400	591.700	437.600	1.377.000
Berlin	EFH/ZFH	5.300	7.700	18.100	-
	MFH	61.000	14.700	78.700	-
	insgesamt**	66.300	22.400	96.800	-
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>1.828.800</b>	<b>657.900</b>	<b>495.400</b>	<b>2.027.500</b>

\*Der Sockelleerstand zum 31. Dezember 2014 kann in der abgebildeten Tabelle nicht unmittelbar aus dem Wohnungsleerstand zum Zensus-Stichtag sowie der Veränderung des Wohnungsbestandes und der Zahl der Haushalte berechnet werden, weil die Abschätzung des Leerstandes auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten vorgenommen wird. Dort wirken sich Veränderungen des Wohnungsbestandes und der Zahl der Haushalte nicht auf die Leerstandsentwicklung aus, sofern ein Wohnungsbedarf besteht.

\*\*In diesem Evaluierungsgutachten wird der Stadtstaat Berlin separat ausgewiesen, weil dort sowohl Fördergebiete nach dem Stadtumbauprogramm Ost als auch West gefördert wurden. Damit werden etwaige Prognoseunsicherheiten jedoch besonders deutlich. Nach dem für die Anpassung verwendeten Modell hat sich der Sockelleerstand für Berlin auf Null verringert; es besteht ein Wohnungsbedarf. Für die Zwecke dieses Evaluierungsgutachtens werden nur Leerstände, jedoch keine Wohnungsbedarfe ausgewiesen. Nach aktuellen Angaben der Berliner Senatsverwaltung beträgt der Leerstand in Berlin 2,6 % oder 49.200 Wohneinheiten. Insbesondere angesichts der dynamischen Entwicklung in den letzten beiden Jahren sind viele Städte dazu übergegangen, ihre Bevölkerungsprognosen zu überarbeiten. Auch kurzfristige Änderungen in der Prognoserechnung sind daher möglich. Um im Rahmen dieser Evaluierung eine einheitliche Datenbasis für alle Gebietseinheiten einzusetzen, werden allerdings auch für Berlin die gleichen Datengrundlagen und Modellrechnungen verwendet.

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

Dadurch ist der für die Abschätzung des künftigen Leerstands verwendete Sockelleerstand deutschlandweit zum 31. Dezember 2014 auf rund 2,03 Mio. Wohnungen angestiegen.<sup>375</sup>

Zwei Drittel dieses Leerstands entfallen auf Westdeutschland und rund 32 % auf Ostdeutschland. Aufgrund des hohen Zuwachses an Haushalten hat sich der Leerstand in Berlin (Ost und West) zurückgebildet. Die Leerstandsquote bezogen auf den jeweiligen Wohnungsbestand zum Zensus-Stichtag und zum 31. Dezember 2014 ist bundesweit von 4,4 % auf 4,9 % angestiegen.

Zwar entfällt zahlenmäßig der weitaus größte Anteil des Leerstands zum 31. Dezember 2014 auf Westdeutschland, dort beträgt die Leerstandsquote jedoch nur 4,3 % (2011: 3,7 %). In Ostdeutschland liegt sie mit 9,3 % mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Sie ist von einem hohen Ausgangsniveau von 8,0 % aus noch einmal um rund 1,3 Prozentpunkte angestiegen.

### Abschätzung der künftigen Entwicklung des Leerstands (Grundvariante)

Der Wohnungsleerstand wird sich deutschlandweit zwischen dem 31. Dezember 2014 und dem 31. Dezember 2030 um rund 20 % erhöhen.

Innerhalb der räumlichen Teilmärkte vollzieht sich die Leerstandsentwicklung in der Grundvariante sehr unterschiedlich:

- In Westdeutschland wird der Leerstand insgesamt zurückgehen (-17 %). Diese Entwicklung wird überwiegend getragen von dem Rückgang der Leerstände im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser.
- In Westdeutschland steigt der Leerstand im Mehrfamilienhausbestand um 114.000 Wohneinheiten (rund 16 %) an.
- In Ostdeutschland findet nahezu eine Verdoppelung des Leerstands statt (+97 %). Davon sind beide Teilmärkte betroffen,

jedoch steigt der Leerstand im Segment der Ein-/ Zweifamilienhäuser nur um rund 6 %, während sich der Leerstand im Geschosswohnungsbau mit einem Zuwachs von 624.000 Wohneinheiten oder 120 % mehr als verdoppelt.

- In Berlin entwickelt sich in der Grundvariante innerhalb des Betrachtungszeitraums kein Leerstand mehr.

#### Abschätzung der künftigen Entwicklung des Leerstands (Neubauvariante)

Unter Berücksichtigung eines Neubaus in Höhe der durchschnittlichen Bautätigkeit der Jahre 2009 bis 2014 über den gesamten Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2030 hinweg, erhöht sich der Leerstand deutschlandweit auf rund 4,5 Mio. Wohneinheiten. Aufgrund der höheren Bautätigkeit im Referenzzeitraum fällt der Leerstandszuwachs

in Westdeutschland in absoluten Zahlen besonders stark aus.

Im Geschosswohnungsbau wird in Westdeutschland auch der höchste relative Anstieg abgeschätzt. Die Zahl leerstehender Wohnungen wird sich um 1.141.000 Wohneinheiten oder um rund 170 % erhöhen.

Ein starker Anstieg vollzieht sich in Ostdeutschland sowohl im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser (+97 %) als auch im Geschosswohnungsbau. Dort erhöht sich der Leerstand um 773.000 Wohneinheiten oder um 149 % des Sockelleerstands.

Aufgrund der Entwicklung der Wohnungsnachfrage und hoher Bautätigkeit wird sich in Berlin im Geschosswohnungsbau nach den Schätzungen ein Leerstand von rund 38.000 Wohneinheiten aufbauen.

Abbildung 112: Entwicklung des Leerstands von 2014 bis 2030 (Grundvariante)

Gebietskennzeichen	Segment	Sockelleerstand 31.12.2014	Leerstand 31.12.2030 (ohne Neubauvolumen)	Leerstandsveränderung zwischen 2014 und 2030 absolut
Ostdeutschland	EFH/ZFH	130.300	138.100	7.800
	MFH	520.200	1.144.300	624.100
	insgesamt	650.500	1.282.400	631.900
Westdeutschland	EFH/ZFH	699.700	355.700	-344.100
	MFH	677.200	791.000	113.700
	insgesamt	1.377.000	1.146.600	-230.300
Berlin	EFH/ZFH	0	0	0
	MFH	0	0	0
	insgesamt	0	0	0
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>2.027.500</b>	<b>2.429.000</b>	<b>401.600</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 113: Entwicklung des Leerstands von 2014 bis 2030 (Neubauvariante)

Gebietskennzeichen	Segment	Sockelleerstand 31.12.2014	Leerstand 31.12.2030 (mit geschätzten Baufertigstellungen)	Leerstandsveränderung zwischen 2014 und 2030 absolut
Ostdeutschland	EFH/ZFH	130.300	257.300	127.000
	MFH	520.200	1.293.200	773.000
	insgesamt	650.500	1.550.500	900.000
Westdeutschland	EFH/ZFH	699.700	1.106.800	407.100
	MFH	677.200	1.818.300	1.141.100
	insgesamt	1.377.000	2.925.100	1.548.200
Berlin	EFH/ZFH	0	0	0
	MFH	0	38.000	38.000
	insgesamt <sup>376</sup>	0	38.000	38.000
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>2.027.500</b>	<b>4.513.600</b>	<b>2.486.100</b>

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

376

Für den Stadtstaat Berlin hat die Senatsverwaltung Berlin eine Bevölkerungsprognose berechnet, in der von einem Bevölkerungszuwachs auf 3,8 Mio. Einwohner ausgegangen wird, d.h. rund 8 % mehr Einwohner als nach der für dieses Gutachten verwendeten Prognose berechnet. Je nachdem, welche Haushaltsgröße für diesen Einwohnerzuwachs unterstellt wird, kann daraus eine zusätzliche Wohnungsnachfrage von 90.000 bis 155.000 Wohnungen entstehen (Haushaltsgröße 1,7 bis 3,0). Berlin hätte danach einen deutlichen Neubaubedarf.



### Veränderung des Leerstands – Überblick auf der Länderebene

Auch auf der Ebene der Bundesländer entwickelt sich der Leerstand sehr unterschiedlich. Von den Flächenländern verzeichnet Thüringen in der Grundvariante den höchsten prozentualen Anstieg mit einem Plus von 120 %, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In Brandenburg (+87 %) und Sachsen (+82 %) fällt der Anstieg des Leerstands noch sehr hoch aus.

In Westdeutschland wird der Wohnungsleerstand in Bremen (+50 %) und im Saarland (+45 %) deutlich zunehmen. Ein Anstieg ist auch für Nordrhein-Westfalen zu erwarten (+7 %), während der Leerstand in Niedersachsen kaum zunimmt (+3 %). In den anderen westdeutschen Ländern kommt es zu einem Rückgang des Leerstands. Mit 67 % wird der Leerstand besonders stark in Baden-Württemberg zurückgehen.

Abbildung 114: Entwicklung des Leerstands auf Ebene der Bundesländer im Zeitraum von 2014 bis 2030

Bundesland	Segment	Sockelleerstand 31.12.2014	Leerstand 31.12.2030 (ohne geschätzte Baufertigstellungen)	Leerstandsveränderung zwischen 2014 und 2030 absolut	Leerstand 31.12.2030 (mit geschätzten Baufertigstellungen)	Leerstandsveränderung zwischen 2014 und 2030 absolut
Schleswig-Holstein	EFZ/ZFH	27.000	5.900	-21.000	43.200	16.200
	MFH	22.900	31.500	8.600	83.900	61.000
	insgesamt	49.900	37.400	-12.500	127.000	77.100
Hamburg	EFZ/ZFH	2.600	0	-2.600	9.100	6.500
	MFH	700	0	-700	26.700	26.100
	insgesamt	3.300	0	-3.300	35.800	32.500
Niedersachsen	EFZ/ZFH	96.800	59.100	-37.600	176.600	79.800
	MFH	91.300	134.700	43.400	221.200	130.000
	insgesamt	188.100	193.900	5.800	397.800	209.800
Bremen	EFZ/ZFH	2.900	300	-2.600	3.800	900
	MFH	9.600	18.400	8.800	31.800	22.200
	insgesamt	12.500	18.700	6.200	35.600	23.100
Nordrhein-Westfalen	EFZ/ZFH	141.000	68.400	-72.600	224.100	83.100
	MFH	260.300	362.100	101.800	642.200	381.900
	insgesamt	401.300	430.500	29.200	866.300	465.000
Hessen	EFZ/ZFH	54.200	43.700	-10.600	74.700	20.500
	MFH	46.200	53.600	7.400	168.800	122.600
	insgesamt	100.500	97.300	-3.200	243.500	143.100
Rheinland-Pfalz	EFZ/ZFH	80.900	49.500	-31.500	134.600	53.600
	MFH	39.800	32.100	-7.600	88.500	48.700
	insgesamt	120.700	81.600	-39.100	223.000	102.300
Baden-Württemberg	EFZ/ZFH	113.400	14.300	-99.100	102.900	-10.500
	MFH	97.200	53.900	-43.300	252.200	154.900
	insgesamt	210.600	68.200	-142.400	355.100	144.500
Bayern	EFZ/ZFH	156.200	77.900	-78.400	287.600	131.300
	MFH	94.100	83.500	-10.600	273.000	178.900
	insgesamt	250.400	161.400	-89.000	560.600	310.200
Saarland	EFZ/ZFH	24.600	36.600	12.000	50.300	25.700
	MFH	15.200	21.100	5.900	30.100	14.900
	insgesamt	39.800	57.700	17.900	80.400	40.600
Berlin	EFZ/ZFH	0	0	0	0	0
	MFH	0	0	0	38.000	38.000
	insgesamt*	0	0	0	38.000	38.000
Brandenburg	EFZ/ZFH	24.500	32.400	7.900	55.300	30.800
	MFH	66.000	136.600	70.600	172.700	106.600
	insgesamt	90.500	169.000	78.400	228.000	137.400
Mecklenburg-Vorpommern	EFZ/ZFH	12.700	0	-12.700	23.600	11.000
	MFH	60.200	156.200	96.000	189.100	128.900
	insgesamt	72.900	156.200	83.400	212.700	139.800

Fortsetzung Abbildung 114

Bundesland	Segment	Sockelleerstand 31.12.2014	Leerstand 31.12.2030 (ohne geschätzte Baufertigstellungen)	Leerstandsveränderung zwischen 2014 und 2030 absolut	Leerstand 31.12.2030 (mit geschätzten Baufertigstellungen)	Leerstandsveränderung zwischen 2014 und 2030 absolut
Sachsen	EFZ/ZFH	38.700	24.100	-14.600	57.700	19.000
	MFH	200.500	411.000	210.500	450.300	249.800
	insgesamt	239.100	435.100	196.000	508.000	268.900
Sachsen-Anhalt	EFZ/ZFH	28.500	38.500	10.000	57.500	29.000
	MFH	115.300	254.000	138.800	269.600	154.300
	insgesamt	143.800	292.600	148.700	327.000	183.200
Thüringen	EFZ/ZFH	26.000	43.100	17.100	63.300	37.300
	MFH	78.200	186.400	108.200	211.500	133.400
	insgesamt	104.200	229.600	125.400	274.800	170.600
<b>Gesamtergebnis</b>		<b>2.027.500</b>	<b>2.429.000</b>	<b>401.600</b>	<b>4.513.600</b>	<b>2.486.100</b>

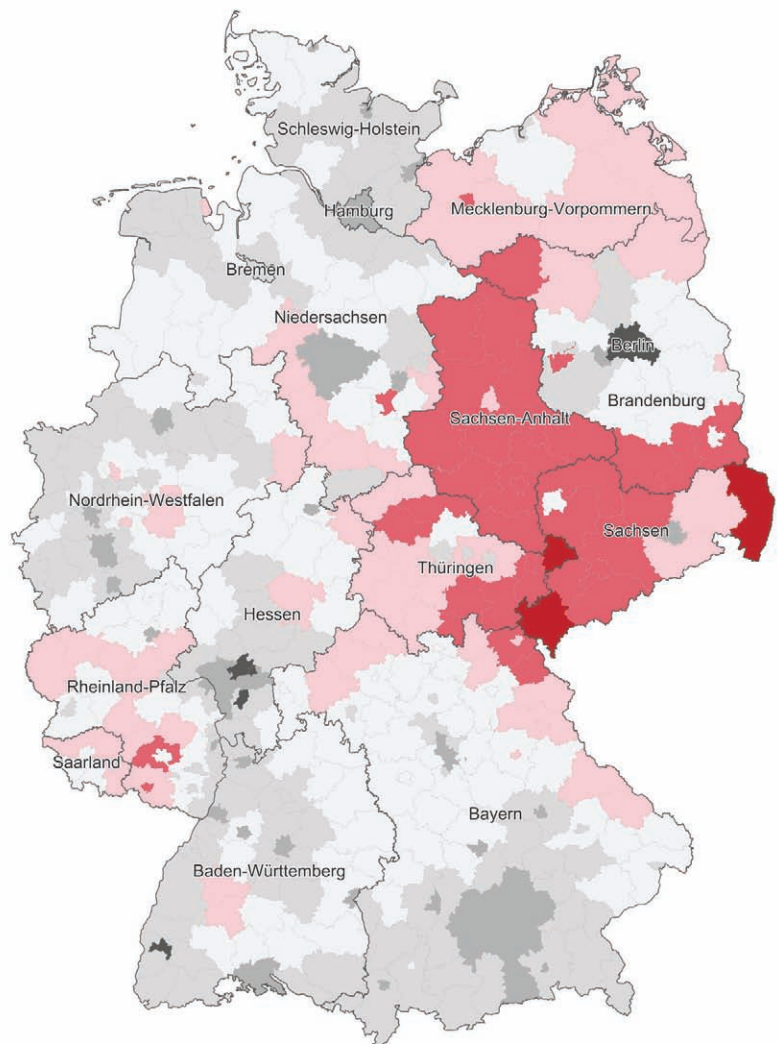
\*siehe auch Abbildung 113 auf Seite 221. Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung.

Im Verhältnis zu den beiden eingangs zitierten Studien ergibt sich folgendes Bild:

- Die Studie Anreizinstrumente kommt für Ostdeutschland in der Basisvariante ohne zusätzlich eingerechneten Neubau auf einen Leerstand im Jahr 2030 von 1.136.000 Wohneinheiten. Unter Berücksichtigung von zusätzlichem Wohnungsneubau ergibt sich ein Leerstand von 1.480.000 Wohneinheiten.
- Die Studie zu zukünftigen Leerständen kommt für Ostdeutschland für das Jahr 2030 im Szenario 2 (Neubau nur demografisch bedingt) zu 1.346.000 Wohneinheiten und im Szenario 3 (Neubau im Umfang qualitativer Zusatznachfrage) auf ein Niveau von 1.426.000 Wohneinheiten. In Westdeutschland ergibt sich für das Jahr 2030 im Szenario 2 ein Wohnungsüberhang/Leerstand von 1.889.000 Wohneinheiten und im Szenario 3 von 2.957.000 Wohneinheiten.
- Demgegenüber kommt das für diese Evaluierung eingesetzte Modell im Jahr 2030 für Ostdeutschland auf ein Niveau von 1.282.000 Wohneinheiten (Grundvariante) sowie 1.550.000 Wohneinheiten (Neubauvariante). Für Westdeutschland beläuft sich das Niveau auf 1.146.000 Wohneinheiten (Grundvariante) und 2.925.000 Wohneinheiten (Neubauvariante).

Das für die Evaluierung eingesetzte Modell kommt somit in der Grundvariante für Ostdeutschland gegenüber der Studie zu den Anreizinstrumenten zu leicht höheren Leerständen. Im Vergleich zur Studie zu den zukünftigen Leerständen liegen die mit diesem Modell berechneten Ergebnisse für

Abbildung 115: Leerstand 2014 – Sockelleerstand in % des Wohnungsbestands



**Leerstandsquote 2014 gesamt (WE in EFH/ZFH & MFH)**  
 Angaben in Prozent

≤ 0,00 (5)	≤ 5,00 (121)	≤ 10,00 (65)	≤ 20,00 (3)
≤ 2,50 (44)	≤ 7,50 (126)	≤ 15,00 (38)	≤ 30,00 (0)

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. In Klammern jeweilige Anzahl der Landkreise/kreisfreien Städte.

Ostdeutschland in der Grundvariante leicht unter dem Szenario 2 bzw. leicht über dem Szenario 3.

Für Westdeutschland liegt die Abschätzung deutlich unter den Werten der Studie zur künftigen Entwicklung von Leerständen, wenn lediglich die demografisch bedingten Veränderungen berücksichtigt werden (Grundvariante/Szenario 2). Wird der künftige Neubau mit eingerechnet, dann liegen beide Schätzungen ungefähr auf dem gleichen Niveau (Neubauvariante/Szenario 3).

Abgesehen von Abweichungen bei der Entwicklung der Leerstände in Westdeutsch-

land, die allein auf demografische Einflüsse zurückzuführen sind, kommen die Studien zu vergleichbaren Ergebnissen.

#### Leerstandsszenarien auf regionaler Ebene

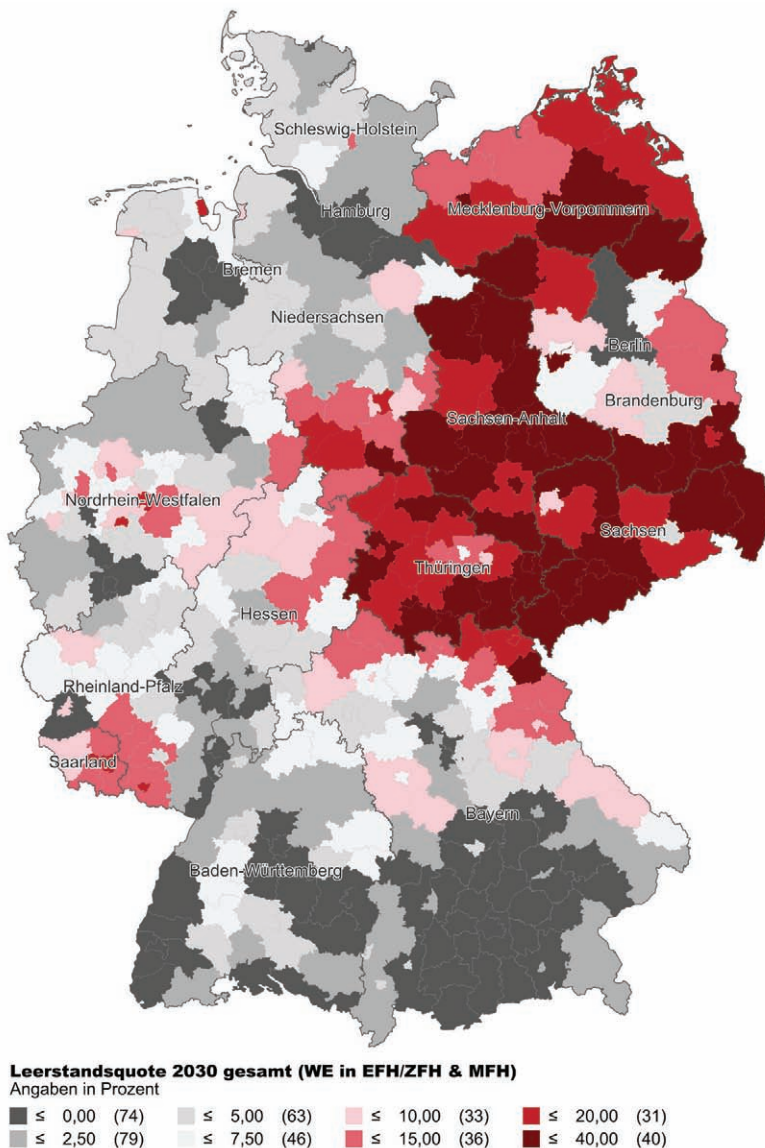
In der regionalen Verteilung zeigt sich beim Gesamtleerstand in der Grundvariante ein deutliches Ost-West-Gefälle. In Ostdeutschland weisen zum 31. Dezember 2014 nur einige wenige Kreise und kreisfreie Städte – vor allem im Umfeld von Berlin – einen noch niedrigen Leerstand auf.

Künftig zeichnet sich ab, dass die Leerstände vor allem in den Landkreisen in Ostdeutschland deutlich ansteigen werden. Auch in Westdeutschland gibt es Kreise mit einem Leerstand von mehr als 10 %, so im süd-östlichen Teil Niedersachsens, in Teilen von Nordrhein-Westfalen, in Nordhessen, in Teilen Nordbayerns, dem Saarland und im Südwesten von Rheinland-Pfalz.

Im Mehrfamilienhaussegment zeigt sich, dass insbesondere strukturschwächere Kreise auch in Westdeutschland eine höhere Leerstandsquote aufweisen. Zur Orientierung sind Kreise und kreisfreie Städte markiert, in denen der Wohnungsmarkt von überwiegend Ein-/Zweifamilienhausbebauung dominiert wird und Wohnungen in Mehrfamilienhäusern anteilmäßig mit weniger als 25 % auftreten (schraffierte Felder).

Die Prognose- und Darstellungsebene der Kreise und kreisfreien Städte hat den Nachteil, dass Strukturunterschiede nivelliert werden, die zwischen den kreisangehörigen Gemeinden bestehen. Zwischen einzelnen kreisangehörigen Gemeinden können jedoch erhebliche Unterschiede in der Wohnungsmarktsituation und der Entwicklung der Leerstände bestehen, die durch die gewählte Prognoseebene und in der kartografischen Darstellung nicht zum Ausdruck kommen. Besonders betroffen sind großflächige Kreise, die an eine kreisfreie Stadt mit oberzentraler Bedeutung angrenzen, wie dies beispielsweise in Berlin und den Kreisen in Brandenburg der Fall ist. Der Zensus 2011 weist zum Beispiel für den Kreis Teltow-Fläming ein durchschnittliches Leerstandsniveau von 6,4 % aus. Während die im Süden unmittelbar angrenzende Gemeinde Blankenfelde-Mahlow von der positiven Entwicklung Berlins beeinflusst wird und in der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 lediglich eine Leerstandsquote von rund 2,7 % ermittelt werden konnte, hat der Leerstand in Niedergörsdorf, räum-

Abbildung 116: Leerstand 2030 – Leerstandsquote im Verhältnis zum Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante)



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. In Klammern jeweilige Anzahl der Landkreise/kreisfreien Städte.



lich entgegengesetzt am südwestlichen Rand des Kreises, seinerzeit ein Niveau von 14,8 % erreicht.

Da die Ergebnisse zur Wohnungsnachfrageprognose nur auf der Ebene von Kreisen und kreisfreien Städten vorliegen, können gemeindegrenzscharfe Aussagen daraus nicht abgeleitet werden.

**Quantitativer Rückbaubedarf**

In Ostdeutschland müssten – um allein das aktuelle Leerstandsniveau zum 31. Dezember 2014 im Mehrfamilienhausbestand in der Grundvariante konstant zu halten – bis 2030 rund 624.000 Wohneinheiten abgerissen werden. Dies entspräche umgerechnet einer jährlichen Rückbauleistung von rund 39.000 Einheiten.

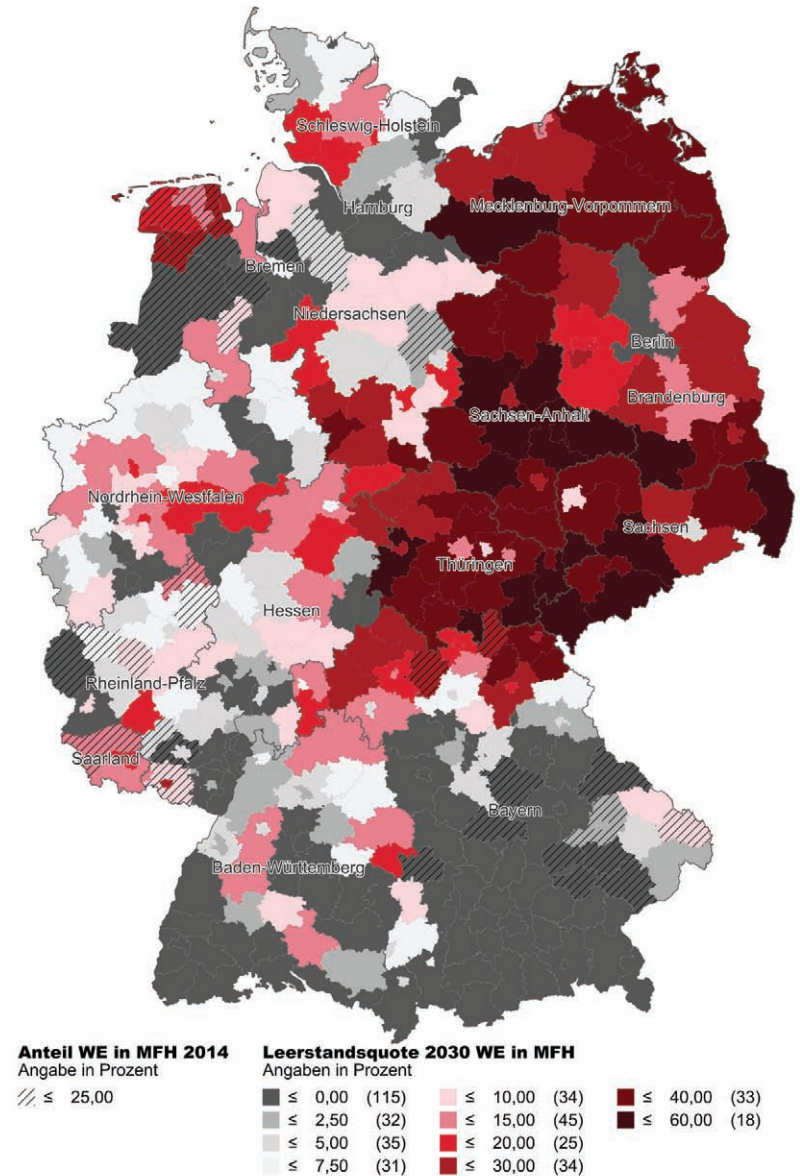
In Westdeutschland zeigt sich ein anderes Bild. Um den Leerstand in der Grundvariante konstant zu halten, müsste demnach ein Abgang im Umfang von rund 114.000 Wohneinheiten im Mehrfamilienhaussegment erfolgen, dies entspricht einer jährlichen Rückbauleistung von 7.100 Wohneinheiten.

Hierbei handelt es sich um eine prinzipielle Betrachtung. In der Regel ist es für die Funktionsfähigkeit von Wohnungsmärkten erforderlich, dass eine Leerwohnungsreserve zur Verfügung steht, damit Mieterwechselprozesse stattfinden können. Eine Quote von 1 bis 3 % je nach Wohnungsmarktsituation ist dafür ausreichend. Darüber hinaus müssten die Wohnungsleerstände qualitativ weiter unterschieden werden. Leerstände, die sich nachteilig auf die städtebaulichen Entwicklungsperspektiven auswirken, sollten zurückgebaut werden.

Je nachdem, in welchem Umfang gemäß den Neubauvarianten zusätzliche Wohnungen errichtet werden, kann sich die Rückbauleistung erhöhen, um den Wohnungsleerstand nicht anwachsen zu lassen. Es ist erforderlich, den Rückbaubedarf im Rahmen integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte zu konkretisieren.

Angesichts der zu erwartenden künftigen Leerstände ist von einem insgesamt höheren Förderbedarf auszugehen. Für dessen Ermittlung ist es erforderlich, den quantifizierten Wohnungsleerstand differenziert zu betrachten und für regionale Einheiten abzuleiten.

**Abbildung 117: Leerstand 2030 – im Mehrfamilienhaussegment – Leerstandsquote im Verhältnis zu Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante)**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. In Klammern jeweilige Anzahl der Landkreise/kreisfreien Städte.

**Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf die Entwicklung der Wohnungsleerstände und der Rückbaubedarfe**

Die hohe Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern führt auf den lokalen Wohnungsmärkten zu einer zusätzlichen Wohnungsnachfrage, die sich auf die Höhe der im vorherigen Kapitel skizzierten Wohnungsleerstände und die Rückbaubedarfe auswirkt.

**Abbildung 118: Bevölkerungsveränderung bis 2030 gegenüber der bisherigen Raumordnungsprognose 2035**

Gebiet	unteres Szenario	oberes Szenario
Ost	484.000	712.000
West	2.228.000	3.397.000
Berlin <sup>377</sup>	136.000	208.000
Deutschland	2.847.000	4.317.000

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. Die Raumordnungsprognose bis zum Jahr 2035 ist im Mai 2015 veröffentlicht worden. Die Tabelle weist die Veränderung aus, die durch die Berücksichtigung einer erhöhten Zuwanderung ausgelöst wird. Angaben auf 1.000 Personen gerundet, rundungsbedingt abweichende Gesamtsummen für Deutschland gegenüber Addition der Einzelwerte.

<sup>377</sup> Die angepasste Prognose des BBSR berechnet für Berlin eine deutlich höhere Bevölkerung, die im oberen Szenario an die Prognose der Senatsverwaltung Berlin nahezu heranreicht (siehe auch Fußnote 376).

<sup>378</sup> Die beiden um Annahmen über die Flüchtlingszuwanderung ergänzten Szenarien wirken sich gegenüber der bisher veröffentlichten Raumordnungsprognose 2035 nur auf den Zeitraum von 2015 bis 2025 aus. Für die Jahre 2026 bis 2030 gelten die bisherigen Annahmen über die Zuwanderung weiter.

<sup>379</sup> Siehe auch Fußnote 376.

<sup>380</sup> Die geänderten Prognosedaten des BBSR liegen derzeit nur auf der Ebene von 96 Raumordnungsregionen in Deutschland vor, während die vorangegangenen Berechnungen auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten vorgenommen werden konnten. Bei dieser dort feineren regionalen Gliederungsebene werden bestehende Wohnungsbedarfe und -leerstände nicht miteinander verrechnet, wie dies bei einer Aggregation auf beispielsweise der Ebene der Raumordnungsregionen geschieht. Die in der Tabelle dargestellten Verminderungen des Leerstandes könnten bei einer anderen Prognoseebene geringer ausfallen, je nachdem, wie heterogen sich der Leerstand innerhalb einer Raumordnungsregion verteilt. Eine Untergliederung in die Segmente Ein-/Zweifamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser ist nicht möglich.

Das BBSR geht in seiner um die Flüchtlingsbewegung ergänzten Raumordnungsprognose davon aus, dass die Bevölkerung insbesondere in den nächsten Jahren dadurch deutlich zunehmen wird (siehe Seite 199). Für den Zeitraum bis 2030 wird in Deutschland mit einer zusätzlichen Bevölkerung je nach Szenario zwischen 2,8 und 4,3 Millionen Personen gerechnet.<sup>378</sup>

Der größte Teil dieses zusätzlichen Bevölkerungsaufkommens (rund 80 %) entfällt auf die westdeutschen Bundesländer. Dies entspricht ungefähr dem gegenwärtigen Bevölkerungsanteil Westdeutschlands an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik. Für die ostdeutschen Bundesländer ist danach mit rd. 480.000 bis 710.000 zusätzlichen Personen zu rechnen. Die Prognosen unterliegen derzeit großen Unsicherheiten. Die ihnen zugrundeliegenden Annahmen können sich täglich ändern. Hier geht es darum, Größenordnungen zu verdeutlichen.

In welchem Umfang Wohnungen für die zusätzlichen Einwohner benötigt werden, hängt von der Zahl der Personen je Haushalt ab, die nach Deutschland kommen bzw. kommen werden. Für die Abschätzung wird eine Haushaltsgröße von 3,0 Personen an-

genommen, sodass je nach Szenario bis 2030 zwischen 950.000 und 1.440.000 Haushalte zusätzlich zu berücksichtigen sind.

Durch den Haushaltszuwachs kommt es sowohl in der Grundvariante als auch in der Neubauvariante zu einer deutlichen Verringerung des Wohnungsleerstands. In der Grundvariante wurde der Wohnungsleerstand mit rund 2,4 Mio. Wohnungen berechnet. Im oberen Szenario verringert sich der Leerstand deutlich um nahezu 40 % auf 1,51 Mio. Wohnungen, im unteren Szenario kommt es zu einer Verringerung auf rund 1,76 Mio. Wohnungen (-27 %). In Ostdeutschland trifft der Zuwachs an Haushalten in allen Raumordnungsregionen auf dieser Prognoseebene auf eine Leerstandssituation, sodass jeder zusätzliche Haushalt den Leerstand auch um eine Wohneinheit vermindert. In Westdeutschland können die zusätzlichen Haushalte nicht in allen Regionen über den gesamten Prognosezeitraum hinweg mit leerstehenden Wohnungen versorgt werden, sondern in einigen Raumordnungsregionen entsteht dadurch zusätzlicher Wohnungsbedarf. Der Wohnungsleerstand vermindert sich daher in Westdeutschland nicht in gleichem Umfang wie Haushalte zuwandern.

In der Neubauvariante wird – wie beschrieben – für die Raumordnungsregionen unterstellt, dass künftig Wohnungen im Durchschnitt der Baufertigstellungen für die Jahre 2009 bis 2014 neu errichtet werden. Der Wohnungsleerstand vermindert sich durch den stärkeren Zuzug in dieser Neubauvariante damit von 4,51 Mio. Wohnungen nach dem bisherigen Schätzansatz auf 3,1 bis 3,6 Mio. Wohnungen – je nach betrachtetem Zuwanderungsszenario.

Selbst bei anhaltend hoher Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern ist da-

**Abbildung 119: Veränderung des Wohnungsleerstands durch die Flüchtlingsbewegung**

Gebiet	Grundvariante			Neubauvariante		
	bisherige Schätzung	angepasste Schätzung		bisherige Schätzung	angepasste Schätzung	
		unteres Szenario	oberes Szenario		unteres Szenario	oberes Szenario
Ost	1.282.000	1.121.000	1.045.000	1.550.000	1.389.000	1.313.000
West	1.147.000	640.000	464.000	2.925.000	2.183.000	1.793.000
Berlin <sup>379</sup>	0	0	0	38.000	0	0
Deutschland	2.429.000	1.761.000	1.509.000	4.514.000	3.572.000	3.106.000

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. Angabe in Wohneinheiten, auf 1.000 Wohnungen gerundet, rundungsbedingt abweichende Gesamtsummen für Deutschland gegenüber Addition der Einzelwerte.<sup>380</sup>



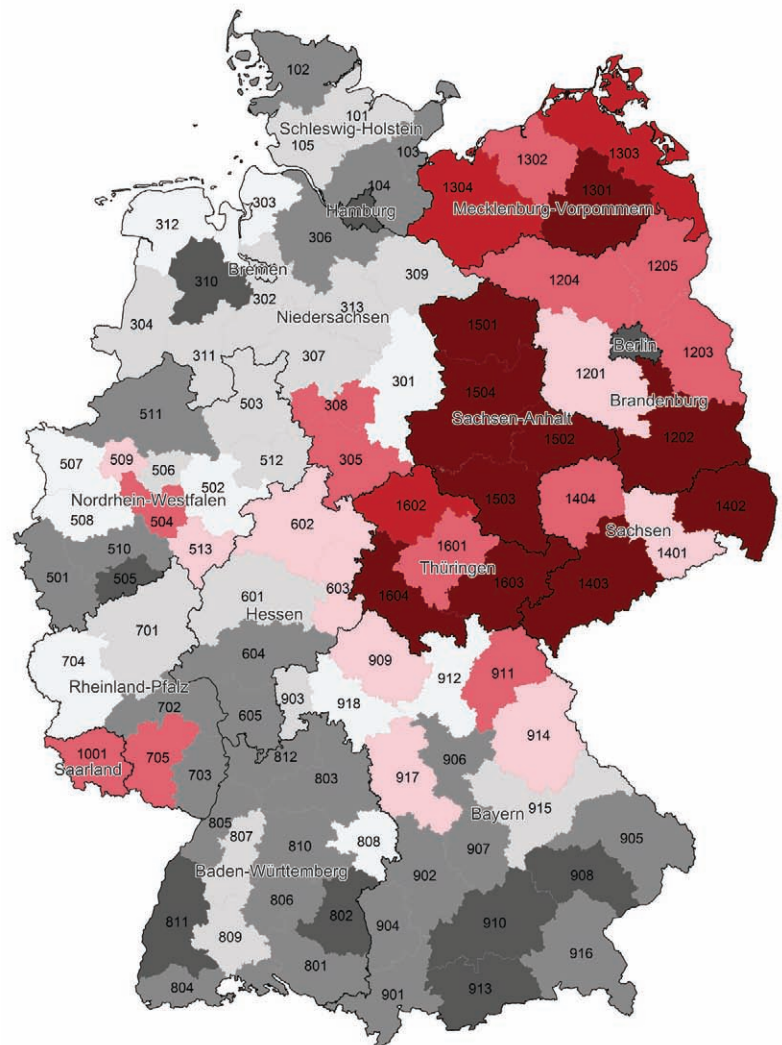
her bis zum Prognosehorizont im Jahr 2030 sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland mit hohem Wohnungsleerstand zu rechnen. Aufgrund der Größenordnung des dann noch verbleibenden Wohnungsleerstandes wird auch künftig Rückbau in erheblichem Umfang in Ostdeutschland erforderlich sein. Abzuwarten bleibt, in welcher Weise gesetzliche Regelungen – wie die vorgesehene Wohnsitzregelung – die Wohnortwahl von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern tatsächlich beeinflussen und welche Effekte sich daraus auch langfristig für Nachfrage und Leerstandsrückgänge ergeben werden. Es ist durchaus davon auszugehen, dass bisherige räumliche Verteilungsmuster, die sich ohne eine Beschränkung der freien Wohnortwahl herausgebildet haben, langfristig im Wesentlichen weiter gelten werden, zumal durch Zuwanderungen allein die grundlegenden strukturellen Problemlagen, die Ursache für die Veränderungsprozesse in Regionen mit hohem und wachsendem Wohnungsleerstand sind, nur kurzfristig abgefedert, jedoch nicht grundsätzlich überwunden werden können.

