

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW Stellungnahme

zum öffentlichen Fachgespräch des
Deutschen Bundestages, Ausschuss für
Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit

"Gemeinsame Evaluierung der
Programme Stadtumbau Ost und West"
A.-Drs. 18(16)496 am 25. Januar 2017

17. Januar 2017

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Mecklenburgische Straße 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

**GdW Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch des
Deutschen Bundestages, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit "Gemeinsame Evaluierung der
Programme Stadtumbau Ost und West" A.-Drs. 18(16)496
am 25. Januar 2017**

Vorbemerkung

Der Bericht über die Evaluierung der Stadtumbauprogramme Ost und West (A.-Drs. 18(16)496) beschreibt ausführlich auf Basis umfangreichen Materials das Anliegen, den Stand und die zukünftigen Herausforderungen des Stadtumbaus. Er dient der fachlichen Untersetzung der politischen Vorgaben im Koalitionsvertrag von 2013:

"Die bewährten Stadtumbauprogramme führen wir perspektivisch (unter Berücksichtigung des Solidarpakts, Korb II) zu einem einheitlichen, inhaltlich aufgewerteten und integrierten Stadtumbauprogramm zusammen."

Einschätzungen des GdW flossen ein durch

- die Stellungnahme des GdW vom Mai 2015 zu Zwischenergebnissen der Evaluierung
- die Mitwirkung im die Evaluation begleitenden Expertenkreis
- die am Fachgespräch "Anpassung von Wohnquartieren und Wohnsiedlungen im Stadtumbau" beteiligten Unternehmen (September 2015).

Der GdW teilt grundsätzlich die Einschätzung der Gutachter, dass der Stadtumbau in Ost wie West außerordentlich erfolgreich war und als gemeinsames Programm auf hohem Förderniveau fortgesetzt werden muss. Erfreulicherweise hat die Politik in einem ersten Schritt kurzfristig auf das Evaluationsergebnis reagiert. Im Haushalt 2017 hebt der Bund die Stadtbaumittel insgesamt um 50 Mio. auf knapp 250 Mio. EUR an. Nach der Finanzplanung der jetzigen Regierung steht diese Aufstockung für weitere drei Jahre, also bis zum Jahre 2020, zur Verfügung.

Die Erwartungen des GdW an die Zukunft des Stadtumbaus lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die Politik sollte im Interesse der Investitionssicherheit die Verstärkung der Mittel für den Stadtumbau frühestmöglich zusichern und die Weichen für ein gemeinsames Stadtumbauprogramm stellen – möglichst noch in der laufenden Legislaturperiode.
- Der GdW tritt für eine problemadäquate Mittelhöhe und -verteilung im Rahmen des zukünftigen gemeinsamen Stadtumbauprogramms ein.
- Die spezifischen Förderinstrumente des Stadtumbaus Ost zum Rückbau von dauerhaft nicht mehr benötigtem Wohnraum sollten in das künftige gemeinsame Programm eingehen und auch für Kommunen mit gleicher Problemlage in den alten Ländern zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollten die Bundesregelungen zum zukünftigen Stadtumbau den Ländern Flexibilität einräumen. Stadtbaumittel sind für wachsende wie für schrumpfende Regionen erforderlich.
- Flankierende Maßnahmen sind unerlässlich, um die wirtschaftliche Tragbarkeit des Stadtumbaus für die Wohnungswirtschaft zu sichern.
- Es bedarf eines ressortübergreifenden Programms zur Begleitung des Stadtumbaus, um Abwanderungsprozesse abzumildern und die Lebensqualität von Städten in Schrumpfungregionen zu stärken.

I Vorschläge der Gutachter zum zukünftigen Stadtumbau im Überblick

Zentrale Punkte des Berichtes wurden von den Gutachtern in 10 Punkten zusammengefasst:

