

„Stadtumbau Ost“ in Sachsen: Differenzierterer Einsatz der Aufwertungsförderung notwendig!

Vierorts begleiten emotionale Diskussionen den seit 2002 geförderten Umbau in ostdeutschen Städten. Für betroffene Bewohner schrumpfender Wohngebiete ist der durch das Programm „Stadtumbau Ost“ geförderte Abriß bestehender Bausubstanz und die damit verbundene, teilweise radikale Neugestaltung der gewohnten Umgebung schwer nachzuvollziehen.¹ In erster Linie wird damit der flächendeckende Abriß von Plattenbauten oder aber die Fragmentierung des gründerzeitlichen Bauzusammenhangs in historischen Innenstädten verbunden. Weitaus weniger präsent in der öffentlichen Wahrnehmung ist der Programmteil „Aufwertung“, der für eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in den Städten sorgen soll. Rund die Hälfte der rund 2,5 Mrd. Euro Fördermittel soll für diese Maßnahmen ausgegeben werden² – dabei ist deren Wirksamkeit durchaus umstritten.

Die Aufwertung von Wohnquartieren selbst stellt keine Neuerung in der Stadtentwicklungspolitik dar. Bereits seit Anfang der 1970er Jahre werden im Rahmen der Stadterneuerung oder Stadtsanierung erhebliche Bundesfördermittel für die Neugestaltung von Großwohnsiedlungen, gründerzeitlichen Randbezirken und historischen Innenstädten ausgegeben.³ Der qualitative Unterschied zu den aktuellen Maßnahmen für die Neuen Länder besteht jedoch darin, daß die Mehrzahl ostdeutscher Städte auf absehbare Zeit kein Wachstum in den Einwohnerzahlen erwarten kann. Ein

strukturelles Geburtendefizit, einhergehend mit Abwanderung und Suburbanisierung, hat hier bereits zu erheblichen Wohnungsleerständen in allen städtischen Lagen geführt.⁴ Mit Mitteln der Aufwertung sollen die betroffenen Quartiere nun an Attraktivität gewinnen und die negativen externen Effekte des Wohnungsleerstands gemindert werden.

Die Diskussion, welche Städte mit Mitteln der Aufwertung gefördert werden sollten und an welcher Stelle ein überwiegender Abriß des Wohnungsüberschusses zu bevorzugen wäre, wird in der Literatur derzeit kaum geführt. Dies liegt möglicherweise daran, daß im Rahmen der Aufwertung weit aus geringere Widerstände zu vermuten sind und eher die Unterstützung der betroffenen Anwohner zu erwarten ist. Dennoch erscheint diese Diskussion in Anbetracht der erheblichen Subventionierung⁵ in den Bereichen der Stadtentwicklung und des Wohnungsbaus geboten. Der vorliegende Artikel beleuchtet in diesem Zusammenhang zwei grundlegende Fragestellungen:

1. Welcher Beitrag ist vom Programmteil „Aufwertung“ im Rahmen des „Stadtumbau Ost“ zur Lösung der Leerstandsproblematik zu erwarten?
2. In welchen Städten erscheint der Einsatz von Aufwertungsmitteln sinnvoll und wie ist die Praxis der Sächsischen Fördermittelvergabe zu beurteilen?

Dabei wird zunächst theoretisch betrachtet, welcher Einfluß von Aufwertungsmaßnahmen auf das Migrationsverhalten erwartet werden kann und wie die gewählten Maßnahmen des Programms „Stadt-

¹ Beispielsweise in Leipzig Grünau. In der Großwohnsiedlung wehren sich die Anwohner gegen den geplanten Rückbau trotz erheblicher Bevölkerungsverluste vehement. Vgl. z. B. in der LEIPZIGER VOLKSZEITUNG: Oma weint in der Apotheke, vom 28.12.2006.

² In den aktuellen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern soll eine Stärkung der Aufwertung beschlossen werden. So ist mindestens die Hälfte aller Bundeszuschüsse in den Ländern für Aufwertungsmaßnahmen zu verwenden. Der Freistaat Sachsen wehrt sich gegen diese Regelung jedoch vehement.

³ Dabei gleicht sich das Instrumentarium weitgehend. Je nach Programm gelten zwar verschiedene Zuwendungsvoraussetzungen, dennoch können im Rahmen der Programme „Stadtumbau Ost“, „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Soziale Stadt“ oder „Maßnahmen zur städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ ähnliche Aufwertungsvorhaben realisiert werden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen im Rahmen der §§ 147 und 148 BauGB und zusätzlich um Verbesserungen des öffentlichen Wohnumfelds.

⁴ Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; MICHELSEN, C.: Das Programm „Stadtumbau Ost“ und seine wirtschaftlichen Effekte für die beteiligten Städte, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 202-210, hier S. 204.

⁵ So stellten DOHSE, D. et al.: Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle, Kiel 2002, S. 20, fest, daß allein im Rahmen der Stadt- und Wohnraummodernisierung bis 2000 13,9 Mrd. Euro an Zuschüssen gewährt wurden. Im Rahmen der Sonderabschreibungen wurden zwischen 1991 und 1998 Steuererleichterungen von rund 13,8 Mrd. Euro gewährt. – Vgl. PFEIFFER, U. et al.: Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern. Berlin 2000. Daneben subventionieren zahlreiche weitere Programme den Wohnungsbau, die Wohnungswirtschaft und die Stadtentwicklung, deren Gesamtvolumen nur schwer zu beziffern ist.

umbau Ost“ mit den Präferenzen der Einwohner korrespondieren. An die allgemeine Einschätzung des Einflußpotentials von Aufwertungsmaßnahmen auf Wohnraumnachfrage anschließend wird die tatsächliche Mittelverteilung auf die sächsischen Stadtumbaustädte näher beleuchtet.