Um die Veränderung der Ergebnisse der Schätzungen im regionalen Überblick auf Grundlage der Raumordnungsregionen darzustellen, zeigt die folgende Abbildung zunächst die Leerstandsquote für die Grundvariante nach den bisherigen Berechnungen (siehe auch Abbildung 116 auf Seite 224, dort allerdings auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte).

Bei einer Anpassung an das obere Zuwanderungsszenario (siehe folgende Abbildung) nimmt die Zahl der Raumordnungsregionen dagegen deutlich zu, in denen kein Wohnungsleerstand mehr existiert, sondern ein Wohnungsneubaubedarf herrscht. Dies ist für weite Teile Westdeutschlands zu konstatieren. Der höchste Leerstand herrscht in den Raumordnungsregionen Göttingen (Nr. 305) im Süden Niedersachsens mit 11,3 % und Oberfranken-Ost (Nr. 911) mit 10,8 % im Norden Bayerns, gefolgt vom Saarland (Nr. 1001) mit 8,1 % und Hildesheim (Nr. 308) – im Norden an die Raumordnungsregionen Göttingen angrenzend – mit 7,7 %.

Dagegen zeigt sich für Ostdeutschland, dass sich das Leerstandsniveau in den Teilräumen zwar insgesamt verringert, aber in einzelnen Regionen immer noch über 20 % verharret. Die höchsten Werte innerhalb dieses Szenarios werden für die Raumord-

**Abbildung 120: Leerstand 2030 insgesamt – Leerstandsquote im Verhältnis zu Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante, bisherige Abschätzung)**



**Leerstand 2030 gesamt (WE, Grundvariante; bisherige Abschätzung)**

Angaben in Prozent

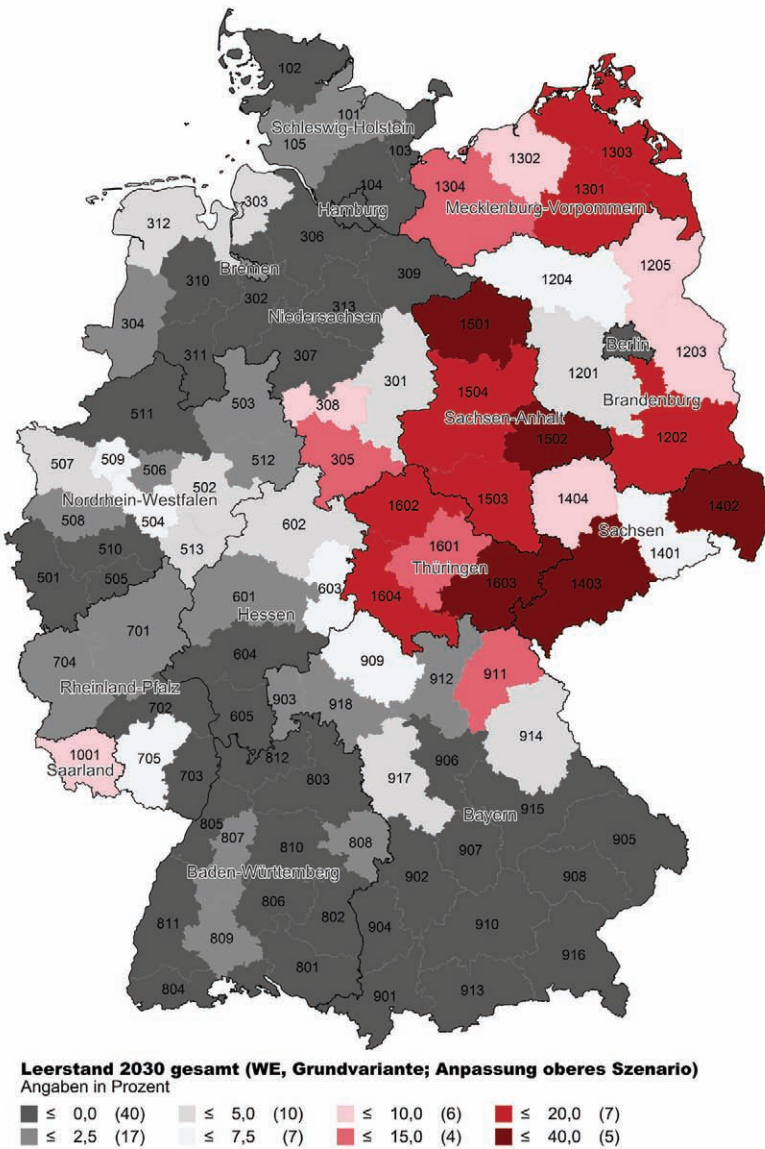
■ ≤ 0,0 (9)	■ ≤ 5,0 (18)	■ ≤ 10,0 (9)	■ ≤ 20,0 (3)
■ ≤ 2,5 (25)	■ ≤ 7,5 (10)	■ ≤ 15,0 (12)	■ ≤ 40,0 (10)

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. Nummerierung der Raumordnungsregionen, in Klammern jeweilige Anzahl der Raumordnungsregionen je Klasse.

nungsregionen Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (Nr. 1502) im Südosten Sachsen-Anhalts mit 23,6 % und Südsachsen (Nr. 1403) mit 22,9 % berechnet. Die drei Raumordnungsregionen Oberlausitz-Niederschlesien (Nr. 1402), Ostthüringen (Nr. 1603) und Altmark (Nr. 1501) schließen sich in der Rangfolge oberhalb von 20 % daran an und weisen in der Spitze einen vorausberechneten Wohnungsleerstand von 21,4 % auf.

Die Raumordnungsregion Havelland-Fläming (Nr. 1201), die im Südwesten an Berlin angrenzt, weist mit 3,4 % den niedrigsten Wohnungsleerstand auf.

**Abbildung 121: Leerstand 2030 insgesamt – Leerstandsquote im Verhältnis zu Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante, Anpassung oberes Szenario)**



Die Prognoseebene der Raumordnungsregionen nivelliert die zum Teil erheblichen Unterschiede, die innerhalb der Raumordnungsregionen zwischen einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten bestehen. In der Prognose ohne Flüchtlingszuwanderung (Grundvariante; siehe Abbildung 116) wies die Raumordnungsregion Havelland-Fläming (Nr. 1201) für das Jahr 2030 eine durchschnittliche Leerstandsquote von 7,6 % auf. Das Gefälle zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten ist in dieser Raumordnungsregion jedoch groß: Während die Stadt Potsdam keinen Leerstand aufweist, beläuft sich die höchste vorausberechnete Leerstandsquote in der kreisfreien Stadt Brandenburg sogar auf 21,0 %. Für den Kreis Potsdam-Mittelmark wird eine Quote von 6,6 % berechnet, während die Kreise Havelland mit 7,8 % und Teltow-Fläming mit 10,0 % über dem Durchschnitt liegen werden.

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: BBSR, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung und Darstellung. Nummerierung der Raumordnungsregionen, in Klammern jeweilige Anzahl der Raumordnungsregionen je Klasse.

## 8.2 Stadtumbaubedarf in Handlungsräumen und Handlungsfeldern

In der Betrachtung des bisherigen Programmverlaufs haben sich unterschiedliche stadträumliche Schwerpunkte herauskristallisiert, die auch für die Analyse künftiger Herausforderungen an den Stadtumbau relevant sind. Zu diesen zentralen Handlungsräumen gehören die Aufwertung und Stabilisierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen, die Innenstadtentwicklung sowie die Brachenrevitalisierung – Ansätze im Sinne einer auf die Innenentwicklung gerichteten integrierten Stadtentwicklung.

Im Folgenden werden entsprechend der stadträumlichen Schwerpunkte zentrale Herausforderungen an den künftigen Stadtumbau dargestellt, wobei sich einzelne Handlungsfelder im praktischen Umsetzungsprozess teilweise überlagern bzw. inhaltliche Schnittmengen haben. Insbesondere trifft dies auf die Innen(stadt)entwicklung von Städten und Gemeinden zu, wo durch den Strukturwandel entstandene städtebauliche Funktionsverluste und Missstände besonderen Stadtumbaubedarf hinsichtlich der Aufwertung von Wohnquartieren, der Leerstands-beseitigung sowie der infrastrukturellen Stärkung erzeugen.

### Stabilisierung und Stärkung von Innenstädten, Zentren und Ortskernen

Die zentralen innerstädtischen Bereiche sind seit jeher Gegenstand von Städtebauförderungsprogrammen und auch wesentliche Handlungsräume in den Stadtumbauprogrammen. Beide Stadtumbauprogramme zielen auf eine Aufwertung und Stärkung der Innenstädte und Zentrenbereiche ab. Trotz bereits zahlreicher Maßnahmen und Vorhaben zur Aufwertung und Stabilisierung von Innenstädten in den Stadtumbauprogrammen bleiben Innenstädte und zentrale Bereiche aufgrund ihrer Funktion für die gesamtstädtische und auch regionale Entwicklung und Versorgung bedeutsam.

Den Bedarf für (weiteren) innerstädtischen Stadtumbau sehen Länder und Kommunen vor allem in folgenden Aspekten begründet:

- Noch sind nicht alle städtebaulichen Probleme und funktionalen Missstände in den Innenstädten, Zentren und Ortskernen behoben. So gibt es beispielswei-

se, trotz längerer innerstädtischer Förderungsphasen oder durch umfassende Mittelbündelung in den ostdeutschen Programmgemeinden zwar spürbare positive Wirkungen in zentralen Bereichen, dennoch besteht dort nach wie vor Stadtumbaubedarf.<sup>381</sup> In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass in einigen Kommunen erst Teile der räumlichen Handlungsschwerpunkte angegangen werden konnten. Hier konzentrierte sich der bisherige Einsatz der Förderung auf die zunächst prioritären Handlungsbe- reiche, denen noch weitere folgen sollten. So wurde beispielsweise im Gebiet „Südliche Innenstadt“ in Halle/Saale mit großem Erfolg die Sicherung und Modernisierung von Altbauten umgesetzt und einzelne Gebäude in industrieller Bauweise rückgebaut. Größere Investitionen in den öffentlichen Raum konnten jedoch bislang noch nicht realisiert werden.

- Vielerorts ist der Leerstand im Altbau im Vergleich zur Gesamtstadt nach wie vor hoch und für die Revitalisierung bestimmter Quartiere fehlen Investitionskraft und Nachfrage.<sup>382</sup>
- Es werden aufgrund weiterer demografischer und wirtschaftsstruktureller Umbrüche neue Aufgabenfelder und Bedarfe in den Innenstädten hinzukommen, zum Teil werden Verlagerungen in angrenzende innenstadtnahe Gebiete mit Umstrukturierungs- und Strukturanpassungsbedarf beobachtet.
- Ansprüche und auch Vorgaben an eine nachhaltige Innenstadtentwicklung wie durch energetische Fragestellungen oder Fragen im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Klimaschutz- und Klimaanpassung, Barrierefreiheit und -armut oder neuen Mobilitätsformen werden sich auf den Stadtumbaubedarf insgesamt und auf eine bestandsorientierte Innen(stadt)entwicklung auswirken.
- Schwierige Probleme, beispielsweise bei der Einbeziehung von Eigentümern oder bei der Suche nach geeigneten Nachnutzungen, werden die Dauer von Stadtumbaumaßnahmen in Innenstädten verlängern, insbesondere in jenen Regionen und Kommunen, die von nachfragegeschwächten Märkten geprägt sind, das betrifft sowohl ost- wie westdeutsche Kommunen.

<sup>381</sup> Vgl. Städtekrantz Berlin-Brandenburg, Positionspapier Stadtumbau Ost, Ergebnisfassung November 2015.

<sup>382</sup> BBSR (2014): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost – Alternativen zur Altschuldenhilfe?, S. 72.



### *Künftige Bedeutung des Handlungsraums aus Sicht der Kommunen*

Die Ergebnisse der Kurzbefragung unter Stadtumbaukommunen verdeutlichen, dass die Innenstädte dort auch in Zukunft einen hohen Stellenwert einnehmen werden.

Weitgehend einig sind sich die Kommunen beider Stadtumbauprogramme, dass die Aufwertung innerstädtischer Bereiche eine sehr wichtige bzw. wichtige Rolle spielen wird, das gilt für die ostdeutschen Programmkommunen noch etwas mehr als für die westdeutschen. Deutliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Stadtumbaukommunen zeigen sich hinsichtlich der Bedeutung, innerstädtische Altbaubestände zu erhalten: während alle befragten ostdeutschen Kommunen dieser Aufgabe hohe Bedeutung beimessen, sehen dies nicht ganz drei Viertel der westdeutschen Kommunen so. Das ist auf den generell höheren Anteil von Altbauten in den ostdeutschen Innenstädten zurückzuführen, die darüber hinaus oftmals auch einen erhöhten Sanierungsbedarf aufweisen. In westdeutschen Zentrenlagen wird wiederum häufig erhöhter Nachholbedarf für die Sanierung und Modernisierung von Beständen der 1960er und 1970er Jahre gesehen.

Sich in der Stadtentwicklung künftig auf die Steuerung der Schrumpfung von außen nach innen zu konzentrieren, ist bei Kommunen im Stadtumbau Ost stärker ausgeprägt als bei denen im Stadtumbau West.

### *Künftige Bedeutung des Handlungsraums aus Sicht der Länder*

Die Aufwertung und Stabilisierung von Zentren und innerstädtischen Bereichen werden auch aus Sicht der Länder künftig große Bedeutung im Stadtumbau haben, wenngleich es im Abgleich mit anderen städtebaulichen Herausforderungen wie im Umgang mit Brachflächen oder Wohnquartieren unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Förderung gibt.

Innerstädtische Bereiche aufzuwerten und wieder funktionsfähig zu machen sowie deren Bedeutung für die Entwicklung der Gesamtstadt auszubauen, bedarf je nach stadtstrukturellen Gegebenheiten unterschiedlicher Ansätze. Dabei umfassen diese Schwerpunkte ein breites Spektrum, so vor allem Leerstands-beseitigung im Gewerbe- und Wohnsektor, Umgang mit unattraktiven bzw. leerstehenden Einzelhan-

delsimmobilien (z.B. ehemalige Kaufhäuser), Entwicklung innenstadtnah gelegener Konversionsareale und/oder zukunftsfähige Nutzung von Nachkriegsbeständen (Gewerbe und Wohnen) oder solcher, die unter Denkmalschutz stehen. Darüber hinaus sehen einige Länder vor allem Handlungsbedarf in den Zentren ländlicher und strukturschwacher Regionen.

Aus Sicht ostdeutscher Länder und Kommunen verlagern sich die Stadtumbaubedarfe von den bisher altstadtgeprägten Zentrenbereichen in angrenzende innenstadtnahe Gründerzeitgebiete und Vorstadtquartiere sowie innerstädtische Altbaugebiete und Wohnquartiere, die vor einem „Generationenwechsel“ stehen.<sup>383</sup> Auch in ostdeutschen Ländern wird davon ausgegangen, dass sich weiterer Bedarf für den Stadtumbau durch das Auslaufen des Städtebauförderungsprogramms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ergeben wird.

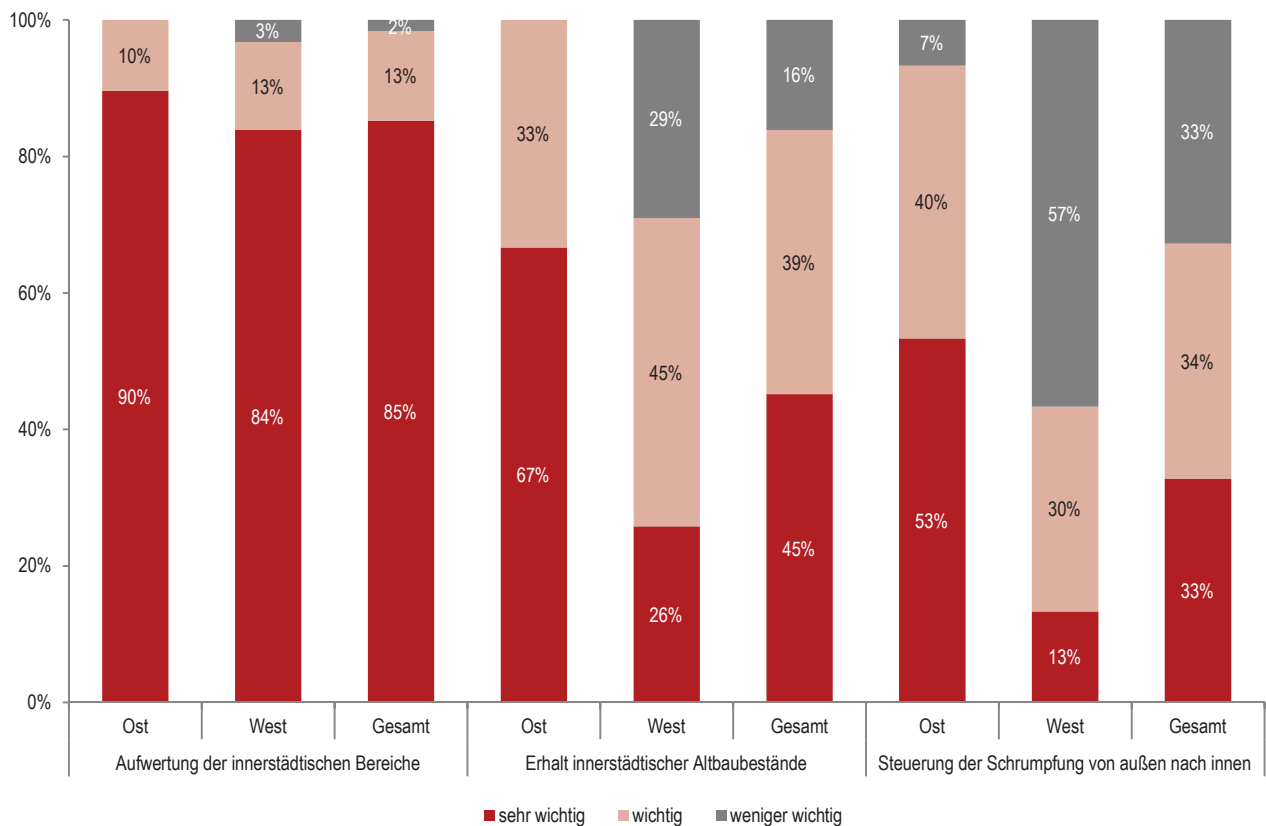
### *Bleibende und kommende Herausforderungen*

In Ost- wie Westdeutschland, werden (weitere) städtebauliche Funktionsverluste und Missstände in den innerstädtischen Bereichen bzw. zentralen Versorgungskernen erwartet. Auch in den kommenden Jahren werden die innerstädtischen Bereiche Förderkulissen bzw. Handlungsräume des Stadtumbaus sein – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß und für unterschiedliche Themen. Ausschlaggebend dafür sind die weiterhin zu erwartenden Umbrüche in der demografischen Entwicklung einiger Regionen und Kommunen. Dort sind rückläufige Nachfragen nach Wohnraum, nach Dienstleistungen, nach Versorgung und nach verkehrlicher, technischer sowie sozialer Infrastruktur absehbar – mit hinreichenden Folgen auch für Innenstädte und Zentren.

Weiterhin sind – sowohl in den heutigen Stadtumbaukommunen, als auch in möglicherweise zukünftig in den Stadtumbau aufzunehmenden Kommunen – in Teilen der Innenstädte und Ortszentren/Nebenzentren erhebliche städtebauliche Anpassungs- und Umbaube-darfe zu konstatieren, die im „Nachlauf“ zurückliegender Strukturkrisen und demografischer Umbrüche entstanden sind. Das gilt sinngemäß auch für Wohnquartiere und Brachen.

<sup>383</sup> Vgl. Expertengespräche mit den Landesministerien Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg im 2. Quartal 2015; Städtekrantz Berlin-Brandenburg, Positionspapier Stadtumbau Ost, Ergebnisfassung November 2015.

Abbildung 122: Künftige Handlungsfelder im Stadtumbau – Innenstädte, Zentren und Ortskerne



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung 2015, n=61 Stadtumbaukommunen.

Zudem werden für den Stadtumbau die bereits geschilderten städtebaulichen Aufgaben in den Innenstädten auch künftig bestehen bleiben. Sie konnten vielfach noch nicht angegangen werden. Ihre Bewältigung ist aber enorm wichtig, um bereits erzielte Stabilisierungseffekte weiter zu festigen und die bisherigen Erfolge nicht zu gefährden. Hier kommt dem Stadtumbau eine zentrale Rolle in der Sicherung von Standortqualitäten zu.

In vielen Stadtumbaukommunen sind räumlich begrenzt in den Fördergebieten, aber auch insgesamt mit Maßnahmen der Städtebauförderung, erhebliche Verbesserungen des städtebaulichen Erscheinungsbilds erreicht worden und wurden mit entsprechenden Investitionen positive Entwicklungen angestoßen. Gleichzeitig besteht in anderen Teilbereichen und Quartieren weiterhin Bedarf, negative Folgen durch noch nicht bewältigte oder neue Abwärtstendenzen in Innenstädten und Wohnquartieren entgegenzuwirken. Plätze und Straßenräume, insbesondere an Verkehrsknotenpunkten und/oder mit hoher Belastung, die städtebaulich sehr unattraktiv, funktional

unzureichend und nicht barrierearm sind, stellen einen häufig zu beobachtenden Problemraum (innerstädtischer Gebiete) dar. Hier sind zunehmend auch Aspekte der Klimaanpassung und des Stadtgrüns von Bedeutung.

Die von städtebaulich vernachlässigten Räumen ausgehenden negativen Wirkungen für das Image von Innenstadtbereichen und -quartieren sind auch mit Folgen für die Investitionsbereitschaft von Gewerbetreibenden und Wohnungseigentümern sowie für die Akzeptanz in der Bevölkerung verbunden.

Für zahlreiche innerstädtische Quartiere ergibt sich daraus ein vielfältiger Handlungs- und Umstrukturierungsbedarf, der aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren resultiert:

- Die Wechselwirkungen der innerstädtischen Entwicklung mit der in anderen Stadtquartieren zu berücksichtigen, kann als grundlegende strategische Herausforderung gesehen werden, zumal in nachfragegeschwächten Regionen und Kommunen die Innenstadtentwicklung auch in



Konkurrenz zu anderen Quartieren geraten kann. Dies erfordert eine abgestimmte Prioritätensetzung (des Fördermitteleinsatzes).

- Eine bleibende Aufgabe im innerstädtischen Stadtumbau ist es, das städtebauliche Erscheinungsbild zu verbessern. Dazu trägt wesentlich die Aufwertung und Anpassung öffentlicher Räume, von Grün- und Freiflächen (beispielsweise Fußgängerzonen, innerstädtische Parks) bei.
- Bedeutsamer werden jedoch Anforderungen an Barrierefreiheit und Barrierearmut sowie an die Umsetzung von Maßnahmen des klimagerechten Stadtumbaus. Vorhandene Freiräume und Rückbauflächen werden aufgrund klimatischer Veränderungen in den Städten zunehmend bedeutsamer.<sup>384</sup> Die Entsiegelung von Innenhöfen, der Rückbau überdimensionierter Straßenzuschnitte, die Schaffung zusätzlicher Grünflächen, die Qualifizierung von Quartiersplätzen werden damit immer wichtiger.
- Gleichzeitig wird es darauf ankommen, Fragen der Mobilität und der kurzen Wege mit Maßnahmen im öffentlichen Raum zu beantworten. Der Umgang mit überdimensionierten Straßen(räumen) und Verkehrsbauten stellt Kommunen auch vor die Herausforderung, wie Innenstädte erreicht werden und angebunden sind. Wie bereits in einigen Stadtumbaukommunen sehr erfolgreich umgesetzt, wird es darauf ankommen, damit einen Beitrag zur Imagesteigerung der Innenstädte zu leisten. Auch hinsichtlich der für innerstädtische Gebiete wichtigen Wohnfunktion ist dies von größter Bedeutung.
- Im Hinblick auf die Versorgungsfunktion von Zentren und Ortskernen wird es in den nächsten Jahren weiterhin darauf ankommen, städtebauliche Missstände und Leerstände von Einzelhandels- und Gewerbeflächen zu beheben.<sup>385</sup> Handelsverbände erwarten jedoch noch weitere Funktionsverluste und -schwächungen in Innenstädten durch Konkurrenzen zwischen stationärem und Online-Handel sowie regionale Konkurrenzen durch den Abzug von Kaufkraft in nicht integrierte Standorte oder weitere Konzentrationen an anderen Orten.<sup>386</sup> Selbst jüngere Ladenlokale, die jedoch nicht mehr den Anforderungen des Einzelhandels entsprechen oder – trotz guter Qualität – ungünstig liegen, machen zunehmend Sorgen.
- Um den Einzelhandel als Ankernutzung in Innenstädten zu stärken, wird es vermehrt darum gehen, Vermarktungsstrategien und Strategien zur Aktivierung privaten Kapitals sowie städtebauliche Ideen für ein adäquates Einpassen von Einzelhandelsstrukturen in innerstädtische Gegebenheiten zu entwickeln.<sup>387</sup> Abhängig ist das von der regionalen Zentrenstruktur, den Pendlerverflechtungen oder auch der Stadtgröße. Mit weiterem Verkaufsflächenwachstum wird im Lebensmittelbereich gerechnet, während bei allen Sortimenten des langfristigen Bedarfs von Verkaufsflächenüberhängen mit Folgen für den stationären Bestand ausgegangen wird, jedoch mit unterschiedlichen Bedeutungen in den Regionen bzw. Landkreisen.<sup>388</sup>
- Es gibt zum Teil erhebliche Probleme bei der Nachnutzung von sehr großen baulichen Strukturen, wie ehemaligen Kauf- und Warenhäusern, oder sehr kleinteiligen Gewerbe- und Handelsflächen.<sup>389</sup> Diese Bestände nachzunutzen, stellt eine Herausforderung dar, insbesondere wenn es (absehbar) keine Nachfrage gibt oder weil sich die baulichen Investitionen für Umbau und (Flächen)Anpassung nicht rentieren. Ein generelles Defizit an Nutzungen und Nachfrage sowie fehlende Sicherheiten für die finanzierenden Banken sind ebenfalls Herausforderungen, mit denen sich die Kommunen auseinandersetzen müssen.
- Altbausubstanz zu erhalten, insbesondere solche mit akutem Sanierungsbedarf, und mit problematischen Immobilien umzugehen („Dicke Brocken“, Bahnhofs- oder Postgebäude, benachteiligte städtebauliche Lagen), stellt vor allem die öffentlichen und privaten Eigentümer in Innenstädten oder Kommunen mit unsicheren Ertragsaussichten vor Probleme.<sup>390</sup> Diese Bestände erfordern hohe Investitionen für Sanierungen und viel Kreativität, um ein tragfähiges Nutzungskonzept zu entwickeln.<sup>391</sup>
- Die Anforderungen der energetischen Sanierung und die Umsetzung von Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen in historischen Quartieren, in innerstädtischen Altbauten, aber auch in Nachkriegsbeständen haben mitunter einen hohen, auch finanziellen Aufwand. Sollten sich diese Investitionen durch Vermietung oder Verkauf aufgrund schlechter

<sup>384</sup> BMUB (2015): Grün in der Stadt, S. 11, S. 38.

<sup>385</sup> Vgl. BBSR (2015): Innovationen für Innenstädte.

<sup>386</sup> Vgl. u.a. Stadt+Handel (2015): Newsletter Nr. 14 | 05.2015.

<sup>387</sup> BMWi (2015), siehe Dialogplattform Einzelhandel, (URL: [www.bmw.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/dialogplattform-einzelhandel.html](http://www.bmw.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/dialogplattform-einzelhandel.html)).

<sup>388</sup> Institut für Handelsforschung (IFH) Köln, Pressemitteilung, [www.ifhkoeln.de](http://www.ifhkoeln.de), 14.12.2015.

<sup>389</sup> Siehe Expertengespräche Landesministerien Nordrhein-Westfalen und Bayern.

<sup>390</sup> Vgl. Bundestransferstelle Ost (2015): Dokumentation der Transferwerkstatt Greiz/Reichenbach 2015.

<sup>391</sup> Vgl. Fachgespräch „Innenstadtentwicklung im Stadtumbau“ im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West, September 2015.

Marktbedingungen nicht rechnen, bleiben weitergehende Investitionen aus, was sich als Problem für die Innenstädte erweist.<sup>392</sup>

- Zunehmend geraten auch innerstädtische Gebäudebestände in den Fokus, die bereits vor 20 bis 25 Jahren saniert wurden. Sie bedürfen einer erneuten Modernisierung bzw. stehen erneut leer. Die Gefahr besteht darin, dass diese fortschreitende „sekundäre Erosion“, beispielsweise historischer Bausubstanz, zur weiteren Strukturauflösung der Innenstädte beiträgt und die Erhaltungsziele in Frage stellt.<sup>393</sup>
- Wenig mitwirkungsbereite oder auch nicht liquide Eigentümer in den Stadtumbauprozess einzubeziehen, gestaltet sich in den Kommunen weiterhin schwierig. Sie sind teilweise kaum zu erreichen, z.B. weil sie nicht vor Ort sind, oder weil es sich um Erbgemeinschaften mit unterschiedlichen Interessenslagen handelt. Insbesondere in Innenstädten mit vielen (privaten) Eigentümern ist dies bisher ein entscheidendes Entwicklungshemmnis. Dazu gehört auch, dass wenig liquide Eigentümer kaum von möglichen Steuervorteilen bei Sanierungen profitieren, so dass weitere geeignete Anreizinstrumente für bauliche Aufwertungen erforderlich sind.

### Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen

Der demografische und wirtschaftsstrukturelle Wandel als maßgeblicher Auslöser für Abwanderungen und Funktionsverluste in Wohnquartieren und -siedlungen sowie sich verändernde Wohnansprüche werden auch künftig die Entwicklung in Ost und West wesentlich beeinflussen. Die daraus resultierenden Herausforderungen und Handlungserfordernisse bei der Anpassung der Wohngebiete – der Wohngebäude, Freiräume und Infrastrukturen – bleiben weiter bestehen und werden sich teilträumlich eher noch verstärken.

Der Erhalt wichtiger städtebaulicher Strukturen, die Beseitigung von städtebaulichen Missständen, die Behebung von Funktionsverlusten und die Sicherung und Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität der dort lebenden Menschen zählen deshalb auch künftig zu den zentralen Aufgaben und Zielen des Stadtumbaus in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen.

### Aufwertung von Wohnsiedlungen und Wohnquartieren

Auch künftig wird sich der Stadtumbau auf unterschiedliche Gebiets- bzw. Quartierstypen fokussieren, die aufgrund ihrer Rahmenbedingungen unterschiedliche stadtumbaurelevante Problemlagen aufweisen und Handlungspotenziale besitzen:

- Zum einen auf die Wohnsiedlungen der 1920er bis 1980er Jahre, die als Gebiete mit überwiegender Wohnfunktion in Ost und West errichtet wurden, gegen Ende dieses Zeitraums auch in serieller Bauweise.
- Zum anderen auf altbaugeprägte Wohngebiete und auf Quartiere unterschiedlicher Baualtersklassen, die sich – sowohl innerstädtisch als auch zentrumsnah gelegen – oft als Mischgebiete entwickelt haben.

Während sich größere Wohnsiedlungen – außer nach erfolgter Einzelprivatisierung – zumeist im Eigentum wohnungswirtschaftlicher Anbieter befinden, dominieren in altbaugeprägten Wohnquartieren private Einzeleigentümer.

### Künftige Bedeutung dieses Handlungsraums aus Ländersicht

Die Aufwertung von Wohnsiedlungen und Wohnquartieren wird aus der Perspektive der Länder auch künftig einen hohen Stellenwert im Stadtumbau Ost und West haben. Fast alle Länder sehen den Bedarf, in diesem Handlungsraum weiterhin tätig zu bleiben, bestehende städtebauliche Problemlagen abzubauen oder den abzeichnenden Funktionsschwächen entgegenzuwirken. Unterschiede bestehen zwischen den Ländern darin, welches Gewicht sie den Wohnsiedlungen/-quartieren im Verhältnis zu den Herausforderungen in den anderen beiden Handlungsräumen im Stadtumbau – den Innenstädten und den Brachen – beimessen.

Die Qualifizierung und nachhaltige Stärkung von Wohnsiedlungen und Wohnquartieren erfordert je nach stadtstrukturellen Rahmenbedingungen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen im Stadtumbau. Dabei wird eine große Bandbreite an städtebaulichen Aufgaben und wohnungswirtschaftlichen Investitionen deutlich: die Sanierung von Wohngebäuden, der Schutz des Klimas (beispielsweise im Rahmen energetischer Quartierssanierung), der Er-

<sup>392</sup> Vgl. ebenda.

<sup>393</sup> Vgl. ebenda, siehe auch Expertengespräch Landesministerium Mecklenburg-Vorpommern im 2. Quartal 2015.

halt historischer Wohnbauten, der Abbau von Wohnungsüberhängen, die qualitative Verbesserung des Wohnraumangebots sowie die barrierearme/-freie Anpassung von Wohnungen und Wohnumfeld, die Anpassung an Klimafolgen, die soziale Stabilisierung, die Qualifizierung von Grün- und Freiflächen sowie der Umgang mit Problemimmobilien und die damit verbundene Anwendung verfügbarer Handlungs- und Rechtsinstrumente.

genommen werden und dieser Handlungsraum künftig auch in Westdeutschland an Bedeutung gewinnen wird.

Von den befragten ostdeutschen Programmkommunen wird die Beseitigung strukturellen Wohnungsleerstands durch Sanierung als eine langfristige Aufgabe im Stadtumbau angesehen; 90 % halten diese für wichtig bis sehr wichtig. Im Stadtumbau West hat das Thema aufgrund des durchweg geringen Leerstandslevels nur bei etwas mehr als der Hälfte der befragten Kommunen eine vergleichbar hohe Relevanz. Die barrierefreie/-arme Gestaltung der Stadtteile wird ebenso wie die Qualifizierung der Wohnungsbestände in Ost und West als wichtiges Aufgabenfeld bewertet. Als Querschnittsthema nimmt die barrierefreie Gestaltung der Stadtteile in den ostdeutschen Kommunen einen höheren Stellenwert ein (50 % sehr wichtig), weil die Alterung der Bevölkerung dort bereits stärker ausgeprägt ist<sup>395</sup> und in Teilregionen noch weitere signifikante Altersprozesse zu erwarten sind.<sup>396</sup>

*Künftige Bedeutung des Handlungsraums aus kommunaler Sicht*

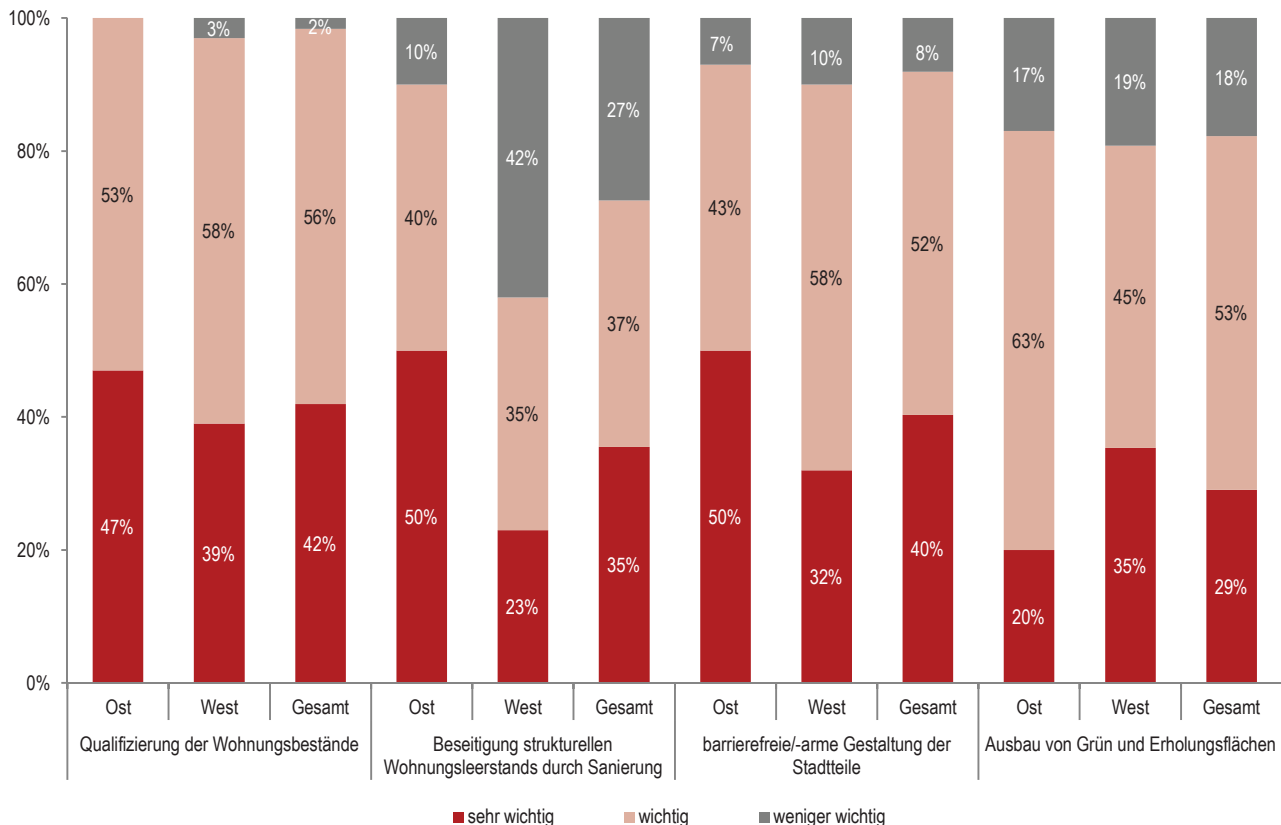
Die Kurzbefragung von am Stadtumbau beteiligten Kommunen hat gezeigt, dass die Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen aus kommunaler Sicht weiterhin einen hohen Stellenwert besitzen wird. Bereits heute sind 73 % der Fördergebiete im Stadtumbau Ost Wohnsiedlungen oder -quartiere, im Stadtumbau West sind es 23 %.<sup>394</sup> Die Ergebnisse der Auswertung der Fallstudien als auch die Ergebnisse der Kurzbefragung sprechen dafür, dass künftig weitere Gebiete in die Förderkulisse auf-

<sup>394</sup> Der geringere Anteil an Programmgebieten mit Wohnfunktionen im Stadtumbau West resultiert daraus, dass neben den Innenstädten der Handlungsraum Brachen eine größere Bedeutung besitzt, den er im Stadtumbau Ost in dieser Intensität nicht hat.

