

Wohnungsbau in West- und Ostdeutschland derzeit nur durch hohe Nachfrage nach Wohneigentum gestützt	447
Europäische Strukturpolitik und Stadterneuerung — Erfahrungen aus den neuen Bundesländern mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN	457
Zahlenbeilage	

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 24/99

Berlin

3.Ex

17. Juni 1999

66. Jahrgang

Wohnungsbau in West- und Ostdeutschland derzeit nur durch hohe Nachfrage nach Wohneigentum gestützt

Der Wohnungsbau verzeichnete bis zum Jahre 1995 in West- wie in Ostdeutschland hohe Zuwachsraten und erwies sich so als eine wesentliche Stütze der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur. Dieser Aufschwung beruhte darauf, daß die Nachfrage in den drei Hauptbereichen — Bildung von Wohneigentum, Bau von Mietwohnungen sowie Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden — gleichermaßen positive Impulse erhielt.

In den Jahren 1996 bis 1998 schrumpfte dagegen das reale Wohnungsbauvolumen in Deutschland. Ausschlaggebend war zunächst der starke Rückgang im Mietwohnungsbau Westdeutschlands; durch letzte Mitnahmeeffekte bei den Fördergebietenanreizen verzögert, dafür um so schärfer, brach 1997 der Mietwohnungsbau auch in Ostdeutschland ein. Hinzu kam, daß selbst die bestandsbezogenen Bauleistungen, die über einen langen Zeitraum in der Vergangenheit einen recht stabilen Sockel der Baunachfrage gebildet hatten, in den letzten Jahren geringer ausfielen. Zuwächse verzeichnete allein der Eigenheimbau.

Entwicklung der Baunachfrage in den alten Bundesländern ...

Von Mitte des Jahres 1994 bis Ende 1996 waren die Wohnungsbaugenehmigungen stark rückläufig; danach hielt sich die Zahl der neuen Bauanträge auf einem annähernd konstanten Niveau von etwa 80 000 Wohnungen je Quartal (Abbildung 1). Die Unterteilung nach Mehrfamilienhäusern sowie Ein- und Zweifamilienhäusern zeigt, daß zunächst beide Bereiche von der Nachfrageabschwächung betroffen waren, was den steilen Abschwung erklärt. Indes belebte sich der Eigenheimbau schon 1996 und nahm bis zuletzt weiter zu, während der Geschößwohnungsbau abwärts tendierte. Da sich beide Trends etwa die Waage hielten, ergab sich eine Konstanz bei der Gesamtzahl genehmigter Wohnungen.

Gebäude mit mehreren Wohnungen sind nicht gleichzusetzen mit Mietwohngebäuden. Dennoch gilt, daß die stark verminderte Bautätigkeit in diesem Bereich mit ei-

nem Rückzug der Investoren aus dem Mietwohnungsbau einherging:

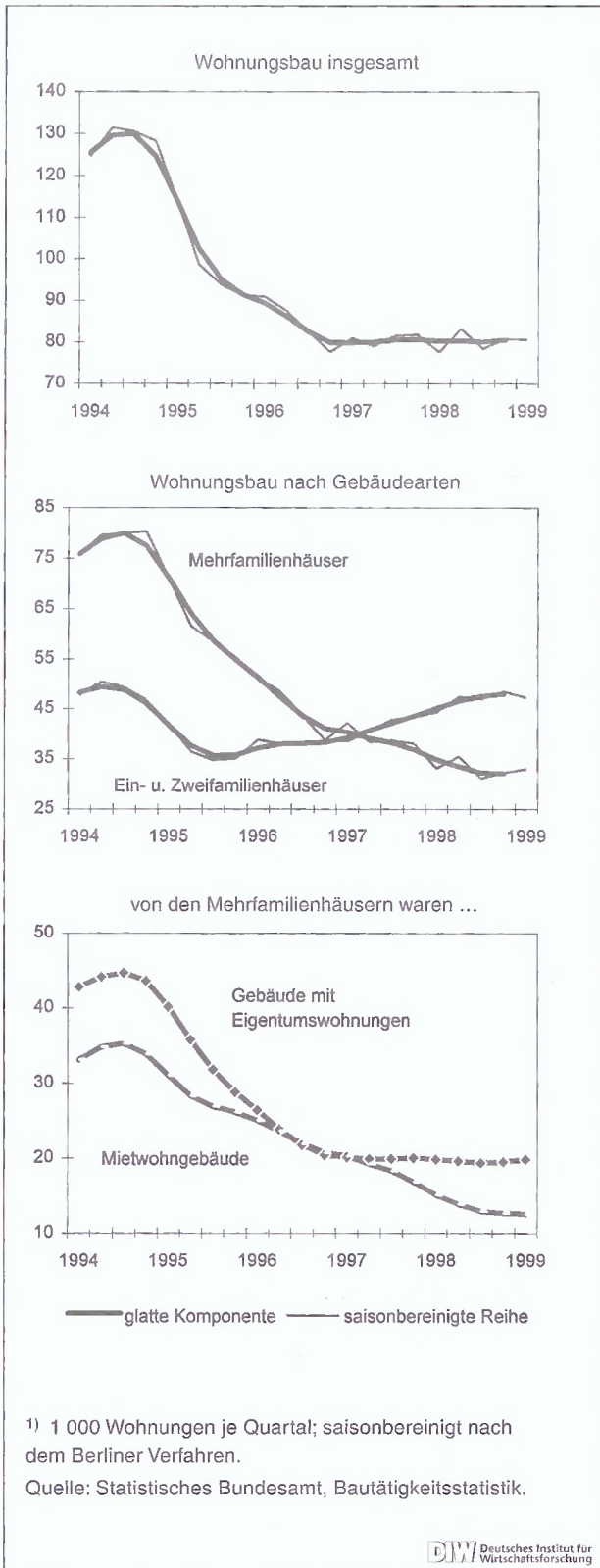
- Schon seit den 70er Jahren rückt der Bau von Eigentumswohnanlagen immer mehr in den Vordergrund; die übrigen Mehrfamilienhäuser (Mietwohngebäude im engeren Sinne) stellen demgegenüber nur noch den kleineren Teil. Allerdings besagt die statistische Unterscheidung — sie betrifft zunächst nur die grundbuchliche Rechtsform — nichts darüber, ob die Wohnungen zur Eigennutzung oder zur Vermietung bestimmt sind.¹ Der Anteil eigengenutzter Wohnungen war anfangs hoch, hat sich jedoch im Zeitablauf verringert.
- Vereinfachend gilt, daß Mietwohngebäude vorwiegend von Wohnungsunternehmen errichtet werden,

¹ Gebäude mit Eigentumswohnungen werden in der Regel von Bauträgern errichtet, erst die Käufer der Wohnungen entscheiden über deren Nutzung.

Abbildung 1

Genehmigungen im Wohnungsbau¹⁾

Alte Bundesländer



während sich die Investitionen privater Haushalte im Mietwohnungsbereich zunehmend auf Eigentumswohnungen konzentrieren, weil so auch kleinere Kapitalanlagen in Sachwerten möglich sind und ein späterer Verkauf wenig Probleme bereitet.²

— Bemerkenswert ist, daß die Baugenehmigungen für Eigentumswohnungen — nach zuvor steiler Abwärtsentwicklung — seit 1997 kaum noch geschrumpft, in den letzten Monaten sogar gestiegen sind. Es kann zur Zeit nicht beurteilt werden, inwieweit diese Versteigerung Mietobjekte betraf oder auf vermehrte Käufe von Eigennutzern zurückzuführen ist; vieles spricht allerdings für die letztere Vermutung.

Ursachen für den Rückzug der Investoren aus der Wohnungsvermietung waren zunächst Markteinflüsse — die Neubaumieten gerieten wegen eines partiellen Überangebots und schwindender Kaufkraft breiter Schichten unter Druck; daneben ist aber auch eine anhaltende Verunsicherung bezüglich der steuerlichen Rahmenbedingungen zu nennen. Anlaß waren nicht allein bereits erfolgte Einschnitte — zum Beispiel die Kürzung der degressiven Gebäudeabschreibung —, sondern verschiedentlich angekündigte weiterreichende Reformen.³

Ob das von der neuen Bundesregierung kürzlich beschlossene „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“ die Unsicherheit beseitigt, bleibt abzuwarten. Zwar enthält es einige Vorschriften, die die Wohnungsvermietung tangieren — so die Begrenzung des Verlustausgleichs⁴ —, alles in allem werden damit aber die Rahmenbedingungen für eine private Kapitalanlage im Mietwohnbereich nicht wesentlich verschlechtert: Erhalten bleiben die degressive Abschreibung von Mietwohngebäuden sowie die

² Die verfügbaren Informationen besagen, daß der überwiegende Teil aller Eigentumswohnungen als Mietwohnungsangebot auf den Markt kommt. Die letzte Gebäude- und Wohnungsstichprobe (von 1993) ergab, daß mehr als die Hälfte aller Eigentumswohnungen vermietet ist — bei der neueren Baualtersklasse betrug der Anteil sogar 65 %.

³ Die Kürzung der degressiven Gebäude-AfA trat bereits zum Januar 1996 in Kraft. Deren Einfluß im Hinblick auf die Renditeerwartung war jedoch nicht sehr groß. Wesentlich schärfere Einschnitte hätten die angekündigte Abschaffung der degressiven AfA oder eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne bedeutet. Vgl. dazu: Geplante Einkommensteuerreform: Erhebliche Folgen für den Wohnungsbau. Bearb.: Stefan Bach und Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr.10/97.

⁴ Hierbei handelt es sich um zweierlei Regelungen:

§ 2 Abs. 3 EStG beschränkt den jährlichen Verlustausgleich mit anderen Einkünften, jedoch kann ein verbleibender Verlust rück- oder vorgetragen werden; dahinter steht das Ziel einer „Mindestbesteuerung“. Der neue § 2b EStG schließt den Verlustausgleich mit anderen Einkünften sogar aus; diese Regelung betrifft aber nur spezielle Finanzierungsmodelle — Beteiligung an Gesellschaften oder Gemeinschaften — und zielt darauf, systematische Verlustzuweisungen zwecks Steueroptimierung zu unterbinden. Hinzu kommt die Verlängerung der Spekulationsfrist auf 10 Jahre — innerhalb dieser Frist ist ein Veräußerungsgewinn künftig in jedem Fall steuerpflichtig.