1. Eine weitere Förderung der Stadtumbauprozesse und damit die Fortführung des Stadtumbauprogramms sind unverzichtbar.
2. Das künftig gemeinsame Stadtumbauprogramm sollte im Interesse der Zukunftsperspektiven der bundesdeutschen Städte auf differenzierte Entwicklungen und Umbaubedarfe reagieren können und das Programm der Städtebauförderung zur Anpassung der Siedlungsstrukturen an den Strukturwandel sein.
3. Die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sollten inhaltlich grundsätzlich zusammengeführt werden.
4. Das künftige gemeinsame Programm muss robust und anpassungsfähig und die thematische Breite und handlungsorientierte Flexibilität – wie sie insbesondere im Stadtumbau West erfolgreiche Praxis war – behalten.
5. Für die Umsetzung weiterer Stadtumbaumaßnahmen steht auch künftig die erprobte und wirkungsvolle instrumentelle Basis der bisherigen Programme zur Strategieentwicklung, Gebietsfestlegung, Prozess-Steuerung und für Kooperationen zur Verfügung. Besonders die Erarbeitung und Fortschreibung integrierter und gesamtstädtisch hergeleiteter städtebaulicher Entwicklungskonzepte sollte Voraussetzung für die Beteiligung am Stadtumbauprogramm bleiben und entsprechend gefördert werden.
6. Das bisherige problemadäquate Spektrum förderfähiger Maßnahmen sollte auch im gemeinsamen Programm beibehalten werden.
7. Die spezifischen Förderinstrumente des Stadtumbaus Ost zum Rückbau von dauerhaft nicht mehr benötigtem Wohnraum und zur Sanierung und Sicherung von Altbauten sollten in das künftige gemeinsame Programm eingehen und – unter noch zu definierenden Rahmenbedingungen – von ost- und westdeutschen Kommunen in Anspruch genommen werden können.
8. Die Reichweite des Stadtumbauprogramms wird sich erhöhen, zur Sicherung einer Programmbeteiligung sollten Kommunen in Haushaltsnotlagen weiterhin unterstützt werden.
9. Die künftige Programmreichweite und der aufgezeigte Stadtumbaubedarf sollten sich in einer entsprechend auskömmlichen und kontinuierlichen Fördermittelausstattung des gemeinsamen Programms widerspiegeln.
10. Das Stadtumbauprogramm sollte weiterhin zielgerichtet mit anderen öffentlichen und privaten Investitionen verknüpft werden, wofür ausreichend Impulse und Anreize gegeben werden sollten.

Position des GdW

1

Aus Sicht des GdW entsprechen die o. g. Vorschläge den zukünftigen Erfordernissen des Stadtumbaus. Die Programme Stadtumbau Ost wie West haben sich bewährt und waren erfolgreich. Sie müssen mit mindestens gleichem Mittelumfang und gleichem Aufgabenspektrum nach 2019 als gemeinsames Stadtumbau-Programm weitergeführt werden. Bis dahin (zum Auslaufen des Solidarpaktes) müssen die geltenden Regelungen beibehalten werden. Der Stadtumbau als grundlegende gesellschaftliche Aufgabe darf nicht von tagespolitischen Überlegungen beeinflusst werden. Deshalb schlägt der GdW vor, dass noch in der laufenden Legislaturperiode verbindliche Festlegungen zur Finanzierung des Stadtumbaus und zur Weiterführung in einem gemeinsamen Programm getroffen werden.

2

Aufgrund der Dynamik der gesellschaftlichen und städtebaulichen Veränderungen sollte der Stadtumbau seinen Charakter als lernendes Programm auf Basis eines flexiblen programmatischen Handlungsrahmens beibehalten, der die Möglichkeit präventiven Handelns einschließt.

3

Der Stadtumbau ist eine langfristige Aufgabe zur Unterstützung des Strukturwandels, der in wachsenden wie schrumpfenden Kommunen ansteht. Er kann Aufwertungs- wie Rückbaumaßnahmen in unterschiedlichster Ausprägung beinhalten oder sich auf eines dieser beiden Maßnahmenbereiche konzentrieren. Diese sind im Rahmen städtebaulicher Entwicklungskonzepte unter Mitwirkung der wohnungswirtschaftlichen Akteure, der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange plausibel zu begründen. Sowohl Schrumpfs- als auch Wachstumsprozesse brauchen Impulse durch Stadtumbaumaßnahmen.

4

Eine besondere Förderung der Beseitigung des strukturellen Wohnungsleerstands muss notwendiger Bestandteil eines gemeinsamen Stadtumbauprogramms sein, da Schrumpfung und Leerstand in Regionen aller Länder anzutreffen sind. Wir unterstützen die vorgeschlagene Förderung des Rückbaus leerstehender Wohnungen ohne kommunalen Miteleistungsanteil.

