

Thesenpapier zum Stadtumbau

Jörg Blankenburg
Beethovenstraße 9a
09599 Freiberg

Version: 17.06.2010

Präambel

Aus der Sicht des Autors und damit auch Stein des Anstoßes zu dieser Streitschrift ist die Beobachtung, dass im Praktischen der Stadtumbau an folgenden Eckpunkten scheitert:

1. die systemimmanenten Besonderheiten des Immobilienmarktes
2. den indifferenten Förderansätzen und Fehlanreizen im Markt
3. dem Widerspruch zwischen den Eigeninteressen der Eigentümer und dem gestalterischen Anspruch der Stadt bzw. den ökonomischen Bedingungen des Gesamtmarktes
4. der Finanzierung des Stadtumbaus

Ob es Sinn macht, sich über die historischen Gründe der Entwicklung der jetzigen Marktsituation (insbesondere ostdeutscher Städte) zu streiten, sei dahingestellt. Über eines sollte man sich jedoch bei der Suche nach Lösungsansätzen im Klaren sein. Solange Fehlanreize im Markt bestehen, sind diese langfristig kontraproduktiv und erschweren die notwendige Marktberingung. Deshalb seien einige grundlegende Überlegungen vorangestellt.

1. Besonderheiten des Immobilienmarktes

Der Immobilienmarkt ist nur begrenzt mit herkömmlichen Marktmodellen zu erfassen bzw. kurzfristig zu beeinflussen. Gründe hierfür sind:

- a – die Langfristigkeit der Kapitalbindung und die damit einhergehende begrenzte qualitative und quantitative Flexibilität des Marktes, die zudem eine gewisse Remanenz aufweist.
- b – die Eingriffstiefe des Staates von Bauvorschriften bis Denkmalsschutz und Stadtplanung
- c – die technisch begrenzte Anpassungsfähigkeit an geänderte Nachfragekonditionen
- d – globale Marktbetrachtung bei sehr differenziertem Angebot bzw. sehr individualisierter Nachfrage

zu 1a – Kapitalbindung

Von klassischer Amortisationsrechnung bis hin zu steuerlichen Abschreibungssätzen geht man im Markt von einer Nutzungsdauer einer Immobilie von 40 bis 50 Jahren aus. Geht man diesen Gedankengang konsequent weiter, dann sollte es bedeuten, dass die Immobilie am Ende dieser Zeit derartig verschlissen ist, dass sie verschrottet/abgerissen werden sollte. Wenn sich aber der technische Standard nur sehr langsam verändert, kann eine Immobilie mit fortlaufenden Instandhaltungen relativ länger erhalten werden.

(Kein Mensch käme ernsthaft und in Masse auf die Idee ein Auto immer und immer wieder zu sanieren, um es weiterhin im Haupterwerb nutzen zu können.)

Warum geht man diesen Schritt des Verschrottens nicht?

- * die Immobilie ist bei geordneter Bestandsführung nicht verschlissen?
- * die Immobilie ist mit vergleichsweise niedrigen Kosten weiterhin nutzbar?
- * der Abriss kostet auch Geld?
- * der Abriss bedarf einer Genehmigung? (warum auch immer)

Sicher gab es verschiedene historische Gründe von Wohnungsmangel, über langfristig konstante qualitative Ansprüche bis hin zu einer begrenzten Innovationskraft der Bauindustrie, die dazu geführt hat, dass man ein Gebäude eher erhalten als abgerissen und komplett neu errichtet hat.

ABER – in welcher Marktsituation befinden wir uns heute?

- * Baumaterialien gibt es in einer technisch kaum überschaubaren Vielfalt (anders als bis zum Ende des zweiten Weltkrieges, wo wir überwiegend nur auf Ziegelbauweise zurückgreifen konnten)

- * die Vielzahl der Materialien und der damit verbundenen Vielzahl von bautechnischen Lösungen lässt immer individueller Ansprüche der Mieter / Immobiliennutzer zu. (egal wie man ein Bad modernisiert, es wird den Geschmack des Mietinteressenten nie 100%ig treffen)

- * die Ansprüche an Energieverbrauch, Wasserverbrauch, Hygiene, Kommunikation wandeln sich derartig rasant, dass i.R. noch nicht einmal der technische Verschleißzeitpunkt erreicht ist und bereits die Immobilie moralisch derartig verschlissen ist, dass Vermietungshemmnisse entstehen.

