

# Die Wohnungswirtschaft Deutschland



## GdW Position

Wohnen jenseits der Metropolen

30.08.2018

Herausgeber:  
GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.  
Klingelhöferstraße 5  
10785 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](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>

**GdW Position**

**Wohnen jenseits der Metropolen**

## **Inhalt**

|   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>1</b><br><b>Einleitung</b>                             | <b>2</b>     |
| <b>2</b><br><b>Heimat 2018 – eine Bestandsaufnahme</b>    | <b>4</b>     |
| <b>3</b><br><b>Was unternimmt die Wohnungswirtschaft?</b> | <b>10</b>    |
| <b>4</b><br><b>Vorschläge und Handlungsansätze</b>        | <b>14</b>    |

## 1 Einleitung

33 % der Deutschen bevorzugen eine Mittel- oder Kleinstadt als Wohngegend, 45 % bevorzugen eine Landgemeinde, und nur 21 % wünschen sich eine Großstadt als Wohnort, so die Ergebnisse eine Bevölkerungsbefragung der Bundestiftung Baukultur<sup>1</sup>.

Der Wunsch nach der Großstadt als Wohngegend ist mit 40 % nur bei den 18- bis 29-Jährigen stärker ausgeprägt.

Ab einem Alter von 30 Jahren ändern sich die Wohnwünsche dann deutlich. 55 % zieht es in die Landgemeinde, und nur noch 18 % in die Großstädte. Ab Mitte 40 wollen nur noch 12 % in der Großstadt leben. Erst ab einem Alter ab 60 Jahren steigt der Wohnwunsch, in einer Großstadt zu leben, leicht wieder an, auf 21 %.

Der Wunsch nach einem Wohnsitz jenseits der Metropolen ist also stark ausgeprägt und bietet echte Chancen für die Entwicklung der Regionen – und damit auch zur Entlastung überforderter Wohnungsmärkte in den Metropolen. Dies spiegelt sich auch in den zunehmend erfolgreichen Rückwerbeaktivitäten einzelner Regionen wieder. Gerade die zunehmende Digitalisierung bietet eine Vielzahl an Möglichkeiten, um bisherige Schwachpunkte des ländlichen Raums zu kompensieren.

Bundesweit gibt es eine Unmenge an positiven staatlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Entwicklung von Regionen. Es existieren aber nach wie vor enorm viele Hemmnisse, durch die viele gute Ansätze schon im Keim erstickt werden.

Wenn z. B. die Kassenärztliche Vereinigung keine neue Frauenarztpraxis erlaubt – obwohl 40 Jahre lang vorher eine Praxis existierte, und der Besuch einer anderen Praxis dann zum Tagesausflug wird.

Oder Ärzte, die verstärkt auf Hausbesuche im ländlichen Raum setzen, und dann mit Strafzahlungen belastet werden, weil sie ihr Budget überschritten haben.

Dann muss sich niemand wundern, wenn Menschen aus diesen Regionen wegziehen.

Schon heute gibt es jenseits der prosperierenden Ballungsräume und Wachstumsregionen stabile Klein- und Mittelstädte, die aufgrund ihrer Bedeutung für das Umland ein Entwicklungspotential in sich bergen. Hier liegen große Chancen für eine nachhaltige Raumentwicklungsperspektive der Bundesrepublik, die noch zu wenig gesehen und genutzt werden. Es liegt aus diesen Gründen im gemeinsamen Interesse, zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und des Werterhalts von Wohnungsbeständen in Klein- und Mittelstädten diesen Regionen mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Wenn aber die lokale Nahversorgung wegbricht, öffentliche Infrastruktur zurückgebaut oder nicht mehr instandgehalten wird, die

---

<sup>1</sup> Bundestiftung Baukultur: Baukulturbericht Stadt und Land 2016/2017

Breitbandversorgung mangelhaft ist, Freibäder zugeschüttet, Schulen zentralisiert und zusammengefasst werden und der Bus nur noch dreimal am Tag fährt, dann fehlt es an ausreichend Lebensqualität. Das Gefühl des "Abgehängtseins" und des "Nichtgehörtwerdens" nährt zudem offensichtlich die Demokratieverdrossenheit.

Insofern begrüßt der GdW außerordentlich die Bestrebungen der Bundesregierung, sich im Zuge einer Kommission intensiv mit der Bedeutung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Attraktivitätssteigerung in benachteiligten Regionen auseinander zu setzen.

Auch die Wohnungswirtschaft engagiert sich seit langem für lebenswerte Wohnverhältnisse und fragt sich in den Regionen immer wieder aufs Neue, was man selber als Unternehmen in den verschiedenen Handlungsfeldern leisten kann. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ohne eine zentrale Einbeziehung des Wohnens nicht sinnvoll zu entwickeln. Denn das Thema Wohnen ist ein zentraler Standortfaktor, dem deutlich mehr Gewicht in den Debatten zukommen sollte.

Mit diesem Positionspapier legt der GdW daher nicht nur Analysen zur Sicherung und Attraktivitätssteigerung des Wohnens jenseits der Metropolen vor, sondern auch konkrete Handlungsempfehlungen – und möchte damit einen Impuls für die Arbeit der vom Bundeskabinett am 18.07.2018 eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, aber auch für den geplanten Wohngipfel am 21.09.2018 geben.

## 2

### Heimat 2018 – eine Bestandsaufnahme

#### 2.1. Deutschland wächst, aber nur selektiv und ungleichgewichtig

Die regionale Bevölkerungsentwicklung wird von einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung geprägt. Insgesamt nimmt die Bevölkerungszahl in Deutschland seit acht Jahren kontinuierlich zu.

Ausschlaggebend für den Trendwechsel war eine deutliche Zunahme der Zuwanderung aus dem Ausland. Durch die robuste Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre ist Deutschland innerhalb der Zielländer der europäischen Binnenmigration deutlich in den Vordergrund gerückt. Hatte die Bundesrepublik nach der Wiedervereinigung knapp unter 80 Mio. Einwohner, lebten Ende 2017 nach ersten Schätzungen bereits 82,8 Millionen Menschen in Deutschland.

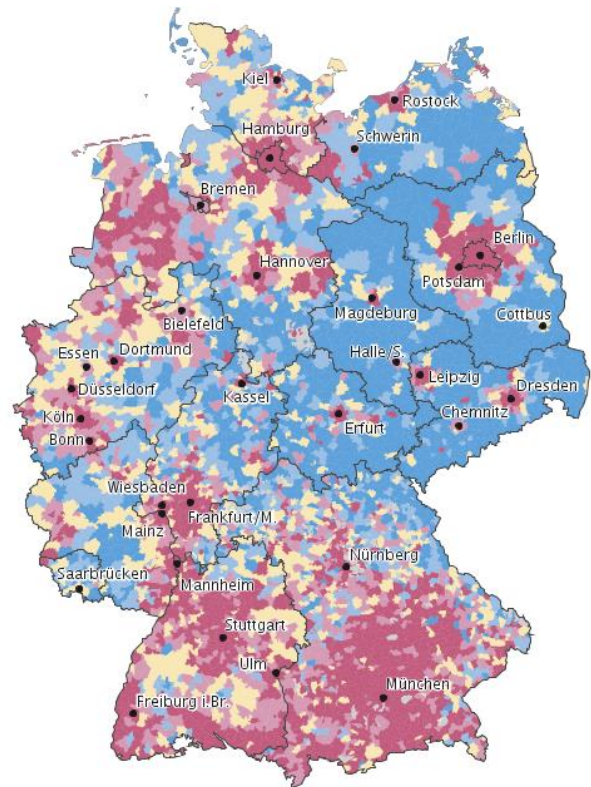
Die Zugewinne aus dem Ausland werden kleinräumig durch Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands ergänzt. Trotz heftiger Debatten über die Migration aus dem Ausland gilt auch für das Jahr 2015: Rund zwei Drittel der Umzugsbewegungen über die Kreisgrenzen in Deutschland sind Binnenumzüge innerhalb des Landes.

Zahlenmäßig wird die Binnenwanderung vor allem von den Jüngeren getragen, die noch auf der Suche nach ihrem Lebensmittelpunkt sind, insbesondere den Berufsanfängern (Altersklasse 25 bis 34 Jahre). Diese Wanderung, die auch unter dem Phänomen "Schwarmstädte"<sup>2</sup> diskutiert wird, verändert die regionale Bevölkerungszusammensetzung. So steigt in Schrumpfsregionen der Altersdurchschnitt deutlich schneller als in Wachstumsregionen.

---

<sup>2</sup> GdW Studie "Schwarmstädte in Deutschland Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster", empirica ag, 2015

**Entwicklung der Bevölkerung 2011 bis 2014 in %**



Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR, Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder

© BBSR Bonn 2017

Insbesondere Großstädte und Großstadtregionen erfreuen sich seit Mitte der 2000er Jahre einer neuen Attraktivität. In der Summe stieg in 53 der 77 Großstädte die Bevölkerungszahl zwischen 2005 und 2015 um rund 1,4 Mio. Personen an. Der öffentliche Fokus liegt hierbei auf den „Big Seven“ Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf. Aber auch kleinere Großstädte, vor allem solche mit Hochschulen, entwickelten sich ähnlich dynamisch mit Wachstumsraten von über 5 %. Neben den Großstädten konnten 48 % aller Mittel- und 35 % aller Kleinstädte seit 2005 ein Bevölkerungswachstum aufweisen.

Oft wird dabei übersehen, dass die Mehrheit der deutschen Kommunen einen Verlust an Einwohnern zu bewältigen hat oder ihre Bevölkerungszahl stagniert. Unter den schrumpfenden Städten sind Großstädte am wenigsten vertreten. In der Summe verlieren Klein- und Mittelstädte bereits seit mehr als einem Jahrzehnt Einwohner. 37 % (221) aller Mittelstädte und 52 % (1.103) aller Kleinstädte sind zwischen den Jahren 2005 und 2015 geschrumpft. Demgegenüber konnten nur 14 % (88) der Mittel- und 13 % (274) der Kleinstädte ihre Einwohnerzahl stabil halten.

