



Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Erfolge, Chancen und Defizite des bisherigen Stadtumbauprozesses

Nach einer Anlaufphase ist der Stadtumbauprozess – nicht zuletzt durch das Programm Stadtumbau Ost – inzwischen wirkungsvoll in Gang gesetzt worden. Das Programm, das eine Kombination von Abriss und Aufwertung verlangt, wird gut angenommen – allerdings vorwiegend von großen Wohnungsunternehmen, während die Einbindung kleinerer Eigentümer bisher noch nicht gelungen ist. Deutlich geworden ist: Die Umsetzung des Stadtumbaus gelingt nur dort, wo die Akteure von öffentlicher und privater Seite kooperieren. In diesem Sinne ist auch der Gesetzgeber tätig geworden, der den Stadtumbau im Baugesetzbuch verankert und hierbei das konzeptionelle und konsensuale Vorgehen der Beteiligten betont hat. Die Erfahrungen beim Stadtumbau im Osten müssen im Westen genutzt werden. Dabei darf allerdings keine Schiefelage entstehen. Stadtumbau darf nicht als Unterstützungsprogramm zugunsten der Wohnungswirtschaft bei der Vornahme allfälliger Anpassungen und Investitionen verstanden werden. Vielmehr müssen für die künftig noch komplexer und schwieriger werdenden Probleme und Aufgaben weitere kreative Lösungsansätze gefunden werden. Dies betrifft beispielsweise neue Formen der Finanzierung für die von den Kommunen aufzubringenden Eigenanteile sowie die Kopplung von Stadtumbau mit familienpolitischen Maßnahmen.

Erfolge

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ muss im Kern als ein Erfolg bezeichnet werden. Das Programm wurde zeitgleich mit dem Beginn der öffentlichen Wahrnehmung des Problems „Wohnungsleerstand in den neuen Ländern“ gestartet. Man kann darüber streiten, ob diese Wahrnehmung schon früher hätte erfolgen können und sollen. Die Politik hat sich geweigert, ihre Hoffnungen auf ein ausgeglichenes Wachstum und anhaltende Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt früher zu begraben. Deshalb konnte nicht früher gehandelt werden. Nach einer Anlaufphase von zwei Jahren hat der Umbauprozess seit 2002 deutlich an Dynamik gewonnen. Bis Ende 2003 wurden allein in Sachsen für den Rückbau öffentliche Mittel in Höhe von 190 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Wie wenig der geförderte Abriss zu einer endgültigen Problemlösung führen kann und führen wird, zeigen allerdings die folgenden Zahlen: Nach einer Pressemitteilung der Sächsischen Aufbaubank vom 24. März 2004 stehen allein im Freistaat Sachsen immer noch 414.000

Wohnungen leer, während seit Beginn des Programms 20.000 Wohnungen vom Markt genommen wurden.¹ Niemand rechnet damit, dass in Sachsen mehr als 25.000 Wohnungen pro Jahr beseitigt werden können. Wenn kein Leerstand mehr dazukäme, würde man also bis zum Zielpunkt des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage 13 Jahre brauchen. Aber jeder weiß, dass die Ursachen des Leerstands – Suburbanisierung, Abwanderung, Geburtenmangel – weiter andauern und dass der Umfang des Leerstands sich weiter erhöhen wird.

Das Programm verlangt eine Kombination von Abriss und Aufwertung. Beseitigung von Wohnraum soll nicht als Niederlage und Rückzug verstanden werden, sondern als adäquate Reaktion auf ein anders nicht steuerbares Problem. Bislang scheint das Bemühen um eine relativ positive Wahrnehmung zu gelingen. Das Programm Stadtumbau wird gut angenommen – allerdings vorwiegend von großen Wohnungsbauunternehmen. Die Einbindung kleinerer Eigentümer ist noch nicht gelungen. Das Programm „Stadtumbau Ost“ ist bisher im Wesentlichen ein Abrissförderprogramm für Großsiedlungen und große Wohnungsunternehmen.²