<sup>395</sup> BBSR (2015): Wachsen oder schrumpfen? BBSR Analysen KOMPAKT 12/2015, S. 13.

<sup>396</sup> Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus. BBSR Analysen KOMPAKT 05/2015, S. 14.

**Abbildung 123: Kommunale Einschätzung zukünftiger Themen oder Handlungsfelder im Stadtumbau**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung 2015, n=61 Stadtumbaukommunen.

Der Ausbau von Grün- und Erholungsflächen wird auch künftig bei der Qualifizierung von Wohnsiedlungen und Wohnquartieren relevant sein, wobei westdeutsche Programmkommunen hier eine höhere Priorität sehen (35 % sehr wichtig, gegenüber 20 % der ostdeutschen Kommunen).

Sowohl aus dem Blickwinkel der Länder als auch der Kommunen sind wichtige Etappenziele bei der Qualifizierung von Wohnsiedlungen und -quartieren in Ost- und Westdeutschland bereits erreicht.<sup>397</sup> Trotzdem besteht nach wie vor weiterer Förderbedarf. Rund 70 % der befragten ostdeutschen und 50 % der westdeutschen Kommunen planen dafür weitere Fördergebiete.

#### *Künftige Herausforderungen in unterschiedlichen Typen von Wohnsiedlungen*

Im Zuge des demografischen Wandels und neuer Wohntrends<sup>398</sup> sind Bestandsqualifizierungen auch dafür zu nutzen, höhere Ausstattungsqualitäten und ein vielfältigeres, den Bedarfen und dem demografischen Wandel angepasstes Wohnungsangebot für unterschiedliche Zielgruppen zu realisieren. Oft werden durch ein nicht mehr zeitgemäßes Wohnungsangebot Fort- und Umzüge in andere Städte und Wohnquartiere ausgelöst, wodurch städtebauliche Funktionsverluste hervorgerufen oder bestehende verstärkt werden.

In Gebieten, die „in die Jahre gekommen sind“, sind wieder zeitgemäße Baustrukturen herzustellen. Bauliche Überformungen sind zurückzunehmen, neue Wegeverbindungen sind zu schaffen und die Bedarfsgerechtigkeit der gebauten Infrastruktur ist zu erhöhen. Und schließlich ist der Gebrauchswert von Wohnumfeld und Freiräumen nutzergerecht zu erhöhen, indem etwa Zugänge zu großen Freiflächen barrierefrei gestaltet werden.<sup>399</sup> Diese Herausforderungen werden sowohl in Städten mit stabiler bis zunehmender Bevölkerungsentwicklung als auch in schrumpfenden Kommunen auf lange Sicht bestehen bleiben.

Auch in Kommunen mit stabiler bis wachsender Wohnungsnachfrage wird es künftig strukturelle Anpassungsbedarfe in Wohnsiedlungen und -quartieren geben.<sup>400</sup> Sie konzentrieren sich auf bestimmte unvorteilhafte Wohnlagen, in denen ohne gezielte Flankierung kaum Markimpulse zu erwarten sind. Dort werden sich Leerstände entwickeln oder bestehende zunehmen, die Bevölkerungsstruktur wird sich aufgrund

sozial selektiver Wanderungen entmischen und nachteilig verändern.

Bewährte Strategien, um die Beteiligung der Immobilieneigentümer in Wohnsiedlungen und -quartieren mit Anpassungsbedarfen anzuregen und die Inwertsetzung der Wohngebäude zu befördern, bestehen bereits. Die Stadtumbauförderung hat eine wichtige Impulsfunktion, um privates Kapital zu mobilisieren, setzt Anreize und kann zudem Finanzierungslücken schließen. Die Ergebnisse des bisherigen Stadtumbauprozesses zeigen, dass wohnungswirtschaftlich sinnvolle und tragfähige Investitionen in vielfältiger Weise im Kontext von Stadtumbaumaßnahmen umgesetzt wurden und werden. Dazu haben auch Förderanreize, wie die in den ostdeutschen Ländern gewährte und ausgelaufene Investitionszulage, beigetragen. Auch durch eine Kombination verschiedener Finanzierungs- und Förderinstrumente konnten in der Regel deutliche Qualitätssteigerungen erzielt werden. Städtebau- und Wohnungsbauförderung können in solchen Siedlungen und Quartieren Hand in Hand gehen, um eine Aufwertung gemeinsam – unter Mobilisierung privater Investitionen – zu erreichen.

Künftig wird im Stadtumbau parallel zur Wohnraumanpassung im Bestand die barrierefreie bzw. -arme Gestaltung des Wohnumfeldes, des öffentlichen Raums sowie der im Quartier vorhandenen öffentlichen Gebäude und Einrichtungen zu forcieren sein, um deren Nutzungsqualität für alle Bevölkerungsgruppen zu sichern bzw. zu verbessern.

Eine andauernde (Bau-)Aufgabe stellt die Weiterentwicklung und Anpassung großer Wohnsiedlungen trotz aller bereits erreichten Ziele dar. Darauf weist auch eine Studie des Kompetenzzentrums Großsiedlungen e.V. hin. In diesen größeren Siedlungen ist es eine besondere Herausforderung, den sozialen Zusammenhalt zu fördern und bestehende Imageprobleme sowie Stigmatisierungen abzubauen.<sup>401</sup>

Insgesamt ist der sozialen Stabilisierung von Wohnquartieren und Siedlungen, in denen eine Abwärtsspirale aus Sanierungsstau, Abwanderung, Leerstand, aufkeimenden oder sich verstärkenden sozialen Problemlagen und drohendem Verlust baukulturellen Erbes den Erneuerungsprozess erheblich erschwert, weiterhin eine hohe Bedeutung beizumessen. Hilfreich sind daher ineinandergreifende Strategien der

<sup>397</sup> Exemplarisch für die Beurteilung der Erfolge steht die Einschätzung vom Städtekrans Berlin-Brandenburg, Positionspapier Stadtumbau Ost, Ergebnisfassung November 2015.

<sup>398</sup> Vgl. GdW (2013): Studie Wohntrends 2030.

<sup>399</sup> Beispielhaft sind hier die Fallstudien Berlin-Marzahn Hellersdorf und Brandenburg/Havel.

<sup>400</sup> Vgl. Städtekrans Berlin-Brandenburg, Positionspapier Stadtumbau Ost, Ergebnisfassung November 2015.

<sup>401</sup> Vgl. Difu/Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. (2015): Weiterentwicklung großer Wohnsiedlungen, Berlin; GdW (2015): Neue Studie: Gute Perspektiven, aber großer Investitionsbedarf bei großen Wohnsiedlungen. In: WI 21/2015.



Aufwertung, der Sanierung und des Abrisses langfristig nicht mehr bedarfsgerechter Wohnungen sowie die Möglichkeit, Fördermittel flexibel auch für nicht-investive Projekte einzusetzen: Sie umfassen Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung, zum Aufbau von Netzwerken, Management- und Kooperationsstrukturen sowie zur Identitätsbildung. Diese Flexibilität wird bereits in einigen Bundesländern praktiziert, was verschiedene Fallstudien beispielhaft belegen.<sup>402</sup>

Nicht nur für langfristig zu sichernde Wohnstandorte in ostdeutschen Großsiedlungen, auch für alle anderen Siedlungsformen gilt es, künftig den Rückbau nicht mehr zukunftsfähiger Wohngebäude stärker mit der Aufwertung der übrigen Siedlungsbereiche zu verbinden. Dies wird auch aus Sicht des GdW und vom Städtekrantz Berlin-Brandenburger Kommunen deutlich unterstützt.<sup>403</sup>

#### *Künftige Herausforderungen in altbaugeprägten und innerstädtischen Wohnquartieren*

Eine große Herausforderung für den Stadtumbau der kommenden Jahre stellt die Erneuerung der innerstädtischen Altbauquartiere dar, die überwiegend Wohnfunktion übernehmen als auch durch eine Mischnutzung gekennzeichnet sind. Vorrangig geht es hier darum, die Innenentwicklung der Städte weiter zu stärken. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass der Stadtumbau in Ost- und Westdeutschland durch Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum für den gesamten Aufwertungsprozess von Quartieren entscheidende Impulse geliefert hat. Über attraktive Freiraumangebote und Wohnumfeldgestaltung gilt es hier im Besonderen, eine stärkere Anziehungskraft auf sozial stabilisierende Haushalte auszuüben, eine Wohnung in altbaugeprägten und innerstädtischen Wohnquartieren anzumieten.

Der Erhalt von Altbausubstanz, der Abbau von Leerstand durch Sanierung und die Schaffung neuer bedarfsgerechter Wohnformen ist vor allem dann in Ost wie West eine Herausforderung, wenn das erzielbare Mietniveau keine Rentabilität der notwendigen Investitionen gewährleisten kann und finanzkräftige Eigentümer und Investoren in den betreffenden Quartieren fehlen. Mit dem Einsatz von Stadtumbaumitteln wird dem hohen Handlungsbedarf in der Qualifizierung von städtebaulich re-

levanter Altbausubstanz Rechnung getragen. Die Förderung ist angesichts der vielfältigen Problemlagen in altbaugeprägten Wohnquartieren mit geringer Lagegunst und ungünstigen Investitionsbedingungen noch für einen längeren Zeitraum notwendig.

In altbaugeprägten Quartieren sind Sicherungsmaßnahmen ein Instrument, um vom Verfall bedrohte Wohngebäude für eine spätere Reaktivierung zu konservieren. Aber auch diese Maßnahmen erfordern finanzielle Mittel, die in vielen, vor allem strukturschwachen Kommunen nicht und nur unzureichend verfügbar sind.<sup>404</sup> Der vom Verfall bedrohte Altbau ist vor allem ein Problem in schrumpfenden ostdeutschen Stadtumbaukommunen. Der Stadtumbau Ost ist hier durch die besondere Förderung im Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten ein wichtiger Impulsgeber. Diese Funktion sollte er auch in Zukunft erfüllen. Zugleich gibt es auch in einzelnen westdeutschen Altbauquartieren strukturschwacher Stadtumbaustädte ähnliche Problemkonstellationen und Herausforderungen – nicht in vergleichbarer quantitativer, wohl aber in qualitativer Hinsicht. Auch hier könnte die Förderung von Sicherung und Sanierung von Altbauten – bei ähnlichen Voraussetzungen – eine Impulswirkung für die betreffenden Quartiere erzielen.<sup>405</sup>

Noch ungelöst ist die Frage, wie künftig mit unsanierten und ungenutzten Altbauten und den entsprechenden Quartieren umgegangen werden sollte, für die es in absehbarer Zukunft keine Nachfrage geben wird, weil ihre Wohnlage wenig Attraktivität besitzt und sie in einer Kommune mit einem schwachen Wohnungsmarkt liegen. Befinden sich darunter vernachlässigte Gebäude in exponierter Lage, kann zwar durch Sicherungsmaßnahmen der weitere Verfall aufgehalten werden, die weiter zunehmenden Funktionsverluste können dadurch nicht kompensiert werden.

Besondere Herausforderungen bestehen in innerstädtischen Wohnquartieren, in denen verschiedene Nachteile kumulieren und gemeinsam einen sehr hohen Problemdruck erzeugen (Kombination städtebaulicher und verkehrlicher Probleme, Probleme mit der Bausubstanz sowie wenig mitwirkungsbe-reite, nicht auffindbare Eigentümer/-gruppen und soziale Spannungen aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung). Dort

<sup>402</sup> Vgl. u.a. Fallstudien Berlin-Mar-zahn, Dortmund, Bottrop und Homburg.

<sup>403</sup> Expertengespräch mit GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.; Städtekrantz Berlin-Brandenburg, Positionspapier Stadtumbau Ost, Ergebnisfassung November 2015.

<sup>404</sup> BMUB (2014): Chancen für den Altbau. Gute Beispiele im Stadtumbau Ost, S. 5.

<sup>405</sup> Diese Perspektive unterstützt auch Haus & Grund Deutschland, vgl. Expertengespräch mit Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.



ist der Handlungsrahmen oft mitbestimmt durch schwierige finanzielle Bedingungen sowohl öffentlicher als auch privater Akteure. Besteht darüber hinaus keine oder nur geringe Nachfrage nach Gewerbe-, Einzelhandels- oder Wohnimmobilien und ist die Marktsituation so schlecht, dass es keine Aussicht auf rentable Nutzungen für leerstehende Immobilien gibt, bleiben Investitionen zur Aufwertung und zum Erhalt der vorhandenen Strukturen aus. Die Länder beobachten das insbesondere in strukturschwachen Regionen und im ländlichen Raum. Für einige Mittelzentren in strukturschwachen Regionen und auch im Umfeld starker Entwicklungskerne wird es zunehmend schwieriger, deren Versorgungsfunktion aufrechtzuerhalten.

Im Innenstadtbereich stellt der Umgang mit Problemimmobilien und mit „herrenlosen“ Gebäuden und Grundstücken eine besondere Herausforderung dar, die für einige Bundesländer auch künftig eine hohe Relevanz haben wird. Bei diesen Immobilien muss es Kommunen auch in Zukunft möglich sein, in den Immobilien(zwischen)erwerb einzusteigen und betroffene Gebäude an einen Investor weiter zu veräußern, der es in Abstimmung mit den örtlichen Stadtumbauzielen wieder zukunftsfähig entwickeln kann. Diese Aufgabe ist für kleine Gemeinden wie auch für finanzschwache Kommunen eine große Herausforderung und ein wichtiger Aspekt in der Ausgestaltung der Förderbedingungen. Wichtig wird aber auch sein, dass die Kommunen die dafür vorhandenen – und durch den Stadtumbau weiterentwickelten – Rechtsinstrumente einsetzen.

Das bisherige Förderangebot im Stadtumbau ist eine wichtige Säule auch für den zukünftigen Qualifizierungsprozess. Die besondere Förderung zur Sanierung und Sicherung von Altbauten erweist sich angesichts der besonderen Handlungserfordernisse – vielfach hoher Sanierungsbedarf, schwierige Eigentümerkonstellationen und teilweise desolate Bausubstanz aufgrund langjähriger Leerstands – als problemadäquat und hat sich bewährt. In Quartieren mit sehr ungünstigen Rahmenbedingungen können über zusätzliche Investitionshilfen weitere Anreize gesetzt werden, um sinnvolle und notwendige Maßnahmen von privaten Investoren an der Gebäudesubstanz durchzuführen.

Für die Vielzahl einzelner Kleineigentümer mit ihren individuellen Interessen sind problemadäquate Steuerungs- und Anreizinstrumente notwendig. Die im Land Brandenburg als Fördervoraussetzung geforderte Altbauaktivierungsstrategie erscheint ein wirksames Instrument auch für den künftigen Stadtumbau in innerstädtischen Wohnquartieren. Es bedarf jedoch weitergehender Strategien für bestimmte, insbesondere private Eigentümergruppen, um notwendige Investitionen in den Wohnungsbestand zu lenken.<sup>406</sup> Auch aus Sicht von Haus & Grund Deutschland braucht es noch geeignetere Beratungsstrukturen zur Aktivierung von Einzeleigentümern, flankiert durch attraktive finanzielle Anreize und verlässliches kommunales Handeln.<sup>407</sup>

#### *Flüchtlingszuwanderung in Wohnsiedlungen*

Die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingszuwanderung auf die Wohnsiedlungen und Wohnquartiere werden sich voraussichtlich in einer höheren Nachfrage nach Wohnraum, in einer stärkeren Inanspruchnahme quartiersbezogener Infrastrukturen (Schulen, Nahversorgung, ÖPNV usw.) und in höheren Anforderungen an die Integration der Zuwanderer ins Wohnquartier niederschlagen. Für die Wohnungswirtschaft werden die kurz-, mittel- oder langfristige Bereitstellung geeigneten Wohnraums und die Belegungssteuerung zu großen neuen Herausforderungen. Gegenwärtig lässt sich jedoch für die Wohnquartiere und Wohnsiedlungen noch nicht abschätzen, welche konkreten Aufgaben in diesem Handlungsraum entstehen und welche davon für den Stadtumbauprozess bedeutsam werden.

#### **Rückbau in Wohnsiedlungen und Wohnquartieren**

Der Wohnungsrückbau hat als Fördertatbestand im Programm Stadtumbau Ost seit jeher hohe Bedeutung bei der Beseitigung von Wohnungsleerstand. Wohnungsrückbau ist weitgehend eingebettet in eine Strategie zur Stabilisierung von Wohnquartieren, deren Ziel es ist, langfristig tragfähige Stadtstrukturen zu schaffen. Das Instrument des Rückbaus ist unverzichtbar, wenn der Abbau von Leerstand durch andere Formen der Bestandsanpassungen aufgrund langfristig fehlender Nachfrage nicht gelingen kann und die städtebaulichen Funkti-

<sup>406</sup> BBSR/BBR (2014): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost. Alternativen zur Altschuldenhilfe?, S. 72.

<sup>407</sup> Vgl. Expertengespräch mit Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.

<sup>408</sup> In den 1990er Jahren ist aufgrund des zahlenmäßig hohen Zuzuges von Spätaussiedlern erstmalig ein Wohnortzuweisungsgesetz beschlossen worden (Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler, WoZuG). Danach konnte Spätaussiedlern ein vorläufiger Wohnort zugewiesen werden, wenn diese nicht über einen Arbeitsplatz oder ein sonstiges den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen verfügt haben und auf öffentliche Hilfe angewiesen waren (§ 2 Abs. 1, Satz 1 WoZuG in der Fassung vom 22. Mai 2005). Die damit verbundene Einschränkung des Grundrechts der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) ist vom Bundesverfassungsgericht geprüft und bestätigt worden (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. März 2004, 1 BvR 1266/00).

<sup>409</sup> Das BBSR hat das Verhältnis von marktaktiven Wohnungsleerständen in Mehrfamilienhäusern im Jahr 2014 und den Bestand an gemeldeten (offenen) Arbeitsstellen im Oktober 2015 auf der Grundlage von Betriebswirtschaftsdaten der CBRE GmbH und der empirica AG sowie der Angaben der Bundesagentur für Arbeit analysiert und hat diese Ergebnisse veröffentlicht (Quelle: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/wohnungsleerstand\\_arbeitsstellen.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/wohnungsleerstand_arbeitsstellen.html), Abruf am 31. März 2016).

onsverluste ein Eingreifen erfordern. Für zukunftsfähige Wohnquartiere und Wohnsiedlungen gilt es, Rückbau- und Aufwertungsstrategien und Maßnahmen eng miteinander zu verknüpfen.

#### *Künftige Bedeutung des Rückbaus im Stadtumbau aus Länder- und kommunaler Sicht*

Sowohl die ostdeutschen Länder als auch die meisten ostdeutschen Stadtumbaukommunen messen dem Handlungsfeld Rückbau auch künftig hohe Bedeutung bei. Alle ostdeutschen Länder äußern – vorbehaltlich der Bedarfe in der Bereitstellung von Wohnraum für Flüchtlinge und Zuwanderer – einen Handlungsbedarf im Rückbau von Wohnraum innerhalb der Stadtumbauprogramme. In Berlin gab es außer in den Anfangsjahren des Stadtbaus Ost keinen geförderten Rückbau. In westdeutschen Bundesländern wird – vorbehaltlich der Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung – punktuell Rückbaubedarf gesehen.

Die Ergebnisse der Kurzbefragung der am Stadtumbau beteiligten Kommunen verdeutlichen, dass die Beseitigung strukturellen Wohnungsleerstands durch geeignete Rückbaumaßnahmen für die meisten befragten ostdeutschen Stadtumbaukommunen weiterhin als Herausforderung betrachtet wird. Mehr als 80 % messen diesem Handlungsfeld weiterhin eine hohe bzw. sehr hohe Priorität bei. Erwartungsgemäß erhält die Leerstands-beseitigung

durch Rückbau bei den westdeutschen Programmkommunen einen geringeren Stellenwert.

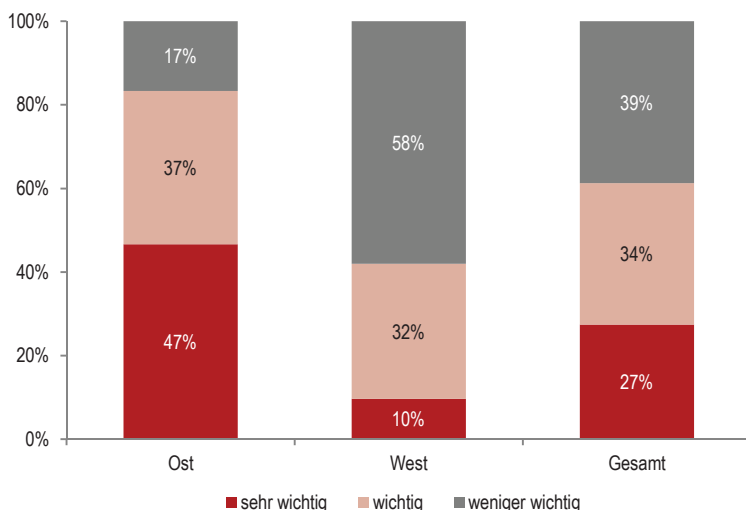
#### *Rückbaubedarfe in Anbetracht der Flüchtlingszuwanderung*

Derzeit wird die Frage nach der künftigen Relevanz des Rückbaus im Stadtumbau vor dem Hintergrund der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern neu gestellt (siehe Kapitel 7). Bisherige Prognosen gehen davon aus, dass sich die Zuwanderer mittelfristig in solche Gebiete orientieren werden, in denen sie eine Perspektive haben, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit selbst zu bestreiten. Das würde dazu führen, dass sich der Nachfragedruck auf angespannten Wohnungsmärkten in wirtschaftlich starken Räumen weiter verschärfen wird, während strukturschwache Teilregionen mit rückläufiger Bevölkerung weniger oder gar nicht von der Flüchtlingszuwanderung profitieren werden.

Durch eine gesetzliche Regelung, beispielsweise in Form eines Wohnungs- bzw. Wohnortzuweisungsgesetzes mit befristet festgelegtem Wohnort, könnte auf Länderebene eine unter sozialen und wohnungsmarktbezogenen Kriterien angemessene Verteilung erreicht und länger aufrechterhalten werden. In der Diskussion ist eine Koppelung der Wohnortzuweisung an die Dauer des Bezuges öffentlicher Hilfen.<sup>408</sup> Die freie Wohnortwahl der Asylberechtigten würde damit solange eingeschränkt, bis diese ihren Lebensunterhalt aus eigenen Einkünften selbst bestreiten können und hängt davon ab, wie lange es dauert, bis beispielsweise eine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgreich vollzogen ist. Aufgrund der höheren Zahl von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich starken Regionen und der erwarteten höheren Chance, dort eine Beschäftigung aufnehmen zu können, bleibt für Asylberechtigte eine grundsätzliche Tendenz bestehen, ihren Wohnort mittelfristig dorthin zu verlagern.

Allerdings sind auch in Regionen mit einer hohen Zahl leerstehender Wohnungen in Mehrfamilienhäusern viele offene Stellen gemeldet. Ein in dieser Hinsicht günstiges Verhältnis von leerstehenden Wohnungen und zahlreichen offenen Stellen besteht beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Niedersachsen und Thüringen.<sup>409</sup> Die Chance eines Wohnortzuweisungsgesetzes würde darin liegen, dass Asylberechtigte

**Abbildung 124: Kommunale Einschätzung zur künftigen Bedeutung der Beseitigung strukturellen Wohnungsleerstands durch Rückbau**



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung 2015, n=61 Stadtumbaukommunen.

die Potenziale des Arbeitsmarktes im Umfeld des zugewiesenen Wohnortes besser einschätzen können und dort eine Beschäftigung aufnehmen. Die Wohnortwahl wird jedoch nicht nur von Beschäftigungspotenzialen beeinflusst, sondern auch durch den Wunsch, in die Nähe von Verwandten, Freunden oder Bekannten zu ziehen. Schwer einzuschätzen ist es dabei, in wie vielen Fällen auf andere Einkünfte als solche aus Erwerbstätigkeit – beispielsweise nachgewiesene Unterstützungszahlungen von Familienangehörigen oder anderen Bezugspersonen – zurückgegriffen werden könnte und somit ein Wohnortzuweisungsgesetz dann nicht greifen würde.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint es empfehlenswert, selbst bei einer temporären Nutzung und Aufbereitung von leerstehenden Wohnungen zur Deckung der zusätzlichen Wohnungsbedarfe, einen gegebenenfalls langfristig gebotenen Rückbau nicht auszuschließen.<sup>410</sup> Kritisch wäre es, wenn durch kurzfristig wirkende Maßnahmen, mit denen rasch eine Lösung für den derzeit vorhandenen Wohnungsbedarf von Flüchtlingen herbeigeführt wird, die langfristig geltenden Problemlagen im Stadtbau zusätzlich verschärft werden. Die Rückbauförderung sollte daher auch künftig ein bedarfsgerechtes und flexibles Vorgehen ermöglichen.

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Rückbaubedarfe in unterschiedlichen Siedlungstypen dargestellt, wie sie sich trotz hoher Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern weiter abzeichnen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Flüchtlingszuwanderung aufgrund von politischen Maßnahmen kurz- und mittelfristig deutlich verringert werden kann und künftig wieder mit einer vergleichsweise moderaten, wenn auch im langfristigen Durchschnitt erhöhten Zuwanderung zu rechnen ist, von der im Wesentlichen auch in der Raumordnungsprognose 2035 ausgegangen wurde.

#### *Rückbaubedarf in Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus*

In Ostdeutschland werden auch künftig die oft als Stadterweiterung entstandenen Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus, neben anderen Siedlungsformen, je nach Wohnungsmarktlage einen wieder höheren Rückbaubedarf besitzen. Um die Innenentwicklung zu stärken, sollten Rückbau-

schwerpunkte nach wie vor vorzugsweise an den Siedlungsrändern gesetzt und gleichzeitig die städtebaulichen Potenziale innerstädtischer Altbauquartiere entwickelt werden.

Die Ausgangsbedingungen für den Wohnungsrückbau sind verglichen mit den Anfangsjahren des Programms verändert. In den großen industriell errichteten Siedlungen ist der Leerstand heute oftmals disperser und häufig sind die oberen Geschosse stärker von Leerstand betroffen. Dies erschwert einen flächenhaften Rückbau, sodass Teilrückbau zur notwendigen Reduzierung des Wohnungsangebotes möglicherweise an Bedeutung gewinnen wird. Er bietet sich auch an, wenn aufgrund fehlender Umsetzungswohnungen der Freizug ganzer Wohngebäude nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand umsetzbar ist. Ein horizontaler oder vertikaler Teilrückbau verursacht jedoch höhere Kosten, weil er technisch anspruchsvoller ist als ein vollständiger Gebäudeabriss. Diese Problematik sollte bei der Ausgestaltung der künftigen Rückbauförderung berücksichtigt werden.

Teilrückbau kann jedoch nicht die alleinige Lösungsstrategie sein. Nach wie vor ist es – je nach Ausgangslage auf den Wohnungsmärkten – erforderlich, den Abriss ganzer Gebäude zu forcieren. Zudem könnten künftig auch Stilllegungen eine stärkere Rolle im Stadtbau spielen. Bislang war dies kaum eine Option für diese Bestände, sondern erfolgte meist nur temporär im Vorfeld des geplanten Gebäudeabrisses.

#### *Umgang mit Rückbau in ostdeutschen, altbaugeprägten Wohnquartieren*

Der Umgang mit unbewohnten Wohngebäuden, die stark verfallen sind, keine Funktion mehr besitzen und dadurch den Aufwertungsprozess im Quartier erschweren, erfordert weiterhin besondere Anstrengungen der Kommunen. Hier ist es erforderlich, die häufig privaten Eigentümer zum Handeln zu bewegen oder die Gebäude (temporär) zu sichern, oder durch Sanierung zu qualifizieren. Als letzte Möglichkeit bleibt der Abbruch des Gebäudes, der nach Möglichkeit vom Eigentümer finanziert werden sollte. Um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen, ist der bereits vom BMUB und BBSR initiierte Knowhow-Transfer für den Einsatz geeigneter Rechtsinstru-

<sup>410</sup> Vgl. Städtekrantz Berlin-Brandenburg, Positionspapier Stadtbau Ost, Ergebnisfassung November 2015.

mente fortzuführen und auf Länderebene weiterzutragen.

Bei verfallenen Altbauten wird die Situation verschärft, wenn die am Markt erzielbaren Mieten zu niedrig sind, um eine wirtschaftliche Sanierung zu ermöglichen. Hier hat sich die besondere Altbauförderung – Sanierung und Sicherung von Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil – bewährt.

#### *Rückbaubedarf in westdeutschen Stadtumbaukommunen und Umgang mit Altbauten*

In strukturschwachen Kommunen in Westdeutschland, deren Anteil deutlich niedriger liegt als im Osten, ist auf längere Sicht ebenfalls mit einem Rückbaubedarf zu rechnen. Davon werden die vom Markt nicht mehr akzeptierten Wohnsiedlungen der 1950er bis 1970er Jahre in eher einfachen Wohnlagen betroffen sein, während es in innerstädtischen Altbaubeständen gelingen kann, den Gebäudebestand durch Sanierung aufzuwerten und Leerstand zu reduzieren.

#### *Weiterer möglicher Rückbaubedarf in Ost und West*

Ein noch nicht gelöstes Problem in schrumpfenden Städten ist der Leerstand an stark befahrenen Ausfallstraßen und in belasteten Gemengelage. Ein Abriss ohne anschließenden Neubau schafft städtebaulich häufig keine befriedigende Lösung, eine nachhaltige Aufwertung der vorhandenen Substanz gestaltet sich sehr schwer und ist oft zu aufwändig. Abriss und anschließender Neubau (Ersatzneubau), damit eine zufriedenstellende städtebauliche Lösung erreicht werden kann, sind unter Rentabilitäts Gesichtspunkten schwer darstellbar. Im künftigen Stadtumbau ist für diese Problemlage noch eine nachhaltige Lösung zu erarbeiten.

Nach wie vor konzentrieren sich Leerstand und potenzielle Rückbaubedarfe auf den Geschosswohnungsbestand. In stark schrumpfenden ost- und westdeutschen Regionen wird jedoch auch der Bestand an Eigenheimen – selbst bei einem weiteren Anwachsen der Eigentümerquoten – nicht von zunehmenden Leerstand und – bei gehäuftem Auftreten – nicht von Funktionsverlusten verschont bleiben. Diese Situation kann sich dadurch verschärfen, dass trotz Leerstand in Eigenheimquartieren neue Eigentumsmaßnahmen realisiert werden, weil diese den heutigen Wohnansprüchen ent-

sprechen, während für Altbestände keine Nachfrage mehr generiert werden kann.

In begründeten Einzelfällen – etwa bei innenstadtnah gelegenen Eigenheimbeständen in Kleinstädten, die sich nicht wirtschaftlich sanieren lassen – kann es daher sinnvoll sein, einen gezielten und überschaubaren Rückbau zu betreiben, wenn dadurch umliegende Wohnquartiere nachhaltig stabilisiert werden.

#### *Beteiligung am Stadtumbau auf ein breites Spektrum von Akteuren verteilen*

Der weitaus größte Anteil des Rückbaus an Gebäuden und Wohnungen ist in Ostdeutschland von den Wohnungsunternehmen geschultert worden. In vielen Orten gelang es auch, Großsiedlungsbestände oder Teile davon parallel zum Rückbau durch Sanierung und Aufwertung wieder zu attraktiven und nachgefragten Wohnstandorten zu entwickeln.

Die Wohnungsunternehmen müssen künftig im Falle zu erwartender rückläufiger Haushaltszahlen in Schrumpfungsregionen der ostdeutschen, aber auch in den westdeutschen Ländern abwägen, wo und in welchem Umfang weiterer Rückbau möglich ist. Unter dem Primat der „Innen- vor Außenentwicklung“ und der „Schrumpfung von den Rändern aus“ stehen die größeren Siedlungsbestände für Rückbaumaßnahmen womöglich wieder im Fokus, wenn zugleich Altbaubestände in den Innenstädten oder innenstadtnahen Lagen aufgewertet werden sollen.

Wichtig ist es, dass die bisher im Stadtumbau aktiven Wohnungsunternehmen künftig nicht weiterhin allein die Aufgaben der Qualifizierung der Wohnungsbestände und vor allem des Rückbaus zu lösen haben. Darauf haben Wohnungsunternehmen und auch der GdW im Rahmen der Experten- und Fachgespräche während der Evaluierung ausdrücklich hingewiesen und verdeutlicht, dass die Wohnungsunternehmen nicht mehr die Möglichkeiten und auch nicht die Bereitschaft besitzen, die Hauptlast eines erforderlichen Rückbaus zu tragen.

Es ist eine wichtige Herausforderung, weitere Eigentümergruppen in den Stadtumbau einzubeziehen. Zu zielführenden Maßnahmen gehören dafür:

- verstärkte bau- und planungsrechtliche Restriktionen gegen Eigentümer von



„Schrottimmobilien“, die sich dem Stadtumbau verweigern,

- Einbindung von Kleineigentümern in Aufwertungsvorhaben, indem beratende Instrumente mit erforderlichen finanziellen Anreizen verknüpft werden,
- Sicherstellung der Beteiligung von Private Equity-dominanten Wohnungsunternehmen, die in Fördergebieten Bestände besitzen.

In stark schrumpfenden Regionen wird womöglich ein größeres Engagement bei der Sanierung innerstädtischer Wohnbestände von solchen Akteuren erforderlich sein, die schon heute aktiv am Prozess des Stadtumbaus beteiligt sind. Dazu zählen insbesondere auch die Wohnungsunternehmen. Es ist eine große Herausforderung, deren Beteiligung in diesem Prozess unter den skizzierten Vorzeichen – insbesondere vor dem Hintergrund eines wieder zunehmenden Leerstands – dauerhaft sicherzustellen. Zwar hat sich in den letzten Jahren, aufgrund der Stabilisierung der Wohnungsmärkte und u.a. auch günstiger Finanzierungsbedingungen auf den Kapitalmärkten die wirtschaftliche Situation vieler Wohnungsunternehmen verbessert, zunehmender Leerstand und dadurch ausgelöste Erlösschmälerungen können aber deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit künftig beeinträchtigen.

### Brachflächenentwicklung

Brachen zu revitalisieren – ein bisher vorrangig westdeutsches Thema im Stadtumbauprogramm<sup>411</sup> –, bleibt auch künftig wichtiges Handlungsfeld für den Stadtumbau und wird gegebenenfalls auch in Ostdeutschland an Bedeutung im Programm selbst zunehmen. Bisher hatte dieser Schwerpunkt dort aufgrund der vorrangigeren Entwicklungsbedarfe in Wohnquartieren und historischen Innenstädten sowie anderer Fördermöglichkeiten zur Branchenrevitalisierung (z.B. auf europäischer Ebene) eher weniger Gewicht. Trotz schon zahlreicher Vorhaben im Stadtumbau, vor allem in westdeutschen Kommunen, warten – in Ost und West – noch immer städtebaulich relevante Brachflächen auf ihre Entwicklung. Außerdem ist davon auszugehen, dass es neue Brachflächen aufgrund ganz unterschiedlicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen geben wird, ohne die Anzahl im Einzelnen auch tatsächlich beziffern zu können:

- Weitere Militärkonversionsflächen entstehen durch die Fortsetzung der Bundeswehrreform und die Auswirkungen des Stationierungskonzeptes von 2011 sowie den anhaltenden Abzug alliierter Streitkräfte.
- Anhaltende Veränderungen im Wirtschaftsverkehr sowie Folgen der Privatisierung der Deutschen Bahn führten bzw. führen noch immer zu zahlreichen entbehrlichen Liegenschaften, darunter auch Bahnhofsgebäude, die zur Verwertung und Nachnutzung angeboten werden. Letztere sind vor allem in zahlreichen ostdeutschen sowie kleinen und mittelgroßen westdeutschen Kommunen ein sichtbares Problem.
- Der anhaltende wirtschaftliche Wandel sowie neue Anforderungen an Dienstleistungen und Produktion bedingen, dass immer wieder Gewerbe- und Industriestandorte schließen, zusätzlich zu den schon zahlreichen Branchen aus früheren Phasen des Strukturwandels. Dieser Prozess könnte sich darüber hinaus beim Abflauen der momentan guten Konjunktur in weiteren Kommunen und Regionen verstärken, vor allem in mittelständisch geprägten Unternehmensstandorten.<sup>412</sup> Auch können im Inneren der Kommunen trotz guter Konjunktur Brachflächen entstehen, wenn die Gewerbe- und Produktionsstandorte nicht erweiterungsfähig sind bzw. durch empfindliche Nachbarschaften gebremst werden.
- Im Handel, insbesondere im innerstädtischen Einzelhandel, sowie auf dem Büroimmobilienmarkt vollziehen sich Entwicklungen, die zu Unternutzung von Standorten bzw. zu Leerstand von Immobilien führen. Neben generell zurückgehendem Bedarf und Verlusten an Funktionen sind das immer schnellere Entwicklungszyklen in diesen Branchen. Dazu gehören veränderte Nutzungsgewohnheiten (z.B. Konkurrenz durch Online-Handel, Konzentration in Shopping-Erlebnis-Centern u.ä.) sowie veränderte Ansprüche an Büroimmobilien.
- Die Gesundheits-, Bildungs- und Verwaltungsinfrastruktur unterliegt ebenfalls einem hohen Innovations- und Veränderungsdruck, zum einen aufgrund demografischer Entwicklungen, zum anderen weil neue Betreiber- und Bewirtschaftungsansätze verstärkte Konzentration und damit einhergehende Vergrößerung

<sup>411</sup> Rund 25 % aller Fördergebiete im Stadtumbau West sind Brachflächen, während es im Stadtumbau Ost nur 2 % sind (vgl. Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, eigene Berechnungen). Darüber hinaus werden Brachen – in Ost wie in West – in umfassendere Stadtumbaugebiete eingebunden und mitentwickelt (vgl. Kapitel 5.4).

