

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
am Mittwoch, dem 27. Mai 2009 ab 11.00 Uhr**

**zu dem Antrag:
(BT-Drs. 16/12284)
Programm „Stadtumbau Ost“ - Fortsetzung eines Erfolgsprogramms**

Stellungnahmen der Sachverständigen

Dr. Matthias Bernt	S. 1
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V. (IRS), Erkner	
Dipl.-Ing. Architekt Clemens Deilmann	S. 7
Leiter der Abteilung Wohnungswesen und Bauökologie Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden	
Lutz Freitag	S. 8
Präsident des Bundesverbandes deutscher Wohnungs-/Immobilienunternehmen e. V.	
Jürgen Köhne	S. 49
Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V.	
Folkert Kiepe	S. 61
Deutscher Städtetag	Norbert Portz Deutscher Städte und Gemeindebund
Jürgen Vesper	S. 67
Geschäftsführer des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS)	



Dr. Matthias Bernt

20.05.2009

Stellungnahme

Zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD

BT-Drucksache 16/12284

Programm „Stadtumbau Ost“ – Fortsetzung eines Erfolgsprogramms

Seit 2001 ist das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ ein entscheidendes Instrument zum Umgang mit den spezifischen Problemen ostdeutscher Städte, ohne dessen Unterstützung wichtige Aufgaben der Stadtentwicklung in den neuen Ländern überhaupt nicht zu bewältigen wären. Angesichts zunehmender regionaler Disparitäten sowie ungünstiger demographischer Entwicklungen gilt dies nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für die mittelfristige Zukunft. Bevölkerungsrückgänge und Wohnungsleerstand werden auf absehbare Frist Kernprobleme für die Stadtentwicklung in Ostdeutschland bleiben und vor diesem Hintergrund ist der Fortführung des Programms „Stadtumbau Ost“ über das Jahr 2010 hinaus uneingeschränkt zuzustimmen.

Gleichzeitig hat sich jedoch in der Durchführung des „Stadtumbau Ost“ seit 2001 eine Reihe von Problemen gezeigt, die dazu führen, dass das Ziel eines an den Grundsätzen der nachhaltigen Stadtentwicklung ausgerichteten Stadtumbaus nur bedingt eingelöst werden kann. Das Hauptproblem besteht dabei in der geringen Steuerungswirkung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten und der daraus resultierenden mangelnden Einflussnahme auf die räumliche Gestaltung von Aufwertung und Rückbau. In der Praxis ist der Stadtumbau stark an den Interessen von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen ausgerichtet und beschränkt sich weitgehend auf mit diesen „machbare“ Projekte. Vor allem private Eigentümer im Altbau und kommerzielle Immobilienunternehmen sind kaum in die Planung eingebunden, sie kennen diese oft nicht und halten sie auch nicht für handlungsrelevant. Problematisch sind darüber hinaus auch der Bereich der Einbindung von Infrastrukturunternehmen, sowie eine nur in Ansätzen vorhandene Integration von nicht unmittelbar zur Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung gehörenden Verwaltungsressorts.

Im Planungsprozess vor Ort kommt es dadurch oft zu einer Fragmentierung der Planung, die sich nicht mehr allein an städtebaulichen Kriterien orientieren kann, sondern sich nach von Ort zu Ort verschiedenen Eigentumsverhältnissen, Bonitäten und Hypothekensituationen der an Fördermitteln interessierten Wohnungsunternehmen richten muss. Anstelle einer konzeptgesteuerten integrierten und gesamtstädtischen Planung ist in der Folge oft ein Muster zu beobachten, in dem sich die Stadtplanung bemühen muss, überhaupt die für die Umsetzung ihrer Projekte notwendigen Partner zusammenzubekommen. Hierdurch kommt es in vielen Städten zu einer Fragmentierung von Interventionsansätzen. Statt einer Stärkung kompakter Stadtstrukturen wird hierdurch vielerorts die Entwicklung perforierter Stadtlandschaften befördert, die durch ein kleinteiliges Nebeneinander von topsanierten Neubauten, verfallenden Altbauten und neu entstehenden Brachen gekennzeichnet sind.

Vor diesem Hintergrund sind in den Kommunen auch vermehrt kritische Positionen zum Stadtumbau zu erkennen. Anders als noch zu Beginn des Programms bilden sich inzwischen vielerorts Bürgerinitiativen, die einzelnen Bereichen des Stadtumbaus kritisch gegenüberstehen und Einfluss auf die lokale Diskussion nehmen. Die ursprünglich hohe Akzeptanz des Stadtumbaus gerät damit unter Druck. Hinzu kommt, dass gerade diejenigen Wohnungsunternehmen, die bislang die maßgeblichen Träger des Rückbaus waren, inzwischen oft mit ihren Abrissen „durch“ sind und nur noch wenig Interesse an weiterem Rückbau zeigen. Die aktuelle Situation ist also dadurch gekennzeichnet, dass sich die Akzeptanz weiterer Rückbaumaßnahmen sowohl in der Wohnungswirtschaft als auch in der Stadtöffentlichkeit deutlich ausdifferenziert. Eine Beibehaltung und Ausweitung des gegenwärtigen Abrissvolumens dürfte damit in den kommenden Jahren eher schwieriger werden.

Diese Probleme werden von dem vorliegenden Antrag kaum aufgegriffen. Soll der Stadtumbau in Zukunft ein angebrachtes Instrument für die Entwicklung ostdeutscher Städte werden, reicht allein eine Fortführung bisheriger Ansätze nicht aus. Um das Programm besser auf das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung hin auszurichten, sind im Gegenteil deutliche Veränderungen in Bezug auf Ziele und Instrumente des Stadtumbaus nötig. Hierfür bedarf es einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen, zentral sind jedoch folgende Bereiche:

1. Umwandlung der Altschuldenentlastung nach §6a AHG in eine kommunal gesteuerte Abrissprämie
2. Stärkung und bessere Koordinierung von Aufwertungsprogrammen
3. Förderung von Bewohnerbeteiligung und lokaler Demokratie
4. Einführung eines aktives Immobilienmanagements

1. Umwandlung der Altschuldenentlastung nach §6a AHG in eine kommunal gesteuerte Abrissprämie

Für die Bereitschaft der betroffenen Wohnungsunternehmen zum Abriss eigener Bestände ist die „Altschulden“-Regelung nach §6a AHG von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Denn im Unterschied zu allen anderen Wohnungsunternehmen haben die in den Geltungsbereich des Altschuldenhilfegesetzes fallenden kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen vom Abriss eigener Bestände zumindest eine Erleichterung ihrer Schuldenlast zu erwarten - und dies hat bisher wesentlich die Bereitschaft dieser Unternehmen zum Rückbau eigener Vermögensbestände bewirkt. In der Folge fallen rund 90% aller bisherigen Rückbaumaßnahmen in den Bereich von §6a-Unternehmen.

Private und unternehmerische Hauseigentümer erhalten ähnliche Erleichterungen nicht und haben sich entsprechend bislang kaum am Rückbau von Wohnungsmarktüberhängen beteiligt. Da die Verteilung verschiedener Eigentübertypen nur selten räumlichen Logiken folgt, ergibt sich damit eine spezifische räumliche Selektivität in der Förderung von Rückbaumaßnahmen, die oft quer zu städtebaulichen, landschaftsplanerischen und infrastrukturellen Erfordernissen steht.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Belastung durch Altschulden, zusammen mit anderen Problemen, die kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland insgesamt in eine außerordentlich schwierige Situation geführt hat. Ohne eine Entlastung von dieser, als politisches Konstrukt des Vereinigungsprozesses entstandenen, Bürde ist die Handlungsfähigkeit der Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland insgesamt gefährdet und die Stadtentwicklung verliert einen wichtigen Partner. Um die Steuerbarkeit der Stadtentwicklung zu fördern, sollten die Altschulden deshalb grundsätzlich gestrichen werden.

Unabhängig von den spezifischen Problemen mit Altschulden belasteter Unternehmen braucht der Stadtumbau jedoch eine für alle Eigentübertypen greifende Unterstützung, mit der abrissswillige Eigentümer in die Lage versetzt werden, die mit der Aufgabe eigenen Vermögens verbundenen bilanziellen und tatsächlichen Verluste wenigstens teilweise auszugleichen. Um in Zukunft auch nicht in den Bereich des AHG fallende Hausbesitzer in wirtschaftlich schwierigen Situationen zu befähigen, ihre Immobilien zugunsten einer der Allgemeinheit zu Gute kommenden Angebotsreduzierung aufzugeben, bedarf es über die Kostenerstattung des Programms „Stadtumbau Ost“ (Rückbau) hinausgehender Förderanreize. Diese sollten in die kommende Förderperiode aufgenommen, aber mit einem flexibleren und stärker an städtebauliche Prioritäten angepassten Instrument verbunden werden. Hierfür wird eine

durch die Kommunen auszureichende Abrissprämie vorgeschlagen, die aus den Finanzierungsquellen der jetzigen Altschuldenentlastung finanziert wird und zielgerichtet an Eigentümer ausgereicht werden kann, deren Gebäude für die Durchführung von städtebaulichen Konzepten abgerissen werden müssen. Die Höhe der Förderung sollte sich dabei die unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen verschiedener Eigentümer berücksichtigen und flexibel gestaltet werden.

Im Ergebnis einer solchen Anpassung könnte die bisher prägende Selektivität der Rückbauförderung vermindert, kommunale Handlungsfähigkeit erheblich gesteigert und städtebauliche Planungen mit einer höheren Anreizwirkung für alle Eigentümergruppen ausgestattet werden.

2. Stärkung und bessere Koordinierung von Aufwertungsprogrammen

Ein erfolgreicher Stadtumbau kann nur im Zusammenspiel von Abriss und Aufwertung funktionieren. Hierfür bedarf es wirksamer Förderhebel, die sowohl Abriss als auch Aufwertung besser in die existierenden Stadtentwicklungskonzepte einbinden.

In der Praxis wird die Umsetzung des Stadtumbaus allerdings nicht nur durch die Rückbau- und Aufwertungsmittel des Bund-Länder-Programmes „Stadtumbau Ost“ gefördert, sondern durch eine Vielzahl von weiteren Förderprogrammen, die teils ähnliche, teils divergierende Ziele verfolgen und jeweils spezifischen Antragsverfahren, Förderkulissen und Förderlogiken unterliegen. Während eine Abrissförderung in Kumulation mit Altschuldenentlastung vor allem von kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen mit Plattenbaubeständen in Anspruch genommen wird, sind bspw. die steuerlichen Förderungen im Denkmalschutz vor allem für solche Eigentümer attraktiv, die eine denkmalgeschützte Immobilie und ein hohes versteuerbares Einkommen haben. Die Annahme von zinsverbilligten Krediten der KfW wiederum setzt das Vorhandensein von Sicherheiten (Eigenkapital, beleihbare Werte) voraus, die für viele kapitalschwache Kleineigentümer im unsanierten Altbaubestand kaum aufzubringen sind. Die Anreizwirkung des jeweiligen Programms unterscheidet sich also zwischen verschiedenen Vermietern beträchtlich. Da die räumliche Verteilung dieser Umstände kaum einem räumlichen Muster folgt, sondern eher den Zufälligkeiten der eigentumsrechtlichen und immobilienwirtschaftlichen Geschichte des jeweiligen Objektes geschuldet ist, führt dies zu einer räumlich fragmentierten Wirkung der verschiedenen Förderprogramme. Diese Situation erschwert die Umsetzung gebietsbezogener Konzepte erheblich und bedingt teilweise sogar völlig gegensätzliche Strategien von Hauseigentümern im Umgang mit Beständen (Sanierung, Abriss, Verkauf), die in engster Nachbarschaft gelegen sind.

Um dieser Entwicklung gegenzusteuern sollte der Aufwertungsteil des Programms Stadtumbau Ost um Mittel, die bislang über andere für die Wohnraumsanierung relevante Programme verausgabt werden, aufgestockt und nach einem fixen Verteilungsschlüssel als Wohnraummodernisierungsförderung den Kommunen in eigener Verantwortlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Aufwertung verfallsbedrohter Bestände sollte außerdem durch eine Wiedereinführung der Investitionszulage für den Fördertatbestand der Wohnraummodernisierung in festgelegten Gebietskulissen (Stadtumbaugebiete, Sanierungsgebiete, Erhaltungssatzungsgebiete) unterstützt werden. Die Reduzierung der begünstigten Herstellungs-, Erhaltungs- bzw. Anschaffungskosten sollte dabei jedoch nicht auf den Altbau begrenzt, sondern ausschließlich am städtebaulichen Konzept festgemacht werden. Analog zur Wohnraummodernisierungsförderung sollte auch dieses Instrument an ökologische, energetische und soziale Kriterien (Belegungs- und/oder Mietpreisbindungen) geknüpft werden.

3. Förderung von Bewohnerbeteiligung und lokaler Demokratie

Obwohl die Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau auf der Programmebene hohe Wertschätzung genießt, ist die Akzeptanz bürgerschaftlicher Initiativen bei Entscheidungsträgern oft gering. Beteiligung der Bewohner ist eher die Ausnahme als die Regel und wird i.d.R. auf die sporadische Information der Betroffenen beschränkt. Insbesondere im Bereich der Umsetzung abrißbetreffender Mieter verlaufen Verhandlungen oft einseitig. Die Folge ist eine Verunsicherung der Betroffenen. Zwar wird auch von einer Vielzahl von positiven Ansätzen berichtet, in denen Bürgerbeteiligung außerordentlich kreativ, transparent und innovativ erfolgt – diese sind aber eher bei Aufwertungsprojekten und oft im Zusammenhang mit anderen Planungsverfahren (z.B. „Soziale Stadt“) zu finden. Beim „harten“ Rückbau werden Bürger eher „draußen“ gehalten und aus den Entscheidungsverfahren ausgeschlossen, um diese nicht zusätzlich zu verkomplizieren.

Trotz einer Vielzahl von Beteiligungsverfahren unterschiedlicher Art muss also festgestellt werden, dass Beteiligung im Stadtumbau einen eher nachrangigen Stellenwert hat. Soll Bewohnerbeteiligung nicht nur ein Thema für „Sonntagsreden“ bleiben, müssen daher Instrumente eingeführt werden, die eine echte Bewohnerbeteiligung fördern und zum Standard von Stadtumbauverfahren machen.

Hierfür sollten zum einen die Anforderungen an die Bürgerbeteiligung im Stadtumbau ausführlicher dargelegt und intensiver propagiert werden. Der Bund sollte hierfür über das Angebot der Transferstelle hinausgehende Beratungsangebote bereitstellen und eine gesonderte Einrichtung installieren, die Anforderungskataloge erarbeiten

und verbreiten, sowie öffentlicher Veranstaltungen und Weiterbildungsseminare durchführen kann.

Zum Zweiten sollten im Rahmen der Förderung Mindestanforderungen für die Gestaltung des Umzugsmanagement im Stadtumbau entwickelt werden. Unter Rückgriff auf Erfahrungen aus der „behutsamen Stadterneuerung“ sind dabei einheitliche Standards zu empfehlen, welche die Umsetzbedingungen für alle Mieter in Stadtumbaugebieten gleichermaßen regeln. Um Vertrauen zu schaffen und die Mitwirkungsbereitschaft von Mietern zu unterstützen, sollte darüber hinaus auch die Beauftragung von unabhängigen Sozialplanungsbüros, die im Auftrag der Kommune die nachteiligen Auswirkungen des Stadtumbaus auf die persönlichen Lebensumstände der Bewohner minimieren und die Umsetzung im Interesse der Betroffenen managen, zum Bestandteil der Förderung gemacht werden.

4. Einführung eines aktives Immobilienmanagements

Gerade in kleinteiligen Altbaubeständen werden sich die Schwierigkeiten des Stadtumbaus jedoch auch durch eine bessere Förderstruktur nicht vollständig bewältigen lassen. Da hier nicht nur eine Vielzahl Eigentümer eingebunden werden muss, sondern vor allem auch die wirtschaftliche Situation vieler Hauseigentümer außerordentlich problematisch ist und kaum noch Spielräume für ein aktives Handeln lässt, ist in diesen Gebieten vor allem auch die räumliche Koordination von Aufwertung und Rückbau schwierig. In der Folge können grundstücksübergreifende Konzepte (z.B. Rietzschkeband in Leipzig) nur schwer verwirklicht werden. Analoge Probleme lassen sich auch in Gebieten des industriellen Wohnungsbaus finden, in denen Privatisierungen und Bestandsverkäufe oft zur Eigentumsübertragung an „Zwischenerwerber“ oder Fondsgesellschaften erfolgten, die nach wenigen Jahren wirtschaftlich handlungsunfähig wurden oder kein Interesse an Rückbaumaßnahmen zeigen.

Diese Probleme können mit der bisherigen „Angebotsförderung“, die auf Mitwirkungsfähigkeit und Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer setzt, nicht bewältigt werden. Unter Rückgriff auf Erfahrungen aus der klassischen Stadterneuerung in den alten Bundesländern sollten deshalb neben der Bereitstellung von passgerechteren finanziellen Anreizen auch gezielt Instrumente entwickelt werden, mit denen in bestehende Eigentumsverhältnisse eingegriffen und eine der Umsetzung von Stadtentwicklungskonzepten förderliche Eigentümerstruktur unterstützt werden kann. Hierfür sollten kommunale Trägerstrukturen aufgebaut werden, die durch Eigentumsübertragungen - ähnlich wie treuhänderische Sanierungsträger in der klassischen Stadterneuerung - großräumiges Immobilienmanagement betreiben und damit die Umsetzung städtebaulicher Konzepte gezielt voran bringen können.

Stadtumbau Ost – Anhörung im Bundestag am 27.05.2009

Clemens Deilmann
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden (IÖR)

Stadt-Umbau in Ostdeutschland ist eine wichtige Langfristaufgabe weit über das Jahr 2030 hinaus.

Auf allen Planungsebenen (Land, Region, Kommune) fehlen i.d.R. Entwicklungsszenarien mit einem Zeithorizont von 30 oder mehr Jahren, damit ist der derzeitige Planungsstand mit Unsicherheit behaftet.

Entwicklungskonzepte mit Langfristperspektive zu erstellen bedeutet Mehraufwand für Entscheidungsträger an analytischer Arbeit und bei der Erarbeitung szenario-geleiteter Strategien.

Die Landesplanung sollte bindende Ziele der Raumordnung formulieren, die die quantitative Siedlungsentwicklung künftig steuern und den Kommunen dabei adäquate Entwicklungsziele aufgeben. Hierbei sollte das Land auch auf eine bessere regionale Kooperation der Kommunen hinwirken

Im Rahmen des Regionen-/Stadt-Umbaus sind Gesamtmenge des notwendigen Rückbaus (abgehende WE zu Bestands-WE einer Kommune) und Geschwindigkeit (schleichend/abrupt) sowie die Gebäudealtersklassenmischung (Gründerzeit / DDR-Nachkriegsbau) ausschlaggebend für die zu entwickelnden Umbaukonzepte. Allgemeingültige Lösungen gibt es nicht. Die Spezifik jeder Stadt/Region ist zu beachten.

Stadtentwicklungskonzepte müssen einen Ausblick auf die demografische Entwicklung der kommenden 30 Jahre beinhalten, sonst kann es zu Fehlentscheidungen führen (Sanierung von Gebäuden und Wohngebieten, die ggf. 10 Jahre später abgerissen werden müssen)

Besonders Klein- und Mittelstädte brauchen zur Erstellung ihrer Stadtentwicklungskonzepte Unterstützung.

Der Abriss von Wohngebäuden wird in der Zukunft schwieriger werden, denn der Leerstand ist über die Gebäudealtersklassen hinweg sehr gestreut, bereits sanierte Wohngebäude werden mit ins Kalkül einzubeziehen sein, Umzugsmanagement wird bedeutsamer und benötigt ggf. finanzielle Anreize. Der Rückbau einfacher gründerzeitlicher Gebäude darf gedanklich nicht ausgeschlossen werden.

Alle Entscheidungsträger, Bund, Land, Regionalplanung, Kommune, Ver- und Entsorger tragen darüber hinaus Verantwortung für eine effiziente infrastrukturelle Ver- und Entsorgung der Siedlungsräume und das Ausschöpfen von Einsparpotenzialen bei Bevölkerungsrückgang.