Auch der Gesetzgeber wurde erfolgreich tätig. Er fügte anlässlich der Anpassung des BauGB an europarechtliche Vorschriften ein neues Kapitel in das besondere Städtebaurecht ein, mit dem speziell auf den Stadtumbau und auch auf das Programm „Soziale Stadt“ eingegangen wird. Die Vorschriften stellen eine vernünftige Komplettierung des Städtebaurechts des Bundes dar; nur wenige Wünsche sind offen geblieben. Es fehlt die Möglichkeit einer amtliche Beendigung von Miet- und Pachtverhältnissen in Stadtumbaubereichen (hierzu ist der Einsatz der Gebote notwendig; möglicherweise wird auch das BGB um eine „Abrisskündigung“ erweitert); es gibt kein aktives Rückbaugesuch (als Ausweg ist die Enteignung notwendig und vom Gesetzgeber durch Ergänzung des § 85 Abs. 1 BauGB ermöglicht).

¹ Zu den Einzelheiten vgl. Sächsische Aufbaubank (2004): „Monitoring Wohnungswirtschaft 2003“ Bericht. Dresden.

² Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2004): Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbaus Ost – Unternehmensumfrage, bearb. von Reinhard Aehnelt u. a., Berlin.



Chancen

Die Erfahrungen beim Stadtbau im Osten können und sollen auch im Westen benutzt werden. Dabei darf allerdings keine Schieflage entstehen. Stadtbau darf nicht als Unterstützungsprogramm zugunsten der Wohnungswirtschaft bei der Vornahme allfälliger Anpassungen und Investitionen missverstanden werden. Diese Gefahr besteht, weil es im Westen vielerorts bislang nur um die Beseitigung qualitativ nachhängender, nicht marktgängiger Wohnungen geht – nicht um die Beseitigung quantitativen Überhangs nahezu ohne Rücksicht auf die Qualität. Die Wohnungswirtschaft scheint sich darauf einzustellen, dass jede Abrissmaßnahme von der öffentlichen Hand gefördert werden muss. Das wird nicht möglich sein.

Auch nach der Einfügung der Vorschriften zum Stadtbau in das BauGB sollte nicht vergessen werden, dass sich auch das klassische Städtebaurecht – insbesondere das Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme – zur Steuerung des Stadtumbaus eignet. Altes und neues Recht können und sollten kombiniert eingesetzt werden. Sehr vorteilhaft wäre allerdings eine Änderung der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zugunsten der Kommunen. Die Kommunen sollten ihren Eigenanteil vorab durch Vereinbarungen mit betroffenen Eigentümern über die Ablösung von Ausgleichsbeträgen finanzieren können.

Eine erhebliche Gefährdung des zielführenden Einsatzes der von Bund und Land bereitgestellten Städtebauförderungsmittel geht derzeit davon aus, dass nicht wenige Kommunen aufgrund ihrer kritischen Haushaltslage nicht mehr in der Lage sind, den im Rahmen der klassischen Städtebauförderung kraft Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern üblicherweise geforderten Eigenanteil in Höhe von ca. einem Drittel der beantragten Förderung aufzubringen. Selbst ein auf bis zu 10 Prozent herabgesetzter Eigenanteil ist mancherorts zu viel. Um dem zu begegnen, sollte den Kommunen gestattet werden, die mit kooperationswilligen Eigentümern gemäß § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB auszuhandelnden Ablösungsbeträge auf den Ausgleichsbetrag zur Finanzierung ihres Eigenanteils zu verwenden.