<sup>412</sup> Einschätzung im Fachgespräch „Branchenrevitalisierung“ im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West, September 2015.



von Standorten einerseits und Verluste an Funktionen an anderen Standorten andererseits mit sich bringen. Das hat nicht zuletzt für die Innenstädte gravierende Folgen.

- Darüber hinaus geraten vor allem die Gründerzeitviertel stärker als bisher in den Fokus, wobei die dort eingestreuten Brachen (Altindustrie/Gewerbe u.a.), Baulücken oder aufgegebenen großen stadtbildprägenden Immobilien im Rahmen der Innenstadtentwicklungen revitalisiert und keine eigenen Fördergebiete bilden werden. Als weitere potenzielle Brachen werden insbesondere in Westdeutschland zunehmend ungenutzte Hotels und Gasthäuser gesehen.
- In Ostdeutschland hat der Stadtumbau selbst teils großflächige Brachflächen durch den Abriss von Wohngebäuden erzeugt. Mit auch künftig anstehenden Rückbauvorhaben werden weitere Flächen hinzukommen. Das wird ebenso ein Thema im Stadtumbau bleiben.
- Nicht nur in Ostdeutschland – vor allem aber dort – mehren sich inzwischen auch Entwicklungen, wonach bereits einmal, meist nach der Wende, revitalisierte Liegenschaften erneut brachfallen, so beispielsweise zu Verwaltungszentren umgenutzte Militärstandorte, die durch Verwaltungsreformen an einzelnen Orten schon wieder überflüssig werden.

#### *Bedarf aus Sicht der Kommunen*

2014 verwiesen die Kommunen in starkem Maße auf Brachen als städtebauliche Missstände in ihren Fördergebieten: im Stadtumbau West in jedem zweiten Fördergebiet und im Stadtumbau Ost in jedem dritten Fördergebiet.<sup>413</sup> Auch die Kurzbefragung im Rahmen der Evaluierung unter ausgewählten Programmkommunen in Ost und West zeigt, dass die Revitalisierung von Brachen für rund 80 % von ihnen auch künftig wichtiges, in jeder dritten Kommune sogar sehr wichtiges Handlungsfeld sein wird. Dabei unterscheiden sich Ost und West nur insofern, als dass der Anteil derjenigen, die das als sehr wichtig ansehen, unter den westdeutschen Kommunen deutlich größer ist. Auch innerhalb Berlins wird das als sehr wichtig angesehen.

Daneben verliert das Handlungsfeld „Entwicklung neuer Nutzungen für nicht mehr

bedarfsgerechte bauliche Anlagen“ künftig keineswegs an Bedeutung und bleibt sogar für 90 % der befragten Kommunen wichtig. Auch die Unterschiede zwischen Ost und West betreffen hier allein den Anteil, diese Aufgabe als sehr wichtig anzusehen. „Zwischennutzungen frei gelegter Flächen“ sind dagegen insgesamt für nahezu zwei Drittel aller Kommunen weniger wichtig, wobei westdeutsche Kommunen dafür eher weniger, ostdeutsche Kommunen dafür mehr Bedarf sehen. Gegebenenfalls hängt das mit den eher geringeren Nachnutzungsoptionen in schrumpfenden Regionen vor allem in Ostdeutschland zusammen, wo aufgrund eingeschränkter bzw. fehlender Nachnutzungsoptionen von längeren Leerstandsphasen und mehr Potenzial für Zwischennutzungen auszugehen ist. Die hohe Wichtigkeit des Handlungsfeldes „Sicherung von städtebaulich wertvollen Gebäuden und Stadtstrukturen“ für ostdeutsche Kommunen auch in der Zukunft verweist durchaus auf die besondere Bedeutung, leerstehende große innerstädtische Immobilienstandorte zu entwickeln.

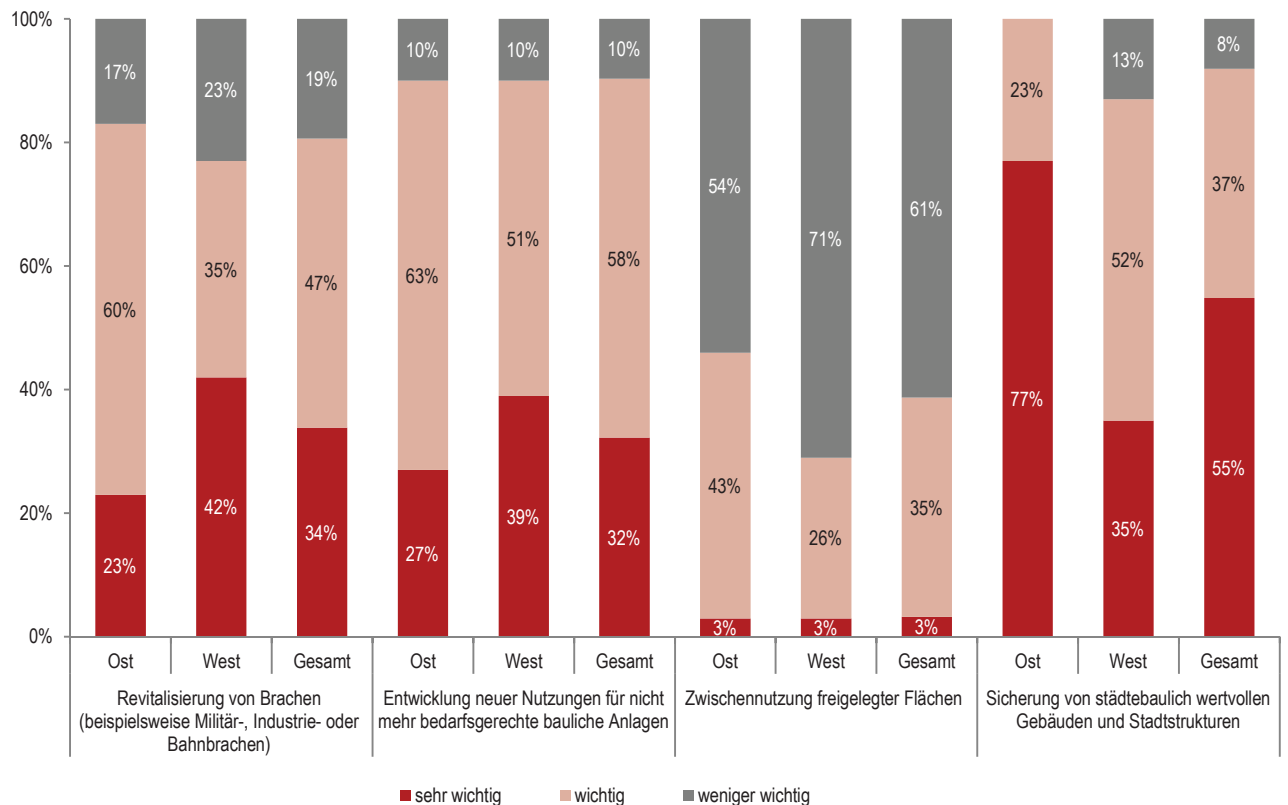
Rund 40 % der befragten Programmkommunen wollen sich auch in naher Zukunft auf Brachen konzentrieren und dementsprechend neue Gebiete ausweisen, dabei unterscheiden sich Ost und West kaum. Dennoch blieb in der Kurzbefragung offen, welche Arten von Brachen hierbei angefasst werden sollen. Tendenziell bleibt der Bedarf, Brachen auch als Fördergebiete festzulegen bzw. sich in der Förderung auf Brachflächen zu konzentrieren hinter dem Bedarf nach Fördergebieten in Innenstädten/Ortskernen sowie hinter den Wohnquartieren/siedlungen zurück. Jedes fünfte neue Fördergebiet würde sich dieser kurzen Befragung nach auf Brachflächen konzentrieren, im Osten etwas weniger, im Westen geringfügig mehr.

Darüber hinaus kommen weitere Brachenthemen in bisherigen bzw. künftigen Fördergebieten auf die Tagesordnung, darunter in ostdeutschen Kommunen Lückenschließungen in Innenstädten, die Einbeziehung von Kleingartenflächen, in westdeutschen Kommunen die Umwandlung von Gewerbe in Wohnen, die Verlagerung von Industrie aus den Innenstädten sowie die Behandlung von Bergbauflächen in Ost und West.<sup>414</sup>

<sup>413</sup> Begleitinformationen Stadtumbau Ost und West 2014, eigene Berechnungen.

<sup>414</sup> Vgl. Kurzbefragung im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West 2015, teils nur einzelne Nennungen.

Abbildung 125: Künftige Handlungsfelder im Stadtumbau – Brachenrevitalisierung



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung 2015, n=61 Stadtumbaukommunen.

Bedarf aus Sicht der Länder

Aus Sicht der Länder wird hinsichtlich der Schwerpunktsetzung Brachen im Stadtumbau die bisherige „Teilung“ zwischen Ost und West eher erhalten bleiben. Ganz eindeutig wird der Brachenrevitalisierung auch künftig große Bedeutung im Stadtumbau West beigemessen. Alle westdeutschen Bundesländer<sup>415</sup>, die die Revitalisierung von Brachen bisher schon als wesentlichen Schwerpunkt betrachtet haben, sehen auch künftig großen bzw. zunehmenden Bedarf, sich diesen Herausforderungen anzunehmen, wobei insbesondere Konversionen militärischer Liegenschaften in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erwartet werden. Schleswig-Holstein will dafür die im Land bisher ausschließliche Konzentration auf Mittel- und Oberzentren aufheben und auch kleineren Gemeinden mit großen Militärarealen die Aufnahme in das Stadtumbauprogramm ermöglichen. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und auch Schleswig-Holstein gehen von wachsendem Handlungsbedarf durch teils große Gewerbe- und Industriebrachen aus. Nordrhein-Westfalen hat leerstehende

Abbildung 126: Handlungsschwerpunkte künftig geplanter Fördergebiete

Handlungsschwerpunkte	Stadtumbau Ost	Stadtumbau West	gesamt
Funktionsstärkung Innen-/Kernstadt oder Ortskern	17 in 10 Kommunen	20 in 14 Kommunen	38 Gebiete in 25 Kommunen, inkl. 1 in Berlin
Anpassung von Wohnquartieren/-siedlungen	30 in 14 Kommunen	14 in 8 Kommunen	46 Gebiete in 23 Kommunen, inkl. 2 in Berlin
Revitalisierung von Brachen	10 in 8 Kommunen	10 in 9 Kommunen	22 Gebiete in 18 Kommunen, inkl. 2 in Berlin

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung 2015, n=61 Stadtumbaukommunen.

große Einzelhandelsimmobilien im Blick, Schleswig-Holstein Bahnbrachen, im Saarland stehen auch disponible Kirchengebäude als Spezialthema auf der Agenda. Beziffert wird der Bedarf außer im Bereich der Militärkonversionen eher nicht.

Auch Berlin wird sich stärker als bisher auf Brachenrevitalisierungen konzentrieren, um den Ansprüchen an eine wachsende Stadt gerecht zu werden, zumal hauptsächlich das Stadtumbauprogramm unterstützende Förderung für diese Demografieanpassung bietet.

<sup>415</sup> Außer vordergründig in Bremen mit Bremerhaven, Hamburg und Hessen.

Schon die Zwischenevaluierung zum Stadtumbau Ost hatte der Branchenrevitalisierung eine zunehmende Bedeutung zugesprochen, was allerdings in der zurückliegenden Etappe des Stadtumbaus Ost so nicht eingetreten ist. Für die kommende Phase wird – so in Brandenburg – durchaus wachsender Bedarf dargestellt, dennoch bleiben die ostdeutschen Länder zurückhaltend hinsichtlich der Bedeutsamkeit für das Stadtumbauprogramm selbst, was weitgehend der nach wie vor drängenden Probleme der Leerstands-beseitigung in Wohnquartieren, der Sicherung der historischen Innenstädte bzw. alternativen Fördermöglichkeiten aus Europa geschuldet sein wird.

#### *Bedarf durch militärische Konversion*

Wie groß der Bedarf an Revitalisierungen im Stadtumbauprogramm tatsächlich sein wird, lässt sich allerdings kaum eingrenzen. Noch relativ gut abzuschätzen sind die Auswirkungen, die sich durch die Fortführung der Bundeswehrreform und damit die Reduzierung der Streitkräfte sowie die Aufgabe bzw. Verkleinerung militärisch genutzter Flächen und den anhaltenden Abzug ausländischer Streitkräfte auf die Kommunen ergeben werden. Davon sind ausschließlich Immobilien des Bundes betroffen, die durch die BImA verwaltet und verwertet werden. Diese Entwicklungen „...werden bis 2020 zur Rückgabe von über 37.000 ha Militärfläche führen. Allein von der aktuellen Neuausrichtung der Bundeswehr sind mehr als 120 Gebietskörperschaften, in erster Linie Städte und Gemeinden, betroffen.“<sup>416</sup> 31 Standorte werden geschlossen, 91 signifikant reduziert, 33 davon so weit, dass sie nicht mehr als Standorte bezeichnet werden.<sup>417</sup> Von der Standortaufgabe besonders betroffen sind Schleswig-Holstein (8), Rheinland-Pfalz (5) und Baden-Württemberg (4). Keine Schließungen sind in den Stadtstaaten sowie in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und dem Saarland vorgesehen. Außerdem waren 2011 noch 13 Standorte aus dem vorherigen Standortentscheidungskonzept nicht geschlossen.

Aber auch Standortverkleinerungen werden die betroffenen Kommunen teils vor erhebliche Probleme stellen, so verweist Bayern auf anstehende Konversionsprozesse in 17 Gemeinden. Durch Schließungen und Reduzierungen werden sich die Militärflächen der Bundeswehr um 15.000 ha verkleinern und die Dienstposten in der gesamten Bundesrepublik um 84.000 verrin-

gern (Streitkräfte und Zivilbeschäftigte).<sup>418</sup> Betroffen sind ca. 50 Kasernenanlagen, ca. 60 Dienstgebäude und ca. 40 sonstige Liegenschaften (u.a. Depots, Flugplätze, Truppenübungsplätze etc.). Darüber hinaus werden die alliierten Streitkräfte rund 22.500 ha aufgeben, die US-Armee in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern, die britische Armee in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Schwerpunkte der Schließungszeitpunkte sowohl für die Bundeswehrstandorte als auch den Truppenabzug der Alliierten sind die Jahre 2014 bis 2016.<sup>419</sup> Der aktuelle Bedarf zur Nutzung der Militärliegenschaften für die Flüchtlingsunterbringung modifiziert allerdings die bisherigen Zeitpläne für die eigentlichen Standortfreigaben oder -verkleinerungen und deren Verfügbarkeiten für anschließende zivile Nachnutzungen weiter.

Bisher waren militärische Konversionen allein im Stadtumbau West „angekommen“, was sich angesichts der Verteilung der erwarteten Schließungen von Liegenschaften auch künftig kaum verändern wird. So befinden sich nur 17 der 154 von (Teil)Schließungen betroffenen Liegenschaften (darunter 5 der 31 gänzlich zu schließenden Standorte) im Standortkonzept 2011 in den ostdeutschen Ländern, die Hälfte davon in Mecklenburg-Vorpommern. Auch der Abzug alliierter Truppen betrifft den Osten Deutschlands nicht (mehr).<sup>420</sup>

Relevant für Belange des Stadtumbaus waren bisher allein Flächen in städtisch integrierten Lagen. Truppenübungsplätze, Kasernen außerhalb städtischer Strukturen o.ä. sind nur bedingt bzw. mittelbar von Stadtumbauinteresse, in erster Linie dann, wenn sich durch Umnutzungen neue wirtschaftliche Perspektiven für die betreffenden Kommunen als Ersatz für verlorene Wirtschaftskraft durch den Abzug des Militärs ergeben. Inwieweit dennoch alle städtebaulich relevanten Militärkonversionen tatsächlich auch im Stadtumbauprogramm ankommen werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt offen und nicht zuletzt auch abhängig davon, welche Wege – je nach lokalspezifischen Rahmenbedingungen auch vor dem Hintergrund der verstärkten, wenn auch unterschiedlich verteilten Zuwanderungsströme – der zivilen Nachnutzung tatsächlich eingeschlagen werden bzw. werden können.

Um die anstehenden umfangreichen Konversionsprozesse gut vorzubereiten, war im Januar 2012 auf Initiative des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau

<sup>416</sup> BMVBS (2013): Praxisratgeber Militärkonversion, Vorwort der IMAG Konversion.

<sup>417</sup> BMVg (2011): Stationierung der Bundeswehr in Deutschland, Oktober 2011, S. 17.

<sup>418</sup> BMVg (2011): Stationierung der Bundeswehr in Deutschland, Oktober 2011, S. 20.

<sup>419</sup> Geschätzte Angaben und Erklärungen dazu siehe: BMVBS (2013): Praxisratgeber Militärkonversion, S. 9.

<sup>420</sup> Ebenda.

und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Verteidigung die Interministerielle Arbeitsgruppe IMAG Konversion<sup>421</sup> einberufen worden, welche u.a. einen Praxisratgeber Militärkonversion erarbeitete und herausgab.

#### *Revitalisierung weiterer Brachflächen*

Im Blickfeld der Revitalisierung und damit des Stadtumbaus bleiben darüber hinaus nach wie vor Bahnbrachen. „In fast jeder Kommune mit Bahnanschluss befinden sich Bahnflächen, die nicht mehr für betriebliche Zwecke benötigt werden.“<sup>422</sup> Auch viele Bahnhofsgebäude haben ihre ursprüngliche Bedeutung verloren und sind gerade in kleineren Kommunen ein oft deutlich sichtbares Problem. Insbesondere in städtischen Lagen bieten disponible Bahnflächen durchaus neue Möglichkeiten für die Stadtentwicklung, sind jedoch aufgrund ihrer bisherigen Nutzungen teils stark belastet, teils noch nicht entwidmet und oft noch immer dem Bahnverkehr ausgesetzt. Das schränkt deren erneute Nutzbarkeit ein bzw. erhöht den Aufwand für die Herrichtung, was angesichts eines Übermaßes an Flächenpotenzialen gerade in kleineren Kommunen schrumpfender Regionen das Interesse daran einschränkt. Anders dagegen kann das in vor allem wachsenden Kommunen mit einem hohen Flächenbedarf bei gleichzeitig geringen Potenzialen aussehen. Bisher sind eher wenige, dann aber teils sehr aufwändige Projekte auf Bahnflächen innerhalb der Stadtumbauprogramme gefördert worden.

In welcher Größenordnung Flächen und Gebäude noch zu entwickeln wären, bleibt – über die gesamte Bundesrepublik geschätzt – offen, da nicht alle Bundesländer so wie Nordrhein-Westfalen dafür seit 2000 ein ausgewiesenes Flächenmanagement mit stadtentwicklungspolitischem Hintergrund aufgebaut haben und daher noch vorhandenen Bedarf auch bilanzieren können. Nach der Erfassung in Nordrhein-Westfalen sind mit Stand Oktober 2015 rund 80 % der 2.370 ha Bahnflächen verkauft, um sie für Gewerbe, Wohnungsbau und kommunale Infrastruktur nutzen zu können. Auch mehr als 70 % der 126 Bahnhöfe wurden in Nordrhein-Westfalen für kommunale Entwicklungen verfügbar gemacht.<sup>423</sup>

Für alle anderen Brachen, vor allem im Gewerbe- und Industriebereich, für Baulücken und Großimmobilien, deren Entwicklungen bereits beschrieben wurden, lässt sich kei-

ne Größenordnung benennen, weder für bereits vorhandene, aber noch nicht entwickelte Flächen und erst recht nicht für alle die, die künftig noch entstehen werden.

#### *Künftige Herausforderungen bei der Revitalisierung von Brachen*

Die konkreten Herausforderungen für die Entwicklung der Brachflächen werden sich in Zukunft sicher fortsetzen. Hier werden sich allerdings – ebenso wie in den beiden anderen Handlungsräumen der Stadtumbauprogramme – die Rahmenbedingungen in den Kommunen noch weiter voneinander entfernen, da eine Polarisierung durch Wachstum und Schrumpfung zu beobachten ist.<sup>424</sup> Während die einen, vor allem große Städte, an Bevölkerung zunehmen und damit immer schneller einen immer größeren Flächenbedarf – insbesondere nach Wohnraum und entsprechende Folgenutzungen – generieren, werden Kommunen, die weiter an Bevölkerung verlieren, immer mehr Flächenpotenziale anhäufen, für die es jedoch immer weniger Nachfrage geben wird. Es fehlt dort an rentablen kurz- oder mittelfristigen Verwertungsoptionen und damit auch an Investoren, um Entwicklungen in Gang zu setzen. Die Optionen, öffentliche Nutzungen an diesen Standorten anzusiedeln, sind meist ausgereizt, vielfach sind die Flächen viel zu groß, teilweise stehen Vorhaben in Konkurrenz zu anderen Stadtgebieten und reißen dort neue Lücken auf. Flächen, die zuvor schon schwierig waren, verlieren nun generell an Entwicklungschancen. Wenn überhaupt sind nur noch Standorte in ganz zentralen Lagen vor allem westdeutscher Klein- und Mittelstädte von Interesse. Um dort Impulse setzen zu können, brauchen die betroffenen Kommunen – aufgrund eigener fehlender finanzieller Möglichkeiten – wie bisher auch die Unterstützung durch den Stadtumbau. Generell hat die Revitalisierung vor allem großer Brachen einen enormen Finanzierungsbedarf, was teils hohe finanzielle Vorleistungen durch die Kommunen sowie die lange Bindung kommunaler Ressourcen nach sich zieht, da solche Vorhaben aufgrund ihrer Komplexität in der Regel mindestens 10 bis 15 Jahre brauchen. Denkmalgeschützte Bausubstanz, ein hohes Maß an Altlasten und Vorbelastungen mit hohem Sanierungsbedarf sowie planungsrechtliche Restriktionen für bestimmte Nachnutzungen können die Wiedernutzung zusätzlich belasten.

<sup>421</sup> Weitere Mitglieder der IMAG Konversion sind die Bundesministerien für Finanzen, Wirtschaft und Technologie sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und die BImA.

<sup>422</sup> BBR (2004): Revitalisierung von Bahnbrachen, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2004, S. 1.

<sup>423</sup> BahnflächenEntwicklungsGesellschaft NRW mbH, Daten & Fakten.

<sup>424</sup> Einschätzung der Bundestransferstelle Stadtumbau West im Fachgespräch Brachen im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West im September 2015.



Deswegen ist in anderen Regionen und Kommunen, vor allem in den schrumpfenden in Ostdeutschland, sogar davon auszugehen, dass zahlreiche Brachen auf lange Zeit völlig ungenutzt bleiben und vor allem auf innerstädtischen Brachflächen bestenfalls Sicherungsmaßnahmen umgesetzt werden.

Ganz wesentlich wird die Entwicklung der Brachflächen und der Eingang in den Stadtumbau davon abhängen, inwieweit Europa – zumindest innerhalb bestimmter Regionen auch künftig die Revitalisierung von Brachen unterstützen wird (beispielsweise über den Europäischen Strukturfonds).

#### *Nachnutzungsboom für Wohnungsbau durch Bevölkerungswachstum*

An Standorten mit Bevölkerungswachstum und Wohnungsmarktengpässen, zusätzlich verstärkt durch die enorme und anhaltende Zuwanderung nicht zuletzt der Flüchtlinge, werden dagegen alle Arten von innerstädtischen Brachen immer wichtiger, weil nur noch da Wohnungsbau in relevanter Größenordnung und dann auch zu bezahlbaren Preisen möglich ist, wobei sich die Konkurrenz um diese Flächen gleichzeitig erhöht, weil wachsende Städte auch vor allem wirtschaftliche Entwicklungspotenziale benötigen. Das Land Berlin beispielsweise sieht hierin inzwischen eine der größten Herausforderungen für die Stadtentwicklung, die der Förderung im Stadtumbau ebenfalls unbedingt bedarf.

Das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“, das Ende November 2015 seine Ergebnisse<sup>425</sup> vorgelegt hat, geht auf der Suche nach zügigen Lösungen für den Wohnungsbau auch auf die Baulandbereitstellung und in diesem Zusammenhang auf die verbilligte Abgabe von Bundesliegenschaften ein (1. von 10 Forderungen). Damit unterstützt der Bund seit Mai 2015 Länder und Kommunen beim Neubau von Wohnungen und bei der Ausweitung des Bestands an Sozialwohnungen, anfangs ausschließlich auf militärischen Konversionsflächen. Ab November 2015 stellt der Bund den Kommunen und kommunalen Gesellschaften darüber hinaus auch weitere Immobilien und Liegenschaften schnell und verbilligt für den sozialen Wohnungsbau bereit.<sup>426</sup> Das Bündnis empfiehlt diese verbilligte Grundstücksabgabe nun auch auf private Unternehmen auszuweiten. Ihre For-

derung 2 fokussiert auf „Wohnsiedlungen nachverdichten, Brachflächen und Baulücken schließen“.<sup>427</sup> Das kann einen besonderen Entwicklungsschub für viele Brachflächen, nicht nur für die Konversionsflächen des Bundes bedeuten.

#### *Bedeutung für die Unterbringung von Flüchtlingen*

Allerdings überlagern sich hierbei momentan die Nachfragen, da die vormals militärischen Liegenschaften des Bundes angesichts der umfangreichen Zuwanderungen durch Flüchtlinge und Asylsuchende aktuell eine besondere Bedeutung als Erstaufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünfte bekommen. Damit werden die bisherigen Zeitpläne der Standortfreigaben durchaus modifiziert: Zum einen werden militärische Liegenschaften zum Zwecke der Flüchtlingsunterbringung schneller freigegeben als bisher vorgesehen<sup>428</sup>, zum anderen werden bereits freigezogene Liegenschaften im Vermarktungsprozess mit dem Hinweis versehen, dass sie erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Verfügung stehen werden.<sup>429</sup>

#### *Stadtumbaubedarf bleibt erhalten*

Die Revitalisierung von Brachflächen wird aufgrund des anhaltenden Strukturwandels wesentliches Thema im Stadtumbauprogramm bleiben, auch wenn deren Größenordnung selbst im Detail nicht zu beziffern ist. Die Stadtumbauprogramme sind mit ihrer umfangreichen Palette an Fördertatbeständen bereits auf die Revitalisierung von Brachen ausgerichtet und werden – vor allem in Westdeutschland und in Berlin – dafür auch eingesetzt. Im Mittelpunkt der öffentlichen Förderung stehen vor allem Ordnungsmaßnahmen, inkl. Grund- und Zwischenerwerb, sowie Maßnahmen in öffentliche Freiräume und Gebäudebestände mit zugleich hohen Anstoßeffekten für private und öffentliche Nachfolgeinvestitionen. Immer wichtiger wird – sowohl unter Schrumpfung- als auch Wachstumsbedingungen – die Entwicklung der Brachen noch stärker aus dem gesamtstädtischen, teils auch regionalen Kontext abzuleiten und strategisch-konzeptionell einzubetten.

#### **Infrastruktureller Stadtumbaubedarf**

Die öffentliche Daseinsvorsorge bedarfsgerecht und qualitativvoll zu sichern, gehört zu den entscheidenden Aufgaben der Städte und Gemeinden. Dies allein ist an-

<sup>425</sup> Vgl. GdW (2015): „Worten müssen Taten folgen“ – Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen legt Ergebnisse vor, in: WI 49/2015, S. 1-2.

<sup>426</sup> Beschluss aus der Besprechung Bundeskanzlerin und Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015, Punkt 4.5. sowie Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR) – Stand 25.11.2015, ZEVK.VV 2000 – 33/12.1000.

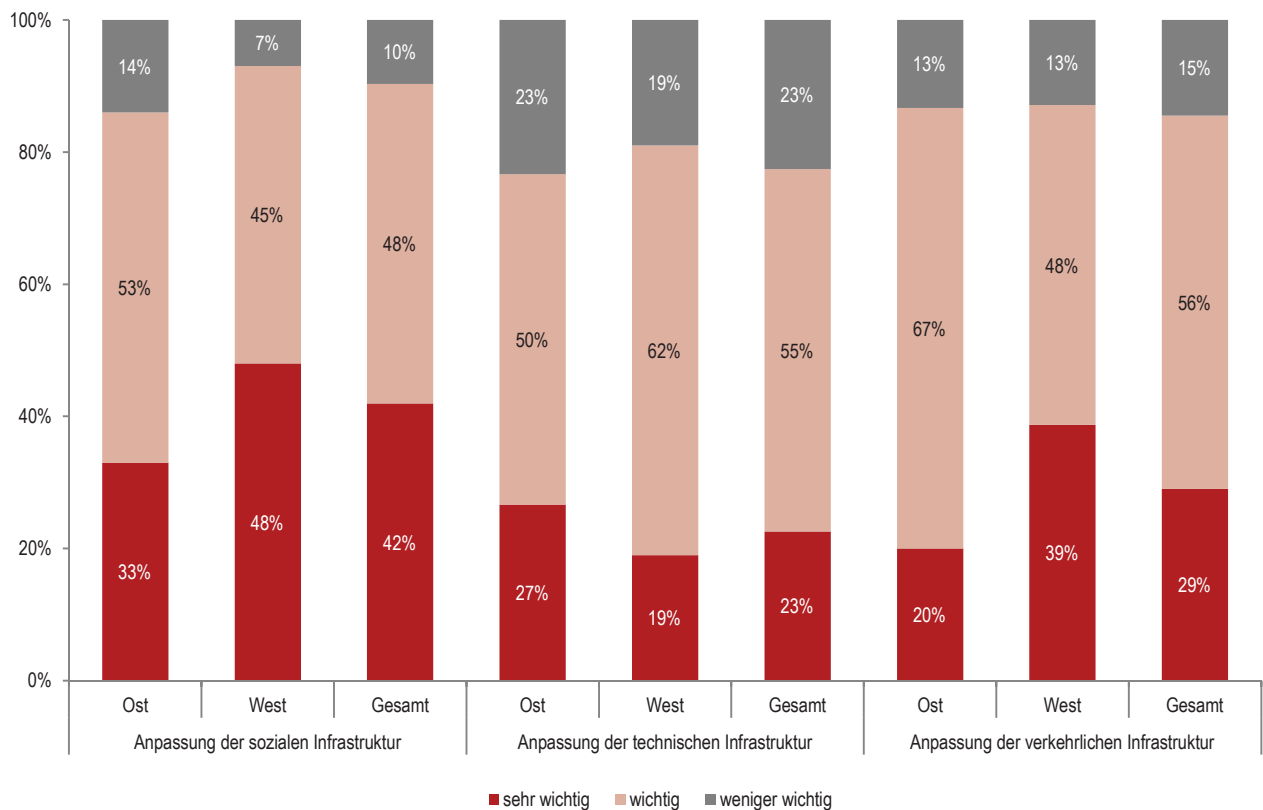
<sup>427</sup> Vgl. GdW (2015): „Worten müssen Taten folgen“ – Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen legt Ergebnisse vor, in: WI 49/2015, S. 1f.

<sup>428</sup> Ebenda, 18 Liegenschaften, die im Rahmen des Standortkonzeptes 2011 zur Schließung oder Reduzierung vorgesehen waren, wurden aus diesen Gründen vorzeitig oder teils in Einzelabschnitten an die BImA zurückgegeben.

<sup>429</sup> Vgl. BImA (2015): Konversionen und mehr – Chancen für Investitionen, Wohn- und Gewerbeimmobilien im schönen Bayern 2015/2016, mit dem Aufdruck versehen: Notunterkünfte für Flüchtlinge – nicht alle Objekte verfügbar, S. 3.



Abbildung 127: Künftige Handlungsfelder im Stadtumbau – Infrastrukturanpassung



Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, Datenbasis: Kurzbefragung 2015, n=61 Stadtumbaukommunen.

gesichts der schwierigen Haushaltslage und des schon bestehenden Investitionsrückstands bei öffentlichen Infrastrukturen vieler Kommunen bereits eine Herausforderung. Besonders anspruchsvoll ist dies für jene Städte und Gemeinden, die sich mit erheblichem Bevölkerungsrückgang und altersstrukturellen Veränderungen in Quartieren oder der gesamten Kommune auseinandersetzen müssen. Sie stehen aufgrund teils gravierender Nachfrage-rückgänge zusätzlich vor der Aufgabe, die städtischen Infrastrukturen zurückzubauen oder durch Umnutzung bzw. Umstrukturierung anzupassen, um sowohl die Kosten für deren Unterhaltung weiter finanzieren zu können als auch um eine nachfragegerechte Versorgung zu ermöglichen. Anpassungsbedarf sehen ebenso Kommunen mit wachsender Einwohnerzahl, denn sie sind herausgefordert, vor allem die soziale Infrastruktur in den Stadtquartieren bedarfsgerecht auszubauen.

Unter dem Begriff städtischer Infrastrukturen subsumieren sich im Wesentlichen drei zentrale Bereiche: die soziale Infrastruktur, die technische Infrastruktur sowie die Verkehrsinfrastruktur.

Wie die Ergebnis- und Wirkungsanalyse beider Programme zeigt, hat der Stadtumbau bei der Infrastrukturanpassung bisher einen wichtigen unterstützenden Beitrag geleistet. Unterauslastung und Leerstand konnten in den Programmkommunen durch Umnutzung oder Rückbau von Infrastrukturen verringert werden. Durch Umstrukturierungen, Standortverlagerungen und Modernisierungen vorrangig von Gemeinbedarfs-einrichtungen wurden eine bauliche und städtebauliche Aufwertung wie auch eine adäquatere Auslastung erreicht.

Der Stadtumbaubedarf ist schon heute höher als er bisher auch mithilfe der Stadtumbauprogramme realisiert werden konnte. Infrastrukturanpassungen gehören deshalb aus Sicht der befragten Kommunen beider Programme zu den wichtigen Handlungsfeldern des künftigen Stadtumbaus.<sup>430</sup>

Wesentlich verursacht durch den fortschreitenden demografischen Wandel zeichnet sich für die kommenden Jahre ein weiterer Stadtumbaubedarf in zentralen infrastrukturellen Bereichen ab, unabhängig davon, inwieweit die Kommunen bereits an den Programmen teilnehmen. Dafür sprechen die

<sup>430</sup> Ergebnisse aus Fallstudien, Experteninterviews mit Länderministerien, Fachgespräche, Kurzbefragung.

bisher erwarteten Trends: die teils rückläufige Zahl der Kinder und Jugendlichen bis unter 18 Jahren in einigen Regionen sowie die deutliche Zunahme alter Menschen in allen Regionen Deutschlands, insbesondere der über 80-Jährigen.<sup>431</sup>

### Soziale Infrastrukturen

Noch ist nicht absehbar, wie sich die anhaltend große Zuwanderung von Flüchtlingen auf die Bevölkerungsentwicklung und damit auch auf die konkrete Nachfrage öffentlicher Infrastrukturen langfristig auswirken wird. Die erhebliche Zahl von Kindern und Jugendlichen unter den Flüchtlingen wird dort, wo sie sich beheimaten, die Nachfrageentwicklung insbesondere der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur beeinflussen. Wird davon ausgegangen, dass vor allem die großen, ohnehin wachsenden Städte mit Arbeitsplatzangeboten und/oder schon vorhandener Bevölkerung mit Zuwanderungshintergrund bevorzugte Wahlheimat werden, ist dort nicht nur weiterer Wohnungsneubau notwendig, sondern auch die Gemeinbedarfseinrichtungen werden eine noch höhere Nachfrage erfahren. In Wohnquartieren mit einer bereits gut ausgelasteten Infrastruktur wird dies zu einer deutlich über den Kapazitäten liegenden Nachfrage führen, insbesondere bei Kitaplätzen sowie im Bereich der Bildung, und einen zügigen Ausbau der Angebote erforderlich machen.

Ob und inwieweit strukturschwache Regionen von der Zuwanderung profitieren, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum vorhersehen. Wenn es aber gelingen sollte, größere Zuwanderergruppen auch in Städten und Gemeinden dieser Regionen zu beheimaten, wäre das zugleich eine Chance, die vorhandenen Infrastrukturen besser auszulasten und damit wohnortnahe Standorte in den Quartieren auch für die dort schon ansässigen Bewohner zu sichern. Dies ist allerdings nur ein rein quantitatives Szenario. Langfristig entscheidend für die soziale Stabilität in den Kommunen und Wohnquartieren ist, dass es gelingt, den Integrationsprozess erfolgreich zu gestalten. Für die Schaffung der dafür notwendigen baulichen und städtebaulichen Voraussetzungen kann das künftige Stadtumbauprogramm im Zusammenspiel mit anderen Programmen einen Beitrag leisten.

### Bildungsinfrastruktur

Vor allem dort, wo sich die Anzahl der Kinder und Jugendlichen in den nächsten 10 bis 15 Jahren verringern wird, bleibt dies nicht ohne Auswirkungen auf die Nachfrage und Auslastung von Bildungseinrichtungen. Nach bisherigen Prognosen würde dies insbesondere

- im Osten das südliche Mecklenburg-Vorpommern, weit von Berlin entfernte Räume Brandenburgs, die Harz-Region und Teilräume in Sachsen-Anhalt, Erzgebirge und Vogtland in Sachsen, das Altenburger Land sowie die Region Saalfeld-Sonneberg im Süden und die Kyffhäuser-Region in Thüringen und
- im Westen Räume im südlichen Niedersachsen, in Nordrhein-Westfalen, in Nordhessen und Nord- und Ostbayern betreffen.

