

Neue Wege in der deutschen Wohnungspolitik

Stadtumbau Ost

Freie Universität Berlin

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Sommersemester 2010

Hausarbeit zum Hauptseminar

„Wohnungspolitik in Deutschland“

Dozent: Dr. Roland Engelhart

Autor: Michel Blumenstein (michel@kinra.de)

Studienfach: Politikwissenschaft (Diplom 2007) / 6. Semester

Matrikelnummer: 4202091

Inhalt

1.	Einleitung	_____	3
2.	Ausgangslage	_____	4
3.	Stadtumbauprogramm „Stadtumbau Ost“	_____	6
3.1.	Grundgedanke	_____	6
3.2.	Umsetzung	_____	8
3.3.	Kritik	_____	12
4.	Aussichten und Fazit	_____	14
5.	Bibliografie	_____	17

1. Einleitung

Gerade erst wurde die Verlängerung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ bis 2016 beschlossen, was die Vermutung nahe legt, dass dieses noch junge Instrument deutscher Wohnungspolitik recht erfolgreich eingeführt wurde. Doch was genau bedeutet Stadtumbau, was ist neu daran und welche Ziele werden damit verfolgt?

In der deutschen Wohnungspolitik gibt es zahlreiche Instrumente zur Steuerung des Wohnungsmarktes, doch mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1990 musste eine bisher sozialistisch ausgerichtete Wohnungspolitik in einen marktwirtschaftlich orientierten Wohnungsmarkt transformiert werden. Dies stellte die beteiligten Akteure vor große Herausforderungen, weshalb gerade in den ersten Jahren nach der Vereinigung zahlreiche Fehler gemacht wurden. Die klassischen Instrumente der Wohnungspolitik (Objekt- vs. Subjektförderung) ließen sich nicht einfach so auf den spezifischen ostdeutschen Wohnungsmarkt anwenden. Es mussten neue Instrumente entwickelt und angewendet werden. Eines davon ist der 2002 von der rot-grünen Bundesregierung initiierte Stadtumbau Ost.

Wohnungspolitik in Deutschland wird in diesem Zusammenhang als alle politischen und verbandlichen Aktivitäten bezeichnet, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen (Schubert 2006). Diese Vorstellung scheint aber inzwischen überholt, denn erstmals in der Geschichte der Wohnungspolitik in Deutschland geht es beim Stadtumbau als Teil der Städtebauförderung eben nicht mehr nur im Schaffung, Erhaltung oder Modernisierung sondern explizit auch um Rückbau leer stehenden Wohnraums. Mit der Einführung des Stadtumbauprogramms wurde somit ein völlig neuer Weg eingeschlagen, der neben der Aufwertung einzelner Stadtteile auch den Abriss leer stehender Wohnung vorsieht. Wie es soweit kommen konnte und welche Ziele mit dem neuen Instrument Stadtumbau verfolgt werden, soll diese Arbeit klären. Zunächst werde ich dabei die Ausgangslage, die zur Einführung des Stadtumbauprogramms geführt hat, beschreiben, anschließend auf den Grundgedanken und die rechtliche Verortung des Stadtumbauprogramms und die Umsetzung des Programms selbst eingehen und zum Abschluss einige negative Auswirkungen des Programms zusammentragen.

2. Ausgangslage

Mit dem Anschluss der DDR an das Geltungsgebiet des Grundgesetzes der BRD am 03. Oktober 1990 endete ein Gesellschaftssystem, welches den Wohnungsbau als maßgebliches Instrument bei der Schaffung einer sozialistischen Lebenswirklichkeit verstand. Der daraus resultierende öffentlich geförderte „komplexe Wohnungsbau“ in der DDR hatte einen modernen, monotonen und überwiegend in Plattenbauweise errichteten Wohnungsbestand - zumeist in Großwohnsiedlungen am Rande von Mittel- und Großstädten - hervorgebracht in dem knapp 20% der Bevölkerung lebten (vgl. Hannemann 2000: 97). Die Auswirkungen dieser sozialistisch intendierten Wohnungspolitik waren vielfältig: vernachlässigte Innenstädte, stark sanierungsbedürftige Altbaubestände und eine oftmals unzureichende Infrastruktur. Neubaugebiete in Plattenbauweise entstanden zumeist in räumlicher Nähe großer Betriebe und Kombinate, so dass diese überwiegend von Arbeiterfamilien bewohnt wurden. Mit dem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft verloren in den vom wirtschaftlichen Niedergang bedrohten Regionen zahlreiche Menschen ihre bisherige Arbeit, wanderten ab und in der Folge kam es zu großen Leerständen. Diesen Trend verstärkte aber auch noch ein zweites, dem gestiegenem Einkommen geschuldetes Phänomen: die Wanderung aus den - zumeist unattraktiven - Kernstädten in die Randgebiete, was auch in wirtschaftlich stabileren Regionen (Leipzig, Dresden, Jena) zu großen Leerständen im Wohnungsbestand führte. (Pfeiffer 2006: 13—14)