Finanzierung des Eigenanteils der Kommunen durch Ablösung von Ausgleichsbeträgen

Eine Finanzierung des Eigenanteils der Kommunen durch Ablösung von Ausgleichsbeträgen wäre möglich, wenn die Kommunen nicht mehr – wie derzeit – verpflichtet würden, eingehende Ausgleichszahlungen in einen gesonderten Sanierungshaushalt einzubringen, sondern wenn sie diese zunächst in den regulären Haushalt einbuchen dürften. „Zunächst“ soll heißen, dass die eingehenden Mittel in der Höhe im regulären Haushalt sollten bleiben dürfen, wie sie zur Finanzierung des Eigenanteils an Städtebauförderungsmitteln eingesetzt werden. Da die Ein-

nahmen aus Ausgleichsbeträgen in der Realität nur selten ausreichen, um die öffentliche Förderung insgesamt abzulösen, würde dieses Modell für die Gemeinden nur dann eine dauerhafte Entlastung bedeuten, wenn ihnen zudem gestattet würde, sich hinsichtlich ihres Eigenanteils an den Städtebauförderungsmitteln vorab aus eingehenden Ausgleichsbeträgen einschließlich Ablösungsbeträgen zu finanzieren. Bei einer solchen Regelung müssten die Gemeinden nicht mit einem bitteren Ende rechnen – nämlich der Pflicht, die zunächst eingebuchten Beträge zu je einem Drittel an Bund und Land wieder abführen zu müssen.

Wenn Bund und Länder es den Gemeinden gestatten würden, sich hinsichtlich ihres Eigenanteils aus eingehenden Ausgleichsbeträgen im Wege eines Vorwegabzugs komplett (oder nach dem Vorbild des Erschließungsbeitragsrechts wenigstens zu 90 Prozent) zu befriedigen, würden diese in die Lage versetzt, ihren Eigenanteil durch zweckmäßige Vereinbarungen mit den Eigentümern vorzufinanzieren. Zugleich würde der Anreiz für die Gemeinden, überhaupt Ausgleichsbeträge zu erheben, maßgeblich gestärkt. Das derzeitige System der Fehlbedarfsfinanzierung ist – aus der Sicht der Gemeinden – im Hinblick auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nahezu kontraproduktiv, weil die Erhebung von Ausgleichsbeträgen am Ende nur dazu führt, dass die Gelder entweder sofort wieder ausgegeben oder bereits erhaltene Fördermittel in erheblichem Umfang zurückgezahlt werden müssen. Warum sollen sich die Gemeinden diesen Aufwand und Ärger einbrocken?

Für die Eigentümer von Grundstücken in einem Maßnahmengebiet könnte der Abschluss von Verträgen zur Ablösung der jeweils anfallenden Ausgleichsbeträge dadurch attraktiv gemacht werden, dass in diesem Vertrag zugleich über die Gewährung von Fördermitteln entschieden wird. Wenn die den Ausgleichsbetrag bestimmende Bodenwertsteigerung kleiner ist als die Summe der öffentlichen Förderung (was im Rahmen der Förderung des Stadtumbaus durch Rückbau weitgehend der Fall sein dürfte), dann hat der betroffene Eigentümer gute Chancen, eine höhere Summe als Förderung zu erhalten, als er zuvor als Ablösungsbetrag für den Ausgleichsbetrag an die Gemeinde gezahlt hat. Wenn man den Gemeinden gestatten würde, ihren Eigenanteil im Wege des Vorwegabzugs aus gezahlten Ausgleichsbeträgen zu finanzieren, dann würde durch die Kombination eines Vertrags zur Ablösung des Ausgleichsbetrags mit einem Fördervertrag zweierlei erreicht:

- Zum einen würde bewirkt, dass sich die Eigentümer überhaupt an den Kosten der Maßnahme beteiligen;
- zum anderen würde es den Gemeinden ermöglicht, ihren Eigenanteil mit Hilfe der Grundeigentümer zu erbringen.



Bund und Land würden dann zwar aus der Summe der Ausgleichsbeträge nur nachrangig bedient. Dies könnte jedoch hingenommen werden, wenn man bedenkt, dass die Länder ihre defizitär operierenden Kommunen ohnehin alimentieren müssen und dass jede Einnahmeerhöhung auf Seiten der Kommunen diese allgemeine Alimentationspflicht verringert.