Tabelle 1

Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit in Westdeutschland

	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	2000 ¹⁾	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	2000 ¹⁾
Wohnungen in ...	genehmigte Wohnungen in 1000					Veränderung in %				
Einfamilienhäusern	105,4	119,2	138,6	144		10	13	16	4	
Zweifamilienhäusern	48,6	46,9	48,6	49		-5	-3	4	1	
Ein- und Zweifamilienhäusern	153,9	166,1	187,2	193	193	4	8	13	3	0
Eigentumswohnanlagen	91,1	80,4	77,6	79		-32	-12	-4	2	
Mietwohngebäuden	89,1	74,9	54,3	48		-19	-16	-28	-12	
Mehrfamilienhäusern	180,2	155,3	131,8	127	125	-26	-14	-15	-4	-2
Wohnheimen	3,5	1,4	1,3			9	-61	0		
neuen Wohngebäuden insgesamt	337,6	322,7	320,4	321	319	-15	-4	-1	0	-1
bestehenden Wohngebäuden	41,6	39,6	35,1			-18	-5	-11		
Wohnbauten insgesamt	379,2	362,4	355,5	355	352	-15	-4	-2	0	-1
Nichtwohnbauten	10,9	10,3	10,2			-14	-5	-2		
Wohn- und Nichtwohnbauten	390,1	372,7	365,7	365	362	-15	-4	-2	0	-1
Wohnungen in ...	fertiggestellte Wohnungen in 1000									
Einfamilienhäusern	92,4	106,4	119,0			-12	15	12		
Zweifamilienhäusern	49,5	49,7	48,3			-17	1	-3		
Ein- und Zweifamilienhäusern	141,9	156,1	167,3	178	185	-14	10	7	6	4
Eigentumswohnanlagen	115,2	95,7	85,0			-18	-17	-11		
Mietwohngebäuden	98,8	90,7	70,4			-19	-8	-22		
Mehrfamilienhäusern	214,0	186,4	155,4	135	125	-19	-13	-17	-13	-7
Wohnheimen	4,0	3,2	2,3			-35	-21	-26		
neuen Wohngebäuden insgesamt	359,8	345,7	325,1	314	312	-17	-4	-6	-3	-1
bestehenden Wohngebäuden	45,4	43,5	37,8			-13	-4	-13		
Wohnbauten insgesamt	405,2	389,1	362,8	348	343	-17	-4	-7	-4	-1
Nichtwohnbauten	10,9	11,2	9,4			-16	3	-16		
Wohn- und Nichtwohnbauten	416,1	400,4	372,3	358	352	-17	-4	-7	-4	-2

¹⁾ Prognose des DIW.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik; Berechnungen des DIW.

weitgehende Steuerfreiheit bei Veräußerungen aus dem Privatvermögen.

Es wird erwartet, daß die Baunachfrage im Bereich der Mehrfamilienhäuser in diesem und auch im nächsten Jahr noch weiter rückläufig sein wird. Zwar gibt es erste Signale dafür, daß sich die Nachfrage nach Mietwohnungen in westdeutschen Großstädten wieder belebt hat, die Bereitschaft für neue Investitionen in größerem Umfang scheint jedoch noch nicht gegeben zu sein. Im ersten Quartal dieses Jahres war jedenfalls eine weitere Abnahme der Genehmigungen von Mietwohngebäuden um 13 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum zu verzeichnen. Hingegen ergab sich bei Eigentumswohnungen ein Zuwachs um 6 %. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß die Nachfrage für Eigennutzung wieder stärker in den Vordergrund tritt.

Im weiteren Jahresverlauf werden die Baugenehmigungen beim Mietwohnungsbau noch abwärts tendieren, aber mit abflachender Rate. Für den gesamten Bereich

des Geschößwohnungsbaus ist 1999 mit einem weitaus schwächeren Minus (4 %) als im Vorjahr zu rechnen; für das kommende Jahr ist ein geringfügiger Rückgang angenommen worden.

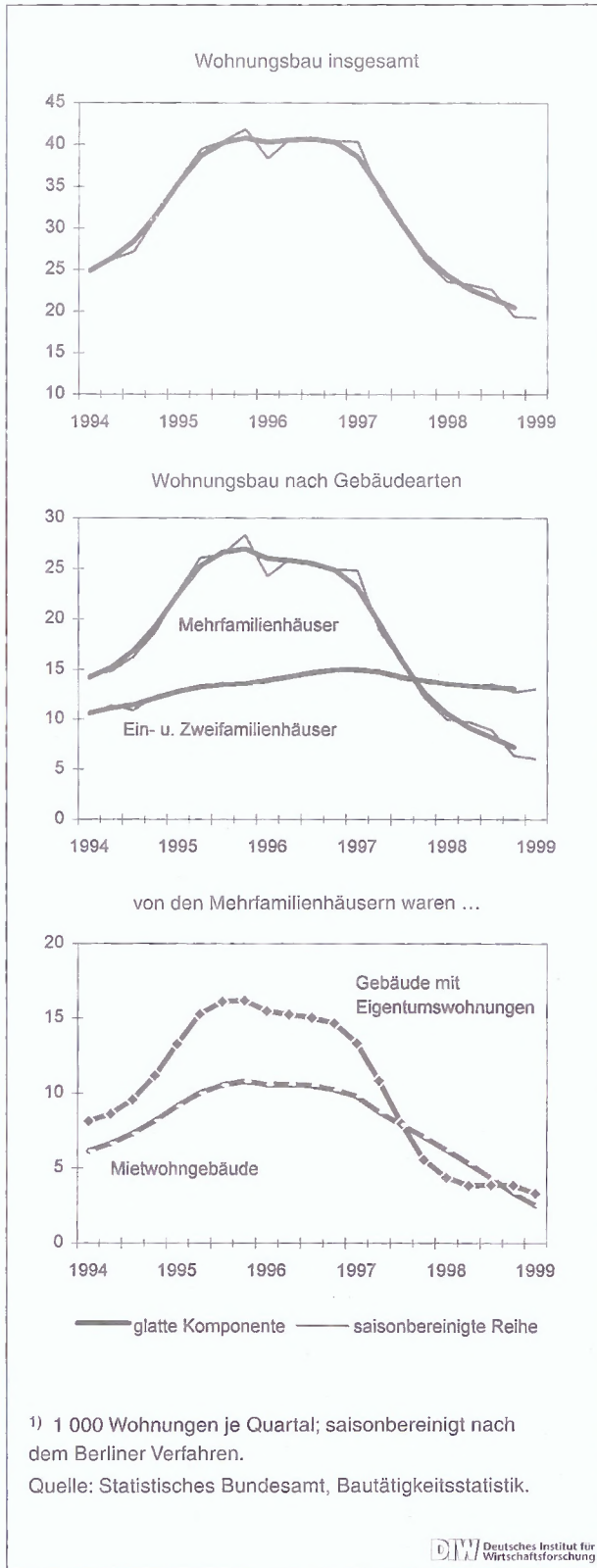
Beim Eigenheimbau tendiert die Nachfrage schon mehrere Jahre aufwärts, ausschlaggebend waren vor allem die niedrigen Hypothekenzinsen sowie die gedrückten Bau- und Grundstückspreise. Auch für die ersten Monate dieses Jahres ergab sich, gemessen an den Vorjahrswerten, ein weiterer Zuwachs (6 %), der sich jedoch saisonbereinigt bereits als eine deutliche Abflachung darstellt.

Die Zahl der genehmigten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern dürfte in diesem Jahr das Vorjahrsresultat um etwa 3 % übertreffen. Dabei wird der Bau von Einfamilienhäusern weiterhin stärker zulegen als der von Zweifamilienhäusern, die im vergangenen Jahr erstmals seit langer Zeit wieder einen leichten Zuwachs aufwiesen. Gewisse Risiken hinsichtlich einer anhaltenden Expan-

Abbildung 2

Genehmigungen im Wohnungsbau¹⁾

Neue Bundesländer



sion können darin gesehen werden, daß die Zinsen wieder anziehen oder daß am Bauträgermarkt — in den letzten Jahren sind (neben Eigentumswohnungen) in beträchtlicher Zahl Kaufeigenheime von Unternehmen gebaut worden — Überhänge an unverkauften Objekten entstehen. Für das kommende Jahr ist angenommen worden, daß sich die Zahl der Genehmigungen auf dem hohen Niveau halten wird.

Insgesamt wird die Zahl der genehmigten Wohnungen in neuen Wohngebäuden in diesem Jahr etwa dem Vorjahrswert entsprechen und im kommenden Jahr — bei eher stagnierender Eigentumsnachfrage — vielleicht etwas niedriger ausfallen (Tabelle 1). Bei den Fertigstellungen ist, was Eigenheime betrifft, in beiden Jahren ein deutlicher Zuwachs zu erwarten, während bei Mehrfamilienhäusern weiter Minusraten vorherrschen werden. Stabilisierend auf die Baunachfrage werden sich weiterhin der Um- und Ausbau von bestehenden Gebäuden auswirken. In diesem Bereich ist in den letzten Jahren im Durchschnitt eine Größenordnung von knapp 40 000 Wohnungen erreicht worden, und auch im laufenden Jahr dürfte die Zahl nur wenig dahinter zurückbleiben. Faßt man alle Bereiche zusammen, so wird die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in diesem Jahr bei 358 000 und im kommenden Jahr ebenfalls noch über der Marke von 350 000 liegen.

... und in den neuen Bundesländern

In Ostdeutschland erreichten die Wohnungsbaugenehmigungen 1995 und 1996 einen Höchststand, geprägt durch die steuerlichen Anreize und Fristen, die im Fördergebietsgesetz vorgegeben waren.⁵ Dem folgte eine steile Abwärtsentwicklung, die vor allem den Geschößwohnungsbau betraf und sich in diesem Bereich noch ungebremst fortsetzt. Bei den Eigentumswohnungen — als bevorzugtem Objekt vieler Kapitalanleger — waren Boom und anschließender Rückgang besonders ausgeprägt; flacher verlief die Kurve bei den Mietwohngebäuden. Im Eigenheimbau ist zur Jahreswende 1996/97 keine ausgeprägte Zäsur erkennbar — der bis dahin aufwärts weisende Trend knickte nur leicht ab (Abbildung 2).

Die Anträge für neue Bauvorhaben von Mehrfamilienhäusern haben sich im vergangenen Jahr gegenüber 1997 halbiert. In diesem Jahr wird mit einem weiteren Rückgang um 20 % auf nur mehr 28 000 Wohnungen gerechnet (Tabelle 2). Damit dürfte aber der „untere Sockel“ erreicht sein.

⁵ Ursprünglich sollten die Begünstigungen nur für Neubaumaßnahmen bis zum Jahresende 1996 gelten; indes ist die Fristenhaltung gelockert worden: Bei Vorauszahlungen, die 1996 geleistet worden sind, konnte die steuerliche Begünstigung auch noch für Gebäude gewährt werden, die erst 1997 fertig wurden.