Hier wird allerdings genau zu beobachten sein, inwieweit eine verstärkte Zuwanderung sich auf die bis dato erwarteten Nachfrageentwicklungen auch in diesen Regionen auswirken wird.

Die besondere Stadtumbaurelevanz ergibt sich daraus, dass es in strukturschwachen, schrumpfenden Regionen häufig nur ein begrenztes Potenzial für die Um- und Nachnutzung von Gebäuden der Bildungsinfrastruktur gibt. Dies hat insbesondere der bisherige Verlauf des Stadtumbaus Ost deutlich gezeigt, wonach vor allem in altersstrukturell homogenen Wohnquartieren mit rückläufiger Einwohnerzahl bereits zahlreiche Kita- und Schulgebäude sowie sukzessive auch die angrenzenden Schulsporthallen wegen gesunkener Nachfrage teilweise oder ganz zurückgebaut werden mussten. Aber auch die Verlagerung von Schulstandorten in andere Stadtgebiete bzw. die Konzentration von Standorten, beispielsweise zur Stärkung innerstädtischer Funktionen, löst Anpassungsbedarf in diesen Quartieren aus. Nun werden diese Entwicklungen, wenn auch regional differenziert, teils auf westdeutsche Kommunen vor allem in ländlichen Räumen übergreifen. Es stehen also in weiten Teilen grundsätzliche Umstrukturierungsprozesse der Bildungsinfrastruktur an. Trotz erprobter neuer Organisationsmodelle für den Schulbetrieb wird es bei zu geringer Auslastung unvermeid-

<sup>431</sup> Vgl. BBSR (2015): Die Raumordnungsprognose 2035, S. 13.

bar sein, auch Standorte ganz aufzugeben. Dies wird zwangsläufig mit einer stärkeren Konzentration dieser Infrastrukturangebote auf die Mittel- und Oberzentren einhergehen müssen, was wiederum neue Herausforderungen hinsichtlich der Sicherung der Erreichbarkeit dieser Einrichtungen mit sich bringt.<sup>432</sup> Es ist also davon auszugehen, dass Umnutzung, Umbau, Rückbau oder Teilrückbau von sozialen Infrastruktureinrichtungen in betroffenen Gebieten unumgänglich sein werden und somit auch künftig weiteren Stadtumbaubedarf begründen.

Vielfach befinden sich die Kommunen erst am Beginn des Umstrukturierungsprozesses ihrer öffentlichen Angebote, indem untergenutzte Standorte, z.B. von Bibliotheken, Grundschulen und weiterführenden Bildungseinrichtungen, Kulturstätten oder Verwaltungen verlagert bzw. stärker räumlich konzentriert werden. Dies erfolgte mit dem Ziel, vorrangig leerstehende Gebäude in Innenstädten und innenstadtnahen Bereichen für die Ansiedlung dieser Angebote zu nutzen, den Leerstand abzubauen, die Auslastung und damit Finanzierung dieser Angebote zu sichern und vor allem einen Qualitäts- und Attraktivitätsgewinn zu erzielen. Diese städtebauliche und bauliche Umnutzung und Umstrukturierung wird aufgrund des fortschreitenden demografischen Wandels im künftigen Stadtumbauprogramm durch entsprechende Förderangebote deshalb weiter fortzusetzen sein.

Auch wenn Städte und Gemeinden mit sinkenden Bevölkerungszahlen im besonderen Stadtumbaufokus stehen, so kann ein infrastruktureller Anpassungsbedarf auch in Stadtquartieren stabiler oder wachsender Kommunen entstehen. Vor allem in altersstrukturell homogenen Quartieren oder sogenannten „Generationenwechselgebieten“ sind Unterauslastungen insbesondere von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Grundschulen möglich, während es an quartiersbezogenen Wohnpflege- und Betreuungsangeboten für die wachsende Zahl alter und hochaltriger Menschen oft mangelt. Insbesondere in Stadtquartieren mit wachsender Einwohnerzahl, vor allem durch hohe Zuwanderung, ist schon heute der Ausbau von Bildungs- und Betreuungsangeboten nötig, um die Attraktivität und soziale Stabilität zu sichern.

### Technische Infrastrukturen

Die dramatischen Bevölkerungsrückgänge im Osten Deutschlands wirkten sich bereits auf die Auslastung vor allem der leistungsgebundenen Infrastruktur aus und betreffen die Wasser- und Abwassersysteme ebenso wie die Wärmeversorgung. Zu Gesamtmaßnahmen im Stadtumbau Ost gehörte deshalb auch die Rückführung technischer Infrastrukturen, die im Rahmen des gesonderten Programmbereichs Rückführung städtischer Infrastrukturen gefördert wird. Vor allem das Land Sachsen hat diesen Programmbereich fast ausschließlich dafür genutzt.<sup>433</sup>

Bei weiter fortschreitendem Bevölkerungsrückgang ist davon auszugehen, dass der Anpassungsbedarf dieses Infrastrukturbereiches in den folgenden Jahren wachsen wird. Insbesondere in Gebieten mit Rückbaubedarf aufgrund steigenden Wohnungsleerstands wird dies auch künftig zu einem verstärkten Handlungserfordernis.

Ob und in welchem Umfang dort Rückbau erfolgen muss, ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig: dem Umfang rückgebauter Wohnungen innerhalb der Quartiere, den jeweiligen Netzstrukturen, bisher erfolgten Investitionen sowie den Siedlungs- und Grundstücksstrukturen. Die Infrastrukturnetze bilden ein beträchtliches Anlagevermögen mit langer normativer Nutzungsdauer und entsprechenden Abschreibungszeiträumen für bauliche Anlagen und Netze. Wurde in die Netze erst in jüngster Zeit investiert, wie dies vielfach in ostdeutschen Kommunen nach der Wende der Fall war, ist ein Teilrückbau von Netzen wirtschaftlich eine Herausforderung. Bei wachsendem Leerstand und Rückbaubedarf vor allem in den ostdeutschen Wohnquartieren wird es unumgänglich werden, technische Infrastrukturnetze weiter anzupassen. Vielfach wurden bislang Leitungen stillgelegt und Anschlüsse verändert, die Leitungen aber blieben in der Erde. Bei weiterem Rückbau ist jedoch mit umfangreicheren baulichen Anpassungen der Netzstrukturen zu rechnen, die dann auch Straßen tangieren, unter denen die Leitungen meist verlaufen.

<sup>432</sup> Vgl. Siedentop; Schulwitz, (2015): Kommunale Infrastrukturkosten und Demografie, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH.

<sup>433</sup> Mit dafür bis 2014 bewilligten ca. 27,2 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen werden bei 74 Fördermaßnahmen in 32 Programmkommunen technische Infrastrukturen angepasst (vgl. BBSR, Förderdaten Stadtumbau Ost 2002 bis 2014).

Unterauslastung wirkt sich auch auf die Kostenstrukturen für die Versorgung aus, wobei insbesondere der hohe Fixkostenanteil wenig Spielraum bietet. Bleiben die Netze bei rückläufiger Nutzerzahl unangepasst, steigen durch Umlage die Gebühren für den Verbrauch. Dies wäre ein weiterer Standortnachteil in ohnehin schon strukturell benachteiligten Kommunen oder Wohnquartieren. Je disperser die städtebaulichen und baulichen Strukturen im Ergebnis umgesetzter Rückbaustrategien sind, desto schwieriger werden für die Ver- und Entsorger auch wirtschaftlich tragbare Leitungsanpassungen. Für die Lösung häufig vorhandener Zielkonflikte zwischen wohnungswirtschaftlich tragbaren Rückbaustrategien, städtebaulichen Zielen und Anforderungen an den Netzurückbau durch die Versorger braucht es deshalb auch im künftigen Stadtumbau nicht nur einen entsprechend langen, sondern vor allem abgestimmten (Planungs)Vorlauf.

#### *Technische Infrastruktur und Klimabelange*

Die künftige Ausgestaltung der technischen Infrastrukturen hat jedoch noch weitere Implikationen. Sie ergeben sich aus den Herausforderungen von Klimaschutz und Klimafolgenanpassungen, die künftig im Stadtumbau noch stärker zu thematisieren sind. Vielfach liegen in den Programmkommunen Klimaschutzkonzepte bzw. energetische Quartierskonzepte vor, die Maßnahmenumsetzung ist jedoch oft erst angelaufen. Eine enge Verknüpfung mit Maßnahmen aus dem Stadtumbauprogramm wird dabei zunehmendes Gewicht erlangen und auch Infrastrukturnetze tangieren. Zum einen betrifft dies mögliche Auswirkungen auf Netze bei einer verstärkten dezentralen energetischen Versorgung von Quartieren durch Blockheizkraftwerke, Wärmepumpen oder Solarenergie. Zum anderen erzeugen notwendige Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung weiteren Handlungsbedarf. Beispielsweise müssen bessere Ableitungen bei Starkregen durch anzupassende Leitungssysteme wie auch zusätzliche Rückhaltebecken geschaffen werden.

#### **Verkehrliche Infrastrukturen**

In beiden Stadtumbauprogrammen waren und sind zahlreiche Maßnahmen auf die verkehrliche Infrastruktur gerichtet, um die Mobilität zu sichern und zu verbessern. Durch die Schaffung neuer Fuß- und Radwege und die Umgestaltung zentraler öf-

fentlicher Bereiche, die zugleich wichtige Verkehrsknoten sind, wurde bereits eine bessere und barrierefreiere Erreichbarkeit von Stadt- und Ortsteilen erzielt.

In Kommunen mit stark rückläufiger Bevölkerungszahl wirkt sich diese ähnlich wie bei den technischen Netzen auch auf die Netze des öffentlichen Nahverkehrs aus. Unterauslastungen führen als Folge zu verlängerten Taktfrequenzen und teils höheren Fahrpreisen. Bei stark rückläufigen Fahrgastzahlen vor allem beim schienengebundenen ÖPNV, so bei Straßenbahnen, werden Netzanpassungen aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht auszuschließen sein. Hier sind neue Lösungen gefragt.

In Wohnquartieren mit starkem Bevölkerungsrückgang steht zunehmend auch die Frage des weiteren Betriebs von unterausgelasteten Verkehrsstraßen im Raum, deren laufende Unterhaltung die kommunalen Haushalte ebenfalls belastet. Rückbau ist bislang nur selten eine Option gewesen, teilweise werden diese Straßen stillgelegt, dennoch bleiben Sicherungspflichten erhalten. Ähnlich wie bei technischen Infrastrukturen ist die jeweilige Rückbaustrategie auch hier von Einfluss. Je disperser die Siedlungsstruktur wird, desto aufwändiger sind die Erhaltungskosten für die Infrastruktur. Insofern ist derzeit nicht abzusehen, ob und inwieweit sich auch bei der verkehrlichen Infrastruktur ein Rückbau- bzw. Anpassungsbedarf ergeben wird. In stark schrumpfenden Kommunen bzw. Wohnquartieren wird er jedoch immer wahrscheinlicher.

Herausforderungen erwachsen für den Stadtumbau jedoch nicht nur aus dem demografischen Wandel allein. Neue Mobilitätskonzepte, wie sie sich aus dem Klimaschutz und nötigen Klimafolgenanpassungen ergeben, induzieren eine Reihe neuer Herausforderungen für den Stadtumbau. Überdimensionierte Verkehrsstraßen, Verkehrslärm, CO<sub>2</sub>-Immissionen sowie schlechte Erreichbarkeiten zu Fuß und mit dem Rad beeinträchtigen die Wohn- und Lebensqualität und die Umwelt gleichermaßen. Nicht zuletzt tragen sie auch zu Wohnungs- und Gebäudeleerstand an vielbefahrenen Straßen in den (Programm)Kommunen bei. Auch für den Ausbau einer künftig stärkeren E-Mobilität sind die Verkehrswege noch nicht ausreichend vorbereitet, wofür allein schon die bisher unzureichende Ausstattung mit Elektrozapfsäulen nebst entsprechenden Stellplätzen spricht. Glei-



ches betrifft Stellplätze für CarSharing oder (Leih)Fahrräder. Stadtumbaumaßnahmen zur Aufwertung öffentlicher Räume und zur Umstrukturierung oder Anpassung der Verkehrswege müssen deshalb strategisch und maßnahmenbezogen künftig noch stärker mit modernen Mobilitätskonzepten verzahnt werden.

#### Gleichbleibend hoher Stadtumbaubedarf bei städtischer Infrastruktur

Die Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge werden angesichts der oben dargestellten Entwicklungen fortbestehen, zunehmend auch weitere Kommunen ergreifen und durch die Anforderungen von Klimaschutz und Klimaanpassung eher noch komplexer werdenden Handlungsbedarf erzeugen. Das künftige Stadtumbauprogramm wird somit den schon eingeleiteten Prozess des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels in vielen Kommunen weiterhin flankieren müssen.

Eine Abschätzung des künftigen Fördermittelbedarfs für Infrastrukturanpassungen ist angesichts des aufgezeigten sich räumlich sehr differenziert verändernden Bedarfs schwierig. Der Stadtumbau wird aber sowohl auf die Beseitigung bereits vorhandener Leerstände und Überkapazitäten im Infrastrukturbereich zielen müssen als auch darauf, Leerständen infolge von Unterauslastungen rechtzeitig durch Stadtumbaumaßnahmen vorzubeugen.

### 8.3 Künftige Reichweite des Programms

Wie sich der aufgezeigte Stadtumbaubedarf in einer künftigen Programmbeteiligung weiterer Kommunen tatsächlich niederschlagen wird, ist schwer abzuschätzen und vor allem schwierig zu quantifizieren. Trotz kleinräumiger Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung und zu deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt sowie differenzierter Beschreibungen zu künftigen Herausforderungen und dem Stadtumbaubedarf in den einzelnen Handlungsfeldern liegen nicht für alle Sachverhalte allgemein zugängliche, quantifizierbare und vergleichbare Informationen vor. Problemlagen und Herausforderungen in den einzelnen Kommunen lassen sich so kaum gegeneinander abwägen. Das ist auch der Spezifik der Stadtumbauprogramme geschuldet, auf die sehr vielfältigen Herausforderungen des demografischen, wirt-

schaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels reagieren zu können. Unsicher ist zugleich, auf welche – heute noch gar nicht absehbaren – Entwicklungen oder Strukturwandelprozesse der Stadtumbau künftig reagieren muss, da sich wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen und Rahmenbedingungen kontinuierlich verändern. Insofern lässt sich die künftige Reichweite im Rahmen dieser Evaluierung nur grob abschätzen.

Auszugehen ist zunächst davon, dass zahlreiche Kommunen, die bereits mit Maßnahmen im Stadtumbau gefördert werden bzw. wurden, noch weiteren Förderbedarf haben werden, entweder für weitere Gebiete, die bisher zurückgestellt waren, bzw. für neue oder erneut kritische Problemlagen in bisherigen Fördergebieten. Die Kurzbefragung unter ausgewählten Stadtumbaukommunen hatte ergeben, dass allein die 61 befragten Kommunen rund 100 weitere Fördergebiete im Blick haben.

Als ein Ergebnis der Strukturanalyse wurde herausgearbeitet, dass auch Kommunen in Ost und West, die noch nicht an den Programmen beteiligt sind, ähnlich problematische Entwicklungen wie Programmkommunen aufweisen können. Da in Ostdeutschland bereits nahezu alle größeren Städte im Stadtumbau gefördert werden, sind dies dort vorrangig weitere kleine Städte und Landgemeinden. In Westdeutschland ist die Situation unter den bisher nicht am Stadtumbau beteiligten Kommunen zwar deutlich differenzierter, aber es gibt darunter eine Reihe auch größerer Kommunen, deren Situation auf einen möglichen Förderbedarf hinweist.

#### *Weitere Kommunen mit Stadtumbaubedarf*

Um diese Evaluierungsbefunde weiter zu vertiefen, wurde ein Modell erarbeitet, um Kommunen zu identifizieren, die künftig vergleichbare Indikatorenkonstellationen aufweisen könnten, wie sie bei bisherigen Programmkommunen anzutreffen waren. Für diese Indikatoren wurde ein Variablenset definiert. Es beinhaltet zentrale demografische Kennziffern, für die mit der BBSR-Raumordnungsprognose kleinräumige Prognosen vorliegen, die ergänzt wurden durch verfügbare Daten und Trendausagen zur Wohneigentumsquote, zur Wohnungsleerstandsentwicklung, zum Mietpreisniveau, zur Arbeitslosenquote und zur Kaufkraft.



**Abbildung 128: Anzahl weiterer, derzeit nicht in den Stadtumbauprogrammen verteilter Kommunen mit zu heutigen Stadtumbaukommunen vergleichbaren Indikatorenkonstellationen 2030**

Einwohnerzahl	Ost	West	Summe
unter 1.000	150	15	165
1.000 bis unter 5.000	271	54	325
5.000 bis unter 20.000	79	64	143
20.000 bis unter 50.000	0	38	38
50.000 bis unter 250.000	0	10	10
Summe	500	181	681

Quelle: Evaluierung Stadtumbau Ost und West, Weeber+Partner mit InWIS, eigene Berechnung.

Im Ergebnis dieser modellhaften Abschätzung<sup>434</sup> würden bis zum Jahr 2030 voraussichtlich weitere knapp 700 Kommunen, davon 500 in Ostdeutschland und knapp 200 in Westdeutschland, die bisher noch nicht im Stadtumbau gefördert wurden, solche ähnlichen Indikatorenkonstellationen aufweisen. Bezieht man Kommunen ab 1.000 Einwohnern ein, beträfe dies rund 500 Städte und Gemeinden, werden nur Kommunen ab einer Größe von 5.000 Einwohnern betrachtet, wären es noch immer rund 190 Kommunen, davon 80 in Ostdeutschland und 110 in Westdeutschland.

*Auslöser für Stadtumbau mehrdimensional*

Die quantitative Abschätzung kann aber die mögliche künftige Reichweite nur bedingt erfassen, da unsicher bleibt, inwieweit diese Kommunen tatsächlich auch stadumbaurelevante Problemlagen aufweisen.

Die den Stadtumbau auslösenden städtebaulichen Funktionsverluste erwachsen aus der Wechselwirkung demografischer, wirt-

schaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen. Diese Faktoren beeinflussen sich mit unterschiedlicher Intensität, auch zeitlich nachrangig, führen in den Kommunen zu ganz verschiedenen Problemkonstellationen und Herausforderungen und können je nach Ausprägung Stadtumbaubedarf erzeugen.

Typisch für den derzeitigen – und vor allem für den weiteren – Stadtumbau sind:

- Kommunen, deren demografische und wirtschaftliche Entwicklung auch künftig durch eine anhaltende noch nicht bewältigte Strukturkrise geprägt sein wird, und die städtebauliche Funktionsverluste weiterhin zu kompensieren haben,
- Kommunen, die sich (inzwischen) demografisch zwar positiv entwickeln, deren wirtschaftliche und finanzielle Situation damit aber (noch) nicht mithalten kann und die sich mit den baulichen und städtebaulichen Hinterlassenschaften bisheriger Strukturkrisen auseinandersetzen haben,
- Kommunen – vor allem größere –, in denen einzelne Stadtteile von einer insgesamt positiven Gesamtentwicklung abgehängt zu werden drohen und daher allein teilträumlich Stadtumbaubedarf in einem der Handlungsfelder erzeugen können,
- Kommunen mit einer insgesamt stabilen positiven Entwicklung, aber städtebaulichen Funktionsverlusten oder Missständen in für die Stadtentwicklung wichtigen Bereichen, die diese Entwicklung beeinträchtigen oder gefährden können.

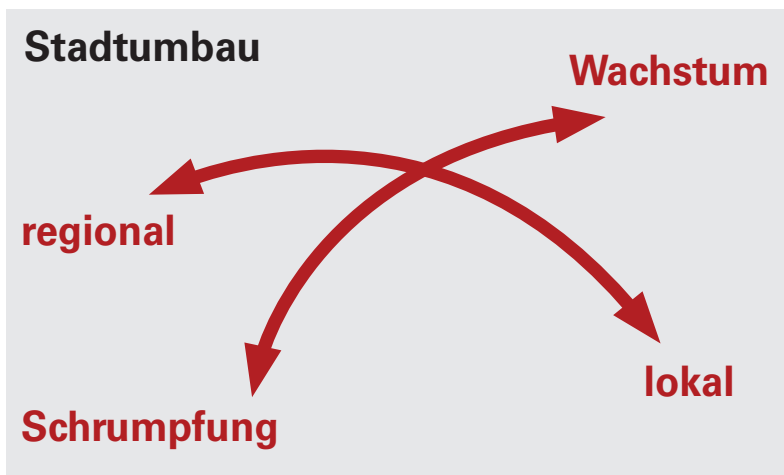
*Stadtumbau im Spannungsfeld von Schrumpfung und Wachstum*

Demografische Entwicklungen, lange nur unter dem Blickwinkel Schrumpfung als problematisch angesehen, können auch unter umgekehrtem Vorzeichen angesichts der neuen Dimension an Zuwanderung und einer ungleichmäßigen Binnenwanderung vielerorts einen besonders hohen Anpassungs- und Integrationsbedarf erzeugen und damit ebenfalls Stadtumbaubedarf auslösen. Diese Entwicklungen vollziehen sich auch künftig regional und lokal sehr differenziert.

Das künftig gemeinsame Stadtumbauprogramm bietet die Chance, auf die sehr vielfältigen Herausforderungen des demografischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels und deren städtebau-

<sup>434</sup> Einbezogen wurden Kommunen mit weniger als 250.000 Einwohnern. Je kleiner eine Kommune ist, desto eher erscheint es möglich, ausgehend von der Situation in der Gesamtstadt auf Problemlagen in einzelnen Wohn- und Stadtquartieren zu schließen. Für Großstädte mit ihren teilträumlich sehr divergierenden Entwicklungen verminderte sich die Schätzgenauigkeit des Modells.

**Abbildung 129: Stadtumbau im Spannungsfeld von Schrumpfung und Wachstum**



Quelle: Weeber+Partner mit InWIS, eigene Darstellung.

liche Folgen in den Kommunen reagieren zu können. Die Einschätzung des tatsächlichen städtebaulichen Handlungsbedarfs und damit die Notwendigkeit für eine Programmteilnahme der Kommunen braucht genaue Kenntnisse der konkreten Situationen vor Ort, die nicht zuletzt den jeweiligen Ländern obliegt. Sie setzen zudem strategische Schwerpunkte, die sie in „ihren“ Kommunen mit den Programmen – auch im Kanon mit anderen Programmen der Städtebauförderung – angehen wollen.

## 8.4 Instrumente und Investitionen

### Planungs- und Steuerungsinstrumente

Die Ergebnisse der Programme Stadtbau Ost und Stadtbau West belegen, dass sich das planungs- und baurechtliche Instrumentarium bewährt hat, zumal von beiden Programmen wesentliche Impulse für notwendige Anpassungen z.B. des BauGB ausgegangen sind. Dazu zählt vor allem die Aufnahme des Stadtbbaus in das BauGB. Mit der BauGB Novelle 2011 (§ 171a) wurden die Stadtbaumaßnahmen zudem durch die Aufnahme von Klimaschutz und Klimaanpassung ergänzt. Die Anpassung des Rückbaugesetzes (§ 179 BauGB) mit der Novelle 2013 ist ebenfalls ein Ergebnis aus dem Stadtbauprozess und wird den Anforderungen im Umgang mit verwahrlosten Immobilien und inaktiven Eigentümern besser gerecht.

### Städtebauliche Entwicklungskonzepte

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte für Fördergebiete sind Grundlage des Stadtbbaus nach BauGB. Fast alle Programmkommunen verfügen über ein solches Entwicklungskonzept, häufig vor allem in den ostdeutschen Kommunen ist es bereits mehrfach fortgeschrieben worden. Der Umsetzungsprozess zeigt, dass diese Konzepte – auch aufgrund des integrativen fachübergreifenden Ansatzes – als Planungsgrundlage mit entscheidend für den Erfolg der Programme sind.

Der künftige Stadtbau wird auf eine Vielzahl von Herausforderungen reagieren und entsprechende Maßnahmen ableiten müssen. Dies ist auch mit erhöhten Anforderungen an die Qualität der jeweiligen Planungsgrundlagen verbunden. Angesichts der immer komplexeren Herausforderungen und Umstrukturierungserfordernisse sollte sich der Betrachtungsraum von inte-

grierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten nicht nur auf das jeweilige Fördergebiet beschränken, sondern die gesamte Stadt oder die angrenzende Region in den Blick nehmen, auch um tragfähige Lösungen für die Fördergebiete zu entwickeln. Zwar ist schon heute die Herstellung gesamtstädtischer Bezüge bei der Erstellung von Entwicklungskonzepten gefordert, dies erscheint angesichts des sich vollziehenden Strukturwandels und seiner vielfältigen Auswirkungen auf die Stadt- bzw. Gemeindestrukturen jedoch als eine zu allgemein gehaltene Forderung. Grundlage des Stadtbbaus sollten deshalb integrierte Stadt- oder Gemeindeentwicklungskonzepte bilden.

Besonders gilt es weiterhin, den integrativen fachübergreifenden Charakter der Konzepte zu stärken. Abgestimmte Wohnungsmarktkonzepte, Infrastrukturplanungen und Klimakonzepte sollten, wenn sich daraus Stadtbaumaßnahmen begründen, zur Voraussetzung der Förderung gemacht werden, um möglichen Fehlallokationen rechtzeitig zu begegnen. Vielfach ist dies schon gängige Praxis und hat die Planungsqualität und Planungssicherheit deutlich verbessert.

### Einsatz von Beauftragten/Stadtbau- management

Die Anforderungen an die Kommunen bei der Planung und Umsetzung von Stadtbaumaßnahmen steigen. Die inhaltliche Komplexität, interdisziplinäres Fachwissen und ein erhöhter Koordinations- und damit Zeitaufwand prägen den Stadtbauprozess innerhalb kommunaler Verwaltungen. Zur Unterstützung und Qualifizierung des Konzeptions- und Umsetzungsprozesses können deshalb Externe mit Planungen und Moderation beauftragt werden. Diese Fördermöglichkeit muss auch im künftigen Stadtbau fortgesetzt werden.

Die Einrichtung eines Stadtbaumanagements kann Teil dieser externen Beauftragung sein und hat sich dort, wo es zum Einsatz kommt, sehr bewährt. Je komplexer die Gesamtmaßnahmen ausgerichtet sind, desto wichtiger ist die Möglichkeit, dafür auch künftig ein externes Stadtbaumanagement einzusetzen zu können.

Auch zur notwendigen Stärkung der Mitwirkungsbereitschaft privater Eigentümer kann ein Stadtbaumanagement beitragen, wie die Ergebnis- und Wirkungsanalyse zeigt. Um hier zu deutlicheren Fortschrit-

ten zu kommen, wird es unverzichtbar sein, weitere zielführende Instrumente einzusetzen oder zu erproben.

#### Förderung der Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger

Nachhaltiger Stadtumbau braucht eine breite Basis und Verankerung. Dazu gehört die Beteiligung und Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure, insbesondere der Bewohnerinnen und Bewohner. Die Identifikation mit dem Quartier und das Interesse und Engagement, sich am Stadtumbau zu beteiligen, wachsen, wenn entsprechende Formen und Möglichkeiten dafür geboten werden. Deutlich ist jedoch auch, dass unterschiedliche Interessenlagen die Planung und Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen zunehmend beeinflussen. Die offensive Auseinandersetzung mit Zielkonflikten wird deshalb auch künftig Aufgabe einer beteiligungsorientierten Steuerung des Stadtumbaus sein.

#### Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit

Stadtumbauprozesse sind ganz wesentlich auch Kommunikationsprozesse. Informativ und auch kreative Formen der Öffentlichkeitsarbeit, z.B. im Rahmen der Strategie- und Leitbildentwicklung wie auch der Maßnahmenumsetzung, sollten stärker mit modernen Formen der Öffentlichkeitsarbeit verbunden werden. Hier hat der bisherige Stadtumbauprozess schon gute Ansätze gezeigt, sie jedoch noch weiter auszubauen und durch entsprechende Förderung zu unterstützen, bleibt herausfordernd und nötig.

#### Wohnungswirtschaftliche Rahmenbedingungen und Investitionsanreize

Umfangreiche Investitionen in Wohnungs- und Immobilienbestände erfordern eine hinreichende wirtschaftliche Tragfähigkeit und verlässliche Rahmenbedingungen für Investoren. Dies gilt für private Eigentümer und Wohnungsunternehmen in gleichem Maße. Gerade in Regionen, in denen sich die Wohnungsnachfrage in den letzten Jahren rückläufig entwickelt hat und die Prognosen von einem weiteren Haushalts- und Nachfragerückgang ausgehen, sind die Investitionsbedingungen schwierig. Auf solchen Märkten besteht ein intensiver Wettbewerb um die Haushalte, die auf den einzelnen Teilmärkten Wohnungen suchen und anmieten.

Für Investoren besteht einerseits die Notwendigkeit, nicht mehr zeitgemäße Wohnungsbestände an heutige Nachfragerwünsche anzupassen und die Vermietbarkeit dieser Wohnungen dadurch sicherzustellen. Andererseits birgt dies bei hohem und steigendem Wohnungsüberhang die Gefahr, dass auch aufgewertete Wohnungen nur schwer zu vermieten sind. Es besteht zugleich das Risiko einer sogenannten ruinösen Konkurrenz, der viele Wohnungseigentümer ausgesetzt sind und bei der – wie es heute schon anzutreffen ist – diese Eigentümer nicht mehr handlungsfähig sind.

Darüber hinaus besteht dort, wo auch weiterhin oder zukünftig neu der Rückbau von Wohnungsbeständen in größerem Umfang erforderlich sein wird, ein erheblicher Investitionsbedarf zur Herrichtung von Ersatzwohnungen sowie für das Management komplexer Umzugsprozesse im Zusammenhang mit dem Rückbau.

Angesichts dieser Bedarfe und teilweise schwieriger Investitionsrahmenbedingungen ist es für eine erfolgreiche Weiterführung des Stadtumbaus und für eine integrative Quartiersentwicklung wichtig, ausreichende Investitionsanreize für verschiedene Akteursgruppen bedarfsgerecht ausgestaltet zur Verfügung zu stellen und mit Augenmaß zu dimensionieren.

#### Investitionsanreize im Stadtumbaukontext

Entscheidende Investitionsanreize gehen im Stadtumbau von der Aufwertung öffentlicher Räume und des Wohnumfeldes aus. Sie sind häufig Voraussetzung dafür, dass private Investitionen in den Wohnungs- und Gebäudebestand überhaupt angestoßen werden konnten. Diese positiven Impulse für die jeweiligen Quartiere müssen auch in Zukunft eine nennenswerte Größenordnung erreichen, damit sie in ihrem Umfeld tatsächlich wirksame Anreize für Folgeinvestitionen vermitteln. Angesichts der erzielten positiven Wirkungen (siehe Kapitel 5.3) wie auch der zukünftigen hohen Bedarfe ist eine hinreichende Mittelausstattung für die städtebauliche Aufwertung im Rahmen des Stadtumbaus unabdingbar.

Zusätzlich zur Aufwertung des öffentlichen Raums sind auch direkte Zuschüsse aus der Städtebauförderung zur Abdeckung von unrentierlichen Aufwendungen der Immobilieneigentümer eine wichtige

Komponente für die Aufwertung der Quartiere und Bestände in ihrem Gesamtzusammenhang. Die Evaluierung zeigt, dass diese – insbesondere in Kombination mit der Aufwertung des Umfelds – gemeinsam eine hohe Hebelwirkung aufweisen.

Sowohl im Stadtumbau Ost – hier insbesondere mit dem Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten – als auch im Stadtumbau West bestehen damit wichtige gebäudebezogene Komponenten. Die Auswertung u.a. der Fallstudien in der Evaluierung zeigt, dass diese – in unterschiedlicher Ausgestaltung – häufig angewendet werden.

In der Praxis der Städtebauförderung wird daher die Gebäude- und Wohnungsmodernisierung entweder mit einer bewussten Konzentration auf wenige Gebäude oder auf mehrere Gebäude mit einer geringeren Förderhöhe verbunden, um mit den zur Verfügung stehenden Mitteln entsprechende Wirkungen erzielen zu können. Dies gilt sowohl für die sehr erfolgreiche Nutzung des Programmteils Sanierung und Sicherung von Altbauten im Stadtumbau Ost als auch für die Aufwertung von Gebäuden über eine Hüllenförderung oder über kommunale Fassaden-, Hof-, Modernisierungs- und sonstige Anreizprogramme. Diese Investitionsanreize aus der Städtebauförderung müssen immer subsidiär ausgestaltet werden.

Im Hinblick auf die zukünftigen Bedarfslagen bei städtebaulich wichtigen Gebäuden und bei Altbauten mit hohem Investitionsbedarf wurde von Mitgliedern des Expertenkreises darauf hingewiesen, dass die Anreizförderung mit eher kleinen Förderhöchstbeträgen zwar eine wichtige Signalwirkung für die Eigentümer haben kann, oft aber nicht zu einer nachhaltigen Sanierung und Modernisierung der Gebäude und Wohnungen führen. In bestimmten Konstellationen ist daher eine Konzentration auf wenige Objekte und Eigentümer mit einem höheren Förderbetrag zugunsten einer umfassenden Sanierung sinnvoller.

Die Herausforderungen gerade bei innerstädtischen Quartieren mit hohem immobilienwirtschaftlichen Investitionsbedarf und zugleich hohem städtebaulichen Erneuerungsbedarf werden in Zukunft an Bedeutung zunehmen.

Der Stadtumbau kann allerdings nicht den erhöhten Bedarf an Unterstützung für die wohnungswirtschaftlichen Investitionen

in den Quartieren mit hohem städtebaulichem und wohnungswirtschaftlichem Aufwertungsbedarf allein abdecken. Es bedarf daher über die Städtebauförderung hinaus auch zukünftig wirksamer Förderanreize für die wohnungswirtschaftlichen Investitionen in den Stadtumbauquartieren mit diesem erhöhten Aufwertungsbedarf. Daher ist die Frage zu stellen, ob die bisherigen Förderinstrumente dafür ausreichen. Die derzeitige Förderkulisse beruht vor allem auf folgenden Instrumenten:

- Wohnraumförderung der Länder;
- steuerliche Erleichterungen in Sanierungsgebieten und bei Denkmälern;
- Programme der KfW für die energetische Sanierung und den altersgerechten Umbau.

Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass auf stabilen Wohnungsmärkten diese Investitionsanreize ausreichen, die erforderlichen Angebotsverbesserungen und den Neubau sowie die Modernisierung von Wohnraum für Haushalte mit geringerem und mittlerem Einkommen zu finanzieren. Das seit langem sehr niedrige Zinsniveau erlaubt unter regulären Bedingungen die Finanzierung auch größerer Investitionen. Erhöhte, verbleibende unrentierliche Aufwendungen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Stadterneuerung können in den entsprechenden Förderkulissen dann mit der Städtebauförderung abgedeckt werden.

Für die derzeitige Situation in den Stadtumbaukommunen mit schwachem Wohnungsmarkt und für die Quartiere und Wohnungsbestände mit hohem Interventions- und Investitionsbedarf muss allerdings auch konstatiert werden, dass sich die Förderanreize nicht immer als ausreichend erweisen, um schwierige Objekte anzugehen. Dies gilt sowohl für die westdeutschen als auch für die ostdeutschen Länder.

Gerade im Stadtumbau Ost haben sich die Investitionsanreize im Wohnungsbereich erheblich verringert, während sie etwa im gewerblichen Bereich nach wie vor bestehen. Eine erhebliche Einschränkung erfolgte bereits Ende 2004 mit dem Auslaufen der damaligen Investitionszulage, die im Zusammenwirken mit anderen Fördermöglichkeiten und der Städtebauförderung für einen massiven Investitionsschub sorgte. Seit auch das damalige – zeitweise auch in den westdeutschen Ländern angebotene –



KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm auslief, bestehen derzeit für eine allgemeine und mit hohen Aufwendungen verbundene Sanierung und Modernisierung keine wirksamen Förderanreize außerhalb der energetischen Sanierung über die KfW-Programme und der Wohnraumförderung der Länder.

Im Sinne einer den Stadtumbau begleitenden Förderung bedeutet dies – immer vor dem Hintergrund der dargestellten Herausforderungen – für Quartiere und Bestände mit hohen, unrentierlichen Investitionsbedarfen:

- die Wohnraumförderung strategisch noch stärker für diese Bedarfe im Stadtumbaukontext zu nutzen
- oder wieder gezielte Investitionsförderung im Sinne einer auf Stadtumbauquartiere konditionierten, im Hinblick auf Fördergegenstände/begünstigte Investitionen aber relativ breit angelegten Unterstützung zu betreiben (in Anlehnung an die damalige bewährte Investitionszulage)
- oder die Förderung über die KfW-Programme in dieser Hinsicht zu ergänzen
- oder eine rein steuerliche Förderung mit ihren spezifischen selektiven Wirkungen aufzulegen, mit der nicht alle Akteursgruppen erreicht werden können.

Eine Finanzierung allein über die zur Verfügung stehenden Mittel der Städtebauförderung erscheint ohne eine deutliche Ausweitung nicht möglich.

Unter den grundsätzlich in Frage kommenden Fördersystemen bietet sich insbesondere eine noch intensivere Nutzung der Wohnraumförderung der Länder an. Hierbei kann an gute Erfahrungen in der systematischen Verknüpfung mit Stadtumbaumaßnahmen angeknüpft werden.

Die Kombination von Wohnraumförderung (überwiegend Darlehensförderung, teilweise auch Zuschusskomponenten) und Zuschüssen aus dem Stadtumbau ermöglichen es, die für die Gesamtinvestition erforderliche Finanzierungsgrundlage zu schaffen und die Rentierlichkeit von Investitionen zu sichern.<sup>435</sup> Zudem bietet die Verknüpfung gerade für nicht-professionelle Bauherren die Möglichkeit, die Darlehensförderung mit Förderzuschüssen zu kombinieren, die einen höheren Anreiz aufgrund eines geringeren bürokratischen Aufwands darstellen.

