

Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern

Programm „Stadtumbau Ost“

I. Mit lebenswerten Städten und attraktivem Wohnen die Standortbedingungen in den neuen Ländern verbessern

Die Bundesregierung will mit dem neuen Programm „Stadtumbau Ost“ ihren Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern leisten. Durch intakte Stadtstrukturen und funktionierende Wohnungsmärkte sollen die Attraktivität als Wirtschaftsstandort verbessert, die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen unterstützt, die Identität der Städte erhöht und damit die Bindung an städtische Strukturen verstärkt werden.

Mit ihrem neuen Programm unterstreicht die Bundesregierung die hohe Priorität des Aufbaus Ost für ihre Politik und verstärkt erneut ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den neuen Ländern. Sie hält diese Initiative für unverzichtbar, da trotz vorhandener Hilfen und unbestreitbarer Fortschritte bei der Verbesserung des Wohnens und der Stadtqualität besorgniserregende Entwicklungen zutage getreten sind:

Die auf Mengenexpansion ausgerichtete Nachwendepolitik der alten Regierung hat es Mitte der 90er Jahre trotz sich anbahnender Leerstände versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Im wachsenden Wohnungsleerstand in den neuen Ländern manifestiert sich ein tiefgreifender Strukturwandel, den die betroffenen Städte zu bewältigen haben. Der Leerstand ist die Folge dramatischer Veränderungsprozesse, dazu gehören:

- der Wegfall von Arbeitsplätzen,
- die rückläufigen Geburten und die Abwanderung der Bevölkerung vor allem aus den altindustriell-geprägten Regionen,
- die Stadt-Umland-Wanderung im Zuge der Eigentumsbildung,
- die unkoordinierte Baulandausweisung im Umland großer Städte,
- die verfallenden Innenstädte, welche die DDR hinterlassen hat,
- die Behinderung der Instandsetzung durch Restitutionsansprüche.

Die Ziele des Programms der Bundesregierung gehen deshalb weit über die Bekämpfung des Wohnungsleerstands hinaus. Das Programm dient der Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohten Stadtteilen ebenso wie dem Erhalt der teuer zu sanierenden und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen innerstädtischen Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen. Das Programm wird außerdem einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte leisten, indem sowohl notwendige Rückbau- als auch Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen gezielt gefördert werden.

Zugleich unterstützt das neue Programm die nachhaltige Stadtentwicklung: Die Innenstädte mit ihrer ausgebauten Infrastruktur werden revitalisiert und der Zersiedlung im Umland entgegengewirkt. Mit dem Programm soll ferner erreicht werden, dass sich die Bürger in ihrer Stadt wohl fühlen und wieder stärker mit ihr identifizieren.

Zur Durchsetzung der dargestellten Ziele setzt das Programm „Stadtumbau Ost“ im Rahmen städtebaulicher Konzepte auf eine integrierte Strategie bestehend aus der

- **Beseitigung des Angebotsüberhangs,**
- **Aufwertung** der von Rückbau betroffenen Viertel und
- Konzentration der Wohnungsbauinvestitionen auf den **innerstädtischen Altbau.**

Damit greift die Bundesregierung auch die Vorschläge der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ konstruktiv auf.

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ führt die Bundesregierung ihre bisherige Politik zur Stabilisierung der Wohnungswirtschaft und der Städte in den neuen Ländern konsequent fort. Mit dem KfW Wohnraum-Modernisierungsprogramm II, an dem sich die neuen Länder zur Hälfte beteiligen, werden verbilligte Kredite in einem Umfang von 10 Mrd. DM für die Modernisierung von Wohnungen in den neuen Ländern zur Verfügung gestellt. Die Novelle zum Altschuldenhilfegesetz und eine Härtefallregelung gewähren der Wohnungswirtschaft erhebliche Entlastungen. Im Rahmen der Härtefallregelung für infolge erheblichen Dauerleerstandes in ihrer Existenz gefährdete Wohnungsunternehmen stellt die Bundesregierung in den nächsten 10 Jahren 700 Mio. DM zur Verfügung, die von den Ländern um den gleichen Betrag aufgestockt werden müssen. Etwa 85.000 Wohnungen, die nicht mehr den heutigen Anforderungen genügen, können auf diesem Weg vom Markt genommen werden.