Von den demografischen Schrumpfungsprozessen sind nicht nur ostdeutsche Räume betroffen, sondern zunehmend auch Gebiete in Westdeutschland.

Die ungleiche regionale Entwicklung hat schwerwiegende Folgen. In den boomenden Großstädten und wachsenden Großstadtregionen steigen die Mieten, in den Räumen jenseits der Metropolen stagnieren oder fallen sie. In den Wachstumsregionen müssen Wohnungen, Kitas, Schulen gebaut und die gesamte öffentliche und private



Infrastruktur erweitert werden. In anderen Regionen stehen Wohnungen leer und Schulen und Freizeitangebote werden geschlossen. Das Land spaltet sich demografisch. Regional verstärken sich die Disparitäten.

## **2.2. Das Pendel schlägt zurück: Abschwächung der Reurbanisierungsprozesse?**

Jüngst lässt sich in den Wanderungsverflechtungen der Großstädte eine Entwicklung ablesen, die auf eine erneute Trendumkehr beim Wanderungsverhalten hindeuten könnte. Seit einigen Jahren sind die Binnenwanderungsgewinne der großen Städte deutlich rückläufig. 2014 war die Binnenwanderung der Großstädte erstmals seit einem Jahrzehnt wieder negativ. 2015 hat sich diese Tendenz weiter verstärkt. Trotz gesunkenem Binnenwanderungssaldo verzeichneten die Großstädte weiterhin Bevölkerungsgewinne, die aber von Jahr zu Jahr stärker durch Außenwanderungsgewinne gespeist wurden.

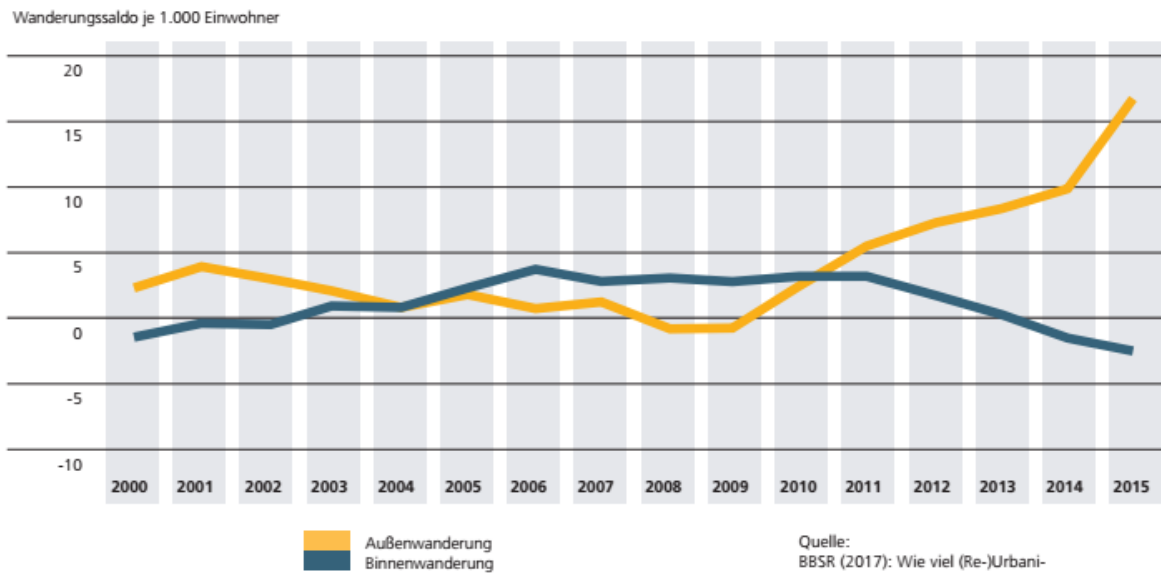
Nach einem Jahrzehnt der Reurbanisierung, in dem die großen Städte sowohl von der Binnen- als auch von der Außenwanderung profitierten, nimmt die Bedeutung der Suburbanisierung offenbar wieder zu. Die negative Bilanz bei der Binnenwanderung der Großstädte wird vor allem durch das Wanderungsverhalten der Familien bestimmt (30- bis 50-Jährige bzw. unter 18-Jährige). Familien haben schon immer lieber im Umland als in den Großstädten gelebt.

Dieser langjährige negative Wanderungssaldo hatte sich jedoch im Zeitraum von 2004 bis 2010 deutlich abgeschwächt, blieb aber noch schwach negativ. Bis 2014 wuchs der Abwanderungssaldo der Familienwanderer aus den Großstädten wieder auf das Niveau der Jahrtausendwende. 2015 erreichte er den höchsten Wert der letzten 16 Jahre. Nach dem viel diskutierten Trend der Re-Urbanisierung hat offenbar der Wunsch nach dem Eigenheim mit Garten am Stadtrand oder im Umland in Konkurrenz zu urbanen Innenstadtlagen wieder stärker an Wert gewonnen.

Bei den Bildungs- und Berufseinstiegswanderungen der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen kann noch nicht von einer Umkehr des Wanderungsverhaltens bezogen auf die Großstädte gesprochen werden. Allerdings sind auch in dieser Altersgruppe die hohen Binnenwanderungsgewinne der Jahre zwischen 2005 und 2011 etwas abgeflacht. Die Außenwanderung dieser Altersgruppe aus dem Ausland in die deutschen Großstädte hat sich dagegen jüngst weiter deutlich verstärkt.

## Wanderungssalden der kreisfreien Großstädte in Deutschland 2000–2015

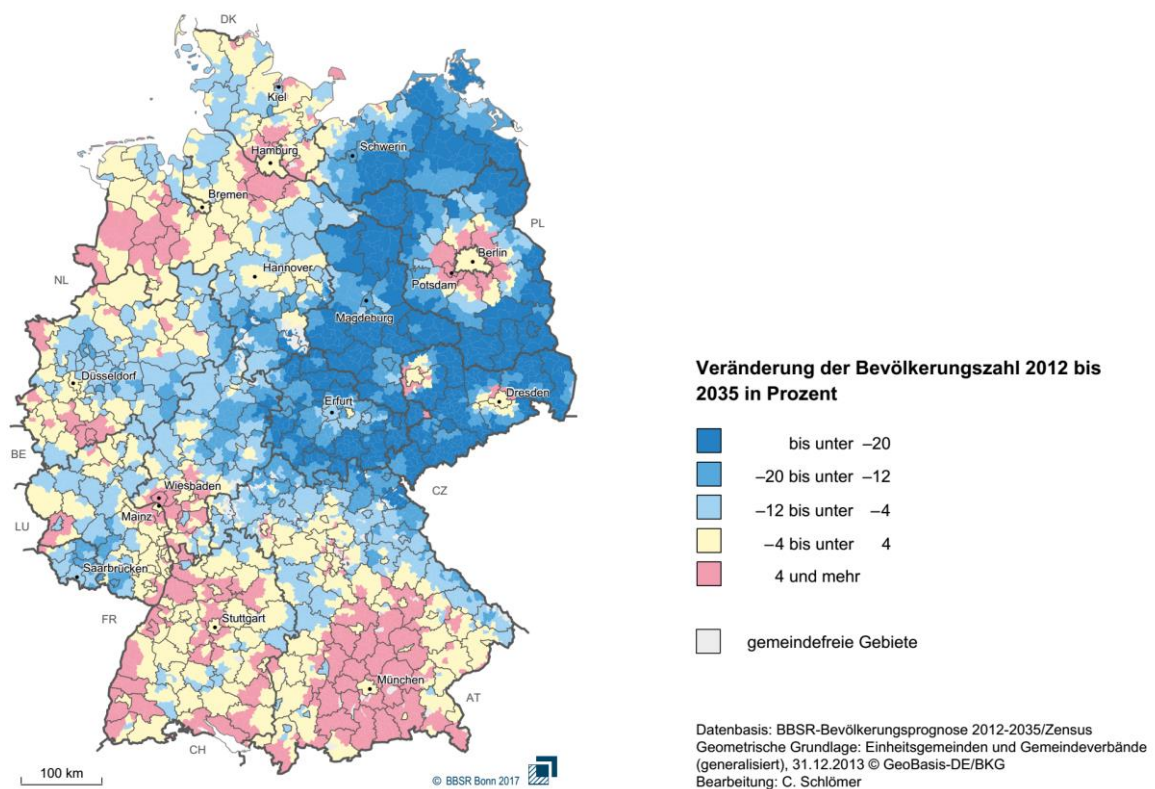
Bevölkerungsgewinne von Jahr zu Jahr stärker durch  
Außenwanderung gespeist, Binnenwanderung zuletzt negativ



Auffällig ist der Vergleich der Großstädte mit anderen Kreistypen: Im Mittel verlieren die kreisfreien Großstädte aktuell bei der Binnenwanderung, während die städtischen, meist suburbanen Kreise wieder aus ihrer leichten "Verlustphase" auftauchen und die ländlichen Kreise im Durchschnitt sogar mehr Zu- als Fortzüge verzeichnen – allerdings noch auf niedrigem Niveau.

