

Rosenfeld, Martin T. W.; Michelsen, Claus

**Article**

## Das Programm „Stadtumbau Ost“ und seine wirtschaftlichen Effekte für die beteiligten Städte

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Rosenfeld, Martin T. W.; Michelsen, Claus (2007) : Das Programm „Stadtumbau Ost“ und seine wirtschaftlichen Effekte für die beteiligten Städte, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 13, Iss. 6, pp. 202-210

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143555>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Im Sinne der zweiten Option, also der Erschließung ungenutzter Potentiale an Jüngeren, stehen drei Aspekte im Vordergrund. Hinsichtlich der Ausbildung sind einerseits höhere Bildungspfade anzustreben, gleichzeitig ist über eine Verkürzung der ersten Ausbildungsphase nachzudenken, um jüngeren Personen einen früheren Einstieg ins Erwerbsleben zu ermöglichen. Daneben ist zur verstärkten Ausschöpfung des Erwerbspotentials junger Frauen eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf anzustreben. Entsprechende Maßnahmen dürfen sich dabei nicht allein auf die Verbesserung von Kinderbetreuungsangeboten beschränken, sondern müssen auf einen grundlegenden gesellschaftlichen Bewußtseinswandel hin ausgerichtet sein. Drittens müssen die Chancen einer qualifizierten Zuwanderung stärker genutzt werden.

Mit Blick auf die unternehmerischen Aktivitäten wird darauf zu achten sein, die Gründungsausbildung zu forcieren und eine stärkere Orientierung von abhängig Beschäftigten auf die Selbständigkeit zu unterstützen. Dabei sollten insbesondere auch geeignete Maßnahmen getroffen werden, welche eine Existenzgründung noch im höheren Lebensalter zu ermöglichen, beispielsweise durch eine entsprechende Risikoabsicherung durch die Arbeitslosenversicherung.

*Joachim Ragnitz*  
(*Joachim.Ragnitz@iwh-halle.de*)  
*Lutz Schneider*  
(*Lutz.Schneider@iwh-halle.de*)

## Das Programm „Stadtumbau Ost“ und seine wirtschaftlichen Effekte für die beteiligten Städte\*

### *Städte, Städtebau und Stadtentwicklungsplanung als wirtschaftspolitische Stellgrößen?*

„Politik für Städte“ hat derzeit zunehmend Konjunktur. Dies zeigt sich u. a. besonders augenfällig in der für Juli 2007 angesetzten Auftakttagung zur „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ in Deutschland. Diese Tendenz ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die wachstumspolitische Bedeutung von günstigen Entstehungsbedingungen für Innovationen einerseits und von Vorteilen aus der Ballung ökonomischer Aktivitäten andererseits – die gemeinhin als „Agglomerationsvorteile“ bezeichnet werden – zunehmend im Fokus der wirtschaftspolitischen wie wirtschaftstheoretischen Diskussion stehen. Städte gelten allgemein als Orte mit einem besonders fruchtbaren Nährboden für Innovationen; zudem sind Städte jene Orte, an denen das Vorhandensein von Agglomerationsvorteilen grundsätzlich erwartet wird. Dies gilt nicht zuletzt auch für eine spezielle Kategorie von Agglomerationsvorteilen, die in jüngster Zeit zunehmend betont

wird, nämlich die Vorteile aufgrund des „geballten“ Vorhandenseins von Mitgliedern der (in den Schriften von *Richard Florida*<sup>49</sup>) sogenannten „Kreativen Klasse“.

Vor diesem Hintergrund erscheinen wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen plausibel, mit denen die Entwicklung der Städte insgesamt gestärkt werden soll, z. B. eine Neu-Aufteilung der Lohn- und Einkommensteuererträge zwischen Städten und ihrem Umland zugunsten der Städte. Demgegenüber ist die Relevanz von Maßnahmen im Bereich der Stadtplanung und des Städtebaus für die Stärkung der wirtschaftlichen Funktion von Städten weniger unmittelbar plausibel. „Stadtplanung“ ist eine kommunale Aufgabe, die mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bauungsplänen konkretisiert wird. „Städtebau“ läßt sich vom Wortsinn her sehr weit interpretieren, ist jedoch nach einer engen, juristischen Auslegung nur „... die vorausschauende und zusammenfassende Tätigkeit der Gemeinde zur plan- und rechtmäßigen Ordnung und Lenkung der räumlichen und

\* Die Verfasser danken der Sächsischen Aufbaubank (SAB) für ihre Unterstützung der IWH-Untersuchungen zum Stadtumbau durch die Bereitstellung von Daten zur Umbauförderung.

<sup>49</sup> Vgl. FLORIDA, R.: *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life.* New York 2002.

baulichen Entwicklung innerhalb ihres Hoheitsgebiets“<sup>50</sup>. „Stadtentwicklungspolitik“ ist demgegenüber die Summe von Städtebau und allen konkreten kommunalen Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur (Bau, Instandhaltung und Betrieb der technischen sowie sozialen Infrastruktur, kommunaler Wohnungsbau und Erschließung von Gewerbegebieten). Hierunter fallen also alle raumwirksamen Maßnahmen einer Stadt, mit welchen die Strukturen festgelegt werden, in denen sich die privaten Akteure bewegen. Demgemäß entscheidet die Stadtentwicklungspolitik über die Möglichkeiten der Nutzung des Faktors Boden für wirtschaftliche Zwecke innerhalb einer Stadt – und mithin auch darüber, ob in einer Stadt die von privaten Investoren gewünschten Ansiedlungsmöglichkeiten bestehen – oder ob die Investoren andere Städte als Standorte präferieren. Dies sind *unmittelbare* Effekte der Stadtentwicklungspolitik. Darüber hinaus wirkt die Stadtentwicklungspolitik *mittelbar* auf den „Gesamtwert einer Stadt“, die Immobilienwerte, das private Investitionsverhalten, die (räumliche Verteilung der) Kaufkraft, das kulturelle Milieu, das Image, das Ausmaß an räumlicher Nähe, das Ausmaß sozialer Konflikte und des Vandalismus und letztlich auch auf die Höhe der kommunalen Einnahmen.

