

# Die Wohnungswirtschaft Deutschland



## **GdW Positionspapier**

### **Positionen zur Evaluation der Programme Stadtumbau Ost und West**

Stand: 7. April 2015

Überarbeitung auf Basis der Anregungen der Büro-  
Besprechung neue Länder am 23. März 2015

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

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

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2015

Diese Broschüre ist zum Preis von  
xx EUR zu beziehen beim  
GdW Bundesverband deutscher Wohnungs-  
und Immobilienunternehmen e.V.  
Postfach 330755  
14177 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-163  
Telefax: +49 (0)30 82403-179  
E-Mail: [bestellung@gdw.de](mailto:bestellung@gdw.de)

## **Vorbemerkung**

Die Programme Stadtumbau Ost und West werden derzeit evaluiert. Dabei sind die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung zu berücksichtigen: "Die bewährten Stadtumbauprogramme führen wir perspektivisch (unter Berücksichtigung des Solidarpakts, Korb II) zu einem einheitlichen, inhaltlich aufgewerteten und integrierten Stadtumbauprogramm zusammen."

Die Programmatik des Stadtumbaus ist für die Wohnungswirtschaft von besonderer Bedeutung, weil die Beseitigung von strukturellen Wohnungsleerständen bei gleichzeitiger Konsolidierung zukunfts-trächtiger Wohn- und Stadtquartiere in von Funktionsverlusten betroffenen bzw. bedrohten Städten und Regionen eine Aufgabe ist, der sich Kommunen und Immobilieneigentümer gleichermaßen stellen müssen.

Angesichts der zu erwartenden rückläufigen Haushaltszahlen in schrumpfenden Regionen der neuen wie der alten Länder werden der Rückbau von leerstehenden Wohnungen und die Struktur-anpassung der Quartiere zur Daueraufgabe, um die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte und Stadtstrukturen zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Deshalb regt der GdW an, die insbesondere beim Stadtumbau Ost erfolgreiche enge Verbindung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Belange beim zukünftigen Stadtumbau weiterzuführen sowie die Verteilung der Fördermittel nach Problemen und Notwendigkeiten zu gestalten.

Als Beitrag zum Evaluationsprozess beschreiben der GdW und seine Regionalverbände in dem vorliegenden Papier ihre Erwartungen an die zukünftige Gestaltung des Stadtumbaus in den alten und neuen Ländern. Der vorliegende Entwurf dient zunächst der internen Diskussion.

## 1

### **Besonderheiten der Stadtumbau-Programme**

Kein anderes Programm der Städtebauförderung ist von seinem Design her so eng mit der Wohnungswirtschaft verbunden wie das im Jahre 2002 gestartete Programm Stadtumbau Ost: seine Programmbausteine Rückbau und Aufwertung zielen auf die Beseitigung von strukturellen Wohnungsleerständen bei gleichzeitiger Konsolidierung zukunftsträchtiger Wohnungsbestände und Stadtbereiche in schrumpfenden, von Funktionsverlusten bedrohten Städten und Regionen. Die Abstimmung kommunaler und unternehmerischer Konzepte ist Fördervoraussetzung. Rückbau ist dadurch privilegiert, dass hierfür der kommunale Eigenanteil entfällt. Bis 31.12. 2013 stellte die Streichung der Altschulden für existenzgefährdete Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz für den Abriss von Wohnungen dar.

Das Programm Stadtumbau West wurde mit konzeptionell vergleichbarem Ansatz beim Modellprojekt in Bremen Osterholz-Tenever vorbereitend erprobt. Bei der endgültigen Programmgestaltung wurde jedoch auf die spezifischen Regelungen zur Förderung des Rückbaus verzichtet. Bei der anstehenden gleichzeitigen Evaluation beider Programme gilt die politische Vorgabe aus dem Koalitionsvertrag, dass der Stadtumbau Ost und West zu einem einheitlichen Programm zusammenzuführen ist.

#### **Position des GdW**

Der GdW sollte dafür eintreten, dass die Regelungen für den Rückbau aus dem Programm Stadtumbau Ost auf ein gesamtdeutsches Programm übertragen werden. Der Ausschuss für Stadterneuerung und -entwicklung empfiehlt das. Gelänge das nicht, würden die Sonderregelungen Ost bei der Programmzusammenführung vermutlich wegfallen. Argumentiert werden kann damit, dass es auch in Städten und Regionen der alten Länder strukturelle Wohnungsleerstände gibt bzw. zu erwarten sind, die nur mit staatlicher Unterstützung zu beseitigen sind. Vom Gutachten werden statistische Belege für diese Einschätzung erwartet.