### 2.3. Ausblick: Schrumpfung tonangebender Trend in immer mehr Regionen

Die skizzierte Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung wird sich auch in Zukunft akzentuieren, unabhängig davon, ob der Wanderungssaldo auf dem derzeitigen hohen Niveau von 500.000 Personen pro Jahr verbleibt oder langfristig wieder auf das aus der Vergangenheit bekannte Niveau von 200.000 bis 300.000 Personen pro Jahr zurückgeht. Die letzte Raumordnungsprognose zeichnet auf Grundlage eher zurückhaltender Annahmen zur Wanderung das Bild weiter schrumpfender Regionen in Ostdeutschland. Demografische „Stabilitätsinseln“ werden Berlin sowie die Regionen Leipzig und Dresden sein. Für diese Regionen wird in der Raumordnungsprognose ein leichtes Bevölkerungswachstum erwartet. Für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Teile von Brandenburg werden Bevölkerungsverluste von mehr als 20 % bis 2035 erwartet.



Für Westdeutschland wird prognostiziert, dass sich die Bevölkerungsdynamik deutlich abschwächt und bisher wachsende Regionen in der Zukunft nur noch einen geringen Bevölkerungszuwachs verzeichnen werden. Regionen mit bisher mäßigem Bevölkerungswachstum oder Stagnation werden erstmals Verluste erfahren, und Regionen mit leichten Bevölkerungsverlusten müssen sich auf stärkere Einbußen einstellen. Wichtigste Ursache ist auch hier der negative natürliche Saldo. Dabei sind die wirtschaftsstarke Großstadtregionen wie z. B. München, Stuttgart oder Hamburg noch durch stabile bis zunehmende Einwohnerzahlen geprägt.

In 68 Kreisen leben heute weniger als 100 Einwohner je km<sup>2</sup>. Bis 2035 könnte etwa jeder siebte westdeutsche (51) und mehr als jeder zweite ostdeutsche Kreis (42) eine solch niedrige Bevölkerungsdichte aufweisen.

Die betreffenden Gebiete lassen sich an der aktuellen Bevölkerungsverteilung bereits erkennen. Dort, wo die Bevölkerungsdichte schon heute gering ist und noch weiter absinkt, wird sich auch die Frage stellen, inwieweit noch eine Tragfähigkeit für die unterschiedlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge gewährleistet werden kann.

### **Regional steigen Leerstände bereits wieder an**

Allein bei den GdW-Unternehmen standen in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) Ende 2017 rund 142.000 Wohnungen leer. Und in den klassischen Schrumpfsregionen wachsen die Leerstände. Ein Drittel der GdW-Unternehmen bundesweit verzeichnete in den vergangenen fünf Jahren steigende Leerstände. Bei 10 % der Unternehmen ist der Leerstand seit 2012 sogar um mehr als 3 Prozentpunkte gestiegen; 5 % wiesen eine Steigerung um mehr als 5 Prozentpunkte auf. Bei 23 Unternehmen hat der Leerstand in den vergangenen fünf Jahren sogar um mehr als 10 Prozentpunkte zugenommen. Dies trifft beispielsweise für Unternehmen im Kreis Oberspreewald-Lausitz, Kreis Nordhausen, Spree-Neiße-Kreis, Kreis Quedlinburg, Kreis Greiz, Bördekreis, Jerichower Land, Burgenlandkreis, Erzgebirgskreis, Vogtlandkreis und Kreis Aue-Schwarzenberg zu.

Aber auch in strukturschwachen Abwanderungsgebieten in den alten Bundesländern wachsen die Leerstände bei GdW-Unternehmen bereits seit geraumer Zeit, so etwa im Landkreis Hof und im Landkreis Wunsiedel-Fichtelgebirge und im Landkreis Regen in Nordbayern, im Landkreis Goslar im Harz oder in Teilen des Saarlandes, um nur einige Beispiele zu nennen. Insgesamt standen bei den GdW-Unternehmen in den westdeutschen Bundesländern Ende 2017 rund 59.000 Wohnungen leer.

Ein 2016 vom Bundesbauministerium veröffentlichtes Gutachten<sup>3</sup> zur Evaluation der Stadtumbauprogramme Ost und West geht von einer weiteren deutlichen Zunahme des Leerstands in vielen Regionen Deutschlands bis 2030 aus. Demnach wird sich der Wohnungsleerstand deutschlandweit bis 2030 um rund 20 % erhöhen.

---

<sup>3</sup> BBSR: Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, Weeber+Partner/W+P GmbH, 2016

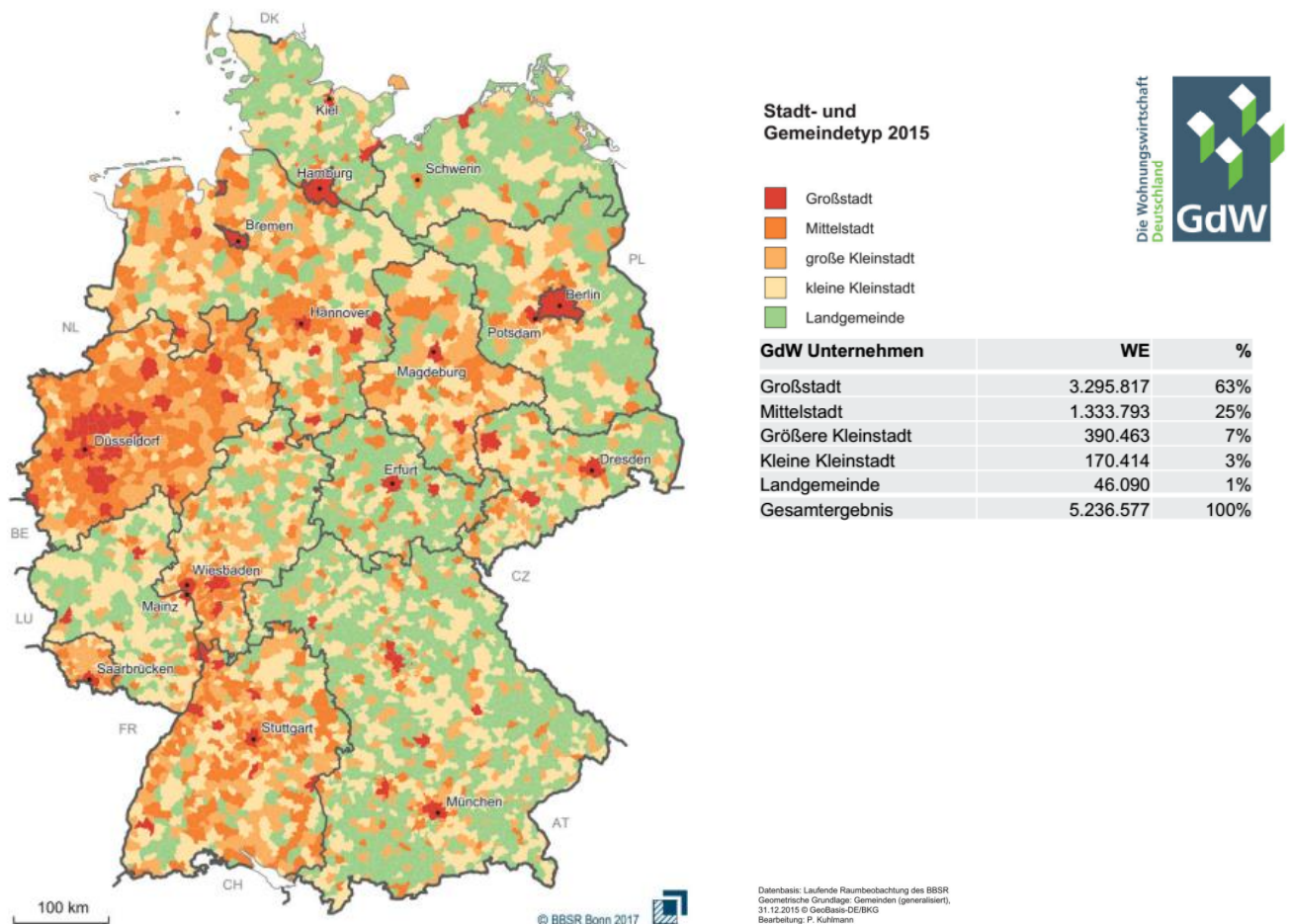
### 3

## Was unternimmt die Wohnungswirtschaft?

### 3.1. GdW-Unternehmen haben ein Drittel ihrer Bestände in Dörfern, Klein- und Mittelstädten

Attraktive Quartiere, lebendige Nachbarschaften sowie gutes und sicheres Wohnen – gerade auch für die niedrigen und mittleren Einkommenschichten – sind seit jeher die Kernleistungen der Wohnungswirtschaft auch in schrumpfenden Regionen. Wohnungs- und Immobilienunternehmen sind in besonderer Weise von der gespaltenen demografischen Entwicklung Deutschlands betroffen. Anders als andere Wirtschaftsteilnehmer können sie ihre Wertschöpfungsprozesse nicht einfach in Richtung auf die prosperierenden wachsenden Räume verlagern. Denn Immobilien sind vor allem eines: immobil.

Die im GdW organisierte professionell-gewerbliche Wohnungswirtschaft hat ihre Tätigkeitsschwerpunkte in den Großstädten Deutschlands. Dort erreicht sie Marktanteile von deutlich mehr als der Hälfte des angebotenen Mietwohnungsbestandes. Aber auch in der Fläche, in Klein- und Mittelstädten und im ländlichen Raum, befinden sich viele GdW-Unternehmen. Rund ein Drittel der sechs Millionen von GdW Unternehmen bewirtschafteten Wohnungen befindet sich in diesen Räumen jenseits der Metropolen, in denen rund 60 % der Bevölkerung Deutschlands wohnen. Oft wird vergessen: Nur 200 Städte und Gemeinden von knapp 11.300 Kommunen in Deutschland haben mehr als 50.000 Einwohner.



Die polyzentrale Siedlungsstruktur Deutschlands, die hier zum Ausdruck kommt, bildet das Rückgrat des wirtschaftlichen Erfolges der deutschen Volkswirtschaft. Die Abwanderung aus der Fläche findet oft statt, obwohl diese Regionen heute in weiten Teilen durchaus wirtschaftlich stark sind.