**„Stadtumbau Ost“ als konkretes Programm zur Förderung der Stadtentwicklung durch Bund und Länder**

Spätestens seit der Großen Finanzreform von 1969/70 beteiligt sich der Bund mit Finanzhilfen (heute geregelt gemäß Artikel 104b des Grundgesetzes)<sup>51</sup> an Maßnahmen im Bereich der Stadtentwicklungspolitik. Da Finanzhilfen stets eine Ko-Finanzierung durch die Länder zur Voraussetzung haben, ist damit auch eine Beteiligung der Länder an der Stadtentwicklungspolitik festgelegt. Neben den bereits seit längerem bestehenden Instrumenten der Städtebauförderung gibt es seit 2002 Finanzhilfen aus dem Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“, das sich von der bisherigen Städtebau-

förderung nicht zuletzt dadurch unterscheidet, daß dieses Programm stärker auf den *Abbau*, weniger auf die Erhaltung und Erneuerung städtischer Bau-substanzen ausgerichtet ist. Die Länder wählen die Programmkommunen aus und verteilen die Mittel auf der Basis kommunaler Stadtentwicklungskonzepte (SEK). Eine Übersicht über die Höhe der Hilfen gibt Tabelle 1.

Grundsätzlich sind auf kommunaler Ebene zwei Kategorien von Maßnahmen möglich, die mit den Finanzhilfen des Bundes gefördert werden können:

Tabelle 1:  
Höhe der Finanzhilfen des Bundes an die Länder für den „Stadtumbau Ost“  
- in Mio. Euro -

2002	153,4
2003	153,4
2004	138,0
2005	136,0
2006-2009	jährlich 89,0

Quelle: ERSTER STATUSBERICHT der Bundestransferstelle zum Stadtumbau Ost („Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven“). Berlin 2006, S. 12.

- Rückbaumaßnahmen, die sich in Teilrückbau, Komplettabriß sowie den Abriß von Einzelgebäuden und den flächenhaften Abriß unterteilen lassen; je qm Wohnfläche wird der Rückbau mit einem Zuschuß in Höhe von im Regelfall 60 Euro gefördert.
- Aufwertungsmaßnahmen; hierzu gehören Wohnumfeldverbesserungen (z. B. Begrünungen, Parkplätze, Freizeitanlagen), die Veränderung der infrastrukturellen Versorgung und Erschließung, die Sicherung, der Erhalt und der Neubau von Gebäuden sowie der Grund- und Immobilienerwerb.

Natürlich ist Städtebau von jeher auch immer mit dem Rückbau baulicher Substanz verbunden gewesen. Neues kann nicht immer auf der „Grünen Wiese“ entstehen; vielfach müssen alte Strukturen verändert werden. In diesem Sinne ist „Stadtumbau“ eigentlich nichts Neues. Gleichwohl ist der Begriff erst in den 1980er Jahren geprägt worden, und zwar zur Umschreibung einer neuen Phase der postindustriellen und ökologischen Stadtentwicklungspolitik, die sich wieder verstärkt den Innenstädten als den wesentlichen Kernen der Städte zu-

<sup>50</sup> BORCHARD, K.: „Städtebau“, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage. Hannover 2005, S. 1054-1059, hier S. 1054.

<sup>51</sup> Vor der Föderalismusreform von 2006 waren entsprechende Regelungen im Artikel 104a (Absatz 4) des Grundgesetzes enthalten.

wendet.<sup>52</sup> Seit dem Inkrafttreten des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ wird der Begriff in erster Linie mit dem Rückbau von Gebäuden und Infrastruktur im Osten Deutschlands in Verbindung gebracht.

Das Programm basiert maßgeblich auf den Empfehlungen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“<sup>53</sup>. Der konkrete Anlaß für die Einsetzung dieser Kommission und für das Programm war der zunehmende Wohnungsleerstand, der durch verschiedene Faktoren bedingt war und ist:<sup>54</sup>

- An erster Stelle anzuführen ist der Nachfragerückgang infolge demographischer Veränderungen einschließlich der Suburbanisierungsprozesse.
- Eine weitere Ursache ist die Nachfrageveränderung in Richtung auf kleinere Wohnungen, Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Altbauten.
- Schließlich ist die Entwicklung des Angebots seit der politischen Wende im Osten Deutschlands anzuführen, die durch die folgende Tabelle 2 verdeutlicht wird.