In der Stadtplanung werden Abriss ganzer Quartiere, Blöcke, einzelner Gebäude, Teilrückbau/Umbau, „kontrollierter“ Leerstand immer Parallelstrategien sein. Infrastrukturnetz-Rückbau ist strukturell schwieriger, da er nicht unmittelbar passfähig auf die vielfältigen Lösungsansätze des Hochbaus reagieren kann.

Netzurückbau auf kommunaler Ebene ist i.d.R. auch in Kommunen mit z.B. 25 % Bevölkerungsverlust 2005 - 2030 unter den gegenwärtigen sozialen wie politischen Restriktionen nur in sehr geringem Umfang möglich (2 – 5 % des Bestandsnetzes) und wird durch Netzausbau an anderer Stelle oftmals mehr als kompensiert.

Kostenseitig sind die Bestandsnetze und die mit ihnen verbundenen Erhaltungsstrategien dominant gegenüber den im Rahmen der derzeit geplanten Stadtumbaustrategien betroffenen Netzanteilen.

20.5.2009

GdW Stellungnahme

**Antrag der Fraktionen der
CDU/CSU und der SPD "Programm
Stadtumbau Ost - Fortsetzung
eines Erfolgsprogramms"**

Bundestagsdrucksache 16/12284

vorgelegt für die öffentliche Anhörung
im Ausschuss für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung des Deutschen
Bundestages am 27. Mai 2009

Mai 2009

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
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>

© GdW 2009

**Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD
"Programm Stadtumbau Ost - Fortsetzung eines Erfolgs-
programms"**

Bundestagsdrucksache 16/12284

vorgelegt für die öffentliche Anhörung
im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des
Deutschen Bundestages am 27. Mai 2009

Inhalt

	Seite
1	
Vorbemerkung	1
2	
Fortsetzung des Programms "Stadtumbau Ost"	3
3	
Vorschläge zur Fortführung des Stadtumbauprogramms im Einzelnen	6
3.1	
Finanzielle Ausstattung des Stadtumbauprogramms	6
3.2	
Die Förderung des Rückbaus	7
3.3	
Flankierende Altschuldenregelung zur Rückbauförderung	7
3.4	
Förderung der Aufwertung	8
3.5	
Steuerung des Neubaus	8
3.6	
Fortschreibung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte	9
4	
Fazit	10

1 Vorbemerkung

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. repräsentiert als größter immobilienwirtschaftlicher Branchendachverband Deutschlands rd. 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatrechtliche, landes- und bundes-eigene Wohnungs- und Immobilienunternehmen, die einen Mietwohnungsbestand von rd. 6,2 Mio. Wohnungen verwalten, in denen ca. 13 Mio. Menschen leben. Die 1.145 Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern bewirtschaften insgesamt 2,3 Mio. Wohnungen, davon 2,1 Mio. eigene Wohnungen.

Wir begrüßen und unterstützen ausdrücklich den gemeinsamen Antrag von CDU/CSU und SPD zur Fortsetzung des Programms "Stadtumbau Ost".

Der gemeinsame Antrag der beiden Regierungsfractionen macht deutlich, welche Bedeutung die Stadtumbauförderung für die zwingend notwendigen Aktivitäten der ostdeutschen Kommunen und Wohnungsunternehmen zur Reduzierung des Leerstandes und damit zur Stabilisierung der ostdeutschen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte hat.

Der GdW sowie zwei seiner Mitgliedsunternehmen hatten bereits Gelegenheit, in der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" mitzuwirken und hier die Vorschläge und Forderungen der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zur Fortsetzung des Stadtumbauprogramms einzubringen sowie an der Formulierung der Empfehlungen der Lenkungsgruppe mitzuwirken.

Der Antrag der Regierungsfractionen (BT-Drucksache 16/12284) greift viele der Empfehlungen auf und unterstützt ebenfalls die Fortführung der Förderung des Stadtumbaus in den neuen Ländern als eigenständiges Programm im Rahmen der Städtebauförderung, ergänzt durch flankierende Maßnahmen bzw. Instrumente, die die Wirksamkeit auch des neuen Programms unterstützen sollen bzw. überhaupt erst gewährleisten.

Eine zwingend erforderliche Rahmenbedingung, die das neue Programm flankieren muss, ist die weitere Entlastung der Wohnungsunternehmen von den Altschulden für alle von ihnen abgerissenen Wohnungen. Der GdW hat bereits mit Schreiben vom 08.04.2009 den Mitgliedern des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seine Position und Vorschläge zur Lösung der Altschuldenfrage übersandt. Das GdW-Positionspapier "Stadtumbau in den neuen Ländern erfordert Altschuldenentlastung der Wohnungsunternehmen" vom März 2009 bitten wir als Bestandteil dieser Stellungnahme zu verstehen.

Als Bestandteil unserer Stellungnahme möchten wir auch die gemeinsame Erklärung des GdW mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Mieterbund "Stadtumbau bleibt auch nach 2009 zentrale Herausforderung in den neuen Ländern" verstanden wissen, die wir unmittelbar vor der Anhörung als gemeinsame Pressemitteilung aller drei Verbände herausgeben werden.

In der gemeinsamen Erklärung appellieren die drei Organisationen an den Bund aber auch an die Länder, noch in dieser Legislaturperiode die notwendigen Beschlüsse zur Fortsetzung des Stadtumbaus in den neuen Ländern zu fassen, zumindest jedoch die erforderlichen Weichenstellungen hierfür noch vor der Bundestagswahl vorzunehmen. Die Kommunen und Vermieter brauchen Planungssicherheit, um im Interesse der Städte und der in ihnen lebenden Menschen auch in Zukunft die notwendigen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen durchführen zu können.

Gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Mieterbund fordert der GdW nicht nur die Fortsetzung des Stadtumbauprogramms Ost im Grundsatz zu beschließen, sondern gleichzeitig auch Klarheit darüber zu schaffen, in welchem Umfang und unter welchen Rahmenbedingungen der Stadtumbau in den neuen Ländern nach 2009 weiter gefördert werden soll.

2

Fortsetzung des Programms "Stadtumbau Ost"

Der Stadtumbau in den neuen Ländern wird aufgrund der immer noch anstehenden Probleme und der sich bereits heute abzeichnenden Entwicklungen auch weiterhin zentrale Aufgabe für die ostdeutschen Kommunen bleiben, die sie nur gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen sowie den privaten Vermietern und den Betreibern der Infrastruktureinrichtungen lösen können.

Trotz der nachweislichen Erfolge stellt das 2002 beschlossene und noch bis Ende 2009 laufende Stadtumbauprogramm nur den Einstieg in die Lösung der Probleme dar. Die ostdeutschen Wohnungsmärkte werden auch in den nächsten Jahren, ja ggf. Jahrzehnten von erheblichen Angebotsüberhängen gekennzeichnet sein.

Schon heute ist absehbar, dass – auch wenn es gelingt, die im Rahmen des laufenden Stadtumbauprogramms vorgesehenen 350.000 Wohnungen abzureißen – Ende 2009 immer noch fast 1 Mio. Wohnungen leer stehen werden.

Dies vor allem, weil – abgesehen von dem Neubau in den letzten Jahren – letztlich nur die Wohnungen abgerissen werden konnten, die seit Vorliegen des Berichts der Expertenkommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern", d. h. seit dem Jahr 2000 durch Wegzug und Rückgang der Bevölkerung an leer stehenden Wohnungen in etwa hinzugekommen sind.

Es wird noch auf lange Zeit nicht nur flächendeckende Leerstände in den neuen Ländern geben, sondern die Wohnungsnachfrage wird nochmals erheblich zurückgehen. Anders als in den alten Ländern wird der weitere Rückgang der Bevölkerung in zahlreichen Kommunen Ostdeutschlands nicht durch einen Anstieg der Haushalte kompensiert werden können. Hinzu kommen neue Probleme vor allem bedingt durch die Finanzkrise und in deren Folge steigende Arbeitslosigkeit.

Angesichts der in fast allen ostdeutschen Kommunen drastisch sinkenden Haushaltszahlen spätestens ab 2010 und der damit drohenden zweiten Leerstandswelle gibt es zur Fortsetzung des Programms "Stadtumbau Ost" keine Alternative.

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften in den neuen Ländern wollen auch in Zukunft hierzu ihren Beitrag leisten. Sie haben schon heute – und das wird auch in dem gemeinsamen Antrag von CDU/CSU und SPD nochmals betont – ganz wesentlichen Anteil an dem bisherigen Erfolg des Stadtumbauprogramms und vor allem auch daran, dass die Wohnungsleerstände in den neuen Ländern nicht weiter angewachsen sind.

- Bis Ende 2007 hatten die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften – so die Ergebnisse der Evaluierung – allein fast 200.000 Wohnungen der insgesamt abgerissenen 220.000 Wohnungen vom Markt genommen. Bis Ende 2008 haben die Wohnungsunternehmen weitere 26.500 Wohnungen rückgebaut. Zuzüglich der bisher in 2009 vor-

genommenen Abrisse dürfte sich die Zahl der insgesamt vom Markt genommenen Wohnungen aktuell auf fast 250.000 Wohnungen belaufen. Davon haben die sog. § 6a-Wohnungsunternehmen, die von besonders hohen Leerständen betroffen waren, allein über 90 % rückgebaut.

Bei ihren Abrissmaßnahmen haben sich die Unternehmen vor allem auf die Beseitigung des Leerstandes in den Großsiedlungen konzentriert. Rund 90 % der insgesamt von ihnen rückgebauten Wohnungen befanden sich im Bestand der nach 1949 erbauten Wohnungen.

Bis Ende 2008 konnten die Unternehmen durch umfangreiche Abrissmaßnahmen ihren Leerstand von ursprünglich 420.000 Wohnungen unter Berücksichtigung der neu hinzugekommenen Leerstände auf 262.000 Wohnungen reduzieren.

- Mit dem Bau von lediglich 7.500 Wohnungen hatten die Wohnungsunternehmen nur einen sehr marginalen Anteil an den im Zeitraum 2002 – 2007 insgesamt fast 230.000 neu, vorzugsweise von privaten Eigentümern, errichteten Wohnungen.

Sie haben durch ihre sehr zurückhaltende Neubautätigkeit vor allem auch mit dafür Sorge getragen, dass die Leerstände in den Innenstädten nicht weiter angewachsen sind.

- Darüber hinaus haben die Unternehmen durch ihre Modernisierungs- und Wohnumfeldmaßnahmen entscheidenden Anteil an der weiteren Aufwertung und Stabilisierung der ostdeutschen Städte.

Durch ihre überproportionalen Investitionen in den Altbestand in den letzten Jahren haben sie insbesondere auch zur weiteren Revitalisierung der Innenstädte beigetragen. So haben sie rund ein Fünftel ihrer Investitionsmittel insgesamt in ihre vor 1949 errichteten Bestände investiert, obwohl deren Anteil am Gesamtwohnungsbestand der ostdeutschen Wohnungsunternehmen lediglich 11,4 % beträgt.

Im Ergebnis der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost wurde empfohlen, das Programm über 2009 hinaus, mindestens bis 2016 fortzusetzen. Um den Leerstand in diesem Zeitraum nicht weiter anwachsen zu lassen, sind nach Aussage der Gutachter und der die Evaluierung begleitenden Lenkungsgruppe jährlich mindestens 30.000 Wohnungen, d. h. im Zeitraum von 2010 – 2016 insgesamt weitere 200.000 bis 250.000 Wohnungen abzureißen.

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD fordern in ihrem gemeinsamen Antrag die Bundesregierung zu Recht auf, hierfür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Neben der Fortsetzung des Stadtumbauprogramms und seiner ausreichenden finanziellen Ausstattung fordern sie auch, das neue Programm durch flankierende Maßnahmen – wie bisher auch schon – positiv zu begleiten. Als wichtigste Maßnahme in diesem Zusammenhang soll die Bundesregierung eine Anschlussregelung zur Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfeverordnung prüfen. Ohne eine weitere Altschuldenentlastung, so wird in dem Antrag betont, werden die

Wohnungsunternehmen sich nicht oder nur noch sehr eingeschränkt an der Marktberreinigung und damit am Stadtumbau beteiligen können.

Auch der GdW fordert, im Interesse der Fortsetzung des Erfolgsprogramms "Stadtumbau Ost" die Altschuldenfrage zu klären. Alle Wohnungsunternehmen, die sich an der Marktberreinigung beteiligen, müssen unabhängig von ihrer Leerstandsquote für jede von ihnen abgerissene Wohnung von den Altschulden entlastet werden. Ohne diese kann das neue Stadtumbauprogramm seine Wirkungen nicht entfalten und ganze Wohnquartiere würden baulich und sozial erodieren. Die Lösung der Altschuldenfrage besitzt insofern eine Schlüsselfunktion für den weiteren erfolgreichen Verlauf des Stadtumbaus in den neuen Ländern.

Die wichtigsten, aus der Sicht des GdW zu berücksichtigenden Faktoren bzw. Parameter bei der Fortsetzung des Stadtumbauprogramms Ost und bei der Schaffung der notwendigen, das Programm flankierenden Instrumente sind im Folgenden noch einmal aufgeführt. Sie sollten sowohl bei der finanziellen Ausstattung und inhaltlichen Ausgestaltung des Programms als auch bei der Schaffung der darüber hinausgehenden notwendigen Rahmenbedingungen für den Stadtumbau in den neuen Ländern angemessene Berücksichtigung finden.

3 Vorschläge zur Fortführung des Stadtumbauprogramms im Einzelnen

3.1 Finanzielle Ausstattung des Stadtumbauprogramms

Im Ergebnis der Evaluierung des Stadtumbauprogramms Ost wurde empfohlen, das Programm über 2009 hinaus bis 2016 als eigenständiges Stadtumbauprogramm für die neuen Länder mit einer starken Rückbaukomponente fortzusetzen.

Ausgehend von den 200.000 bis 250.000 in diesem Zeitraum abzureißenden Wohnungen sollen hierfür und für die weiter notwendigen Aufwertungsmaßnahmen jährlich 265 Mio. EUR, d. h. 1,86 Mrd. EUR durch den Bund, die Länder und die Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Der GdW befürwortet ausdrücklich, dass das neue Stadtumbauprogramm mindestens in dieser Größenordnung finanziell ausgestattet und als eigenständiges Programm im Rahmen der Städtebauförderung – so wie auch in dem Antrag von CDU/CSU und SPD gefordert – bis 2016 fortgesetzt wird.

Die Förderung sollte weiter in der Einheit von Rückbau und Aufwertung erfolgen. Dabei sollte die Aufteilung der Mittel flexibel von den Ländern festgelegt werden können.

Darüber hinaus sollten die Länder und die Kommunen stärker als bisher die Möglichkeit erhalten, die Mittel des Stadtumbauprogramms in Kombination mit den anderen Programmen der Städtebauförderung zielgenau und problemorientiert entsprechend den örtlichen Erfordernissen zum Einsatz zu bringen. Um auf die von Region zu Region und von Stadt zu Stadt immer unterschiedlicher werdenden Probleme flexibel reagieren zu können, brauchen insbesondere die Kommunen mehr Spielraum.

Insgesamt erfordert die Lösung der Probleme des Stadtumbaus – wie das Beispiel der Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen zeigt – eine wesentlich stärkere Zusammenarbeit und ressortübergreifende Förderung und zwar auf allen Ebenen, d. h. auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Der Stadtumbau ist kein isoliertes Problem eines einzelnen Sektors, sondern eine Gemeinschaftsaufgabe, die nur im Kontext der gesamten Bandbreite der Stadtentwicklungspolitik und im Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen gestaltet werden kann.

3.2

Die Förderung des Rückbaus

Die Rückbauförderung ist fortzusetzen und städtebaulich weiter zu qualifizieren.

Dabei ist der auch künftig zwingend notwendige Abriss von jährlich mindestens 30.000 Wohnungen auch weiterhin durch die Gewährung von Rückbauzuschüssen in Höhe von 60 EUR/m² Wohnfläche zu fördern.

Geprüft werden sollte, ob für die notwendigen Abrisse auch im Althausbestand – mit Ausnahme der vor 1918 errichteten Gebäude – zusätzliche finanzielle Anreize für die privaten Eigentümer gewährt werden sollen. Es kann nicht sein, dass auch in Zukunft fast ausschließlich die Wohnungsunternehmen die zwingend erforderliche Marktberäumung vornehmen. Dies hätte letztlich zur Konsequenz, dass für viele Bürger kein bezahlbarer Wohnraum mehr vorhanden wäre. Schon heute wohnen im Durchschnitt mehr als 50 % der ALG-Empfänger bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften und ihre Zahl wird weiter steigen. Die Kommunen müssen auch in Zukunft für alle Bürger gutes und bezahlbares Wohnen gewährleisten.

3.3

Flankierende Altschuldenregelung zur Rückbauförderung

(siehe hierzu auch gesondertes Positionspapier des GdW vom März 2009 "Stadtumbau in den neuen Ländern erfordert Altschuldenentlastung der Wohnungsunternehmen")

Die Wohnungsunternehmen benötigen über die Rückbauzuschüsse hinaus die Entlastung von den Altschulden für alle von ihnen abgerissenen Wohnungen.

Aktuelle Berechnungen ergeben, dass die Wohnungen aus den Altverbindlichkeiten noch mit einer Restschuld von durchschnittlich 4.000 EUR je Wohnung belastet sind, für die die Wohnungsunternehmen bei Abriss ohne Altschuldenentlastung noch 25 – 30 Jahre den Kapitaldienst leisten müssten, ohne irgendwelche Einnahmen hierfür verzeichnen zu können.

Ohne eine weitere Altschuldenentlastung können die Unternehmen sich nicht oder nur noch in seltenen Ausnahmefällen am Stadtumbau beteiligen, auch weil die Banken aufgrund fehlender Umschuldungsmöglichkeiten ihre Zustimmung zum Abriss verweigern würden. Die Folge wäre, dass das neue Stadtumbauprogramm seine Wirkungen nicht entfalten könnte und ganze Wohnquartiere baulich und sozial erodieren würden.

Nur wenn alle Wohnungsunternehmen für die von ihnen abgerissenen Wohnungen – unabhängig von ihrer Leerstandsquote – von den Altschulden befreit werden, kann das Ziel von 2010 bis 2016 mindestens 200.000 Wohnungen vom Markt zu nehmen, überhaupt erreicht, die Innenstädte auch im Interesse der privaten Vermieter weiter gestärkt und der Stadtumbau unter städtebaulichen Aspekten noch effektiver gestaltet werden.

3.4 Förderung der Aufwertung

Die Förderung der Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbauprogramms ist – im Zusammenspiel mit allen anderen Programmen der Städtebauförderung – fortzusetzen und durch eine Investitionszulagenförderung zu ergänzen.

Die Wiedereinführung einer Investitionszulage – ggf. für ganz Deutschland – sollte begrenzt werden auf nachhaltige Sanierungsvorhaben im Althausbestand, die sich aufgrund hoher Kosten und fehlender kaufkraftfähiger Nachfrage ansonsten wirtschaftlich nicht darstellen ließen.

Im Interesse der weiteren Sanierung der Althausquartiere läge es auch, wenn die vor 1949 errichteten kommunalen und genossenschaftlichen Bestände, die erst 1993 im Rahmen der unternehmensbezogenen Kappung "neu" mit Altschulden belastet wurden, in einem einmaligen Akt vom Bund entschuldet würden.

Die Kommunen sollten in ihrem Bemühen, die Attraktivität ihrer Städte weiter zu erhöhen, dahin gehend unterstützt werden, dass der von ihnen zu finanzierende Eigenanteil von einem Drittel der Kosten für Aufwertungsmaßnahmen deutlich reduziert wird. Nur dann können viele der von hohen Leerständen und vom Wegzug betroffenen Städte überhaupt Aufwertungsmittel aus dem Stadtumbauprogramm in Anspruch nehmen.

Insgesamt sind die Aufwertungsmittel vor allem auf die Innenentwicklung der Städte zu konzentrieren. Dabei darf die Gebietskulisse jedoch nicht zu eng gefasst werden. Innenentwicklung der Städte ist mehr als Innenstadtentwicklung.