Deshalb ist ein grundlegendes Umdenken erforderlich!

Ein weiterer Problemkreis, der sich an die Höhe und die Dauer der Kapitalbindung anschließt, entsteht bei einem Kippen des Verhältnisses zu einem Überangebot. Ein Markt mit geringen Investitionskosten reagiert auf eine sinkende Nachfrage durch einen Abbau des Angebotes. Nur der Immobilienmarkt tut sich damit schwer, weil er von einer relativ hohen und dauerhaften Kapitalbindung ausgeht.

Denkvorschlag

Wenn man im Rahmen der Baugenehmigung die Nutzungsdauer auf 50 Jahre befristet und damit den Abriss am Ende der Dauer erzwingt, dann:

- * würde der Wert der Immobilie zum Ende der Nutzungsdauer hin systematisch abnehmen (Abdiskontierung zukünftig zu erzielender Mieterlöse)

- * würde ein deutlicher Innovationszyklus entstehen, da der Ersatzneubau (analog wie bei der Automobilindustrie) immer mit diversen Neuerungen vollzogen wird.

- * würde der Modernisierungs- und Erhaltungswahn ein Ende finden. Sanierungsmaßnahmen sind heute teilweise teuer als ein kompletter Neubau und sind trotzdem nur Kompromisslösungen.

- * würde eine schrittweise Anpassung an sinkende Nachfrage ganz von allein eintreten, da sich Neubauten der Frage der Amortisation viel gründlicher stellen, als die angeblich billigere Erhaltung einer Altsubstanz

Randbedingungen des Denkvorschlages:

- * die Abrisskosten dürfen / müssen als Rückstellung in der aktiven Vermietungszeit gebildet werden

- * bei Einführung werden alle Bestandsimmobilien in Gruppen eingeteilt und diesen eine fiktive Restnutzungsdauer zugewiesen. (z.B. bis 50 Jahre – RND 50 Jahre; bis 100 Jahre RND 40 Jahre usw.) Dies gibt den Bestandseigentümern eine ausreichend bemessene

Kalkulationsfrist und gestattet das „Abwohnen“ der gegenwärtig akkumulierten Investitionen.

zu 1b – Eingriffstiefe des Staates

Der Staat greift auf unterschiedlichen Ebenen und mit sehr differenzierten Begründungen und Ansätzen in den Markt ein.

Herausgegriffen sei an dieser Stelle vertretungsweise der Denkmalschutz.

Ist der Denkmalschutz bereits in wachsenden Märkten mit hohen Mieten ein Investitionshindernis, so wird er in schrumpfenden Märkten nahezu zu einem „Killer“. Denkmal kommt vom Wortstamm von denken und nicht von konservieren. Keiner käme auf die Idee einen Klassensatz von Schulbüchern aufzuheben und dann noch die neuen Schüler zu zwingen, mit diesen Büchern weiterhin zu lernen. Man nimmt ein (!) Buch und stellt es exemplarisch aus.

Den Aufschrei jedes Denkmalverliebten vorweg zu nehmen, sollte man sich zwei Fragen stellen:

* wie oft steht man vor einem „Wohndenkmal“ und erfreut sich an dessen Erhaltung?

Gesprochen wird hier nicht von Schlössern, Kirchen oder historisch wirklich bedeutenden Stadthäusern, sondern von aktiv genutzten Wohnhäusern.

und

* woran erfreuen wir uns? Ist es nicht eigentlich nur die Fassade oder ist jemand bereit seine Wohnung zur permanenten Besichtigung für Denkmal-Fans freizugeben?

Was geschieht bei schrumpfenden Märkten und knappen kommunalen Kassen? Denkmäler lassen sich bei schrumpfenden Mieteinnahmen, steigenden Anforderungen an Energieeffizienz und Schallschutz nicht mehr wirtschaftlich betreiben, bzw. bleibt der wirtschaftliche Betrieb eher die Ausnahme. Schaut man sich den Zustand von leer stehenden Baudenkmalern an bzw. nimmt man die Liste der Zwangsversteigerungen, so ist deutlich ablesbar, dass Denkmalschutz ein Investitionshemmnis ersten Ranges wird und das Ziel der Erhaltung „historisch schützenswerter“ Bausubstanz nicht erreicht.

Denkvorschlag

* wenn ein Gebäude unter Denkmal gestellt wird, so ist dieser Akt durch die Verwaltung ausführlich gegenüber dem Eigentümer zu begründen.