Der Handlungsrahmen: Abriss und Aufwertung

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde auf Grundlage des Berichts der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ aus dem Jahr 2000 aufgelegt, in dem die Förderung des Abrisses von mindestens 350 000 Wohnungen und eine gleichzeitige Aufwertung der Städte empfohlen wird. Als wesentliche Begründung für die Unterstützung dieser Doppelstrategie aus Bundesmitteln wird angeführt, daß negative externe Effekte des Wohnungsleerstands zu Fehlentwicklungen in der Stadtentwicklung führen könnten und darüber hinaus ein Großteil der ostdeutschen Wohnungsunternehmen in ihrer Existenz bedroht seien. Dabei wird die Lage als so prekär eingeschätzt, daß sowohl Unternehmen als auch Städte die genannten Schwierigkeiten nicht eigenständig lösen können.⁶

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, daß sich die Leerstände auf alle städtische Lagen verteilen. Hier nur auf den Rückbau derzeit leerstehender Wohnungen zu setzen, würde die Fragmentierung des Bauzusammenhangs bedeuten und Effizienzprobleme in der Siedlungsstruktur nach sich ziehen. Befürworter von Aufwertungsmaßnahmen führen daher an, daß Attraktivitätssteigerungen der Wohnstandorte weitere Fortzüge verhindern und Zuzüge attrahieren könnten. Im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ werden für diese Zwecke Zuschüsse für verschiedene Maßnahmen gewährt (vgl. Kasten 1).⁷ Antragsberechtigt sind dabei Städte und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände, die ein integriertes Stadtentwicklungskonzept vorlegen müssen.

Die beteiligten Städte legen dabei ein besonderes Gewicht auf Wohnumfeldverbesserungen, die

⁶ Vgl. FRANZ, P.: Leerstand in ostdeutschen Städten: Keineswegs nur ein wohnungswirtschaftliches Problem, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2001, S. 27-34.

⁷ Vgl. dazu VwV-StBauE Sachsen 2006, Abschnitte B I-IV, G I-II; BauGB § 177 Abs. 1-4. – GOLDSCHMIDT, J. et al.: Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzepte, in: M. Hoppenberg; S. de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts. München 2006, S. 169.

Neugestaltung und Nachnutzung von Abrissflächen und die Aufwertungen des Gebäudebestands. Eine eher untergeordnete Rolle spielt die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur.⁸

Kasten 1:

Förderfähige Aufwertungsmaßnahmen

Im Rahmen von **Ordnungsmaßnahmen** werden Mittel für die Ergänzung, Erweiterung und Stilllegung von Infrastruktur, den Bau von öffentlichen Parkplätzen, die Schaffung von Grünbereichen, die Nachnutzung freigelegter Flächen und für die weit gefaßte Verbesserung des öffentlichen Wohnumfelds bereitgestellt. Sollen diese Maßnahmen auf privatem Grund realisiert werden, so muß der öffentliche Zugang langfristig gesichert sein.

Baumaßnahmen erlauben die Modernisierung, den Aus- und Umbau städtebaulich wertvoller Gebäude und Ensembles im Außenbereich. Im speziellen sind die Trockenlegung des Mauerwerks und Schwamm-sanierungen sowie die Fassaden-, Dach- und Schließanlagenerneuerung förderfähig. Ferner ist der Gebäudeneubau in Baulücken und der Bau privater Parkplätze Fördergegenstand. Bei privaten Vorhaben ist der Nachweis zu führen, daß die Maßnahmen mit einer reinen Eigenfinanzierung unrentabel wären.

Der kommunale **Grunderwerb** wird im Rahmen von Zwangsversteigerungen, zur Durchsetzung von Rückbaumaßnahmen und zur Überführung des Grundstücks zur öffentlichen Nutzung gefördert.

Vorbereitende Maßnahmen und Vergütungen dienen der Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten und der Vergütung externer Beratung.

In der Regel sind die Maßnahmen zu einem Drittel aus kommunalen Mitteln zu kofinanzieren.

Das Nutzenkalkül der Wohnstandortwahl

Die Hoffnung, die in das nähere Umfeld ostdeutscher Städte abgewanderten Haushalte mit Maß-

⁸ Vgl. ZWEITER STATUSBERICHT der Bundestransferstelle „Stadtumbau Ost“ (5 Jahre Stadtumbau Ost – Eine Zwischenbilanz). Berlin 2007, S. 26. Umfassende Wirkungsstudien der genannten Maßnahmen liegen bisher jedoch nicht vor. Zumindest für Deutschland und die Programme zur Stadterneuerung sind keine über Fallstudien hinausgehenden empirischen Untersuchungen bekannt. In der internationalen Literatur werden die Faktoren der Wohnstandortwahl und Mietpreisbildung allgemein diskutiert. Vgl. z. B. GAHVARI, F.: Demand and Supply of Housing in the US, in: Papers in Regional Science, Vol. 34 No. 1, 1986, pp. 333-347. – HOYT, W.; ROSENTHAL, S.: Household Location and Tiebout: Do Families Sort According to Preferences for Locational Amenities?, in: Journal of Urban Economics 42, 1997, pp. 159-178.

nahmen der Aufwertung zurückgewinnen zu können, erscheint nicht gänzlich unbegründet: so ging die in den 1990er Jahren vollzogene Suburbanisierungswelle vielerorts nicht mit der Bildung von Wohneigentum einher. Vielmehr suchten zahlreiche Haushalte in Ermangelung innerstädtischer Alternativen nach geeigneten, häufig auf der „grünen Wiese“ errichteten Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern.⁹ Die Argumentation, Eigentum verhindere eine Rückkehr in die Städte, ist vor diesem Hintergrund nicht stichhaltig.

Bezieht man theoretische Überlegungen der Wohnstandortwahl und Migrationsmotive in die Beurteilung von Aufwertungsmaßnahmen ein, so ist deren stabilisierende Wirkung für die Wohnraumnachfrage zu relativieren. In der Literatur überwiegt die Auffassung, daß Migration über eine größere Distanz in erster Linie auf unterschiedliche regionale Lohnniveaus, Bildungsangebote oder auf persönliche Motive zurückzuführen ist. Strukturelle Divergenzen sind hingegen nicht maßgeblich für die Wanderung innerhalb einer Region, da Haushalte hier in der Regel nicht den wirtschaftlichen Handlungsschwerpunkt wechseln.¹⁰ Für die intraregionale Wohnstandortwahl werden die Qualitäten der Standorte und die Wohn- und Pendelkosten zum Arbeitsort betont.¹¹

So kann angenommen werden, daß Haushalte ihren subjektiv gewichteten, diskontierten Nettoutzen der Lebensstandorte, bestehend aus dem Nutzen als Wirtschaftsstandort (im engeren Sinne die Einkommenserzielung) und dem Nutzen des Wohnstandorts maximieren.¹² Die Qualitäten der

Wohnstandorte setzen sich dabei aus den Eigenschaften des Wohnungsangebots (Art, Größe und Ausstattung), den natürlichen Standortfaktoren (Naherholung, Grünanlagen, Ruhe und Sauberkeit, Spiel-, Sport und Freizeiteinrichtungen), sozialen Standortfaktoren (Nachbarschaft) und urbanen Standortfaktoren (Einkaufsmöglichkeiten oder soziale und kulturelle Einrichtungen) zusammen.¹³ Negativen Einfluß haben die Kosten des Wohnens, der Migration und des Pendelns zum Arbeitsort bzw. zu zentralen Einrichtungen, die in besonderem Maß bei Stadt-Umland-Migranten anfallen.