### **3.2. Wohnungswirtschaftliches Projekt zur Stärkung des regionalen Ausgleichs – jenseits der Metropolen**

Der GdW hat in zwei Regionen in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Regionalverbänden ein Projekt gestartet, um Möglichkeiten zur Steigerung der Attraktivität von Standorten näher zu untersuchen. Beteiligt sind Wohnungsunternehmen in Sachsen-Anhalt sowie Nordrhein-Westfalen.

In dem Projekt sollen nicht nur die Chancen regionaler Entwicklung untersucht, sondern auch Erkenntnisse über mögliche Hemmnisse gesammelt werden. Dabei ist der bezahlbare und zugleich qualitätsvolle Wohnraum ein wichtiges Argument, mit dem für diese Regionen viel stärker geworben werden kann.

#### **Auftakt in Sachsen-Anhalt**

Ein erster Auftaktworkshop mit Wohnungsunternehmen aus Sachsen-Anhalt hat die Notwendigkeit aufgezeigt, in weiterhin schrumpfenden bzw. strukturschwachen Gebieten neue Antworten zu finden. Wie kann das Image der von Schrumpfung betroffenen Regionen verbessert werden? Welche Angebote sind notwendig, um die Abwanderung von Jüngeren zu bremsen bzw. junge Familien zurück zu gewinnen? Und in welchen Handlungsfeldern neben dem Wohnen können Wohnungsunternehmen und -genossenschaften vor Ort eigentlich selber Wirkung entfalten? Welcher Grad an Urbanität muss geboten sein und welche Chancen bietet hierfür die Digitalisierung? Welche Chancen ergeben sich aus veränderten Rahmenbedingungen im Bereich der beruflichen Tätigkeit? Was kann Wohnungswirtschaft bieten, in schrumpfenden bzw. stagnierenden Regionen? Welche Funktionen müssen vorhanden sein, um dem Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse zumindest annähernd gerecht zu werden? Wie können Wohnungsunternehmen vor Ort aktivierend wirken und gemeinsame Denkprozesse anstoßen?

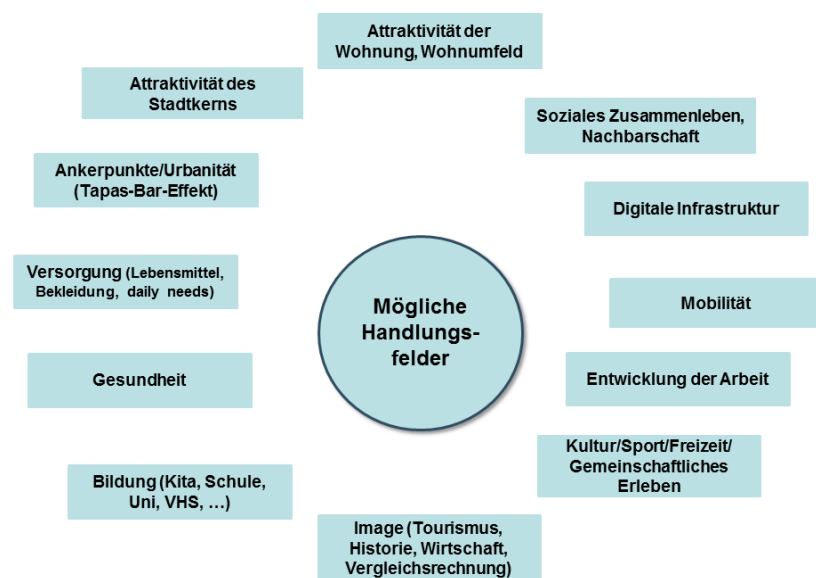
Der Leerstand ist weiterhin eine große Herausforderung für die Wohnungsunternehmen. So betrug 2017 die Leerstandsquote der von den Regionalverbänden in Sachsen-Anhalt vertretenen Wohnungsunternehmen durchschnittlich noch 5,8 % in den Großstädten Magdeburg und Halle und 12,7 % im restlichen Sachsen-Anhalt. 43 % der von den Regionalverbänden befragten Wohnungsunternehmen in Sachsen-Anhalt verzeichneten 2017 einen Leerstandsanstieg, davon wiesen sogar 33 % einen Leerstand von über 15 % aus. Mit dieser hohen Leerstandsquote sind sie besonders gefährdet. Entsprechend ist hier dringender Handlungsbedarf gegeben.

Dabei ist den Wohnungsunternehmen bewusst, dass sie fest an die Wohnungsmärkte vor Ort gebunden sind, sie ihre Wohnungsbestände nicht einfach verlagern können und sich daraus auch eine Abhängigkeit und zudem besondere Verantwortung für ihre Region ergibt. Sie sind wichtige Akteure vor Ort und müssen bei Entwicklungsplänen daher auch viel stärker berücksichtigt werden – mit ihrer wohnungswirtschaftlichen Kompetenz, ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Kompetenz zur Vernetzung im Quartier vor Ort.

### **Auftakt in Nordrhein-Westfalen: Das Umland als Entlastungsstandort**

Im Rahmen eines Auftaktworkshops in Nordrhein-Westfalen haben sich die Teilnehmer intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, inwiefern Umlandregionen die zunehmend enger werdenden Wohnungsmärkte in den größeren Städten entlasten können. Im Mittelpunkt des Workshops stand auch die Frage, welche Art bzw. welcher Umfang von "Urbanität" notwendig ist, damit Regionen außerhalb der Großstädte als lebenswerter Wohnort empfunden werden.

Folgende Handlungsfelder wurden für den weiteren Projektverlauf als relevant identifiziert:



Eine besondere Stärke der Wohnungswirtschaft ist die Fähigkeit zur Vernetzung der Akteure in den Städten und ihre jahrzehntelange Erfahrung in der Stadtentwicklung. Immerhin mehr als die Hälfte privatwirtschaftlicher Investitionen wird im Rahmen der Städtebauförderung von der Wohnungswirtschaft getätigt.

Als nächster Schritt ist ein vertiefter Austausch in den einzelnen Regionen in Form von Workshops geplant, um vor Ort noch stärker mit allen Akteuren ins Gespräch zu kommen. Die Ergebnisse aus den einzelnen Regionen sollen dann in einer eigenen Studie zusammengefasst werden.

Parallel hat der GdW in Zusammenarbeit mit dem VdW Rheinland-Westfalen und gemeinsam mit den Regionen eine Sammlung von bereits bekannten Studien bzw. Projekten erstellt. Gerne stellen wir diese auf Anfrage zur Verfügung.

### **3.3. Wohnungswirtschaft trägt die Hauptlast des Stadtumbaus**

Die Wohnungsunternehmen haben in den letzten Jahren enorme Anstrengungen unternommen, um Stadtumbau zu betreiben, den Leerstand zu reduzieren und auch Aufwertung zu betreiben. Sie sind die Hauptakteure beim Rückbau und haben mehr als 141 Mrd. Euro seit Anfang der 90er Jahre allein in Ostdeutschland in die Bestände investiert. Von großer Bedeutung für den erfolgreichen Verlauf des Stadtumbaus war, dass der Rückbau leerstehender Wohnungen mit einer Altschuldenentlastung der kommunalen Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften verknüpft werden konnte. Vorausgesetzt der Leerstand betrug zum Programmstart im Jahr 2002 mindestens 15 %, wurde eine Altschuldenhilfe von bis zu 70 Euro pro Quadratmeter abgerissener Wohnung gewährt. Bis zum endgültigen Auslaufen der Altschuldenregelung im Jahr 2013 wurden in den neuen Ländern ca. 321.000 Wohnungen zurückgebaut.

Die zum Beginn des Stadtumbauprozesses definierten Rückbauziele wurden im Wesentlichen erreicht. Die Wohnungsunternehmen, die den Wohnungsabriss realisiert haben, konnten sich aufgrund der gesunkenen Leerstandszahlen mehrheitlich wirtschaftlich konsolidieren und sind wieder handlungsfähig.

Diese Entwicklungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Stadtumbau in Ostdeutschland angesichts der künftigen demografischen Entwicklung und der wieder stark ansteigenden Leerstände vor Herausforderungen steht, die vielerorts die Probleme zu Beginn des Stadtumbauprozesses im Jahr 2002 übertreffen werden.

Der Wohnungsleerstand wird sich deutschlandweit bis 2030 um rund 20 % erhöhen. Für Ostdeutschland ist sogar fast eine Verdoppelung des Leerstands prognostiziert. Um das aktuelle Leerstandsniveau im Mehrfamilienhausbestand konstant zu halten, müssten allein in Ostdeutschland bis 2030 rund 624.000 Wohneinheiten abgerissen werden. Dies entspräche einer jährlichen Rückbauleistung von 39.000 Einheiten.



## **4**

### **Vorschläge und Handlungsansätze**

#### **4.1. Rahmenbedingungen verändern – lokale Verantwortung stärken.**

##### **Polyzentralität wiederbeleben**

Derzeit findet eine zu dominante Ausrichtung von politischem und planerischem Handeln auf prosperierende Metropolen und große Zuzugsstädte statt. Allenfalls als Problem werden noch schrumpfende Dörfer gesehen. Die besondere Bedeutung von Mittelstädten im ländlichen Raum fand bislang aber nicht ausreichend Beachtung. Dabei haben sie das Potential, sowohl die Wachstumsschmerzen der Zuzugsstädte zu mindern als auch die Versorgung der Dörfer abzusichern.