Zustimmung findet ebenso die Hervorhebung der besonderen Notwendigkeit des Rückbaus in den neuen Ländern aufgrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung, die auch unter Berücksichtigung von Szenarien starker Zuwanderung strukturelle Wohnungsleerstände bewirken wird.¹

¹ Zum Einfluss der Zuwanderung auf den Stadtumbau: "Insgesamt birgt die Zuwanderung zahlreiche Chancen, auch für die Entwicklung strukturschwacher Räume. Die Evaluation zeigt aber, dass sich bei hoher Zuwanderung der Leerstand von Wohnungen in den ostdeutschen Ländern zwar verringern lässt, jedoch nach wie vor umfangreiche Rückbauerfordernisse bestehen, weil die Regionen innerhalb Deutschlands in unterschiedlichem Maße an dem Bevölkerungszuwachs teilhaben." Endbericht: Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, S. 338

II Wirtschaftliche Tragbarkeit des Stadtumbaus als Schlüsselthema für die Wohnungswirtschaft

1 Bedeutung flankierender Maßnahmen

Im Punkt 10 ihres Fazits verweisen die Gutachter zu Recht darauf, dass die Förderung des Stadtumbaus mit anderen Fördermöglichkeiten und Investitionsanreizen verknüpft werden muss, um die Schwelle zur Rentierlichkeit zu erreichen. Nur durch flankierende Maßnahmen kann die organisierte Wohnungswirtschaft ebenso wie Klein-Eigentümer die anstehenden Aufgaben der Aufwertung wie des Rückbaus wirtschaftlich tragbar gestalten.²

Der Bericht erinnert daran, dass die Altschuldenhilferegelung sowie die Investitionszulage entscheidende Begleitinstrumente waren, die den Erfolg des Stadtumbaus Ost überhaupt erst ermöglicht haben.

Anhand des Zahlenmaterials wird herausgestellt, dass der Stadtumbau Ost in den letzten Jahren aufgrund des Wegfalls der o.g. Instrumente wirtschaftlich immer schwieriger tragbar wurde und ins Stocken geraten ist³. Bis Ende 2011 wurden 300.000 Wohnungen zurückgebaut, was genau der Empfehlung im Kommissionsbericht zum "wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel in den neuen Ländern" aus dem Jahre 2.000 entsprach. Die Evaluierung aus dem Jahre 2008 hatte einen Abrissbedarf von insgesamt 500.000 Wohnungen bis 2016 für notwendig erachtet. Nur 340.000 Wohnungen wurden bis Ende 2014 zurückgebaut.⁴

Um rentierliche Investitionen in komplizierten Beständen zu ermöglichen schlagen die Gutachter eine Förderung vor, die mit der bis Ende 2004 in den neuen Ländern eingesetzten Investitionszulage vergleichbar ist.⁵ Der GdW unterstützt diese Forderung.

² "Die künftige Bevölkerungsentwicklung wird dazu führen, dass der strukturelle Wohnungsleerstand vor allem in ostdeutschen Wohnquartieren und Siedlungen weiter deutlich ansteigen wird, wenn keine flankierenden Maßnahmen eingeleitet werden." s.o. S. 335

³ "Gerade im Stadtumbau Ost haben sich die Investitionsanreize im Wohnungsbe-
reich erheblich verringert." (Abschaffung der Investitionszulage) s.o. S. 322

⁴s.o.S.137

⁵ "Um insbesondere für schwierige Wohnungs- und Gebäudebestände Investitions-
prozesse überhaupt erst in Gang zu setzen und – durch die Übernahme und Abfe-
derung unrentierlicher Kostenanteile – die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Maß-
nahmen zu verbessern, ist eine zusätzliche Investitionsförderung sinnvoll. Diese
sollte im Hinblick auf die Fördergegenstände und die begünstigten Investitionen
auf die spezifischen Problemlagen in den Stadtumbauquartieren konditioniert und
vergleichbar mit der bis Ende 2004 in den neuen Ländern eingesetzten Investitions-
zulage strukturiert sein..." s.o. S.347

2

Bedeutung vertraglicher Regelungen für rentierlichen Stadtumbau

Geteilt wird ebenfalls die Einschätzung der Gutachter, dass städtebauliche Verträge bzw. Kooperationsvereinbarungen sich als besonders geeignete Instrumente erwiesen haben, um städtebauliche und soziale Zielstellungen mit wirtschaftlicher Tragbarkeit zu verbinden.⁶ Hierzu gehört die Unterstützung durch eine den Stadtumbau fördernde Liegenschaftspolitik sowie durch die Kombination von Stadtumbau- und Wohnraumförderung.