In der Folge der genannten Faktoren nahm der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre drastisch zu (vgl. Ta-

Tabelle 2:  
Entwicklung des Wohnraumangebots in Ostdeutschland (ohne Berlin)

	1995	2002	2005
Bestand an Wohneinheiten insgesamt	6 408 291	6 994 627	6 982 694
darunter: Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern <sup>a</sup>	2 336 268	2 649 181	2 728 893
Geschoßwohnungen <sup>b</sup>	4 072 023	4 345 446	4 253 801

<sup>a</sup> Wohnungen in Wohngebäuden mit 1 und 2 Wohneinheiten. – <sup>b</sup> Inklusive Wohnheime und Wohnungen in Nichtwohngebäuden.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>52</sup> Vgl. BODENSCHATZ, H.; KEGLER, H.: „Stadtumbau“, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage. Hannover 2005, S. 1092-1096.

<sup>53</sup> KOMMISSION „WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHER STRUKTURWANDEL IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN“: Bericht der Kommission, November 2000 (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bauwesen und Raumordnung).

<sup>54</sup> Vgl. hierzu auch FRANZ, P.: Leerstand in ostdeutschen Städten: Keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2001, S. 27-34, hier S. 29-31.

Tabelle 3:  
Ausmaß des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland

	1998	2002
Ein- und Zweifamilienhäuser	7,1	6,7
Klein- und vorstädtische Geschoßwohnungen	24,5	32,3
Innerstädtische Geschoßwohnungen	32,9	28,1
Plattenbauten	8,4	15,7
Neugebaute Geschoßwohnungen	15,4	12,4
Sonstige	12,8	13,7
Insgesamt	13,2	14,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 1998 und 2002 (nach SPIEKER, R.: Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 224. Göttingen 2005).

belle 3); der Sockelleerstand in einem funktionierenden Wohnungsmarkt liegt bei etwa 2-3%<sup>55</sup>.

Auch wenn der wachsende Leerstand und die mit ihm verbundenen Probleme die eigentlichen Beweggründe für das Programm waren, wird doch als Oberziel des „Stadtumbaus Ost“ offiziell die „Stärkung der Zukunftsfähigkeit der Städte“ angeführt. Diesem Oberziel lassen sich zwei Hauptziele zuordnen:

*Hauptziel I: Stabilisierung der Wohnungsmärkte*

- Reduzierung des Leerstands auf gesamtstädtischer Ebene oder zumindest auf Quartiersebene
- Verbesserung der Investitionsfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Wohnungsfirmen

*Hauptziel II: Steigerung der Attraktivität der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte, speziell in Bezug auf die Innenstädte*

Das Hauptziel II ist eigentlich ein allgemeines Ziel der Stadtentwicklungspolitik (sowie anderer Förderprogramme) und dürfte deshalb grundsätzlich unstrittig sein, gegebenenfalls mit Ausnahme der Fokussierung auf die Innenstädte. Hinsichtlich des Hauptziels I, der Stabilisierung der Wohnungsmärkte, ist indes zu fragen, ob entsprechende Maßnahmen aus ökonomischer Sicht tatsächlich angemessen sind.<sup>56</sup> Zur Begründung wird in erster Linie angeführt, daß der Leerstand ohne eine staatliche Intervention aufgrund der auch für leerstehende

<sup>55</sup> Vgl. EMPIRICA: Wohnungsmarktanalyse 2006 für den Rhein-Sieg-Kreis. Köln 2006, S. 48.

<sup>56</sup> Zum folgenden vgl. auch FRANZ, P., a. a. O., S. 31 f.

Wohnungen anfallenden Betriebskosten zur Insolvenz kommunaler Wohnungsunternehmen beitragen würde. Bei einer Insolvenz kommunaler Wohnungsunternehmen würden auch die Kommunen in finanzielle Schwierigkeiten geraten, welche die Alt-schulden ihrer Wohnungsfirmiten mit verbürgt haben. Darüber hinaus werden die negativen externen Effekte leerstehender Wohnungen und Gebäude (im Sinne negativer Auswirkungen auf das obengenannte Hauptziel II) zur Begründung der Intervention angeführt. Weiterhin könnte noch speziell für die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Umstand angeführt werden, daß der Bund – aufgrund seiner früheren Fördermaßnahmen, insbesondere in Bezug auf die Förderung der Suburbanisierung – wesentlich zum Leerstandsproblem beigetragen hat. Auf der anderen Seite führt eine Stabilisierung der Mieten infolge des Rückbaus dazu, daß der Standortvorteil günstiger Mieten im Osten Deutschlands nur eingeschränkt genutzt werden kann. Insbesondere K. Dascher vertritt die These, daß weiter sinkende Mieten zu einer Ausweitung der Nachfrage nach preiswertem Wohnraum und zur Zuwanderung in die Städte und tendenziell in den Osten insgesamt führen würden.<sup>57</sup>

### **Anforderungen an einen „guten“ Stadtumbau**

Im folgenden wird eine Bewertung des „Stadtumbau Ost“-Programms anhand von Kriterien vorgestellt, die sich auf die Effektivität und die Effizienz des Stadtumbaus beziehen. In die Beurteilung werden die folgenden Aspekte aufgenommen: Auswahl der Programmkommunen, Aufteilung der Mittel auf die Stadtumbau-Gebiete, Aufteilung der Mittel auf die Maßnahmen, Inhalte der SEK einzelner Städte. Die verwendeten Beurteilungskriterien sind im folgenden Kasten dargestellt. Als Basis der Bewertung dienen zunächst die Angaben im sogenannten ERSTEN STATUSBERICHT<sup>58</sup>, der allerdings keine Angaben zu den bisherigen Effekten des Stadtumbaus enthält. Weiterhin werden Daten der Sächsischen Aufbaubank (SAB) ausgewertet, die sich auf die Vergabe der Fördermittel in Sachsen beziehen.