Der GdW unterstützt ausgehend hiervon ausdrücklich die Empfehlung aus der Evaluierung des Stadtumbauprogramms, dass zu den Stadtumbaugebieten neben den Innenstädten auch die anderen erhaltenswerten Stadtgebiete, d. h. ausdrücklich auch die "Platte", gehören müssen. Eine Konzentration auf die Innenstädte – in der in der Regel nur rund 20 % der Bevölkerung einer Stadt leben – hieße den größten Teil der Menschen aus der Städtebauförderung auszuschließen. Dies ist politisch nicht zu verantworten.

3.5 Steuerung des Neubaus

Um den Leerstand trotz weiterer erheblicher Abrisse nicht anwachsen zu lassen, bedarf es geeigneter Regelungen bzw. auch neuer Instrumente zur Eindämmung der Umlandzersiedlung. Wenn neu gebaut wird, dann in den Innenbereichen der Städte und nicht auf der grünen Wiese.

Ausgehend hiervon sollte die Förderung der städtischen Gebietskulissen indirekt dadurch unterstützt werden, dass Fördermittel – auch die der KfW – nicht regional- und gebietsbezogen undifferenziert, sondern nur noch für Maßnahmen gewährt werden, die der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden dienen.

Insgesamt ist die regionale Planung zu stärken, um das Bauen außerhalb der Städte zu erschweren. Die Ausweisung von Neubaustandorten im Umland der Städte und damit eine weitere Zersiedlung sind an sich politisch nicht hinnehmbar und sowohl aus Sicht des Stadtumbaus als auch des Klimaschutzes kontraproduktiv.

3.6

Fortschreibung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte

Die integrierten Stadtentwicklungskonzepte sind unter ständiger Beobachtung der Nachfrageentwicklung und unter Mitwirkung aller wichtigen Akteure am Stadtumbau fortzuschreiben und umzusetzen.

Neben der guten Zusammenarbeit und Kooperation zwischen den Kommunen und den Wohnungsunternehmen, die weiter fortgesetzt werden müssen, bedarf es künftig einer stärkeren und vor allem auch verbindlicheren Einbeziehung weiterer Partner, insbesondere der privaten Haus- und Grundstückseigentümer sowie der Infrastrukturbetreiber, aber auch der Bürgerinnen und Bürger. Bewährte Formen der Zusammenarbeit wie runde Tische, Steuerungsgruppen, Stadtumbau-GmbHs etc. sollten gefördert und durch eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden.

Die Stadtentwicklungskonzepte selbst müssen weiter sowohl Grundlage für die Festlegung der Gebietskulissen als auch für die Fördermaßnahmen des Stadtumbaus sein. Darüber hinaus sollten sie – da der Stadtumbau kein isoliertes Problem eines einzelnen Sektors, sondern eine Gemeinschaftsaufgabe ist – stärker auch Grundlage für Fördermaßnahmen anderer Ressorts außerhalb der Städtebauförderung sein.

Insgesamt bedarf die erfolgreiche Fortsetzung des Stadtumbaus in den neuen Ländern einer wesentlich stärkeren Einbeziehung auch anderer Ressorts. Allein die zwingend notwendige Anpassung der Infrastruktureinrichtungen an den schrumpfenden Bedarf zeigt, dass diese nicht allein aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert werden kann, sondern auf breiter, ressortübergreifender Basis erfolgen muss.

4

Fazit

Das Stadtumbauprogramm Ost ist zwischenzeitlich zum wichtigsten Instrument geworden, um die mit dem demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel bedingten Schrumpfungsprozesse, die nicht nur mit hohen Wohnungsleerständen, sondern auch Überkapazitäten im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur einhergehen, überhaupt steuern zu können.

Dabei impliziert der Stadtumbau in den neuen Ländern heute bereits mehr als die über das Programm "Stadtumbau Ost" förderfähigen Maßnahmen. Er ist zum Synonym für den kompletten Umbau der Städte auf der Grundlage der integrierten Stadtentwicklungskonzepte geworden. Er umfasst insofern die Gesamtheit der Maßnahmen, die zur Strukturanpassung und zum Umbau der Städte notwendig sind.

Neben den stadtpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten wird künftig die soziale Dimension des Stadtumbaus stärker in das Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken müssen.

Dies zum einen bedingt durch die Finanzkrise, die mit hoher Arbeitslosigkeit einhergeht. Die Menschen in den neuen Ländern sind hiervon schon heute besonders betroffen. So war die durchschnittliche Arbeitslosenquote im April 2009 in den neuen Ländern mit 13,9 % fast doppelt so hoch wie in den alten Ländern, wo sie bei 7,2 % lag.

Jüngstes Spiegelbild für die Lage in Ostdeutschland ist die kürzlich vorgelegte Armutsstudie des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Danach bleibt die Spaltung zwischen Ost und West weiter auffällig; außer Bremen weist keines der alten Länder ähnlich hohe Armutsquoten wie die neuen Länder auf.

Massive Wohnungsleerstände, Mietausfälle in Millionenhöhe, stagnierende bzw. sogar sinkende Mietpreise, zunehmender Immobilienpreisverfall und eine immer stärker regionale und lokale Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte machen deutlich, dass der Schrumpfungsprozess der Städte nicht dem Selbstlauf überlassen werden darf, sondern aktiv gesteuert werden muss.

Die Probleme, die mit dem demografischen und gesellschaftlichen Wandel verbunden sind, können die Kommunen und die Wohnungswirtschaft nicht allein bewältigen. Der Stadtumbau ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit weitreichender Bedeutung für die wirtschaftliche Effizienz und den sozialen Zusammenhalt der Städte.

Stadtentwicklungspolitik ist insofern kein Subventionstatbestand, sondern aktive Investitions- und damit auch Wirtschafts- und Sozialpolitik, die nicht nur der Stabilisierung und Entwicklung der Städte dient, sondern die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland insgesamt sichert und weiter verbessert.

Für die weiter zwingend notwendigen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen in den neuen Ländern müssen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam Verantwortung übernehmen. Die kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften in den neuen Ländern wollen auch in Zukunft den Stadtumbau weiter unterstützen und befördern. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass möglichst noch vor der Bundestagswahl die entsprechenden Beschlüsse gefasst werden sowohl zur Fortsetzung des Programms, seiner finanziellen und inhaltlichen Ausgestaltung als auch zu den notwendigen, das Programm flankierenden Maßnahmen.

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>



Stadtumbau bleibt auch nach 2009 zentrale Herausforderung in den neuen Ländern

Gemeinsame Erklärung des Deutschen Städtetages, des Deutschen Mieterbundes und des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen - Mai 2009

Der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Mieterbund (DMB) und der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen unterstützen ausdrücklich den gemeinsamen von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Deutschen Bundestag eingebrachten Antrag zur Fortsetzung des Stadtumbaus in den neuen Ländern. Angesichts der fast überall drastisch sinkenden Haushaltszahlen in Ostdeutschland und der dadurch drohenden zweiten Leerstandswelle ab 2010 ist dies zwingend erforderlich, wenn die Funktionsfähigkeit der ostdeutschen Städte erhalten werden soll.

Das gegenwärtige und bis Ende 2009 laufende Stadtumbauprogramm war der Einstieg in die Lösung der Probleme. Mit den bisher fast ausschließlich von kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften abgerissenen fast 250.000 Wohnungen, davon über 90 Prozent durch die so genannten § 6a-Unternehmen, konnte ein weiterer Anstieg des Leerstandes verhindert werden. 2009 werden in den neuen Ländern aber immer noch knapp 1 Million Wohnungen leer stehen. Zu diesen noch auf lange Zeit flächendeckenden Leerständen kommen neue Probleme, vor allem durch die Finanzkrise und deren sozial-ökonomischen Folgen, insbesondere in Form steigender Arbeitslosigkeit. Daher wird die Politik bei der Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für den Stadtumbau in den neuen Ländern neben den städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten noch weitaus stärker als bisher auch die soziale Dimension des Stadtumbaus bedenken und beachten müssen.

Als Ergebnis der Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" wurde bereits im Juni 2008 empfohlen, das Programm über 2009 hinaus mindestens bis 2016 fortzusetzen. Um den Leerstand in den neuen Ländern nicht weiter anwachsen zu lassen, müssen jährlich mindestens 30.000 Wohnungen, d. h. im Zeitraum von 2010 bis 2016 insgesamt weitere 200.000 bis 250.000 Wohnungen, abgerissen werden.

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD haben in ihrem im März 2009 vorgelegten Antrag "Programm 'Stadtumbau Ost' – Fortsetzung eines Erfolgsprogramms" die Bundesregierung aufgefordert, die für den weiteren Stadtumbau notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Dazu gehören - neben der ausreichenden finanziellen Ausstattung des Programms - eine Reihe flankierender Maßnahmen, insbesondere die Altschuldenentlastung, aber auch eine die Sanierung der Wohnungsbestände in den Innenstädten fördernde Investitionszulage.

Im Vorfeld der Anhörung zu dem Antrag der beiden Regierungsfractionen am 27.05.2009 appellieren der Deutsche Städtetag, der Deutsche Mieterbund und der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen an den Bund, aber auch an die Länder, noch in dieser Legislaturperiode des Deutschen Bundestages die notwendigen Beschlüsse zur Fortsetzung des Stadtumbaus in den neuen Ländern zu fassen, auf jeden Fall aber die erforderlichen politischen Weichenstellungen dafür noch vor der Bundestagswahl vorzunehmen. Ziel muss es sein, die Attraktivität der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte für die dort lebenden Menschen, aber auch für die Wohnungsunternehmen und privaten Vermieter weiter zu stärken und den sozialen Frieden in den Wohnquartieren zu erhalten.

Die Kommunen und die Vermieter brauchen Planungssicherheit, um im Interesse der Menschen in Ostdeutschland die notwendigen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen weiter konsequent fortsetzen zu können. Sie, die bisher den Stadtumbau in den neuen Ländern gemeinsam mit den Mietern so erfolgreich gestaltet haben, erwarten zu Recht, dass der Deutsche Bundestag nicht nur grundsätzlich die Fortsetzung des Stadtumbauprogramms Ost beschließt, sondern gleichzeitig Klarheit darüber geschaffen wird, in welchem Umfang und unter welchen Rahmenbedingungen der Stadtumbau in den neuen Ländern auch nach 2009 weiter gefördert werden soll.

Die Probleme, die mit dem in Ostdeutschland besonders intensiven und rasanten demografischen und gesellschaftlichen Wandel verbunden sind, können weder die Städte und Gemeinden noch die Wohnungsunternehmen und die privaten Vermieter sowie die Ver- und Entsorgungsunternehmen allein bewältigen. Der **Stadtumbau** ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Er stellt die **zentrale** städtebauliche, wohnungspolitische und infrastrukturelle **Herausforderung der kommenden Jahre** dar - **mit weitreichender Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit und den sozialen Zusammenhalt der Städte**. Nur durch eine strategische Allianz zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, den beteiligten Unternehmen vor Ort sowie den Bürgerinnen und Bürgern kann diese Aufgabe in gemeinsamer Verantwortung gemeistert werden.

Der Deutsche Städtetag, der Deutsche Mieterbund und der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen wollen auch in Zukunft den Stadtumbau unterstützen und fördern. Alle drei Verbände sind fest davon überzeugt: Die Stadtumbauinvestitionen werden nicht nur zu einer weiteren nachhaltigen und positiven Entwicklung der Städte führen, sondern zugleich auch einen wirksamen Beitrag zur Vermeidung sozialer Spannungen und Erosionen in den Quartieren leisten können.

Berlin, 26.05.2009

GdW Position

**Stadtumbau in den neuen Ländern
erfordert Altschuldenentlastung
der Wohnungsunternehmen**

Positionen und Vorschläge des GdW
zur Lösung der Altschuldenfrage

März 2009

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
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>

© GdW 2009

Stadtumbau in den neuen Ländern erfordert Altschuldenentlastung der Wohnungsunternehmen

Positionen und Vorschläge des GdW zur Lösung der Altschuldenfrage

Inhalt

	Seite
Stadtumbau Ost erfordert Altschuldenentlastung der Wohnungsunternehmen – Forderungen des GdW	1
Anlage	
Hintergrund und Detailinformationen zur Begründung der Notwendigkeit der Altschuldenentlastung	6
1	
Bilanz des Programms "Stadtumbau Ost"	6
2	
Aktuelle Situation der Wohnungsunternehmen	9
3	
Lösung der Altschuldenfrage – Voraussetzung für weiter erfolgreichen Stadtumbau in den neuen Ländern	13

Stadtumbau Ost erfordert Altschuldenentlastung der Wohnungsunternehmen – Forderungen des GdW

Die Auswirkungen des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels auf die Wohnungsmärkte in den neuen Ländern halten an: Ende 2000 standen bereits rd. 1 Mio. Wohnungen leer, das waren etwa 13 % des Wohnungsbestandes in Ostdeutschland. Bis zu Beginn des Programms "Stadtumbau Ost" im Jahr 2002 ist ihre Zahl auf 1,3 Mio. angewachsen. Im Rahmen des laufenden Stadtumbauprogramms Ost soll dieser fast flächendeckende Leerstand in den neuen Ländern um ca. ein Drittel, das heißt um 350.000 Wohnungen, gesenkt werden. Dieses Ziel wird bis Ende 2009 nahezu erreicht werden.

Die **kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften** haben **entscheidenden Anteil** daran, dass der **Wohnungsleerstand in den neuen Ländern seit 2002 nicht weiter angewachsen ist**.

So waren sie mit knapp 7.500 von den insgesamt 226.000 im Zeitraum 2002 bis 2007 neu errichteten Wohnungen **nur sehr marginal an der Schaffung von neuem Wohnraum beteiligt**. Vor allem aber waren sie bisher fast **die einzigen** Marktteilnehmer, **die rückgebaut, d. h. sich aktiv an der Leerstands-beseitigung beteiligt haben**. Von den bis Ende 2007 insgesamt rd. 220.000 abgerissenen Wohnungen hat allein die organisierte Wohnungswirtschaft fast 200.000 Wohnungen vom Markt genommen; davon weniger als 10 % in vor 1949 errichteten Gebäuden. Ohne diese Abrisse durch die Wohnungsunternehmen würde der Leerstand in den neuen Ländern heute über 1,5 Mio. Wohnungen betragen.

Bei den Wohnungsunternehmen selbst stünde jede fünfte Wohnung wegen mangelnder Nachfrage leer. Die durchschnittliche Leerstandsquote der Unternehmen hätte Ende 2007 nicht bei 11,4 % (2002: 16,2 %), sondern – unter Berücksichtigung der neu hinzugekommenen Leerstände - bei fast 20 % gelegen. Diese positive Entwicklung darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass es vor allem in den am meisten vom Leerstand betroffenen Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt zum Teil wesentlich höhere Leerstände gibt. So betrug z. B. die durchschnittliche Leerstandsquote bei den kommunalen Wohnungsgesellschaften in Sachsen-Anhalt per 30.09.2008 immer noch 16,4 %.

Trotz der erreichten Erfolge werden Ende 2009 immer noch ca. 1 Mio. Wohnungen in den neuen Ländern – bedingt durch die demografische Entwicklung, aber auch den anhaltenden Neubau - leer stehen. Mit diesem extrem hohen Sockelleerstand werden die neuen Länder in **eine neue, zweite Leerstandswelle** gehen. Wenn der Rückbau **ab 2010** nicht fortgesetzt wird, werden die Leerstände nach Aussage der mit der Evaluierung beauftragten Gutachter auf 1,43 Mio. Wohnungen anwachsen.

Die **Wohnungsunternehmen** konnten die **erheblichen Abrissvolumina** bisher **nur bewältigen**, weil ein Teil der Unternehmen, nämlich der mit besonders hohen Leerständen, neben den Rückbauzuschüssen auch eine **zusätzliche Entlastung von Altschulden** auf der Grundlage von § 6 a AHG erhalten hat.

Von den insgesamt fast 200.000 abgerissenen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen wurden **über 180.000 Wohnungen allein durch die sog. § 6 a AHG-Unternehmen rückgebaut**. Die weit überwiegende Zahl aller seit Beginn des Stadtumbauprogramms abgerissenen Wohnungen konnte also nur durch die Gewährung der zusätzlichen Teilentlastung vom Markt genommen werden.

Viele Wohnungsunternehmen, insbesondere die § 6 a AHG-Unternehmen, haben seit 2002 - bedingt durch die Altschuldenentlastung, aber auch durch die mit dem Abriss verbundene Senkung ihrer Leerstandskosten sowie die zinsgünstige Prolongation ihrer Kredite - ihre wirtschaftliche Lage zwar leicht verbessern können, eine dauerhafte Stabilisierung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen ist allerdings noch nicht erfolgt. Das hat auch die Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" ergeben. Insgesamt stehen die ostdeutschen Wohnungsunternehmen vergleichsweise immer noch schlechter da als die Unternehmen in den alten Ländern.

Der im Ergebnis des Stadtumbaus in Teilen gerade wieder erlangte **ökonomische und soziale Handlungsspielraum der Wohnungsunternehmen** ist allerdings **sehr begrenzt**. Die Beseitigung der durch die **zweite Leerstandswelle** erneut steigenden Wohnungsüberhänge wird **wiederum ein hohes Engagement** der Wohnungsunternehmen beim Abriss der dauerhaft nicht mehr benötigten Bestände **verlangen**, das weit über 2016 hinaus reichen wird.

Zeitgleich müssen viele der seit 1990 bereits modernisierten Wohnungen in den nächsten Jahren instand gesetzt und der dauerhaft weiter für die Wohnraumversorgung benötigte Bestand, vor allem auch energetisch, modernisiert werden. Die Wohnungsunternehmen werden nicht umhin kommen, hierfür neue Kredite aufzunehmen. Gleichzeitig stehen beginnend ab 2012/2013 zahlreiche der laufenden Kreditverträge zur Prolongation an. Wenn das Zinsniveau auch nur leicht ansteigt, was wahrscheinlich ist, werden viele Unternehmen ihren ohnehin nur begrenzt vorhandenen wirtschaftlichen Spielraum sehr schnell wieder verlieren.

Fazit:

Wenn die Wohnungsunternehmen auch in Zukunft ihren Beitrag zum Stadtumbau, und zwar nicht nur zum Rückbau, sondern auch zur weiteren Aufwertung der ostdeutschen Städte, leisten sollen, bedarf es der **Entlastung von den Altschulden für alle** von ihnen **abgerissenen Wohnungen**. Sie ist zwingend erforderlich. Abgesehen davon, dass die Unternehmen nicht noch 30 Jahre lang den Kapitaldienst für die nicht mehr vorhandenen Wohnungen bedienen können, werden die Umschuldungs-, d. h. Beleihungsmöglichkeiten, auf den verbleibenden Objekten immer geringer bzw. sind bereits ausgeschöpft.

Ohne eine Lösung der Altschuldenfrage werden sich viele der **Unternehmen nicht oder nur noch sehr eingeschränkt an der Fortsetzung des Rückbaus und damit des Stadtumbaus** in den neuen Ländern **ab 2010 beteiligen können.**

Die Folgen wären verheerend:

Zahlreiche Wohnungsunternehmen kämen erneut in wirtschaftlich sehr schwieriges Fahrwasser, wenn nicht sogar in eine existenzbedrohende Situation. Um dies zu vermeiden, könnten die Unternehmen gezwungen sein, ihr bisher auf Nachhaltigkeit angelegtes Geschäftsmodell in den vom Leerstand betroffenen Quartieren zu ändern. Sie hätten dann nicht mehr die Möglichkeit abzureißen und zu investieren, sondern müssten ihre sonst leer stehenden Wohnungen zur Minderung der Leerstandskosten unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete anbieten und eine aggressive Vermarktungsstrategie betreiben.