Über vertragliche Regelungen kann aus Sicht des GdW ein Vorschlag mit praktischem Leben erfüllt werden, der als Alternative zur weggefallenen Altschuldenhilfe entwickelt wurde: Eigentümer, die in zukunftsfähige Quartiere investieren, erhalten im Rahmen der Wohnraumförderung der Länder Investitionshilfen in Form eines Investitionsbonus vorrangig, wenn sie sich auch an den notwendigen Rückbaumaßnahmen beteiligen.⁷

III

Die organisierte Wohnungswirtschaft als zuverlässiger Partner der Kommunen

Hervorgehoben wird im Bericht die besondere Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften als zuverlässige Partner der Kommunen, die beim Stadtumbau Ost die Hauptlast des Rückbaus geschultert haben und auch beim Stadtumbau West die wichtigsten Akteure in den Wohnsiedlungen sind.⁸

Das Gutachten bestätigt die große Bedeutung des § 6a Altschuldenhilfegesetz als flankierendes Instrument des Stadtumbaus Ost: Die Entlastung von Altschulden wurde für über 80 % der Abrisse von Wohnungsunternehmen genutzt. Der Leerstandabbau hat zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Wohnungsunternehmen beigetragen. Allerdings sind aus Sicht des GdW keineswegs alle existenzgefährdeten Wohnungsunternehmen durch den Stadtumbau stabilisiert worden. Insbesondere die günstigen Finanzierungsbedingungen der letzten Jahre haben zur wirtschaftlichen Gesundung beigetragen.

⁶ "Gute Erfahrungen machen u.a. die Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg mit dem Abschluss von Kooperationsverträgen mit den Kommunen und Unternehmen sowie mit der gezielten Förderung von quartiersbezogenen Aufwertungen und Umstrukturierungen von Wohnungsbeständen und Siedlungen, letztere auch unter gezieltem Einschluss von Rückbaumaßnahmen. Hier kommen Wohnraum- und Städtebauförderung in Kombination zum Einsatz. In Kooperationsvereinbarungen können Investitions- und Rückbauverpflichtungen der Unternehmen und kommunale Gegenleistungen definiert werden: eine prioritäre Bearbeitung von Förderanträgen, die verlässliche Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, die Ausübung von Vorkaufsrechten bei schwierigen Immobilien oder deren satzungsmäßige Vorbereitung. Auf Landesebene kann der Kooperationsvertrag als Gegenleistung einen besonderen Zugang zu Fördermitteln sichern, etwa indem Fördermittel über mehrere Jahre reserviert werden." s.o. S. 324

⁷ Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost. Alternativen zur Altschuldenhilfe? BBSR 2014, S.76

⁸ s.o. S. 203

Angesichts wieder steigender Leerstände, vor allem in Klein- und Mittelstädten der neuen Länder, kann sich die erreichte Stabilisierung als nicht nachhaltig erweisen. Ein angemessener Ersatz der weggefallenen Altschuldenentlastung ist deshalb erforderlich, um die Erfolge der Vergangenheit fortsetzen zu können.⁹

Das Instrument der Investitionszulage könnte sich für die Wohnungswirtschaft, gerade aber auch für private Kleineigentümer als attraktiv erweisen, um wirtschaftlich tragbare Lösungen zu finden und dadurch die Mitwirkungsbereitschaft zu erhöhen bzw. überhaupt erst zu ermöglichen. Eine Investitionszulage kann von Wohnungsunternehmen mit hohem Leerstand allerdings oft nicht in Anspruch genommen werden, weil die Schuldenlast für abgerissene Wohnungen nach Wegfall der Altschuldenentlastung auf den Gesamtbestand des jeweiligen Unternehmens verteilt werden muss. Damit sinkt die Kreditwürdigkeit, Banken werden weniger bereit sein, neue Vorhaben zu finanzieren. Ein Ausweg wäre eine Rückbaupauschale, die neben den Kosten des Rückbaus auch für die Tilgung von Altkrediten eingesetzt werden könnte.