Polyzentralität muss als Leitbild der Raumordnung und Regionalplanung mit Blick auf die bevorstehende neue Förder-/Legislaturperiode gestärkt werden. Es sollten Wege eröffnet werden, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch durch ungleiche Maßnahmen zu ermöglichen, zum Beispiel durch selbstorganisierte Prozesse der Versorgung und der Mobilität. Daher gilt es, individuelle Maßnahmen stärker als bisher zuzulassen. Mit Hilfe von Öffnungsklauseln bei selbstorganisierten Prozessen können lokal differenzierte Lösungen ermöglicht werden.

##### **Überarbeitung der Fördersystematik**

Mit Blick auf die Entwicklung des ländlichen Raums existiert eine Vielzahl an Förderprogrammen in Bund und Ländern. Hinzu kommen die Fördermöglichkeiten aus den verschiedenen Europäischen Fonds. Oft ist die Beantragung kompliziert, die Förderlaufzeiten uneinheitlich, die Kombination verschiedener Programme zu hochschwellig oder die Fördermöglichkeiten sind nicht bekannt. Insofern bedarf es hier einer stärkeren Bündelung von Bundesprogrammen und einer deutlichen Vereinfachung des Beantragungsverfahrens. Der oft geforderte Eigenanteil muss gerade in den strukturschwachen Regionen überdacht werden. Auch ist ein ressortübergreifender Ansatz zu stärken.

##### **Förderart ist entscheidend**

Die Förderbedingungen müssen für die lokalen Akteure – allen voran die Wohnungswirtschaft – wieder attraktiver werden. Von Bedarf sind keine Kreditprogramme, sondern Zuschussprogramme ohne Belegungsbindungen. Statt steuerlicher Anreize sollte auf Investitionszulagen gesetzt werden. Nur so kann gelingen, dass die zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich auch abgerufen werden.

##### **Grunderwerbsteuer bei Fusion von Wohnungsunternehmen abschaffen**

Die Grunderwerbsteuer verhindert in der Regel den Zusammenschluss kleinerer, allein oft nicht rentabel aufgestellter Wohnungsunternehmen. Gerade die Skaleneffekte regionaler Zusammenschlüsse von kleineren Wohnungsanbietern könnten aber wichtige Impulse für die

Regionalentwicklung freisetzen. Bei Fusionen von Wohnungsunternehmen sollte die Grunderwerbsteuer deshalb nicht nur, aber vor allem auch in ländlichen-strukturschwachen Räumen wegfallen.

### **Mehr Experimentierklauseln – mehr Flexibilität**

Um das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen in Deutschland zu erreichen, bedarf es verstärkt der Möglichkeiten des flexibleren Umgangs mit bestimmten Vorschriften. So haben einige Bundesländer in den letzten Jahren Erprobungsgesetze zur Öffnung landesrechtlicher Standards eingeführt, wie z. B. das Brandenburgische Standarderprobungsgesetz (BbgStEG) oder das Kommunale Standarderprobungsgesetz (KommStEG) in Mecklenburg-Vorpommern. Beide Gesetze ermöglichen Öffnungsklauseln, sind aber zeitlich begrenzt. Diese Erprobungsgesetze müssen stärker ausgebaut werden und den Verwaltungen mehr Spielraum bei Entscheidungen eingeräumt werden. Es braucht insgesamt mehr Mut für Experimentierklauseln, ohne die es kein Vorankommen beim erklärten Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse geben wird. Dazu zählt auch die Akzeptanz, dass Projekte scheitern dürfen. Denn Lernprozesse ergeben sich nicht nur aus den in der Literatur beschriebenen Best-Practice-Beispielen. Gerade der Abbau von Hemmnissen ist ein wichtiger Schlüssel zur Stärkung der Regionen. Experimente dienen so – gepaart mit dem Mut zum Scheitern – als Motor von Innovation.

Nicht nur eine Standardflexibilisierung bei den Bauvorschriften, sondern – auch beim Denkmalschutz – kann Stolperfallen für innovative Lösungen beseitigen.

### **Stärkung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Raumordnung**

Eine aktive Raumordnungspolitik kann räumliche Disparitäten dämpfen. Für die Wohnungswirtschaft ist wichtig, ob und wie raumordnungspolitisch auf die Wohnungsnachfrage eingewirkt werden kann. Zwar können Belange des Wohnungsbaus und der kleinräumigen Flächeninanspruchnahme im großmaßstäblichen Rahmen der Raumordnung nur eine indirekte Rolle spielen. Jedoch ist aus Sicht des GdW eine grundsätzliche politische Diskussion notwendig.

Zu prüfen ist, was auf Ebene der Raumordnungspolitik gegen den Attraktivitätsverlust ländlicher Räume und die dadurch bewirkte Gleichzeitigkeit von Wohnungsknappheit und Leerstand getan werden kann.

### **Stärkung der Regionalplanung**

Regionalplanung kann, wenn sie durch Verordnungen und Verwaltungsvereinbarungen mit praktischem Leben erfüllt wird, dem ruinösen Wettbewerb vieler Kommunen um Einwohner und attraktive Infrastruktur eine regionale Entwicklungsstrategie entgegensetzen, die einen regionalen Ausgleich erst ermöglicht. Statt Kirchturmdenken und einzelgemeindlicher Ausweisung von Bauland und Konkurrenz um vermeintlich neue Einnahmen aus der Einkommensteuer bzw. aus Baulandverkäufen, sollten Kommunen zusammen eine

Entwicklungsstrategie erarbeiten und sich als eine Wohnregion verstehen.

Gemeinsam verfolgen sie kooperativ die Ziele, Wohnbauflächen in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen, Qualitäten im Wohnungsbau – auch architektonischer Art – als Region zu formulieren, Mittelzentren zu stärken und eine Orientierung auf Haltepunkte eines leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) herzustellen. Genauso wichtig ist auch die Frage der Leerstands-beseitigung sowie die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Baulandausweisung am Rande von Städten gerade in schrumpfenden Regionen. Mit einer nachhaltigen Stärkung und Förderung interkommunaler Kooperation könnte das derzeitige Schattendasein der Regionalplanung beendet werden, die im Vergleich zur kommunalen Planungshoheit eher wirkungsarm scheint. Bisher sind interkommunale Förderbewilligungen an große bürokratische Hürden gebunden, insbesondere auch wenn sie Grenzen der Bundesländer überschreiten.

Zu untersuchen ist, wie eine aktivere Ansiedlungspolitik durch Wirtschaftsförderung in strukturschwachen Räumen analog zu den Erfolgen in den 1950er bis 1970er Jahren gestaltet werden kann – und welche heutigen ökonomischen Mechanismen der Standortwahl der Wirtschaft dem entgegenstehen.

### **Rechtliche Regelungen im ROG mit Blick auf den ländlichen Raum präzisieren**

Anknüpfungspunkte für Themen wie Ausgleich von Disparitäten, Chancengerechtigkeit etc. bieten folgende Gesetzespunkte, die wieder mit mehr Leben erfüllt werden müssten. Der Gesetzestext kann dabei für sich sprechen:

#### *§ 2 Grundsätze der Raumordnung*

*Abs.2, Satz 1: Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben... Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.*

*Dito Satz 2: Die prägende Vielfalt des Gesamtraums und seiner Teilräume ist zu sichern. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können. Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamtraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken. Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten....*

*Dito Satz 3: Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge einschließlich der digitalen Infrastruktur, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener*

Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen...

*Dito Satz 4: Der Raum ist im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnaher Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu entwickeln. Regionale Wachstums- und Innovationspotenziale sind in den Teilräumen zu stärken. Insbesondere in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern.*

### **Heimat schaffen: Förderung lokaler Nachbarschaften, Netze und Ehrenamt**

Die Attraktivität eines Wohnstandortes lebt von funktionierenden Nachbarschaften, der Funktionsfähigkeit von informellen Netzen und dem ehrenamtlichen Engagement der lokalen Akteure. Um dieses gezielt anzuregen, sollten auch entsprechende Fördermittel eingesetzt und vor allem variabel nutzbare Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Der GdW fordert weiterhin, ehrenamtliche Tätigkeiten in Wohn- und Stadtquartieren als eigenständigen gemeinnützigen und steuerbegünstigten Zweck anzuerkennen.

### **4.2. Digitale Versorgung sicherstellen**

Leistungsfähige Internetverbindungen und Mobilfunkabdeckung sind heute wesentliche Grundvoraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, ähnlich wie der Zugang zu Wasser und elektrischer Energie. Derzeit belegt Deutschland, was den Ausbau des Breitbandnetzes angeht, im EU-weiten Ranking nur einen Platz im oberen Mittelfeld, lediglich unter Einbeziehung der Kriterien Verfügbarkeit, Geschwindigkeit und Erschwinglichkeit von Breitbandanschlüssen gibt es immerhin einen siebten Rang. Allerdings sind vor allem die ländlichen Räume von schnellem Internet häufig abgeschnitten. Unter diesen technischen Rahmenbedingungen wird jede Strategie zur Attraktivierung der ländlichen Räume scheitern, wenn dieser Standortnachteil gegenüber den Ballungsgebieten nicht beseitigt wird.

Ohne schnelles Internet können wirtschaftliche Chancen in ländlichen Räumen nicht genutzt und Alternativen in der Daseinsvorsorge nicht aufgebaut werden, wie z. B. der Ausbau von Telemedizin, die Nutzung webbasierter Bildungsangebote, Online-Shopping und -Banking, der Ausbau innovativer Mobilitätsdienstleistungen etc.

## **Breitbandzugang zur obersten Priorität erklären**

Der Förderung von Breitbandzugängen in ländlichen Regionen hat Priorität. Die Erlöse aus den Mobilfunkfrequenzen reichen zur Förderung nicht aus. Besonders im Hinblick auf den neu eingeführten Rechtsanspruch auch in ländlichen Regionen ist eine zusätzliche Finanzierung aus Haushaltsmitteln unverzichtbar. Notwendig ist auch eine stärkere Förderung von privaten Initiativen. Dazu zählt auch die Bündelung und Beratung von privaten Initiativen.