Tabelle 2

Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit in Ostdeutschland

	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	2000 ¹⁾	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	2000 ¹⁾
Wohnungen in ...	genehmigte Wohnungen in 1000					Veränderung in %				
Einfamilienhäusern	43,5	46,2	43,6			13	6	-6		
Zweifamilienhäusern	14,1	11,8	9,4			-2	-17	20		
Ein- und Zweifamilienhäusern	57,6	57,9	52,9	54	55	9	1	-9	2	2
Eigentumswohnanlagen	58,8	37,2	16,3			-6	-37	-56		
Mietwohngebäuden	40,8	33,5	18,6			-1	-18	-44		
Mehrfamilienhäusern	99,6	70,7	34,9	28	28	-4	-29	-51	-20	0
Wohnheimen	1,8	1,3	1,0			150	-28	-25		
neuen Wohngebäuden insgesamt	159,1	130,0	88,8	83	84	1	-18	-32	-7	1
bestehenden Wohngebäuden	20,1	21,0	21,7			29	4	3		
Wohnbauten insgesamt	179,2	151,0	110,5	104	104	4	-16	-27	-6	0
Nichtwohnbauten	7,0	4,4	3,5			1	-37	-20		
Wohn- und Nichtwohnbauten	186,2	155,4	114,0	107	107	3	-17	-27	-6	0
Wohnungen in ...	fertiggestellte Wohnungen in 1000									
Einfamilienhäusern	34,4	41,9	42,3			13	22	1		
Zweifamilienhäusern	12,6	13,0	11,0			20	4	-16		
Ein- und Zweifamilienhäusern	46,9	54,9	53,3	54	54	14	17	-3	1	0
Eigentumswohnanlagen	43,8	57,2	26,9			58	31	53		
Mietwohngebäuden	34,4	42,0	26,1			61	22	-38		
Mehrfamilienhäusern	78,2	99,2	53,1	42	36	60	27	-47	-21	-14
Wohnheimen	0,3	1,3	0,9			-67	410	-33		
neuen Wohngebäuden insgesamt	125,4	155,5	107,2	97	91	38	24	-31	-10	-6
bestehenden Wohngebäuden	12,5	16,4	17,0			52	31	4		
Wohnbauten insgesamt	137,9	171,8	124,3	114	109	39	25	-28	-8	-4
Nichtwohnbauten	5,4	6,0	4,2			7	11	-30		
Wohn- und Nichtwohnbauten	143,4	177,8	128,5	118	113	38	24	-28	-9	-4
1) Prognose des DIW.										
Quellen: Statistisches Bundesamt, Bautätigkeitsstatistik; Berechnungen des DIW.										

Vor Jahresfrist war vom DIW die außerordentliche Schrumpfung für 1998 prognostiziert worden, verbunden mit der Erwartung, daß sich eine Belebung der Baunachfrage in diesem Bereich aufgrund des „Investitionszulagengesetzes 1999“ ergeben dürfte.⁶

- Es ersetzt die bisherigen Instrumente der wirtschaftlichen Förderung in den neuen Ländern. Bei Mietwohngebäuden (auch in Form von Eigentumswohnungen) wird eine Zulage von 10 % der Herstellungskosten gewährt, die allerdings auf Innenstadtlagen beschränkt ist.⁷
- Die Zulage kann seit Januar 1999 für Baumaßnahmen beantragt werden, die in diesem oder den Folgejahren abgeschlossen werden — es können also bereits früher genehmigte Gebäude in den Genuß dieser neuen Förderung kommen.
- Da sie mit der steuerlichen Begünstigung in Form der degressiven AfA kombiniert werden kann — wobei die

Zulage nicht auf die Bemessungsgrundlage angerechnet wird —, ergibt sich eigentlich ein sehr günstiger Rahmen für neue Investitionen, zumal sich auch die Zinsen noch im Tiefstand befinden.

Die Tatsache, daß die Investitionsbereitschaft dennoch so gering ist, kann nur dahingehend gedeutet werden, daß zuvor ein hohes Überangebot aufgebaut worden war und daß die derzeit und künftig erzielbaren Mieten in den ostdeutschen Städten vielen Bauinteressenten als zu niedrig erscheinen.

Indes wird die Neuregelung nicht ganz ohne Wirkung bleiben. Hier ist angenommen worden, daß die Genehmi-

⁶ Vgl.: Wohnungsbau 1998: Positive Impulse im Westen, scharfer Einbruch im Osten. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 31–32/98.

⁷ Außerdem ist eine Begrenzung in der Höhe der Herstellungskosten (maximal 4 000 DM je qm Wohnfläche) vorgesehen. Die Regelung ist befristet bis zum Jahre 2002.

gungen im kommenden Jahr nicht geringer ausfallen und — wegen der Befristung der Zulage bis zum Jahre 2002 — bald wieder anziehen werden. Daneben dürften „Mitnahmeeffekte“ eine Rolle spielen: Der Bauüberhang (genehmigte, aber bisher nicht fertiggestellte Objekte) belief sich zu Beginn dieses Jahres auf 80 000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern; begonnene — sowie ein Teil der in früheren Jahren geplanten, aber zurückgestellten — Bauvorhaben werden von der Zulage profitieren. So wird die Zahl der Baufertigstellungen nicht so rapide zurückgehen, wie bisweilen befürchtet.

Die Baugenehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser wiesen seit 1997 eine Abwärtstendenz auf, die zwar bis zu Beginn dieses Jahres noch anhielt, sich aber im weiteren Verlauf zum Positiven wenden dürfte. Die — im Vergleich zu Westdeutschland gegenläufige — Entwicklung in den letzten beiden Jahren ist weniger auf die Nachfrage der Selbstnutzer zurückzuführen; vielmehr machte sich auch hier der Wegfall von steuerlich motivierten Investitionen bemerkbar, denn ein Teil der früheren Bautätigkeit entfiel auf Häuser, die zur Vermietung gedacht waren. Die Nachfrage wird sich also der Entwicklung in den westlichen Bundesländern annähern. Für dieses und das kommende Jahr ist bei den Baugenehmigungen in Ostdeutschland ein leichtes Plus (jeweils 2%) veranschlagt worden.

Insgesamt bedeutet dies für 1999 eine, verglichen mit dem Vorjahr, nur moderate Schrumpfung des Genehmigungsvolumens bei neuen Wohngebäuden (um 7% nach 32%). Stärker wird der Rückgang bei den Fertigstellungszahlen ausfallen: Ein leichtes Plus beim Eigenheimbau — saldiert mit dem deutlichen Minus (20%) beim Geschößwohnungsbau — ergibt eine Abnahme von 10% bei neuen Wohngebäuden. Die Gesamtzahl der genehmigten Wohnungen (einschließlich Um- und Ausbaumaßnahmen sowie Wohnungen in Nichtwohngebäuden) wird auf 107 000 veranschlagt, die der Fertigstellungen auf 118 000. Im kommenden Jahr wird die Zahl der Genehmigungen konstant bleiben, die der Fertigstellungen hingegen nochmals geringer ausfallen (113 000).

Finanzierung des Wohnungsbaus

In Ergänzung zu den Daten und Trends, die die Bautätigkeitsstatistik vermittelt, sind in Tabelle 3 die Informationen aus der Kreditwirtschaft zur Wohnungsbaufinanzierung zusammengestellt worden. Da eine Aufschlüsselung der Daten nach Ost- und Westdeutschland problematisch ist,⁸ sind sie für Deutschland insgesamt ausgewiesen. Zu beachten ist, daß die Kreditbanken und Genossenschaftsbanken in diese laufenden Verbandserhebungen nicht einbezogen sind; deren Kreditvergabe kann nur über die Veränderung der Kreditbestände laut Bundesbank-Statistik geschätzt werden.

Faßt man die insgesamt ausgezahlten Kredite (Banken, Lebensversicherungen und Bausparkassen) mit den Auszahlungen an Bauspareinlagen zusammen (ausgezahlte Finanzierungsmittel), so ergibt sich für 1998 ein Betrag von 321 Mrd. DM gegenüber 302 Mrd. DM im Jahre 1997. Der Zuwachs ist beträchtlich, bei den Krediten betrug er 5,6%. Besonders stark war er bei den Sparkassen und den Realkreditinstituten.

Die Sparkassen profitierten von der regen Nachfrage nach Wohneigentum, die neben dem Neubau auch den Alterwerb betraf. Ebenso weiteten die Bausparkassen ihr Geschäft aus, nicht nur im Wege normaler Zuteilungen (Bauspardarlehen nebst Spareinlagen), sondern auch im Wege der Vor- und Zwischenfinanzierung. Die Hypothekenbanken waren nicht nur überdurchschnittlich an den Erstabschlüssen von Krediten (für Neubau und Erwerb) beteiligt, sondern sie gewannen auch Kunden durch Umschuldungen, da zahlreiche Eigentümer die Gelegenheit nutzten, niedrige Zinsen für eine lange Laufzeit festzuschreiben. Wegen der Unternehmensverflechtung mit den Kreditbanken nahm deren Geschäft nur wenig zu; es konzentrierte sich auf „sonstige Darlehen“ (mit kurz- und mittelfristiger Laufzeit), während die Vergabe neuer Hypothekarkredite und auch deren Bestand schrumpften.

Ein überraschendes Ergebnis ist, daß die Neubaufinanzierung, deren Kreditvolumen 1998 auf rund 98 Mrd. DM eingegrenzt werden kann, geringer ausfiel als in den beiden Vorjahren — eine Erklärung ist dabei sicherlich der Rückgang des Neubauvolumens in Ostdeutschland. Dagegen weitete sich die Nachfrage nach Krediten für den Erwerb und die Modernisierung von Gebäuden und Wohnungen weiterhin stark aus. Eine Aufteilung — baurelevante Verwendung für Modernisierung/Sanierung einerseits, andererseits Finanzierung von Transaktionen — ist nur ansatzweise möglich; alles deutet jedoch darauf hin, daß der Anstieg (wie 1997) in stärkerem Maße die Kaufpreisfinanzierung betraf. Die günstigen Kreditkonditionen haben — bei in den Vorjahren gedrückten Immobilienpreisen — das Kaufinteresse für ältere Gebäude und Wohnungen neu und offenbar nachhaltig belebt.

Entwicklung und Struktur der Bauleistungen

Neben der Nachfrage nach Neubauten haben die Bauleistungen, die auf eine Verbesserung des Gebäude- und Wohnungsbestandes gerichtet sind — Sanierung/Instandsetzung, Modernisierung sowie Um- und Ausbau —, erhebliches Gewicht. Über diesen Bereich gibt es nur wenige statistische Informationen. Größenordnung und jährliche Entwicklung können jedoch in Form einer Differenzrechnung dargestellt werden:

⁸ Teilweise sind Angaben verfügbar, jedoch ist unklar, ob nach Lage der Objekte oder dem Sitz des Kreditnehmers unterschieden wird.