Aufwertungsmaßnahmen zur Verbesserung der Wohnstandorte können an den genannten Standortfaktoren ansetzen. Zwar ist der für die Stabilisierung des gesamten ostdeutschen Wohnungsmarkts notwendige überregionale Zuzug aufgrund der vorgetragenen Überlegungen, insbesondere wegen der Unsicherheit über die Wohnqualität nicht zu erwarten, jedoch scheint regional die Möglichkeit gegeben, die Nachfrage nach Wohnraum räumlich zu beeinflussen. Geht man davon aus, daß Haushalte in den Neuen Ländern einerseits über ihre Alternativen informiert sind und darüber hinaus ihre großen Auswahlmöglichkeiten wahrnehmen, erscheint es durchaus realistisch, Wanderungsströme innerhalb ostdeutscher Städte und deren näherem Umfeld zugunsten einzelner Stadtteile zu beeinflussen.¹⁴ Vor allem für Einpendler könnten verbesserte Wohnstandortbedingungen ein Anreiz sein, anfallende Pendelkosten durch einen Umzug in die Stadt zu reduzieren.¹⁵

⁹ Vgl. HERFERT, G.: Neue Muster der Wohnsuburbanisierung, in: K. Brake; J. Dangschat; G. Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Opladen 2001, S. 54.

¹⁰ Vgl. KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: Determinants of Female Migration – The Case of German NUTS 3 Regions, in: IWH-Diskussionspapiere 12/2007. Halle 2007, S.10 f. – MAI, R.: Abwanderung aus Ostdeutschland, Strukturen und Milieus der Altersselektivität und ihre regionalpolitische Bedeutung. Frankfurt/M 2004, S. 25.

¹¹ Vgl. ALONSO, W.: Location and Land Use: Towards a General Theory of Land Rent. Cambridge 1964. – KAIN, F.: The Journey-to-Work as a Determinant of Residential Location, in: Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. 9, 1962, pp. 137-160.

¹² Zugrundegelegt wird die „Subjective Expected Utility“-Theorie, welche die Annahme postuliert, daß bei zunehmender Wanderungsdistanz steigende Informationskosten, insbesondere über die Qualität der Wohnstandorte zu erwarten sind. Diese schlagen sich in größerer Unsicherheit über die möglichen Wanderungsziele nieder und werden in diesem Rahmen mit subjektiven Eintrittswahrscheinlichkeiten

berücksichtigt. Auch gilt die Annahme sicherer Informationen zu regionalen Lohnniveaus. Vgl. DE JONG, G. F.; FAWECEET, J. T.: Motivations for Migration: An Assessment and a Value Expectancy Research Model. in: G. F. de Jong, R. W. Gardner (eds), Migration Decision Making. New York 1981, pp. 13-58.

¹³ Vgl. beispielsweise CHESHIRE, P. et al.: On the Price and the Value of Amenities, in: *Economica*, Vol. 62, No. 246, 1995, pp. 247-267. – PALMQUIST, R.: Estimating the Demand for the Characteristics of Housing, in: *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 66, No. 3, 1984, pp. 294-404.

¹⁴ So liegt die Mieterfluktuation in ostdeutschen Städten deutlich über der angespannter Wohnungsmärkte. Z. B. wechselten 2004 in rund 16% des Görlitzer Wohnungsbestands die Mieter. In München lag der Wert bei rund 6%. Vgl. SÄCHSISCHE AUFBAUBANK: Wohnungsbaumonitoring 2005/2006. Dresden 2006, S. 76.

¹⁵ Lokal konnten in den vergangenen Jahren bereits Rückwanderungstendenzen in größere Städte beobachtet werden. Vgl. HERFERT, G.: Desurbanisierung und Reurbanisierung – Polarisierende Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpflandschaft, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 6, H.5/6.

Wohnpräferenzen und Aufwertung

Der Vergleich des Aufwertungsinstrumentariums mit den Wohnpräferenzen der Haushalte zeigt jedoch, daß hier mit einer nur eingeschränkten Zielgenauigkeit des Programms zu rechnen ist. Die beiden wichtigsten Fortzugsgründe innerhalb einer Region sind in den qualitativen Eigenschaften der Wohnungen gefolgt von persönlichen Gründen (beispielsweise Heirat) zu sehen – das ergaben Haushaltsbefragungen.¹⁶ Gebäudemodernisierungen sind im Rahmen des Programms in erster Linie auf ein Verhindern des Verfalls ausgerichtet und so kaum geeignet, die Qualität des Wohnungsbestands insgesamt deutlich zu heben.

Erst an dritter Stelle wird die Unzufriedenheit mit dem natürlichen und sozialen Wohnumfeld als Fortzugsgrund genannt. Unterschiede zeigen sich dabei zwischen den Migrationstypen: So werden Umzüge innerhalb städtischer Grenzen in erster Linie durch die Qualität der Wohnung ausgelöst. Bei Fortzügen aus größeren Städten und aus Plattenbaugebieten ist die Unzufriedenheit mit dem bisherigen natürlichen und sozialen Wohnumfeld dominant. Das Wohnumfeld spielt aber bei der Wahl der zukünftigen Wohnstandorte, gefolgt von der PKW-Erreichbarkeit, insgesamt die wichtigste Rolle. Hier bietet das Programm „Stadtumbau Ost“ den größten Gestaltungsspielraum: Von der Schaffung von Grünbereichen, Sport- und Freizeitanlagen sowie Parkplätzen kann daher der größte Beitrag zur Stabilisierung der Nachfrage erwartet werden.

Die Nähe zu familiennaher (Bildungs-, Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen sowie zum Arbeitsplatz) und zentraler Infrastruktur (ÖPNV, Nahversorgung, Kultur) ist bei der Wahl der Wohnstandorte zwar nachgeordnet, wird aber dennoch als relevant angesehen. Offensichtlich erfolgt ein Abwägen zwischen natürlichen und urbanen Standortfaktoren. Letztere finden durchaus Wertschätzung: So suchten beispielsweise 71% der befragten Um-

landmigranten Dresdens zunächst innerhalb der Stadtgrenzen nach einer geeigneten Wohnung – dennoch setzten sich überwiegend die natürlichen Qualitäten des Umlands durch. Die förderfähigen Maßnahmen des Programms bieten zur Stärkung urbaner Qualitäten nur geringe Fördermöglichkeiten: So ist die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur in erster Linie auf Reduktion angelegt, ebenso wie Grunderwerb und begleitende Beratung eher als Voraussetzung für einen erfolgreichen Stadtumbau angesehen werden können. Eigentumsbildung wird nicht gefördert, jedoch spielt diese eine nur untergeordnete Rolle in den Wandermotiven.