Hier gibt es zahlreiche ermutigende Beispiele aus verschiedenen Ländern, die das derzeitige Spektrum der Möglichkeiten nutzen. Um den Wirkungsgrad der Stadtumbauförderung in der Altbausanierung zu erhöhen, werden solche Handlungsansätze mit dem Ziel erprobt, niedrigschwellige Zugänge zur Förderung für private Kleineigentümer zu schaffen. Sie kombinieren internetbasierte Informations- und Beratungsangebote mit einer auf Förderpauschalen (EU-Beihilfe-Problematik) umgestellten Förderpraxis. Eine grundsätzliche Evaluierung dieser erfolgversprechenden Ansätze steht noch aus. Allerdings gibt es Beobachtungen, dass auch Förderung im geringen Umfang, wie bspw. durch Haus-, Fassaden- und Hofflächenprogramme, durchaus eine Impuls- und Aktivierungsfunktion haben können.<sup>436</sup>

Die Zugänge zu beiden Förderwegen sind aber noch längst nicht systematisch erschlossen und einer breiten Eigentümerschaft zugänglich gemacht worden.<sup>437</sup>

Auch für die gewerbliche Wohnungswirtschaft kann die Wohnraumförderung eine wirksame Unterstützung von Investitionen im Stadtumbaukontext leisten. Wohnungsunternehmen und wohnungswirtschaftliche Verbände haben in diesem Zusammenhang als Alternative zum Anreizinstrument der Altschuldenhilfe und in der Weiterentwicklung der Förderanreize einen Vorschlag entwickelt: Eigentümer, die in zukunftsfähige (Wohn- und Innenstadt-) Quartiere investieren, erhalten im Rahmen der Wohnraumförderung der Länder Investitionshilfen in Form eines Investitionsbonus vorrangig, wenn sie sich auch an den notwendigen Rückbaumaßnahmen beteiligen.<sup>438</sup> Der zusätzliche Investitionsanreiz könnte von Ländern unter Nutzung „eines Teils der ihnen jährlich zur Verfügung stehenden Kompensationsmittel sowie gegebenenfalls anderer Landesmittel erfolgen“.<sup>439</sup> Der Bonus sollte nach Baualter gestaffelte Kostenobergrenzen für förderfähige Aufwendungen beinhalten und regional differenziert werden. Die Förderung sollte sich in Höhe der bisherigen Altschuldenentlastung bewegen. Analog dazu soll ein privilegierter Zugriff auf Stadtumbaumittel für die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen erfolgen können.<sup>440</sup> Somit würden Städtebau- und Wohnraumförderung zielgenau miteinander verkoppelt und ausgerichtet.

<sup>435</sup> Vgl. Fachgespräch „Anpassung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen im Stadtumbau“ im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West, September 2015.

<sup>436</sup> Vgl. Expertengespräch mit MBWSV Nordrhein-Westfalen im 2. Quartal 2015; Vgl. Fallstudie Halle/Saale.

<sup>437</sup> Vgl. BBSR (2014): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost. Alternativen zur Altschuldenhilfe?, S. 76.

<sup>438</sup> Vgl. ebenda, S. 79.

<sup>439</sup> Vgl. ebenda, S. 76ff.

<sup>440</sup> Positionspapier des GdW zum Stadtumbau (unveröffentlicht).



Gute Erfahrungen machen u.a. die Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg mit dem Abschluss von Kooperationsverträgen mit den Kommunen und Unternehmen sowie mit der gezielten Förderung von quartiersbezogenen Aufwertungen und Umstrukturierungen von Wohnungsbeständen und Siedlungen, letztere auch unter Einschluss von gezielten Rückbaumaßnahmen. Hier kommen Wohnraum- und Städtebauförderung in Kombination zum Einsatz. In Kooperationsvereinbarungen können Investitions- oder Rückbauverpflichtungen der Unternehmen und kommunale Gegenleistungen definiert werden: eine prioritäre Bearbeitung von Förderanträgen, die verlässliche Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, die Ausübung von Vorkaufsrechten bei schwierigen Immobilien oder deren satzungsmäßige Vorbereitung. Auf Landesebene kann der Kooperationsvertrag als Gegenleistung einen besonderen Zugang zu Fördermitteln zusichern, etwa indem Fördermittel über mehrere Jahre reserviert werden.<sup>441</sup>

Das Land Brandenburg erprobt das Instrument derzeit in vier Kommunen gemeinsam mit den kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteuren (in Wittenberge, Wittstock/Dosse, Frankfurt/Oder, Eisenhüttenstadt). In Nordrhein-Westfalen wird der gezielte Einsatz der Wohnraumförderung unter dem Motto „Energetische Sanierung plus/und mehr“ derzeit in einer Reihe von Pilotvorhaben quartiersbezogen gebündelt.

Allerdings besteht durchaus eine Herausforderung für Länder darin, die Wohnraumförderung sowohl für die Unterstützung des dringenden benötigten Wohnungsneubaus in den Bedarfsschwerpunkten, als auch für die Unterstützung der Bestandsanpassung – im Altbau wie in anderen Beständen – in den Stadtumbaustandorten mit zu nutzen. Die bereits im Dialog mit den Akteuren des Stadtumbaus in den Kommunen vereinbarten Kooperationen zeigen, dass es möglich ist, die Wohnraumförderung bedarfsgerecht für beide Ziele zu nutzen.

<sup>441</sup> Fachgespräch „Anpassung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen im Stadtumbau“ im Rahmen der Evaluierung Stadtumbau Ost und West, September 2015.



## 9 Die Ergebnisse der Evaluierung im Überblick

Die vorliegende Evaluierung hatte die Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West vergleichend zu untersuchen und aufzuzeigen, inwieweit beide Programme – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – künftig zu einem qualitativ aufgewerteten Stadtumbauprogramm zusammengeführt werden können.

Die Stadtumbauprogramme gehören zu den wichtigsten Instrumenten der Stadtentwicklungspolitik. Notwendig war und ist der Stadtumbau, weil sich die mit großer Dynamik verändernden strukturellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere demografische Entwicklung und wirtschaftlicher Strukturwandel, immer stärker auf die städtebauliche Funktionalität und Qualität der Städte und Gemeinden in Ost wie West auswirken.

Der demografische Wandel ist durch regional sehr gegenläufige Tendenzen geprägt. Einerseits gehen die Einwohnerzahlen in den ostdeutschen, aber auch zahlreichen westdeutschen Regionen, vor allem in Klein- und Mittelstädten in strukturschwachen und vielen ländlich geprägten Räumen, zurück. Andererseits wachsen vor allem in den letzten Jahren die Einwohnerzahlen in Ballungszentren und Universitätsstädten durch Zuwanderung. Dies verändert die Altersstrukturen in unterschiedlicher Weise bei einer jedoch insgesamt wachsenden Zahl alter Menschen und beeinflusst die Nachfrage auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt wie auch die infrastrukturelle Versorgung und Ausstattung.

Der wirtschaftliche Strukturwandel geht einher mit erheblichen Umstrukturierungen, führt zur Aufgabe oder zu Standortverlagerungen von Unternehmen, zu veränderten Flächennachfragen, Nutzungszyklen und (Einzel)Handelsstrukturen, letzteres verursacht z.B. durch verstärkten Onlinehandel und gewandeltes Konsumentenverhalten.

Diese Entwicklungen verlaufen, auch in ihrem Zusammenwirken, regional sehr differenziert, wobei sich die Schere zwischen

strukturschwachen, meist schrumpfenden, sowie stabilen und wachsenden Kommunen weiter öffnet.

Die städtebaulichen Folgewirkungen in den Kommunen sind erheblich und zugleich auslösend für den bisherigen Stadtumbau. Dazu gehören vor allem:

- Wohnungsleerstände in Wohnquartieren und Wohnsiedlungen unterschiedlicher Baualtersklassen, in innerstädtischen Bereichen verstärkt im unsanierten Altbau,
- unsanierte, teils ruinöse Gebäudebestände, die historisch wertvoll und stadtbildprägend sind, sowie der Verfall historischer und typischer Gebäudeensembles aufgrund mangelnder Nachnutzungsperspektiven,
- erhebliche, teils großflächige Brachen, leerstehende Gebäude und Anlagen ehemaliger Industrie-, Gewerbe-, Militär- und Bahnflächen, auch leerstehende Kaufhäuser, Bahnhofs- oder Postgebäude,
- nicht (mehr) bedarfsgerechte und/oder sanierungsbedürftige Einrichtungen und Anlagen der sozialen Infrastrukturen, vor allem Kitas, Schulen,
- vernachlässigte, teils verwahrloste öffentliche Plätze, Frei-, Spiel- und Erholungsflächen mit wenig Nutzungsqualität, insgesamt ein Mangel an qualifizierter grüner Infrastruktur,
- überdimensionierte Straßenräume, erhebliche Verkehrsbelastungen, defizitäre Radwegenetze sowie unzureichende Barrierefreiheit bei Fußwegeverbindungen.

Der Handlungsbedarf, sich den damit verbundenen und meist sehr komplexen Problemen durch geeignete Strategien und Maßnahmen zu stellen, ist groß, aber von den Kommunen aus eigener Kraft nicht zu bewältigen. Stadtumbau ist deshalb seit 2002 ein wichtiger Bestandteil der Städtebauförderung von Bund und Ländern. Die Ziele von Stadtumbaumaßnahmen sind seit 2004 auch im Baugesetzbuch (§§ 171a-d BauGB) fest verankert.

### Stadtumbauprogramme zur Bewältigung städtebaulicher Folgen des Strukturwandels

Beide Programme haben mit den bisher umgesetzten Stadtumbaumaßnahmen wesentlich dazu beigetragen, die Wohn- und Lebensqualität der Menschen in den Fördergebieten zu verbessern. Durch städtebauliche Aufwertung, Umstrukturierung und Leerstands-beseitigung gehen deutliche Signale für die Zukunftsfähigkeit der vom Strukturwandel besonders betroffenen Städte, Gemeinden und Quartiere aus und es werden wichtige Beiträge zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik und zur Sicherung der sozialen Stabilität geleistet.

Die Stadtumbauprogramme zielten bisher stark auf vom demografischen Wandel besonders betroffene Kommunen. Die Analysen belegen, dass gerade sie auch erreicht wurden: In Ostdeutschland haben alle Programmkommunen Einwohnerverluste zu verzeichnen, in Westdeutschland rund 60 %, wobei sich hier drei Viertel der westdeutschen Bevölkerungsverluste konzentrieren.

#### Das Programm Stadtumbau Ost

Ausgelöst wurde der Stadtumbau durch den dramatischen Leerstand von Wohnungen infolge deutlicher Einwohnerrückgänge. Deshalb war es vordringlich, mithilfe des Stadtumbauprogramms den strukturellen Leerstand von Wohnungen zu reduzieren und lokale Wohnungsmärkte zu stabilisieren, um so die Wohn- und Lebensqualität der Menschen in vielen Quartieren auch unter Schrumpfbedingungen zu sichern und zu verbessern sowie sich abzeichnenden Segregationsprozessen in Stadtquartieren entgegenzuwirken.

Das Programm Stadtumbau Ost hat seit seinem Start im Jahr 2002 einen zentralen Beitrag geleistet, den erheblichen strukturellen Leerstand von Wohnungen in den ostdeutschen Kommunen zu reduzieren. Strategisch-konzeptionell bedeutete dies einen Paradigmenwechsel vom Wachstum zur Schrumpfung innerhalb der Stadtentwicklung vieler Kommunen. Auf der Grundlage integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte haben Kommunen mit den Immobilieneigentümern – mehrheitlich kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften – abgestimmte Auf-

wertungs- und Rückbaustrategien für die Fördergebiete erarbeitet und schrittweise umgesetzt.

Das Stadtumbauprogramm beinhaltet zunächst zwei zentrale Programmbereiche, den Bereich Aufwertung und den Bereich Rückbau zur Beseitigung des strukturellen Wohnungsleerstands. Im Programmverlauf kamen zwei weitere Programmbereiche hinzu: zur Rückführung städtischer Infrastrukturen sowie zur Sanierung und Sicherung von Altbauten. Diese unterscheiden sich neben ihrer inhaltlichen Zielrichtung vor allem durch unterschiedliche Förderkonditionen, denn nur für den Programmbereich Aufwertung ist ein kommunaler Miteleistungsanteil zu erbringen. Im Programmverlauf erfolgte eine stärkere Orientierung auf die Innenstädte. Dies geschah nicht zuletzt auch, weil es geeignete Lösungen braucht, dem weiter wachsenden Leerstand im Altbau zu begegnen und dabei insgesamt die innerstädtische Entwicklung zu fördern.

#### Das Programm Stadtumbau West

Auch das Programm Stadtumbau West zielt darauf, die Folgewirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels auf die Stadtentwicklung zu bewältigen. Das 2004 gestartete Programm hat von Beginn an dem spezifischen Handlungsbedarf westdeutscher Kommunen Rechnung getragen. Stadtumbaumaßnahmen richteten sich dort vor allem auf die Beseitigung städtebaulicher Funktionsverluste in den Innenstädten und Ortskernen, die Revitalisierung von Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen, die Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen sowie die Anpassung städtischer Infrastrukturen. Verglichen mit dem Stadtumbau Ost setzte der Stadtumbau West von Beginn an einen stärker präventiven Akzent, der es Kommunen ermöglicht, sich frühzeitig und strategisch dem Strukturwandel zu stellen.

Das Programm Stadtumbau West weist keine gesonderten Programmbereiche aus. Die Beseitigung von punktuell vorhandenen Wohnungsleerständen wie auch der Umgang mit leerstehenden, teils stadtbildprägenden Gebäuden wurden im Wesentlichen als wichtige Einzelmaßnahmen in die Entwicklungsstrategien zur Aufwertung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen bzw. zur Stabilisierung von Innenstädten und Ortskernen eingebettet.

Die Bereitstellung von Bundesfinanzhilfen erfolgt für den Stadtumbau West vorrangig im Rahmen der gängigen Drittfinanzierung von Bund, Land und Kommune, wobei einzelne Länder davon – nach oben oder unten – abweichen.

### **Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau in erheblichem Umfang**

Der Bund stellt den Ländern für den Stadtumbau im Rahmen der Städtebauförderung Finanzhilfen gemäß Artikel 104b Grundgesetz bereit. Grundlage dafür bilden die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder (VV Städtebauförderung). Erste Weichen für die Zusammenführung der Programme stellte die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung von 2008 mit einem gemeinsamen Abschnitt zum Stadtumbau.

Das Spektrum förderfähiger Stadtumbaumaßnahmen ist breit und entspricht den differenzierten städtebaulichen Handlungserfordernissen in den Städten und Gemeinden in Ost und West. Stadtumbauhilfen können „insbesondere eingesetzt werden für:

- die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte,
- die städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,
- die Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen,
- die Anpassung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung,
- die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestands. Dazu gehört auch die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z.B. die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden,
- die Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- die Umsetzung von Grün- und Freiräumen sowie Maßnahmen der Barrierearmut bzw. -freiheit,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen,

die für den Stadtumbau erforderlich sind,

- den Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur – für den Rückbau von Wohnungen in den neuen Ländern gilt zusätzlich Artikel 6 Absatz 2,
- die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern (auch „Tag der Städtebauförderung“), Leistungen von Beauftragten.“ (VV Städtebauförderung 2015, Artikel 5 Absatz 2)

Der Bund stellte für die Stadtumbauprogramme bis einschließlich 2015 inzwischen mehr als 2,4 Mrd. Euro an Finanzhilfen bereit, fast 1,6 Mrd. Euro für Stadtumbau Ost und fast 850 Mio. Euro für Stadtumbau West. Diese Mittel werden durch die Länder und Kommunen entsprechend den geltenden Regelungen kofinanziert, sodass der Gesamtfinanzierungsrahmen für den Stadtumbau in den Kommunen diese Summen weitaus übersteigt.

Generell wurden die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung 2014 spürbar erhöht, auch beide Stadtumbauprogramme profitierten davon und ermöglichten zahlreiche Neuaufnahmen von Kommunen bzw. Fördergebieten. Für die westdeutschen Länder bedeuteten die Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau 2014 und 2015 in einer Höhe von jeweils 105 Mio. Euro die bisher höchsten Bundesförderungen in diesem Programm. Die verfügbaren Bundesfinanzhilfen für Stadtumbau Ost waren in den Jahren bis 2005 und auch 2009 erheblich, sanken anschließend deutlich und stiegen erst 2014 wieder an, ohne jedoch die vorherigen Größenordnungen zu erreichen.

Im Stadtumbau Ost wurde die Hälfte der bis 2014 eingesetzten Bundesfinanzhilfen (rund 740 Mio. Euro) genutzt, um im Programmbereich Aufwertung städtische Bereiche zu qualifizieren. Rund 580 Mio. Euro (39 %) dienten dem Programmbereich Rückbau von Wohnungen und Wohngebäuden, mit 89 Mio. Euro (6 %) wurden Maßnahmen im Programmbereich Rückführung von städtischer Infrastruktur sowie mit 74 Mio. Euro (5 %) im Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten unterstützt. Dabei setzten die Länder durchaus verschiedene Akzente.



### **Bündelung von Mitteln für Stadtumbau- maßnahmen**

Zahlreiche Stadtumbaumaßnahmen sind besonders wirksam, wenn zusätzliche Förderungen und Finanzierungen sowie Investitionen Privater zu nutzen sind. Je nach Schwerpunkten der Gesamtmaßnahmen werden weitere Mittel des Bundes, der Länder, der EU, aber auch der Kommunen selbst und von Privaten einbezogen, wobei Überlagerungen unterschiedlicher Städtebauförderkulissen nur in einigen Ländern möglich sind. Zur ergänzenden Finanzierung eingesetzt werden vor allem KfW-Mittel im Kontext notwendiger Gebäudesanierungen, EU-Mittel, vorrangig aus dem europäischen Programm EFRE, in geringerem Umfang auch ESF, ELER sowie Mittel aus unterschiedlichen Landesprogrammen, vor allem zur Wohnraumförderung.

### **Reichweite der Programme schrittweise erhöht**

Am Stadtumbau nehmen alle Länder von Beginn des jeweiligen Programms an teil, ausgenommen Niedersachsen, das seit 2008 beteiligt ist. In den beiden Programmen wurden bis Ende 2014 Stadtumbau-  
maßnahmen in inzwischen 953 Kommunen gefördert:

- 480 im Stadtumbau Ost (und damit mehr als 50 % aller Programmkommunen),
- 472 im Stadtumbau West, inklusive Hamburg sowie Bremen und Bremerhaven,
- und Berlin, das aufgrund seiner Besonderheit beide Programme nutzt.

Damit sind rund 18 % aller ostdeutschen und rund 6 % aller westdeutschen Kommunen an den Stadtumbauprogrammen beteiligt. Rund 60 % der Einwohner der ostdeutschen Länder leben in Programmkommunen, in den westdeutschen Ländern sind es rund 35 %.

332 Kommunen des Stadtumbaus Ost wurden innerhalb der ersten vier Jahre in das Programm aufgenommen. Für das Programm Stadtumbau West gab es 2005 mit 117 Neuaufnahmen einen großen Schub, der vor allem aus der Aufnahme von 14 Interkommunalen Kooperationen – Verbünde mit jeweils bis zu acht Kommunen – in Hessen resultierte. Die Zahl der Kommunen erhöhte sich 2013 und 2014 in beiden Programmen abermals spürbar und korrespondiert mit den in diesen Jahren wieder deutlich erhöhten Bundesfinanzhilfen.

In ihren jeweiligen Förderrichtlinien regeln die Länder die Umsetzung der Stadtumbauprogramme. Hier erfolgen die strategischen Weichenstellungen, die inhaltlichen und teils auch räumlichen Schwerpunktsetzungen sowie die Festlegungen von Auswahlkriterien für die Programmaufnahme. Dementsprechend gibt es zahlreiche Spezifika bei der Umsetzung der Programme in den Ländern. Diese Förderstrategien und die Gemeindestrukturen der Länder haben Einfluss darauf, welche und wie viele Kommunen am Programm beteiligt sind. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Bayern nehmen mit besonders vielen Kommunen teil. Die größte Reichweite haben die Programme bisher in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Hessen mit Programmbeteiligungen von mehr als 20 %. Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen konzentrieren sich auf vergleichsweise wenige Kommunen. Auch Brandenburg nutzt das Programm, um vor allem Kommunen mit zentralen Funktionen außerhalb des Berliner Umlandes zu unterstützen.

Bis 2014 wurden mit beiden Programmen insgesamt 1.708 Maßnahmen, davon 1.153 in Ost und 555 in West gefördert. Die ostdeutschen Kommunen setzen mehrheitlich mehr als eine Maßnahme um, während 70 % der westdeutschen Kommunen sich allein auf eine Maßnahme konzentrieren.

### **Integrierte städtebauliche Entwicklungs- konzepte als strategische Grundlage**

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte bilden die strategische Grundlage, sind programmatisches Kerninstrument des Stadtumbaus und zugleich Voraussetzung für eine Programmteilnahme. In fast allen Ländern werden ihre Erarbeitung und ihre Fortschreibung im Rahmen des Stadtumbauprogramms gefördert, ausgenommen hiervon ist Niedersachsen, wo nur die Fortschreibung der Konzepte förderfähig ist.

Alle Programmkommunen haben integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte für die Fördergebiete erarbeitet oder sind dabei. Vielfach – sehr häufig in ostdeutschen Kommunen – sind Konzepte fortgeschrieben, weil Strategieanpassungen aufgrund der Entwicklungen erforderlich wurden. Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte werden oft durch Konzepte zum Wohnungsmarkt ergänzt.

Angesichts der komplexen Problemlagen stehen viele Kommunen vor einer grundsätzlichen Neupositionierung ihrer Stadtentwicklungsperspektiven. Kommunale Strategien für den Stadtumbau werden immer mehr zu einer umfassenden stadtentwicklungspolitischen Gesamtstrategie weiterentwickelt, aus der sich teilträumlich Gesamtmaßnahmen für den Stadtumbau herleiten. Bestandteile dieser meist in Stadtentwicklungskonzepten dargelegten Handlungsstrategien für einen „Stadtumbau im weiteren Sinn“ sind Themen wie Bildung, soziale Infrastruktur, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Handel und Gewerbe, Mobilität, Kultur, Tourismus und Klimabelange, die durch Masterpläne, Klimaschutz- sowie andere Fachkonzepte ergänzt wurden oder sich in neuen Leitbildern widerspiegeln.

### Prozesssteuerung im Stadtumbau

Stadtumbau hat in vielen Kommunen integriertes Verwaltungshandeln gefördert und auch neue Formen der Kooperation und Prozesssteuerung hervorgebracht. Durch gemeinsame Zielbestimmungen haben sich Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft bei unterschiedlichen Akteuren erhöht und nicht zuletzt wurde auch eine bessere Mittelbündelung der einzelnen Fachressorts erreicht.

Die Steuerungsinstrumente und -formen sind je nach Stadtgröße und auch regionalem Bezug der Maßnahmen unterschiedlich. In Kommunen beider Stadtumbauprogramme sind ressortübergreifende Lenkungs- bzw. Steuerungsgruppen etablierte Formen der Gesamtsteuerung. Diese prozessbegleitenden Arbeitsgremien gibt es sowohl auf gesamtstädtischer als auch auf Fördergebietsebene. Vor allem in ostdeutschen Kommunen gehören die institutionellen Wohnungsunternehmen und häufig Ver- und Entsorgungsträger dazu, um Zielkonflikte beim Rückbau zu identifizieren und gemeinsame Lösungen zu finden.

Für die Umsetzungsphase auf Fördergebietsebene setzen die Kommunen auch aus dem Sanierungsprozess erprobte Strukturen ein. Sehr bewährt hat sich ein koordinierendes und beratendes Stadtumbaumanagement, insbesondere wenn unterschiedliche Eigentümergruppen einzubeziehen sind. Synergien ergeben sich auch durch Kooperationen mit dem Quartiersmanagement bei Überlagerungen oder einer engen Nachbarschaft mit der „Sozialen Stadt“.

### Kooperationen und Mitwirkung im Stadtumbau unverzichtbar

Erfolgreiche Stadtumbauprozesse bedingen die Mitwirkung öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure und die Gewinnung von Kooperationspartnern für die Umsetzung von Handlungsstrategien und Maßnahmen. Daher hat sich in Stadtumbaukommunen eine Vielzahl unterschiedlicher partnerschaftlicher Strukturen (z.B. mit Wohlfahrtsverbänden, Vereinen und Kirchen, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Einzelhandels-, Gewerbe- und Wirtschaftsunternehmen sowie mit Wohnungseigentümern) herausgebildet, die die Wirksamkeit von Maßnahmen deutlich erhöht, teils auch erst ermöglicht hat.

### Mitwirkung von Eigentümern

Vielfach sind Stadtumbaumaßnahmen nur durch eine aktive Beteiligung von Eigentümern erfolgreich. Insbesondere die Mitwirkung von Wohnungseigentümern ist von besonderem Gewicht. Vor allem in nachfrageschwachen Märkten stellt sich für die Eigentümer die Frage nach der Wirtschaftlichkeit und Rentabilität in besonderer Weise.

Die institutionelle Wohnungswirtschaft erweist sich im Stadtumbau als wichtiger und verlässlicher Akteur, doch auch für sie müssen Maßnahmen wirtschaftlich sein. Insbesondere im Stadtumbau Ost ist sie vielfach Hauptakteur.

Die Einbeziehung weiterer Eigentümergruppen ist dringend erforderlich, gestaltet sich jedoch schwierig. Um vor allem private Kleineigentümer zu gewinnen, wurden oft kombinierte Angebote zur Information, Beratung und besseren Vernetzung entwickelt. Zwar haben diese durchaus Wirkungen gezeigt, bleiben jedoch oft, auch bezogen auf den dafür nötigen Aufwand, hinter den Erwartungen zurück. Nicht selten reicht aber auch die finanzielle Kraft der Kleineigentümer für nötige Investitionen nicht aus.

Auch meist international agierende Wohnungsunternehmen mit umfangreichen Beständen vor allem in den großen Wohnsiedlungen müssen für den Stadtumbau noch mehr gewonnen werden. Bislang haben sich diese jedoch kaum an den Umbauprozessen beteiligt.

### Umfassende Beteiligung und Mitwirkung der Bevölkerung

Stadtweite oder auf die Fördergebiete bezogene öffentliche Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren charakterisieren den Planungs- und Umsetzungsprozess in den meisten Kommunen. Dadurch konnten sowohl die städtebaulichen Entwicklungskonzepte als auch die Maßnahmenplanungen weiter qualifiziert werden. Nicht immer ließen sich jedoch Interessen- oder Zielkonflikte einzelner Bürgergruppen oder Initiativen konsensual lösen. Endgültige Vorgehensweisen wurden dann durch Bürgerentscheide, Bürgerumfragen oder Ratsbegehren herbeigeführt.

Der Stadtumbau in Ost und West wird durch eine zielgerichtete Informations- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet, die einerseits dazu beiträgt, die Kommunikationsqualität zu verbessern, und andererseits hilft, das Image der Stadtteile bzw. Fördergebiete oder der gesamten Stadt zu verbessern.

### Wirksame Instrumente für den Stadtumbau

Für die Umsetzung des Stadtumbaus auf der kommunalen Ebene steht ein breites Spektrum planungsrechtlicher Instrumente zur Verfügung, was entsprechend angewendet wird. Innerhalb der Stadtumbauprogramme haben sich zwei städtebaurechtliche Instrumente der Gebietsfestlegung herauskristallisiert, die sich für die Umsetzung der Programme gleichermaßen eignen: das Stadtumbauegebiet nach § 171b BauGB und das Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB.

Mit dem Instrument des Stadtumbauebietes nach § 171b BauGB haben die Kommunen mittlerweile ausreichend Erfahrung. Die Hürden dafür sind im Vergleich zu Sanierungsgebieten relativ niedrig. Werden dennoch Eingriffsmöglichkeiten aus dem Sanierungsrecht erforderlich, legen die Kommunen punktuell auch Sanierungsgebiete in Stadtumbauebieten fest. Für ostdeutsche Stadtumbauebiete mit Rückbauschwerpunkt erweist sich das Städtebaurecht als passend. Allerdings wird auch deutlich, dass der kooperative und konsensuale Ansatz bei nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern an seine Grenzen stößt. Mit zunehmend notwendig werdender Einflussnahme auf Aktivitäten von Eigentümern werden Sanierungsverfahren nach § 142 BauGB mit den Möglichkeiten der steuerlichen Abschreibung sowie der Ab-

schöpfung von Wertzuwachsen an Bedeutung gewinnen.

Hinweise auf einen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf beim städtebaurechtlichen Instrumentarium ergab die Evaluierung nicht. Die vorhandenen Instrumente des Allgemeinen wie Besonderen Städtebaurechts erweisen sich als zielführend und eignen sich für die Handlungsfelder im Stadtumbau Ost und im Stadtumbau West.

### Handlungsfelder und Strategien für den Stadtumbau

Die bisherige Umsetzung des Stadtumbaus richtet sich vorrangig darauf, die Innenentwicklung der Kommunen voranzubringen. Der Strukturwandel führt in Ost und West zu inhaltlich ähnlichen Problemlagen und Herausforderungen, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen und Prioritäten. Die dadurch entstandenen städtebaulichen Funktionsverluste und Missstände bewirken einen erheblichen Stadtumbaubedarf bei der Innen(stadt)entwicklung, dem Abbau von Wohnungs- und Gebäudeleerstand, der Sicherung und Modernisierung von Altbauten, der sozialen Stabilisierung und städtebaulichen Aufwertung von zukunftsfähigen Wohnquartieren, der Revitalisierung von Brachen sowie infrastrukturellen Anpassungen in Ost und West.

### Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren weiter im Fokus des Stadtumbaus

Stadtumbauvorhaben in Innenstädten, Zentren und Ortskernen zielen in Ost wie West auf den Erhalt bzw. die Rückgewinnung einer Nutzungsvielfalt sowie ihrer Funktions- und Versorgungsfähigkeit. Innerstädtische Stadtumbauebiete zeichnen sich durch ähnliche Problemlagen aus: eine fehlende identitätsstiftende Mitte, bauliche und gestalterische Mängel in Substanz und Funktion, zahlreiche leerstehende Immobilien aufgrund von Rückzügen in den Bereichen Handel, Gewerbe, Dienstleistungen sowie beim Wohnen. Im Vordergrund stehen die Bewahrung historischer und unverwechselbarer Stadtstrukturen und Gebäudebestände, die Erneuerung von Stadtstrukturen der 1950er bis 1970er Jahre, die Beseitigung von Gebäudeleerständen und vor allem die Aufwertung öffentlicher Räume und Freiflächen. Unterschiede ergeben sich weniger zwischen Ost und West als vielmehr zwischen Stadtstrukturen und Größen, bei-

spielsweise Zentren großer Städte mit vorwiegender Nachkriegsarchitektur, Ortskernen kleiner Gemeinden mit großem Anteil historischer Bebauung und Zentrenfunktion oder Großstrukturen im Handel und Wohnen in Kommunen mit oberzentraler Funktion.

Zahlreiche Stadtumbaumaßnahmen zielen auf die Qualifizierung des öffentlichen Raums und die Gestaltung von öffentlichen und privaten Freiflächen, insbesondere zentraler und identitätsstiftender Plätze und Bereiche. Damit konnten nicht nur die Funktionalität und Nutzungsqualität gesteigert, sondern auch die Lagegunst angrenzender Bereiche und Liegenschaften verbessert werden, was oft Impulse für nachfolgende, vor allem auch private Investitionen auslöste. Vor allem durch Stadtumbaumaßnahmen war es ebenfalls möglich, städtebaulich wertvolle und oft leerstehende Gebäude zu sanieren und einer neuen Nutzung zuzuführen, die aufgrund ihrer Baustruktur bis dato kaum zu vermarkten oder nachzunutzen waren, z.B. historische Post- oder innerstädtische Industriegebäude. Meist konnten diese (historischen) Standorte durch öffentliche Nachnutzung (z.B. Stadtverwaltung, Touristeninformation, Ärztehaus, Bibliothek, Schule) erhalten und so auch ein Beitrag dazu geleistet werden, die Versorgung der Bevölkerung zu sichern. Der Umsetzungsprozess gerade solcher Maßnahmen ist jedoch schwierig und langwierig, auch das Nachnutzungspotenzial durch öffentliche Einrichtungen ist begrenzt, vor allem dort, wo ohnehin auf eine sinkende Nachfrage zu reagieren ist.

#### Schwerpunkte für den künftigen Stadtumbau

In Ost- wie Westdeutschland sind (weitere) städtebauliche Funktionsverluste und Missstände in den innerstädtischen Bereichen bzw. zentralen Versorgungskernen zu erwarten oder bestehen fort. Auch in den kommenden Jahren werden sie Förderkulisen bzw. Handlungsräume des Stadtumbaus sein – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Ausschlaggebend dafür sind die weiterhin zu erwartenden Umbrüche in der demografischen Entwicklung einiger Regionen und Kommunen. Dort sind rückläufige Nachfragen nach Wohnraum, nach Dienstleistungen, nach Versorgung und nach verkehrlicher, technischer sowie sozialer Infrastruktur absehbar – mit hin-

reichenden Folgen auch für Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren.

Für den Stadtumbau in den innerstädtischen Bereichen ist die Nutzung und Aufwertung des Gebäudebestands zentrale Aufgabe, die jedoch ohne eine intensive Einbeziehung der zahlreichen Eigentümer nicht zu lösen ist. Die Gewinnung privater Einzeleigentümer für den Prozess des Stadtumbaus, deren Mitwirkung an Maßnahmen zur Beseitigung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Probleme und die Mobilisierung privater Investitionen in die Gebäude- und Wohnungssubstanz haben neben dem zielgerichteten Einsatz von Fördermitteln in öffentliche Räume und Infrastrukturen dabei hohe Priorität.

#### Stabilisierung und Aufwertung von Wohnquartieren unterschiedlicher Stadt- und Siedlungsbereiche als wichtige Aufgabe für den Stadtumbau

Die Qualifizierung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen ist wichtiges Handlungsfeld in beiden Stadtumbauprogrammen. Stadtumbau ist dabei sowohl auf innerstädtische Wohnquartiere und -siedlungen unterschiedlichen Baualters als auch auf die großen meist randstädtischen Wohnsiedlungen vor allem der 1970er und 1980er Jahre gerichtet. Stadtumbaumaßnahmen dienen vor allem der Beseitigung von Leerstand, der Bestandsqualifizierung, der Aufwertung des Wohnumfeldes und öffentlicher Räume sowie der Entwicklung einer nachfragegerechten meist sozialen Infrastruktur. Insgesamt ist festzustellen, dass Wohnquartiere vielfach in einer Kombination von Rückbau und gezielter Aufwertung stabilisiert und erneuert werden konnten und dass dies maßgeblich zum Abbau städtebaulicher Probleme in großen Siedlungen und anderen, gemischt genutzten Wohnquartieren sowie zur Erhöhung der städtebaulichen Attraktivität und der Wohn- und Lebensqualität beitrug.

Dennoch sind auch Unterschiede zwischen Ost und West innerhalb der Stadtumbauprogramme erkennbar. Stadtumbaumaßnahmen in Wohnsiedlungen und Wohnquartieren haben innerhalb von Stadtumbau Ost einen deutlich höheren Stellenwert, was sich daran zeigt, dass rund drei Viertel aller Fördergebiete hauptsächlich dem Wohnen dienen. Im Stadtumbau West sind



es dagegen nur rund 20 %. Auch der geringere Anteil an Wohngebieten an den Stadträndern und die große Zahl gemischt genutzter westdeutscher Fördergebiete, in denen auch gewohnt wird, zeigen durchaus eine etwas andere Schwerpunktsetzung in diesem Handlungsfeld als im Stadtumbau Ost.

#### Wohnungsleerstand durch Stadtumbau reduziert

Bezogen auf Handlungserfordernisse und Schwerpunkte unterscheiden sich die Programme ebenso. Wesentliches Ziel und auslösender Handlungsbedarf des Stadtumbaus Ost war und ist es, den vielfach alarmierenden strukturellen Wohnungsleerstand durch Abriss und Teilrückbau in einem durch Schrumpfung geprägten Marktumfeld im Rahmen der Programmförderung zu senken. So wurde in den ostdeutschen, meist peripheren Großsiedlungen bisher die übergroße Mehrzahl der Rückbaumaßnahmen realisiert.

Insgesamt wurden bis Ende 2015 mehr als 330.000 Wohnungen im Stadtumbau Ost, flankiert durch Landesprogramme, zurückgebaut. Damit konnte die Leerstandsquote in den ostdeutschen Programmkommunen spürbar reduziert werden. Der ostdeutsche Wohnungsbestand ist durch einen hohen Anteil institutioneller Wohnungseigentümer geprägt. Sie waren und sind Hauptakteure des Rückbaus. In den ostdeutschen Unternehmen des GdW verringerte sich der Leerstand von rund 16 % im Jahr 2002 auf 9 % im Jahr 2013.

Um die Innenentwicklung zu stärken, war eine geordnete Schrumpfung von „außen nach innen“ – mit Unterstützung durch die Rückbauförderung – die Leitstrategie für den Rückbau von Wohnungen und städtischer Infrastruktur im Stadtumbau Ost. Die damit verbundene Leerstandsreduzierung vornehmlich an den Siedlungsrändern der Städte war neben der Altbausanierung eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche, gezielte Aufwertungsimpulse in den innerstädtischen und innenstadtnahen Wohnquartieren.

Von erheblicher Bedeutung beim Leerstandsabbau war die gleichzeitig mögliche Entlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG), die bei über 80 % der Abrisse von Wohnungsunternehmen genutzt werden konnte. Der Leerstandsabbau hat so auch zu einer fortschreitenden wirtschaft-

lichen Stabilisierung der Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern beigetragen und sie als zuverlässige Kooperationspartner im Stadtumbau gestärkt. Ihre Einbindung und aktive Mitwirkung war ein entscheidendes Erfolgskriterium für die Umsetzung der Stadtumbauziele. Während im Zeitraum 2002 bis 2011 fast 28.000 Wohneinheiten pro Jahr abgerissen wurden, hat sich dieser Umfang im Zeitraum 2012 bis 2014 jedoch mehr als halbiert. Hemmend wirken sich ein zunehmend disperser Leerstand und ein daher aufwändigeres Umzugsmanagement aus. Als einen wesentlichen Einflussfaktor nennen Unternehmen des GdW jedoch den ersatzlosen Wegfall der Altschuldenhilferegelung seit 2013. Dort, wo nach wie vor sehr hohe Leerstände bestehen oder perspektivisch wieder zunehmen werden, sehen sich die Wohnungswirtschaft wie auch viele andere Eigentümer mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen konfrontiert. Der erforderliche weitere Rückbau von Wohnraum wird ohne eine weitere Förderung nicht umzusetzen sein.