Tabelle 3

Entwicklung der Wohnungsbaufinanzierung in Deutschland

	1994	1995	1996	1997	1998
	Auszahlung von Finanzierungsmitteln in Mrd. DM				
Kreditinstitute ¹⁾	224,6	210,9	227,6	222,0	235,9
davon:					
Sparkassen (ohne Girozentralen)	78,4	66,7	73,2	70,3	77,5
Realkreditinstitute, davon:	51,0	54,9	60,3	62,3	68,2
öffentliche Banken	19,7	23,9	24,7	22,8	25,4
private Hypothekenbanken ²⁾	31,3	30,9	35,6	39,6	42,9
Kreditbanken, Genossenschaftsbanken ³⁾	95,2	89,3	94,1	89,3	90,1
Lebensversicherungen	14,0	11,0	11,9	11,3	11,4
Bausparkassen	61,1	62,4	64,8	68,9	73,6
Kredite, davon:	39,3	39,7	43,0	45,3	46,7
Bauspardarlehen ⁴⁾	15,7	15,8	14,8	15,1	15,8
Vor- und Zwischenkredite ⁵⁾	23,6	23,9	28,2	30,2	30,9
nachrichtlich:					
Bauspareinlagen ⁴⁾	21,8	22,7	21,8	23,7	26,9
insgesamt Wohnungsbaukredite ¹⁾⁶⁾	278,0	261,7	282,6	278,5	294,0
darunter: neue Bundesländer	33,8	37,3	43,9	42,5	43,2
	Verwendungsstruktur der Kredite ⁷⁾ in %				
Wohnungsneubau	43,7	41,0	40,0	36,4	33,3
Erwerb und sonstige Zwecke	47,1	49,4	50,1	53,0	54,8
Ablösungen ⁸⁾	9,3	9,6	9,9	10,6	11,8
	Verwendung der Kredite insgesamt ⁹⁾ in Mrd. DM				
Wohnungsneubau	121,4	107,4	113,0	101,4	98,0
Kauf von Gebäuden und Wohnungen ¹⁰⁾	87,5	82,2	92,8	99,3	112,8
Modernisierung, Instandsetzung ¹⁰⁾	43,4	47,0	48,6	48,4	48,3
Ablösung von Krediten	25,7	25,0	28,1	29,4	34,8
¹⁾ Ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben. — ²⁾ Ohne Mischinstitute, die zu den Kreditbanken gerechnet werden. — ³⁾ Geschätzt über die Veränderung der Kreditbestände (laut Bankenstatistik). — ⁴⁾ Nettobeträge aus Zuteilungen (nach Abzug von Beträgen, die zur Ablösung von Vor- und Zwischenkrediten verwendet wurden). — ⁵⁾ Neue Vorfinanzierungen einschließlich sonstiger Baudarlehen. — ⁶⁾ Soweit erfaßt (ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben). — ⁷⁾ Angaben der berichtenden Institute über die Struktur der Neuzusagen. — ⁸⁾ Ablösungen von Krediten anderer Institute (ohne Anschlußfinanzierung im eigenen Bestand). — ⁹⁾ Für den Bereich der Kredit- und Genossenschaftsbanken geschätzt. — ¹⁰⁾ Aufteilung geschätzt.					
Quellen: Erhebungen kreditwirtschaftlicher Verbände; ergänzende Berechnungen des DIW.					

- Das *gesamte Wohnungsbauvolumen* wird aus den Umsätzen im Baugewerbe für den Wohnungsbau sowie aus anderen Produktionsbeiträgen (Montagebau, Architektenleistungen u. ä.) berechnet.
- Das *Neubauvolumen* kann aus den jährlichen Angaben zu den veranschlagten Baukosten der genehmigten und fertiggestellten Wohnungen eingegrenzt werden, indem ein Zuschlag für Erschließungs- und Baunebenkosten sowie Eigenleistungen der Bauherren, die bei den reinen Baukosten nicht erfaßt sind, berücksichtigt wird.
- Die *Bauleistungen an bestehenden Gebäuden* sind der verbleibende, nicht durch Neubaunachfrage erklärte Teil der Bauproduktion.

Diese Berechnung, deren Ergebnisse für West- und Ostdeutschland in Tabelle 4 dargestellt sind, mußte für die letzten Jahre revidiert werden. Anlaß waren neue Daten für den Bereich des Ausbaugewerbes, die eine deutliche Abschwächung der Bauproduktion erkennen lassen. Dies betrifft größtenteils die bestandsbezogenen Bauleistungen.⁹

Dem so abgeleiteten Bild zufolge hatten in *Ostdeutschland* die auf Sanierung und Modernisierung gerichteten Bauleistungen bis 1995 noch ein höheres Gewicht als der Neubau. 1996 und 1997 übertrafen die Neubauleistungen

⁹ Vgl.: Zur Entwicklung der Bauwirtschaft 1999 und 2000 — Rückgang im Ausbaugewerbe bisher unterschätzt. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 13/99.

Tabelle 4

Struktur der Wohnungsbauleistungen in West- und Ostdeutschland

	1995	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	2000 ¹⁾	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	2000 ¹⁾
Westdeutschland	Mrd. DM zu jeweiligen Preisen						Veränderung in %				
Neubauvolumen ²⁾	136,1	122,7	122,3	123,4	123,8	124,2	-9,8	-0,3	0,9	0,3	0,3
Eigenheimbau	71,0	72,6	78,0	84,5	87,5	89,2	2,3	7,4	8,3	3,5	2,0
Geschößwohnungsbau	65,1	50,1	44,3	38,9	36,3	35,0	-23,0	-11,6	-12,2	-6,6	-3,7
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	108,9	114,3	112,0	108,7	110,4	112,3	5,0	-2,1	-3,0	1,6	1,7
Wohnungsbauvolumen insges.	245,0	237,0	234,3	232,1	234,2	236,5	-3,2	-1,2	-0,9	0,9	1,0
	Mrd. DM zu Preisen von 1995										
Neubauvolumen	136,1	122,8	122,8	123,8	124,0	124,0	-9,8	0,1	0,8	0,1	0,0
Eigenheimbau	71,0	72,6	78,3	84,8	87,6	89,1	2,3	7,8	8,2	3,3	1,7
Geschößwohnungsbau	65,1	50,1	44,5	39,0	36,4	34,9	-23,0	-11,2	-12,3	-6,8	-4,0
Bauleistung an bestehenden Gebäuden	108,9	113,5	110,9	107,0	108,5	110,1	4,2	-2,3	-3,5	1,4	1,4
Wohnungsbauvolumen	245,0	236,3	233,7	230,8	232,5	234,1	-3,6	-1,1	-1,2	0,7	0,7
	Struktur in %										
Neubauvolumen	56	52	53	54	53	53					
Eigenheimbau	29	31	34	37	38	38					
Geschößwohnungsbau	27	21	19	17	16	15					
Bauleistung an bestehenden Gebäuden	44	48	47	46	47	47					
Wohnungsbauvolumen	100	100	100	100	100	100					
Ostdeutschland	Mrd. DM zu jeweiligen Preisen						Veränderung in %				
Neubauvolumen ²⁾	31,8	37,8	38,3	28,9	26,6	26,2	18,7	1,4	-24,7	-7,9	-1,2
Eigenheimbau	16,7	18,5	19,7	18,9	18,9	19,2	11,1	6,4	-4,4	0,2	1,8
Geschößwohnungsbau	15,2	19,3	18,6	10,0	7,7	7,0	27,1	-3,4	-46,4	-23,2	-8,5
Bauleistung an bestehenden Gebäuden ³⁾	33,6	30,7	28,2	29,4	27,4	26,1	-8,4	-8,2	4,3	-6,8	-5,0
Wohnungsbauvolumen insges.	65,4	68,5	66,6	58,3	54,0	52,3	4,8	-2,9	-12,4	-7,3	-3,1
	Mrd. DM zu Preisen von 1995										
Neubauvolumen	31,8	37,7	38,6	29,6	27,4	27,2	18,5	2,2	-23,3	-7,2	-0,7
Eigenheimbau	16,7	18,5	19,8	19,3	19,5	20,0	10,9	7,3	-2,6	1,0	2,3
Geschößwohnungsbau	15,2	19,2	18,7	10,2	7,9	7,3	26,8	-2,6	-45,4	-22,5	-8,1
Bauleistung an bestehenden Gebäuden	33,6	30,7	28,4	30,1	28,3	27,0	-8,6	-7,5	6,2	-6,0	-4,5
Wohnungsbauvolumen	65,4	68,4	66,9	59,7	55,8	54,3	4,6	-2,1	-10,8	-6,6	-2,7
	Struktur in %										
Neubauvolumen	49	55	58	50	49	50					
Eigenheimbau	26	27	30	32	35	37					
Geschößwohnungsbau	23	28	28	17	14	13					
Bauleistung an bestehenden Gebäuden	51	45	42	50	51	50					
Wohnungsbauvolumen	100	100	100	100	100	100					
Deutschland insgesamt	Mrd. DM zu Preisen von 1995						Veränderung in %				
Wohnungsbauvolumen insges.	310,4	304,6	300,6	290,5	288,3	288,4	-1,8	-1,3	-3,4	-0,8	0,0

1) Prognose des DIW. — 2) Geschätzt über veranschlagte Baukosten (Bautätigkeitsstatistik), ergänzt um Zuschläge für Architektenleistungen und Gebühren, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren. — 3) Gebäude- und Wohnungsmodernisierung (einschl. Um- und Ausbaumaßnahmen) und Instandsetzungsleistungen des Baugewerbes.

Quelle: Bauvolumensrechnung des DIW, ergänzende Schätzungen zum Neubauvolumen.

hingegen die Bauleistungen an bestehenden Gebäuden. Der Anteil des Neubaus stieg in diesen beiden Jahren stark — auf 55 % und 58 % —, im vergangenen Jahr fiel er auf 50 % zurück. Zu dieser sprunghaften Veränderung der Quoten trugen nicht nur der Boom und der anschließende Abschwung im Geschößwohnungsbau bei, sondern auch eine gegenläufige Entwicklung im Bereich Sanierung und Modernisierung.

Die Bauleistung an bestehenden Gebäuden wies bereits 1996 einen deutlichen Rückgang auf, bedingt vor allem durch den verminderten Liquiditätsspielraum der Wohnungsunternehmen, die den bis dahin ausgesetzten Kapitaldienst für Altkredite seither aus den Mieterträgen erbringen müssen. Erst 1998 kam es zu einer erneuten Belebung: Zum einen wirkten sich von der Bundesregierung eingeleitete Stützungsmaßnahmen aus; sie betrafen die Sanierung von Plattenbauten, Wohnumfeldmaßnahmen sowie Modernisierung von Wohnraum und Gebäudeheizung, für die weitere zinsverbilligte Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Verfügung gestellt wurden. Zum anderen kam es offensichtlich zu einem letzten Run auf Projekte in Form von Erwerb und Sanierung von Gebäuden, für die die steuerliche Sonderabschreibung nach dem Fördergebietsgesetz auslief — die Kreditinstitute berichteten über zahlreiche Darlehens- und Bürgschaftsanträge für diesen Zweck, besonders zum Jahresende.¹⁰

Im vergangenen Jahr betragen das Neubauvolumen 29,6 Mrd. DM und die bestandsbezogenen Leistungen 30,1 Mrd. DM (jeweils zu Preisen von 1995). In diesem Jahr ist mit einer weiteren Schrumpfung des realen Neubauvolumens zu rechnen (–7 %), die vor allem den Geschößwohnungsbau betreffen wird (–22 %); der stabile Eigenheimbau reicht als Stütze nicht aus. Dies gilt auch für das Jahr 2000, wobei hier angenommen wird, daß sich die Scherenbewegung der Baunachfrage zwischen beiden Bereichen allmählich schließen wird.