Die gegenwärtige Praxis: Revolvierender Einsatz zurückgezahlter Mittel

Die gegenwärtige Praxis, dass Bund und Länder die ihnen aus der Zahlung von Ausgleichsbeträgen zugehenden Mittel revolvierend sofort wieder als Städtebauförderungsmittel einsetzen und auf diesem Wege den Kommunen zugute kommen lassen, würde durch eine dem obigen Vorschlag folgende Vorgehensweise nur auf den ersten Blick beeinträchtigt. Es trifft zwar zu, dass die Masse des revolvierenden Fonds bei Bund und Land geringer würde, wenn die Summe der gezahlten Ausgleichsbeträge gleich bliebe und die Gemeinden davon mehr behalten dürften als derzeit. Das vorgeschlagene Modell würde jedoch dazu führen, dass sich die Summe der von den Grundeigentümern an die Gemeinden gezahlten Ausgleichsbeträge (und damit die insgesamt für die Städtebauförderung eingesetzten Mittel) erhöhen würde. Diese Erhöhung käme aus folgenden Gründen zustande:

Derzeit neigen die Gemeinden in aller Regel dazu, auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen von vornherein durch Anwendung des vereinfachten Verfahrens zu verzichten, weil sie sich dadurch kommunalpolitischen Ärger ersparen. Wenn dennoch Ausgleichsbeträge erhoben werden, treibt das System die Gemeinden dazu, das eingenommene oder erwartete Geld in jedem Fall wieder auszugeben, und zwar neben ihrem Eigenanteil. Wenn das nicht geschieht, müssen die Überschüsse zu zwei Dritteln an Land und Bund zurückgezahlt werden – verschwinden also aus der kommunalen Kasse, und das will natürlich niemand. Das Geld wird also im Zweifel auch für Maßnahmen ausgegeben, die man bei völlig freier Prioritätensetzung nicht eingeplant und finanziert hätte. Man darf unterstellen, dass die Gemeinden das eingenommene Geld wenn nicht besser, so doch objektiver verwenden würden, wenn sie sich aus den Ausgleichsbeträgen vorab refinanzieren dürften. Dann würde der systemimmanente Zwang zur Geldausgabe neben dem Eigenanteil entfallen. Die Maßnahme würde insgesamt billiger.

Im Übrigen würden die Gemeinden das Normalverfahren mit der Erhebung von Ausgleichsbeträgen voraussichtlich in deutlich gesteigertem Umfang anwenden, weil es viel mehr als bisher als ein Instrument zur Eigenfinanzierung und nicht mehr nur als Instrument der Durchlauffinanzierung begriffen würde. Sobald die so bewirkte Erhöhung der Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen ein Drittel der bislang vereinnahmten Ausgleichsbeträge erreicht oder überschreitet, wird der revolvierende Fonds des Bun-

	Städtebauförderungsmittel Bund	Städtebauförderungsmittel Land	Eigenanteil Gemeinde	Gezahlte Ausgleichsbeträge
DERZEITIGE PRAXIS: Kommunen wenden in 80 % der Fälle das vereinfachte Verfahren an oder sehen von der Erhebung von Ausgleichsbeträgen ab; daher werden nur Bruchteile der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen abgeschöpft.	100.000 Euro	100.000 Euro	100.000 Euro	Angenommene Bodenwertsteigerung: 50 % der eingesetzten Fördermittel; davon werden hier abgeschöpft 20 % = 30.000 Euro
Rücklauf (wenn die Gemeinde das Geld nicht innerhalb der Maßnahme verwendet)	10.000 Euro	10.000 Euro	10.000 Euro	

Tabelle: Modellrechnung zur Refinanzierung aus Ausgleichsbeträgen

des und der Länder absolut gesehen mit den gleichen oder höheren Beträgen versorgt wie zuvor. Die Summe der Mehreinnahmen wiegt dann die Beträge auf, die von den Kommunen vorab einbehalten werden dürfen. Die folgende Modellrechnung soll diese Betrachtungsweise verdeutlichen.