## **Von Smart City zu Smart Country**

Die von der Politik geplante Schaffung eines einheitlichen Bürgerportals, eine anwendungsnahe Forschung einschließlich Robotik, 3D-Funktionen und Smart Home sowie ein Zentrum für künstliche Intelligenz sind zu begrüßen. Allerdings müssen hier Fragestellungen für ländliche Regionen einen Schwerpunkt bilden, da digitale Prozesse in ländlichen Regionen zur Vermeidung weiter Wege besonders nützlich sein können. Zudem muss es konkrete branchenübergreifende Förderansätze für neu gestaltete Geschäftsprozesse, Datensicherheitskonzepte und Fortbildungen geben.

Ein wichtiger Punkt mit Blick auf Smart Country ist der Einsatz von E-Government-Instrumenten. Nicht die Bürger müssen zukünftig mehr laufen, sondern die Daten. Deutschland muss hier dringend aufschließen an die europäische Spitzengruppe. Dazu bedarf es dringend einheitlicher Regeln, um den Einsatz von digitalen Angeboten der Verwaltung einheitlich auszubauen.

Ebenso bedarf es auch eines verstärkten Einsatzes von E-Learning im Bereich der Bildung, insbesondere an den Schulen. Nur so wird man ausreichend Bildungsangebote mit entsprechend weiter hoher Qualität in schrumpfenden Regionen bieten können.

## **Regelhaft 100 MB/s ergänzt durch Glasfaser-Hub und leistungsfähige Co-Working Spaces**

Während in den Städten regelhaft mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 100 MBit/s und mehr geworben wird, werden beim Ausbau im ländlichen Raum mit Ausnahme einzelner Siedlungen oftmals nur zwischen 6 und 16 MBit/s erreicht; webbasierte Dienstleistungen und Medienangebote erfordern jedoch etwa 30 bis 50 MBit/s. Neben einem beschleunigten flächendeckenden Ausbau mit höheren Übertragungsgeschwindigkeiten sollten daher zusätzlich Glasfaser-Hubs (Verteilknoten) an gut erreichbaren Orten errichtet und beispielsweise Angebote für Co-Working-Spaces geschaffen werden, um Anschluss zu halten.

### **4.3. Soziale und kulturelle Infrastruktur bündeln, sichern und befähigen**

Wohnstandorte sind langfristig nur attraktiv, wenn in zumutbarer Entfernung Einkaufsmöglichkeiten (Laden, Bäcker, Post, Bankfiliale), die medizinische Infrastruktur (Ärzte, Apotheke, Krankenhaus), kulturelle sowie Freizeiteinrichtungen (Kirchen, Gemeinschaftsräume, Sportanlagen) und Bildungsangebote (Kindergärten, Schulen) vorhanden sind. Hier sind Modelle für die bauliche und unternehmerische Kombination unterschiedlicher Funktionen von Nöten. Dörfliche Dienstleistungszentren und Zwergschulen sind wichtige Anker der lokalen Attraktivität.

#### **Nahversorgung stabilisieren, Ortskerne erhalten, lebendige Innenstädte fördern**

Die Nahversorgung dünnt zunehmend aus, Begegnungsmöglichkeiten fallen weg, Ortskerne veröden. Die Landesplanung muss daher dem Strukturwandel im Einzelhandel raum- und regionalplanerisch entgegenwirken und die Schwellen für großflächige Einzelhandelsbetriebe im Lebensmittelbereich deutlich nach oben verschieben, damit nicht immer weniger immer größere Betriebe immer größere Einzugsgebiete abdecken.

Notwendig ist die Entwicklung von Betriebsformaten, die kleinräumiger funktionieren. Städtebauförderung und Ländliche Entwicklung sollten sich noch wirksamer als bisher auf die Förderung der Innenentwicklung konzentrieren. In diesem Sinn wird nachdrücklich gefordert, gemeinschaftliche Lösungen wie Dorfläden oder Bürger-Genossenschaften zu fördern. Über interkommunale Nahversorgungskonzepte sollen die planerischen Grundlagen geschaffen werden, um ein weiteres Ausdünnen der wohnortnahen Versorgung zu verhindern.

#### **Telemedizin als wichtigen Schlüssel stärken**

Die Wohnungswirtschaft hält im Regelfall schon jetzt die wichtigste Infrastrukturvoraussetzung für eine noch bessere pflegerische und medizinische Betreuung vor: ein hochwertiges Netzwerk in ihren eigenen Gebäuden. Unter dem Stichwort "Telemedizin" ließen sich zahlreiche Vor- und Nachsorgemaßnahmen und ärztliche Beratungen direkt in der eigenen Wohnung oder "direkt nebenan" in einem speziell ausgestatteten Raum in der unmittelbaren Nachbarschaft realisieren. Dadurch können vielfach aufwändige Wegezeiten vermieden und die medizinische Betreuung verbessert werden. Allerdings klafft auch hier eine "Breitbandlücke" zwischen Wohngebäuden in Ballungsräumen und ländlichen Regionen.

Zur Teilhabe an digitalen medizinischen Leistungen ist – wie für alle Kommunikationsbedürfnisse bis hin zu Freunden und Verwandten und dem örtlichen Handel und Gewerbe – ein schnelles Internet auch auf dem Land die entscheidende Voraussetzung. Bereits jetzt wären nahezu alle Gebäudenetze der professionellen Wohnungswirtschaft auch auf dem Land für schnelles Internet geeignet, wenn es denn in der Ortschaft oder im Dorf ein entsprechendes Zugangnetz gäbe.

Telemedizin kann eine wichtige Versorgungsfunktion besonders in ländlichen Regionen wahrnehmen. So sind ambulante telemedizinische Leistungen in das GKV-Versorgungsstrukturgesetz des SGB V aufzunehmen. Die einschränkenden Regelungen zur Fernbehandlung sollten umgehend überprüft werden. Eine Folge ist, wie derzeit schon diskutiert, das extensiv ausgelegte Fernberatungsverbot gemäß § 31 Musterberufsordnung aufzuheben und den Anforderungen an eine moderne telemedizinische Betreuung anzupassen.

Weitere Einsatzmöglichkeiten von eHealth sind denkbar. So könnten in Verbindung mit eMobility zukünftig Drohnen lebensnotwendige Medikamente zum Patienten bringen, mobile Ärzte effizientere per Algorithmus berechnete Wege fahren und autonom fahrende Krankenwagen Patienten sicher zum Krankenhaus transportieren.

Neben der Telemedizin bedarf es aber auch flexibler Konzepte zur ärztlichen Betreuung, z. B. Gesundheitszentren im ländlichen Raum mit einem regelmäßigen Angebot. Hierzu gibt es bereits vielfältige Konzepte. Diese gilt es nun, flächendeckend umzusetzen.

### **Generationengerechtigkeit als Leitbild**

Der medizinischen und pflegerischen Versorgung kommt eine hohe Bedeutung zu, da besonders ältere Menschen häufig in ihrer bisherigen Wohnumgebung verbleiben wollen. Generationengerechtigkeit muss zum Leitbild werden.

Die Wohnungswirtschaft reagiert darauf, indem in einem ersten Schritt schon seit Jahren altersgerechte, barrierearme Wohnanpassungen erfolgen. Während im Neubau eine Barrierefreiheit zu noch tragbaren höheren Kosten erreichbar ist, sieht es im wichtigeren Bereich des Bestandes anders aus. Da Grundrisse nicht oder nur mit erheblichem Aufwand verändert werden können, steht hier der Abbau von Schwellen beim Gebäude- und Wohnzugang sowie innerhalb der Wohnung im Vordergrund. Weitere Maßnahmen sind zusätzliche Haltegriffe im Bad und am Balkonausgang.

### **Ambient Assisted Living (AAL) – technische Assistenzsysteme unterstützen**

Neben rein baulichen Maßnahmen zählen etliche Wohnungsunternehmen zu den Vorreitern bei Einbau und Nutzung technischer Assistenzsysteme, die den Bewohnern das tägliche Leben sicherer, einfacher und komfortabler gestalten können. Primäres Ziel ist es, dass Bewohner sicherer und selbstbestimmt in ihrer Wohnung verbleiben können. So können Türöffner und Lichtschalter einfacher bedient, beim Verlassen der Wohnung ausgeschaltet, persönliche Dienstleistungen schneller organisiert und in Notsituationen sogar automatisch Hilfe gerufen werden, wenn man selbst zum Beispiel nach einem Sturz dazu nicht mehr in der Lage sein sollte.

Auch wenn der Fokus der Maßnahmen häufig mehr auf ältere Bewohner gerichtet ist, bieten schwellenlose Wohnungen und technische Assistenzsysteme Wohnvorteile für Mieter jeden Alters. Diese Maßnahmen laufen aber ins Leere, wenn neben den baulichen und technischen Hilfen daneben nicht konkrete persönliche Dienstleis-

tungen angeboten werden. Da dies nicht überwiegend über professionelle Dienstleister erfolgen kann, spielen funktionierende Nachbarschaften und damit auch eine Stärkung des ehrenamtlichen Engagements eine entscheidende Rolle.

#### **4.4. Mobilität neu denken, Verkehre digital vernetzen**

##### **Attraktiver ÖPNV und schnelle Erreichbarkeit als Chance**

Erreichbarkeit ist ein wichtiger Standortfaktor für strukturschwache Regionen. Neue Trägermodelle und Bedienungskonzepte können eine neue Versorgungsqualität im ÖPNV ermöglichen. Förderung von Investitionen und die Bereitstellung von Betriebsmitteln sind auch hier ein Thema. Bürgerbusse und Mitfahrvermittlungen schaffen zudem neue Arbeitsplätze.