Ohne weiteren Rückbau und mit einer solchen auf Substanzverzehr angelegten Unternehmensstrategie würde der Leerstand in den neuen Ländern schnell wieder steigen. Die damit einhergehenden physischen Verfallserscheinungen in den ostdeutschen Städten wären dramatisch: Wohnungen würden zugunagelt und ganze Gebiete von den öffentlichen Versorgungssystemen abgekoppelt. Bisher - auch mit öffentlichen Mitteln – geschaffene ökonomische Werte würden vernichtet, Quartiere baulich und sozial erodieren und der Verwahrlosung preisgegeben.

Insgesamt ginge die gerade in Ansätzen wieder gewonnene Funktionsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsmärkte verloren und das Programm "Stadtumbau Ost" könnte kaum mehr Wirkungen entfalten. Dies würde dann alle Anbieter von Wohnraum – insbesondere auch die privaten Hauseigentümer – sehr negativ treffen und finanziell belasten.

Dieses Szenario zeigt, welche **Schlüsselfunktion** die Lösung der **Altschuldenfrage für den weiteren erfolgreichen Verlauf des Stadtumbaus in den neuen Ländern** hat.

Nur bei Altschuldenentlastung aller von den Wohnungsunternehmen abgerissenen Wohnungen kann das im Ergebnis der Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" für die nächste Phase des Stadtumbaus formulierte **Ziel - im Zeitraum 2010 bis 2016** jährlich 30.000, **insgesamt also nochmals mindestens 200.000 Wohnungen vom Markt zu nehmen - überhaupt erreicht werden. Und nur dann hätten die Unternehmen überhaupt eine Möglichkeit, auch künftig ihren Beitrag** sowohl **zur** notwendigen **Marktbereinigung** als auch **zur weiteren Aufwertung** der Wohnungsbestände und des Wohnumfeldes **sowie zum Erhalt** des noch bestehenden **guten sozialen Klimas** in den ostdeutschen Städten **zu leisten.**

Die Entlastung von Altschulden ist insofern nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für das weitere Engagement der Wohnungsunternehmen beim Stadtumbau, sondern für den weiteren Erfolg des Stadtumbaus und die Entwicklung der Städte in den neuen Ländern insgesamt.

Die **Lösung der Altschuldenfrage sollte generell und abschließend erfolgen**, da die Herausforderungen des Stadtumbaus in den neuen Ländern weit über das Jahr 2016 hinausgehen. **Hierzu fordert der GdW:**

Erstens:

Alle Wohnungsunternehmen, die sich im Interesse der Beseitigung der Leerstände in den neuen Ländern an der Marktberäumung beteiligen, müssen unabhängig von ihrer Leerstandsquote für jede von ihnen abgerissene Wohnung von den verbliebenen Altschulden im Sinne des Altschuldenhilfegesetzes entlastet werden.

Für die Altschuldenentlastung der entsprechend den Empfehlungen aus der Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" im Zeitraum 2010 bis 2016 mindestens 200.000 abzureißenden Wohnungen werden insgesamt knapp 800 Mio. EUR, d. h. pro Jahr rd. 115 Mio. EUR, benötigt. Dabei wird eine Restaltschuldenbelastung von 65,00 bis 68,00 EUR/m² zu Grunde gelegt, d. h. für eine 60 m²-Wohnung rd. 4.000 EUR.

Auf eine Differenzierung bei der Gewährung der Altschuldenentlastung nach der Höhe der Leerstandsquote oder anderen unternehmensbezogenen Kennziffern der Wohnungsunternehmen sollte generell verzichtet werden. Sie würde nicht nur die Gefahr einer erneuten Ungleichbehandlung der Unternehmen in sich bergen, sondern den weiteren Verlauf des Stadtumbaus in den neuen Ländern zeitlich erheblich verzögern, da nur ein Teil der Wohnungsunternehmen sich an der weiter zwingend erforderlichen Marktberäumung beteiligen könnte.

Nur wenn alle Unternehmen von den Altschulden entlastet werden, kann der Rückbau künftig noch stärker auch unter städtebaulichen Aspekten vorgenommen und der Stadtumbau insgesamt effektiver gestaltet werden.

An sich wäre eine sofortige Entlastung aller Wohnungsunternehmen von den Altschulden für die bei ihnen dauerhaft leer stehenden Wohnungen die wirksamste Maßnahme zur Beschleunigung des Stadtumbaus, weil damit die Liquidität der Unternehmen sofort nachhaltig gestärkt und ihre ökonomische und soziale Handlungsfähigkeit insgesamt wesentlich verbessert werden würde. Dies läge auch sehr im Sinne der aktuellen konjunkturellen Erfordernisse, weil umfangreiche und beschäftigungswirksame wirtschaftliche Impulse frühzeitiger ausgelöst und die Aufwertung der ostdeutschen Städte insgesamt schneller vorangebracht werden könnten.

Zweitens:

Alle Altbaubestände, die erst 1993 im Rahmen der unternehmensbezogenen Kappung "neu" mit Altverbindlichkeiten aus dem Wohnungsbau der ehemaligen DDR belastet wurden, sollten im Interesse der weiteren Revitalisierung der Innenstädte von diesen, unabhängig von ihrem Abriss, befreit werden.

Die GdW-Unternehmen in den neuen Ländern verwalten insgesamt rd. 270.000 vor 1949 errichtete Wohnungen, von denen ca. 150.000 mit Altverbindlichkeiten belastet sind. Für ihre Entlastung wären einmalig rd. 600 Mio. EUR erforderlich.

Die Altschulden auf den vor 1949 errichteten Gebäuden stellen zunehmend ein Sanierungshemmnis dar. Würden sie gestrichen, könnten die Wohnungsunternehmen die dadurch frei werdende Liquidität für die Modernisierung dieser Gebäude einsetzen. Bereits heute wird die zusätzliche Teilentlastung nach § 6 a AHG in einen Sanierungszuschlag umgewandelt, wenn Altbaubestände nicht abgerissen, sondern aus städtebaulichen bzw. denkmalrechtlich-Gründen saniert werden.

Die Altschuldenentlastung der vor 1949 errichteten kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen könnte im Rahmen des vom GdW vorgeschlagenen Programms "Anders wohnen in alten Häusern - klimaschonend und familiengerecht" erfolgen, das den Stadtumbau zusätzlich zu den bisherigen Förderungen flankieren sollte.

Im gesamtgesellschaftlichen Interesse muss eine generelle und abschließende Lösung der Altschuldenfrage erfolgen. Sie dient nicht nur der Stabilisierung und weiteren Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Städte als funktionsfähige und attraktive Wohn- und Wirtschaftsstandorte, sondern vor allem auch dem Erhalt des sozialen Friedens in den von hohen Leerständen betroffenen Stadtumbaugebieten.

Anlage

Hintergrund und Detailinformationen zur Begründung der Notwendigkeit der Altschuldenentlastung

1

Bilanz des Programms "Stadtumbau Ost"

Die Anpassung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung hat erhebliche Anstrengungen gerade auch im Bereich des Wohnens und der Stadtentwicklung erfordert. Dank der massiven Investitionen der kommunalen Wohnungsgesellschaften und der Wohnungsgenossenschaften, unterstützt durch die vielfältige staatliche Förderung von Bund, Ländern und Kommunen, haben sich die Wohnverhältnisse für die Menschen in Ostdeutschland seit Beginn der 90-er Jahre deutlich verbessert.

Die insgesamt sehr positive Entwicklung – bis heute – wurde allerdings beginnend Mitte der 90-er Jahre gebremst durch die Auswirkungen des gesellschaftlichen und demografischen Wandels, der im Bereich der Wohnungswirtschaft durch erhebliche Angebotsüberhänge an Wohnungen gekennzeichnet ist. Anfang 2000 standen fast 1 Mio. Wohnungen in den neuen Ländern leer. Die Leerstandsquote vieler Wohnungsunternehmen betrug seinerzeit bereits weit über 15 %, bei einigen sogar über 40 %.

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den neuen Ländern und den ostdeutschen Kommunen auf der Grundlage des Berichts der Expertenkommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern" auf die dramatischen, fast flächendeckenden Leerstände mit dem 2002 begonnenen Programm "Stadtumbau Ost" reagiert und insgesamt 2,5 Mrd. EUR für den Rückbau der dauerhaft leer stehenden Wohnungen und die weitere Aufwertung der Stadtumbaugebiete bereit gestellt.

Darüber hinaus wurde insbesondere mit der **Härtefallregelung nach § 6 a AHG** für die durch hohe Leerstände in ihrer Existenz gefährdeten Wohnungsunternehmen eine **wichtige Rahmenbedingung** geschaffen, **die den Stadtumbau in den neuen Ländern positiv flankiert hat**. Die Mittel für die zusätzliche Teilentlastung nach der Altschuldenhilfeverordnung wurden von ursprünglich 358 Mio. EUR mehrfach auf insgesamt 1,13 Mrd. EUR aufgestockt.

Das **Programm "Stadtumbau Ost"** in seiner Einheit von Rückbau und Aufwertung hat nach einer Reihe von Anlaufschwierigkeiten sehr schnell **sichtbare Erfolge** gezeigt:

- Die **Wohnungsmärkte** haben **angefangen**, sich zu **stabilisieren**, wenn auch auf niedrigem Niveau. Durch die bislang durchgeführten Abrisse von über 220.000 Wohnungen konnte ein weiterer Anstieg der Leerstände verhindert und in einer ganzen Reihe von Städten sogar eine leichte Umkehr der Leerstandsentwicklung eingeleitet werden.

Den entscheidenden Anteil daran haben die im GdW zusammengeschlossenen kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften. Sie allein haben bis Ende 2007 insgesamt fast 200.000 Wohnungen vom Markt genommen – davon lediglich 19.000 Althausbestände, das sind weniger als 10 % des Gesamtabrisses. Der Umbau ganzer Wohnquartiere ist dabei ohne nennenswerte soziale Konflikte verlaufen, was ebenfalls ein Verdienst der Wohnungsunternehmen ist.

Von der Verringerung des Wohnungsbestandes durch die Wohnungsunternehmen haben insbesondere auch die Wohnungseigentümer profitiert, die sich nicht am Rückbau beteiligt haben. Letztlich ist die Marktberäumung allen Anbietern, die über wettbewerbsfähigen Wohnraum verfügen, zu Gute gekommen.

- Die **Aufwertung der Städte** ist im Zusammenspiel mit den anderen städtebaulichen Förderprogrammen **insgesamt weiter vorangekommen**. Die Aufwertungszuschüsse aus dem Programm "Stadtumbau Ost" wurden vor allem in den Innenstädten eingesetzt, aber auch für Wohnumfeldmaßnahmen in größeren Rückbaubereichen.

Insgesamt sind in den neuen Ländern über 80 % aller im Rahmen der Städtebauförderung für die Stadtentwicklung bereit gestellten Mittel in die Aufwertung der Städte geflossen.

Die Wohnungsunternehmen selbst haben darüber hinaus seit 2002 allein 15 Mrd. EUR in die Verbesserung ihres dauerhaft weiter benötigten Wohnungsbestandes und in das Wohnumfeld investiert, ohne dass sie hierbei in nennenswertem Umfang Aufwertungsmittel aus dem Stadtumbauprogramm Ost erhalten haben.

Trotz der insgesamt positiven Bilanz gibt es aber auch **ernsthafte Probleme**, die den Erfolg des Stadtumbaus in den neuen Ländern schmälern und denen in Zukunft mehr Beachtung zu schenken ist:

- Die **Aufwertungsmittel** können oftmals nicht abgerufen werden, da viele Kommunen nicht in der Lage sind, den notwendigen Eigenanteil hierfür zu erbringen mit der Folge, dass geplante Maßnahmen nicht oder nur zeitlich versetzt realisiert werden können.
- Die Anpassung der Einrichtungen und Anlagen der sozialen und technischen **Infrastruktur** an die veränderte Nachfrage und künftige Stadtstruktur wird bislang, über das Stadtumbauprogramm hinaus, völlig unzureichend gefördert.
- Das unzureichende Engagement der **privaten Gebäudeeigentümer** nicht nur beim Rückbau, sondern zunehmend auch bei der Aufwertung, wirkt sich hemmend auf den Erhalt der historischen Bausubstanz in den Innenstädten aus.
- Der unkoordinierte **Neubau** auf der grünen Wiese konterkariert nach wie vor den Erfolg des Städtebaus. Allein im Zeitraum 2002 bis 2007 wurden in den neuen Ländern insgesamt 226.000

Wohnungen neu errichtet – mehr als bislang abgerissen wurden. Die GdW-Unternehmen waren hieran mit 7.477 Wohnungen, davon 6.656 Mietwohnungen, nur sehr marginal beteiligt.

Auch **für die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften wird der Abriss in den nächsten Jahren nicht einfacher.** Hierfür gibt es vor allem folgende Gründe:

- Die Durchführung der notwendigen Abrissmaßnahmen wird komplizierter, da, nachdem der größte Teil der leer stehenden Gebäude bereits abgerissen worden ist, nunmehr zahlreiche Wohnungen im Zuge eines sehr aufwendigen Umzugsmanagements erst leer gezogen werden müssen. Die rückläufige Modernisierungsförderung, der Wegfall der Investitionszulage sowie fehlende Aufwertungsmittel erschweren den Unternehmen darüber hinaus die Bereitstellung von angemessenem Ersatzwohnraum für die Mieter aus den Abrissobjekten.
- Die Beleihungsfähigkeit der Objekte wird immer geringer, da der Rückbau zunehmend die Möglichkeiten der Wohnungsunternehmen einschränkt, den Banken ausreichende Sicherheiten für die auf den Abrissobjekten lastenden Kreditverbindlichkeiten zur Verfügung zu stellen.
- Die finanziellen Handlungsspielräume der Wohnungsunternehmen werden auch mit Blick auf die Neuverschuldung immer enger. Schon heute müssen aus betriebswirtschaftlicher, vor allem aber auch städtebaulicher Sicht eine Reihe von Objekten abgerissen werden, die bereits teilmodernisiert und demzufolge mit Neuschulden belastet sind. Die Unternehmen haben oft keine Möglichkeit, diese Neukredite auf andere Objekte umzuschulden.

Insgesamt nehmen auch die sozialen Probleme zu. Inzwischen erfolgt die Neuvermietung von kommunalem und genossenschaftlichem Wohnraum in den neuen Ländern vielerorts zu über 50 %, zum Teil sogar bis zu 90 %, an ALG II-Empfänger. Zu ihrer Unterbringung müssen die Unternehmen für lange Zeit bezahlbaren Wohnraum vorhalten, der aufgrund der nur begrenzt gewährten Unterbringungskosten in aller Regel nicht oder nur teilweise modernisiert sein kann. Gleichzeitig sind es aber gerade diese Bestände, die wirtschaftlich, städtebaulich und mit Blick auf die Akzeptanz der Bürger für einen Abriss in Frage kommen. Für diesen Spagat, den die Kommunen und die Unternehmen hier zu leisten haben, gibt es noch keine geeigneten Instrumente.

Der **Stadtumbau** wird **auch nach 2009 zentrale Aufgabe** in den neuen Ländern bleiben.

Obwohl **2009** voraussichtlich jede zehnte der leer stehenden kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen nicht mehr am Markt ist, wird der **Leerstand in Ostdeutschland** insgesamt – nicht zuletzt aufgrund des Neubaus – dann **immer noch fast 1 Mio.** Wohnungen betragen.

Mit diesem extrem hohen Sockelleerstand werden die neuen Länder **spätestens ab 2010**, bedingt durch den erheblichen Rückgang nicht nur der Bevölkerung, sondern auch der Zahl der Haushalte, in eine **neue Leerstandswelle** gehen.

Im Ergebnis der Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" haben die Gutachter festgestellt, dass ohne weiteren Rückbau die Leerstände bis 2020 wieder auf 1,43 Mio. Wohnungen ansteigen würden.

Der Stadtumbau in den neuen Ländern - und das hat auch die Lenkungsgruppe, die die Evaluierung begleitet hat, betont - muss also weitergehen: "Nur durch einen weiter städtebaulich vertretbaren Abriss, verbunden mit einer weiteren Aufwertung der Städte, lassen sich die mit dem Programm 'Stadtumbau Ost' erreichten Erfolge bei der Stabilisierung des Wohnungsmarktes sichern und weiter fortsetzen."

Entsprechend den Empfehlungen aus der **Evaluierung** soll das **Stadtumbauprogramm Ost** zunächst weiter **als eigenständiges Programm** über 2009 hinaus **mindestens** für einen Zeitraum von 7 Jahren **bis 2016 fortgesetzt werden**.

Gutachter wie Lenkungsgruppe gehen davon aus, dass von 2010 bis 2016 jährlich ca. 30.000 Wohnungen rückgebaut werden müssen, d. h. insgesamt über 200.000 Wohnungen. Die Aufwertung soll weiter fortgesetzt und sich neben den Innenstädten auch auf alle anderen erhaltenswerten Stadtgebiete, einschließlich der Plattenbaugebiete, konzentrieren.

Auch soll an den gebündelten städtebaulichen und wohnungspolitischen Strategien des Programms unter Beachtung der konkreten Nachfrageentwicklung und unter stärkerer Einbeziehung der privaten Eigentümer sowie der Infrastrukturbetreiber festgehalten werden.

Neben der Fortsetzung des Stadtumbauprogramms selbst soll auch geprüft werden, ob es flankierend zu dem Programm ggf. einer erneuten Investitionszulage und einer **Anschlussregelung zu § 6 a AHG** bedarf.

2 Aktuelle Situation der Wohnungsunternehmen

Die insgesamt 1.145 kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften in den neuen Ländern bewirtschaften mit ihren derzeit 2,1 Mio. Wohnungen fast 50 % des gesamten Mietwohnungsbestandes in Ostdeutschland. In diese Bestände investierten sie seit 1990 insgesamt über 117 Mrd. EUR. Trotz des zunehmenden Rückgangs der Investitionen seit Mitte der 90-er Jahre sind heute fast 80 % des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestandes vollständig oder teilweise saniert.

Durch ihre Investitionen, für die die Wohnungsunternehmen in einem vergleichsweise sehr kurzen Zeitraum erhebliches Fremdkapital aufnehmen mussten, haben sie das Bild der ostdeutschen Städte maßgeblich zum Positiven verändert.

Das gilt ausdrücklich auch für die Zeit nach 2000, dem Beginn des Stadtumbaus in seiner Einheit von Rückbau und Aufwertung. Neben der Modernisierung der weiter dauerhaft benötigten Wohnungsbestände einschließlich dem Erhalt von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung ging es den Wohnungsunternehmen bei der Aufwertung vor allem auch um die Verbesserung des Wohnumfeldes, die Nachnutzung der durch Abriss freigewordenen Flächen sowie die Schaffung von insgesamt mehr urbaner Qualität, insbesondere in den von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartieren.

Gleichzeitig, d. h. parallel zu den Aufwertungsmaßnahmen, haben die **Wohnungsunternehmen** allein im Rahmen des Programms "Stadtumbau Ost" von 2002 bis 2007 insgesamt **fast 200.000 Wohnungen abgerissen**. Das heißt, sie haben **über 90 % aller bisherigen Abrisse** von insgesamt 220.000 Wohnungen durchgeführt.

Davon haben die **§ 6 a AHG-Unternehmen allein über 180.000 Wohnungen vom Markt genommen**. Dies zeigt, welche große Bedeutung die zusätzliche Teilentlastung von Altschulden für den Erfolg des Stadtumbaus hat.

Insgesamt haben die Abrisse nicht nur zur Marktberreinigung, sondern auch zur wirtschaftlichen **Stabilisierung der Wohnungsunternehmen** beigetragen:

- Die Zahl der leer stehenden Wohnungen hat sich bei über der Hälfte der Unternehmen spürbar und bei weiteren fast 30 % zumindest teilweise reduziert. Bei fast allen Unternehmen konnte ein weiterer Anstieg des Wohnungsleerstandes verhindert werden.
- Die durchschnittliche Leerstandsquote ist von 16,2 % im Jahr 2002 auf 11,4 % Ende 2007 gesunken; ohne die Abrisse läge sie heute bei fast 20 %.
- Die Mietausfälle aufgrund von Leerstand sind von ihrem Höchststand mit 926 Mio. EUR im Jahr 2002 auf 652 Mio. EUR Ende 2007 zurückgegangen.
- Die wegen Leerstand nicht umlagefähigen Betriebskosten, die im Jahr 2007 insgesamt 168 Mio. EUR betragen, haben sich im Vergleich zu 2002, wo sie sich auf 204 Mio. EUR beliefen, ebenfalls verringert.
- Die Gesamtrentabilität, die die Ertragskraft der Unternehmen zum Ausdruck bringt, schließt im Durchschnitt langsam an die der Unternehmen in den alten Ländern an.

