

GdW Position

**zum Bund-Länder-Bericht
Stadtumbau Ost**

5. November 2012

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
47-51, rue du Luxembourg
1050 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 2012

GdW Position zum Bund-Länder-Bericht Stadtumbau Ost

Inhalt

Seite

1

Bilanz

1

2

Ausblick

3

3

Fazit

8

Bilanz

Der GdW teilt die von Bund und Ländern gezogene positive Bilanz des Stadtumbaus Ost, insbesondere hinsichtlich folgender Aspekte:

- Mit der Aufwertung zukunftsfähiger Stadtquartiere und dem Rückbau von 300.000 Wohnungen ist eine Stabilisierung der Stadtstrukturen und Wohnungsmärkte gelungen. Mehr als die Hälfte aller Einwohner der neuen Länder in insgesamt 442 Stadtumbau-Kommunen wurde mit Maßnahmen in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld erreicht.
- Die Leerstandsquoten konnten trotz des Bevölkerungsrückgangs und des erheblichen Neubaugeschehens von fast 14 % auf unter 12 % gesenkt werden. Ohne das Programm hätte es einen deutlichen Anstieg der Leerstände gegeben. Parallel zum Wohnungsrückbau wurde die technische Infrastruktur zurückgeführt.
- Die flächendeckende Einführung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten hat strategische Partnerschaften von Kommunen und Wohnungswirtschaft befördert – und damit eine neue Qualität des Planens und Entscheidens, die sich insgesamt positiv auf die Stadtentwicklung ausgewirkt hat. Der Einbindung von Bewohnern, Initiativen und privaten Eigentümern wurde zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet.
- Entscheidend für die zügige Umsetzung des Programmbereichs "Rückbau" war die Kopplung an die Entlastung von Altschulden nach dem Altschuldenhilfegesetz. Für über 80 % der Wohnungsrückbauten wurde gleichzeitig eine Altschuldenentlastung gewährt.
- Die Anstoßeffekte des Programms für private Investitionen waren bedeutend: ermittelt wurde ein Bündelungs- und Anstoßfaktor von 7,9.

Beitrag der Wohnungswirtschaft – Wirkungen in den Wohnsiedlungen

Die vom GdW vertretene Wohnungswirtschaft hat die Last der Marktberäumung durch Wohnungsabriss nahezu allein geschultert. Ca. 90 % des Rückbaus haben die Wohnungsunternehmen in ihren Beständen realisiert und damit die Teilmärkte stabilisiert, wovon alle Marktteilnehmer profitiert haben. Der Rückbau wurde nahezu ausschließlich in den Wohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus, vornehmlich in den Wohnsiedlungen der 1970er und 1980er Jahre, vollzogen. Die sozialverträgliche Gestaltung dieses komplizierten Schrumpfungsprozesses ist eine sozialpolitische und wohnungswirtschaftliche Leistung, deren Erfolg zu Beginn des Stadtumbauprozesses nicht absehbar war.

Zu Recht bestätigt der Bericht, dass in den Wohngebieten eine zunehmende Stigmatisierung und "Banlieue-Effekte" verhindert werden konnten. Durch deutlichen Rückgang des Leerstandes, besseres Erscheinungsbild und Aufwertung der zukunftsfähigen Siedlungsbereiche ist im Gegenteil eine Stabilisierung gelungen.

Wirkungen in den Altbauquartieren

Der GdW teilt die Einschätzung, dass das Programm entscheidende Impulse für die Aufwertung der Innenstädte gegeben hat. Viele zentrale Lagen und Altbaugebiete sind heute wieder attraktive und lebendige Stadtquartiere, die nicht nur durch die Modernisierung der Altbauten, sondern auch durch ergänzenden, lückenschließenden Wohnungsneubau Einwohnergewinne verbuchen konnten. Flankierende Förderanreize (KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm, erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, Investitionszulage) haben die Revitalisierung der Innenstädte verstärkt.

Hohe Leerstände sind allerdings nach wie vor in jenen Altbaubeständen zu verzeichnen, die unattraktiv gelegen sind (Lage an lärm-belasteten Straßen, nicht nutzbares Wohnumfeld), gravierende Mängel in der Wohnqualität aufweisen und / oder in einem so schlechten Zustand sind, dass ihre Revitalisierung unwirtschaftlich ist.