## 2

### **Rückbau und Aufwertung – Mitwirkung aller Marktteilnehmer erforderlich**

Die Marktbereinigung durch den Rückbau von ca. 300.000 leerstehenden Wohnungen und die gleichzeitige Aufwertung von Quartieren, die von steuerlichen Förderungen nicht oder nur zum Teil profitiert hatten, waren eine wichtige Voraussetzung, um die Funktionsfähigkeit der regionalen Wohnungsmärkte in den schrumpfenden Kommunen der neuen Länder wiederherzustellen. In den letzten Jahren war das Rückbaugeschehen rückläufig, und zwar aus mehreren Gründen:

- Viele Städte haben Zuzüge aus dem ländlichen Raum zu verzeichnen, während der Wohnungsneubau dort fast zum Still-

stand gekommen ist. Beide Faktoren haben kumulativ zu einem Rückgang der Leerstandsquoten geführt.

- Die modernisierten Bestände in den Wohnsiedlungen sind nachgefragt, weil sie bezahlbares und qualitätsvolles Wohnen bei professionellen Vermietern bieten. Demgegenüber sind die Vermietungschancen unsanierter Altbaubestände in unattraktiven Lagen gesunken.

Für immer mehr Wohnungsunternehmen sind Abrisse deshalb weder aus Sicht der Marktsituation sinnvoll noch wirtschaftlich tragbar. Angesichts der zu erwartenden rückläufigen Haushaltszahlen in schrumpfenden Regionen der neuen wie der alten Länder wird der Rückbau von aus strukturellen Gründen leerstehenden Wohnungen jedoch in den nächsten Jahren wieder in stärkerem Maße notwendig sein. Die vom GdW vertretenen Unternehmen müssen abwägen, wo und in welchem Umfang weiterer Rückbau zukünftig erforderlich ist. Es ist sicherzustellen, dass ihr Marktanteil nicht zugunsten Dritter weiter wie bisher überproportional schrumpft.

### **Position des GdW**

Von der Politik werden Rahmenbedingungen erwartet, damit beim zukünftigen Stadtumbau Ost wie West alle Marktteilnehmer am Aufwertungs- und Rückbaugeschehen mitwirken. Einzelne Eigentümergruppen dürfen nicht nur Profiteure sein. U.a. werden folgende Maßnahmen als zielführend angesehen:

- Die planungsrechtlich eingeleiteten Restriktionen gegen Eigentümer von "Schrott-Immobilien", die sich dem Stadtumbau verweigern, müssen verstärkt werden.
- Um Impulse für den Stadtumbau in Quartieren mit kleinteiliger Eigentümerstruktur zu geben, ist die Verknüpfung von "weichen" Instrumenten zur Aktivierung und Beratung privater Eigentümer mit finanziellen Anreizen für Modernisierung oder Neubau erforderlich.
- Selbst bei Vorhaben in komplizierten stadtbildprägenden Lagen muss die Förderung so hoch sein, dass der unrentierliche Anteil der Investitionen – egal für welche Investorengruppe – ausgeglichen wird.

## **3**

### **Integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für zielgenauen Stadtumbau**

Von der zukünftigen Leerstandsentwicklung in schrumpfenden Städten und Regionen wird der Geschosswohnungsbau in Wohnsiedlungen ebenso betroffen sein wie der Altbau und der Eigenheimbestand, jedoch in großer Differenziertheit in Abhängigkeit von der jeweiligen Stadtperspektive, Lagegunst oder Wohnqualität. Deshalb ist es für die Vermeidung von investiven Fehlallokationen dringend erforderlich, die beim bisherigen Stadtumbau Ost wie West überaus erfolgreichen integrierten Stadtentwicklungskonzepte als übergeordnete Entscheidungsgrundlage für quartierskonkrete Maßnahmen fortzuschreiben. Dabei sind neue Entwicklungen und Problemlagen zu berücksichtigen.