Die Ergebnisse der beiden vorangegangenen Abschnitte legen nahe, daß Aufwertung generell und im speziellen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ einer Nachfragestabilisierung nur sehr eingeschränkt dienlich ist. Eher ist mit einer intraregionalen Verschiebung der Wohnraumnachfrage zu rechnen als mit deutlichen überregionalen Wandergewinnen, die vor dem Hintergrund der zu erwartenden Schrumpfungstendenzen zur Stärkung der Gesamtnachfrage notwendig wären. Es empfiehlt sich daher, das Instrument der Aufwertung punktuell und nur dort einzusetzen, wo langfristig eine Perspektive des Erhalts städtischer Wohnquartiere gegeben ist. Das bedeutet gleichzeitig, daß klare politische Entscheidungen über die Zukunft einzelner Wohngebiete getroffen werden müssen und dies eine Umverteilung leerstehender Wohnungen zuungunsten des städtischen Umlands bzw. einzelner Stadtteile zur Folge hat. Wenig sinnvoll ist die Verwendung der Fördermittel in allen städtischen Lagen, würde dies doch im Umkehrschluß heißen, daß Teile des aufgewerteten Wohnungsbestands Gefahr laufen, mittelfristig wieder abgerissen zu werden. Vor allem die Aufwertung städtischer Randlagen ist so aus ökonomischer Perspektive kritisch zu beurteilen. Ebenfalls sollte differenziert betrachtet werden, welche Städte von der Aufwertungsförderung profitieren und welche Städte stärker auf den Rückbau des Wohnungsüberschusses setzen sollten.

Potentiale der Aufwertung – eine Typisierung sächsischer Städte

Eine Einschätzung der Aufwertungspotentiale einzelner Städte soll vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen anhand von zwei Indikatoren vorgenommen werden. Erstens erscheint Aufwertung vor allem dort sinnvoll, wo Potentiale der Zu-

¹⁶ Hierzu liegen keine flächendeckenden Erkenntnisse vor. Im folgenden werden daher Befragungen aus den Regionen Dresden und Chemnitz zugrundegelegt. Befragt wurden 3 455 Dresdener und 373 Chemnitzer Haushalte. Vgl. zum folgenden BAUER, U. et al.: Standortpräferenzen, intraregionale Wanderungen und Verkehrsverhalten. Ergebnisse einer Haushaltsbefragung in der Region Dresden, in: Raumforschung und Raumordnung, 63,4, 2005, S. 270 ff. – KÖPPEN, B.: Bevölkerungssuburbanisierung im Spannungsfeld zwischen städtischer Dynamik und Schrumpfung: Auswirkungen der Stadt-Umland-Wanderung im Verdichtungsraum Chemnitz. Chemnitz 2004.

Kasten 2: Typisierung sächsischer Stadtumbaustädte, Datengrundlage und Beschreibung

Im Freistaat Sachsen wurden bisher 112 Städte und Gemeinden aus Mitteln des Programms „Stadtumbau Ost“ gefördert (vgl. Zweiter Statusbericht, a. a. O., S. 13). Für 108 Städte liegen Daten aus der Förderdatenbank der Sächsischen Aufbaubank (SAB) vor. Die folgenden Auswertungen beziehen sich auf alle sächsischen Städte, die zwischen 2002 und 01/2007 Fördermittel erhalten haben und in der Datenbank geführt sind.

Ausgewertet werden dabei die bewilligten Fördermittel, in denen der politische Wille und die Förderpolitik des Freistaates zum Ausdruck kommen. Neben den Bewilligungen enthält die Förderdatenbank auch Informationen zu ausbezahlten Mitteln auf Ebene der Stadtumbaugebiete und Städte. Weitere, für die Bewertung von Aufwertungsmaßnahmen interessante Informationen, wie die Lage der Stadtumbaugebiete, deren jeweilige Leerstandsquoten oder Informationen über die Mittelverteilung zwischen Maßnahmegruppen, sind nur aus den Fördermittelanträgen und Verwendungsnachweisen, und daher nur aus den Akten zu entnehmen.

Die Einteilung dieser 108 Städte erfolgte anhand der vorgestellten Kriterien. Dabei wurde die Penderbilanz des Jahres 2002 (Unterscheidung, ob positiv oder negativ) und die Wanderungsbilanz der Jahre 1993 bis 2001 zugrundegelegt. Im Durchschnitt verloren die sächsischen Städte in diesem Zeitraum rund 0,48% ihrer Einwohner vom 31.12.1991 durch Wanderung. Die Abgrenzung bezieht sich dabei auf die politischen Grenzen der Städte. Funktionale Zusammenhänge mit angrenzenden Städten und Gemeinden oder heterogene Strukturen innerhalb der Gebietsgrenzen können vor allem aufgrund fehlender Daten keine Berücksichtigung finden.

Tabelle 1:

Anzahl der Städte nach Typen und Einwohnergrößenklassen (Stand Januar 2007)

Größenklasse	Erhaltungsstadt	Aufwertungsstadt	Wohnstadt	Rückbaustadt	Summe
< 10 000	1	7	11	31	50
10 - 20 000	3	12	9	7	31
20 - 50 000	2	8	4	7	21
50 - 100 000	1	1	-	-	2
> 100 000	-	4	-	-	4
Insgesamt	7	32	24	45	108