In westdeutschen Großsiedlungen führen fehlende Wohn- und Wohnumfeldqualitäten zu eingeschränkter Nachfrage, nachfolgend zu einseitigen Belegungsstrukturen und schwierigen sozialen Problemlagen oder zu Leerstand. Struktureller Leerstand wie in ostdeutschen Großsiedlungen ist kein flächendeckendes Phänomen und in der Regel war nur ein punktueller Rückbau erforderlich. In westdeutschen Wohnsiedlungen wurden vielfach auch „Brennpunkte“, die durch die Konzentration problematischer Haushalte entstanden waren, beseitigt und vor allem Raum für anschließende Neubebauungen dieser Standorte zur generellen Aufwertung und stärkeren sozialen Durchmischung geschaffen.

#### Wohnquartiere aufgewertet

In ostdeutschen Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre wurden – sofern die entsprechenden Quartiere oder Siedlungsteile als zukunftsfähig angesehen wurden – im Verbund mit der Wohnungswirtschaft zahlreiche Aufwertungsmaßnahmen umgesetzt, die denen in großen westdeutschen Siedlungen der 1960er und 1970er Jahre ähneln: Gestaltung des Wohnumfeldes und der öffentlichen Räume, Entwicklung und Aufwertung einer angemessenen Infrastruktur, auch durch Umbau bisheriger Einrich-



tungen. Die durch Rückbau frei gewordenen Flächen in ostdeutschen Siedlungen wurden überwiegend als Grünflächen weiter genutzt, während die weitaus geringeren Flächen in westdeutschen Großsiedlungen vor allem der Funktionsstärkung und der städtebaulichen Aufwertung sowie für ergänzende Infrastruktureinrichtungen und Wohngebäude mit neuen Qualitäten dienten. Vielfach gelang es insbesondere in westdeutschen Siedlungen, neue Bevölkerungsgruppen anzusprechen und damit die soziale Stabilisierung zu unterstützen.

Gemeinsame Herausforderungen bestehen bei der städtebaulichen Erneuerung von Altbauquartieren in Ost und West. Bei unvorteilhaften Standortbedingungen partizipieren sie nicht in gleichem Maße wie andere innerstädtische oder innenstadtnahe Quartiere von der Beliebtheit für urban orientierte Zielgruppen. Daher ist dort auch der Leerstandsabbau besonders problematisch. Durch den teils hohen Anteil von Altbauten am Wohnungsbestand im Osten besteht dort besonderer Handlungsbedarf. Flankierend wird deshalb die Leerstands-beseitigung im Altbau durch die besondere Förderung zur Sanierung und Sicherung im Stadtumbau unterstützt und hat sich als sehr wirksames Instrument erwiesen.

Bei den im Stadtumbau aufgewerteten Quartieren mit sanierten Altbauten und neu gestaltetem Wohnumfeld zeigt sich, dass diese gut angenommen werden und auch Zuzüge verbuchen können. Funktionsverluste bei Wohnraum, Geschäftsnutzungen und Gewerbe sollen in diesen Quartieren daher durch private Investitionen anregende und ergänzende Maßnahmen im öffentlichen Raum, im privaten Wohnumfeld und in der öffentlichen Infrastruktur abgemildert oder behoben werden. Gemeinsam ist den Altbauquartieren in Ost und West auch, dass sich Gebäude vorwiegend im Besitz privater Eigentümer befinden und daher häufig die starken wohnungswirtschaftlichen Partner fehlen.

#### Schwerpunkte für den künftigen Stadtumbau in Wohnquartieren

Maßnahmen des Stadtumbaus sind weiterhin auf die Qualifizierung von zukunftsfähigen Wohnungsbeständen, differenzierte und bezahlbare Wohnungsangebote, nachfragegerechte Infrastrukturen sowie die Gestaltung öffentlicher und privater Freiräume auszurichten. Abhängig von der Lage, den baulichen und sozialen Struktu-

ren sowie der Handlungsbereitschaft der Eigentümer ergibt sich in den Quartieren unterschiedlicher Stadtumbaubedarf. Besonderes Augenmerk gilt künftig jenen meist altbaugeprägten gründerzeitlichen Gebieten in Innenstädten und deren angrenzenden Bereichen, in denen sich städtebauliche Funktionsverluste, bauliche Defizite und soziale Problemlagen wechselseitig verstärken. Weiteren dringenden Aufwertungs- und Anpassungsbedarf weisen ebenfalls Wohnquartiere in Siedlungsbeständen der 1950er bis 1970er Jahre auf.

Aufgrund der regional differenzierten Rahmenbedingungen zeichnet sich ab, dass es auch auf dem Wohnungsmarkt stärker als bisher zu einer Parallelität gegenläufiger Entwicklungen kommt. In Ballungsgebieten mit angespannten Wohnungsmärkten ist Neubau, insbesondere sozialer Wohnungsbau und im mittleren Mietpreissegment – parallel zur Ertüchtigung von Wohnungsbeständen und Wohnquartieren mit Anpassungsbedarf – dringend nötig. In Regionen mit Bevölkerungs- und Haushaltsrückgang hingegen wachsen das Leerstandsrisiko bzw. schon vorhandener Leerstand an. Die künftige Bevölkerungsentwicklung wird dazu führen, dass der strukturelle Wohnungsleerstand vor allem in ostdeutschen Wohnquartieren und Siedlungen weiter deutlich ansteigen wird, wenn keine flankierenden Maßnahmen eingeleitet werden. Der Abbau dieses Leerstands im Altbau wie in den DDR-Wohnungsbeständen großer Siedlungen bleibt wichtiges Stadtbauerfordernis und wird auch künftig differenzierte Anpassungs- und Rückbaustrategien benötigen. Für deren Umsetzung bleibt eine entsprechende Stadtumbauförderung unverzichtbar.

#### Revitalisierung von Brachen wichtiges Handlungsfeld und bleibende Herausforderung für den Stadtumbau

Die Revitalisierung von Brachen ist eines der zentralen Handlungsfelder im Stadtumbau West, rund jede vierte Maßnahme konzentriert sich darauf, während sie im Stadtumbau Ost bisher kaum gefördert wurden.

Hervorzuheben ist, dass der Stadtumbau West in vielen Kommunen die Revitalisierung von Brachen überhaupt erst möglich machte. Bei den Brachen im Stadtumbau handelt es sich meist um großflächige Industrie-, Gewerbe-, Bahn- und Militärbrachen in innerstädtischen oder innenstadtnahen Lagen. Die Stadtumbauförderung

konzentriert sich dabei vorrangig auf Ordnungsmaßnahmen, darunter den Grund- und Zwischenerwerb, auf das Freiräumen der Flächen und den Rückbau baulicher Anlagen, auf Altlastenerkundung, zahlreiche Erschließungsmaßnahmen, um die Areale wieder mit den umliegenden Stadtteilen zu verbinden, und auf die Bildung von Grundstücken zur weiteren Entwicklung. In Abhängigkeit von der Nachnutzung fließen Stadtumbaumittel auch in den Umgang mit der bestehenden Gebäudesubstanz und in die Aufwertung und Gestaltung von Grün- und Freiräumen.

Hohen Stellenwert haben auch vorbereitende, vor allem konzeptionelle Schritte, um die angestrebte Entwicklung der meist großflächigen Areale in den gesamtstädtischen Kontext einzubetten und aus den Bedarfen und Entwicklungsoptionen der Gesamtstadt heraus die spezifischen Entwicklungsziele für die jeweilige Brache abzuleiten. Davor liegen meist schon umfangreiche und teils langwierige Abstimmungsprozesse mit Flächeneigentümern und im politischen Prozess der Gemeinden, um die Entwicklungschancen der Areale abzuklären und vorzubereiten.

Die Nachnutzung von Brachen setzt gesamtstädtische, teils sogar regionale Strategien, Konzepte und Abstimmungen voraus, um einerseits Konkurrenzen und damit den Abzug von Nutzungen aus anderen Stadtteilen zu vermeiden und andererseits – gerade unter den Rahmenbedingungen wachsender Städte – die noch vorhandenen Flächenpotenziale effektiv und abgestimmt zu entwickeln. Für diese sich meist über Jahre erstreckenden Vorhaben ist ein langer Atem nötig, der anhaltendes finanzielles Engagement und den politischen Konsens in den Kommunen einschließt.

Die Brachenrevitalisierung im Stadtumbau hat die Entwicklungschancen entsprechender Flächen nachhaltig verbessert und zugleich hohe Anstoßeffekte für private und öffentliche Nachfolgeinvestitionen bewirkt. Von erfolgreichen Nachfolgenutzungen geht in den so neu gewonnenen Teilräumen meist eine Vielzahl an städtebaulichen, funktionalen und durchaus auch ökonomischen Wirkungen aus. Brachenrevitalisierungen führen häufig zur Entwicklung ganz neuer Stadtbereiche meist als mischgenutzte Gebiete, vielfach als neue urbane Wohnquartiere, die auch für ihre umgebenden Quartiere zahlreiche Funktionen überneh-

men und damit gleichzeitig deren Standortqualität erhöhen.

Größtes Hemmnis für die Brachenrevitalisierung ist ein Mangel an Nachnutzungsoptionen. Gerade in Kommunen mit geringer Nachfrage und außerdem meist einem Übermaß an Flächenpotenzialen gestalten sich diese Prozesse besonders schwierig und es besteht die Gefahr, dass Flächen auf längere Zeit ungenutzt bleiben.

#### Künftige Schwerpunkte bei der Revitalisierung von Brachen

Im Stadtumbauprozess stehen schon jetzt absehbar weitere teils großflächige Brachen zur Entwicklung an, beispielsweise zahlreiche Militärbrachen durch die Aufgabe oder Verkleinerung von Standorten im Rahmen der Bundeswehrreform oder den Abzug der Alliierten. Aber auch mit weiteren Bahn-, Industrie- und Handelsbrachen (z.B. große Kaufhausstandorte) ist zu rechnen. Ihre Nachnutzung ist meist kein Selbstläufer, sodass hier größeres Engagement der Kommunen – unterstützt durch Förderungen – notwendig wird. Ob und inwieweit Revitalisierungen Eingang in den Stadtumbau finden, hängt ab von der Nachfragesituation in den Kommunen, von geeigneten Nachnutzungsoptionen, der spezifischen Beschaffenheit der jeweiligen Brachflächen und Gebäudebestände selbst sowie alternativen Förderstrukturen.

Entscheidend für die Entwicklung der Brachen sind geeignete Nachnutzungsoptionen für die meist großen Flächen und teils umfangreichen Gebäudebestände. Die Umsetzungschancen sind jedoch zwischen Kommunen mit Flächenbedarfen und solchen ohne Nachfrage, aber dennoch zahlreichen Flächenpotenzialen ungleich verteilt. Das könnte aufgrund der unterschiedlichen Ausprägungen der Problemlagen und Anforderungen an die Flächen auch künftig noch anhalten. In Städten mit Wachstumstendenz gewinnt die Flächennachnutzung von Brachen vor allem für den Neubau dringend benötigter bezahlbarer Wohnungen und den Infrastrukturausbau an Bedeutung.

Das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ empfiehlt die verbilligte Grundstücksabgabe von Konversionsflächen des Bundes an Kommunen nun auch auf private Unternehmen auszuweiten und fokussiert auch darauf, Wohnsiedlungen nachzuverdichten sowie Brachflächen und Baulücken

zu schließen. Das kann einen besonderen Entwicklungsschub für viele Brachflächen bedeuten, deren Wiedernutzung durch den künftigen Stadtumbau forciert werden kann.

### **Infrastrukturanpassungen gewinnen aufgrund der demografischen Rahmenbedingungen an Bedeutung**

Der Stadtumbau Ost hat bei der Infrastrukturanpassung bisher wichtige Unterstützung geleistet. Vor allem Unterauslastung und Leerstand konnten in den Programmkommunen durch Umnutzung, Teilrückbau oder Abriss von sozialen Einrichtungen verringert werden. Umstrukturierungen, Standortverlagerungen und Modernisierungen vorrangig von Gemeinbedarfseinrichtungen waren und sind auch im Stadtumbau West ein Handlungserfordernis, um u.a. über eine adäquatere Auslastung und einen wirtschaftlicheren Betrieb eine städtebauliche Aufwertung der Wohnquartiere und -siedlungen zu erreichen.

Der Bedarf nach Anpassung kommunaler Infrastrukturen ist schon heute höher als diese bisher auch mithilfe der Stadtumbauprogramme realisiert werden konnte. Deshalb wird der Stadtumbau weiterhin sowohl auf die Beseitigung bereits vorhandener Leerstände und Überkapazitäten im Bereich sozialer Infrastruktur zielen müssen als auch darauf, Leerständen infolge von Unterauslastungen rechtzeitig vorzubeugen. Nicht nur Unterauslastung erzeugt Stadtumbaubedarf, veränderte Altersstrukturen wie auch Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung erfordern ebenfalls erhebliche Investitionen in die Herrichtung nachfragegerechter sozialer Infrastrukturen in den Quartieren. Wenngleich dabei die Anpassung der sozialen Infrastruktur ein zentraler Schwerpunkt im Stadtumbau bleiben wird, zeichnet sich auch in den Bereichen verkehrlicher und technischer Infrastrukturen weiterer Handlungsbedarf ab.

### **Klimaschutz und Klimaanpassung stärker im Stadtumbau verankern**

Für Städte und Gemeinden werden Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimafolgenanpassung immer wichtiger. Die quer durch alle Gesellschaftsbereiche wirkenden Folgen des Klimawandels erfordern gemeinschaftliches Handeln. Es sind daher integrierte Strategien eines klimagerechten Stadtumbaus notwendig, die in Zu-

sammenarbeit mit allen betroffenen Akteuren und Entscheidungsträgern auf den Weg gebracht werden müssen. Die Analyse von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten und kommunalen Klimaschutz- oder Klimaanpassungskonzepten belegt den teilweise noch vorhandenen Mangel an Abstimmungen zwischen den Akteuren in der integrierten Betrachtung von Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Stadtumbau. Bislang gehen noch viel zu wenige Erkenntnisse und Empfehlungen von Klimaschutz- und/oder Klimaanpassungskonzepten in die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Stadtumbaukulissen ein. Dies geschieht umso eher, je mehr die Stadtumbauakteure in den Erstellungs- und Umsetzungsprozess der Klimakonzepte eingebunden sind. Integrierte Konzepte erfordern sowohl in der Erstellung als auch in der Umsetzung einen Wandel des Ressortdenkens.

Der weitere Stadtumbau hat sich deshalb intensiver mit den daraus resultierenden städtebaulich und baulich relevanten Anforderungen auseinanderzusetzen. Erkennbar ist, dass der Stadtumbau vielfältige Potenziale bietet, um vor allem zur Klimafolgenanpassung beizutragen. Im Sinne einer integrativen Stadtentwicklung sind deshalb die Maßnahmen im Stadtumbau deutlich stärker auch daran auszurichten und besser mit energetischen Quartierskonzepten und Klimakonzepten zu verzahnen.

### **Flüchtlingszuwanderung fordert Kommunen im Stadtumbau**

Zuwanderung ist eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit. Noch ist allerdings weitgehend unklar, wie sich die Zuwanderung vor allem von Flüchtlingen und die Zahl von Asylbewerbern tatsächlich entwickeln werden, auch die nötigen Integrationsstrategien von Bund, Ländern und Kommunen sind erst grob konturiert. Deshalb lassen sich kommende Einflüsse auf das Stadtumbaugeschehen momentan nur schwer fassen. Bislang stehen in den Kommunen vor allem Fragen der (Erst)Unterbringung der Zuwanderer und ihrer anschließenden Versorgung mit Wohnraum im Mittelpunkt. Die großen Anstrengungen, die deren Integration benötigt, werden allerdings bereits mit thematisiert.

Darüber hinaus zeigen sich erste, wenn auch unterschiedliche Auswirkungen auf

Strategien, Konzepte und Maßnahmeninhalte des Stadtumbaus. Sie betreffen vor allem laufende und vorgesehene Konversionsmaßnahmen, weil die Flächen und die darauf befindlichen Gebäude momentan als Erstaufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünfte gebraucht werden. Zuwanderungsprozesse wirken sich auch auf den Umgang mit Wohnungsleerstand aus. Teilweise konnten leere Wohnungen wieder vermietet werden. In einigen ostdeutschen Ländern werden Stadtumbaumittel befristet für die Herrichtung lange leerstehender Wohnungen genutzt und auch andere leerstehende Immobilien für die Unterbringung in Ost wie West wieder aktiviert. Fragen der Daseinsvorsorge können sich bei nachhaltiger Zuwanderung in schrumpfenden Regionen und Kommunen wieder neu stellen, weil sich Schließungen von Infrastrukturstandorten vermeiden lassen. In den Ballungszentren erfordert die ohnehin schon wachsende Nachfrage nach Bildungs- und Betreuungsangeboten einen schnellen, weiteren Ausbau, um eine erfolgreiche Integration zu sichern.

Verzögerungen der Stadtumbaumaßnahmen selbst machen formal Verlängerungen für Umsetzungs- und Bewilligungszeiträume und die Bereitstellung der Fördermittel nötig und führen auch in kommunalen Haushalten zu Verschiebungen bei der Bereitstellung der notwendigen Eigenanteile.

Insgesamt birgt die Zuwanderung zahlreiche Chancen, auch für die Entwicklung strukturschwacher Räume. Die Evaluierung zeigt aber, dass sich bei hoher Zuwanderung der Leerstand von Wohnungen in den ostdeutschen Ländern zwar verringern lässt, jedoch nach wie vor umfangreiche Rückbauerfordernisse bestehen, weil die Regionen innerhalb Deutschlands in unterschiedlichem Maße an dem Bevölkerungszuwachs teilhaben.

Diese vielfältigen und zugleich regional wie lokal unterschiedlichen Problemkonstellationen erfordern deshalb nach wie vor eine entsprechende Maßnahmenbreite des Stadtumbauprogramms, die dem Handlungsbedarf und den unterschiedlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene entspricht und eine zielführende Konzipierung von Gesamtmaßnahmen in den Fördergebieten ermöglicht.

## 10 Schlussfolgerungen und Vorschläge für ein gemeinsames Stadtumbauprogramm

Die beiden Städtebauförderungsprogramme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West haben sich – so die Bilanz der nun vorliegenden vergleichenden Evaluierung beider Programme – sehr bewährt. Sie erweisen sich als erfolgreich wirkende Förderinstrumente für Städte und Gemeinden. Seit ihrem Start 2002 bzw. 2004 haben sie durch die eingesetzten finanziellen Mittel und die damit umgesetzten Stadtumbaumaßnahmen jeweils erheblich dazu beigetragen, sehr spezifische und unterschiedliche städtebauliche Folgen des strukturellen Wandels in den bisher beteiligten Kommunen in Ost und West zu mildern oder zu beseitigen. Durch städtebauliche Aufwertungen in Stadt- und Ortskernen sowie unterschiedlichen Wohnquartieren, durch Revitalisierungen und Wiedernutzungen ehemals industriell, gewerblich, verkehrlich oder militärisch genutzter Standorte, durch quantitative und qualitative Anpassungen vor allem öffentlicher und sozialer Infrastrukturen und nicht zuletzt durch eine umfassende Leerstands-beseitigung bei Wohnungsbeständen, Infrastruktureinrichtungen und zahlreichen weiteren Immobilien gingen wichtige Signale für die Zukunftsfähigkeit der vom Strukturwandel betroffenen Städte, Gemeinden und Quartiere aus. Außerdem haben die Stadtumbauprogramme in den Kommunen weitgehend gesamtstädtisch begründete Entwicklungsstrategien, umfassende Kommunikations- und Kooperationsprozesse lokaler Akteure sowie weitere öffentliche und private Finanzierungen ausgelöst. Beide Stadtumbauprogramme haben ganz wesentlich zur Begrenzung einer weiteren unerwünschten Ausdifferenzierung der Lebenslagen und damit zur Förderung gleichwertiger Lebensbedingungen beigetragen. Damit sind diese Programme auch über Deutschland hinaus beispielhaft und finden große Aufmerksamkeit.

Die Ergebnisse der Evaluierung unterstreichen zugleich, dass Stadtumbauaufgaben künftig noch an Bedeutung gewinnen werden. Noch sind nicht alle städtebaulichen Neuordnungen abgeschlossen, vielerorts wurde noch nicht begonnen, bisherige Problemlagen bestehen fort, Maßnahmen stocken oder ihre Resultate haben die Erwartungen möglicherweise auch nicht erfüllt

und nahezu überall erwachsen aus dem Wandel in der Gesellschaft neue Herausforderungen an die Stadtentwicklung. Daher bleibt der Stadtumbau sowohl in einzelnen Städten als auch in der Bundesrepublik insgesamt eine langfristige Aufgabe, wobei an die bisherigen Erfolge der beiden Stadtumbauprogramme anzuknüpfen ist.

### 1. Eine weitere Förderung der Stadtumbauprozesse und damit die Fortführung des Stadtumbauprogramms sind unverzichtbar.

Der demografische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel wird sich beschleunigen, sich auch künftig regional und lokal sehr differenzieren und mit ganz unterschiedlichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Missständen in den Städten und Gemeinden bemerkbar machen. Insgesamt wird die Schere zwischen strukturschwachen und schrumpfenden Kommunen und Regionen einerseits sowie stabilen oder wachsenden andererseits weiter auseinandergehen. Der Bedarf am Umbau der Städte wird in Kommunen in Ost und West somit auf lange Sicht erhalten bleiben:

- Aufgrund des anhaltenden überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs und der nach wie vor geringen Wirtschaftskraft wird der Strukturwandel in weiten Teilen Ostdeutschlands – die wenigen großen Städte ausgenommen – Schrumpfungsprozesse flächenhaft weiter beschleunigen. Mit hohem und zunehmendem Wohnungsleerstand und anderen städtebaulichen Folgen von Schrumpfungsprozessen ist weiterhin zu rechnen. Auch in Westdeutschland werden vor allem ländliche und strukturschwache Regionen und deren Kommunen davon betroffen sein und ähnliche Problemlagen aufweisen. Ausmaß und Intensität wie in Ostdeutschland werden nicht zu erwarten sein.
- Strukturwandel ist jedoch nicht allein an Schrumpfungsprozesse gekoppelt, sondern hat unterschiedliche Ursachen und Ausprägungen. So kann auch – durch hohe Zuwanderung noch verstärktes – schnelles Bevölkerungswachstum, wie in zahlreichen westdeutschen Städten und in Berlin, hohen Umbau- und Integrationsbedarf erzeugen, der sich vor allem



aus einer großen Nachfrage nach Wohnraum, Infrastruktur, öffentlichen Freiraum ergibt und von den Kommunen alleine nicht zu bewältigen ist, solange ihre Wirtschafts- und Finanzkraft (noch) nicht mithalten kann.

- Stadtumbaubedarf besteht auch dort fort, wo wirtschaftliche Strukturkrisen zwar überwunden sind, deren städtebauliche Folgen aber durch untergenutzte oder brachliegende Flächen und leerstehende Gebäude weitere Entwicklungen hemmen und als Standortnachteile wirken. Dies gilt insbesondere auch für „alt-industrialisierte“ Räume.
- Sich ändernde Wirtschaftsstrukturen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen gehen einher mit neuen Anforderungen an Dienstleistungen, Handel und Produktion. Klimabelange, moderne Mobilitätsansätze, Barrierefreiheit, die Ausdifferenzierung der Lebensstile und nicht zuletzt die Folgen von Migration erzeugen immer wieder stadumbaurelevante Anpassungsbedarfe bisheriger städtebaulicher und funktionaler Strukturen in Städten und Gemeinden.

**2. Das künftig gemeinsame Stadtumbauprogramm sollte im Interesse der Zukunftsperspektiven der bundesdeutschen Städte auf differenzierte Entwicklungen und Umbaubedarfe reagieren können und das Programm der Städtebauförderung zur Anpassung der Siedlungsstrukturen an den Strukturwandel sein.**

Auch wenn die zentralen Ziele des Stadtumbauprogramms am BauGB § 171a-d ausgerichtet bleiben, wonach „... Stadtumbaumaßnahmen Maßnahmen sind, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden“, wird das künftige Stadtumbauprogramm in stärkerem Maße auf die komplexen Anpassungsprozesse städtebaulicher Strukturen zielen müssen, die sich im Spannungsfeld zwischen Schrumpfung und Wachstum ergeben. Dabei ist der Stadtumbau weiterhin darauf zu richten, Überkapazitäten und vor allem Wohnungsleerstände sowie untergenutzte Flächen zu reduzieren oder solchen Prozessen rechtzeitig zu begegnen. Gleichwohl wird er auch künftig kein „Abrissprogramm“, sondern vielmehr das Städtebauförderungsprogramm sein, das den Umbau der Städte zur Anpassung

an strukturelle und differenzierte demografische Veränderungen, aber auch hinsichtlich der Belange des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung vorantreibt und für die Qualifizierung der Stadträume entscheidende Impulse liefert. Der stadträumliche Fokus muss dabei weiterhin auf innerstädtischen und innenstadtnahen Stadtbereichen liegen, um Funktionsvielfalt, spezifische städtebauliche Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in den Kommunen zu sichern. Dabei sollten sich die Stadtumbaumaßnahmen auch künftig vor allem auf die folgenden typischen Förderkulissen und Handlungsfelder konzentrieren, wobei zusätzlich die jeweils länderspezifischen Problemlagen, Schwerpunktsetzungen und auch Gemeindestrukturen zu berücksichtigen sind:

- Innenstadtbereiche (mittel)großer Städte im Strukturwandel, durchaus auch in Wachstumsregionen – Rückbau bzw. Umwandlung stadtbildprägender Großimmobilien und Infrastruktur, Erhaltung baukulturell wertvoller Bausubstanz, Rücknahme städtebaulicher Überformungen vergangener Sanierungen, Wiedernutzung von Brachflächen, Sicherung und Gestaltung attraktiver öffentlicher Räume und privater Freiflächen, Qualifizierung innerstädtischer Wohnquartiere sowie Wohnbestände.
- Ortskerne kleinerer Städte im ländlichen und strukturschwachen Raum – Beseitigung von Leerstand in allen wesentlichen Funktionsbereichen, Schaffung einer attraktiven Mitte und Sicherung städtebaulicher Strukturen, Erhaltung baukulturell und historisch wertvoller Bausubstanz, Sicherung der Konzentration von Funktionen und Nutzungen, inklusive Wohnen, Neustrukturierung der Infrastruktur.
- Große Wohnsiedlungen, vorrangig der 1950er bis 1980er Jahre in eher schrumpfenden Städten unterschiedlicher Größe (wobei durch die strukturelle Besonderheit des ostdeutschen Wohnungsbestands dort auch überproportional kleinere Kommunen betroffen sind) – Beseitigung von Leerstand durch Rückbau, Qualifizierung verbleibender Wohnungsbestände, Anpassung der Infrastruktur, Gestaltung attraktiven öffentlichen und privaten Freiraums, Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung.

- Große bisherige Industrie-, Gewerbe- und Verkehrsbranchen sowie Militärkonversionen in stadtentwicklungspolitisch relevanten Lagen – Um-, Nach- und Zwischennutzung leer gefallener Flächen und ggf. geeigneter Gebäude für neue und teils auch verstärkte Nachfrage nach Wohnen, Infrastruktur- und Gewerbeentwicklungen sowie Frei- und Erholungsräume, Wiederherstellung und Sicherung kompakter Stadtstrukturen, Vermeidung weiterer Siedlungsflächen.
- Kommunen in Wachstumsregionen mit deutlichem Bevölkerungsanstieg und schnell wachsender Wohnungsnachfrage, insbesondere nach bezahlbarem Wohnraum – Anpassung der Infrastruktur, Revitalisierung und Erschließung von Brachflächen und Entwicklung von Baulücken in bestehenden Wohnquartieren, Sicherung und Gestaltung attraktiver öffentlicher Freiräume, Maßnahmen zur Integration und sozialen Stabilität.

### **3. Die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sollten inhaltlich grundsätzlich zusammengeführt werden.**

Für ein gemeinsames Stadtumbauprogramm spricht vor allem, dass sich Problemlagen, städtebauliche Funktionsverluste und Missstände in den Fördergebieten in Ost und West trotz unterschiedlicher Ursachen und Ausprägungen bereits heute ähneln. Dafür spricht auch, dass die sich ausdifferenzierenden Entwicklungen in der Bundesrepublik künftig nicht mehr allein einer Dichotomie von Ost und West folgen werden, sondern sich verstärkt hinsichtlich Schrumpfungs- und Wachstumsprozessen unterscheiden, auch wenn sich diese bisher in unterschiedlicher Dimension in Ost und West, aber zugleich auch innerhalb einzelner Länder bemerkbar machen.

Auch die Strategien und Stadtumbaumaßnahmen sind in beiden Programmen inzwischen nahezu gleich. Unterschiede ergeben sich noch hinsichtlich der Förderkonditionen durch Bund und Länder für besondere Herausforderungen, wie sie bisher allein dem Stadtumbau Ost zugeschrieben wurden. Da hierbei von weiterem Bedarf auszugehen ist, ist dies auch im gemeinsamen Programm zu berücksichtigen.

### **4. Das künftige gemeinsame Programm muss robust und anpassungsfähig sein und die programmatische Breite und handlungsorientierte Flexibilität – wie sie insbe-**

### **sondere im Stadtumbau West erfolgreiche Praxis war – behalten.**

Beide Programme haben sich bisher als „lernende Programme“ erwiesen, denn für eine Stadterneuerung mit erheblichem Umstrukturierungs- und Anpassungsbedarf – vor allem unter Schrumpfungsbedingungen – gab und gibt es keine Patentlösung. Dass die flexible Programm- und Fördersystematik den Kommunen ermöglicht, Stadtumbaustrategien und Gesamtmaßnahmen, die adäquat auf die jeweiligen Problemlagen und den Stadtumbaubedarf in den Kommunen zugeschnitten sind, zu entwickeln und umzusetzen sowie städtebaulichen Folgewirkungen auch präventiv zu begegnen, hat bisher ganz wesentlich zum Erfolg der Programmumsetzungen in Ost und West beigetragen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Entwicklungen in den Kommunen künftig mit größerer Dynamik und immer stärkerer regionaler Differenzierung fortsetzen sowie mehr als bisher sich schneller ändernden Einflüssen ausgesetzt sein werden. Das gemeinsame Programm braucht daher auch ausreichend Anpassungsspielraum, um auf neue städtebauliche Herausforderungen reagieren zu können.

### **5. Für die Umsetzung weiterer Stadtumbaumaßnahmen steht auch künftig die erprobte und wirkungsvolle instrumentelle Basis der bisherigen Programme zur Strategieentwicklung, Gebietsfestlegung, Prozesssteuerung und für Kooperationen zur Verfügung. Besonders die Erarbeitung und Fortschreibung integrierter und gesamtstädtisch hergeleiteter städtebaulicher Entwicklungskonzepte sollte Voraussetzung für die Beteiligung am Stadtumbauprogramm bleiben und entsprechend gefördert werden.**

Mit dem Stadtumbau wird stärker als zuvor die Entwicklung der Stadt als Ganzes in den Blick genommen. Deswegen haben integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte – ergänzt durch weitere Fachplanungen und Konzepte – für jede Gesamtmaßnahme entscheidende strategische Bedeutung, aus denen sich eingebettet in den gesamtstädtischen Kontext abgestimmte und zielführende Stadtumbaumaßnahmen auf der Quartiers- bzw. Fördergebietsebene ableiten und umsetzen lassen.

Das für den Stadtumbau verfügbare städtebaurechtliche Instrumentarium ist sehr wirksam, wurde im Ergebnis vorangegan-

gener Evaluierungen der Stadtumbauprogramme ergänzt und weiter qualifiziert. Empfehlenswert scheint, bei der Gebietsfestlegung nach BauGB auf kommunaler Ebene – insbesondere bei innerstädtischen Gebietsentwicklungen – noch stärker als bisher die Möglichkeiten des Sanierungsrechtes auszuloten.

Beide Programme haben wichtige Impulse hinsichtlich neuer Formen der Prozesssteuerung sowie der Kooperation und Kommunikation gegeben. Integriertes Handeln innerhalb der kommunalen Verwaltung, das Engagement von Eigentümern, eine umfassende Information sowie die aktive Mitwirkung und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und vor allem der Bevölkerung werden auch im gemeinsamen Stadtumbauprogramm einen entsprechend hohen Stellenwert haben müssen. Je mehr Akteure sich am Stadtumbau beteiligen, desto wichtiger wird es, dass die vorgesehenen Maßnahmen verbindlich umgesetzt werden und dass es einen verlässlichen Rahmen für Investitionen aller Beteiligten gibt, um die verfolgten Ziele auch zu erreichen. Kooperations- und Umsetzungsvereinbarungen können dazu einen Beitrag leisten.

Unverzichtbar für die Wirksamkeit und die stetige Weiterentwicklung des Programms sind eine laufende Beobachtung und Wirkungskontrolle auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie dessen wissenschaftliche Begleitung. Mit dem angelaufenen elektronischen Monitoring auf Bundesebene wie auch laufenden Monitorings auf Ebene der Länder und Kommunen gibt es dafür gute, jedoch weiter zu qualifizierende Instrumente. Um den notwendigen und sehr hilfreichen Wissens- und Erfahrungstransfer aus dem Umsetzungsprozess in den Ländern und Kommunen zu ermöglichen, sollte auch das gemeinsame Stadtumbauprogramm durch eine Bundestransferstelle begleitet werden.

#### **6. Das bisherige problemadäquate Spektrum förderfähiger Maßnahmen sollte auch im gemeinsamen Programm beibehalten werden.**

Abgeleitet aus den Programmzielen des BauGB weisen die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern zu den Stadtumbauprogrammen einen bewährten Komplex an Fördertatbeständen aus: Verbesserung des öffentlichen Raums und privater Freiflächen, inklusive Maßnahmen der Barrierefreiheit, städtebauli-

che Neuordnung, Wieder- und Zwischennutzung von Brachen oder freigelegten Flächen, Anpassung städtischer Infrastruktur, Aufwertung und Umbau des Gebäudebestands, Rückbau leerstehender und dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude, Bau- und Ordnungsmaßnahmen, investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen. Dieses Spektrum hat sich bisher als passgerecht erwiesen und ist auch ausreichend flexibel, um künftigen Herausforderungen und dem daraus in den Kommunen und Fördergebieten ableitbaren Stadtumbaubedarf gerecht zu werden. Eine Ergänzung von Fördertatbeständen im gemeinsamen Stadtumbauprogramm scheint nicht notwendig, eine Einschränkung allerdings ebenfalls nicht.

Im Stadtumbau bleibt die Förderung nichtinvestiver, vorrangig investitionsvorbereitender und -begleitender, Maßnahmen bedeutsam: Dazu gehören die Beauftragung von Externen, Strategie- und Konzeptentwicklungen, Beteiligungsmöglichkeiten, eine zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit sowie die notwendige Unterstützung durch ein Stadtumbaumanagement. Angesichts bisher eher geringer Wohn- und Lebensqualität und einem daraus abgeleiteten hohen Stadtumbaubedarf gehören zahlreiche Bestandsquartiere mit teils einseitigen Belegungsstrukturen, schwierigen sozialen Rahmenbedingungen und zusätzlichen Integrationsanforderungen durch starke Zuwanderung zur Stadtumbaukulisse. In diesen Stadtumbauegebieten werden verstärkt soziale Managementaufgaben auch im Rahmen des Programms erfüllt werden müssen, wenn eine Bündelung von Städtebauförderungsprogrammen, und damit auch die mit der „Sozialen Stadt“, nicht vorgesehen ist.

Maßnahmen zu Klimaschutz und Klimafolgenanpassung wie auch ein stärkerer Barriereabbau sind als Querschnittsthemen der Städtebauförderung insgesamt seit längerem verankert. Insbesondere bei Maßnahmenplanungen für die Aufwertung öffentlicher Räume und das Wohnumfeld, die Bestandsqualifizierung von Wohn- und öffentlichen Gebäuden sowie die städtische Infrastruktur müssen diese Themen ein noch stärkeres Gewicht erhalten.

#### **7. Die spezifischen Förderinstrumente des Stadtumbaus Ost zum Rückbau von dauerhaft nicht mehr benötigtem Wohnraum und zur Sanierung und Sicherung von Altbauten sollten in das künftige gemeinsa-**

**me Programm eingehen und – unter noch zu definierenden Rahmenbedingungen – von ost- und westdeutschen Kommunen in Anspruch genommen werden können.**

Um dem gravierenden Ausmaß an spezifischen städtebaulichen Problemlagen in ostdeutschen Kommunen gerecht zu werden, entstanden im Programmverlauf von Stadtumbau Ost – neben der Aufwertung – drei eigene Förderbereiche ohne kommunale Mitleistungsanteile. Der Stadtumbau wird sich auch künftig mit städtebaulichen Problemlagen auseinandersetzen müssen, aus deren Intensität und Verbreitung sich besonders großer Handlungs- und Förderbedarf ableitet, sodass das Fortbestehen dieser Förderbereiche sinnvoll erscheint bzw. zu prüfen ist.

Rückbauförderung ohne kommunalen Eigenanteil: Nach wie vor weist der ostdeutsche Wohnungsmarkt flächenhaft einen hohen und tendenziell steigenden strukturellen Wohnungsleerstand in unterschiedlichen Quartieren und Beständen auf. Deshalb bleibt die Beseitigung von Leerstand – auch durch Abriss und Rückbau – eine der großen Stadtumbauherausforderungen. Daher sollte die spezifische Förderung für den Rückbau strukturellen Wohnungsleerstands fortgeführt werden. Auch wenn sich in Teilregionen Westdeutschlands wachsender Leerstand abzeichnet, ist ein struktureller Wohnungsleerstand in dieser Intensität und Verbreitung dort kaum zu erwarten. Unter vergleichbaren Rahmenbedingungen sollte jedoch eine entsprechende Förderung ebenfalls möglich sein.

Der bisherige Zuschuss aus Bundesmitteln von bis zu 35 Euro pro Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche in diesem Programmbereich sollte beibehalten werden. Mit sogenannten Poolbildungen und flexiblen Ausgestaltungen lässt sich höherer Aufwand – beispielsweise bei Teilrückbauten – ausgleichen.

Sanierung und Sicherung von Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil: Um die dringend nötige Bestandsqualifizierung von Altbauten in Kommunen mit schwierigen Rahmenbedingungen zu unterstützen, sollten die besonderen Förderregelungen des Stadtumbaus Ost, die zu Erfolgen in der Innenstadtentwicklung und bei der Bewahrung historischer Stadtstrukturen beigetragen haben, in das gemeinsame Programm eingehen und ost- wie westdeutschen Kommunen zur Verfügung ste-

hen. Zur Bestandsqualifizierung von Altbauten sollten außerdem weitere Förder- bzw. Anreizinstrumente stärker genutzt werden, beispielsweise die Wohnraumförderung der Länder, die eine Investitionshilfe bieten kann, Aufwertungsprozesse in Gang zu setzen.