Was für den Leerstand gilt, trifft auch auf die notwendigen Aufwertungsmaßnahmen zu: In Kooperation von Kommunen, Wohnungswirtschaft, Stadtwerken und anderen Akteuren müssen auf Basis realistischer und ortskonkreter Bedarfsprognosen die Zukunftsperspektiven für das ganze Mosaik der unterschiedlichen Wohnumilieus in der Stadt aufgezeigt werden: vom Altstadt kern über den Gründerzeitgürtel bis hin zu den mehrgeschossigen Wohnsiedlungen und Eigenheimgebieten des 20. Jahrhunderts. Je nach lokaler Situation geht es dabei um eine jeweils spezifische Gemengelage von Rückbau, Modernisierung und ggf. auch Neubau.

#### **Position des GdW**

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind eine unerlässliche Voraussetzung für zielgenauen Stadtumbau und Investitionssicherheit. Sie sollten auch beim zukünftigen Stadtumbau die Grundlage quartiersbezogener Planungsentscheidungen sein. Die Mitwirkung der wichtigsten Stadtumbauakteure ist dabei eine unerlässliche Voraussetzung.

Die mit dem Stadtumbau beabsichtigte Förderung der Innenentwicklung darf sich nicht allein auf die Innenstädte und Altbauten fokussieren, sondern muss alle zukunftsfähigen Stadtquartiere und Wohnungsbestände erreichen. Der mehrgeschossige Mietwohnungsbau in den großen Wohnsiedlungen darf nicht als "Abrissmasse" betrachtet werden.

Er bietet vielmehr bezahlbaren Wohnraum, stärkt dadurch die Innenentwicklung und kann in besonderer Weise den Herausforderungen der Demografie, des Klimawandels und der Energiepolitik gerecht werden. Das Gutachten "Weiterentwicklung großer Wohnsiedlungen" belegt auf Basis einer bundesweiten repräsentativen Analyse die Zukunftsfähigkeit dieser großen Bestände, in denen ca. 8 Mio. Menschen leben.

## **4**

### **Rückbau und Aufwertung je nach quartierskonkreten Erfordernissen**

Der zukünftige Stadtumbau muss Flexibilität bei der Verwendung von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen zulassen. In der einen Siedlung wird nur Rückbau, woanders nur Aufwertung und im nächsten Quartier Rückbau und zugleich Aufwertung notwendig sein.

#### **Position des GdW**

Die in einigen Ländern und Kommunen praktizierte Trennung von Rückbau- und Aufwertungsgebieten entspricht in der Regel nicht den lokal konkreten Anforderungen und lähmt die Motivation der Eigentümer für Rückbaumaßnahmen. Der zukünftige Stadtumbau muss in stärkerem Maße als bisher den Zusammenhang von Aufwertung und Rückbau betonen.

## 5

### **Leerstands-beseitigung muss wirtschaftlich tragbar sein – große Bedeutung flankierender Instrumente und Anreize**

In der nächsten Phase des Stadtumbaus bis 2030 wird von den Experten allein schon für die neuen Länder ein weiterer Rückbau von jährlich mindestens 40.000 Wohnungen als erforderlich erachtet, um einen erneuten deutlichen Anstieg der Leerstandszahlen zu verhindern. Allerdings wird die Realisierung des Abrisses schwieriger, da sich der Leerstand deutlich disperser verteilt und damit flächenhafte Ansätze des Rückbaus künftig nur in wenigen Fällen möglich sein werden. Damit steigen die Kosten für den Abriss, das Umzugsmanagement und die Bereitstellung von Umsetzwohnungen. Diese Entwicklung gilt gleichermaßen für die schrumpfenden Regionen der alten Länder.

Zudem ist die Altschuldenhilfe in den neuen Ländern ausgelaufen, was den Rückbau für viele Wohnungsunternehmen wirtschaftlich untragbar macht. Die Ziele des Stadtumbaus in seiner bevorstehenden Phase können – besonders was die weiterhin notwendige Marktberäumung durch Rückbau betrifft – unter den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht erreicht werden.

Wie ist die Situation, wenn ein Unternehmen gegenwärtig Bestände leerziehen und abreißen will? Gegenüber der ersten Jahres des Stadtumbaus sind die Leerzugs- und Rückbaukosten permanent angestiegen, die AHG Regelung ist am 31.12.2013 ausgelaufen. Rückbau ist zunehmend wirtschaftlich nicht mehr tragbar.