- Die Eigenmittelrentabilität entwickelt sich ebenfalls positiv. Nachdem sie 2001 noch bei minus 7,4 % lag, was einen deutlichen Eigenkapitalverzehr bedeutet hat, liegt sie heute bereits im positiven Bereich.

Neben der Senkung der Leerstandskosten und den gerade in den letzten Jahren vorgenommenen Umschuldungen des umfangreichen Kreditportfolios zu vergleichsweise geringen Zinssätzen hat vor allem die **zusätzliche Teilentlastung gemäß § 6 a AHG zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Wohnungsunternehmen**, insbesondere was ihre Liquidität betrifft, **beigetragen**.

Dies dokumentiert sich auch in der Beurteilung der Gläubigerbanken und in den Ratingverfahren vor dem Hintergrund von Basel II. Die Rückbauhilfen, vor allem aber die zusätzliche Altschuldenentlastung werden von den Banken hier wie ein Bonus gesehen.

Im Rahmen der Evaluierung des Programms "Stadtumbau Ost" haben die Gutachter festgestellt, dass vor allem die § 6 a AHG-Unternehmen, die besonders vom Leerstand betroffen waren, durch die Abrisse – für die die Altschuldenentlastung Voraussetzung war – ihre wirtschaftliche Lage stabilisieren konnten. Insgesamt sei die Situation der Wohnungsunternehmen in den ostdeutschen Stadtumbaukommunen allerdings immer noch merklich schlechter als die der Wohnungsunternehmen in den alten Ländern.

Trotz dieser insgesamt positiven Bilanz gibt es nach wie vor große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und ihren regionalen Teilmärkten und damit auch zwischen den einzelnen Wohnungsunternehmen. Nach der GdW-Statistik per 31.12.2007 haben immer noch zahlreiche Wohnungsunternehmen einen Leerstand von über 15 %. Eine nicht unerhebliche Zahl von ihnen – insgesamt fast 50 – hat sogar einen Leerstand von mehr als 25 %. In Sachsen und Sachsen-Anhalt gibt es sogar Unternehmen mit extrem hohen Leerständen von über 35 %.

Ob und in welchem Umfang sich die **wirtschaftliche Situation des einzelnen Wohnungsunternehmens** tatsächlich durch den Abriss positiv entwickelt, hängt **von verschiedenen Faktoren** ab:

- **Verteilung der Leerstände im Unternehmen**
Gleichmäßig auf den Bestand verteilte Leerstände "produzieren" überall ein bisschen Einnahmeausfall mit der Folge einer insgesamt schlechten Zahlungsfähigkeit des Unternehmens. Wenn sich der Leerstand dagegen auf bestimmte Objekte konzentriert, sind die Aufwendungen vergleichsweise geringer, d. h. die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens besser.

Eine Konzentration der Leerstände ermöglicht darüber hinaus flächenhaften Abriss, d. h. teurer Einzelrückbau kann vermieden werden, und es entstehen insgesamt geringere Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Ersatzwohnraum für die Mieter der Abrissobjekten.

- **Gesamtaufwendungen des Abrisses**

Die bilanziellen und liquiditätsmäßigen Auswirkungen des Abrisses ergeben sich aus den außerplanmäßigen Abschreibungen der Gebäudebuchwerte bis zum Zeitpunkt des Abrisses und den Gesamtausgaben für den Abriss, zu denen auch die Kosten für die Umsetzung der Mieter gehören.

Aufgrund dieser Aufwendungen kommt es zu einer Verringerung der Eigenkapitalquote der Unternehmen, im schlimmsten Fall sogar zu einer Überschuldung. Die Zahlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen wird zwar zunächst nicht gefährdet, wohl aber ihre Bonität und damit die weitere Investitionsfähigkeit.

Den hohen Aufwendungen des Abrisses steht lediglich der Darlehensersatz nach § 6 a AHG gegenüber, den bisher aber nur Unternehmen erhalten, die Ende 2003 15 % und mehr Leerstand hatten.

- **Verbleibender Kapitaldienst nach Abriss**

Die Höhe der verbleibenden Altschuldenbelastung und der Belastung aus ggf. "neuen" Krediten sind wichtige Determinanten für die Beurteilung, ob ein Abriss für das Unternehmen wirtschaftlich ist.

Für Wohnungsunternehmen, die keine Altschuldenentlastung erhalten, ist der Abriss wirtschaftlich kaum darstellbar. Zwar werden sie von Leerstandskosten entlastet, den Kapitaldienst für die Altschulden auf den abgerissenen Wohnungen müssen sie aber noch bis zu 30 Jahre bedienen. Er kann nur aus den verbleibenden Beständen erwirtschaftet werden.

Die Analysen von Wohnungsunternehmen zeigen, dass die Leerstände in vielen Unternehmen nicht in dem Maße sinken, wie deren Rückbaumaßnahmen zur Verminderung ihres Wohnungsbestandes führen. D. h. die Wohnungsunternehmen müssen mehr Wohnungen vom Markt nehmen als Leerstand hinzukommen darf, um insgesamt die Leerstandsquote in ihrem Bestand zu verringern.

Problematisch insgesamt bleibt, dass die **Wohnungsunternehmen trotz umfangreicher Rückbaumaßnahmen aus dem verbleibenden Leerstand** - neben den Mietausfällen - weitere **erhebliche Aufwendungen** verkraften müssen, die ihre Handlungsfähigkeit stark einschränken:

Geht man davon aus, dass die leer stehenden Wohnungen nicht saniert sind, splitten sich die Belastungen für diese Wohnungen pauschal auf 2/3 Bewirtschaftungskosten und 1/3 Kapitaldienst für die wohnungswirtschaftlichen Altschulden auf. Für eine 60 m²-Wohnung belaufen sich die Bewirtschaftungskosten, d. h. die nicht umlagefähigen Betriebskosten und die Verwaltungskosten, derzeit auf rd. 640 EUR/Jahr. Für die Altschulden muss darüber hinaus im Durchschnitt ein Kapitaldienst von 360 EUR/Jahr aufgebracht werden. Dies führt zu einer Gesamtbelastung von insgesamt rd. 1.000 EUR/Jahr.

Ausgehend hiervon belaufen sich die **Aufwendungen für die bei den Wohnungsunternehmen immer noch leer stehenden insgesamt 262.000 Wohnungen auf über eine viertel Mrd. EUR pro Jahr**. Ein Teil der leer stehenden Wohnungen ist bereits teilsaniert, d. h. hier fällt nochmals zusätzlicher Kapitaldienst für die Unternehmen an.

Die Deckung dieser Leerstandskosten kann nur aus den Einnahmen der vermieteten Wohnungen erfolgen. Da die Unternehmen hieraus kaum Gewinne generieren, bedeutet dies, dass sie notwendige Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten unterlassen bzw. erheblich zurückfahren müssen – wenn sie nicht auf eine Insolvenz hinsteuern wollen.

Den Wohnungsbestand verfallen zu lassen, hieße letztlich ein Leben auf Kosten der Mieter. Schleichender Werteverzehr bei den Wohnungsunternehmen und Sanierungsstau, insbesondere auch in den weiterhin für die Wohnraumversorgung benötigten Beständen würden zudem nicht nur das Stadtbild negativ beeinflussen, sondern hätte auch erhebliche Wettbewerbsnachteile für die ostdeutschen Städte zur Folge.

Als **Fazit** zur wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen bleibt festzuhalten:

Die Wohnungsunternehmen werden auch künftig die Hauptlast bei der Reduzierung des Wohnungsüberangebotes tragen müssen, ohne dass sich die mit dem Abriss verbundenen Entlastungseffekte in gleichem Maße auf das wirtschaftliche Ergebnis der Unternehmen, in ihrer Gesamtheit betrachtet, niederschlägt.

Natürlich werden die Wohnungsunternehmen, die auch künftig in der Lage sind, aktiv am Stadtumbauprozess mitzuwirken, weiter eine spürbare Entlastung verzeichnen können – aber der Problemdruck insgesamt bleibt, vor allem auch mit Blick auf die neue Leerstandswelle.

3 Lösung der Altschuldenfrage – Voraussetzung für weiter erfolgreichen Stadtumbau in den neuen Ländern

Die wohnungswirtschaftlichen **Altschulden** sind **Erblasten aus der Geschichte der ehemaligen DDR**, mit denen ausschließlich die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften belastet wurden.

Bei den Altschulden handelte es sich zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung nur um fiktive Schulden – entstanden durch Finanzzuweisungen aus dem Staatshaushalt der DDR - zur Finanzierung des Wohnungsbaus. Diese Nachfolgeverbindlichkeiten wurden zwar als Kredite deklariert, waren aber im marktwirtschaftlichen Sinn keine tilgungspflichtigen Schulden. Erst mit dem Einigungsvertrag sind die Altverbindlichkeiten als tatsächliche Schulden zunächst auf die Kommunen und dann zusammen mit dem ehemals volkseigenen

Wohnungsvermögen auf die kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften übertragen worden.

Dabei ging man davon aus, dass mit den Wohnungsbeständen ertragreiche Vermögenswerte auf die Unternehmen übergehen, die ihnen die Bedienung des Kapitaldienstes für die Altschulden in den nächsten 30 bis 40 Jahren ermöglichen. Diese Geschäftsgrundlage für die Altschuldenübernahme ist zumindest in Teilen zwischenzeitlich nicht mehr gegeben, da die Wohnungsunternehmen aus den leer stehenden Wohnungen nicht nur keine Mieteinnahmen erzielen, sondern im Gegenteil Kosten tragen müssen, die sie nur aus den vermieteten Beständen decken können.

Nach der Wiedervereinigung betragen die "Schulden" insgesamt 36,1 Mrd. DM. Die Wohnungsunternehmen konnten den Kapitaldienst hierfür von durchschnittlich 3,00 DM/m² nicht aus den seinerzeitigen Mieteinnahmen von rd. 1,00 DM/m² finanzieren. Aufgrund dessen gab es von 1990 bis 1993 zunächst ein sog. Zinsmoratorium, mit dem die Kapitaldienstverpflichtungen der Unternehmen ausgesetzt wurden. Da während der Laufzeit des Moratoriums die Schulden nicht getilgt wurden, erhöhte sich die Schuldsomme, insbesondere auch aufgrund der damaligen Hochzinsphase, sehr schnell um über ein Drittel.

Anfang 1993 beliefen sich die Altschulden bereits auf mehr als 51 Mrd. DM, d. h. pro Wohnung im Durchschnitt auf über 23.000 DM, bei neueren Wohnungen sogar auf bis zu über 50.000 DM. Der monatliche Kapitaldienst zum Zeitpunkt des Auslaufens des Zahlungsmoratoriums betrug zwischen 3,00 und 7,00 DM/m², im Maximum sogar 12,00 DM/m².

Am 23.06.1993 wurde im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms das so genannte **Altschuldenhilfe-Gesetz| (AHG)** beschlossen. Danach konnten die Wohnungsunternehmen für die Zeit vom 01.01.1994 bis 30.06.1995 einen Antrag auf Zinshilfe stellen sowie eine Entlastung von den Altschulden auf 150 DM/m² (rd. 77 EUR/m²) beantragen. Durch diese Teilentlastung hat sich der Kapitaldienst für die verbliebenen Altverbindlichkeiten ab Juli 1995 im Durchschnitt auf 1,00 DM/m², d. h. rd. 0,50 EUR, verringert.

Die Kappung der Altschulden erfolgte unternehmensbezogen, d. h. es wurden alle Wohnungen der auf die Wohnungsunternehmen übergegangenen Bestände, einschließlich der vor 1949 errichteten Altbauten, mit einer Restschuld in Höhe von rd. 77 EUR/m² belastet.

Um die Zinshilfe und Teilentlastung nach dem AHG erhalten zu können, mussten die Wohnungsunternehmen die Altschulden unwiderruflich anerkennen und hierüber einen rechtswirksamen Kreditvertrag abschließen sowie nicht unerhebliche Verpflichtungen zur Sanierung und Privatisierung ihrer Bestände eingehen.

Alle Unternehmen haben seinerzeit die Zinshilfe beansprucht, für die Bund und Länder insgesamt 5,2 Mrd. DM (2,6 Mrd. EUR) aufgebracht haben. Ein Großteil der Unternehmen hat auch die unternehmensbezogene Teilentlastung von Altschulden in Anspruch ge-

nommen, für die aus dem Erblastentilgungsfonds insgesamt 28 Mrd. DM (14,2 Mrd. EUR) durch den Bund bereitgestellt wurden.

Die Altschuldenhilfen haben nicht nur die Insolvenz vieler Wohnungsunternehmen verhindert, sondern deren Kredit- und damit Investitionsfähigkeit überhaupt erst hergestellt.

Die aufgrund des wirtschaftlichen und demografischen Wandels **zunehmenden Leerstände** ab **Ende der 90-er Jahre** haben viele Unternehmen erneut in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht; eine Reihe von ihnen, mit Leerständen von 10, 20 bis zu 30 %, war sogar in ihrer Existenz gefährdet.

Angesichts der schon nach kurzer Zeit extrem hohen, fast flächendeckenden Leerstände hat sich schon damals die Frage nach der politischen Legitimation und ökonomischen Begründung für die Übernahme der Altverbindlichkeiten durch die Wohnungsunternehmen gestellt. Diese Frage stellt sich bis heute, da ein Großteil der mit Altschulden belasteten Wohnungsbestände nach wie vor dauerhaft leer steht und neue Leerstände hinzu kommen.

Um den Leerständen aktiv zu begegnen, haben Bund und Länder bereits im Dezember 2000 die so genannte **Härtefallregelung nach § 6 a AHG** beschlossen. Als **flankierende Maßnahme** hat sie wesentlich zum **Erfolg des Stadtumbauprogramms beigetragen**.

Nach der auf § 6 a AHG beruhenden **Altschuldenhilfeverordnung** konnten Wohnungsunternehmen, die aufgrund von Leerstandsquoten ab 15 % in ihrer Existenz gefährdet waren, bis Ende 2003 eine zusätzliche Altschuldenhilfe für die von ihnen abgerissenen Wohnungen beantragen.

Diese beträgt – ausgehend von der Restschuld von 77 EUR/m² abzüglich eines Pauschalbetrages von 8 % für die Tilgung - im Durchschnitt 70,56 EUR/m². Wohnungsunternehmen mit sog. Wendewohnungen, deren durchschnittliche Altschuldenbelastung höher ist, können eine zusätzliche Teilentlastung in Höhe von max. 77 EUR/m² erhalten.

Durch mehrmalige Aufstockung des Finanzvolumens für die Härtefallregelung nach § 6 a AHG von zunächst 358 Mio. EUR auf insgesamt 1,113 Mrd. EUR haben letztlich alle 337 antragsberechtigten Wohnungsunternehmen eine Zusage über die zusätzliche Altschuldenhilfe für die von ihnen zum Abriss vorgesehenen 275.000 Wohnungen erhalten.

Die Härtefallregelung nach **§ 6 a AHG** hat aber nur teilweise eine Lösung gebracht. Sie **greift inhaltlich und zeitlich zu kurz**:

- **Inhaltlich**, weil nur die Wohnungsunternehmen eine zusätzliche Altschuldenhilfe bei Rückbau erhalten, die am 31.12.2003 einen Leerstand von mindestens 15 % hatten.

Für Unternehmen mit weniger als 15 % Leerstand einschließlich derer, die erst nach dem 31.12.2003 in die 15 %ige Leerstandsquote hineingewachsen sind, gibt es keine Entlastungsmöglichkeit. Das betrifft immerhin fast 800 der insgesamt 1.145 ost-

deutschen Wohnungsunternehmen. Sie verwalteten Ende 2003 fast 113.700 leer stehende Wohnungen, d. h. ca. 47 % der seinerzeit insgesamt bei den Unternehmen leer stehenden Wohnungen.

Die Nicht-§ 6 a AHG-Wohnungsunternehmen konnten sich bisher nicht oder nur sehr eingeschränkt am Stadtumbau beteiligen mit der Folge, dass viele der Stadtentwicklungskonzepte nicht wie geplant umgesetzt werden können.

- **Zeitlich**, weil die Gewährung der zusätzlichen Altschuldenhilfe nach § 6 a AHG befristet ist – zunächst bis Ende 2010, jetzt bis Ende 2013 aufgrund der am 14.11.2008 in Kraft getretenen Änderung der Altschuldenhilfverordnung.

Durch die Verlängerung der Frist, die grundsätzlich sehr zu begrüßen ist, haben die Wohnungsunternehmen, die in immer größerem Umfang Gebäude erst freiziehen müssen, mehr Zeit für die von ihnen geplanten Abrisse.

Die Fristverlängerung erweckt allerdings den Eindruck, dass die Politik sich erst wieder ab 2013 mit der Altschuldenproblematik befassen muss. Dem ist jedoch nicht so. Die Verlängerung dient lediglich dazu, die im laufenden Stadtumbauprogramm von den § 6 a AHG-Unternehmen bereits geplanten insgesamt 275.000 Abrisse tatsächlich realisieren zu können.

Bereits **ab 2010** müssen **weitere Mittel für die Altschuldenentlastung** bereit gestellt werden. Denn beginnend ab 2010 - der Laufzeit des neuen Stadtumbauprogramms – sollen die selben § 6 a AHG-Unternehmen und auch andere Unternehmen jährlich "neu" 30.000 Wohnungen abreißen. Für diese Abrisse greift die Altschuldenhilfverordnung nicht mehr.

Wenn die kommunalen Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften den Stadtumbau in den neuen Ländern über 2009 hinaus weiter so engagiert wie bisher mitgestalten sollen, bedürfen sie neben den Zuschüssen für die Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen vor allem auch der Entlastung von den Altschulden für alle von ihnen abgerissenen Wohnungen.

Die **Wohnungsunternehmen** haben **ohnehin** schon **große Belastungen durch den Kapitaldienst für die** bei ihnen **immer noch leer stehenden 226.000 Wohnungen** zu tragen. Ende 2007 betrug dieser allein für die wohnungswirtschaftlichen Altschulden mehr als 80 Mio. EUR . Das sind rd. 70 % dessen, was der Bund pro Jahr für den Stadtumbau Ost ab 2010 zur Verfügung stellen will.

Wenn diese Belastungen zusätzlich zu den ohnehin hohen Kosten des Leerstandes von den Wohnungsunternehmen nach Abriss weiter getragen werden müssen, kommen sie sehr schnell an die **Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit:**

- Zwar würden sie bei Abriss von den Leerstandskosten entlastet, sie müssten aber über Jahre weiter Zins und Tilgung für die nicht mehr vorhandenen Wohnungen, d. h. für nicht mehr vorhandene Vermögenswerte bedienen. Diese Gelder können sie aus den vermieteten Wohnungsbeständen nicht erwirtschaften.
- Auch würde sich die Altschuldenbelastung pro Quadratmeter auf den verbleibenden Beständen weiter erhöhen mit der Konsequenz, dass den Banken in zunehmendem Maße keine Sicherheiten mehr für die auf den Abrissobjekten lastenden Kreditverbindlichkeiten zur Verfügung gestellt werden können.
- Letztlich würde sich, wenn die Altschulden nach Rückbau der dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen in voller Höhe erhalten bleiben, das Rating und damit die Kreditwürdigkeit der durch Leerstand ohnehin stark belasteten Unternehmen erheblich verschlechtern.

Ohne Altschuldenentlastung bei Abriss können sich die Wohnungsunternehmen trotz Rückbauzuschüssen nicht oder nur in Ausnahmefällen am Stadtumbau beteiligen, da sie hierzu weder die finanziellen Möglichkeiten haben noch für sie ein Anreiz besteht.