Bei den bestandsbezogenen Bauleistungen ist in diesem Jahr ebenfalls kein Zuwachs zu erwarten: Zwar werden bei der steuerlich geförderten Sanierung bis zum Jahresende noch Aufträge abzuwickeln sein, aber dies wird nicht an den Schub im Vorjahr heranreichen. Die neue Modernisierungsförderung nach dem Investitionszulagengesetz¹¹ bietet für private Investoren geringere Anreize.¹² Die Investitionen der Wohnungsunternehmen, die in den letzten Jahren — wegen geringer Mieterhöhungsspielräume und leerstandsbedingter Einnahmeausfälle — rückläufig waren, dürften sich infolge der Förderung etwas stabilisieren, werden aber kaum steigen.

Angenommen wird, daß die Bauleistungen für Sanierung und Modernisierung in diesem Jahr um 6 % schrumpfen und damit etwa auf das Niveau von 1997 zurückfallen werden. Im kommenden Jahr dürften sie weiter abnehmen. Ihr Anteil am Wohnungsbauvolumen würde dennoch in beiden Jahren etwa 50 % betragen.

Auch in *Westdeutschland* bilden die Bauleistungen zur Pflege und Verbesserung des Wohnungsbestandes einen Sockel, der fast die Hälfte des Wohnungsbauvolumens ausmacht. 1994 erreichte der Neubauanteil — bei Rekordzahlen für genehmigte und fertiggestellte Wohnungen — kurzfristig die Marke von 60 %; bis zum vergangenen Jahr fiel er aber wieder auf 47 % zurück.

Die Bauleistungen bei Bestandsmaßnahmen waren über einen längeren Zeitraum stetig gestiegen und in den Jahren 1995 und 1996 sogar relativ kräftig ausgeweitet worden. Die Neuberechnung für die Jahre danach zeigt, daß diese Aufwärtstendenz nunmehr unterbrochen ist: 1997 und 1998 verringerte sich dieser Teil der Produktion ebenso wie das gesamte Wohnungsbauvolumen. Das Ergebnis überrascht insofern, als die Daten zur Wohnungsbaufinanzierung (Tabelle 3) in beiden Jahren einen Anstieg des Immobilienerwerbs erkennen lassen, der in der Regel Maßnahmen für Modernisierung oder Um- und Ausbau nach sich zieht. Allem Anschein nach ist dieser Effekt durch ein schwächeres Engagement anderer Investoren bei der Bestandsverbesserung kompensiert worden.

In beiden vergangenen Jahren nahm das reale Neubauvolumen leicht zu — bei unterschiedlicher Entwicklung in den Bereichen Eigenheimbau, der mit jeweils rund 8 % deutlich zulegte, und Geschößwohnungsbau, der mit zweistelliger Rate schrumpfte. Für das laufende Jahr und das Jahr 2000 wird eine ähnliche Entwicklung erwartet: Bei verringerten Minusraten im Geschößwohnungsbau und schwächerem Anstieg beim Bau von Eigenheimen wird das Neubauvolumen insgesamt stagnieren oder allenfalls ein leichtes Plus aufweisen.

Die weitere Entwicklung der Baunachfrage für Instandsetzung, Modernisierung und ähnliche Maßnahmen ist derzeit schwer vorauszuschätzen. Hier ist angenommen worden, daß sich wieder ein leichter Zuwachs — um etwa 1,5 % — einstellen wird. Gestützt wird diese Annahme dadurch, daß der Erwerb von Wohnimmobilien im vergangenen Jahr relativ stark aufwärts tendierte — möglich ist, daß begleitende Baumaßnahmen mit leichter Verzögerung folgen.

¹⁰ Die Sonder-AfA (40 %) konnte auch dann beansprucht werden, wenn Vorauszahlungen geleistet wurden, die baulichen Maßnahmen aber erst im Folgejahr (1999) zum Abschluß kommen.

¹¹ Die Zulage beträgt 15 %, bezogen auf maximal 1 200 DM nachträgliche Herstellungskosten oder Erhaltungsaufwand je qm Wohnfläche. Die Befristung ist — anders als beim Neubau von Mietwohngebäuden — bis 2004 gesetzt worden.

¹² Der Nachteil liegt eigentlich im Steuerrecht: Große Instandsetzungen, verbunden mit einer Umgestaltung der Gebäude, werden regelmäßig als Herstellungskosten eingestuft; nach der Sonderregelung des FördG konnten die Kosten über einen Zeitraum von 10 Jahren vollständig abgeschrieben werden, während jetzt das normale Steuerrecht gilt, das eine Abschreibung von 2 oder 2,5 % vorsieht. Ein anderer Nachteil ist, daß die erhöhte AfA für denkmalgeschützte Gebäude oder solche in Sanierungsgebieten (§§ 7 h und i EStG) nicht mit der Zulage kombiniert werden kann.

Ausblick

Für den Wohnungsbau in Westdeutschland kann in diesem und im kommenden Jahr ein Anstieg um jeweils knapp 1 % erwartet werden. In Ostdeutschland ist — nach dem bereits scharfen Einbruch im Vorjahr — ein weiterer Rückgang (um 6 bis 7%) vorgezeichnet; selbst bei einigermaßen optimistischen Annahmen wird im nächsten Jahr nochmals mit einer Minusrate zu rechnen sein. In Deutschland insgesamt wird das reale Wohnungsbauvolumen 1999 den Vorjahreswert — rund 290 Mrd. DM — knapp unterschreiten und sich im Jahr 2000 auf gleichem Niveau halten.

Aus konjunktureller Sicht erscheinen weitere Einschnitte bei den steuerlichen Rahmenbedingungen des Mietwohnungsbaus oder bei der Eigenheimzulage als bedenklich. Der Wohnungsbau in Ostdeutschland müßte aus strukturellen Erfordernissen sogar stärker unterstützt werden — dies betrifft vor allem die Sanierungsaufgaben (bei Altbauten und industriellem Wohnungsbestand). Ein Angelpunkt ist die Liquidität der Wohnungsunternehmen, die durch Abführungen nach dem Altschuldenhilfegesetz eingeengt wird. Ein anderer Ansatzpunkt wären Modifikationen im Steuerrecht bezüglich der Abgrenzung von Erhaltungsaufwand und Herstellungskosten: Sanierungsmaßnahmen dienen vorwiegend der Erhaltung und sollten dementsprechend über einen relativ kurzen Zeitraum absetzbar sein.

Europäische Strukturpolitik und Stadterneuerung

Erfahrungen aus den neuen Bundesländern mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN

Die Europäische Union fördert im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN die Verbesserung der Lebensqualität in ausgewählten Stadtvierteln. Der integrative Ansatz von URBAN berücksichtigt alle Dimensionen städtischen Lebens. Es wird ein Bündel von Projekten umgesetzt, in dem die Sanierung mangelhafter Infrastruktur und die Verbesserung der Umweltbedingungen mit wirtschafts- und arbeitsmarktbezogenen Aktionen verknüpft wird. Konzeptionell wird mit einem solchen Förderprogramm Neuland beschritten.

Vier Jahre nach dem Beginn dieser Förderung hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft eine Zwischenevaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN in den neuen Bundesländern¹ vorgenommen. Im Rahmen von URBAN wurden Stadtquartiere in Berlin, Brandenburg an der Havel, Halle (Saale), Magdeburg, Erfurt, Chemnitz, Rostock und Zwickau gefördert. Ausgewählte Ergebnisse werden hier vorgelegt.

In der Europäischen Union leben rund 80 % der Bevölkerung in Städten. In städtischen Gebieten konzentrieren sich einige gravierende regionale Probleme der Europäischen Union wie fehlende wirtschaftliche Perspektiven, niedrige Einkommen, soziale Spannungen und allgemein schlechte Lebensqualität. Auch in einzelnen Quartieren deutscher Städte, vor allem in den neuen Bundesländern, ist eine solche Konzentration von Problemlagen zu beobachten. Seit Beginn der 90er Jahre haben Überlegungen an Bedeutung gewonnen, die europäische Strukturpolitik² auch auf diese Probleme auszurichten.

Die wichtigsten Instrumente der Europäischen Union zur Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft sind die Strukturfonds: der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abt. Ausrichtung). Im Zeitraum 1994 bis 1999 stehen aus diesen Fonds insgesamt 183 Mrd. Euro³ zur Verfügung. Die Mittel werden im Rahmen von sechs Zielen eingesetzt, wobei die Ziel-1-Gebiete, zu denen die ostdeutschen Bundesländer zählen, die höchste Förderpriorität genießen.

Ein kleiner Teil der Mittel der europäischen Strukturfonds (bisher 9 %) ist für die sogenannten Gemeinschaftsinitiativen⁴ vorgesehen. Über diese Initiativen werden Mittel für spezifische Maßnahmen im besonderen Interesse der Gemeinschaft bereitgestellt, die zur Lösung schwerwiegender Probleme bestimmter Regionstypen beitragen.

Eine dieser Gemeinschaftsinitiativen ist URBAN. Sie verfolgt das Ziel, die Lebensqualität in den benachteiligten Stadtquartieren zu verbessern. Von 1995 bis 1999 stehen insgesamt 891 Mill. ECU aus dem EFRE und dem ESF für URBAN-Programme in 118 europäischen Städten zur Verfügung.

In Ostdeutschland wurden acht Städte für diese Förderung ausgewählt: Berlin, Brandenburg (Havel), Chemnitz,

Erfurt, Halle (Saale), Magdeburg, Rostock und Zwickau. Für diese Städte wurden rund 83 Mill. ECU aus dem EFRE und dem ESF bereitgestellt (Tabelle). Hinzu kommen noch vier Städte in den alten Bundesländern (Kiel, Duisburg, Saarbrücken und Bremen), die zusammen rund 31 Mill. ECU erhalten.

Für die ostdeutschen Städte wurde nun erstmals eine Zwischenevaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN vorgenommen. Diese Studie ordnet sich in eine Reihe von Zwischenbewertungen der Strukturfondsinterventionen zur Mitte der aktuellen Förderperiode (1994–1999) in allen Förderregionen Europas ein. Damit können sowohl wichtige Hinweise für die Wirksamkeit des Programms gegeben als auch vor allem Empfehlungen für zukünftige Fördermaßnahmen für städtische Problemgebiete formuliert werden.

Im Vordergrund stehen hier konzeptionelle Fragen und Umsetzungsaspekte der Gemeinschaftsinitiative in den neuen Bundesländern. Die Untersuchung basiert auf der Analyse einer Vielzahl von Dokumenten der beteiligten Städte, auf Ortsbegehungen sowie auf Interviews mit den Akteuren vor Ort in den Stadtquartieren, in den Stadtverwaltungen sowie auf Bundes- und Landesebene.

Direkte und indirekte Effekte der URBAN-Förderung konnten zum jetzigen Zeitpunkt kaum erfaßt werden, vor

¹ Kathleen Toepel, Robert Sander und Wolf-Christian Strauss: Zwischenbilanz des Einsatzes der EU-Strukturfonds im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN) in den deutschen Ziel-1-Gebieten, DIW/Difu-Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Veröffentlichung in Vorbereitung).

² Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen, Brüssel 28.10.1998.

³ In Preisen von 1999.

⁴ Zur Zeit gibt es 13 Gemeinschaftsinitiativen mit einem Gesamtvolumen von 14,6 Mrd. Euro. Vgl. Europäische Kommission: Leitfa-den der Gemeinschaftsinitiativen 1994–1999, Luxemburg 1994.

Geplante Mittel der Gemeinschaftsinitiative URBAN in Deutschland

Stadt	Gesamtvolumen ¹⁾ (Mill. ECU)	Darunter		Fördersumme je Einwohner im Fördergebiet (ECU)
		EFRE	ESF	
Berlin	31,487	13,034	3,394	475
Brandenburg	9,187	5,940	1,260	2136
Chemnitz	14,454	8,199	1,189	1807
Erfurt	17,531	12,956	0,195	1399
Halle	5,173	2,744	–	1035
Magdeburg	20,081	12,205	0,675	1330
Rostock	17,648	9,884	2,361	2912
Zwickau	19,684	8,701	1,078	4496
Bremen	16,310	6,520	1,480	625
Duisburg	18,650	6,811	1,289	863
Kiel	14,986	3,657	3,453	414
Saarbrücken	22,572	5,617	2,383	729

¹⁾ Das Gesamtvolumen setzt sich aus den Strukturfondsbeiträgen (EFRE, ESF) und der nationalen Kofinanzierung des Landes, der Kommune sowie aus privaten Quellen zusammen.

Quelle: Operationelle Programme einschl. Änderungsanträge.

allen weil die meisten Projekte gerade erst fertiggestellt wurden oder sich noch im Bau befinden. Der größte Teil der URBAN-Projekte sind zudem Infrastrukturvorhaben, die erst langfristig ihre vollen Wirkungen entfalten. Eine umfassende Effizienzanalyse ist deshalb gegenwärtig nicht zu leisten.

Schwierige Lage in den Quartieren

Die ausgewählten URBAN-Gebiete in den neuen Bundesländern liegen meist am Innenstadtrand. Allen Gebieten gemeinsam ist die Vernachlässigung zu DDR-Zeiten. Fast alle Gebiete waren zum Flächenabriss und Wiederaufbau im Rahmen des industriellen Wohnungsbaus bestimmt. Daraus resultiert ein großer Instandhaltungs- und Modernisierungstau. Die Ausstattung der Wohnungen weist in fast allen Bereichen erhebliche Mängel auf und entspricht nicht den gängigen Standards. Erst langsam, mit fortschreitender Klärung der Eigentumsverhältnisse, beginnen bauliche Erhaltungsmaßnahmen. Hinzu kommen die unzureichende Ausstattung mit soziokultureller Infrastruktur, ein Mangel an Grünflächen sowie starke Umwelt- und Verkehrsbelastungen.

Die wirtschaftliche Lage in den Quartieren ist geprägt vom Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Vielfach entstanden Gewerbebrachen, die nur schwer einer neuen Nutzung zuzuführen sind. Auch hier herrschen ein schlechter baulicher Zustand, eine unzureichende städtebauliche Ordnung und eine mangelhafte infrastrukturelle Ausstattung vor.

Alle URBAN-Gebiete außer denen in Zwickau und Magdeburg haben seit 1994 massive Bevölkerungsverluste

erlitten. Typisch ist die zunehmende Überalterung der Quartiere. Die Arbeitslosigkeit in den URBAN-Quartieren ist deutlich höher als im gesamtstädtischen Durchschnitt. Es besteht die Tendenz zur Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Quartieren. Armut und Suchtprobleme sind zunehmend erkennbar.

Hoher Anspruch der Förderung

Oberstes Ziel der Gemeinschaftsinitiative ist die Verbesserung der Lebensqualität für die Bevölkerung in den benachteiligten Quartieren, die kleinräumig abgegrenzt werden. Hierzu werden integrierte Maßnahmenbündel zur wirtschaftlichen Entwicklung, zur sozialen Eingliederung, zur Verbesserung der Umweltbedingungen sowie zur Sanierung von Infrastrukturen gefördert. Die Projekte sollen Vorbildcharakter für andere Städte haben. Priorität erhalten besonders innovative Projekte, die sich in eine integrierte langfristige Strategie der städtischen Entwicklung einordnen.⁵

Die Maßnahme für die URBAN-Förderung liegt damit sehr hoch. Sie stellt große Anforderungen an die Innovationsfähigkeit der Stadtverwaltungen, an die Verknüpfung verschiedener Politikfelder und die Bündelung von Fördermitteln sowie an die Einbeziehung der ansässigen Bevölkerung und verschiedener lokaler Akteure.

⁵ Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung an die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen zu erstellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN). In: ABl. der EG C 180 vom 1.7.1994, S. 6–9 sowie in ABl. der EG C 200 vom 10.7.1996, S. 4–6.

Der hohe Anspruch führte dazu, daß die Mehrzahl der Städte bei der Aufstellung der Operationellen Programme⁶ mit überhöhten Erwartungen an die Realisierung herangegangen ist. Die Umsetzbarkeit einzelner Maßnahmen wurde häufig überschätzt, die möglichen Probleme der Koordinierung innerhalb der Verwaltung sowie des Managements eines EU-Programms wurden hingegen unterschätzt. Wichtige Fragen (Managementstrukturen, integrierter Ansatz) blieben vor Beginn der Förderung ungeklärt. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß die meisten Städte vorher wenig oder gar keine Berührung mit EU-Programmen hatten.

Unterschiede in der Umsetzung

Generell lassen sich in Abhängigkeit von der Problemlage, dem artikulierten Bedarf im Quartier und den zur Verfügung stehenden sonstigen Fördermaßnahmen in den Quartieren unterschiedliche „Philosophien“ erkennen: Zum einen fördert URBAN ausschließlich einige wenige „Leuchtturmprojekte“ mit Ausstrahlungswirkung auf das Gesamtquartier (z. B. in Halle) und zum anderen viele kleine und unterschiedliche Projekte im gesamten Quartier von lokaler und nachbarschaftlicher Bedeutung, um eine breitere Flächenwirkung direkt über die URBAN-Maßnahmen zu erreichen (z. B. in Rostock). Berlin, Magdeburg, Erfurt und Chemnitz sind Beispiele für eine Kombination beider Ansätze. In einigen Städten finanziert URBAN nur „Leuchtturmprojekte“, die Flächenwirkung auf das Quartier wird durch die Städtebauförderung erreicht (z. B. in Zwickau).

Die Förderschwerpunkte der einzelnen Städte weichen allerdings nicht wesentlich voneinander ab. Sie lassen sich um fünf Ziele gruppieren:

- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten und lokale Schaffung von Arbeitsplätzen
- Förderung der Humanressourcen
- Verbesserung der soziokulturellen Infrastruktur
- Verbesserung der Umweltbedingungen
- Einbeziehung und Mobilisierung der einheimischen Bevölkerung.

Damit und mit der geplanten Mittelverteilung setzen die URBAN-Maßnahmen, so wie sie konzipiert sind, an den Problemschwerpunkten und Hauptdefiziten der Gebiete an. Die Entwicklung der sozioökonomischen Lage in den Städten und Stadtvierteln gibt keinen Anlaß für eine andere Orientierung der Programme.

Planmäßiger Abschluß

Nach längeren Verzögerungen bis zur endgültigen Bestätigung der Operationellen Programme ist die Umset-

zung der Förderung in allen URBAN-Städten inzwischen weit vorangeschritten. Insofern besteht kein Handlungsbedarf, um den planmäßigen Abschluß der Programme zu erreichen. Denkbar sind noch Änderungen im Einzelfall, allerdings besteht aus heutiger Sicht kein Grund zur Annahme, daß der Bewilligungsprozeß nicht planmäßig bis zum Jahresende 1999 abgeschlossen werden kann. Rückstände lassen sich meist mit Verzögerungen bei großen Bauprojekten erklären. Der Auszahlungsstand, der dem Baufortschritt der Projekte folgt, ist jedoch noch relativ niedrig.

Komplizierte finanzielle Abwicklung

Schwierigkeiten entstehen neben der Kompliziertheit der Verwaltungsverfahren vor allem bei der finanztechnischen Umsetzung, zum Teil auch beim Projektmanagement. Zum Beispiel bereitet die Vorfinanzierung von Projekten kleinen Trägern erhebliche Probleme, wenn nicht — wie in Einzelfällen geschehen — die Stadt selbst diese Vorleistung trägt. Auch die Unterschiede in der Abwicklung von EFRE und ESF sowie Haushaltssperren in einzelnen Städten bedeuten Zeitverzögerungen oder gar das Scheitern einzelner Projekte. Hinsichtlich der Strukturfondsabwicklung ist zu berücksichtigen, daß für die meisten Stadtverwaltungen das URBAN-Programm die erste Berührung mit den europäischen Strukturfonds darstellte, Erfahrungen mit der Abwicklung solcher Programme also nicht vorhanden waren.

Stabile Umsetzungsstrukturen

In fast allen URBAN-Städten gab es in der Anlaufphase massive Reibungs- und Zeitverluste. In allen Städten bestanden bei der Antragstellung zwar Projektideen und Eindrücke über die Lage in dem Quartier, aber kaum Vorstellungen darüber, wie die Förderung umgesetzt und die Bürger beteiligt werden können. Die entsprechenden Strukturen mußten erst während der Umsetzung der Förderung geschaffen werden.

Typisch für die URBAN-Programme ist die Einbeziehung vieler verschiedener Akteure (unterschiedliche Dezernate bzw. Abteilungen in der Stadtverwaltung, externe Projektmanager, Ministerien des jeweiligen Bundeslandes) und der hohe Stellenwert der Bürgerbeteiligung im Stadtquartier.

Dabei unterscheiden sich die Organisationsstrukturen sowie die lokale Beteiligung in den einzelnen Bundeslän-

⁶ Operationelle Programme sind offizielle Dokumente der europäischen Strukturfondsförderung, die die vorgesehene Förderstrategie und entsprechende Finanzverteilung sowie die verwaltungstechnische Umsetzung der Maßnahmen festlegen.

den bzw. Städten erheblich. Der horizontale Koordinierungsaufwand (zwischen einzelnen Verwaltungen und Ämtern in der Stadt) und der vertikale (zwischen Kommune und Land) sowie die Kooperationsbereitschaft zwischen einzelnen Ebenen (Verwaltungen, Träger, Projektmanagement) sind sehr unterschiedlich ausgeprägt und nicht immer effizient organisiert. Zeitverzögernd wirken sich z. B. die in den einzelnen Ländern gewählten Verfahren der Antragstellung, Prüfung und Bewilligung von Projekten aus. Hemmend waren auch häufige Personalwechsel in den Verantwortlichkeiten auf Landes-, aber auch auf kommunaler Ebene. Inzwischen sind jedoch stabile Lösungen gefunden worden.