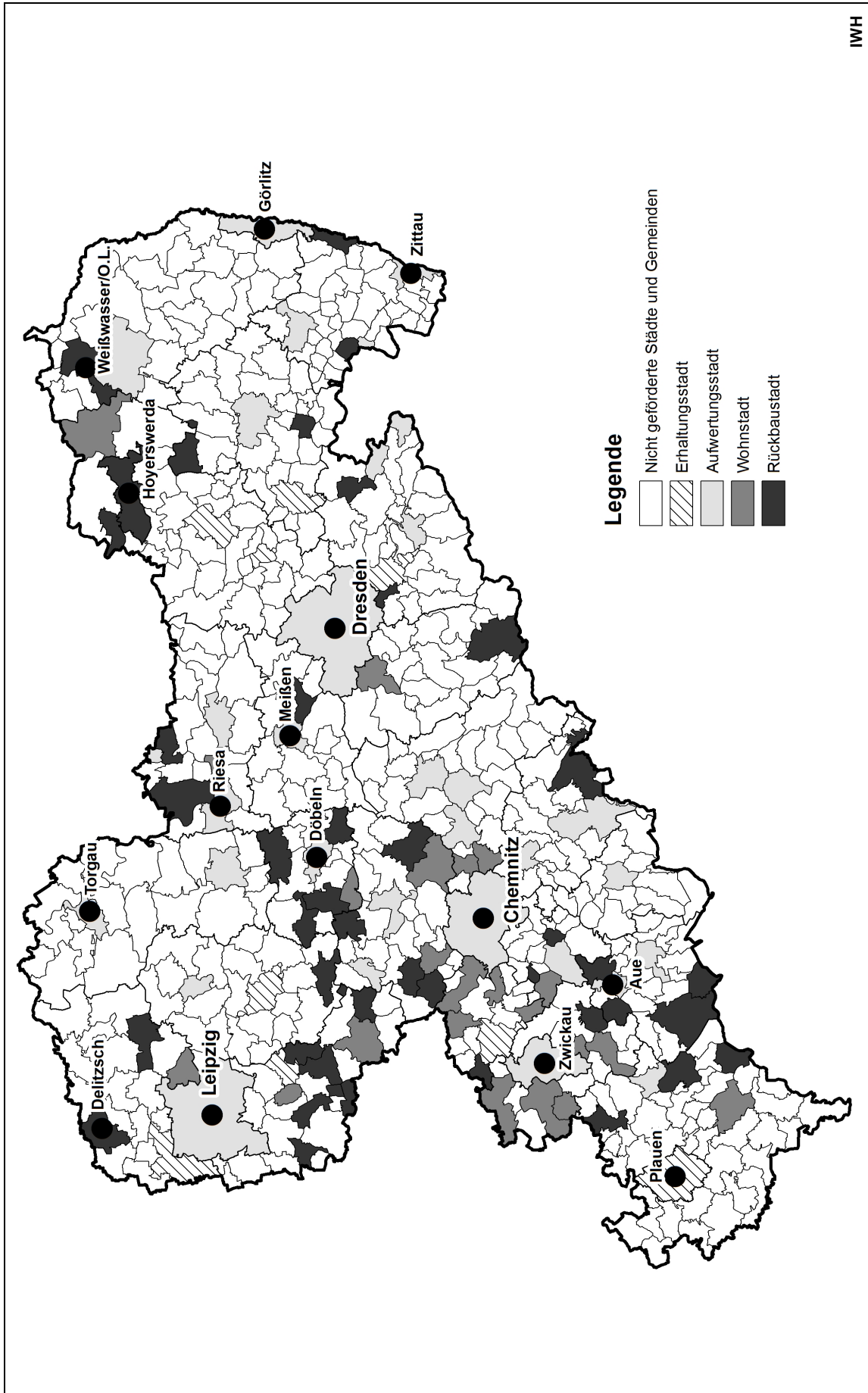
Quelle: Bevölkerungsstand des 31.12.2001 zum Gebietsstand 1.1.2006; Daten des Statistischen Landesamts Sachsen; Berechnungen des IWH.

Insgesamt wurden zwischen 2002 und 01/2007 im Freistaat Sachsen Bewilligungen in Höhe von 437 278 549,67 Euro erteilt. Davon entfielen 101 102 648,00 Euro auf Aufwertungsmaßnahmen und 326 229 941,67 Euro auf die Rückbauförderung. Rund 63% der Gesamtbewilligungen entfielen dabei auf Aufwertungsstädte, 21% auf Rückbaustädte, 10% auf Wohnstädte und rund 6% auf Erhaltungsstädte, wobei das Gewicht der Programmteile zwischen den Städtetypen stark variiert.

Die absolute Höhe der Förderung ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht aussagekräftig. So sind die Städte Leipzig, Dresden, Chemnitz und Zwickau in der Gruppe der Aufwertungsstädte enthalten. Ein Großteil der Rückbaustädte findet sich in der Größenklasse unter 10 000 Einwohnern. Es ist damit nicht verwunderlich, daß die Gesamtsumme der Förderung in Aufwertungsstädten weitaus umfangreicher ausfällt.

Karte:

Stadtumbaustädte im Freistaat Sachsen nach Städtetypen



IWH

Quelle: Darstellung des IWH.

wanderung vermutet werden können. Bei Einpendlern kann angenommen werden, daß diese bei verbesserten Standortqualitäten in die Städte des Arbeitsorts ziehen, um die Kosten des Pendelns zu reduzieren. Auspendler hingegen könnten bei anhaltend geringer Wohnstandortqualität den Fortzug erwägen. Als Indikator für das Zuzugspotential wird daher die Pendlerbilanz des Jahres 2002, dem Ausgangspunkt des Stadumbauprogramms, herangezogen. Ein positiver Pendlersaldo deutet somit auf Zuzugs-, ein negativer Pendlersaldo auf Fortzugspotentiale hin.

Zweitens ist mit einer größeren Wirksamkeit der Aufwertung in Städten mit geringer Wohnstandortqualität zu rechnen. Hier ist ein relativ höherer Grenzertrag der eingesetzten Fördermittel zu erwarten als bei qualitativ besseren Wohnstandorten. Auch ist davon auszugehen, daß Verbesserungen eines Standortfaktors mit zunehmender Menge nur noch auf Kosten anderer Qualitäten zu erreichen sind. So führt beispielsweise Verkehrsberuhigung in letzter Konsequenz zum vollständigen Erliegen des Verkehrs. Als indirektes Maß für die Qualität der Wohnstandorte werden die Wanderungsbilanzen zugrundegelegt. Die Abwanderung aus sächsischen Städten hatte zwischen 1992 und 2001 überwiegend deren näheres Umfeld zum Ziel,¹⁷ was vor allem auf qualitative Defizite der Wohnstandorte zurückgeführt werden kann. Eine in diesem Zeitraum überdurchschnittliche Wanderungsbilanz wird daher als Indikator für eine relativ gute Wohnstandortqualität gewertet.