* der Eigentümer erhält ein Einspruchsrecht, welches eine gerichtliche Überprüfung und Abwägung der Interessen der Allgemeinheit in Gegenüberstellung der wirtschaftlichen Folgekosten erlaubt. Die Interessen der Allgemeinheit sollten dabei vorab in einem Prüfkatalog (bundes-/landes-) einheitlich und nachvollziehbar definiert sein.

* Denkmalschutz im Sinne der Erhaltung des äußeren Erscheinungsbildes begrenzt sich auf die Erhaltung genau eben dieses äußeren Bildes; sprich Abriss und Entsorgung der Altbausubstanz und abbildhafte Neuerstellung bzw. Einbindung der historischen Fassade.

* die Allgemeinheit übernimmt mit Erteilung des Bescheides zum Denkmalschutz alle (!) Mehrkosten bezogen auf die Dauer des Bescheides und erhält im Gegenzug den gerichtlich durchsetzbaren Erhaltungszwang bzw. das Recht zur Enteignung.

* Eigentümer von Immobilien, die nachträglich unter Denkmalschutz gestellt werden, erhalten ein Andienungsrecht. Die Allgemeinheit soll, wenn sie ein besonderes Schutzinteresse erkennt, auch dafür aufkommen.

zu 1c – technische Anpassungsfähigkeit

Eine der wesentlichen Besonderheiten des Marktes ist die geringe Anpassungsfähigkeit. Wohnungen lassen sich nur begrenzt geänderten Wohngewohnheiten bzw. Nachfrageverhalten anpassen. Grundrißänderungen scheitern an Treppenhäusern, Fensterausschnitten, Leitungswegen etc..

Eine gewisse Kompensation erfährt die Variabilität durch die Technologie des Trockenbaus, die im Gewerbebereich bereits dazu geführt hat, dass Bürogebäude mit frei planbaren Geschoßflächen gebaut werden, die dann nur durch Trockenbau separiert werden. Dies ist jedoch unter Hinweis auf Schallschutz, dem Wunsch nach Räumen mit Fensterflächen etc. im Wohnungsbau nur sehr begrenzt umsetzbar und im Bereich der Altbausanierung durch statische Vorgaben fast undenkbar.

Das Wohnhaus der Zukunft muss aber genau diese Variabilität abbilden können, so dass hier technische und architektonische Lösungen mit modularen Erweiterungsmöglichkeiten notwendig werden oder ein flexibleres Umzugsverhalten angenommen werden muss.

zu 1d – Individualisierung

Der Anspruch der Mieter zu individualisierten Lösungen wird durch technische Entwicklungen (siehe oben) kombiniert mit der Verbreitung von Wohnideen über Medien immer weiter zunehmen. Hinzu tritt noch die Beschleunigung der Veränderung von Wohn-, Arbeits- und Lebensverhältnisses.

Diesem Wandlungsprozess kann der Wohnungsmarkt einer klassischen Bestandsimmobilie nicht folgen. Es bedarf also einer guten Durchmischung von differenzierten Angeboten innerhalb einer Stadt, damit den wechselnden Ansprüchen in gewisser Weise Rechnung getragen werden kann. Wohnsiedlungen mit identischen Angeboten ist keine rosige Zukunft vorherzusagen.

2. Fehlanreize

Die insbesondere in Ostdeutschland zu betrachtende Fehlallokation am Markt wurzelt in verschiedenen Anreizen, die mit der Wende gesetzt und in den vergangenen 20 Jahren auch wieder umgestoßen und umgekehrt wurden.

A wie Abwanderung

Die Schaffung von Freiheiten für individuelles Wohnen in Verbindung mit Eigentumsförderung, Wohnungsbauprämien und Eigenheimzulagen hat zu einem spürbaren Abwanderungsverhalten einkommensstarker Schichten in neue Wohngebiete bzw. auf das Land geführt. Dieser Effekt ist fast zum Erliegen gekommen, da Förderungen ausgelaufen

sind und sich zusätzlich das Fehlen von Infrastruktur in der Fläche bemerkbar macht.
(Schulen, Einkaufen, Kultur etc.)

Aber: Eine Umkehrung im Sinne einer Förderpolitik des Zuzugs vom Land in die Stadt ist von Seiten des Bundes nicht angedacht und artet in einem lokalen Wettbewerb der Städte aus.