Das Gleiche gilt für notwendige Aufwertungsmaßnahmen in den Stadtumbaugebieten. Erst die Förderung durch eine Investitionszulage hat für viele Wohnungsunternehmen rentierliche Aufwertungsmaßnahmen überhaupt erst ermöglicht.

#### **Position des GdW**

Für alle Marktteilnehmer, die sich an der Marktberäumung beteiligen, muss die zukünftige Förderung des Rückbaus so hoch sein, dass wirtschaftliche Nachteile ausgeglichen werden.

Für die neuen Länder ist eine Anreizregelung erforderlich, die über den Entlastungseffekt einer ehemaligen § 6a AHG Regelung hinausgeht. Das Gutachten "Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost – Alternativen zur Altschuldenhilfe?" ist zu einem Vorschlag gekommen, den der GdW unterstützt und der auf den Stadtumbau in den alten Ländern übertragbar ist: Alle Eigentümer, die in innerstädtischen oder anderen zukunftsfähigen Quartieren investieren, können im Rahmen der Wohnraumförderung der Länder Investitionshilfen erhalten, welche vorrangig jenen Eigentümern gewährt wird, die sich am Rückbau beteiligen. Dieser Investitionsvorrang muss für die Wohnungsunternehmen der neuen Länder zumindest als wirtschaftlich adäquater Ausgleich für die bisherige Altschuldenentlastung gestaltet sein.

Die Mittel sollten aus der Wohnraumförderung der Länder zur Verfügung gestellt werden. Analog dazu ist ein privilegierter Zugang zu Mitteln für Aufwertungsmaßnahmen aus dem Stadtumbauprogramm einzufordern. Methodisch wegweisend an diesem Vorschlag ist, dass Stadtumbau- und Wohnraumförderung miteinander verkoppelt werden. Die Förderung würde sich auf in Integrierten Stadtentwicklungskonzepten definierte Gebiete konzentrieren, was ihre Zielgenauigkeit erhöht.

Als flankierendes Element des Stadtumbaus Ost hat sich eine Investitionszulage für energetische Sanierungen als besonders effektiver Anreiz erwiesen, die von allen Marktteilnehmern in Anspruch genommen werden konnte. Ihre Wiedereinführung mit Bezug auf die Förderkulisse des Stadtumbaus bundesweit sollte geprüft werden.

## **6**

### **Fairer Interessenausgleich auf Basis städtebaulicher Verträge und Kooperationsvereinbarungen**

Die Wohnungsunternehmen können zukünftig nur dann ihren Beitrag zum Rückbau leisten, wenn für die Lastentragung auch eine adäquate Ausgleichsmöglichkeit besteht. Das können u. a. privilegierter Zugang zu Förderungen (siehe Pkt. 5), Flächentausche für Neubau, privilegierte Grundstücksvergabe etc. sein.

#### **Position des GdW**

Es ist erforderlich, den Instrumentenkasten des im BauGB geregelten Besonderen Städtebaurechts sowie die kommunale Liegenschaftspolitik enger als bisher mit der Programmatik des Stadtumbaus zu verkoppeln. Dieses Thema ist im Untersuchungsdesign der Gutachter nicht explizit erwähnt, verdient aber eine seiner Bedeutung entsprechende Würdigung.

Da die Umsetzung des Stadtumbaus und die damit verbundenen Aushandlungsprozesse in den kommenden Jahren vielfach schwieriger werden, sind städtebauliche Verträge bzw. Kooperationsvereinbarungen zwischen der jeweiligen Kommune, den wichtigsten Stadtumbauakteuren und dem jeweiligen Land ein zielführender Weg, um zu wirtschaftlich tragbaren und einvernehmlichen Lösungen zu kommen. Es geht darum, einvernehmlich Ziele und Maßnahmen festzulegen sowie eine verlässliche Finanzierung zu gestalten.

## **7**

### **Mittelverteilung nach Problemen und Notwendigkeiten**

Die aktuelle Ausgangslage für den zukünftigen Stadtumbau ist ebenso wie zukünftige Entwicklung der Anforderungen regional unterschiedlich. U. a. muss anerkannt werden, dass die östlichen Bundesländer in der Fläche stärker von niedrigen Einkommen, Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsrückgang betroffen sind als die westdeutschen Bundesländer.