<sup>57</sup> Vgl. DASCHER, K.: Zum Abriß des Deutschen Wohnungs-leerstandes, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 225/4 (2005), S. 482-498.

<sup>58</sup> ERSTER STATUSBERICHT der Bundestransferstelle zum Stadtumbau Ost („Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven“), Berlin 2006.

Kasten:

Anforderungen an den „Stadtumbau Ost“

Effektivitätskriterien:

- Konzentration der Mittel auf Städte und Gebiete mit besonders hohem Leerstand
- Konzentration der Mittel auf Städte, deren wirtschaftliche Entwicklungsdynamik hoch (und noch steigerungsfähig) ist
- Erhöhung der baukulturellen Attraktivität der Städte/Imageverbesserung
- Bauliche und funktionale Stärkung der Innenstädte
- Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten/Beachtung von Folgewirkungen für wirtschaftliche Aktivitäten
- Vermeidung sozialer Brennpunkte/von Vandalismus
- Minimierung der Folgewirkungen auf die Infrastruktur

Effizienzkriterien:

- Nachhaltigkeit der Maßnahmen
- Keine Mitnahmeeffekte
- Abstimmung mit anderen Programmen
- Keine Fehlallokation kommunaler Mittel

Quelle: Darstellung des IWH.

Schließlich erfolgt eine Auswertung ausgewählter SEK.

### **Hohe Zahl von kleineren Programmkommunen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern**

Dem ERSTEN STATUSBERICHT zufolge gibt es im Land Brandenburg eine Konzentration der in das Stadtumbau-Programm aufgenommenen Kommunen auf wenige größere Städte außerhalb des Berliner Verdichtungsraums, in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen wurden hingegen fast alle Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern sowie viele Kommunen mit weniger als 5 000 Einwohnern aufgenommen.<sup>59</sup> In Sachsen-Anhalt wird das Programm auf die Groß- und Mittelstädte mit mehr als 20 000 Einwohnern konzentriert. Kommunen mit einem Leerstand von weniger als 5% werden von den Ländern so gut wie nicht in das Programm aufgenommen.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Hierzu und zum folgenden vgl. ERSTER STATUSBERICHT, S. 23.

<sup>60</sup> Vgl. ebenda, S. 30.

Grundsätzlich entspricht diese Auswahl den länderspezifischen Schwerpunkten des Leerstands.<sup>61</sup> Dies ist für die Stabilisierung der Wohnungsmärkte vorteilhaft, wenn man davon ausgeht, daß die Situation der Wohnungsfirmen in den Städten mit sehr hohem Leerstand besonders ungünstig ist. Tatsächlich zeichnet sich mittlerweile eine leichte Stabilisierung ab. So ist die durchschnittliche Leerstandsquote bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften und bei den Wohnungsgenossenschaften von 16,2% im Jahr 2002 auf 12,0% im Jahr 2006 zurückgegangen.<sup>62</sup> Inwieweit dies kausal der Stadtumbau-Förderung zugerechnet werden kann, muß in zukünftigen Analysen geklärt werden. Für die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bleibt allerdings zu fragen, ob eine stärkere Konzentration des Programms auf die größeren Städte eher dazu geeignet wäre, die Landesentwicklung insgesamt zu beschleunigen.

**Bundes- und Landeszuschüsse konzentriert auf Plattenbaugebiete in Außenbezirken**

Tabelle 4 läßt Rückschlüsse darauf zu, welche Baustruktur die von den Kommunen und Ländern für den Stadtumbau ausgewählten Gebiete aufweisen. Offenbar erfolgt eine Konzentration auf den Plattenbaubestand in den Außenbezirken und damit auch auf die Stadtteile mit besonders hohem Leerstand. Auch hinsichtlich der ausgereichten Bundes- und Landeszuschüsse im Programmjahr 2004 läßt sich eine Konzentration auf die Brennpunkte des Leerstands feststellen. Die Mittel wurden zu ca. 75% für Gebiete mit Leerstandsquoten zwischen 10 und 30% eingesetzt, und zu ca. 15% für Gebiete mit einer Leerstandsquote von mehr als 30%.<sup>63</sup> „Die Leerstandsquote aller Fördergebiete liegt im Durchschnitt bei knapp 20% und somit ca. 5% über der durchschnittlichen Quote für die gesamtstädtische Ebene.“<sup>64</sup> Es läßt sich allerdings vermuten, daß mit der gegenwärtigen Mittelaufteilung dem Ziel der „baulichen und funktionalen Stärkung der Innenstädte“ nicht entsprochen

<sup>61</sup> Vgl. ebenda, S. 22-25.

<sup>62</sup> Vgl. WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHE DATEN UND TRENDS 2006/2007, Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin 2006, S. 12. Bei den Angaben für 2006 handelt es sich um die erwartete Entwicklung.

<sup>63</sup> Vgl. ERSTER STATUSBERICHT, a. a. O., S. 35.

<sup>64</sup> Ebenda, S. 29.