Angesichts dieser strukturellen Herausforderungen und der im Einigungsvertrag vereinbarten Überführung des DDR-Wohnungsmarktes in die Marktwirtschaft der BRD mussten sich die Akteure in der Wohnungspolitik Anfang der 1990er Jahre völlig neu orientieren: Ein hohes Volumen an erneuerungsbedürftigen Wohnungen in Alt- und Neubaubeständen und der damit verbundene Investitionsbedarf konnte von der öffentlichen Hand nicht geleistet werden. Auch private Investitionen der Eigentümer konnten aufgrund niedriger Mieten, ungeklärter Eigentumsfragen und fehlender Rücklagen nur langsam in Gang kommen. (Pfothenauer 2000: 252—253)

Um aber weiteren Leerstand und Verfall aufhalten zu können, wurden auf kommunaler Ebene zunächst Gespräche mit den Eigentümern geführt, Sanierungsgebiete festgelegt und Instrumente entwickelt, die Mitte der 1990er

Jahre erste, zumeist auf Stabilisierung und Konsolidierung von Großwohnsiedlungen ausgerichtete Milliardenprogramme hervorbrachten. Zu dieser Zeit gingen die wohnungspolitischen Akteure noch davon aus, dass die Nachfrage nach Wohnraum durch die steigende Zahl an Haushalten weiterhin gegeben sein wird. Plattenbauten in Großwohnsiedlungen wurden gerade im Kontext dieser Annahmen aufwendig saniert, Altschulden erlassen und neue Mietobergrenzen festgelegt. Parallel zu den kommunalen Sanierungsprogrammen und im Kontext der geänderten Wohnraumbedürfnisse und der trotz Abwanderung steigenden Haushaltszahlen wurden mit dem Fördergebietsgesetz von 1991 steuerliche Sonderabschreibungen für Anschaffungs- und Herstellungskosten von Neubauten festgesetzt, die überwiegend für Anleger interessant waren, die auf der Suche nach Steuervergünstigungen waren. Neben den günstigen Bau- und Bodenkosten förderten diese Möglichkeiten der Sonderabschreibungen, wie beabsichtigt, eine intensive Neubautätigkeit von Eigenheimen. Aber - und das ist eine weitere Ursache des steigenden Leerstandes - an den Rändern der Städte. Es entstanden die in fast jeder ostdeutschen Kommune sichtbaren sog. Speckgürtel, mit all Ihren Folgen für den ostdeutschen Wohnungsbestand.

In Zahlen lässt sich die Ausgangslage daher wie folgt beschreiben: betraf der Leerstand in Ostdeutschland Anfang der 1990er Jahre noch 400000 Wohnungen, so waren es Ende der 1990er Jahre bereits über eine Million (Pfeiffer 2006: 13). Der Leerstand trat anfangs überwiegend im Altbaubestand auf und verschob sich später - aufgrund der steuerliche geförderten Eigentumsbildung - hin zu den Großwohnsiedlungen (Egner et al. 2004: 120). Betroffen von den Leerständen waren somit weniger private Eigentümer als vielmehr die nach der Vereinigung gegründeten Wohnungsbaugesellschaften, die neben dem Problem des hohen Leerstandes Ihrer Bestände auch noch mit hohen Altschulden belastet waren.

Die auf dieser Grundlage Ende der 1990er Jahre prognostizierten Entwicklungen, die angespannte Situation bei den öffentlichen Haushalten, der Regierungswechsel im Jahre 1998 und die Folgen der bisherigen, zumeist kleinteiligen und auf Steuererleichterungen aufbauenden, den Leerstand letztlich fördernden Wohnungspolitik machten einen erneuten konzeptionellen Schwenk notwendig. Die teils unkoordinierten und oft auch kontraproduktiv wirkenden Maßnahmen und

Instrumente der 1990er Jahre hatten trotz hohen Einsatzes von Geldmitteln aus städtebau- und wohnungspolitischer Sicht schlichtweg versagt.