Die Berechnung zeigt, dass im Modellvorschlag bei gleicher Fördersumme alle beteiligten öffentlichen Körperschaften besser stehen als nach gegenwärtiger Praxis. Bund und Land erhalten mehr Geld für den revolvierenden Fonds, die Gemeinde kann sich zu 90 Prozent statt zu maximal 33 Prozent refinanzieren, und die öffentliche Hand muss nur 180.000 Euro anstelle von 270.000 Euro als verlorenen Zuschuss investieren.

Die Verlagerung von mehr als einem Drittel der Investition auf die privaten Eigentümer im Wege der Ablösung der Ausgleichsbeträge funktioniert praktisch nur unter der Bedingung, dass die Eigentümer im Gegenzug das Doppelte ihrer Einzahlung als Fördermittel zurückerhalten. Die Modellrechnung zeigt jedoch, dass dieses Geld in den Gemeindekassen vorhanden ist, denn Bund und Land schießen auch in diesem Modell immer noch genügend Geld zu, um diesen Betrag auszahlen zu können. Engpässe können nur dann auftreten, wenn die verlorenen Zuschüsse für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und nicht zur Förderung förderungsfähiger privater Baumaßnahmen benötigt werden. Damit ist der ökonomische Kern des Modells ausgemacht: Praktisch geht es darum, das derzeit auf die Gemeinden angewendete Zahlungsmodell: Gib mir ein Drittel (den Eigenanteil) und du erhältst das Doppelte dazu (die Städtebauförderungsmittel des Bundes und des Landes) zur Hälfte auf die Grundeigentümer umzuleiten: Wenn er die Summe X investiert, erhält er den gleichen Betrag dazu.

Wem es gegen den Strich geht, dass dieses Modell im Kern darauf abzielt, dass Grundeigentümer einen Ablösungsbetrag einzahlen, weil sie vertraglich zugesagt bekommen, dass sie im Gegenzug die doppelte Summe aus Städtebauförderungsmitteln als öffentliche Förderung zurückerhalten, der möge Folgendes bedenken:



- Es ist unter Fachleuten unumstritten, dass der Stadtbau nicht allein aus öffentlichen Mitteln finanziert werden kann. Es bestehen nur folgende Alternativen:
- Der Staat bietet Umbauhilfen bis zu einem bestimmten Höchstbetrag an, ohne von den Eigentümern finanzielle Eigenleistungen zu erwarten. Das Programm „Stadtbau Ost“ beweist, dass dieses Verfahren funktioniert und beherrschbar ist; es vermag aber nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtproblematik zu lösen.
- Der Staat beteiligt sich an den Kosten des Stadtbaus innerhalb von förmlich festgelegten Stadtbaugebieten in allen, aber auch nur in den Fällen, in denen die Eigentümer ihren Anteil leisten, indem sie den im Normalverfahren gemäß § 154 BauGB anstehenden Ausgleichsbetrag ablösen. Im Gegenzug erhalten sie den doppelten Betrag als Fördermittel zurück. Dieses Modell funktioniert nur im Wege der vertraglichen Vereinbarung, weist also alle Vorteile der Public-Private-Partnership auf. Wenn das Modell funktioniert, kann der Mitfinanzierungsanteil der öffentlichen Hand in der Summe größer sein als in der ersten Alternative, weil die Eigentümer am Ende mehr bekommen, als sie geben, und weil dadurch eine Sogwirkung – ein Run auf öffentliche Mittel – ausgelöst werden könnte. Der Sogwirkung steht jedoch dann die Tatsache gegenüber, dass insgesamt mehr Geld in den Stadtbau investiert wird und dass in der Summe mehr erreicht wird. Ein Zwang zur öffentlichen Förderung wird auch durch dieses Modell nicht ausgelöst. Denn ohne Vertrag gibt es keine Förderung, und ein Zwang zum Abschluss eines Fördervertrags besteht nicht.