Tabelle 4:  
(Hauptsächliches) Baualter der (aufgenommenen) Fördergebiete im Programm „Stadtumbau Ost“  
- in % -

bis 1918	20
1919-1948	6
1949-1959	13
ab 1960	41
Gemischt	31

Quelle: ERSTER STATUSBERICHT, S. 28.

wird, auch wenn für die Verbesserung der Bausubstanz der Innenstädte auf andere Förderprogramme zurückgegriffen werden kann.

**Aufwertungsmittel:**

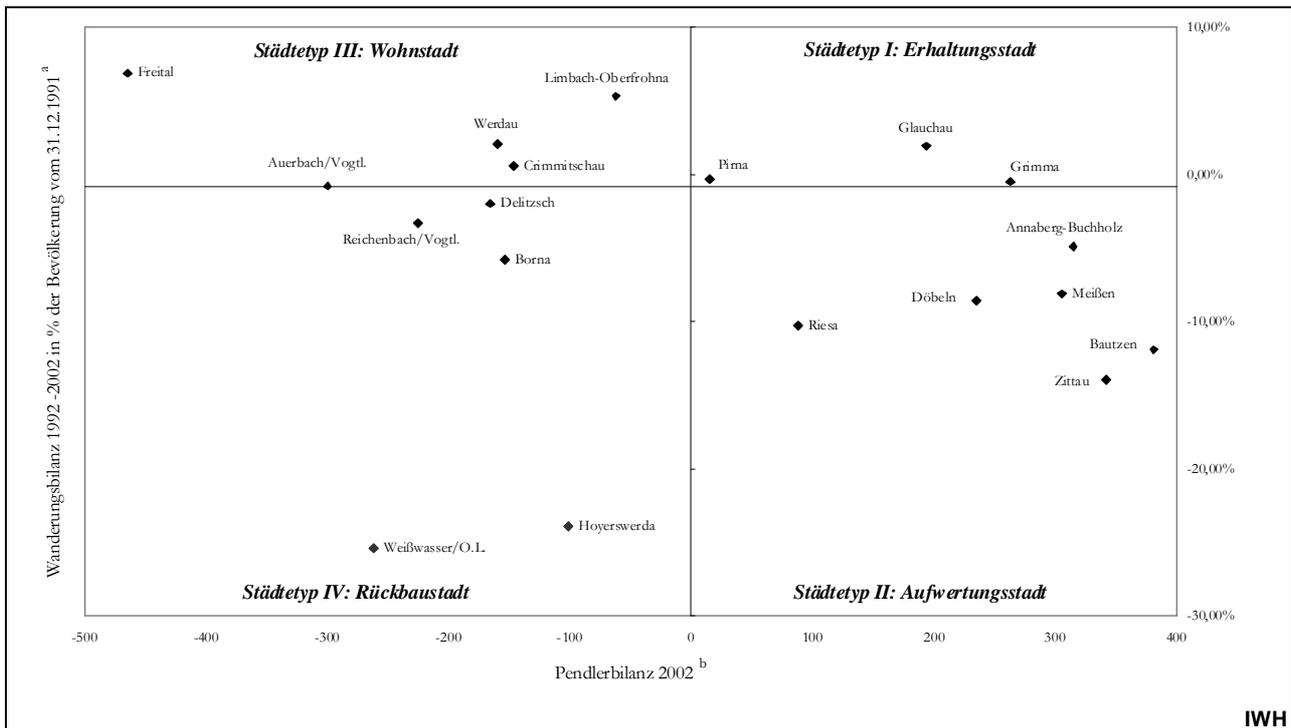
***In richtiger Höhe, am richtigen Ort?***

Hinsichtlich der Aufteilung der Mittel auf die beiden Hauptkategorien des „Stadtumbaus Ost“ zeigt sich eine eindeutige Bevorzugung von Rückbaumaßnahmen. 108 der 295 Programmkommunen hatten bis zum Jahr 2004 sogar keinerlei Aufwertungsmittel erhalten.<sup>65</sup> Die Auswertung der Daten der SAB zur Vergabe von Stadtumbauermitteln zeigt, daß in vielen Fällen die beantragten und auch bereits bewilligten Mittel für Aufwertungsmaßnahmen von den Kommunen schließlich nicht abgerufen wurden. Offenkundig wurde also dem Hauptziel I in der Praxis ein größerer Stellenwert als dem Hauptziel II zugebilligt. Vermutlich liegt aber ein Grund für die Mittelaufteilung auch in der relativ engen Abgrenzung von förderfähigen Aufwertungsmaßnahmen, mit denen den oben aufgestellten Effektivitätskriterien nur begrenzt Rechnung getragen werden kann. Demgemäß sind die Vorteile der förderfähigen Aufwertungsmaßnahmen für die Stadtentwicklung generell begrenzt. Auch die vorgeschriebene finanzielle Eigenbeteiligung der Kommunen an den Aufwertungsmaßnahmen kann für viele Städte ein Argument für die Bevorzugung von Rückbaumaßnahmen darstellen.

Auf der Basis der Förderdaten der SAB hat das IWH Untersuchungen zu den bislang realisierten Aufwertungsmaßnahmen in Sachsen durchgeführt. Aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen kann die Auswertung nur auf der Basis von Städtegruppen durchgeführt werden. Es ist zu vermuten,

<sup>65</sup> Vgl. ebenda, S. 33.