Anhand dieser Indikatoren können vier Städtetypen gebildet werden, denen sich unterschiedliche Aufwertungspotentiale zuschreiben lassen. Die höchste Effektivität eingesetzter Fördermittel ist dabei in *Aufwertungsstädten* zu erwarten, in denen neben Zuzugspotentialen eine relativ geringe Standortqualität zu vermuten ist. In Städten dieses Typs scheint es möglich, mit Aufwertungsmaßnahmen Zuzüge zu attrahieren und so die Wohnungsnachfrage teilweise zu stabilisieren. In *Rückbaustädten* ist der Erfolg schon pessimistischer einzuschätzen, da neben der geringen Standortqualität teilweise beträchtliche Abwanderungspotentiale zu vermuten sind. Und den-

¹⁷ Rund 60% der Fortzüge über die Gemeindegrenzen hinweg hatten zwischen 1993 und 2001 ein Wanderungsziel innerhalb des Freistaates. Vgl. STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN: Regionalisierte Bevölkerungsprognose bis 2020, in: SH1/2003. Kamenz. – GATZWEILER, H. et al.: Schrumpfende Städte in Ostdeutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11/2003. Bonn, S. 568 f.

noch: Ziele der Aufwertung sollten hier in der Kanalisierung innerstädtischer Migration gesehen werden, um weitere wohnstandortbedingte Abwanderungstendenzen abzuschwächen und systematisch innerstädtische Quartiere zu stärken. Daneben erscheint die Reduktion bestehender Überkapazitäten durch flächenhaften Rückbau sinnvoll.

Deutlich geringere Aufwertungspotentiale sind in *Erhaltungsstädten* und *Wohnstädten* zu erwarten. Beide Städtetypen profitierten teilweise erheblich von Wanderungsgewinnen, was insgesamt für eine relativ gute Wohnstandortqualität spricht. Es muß in erster Linie auf eine rege Bautätigkeit zurückgeführt werden, daß hier dennoch Wohnungen leerstehen. Aufgrund der Zuwanderungspotentiale kann dabei eine größere Effektivität in Erhaltungsstädten vermutet werden. Eine umfangreiche Aufwertung von Wohnstädten ist vor dem Hintergrund der teilweise stark negativen Pendlerbilanzen nicht zielführend. Es erscheint hier nur im Einzelfall sinnvoll, Aufwertungsmittel einzusetzen.

Sachsen: Keine Schwerpunkte in der Aufwertungsförderung zu erkennen!

Die Fördermittelverteilung im Freistaat Sachsen wird hinsichtlich zweier Aspekte näher betrachtet: Einerseits wird hinterfragt, ob den hier vorgeschlagenen Prioritäten der Aufwertungsförderung entsprochen wird und sich daher statistisch signifikante Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlich bewilligten Fördermittel zwischen den Städtetypen nachweisen lassen.¹⁸ Andererseits wird in einem Regressionsmodell überprüft, welche weiteren Faktoren einen Einfluß auf die Höhe der Förderung haben könnten.

Der Vergleich der Aufwertungs- und Rückbauförderung je Einwohner zeigt keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den dargestellten Städtetypen. Insbesondere für die Aufwertungsförderung kann demnach keine Förderpolitik anhand der dargestellten Kriterien nachgewiesen werden. Lediglich die durchschnittliche Gesamthöhe der Förderung je Einwohner läßt diesen Schluß zu. Hier zeigt sich ein statistisch gesicherter Unterschied zum 10%-Niveau. Insgesamt werden Aufwertungsstädte mit rund 177 Euro bewilligter Fördermittel je Einwohner deutlich umfangreicher be-

¹⁸ Dazu wurde auf die in der Praxis üblichen nicht-parametrischen Verfahren zurückgegriffen, d. h. den Kruskal-Wallis-Test für den Vergleich aller Städtetypen und den Mann-Whitney-Test zum Vergleich von jeweils zwei Typen.

rücksichtigt als die anderen Städtetypen. Rückbaustädte mit rund 150 Euro je Einwohner liegen dabei mit deutlichem Abstand vor Wohn- und Erhaltungsstädten, die je 128 Euro bzw. 115 Euro pro Einwohner erhalten. Zumindest hier entspricht die Verteilung der Fördermittel nahezu den empfohlenen Prioritäten.

Tabelle 2:

Durchschnittlich bewilligte Fördermittel für Stadtumbau Ost nach Städtetypen
- Summe 2002 bis 2006 -

Städtetypen	Durchschnittliche Höhe der Förderung nach Programmteil je Einwohner in Euro		
	Aufwertung ^a	Rückbau	Stadtumbauförderung ^{b,c}
Erhaltungsstadt	35,32	98,85	115,45
Aufwertungsstadt	67,59	107,77	177,23
Wohnstadt	89,11	70,88	128,03
Rückbaustadt	54,24	121,4	150,61

^a In die Betrachtung wurden jeweils die Städte einbezogen, die tatsächlich auch Mittel beispielsweise für Aufwertung erhalten haben. Die Gesamtförderung wurde für 108 Städte, die Aufwertungsförderung für 75 Städte und die Rückbauförderung für 104 Städte näher betrachtet. Der Kruskal-Wallis-Test wurde für Aufwertungsmittel aufgrund der zu geringen Fallzahl bei Erhaltungsstädten ohne diese durchgeführt. – ^b Der Kruskal-Wallis-Test belegt einen signifikanten Unterschied in der durchschnittlichen Höhe der Förderung zwischen den Städtetypen auf einem Signifikanzniveau von 10%. – ^c Die Stadtumbauförderung umfaßt die Mittel für Stadtentwicklungskonzepte, Sicherungsmaßnahmen, Rückbau technischer Infrastruktur, Rückbau von Gebäuden und Aufwertungsmittel. Die ausgewiesenen Werte für Rückbau enthalten ausschließlich die Förderung von Wohnungsabrissen, Aufwertung beinhaltet nicht die Stadtentwicklungskonzepte und Sicherungsmaßnahmen.

Quellen: Fördermitteldatenbank der SAB, Stand Januar 2007; Die Bezugsgröße Einwohner wurde zum Stand 31.12.2001 gewählt. Berechnungen des IWH.

Wer zurückbaut, muß Aufwertung nur wollen!

Anhand unterschiedlicher Indikatoren wird im Rahmen regressionsanalytischer Modelle untersucht, ob weitere Faktoren die Höhe der bewilligten Fördermittel bestimmen. Die gewählten Variablen sollen dabei die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt und die speziellen Problemlagen der Städte abbilden. Dabei wird die Nachfrageentwicklung anhand der Wanderungsbilanz (1993 bis 2001) nachgezeichnet. In Kombination mit der Leerstandsquote des Jahres 1995 kann so auch näherungsweise die Leerstandsentwicklung abgebildet werden. Die baustrukturelle Beschaffenheit des Angebots wird mittels der Platten- und Altbauanteile berücksichtigt.