Denkansatz

Aufbau eines (Landes-) Flächennutzungsplanes mit langfristiger Konzentration von Siedlungsstrukturen; sprich geordneter Abwicklung von Dörfern und der Optimierung von Infrastruktur.

S wie Sanierung

Auch jetzt noch werden mit Hilfe diverser Förderprogramme die Sanierungen von Wohngebäuden unterstützt. Jedoch gibt es im Sinne des Gesamtmarktes wenig Sinn einem bereits bestehenden Überangebot von Wohnungen noch weitere Angebote hinzuzufügen, da es lediglich auf einen Verdrängungswettbewerb hinaus läuft.

Denkansatz

Förderprogramme der Sanierung sind in Siedlungsgebieten mit Angebotsüberschuss so zu begrenzen, dass sie lediglich für bewohnten Wohnraum anzuwenden sind.
(Wohnungsleerstand > 2 Jahre bzw. grundhafte Sanierung sollten Ausschlusskriterien werden). Alternativ werden Sanierungen nur noch dort gefördert, wo städteplanerisch der langfristige Bestand gehalten werden soll und damit der Einsatz von Steuermitteln dem Gemeinwohl entgegen kommt.

Zweitens ließe sich dieser „negative“ Förderansatz auch auf steuerliche Vergünstigungen (Sonderabschreibungen etc.) erweitern.

E wie energetische Sanierung

Förderprogramme der energetischen Sanierung haben eine einseitige Ausrichtung auf das Endergebnis der Sanierung. Sie betrachten in keinster Weise das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen Sanierungsaufwand und zu erwartender Energieeinsparung

Denkansatz

Gefördert werden nur solche energetischen Sanierungen, die innerhalb eines Amortisationszeitraumes von 5 Jahren einen ROI aufweisen. Dies ist gesamtwirtschaftlich sinnvoller als die Fehlleitung von Investitionsaufwendungen. Zudem ist denkbar, dass die Fördermittel dann nicht mehr als Zuschüsse (Kompensation der Ineffizienz) sondern als zinslose Darlehn gewährt werden, die über die Modernisierungsumlage ggf. gegenfinanziert werden.

3. Interessensgegensätze

Der gegenwärtige Ansatz, dass durch Abriss eine Verringerung des Angebotes und damit eine mittelfristige Stabilisierung des Gesamtmarktes erfolgt, krankt an drei Punkten:

- a – Immobilieneigentümer von Einzelobjekten können nicht in gleichem Umfang zur Marktberäumung beitragen wie Großvermieter.
- b – die Angebotsverminderung fördert Trittbrettfahrerverhalten
- c – die objektspezifische Entscheidung kollidiert oft mit den langfristigen gestalterischen Planungen der Stadt.

Die Bildung von Gesprächsrunden, Ausschüssen und ähnlichen Gremien kann das Problem nicht lösen, denn private Kleinanbieter lassen sich so nicht einbinden. Die nunmehr zu beobachtende Verweigerung der Großanbieter, den Stadtumbau zu 100% tragen zu müssen, ist auch keine dauerhafte Lösung.

Denkansätze

Primär muss ein Konsens über die Entwicklungsperspektiven der Stadt und die Ableitung konkreter, wenn auch eventuell ungeliebter, Entscheidungen auf den Tisch. Wenn ein Angebotsüberschuss von bspw. 10.000 Wohnungen besteht und die Aussicht auf eher sinkenden Einwohnerzahlen verweist, dann braucht man nicht die Augen davor zu verschließen, dass mittelfristig 10.000 Wohnungen abgerissen werden **müssen**. Wer diese abreißt und wo diese wegfallen sind vollkommen sekundäre Fragen, wenn die Prämisse ein geordneter Wohnungsmarkt sein soll.

Sollten lokale Politiker nicht in der Lage sein, diese Notwendigkeit zu vertreten, dann muss man ihnen auf Landesebene diese Aufgabe stellen und ggf. den Tatbestand der Haftung im Amt einführen und die Kompetenz zur Stadtplanung entziehen. (im Haushaltsrecht gibt es solche Zwangslösungen auch!)

Ein Lösungsansatz wird im Abschnitt Finanzierung aufgezeigt!