Mittel gekürzt, Altschuldenproblem ungelöst, Investitionszulage gestrichen

Bedenklich und enttäuschend aus Sicht des GdW ist, dass trotz des offensichtlichen und von allen Seiten anerkannten Erfolgs des Programms die Bundesfinanzhilfen von 153 Mio. EUR in 2002 auf 83 Mio. EUR in 2011 bzw. 82 Mio. EUR in 2012 zurückgefahren wurden.

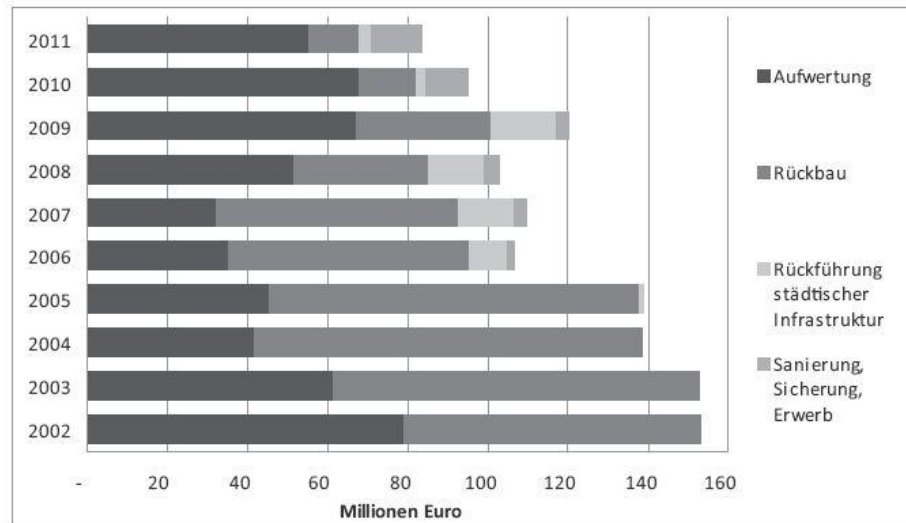
Der rückläufige Mitteleinsatz ging einher mit einer Schwerpunktverschiebung vom Rückbau hin zur innerstädtischen Aufwertung. Der Anteil des Rückbaus ist seit 2008 kontinuierlich gesunken und lag 2011 nur noch bei 15 % der insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen. Einen Überblick gibt die folgende, dem Bund-Länder-Bericht entnommene Grafik.

Zusätzlich erschwerend für die Beteiligung der Wohnungsunternehmen am zukünftig notwendigen Rückbau ist, dass sich die Politik nicht zu einer abschließenden Lösung des Altschuldenproblems durchringen konnte.

Die Abschaffung der Investitionszulage war aus Sicht des Berichtes ein Einschnitt für die innerstädtischen Altbauquartiere und hat das Sanierungsgeschehen erheblich gedämpft.

Abbildung 3

Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau Ost auf die vier Programmbereiche



Quelle: Städtebauförderdatenbank des BBSR, eigene Berechnungen.

Quelle der Abb.: BT-Drucksache 17/10942 , Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost, S. 10

2 Ausblick

Weitere Nachfragerückgänge unvermeidlich, aber...

Der Bericht rechnet insgesamt für Ostdeutschland mit einem Verlust von 600.000 Haushalten bis zum Jahr 2025. Ein erneuter Anstieg der Leerstandszahlen (30.000 Wohnungen jährlich laut Haushaltsprognose des BBSR) wird als unvermeidlich angesehen. Ohne weiteren Rückbau sei im Jahr 2020 mit 1,42 Millionen leer stehenden Wohnungen zu rechnen. Es stelle sich derzeit also nicht die Frage, ob weitere Leerstände entstehen werden, sondern wo diese entstehen werden. Der GdW teilt diese Auffassung. Angesichts zu erwartender weiterer Nachfragerückgänge und Leerstandszuwächse werden in vielen Regionen der neuen Länder auch in den kommenden Jahren erhebliche Rückbauerfordernisse zu bewältigen sein.