Alternative Modelle für die Mobilität im ländlichen Raum haben eine lange Geschichte. Mitfahrervermittlung und Bürgerfahrdienste werden schon seit Jahren erprobt. Es mangelt aber an übergreifenden, alle Systeme vernetzende Vermittlungs- und Steuerplattformen. Eine übergeordnete Koordinierungsstelle kann die Erprobung von Angeboten abstimmen, Öffentlichkeitsarbeit, Gründerberatung und eine gewisse Qualitätskontrolle übernehmen. Gerade in Bezug auf lokale innovative Mobilitätslösungen muss der bundes- und landespolitische Rechtsrahmen so angepasst werden, dass von Experimentierklauseln Gebrauch gemacht werden kann.

##### **Chancen der Digitalisierung nutzen**

Die Digitalisierung bietet die Chance, die Organisation von Verkehren zu einem umfassenden Mobilitätsmanagement zu bündeln. Dies ist insbesondere im ländlichen Raum von herausragender Bedeutung, da hier das Angebot der einzelnen Verkehrsträger eher dünn gesät ist. Automatisierte Kleinbusse, Lieferdienste, Ride-Sharing können die Mobilität auf dem Land sichern und Versorgung deutlich verbessern. Die digitale Vernetzung von Individualverkehr und ÖPNV führt zu saubererer Luft und niedrigeren Kosten, bei einem breiteren Angebot.

Entscheidend ist, schon heute mögliche zukünftige Verkehrskonzepte mitzudenken, um jetzt schon die richtigen Weichenstellungen für die später notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Sonst werden Korrekturen im Nachhinein umso kostspieliger.

#### **4.5. Neue Angebote im Wohnungsbau nach vorn bringen**

In den letzten Jahren ist auch in den ländlichen Räumen die Wohnungsfrage verstärkt in den Mittelpunkt gerückt. Im Gegensatz zu den Ballungsräumen dominieren hier nicht quantitative Versorgungsmängel, sondern eher qualitative Angebotslücken. In vielen ländlichen Regionen ist insbesondere der Mietwohnungsmarkt unterentwickelt, es fehlen vielfältige Angebote jenseits der Einfamilienhausbebauung.



## **Stärkung von Wohnungsangeboten für ältere Menschen**

Der GdW sieht bei den bestehenden vielfältigen Unterstützungs- und Wohnangeboten für ältere Menschen besonders im ländlichen Raum noch deutlichen Verbesserungsbedarf.

Wohnungsunternehmen bieten zwar selbst Wohnberatungen an, parallel sind jedoch staatlich finanzierte Beratungen auszubauen. Für bestimmte Wohnformen sind heimrechtliche und insbesondere bau- und brandschutzrechtliche Bestimmungen so anzupassen, dass sie es Wohnungsunternehmen ermöglichen, geeignete Wohnformen im bisherigen Wohnumfeld der Menschen zu realisieren.

Zur besseren baulichen Anpassung muss neben der Erweiterung des Katalogs gemäß § 555b BGB um barrierearme Modernisierungsmaßnahmen der Bund besonders das KfW-Programm „Altersgerecht umbauen“ weiter verbessern und mittelfristig mit jährlich mindestens 100 Mio. Euro ausstatten. Der Fokus ist auf eine Ausweitung des Zuschussprogramms zu legen. Dies kann Mieter und Wohnungsunternehmen dazu anregen, sowohl mehr in Umbauten zur Barrierereduzierung als auch in technische Angebote zu investieren. Investitionszuschüsse müssen zumindest in Form von Tilgungszuschüssen auch für die Wohnungsunternehmen geöffnet werden.

Notwendig sind zudem Anreize für Mieter und Wohnungseigentümer. Angesichts der demografischen Entwicklung muss zudem die Wohnung nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ als Gesundheits- und Pflegestandort gestärkt werden. Ein barrierearmer Umbau trägt dazu bei, reicht aber bei weitem nicht aus. Vor allem sind geeignete technische Assistenzsysteme in das Leistungsrecht der Kranken- und Pflegekassen aufzunehmen und mit höheren Zuschüssen für förderfähige Hilfsmittel im Pflegehilfsmittelverzeichnis auszustatten. Ebenso sind auch anteilige Betriebskosten von Assistenzsystemen von den Pflegekassen zu finanzieren. Die Liste der förderfähigen Hilfsmittel im Pflegehilfsmittelverzeichnis muss um technische mobilitätsfördernde Einbauten zur Erhöhung der Selbstständigkeit in der Wohnung erweitert werden.

Entscheidend ist, dass nicht nur einfache Systeme, wie ein manueller Notruf, sondern auch komplexere technische Systeme von den Kassen mitzufinanzieren sind.

Der GdW empfiehlt, besonders in Bezug auf ländliche Räume, die entsprechenden Empfehlungen der 7. Altenberichtskommission<sup>4</sup> umzusetzen.

## **Angemessene Nutzungsdichte kann Vorteile der Stadt mit Erholung des Landlebens verknüpfen**

Viele Haushalte haben den Wunsch eher urban zu wohnen, ohne die Nachteile des oft stressigen Großstadtlebens ertragen zu müssen. Jenseits der klassischen vermeintlich nachfragekonformen Einfamilienhausgebiete, die den ländlichen Raum zumal in Nähe zu Verdichtungsräumen dominieren, mangelt es an Quartieren, die

---

<sup>4</sup> Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucksache 18/10210 vom 02.11.2016

eine punktuelle Dichte von Menschen und Nutzungen im öffentlichen Raum und in den angrenzenden Einrichtungen des täglichen Bedarfs ermöglichen, ohne städtische Dichte aufzuweisen.

Die Chance ansprechender Wohnungsangebote im eher ländlich strukturierten Raum für bisher im städtischen Raum lebende Haushalte liegt dabei insbesondere darin, ein höheres Maß an Partizipation und Mitgestaltungsmöglichkeiten bereits bei Entwurf und Planung der neuen Wohnung zu gewährleisten und damit Freiräume zu bieten, die es unter den angespannten Bedingungen der großstädtischen Wohnungsmärkte nicht gibt. Hier bieten sich Bauherrengemeinschaften, Projekte generationenübergreifenden Wohnens und genossenschaftliche Wohnvorhaben geradezu an. Neben einer Renaissance des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus sollten solche gerade gemeinschaftliche und gemeinwohlorientierten Ansätze beim Wohnungsneubau im ländlichen Raum als Chance begriffen und verstärkt gefördert werden. Die Vorteile des genossenschaftlichen Wohnens sollten ebenfalls in den Fokus gerückt werden.

### **Gemeinsam und lokal Konzepte entwickeln**

Die Bündelung aller Entwicklungspotentiale und der wesentlichen Investitionen in der Ortsmitte ist ein erster Schritt beim Umsteuern von Fehlentwicklungen wie städtischen Zersiedlungsprozessen. Gleichzeitig kann ein sichtbares Signal für den positiven Aufbruch gesetzt werden. Attraktive Ortszentren entstehen bei einer Mischung aus qualitativem Wohnen, Schulen, kulturellen Angeboten, medizinischer Versorgung und einem Mindestbesatz von Handel und gut geführter Gastronomie. Ein vom Stadt- oder Gemeinderat beschlossenes städtebauliches Rahmenentwicklungskonzept oder ein sogenanntes integriertes Entwicklungskonzept wirken nach innen strukturierend und nach außen als verlässliche Partnerschaft und profilieren den Standort für Bestandhalter und Investoren. Passgenaue Lösungen muss jede Gemeinde individuell entwickeln. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte müssen gelebt und umgesetzt werden. Wichtig ist deshalb die Erarbeitung im gemeinsamen Prozess und in Kooperation aller Handlungsträger. Ein regelmäßiges Monitoring und Vereinbarungen zur Umsetzungssicherung sind deshalb unverzichtbarer Bestandteil von integrierten Entwicklungskonzepten.

### **Regional- und Imagemarketing aufbauen**

Auch wenn die Geldnot der Kommunen in schrumpfenden, ländlichen Regionen oft wenig Ressourcen für Marketingaktivitäten erlauben, sind diese von hoher Bedeutung. Die Lebensqualität und der Mehrwert des Lebens jenseits der boomenden Verdichtungsräume muss stärker bekannt gemacht und entsprechend in Szene gesetzt werden. Viele Regionen haben bereits eine gezielte Rückkehrer-Ansprache begonnen und ein Rückkehrerprogramm in Verbindung mit einem Willkommensprogramm entwickelt (Informationen über die Region: Immobilien, Arbeitsplätze, Freizeit, Kultur u.a.) – auch als Maßnahme gegen den Fachkräftemangel. Dies wäre auch eine wesentliche Aufgabe für die Bundesländer – angesichts deren Steuerungskraft.

## **Lokale Baukultur schafft Identität**

Bei der Aktivierung von Gebäudeleerständen im Ort ist die Nutzung der Schlüssel. Vor allem im Ortszentrum sollte die Gemeinde ggf. neuartige, gemischte und bedarfsgerechte Konzepte entwickeln und wo möglich durch Eigennutzer betreiben lassen. Des Weiteren stärkt ortsspezifisches Bauen die Identität. Ein kontextuell sensibles Einfügen und die Berücksichtigung lokaler/regionaler Baustile, Materialien und Formen bei Neu- und Umbau sind dafür Voraussetzungen.