4. Finanzierung

Die Diskussionen des Stadtumbaus gabeln sich in zwei Stränge.

a – wo soll die Schrumpfung erfolgen ... möglichst von außen nach innen, damit Infrastruktur zurückgebaut und innerhalb effektiv genutzt werden kann und ein gewisses geschlossenes Stadtbild erhalten bleibt

b – wer soll es bezahlen ... sinnvollerweise alle, weil letztendlich jeder ein Interesse an einer gesunden und funktionierenden Stadt hat.

zu 4 a – Stadtrückbau

Die Schrumpfung von außen nach innen ist ökonomisch umso leidvoller, wenn außen der jüngste Wohnungsbestand vorhanden ist, wie es bei einer Stadtextension in der Vergangenheit üblich gewesen ist (Zwiebelschalenmodell). Ein Teil dieses Problems ließe sich mit der Verfallsfrist von Immobilien dort lösen, wo der Schrumpfungprozess recht langsam einsetzt bzw. der großflächige Neubau schön länger zurück liegt.

Unabhängig davon trägt dann aber ein Einzelner die Kosten der Marktbereinigung, wohingegen der Nutzen einer Mehrheit zu Gute kommt.

Ist aber eine Schrumpfung durch „Verfall“ nicht möglich bzw. muss schneller geschrumpft werden, weil man dies in der Vergangenheit verpasst hat, dann stellt sich die Frage der Kompensation umso dringlicher. Ein reiner Fördermittelansatz wie im Stadtumbau Ost kann nicht die Lösung sein, weil der demografische Prozess fortschreitet, sprich der Stadtrückbau kein einmaliges Problem ist, sondern fortwährende Aufgabe der nächsten Generationen wird.

zu 4 b – Kosten

Denkansätze

Der Grundsatz, dass öffentlicher Nutzen öffentlich d.h. durch Steuern finanziert werden muss, ist bereits über den Umweg der negativen Steuer sprich Förderung offenbar. Jedoch wird in dem gegenwärtigen Modell verschleiert, dass der Nutzen durchaus nicht der Allgemeinheit im Land, sondern ganz konkret der Allgemeinheit einer bestimmten, abgrenzbaren Region zukommt.

Daher sollte auch genau diese Region die Kosten des Umbaus tragen.

a – der Stadtumbau ist letztlich nur über die Grundsteuer finanzierbar. Diese Steuerart trifft jeden Immobilienbesitzer (ob vermietet oder nicht), da auch derjenige einen Nutzen davon trägt, dessen Immobilie im Moment noch leer steht.

Die Grundsteuer ist umlagefähig, weil auch der Mieter letztlich einen wesentlichen Vorteil davon hat, wenn das Wohnumfeld nicht leer steht und verfällt. Da jedoch der Nutzen der Gesundung des Marktes nicht nur dem Mieter sondern auch dem Vermieter zukommt, wäre eine Differenzierung in Grundsteuer A (bisherige Grundsteuer) und Grundsteuer B (Finanzierung Stadtumbau) erforderlich. Die Grundsteuer B würde dann nur zu 50% als umlagefähige Betriebskostenart deklariert und somit auch der Vermieter endgültig belastet.

Die Grundsteuer B ist im Sinne eines Fonds und nicht im allgemeinen Haushalt auszuweisen. Der Fond ist zu je einem Drittel aus der Stadt, Vertretern der Einwohner und Vertretern der Eigentümer zu besetzen. Das Gremium sollte nicht mehr als 12 Personen umfassen und ein dreijähriges Rotationssystem beinhalten.

Aufgabe des Fonds ist nicht nur die Förderung von Abrissen nach bisherigem Modell, sondern auch der gezielte Ankauf von Immobilien zur Durchsetzung stadtplanerischer Zielsetzungen. Mit der Option des Ankaufes von Immobilien auf der Basis der Entschädigung im Sinne der Enteignung ließen sich auch private Immobilieneigentümer in den Zwang zum Stadtumbau einbinden.

Die Bemessung der Steuer hat sich nicht nach Haushaltsgrundsätzen, sondern strikt aus der mathematischen Ableitung des Umbauaufwandes abzuleiten, wobei der Vorschlag zur Höhe

ausschließlich aus der Fondverwaltung kommen sollte und nicht mehr der Entscheidungshoheit eines politischen Gremiums zufallen sollte.

Folgende Randbedingungen müssten gesetzt werden:

- a – ein Enteignungsverfahren auf der Basis der Erfordernisse des Stadtumbaus (Grundgesetzänderung)
- b – vollständige Satzungshoheit der Kommune über die „Grundsteuer B“
- c – Umlagefähigkeit der neuen Betriebskostenart „Stadtumbauumlage“