... große Unterschiede zwischen Regionen und Siedlungstypen

Die zunehmende Ausdifferenzierung der regionalen Teilmärkte wird großen Einfluss auf die Leerstandsentwicklung haben. Wirtschaftlich starke Regionen, im Allgemeinen städtische Gebiete, werden geringere Bevölkerungsrückgänge oder sogar Zuwächse aufweisen, wirtschaftlich schwache Gebiete dagegen überproportionale Bevölkerungsrückgänge. Verlierer werden die ländlichen Räume sein, Gewinner das Gros der Groß- und Mittelstädte – ein Trend, der sich bereits in den letzten Jahren deutlich abbildet. Allerdings wird eine Gruppe vor allem vormals altindustriell und / oder militärisch geprägter Städte auch zukünftig an Einwohnern verlieren.

Der GdW teilt die Einschätzung, dass innerhalb der Städte eine deutlich breitere Streuung des Leerstandes zu konstatieren ist, als dies im Jahr 2000 der Fall war. Dieser Trend wird sich fortsetzen. Zum einen leiden innerstädtische Altbauquartiere in benachteiligten Lagen unter hohem Leerstand. Zum anderen wird auch in unattraktiven, unsanierten Bereichen von Wohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus mit einem erneuten Anstieg der Leerstandszahlen zu rechnen sein. Vor allem in kleinen Städten und Gemeinden im ländlichen Raum sind zunehmende Leerstandsprobleme auch in Einfamilienhausgebieten absehbar.

Perspektive der Altbausanierung

Der Bericht wirbt dafür, die Möglichkeiten des Programmteils "Sanierung, Sicherung und Erwerb" weiterhin konsequent für die Innenstadtstärkung zu nutzen. Künftig sei noch stärker als bisher ein aktives Transaktionsmanagement zur Vermittlung von privaten Immobilien an handlungsfähige neue Eigentümer erforderlich. Der GdW unterstützt diese Position, warnt aber davor, das Erneuerungspotential des Altbaus zu überschätzen:

- Zum einen ist die Mengenkulisse des Altbaus begrenzt und die attraktiven Bestände sind bereits weitgehend modernisiert.
- Zum anderen finden unattraktive Lagen in Altbaugebieten aufgrund des heruntergekommenen Zustandes der Bausubstanz und der Lagemängel schlichtweg keine Nachfrage und damit auch keine Investoren – ein Problem, das beklagt wird, aber nur durch eine grundlegende Beseitigung der städtebaulichen Missstände und wohnungsbezogenen Qualitätsmängel behebbar ist. Das wird aller Erfahrung nach in den meisten Fällen Abriss und Ersatzneubau bzw. Flächenumwidmung zu Freiflächen bedeuten, wenn nicht ungestaltete Brachen über Jahre hinweg das Stadtbild beeinträchtigen sollen.

Perspektive der Wohnsiedlungen

Für die Zukunftsperspektive der Wohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus spricht, dass der mehrgeschossige Mietwohnungsbau eine überwiegend groß- und mittelstädtische Wohnform ist, die vom allgemeinen Bevölkerungsrückgang weniger als der Durchschnitt betroffen wäre – empirisch bereits jetzt zu beobachten in nahezu allen größeren Städten der neuen Länder, die neuerdings wieder Wohnungsknappheit beklagen.

Zweitens kommen die Anforderungen des Klimawandels und der Energiewende dem Typus der mehrgeschossigen Wohnsiedlung entgegen, u. a. aufgrund ihres hohen Potentials für sparsamen Energieverbrauch durch ihre kompakte Bebauung, der positiven klimatischen Effekte durchgründer und offener Bebauung sowie der Flächenpotentiale im Wohnumfeld und im Quartier für neue energetische Lösungen. Nicht zuletzt ist die Möglichkeit abgestimmten Handelns professioneller Vermieter auf Quartiersebene ein struktureller Vorteil.