Übersicht 1:  
Systematisierung verschiedener Städtetypen in Sachsen



<sup>a</sup> Saldo der über die Gemeindegrenzen fort- und zugezogenen Personen. Hier wurde die Bilanz in % der Bevölkerung zum 31.12.1991 berechnet.  
<sup>b</sup> Als Pendler über die jeweilige Gebietsgrenze gelten alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, deren Arbeitsort bzw. betrieblicher Ausbildungsplatz in einer anderen Gemeinde, einem anderen Kreis, Regierungsbezirk oder Land als der jeweilige Wohnort liegt. Pendlerbilanz = Differenz zwischen Ein- und Auspendlern je 1 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort.

Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR INKAR, CD-Rom, Bonn 2005; Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen; Berechnungen des IWH.

Tabelle 5:  
Aufteilung der Fördermittel (Gesamtsumme aller ausgezahlten Mittel bis November 2006) auf die verschiedenen Städtetypen in Sachsen

Typ	Bewilligte Fördermittel pro Kopf in Euro	Ausbezahlte Fördermittel pro Kopf in Euro	Rückbaumittel/ Aufwertungsmittel	Anteil an den bewilligten Aufwertungsmitteln in %
„Aufwertungsstadt“	47,61	26,16	1,79	41,2
„Rückbaustadt“	36,68	17,53	6,44	31,2
„Erhaltungstadt“	14,52	8,15	5,06	6,1
„Wohnstadt“	36,89	18,42	2,59	21,5

Quellen: SAB; Berechnungen des IWH.

daß Aufwertungsmaßnahmen dann besonders wirksam sind, wenn sie auf Städte mit geringer Wohnstandortqualität (hoher Abwanderung), aber hohem Zuwanderungspotential (hohem positiven Pendlersaldo) konzentriert werden (im folgenden sogenannte „Aufwertungsstädte“). Übersicht 1 gibt die Einteilung der Städte in vier verschiedene Kategorien wieder, neben den „Aufwertungsstädten“ sind dies die „Erhaltungstädte“ (eher Zu- als Abwanderung; positiver Pendlersaldo), die „Wohnstädte“

(eher Zu- als Abwanderung; negativer Pendlersaldo) sowie die „Rückbaustädte“ (Abwanderung; negativer Pendlersaldo).

Tabelle 5 zeigt, inwieweit die reale Aufteilung der Mittel im Freistaat Sachsen den genannten Überlegungen entspricht. Von der Tendenz her kann die deutliche Konzentration der Mittel auf die „Aufwertungsstädte“ positiv bewertet werden. Allerdings könnte diese Konzentration noch deutlich verstärkt werden, denn die „Rückbaustädte“ sowie

die „Wohnstädte“ erhalten zusammen mehr als 50% der gesamten Aufwertungsmittel.

Tabelle 6 zeigt, inwieweit die Aufwertungsmittel in Sachsen eher zentrumsnah oder in peripheren Stadtteilen eingesetzt wurden. Aufgrund der obengenannten Zielsetzung, die Innenstädte zu stärken, wäre eine Mittelkonzentration auf die Stadtzentren anzustreben. Hierdurch könnten auch am ehesten positive Imageeffekte bewirkt werden. Wie Tabelle 6 zu entnehmen ist, gibt es in diesem Bereich noch Defizite. Zwar werden die Mittel in den „Aufwertungsstädten“ eher zentrumsnah eingesetzt. In den drei anderen Städtetypen, in welche immerhin erhebliche Fördermittel fließen, ist dies jedoch nicht der Fall. Ob der dort praktizierte Mitteleinsatz in der Peripherie positive Effekte haben kann, wäre mit einer Detailauswertung der Aufwertungsmaßnahmen zu prüfen.

Tabelle 6:  
Zentraler/dezentraler Einsatz der Aufwertungsmittel (Gesamtsumme aller ausgezahlten Mittel bis zum November 2006) in den verschiedenen Städtetypen in Sachsen

Typ	Verhältnis zentral/peripher eingesetzter Aufwertungsmittel
„Aufwertungsstadt“	7,73
„Rückbaustadt“	0,23
„Erhaltungsstadt“	- <sup>a</sup>
„Wohnstadt“	0,63

<sup>a</sup> Getrennte Angaben für einzelne Gebietsteile liegen nicht vor.

Quellen: SAB; Berechnungen des IWH.

### **SEK ausgewählter Städte:**

#### ***Wirtschaftliche Effekte finden wenig Beachtung***

Die SEK bilden – wie oben erläutert wurde – die Grundlage für konkrete Stadtumbau-Maßnahmen. Auf ihrer Basis soll der konkrete Mitteleinsatz vor Ort erfolgen. In der Praxis sind Abweichungen hiervon möglich. Zudem ist zu berücksichtigen, daß zum Zeitpunkt der Aufstellung der SEK zu Beginn des neuen Jahrtausends (= zum Zeitpunkt der Entstehung des Programms „Stadtumbau Ost“) manche Aspekte von den kommunalen Akteuren sicherlich anders eingeschätzt wurden, als dies heute der Fall ist. Demgemäß sollte die Auswertung der SEK nicht überbewertet werden. Immerhin liefern sie Indizien dafür, ob und inwieweit die kommunalen Akteure zum damaligen Zeitpunkt den Stadt-

umbau lediglich als eine Maßnahme zur Entlastung des Wohnungsmarkts ansahen oder darüber hinaus auch weiterführende stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgen wollten.