3. Stadtumbauprogramm „Stadtumbau Ost“

Angesichts des in den 1990er Jahren gestiegenen Leerstands in Ostdeutschland und den damit verbundenen Herausforderungen für die betroffenen Gemeinden und Kommunen sowie den meist genossenschaftlichen Eigentümern der vom Leerstand betroffenen Bestände wuchs der Druck auf die für die Wohnungspolitik verantwortlichen Akteure und Institutionen. Am Ende einer aus Analysen und Untersuchungen geprägten Phase der Neuorientierung steht als Lösung das 2002 eingeführte Stadtumbauprogramm Ost. Auf Basis der weiter oben dargestellten Ausgangslage soll in den folgenden Abschnitten der Weg zur Umsetzung und das Ergebnis des Stadtumbauprogramms Ost beschrieben werden. Abschließend wird aus Sicht stadtsoziologischer Überlegungen auch auf Kritik am Stadtumbau Ost eingegangen.

3.1. Grundgedanke

Um zu verstehen, welcher Grundgedanke dem Stadtumbauprogramm Ost als Gerüst diene, müssen zunächst zwei Aspekte der deutschen Wohnungspolitik nach 1990 dargestellt werden: Die an der Erarbeitung des Programms beteiligten Akteure und die dem Programm zugrunde liegenden rechtlichen Rahmenbedingungen und Logiken.

In der deutschen Wohnungspolitik agiert ein vielfältiges Netzwerk an Akteuren, die unterschiedlichste Interessen verfolgen bzw. befriedigen müssen: Neben den zahlreichen politisch-administrativen Akteuren in Form von Institutionen (u.a. das für Wohnungspolitik verantwortliche *Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung*), Bundesländern, Städten, Gemeinden und Parteien engagieren sich in diesem Politikfeld vor allem auch wohnungswirtschaftliche Interessen, vertreten durch Verbände von Mietern, Haus- und Grundstückseignern, Finanzinstituten und des Bausektors (Egner et al. 2004: 133ff.). Welche Interessen welcher Akteure sich Ende der 1990er wie durchsetzen ist aber auch maßgeblich von den rechtlichen Rahmenbedingungen und Logiken abhängig.

Bis 1993 konnten Maßnahmen der Städtebauförderung in Deutschland durch Rechtsverordnung nach dem Städtebauförderungsgesetz von 1971 eingeleitet werden. Mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993 änderte sich diese Verfahrensweise, da die bisherigen Instrumente der Städtebauförderung komplett in das Baugesetzbuch überführt wurden (§§165 — 171 BauGB) und seit dem durch Gemeindecsetzung eingeleitet werden. Schließlich wurden mit dem Europarechtsanpassungsgesetzes Bau von 2004 sowohl die Vorschriften über den Stadtumbau wie auch die zum Programm Soziale Stadt in die Regelungen zur Städtebauförderung des Baugesetzbuches aufgenommen. Der Stadtumbau als Maßnahme der Städtebauförderung ist also noch ein recht junges Instrument deutscher Wohnungs- und Städtebaupolitik. (Beck 2006: S. XXXVII)

Der Stadtumbau dient entsprechend den Ausführungen in §171a Abs. 3 BauGB dem Wohl der Allgemeinheit und soll hauptsächlich dazu beitragen, die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen: Um dies zu erreichen sollen innerstädtische Bereiche gestärkt, innerstädtische Altbaugebiete erhalten und einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden. Erstmals wird damit ein Instrument der Städtebauförderung geschaffen, welches neben Aufwertungsmaßnahmen auch den Abriss nicht mehr benötigter Gebäude vorsieht. In welchen Gebieten solche Maßnahmen durchgeführt werden legt nach §171 b Abs. 1 BauGB die jeweils zuständige Gemeinde durch Beschluss fest. Grundlage eines solchen Beschlusses ist dabei ein vorher aufzustellendes städtebauliches Entwicklungskonzept. Die für den Stadtumbau notwendigen finanziellen Hilfen werden auf Grundlage des Art. 104a Abs. 4 GG durch Verwaltungsvereinbarung zwischen den Bundesländern und dem Bund festgelegt.

Der Stadtumbau ist als Teil der Städtebauförderung somit ein integratives Instrument, an dem alle betroffenen Akteure beteiligt werden. Die maßgeblichen Entscheidungen über den zu betreibenden Stadtumbau werden auf kleinster Ebene (Gemeinde) getroffen und in einem aus Analyse, Konzept und Umsetzung bestehenden Prozess überführt. Dabei sollen auch immer alle betroffenen Akteure mit eingebunden werden, was den Prozess aufgrund der großen Anzahl an Akteuren zwar partizipativ aber dennoch langwierig gestaltet.

Bevor es jedoch zu den 2004 in das Baugesetzbuch eingeführten neuem Instrument der Städtebauförderung kommen konnte, musste zunächst ein Weg gefunden und ein Konzept erarbeitet werden, welches Antworten auf die Erfordernisse der Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zu liefern hatte.