Drittens können Wohnsiedlungen bestens an die Anforderungen des demografischen Wandels angepasst werden. Zur ohnehin vorhandenen Kinder- und Familienfreundlichkeit der Wohngebiete kommt hinzu, dass die Wohnungsunternehmen zunehmend im Zusammenwirken mit den Kommunen und sozialen Diensten für die älterwerdende Bewohnerschaft geeignete Angebote der gesundheitlichen Betreuung, des Barriereabbaus und des Gemeinschaftslebens gestalten.

Am wichtigsten ist eine vierte Entwicklung: Bezahlbares und sicheres Wohnen wird zum immer entscheidenderen Kriterium für immer mehr Haushalte, falls sich die soziale Entwicklung des letzten Jahrzehnts fortsetzt. Die Nachfrage nach sehr günstigem Wohnraum wird nach der Einschätzung des Bund-Länder-Berichts zukünftig wachsen. Wo soll sich dieses Angebot finden, wenn nicht vor allem in den Siedlungsbeständen der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Genossenschaften?

Der GdW wendet sich deshalb gegen Auffassungen, die den Wohnungsbau der 1950er bis 1980er Jahre als potentielle "Abrissmasse" sehen und das Revitalisierungspotential des Altbaubestandes überschätzen. Stadtumbau darf nicht auf Innenstadtverschönerung reduziert werden.

Rückbau und Umzugsmanagement werden komplizierter und teurer – für eine flexiblere Förderung

Der Evaluationsbericht des Stadtumbaus Ost im Jahr 2008 hat empfohlen, im Zeitraum von 2010 bis 2016 weitere 200.000 bis 250.000 Wohnungen abzureißen. Diese Größenordnung wird kaum erreichbar sein. Der Bericht nennt die Gründe: einfache und kostengünstige Rückbaumaßnahmen, die quantitativ hohe Effekte erzielen können, sind nur noch in wenigen Fällen realisierbar. Künftiger Rückbau ist zunehmend mit komplexeren Maßnahmen verbunden (z. B. geschossweiser Teilrückbau). Die Auswahl von geeigneten Rückbauobjekten wird auch wegen des hohen Sanierungsstandes in den Wohnsiedlungen schwieriger. Punktuell erforderliche Teilabriss, die Herrichtung von Umsetzwohnungen sowie das Umzugsmanagement werden zunehmend höhere Kosten verursachen.

Der GdW teilt die Einschätzung der Länder, die einen Anstieg der Rückbaukosten auf durchschnittlich bis zu 100 EUR pro Quadratmeter erwarten, was deutlich über den aktuell im Rahmen des Stadtumbaus gewährten Zuschüssen für den Rückbau in Höhe von maximal 70 EUR pro Quadratmeter liegt.

Der GdW unterstützt deshalb den Vorschlag einzelner Länder, die Abrissförderung dahingehend zu flexibilisieren, dass auch höhere Förderquoten je Quadratmeter im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel gewährt werden.

Auch das Umzugsmanagement für die vom Rückbau betroffenen Bewohner wird komplizierter, da einerseits die Ansprüche der Mieter an Lage und Qualität der Umsetzwohnungen steigen, andererseits auch die verfügbare Anzahl adäquater Ersatzwohnungen begrenzt ist.

Rückkehr zu einem problemadäquaten Fördervolumen – Bedeutungsgewinn des Rückbaus

Eine verlässliche Weiterführung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost mit seiner Orientierung auf die Aufwertung zukunftsfähiger Bestände und Stadtstrukturen sowie auf den Rückbau von dauerhaft nicht mehr nachgefragten Wohnungen ist, wie der Bericht resümiert, unerlässlich. Die Herausforderungen des Stadtumbaus werden in Zukunft nicht kleiner, sondern (wieder) größer. Dem zuwider läuft das Abschmelzen der Bundesfinanzhilfen, kombiniert mit einem überproportionalen Rückfahren des Rückbauteils. Der GdW spricht sich für eine Rückkehr zu einem Fördervolumen in Höhe des Jahres 2002 (153 Mio. EUR) aus.

Zweitens ist angesichts der Entwicklung der letzten Jahre und der demografischen Perspektive ein Bedeutungsgewinn des Rückbaus im Verhältnis zur Aufwertung erforderlich, wobei eine flexible Regelung anstelle einer starren Quotierung zielführend ist, die orts- und landesspezifischen Besonderheiten Rechnung trägt.

