

Prof. Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär a. D.
Geschäftsführender Direktor des Instituts für Wohnungsrecht
und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln (INWO)

**Herausforderung Stadtumbau –
Wachstumsmarkt für die Bauwirtschaft
- Thesen -**

Frankfurter Bautage 2005
6. Oktober 2005
Deutsche Bibliothek Frankfurt a. M.

1. Im Vordergrund steht die Frage nach der zukunftsfähigen Stadt oder auch der zukunftsfähigen Struktur der bebauten Umwelt. Die Bauleistungen sind ein Ergebnis der zu erwartenden Umbau-, Abriss- und Neubaumaßnahmen.
2. Die Frage nach künftigen Aktionsschwerpunkten, also nach der künftigen Nachfrage nach Bauleistungen ist schwerer zu beantworten als in anderen Sektoren, weil die Bauten eine lange Lebensdauer haben und deshalb sehr langfristige Prognosen erforderlich sind.

Die Betonung der großen Bedeutung der Bauwirtschaft hilft nicht weiter, weil die Aussagen sich vorwiegend auf den Bestand beziehen, während es für die künftigen Bauleistungen auf die zu erwartende Bestandsveränderung ankommt. Das gesamte Nettoanlagevermögen belief sich Anfang 2003 (bewertet zu Wiederbeschaffungspreisen) auf über 6,5 Bio. €. Auf die Wohn- und Nichtwohnbauten entfielen 5,53 Bio. €. Das sind 67.000 € pro Kopf als Wohn- Gewerbe- und Infrastrukturkapital bzw. 39.000 € pro Einwohner reines Wohngebäudevermögen. Hinzu kommen rund 10.000 € pro Einwohner als Grundstücksvermögen, auf dem die Wohngebäude stehen.

Der Baubedarf wäre allerdings umso größer je *geringer* das Versorgungsniveau mit Gebäuden ist. Aber auch ein hoher Bedarf hilft noch nicht weiter, wenn er nicht finanziert werden kann.

3. Der Bedarf ist nämlich nicht gleichbedeutend mit Nachfrage und Aufträgen, d. h. die Investitionsdefizite der Kommunen und die

Verfallserscheinungen der Infrastruktur sind eine Seite, die Möglichkeiten, sie zu beheben, sind eine andere Seite.

Städtebaulicher Bericht 2004:

“Die Städte leiden unter dem Verkehrsdruck durch Lärm, Luftverschmutzung, Unfallgefahren und Staus am meisten.“

4. Die öffentlichen Kassen sind leer und werden sich nicht so schnell wieder füllen. Die Dimension der Verschuldung der öffentlichen Haushalte (1,4 Bio. €) und der Sozialversicherungen (ca. 5 Bio. €) wird vielfach unterschätzt. Die offen ausgewiesene Verschuldung der staatlichen und kommunalen Haushalte beläuft sich auf 17.000 € pro Kopf, die implizite Verschuldung in den Sozialsystemen einschließlich der Verpflichtungen, Beamtenpensionen zu zahlen, belaufen sich auf mehr als 50.000 € pro Kopf, d. h. jeder Bundesbürger ist mit rund 70.000 € verschuldet. Daraus ergibt sich, dass die Ansprüche an die öffentlichen Haushalte immer stärker von sozialpolitischen Ansprüchen dominiert werden. Für öffentliche Investitionen bleibt kaum noch etwas übrig.

5. Die Antriebskräfte für den ständigen Um- und Ausbau der Infrastruktur und des Bestands an Wohn- und Gewerbeimmobilien sind der wirtschaftliche Strukturwandel (Hauptfaktor), die Änderung der Präferenzen und der technische Fortschritt. Stadtumbau wird allerdings zunehmend zu einer Veranstaltung der privaten Investoren und Grundstückseigentümer, weil nicht mit einer Aufstockung der Förderprogramme zu rechnen ist, sondern eher mit weiteren Kürzungen. Aus Gründen der wirtschaftlichen Verwendung von Steuergeldern ist es auch dringend erforderlich, dass

Investitionen, die von privaten Haushalten und Unternehmen genutzt werden, über Nutzungsentgelte (Mieten, Pachten, Kaufpreise) finanziert werden. Insbesondere in Ostdeutschland müssen die Kommunen sich zurücknehmen und mit weniger Fördergeldern auskommen.