Die Altschuldenhilfe ist bisher die einzige Form des Interessenausgleichs zwischen den Wohnungsunternehmen - die die zwingend notwendigen Marktberäuberungen auch im gesellschaftlichen Interesse vornehmen - und den Vermietern, die davon profitieren, obwohl sie selbst nicht abreißen.

Wenn sich die **Wohnungsunternehmen** künftig **nicht mehr am Rückbau beteiligen** können, hätte das **verheerende Konsequenzen für den Stadtumbau** in den neuen Ländern:

- Die Leerstände und damit verbunden die Erlösschmälerungen bei den Wohnungsunternehmen würden sehr schnell wieder ansteigen, was bis zu Insolvenzen von Unternehmen führen kann.
- Die Grundstückspreise, die sich in den neuen Ländern ohnehin schon halbiert haben, würden durch steigende Leerstände noch weiter sinken, was auch negative Folgen für die privaten Eigentümer und die Banken hätte.
- Die sozialen Probleme gerade in den von hohen Leerständen geprägten Quartieren würden sich verstärken und es könnte zu Ausschreitungen kommen, wie man sie bislang nur aus den Großwohnsiedlungen in Frankreich und England kennt.
- Die Städte hätten in den Wohnungsunternehmen keine Partner mehr für den weiter zwingend erforderlichen Abriss mit der Folge, dass die Stadtentwicklungskonzepte nicht aufgehen.
- Insgesamt wäre der Stadtumbau in den neuen Ländern gefährdet.

Wenn der Stadtumbau in den neuen Ländern weiter erfolgreich sein soll, ist spätestens ab 2010, dem Beginn des neuen Stadtumbaupro-

gramms, eine **Lösung der Altschuldenfrage erforderlich**. Dies **hat auch die Evaluierung** des Programms "Stadtumbau Ost" **gezeigt**:

Nach Aussage der mit der Evaluierung beauftragten Gutachter und der die Evaluierung begleitenden Lenkungsgruppe war die zusätzliche Altschuldenhilfe eine wesentliche Voraussetzung für den bisherigen Erfolg des Stadtumbauprogramms. Um das für den Zeitraum 2010 – 2016 für notwendig erachtete Rückbauvolumen von jährlich 30.000 Wohnungen zu realisieren, sollte als flankierendes Instrument zu dem "neuen" Stadtumbauprogramm daher eine Anschlussregelung zu § 6 a AHG vorgesehen werden.

Die Gutachter haben hierzu vorgeschlagen, in Abhängigkeit von dem Leerstand nur Unternehmen mit über 20 % Leerstand voll und Unternehmen mit 15 – 20 % Leerstand teilweise von den Altschulden im Falle des Abrisses zu entlasten. Die Lenkungsgruppe hat empfohlen, neben dem Vorschlag der Gutachter auch zu prüfen, wie bei der notwendigen Altschuldenregelung die städtebaulichen Ziele des Stadtumbaus stärker berücksichtigt werden können.

Nach Auffassung des **GdW** stellt der Vorschlag der Gutachter keine ausreichende Lösung dar. Im Gegenteil – würde man ihm folgen, hätten noch weniger Wohnungsunternehmen als bisher aufgrund fehlender Altschuldenentlastung die Möglichkeit, sich in dem erforderlichen Umfang am Stadtumbau zu beteiligen. Auch bestünde die Gefahr, dass perforierte Großsiedlungen entstehen mit negativen Folgen – nicht nur für das soziale Klima, sondern auch für die Anpassung der Infrastruktur, die noch teurer werden würde.

Die **künftige Altschuldenentlastung** sollte daher primär nicht an der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen anknüpfen, sondern vielmehr – wie auch von der Lenkungsgruppe vorgeschlagen - die **städtebaulichen Aspekte in den Vordergrund rücken**.

Im Interesse der Umsetzung der Stadtentwicklungskonzepte und des auch von der Politik gewollten Rückbaus von Außen nach Innen müssen sich möglichst alle Wohnungsunternehmen am Stadtumbau beteiligen können. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass **alle Wohnungsunternehmen von den Altschulden für die von ihnen abgerissenen Wohnungen entlastet werden**, und zwar unabhängig davon, wie hoch die Leerstandsquote des jeweiligen Unternehmens ist und wie gut oder wie schlecht es ihm geht.

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>



Kulturelles Erbe bewahren Lebenswerte Städte schaffen

BFW-Stellungnahme zur Drucksache 16/12284 Programm „Stadtumbau Ost“ - Fortsetzung eines Erfolgsprogramms

Einleitung

Der BFW nimmt die Interessen der privaten mittelständischen Wohnungsgesellschaften und Immobilienunternehmen wahr.

Teil seiner Arbeit in Mitteldeutschland ist die Begleitung des Stadtumbauprozesses.

Der BFW ist im Rahmen der BSI - Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft - bestrebt, die private Wohnungswirtschaft stärker an diesem Transformationsprozess zu beteiligen.

Der Verfasser: **Dipl.-Ing. Architekt Jürgen Köhne** ist

- Mitglied im Lenkungsausschuss der Internationalen Bauausstellung 2010 Stadtumbau Ost.
- Mitglied der Stadtumbaukommission Magdeburg.
- Vorstand und Sprecher für Sachsen-Anhalt im BFW Mitteldeutschland

Die folgende Stellungnahme ist gegliedert in

A. Thesen zum Stadtumbau

B. Konzepte/Ideen/Vorschläge

C. Stellungnahme zur Drucksache 16/12 284

Teil III

A. Thesen zum Stadtumbau

1. **Das wichtigste Ziel des Stadtumbaus und der Stadtentwicklung in Mitteldeutschland ist die Erhaltung und Förderung der Europäischen Stadt als identitätsstiftender Mittelpunkt unseres Gemeinwesens.**

Der demographische Wandel lässt keine Gießkannenförderung innerhalb der Städtebaulichen Ziele mehr zu. Die ausschließliche Konzentration auf die Kernstadt muss Programm werden.

2. Der gegenwärtige Zwischenstand des Stadtumbau Ost ergibt vor allem in historischen Städten ein von Leerstand im Denkmalsbereich geprägtes Bild, während in den Plattenbausiedlungen deutliche Zeichen einer Konsolidierung erkennbar sind.

Es drängt sich der Eindruck auf, Stadtumbau sei in erster Linie eine große Anstrengung, um den Wohnungsmarkt im Sinne der Vermieter und Hausbesitzer der öffentlichen Hand zu bereinigen. Der bisherige Schwerpunkt lag ganz offensichtlich bei der Stärkung der marktbeherrschenden kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen durch überwiegend Abriss mit Teilsanierungen der Plattensiedlungen am Rande der Städte.

Positive Zukunftsentwürfe für die Kernstadt sind rar, erfolgreiche Umbaubeispiele erweisen sich als Inselplanungen. Oft stehen auch bereits sanierte Denkmale leer, weil sie im Wettstreit um Mieter der subventionierten Platte unterliegen.

3. Stadtumbau darf nicht gleich Abriss sein. Der Abriss am Stadtrand war ein wichtiger Zwischenschritt und trägt zur Stabilisierung des Marktes genauso bei, wie zur Stärkung der betroffenen Unternehmen.

Der „Rückbau“ der Neubaugebiete hat jedoch nicht zur Stärkung der Innenstadt beigetragen, sondern diese Plattenbau-Siedlungen stabilisiert und letztendlich der Kernstadt geschadet.

Diese Phase des Stadtumbaus muss jedoch vorbei sein.

4. In Zukunft muss die **Bestandsaufwertung** in den städtischen Zentren in den Vordergrund gestellt werden. Hier können sich die vermeintlich maßgeblichen Träger des Stadtumbaus – die kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen – ebenfalls engagieren.

Die Fördermittelvergabe muss sich wesentlich restriktiver an der Aufgabenstellung zur Stärkung der Kernstädte orientieren, und weniger an den Forderungen und Begehrlichkeiten bestimmter Marktteilnehmer.

5. Das Ziel des Stadtumbaus muss noch verbindlicher und präziser formuliert werden. Es besteht eigentlich ein parteiübergreifender Konsens, dass die Innenstädte - und hier insbesondere die historischen Stadtquartiere – gestärkt werden müssen. Der Leerstand in diesen Quartieren bedroht die Identität der gesamten Stadt. Es ist ein Umlenken der Fördermittel insofern notwendig, dass für die innerstädtischen Bereiche die Aufwertungsmittel konzentriert werden müssen.
6. Die Neuausrichtung der noch zur Verfügung stehenden städtebaulichen Fördermittel hat im Sinne der städtebaulichen Ziele, und nicht der Förderung einzelner Marktteilnehmer zu erfolgen.
7. Obwohl die Forderung am Anfang postuliert wurde:

50 % Abriss / 50 % Aufwertung

wurde bis zu 90% der verfügbaren Mittel in den Rückbau / Abriss gesteckt. Dies wurde u.a. damit begründet, dass Abriss = weniger verfügbarer Wohnraum letztendlich auch den Innenstädten zugute kommt. Diese These ist falsch:

Ein Abriss im Neubaugebiet / Plattenbaugebiet stabilisiert ausschließlich dieses Gebiet. Es werden Wohnungen vom Markt genommen, die nie mehr gebraucht werden, mehr nicht. Mieter werden ggfls. im eigenen Bestand umgesetzt. Eine echte Verknappung findet nicht statt. Richtig ist, dass die Abrissförderung die Leerstandsquote der geförderten Unternehmen „verbessert“, weil reduziert wird und die Unternehmen stabilisiert.

Abriss in Plattenbaugebieten „stärkt“ die Innenstadt / Altstadt nicht.

Die Aufwertungsmittel müssen streng nach den Zielen des Stadtumbaus vergeben und ausschließlich auf die Innenstadt konzentriert werden.

Der kommende Bevölkerungsrückgang zwingt zur konsequenten Konzentration auf die Kernstadt. Die Bewahrung des baukulturellen Erbes ist nur durch bewohnte und genutzte Baudenkmale möglich. Wo eine aktuelle Nutzung nicht mehr möglich ist, muss es heißen: sichern vor Abriss.



Foto 1:

Hier greift noch keines der vorhandenen Programme.

Ein Eingreifen ist unbedingt notwendig.

Dieses Häuserensemble zeigt die noch nicht gelöste Problematik.

Stadtbildprägende Gebäude mit Standortnachteilen.

Hierfür brauchen wir tragfähige Lösungen.

Kulturelles Erbe bewahren Lebenswerte Städte schaffen

B. BFW: Konzepte / Ideen / Vorschläge zum Stadtumbau

1. Kernstadt + Stadtteilzentren Stadtentwicklungskonzepte / Fördergebietskulisse

**Fördergebiet auf die Kernstadt und die Stadtteilzentren = innenstadtnahen Vororte beschränken.
Stadtentwicklungskonzepte in diesem Sinne fortschreiben**

Die Qualität der Stadtentwicklungskonzepte ist novellierungsbedürftig. Bisher fehlen in den Gemeinden die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich mit dem Ausmaß der Schrumpfung und dem Verlust der Bewohnerschaft komplex auseinander zu setzen. Eine Politik der „grünen Inseln“ hinsichtlich gestärkter Plattensiedlungen führt weder zu mehr Wohnqualität innerstädtischer Bestände, noch erhöht sie den Wert oder den Nutzen für angrenzende Bestände.

Gemäß dem Ansatz der Innen- vor der Außenentwicklung sowie der Schrumpfung von außen nach innen, darf Stadtumbau gemäß § 13a BauGB künftig nur noch in den Innenstädten und innenstadtnahen Vororten stattfinden. Hier stellen wir auf die Fördergebietskulissen des ehemaligen Investitionszulagengesetzes mit dem Steueränderungsgesetz eingeführten § 3a InvZulG ab:

Mietwohnungen sollen gefördert werden, die entweder vor dem 1. Januar 1949 fertiggestellt worden sind, oder die als ostdeutsche Baudenkmäler ausgewiesen sind und nach dem 31. Dezember 1948 und vor dem 1. Januar 1960 fertiggestellt worden sind. Die weitere Voraussetzung für die Förderung besteht, dass das Gebäude innerhalb eines Gebietes mit Sanierungssatzung nach § 136 BauGB, eines Gebietes mit Erhaltungssatzung zur Bewahrung der Bausubstanz nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB, eines Kerngebietes nach § 7 BauNVO oder eines Gebietes mit einer dem Kerngebiet entsprechenden Bebauung (kernähnliches Gebiet) gelegen ist.

Randstädtische Plattenbausiedlungen sind von der Förderung auszuschließen. Die Gemeinden sind laut Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung dazu angehalten, auch private Eigentümer in die Erarbeitung der Konzepte einzubeziehen, kommen dem bisher aber kaum nach.

Hier gilt es, mehr Verbindlichkeit zu schaffen und private Eigentümer, auch in Form ihrer Interessenvertretungen, an den Tisch zu bringen.

1.1 Aufwertung nur innerhalb der beschriebenen Fördergebiete auch durch private Träger

Aufwertungsmaßnahmen und Wohnumfeldverbesserungen können sowohl von privaten als auch von kommunalen Trägern durchgeführt werden.

1.2 Fördermöglichkeiten für Aufwertung erweitern

- Investive Maßnahmen im Rahmen von „age friendly cities“ der WHO
- Schaffung von Stellplätzen
- Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung und zur Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen
- Aufkauf von Brachflächen
- Aufkauf von Gebäuden
- Sicherungsmaßnahmen

2. Rückbau von Baudenkmalen nur als Ausnahme und nur in städtebaulich begründeter Situation innerhalb der Fördergebietskulisse Kernstadt.

- Der Rückbau in den Plattenbausiedlungen ist zukünftig von der Städtebauförderung auszuschließen
- Die Förderung von Abriss muss insbesondere im Bestand von vor 1945 unter strengen Voraussetzungen erfolgen. Ziel muss es ein, das erst alle Maßnahmen zur Erhaltung ausgeschöpft sind bevor abgerissen wird.
- Abriss von Baudenkmalen nur fördern, wenn städtebauliches Gesamtkonzept für das Quartier vorliegt, und eine Verwertung nicht sinnvoll / möglich ist.

In Einzelfällen kann der Abriss von Baudenkmalen das Gesamtquartier stärken, z.B. um Platz für Quartiersentwicklung zu schaffen. Die Stadt / Stadtumbaufonds muss jedoch auch in der Lage sein, das Objekt zu übernehmen, zu sichern und später zu verwerten.

- Abriss von Gebäuden nach 1949

Förderung nur innerhalb der Gebietskulisse und bei städtebaulicher Erfordernis als Ausnahmetatbestand.

2.1 Verwertungsrecht vor Abrissförderung

Die Stadt / Stadtumbaufonds erhält das Recht, Gebäude und Grundstücke zu übernehmen und zu verwerten, *wenn* der Besitzer Abrissmittel beantragt, oder einen Antrag auf Übernahme stellt. Die Entschädigung beträgt pauschal 10% des Bodenrichtwertes.

Grundsatz: Bewahren vor Abriss.

2.2 Sicherungsförderung vor Abrissförderung

Wenn für das Objekt eine positive Entwicklungschance gesehen wird, kann statt einer Abrissförderung eine Sicherungsförderung in gleicher Höhe gewährt werden

Damit ist das Objekt dauerhaft vor Verfall zu bewahren, um es einer späteren Nutzung zuführen zu können.

Das Objekt kann jederzeit von der Stadt weiter verwendet werden. Der Mindestgebotspreis beträgt 10% vom Bodenrichtwert plus Sicherungskosten max. 60,- € / m². Voraussetzung ist eine grundbuchlich gesicherte Sanierungsverpflichtung.

3. Änderung des Altschuldenhilfegesetzes (AltSchG) / Experimentierklausel

Die Regelung des § 6a AltSchG hat sich in der bisherigen Praxis im Stadtumbau als Fehlanreiz erwiesen. In Kombination mit der Rückbauförderung trägt insbesondere die Altschuldenentlastung zum verstärkten Rückbau ungenutzter aber wertvoller erhaltenswerter Bestände bei.

Die Höhe der Altschuldenbelastung einzelner Gebäude ermisst sich nach § 4 Abs. 1 AltSchG aus der gesamten Wohnfläche des Wohnungsunternehmens. Verschuldet sind daher alle Bestände, unabhängig davon, ob für einzelne Gebäude jemals ein Kredit aufgenommen wurde. Diese Schulden wirken sich erschwerend auf den Verkauf von Immobilien aus. Vor allem innerstädtische Altbaubestände finden durch ihren Sanierungsbedarf sowie die bestehende Schulden keinen Käufer / Investor.

Wir fordern Altschuldenentlastung auch bei Verkauf bei gleichzeitiger Sanierungsverpflichtung.

Die Experimentierklausel soll nun dauerhaft in die Verwaltungsvereinbarung aufgenommen werden.

4. Mehrwertsteuersenkung

Die EU hat für die Senkung der Mehrwertsteuer auf Bauleistungen grünes Licht gegeben. Wir fordern eine befristete Mehrwertsteuersenkung zur Ankurbelung der Bauwirtschaft.

5. Kreativer Stadtumbau

Das Problem der schrumpfenden Stadt ist neu und Methoden müssen erprobt und erfunden werden.

Daher muss ein angemessenes Fördermittelbudget für die Kreativität im Stadtumbau bereitgestellt werden.

- Werbung für Wohnen in der Stadt und im Baudenkmal
- Energierabatt Denkmal für alternative Konzepte ohne Fassadendämmung
- Soziale Mischung fördern durch Aufheben der Flächenbegrenzung sowie Abtretung der Miete von Hartz-IV-Empfängern in Stadtwohnungen und Baudenkmalen
- Beratungsangebot für Eigentümer von städtischen Immobilien stärken.
- Eigenkapitalersatzdarlehen als Risikokapital für Baudenkmale und Stadthäuser
- **Freies Geld für freie Akteure / Sonderfonds „Gute Idee im Stadtumbau“**
- Ausstieg aus der Immobilie ermöglichen durch Übernahme zu 10% des Bodenrichtwertes durch den Stadtumbaufonds.
- Portfoliowechsel der kommunalen Unternehmen fördern

5.1 Stadtumbaufonds bilden

Der Stadtumbaufonds kann ein wirksames Instrument des Stadtumbaus werden. Dieser Fonds übernimmt die Aufgabe, das baukulturelle Erbe zu sichern und zu bewahren. Insbesondere Gebäude von hohem städtebaulichen und Denkmalwert müssen über die „Zeit“ gerettet werden.

5.2 Aufgaben des Stadtumbaufonds

- Übernahme Sicherung und Verwertung von Immobilien
- Immobilienbörse Stadtumbau
- Erarbeitung von Nutzungskonzepten, Exposé, Kostenschätzungen zur Verwertungsförderung
- Durchführung von Sicherungsmaßnahmen

- Sanierungen von Stadtumbauobjekten mit Verwertungsoption für Nachfrager zur Kostenreduzierung als Sanierungsträger, d.h. der Nachfrager kann sowohl das unsanierte als auch das sanierte Objekt erwerben.
- Mittelprüfung Stadtumbau; fachliche Verwendungsprüfung der eingesetzten Mittel
- Werbung und Vermarktung von „Wohnen im Baudenkmal“.

Der BFW und seine Mitgliedsunternehmen bieten sich als Partner im Stadtumbau an. Kompetenz und wirtschaftliche Stärke sollten besser genutzt werden.

Der Stadtumbau braucht Zeit, die viele Gebäude nicht mehr haben. Was heute scheinbar niemand mehr nutzen kann ist die Chance für morgen. Sie darf nicht verspielt werden. Wie halten daher den Stadtumbaufonds für ein Instrument, das für den Stadtumbau erhebliches leisten kann, und wir sind bereit, hier aktiv mitzuarbeiten, diesen Fonds zu gründen.

6. Kompetenzzentrum Umnutzung

Alte Häuser, Fabriken und Gesellschaftsbauten bieten große Chancen und Potentiale. Sie prägen nicht selten das Stadtbild und stehen für Tradition und Geschichte ihrer Stadt.

Zahlreiche Beispiele umgenutzter Immobilien bereichern unsere gebaute Umwelt. So wurden Schwimmbäder zu Museen oder Brauereien zu Event-Gastronomie. Allerdings stehen solchen Umnutzungen zahlreiche Hemmnisse entgegen.