Integrierter Ansatz hat sich bewährt

Einerseits umfaßt der integrierte Ansatz das Zusammenwirken verschiedener Politikfelder (u. a. Arbeitsförderung, Wirtschaft, Verkehr, Sicherheit, Familien- und Jugendhilfe, Umweltschutz, Kultur und Freizeit). In den Städten sind dabei ähnliche Muster erkennbar. Vor allem bei der Um- und Wiedernutzung alter Bausubstanz, der Neunutzung von Industriebrachen und im Rahmen von Wohnumfeldverbesserungen werden enge Verknüpfungen zwischen baulichen, ökologischen und sozialen Maßnahmen hergestellt. Zum Beispiel werden zur URBAN-finanzierten Neugestaltung von Parkanlagen und Grünflächen oder zur Beräumung von Industriebrachen im Quartier Kräfte aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen herangezogen, deren Qualifizierung anteilig aus dem ESF gefördert wird. Alte Industriegebäude werden zu Bürgerhäusern, die sozialen und kulturellen Projekten, z. B. Suppenküchen oder Jugendfreizeiteinrichtungen, Platz bieten.

Darüber hinaus stellen aber auch gesamtquartiersbezogene verfahrensorientierte Ansätze, wie bei der Bürgerbeteiligung, integrierte Ansätze dar. Nicht in jedem Falle und nicht bei jeder Maßnahme läßt sich ein integrativer Ansatz erkennen. Sie können jedoch insofern als Elemente einer integrierten Strategie angesehen werden, als sie das Quartier insgesamt aufwerten.

Andererseits wird unter dem integrierten Ansatz der Einsatz und das Zusammenwirken von EFRE und ESF sowie verschiedener nationaler Fördertöpfe verstanden. Im Vergleich zur Ziel-1-Regelförderung gelingt es im Rahmen von URBAN deutlich besser,⁷ sowohl den EFRE mit dem ESF als auch in Kombination mit anderen nationalen Förderprogrammen (z. B. Städtebauförderung, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) kleinräumig integriert einzusetzen und verschiedene Maßnahmen sinnvoll zu vernetzen. Es gibt kaum URBAN-Maßnahmen mit ESF-Finanzierung, die keine bewußte Verknüpfung zu EFRE-geförderten Maßnahmen aufweisen.

Der integrierte Ansatz mit der Bündelung von Mitteln und Maßnahmen in Problemquartieren hat sich bewährt und ist besonders gut zur Lösung komplexer Problemlagen in den Stadtquartieren geeignet. Die Problemsituationen in den Quartieren erfordern ein multisektorales Herangehen. Erfolgsbedingung für die Verwirklichung eines solchen integrierten Ansatzes ist eine zentrale Koordination in einer Hand, mit der dieser Ansatz gezielt umgesetzt wird.

Kleinräumige Abgrenzung ist sinnvoll

Die Konzentration der Förderung auf kleinräumige städtische Einheiten ist sinnvoll und erhöht die Chancen für eine sichtbare Aufwertung dieser Quartiere. Das relativ geringe Volumen der URBAN-Förderung erfordert die Konzentration auf ein begrenztes Stadtquartier, da die Förderung sonst nicht wirkungsvoll ist. Erst durch diese Konzentration wird der integrierte Ansatz der beiden Strukturfonds und darüber hinaus auch die Kombination mit anderen nationalen Fördertöpfen umsetzbar. Dies ist die einzige Chance, den Anspruch eines integrierten Ansatzes überhaupt zu verwirklichen.

Zukünftig sollte die Festlegung und Abgrenzung des Fördergebiets auf der Basis von vorbereitenden Untersuchungen (ähnlich wie bei der Festsetzung von Sanierungsgebieten nach §141 Baugesetzbuch) vorgenommen werden. Damit wird die Abgrenzung der Fördergebiete auf der Basis ihrer funktionalen Beziehungen möglich und auf eine nachvollziehbare Grundlage gestellt.

Felder für Innovationen

Die URBAN-Projekte sollen dem Anspruch gerecht werden, innovativ zu sein und Modellcharakter für andere Städte zu haben. In den ostdeutschen Städten wird die Innovativität in erster Linie auf die eigene Stadt und auf die besonderen Bedingungen in den neuen Bundesländern bezogen. In anderen Städten der Europäischen Union sind jedoch durchaus vergleichbare Projekte zu finden.

Sicherlich führen die Spezifika einzelner Projekte (vor allem bezogen auf die vorhandene Bausubstanz) dazu, daß die Projekte als Ganzes nicht einfach auf andere Städte übertragbar sind. Es geht vielmehr darum, aus den Projekten übertragbare modellhafte Aspekte herauszufiltern. Was einer Stadt innovativ und übertragungswert erscheint, kann in anderen Städten schon längst verwirk-

⁷ Beispielsweise wurden in der Regelförderung in Sachsen nur wenige Fälle einer bewußten Vernetzung von EFRE- und ESF-geförderten Maßnahmen beobachtet. Vgl. Hagen, Kornelia und Kathleen Toepel: Europäische Strukturfonds in Sachsen — Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. Beiträge zur Strukturfor-schung des DIW, Heft 171/1997, S. 240 f.

licht sein oder nicht zu den lokalen Bedingungen passen. Oftmals sind es „nur“ Projektideen oder eine besondere Herangehensweise.

Felder für Innovationen ergaben sich bisher auf dem Gebiet der Bürgerbeteiligung, der Ämterkoordinierung, im Hinblick auf den integrierten Ansatz sowie hinsichtlich baulicher und technischer Lösungen. Als modellhaft für die jeweilige Stadtverwaltung werden vor allem die Verfahren der Bürgerbeteiligung und der Ämterkoordinierung angesehen.

Aktives Netzwerk

Im Rahmen von URBAN sollen die beteiligten Städte untereinander — aber auch über diesen Kreis hinaus — Erfahrungen und das erworbene Know-how austauschen. In Deutschland wurde ein Netzwerk der URBAN-Städte gebildet, das aber auch anderen Städten offensteht. Das Netzwerkmanagement wurde an das Deutsche Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) angebunden. Die Finanzierung erfolgt durch jährliche Beiträge der Mitgliedsstädte sowie durch einen Zuschuß des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes.

Hauptelement der Netzwerkarbeit ist die Durchführung von regelmäßigen Netzwerksitzungen und thematischen Arbeitskreissitzungen als Plattform für den Erfahrungsaustausch. Hinzu kommen die direkte Beratung und Unterstützung der Städte bei praktischen Fragen der Umsetzung sowie die Informations- und Kontaktvermittlung. Durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird das Netzwerk nach außen vertreten.

Der Erfahrungsaustausch im Rahmen des URBAN-Netzwerkes wird von den Städten als sehr nützlich eingeschätzt. Hervorgehoben werden vor allem die daraus entstehenden persönlichen Kontakte zu anderen Stadtverwaltungen.

Empfehlungen

Kurzfristig: Verbesserung der Begleitsysteme und Aufbau eines Stadtteilmonitoring

Einflußmöglichkeiten auf die weitere Abwicklung der Programme sind angesichts der nur noch kurzen Restlaufzeit der Programme⁸ begrenzt. Im Einzelfall mag es zwar noch Umschichtungsbedarf geben, dringenden Handlungsbedarf zur Veränderung der Umsetzung gibt es jedoch nicht. Kurzfristig notwendig ist jedoch die Verbesserung der Begleitsysteme, da bisher kaum quantitative und qualitative Daten für die Evaluierung verfügbar sind. Die finanziellen Begleitsysteme sollten systematisch um die Darstellung von Wirkungsindikatoren erweitert werden. Zur Erfassung von sozioökonomischen Veränderun-

gen in dem geförderten Stadtquartier (Bevölkerungsentwicklung, Arbeitslosigkeit usw.) wird der Aufbau eines Stadtteilmonitoring empfohlen.

Langfristig: Fortführung des URBAN-Ansatzes

Die Fortführung des integrierten URBAN-Ansatzes zur Stadtentwicklung ist auch nach dem Jahr 1999 grundsätzlich empfehlenswert. In einer neuen Förderrichtlinie sollten die Kernelemente von URBAN aufgegriffen werden:

- Vergabe auf der Basis von Entwicklungskonzepten einschließlich der Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen und Stärken-Schwächen-Analysen,
- kleinräumige Abgrenzung der Fördergebiete,
- integrierter, multisektoraler Ansatz,
- hoher Stellenwert der Bürgerbeteiligung und lokaler Initiativen.

Das breite multisektorale Spektrum möglicher Maßnahmen sollte nicht eingeschränkt werden. Die Programme sollten einerseits soweit vorstrukturiert sein, daß Entwicklungsziele auf Quartiersebene erkennbar sind, andererseits aber so offen sein, daß für lokale Initiativen zur Maßnahmenkonkretisierung ausreichend Spielräume bleiben. Es kommt darauf an, möglichst einfache und flexible Antrags- und Bewilligungsverfahren zu finden. Die Einschaltung externer Projektmanager hat sich bewährt und sollte fortgeführt werden.

Die neuen Bundesländer bleiben nach dem Jahr 2000 Ziel-1-Region der europäischen Strukturfondsförderung. Jetzt kommt es auf die Integration des URBAN-Ansatzes in die Regelförderung des EFRE und ESF an. Am effizientesten wäre ein eigener Schwerpunkt „Stadtentwicklung“ in den neuen Operationellen Programmen, der über eine Förderrichtlinie — auf Länder- oder Bundesebene — umgesetzt wird, die die genannten Kernelemente von URBAN aufnimmt. Die Aufteilung verschiedener Maßnahmen innerhalb eines Quartiers auf unterschiedliche Förderschwerpunkte würde die Gefahr einer Zersplitterung der Verantwortlichkeiten in sich bergen und die Umsetzbarkeit des integrierten Ansatzes beeinträchtigen. Das breite multisektorale Förderspektrum sollte nicht durch die Zuordnung von Einzelprojekten oder des gesamten Ansatzes zu sektoral orientierten Förderschwerpunkten und deren Förderrichtlinien eingeschränkt werden.

Ausblick

Der Beginn einer neuen Förderperiode der europäischen Strukturfonds steht kurz bevor. Die Förderperiode 2000 bis 2006 ist mit einer tiefgreifenden Reform der För-

⁸ Die Bewilligung der Projekte muß bis Jahresende 1999, die Auszahlung der Mittel bis Ende 2001 abgeschlossen sein.

derbedingungen⁹ auf europäischer Ebene verbunden. Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission über die endgültige Form der Strukturfondsverordnungen sind bisher noch nicht abgeschlossen. Gleichwohl haben die Vorbereitungen für die neue Förderperiode in den Mitgliedstaaten und Regionen bereits begonnen.