3.2. Umsetzung

Im Kontext der beschriebenen Ausgangslage regten der damalige Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen - Herr Klimmt - und der Staatsminister im Kanzleramt und dem Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder - Herr Schwanitz - die Bildung der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ an. Unter der Führung von Dr. Lehmann-Grube (SPD), von 1990 bis 1998 Oberbürgermeister der Stadt Leipzig, konstituierte sich diese erstmals im Februar 2000 und bestand aus 17 Mitgliedern. Vertreten waren neben Kommunalbehörden, Wohnungsgesellschaften und dem Mieterbund auch Experten wie Stadtplaner, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte und Wirtschaftswissenschaftler. Besonders interessant bei der Zusammensetzung der Kommission ist dabei die Beteiligung der Deutschen Kreditbank, der Depfa Bank und der Landesbausparkassen. War im Vergleich dazu die Stimme der Mieter in Form des Mieterbundes doch geradezu unterrepräsentiert, was eine ausgewogene, allen Gesichtspunkten gerecht werdenden Analyse des Strukturwandels womöglich erschwerte.

Die Kommission tagte insgesamt sechsmal und veröffentlichte Ihren für das Instrument Stadtumbau grundlegenden Bericht im November 2000.

Die Analyse der Kommission bestätigte die bereits weiter oben beschriebenen Probleme auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt: Eine Million leer stehende Wohnungen, davon die Hälfte unvermietbar, und dies trotz steigender Anzahl der Haushalte in den 1990er Jahren. Ursächlich für die Entwicklung ist vor allem die Abwanderung aus den Kernstädten in das Umland, also der vorher politisch gewollte Aufbau von Wohneigentum an den Rändern der Städte.

Neben der Ist-Analyse versuchte die Kommission aber auch einen Blick in die Zukunft und prognostizierte einen weiteren Anstieg der Leerstände. So nimmt die Kommission an, dass zwar bis 2020 die Zahl der Haushalte weiter steigen wird, die

Anzahl der neu gebauten Eigenheime durch den sog. Aufholprozess bei der Eigentumsbildung aber auch. So wird damit gerechnet, dass bis 2020 weitere 900000 neu gebaute Eigenheime auf neuem Bauland errichtet werden (BMVBW 2000: 4). Durch diese Entwicklung drohen zum einen den Wohnungsgesellschaften hohe finanzielle Verluste und, daraus resultierend, eine Störung der Funktionsfähigkeit der Märkte, zum anderen die drohende Fragmentierung der Städte und deren negative Folgen auf die private und öffentliche Infrastruktur und die Zusammensetzung der Bevölkerung. Um diese Entwicklungen zu verhindern und Planungssicherheit im Schrumpfungsprozess zu erlangen empfahl die Kommission 3 Kernmaßnahmen: staatlich geförderten Abriss von 300000 bis 400000 Wohnungen, weitere Förderung der Eigentumsbildung an selbst genutzten Häusern und Wohnungen sowie die Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen durch neue Selbstnutzer. Neben diesen Kernmaßnahmen wurden weitere, zumeist fiskalische Instrumente empfohlen. Als verzichtbare Instrumente in der Wohnungspolitik wurden dagegen die degressive Abschreibung und die undifferenzierte Investitionszulage für den Neubau von Mietwohnungen sowie die Modernisierungszulage für Wohneigentümer angesehen und die Aufhebung dieser vorgeschlagen.

Auf Basis des Berichtes der Kommission und der darin vorgelegten Empfehlungen beschloss das rot-grüne Bundeskabinett im August 2001 das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“. Zur Vorbereitung der Umsetzung des Programms wurde zunächst der Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ ausgelobt. Ziel dieses Wettbewerbs war die Erstellung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte (Aufwertung und Abriss), die dem späteren Stadtumbauprogramm als Grundlage dienen sollten. An dem Wettbewerb nahmen 259 ostdeutsche Kommunen und 10 Berliner Stadtteile teil, von denen insgesamt 34 für deren Stadtumbaukonzepte prämiert wurden. So erhielten zum Beispiel Leinefelde in Thüringen, Wittenberge in Brandenburg, Plauen in Sachsen, Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern und Marzahn-Hellersdorf in Berlin den ersten Preis in Höhe von 50000 Euro. Der Wettbewerb und dessen Auswertung ergaben eine weitere Konkretisierung des noch jungen, integrativ angelegten Ansatzes städtebaulicher Entwicklung.

Mit dem Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung¹ im Jahre 2002 erfolgte schließlich die Einführung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“. Gespeist aus den Empfehlungen der Kommission und den Ergebnissen des Bundeswettbewerbs war dieses Programm für einen Zeitraum von acht Jahren konzipiert. Innerhalb dieser acht Jahre - so sieht es zumindest der Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom August 2001 vor² - sollten Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 2 Mrd. Euro bereitgestellt werden, wenn die Bundesländer sich mit mindestens der gleichen Höhe an der Finanzierung des Stadtumbaus beteiligen. Mit diesen Geldern sollten die von der Kommission geforderte Aufwertung der Kernstädte und der Abriss von 350000 Wohnungen realisiert werden. Die Kernelemente des Programms bildeten dabei 2 Ansätze: Rückbauförderung und Aufwertung. Bei der Rückbauförderung wurden Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen, für den Abriss und für die Wiedernutzung freigemachter Grundstücke gefördert. Als Aufwertungsmaßnahmen wurde die Anpassung der städtischen Infrastruktur, die Wiedernutzung freigelegter Flächen, die Verbesserung des Wohnumfeldes und die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes gefördert. Der Rückbau wurde zu gleichen Teilen von Bund und Ländern gefördert, die Aufwertung zu je einem Drittel von Bund, Ländern und Gemeinden. Als Ergänzung zu diesen Ansätzen waren das Althilfeschuldengesetz, die Investitionszulage, die Grunderwerbssteuer, die Verwertungskündigung und die Novellierung des Baugesetzbuches vorgesehen. Das Althilfeschuldengesetz sollte die kommunalen Wohnungsunternehmen von Ihren Altschulden entlasten, die Investitionszulage sah eine erhöhte Förderung für die Modernisierung innerstädtischer Mietwohnungen vor, die Reform der Grunderwerbssteuer diente der Entlastung der Wohnungswirtschaft durch Steuerbefreiung bei Fusionen, die Verwertungskündigung sollte den beschleunigten Abriss ohne Mietstreitverfahren erleichtern und die Novellierung des Baugesetzbuches zu einer Erweiterung der klassischen Instrumente der Städtebauförderung führen.

¹ Der Ablauf und die Höhe der Förderung wurde in den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern geregelt.

² siehe Beschlussvorlage des Bundeskabinetts vom 15.08.2001: http://www.schaderstiftung.de/docs/programm_stadtumbau_ost_kabinettsvorlage_150801.pdf (eingesehen am 15.09.2010)

Während des gesamten Zeitraumes wurde das Stadtumbauprogramm von einer wissenschaftlichen Analyse begleitet und betreut. Zu diesem Zweck wurde die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Januar 2004 am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung eingerichtet. Aufgaben der Transferstelle sind die aktive Unterstützung eines Wissenstransfers zwischen den am Stadtumbau beteiligten Akteuren sowie die Erfassung und Vermittlung des Standes der Programmumsetzung. Besonderes Augenmerk liegt dabei beim Monitoring des Prozesses und der Herausgabe von Dokumentationen und Statusberichten.³

Der erste Bericht der Bundestransferstelle wurde 2006 vorgelegt. Der zweite Bericht „5 Jahre Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz“ folgte im Jahr 2007. Beide Berichte fassen das Stadtbauprogramm übersichtlich zusammen, geben den Stand der bisher eingeleiteten Maßnahmen wieder und regen eine Fortführung des Programms an.

Neben diesem regelmäßigen Monitoring durch die Bundestransferstelle wurde im Juni 2005 die Evaluierung des Stadtumbauprogramms durch die Bauministerkonferenz beschlossen und das Deutsche Institut für Urbanistik und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik mit der Evaluierung des Programms beauftragt. Zur fachlichen Begleitung des Evaluierungsprozesses wurde im November 2006 eine Lenkungsgruppe, bestehend aus 26 Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, der Wohnungswirtschaft, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, den Verbänden der Wirtschaft, der kommunalen Versorgungsunternehmen und der Mieterorganisationen berufen. Im Oktober 2008 legte die Lenkungsgruppen dann Ihr Gutachten „Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost“ vor. Die Evaluierung teilt sich in 2 Bereiche: eine Analyse der Strategie und eine Analyse der Wirkung. Die Strategieanalyse hat dem Gutachten zufolge ergeben, dass das integrierte Stadtumbaukonzept aus Rückbau- und Aufwertungsförderung begründet war, da die prognostizierte Leerstandsituation eingetreten war und eine Zerstörung von Stadtstrukturen drohte.

³ siehe <http://www.stadtumbau-ost.info/start/transferstelle.php> (eingesehen am 20.09.2010)

Die Wirkungsanalyse ergab, dass die Leerstände insbesondere in den Großwohnsiedlungen verringert werden konnten, die Aufwertung für die Entwicklung attraktiver Wohn- und Wirtschaftsstandorte zentral war, die Abwehr von Insolvenzen die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes sicherte, die Eigentumsbildung im Bestand wegen geringer Inanspruchnahme der Fördergelder wenig erfolgreich war und die Wirksamkeit des Rückbaus sozialer und technischer Infrastruktur noch offen blieb. Die Lenkungsgruppe kommt auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis, dass sich das Programm im Sinne seiner Zielsetzung grundsätzlich bewährt hat, aber ohne die beschriebenen ergänzenden Maßnahmen nur beschränkt wirksam geblieben wäre und empfiehlt die Erhaltung des Stadtumbaus als Bereich der Städtebauförderung und die Verlängerung der Programmlaufzeit bis 2016, die Schaffung eines bundeseinheitlichen Programms Stadtumbau, den Rückbau weiterer 216000 Wohnungen bis 2016 und den Verzicht von bis dato angewendeten Ausnahmetatbeständen. (BMVBS 2008)

3.3. Kritik

Die Lenkungsgruppe kommt in Ihrem Gutachten von 2008 zu dem Schluss, dass das neu geschaffene Instrument Stadtumbau eine Erfolgsgeschichte ist. So konnte der befürchtete Anstieg der Leerstände in den ostdeutschen Bundesländern abgewendet, der Wohnungsmarkt stabilisiert und die Kernstädte attraktiver gestaltet werden. Dennoch stellt sich die Frage, ob die einseitig auf die Bedürfnisse der Wohnungseigentümer ausgerichtete Städtebauförderung nicht auch negative Entwicklungen befördert hat. Eine dieser negativen Auswirkungen hat gerade in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen: die Gentrifizierung.

Gentrifizierung wird als „Aufwertung eines Wohngebietes in sozialer und physischer Hinsicht“ (Friedrichs 2000: 57) verstanden und ist die Folge eines Wandels, der sich u.a. auf die Nutzung und den Zustand der Gebäude bezieht. Ausgelöst werden kann ein solcher Wandel durch zunächst nur vereinzelte Modernisierungen in einem Wohngebiet. Dadurch kann es in der Folge, je nach Lage und Anbindung des Wohngebietes, zu steigenden Mieten kommen. Dieses Problem verschärft sich vor allem dann, wenn durch die gestiegene Attraktivität des Wohngebietes die Nachfrage nach Wohnraum steigt, es zu weiteren Modernisierungen kommt und

letztlich einkommensschwache Bewohner verdrängt werden. Ein immer wieder zitiertes Beispiel für diesen Prozess ist der Ortsteil Prenzlauer Berg im Berliner Bezirk Pankow. Die teils stark modernisierungsbedürftigen Wohnungen wurden Anfang der 1990er Jahre zumeist von Arbeitern, Studenten und Künstlern bewohnt. Die Mieten waren vergleichsweise gering, die Möglichkeiten für die Bewohner dafür umso größer. Es entstanden unzählige Ateliers, Cafes, Bars und Clubs und damit einhergehend ein suburbanes Lebensgefühl. Prenzlauer Berg entwickelte sich in kurzer Zeit zu einem Szenebezirk, der weit über die Grenzen Berlins Berühmtheit erlangte. Zahlreiche Investoren erkannten das Potenzial und begannen mit der schrittweisen Aufwertung: Gebäude wurden gekauft, aufwendig saniert und ganze Straßenzüge änderten so innerhalb weniger Jahre ihr Gesicht. Ganze Reisegruppen schoben sich durch die Hinterhöfe, um einmal einen Blick auf das authentische Berlin werfen zu können und tranken anschließend im Cafe nebenan gemütlich eine Tasse Espresso. Die Preise stiegen und viele der alten Bewohner konnten sich das neue Lebensgefühl nicht mehr leisten und zogen in andere Stadtteile von Berlin. Die ursprüngliche soziale Zusammensetzung geriet ins Wanken, da sich vor allem Mieter mit hohem Einkommen die gestiegenen Mieten leisten konnten. Mittlerweile ist aus dem einstigen Szenebezirk ein Stadtteil mit unbezahlbaren Mieten geworden. Viele der ursprünglichen Einwohner sind weggezogen, die letzten kreativen Oasen verschwinden langsam. Dazu beigetragen hat auch das neu geschaffene Instrument Stadtumbau. Während in Marzahn, ein aus Großwohnsiedlungen bestehender Bezirk im Osten von Berlin, Wohnungen abgerissen wurden, erhielt Prenzlauer Berg Gelder für die Aufwertung des Wohnumfelds. Die Infrastruktur wurde verbessert, finanzielle Anreize für Modernisierungen gewährt und Eigentumsbildung gefördert. Wohnungsmarktpolitisch zwar ein voller Erfolg, Stadtsoziologisch jedoch eine gefährliche Entwicklung. Gentrifizierung, also der Wandel ganzer Stadtteile durch Aufwertung, widerspricht dem ursprünglich formulierten Ziel, mithilfe des Stadtumbaus für eine soziale Ausgewogenheit sorgen zu wollen. Vielmehr droht ein weiteres Problem: Segregation.