Darüber hinaus öffnet die Bundesregierung die Städtebauförderung für die Aufgaben des Stadtumbaus: Seit diesem Jahr können die Finanzhilfen zur Städtebauförderung auch für Stadtentwicklungskonzepte zur Steuerung des Stadtumbaus oder für den Rückbau eingesetzt werden. Bereits 1999 hat die Bundesregierung mit dem Programm "Die soziale Stadt" eine zusätzliche Förderung für besonders gefährdete Stadtteile geschaffen. Mit Modellvorhaben sollen die Städte beim Stadtumbau auch mit Rat und Tat unterstützt werden.

II. Stadtumbau Ost: Die Maßnahmen im Einzelnen

1. Aufwertung von Stadtquartieren

- Maßnahmen für Wohnungswirtschaft und Städtebau -

Zur Sicherung attraktiver Städte und Gemeinden und zur Stabilisierung der Wohnungswirtschaft legt die Bundesregierung ein Investitionsprogramm auf. Das Programm hilft Kommunen und Wohnungswirtschaft gleichermaßen, mit den Folgen der Leerstände fertig zu werden. Die Ziele des Programms sind insbesondere die

- Marktbereinigung durch Rückbau leerstehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude; Rückbaumaßnahmen sind dabei als Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Stadt und der Wohnquartiere anzusehen.
- Förderung von Investitionen in die Neugestaltung und Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere sowie Unterstützung lokaler Kooperationen von Kommunen und Wohnungswirtschaft zur Entwicklung gemeinsamer Strategien des Stadtumbaus; dabei sollen die Chancen für mehr Lebensqualität durch Verringerung der Wohnungsdichte genutzt werden.

Der Stadtumbau muss auf der Grundlage städtebaulicher Konzepte erfolgen.

Zur Finanzierung von Rückbaumaßnahmen wird ein ergänzendes Kreditprogramm aufgelegt, wobei in einer ersten Phase das bisherige KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramm II für den Stadtumbau geöffnet werden soll. Die Rückzahlung der Kredite durch die Eigentümer kann teilweise aus Ertragsverbesserungen infolge des Rückbaus finanziert werden. Insoweit die wirtschaftlichen Vorteile durch Rückbau eine Finanzierung nicht ermöglichen, werden Zuschüsse zur Verfügung gestellt. Diese „Verzahnung“ von Krediten und Zuschüssen soll eine möglichst hohe Effizienz bei der staatlichen Mittelvergabe gewährleisten.

2. Wohnen in der Innenstadt

Das Programm setzt positive Anreize für Mietwohnungsinvestoren und selbstnutzende Eigentümer, sich wieder stärker in den gewachsenen **Innenstädten** zu engagieren. Damit leistet das Programm einen wesentlichen Beitrag dazu, dass

- die zukunftsfähigen Altbaubestände und die für die städtische Lebensqualität entscheidenden Innenstadtquartiere erhalten werden.
- der Neubau von Eigentümerwohnungen im Umland der Städte, der wesentlich zur Entstehung von Leerständen beiträgt, zugunsten von städtischem Wohneigentum zurückgeht.

Modernisierung von innerstädtischen Mietwohnungen

Angesichts des für städtische Wohnungsbestände charakteristischen hohen Mietwohnungsanteils brauchen wir für die Revitalisierung der Innenstädte dort ein stärkeres Engagement der Mietwohnungsinvestoren. Um die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, wird die Investitionszulage bei hohen Investitionen in innerstädtische Altbaubestände kräftig angehoben. Kleinere Maßnahmen, die einer Unterstützung nicht bedürfen, erhalten dagegen in Zukunft keine Förderung mehr. Dadurch wird die Zielgenauigkeit der Investitionszulage deutlich verbessert. Die Bundesregierung geht davon aus, dass auf diesem Weg zusammen mit einer verstärkten Wohneigentumsbildung für die städtische Entwicklung günstige Synergieeffekte erzielt werden können. Außerdem sind positive Impulse für die ostdeutsche Bauwirtschaft und die Arbeitsmärkte zu erwarten.

Eigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren

Um die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum stärker in den Bestand zu lenken und so die Ausweitung des Leerstands in Folge des Neubaus selbstgenutzter Wohnungen zu drosseln, werden die von Wohneigentumserwerbern getätigten Investitionen in innerstädtische Altbauten oder denkmalgeschützte

Bestände der 50er Jahre mit einem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ gezielt gefördert. Das Programm unterstützt die unerlässliche Einbindung der privaten Althausbesitzer in die Realisierung der städtebaulichen Konzepte und erleichtert es so den privaten Eigentümern, über Teilverkäufe ihrer Wohnungen an Selbstnutzer einschneidende wirtschaftliche Einbußen zu vermeiden.

Die Bundesregierung empfiehlt zudem den Ländern, die Mittel des sozialen Wohnungsbaus durch Bündelung mit der Eigenheimzulage für den Erwerb aus dem Bestand so auszurichten, dass das Gewicht der Wohneigentumsbildung zur städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung voll ausgeschöpft werden kann.

Die Bundesregierung hat mit der Reform des sozialen Wohnungsbaus die Weichen dafür gestellt, dass die Länder ihre Förderung verstärkt auf Bestandsmaßnahmen konzentrieren können. Der Bund stellt derzeit für den sozialen Wohnungsbau in den neuen Ländern jährlich einen Verpflichtungsrahmen von 175 Mio. DM zur Verfügung. Hinzu kommen Ländermittel in Höhe von mehr als 500 Mio. DM.

III. Umsetzung

1. Zuschussprogramm

Die Bundesregierung wird den neuen Ländern für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen in den Gemeinden in den kommenden acht Jahren, also im Zeitraum 2002 bis 2009, Finanzhilfen in Höhe von insgesamt zwei Mrd. DM bereit stellen. Davon sollen in den Jahren 2002 bis 2005 je 300 Mio. DM (Verpflichtungsrahmen) und in den Jahren 2006 bis 2009 je 200 Mio. DM (Verpflichtungsrahmen) zur Verfügung stehen. Hinzu treten Komplementärfinanzierungsmittel der Länder. Die Bundesmittel werden zur Verfügung gestellt, wenn sich die Länder zumindest in gleicher Höhe an der Finanzierung beteiligen. Das Programm schafft die Voraussetzungen dafür, dass verbunden mit den erforderlichen Aufwertungsmaßnahmen die von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den

neuen Ländern“ geforderten 350.000 Wohnungen vom Markt genommen werden können. Die Einzelheiten werden durch eine Verwaltungsvereinbarung mit den neuen Ländern einschließlich Berlin geregelt.

2. Wettbewerb für Stadtentwicklungskonzepte

Voraussetzung für den Stadtbau sind sorgfältig erarbeitete Stadtentwicklungskonzepte für die Förderung von Stadtbaumaßnahmen. Um die Erarbeitung dieser Konzepte zu unterstützen und zu beschleunigen, stellt der Bund bis Ende 2002 weitere 31 Mio. DM für einen Wettbewerb zur Verfügung. Dieser Wettbewerb besteht aus zwei Komponenten:

- Voraussichtlich 100 Städte und Gemeinden sollen an dem Wettbewerb teilnehmen können und einen kräftigen Zuschuss für die Finanzierung der Konzepte erhalten.
- Aus dem Wettbewerb sollen zehn Städte als Sieger hervorgehen. Sie sollen ein Preisgeld erhalten, für das insgesamt eine Mio. DM vorgesehen sind.

3. Kreditprogramm

Zuschuss- und Darlehensförderung sollen in enger Verbindung eingesetzt werden. Durch den Rückbau dauerhaft leerstehender Wohnungen sparen die Unternehmen Betriebs- und Instandhaltungskosten. Das Darlehensprogramm soll der Wohnungswirtschaft helfen, dieses Finanzierungspotenzial zu mobilisieren (Hilfe zur Selbsthilfe). In aller Regel werden die Unternehmen zusätzlich auf Zuschüsse aus dem Zuschussprogramm angewiesen sein, um die Rückbaumaßnahmen finanzieren zu können.

Die Darlehen werden aus Bundes- und Landesmitteln zinsverbilligt. Zur Absicherung der Ausfallrisiken aus der Darlehensvergabe wird der Kreditwirtschaft eine teilweise Haftungsfreistellung durch Einrichtung eines Risikofonds zzgl. Übernahme des verbleibenden Ausfallrisikos durch Bund und Länder gewährt. Die Voraus-

setzungen für die Übernahme des auf den Bund entfallenden verbleibenden Risikos werden durch eine entsprechende Ergänzung des Entwurfs des Bundeshaushalts 2002 geschaffen.