6. Der Prozess der Abwanderung und Umstrukturierung in den altindustriellen Gebieten, insbesondere in den traditionellen Gebieten mit Montanindustrie ist in Westdeutschland noch nicht abgeschlossen. In Ostdeutschland wird dieser Prozess verschärft durch die noch nicht verkraftete und längst nicht vollendete Umstellung von der Planwirtschaft auf die Marktwirtschaft, der von erheblichen politischen Eingriffen verzerrt wird. Das Problem ist nicht die Umstrukturierung, die ja durchaus von einem anhaltenden Aufwärtstrend getragen sein könnte, sondern die erheblichen Schwierigkeiten aufgrund steigender Arbeitslosigkeit und somit hoher Sozialkosten. Hier wird der Spielraum für Investitionen eingeschränkt.

Die Umstrukturierung der Städte ist nicht durch Expansion, sondern nach massiven Investitionen in die Infrastruktur und den Wohnungsbau sowie durch den Umbau und in vielen Fällen durch den „Rückbau“ gekennzeichnet. Gerade hier muss darauf geachtet werden, dass keine neuen Subventionsfässer aufgemacht werden. Im Prinzip müssen auch solche Umstrukturierungsmaßnahmen – soweit private Gebäude und Anlagen betroffen sind – in vollem Umfang von den privaten Eigentümern finanziert werden. Der Abriss intakter Wohnungen, um die Mieten des übrigen Bestandes zu stabilisieren, ist keine Aufgabe der Steuerzahler. Der Staat bzw. die

Kommune ist dort gefordert, wo die Infrastruktur an die neuen Bedingungen angepasst werden muss.

7. Private Investoren wollen Gewinne erzielen und drohende Verluste vermeiden. Das ist gesamtwirtschaftlich kein Nachteil, weil das knappe Kapital sinnvoll eingesetzt wird. Das hat den weiteren Vorteil, dass die Investoren sich besonders intensiv auf die Wünsche der Nachfrager von Wohnungen, Waren, Dienstleistungen, Sporteinrichtungen usw. einstellen müssen. Kein Privater wird bereit sein, in den Neubau, Umbau und die Modernisierung zu investieren, wenn es dafür keine Nachfrage gibt, aus der die Kosten erwirtschaftet werden können. Dieser Maßstab muss grundsätzlich auch für die Kommunen gelten, die sich mit Wohn- und Gewerbegebäuden befassen.
8. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum ist der entscheidende Faktor für den Umfang rentabler Investitionen, d. h. die Bauwirtschaft wächst nur, wenn die Gesamtwirtschaft wächst. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Bauleistungen liegt allenfalls geringfügig über dem Durchschnitt, d. h. die Menschen geben von ihrem zusätzlichen Einkommen einen überproportionalen Teil für das Wohnen aus, aber eben nur aus steigendem Einkommen.
9. Eine Politikempfehlung im Interesse einer zukunftsgerichteten Stadtentwicklung heißt deshalb vor allem: konsequent auf die Beschäftigung der Arbeitslosen in produktiven Tätigkeiten setzen, also nicht auf öffentlich geförderten Arbeitsplätzen auf dem so genannten zweiten Arbeitsmarkt, sondern in den normalen Betrieben

zu den Löhnen, die dort gezahlt werden können, um Wachstum zu erzeugen! Das Gegenteil wird mit den Ein-Euro-Jobs im Rahmen von Hartz IV gemacht.