Für einen fairen Lastenausgleich

Mit Blick auf den zukünftigen Stadtumbau muss darauf hingewiesen werden, dass die vom GdW vertretene Wohnungswirtschaft einen fairen Lastenausgleich erwartet und zunehmend weniger bereit sein wird, ihre Bestände in schrumpfenden Regionen der alten wie der neuen Ländern überproportional zugunsten anderer Marktteilnehmer zu reduzieren.

Die Bereitschaft bisher zurückhaltender potentieller Stadtumbau-Akteure zur Mitwirkung am Stadtumbau kann seitens der öffentlichen Hand nicht nur durch Förderung, sondern auch durch eine stärkere planungsrechtliche Einflussnahme verstärkt werden, indem der Instrumentenkasten des Besonderen Städtebaurechts in größerer Breite zum Einsatz kommt. So hat u. a. das durch die Novellierung des Baugesetzbuches möglich gewordene planungsrechtliche Vorgehen gegen Schrottimmobilien erst wenig Einzug in die Praxis gefunden.

Hilfreich für eine aktivere Einflussmöglichkeit der Kommunen auf den Stadtumbau sind auch die Anregungen der AG "Aktive Liegenschaftspolitik" des Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen: Um auch dispers verteilte kleinere Grundstücke im Innenbereich zu erfassen und einer Entwicklung zuzuführen, hat die AG angeregt, den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 bis 171 BauGB) zu erweitern oder einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung ("Innenentwicklungsmaßnahmegebiet") im BauGB zu verankern, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält.

⁹ "Die bisher erzielten Erfolge bei der Verringerung des Leerstands dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Situation vieler Regionen in Ostdeutschland wieder eine Zunahme leerstehender Wohnungen zu beobachten ist, die sich auch in Zukunft fortsetzen wird und durch die sich weiterer Rückbaubedarf abzeichnet." s.o.S.149

IV

Abwanderungsprozesse auch durch Stadtumbau abmildern – Lebensqualität kleinerer Städte in Schrumpfsregionen sichern

Die Folgen der Binnenwanderung und des demografischen Wandels bedrohen die Zukunftsfähigkeit von kleineren Städten. Profiteure sind 30 kreisfreie Großstädte, die zwischen 2008 und 2013 die Zahl der dort lebenden jungen Menschen (Geburtsjahrgänge 1973 bis 1993) mehr als verdoppeln konnten. Anlass für das "Schwarmverhalten" ist einerseits die Aufnahme eines Studiums oder der Beginn einer Ausbildung, andererseits die Berufseinmündungsphase nach der Ausbildung. Entscheidend für die Wohnortwahl ist vor allem die Attraktivität des Wohnortes als lebendiges urbanes Zentrum.

Attraktive Quartiere, lebendige Nachbarschaften sowie gutes und sicheres Wohnen sind seit jeher die Kernleistung der Wohnungswirtschaft auch in schrumpfenden Regionen. Unser wohnungswirtschaftliches Engagement allein reicht aber nicht aus. Um die Zukunft schrumpfender Regionen aktiv zu gestalten, ist ein Zusammenspiel aller Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene erforderlich. Die politischen Strategien zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse müssen auf eine Attraktivitätssteigerung der Abwanderungsregionen und eine Milderung der beobachteten Schwarmprozesse zielen, um die demografische Spaltung des Landes abzuschwächen und volkswirtschaftlich unrentable Überkonzentrationen zu vermeiden.

Vorrang hat dabei die Sicherung der Infrastruktur in schrumpfenden Regionen. Wohnstandorte sind langfristig nur attraktiv, wenn Einkaufsmöglichkeiten, die medizinische Infrastruktur, kulturelle Einrichtungen und Bildungsangebote vorhanden bzw. schnell erreichbar sind.

Notwendig ist daher ein den Stadtumbau flankierendes Förderprogramm, das nicht nur bauliche sondern auch nicht-investive Maßnahmen ermöglicht. Das Förderprogramm sollte gezielt den Erhalt bzw. Herstellung von attraktiven Ankerpunkten in schrumpfenden Regionen ermöglichen. Das Programm sollte ressortübergreifend aufgestellt sein – und die bestehenden Stadtumbauprogramme entsprechend ergänzen. Die Steigerung bzw. der Erhalt von Attraktivität ist gerade in schrumpfenden Regionen wichtig, sie dient auch der Entlastung der Ballungszentren.

Der GdW verweist ausdrücklich auf die in seinem Auftrag erstellte Studie "Schwarmstädte in Deutschland" der empirica ag.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>