Durch eine Öffnung des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms II sollen im Jahr 2002 die erforderlichen zinsvergünstigten Kredite zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel für die Zinsvergünstigungen der folgenden Jahre sowie für die auf den Bund entfallenden verbleibenden Ausfälle (nach Ausschöpfung des Risikofonds) sollen dem Zuschussprogramm entnommen werden.

4. Erhöhung der Investitionszulage für innerstädtischen Altbau

Zur Unterstützung der Revitalisierung städtebaulich wertvoller Quartiere soll die Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen bei Altbau und denkmalgeschützten Beständen der 50er Jahre in Sanierungs-, Erhaltungs- und Kerngebieten erheblich angehoben und diese Maßnahme durch einen höheren Selbstbehalt für alle Förderfälle finanziert werden. Die Anhebung korrespondiert mit den hohen Sanierungskosten bei Altbauten in Sanierungsgebieten. Die Neuregelung basiert auf folgenden Eckwerten:

- Gebietskulisse für die erhöhte Investitionszulage: Sanierungsgebiete (§142 BauGB), Erhaltungsgebiete (§172 BauGB) und Kerngebiete (§7 BauNVO). Dies entspricht der Gebietskulisse für die Förderung des Mietwohnungsneubaus nach dem Investitionszulagengesetz 1999 (§3 Abs.1 Nr. 4 b).
- Begünstigte Bestände: Altbauten bis 1949, denkmalgeschützte Gebäude der Jahre 1949 – 1959
- Förderbedingungen:
 - Höchstbemessungsgrenze: 2.400 DM pro m²
 - Fördersatz: 22 %
 - Selbstbehalt: 100 DM pro m²

Bei der dargestellten Ausgestaltung der I-Zulage werden in drei Jahren bis zum Auslaufen der I-Zulage im Jahr 2004 voraussichtlich knapp 20.000 Wohnungen in Altbauten und denkmalgeschützten Beständen der 50er Jahre zusätzlich saniert und modernisiert.

Außerhalb der Gebietskulisse und bei den nicht begünstigten Beständen innerhalb der Gebietskulisse soll es bei der bisherigen Höchstbemessungsgrenze von 1.200 DM pro m² und dem Fördersatz von 15 % bleiben. Auch hier soll ein Selbstbehalt von 100 DM pro m² gelten.

Die Erhöhung der Investitionszulage für innerstädtischen Altbau wird zum größten Teil durch die Anhebung des Selbstbehalts ausgeglichen; die verbleibenden Mehrkosten von 35 Mio. DM pro Jahr (Bundesanteil) sollen über eine Abschaffung der Investitionszulage für Selbstnutzer finanziert werden. Die Abschaffung der Investitionszulage für Selbstnutzer steht ebenso wie eine Anhebung des Selbstbehalts bei der Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen nicht im Widerspruch zu dem Vertrauensschutz für Investoren, da der Deutsche Bundestag bei Einführung der Investitionszulage eine Überprüfung mit dem Ergebnis einer möglichen Absenkung der Förderung zum Jahr 2002 angekündigt hat.

5. Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“

Die Wohneigentumsbildung wird auch in Zukunft eine wichtige Rolle im Wohnungsbau der neuen Länder spielen. Um den vorhandenen Wunsch zur Eigentumsbildung stärker vom Neubau in städtebaulich wertvolle Bestände zu lenken und auf diesem Wege sowohl zur Aufwertung der Innenstädte als auch zum Abbau der Leerstände beizutragen, wird im Rahmen einer Programmförderung ohne Rechtsanspruch eine Investitionsförderung für Erwerber **selbstgenutzten** Wohneigentums bei folgenden Voraussetzungen eingeführt:

- Gebietskulisse wie bei der erhöhten Investitionszulage: Sanierungsgebiete (§142 BauGB), Erhaltungsgebiete (§172 BauGB) und Kerngebiete (§7 BauN-VO).

- Begünstigte Bestände: Altbauten bis 1949, denkmalgeschützte Gebäude der Jahre 1949 – 1959
- Wohngrößenabhängige Ausgestaltung der Förderung:
Die Förderung wird als Zuschuss für Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in acht gleichen Jahresraten ausbezahlt. Ab einer Wohnfläche von 70 m² und mindestens 100.000 DM Erwerbs- oder Investitionskosten können für jeden zusätzlichen m² bis zu einer Gesamtfläche von 120 m² 3.000 DM Investitionskosten geltend gemacht werden, auf die für einen Zeitraum von acht Jahren ein Fördersatz von jährlich 2,5 % Anwendung findet. Die Höchstförderung, die bei 120 m² erreicht wird, beträgt somit 30.000 DM in einem Zeitraum von acht Jahren ($8 \times 2,5 \% \times 3000 \text{ DM} \times 50 \text{ m}^2 = 30.000 \text{ DM}$).
- Die Einkommensgrenzen sind identisch mit den Grenzen für die Eigenheimzulage
- Es sollen nur Investitionen gefördert werden, das heißt der Erwerber muss entsprechende Investitionskosten nachweisen. Die Förderung ist unabhängig davon, ob ein Bauträger oder der Erwerber selbst die Investitionen durchgeführt hat. Allerdings muss der Erwerber der Erstnutzer nach Abschluss der Baumaßnahme sein.
- Die Förderung muss auf der Grundlage städtebaulicher Konzepte zum Stadtumbau erfolgen.

Das Förderkonzept hat den Vorteil, dass die Mitnahmeeffekte gering gehalten werden, da die Förderung nur bei großen Wohnflächen und umfangreichen Investitionen ausbezahlt wird. Außerdem wird durch die quadratmeterabhängige Höchstgrenze die Förderung von Luxusinvestitionen vermieden.

Bei der dargestellten Ausgestaltung der Investitionsförderung, die in den Jahren 2002 bis 2004 laufen soll, können bei einem Fördervolumen von 100 Mio. DM pro Jahr 2002 bis 2004 jeweils 3.000 bis 4.000 Haushalte gefördert werden.

Da die Eigentümerhaushalte relativ große Wohnungen nachfragen und somit Wohnungszusammenlegungen erfolgen, werden in dieser Zeit voraussichtlich ca. 15.000 innerstädtische Wohnungen, die derzeit leer stehen, wieder einer Nutzung zugeführt werden können.

Das Gesamtvolumen von 100 Mio. DM pro Jahr für einen Zeitraum von drei Jahren wird von Bund und Ländern je zur Hälfte aufgebracht; es wird über die Abschaffung der Investitionszulage für Selbstnutzer gegenfinanziert. Die Voraussetzungen für diesen Zuschuss seitens des Bundes sind durch eine entsprechende Ergänzung des Entwurfes des Bundeshaushaltsplans zu schaffen.

Die Einzelheiten des Programms werden durch eine Verwaltungsvereinbarung mit den neuen Ländern einschließlich Berlins geregelt.

Anlage

Finanzbedarf des Bundes für das Programm Stadtbau Ost (mittelfristige Finanzplanung von 2002 bis 2006) - Angaben in Mio. DM -

Programmteile		2002	2003	2004	2005	2006
---------------	--	------	------	------	------	------

Steuerliche Anreize / Investitionszulagen

I-Zulage Modernisierung Mietwohnungen (Umgestaltung)	Mehrausgaben	0¹	35¹	35¹	35¹	0¹
I-Zulage Modernisierung Selbstnutzer (Aufhebung ab 01.01.2002)	Minderausgaben	0	85	85	85	0
Gesamtbetrag der Mehr-/Minderausgaben		0	- 50¹	- 50	- 50	0

Programmförderung zur Aufwertung von Stadtquartieren

Zuschuss-/ Kreditprogramm	Verpflichtungsrahmen	300	300	300	300	200
	Kassenmittel	15	90	195	255	295
Wettbewerbe für Stadtentwicklungskonzepte	Kassenmittel	31	0	0	0	0
Förderprogramm Wohneigentumsbildung in der Innenstadt	Verpflichtungsrahmen	50	50	50	0	0
	Kassenmittel	6,25	12,5	18,75	18,75	18,75

1) Umstrukturierung der bestehenden I-Zulage; Status Quo 2001 = 1.350 Mio. DM; die Einsparungen erfolgen mit einem Jahr Verzögerung, da die Beantragung der I-Zulage erst im Jahr nach Abschluss der Investition erfolgen kann.