Als Grundlage für die politische Entscheidung über die zukünftige Verteilung der Bundesmittel auf die Länder ist die fachlich fundierte Darstellung der regional- und stadt-spezifischen Problemlagen im Zuge der Evaluation wichtig.

Die wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen müssen dabei ihrer Bedeutung für den Stadtumbau als Ganzes entsprechend untersucht und geschildert werden.

Ansätze zur Relativierung des Länderproporz werden beim bisherigen Stadtumbau ebenso wie beim Programm Soziale Stadt bereits verfolgt, die verwendeten problemorientierten Indikatoren haben jedoch relativ geringes Gewicht im Verhältnis zum Leitindikator Einwohnerzahl.

#### **Position des GdW**

Die Mittelverteilung ist stärker als bei der bisherigen Stadtumbauprogrammatik an einem problemorientierten Verteilerschlüssel auszurichten, um Stadtbaumittel nach Notwendigkeiten zu verteilen. Insbesondere die stärkere Wichtung der Indikatoren "Anteil leerstehender Wohnungen" sowie "Anteil der Bevölkerungsverluste" wäre ein dafür geeigneter Indikator.

Für die zukünftige Mittelverteilung unterstützt der GdW die Orientierung durch den Koalitionsvertrag der Bundesregierung: *"Die bewährten Stadtumbauprogramme führen wir perspektivisch (unter Berücksichtigung des Solidarpakts, Korb II) zu einem einheitlichen, inhaltlich aufgewerteten und integrierten Stadtumbauprogramm zusammen)."*

## **8**

### **Stadtumbau als ressortübergreifende Aufgabe mit neuen Zukunftsthemen**

Der bisherige Stadtumbau Ost wie West ist aus Sicht der Wohnungswirtschaft eine Erfolgsgeschichte. Der zukünftige Stadtumbau kann jedoch nicht nur im Sinne eines "weiter so" eine Zusammenführung bestehender Programme sein. Mit der Betonung neuer Themen wie dem Barriereabbau und dem Klimaschutz in den Quartieren hat die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2014 bereits einen Weg eingeschlagen, der weiter gegangen werden muss. Der Stadtumbau muss ein lernendes Programm bleiben.

#### **Position des GdW**

Stadtumbau geht alle an. Seiner Komplexität entsprechend sind andere Ressorts, über das BMUB hinaus, zur Mitwirkung aufgefordert. Der Politikansatz der Nationalen Stadtentwicklungspolitik mit ihrem explizit formulierten Anspruch an ressortübergreifendes Handeln auf Bundesebene muss stärker als bisher mit Leben erfüllt werden.

Das betrifft u.a. Themen wie

- "Dezentrale Energieversorgung im Quartier"
- "Anforderungen des demografischen Wandels an die Gestaltung barrierearmer, generationengerechter Quartiere"
- "Das Quartier als Gesundheitsstandort",

zu denen die Stadtumbau-Programmatik einen Beitrag leisten kann und muss, ohne Unterstützung durch andere Politikfelder aber überfordert ist.

Auf Länderebene sollten komplexe Politikansätze zur Quartierentwicklung eingefordert werden. Der Bezug solcher Ansätze zur Stadtumbau-Programmatik muss im Zuge der Evaluation untersucht werden.

## **9**

### **Flexibilität im Mitteleinsatz und Kombination mit anderen Fördermöglichkeiten**

Die Korrespondenz der Stadtumbau-Programme zu anderen Teilprogrammen der Städtebauförderung muss Gegenstand der Evaluation sein. Länderspezifisch wird unterschiedlich damit umgegangen, ob und in welchem Maße die Kombination von Förderkulissen möglich ist. Auch die prinzipiell mögliche Verbindung von Stadtumbau- und Wohnraumförderung ist in den Ländern unterschiedlich geregelt.

#### **Position des GdW**

Die bundesweiten Regelungen zum Stadtumbau sollten wie bisher die Kombination mit anderen Förderkulissen auch zukünftig prinzipiell zulassen (z. B. Kombination von Stadtumbaugebiet, Soziale-Stadt-Gebiet und förmlich festgelegtem Sanierungsgebiet).

Im Zuge der Evaluation muss der unterschiedliche Umgang der Länder mit der Festlegung von Fördergebietskulissen diskutiert werden.