Wir schlagen daher vor, beispielhaft in Sachsen-Anhalt ein Kompetenzzentrum aufzubauen, das landesweit Hilfestellung und Unterstützung bietet bei der erfolgreichen Umnutzung solcher Liegenschaften.

Aufgaben sind:

- Beispielsammlung / Referenzobjekte
- Aufbereitung der Standorte, Exposéerstellung
- Fördermittelcheck
- Kostenschätzung / Planungshilfen
- Projektbörse
- Werbung
- Architektenauswahl.

Das Rad muss nicht immer neu erfunden werden. Eigeninitiativen in den Städten müssen gestärkt werden und unbürokratische kompetente Hilfe erhalten in Form von Hilfe zur Selbsthilfe.

C. Stellungnahme zur Drucksache 16/12284

Zu 1

Eine Fortschreibung des Programms halten wir vor der besonderen Situation der mitteldeutschen Städte und Gemeinden für geboten.

Zu 2

Unabhängig von der Höhe des Fördermittelrahmens ist die Verlässlichkeit des Mittelflusses sicherzustellen. Stadtumbau ist langfristige Planung. Es sind daher Methoden und Regularien der pünktlichen Bereitstellung zu verbessern.

Zu 3

Regionaler Bezug und Flexibilisierung muss unter der strengen Beachtung der Ziele des Stadtumbaus erfolgen. Es darf weder Gießkanne noch Gefälligkeitsfördermittel geben.

Zu 4

Wir fordern Die Anwendung der klaren und verbindlichen Vorgaben zu den Zielen des Stadtumbaus. Die Sanierung kommunaler oder Genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen darf nicht das wichtigste Ziel des Stadtumbaus werden.

Zu 5

Der große Nachholbedarf bei der Sanierung innerstädtischer Altbaubestände zeigt die gravierende Schwäche des bisherigen Programms. In unseren Thesen zum Stadtumbau in dieser Stellungnahme haben wir unsere Vorschläge dazu erläutert.
(B. Konzepte/Ideen/Vorschläge)

Zu 6

Kommunale und örtliche Wohnungsunternehmen sind ungeeignete Akteure für die Mittelkontrolle da wirtschaftlich miteinander verflochten. Wir schlagen einen Aufsichtsrat „Fördermittelvergabe Stadtumbau“ vor. In diesen Aufsichtsrat sind unter anderen zwingend Politiker, private Wohnungsbesitzer bzw. deren Vertreter zu entsenden.

Zu 7

Die Experimentierklausel ist als ein geeignetes Instrument privater Akteure einzubeziehen.

Zu 8

Innerstädtisches Wohnungseigentum zu bilden ist ein besonderes Anliegen unseres Verbandes. Die Privatisierung von unzureichend saniertem Wohnungsbestand unter andern in Problemlagen des Stadtumbaus muss jedoch verhindert werden. Die Wohnungsbau-Förderung im Rahmen des Stadtumbaus muss nachhaltig die Ziele des Stadtumbaus berücksichtigen, d.h.:

- Wohneigentum im Denkmal
- Wohneigentumsbildung durch eigene Sanierung im Rahmen einer Bauherrengemeinschaft im sanierten Denkmal

Wohneigentumsbildung beispielsweise in teilsanierten Plattenbauten an Ausfallstraßen schafft dagegen nur neue kaum lösbare Probleme.

Zu 9

Verbindlichkeiten von Stadtentwicklungskonzepten zu fördern ist grundsätzlich richtig. Fraglich ist, wie sichergestellt werden kann, dass Ziele des Stadtumbaus unabhängig von Unternehmensinteressen eingehalten werden. Dies ist bei dem derzeit herrschenden Übergewicht der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen in den Stadtumbaugremien in Frage zu stellen. Auch hier könnte ein Aufsichtsrat Stadtumbaukontrollierender tätig werden.

Zu 10

Wir halten regelmäßige öffentliche Sitzungen der Entscheidungsgremien des Örtlichen Stadtumbaus für dringend erforderlich, um eine breite Bevölkerungsschicht teilhaben zu lassen. Sitzungsprotokolle müssen zumindest in Auszügen öffentlich gemacht werden

Zu 11

Altenschuldenhilfe auch bei Verkauf von innerstädtischen Immobilien unter gleichzeitiger Sanierungsverpflichtung. Weitere Aufstockung der Altschuldenhilfe lehnen wir ab.

Investitionszulage in Stadtumbau-Quartieren ist das geeignete Mittel zur Rettung des erhaltenen Altbaubestandes. Der BFW fordert die Wieder-Einführung der Investitionszulage für mindestens 4 Jahre

Die Energieversorger sind aus der Förderkulisse dauerhaft auszuschließen. Hier besteht bei überwiegend gesunden Unternehmen kein Handlungsbedarf fördernd einzugreifen.

Privatkapital zu investieren ist wirtschaftspolitisch eine sehr wichtige Aufgabe. Die Investitionszulage, ist ein geeignetes Mittel dazu.

Das Monitoring kann ebenfalls durch funktionale Aufsichtsräte im Stadtumbau unterstützt werden.



Magdeburg 20.05.2009

Dipl.-Ing. Jürgen Köhne
Vorstand und Sprecher für Sachsen - Anhalt
BFW Mitteldeutschland e.V.

Deutscher Bundestag
Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

20.05.2009

Bearbeitet von
Bernd Düsterdiek (DStGB)
und
Jürgen Leindecker (SGSA)

Telefon 0228-95 96-214
Telefax 0228-95 96-222

E-Mail:
bernd.duesterdiek@dstgb.de
j.leindecker@sgsa.komsanet.de

Aktenzeichen
622-31

- Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses am 27. Mai 2009 - „Stadtumbau Ost“ – Fortsetzung eines Erfolgsprogramms - (BT-Drs. 16/12284)

Sehr geehrter Herr Dr. Lippold,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung am 27.05.2009 im Verkehrsausschuss zum Thema „Programm Stadtumbau Ost – Fortsetzung eines Erfolgsprogramms“ Stellung nehmen zu können. Deutscher Städtetag (DST) und Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) werden im Rahmen der Anhörung durch Herrn Ersten Beigeordneten Jürgen Leindecker, Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, vertreten.

I. Allgemeines

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat das im Jahr 2001 eingeführte Programm „Stadtumbau Ost“ im vergangenen Jahr evaluieren lassen. Die Ergebnisse der Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) sowie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik wurden im Juni 2008 der Öffentlichkeit vorgestellt. Sowohl der Deutsche Städtetag als auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund haben das Evaluierungsverfahren im Rahmen einer Lenkungsgruppe mit begleitet.

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit sollte darin aufgezeigt werden, inwieweit sich das Instrumentarium des Programms „Stadtumbau Ost“ als geeignet erwiesen hat, die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit ostdeutscher Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnungsmärkte und -unternehmen zu stabilisieren. Mit der Evaluierung

verbunden war auch der Prüfauftrag, ob eine Zusammenführung der Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ nach 2009 sinnvoll ist.

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ ist aus kommunaler Sicht ein wichtigstes Instrument der Stadtentwicklungspolitik in den neuen Ländern. Neben einem bestehenden Überangebot an Wohnraum ist es vor allem der strukturell nicht die Nachfrage erfassende Bestand von Wohnungen in Großwohnsiedlungen, der langfristig eine Veränderung der Wohnungslandschaft in den neuen Bundesländern bedingen wird. Um diese Veränderungen technisch, urban, aber auch sozial verträglich gestalten zu können, ist das Programm „Stadtumbau Ost“ entstanden.

Seit Beginn des Programms wurden 390 Gemeinden mit mehr als 800 Stadtumbaugebieten gefördert. Rund zwei Drittel aller Einwohner Ostdeutschlands leben in einer Stadtumbaukommune. Der Rückbau leerstehender Wohnungen ist gut vorangekommen und trägt zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes, vor allem aber auch zu einer Stabilisierung der Wohngebiete und Stadtquartiere bei. Bis Ende 2007 wurden nach Auskunft des BMVBS bereits über 220 000 Wohnungen abgerissen. Rund 950 Mio. Euro haben Bund und Ländern für den Rückbau bereitgestellt. Auch die Aufwertung ist im Stadtbild sichtbar und hat die Lebensqualität in vielen Stadtquartieren verbessert. Insgesamt wurden hierfür knapp 870 Mio. Euro von Bund, Ländern und Gemeinden zur Verfügung gestellt.

II. Fortführung des Programms „Stadtumbau Ost“

Trotz der Erfolge beim Stadtumbau sind auch in den kommenden Jahren als Folge des weiter fortschreitenden Bevölkerungsrückgangs, der Abwanderung und der veränderten Nachfrage nach Wohnraum weiter erhebliche Leerstände zu erwarten. Ohne weiteren Abriss würde der Leerstand von 780 000 Wohnungen im Jahr 2007 voraussichtlich auf über 1,4 Mio. Wohnungen im Jahr 2020 ansteigen.

Wir halten es daher für erforderlich, zusätzlich zu den bereits bestehenden Planungen (350 000 Wohnungen vom Markt zu nehmen) die Förderung des Rückbaus von weiteren 200 000 bis 250 000 Wohnungen bis 2016 vorzusehen. Insgesamt sollte an einer gebündelten städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Strategie im Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ festgehalten werden, um die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit betroffenen Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnungsmärkte weiter zu stabilisieren. Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ erscheint uns prinzipiell geeignet, diese positive Entwicklung weiter zu fördern

Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund sprechen sich vor diesem Hintergrund für eine Fortführung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ aus. Der Beschlussvorschlag des Deutschen Bundestages, das Programm „Stadtumbau Ost“ als einen eigenständigen Bereich der Städtebauförderung (BT-Drs. 16/12284) bis zum Jahr 2016 fortzuführen und mit einem adäquaten finanziellen Förderrahmen zu versehen, wird von uns vollumfänglich unterstützt. Zum Erfolg gehören allerdings Parameter für das Programm, die seine Umsetzung in der kommunalen Wirklichkeit erleichtern helfen und auf die wir gern hinweisen möchten.

III. Innenstadtentwicklung und Absenkung des kommunalen Eigenanteils für die Aufwertung

Die Aufwertung der Innenstädte und Ortskerne war von Beginn an wesentliches Ziel im Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“. Innerstädtische Quartiere einschließlich der Ortskerne bilden die räumliche, funktionale und kommunikative Mitte einer Gemeinde. Sie sind die Zentren des gemeindlichen Lebens und bieten ein großes Identifikationspotenzial für die Bürgerinnen und Bürger. Die Stärkung und Weiterentwicklung der Innenstädte und Ortskerne ist eine wichtige Basis für eine zukunftsgerechte Stadtentwicklung. Unter anderem deshalb haben wir dafür geworben, Rückbau und Aufwertung nicht ausschließlich auf das selbe Stadtquartier zu beziehen, sondern den Städten und Gemeinden die Möglichkeit zu geben, eine besondere Aufwertung gerade in den Innenstädten zu betreiben.

DST und DStGB sprechen sich vor diesem Hintergrund dafür aus, die Städte und Gemeinden in ihrer besonderen Verantwortung für den Standort Innenstadt intensiv zu unterstützen. Der Bund sollte deshalb die Länder großzügiger ermächtigen, für Aufwertungsmaßnahmen in den Innenstädten und Ortskernen den kommunalen Eigenanteil absenken zu können oder ganz auf einen Eigenanteil zu verzichten. Einen Schritt in diese Richtung geht bereits das Konjunkturpaket II, wenn es ermöglicht, zur Stützung von Städten und Gemeinden in Haushaltsnotlage besondere Spielregeln zu praktizieren.

IV. Umgang mit (denkmalgeschützter) Altbausubstanz

Nach den Empfehlungen des Evaluationsgutachtens soll der Abriss von Gebäuden, die vor 1919 errichtet wurden und von denkmalgeschützten Gebäuden in Zukunft nicht mehr aus Rückbaumitteln gefördert werden. Dem stimmen wir grundsätzlich zu, weisen jedoch darauf hin, dass sich viele Städte bei leerstehenden älteren Gebäuden mittlerweile aus Gründen der Gefahrenabwehr zu Abbrüchen gezwungen sehen. Leider erreichen alte Gebäude zunehmend einen Zustand, der gerade unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Denkmalschutz eine Instandsetzung nicht mehr möglich erscheinen lässt. Dieser besonderen Situation sollte der Stadtumbau Ost zwar restriktiv, wohl aber auch realistisch einen vertretbaren Raum lassen. Statt auf starre Fördervorgaben sollte verstärkt auf kommunale Eigenverantwortung und Sachkompetenz gesetzt werden.

Altbauten und vor allem denkmalgeschützte Gebäude geben den Innenstädten ihren prägenden und Identität stiftenden Charakter. Diese Gebäudesubstanz an erster Stelle zu nutzen, ist Programm und Auftrag an jeden Kommunalpolitiker. Aber auch die Wohnungswirtschaft hat hier einen Auftrag, der durchaus im Widerstreit zu traditionellen wohnungswirtschaftlichen Zielen stehen kann. Angesichts der sehr unterschiedlichen Stadttypen und Struktur der Wohnungsbestände kann nach unserer Auffassung nur durch die Städte und Gemeinden selbst anhand der örtlichen Gegebenheiten über die richtige Strategie beim Umbau der Städte und ihrer Infrastruktur entschieden werden. Vor dem Hintergrund der schwierigen Lage von Altbauquartieren sollte der Bund zudem über steuerliche Anreize für Investitionen in denkmalgeschützte Bausubstanz und Altbauten nachdenken.

V. Flexibilisierung der Städtebauförderung

DST und DStGB haben darüber hinaus stets gefordert, die Städtebauförderung insgesamt flexibler auszugestalten. Auch wir unterstützen nachdrücklich „integrierte Stadtentwicklungskonzepte“. Eine „Integrierte Stadtentwicklung“ gebietet aber gleichzeitig, dass die

Fördermittel miteinander verzahnt werden können und einzelne Programmbereiche nicht immer weiter ausdifferenziert werden. Die verschiedenen Städtebauförderprogramme sollten deshalb als Module verstanden werden, die von Ländern, Städten und Gemeinden an die unterschiedlichen örtlichen Bedarfe angepasst werden können. Auch die zeitlichen Vorgaben, die sich aus Art 104b GG ergeben, lassen sich aufgrund der technischen Parameter so nicht erfüllen. Stadtentwicklung erfordert langen Atem, mit Vor- und Nachlaufzeiten, die sich auch in den Rahmenbedingungen der Fördergrundsätze widerspiegeln müssen.

Die bisherige Praxis des Mitteleinsatzes auf kommunaler und Landesebene hat gezeigt, dass sich eine gebietsbezogene Bündelung verschiedener Förderinstrumente – den jeweiligen Anforderungen und Möglichkeiten entsprechend – sehr vielfältig darstellt und zu hohen Synergieeffekten führt. Dieser Praxis sollte daher in Zukunft breiteren Raum gegeben werden.

VI. Problemfälle Innenstadtbrachen

Die Diskussion um den Stadtumbau gibt Gelegenheit, auf ein weiteres Problem der Innenstädte hinzuweisen, dessen Lösung ein Schlüsselbereich der Revitalisierung von Innenstädte und der Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland sein wird. Der industrielle Wandel bringt es in vielen Städten Ostdeutschlands mit sich, dass große Flächen, ehemals industriell genutzt, brach fallen. Die gerade zur Gründerzeit und vor dem zweiten Weltkrieg übliche Verbindung von Wohnen und Arbeiten hat diese Gebiete ganz nah an die Innenstädte und die umliegende Wohnbebauung herangeführt. Altlastenverdachtsflächen und mangelhafte verkehrstechnische Erschließungen beeinträchtigen neben der wirtschaftlichen Flaute die Marktfähigkeit der Grundstücke, die sich so zu Missständen im urbanen Geflecht der Städte entwickeln.

Der integrierte Ansatz der Stadtentwicklung erfordert auch hier Lösungen von den Städten und Gemeinden. Es wird dauerhaft nicht möglich sein, Innenstädte aufzuwerten, ohne dass zugleich auch Lösungen für die vorhandenen Altbrachen gefunden werden. Lösungen, die neben den städtebaulichen Erfordernissen sogar dazu beitragen können, dass der Flächenverbrauch insgesamt gesenkt werden kann. Da ein großer Teil der Flächen kurzfristig nicht mehr für Industriebetriebe und möglicherweise noch nicht für Wohnungsbau genutzt werden kann, sollten auch Wege gefunden werden, die „vorübergehende Renaturierung“ als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme im Baurecht anzuerkennen. Auch steuerliche Begünstigungen für derartige Altbrachen sollten geprüft werden.

VII. Altschuldenhilfe und Innenstadtförderung

Die Ergebnisse der Evaluierung machen deutlich, dass nicht zuletzt die Altschuldenentlastung maßgeblich zur Realisierung der erreichten Rückbauzahlen beigetragen hat. Städte und Gemeinden werden auch im weiteren Verlauf des Stadtumbauprozesses auf die Kooperation der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Wohnungsgenossenschaften angewiesen sein, um die Strategie eines Rückbaus von außen nach innen erfolgreich umzusetzen. Diese werden sich aber ohne eine flankierende Altschuldenregelung nur noch eingeschränkt am Rückbau beteiligen können. Insofern muss die Frage geprüft werden, ob und in welchem Umfang weitere Altschuldenentlastungen für die am Stadtumbau beteiligten Wohnungsunternehmen erforderlich und finanzierbar ist.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Ausweisung von Neubaustandorten in der Regel dem Ziel der Innenentwicklung gerecht werden soll. Fördermittel sollten daher nicht mehr regional

und gebietsbezogen undifferenziert, sondern schwerpunktmäßig für Maßnahmen, die der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden dienen, gewährt werden. Das Gleiche gilt für die Investitionsförderung von Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden in den Innenstädten. Der Gesetzgeber sollte den monetären Nachteil der Innenstädte gegenüber der „grünen Wiese“ durch entsprechende Förderung auszugleichen versuchen.

VIII. Zusammenfassende Bewertung

DST und DStGB begrüßen den Beschlussvorschlag des Deutschen Bundestages zu einer Fortsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ bis zum Jahr 2016. Angesichts der deutlich unterschiedlichen Ausgangslage und Entwicklungsperspektiven bedarf es in den neuen Ländern auch in Zukunft eines nachhaltigen Rückbaus leerstehenden Wohnraums. In den alten Ländern wird es aufgrund der anderen eigentumsrechtlichen Ausgangslage und der zeitverzögerten Entwicklung bei der Demographie im Wesentlichen um präventive Maßnahmen zur Anpassung an den demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel gehen. Dies rechtfertigt, nach Ende der jetzigen Programmlaufzeit des Stadtumbaus Ost (2009) weiterhin an besonderen Regelungen und Fördertatbeständen für die neuen Bundesländer festzuhalten.

Allerdings muss gewährleistet sein, dass die strukturschwachen Städte und Gemeinden sowohl in den alten, wie in den neuen Ländern die erforderlichen finanziellen Mittel erhalten, um auf die anstehenden städtebaulichen Herausforderungen angemessen reagieren zu können und ihre Zukunftsfähigkeit sicherzustellen. Eine Vereinheitlichung der Regelungen für den „Stadtumbau West“ und „Stadtumbau Ost“ sollte erst mittel- bis langfristig angestrebt werden. Hier ist zunächst eine Evaluierung des Programms „Stadtumbau West“ abzuwarten.