Flankierende Instrumente wieder stärken

Der GdW teilt die Auffassung von Bund und Ländern, dass flankierende Instrumente wesentlich zum Erfolg des Stadtumbaus beigetragen haben. Das waren vor allem

- hinsichtlich der Aufwertung: die Investitionszulage
- hinsichtlich des Rückbaus: die Altschuldenhilfe.

Das nicht gelöste, aus DDR-Zeiten stammende Altschuldenproblem stellt für den zukünftigen Erfolg des Programms Stadtumbau Ost ein gravierendes Hemmnis dar. Vor allem mit Blick auf die in den nächsten Jahren bevorstehende demografisch bedingte zweite Leerstandswelle ist die Altschuldenentlastung oder eine in ihrer wirtschaftlichen Wirkung vergleichbare Lösung zwingend erforderlich, und zwar für alle Wohnungsunternehmen, die sich am Rückbaugeschehen beteiligen.

Zugesagte Mittel für die Altschuldenentlastung bis Ende 2013 voll ausschöpfen

Unbenommen von der o. g. noch ausstehenden abschließenden Lösung des generellen Altschuldenproblems fordert der GdW eine Regelung, die es ermöglicht, die bislang noch nicht in Anspruch genommenen Entlastungsmittel der Altschuldenhilfeverordnung anderen Wohnungsunternehmen zur Verfügung zu stellen und damit das nach dem Verpflichtungsrahmen zugesagte Volumen des § 6 a AHG von 1.110 Mio. EUR bis zum 31. Dezember 2013 voll auszuschöpfen. Mit einem vom GdW geschätzten Restvolumen von 75 Mio. EUR können noch rd. 20.000 Wohnungen abgerissen werden.

Wohnraumförderung fortführen – Investitionsvorrang für Eigentümer, die sich am Rückbau beteiligen

Der GdW unterstützt den Vorschlag der Länder, die Investitionsanreize für die Sanierung deutlich zu verstärken.¹ Zielführend ist der Vorschlag aus den Expertengesprächen zum Stadtumbau Ost: "Alle Eigentümer, die in Innenstädte oder andere zukunftsfähige Quartiere investieren, können im Rahmen der Wohnraumförderung Investitionshilfen erhalten, welche vorrangig jenen Eigentümern gewährt wird, die sich am Rückbau beteiligen."² Dieser Investitionsvorrang müsste für die Wohnungsunternehmen als wirtschaftlich adäquater Ausgleich für die bisherige Altschuldenentlastung gestaltet sein. Allerdings müssen die Länder in die Lage versetzt werden, die Investitionen in zukunftsfähige Bestände auch tatsächlich zu leisten. Die Fortsetzung der Kompensationszahlungen des Bundes für die Wohnraumförderung der Länder mindestens im bisherigen Umfang bis 2019 ist dafür unerlässlich.

Energiewende und Klimawandel – Stadtentwicklungskonzepte vertiefen und fortschreiben

Der Bericht macht darauf aufmerksam, dass Konzepte der energieeffizienten Stadt- und Gebäudesanierung sowie der Anpassung an den Klimawandel mit dem Stadtumbau verzahnt werden müssen. Hierzu ist eine Fortschreibung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte zwingend erforderlich.

Hilfreich ist dabei der Bezug zum neuen KfW-Programm "Energetische Stadtsanierung – Maßnahmen auf Quartiersebene", in dessen Rahmen Zuschüsse für energetische Konzepte auf gesamtstädtischer und Quartiersebene gewährt werden. Der GdW erwartet von den Kommunen, dass sich die Wohnungsunternehmen aktiv in die Erarbeitung gesamtstädtischer Energie- und Klimakonzepte einbringen können.

Kritische Berichte aus der Praxis zeigen, dass solche Konzepte oft in Auftraggeberschaft der Stadtwerke ausgearbeitet werden und an deren Interessen ausgerichtet sind. Diese stehen den Interessen der Wohnungswirtschaft zuweilen entgegen (z. B. das Bemühen um dezentrale Energieversorgung seitens der Wohnungsunternehmen vs. Anschlusszwang an die Fernwärme im Interesse der Stadtwerke und der kommunalen Haushalte).