Gesetzliche Rahmenbedingungen und wohnungspolitische Förderung des Bundes und der Länder sollten also vorrangig für Kauf sowie Sanierung, Bestandsumbau sowie Ergänzungs- und Ersatzneubau in integrierten Lagen ausgerichtet werden. Hierzu gehört z.B. die Erleichterung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Sanierung oder Umnutzung von denkmalgeschützten oder ortsbildprägenden Gebäuden, aber auch der Fördermitteleinsatz oder die steuerliche Förderung beim Erwerb oder bei der Sanierung von Gebäuden in der Innenstadt. Als besonders wirkungsvoll dürfte sich eine qualifizierte Förderung der Bestandsgebäudenutzung und -sanierung erweisen, die gekoppelt ist an die Eigentumbildung junger Familien, sodass es sich für kauf- und sanierungswillige Familien auszahlt, wenn sie sich für einen Standort in der Innenstadt jenseits der Ballungsräume entscheiden. Das in einigen Gemeinden schon angewandte Förderinstrumentarium „Jung kauft alt“ sollte ausgeweitet werden.

## **Durch aktive Bodenpolitik steuern**

Aktive Bodenpolitik stärkt die öffentliche Verantwortung und macht eine Gemeinde handlungsfähig. Städte im ländlichen Räumen benötigen stärkere Eingriffsrechte bei der Stadtentwicklung als bisher.

Gerade die zentralen, häufig historischen Stadtkerne sind vielfach durch kleinteilige, verschachtelte Gebäude mit komplizierten Grundrissen und Grundstücksgrenzen gekennzeichnet. Fehlende Gärten, verschattete Höfe, nicht vorhandene Parkplätze am Haus führen dazu, dass sich Familien vielfach eher für einen Neubau am Stadtrand entscheiden. Offener und verdeckter Leerstand sind die Folge. Aber selbst wenn eine Bereitschaft für eine innerstädtische Lage besteht, verhindern häufig verkaufsunwillige Erben, rechtliche oder wirtschaftliche Belastungen des Grundstücks die Entwicklung. Eine Umkehrung dieses Trends wird nur möglich sein durch Umlenungsverfahren in den zentralen Lagen, zum Beispiel durch das Zusammenlegen von zu kleinen Grundstücken sowie die Bereinigung nicht mehr funktionsfähiger Grundstücksflächen und Gebäudgrundrisse.

Während in den Wachstumsstädten der hohe Bodenpreis eine Entwicklung und Verwertung praktisch aller innerstädtischen Flächen befördert, ist dieser Hebel in Städten mit Leerstand und niedrigen Preisen meist wirkungslos. Neue Instrumente zur Erleichterung von bodenordnerischen Maßnahmen sollten geprüft werden, um Umlenungs- und Eingriffsmaßnahmen zu vereinfachen. Die Kommunen müssen hier noch stärker auf die Handlungsebene treten. Sie sollten ihr Vorkaufsrecht in besonderen Lagen häufiger einsetzen und mit

Hilfe revolvierender Bodenfonds und durch Konzeptvergabeverfahren positive Entwicklungen in Gang setzen. Auch städtische Wohnungsunternehmen und leistungsfähige Wohnungsgesellschaften können durch eine strategische Inwertsetzung ihrer Flächen neue Entwicklungen in der zusammenhängend bebauten Ortslage anstoßen.

### **Zu geringe Bewilligungssätze für die Kosten der Unterkunft**

Gerade in wirtschaftlich schwachen Abwanderungsregionen verhindern nicht angemessene Kostensätze bei den Kosten der Unterkunft (KdU) eine notwendige Modernisierung des Wohnraums, verhindern eine sinnvolle Fertigstellung des Stadtumbaus und lassen Ersatzneubau wirtschaftlich nicht sinnvoll erscheinen. Mit höheren, angemessenen KdU-Sätzen kann eine bewusste Strategie zur Verbesserung der Wohnungs- und Lebensverhältnisse eingeschlagen werden. Nicht darstellbare Anpassungen des Wohnungsbestandes an die Nachfrage setzen nicht selten eine weitere Abwanderungsspirale in Gang.

## **4.6. Stadtumbau als langfristige Aufgabe nicht aus dem Auge verlieren**

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. Der Stadtumbau ist eine grundlegende, ständige gesellschaftliche Aufgabe. Es braucht deshalb verbindliche Festlegungen zur Finanzierung des Stadtumbaus und zur Weiterführung in einem gemeinsamen Programm.

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.

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 einen 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.

Die Förderung des Stadtumbaus muss mit anderen Fördermöglichkeiten und Investitionsanreizen verknüpft werden, um die Schwelle zur Rentabilität 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. Die Altschuldenhilferegelung sowie die Investitionszulage waren entscheidende Begleitinstrumente, die den Erfolg des Stadtumbaus Ost überhaupt erst ermöglicht haben, deshalb sollten sie wieder aufgelegt werden.

Zugleich braucht es innerhalb der Stadtumbaus eine konkretere Benennung der Fördergegenstände wie etwa ein Programm für die Stilllegung oberer Etagen oder den Teilrückbau von Gebäuden und Wohnungen.

Eine besondere Rolle kommt den kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften als zuverlässige Partner der Kommunen zu. Ihre Position sollte weiter gestärkt werden.

Vorrang hat dabei die Sicherung der Infrastruktur in schrumpfenden Regionen. Notwendig ist ein den Stadtumbau flankierendes Förderprogramm, das nicht nur bauliche, sondern auch nicht-investive Maßnahmen ermöglicht. Der Stadtumbau sollte gezielt den Erhalt bzw. die Herstellung von attraktiven Ankerpunkten in schrumpfenden Regionen ermöglichen. Das Programm sollte ressortübergreifend aufgestellt sein – und die bestehenden Stadtumbauprogramme entsprechend ergänzen.

Der GdW begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung, die Altschuldenproblematik kommunaler Wohnungsbauunternehmen in die Prüfung einzubeziehen. Allerdings hält der GdW eine Beschränkung allein auf kommunale Wohnungsunternehmen nicht für sinnvoll.

### **Infrastruktur unter der Erde mitdenken und in der Förderung berücksichtigen**

Der Rückbau und die Anpassung der technischen Infrastruktur wird zukünftig ein immer relevanteres Themenfeld des Stadtumbaus sein. Die Finanzierung der schrumpfungs- und stadumbaubedingten Rückbau- und Anpassungsmaßnahmen geht über die finanziellen Handlungsspielräume der Ver- und Entsorgungsunternehmen hinaus. Für die Refinanzierung über Gebühren und/oder Entgelte sind enge Grenzen gesetzt, da die Betriebskosten die Haushalte schon jetzt stark belasten und in der Vergangenheit stärker gestiegen sind als die Nettokaltmieten. Der Umbau der technischen Infrastruktur muss als Sonderlast entsprechend und ausreichend gefördert werden.

### **Rückbauförderung muss angepasst werden**

Es bleibt festzuhalten, dass die zusätzliche Nachfrage im Zuge der verstärkten Zuwanderung die Nachfrageentwicklung in schrumpfenden Märkten nicht umkehrt, sondern nur kurzfristig überlagert.

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. Es bedarf einer Förderung des Rückbaus leerstehender Wohnungen ohne kommunalen Miteleistungsanteil.

Auch wird der Rückbau zunehmend anspruchsvoller. Die Kosten steigen und vielfach müssen die Wohnungsunternehmen zusätzlich auch den notwendigen Eigenanteil der Kommunen (mind. 10 Pro-

zent) schultern. Dies engt den Spielraum ein und schmälert entsprechend die dann für den Stadtumbau gewährte Förderung. Dies macht eine höhere Rückbauförderung unabdingbar.

Das Thema Ersatzneubau gewinnt an Bedeutung. Qualitätsvolles Bauen stärkt die Regionen außerhalb der Metropolen – gerade mit Blick auf familien- und auch altersgerechten Wohnungsbestand. Daher bedarf es einer besseren Verknüpfung von Wohnraumförderung und Rückbau. Wo Wohnungsbestände nicht oder nur unter zu hohem Ressourceneinsatz an gewandelte Wohnbedürfnisse angepasst werden können, ist Ersatzneubau das Gebot der Stunde.

### **Das Thema Wohnen beim Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" stärker berücksichtigen**

Wichtige Beiträge zur Stärkung des ländlichen und strukturschwachen Raumes können die Programme der Städtebauförderung leisten. Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" ist explizit auf dieses Ziel ausgerichtet und schreibt richtigerweise die regionale Kooperation als Fördervoraussetzung vor.

Es bestehen teilweise Disparitäten bezüglich der jeweiligen ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungspotenziale. Da kommunale Interessen divergieren, ist es mitunter schwierig, ein gemeinsames regionales Interesse zu formulieren. Abhilfe könnten hier staatliche Zuwendungen zur Kompensation von Nachteilen schaffen.

Es fehlt an geeigneten Governance-Strukturen und -Formaten zur Entwicklung derartiger Kooperationen. Hier müssen die Kommunen einer Region unterstützt werden, nachhaltige und verlässliche Strukturen zu schaffen unter Beteiligung der Betroffenen in einem transparenten Prozess als Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Anwendung des Förderprogramms.

Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" unterstützt bei der Stärkung des ländlichen Raumes im Interesse ausgeglichener Wohnungsmärkte. Das Thema Wohnen sollte zukünftig stärker berücksichtigt werden. Erstens vor dem Hintergrund, dass im Wohnungsbestand erhebliche Erneuerungserfordernisse anstehen. Zweitens muss der Rückbau nicht mehr nachgefragter leerstehender Bestände forciert werden, die den Eindruck von Abstieg und fehlender Zukunftsfähigkeit verstärken. Im Umkehrschluss stehen drittens gerade auch in schrumpfenden Gemeinden punktuell Erfordernisse des Wohnungsneubaus an, um potentiell Interessierte zum Zuzug zu bewegen und einen Stimmungsumschwung einzuleiten.

Dafür sollten die Möglichkeiten, die das Programm für die Unterstützung von Wohnungsunternehmen und Kleininvestoren im Wohnungsbau bietet, offensiver und illustrativer als bisher kommuniziert werden.

GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5  
10785 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](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>