Darüber hinaus wird der Einfluß der Pendlerbilanz und die Größe einer Stadt (Einwohnerzahlen) abgebildet. Eine Dummyvariable gibt Auskunft darüber, ob die geförderte Stadt auch Mittel aus dem Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ erhalten hat, das im Vergleich zu den anderen Programmen das größte Volumen in der Städtebauförderung ausmacht. Ferner wurde überprüft, ob eine höhere Abrißquote zu einer höheren Aufwertungsförderung führt.

Tabelle 3:

Ergebnisse der Regressionsanalyse
- Kleinste-Quadrate-Schätzung -

Erklärende Variablen	Abhängige Variable: Summe (2002 bis 2006) bewilligter Fördermittel (log) je Einwohner (zum Stand 31.12.2001) ^a		
	Stadtumbau	Rückbau	Aufwertung
Konstante	5,93**	5,48**	-
Bevölkerung (31.12.2001)	0,00	0,00	-
Wanderungsbilanz	-3,25*	-3,88**	-
Pendlerbilanz 2002	0,00	0,00	-
Plattenbauanteil	-2,06	-1,04	-
Altbauanteil	-3,57**	-2,64**	-
Leerstandsquote	4,54	7,96**	-
Veränderung des Wohnungsangebots 1995/2002	-1,54	-0,52	-
Dummy Stadtsanierung	0,947**	-0,09	-
Abrißquote 2002 bis 2006	-	-	-
N	108	104	75
F	5,580	7,386	0,611
R ²	0,31	0,38	0,07
Korrigiertes R ²	0,255	0,332	-0,05

^a Alle drei Schätzungen werden als Exponential-Modell geschätzt. Für diese Form spricht die deutlich höhere Anpassungsgüte der Modelle. – ** (*) Der t-Test weist einen zum 5% (10%)-Niveau signifikanten Einfluß des geschätzten Koeffizienten aus. – Da Schätzungen mit Dummyvariablen für die jeweiligen Städtetypen keine signifikanten Ergebnisse lieferten, wurden die Indikatoren Wanderungsbilanz und Pendlerbilanz separat in den Modellen berücksichtigt.

Quellen: Fördermitteldatenbank der SAB, Stand Januar 2007; Berechnungen des IWH.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, daß keiner der genannten Faktoren als Erklärung für die Höhe der Aufwertungsförderung je Einwohner herangezogen werden kann und das Modell damit insgesamt keinen Erklärungswert aufweist. Hingegen wird der Umfang der Rückbauförderung sehr stark durch die Höhe des Leerstands determiniert. Ferner wird die Höhe der Fördermittel durch den Altbauanteil und die Wanderungsbilanz erklärt.

Dabei wirkt sich ein höherer Altbauanteil negativ auf die Höhe der Abrißförderung aus. Die Höhe der Leerstandsquote steht in einem positiven Zusammenhang mit der Förderung. Für die Wanderungsbilanz zeigt sich ein negativer Zusammenhang, was gleichbedeutend mit einer erhöhten Förderung bei verstärkter Abwanderung zu interpretieren ist. Insgesamt können mit diesem Modell rund 38% der Varianz der Rückbauförderung erklärt werden. Einen geringeren Erklärungswert, ca. 31%, weist das Modell zur Schätzung der Einflußgrößen auf die Gesamtförderung aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ aus. Dies ist in Anbetracht der Ergebnisse zur Aufwertungsförderung nicht verwunderlich. Neben den bereits genannten Faktoren zeigt sich hier auch ein signifikant positiver Einfluß des Dummys „Stadtsanierung“. Demnach erhält eine Stadt, die auch in diesem Rahmen gefördert wird, höhere Zuschüsse aus dem Programm „Stadtumbau Ost“. Dies kann möglicherweise auf die Erfahrung im Umgang mit Förderprogrammen zur Stadtsanierung zurückgeführt werden. Für beide Förderprogramme sind Stadtentwicklungskonzepte Voraussetzung einer Unterstützung. Häufig werden für diese Vorarbeiten externe Berater herangezogen, die möglicherweise auch Empfehlungen für die Wahl der Förderlinien aussprechen.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse und der Mittelwertvergleiche legen nahe, daß die Aufwertungsförderung des Freistaates Sachsen keinen hier erwarteten Mustern folgt. Vielmehr ist davon auszugehen, daß eine Stadt die gewünschte Förderung erhält, wenn sie neben dem Rückbau Aufwertung betreiben möchte und den notwendigen kommunalen Eigenanteil aufbringen kann. Die Förderung des Rückbaus orientiert sich dabei an den Problemen auf dem Wohnungsmarkt. Keine sächsische Stadt betreibt ausschließlich Aufwertung. Die Hürde liegt daher in der Aufnahme in das Förderprogramm und damit in die Rückbauförderung, nicht aber bei inhaltlichen Kriterien zur Beurteilung der Effektivität von Aufwertungsmaßnahmen.

Schlußfolgerungen und politische Handlungsempfehlungen

Aufgrund der dargestellten Ergebnisse ist die Förderpolitik des Freistaates Sachsen kritisch zu beurteilen. So kann eine Fördermittelvergabe „auf Zuruf“, daher ohne eine räumliche oder inhaltliche Problemorientierung, dazu führen, daß die städtebaulichen Fehlentwicklungen der vorangegangenen Jahre, die einen beträchtlichen Teil der aktuellen Probleme verursachten, fortgesetzt werden. Beispielsweise führte die fehlende räumliche Steuerung der Eigenheimzulage und der Sonderabschreibungen zunächst zu umfangreichen Investitionen im direkten Umfeld von Städten, jedoch weniger zu Verbesserungen des Immobilienbestands in den Stadtzentren. Bereits jetzt werden Gebäude abgerissen, die in den 1990er Jahren umfangreich mit öffentlichen Fördermitteln saniert wurden.¹⁹ Mit anderen Worten: Gutes Stadtumbaugeld wird dem schlechten Geld hinterhergeworfen, trägt aber wenig zur eigentlichen Lösung des Problems bei, wenn die Fehler der Vergangenheit erneut gemacht werden.