Rückführung städtischer Infrastruktur mit abgesenktem kommunalen Eigenanteil: Die Anpassung städtischer Infrastrukturen behält auch künftig ihren besonderen Stellenwert als Stadtumbauaufgabe. Innerhalb des Stadtumbaus Ost konnte bisher vor allem die Rückführung nicht mehr benötigter städtischer Infrastrukturen mit einem eigenen Programmbereich und gesenktem kommunalen Eigenanteil gesondert gefördert werden. Hier ist zu prüfen, inwieweit die bisherigen Förderkonditionen auch für die aktuell anstehenden infrastrukturellen Anpassungsprozesse in Ost und West passen und dieser Förderbereich für das gemeinsame Stadtumbauprogramm von Belang bliebe.

Unabhängig von Rückbau- und Sicherungsmaßnahmen mit Hilfe der besonderen Programmbereiche sollte das künftige Stadtumbauprogramm – auch in strukturschwachen und schrumpfenden Kommunen – vor allem dazu dienen, zukunftsweisende städtebauliche Investitionen zu fördern.

**8. Die Reichweite des Stadtumbauprogramms wird sich erhöhen, zur Sicherung einer Programmbeteiligung sollten Kommunen in Haushaltsnotlagen weiterhin unterstützt werden.**

Im bisherigen Programmverlauf hat sich die Reichweite der Programme sukzessive erhöht. Bis 2014 waren insgesamt 953 Städte und Gemeinden an beiden Programmen beteiligt: 480 in Ostdeutschland, 472 in Westdeutschland und Berlin. Nach groben Schätzungen auf Basis aktueller und künftiger demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungen sowie ihrer städtebaulichen Folgen könnten in den nächsten Jahren weitere rund 500 Kommunen programmrelevant werden. Vor allem in Westdeutschland werden auch neue Programmkommunen erwartet, während in Ostdeutschland nahezu alle stadtumbaurelevanten größeren Kommunen bereits am Programm beteiligt sind. Darüber hinaus sind in beteiligten Programmkommunen schon heute weitere Fördergebiete ausgewiesen bzw. in Planung, für die eine Programmbeteiligung



angestrebt wird. Hinzu kommt die Lücke, die durch das Ende des Förderprogramms „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ entstanden ist, sodass Kommunen zur Fortsetzung ihrer Stadtentwicklungsaufgaben stärker als bisher im Stadtumbauprogramm ankommen werden.

Ob und in welchem Umfang sich betroffene Städte und Gemeinden am Stadtumbauprogramm (weiter) beteiligen, ist wesentlich dem Willen der kommunalen Akteure geschuldet, gemeinsam eine städtebauliche Entwicklung voranzutreiben und dafür die erforderlichen – auch personellen – verwaltungsinternen Kapazitäten einzusetzen. Die Beteiligung hängt letztlich jedoch auch maßgeblich davon ab, ob die Kommunen finanziell handlungsfähig sind und den nötigen kommunalen Miteleistungsanteil für die Gesamtmaßnahmen aufbringen können. Über die Städtebauförderung wird das grundlegende Problem kommunaler Finanzausstattungen nicht zu lösen sein. Diese muss aber – wie bisher schon – Kommunen unterstützen, die aus eigener Kraft allein die städtebaulichen Folgen des Strukturwandels in ihren Quartieren nicht beheben können. Viele Nothaushalts- oder Haushaltssicherungskommunen in Ost und West werden seit längerem in einigen Ländern und seit 2015 auch vom Bund durch einen unter das geforderte Drittel abgesenkten Miteleistungsanteil unterstützt. Diese Möglichkeit von Seiten des Bundes ist mindestens beizubehalten. Darüber hinaus sollte auch die teilweise Übernahme des Miteleistungsanteils durch Dritte (weiter) möglich sein.

#### **9. Die künftige Programmreichweite und der aufgezeigte Stadtumbaubedarf sollten sich in einer entsprechend auskömmlichen und kontinuierlichen Fördermittelausstattung des gemeinsamen Programms widerspiegeln.**

Eine ausreichende und kontinuierliche Bereitstellung von Programmmitteln durch Bund und Länder bietet den verlässlichen Rahmen für Kommunen und beteiligte Akteure, der über die erfolgreiche Umsetzung der Vorhaben und des gesamten Programms entscheidet. Den künftigen Herausforderungen im Stadtumbau kann umso besser begegnet werden, wenn die Mittelausstattung in angemessenem Verhältnis zu den Problemlagen steht. Da die erwartete wachsende Reichweite und die Bewältigung neuer Aufgaben im Stadtumbau ei-

nen weiterhin hohen und noch steigenden Förderbedarf erzeugen wird, sollte die Mittelausstattung eines gemeinsamen Programms daher mindestens in bisherigem Umfang – in der Summe beider Stadtumbauprogramme der letzten Jahre – gesichert werden.

In den letzten Jahren wurden Bundesmittel für beide Programme in jeweils gleicher Höhe zur Verfügung gestellt. Bis 2019 läuft der Solidarpakt, Korb II, daran anschließende Regelungen und Reformen zu den Finanzausstattungen und Finanzbeziehungen der Länder stehen gegenwärtig noch aus. Es ist empfehlenswert, sich mindestens bis 2019 an dieser Mittelbereitstellung zu orientieren. Eine Zusammenführung zu einem gemeinsamen Stadtumbauprogramm muss den noch immer hohen städtebaulichen Handlungs- und sich daraus ergebenden Finanzbedarf ostdeutscher Kommunen berücksichtigen, eine Mittelreduzierung wäre unter diesen Rahmenbedingungen problematisch und würde auch die bisherigen Erfolge des Stadtumbaus gefährden. Eine Aufstockung der Mittel für die westdeutschen Länder wäre angesichts der erweiterten Aufgaben, intensivierten Problemlagen und nicht zuletzt der erwarteten zunehmenden Beteiligung westdeutscher Städte angemessen.

#### **10. Das Stadtumbauprogramm sollte weiterhin zielgerichtet mit anderen öffentlichen und privaten Investitionen verknüpft werden, wofür ausreichend Impulse und Anreize gegeben werden sollten.**

Allein im Rahmen des Stadtumbauprogramms werden die vorhandenen und zu erwartenden städtebaulichen Problemlagen jedoch auch künftig nicht zu bewältigen und die dafür geeigneten Vorhaben nicht zu finanzieren sein. Deswegen lässt die Programmatik des Stadtumbaus eine Ergänzung der Fördermittel ausdrücklich zu bzw. fordert diese aktiv ein. Durch weitere Mittel der öffentlichen Hand als auch die Mobilisierung privater Investitionen wird die Wirksamkeit der Maßnahmen überhaupt erst erreicht oder wesentlich erhöht.

Mitentscheidend für eine erfolgreiche Fortsetzung des Stadtumbaus ist es, zielführende Anreizinstrumente zu schaffen, um vor allem private Immobilieneigentümer in den Fördergebieten für eine aktive Mitwirkung zu gewinnen. Demnach sind insbesondere auch die Zusammenhänge mit



den wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Förderinstrumenten wichtig. Der Stadtumbau konzentriert sich hier vor allem auf die Situation in schwachen Märkten, in denen – neben der erforderlichen Rückbauförderung ohne kommunalen Eigenanteil – wohnungswirtschaftliche Investitionen im Stadtumbaukontext und zur Sicherung städtebaulicher Ziele häufig einer gezielten, zusätzlichen Förderung bedürfen. Um insbesondere für schwierige Wohnungs- und Gebäudebestände Investitionsprozesse überhaupt erst in Gang zu setzen und – durch die Übernahme oder Abfederung unrentierlicher Kostenanteile – die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Maßnahmen zu verbessern, ist eine zusätzliche Investitionsförderung sinnvoll. Diese sollte im Hinblick auf die Fördergegenstände und die begünstigenden Investitionen auf die spezifischen Problemlagen in Stadtumbauquartieren konditioniert und vergleichbar mit der bis Ende 2004 in den neuen Ländern eingesetzten Investitionszulage strukturiert sein, besitzt so eine hohe Wirksamkeit und erzielt – im Unterschied zu steuerlichen Förderungen – bei allen Akteursgruppen entsprechende Anreizwirkungen. Bestandsqualifizierung braucht insgesamt eine stärkere Verknüpfung von Stadtumbau und Wohnraumförderung.

Auch eine Bündelung öffentlicher Mittel zur Maßnahmenumsetzung auf kommunaler Ebene ist künftig unverzichtbar. Angesichts der immer vielfältigeren Fördermöglichkeiten, Programme oder Initiativen auf Bundes-, Länder- und EU-Ebene – auch ganz unterschiedlicher Ressorts – ist es für die Kommunen schwierig, hierbei sowohl den Überblick zu behalten als auch die Mittelbündelung haushalterisch darzustellen. Empfohlen wird deshalb, durch zielgerichtete Informationen (z.B. aktuelle Förderportale) zusätzliche Unterstützung zu geben und stärker als bisher bereits auf Länderebene zu bündeln.

Der eingeleitete Stadtumbauprozess ist in vielen Städten und Gemeinden in Ost und West erfolgreich, daran ist anzuknüpfen, auch um die bisherigen Erfolge nicht zu gefährden. Ein gemeinsames Stadtumbauprogramm hat im Rahmen der Städtebauförderung auch zukünftig in Ost und West einen wichtigen Beitrag zur städtebaulichen Attraktivität, Funktionsfähigkeit und sozialen Stabilität der Städte und Gemeinden zu leisten. Die Sicherung unverwechselbarer Stadträume mit vielfältigen und sozial durchmischten Quartieren und die Vermeidung perforierter Stadtstrukturen gehört ebenso dazu wie ein nachfragegerechtes Wohnungsangebot und ein intaktes Gemeinwesen, geprägt durch eine gesicherte Daseinsvorsorge, sozialen Zusammenhalt und gelingende Integration.



## 11 Quellenverzeichnis

- BahnflächenEntwicklungsGesellschaft NRW mbH, Daten & Fakten (URL: [www.beg-nrw.com/aktuelles/daten-fakten/](http://www.beg-nrw.com/aktuelles/daten-fakten/), 08.12.2015).
- Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (2007): Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), in: NVwZ 2007 Heft 2, S. 121-128.
- Braun, Reiner/Baba, Ludger (2016): Wohnungsmarktprognose 2016 – 20. Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge, empirica paper Nr. 231, Berlin.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2004): Revitalisierung von Bahnbrachen, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2014): Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt, Zuständigkeiten, Verfahren, Statistiken, Rechtsfolgen, Berlin.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2015): Das Bundesamt in Zahlen 2014, Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2015): Der Ablauf des deutschen Asylverfahrens, Schema, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2016): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Januar 2016, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2016): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Februar 2016, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) (2015): Konversionen und mehr – Chancen für Investitionen, Wohn- und Gewerbeimmobilien im schönen Bayern 2015/2016, München.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Stadtumbau West. Befragung von Kommunen im Stadtumbau West, Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2014): Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2014): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost – Alternativen zur Alt-schuldenhilfe?, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2014): Monitoring der Städtebauförderung, Dokumentation des Werkstattgesprächs am 24. Juni 2014, Essen.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2015): Die Raumordnungsprognose 2035, BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2015): Innovationen für Innenstädte, Nachnutzung leerstehender Großstrukturen, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2015): Wachsen oder schrumpfen? BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2015): Kooperation im Quartier zur Wertesicherung innerstädtischer Immobilien (KIQ), Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2011): Stationierung der Bundeswehr in Deutschland, Oktober 2011, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2013): Schließung von Liegenschaften, Stand April 2013, [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de).
- Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (2015): Flüchtlingshilfe der Bundeswehr in Deutschland (URL: [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de), 08.12.2015).

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2014): 10 Jahre Stadtumbau West, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2014): Chancen für den Altbau, Gute Beispiele im Stadtumbau Ost, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2014): Kommunale Weißbücher – Zukunft Innenstadt gestalten, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2014): Nutzerhandbuch Elektronisches Monitoring, Nutzerhinweise für das Elektronische Monitoring (eMo) des Bundes zur Städtebauförderung für Kommunen, Mittelbehörden und Landesministerien, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2014): Verwaahlte Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaahlten Immobilien – „Schrottimobilien“, Fortschreibung auf der Grundlage des Leitfadens von 2009, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015): Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft, Grünbuch Stadtgrün, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015): Innenstadt verhandeln, Dokumentation der Abschlusskonferenz zum ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015): Städtebauförderung, Bürgerinformation, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Maßnahmen zur Förderung bezahlbaren Wohnraums, Bericht im Bundeskabinett zur Entwicklung der Flüchtlingslage der Bundesbauministerin Dr. Barbara Hendricks, 20.01.2016, URL: [www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Wohnungswirtschaft/bericht\\_wohnungsbauoffensive\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/bericht_wohnungsbauoffensive_bf.pdf), 21.03.2016.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Programm Stadtumbau Ost, Handlungsfelder, URL: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.html), 15.09.2015.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Programm Stadtumbau West, Handlungsfelder, URL [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.html), 6.5.2015.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2016): Evaluierungsergänzungsstudie – Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau, unveröffentlichter Endbericht in der Fassung vom Mai 2016, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010): Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau. Zwischenbilanz: Erste Maßnahmen und Erfolge, Ein ExWoSt-Forschungsfeld, ExWoSt-Informationen, Heft 37/2, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010): Stadtquartiere für Jung und Alt, Bilanz zum ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2011): 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, BMVBS-Online-Publikation 13/11.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2011): Weißbuch Innenstadt, Berlin.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis, 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Evaluierung der Städtebauförderung, Leitfaden für Programmverantwortliche, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels, 2. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Kooperation im Quartier: Mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien, ExWoSt-Informationen, Heft 43/1, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Praxisratgeber Militärkonversion, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Private Eigentümer im Stadtumbau – Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?, Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 47, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2009): Bürgermitwirkung im Stadtumbau, Schriftenreihe Forschungen Heft 140, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“, Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 65, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2010): Stadtquartiere für Jung und Alt – eine Zukunftsaufgabe, Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 71, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Bericht der Kommission, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) (2001): Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern, Programm „Stadtumbau Ost“, Kabinettsvorlage vom 15. August 2001, S. 1-2.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2007): Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, Bonn/Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2015), Dialogplattform Einzelhandel, (URL: [www.bmwi.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/dialogplattform-einzelhandel.html](http://www.bmwi.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/dialogplattform-einzelhandel.html), 5.12.2015).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Workshop-Reihen der Dialogplattform Einzelhandel (URL: [www.bmwi.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/Dialogplattform-Einzelhandel/workshop-reihen.html](http://www.bmwi.de/DE/Themen/Mittelstand/Mittelstandspolitik/Dialogplattform-Einzelhandel/workshop-reihen.html), 6.6.2015).



- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS (2010): „Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010“. Ergebnisse einer Workshopreihe des BMVBS, BBSR und der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (URL: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtumbau-Ost/LiteraturUndLinks/literaturundlinks\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtumbau-Ost/LiteraturUndLinks/literaturundlinks_node.html)).
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS (2012): „Umgang mit Brachflächen im Stadtumbau“, Dokumentation der Transferwerkstatt in Hoyerswerda.
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS (2015): „Viel passiert – viel zu tun: Stadtumbau Ost in schrumpfenden Klein- und Mittelstädten“, Dokumentation der Transferwerkstatt in Greiz und Reichenbach.
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost/IRS (Februar 2016, unveröffentlicht): Sondererhebung: Auswirkungen der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern.
- Bundestransferstelle Stadtumbau West/FORUM (2009): Rechtliche Aspekte des Stadtumbaus in Ost und West, Dokumentation der 3. Transferwerkstatt 15.09.2009 (URL: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattFulda.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattFulda.html), 05.02.2016).
- Bundestransferstelle Stadtumbau West/FORUM GmbH (2007): „Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau, Bericht der 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 15./16.03.07 in Wildflecken, (URL: [www.stadtumbauwest.de/exwest/newsletterdaten/12\\_wildflecken.html](http://www.stadtumbauwest.de/exwest/newsletterdaten/12_wildflecken.html), 5.2.2016).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Drucksache 19/3652, 21.7.2009.
- Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Bremen (2014): Landesprogramm Städtebauförderung 2014, Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) am 04.12.2014.
- Deschermeier, Philipp/Seipelt, Björn/Voigtländer, Michael (2015): Auswirkungen der erhöhten Zuwanderung auf demographische Prognosen und die Folgen für den Wohnraumbedarf in Deutschland, Köln.
- Deutscher Städtetag (2015): Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen. Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 des Deutschen Städtetages, Berlin und Köln.
- Fachkommission Städtebau (Bauministerkonferenz) (Hrsg.) (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau West“.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Globalrichtlinie Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE), Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Förderrichtlinien für Maßnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, Geltungsdauer vom 01.02.2013 bis 31.12.2017, Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2013): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung RISE, Leitfaden für die Praxis, Hamburg.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2015): Positionspapier zum Stadtumbau (unveröffentlicht).
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2013): Studie Wohntrends 2030, Berlin.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2014): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2014/2015, Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2014): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2014/2015, Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2015): „Worten müssen Taten folgen“ – Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen legt Ergebnisse vor, in: Wohnungspolitische Informationen 49/2015, S. 1-2, Berlin.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2015): Neue Studie: Gute Perspektiven, aber großer Investitionsbedarf bei großen Wohnsiedlungen, in: Wohnungspolitische Informationen 21/2015, S. 1-2, Berlin.

- Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen. Eine empirische Studie auf Grundlage des Agency-Konzeptes, Wiesbaden.
- Giese, Ernst; Mossig, Ivo; Schröder, Heike (2011): Globalisierung der Wirtschaft, Eine wirtschaftsgeographische Einführung, Paderborn.
- Henger, Ralph/Schier, Michael/Voigtländer, Michael (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen, in: IW policy paper, Nr. 24, Köln.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Stadtumbau in Hessen, Zwischenevaluation 2010, Report Nr. 811, Wiesbaden.
- Höllerer, Hannelore (2007): Der Einsatz des Städtebaurechts bei der Revitalisierung von Militär- und Gewerbebrachen, Vortrag bei der Projektwerkstatt „Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau“ in Wildflecken 16.03.2007, ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West (URL: [www.stadtumbauwest.de/exwost/newsletterdaten/12\\_wildflecken.html](http://www.stadtumbauwest.de/exwost/newsletterdaten/12_wildflecken.html), 5.2.2016).
- Huttenloher, Christian (2014): Wie wirken sich Einkaufszentren auf die Innenstadt aus?, in: Ernst & Sohn Special 2014 Einkaufszentren, Berlin, S. 8-11.
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW (2011): Stadtumbau West: Motor des Strukturwandels, Düsseldorf. (URL: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/Shared Docs/Publikationen/StBauF/StadtumbauWest/statusbericht2transferstellesuw.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/Shared%20Docs/Publikationen/StBauF/StadtumbauWest/statusbericht2transferstellesuw.pdf?__blob=publicationFile)).
- Institut für Handelsforschung (IFH) Köln (2015): Zukünftige Entwicklung der stationären Einzelhandelsumsätze: Hohe regionale und branchenspezifische Unterschiede, Pressemitteilung, [www.ifhkoeln.de](http://www.ifhkoeln.de), 14.12.2015.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) (2014): Jahresbericht 2013 der Begleitforschung Stadtumbau Ost Land Sachsen-Anhalt.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode.
- Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. (Hrsg.) (2015): Perspektiven großer Wohnsiedlungen, Jahrbuch 2015, Berlin.
- Kraus, U. (2016): Zusätzliche Nachfrage an Wohnungsneubau und Wohnbauland infolge der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Nordrhein-Westfalen. Modellrechnung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW und der NRW. Bank. Vortrag am 13. Januar 2016 auf der Veranstaltung „Bündnis Wohnen Recklinghausen“).
- Krautzberger, Michael; Stüer, Bernhard (2013): BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt DVBl, Heft 13/2013, 128. Jahrgang, S. 805-872.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2013): Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (Enquetekommission I), Düsseldorf.
- Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) beim Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (2015): Stadtumbaumonitoring im Land Brandenburg, Berichtsjahr 2013, Hoppegarten (URL: [www.lbv.brandenburg.de/766.htm](http://www.lbv.brandenburg.de/766.htm), 20.01.2016).
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008) (Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2008 - V.5 - 40.01 -), Düsseldorf.
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Flächenmanagement (URL: [www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/foerderung\\_und\\_instrumente/flaechenmanagement/index.php](http://www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/foerderung_und_instrumente/flaechenmanagement/index.php), 8.12.2015).
- Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2014): Ausschreibung des im Jahr 2015 vorgesehenen Programms für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung, vom 1. August 2014, Az.: 6-2521-15/1.
- Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL) (2009): Dialog Stadtumbau. Bilanz-Herausforderungen-Ausblick, Potsdam.

- Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes (2009): Bekanntmachung von Grundsätzen zur Finanzierung des kommunalen Eigenanteils gem. Artikel 2 letzter Absatz Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2009 sowie Artikel 6 Abs. 2 VV Investitionspakt 2009, Saarbrücken.
- Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2014): Auswertung der kommunalen Monitoringberichte, Kurzfassung, Schwerin.
- Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern an den Deutschen Bundestag zum Programm Stadtumbau Ost im Jahr 2012.
- Müller, Bernhard (2004): Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 43 (Heft 1), Berlin, S. 5-13.
- Niedersächsisches Ministerialblatt (2015): Anmeldung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen i. S. des BauGB zur Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm des Landes – Programmjahr 2016. Nds. MBL Nr. 7/2015 vom 18.2.2015, Hannover.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Städtebauförderung in Bayern. Wirkungsanalyse in Fallstudien – Auszug, Berlin/München.
- Sächsische Aufbaubank (Hrsg.) (2014): Wohnungsbaumonitoring 2014/2015. Perspektiven und Trends auf dem sächsischen Wohnungsmarkt, Dresden.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin (2011): Stadtumbau in Berlin, Monitoringbericht 2010, Berlin.
- Siedentop, Hans; Schulwitz, Martin (2015): Kommunale Infrastrukturkosten und Demografie, im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (URL: [www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunalkongress-2015/projektthemen/forum-kommunale-infrastrukturkosten-und-demographie/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunalkongress-2015/projektthemen/forum-kommunale-infrastrukturkosten-und-demographie/), 9.12.2015).
- Stadt+Handel (2015): AGGLOMERATIONEN VON EINZELHANDELSBETRIEBEN: HANDHABUNG IN DER PLANUNGSPRAXIS, [www.stadt-handel.de](http://www.stadt-handel.de), Newsletter Nr. 14 | 05.2015 (URL: [www.stadt-handel.de/download-archiv.html](http://www.stadt-handel.de/download-archiv.html)).
- Städtekrantz Berlin-Brandenburg (2015): Positionspapier »Dialog Stadtumbau Ost plus« – Erfolge sichern und fortsetzen! vom 5.11.2015, Potsdam.
- Städteregion Ruhr 2030, AG Wohnungsmarkt Ruhr (2014): Perspektive Wohnungsmarkt Ruhr, o.O.
- Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.) (2013): Datenreport 2013, Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2015): Monitoringbericht der Begleitforschung 2013, [www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de](http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de).
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung), jährlich von 2002 bis 2015.
- Weeber+Partner (2005): Leerstandsmanagement in Plattenbauten - finanzielle, technische und soziale Aspekte, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.
- Weeber+Partner (2007): Kostengünstige Erschließung, Infrastruktur und Flächenrecycling beim Rückbau von Großsiedlungen, Fraunhofer IRB Verlag, Stuttgart.
- Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Frankfurt/Main, 2014 (Herausgegeben vom Förderverein PRO ASYL e.V.).

## 12 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Untersuchungsebenen der Evaluierung .....	2
Abbildung 2:	Evaluierungssystematik .....	3
Abbildung 3:	Methodenset der Evaluierung .....	4
Abbildung 4:	Fallstudienkommunen der Evaluierung .....	7
Abbildung 5:	In den Fallstudien vertiefte Fördergebiete nach räumlich-inhaltlichen Handlungsschwerpunkten, Stadtgröße und Programmstart in den Kommunen .....	8
Abbildung 6:	Übersicht über Aufbau, Herangehensweise und Inhalte der Strukturanalyse .....	10
Abbildung 7:	Übersicht über Programmkommunen und Kommunen in der Bundesrepublik 2014 .....	10
Abbildung 8:	Übersicht über die Programmkommunen nach Ländern 2014 .....	11
Abbildung 9:	Übersicht über Programmkommunen und Kommunen in der Bundesrepublik nach Stadttyp .....	12
Abbildung 10:	Programmbeteiligung in den Ländern nach Stadttypen (ohne Stadtstaaten) .....	12
Abbildung 11:	Übersicht über Programmkommunen und Kommunen nach siedlungsstrukturellem Regionstyp .....	13
Abbildung 12:	Übersicht über Programmkommunen und Kommunen in der Bundesrepublik nach Lage .....	14
Abbildung 13:	Bevölkerungsentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Ländern zwischen 2001 und 2013 .....	15
Abbildung 14:	Bevölkerungsentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Ländern zwischen 2011 und 2013 .....	15
Abbildung 15:	Bevölkerungsentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Ländern seit 1991 .....	16
Abbildung 16:	Einwohnerentwicklung (Gesamtbevölkerung) in den Kommunen zwischen 2001 und 2013 sowie 2011 und 2013 .....	16
Abbildung 17:	Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen 2001 bis 2013 .....	17
Abbildung 18:	Einwohnerentwicklung durch natürliche Entwicklung von 2001 bis 2013 .....	17
Abbildung 19:	Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen 2001 und 2013 .....	18
Abbildung 20:	Einwohnerentwicklung durch Wanderungen von 2001 bis 2013 .....	19
Abbildung 21:	Wanderungsgeschehen in den Kommunen 2001 und 2013 .....	19
Abbildung 22:	Bevölkerungsentwicklung (unter 18-Jährige) zwischen 2001 und 2013 .....	20
Abbildung 23:	Bevölkerungsentwicklung (65 Jahre und älter) zwischen 2001 und 2013 .....	20
Abbildung 24:	Bevölkerungsentwicklung der unter 18-Jährigen sowie der ab 65-Jährigen von 2001 bis 2013 .....	21
Abbildung 25:	Höhe des Jugend- und Altenquotienten in den Kommunen und die Verteilung der Kommunen hinsichtlich seiner Höhe 2001 und 2013 .....	22
Abbildung 26:	Beschäftigungsentwicklung in den Kommunen 2001 und 2013 .....	23
Abbildung 27:	Arbeitslosigkeit 2001 .....	24
Abbildung 28:	Arbeitslosigkeit 2013 .....	24
Abbildung 29:	Arbeitslosenquoten 2013 in den Ländern im Vergleich zu 2001 .....	25
Abbildung 30:	Arbeitslosigkeit in den Kommunen 2013 .....	25
Abbildung 31:	Arbeitslosigkeit 2013 im Vergleich zu 2001 .....	26
Abbildung 32:	Kaufkraft 2014 pro Haushalt .....	26
Abbildung 33:	Kaufkraft 2014 .....	27
Abbildung 34:	Kaufkraft pro Einwohner 2014 (Index) .....	27
Abbildung 35:	Realsteuerkraft pro Einwohner in den Kommunen 2013 (aggregiert auf Länderebene) .....	28
Abbildung 36:	Realsteuerkraft pro Einwohner in den Kommunen 2013 .....	28
Abbildung 37:	Realsteuerkraft in den Kommunen 2013 .....	29
Abbildung 38:	Wohnungsbestand nach Baualter 2011 .....	30

Abbildung 39:	Wohnungsbestand nach Anteil Mehrfamilienhausbestand 2011 .....	30
Abbildung 40:	Eigentümerstrukturen im Wohnungsbestand 2011.....	31
Abbildung 41:	Baufertigstellungen von Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Bezug zur Einwohnerzahl 2003 .....	32
Abbildung 42:	Baufertigstellungen von Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Bezug zur Einwohnerzahl 2013 .....	32
Abbildung 43:	Baufertigstellungen von Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Bezug zur Einwohnerzahl 2003 und 2013 nach Ländern .....	33
Abbildung 44:	Bautätigkeit und Baufertigstellungen Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) 2003 und 2013.....	33
Abbildung 45:	Wohnungsleerstand nach Kreisen/kreisfreien Städten (Karte) sowie nach Ländern (Tabelle) 2011....	34
Abbildung 46:	Wohnungsleerstand in Deutschland 2011.....	35
Abbildung 47:	Wohnungsleerstand nach Baualter 2011.....	35
Abbildung 48:	Ministerien, Förderrichtlinien und Arbeitshilfen auf Länderebene .....	46
Abbildung 49:	Programmkommunen im Stadtumbau Ost und Stadtumbau West bis 2014 (kumulativ) .....	58
Abbildung 50:	Bundesfinanzhilfen Stadtumbau Ost und West bis 2015 (absolut).....	59
Abbildung 51:	Eingesetzte Bundesfinanzhilfen bis 2014 nach Ländern (absolut) .....	60
Abbildung 52:	Programmbereiche Stadtumbau Ost, Bundesfinanzhilfen bis 2014, nach Ländern .....	61
Abbildung 53:	Programmbereiche Stadtumbau Ost, Bundesfinanzhilfen bis 2014, nach Jahren/Zeiträumen.....	62
Abbildung 54:	Schematische Darstellung der Ergebnis- und Wirkungsanalyse .....	65
Abbildung 55:	Fördermaßnahmen im Stadtumbau Ost und Stadtumbau West 2014 .....	66
Abbildung 56:	Lage der Fördergebiete in der Stadt .....	68
Abbildung 57:	Frühere bzw. vorwiegende Nutzung im Maßnahmensgebiet .....	69
Abbildung 58:	Funktionsverluste in den Fördergebieten.....	69
Abbildung 59:	Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten .....	70
Abbildung 60:	Städtebaurechtliche Festlegung der Fördergebiete .....	71
Abbildung 61:	Dauer der Förderung nach Programmen .....	71
Abbildung 62:	Durchschnittlich eingesetzte Bundesfinanzhilfen pro Kommune bzw. Maßnahme bis 2014 nach Ländern .....	72
Abbildung 63:	Überlagerungen und Mittelbündelung in den Fördermaßnahmen .....	73
Abbildung 64:	Bedeutung der erzielten Mittelbündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme aus Sicht der Kommunen .....	74
Abbildung 65:	Wirkungen realisierter Stadtumbaumaßnahmen auf Fördergebietsebene (1) .....	75
Abbildung 66:	Wirkungen realisierter Stadtumbaumaßnahmen auf Fördergebietsebene (2) .....	76
Abbildung 67:	Stadtumbauegebiete – Innenstadt-/Ortskernentwicklung (Vertiefungsgebiete Fallstudien).....	79
Abbildung 68:	Städtebauliche Missstände in innerstädtischen Fördergebieten .....	82
Abbildung 69:	Maßnahmenpakete zur Aufwertung von Innenstädten, Zentren und Ortskernen (Fallstudien).....	88
Abbildung 70:	Überlagerung von Stadtumbauförderung mit anderen Bund-Länder-Programmen in innerstädtischen Fördergebieten der Fallstudien .....	91
Abbildung 71:	Fallstudienstädte mit ausgewählten Wohnsiedlungen im Überblick .....	97
Abbildung 72:	Städte ab 50.000 Einwohnern in Ost und West mit den höchsten Leerstandsquoten im Mehrfamilienhausbestand.....	99
Abbildung 73:	Leerstandsquoten in unterschiedlichen Stadttypen.....	99
Abbildung 74:	Leerstandsquoten in Mehrfamilienhäusern nach Baujahr (Zensus-Klassen).....	99
Abbildung 75:	Räumliche und zeitliche Überlagerung von Stadtumbauförderung mit anderen Programmen der Städtebauförderung in Fördergebieten der Fallstudien (Wohnquartiere/-siedlungen) .....	107



---

Abbildung 76:	Rückbau von Wohnungen per 31.12.2014 im Rahmen des Stadtumbaus Ost.....	112
Abbildung 77:	Entwicklung des Wohnungsleerstands in den ostdeutschen Bundesländern und Programmkommunen.....	112
Abbildung 78:	Entwicklung der Wohnungsleerstände in den Stadtumbaukommunen Ost und Berlin 2002, 2005 und 2011 nach Ländern .....	113
Abbildung 79:	Rückbauaktivitäten, Fördervolumen und Leerstandsentwicklung in den ostdeutschen Fallstudienkommunen .....	115
Abbildung 80:	Rückführung städtischer Infrastruktur im Stadtumbau Ost (Auswertung der Fallstudien).....	118
Abbildung 81:	Städtebauliche und demografische Merkmale von Brachen als Gesamtmaßnahmen (Fallstudien, nur Stadtumbau West) .....	124
Abbildung 82:	Bedeutung der Revitalisierung von Brachen in den beiden Stadtumbauprogrammen.....	128
Abbildung 83:	Entwicklungsziele für die Nachnutzung in den Fallstudien (Brachen) .....	129
Abbildung 84:	Übersicht über Bedeutung von Nachnutzungsstrategien im Stadtumbau .....	131
Abbildung 85:	Übersicht über Maßnahmenpakete bei der Entwicklung von Brachen .....	133
Abbildung 86:	Relevante Maßnahmen in Fördergebieten des Stadtumbaus.....	135
Abbildung 87:	Übersicht zum Stellenwert der Fördertatbestände in den Stadtumbauprogrammen (Brachen) .....	136
Abbildung 88:	Anteil der Fördermittel an allen Fördermitteln (inkl. aller Programmbereiche im Stadtumbau Ost), der in Gebiete mit folgenden Nutzungen fließt: .....	137
Abbildung 89:	Übersicht zu Überlagerungen, Mittelbündelungen und Folgeinvestitionen in den Fallstudien.....	139
Abbildung 90:	Auswertung der Fallstudien – Städtebauliche Entwicklungskonzepte Stadtumbau Ost.....	150
Abbildung 91:	Auswertung der Fallstudien – Städtebauliche Entwicklungskonzepte Stadtumbau West.....	151
Abbildung 92:	Gebietsfestlegung nach BauGB in den Vertiefungsgebieten der Fallstudien .....	153
Abbildung 93:	Kooperationen im Stadtumbau bezogen auf Gesamtmaßnahmen .....	163
Abbildung 94:	Überblick – kommunale Strategien zur Einbindung privater Eigentümer in den Stadtumbau .....	164
Abbildung 95:	Kommunale Strategien zur Einbindung der Eigentümer im Stadtumbau Ost und West.....	164
Abbildung 96:	Tabellarische Übersicht der untersuchten Konzepte (konzeptbezogene Analyse) .....	180
Abbildung 97:	Idealtypisches Bezugssystem unterschiedlicher Konzepte-Ebenen.....	182
Abbildung 98:	Wanderungsbilanzen mit dem Ausland .....	191
Abbildung 99:	Wanderungsstatistik 2014.....	192
Abbildung 100:	Aufnahmequoten der Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 .....	193
Abbildung 101:	Entwicklung der Zugänge im EASY-System und der Asylanträge .....	193
Abbildung 102:	Entwicklung der Asylanträge seit dem Jahr 2000 .....	194
Abbildung 103:	Unterbringung von Asylbewerbern nach Art der Unterkunft.....	195
Abbildung 104:	Entscheidungsmöglichkeiten im Asylverfahren .....	196
Abbildung 105:	Zuerkannter Status, Aufenthaltsrechte und Rechtsgrundlagen .....	197
Abbildung 106:	Entscheidung über Asylanträge 2015 nach Rechtsgrundlagen.....	198
Abbildung 107:	Asylanträge nach Herkunftsländern 2015 .....	198
Abbildung 108:	Asylanträge und Schutzquoten nach Herkunftsländern .....	199
Abbildung 109:	Übersicht über zusätzliche Fördermöglichkeiten für Stadtentwicklungsaufgaben und Wohnraumherrichtung aufgrund verstärkter Zuwanderung in den Ländern .....	207
Abbildung 110:	Entwicklung der privaten Haushalte 2015 bis 2030 .....	216
Abbildung 111:	Anpassung des Wohnungsleerstands im Zeitraum von 2011 bis 2014.....	220
Abbildung 112:	Entwicklung des Leerstands von 2014 bis 2030 (Grundvariante).....	221
Abbildung 113:	Entwicklung des Leerstands von 2014 bis 2030 (Neubauvariante).....	221
Abbildung 114:	Entwicklung des Leerstands auf Ebene der Bundesländer im Zeitraum von 2014 bis 2030.....	222

---

Abbildung 115: Leerstand 2014 – Sockelleerstand in % des Wohnungsbestands .....	223
Abbildung 116: Leerstand 2030 – Leerstandsquote im Verhältnis zum Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante) ....	224
Abbildung 117: Leerstand 2030 – im Mehrfamilienhaussegment – Leerstandsquote im Verhältnis zu Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante) .....	225
Abbildung 118: Bevölkerungsveränderung bis 2030 gegenüber der bisherigen Raumordnungsprognose 2035.....	226
Abbildung 119: Veränderung des Wohnungsleerstands durch die Flüchtlingsbewegung .....	226
Abbildung 120: Leerstand 2030 insgesamt – Leerstandsquote im Verhältnis zu Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante, bisherige Abschätzung).....	227
Abbildung 121: Leerstand 2030 insgesamt – Leerstandsquote im Verhältnis zu Wohnungsbestand 2014 (Grundvariante, Anpassung oberes Szenario).....	228
Abbildung 122: Künftige Handlungsfelder im Stadtumbau – Innenstädte, Zentren und Ortskerne .....	231
Abbildung 123: Kommunale Einschätzung zukünftiger Themen oder Handlungsfelder im Stadtumbau.....	234
Abbildung 124: Kommunale Einschätzung zur künftigen Bedeutung der Beseitigung strukturellen Wohnungsleerstands durch Rückbau.....	238
Abbildung 125: Künftige Handlungsfelder im Stadtumbau – Branchenrevitalisierung .....	243
Abbildung 126: Handlungsschwerpunkte künftig geplanter Fördergebiete .....	243
Abbildung 127: Künftige Handlungsfelder im Stadtumbau – Infrastrukturanpassung .....	247
Abbildung 128: Anzahl weiterer, derzeit nicht in den Stadtumbauprogrammen vertretener Kommunen mit zu heutigen Stadtumbaukommunen vergleichbaren Indikatorenkonstellationen 2030.....	252
Abbildung 129: Stadtumbau im Spannungsfeld von Schrumpfung und Wachstum.....	252