10. Wo können Wachstumsmärkte für Bauleistungen liegen?

- Massive Förderung in Ostdeutschland, Rückbauprogramme? Das ist kein viel versprechender Weg, auch wenn hier noch einige öffentliche Mittel versenkt werden. Zweckmäßig ist dagegen die Verlustminimierung bei Privaten und Kommunen ohne den Einsatz von Bundesmitteln.
- Erneuerungsschub in den altindustriellen Regionen? Damit ist kaum zu rechnen, solange kein kräftiges Wirtschaftswachstum einsetzt.
- Umbau in Richtung von Kultur- und Freizeitbauten? Für einzelne Städte mag hier eine Chance liegen, dieses Angebot auszubauen. Auf breiter Basis fehlt dafür das Einkommen der privaten Haushalte, also die Nachfrage.
- Neue Wachstumspole, z. B. Städte als Einzelhandels und Erlebniszentren? Hier gibt es ebenfalls nur Chancen für einzelne Städte aus der Spezialisierung.
- Einstellung auf die sich verändernden demographischen Bedingungen? Hier liegen erhebliche Chancen, wenn es sich auch um eine defensive Strategie handelt.

11. Die demographische Entwicklung lässt erhebliche regionale Unterschiede erwarten: Stabilisierung und Ausbau einiger Agglomerationszentren, Ausdünnung der altindustriellen Gebiete.

12. Die Veränderung der Altersstruktur erfordert eine veränderte öffentliche Infrastruktur und andere private Bauten. Dazu gehören der Neubau und Umbau von Seniorenhäusern und Pflegeheimen. Die Nachfrage nach altersgerechten Wohnungen mit Zugang zu unterstützenden Betreuungs- und Pflegeleistungen wird mit Sicherheit zunehmen. Die vorhandene Kapazität reicht bei weitem nicht aus, und die vorhandenen Einrichtungen sind zu einem großen Teil erneuerungsbedürftig.
13. Die Fakten und Erwartungen stehen einer dauerhaften Zunahme der Bautätigkeit noch auf absehbare Zeit entgegen.
- Die Wachstumsraten lassen nicht viel mehr als den Ersatz der vorhandenen Bauten zu, der Strukturwandel wird allerdings schneller und die Mietzyklen werden kürzer.
 - Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der Sozialsysteme zwingt zu extremer Zurückhaltung bei öffentlichen Investitionen.
 - Die technische Entwicklung zeigt in Richtung einer Entwicklung mit geringer Bauintensität, d. h. die Dienstleistungen und die materialextensiven Tätigkeiten nehmen zu: Miniaturisierung der Technik (Nano-Technologie).
14. Die Energiekosten werden aufgrund der Verknappung fossiler Brennstoffe und der hohen Kosten „erneuerbarer“ Energien weiter steigen. Für die Siedlungsstruktur ergeben sich daraus folgende Konsequenzen: weitere Agglomeration, also Konzentration der Siedlungsflächen – sinkende Mieten und Preise im Umland. Für die

Gebäudequalität und –technik ergeben sich daraus eine zunehmende Energieeffizienz und steigende Wohnnebenkosten.

15. Forderungen

- Die Umwandlung von Wohn- zu Gewerbenutzung sollte ohne Einschränkungen zugelassen werden, d. h. die Zweckentfremdungsverordnungen sind aufzuheben, damit das Risiko der Investitionen verringert wird.
- Die Entfernungspauschalen sollten schrittweise abgebaut werden, damit die Anreize für eine verkehrsintensive Siedlungsstruktur vermieden werden.
- Es sollten keine neuen Energieeinsparverordnungen oder –richtlinien erlassen werden, weil die Energieeinsparung wesentlich effizienter über das Preissystem erreicht werden kann.
- Es ist an der Zeit, sich vom Märchen der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen verschärfter Normen, Denkmalschutzauflagen, und staatlicher Programme zu verabschieden. Staatliche Ausgaben verdrängen private Investitionen, weil sie der Privatwirtschaft die Mittel entziehen.

Zu den Förderprogrammen, die zurückzufahren sind, gehören insbesondere die Förderung

- der CO₂-Gebäudesanierung
- des Neubaus und der Modernisierung
- die Investitionszulagen für Altbauten vor 1949
- der Stadtumbau Ost (geplanter Abriss von weiteren 350.000 Wohnungen)
- die allgemeine Städtebauförderung

Der Städtebauliche Bericht 2004 der Bundesregierung verträgt noch einige Ergänzungen um Perspektiven über einen längeren Zeitraum.

Gefragt sind unternehmerische Ideen und Konzepte von Bürgermeistern, Stadtplanern und privaten Unternehmern.