Fehlt es neben der Steuerung der Förderpolitik auch innerhalb der Städte an eindeutigen Festlegungen zur Zukunftsfähigkeit einzelner Wohnquartiere, droht auch hier die Verschwendung öffentlicher Fördermittel. Es spricht vieles dafür, die Mittel der Aufwertung, zumindest im derzeitigen Handlungsrahmen des Programms „Stadtumbau Ost“, nur punktuell und überwiegend in zentralen Lagen einzusetzen, um funktionierende Stadtkerne zu stärken und die Effizienz der Siedlungsstruktur zu erhalten. Jedoch gibt es auch hier Anzeichen für Fehlentwicklungen. So wurde bereits an früherer Stelle darauf hingewiesen, daß in einigen Städtegruppen Sachsens die Fördermittel überwiegend in peripheren Lagen verwendet werden.²⁰

In Anbetracht der vorgetragenen Überlegungen und der zu erwartenden Bevölkerungs- und Wohnungsnachfrageentwicklung erscheint Aufwertung nur bedingt geeignet, einen Beitrag zur Lösung der Probleme auf dem Wohnungsmarkt zu leisten. Ist das Ziel der Aufwertung eine generelle Verbesserung des Stadtbilds, muß jedoch hinterfragt werden, ob dies nicht im ureigensten Interesse der Städte erfolgt und eine Förderung überhaupt notwendig ist.

¹⁹ Vgl. ZWEITER STATUSBERICHT, a. a. O., S. 41.

²⁰ Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; MICHELSEN, C.; a. a. O. S. 208.

Abgesehen von dieser generellen Kritik ist es durchaus möglich, daß die ausbezahlten Fördermittel innerhalb der Städte sinnvoll eingesetzt werden. Die tatsächliche Aufwertungspraxis und deren mögliche Erfolge sind dabei nur schwer zu messen und stellen eine Forschungslücke dar. Ungeachtet dessen erscheint eine Schärfung der Vergabekriterien für Aufwertungsmittel zwingend notwendig. Die ak-

tuelle Landtagsdebatte und öffentliche Diskussion über die Fortführung und Ausgestaltung der sächsischen Städtebauförderung läßt hier bereits Tendenzen in diese Richtung erkennen.²¹

Claus Michelsen
(Claus.Michelsen@iwh-halle.de)

Bußgeldgrenze schränkt Wirkung des europäischen Kartellrechts erheblich ein

Das IWH beschäftigt sich mit dem wettbewerblichen Ordnungsrahmen insbesondere im Hinblick auf die europäische Kartellgesetzgebung. Zum Kartellrecht wurden bereits verschiedene Artikel in dieser Zeitschriftenreihe veröffentlicht.²² In diesem Beitrag sollen die Auswirkungen der Reform der Bußgeldberechnung im neuen europäischen Kartellrecht auf die Entscheidungsfindung der Unternehmen und damit die Wirksamkeit des Kartellrechts abgeschätzt werden. Diese Perspektive ist wirtschaftspolitisch von Interesse, da überprüft werden kann, ob und wie die vom Gesetzgeber gewünschten Anreize in den Unternehmen wirken und ob gewünschte Verhaltensweisen gefördert werden.

Das Kartellrecht hat das Ziel, einer Bildung von Kartellen entgegenzuwirken. Durch verschiedene Rechtsdurchsetzungsmechanismen, wie zum Beispiel die Kronzeugenregelung, versucht der Gesetzgeber, den Preis für unerwünschtes Verhalten zu erhöhen beziehungsweise den Erwartungswert von Kartellbeteiligungen für die Adressaten negativ werden zu lassen. Schließlich ist das oberste Ziel des Ordnungsrahmens die Abschreckung beziehungsweise Aufdeckung solcher Verhaltensweisen.²³ Un-

ternehmen, welche grundsätzlich bereit sind, Wettbewerbsverstöße zu begehen, versuchen so, ihre Ertragssituation zu verbessern. Sie agieren jedoch in dem gesetzten Rechtsrahmen und werden sich dann gegen die Bildung eines Kartells entscheiden, wenn der zu erwartende Ertrag des Wettbewerbsverstößes nicht die erwarteten Aufwendungen des Kartells kompensieren kann.

Die Auswirkungen der neuen Bußgeldrichtlinie auf die Höhe der Bußgelder wurden in jüngster Zeit von *Bos* und *Schinkel* (2006) sowie von *Veljanovski* (2007) untersucht.²⁴ Letzterer kommt bei der Anwendung der neuen Richtlinien auf Kartellentscheidungen aus der Vergangenheit zu dem Ergebnis, daß die Kartellbußen insgesamt um 30% höher ausgefallen wären, als sie tatsächlich sind. Allerdings stellte er fest, daß es neben Fällen, in denen die Geldbußen um bis zu 500% höher waren, auch Fälle gab, in denen unter den neuen Richtlinien niedrigere Geldbußen verhängt worden wären.

Insgesamt erwarten beide Studien, daß zukünftig die Grenze von 10% des Gesamtumsatzes häufiger erreicht wird. In den 50 Entscheidungen der Jahre 1998 bis 2007 wurde in 16 Entscheidungen für insgesamt 29 Firmen die Geldbuße zwischen 6,2% und 91,5% reduziert, um nicht über dem gesetzlichen Limit zu liegen.

Im folgenden wird ebenfalls untersucht, für welche Unternehmen die Teilnahme an einem Kartell

²¹ Vgl. DIE WELT: Kahlschlag in den sächsischen Städten, vom 3.1.2008.

²² Vgl. STEINAT, N.: Paradigmenwechsel im europäischen Wettbewerbsrecht, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2007, S. 414 ff. – Vgl. hierzu BLUM, U.; STEINAT, N.; VELTINS, M.: Die gerechte Strafe im Kartellverfahren, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/2005, S. 263 ff. – Vgl. hierzu BLUM, U.; STEINAT, N.; VELTINS, M.: Wie hoch ist der wirtschaftliche Vorteil im Sinne des Kartellrechts?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/2005, S. 269 ff.

²³ Vgl. zur ökonomischen Analyse der Kronzeugenregelung SPAGNOLO, G.: Divide et Impera – Optimal Deterrence Mechanisms against Cartels and Organized Crime. University of Mannheim 2003. – Vgl. AMTSBLATT der EG, C 298/17: Mitteilung der Kommission über den Erlaß und

die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen. 8.12.2006, Rn. 3, im folgenden „Kronzeugenregelung“.

²⁴ Vgl. BOS, I.; SCHINKEL, M.: On the Scope for the European Commission's 2006 Fining Guidelines Under the Legal Fine Maximum, in: Journal of Competition Law and Economics, Vol. 2 (4), Dezember 2006, pp. 673-682. – VELJANOVSKI, C.: Cartel Fines in Europe, in: World Competition, Vol. 30 (1) 2007, pp. 65 et sqq.