Eine *Ultima Ratio* zur Lösung der Leerstandsproblematik besteht zweifellos darin, die ganze Angelegenheit dem Markt zu überlassen, der über Konkurse und Gebäudeverfall ebenfalls eine gewisse Abbruchquote herbeiführen wird – allerdings in städtebaulich ungesteuerter und damit voraussichtlich nicht sehr ansehnlicher Weise. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch eine solche Politik verursacht würden, sind schwer zu quantifizieren. Falsch wäre jedenfalls die Behauptung, dass durch die schlichte Verweisung auf den Markt jede Belastung des Steuerzahlers vermieden würde. Denn die notwendigen Reparaturen der verfallenden Stadtteile werden vom Markt nicht geleistet werden.

Defizite

Das dem Stadtbau wie eine drohende Zeitbombe zugrunde liegende Hauptproblem wird nur relativ selten thematisiert. Es besteht aus dem seit 1970 in der Bundesrepublik Deutschland herrschenden Geburtenmangel und dem daraus unausweichlich folgenden Bevölkerungsschwund. Die Zahlen sind im Grunde bekannt: In Deutschland werden mit durchschnittlich 1,3 Kindern pro Partnerschaft so wenige Kinder geboren, dass sich jede Ge-

neration um ein Drittel reduziert. Die Durchschnittszahl kommt dadurch zustande, dass etwa ein Drittel aller Frauen kinderlos bleibt. Obwohl im Alltag der Kommunalpolitik längst sichtbar wird, dass immer mehr Kindergärten und Schulen geschlossen werden müssen, steht man dem Problem mit einem seltsamen Fatalismus gegenüber. Obwohl durch viele Beispiele erwiesen ist, dass das generative Verhalten der Menschen z. B. durch die Steuerpolitik sowie durch das Setzen von gesellschaftlichen Leitbildern sehr wohl beeinflussbar ist, tut man so, als könne man dem Prozess des Bevölkerungsrückgangs nur tatenlos zuschauen. Das sollte sich ändern. Stadtbau sollte auf allen Ebenen mit Familienpolitik verbunden werden, und zwar vorrangig! Bevor Wohnungen abgerissen werden, sollte geprüft werden, ob sie nicht familiengerecht umgebaut werden können. Bevor Stadtteile endgültig ausgedünnt werden, sollte die Infrastruktur auf Kinderfreundlichkeit überprüft werden. Gibt es genügend Kindergärten und Spielplätze? Wie steht es um die kommunale Gebührenpolitik für Kindertagesstätten? Stadtbau als Dauerprozess der architektonischen Selbstverstümmelung ist eine absurde Vorstellung. Dem Abriss kann nur entgegengewirkt werden, indem die Bevölkerungsentwicklung stabilisiert wird.

Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin

MODELLPROJEKTE FORUM EUROPÄISCHE URBANISTIK 2004

VOM 18.-19. NOVEMBER 2004,
 BAUHAUS-UNIVERSITÄT WEIMAR

<http://www.uni-weimar.de/modelprojects>

Städte und Stadtregionen sind weltweit zugleich Betroffene und Motoren des Paradigmenwechsels der Industriegesellschaft.

Mit den Modellprojekten partizipiert das Institut für Europäische Urbanistik an der Praxis des aktuellen Strukturwandels im globalen Kontext.

Projektpartner der Bauhaus-Universität Weimar bieten 2004 für ein halbes Jahr 27 Postgraduieren aus 16 Nationen die einmalige Chance, das gesamte Spektrum von der Idee über die Entwicklung bis zur Realisierung eines Projektes kennen zu lernen und aktiv mitzugestalten.

Das Modellprojekte Forum wird urbanistisches Best Practice-Wissen von 4 Kontinenten und 8 Ländern zusammenführen. Die Projekte werden in thematische Schwerpunkte gegliedert und von 6 interdisziplinär und interkulturell zusammengesetzten Profiteams an zwei Tagen im Haus der Europäischen Urbanistik Weimar vorgestellt.

Das Modellprojekte Forum wird von der HeidelbergCement AG unterstützt.

**Eine Veranstaltung des Instituts für Europäische Urbanistik,
 Bauhaus-Universität Weimar**

IPP made in Germany 
 International Postgraduate Programmes
 Internationale Promotionsprogramme

europäische
 urbanistik