Es ist durchaus zu erwarten (und wäre in weiterführenden Studien zu prüfen), daß sich die jeweils stadtspezifische Gewichtung der unterschiedlichen Zielsetzungen auch im realen Mitteleinsatz widerspiegelt.

Im folgenden wird eine exemplarische Auswertung der SEK für die Städte Magdeburg und Wernigerode vorgestellt. Die beiden Städte unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der für sie jeweils gegebenen Ausgangslage. Magdeburg ist Großstadt, Hochschul- und Landeshauptstadt, verfügt über wenig historische Bausubstanz, leidet erheblich unter dem Erbe des DDR-Städtebaus (Plattenbauten), hat eine sehr verkehrsgünstige Lage, aber auch heute noch wirtschaftliche Entwicklungsprobleme. Wernigerode ist eine Mittelstadt, liegt verkehrsunünstig, hat aber nach 1990 eine eher günstige wirtschaftliche Entwicklung genommen; die Stadt ist Tourismusmagnet und verfügt über eine geschlossene historische Bausubstanz.

Wie Übersicht 2 auf Seite 209 zeigt, werden in Magdeburg die wohnungswirtschaftlichen, in Wernigerode hingegen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile von Stadtumbau-Maßnahmen betont. Hierfür spielt sicherlich auch der deutlich höhere Leerstand in Magdeburg eine Rolle. Aber ohne eine Stärkung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten wird der Leerstand in einer Stadt eher weiter zunehmen; für Magdeburg wäre es zudem im Grunde dringlicher als für Wernigerode, entsprechende Überlegungen explizit auch in das Stadtumbau-Konzept aufzunehmen.<sup>66</sup> In Bezug auf die Altstadt wird deren Bedeutung in beiden Städten hervorgehoben; Magdeburg (mit eher geringer Altbau-Substanz) hat für die Altstadt konkretere Vorstellungen als Wernigerode.

Allerdings ist zu fragen, ob allein die bessere Durchmischung der Altstadt im Hinblick auf das Alter ein Ziel sein kann. Schließlich wird deutlich, daß beide Städte (2001 bzw. 2002) den Folgewir-

<sup>66</sup> Diese Kritik bezieht sich natürlich nur auf das SEK. Es steht außer Frage, daß die politischen Akteure der Stadt Magdeburg im Rahmen anderer Maßnahmen und Programme bei der Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation in den letzten Jahren erfolgreich gewesen sind.

Übersicht 2:

Ökonomisch relevante Inhalte der Stadtentwicklungskonzepte (SEK) für die Städte Magdeburg und Wernigerode

	Magdeburg (2001)	Wernigerode (2002)
Effekte auf Wohnungsfirmen?	„Abbau der finanziellen Probleme der Firmen“ „Abgleich von wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Belangen“ Konzentration des Rückbaus auf die städtische Wohnungsfirma	./.
Baukulturelle Aspekte?	„Beeinträchtigung des Stadtbilds durch Leerstand reduzieren“	(Implizit durch Konzentration auf Innenstadt)
Stärkung Innenstadt?	„Altstadt als Aushängeschild“; „Stärkung der Innenstadt hat höchste Priorität“; „Wohnstandort für Junge, um altersstrukturelle Segregation zu stoppen“; Rückbau nur zur Wohnumfeldverbesserung, z. B. Hinterhofentkernung; zentrumsnahe Elbinsel Werder für gehobene Wohnformen nutzen	„Altstadt als urbanes Zentrum und Anker für die Identität weiter stärken“; Freizeiteinrichtungen, Kultur und Handel auf Zentrum konzentrieren; „Altstadtsanierung hat höchste Priorität“
Wirtschaftliche Entwicklung?	./.	Leitbild betont Industrie, Tourismus, Bildung und Forschung; Defizite (Distanz zu Metropolen; fehlende Urbanität) werden gesehen; Bedarf an neuen Gewerbeflächen; Bedarf an Wohnraum für zuziehende Fachkräfte
Auswirkungen auf Infrastruktur?	Vergabe von Modernisierungsmitteln nur im „Kernbereich“, um IS zu sichern; z. T. Überversorgung im Schulbereich; Kaum Beachtung der technischen IS	./.
Abstimmung mit anderen Programmen?	Vergabe von Modernisierungsmitteln nur im „Kernbereich“ der Umbaugebiete	./.

Quellen: Stadtentwicklungskonzepte der beiden Städte; Auswertung und Darstellung des IWH.

kungen des Stadtumbaus auf die technische Infrastruktur keine hohe Priorität zugebilligt haben. Langfristige wirtschaftliche Entwicklungsziele sind in beiden SEK nicht enthalten.

### Schlußfolgerungen

Wenn man von der möglichen allgemeinen Kritik an der Förderung von Rückbaumaßnahmen und ebenso von den grundsätzlichen Einwänden gegen Finanzhilfen des Bundes absieht und das Programm „Stadtumbau Ost“ gewissermaßen systemimmanent bewertet, so ergibt sich folgendes: Die Konzentration der Förderung auf Rückbaumaßnahmen sowie die Struktur der Programmkommunen und der Stadtumbaugebiete deuten darauf hin, daß das Programm zur Stabilisierung des Wohnungsmarkts beigetragen hat. Indizien dafür, daß diese Stabilisierung auch zumindest einzelne kommunale Woh-

nungsfirmen erreicht haben, liefern Presseberichte über erhöhte Gewinnabführungen von kommunalen Wohnungsfirmen an ihre Trägerkommunen. Auch wenn dies Ausnahmereignisse sein mögen, wird hierdurch doch deutlich, daß der „Stadtumbau Ost“ in gewisser Weise den Charakter eines unsichtbaren Finanzausgleichs zugunsten der Städte hat, zumindest, indem die Städte vor den Folgen einer Insolvenz ihrer Wohnungsunternehmen bewahrt werden. Dies war durchaus intendiert. Entsprechende Effekte ließen sich aber auch mit Maßnahmen zur Erhöhung der allgemeinen städtischen Finanzmittel erreichen, z. B., indem der Einkommensteueranteil der Kommunen erhöht wird.