Bei Segregation „wird überwiegend davon ausgegangen, dass es sich [...] um ein Abbild, eine Übertragung sozialer Ungleichheit in den (städtischen) Raum handele“ (Dangschat 2000: 209). Segregation führt letztlich zu einer Zunahme der räumlichen

Konzentration sozial benachteiligter Gruppen. Gerade in Verbindung mit Aufwertungstendenzen und sinkender sozialer Absicherung (zum Beispiel Einführung von Hartz 4) werden sozialschwache Gruppen in weniger attraktive Wohngebieten verdrängt. Wenn die Mieten - wie zum Beispiel in Prenzlauer Berg, aber auch in den Innenstädten kleinerer Städte - durch Modernisierung und räumliche Aufwertung steigen, dann kommt irgendwann der Punkt, an dem das verfügbare Einkommen zur Deckung der Mietkosten nicht mehr ausreicht. Im Falle von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (Hartz 4) kann sogar von Amtswegen der Bezug kleineren bzw. billigeren Wohnraums vorgeschrieben werden. Den Betroffenen bleibt meist keine andere Wahl als sich nach neuem Wohnraum umzusehen. Um den eigenen finanziellen Möglichkeiten bzw. den Anforderungen der für die Gewährung von Hartz 4 zuständigen Arbeitsgemeinschaften genüge zu leisten, kommen nur ganz bestimmte Wohngebiete in Betracht. Diese Wohngebiete sind weniger attraktiv, werden von überdurchschnittlich vielen sozialschwachen Gruppen bewohnt und befinden sich häufig in Großwohnsiedlungen. Es kommt letztlich zu einer Verdichtung der sozialen Gruppen. Segregation ist aber keine rein auf marktwirtschaftlich organisierten Wohnraum beschränktes Problem, sondern ließ sich auch in der DDR beobachten. In den Großwohnsiedlungen wohnten zumeist junge, im Beruf erfolgreiche Familien. In den Altbauten der zerfallenen Innenstädte zumeist ältere bzw. alleinstehende Bewohner. Dies war von der DDR-Führung politisch so gewollt und sollte später mithilfe des Stadtumbauprogramms eigentlich behoben werden. Inwieweit das Stadtumbauprogramm zu einer Lösung bzw. Verschärfung des Problems der Gentrifizierung und Segregation beigetragen hat kann in dieser Arbeit nicht abschließend geklärt werden. Dennoch scheint es interessant, die Wirkung des Stadtumbauprogramms unter diesem Gesichtspunkt näher zu untersuchen.

4. Aussichten und Fazit

Der Stadtumbau Ost als noch junges Instrument deutsche Wohnungspolitik scheint trotz gegebener Defizite eine Erfolgsgeschichte. Sind es doch gerade die kleineren Städte in Ostdeutschland, die von diesem Programm profitiert haben und Ihre eigene Attraktivität steigern konnten. Auch wenn das Stadtumbauprogramm

Entwicklungen wie Einwohnerverlust, Leerstand und Fragmentierung der Städte nicht vollständig negieren konnte, so konnte diesen Entwicklungen dennoch Einhalt geboten werden. Die Leerstände sind - gerade außerhalb der großen ostdeutschen Städte - nach wie vor auf hohem Niveau, aber in den letzten Jahren spürbar gesunken. Die Situation der großen ostdeutschen Wohnungsunternehmen konnte, wenn auch nur durch flankierende Maßnahmen wie dem Altschuldenhilfegesetz, verbessert und damit der ostdeutsche Wohnungsmarkt stabilisiert werden. Auch aus diesem Grund hat die aktuelle Bundesregierung den Empfehlungen der Lenkungsgruppe entsprochen und das Stadtumbauprogramm als eigenständigen Bereich der Städtebauförderung bis 2016 verlängert. Der Schwerpunkt bis 2016 soll zwar weiterhin auch bei der Beseitigung des hohen Leerstandes und der Aufwertung zentraler gelegener Stadtteile liegen, jedoch wird für die nächste Phase eine Flexibilisierung des Programms angestrebt.