Aufwertung und Rückbau unter Beteiligung aller Marktteilnehmer

Die Praxis zeigt, dass die Mehrzahl der verbliebenen modernisierten Bestände in den Wohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus nachge-

¹ "Um Eigentümer in die Lage zu versetzen, ihre Altbaubestände zu sanieren und auch das Engagement der organisierten Wohnungswirtschaft im innerstädtischen Altbaubestand zu intensivieren, sollten im Rahmen der Wohnraumförderung der Länder zusätzliche Investitionshilfen für die Eigentümer bereitgestellt werden, die in innerstädtischen oder anderen zukunftsfähigen Quartieren investieren."

² Ergebnispapier der Expertengespräche zum Stadtumbau Ost am 21. und 28. März 2012: Anreizinstrumente für Rückbau und Aufwertung von Beständen und Quartieren.

fragt ist, weil sie bezahlbares und qualitätsvolles Wohnen bei professionellen Vermietern bieten. Darüber hinaus leisten sie einen überdurchschnittlich hohen Beitrag zum Klimaschutz und zur Energieeinsparung. Die Altbausanierung soll und wird weitergehen, stößt aber an physische und ökonomische Grenzen. In unattraktiven Lagen werden Rückbau und Neuordnung unvermeidlich sein.

Die Kommunen und die Wohnungswirtschaft müssen deshalb im Rahmen ihrer Stadtentwicklungskonzepte und Unternehmensstrategien möglichst einvernehmlich sehr genau abwägen, wo und in welchem Umfang weiterer Rückbau erforderlich ist.

Die Wohnungsunternehmen werden sehr daran interessiert sein, dass ihr Marktanteil nicht zugunsten Dritter weiter wie bisher überproportional schrumpft. Auch andere Marktteilnehmer müssen am Rückbaugeschehen mitwirken und dürfen nicht nur Profiteure sein.

3 Fazit

Ernst zu nehmen ist folgende Einschätzung aus dem Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost: Es stelle sich nicht die Frage, ob weitere Leerstände entstehen werden, sondern wo diese entstehen werden. Mit Sicherheit wird davon der Geschosswohnungsbau aus DDR-Zeiten ebenso betroffen sein wie der Altbau und der Eigenheimbestand, jedoch in großer Differenziertheit in Abhängigkeit von der jeweiligen Stadtperspektive, Lagegunst oder Wohnqualität.

Deshalb ist es für die Vermeidung von investiven Fehlallokationen erstens dringend erforderlich, die in der ersten Phase des Stadtumbaus Ost überaus erfolgreichen integrierten Stadtentwicklungskonzepte fortzuschreiben und den Stadtumbau Ost mit einer problemadäquaten Mittelausstattung fortzusetzen.

In Kooperation von Kommunen, Wohnungswirtschaft, Stadtwerken und anderen Akteuren müssen auf Basis realistischer und ortskonkreter Bedarfsprognosen die Zukunftsperspektiven für das ganze Mosaik der unterschiedlichen Wohnmilieus in der Stadt aufgezeigt werden: vom Altstadtkern über den Gründerzeitgürtel bis hin zu den mehrgeschossigen Wohnsiedlungen und Eigenheimgebieten des 20. Jahrhunderts. Je nach lokaler Situation wird es dabei um eine jeweils spezifische Gemengelage von Rückbau, Modernisierung und Neubau gehen.

Zweitens ist angesichts des kritischen Zusammenspiels von komplizierter werdenden Stadtumbau-Aufgaben und sich wieder verschärfender demografischer Entwicklung absehbar, dass sowohl private Kleineigentümer als auch die organisierte Wohnungswirtschaft an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit stoßen und sich teilweise wieder Existenzfragen stellen werden. Politische Unterstützung und Förderung sind für einen wirtschaftlich tragbaren und sozialverträglichen Stadtumbau unabdingbar – die Vorschläge hierzu liegen auf dem Tisch.

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
47-51, rue du Luxembourg
1050 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>