Neben der in einigen Ländern zu breiten Streuung der Programmkommunen ist die Konzentration des Stadtumbaus – und insbesondere der Aufwertungsmittel – auf die Außenbezirke der Städte proble-

matisch. Es ließe sich speziell im Zusammenhang mit der Aufwertung fragen, ob diese – soweit eine allgemeine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation realisiert wird – nicht generell allein in die Verantwortung der Städte gelegt werden sollte. Dies *könnte* zu einer noch stärkeren Konzentration entsprechender Mittel auf die Stadtzentren beitragen. Es ist aber ungewiß, ob die Städte ihre freien Mittel tatsächlich entsprechend verwenden würden. In Anbetracht der Bedeutung, welche den kommunalen Wohnungsunternehmen in vielen ostdeutschen Städten heute zukommt, sowie der Tatsache, daß viele dieser Unternehmen ihre Bestände eher im Plattenbaubestand in den Außenbezirken haben, könnten sich die Städte auch unabhängig von einem Förderprogramm wie dem „Stadtumbau Ost“ eher gegen einen Mitteleinsatz im Zentrum entscheiden. Es könnte demgemäß vorteilhafter sein, wenn der Bund im Rahmen eines neuen Programms von vornherein ausschließlich Maßnahmen zugunsten der Stadtzentren fördern würde. Die Antwort auf die Frage, ob Aufwertungsmaßnahmen im Plattenbaubestand nachhaltig positive Effekte in der

Form steigender Zuzüge haben, muß weiterführenden Untersuchungen überlassen bleiben. Derzeit ist davon auszugehen, daß die Präferenzen für die entsprechenden Wohnlagen in der Bevölkerung immer schwächer werden und bei jüngeren Menschen besonders schwach ausgeprägt sind.

Die bisherige Fokussierung des Stadtumbaus auf Aspekte des Wohnungsmarkts und des Städtebaus i. e. S. sollte zukünftig in Richtung auf eine Unterstützung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung der Städte verlagert werden. Zudem sollte durch eine weitere Umgestaltung von Förderprogrammen sowie auch bei der Tarifgestaltung für Nutzungsentgelte im Bereich der Infrastruktur dafür gesorgt werden, daß die Suburbanisierung nicht über das privatwirtschaftlich erstrebte Niveau hinaus zunimmt – und damit unabsichtlich der Boden für immer neue Stadtumbau-Programme bereitet wird.

*Martin T. W. Rosenfeld*  
(*Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de*)  
*Claus Michelsen\**

## Mittel- und langfristige Wachstumsprojektionen für Ostdeutschland\*\*

Das ostdeutsche Bundesgebiet ist aus dem marktwirtschaftlichen Transformationsprozeß mit einer Reihe von Strukturschwächen hervorgegangen, die in der öffentlichen Debatte wenig Chancen für künftige Entwicklungen lassen. Die Urteile reichen von „abgehängter Region“ bis „langsamer Tod“. Schwächen werden vor allem im geringen Industrieanteil der Wirtschaft, der Kleinteiligkeit der Produktionsstätten, den fehlenden Konzernzentralen,

dem Produktivitätsrückstand, dem Arbeitsplatzmangel sowie der geringen Forschungs- und Humankapitalintensität der Produktion gesehen, die sich im niedrigen Steueraufkommen, den Haushaltsdefiziten sowie der hohen Transferabhängigkeit niederschlagen. Den Höhepunkt der „Mängeliste“ bilden der Rückgang und die Vergreisung der Bevölkerung.

### **Forschungsansatz**

Die Schwachstellen im ostdeutschen Wirtschaftsraum sind Realität. Offen ist jedoch deren Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Partialanalytische Verallgemeinerungen greifen hier zu kurz. Auch geht es um langfristig angelegte Prozesse, nicht um nachfrageinduzierte, kurzfristige Schwankungen der Produktionsaktivität. In diesem Fall ist die Entwicklung der Produktionsmöglichkeiten zu erklären. Dies ist eine Aufgabe der Wachstums- und nicht der Konjunkturtheorie. Sie

---

\* Claus Michelsen, Master of Science (M.Sc.), war Projektmitarbeiter am IWH (Mai/Juni 2007), zuvor studierte er im Masterprogramm „Empirische Ökonomik und Politikberatung“ an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und war Praktikant in der Forschungsabteilung Stadtökonomik des IWH.

\*\* Mein Dank gilt PD Dr. Christian Dreger für die Konstruktion des panelökonometrischen Basismodells und die Berechnungen für die Regionstypen. Die deutschlandweit angelegte Untersuchung ist Bestandteil eines Forschungsauftrags des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Ableitung der Güterverkehrsströme aus dem Jahr 2005.