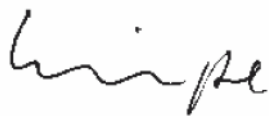
Mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung der Städtebauförderung sollten aus unserer Sicht insbesondere folgende acht Punkte berücksichtigt werden:

1. Die Städtebauförderung hat sich in den letzten nahezu 40 Jahren als Erfolgsmodell und wirksame Anreizsteuerung in den Städten und Gemeinden erwiesen. Sie ist und bleibt angesichts der aktuellen Herausforderungen eine Daueraufgabe. Maßgeblicher Garant für den Erfolg ist, dass es sich bei der Städtebauförderung um eine gesamtstaatliche Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen handelt. Diese darf nicht in Frage gestellt werden.
2. Es gibt kaum eine zweite öffentliche Investition, die eine derart hohe Multiplikatorwirkung privater Investitionsmittel nach sich zieht. Die Städtebauförderung ist in besonderem Maße zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für Handwerk und Mittelstand und damit auch zur Generierung von Steuereinnahmen vor Ort prädestiniert geeignet. Eine dauerhafte Finanzierung der Städtebauförderung auf hohem Niveau ist daher unabdingbar.
3. Der integrierte Planungs- und Maßnahmenansatz, der Gebietsbezug und die Bündelungswirkung, die Bürgerbeteiligung, die Förderpalette sowie der flexible Mitteleinsatz machen die Städtebauförderung zu einem breit angelegten Modellprogramm für die wirtschaftliche, soziale, ökologische und kulturelle Stärkung unserer Städte und Gemeinden. Die Städtebauförderung hat daher im Vergleich zu den kurzfristigen und positiven baulichen Investitionsmaßnahmen des Konjunkturpakets II einen sehr viel umfangreicheren, integrativeren, die Strukturen verbessernden sowie nachhaltigeren Ansatz.

4. Die durch Art. 104b GG geregelte Befristung und Überprüfung der Finanzhilfen im Bereich der Städtebauförderung dient zwar einem effektiveren Mitteleinsatz. Sie muss jedoch rechtlich und in der Praxis der Daueraufgabe der Städtebauförderung Rechnung tragen.
5. Eine wichtige Zukunftsherausforderung besteht darin, städtebaulichen, sozialen und ökonomischen Missständen durch eine verstärkte Einbindung bürgerschaftlicher und wirtschaftlicher Aktivitäten zu begegnen. Jedenfalls ist die (öffentliche) Städtebauförderung alleine überfordert, die Zukunftsherausforderungen in unseren Städten und Gemeinden zu bewältigen.
6. Der integrative Ansatz der Stadtentwicklung macht eine flexible Mittelverwendung vor Ort und eine bessere Kompatibilität der Programme erforderlich. Dies bedingt mittelfristig eine Stärkung der Eigenverantwortung der Städte und Gemeinden durch Zusammenführung der unterschiedlichen Städtebauförderungsprogramme.
7. Die Kommunen brauchen langfristig Planungssicherheit und die Möglichkeit zur flexiblen und eigenverantwortlichen Ausgestaltung der Städtebauförderung. Dies bedingt, dass es eine mehrjährige Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern mit weniger inhaltlich stringenten Vorgaben gibt.
8. Neue inhaltliche Schwerpunkte ergeben sich für die Städte und Gemeinden aus den übergeordneten Herausforderungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Daher müssen der Klimaschutz, die energetische Erneuerung von Gebäuden und Stadtquartieren ebenso wie der sparsame Umgang mit Flächen, die Herausforderungen des demografischen Wandels und die Schaffung einer familien- und altengerechten Stadt und Gemeinde zukünftige Schwerpunkte einer Städtebauförderung sein. Sie zu bündeln mit der Erhaltung der historischen Innenstadt ist Herausforderung an Bund, Länder und Gemeinden in gleicher Weise.

Für weitere Gespräche stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Folkert Kiepe
Deutscher Städtetag



Norbert Portz
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Jürgen Veser

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses am 27. Mai 2009

**Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD (BT-Drucksache 16/12284)
Programm "Stadtumbau Ost" - Fortsetzung eines Erfolgsprogramms**

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD "Programm 'Stadtumbau Ost' - Fortsetzung eines Erfolgsprogramms" nimmt Bezug auf das Gutachten "Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost", das gemeinsam vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Jahr 2008 erarbeitet wurde. Die Feststellungen zu den bisherigen Wirkungen und die Vorschläge zur Fortführung des Programms im Antrag der beiden Fraktionen decken sich weitgehend mit den Befunden und den Empfehlungen des Evaluierungsgutachtens von Difu und IfS. Aus diesem Grunde unterstütze ich die Stoßrichtung des Antrags. Um dies zu verdeutlichen, werden im Folgenden einige der Empfehlungen und Begründungen aus dem Evaluierungsgutachten aufgegriffen, die für den Antrag von besonderer Bedeutung erscheinen:

Empfehlungen (Auszug aus dem Evaluierungsgutachten)

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit lässt sich mit Hilfe der Evaluierung die begründete Zwischenbilanz ziehen, dass das Programm "Stadtumbau Ost" seine Funktion bisher erfüllt hat. Die erreichten Erfolge sind unverkennbar. Das Programm hat die Zahl der Wohnungsleerstände merklich abgesenkt, die wirtschaftliche Situation vieler ostdeutscher Wohnungsunternehmen hat sich gegenüber 2002 spürbar verbessert. Bei der nachhaltigen Stärkung der Innenstädte und der Aufwertung erhaltenswerter Wohngebiete verzeichnen viele Städte beeindruckende Erfolge. Der im Zusammenhang mit dem Programm geführte Diskurs hat dazu geführt, dass Kommunen, Wohnungsunternehmen, Infrastrukturträger und andere relevante Akteure heute weitaus besser für Herausforderungen des demographischen Wandels gerüstet sind als noch vor ein paar Jahren.

Die Bilanz macht zugleich deutlich, dass die Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland langen Atem erfordert. Zwischen den Akteuren und Experten des Stadtumbaus besteht weitestgehender Konsens, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Förderanstrengungen nach dem Jahr 2009 fortsetzen müssen. Besondere Anstrengungen sind zukünftig für die Lösung der Probleme der innerstädtischen Altbauquartiere zu unternehmen. Eine solche Initiative zur Aufwertung der erhaltenswerten Altbausubstanz und der Stärkung der Innenstädte bedarf zusätzlicher öffentlicher und privater finanzieller Ressourcen, sie sollte aber auch durch neue Organisationsformen unterstützt werden.

1. Fortführung des Programms

Die Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland sollte nach den Ergebnissen der Evaluierung fortgesetzt werden. Auch in Zukunft bildet der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln den Kern der entsprechenden Förderanstrengungen.

Die Förderung des Stadtumbaus soll als eigenständiger Bereich der Städtebauförderung von Bund und Ländern erhalten bleiben.

Die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen des Programms hat gezeigt, dass es gelungen ist, den Abriss dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohngebäude in erheblicher Größenordnung in Gang zu setzen und auf diese Weise zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte beizutragen. Bisher ist es auch gelungen, massiven Schaden von der Wohnungswirtschaft abzuwenden. Dennoch werden sich die Leerstandssituation und die Gefährdung einer nicht unerheblichen Zahl besonders stark von den Strukturanpassungsproblemen betroffenen Wohnungsunternehmen im Jahr 2009 voraussichtlich nicht grundlegend von der Situation des Jahres 2001 unterscheiden. Auch die nachhaltige Stärkung der Innenstädte und die Aufwertung erhaltenswerter Altbausubstanz bleiben Herausforderungen, die von den Städten und Gemeinden in Ostdeutschland und den Wohnungsmarktakteuren nicht allein bewältigt werden können.

Angesichts der Ausgangslage in Ostdeutschland ist es auch in Zukunft wichtig, bei der Förderung des "Stadtumbau Ost" an der engen Integration von städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Zielen festzuhalten und die Ziele mit adäquat ausgestalteten Förderinstrumenten zu untersetzen. Aufgrund der besonderen Aufgaben und Ziele sollte die Stadtumbauförderung als eigenständiges Programm innerhalb der Städtebauförderung von Bund und Ländern fortgeführt werden, für das ein spezielles Budget vorgesehen ist.

Die Programmlaufzeit sollte bis 2016 verlängert werden.

Auch wenn auf absehbare Zeit aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Perspektiven der neuen Länder keine grundlegende Trendwende auf den Wohnungsmärkten in Sicht ist, sollte eine Verlängerung des Programms zeitlich befristet werden. Eine Phase, die etwa der bisherigen Laufzeit des Programms entspricht, erscheint angemessen, um die Akteure mit ausreichender Planungssicherheit auszustatten und weitere entscheidende Schritte des Stadtumbaus erfolgreich gehen zu können. Dies spricht für eine Verlängerung bis 2016 (Programmjahr der Städtebauförderung). Rechtzeitig vor 2016 sollte auf der Grundlage einer erneuten Bestandsaufnahme über die Beendigung oder Weiterführung entschieden werden.

2. Mittelbedarf, -verteilung und -verwendung

Rückbauziel und Mittelausstattung des Programms "Stadtumbau Ost" beruhten bislang im Wesentlichen auf den Zielvorgaben der Kommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern". Sie haben sich als praktikable Größe erwiesen. Die demographische Entwicklung der letzten Jahre und die vorliegenden Prognosen fallen ungünstiger aus als seinerzeit von der Kommission erwartet. Insofern sind weiterhin erhebliche Förderanstrengungen erforderlich.

Um den Leerstand nicht wieder ansteigen zu lassen, sollte zusätzlich zu den aus dem bisherigen Stadtumbauprogramm noch offenen Rückbauzahlen bis 2016 der Rückbau von weiteren 216.000 Wohnungen aus Mitteln der Städtebauförderung unterstützt werden.

Bisher konnte der Leerstand in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus reduziert und das Entstehen zusätzlicher Leerstände verhindert werden. Aus den mittelfristigen Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung wird jedoch deutlich, dass insgesamt auf dem Wohnungsmarkt ein erneutes Ansteigen der Leerstände droht, wenn der Rückbau nicht im selben Ausmaß wie bisher fortgesetzt wird. Theoretisch sind auch ehrgeizigere Rückbauziele denkbar, um eine wirkliche Senkung des Leerstands zu erreichen. Doch dürften höhere Rückbauziele bzw. eine höhere Umsetzungsgeschwindigkeit die Akteure überfordern und städtebaulich verträgliche Lösungen gefährden.

Die Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau in Ostdeutschland sollten nach einem problemorientierten Verteilungsschlüssel auf die Länder verteilt werden.

Die größte Herausforderung für das Programm stellen in den neuen Ländern zweifellos die Wohnungsleerstände dar. Die Länder sind davon jedoch nicht in gleicher Weise betroffen. Das Programm sollte noch stärker dort Schwerpunkte der Förderung setzen, wo der Förderbedarf am größten ist. Dies spricht dafür, für den "Stadtumbau Ost" - wie für andere Teile der Städtebauförderung realisiert - einen problemorientierten Verteilungsschlüssel anzuwenden. Hierzu sollte der Leerstand als Problemkriterium ausgewählt werden. Der Verteilungsschlüssel könnte z. B. so gestaltet werden, dass Bevölkerung, Wohnungsbestand und Leerstand in einem Verhältnis 25 : 25 : 50 in ihn eingehen.

Die Länder sollten prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Förderkulisse auf Kommunen mit besonderem Problemdruck möglich ist (gemessen an der Leerstandsquote oder der Konzentration von Leerständen auf bestimmte Gebiete oder Eigentümer). Ein Gleichklang mit landesplanerischen und strukturpolitischen Zielen ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit anzustreben.

Zwar ist es in der Laufzeit gelungen, die Fördermittel überproportional in den besonders von Schrumpfungproblemen betroffenen Städten und Gemeinden einzusetzen, die Zahl der in das Programm aufgenommenen Kommunen ist aber in den meisten Bundesländern recht groß. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der bisherigen Förderung und der nach 2009 weiter bestehenden Schwerpunkte des Förderbedarfs sollten die Länder prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Anstrengungen auf die besonders von den Stadtumbauproblemen betroffenen Kommunen und Gebiete möglich ist.

3. Flankierende finanzielle Förderinstrumente

Das Programm "Stadtumbau Ost" hat seine Wirkungen bislang im Zusammenwirken von Städtebauförderung und flankierenden Förderinstrumenten entfaltet. Beim Rückbau war dies die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a Altschuldenhilfegesetz, bei der Aufwertung die - allerdings nur in den Jahren 2002 bis 2004 geltende - erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen. Nach den Ergebnissen der Evaluierung empfiehlt es sich, auch zukünftig solche flankierenden Förderinstrumente vorzusehen.

Es erscheint sinnvoll, zur Realisierung der Rückbauziele für Unternehmen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden, eine der bisherigen Härtefallregelung des § 6a AHG vergleichbare Förderung vorzusehen. Die Höhe der Entlas-

tung sollte dabei nach der Leerstands betroffenheit differenziert werden und damit insgesamt niedriger als bisher ausfallen.

Dem Zusammenspiel der Rückbauförderung aus dem Programm "Stadtumbau Ost" mit der Härtefallregelung nach § 6a AHG kam im bisherigen Programmverlauf eine erhebliche stimulierende und steuernde Funktion zu. Zwar hat sich die Lage der Wohnungsunternehmen seit Beginn des Programms merklich verbessert, es existiert aber eine Gruppe von Unternehmen in erheblicher Größenordnung, die schlechte wirtschaftliche Kenndaten und zugleich hohe Leerstandsquoten aufweisen. Würde die Altschuldenhilfeentlastung zukünftig ersatzlos fortfallen, bestände das Risiko, die Rückbauziele zu gefährden, weil sich die besonders belasteten Unternehmen nicht hinreichend beteiligen. Erforderliche Rückbauten könnten dann unterbleiben oder stark verzögert werden. Um ein solches Risiko auszuschließen, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Unternehmen auch zukünftig zusätzlich zur Rückbauförderung aus der Städtebauförderung ein flankierendes Förderinstrument vorzusehen. Ein solches Instrument sollte wie die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a sowohl an der Leerstandsquote als auch an der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens anknüpfen.

Der unterschiedlichen Situation der Wohnungsunternehmen entspricht es, bei der Förderhöhe eines zukünftigen flankierenden Instruments nach der Leerstandsquote zu differenzieren. So könnte für Unternehmen mit einer Leerstandsquote ab 20% (Stichtag 31.12.2007) eine Förderung erfolgen, die große Teile der noch auf den rückzubauenden Wohnungen liegenden Altschulden abdeckt. Für Unternehmen mit einem Leerstand von zwischen 15% und 20% könnte ein merklich geringerer Förderbetrag vorgesehen werden.

Im Sinne verstärkter Anstrengungen zur Entwicklung der Innenstädte ist eine Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Altbaubeständen anzustreben. Die Laufzeit sollte zehn Jahre nicht unterschreiten. Der Selbstbehalt sollte gegenüber der Investitionszulage 2002 bis 2004 angehoben und ein höherer Fördersatz sollte gewährt werden.

In Bezug auf die Aufwertung innerstädtischer Altbaubestände ist die Wirkung des Programms bisher relativ schwach geblieben. Neben Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und des öffentlichen Raums bedarf es zukünftig verstärkter privater Investitionen in die Wohngebäude. Die Wohnungsbauförderung der Länder leistet hier einen Beitrag, der zum Teil noch verstärkt werden könnte. Darüber hinaus bedarf es zusätzlicher Impulse, für die sich die Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Altbau anbietet. Das Instrument Investitionszulage ist besonders geeignet, um private Investitionen in die ostdeutschen innerstädtischen Altbaubestände zu stimulieren. Sie ist ein-

kommensunabhängig und damit nicht sozial selektiv, zugleich ist sie ein verlässliches und einfaches Instrument. Die Erfahrungen mit der erhöhten Investitionszulage der Jahre 2002 bis 2004 zeigen, dass eine relativ lange Laufzeit erforderlich ist, wenn die angestrebten Effekte in den Altbauquartieren erreicht werden sollen. Um Mitnahmeeffekte zu reduzieren, sollte der Selbstbehalt höher ausfallen als bei der damaligen Regelung, zugleich sollte der Fördersatz angehoben werden, um die Förderattraktivität zu erhalten.

Im Sinne eines zielgenauen Mitteleinsatzes ist es prinzipiell sinnvoll, eine zukünftige Investitionszulage für Modernisierungsinvestitionen im Altbau auf eine Gebietskulisse zu beschränken. Die Gebietskulisse der früheren erhöhten Investitionszulage ist allerdings unter Umständen zu eng, aus ihr könnten für den Stadtumbau wichtige Altbaubestände herausfallen. Insofern sollte geprüft werden, ob eine zukünftige Investitionszulage auf die Stadtumbaugebiete nach § 171b Baugesetzbuch ausgedehnt werden könnte.

4. Weitere Instrumente; Umsetzungsverfahren und Umsetzungsstrukturen

Bei der Umsetzung des Programms "Stadtumbau Ost" kommen neben der finanziellen Förderung weitere Instrumente zum Einsatz. Diese Instrumente des Rechts, der Planung sowie der Information und Kommunikation sind insgesamt als leistungsfähig einzuschätzen. Im Hinblick auf die effektive Bewältigung der zukünftigen Aufgaben ist aber eine Weiterentwicklung sinnvoll.

Das Instrument der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte soll qualifiziert werden durch Konkretisierung von Aufwertungsmaßnahmen, Strategien für die Mobilisierung von innerstädtischen Potenzialen und für komplexe Problemlagen sowie durch Integrierte Stadtteilkonzepte.

Mit den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten als anwendungsbezogenes gesamtstädtisches Planungsinstrument hat das Programm "Stadtumbau Ost" einen wichtigen Grundstein für nachhaltige kommunale Entwicklungsprozesse verbindlich eingeführt. Bisher haben die Konzepte ihre Stärken vor allem hinsichtlich der Erarbeitung mittelfristiger Planungsperspektiven, teilräumlicher Schwerpunktsetzungen und als materielles Ergebnis konsensueller Verfahren entfaltet. In der Zukunft sollten sie durch die Konkretisierung umsetzungsbezogener Aufwertungsstrategien auf Stadtteilebene verfeinert werden und eine stärkere Umsetzungsorientierung erhalten.

Die Städte sollen stimuliert werden, zusätzliche Aktivierungs- und Managementanstrengungen zum Zweck der Aufwertung zu unternehmen. Hierzu gehört auch die Förderung von Eigentümerstandortgemeinschaften. Solche Maßnahmen sollen mit Mitteln aus dem Programmteil Aufwertung unterstützt werden.

Im Zuge der Moderation von Abstimmungsprozessen konnten bisher Rückbaumaßnahmen vorwiegend mit Akteuren der organisierten Wohnungswirtschaft erfolgreich koordiniert werden. In Zukunft wird es, vor allem im Zuge der verstärkten Bemühungen um eine Stärkung der Innenstädte und der Altbauquartiere, darauf ankommen, Beteiligungspotenziale intensiver zu nutzen, neue Akteursgruppen zu motivieren und in kleinteilige Umgestaltungsprozesse einzubeziehen. In den Großsiedlungen müssen die Folgen sozialer Segregationsprozesse durch verstärkte Einbeziehung und Aktivierung von Bewohnern abgemildert werden. Beide Prozesse müssen langfristig angelegt sein und es müssen geeignete Formen der Finanzierung und Organisation erprobt werden.

Kommunen und Länder sollen bei Aufbau, Weiterentwicklung und Nutzung von Monitoringverfahren unterstützt und der Erfahrungsaustausch auf Bundes- und Länderebene intensiviert und verstetigt werden.

Für eine fundierte Beurteilung der Programmumsetzung und als Instrument zur Beobachtung von Stadtentwicklungsprozessen sind kommunale Monitoringsysteme eine zunehmend unentbehrliche Grundlage. Bei deren Aufbau werden die Kommunen von den Ländern unterstützt. Der Erfahrungsaustausch auf Bundes- und Länderebene dient sowohl der Weiterentwicklung der Systeme als auch der Nutzung von Ergebnissen durch einen interkommunalen Vergleich. Möglichkeiten der Harmonisierung und Vereinfachung sollten ausgeschöpft werden.

Die Umsetzung des "Stadtumbau Ost" sollte auch weiterhin durch eine Bundestransferstelle begleitet werden.

Mit der fachlichen Begleitung des Stadtumbauprozesses in den neuen Ländern, der Organisation des Erfahrungsaustauschs zwischen den Kommunen, der Herausgabe von Statusberichten und weiteren Dokumenten hat sich die Bundestransferstelle in den vergangenen Jahren eine Schlüsselfunktion für die fachinterne Kommunikation und die Darstellung des Programms in der Öffentlichkeit erarbeitet und wertvolle Beiträge zu einer prozessbegleitenden Erfolgskontrolle des Programms geleistet, auf die auch in Zukunft nicht verzichtet werden sollte.