Mit der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost hat sich aber auch eine neue Erkenntnis durchgesetzt: 20 Jahre nach der Vereinigung sollen Sonderregelungen für Ostdeutschland abgebaut und vor diesem Hintergrund ein bundeseinheitliches Programm Stadtumbau geschaffen werden (BMVBS 2008: 318). Bisher gibt es zwei Stadtumbauprogramme: eines für Ost- und eines für Westdeutschland. Das Programm Stadtumbau West reagiert seit 2004 ähnlich wie das östliche Pendant auf die strukturellen Veränderungen, denen auch westdeutsche Städte seit den 1990er Jahren ausgesetzt sind. Auch dieses Programm wurde zunächst mit einem Wettbewerb gestartet aus denen 16 Pilotstädte hervorgingen. Bis 2007 wurden anhand dieser 16 Pilotstädte erste Erfahrungen mit dem Stadtumbau in Westdeutschland gesammelt. Aktuell sind mehr als 300 westdeutsche Städte im Regelprogramm Stadtumbau West aufgenommen. Gerade die Umsetzung des Stadtumbauprogramms auch in westdeutschen Städten zeigt einmal mehr den Erfolg des neuen Instruments deutscher Wohnungspolitik. Der Stadtumbau hat sich bewährt und scheint mittlerweile in der deutschen Wohnungspolitik fest verankert.

Dennoch bleibt zu hoffen, dass die als Grundlage für die Umsetzung des Stadtumbaus dienenden Prognosen tatsächlich eintreten, also die mit dem strukturellen Wandel einhergehende Schrumpfung der Städte sich vollzieht. Andernfalls lässt es sich nachfolgenden Generationen wohl kaum nachvollziehbar

erklären, dass staatliche Förderungen aufgewendet wurden um meist noch intakte, aber leer stehende Gebäude abzureißen. Es ist unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten nur schwer vermittelbar, dass Städtebauförderung durch Abriss gelingen kann, gerade weil es immer noch Regionen gibt in denen bezahlbarer Wohnraum nur schwer zu finden ist. So ist es doch gerade Aufgabe der Wohnungspolitik für einen Ausgleich zwischen marktwirtschaftlich orientierten und Grundbedürfnisse befriedigenden Interessen zu vermitteln. Die künstliche Stabilisierung des Wohnungsmarktes zu Gunsten der Eigentümer kann gerade im Kontext der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung nur als absolute Ausnahme gesehen werden. Immerhin steigen durch die Bereinigung des Wohnungsmarktes - also durch den Abbau von „Überkapazitäten“ - ja die Spielräume bei der Bildung des Mietpreises. Dies darf aber nicht das neue Leitbild deutscher Wohnungspolitik werden, da es erstens zu kurz gedacht wäre und zweitens nicht besonders nachhaltig ist. Keiner kann genaue Aussagen über die Zukunft treffen, weshalb gerade bei der staatlichen Förderung von Rückbau besondere Vorsicht geboten ist. Sollten die heute gemachten Prognosen nicht wie erwartet eintreffen - was angesichts der komplexen Vorgänge in unserer Welt nicht weiter verwundern würde - dann besteht die Gefahr steigender Mieten. Schon heute müssen 20 — 30% des Einkommens nur für Miete aufgewendet werden, was bei knapper werdendem Wohnraum wohl noch schlimmer werden würde. Deutsche Wohnungspolitik muss daher auf einen Ausgleich zwischen den Interessen der einzelnen Akteure setzen und dafür sorgen, dass allen hier lebenden Menschen ein angemessener und bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht, eine ausgewogene soziale Mischung gegeben ist und niemand aus seinem Umfeld gedrängt wird. Sollte dies nicht gelingen, so werden die daraus resultierenden Probleme weitaus größer sein als jene, die durch die Stadtumbauprogramme bewältigt werden sollten.

5. Bibliografie

Beck, C.H. 2006: Baugesetzbuch, 39. Auflage, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2006

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, 2008

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000: Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (Kurzfassung), 2000

Dangschat, Jens 2000: Segregation. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt, S. 209 — 221, Leske + Budrich, Opladen, 2000

Egner, Björn et al. 2004: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente. Schader-Stiftung Darmstadt, 2004

Friedrichs, Jürgen 2000: Gentrification. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt, S. 57 — 66, Leske + Budrich, Opladen, 2000

Hannemann, Christine 2000: Großsiedlungen - Ost. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.), Großstadt, S. 91—103, Leske + Budrich Opladen, 2000

Pfeiffer, Ulrich 2006: Der Leerstandschock. In: Oswald, Philip (Hrsg.), Shrinking Cities: Complete Works 1, IV: Halle/Leipzig - Studien 1. S. 12—18, Arch+ Verlag Aachen, 2006

Pfotenhauer, Erhart 2000: Stadterneuerung, Sanierung. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.), Großstadt, S. 247—257, Leske + Budrich Opladen, 2000

Schubert, Klaus 2006: Das Politiklexikon. 4. Auflage, Dietz Bonn, 2006