Für die Fortführung des integrierten URBAN-Ansatzes zur Stadtentwicklung über das Jahr 1999 hinaus tun sich nun mehrere Wege auf:

- Das Europäische Parlament hat gegen den Willen der Europäischen Kommission einerseits durchgesetzt, daß es auch in der neuen Förderperiode (2000 bis 2006) eine Gemeinschaftsinitiative URBAN geben wird. Dafür werden rund 700 Mill. Euro aus dem EFRE zur Verfügung stehen — deutlich weniger als in der vorangegangenen Förderperiode. Es wird daher eine bedeutend geringere Anzahl von Städten davon profitieren können. Details der Ausgestaltung der neuen Gemeinschaftsinitiative liegen noch nicht vor.
- Andererseits wird zukünftig bei der Förderung der Strukturfonds außerhalb der Gemeinschaftsinitiativen in den Ziel-1- und Ziel-2-Gebieten den Problemen von Stadtregionen auf EU-Ebene ein größerer Stellenwert eingeräumt. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, inwieweit sie in ihrer Gebietsauswahl und inhaltlichen Ausrichtung der Operationellen Programme diesem Anliegen entsprechen wollen. In allen deutschen Ziel-1-Regionen ist jedoch ein eigener Förderschwerpunkt vorgesehen, der die Kernregelungen des URBAN-Ansatzes, wie oben empfohlen, aufgreift. In den alten Bundesländern steht die Fördergebietsabgrenzung für das neue Ziel 2, die auch städtische Gebiete enthalten kann, noch nicht fest.

- Zusätzlich gibt es Überlegungen, die bisherige deutsche Städtebauförderung um einen neuen Programmansatz „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ zu ergänzen. Auch dieser spiegelt im wesentlichen den integrierten Handlungsansatz von URBAN wider. Die Umsetzung soll hier im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern¹⁰ erfolgen. Ebenfalls wird über eine Kofinanzierung aus den europäischen Strukturfonds nachgedacht.

Bislang stehen diese drei Möglichkeiten, den URBAN-Ansatz in Deutschland fortzuführen, unverbunden nebeneinander. Ihre Umsetzung und ihr mögliches Zusammenwirken sind noch völlig unklar.

Im vorangegangenen Förderzeitraum enthielten die URBAN-Programme in Ostdeutschland Elemente, die sich deutlich von der normalen Förderung abheben. Zu nennen wären zusätzliche Fördertatbestände, der integrierte Ansatz und die breite Bürgerbeteiligung.

Wenn — wie in den neuen Bundesländern — die Inhalte und Verfahren bereits auf die Regelförderung übertragen werden, stellt sich die Frage nach der besonderen Qualität und dem Mehrwert einer Gemeinschaftsinitiative. Solange nicht eine neue Qualität deutlich wird, ist eine Gemeinschaftsinitiative nicht hinreichend begründet. Dies kann jedoch erst abschließend beurteilt werden, wenn die inhaltliche Ausrichtung der neuen Initiative bekannt ist.

⁹ Vgl. Reform der Europäischen Strukturfonds 2000. Bearb.: Kathleen Toepel. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/98.

¹⁰ Auf der Grundlage der in Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz i. V. m. § 164b Baugesetzbuch geregelten Mitfinanzierungskompetenz des Bundes für Maßnahmen der städtebaulichen Entwicklung.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Wohnungsbau in West- und Ostdeutschland derzeit nur durch hohe Nachfrage nach Wohneigentum gestützt.

Bearbeitet von Bernd Bartholmai. —

Europäische Strukturpolitik und Stadterneuerung — Erfahrungen aus den neuen Bundesländern mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN.
Bearbeitet von Kathleen Toepel.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Wachsmuthstr. 12, D-13467 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

	Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) ²⁾														
					Verarbeitendes Gewerbe						Vorleistungsgüterproduzenten		Investitionsgüterproduzenten		Gebrauchsgüterproduzenten		Verbrauchsgüterproduzenten		
					Insgesamt		Inland		Ausland										
	in 1000				1995 = 100														
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	
1997 J	4 258		331		102,6		96,5		113,5		103,5		102,1		103,0		98,1		
F	4 260	4 260	332	329	103,6	103,4	98,0	97,5	113,8	114,0	106,0	105,3	101,2	101,6	103,2	103,2	100,3	99,2	
M	4 264		325		103,9		97,9		114,7		106,4		101,6		103,4		99,1		
A	4 311		319		105,3		98,4		117,6		106,4		105,8		103,3		97,8		
M	4 376	4 366	320	321	104,9	105,4	98,5	98,5	116,4	117,8	106,8	107,3	104,4	104,9	103,2	103,8	96,8	97,1	
J	4 412		325		106,0		98,6		119,4		108,8		104,5		104,9		96,8		
J	4 445		331		106,4		99,2		119,4		109,4		105,3		104,0		96,4		
A	4 477	4 473	339	338	107,5	107,5	99,2	99,3	122,6	122,4	109,3	109,6	108,8	108,2	103,3	104,2	95,6	96,1	
S	4 498		345		108,7		99,5		125,3		110,2		110,5		105,2		96,3		
O	4 506		353		109,4		101,1		124,2		111,6		110,3		104,4		97,2		
N	4 492	4 493	366	365	109,7	109,8	101,8	101,5	123,8	124,6	112,5	112,0	110,1	110,8	103,7	104,4	97,9	97,8	
D	4 483		376		110,3		101,7		125,8		112,0		112,1		105,1		98,2		
1998 J	4 431		381		111,2		103,9		124,4		112,5		113,9		106,5		96,3		
F	4 420	4 421	390	391	111,6	111,5	104,1	104,0	124,9	125,0	112,5	112,4	114,5	114,6	108,0	107,7	96,9	96,4	
M	4 414		404		111,7		103,9		125,8		112,1		115,4		108,5		96,0		
A	4 379		420		110,0		102,3		123,8		111,1		111,7		109,3		95,2		
M	4 314	4 322	434	429	111,1	110,5	103,4	102,6	124,9	124,5	111,5	110,9	114,4	113,3	108,5	108,4	96,2	96,4	
J	4 274		436		110,3		102,2		124,7		110,1		113,8		107,3		97,8		
J	4 233		439		110,5		103,4		123,4		109,6		114,4		110,0		98,3		
A	4 198	4 195	445	442	109,3	109,9	103,1	103,3	120,6	121,7	109,5	109,6	111,5	113,0	109,1	109,6	98,3	97,0	
S	4 155		442		109,8		103,5		121,0		109,6		113,2		109,7		94,3		
O	4 112		439		107,8		100,8		120,3		107,0		111,1		109,6		93,1		
N	4 110	4 117	432	432	107,8	107,7	100,9	100,5	120,1	120,7	107,1	107,3	110,3	110,4	112,2	110,9	93,3	92,8	
D	4 132		427		107,6		99,8		121,7		107,7		109,7		110,8		92,1		
1999 J	4 078		442		107,4		100,1		120,7		108,8		107,5		109,5		94,8		
F	4 072	4 073	449	448	107,6	107,3	99,1	99,4	122,9	121,4	107,7	108,8	109,8	107,6	109,5	108,8	92,8	93,1	
M	4 070		453		106,8		99,1		120,5		109,9		105,5		107,5		91,8		
A	4 085		454		110,8		102,5		125,7		113,0		111,6		108,1		97,2		
M	4 101		447																
J																			
J																			
A																			
S																			
O																			
N																			
D																			

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

noch: Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹⁾

	Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe		Produktion ²⁾										Umsätze des Einzelhandels		Außenhandel (Spezialhandel) ²⁾			
			Verarbeitendes Gewerbe		Investitionsgüterproduzenten		Gebrauchsgüterproduzenten		Verbrauchsgüterproduzenten		Bauhauptgewerbe				Ausfuhr		Einfuhr	
	in 1000		1995 = 100										1995 = 100		Mrd. DM			
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
1997 J	6 481		101,7		103,2		102,5		100,8		87,4		100,7		68,7		60,0	
F	6 466	6 464	102,7	102,4	103,2	103,0	100,5	100,5	101,5	101,4	95,7	92,3	98,5	99,1	70,8	212,2	62,5	185,7
M	6 448		102,8		102,5		98,4		101,8		93,9		98,1		72,8		63,2	
A	6 434		103,4		104,5		103,8		99,6		91,8		99,8		69,3		60,1	
M	6 419	6 421	102,9	103,9	103,5	105,0	98,2	101,9	100,8	100,4	88,0	89,9	98,9	99,7	73,9	217,6	65,9	189,2
J	6 411		105,3		107,1		103,8		100,8		89,9		100,3		74,3		63,2	
J	6 401		105,8		106,7		105,0		101,0		89,8		98,7		74,3		65,2	
A	6 393	6 394	104,6	105,4	105,3	106,3	99,4	102,4	100,8	100,9	88,1	89,1	97,3	98,5	75,7	228,3	66,1	197,7
S	6 389		105,7		106,9		102,7		100,8		89,3		99,4		78,2		66,4	
O	6 389		106,7		107,7		101,3		101,7		89,7		100,4		76,4		67,3	
N	6 388	6 387	107,4	107,3	108,2	108,1	103,9	103,0	101,6	101,7	90,1	89,5	97,3	99,0	78,1	234,1	68,5	202,3
D	6 385		107,9		108,3		103,8		101,8		88,8		99,2		79,5		66,5	
1998 J	6 392		108,7		109,9		103,9		102,0		92,8		99,4		79,7		69,9	
F	6 392	6 394	109,6	109,6	112,3	112,5	107,1	107,1	100,6	101,0	89,8	90,3	99,4	99,4	79,7	238,1	68,3	205,8
M	6 398		110,5		115,3		110,2		100,3		88,3		99,5		78,7		67,5	
A	6 401		109,4		112,0		105,5		102,1		85,8		99,7		82,4		71,5	
M	6 403	6 402	110,8	109,8	114,6	112,8	110,8	107,7	101,0	101,3	88,1	86,8	99,6	99,3	79,0	241,3	66,2	207,7
J	6 405		109,2		111,7		106,7		100,9		86,5		98,5		80,0		70,0	
J	6 411		109,8		114,2		107,5		101,2		86,8		100,7		80,1		68,4	
A	6 416	6 413	110,5	110,0	114,7	114,1	110,8	109,6	100,7	100,8	87,5	86,7	100,1	100,2	78,8	235,4	68,2	203,8
S	6 414		109,7		113,5		110,4		100,4		85,8		99,7		76,5		67,2	
O	6 409		109,9		114,9		112,8		99,5		85,3		98,6		78,6		67,0	
N	6 406	6 406	108,9	109,1	113,6	114,3	108,2	109,8	99,8	99,7	84,8	84,6	101,1	100,2	78,5	232,9	65,8	201,4
D	6 405		108,4		114,4		108,3		99,9		83,6		100,9		75,8		68,7	
1999 J	6 419		109,1		112,1		107,8		100,2		91,1		98,2		77,7		64,6	
F	6 411	6 411	107,8	108,1	110,0	110,0	107,6	107,1	100,8	100,6	84,7	87,3	99,4	100,6	78,3	234,0	67,0	198,7
M	6 403		107,3		107,9		105,9		100,8		86,0		104,2		77,9		67,1	
A			110,3		113,1		109,7		101,7		87,3		96,6		80,2		68,4	
M																		
J																		
J																		
A																		
S																		
O																		
N																		
D																		

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt.