

**Schriftenreihe „Stadtentwicklung“
des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau**

02.025

**Kommunale
Stadterneuerungspolitik und
Investitionsverhalten**

1982

**privater Eigentümer
in Stadterneuerungsgebieten**

Forschungsprojekt BMBau RS II 1 – 70 41 02 – 77.18 (1980)

Im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, durchgeführt vom Institut für Stadtforschung, Berlin.

Projektleitung: Dr. Eberhard v. Einem; Prof. Dr. Helmut Wollmann.

Projektbearbeitung:

**Dr. Eberhard v. Einem; Dipl.Vw. Dipl.Kfm. Reinhard Hoppe;
Peter Luther, M.A.; Dipl.Soz. Torsten Birlem; Ass. jur. Eckhart Scharmer,
unter Mitarbeit von M. Rosenberg, M.C.P.**

Inhaltsverzeichnis

(Überblick)

0.	Einführung	15
0.1	Problem und Aufgabenstellung	15
0.2	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	19
0.2.1	Befunde zum Investitionsverhalten privater Eigentümer	19
0.2.2	Befunde zur kommunalen Stadterneuerungspolitik	20
0.2.3	Befunde der Wirkungsanalysen	21
0.3	Methoden und Erhebungstechniken	22
0.3.1	Methodisches Grundproblem	22
0.3.2	Untersuchungsmethoden	22
0.3.3	Fallauswahl	24
0.3.4	Untersuchungsaufbau	26
0.4	Stand der Forschung	30
0.4.1	Empirische Untersuchungen zum Investitionsverhalten privater Eigentümer	30
0.4.2	Empirische Untersuchungen zur kommunalen Stadterneuerungspolitik	32
0.4.3	Wirkungsanalysen zur Wohnungs- und Städtebaupolitik auf das Investitionsverhalten privater Eigentümer	33
1.	Investitionsverhalten privater Eigentümer in Stadterneuerungsgebieten	35
1.1	Zur Situation des Wohnungsbaus	35
1.2	Investitionsverhalten – Befunde der Bauaktenanalyse und der standardisierten Befragung	40
1.2.1	Investitionsniveau, Investitionsverlauf und Investitionsart	41
1.2.2	Investitionsabhängigkeiten	50
1.2.3	Gründe für und gegen Investitionen	75
1.2.4	Räumliche Verteilung der Bautätigkeit in Stadterneuerungsgebieten	82
1.2.5	Reaktionen auf die kommunale Stadterneuerungspolitik	91
1.2.6	Reaktionen auf Förderungsangebote	101
1.3	Investitionsverhalten – Befunde der vertieften Interviews	108
1.3.1	Typologie der Eigentümer	109
1.3.2	Private Einzeleigentümer	111
1.3.3	Wohnungsbaugesellschaften	137
2.	Kommunale Stadterneuerungspolitik	147
2.1	Typologie kommunaler Stadterneuerungspolitiken	147
2.1.1	Stadtsanierung	147
2.1.2	Erweiterter Denkmalschutz	150
2.1.3	Präventive Stadterneuerung	150
2.1.4	Stadtstabilisierung	152
2.1.5	Revitalisierung	152
2.1.6	Konvergenztendenzen	153
2.1.7	Stadtkernumbau versus Wohngebietserneuerung	154
2.2	Implementation der Stadterneuerung	159
2.2.1	Implementationsstrategie und -struktur	159
2.2.2	Steuerungsinstrumente	163
3.	Wirkungsanalysen	207
3.1	Private Investitionen in Abhängigkeit von Rahmenbedingungen und kommunaler Stadterneuerungspolitik	208
3.1.1	Exogene wirtschaftliche Faktoren	210
3.1.2	Exogene soziale Bedingungen: Zum Wertewandel	214
3.1.3	Exogene politische Faktoren: Wohnungs- und Städtebaupolitik von Bund und Ländern	215
3.1.4	Lokale Marktbedingungen: Mietenentwicklung	217
3.2	Ausstrahlungseffekte	224
3.3	Investitionen und Bodenpreise	233
3.4	Investitionsverhalten und Lebenszyklus	236

Anhang I

4.	Fallberichte	246
4.1	Fallbericht: Lübeck	246
4.2	Fallbericht: Herne	254
4.3	Fallbericht: Tübingen	258
4.4	Fallbericht: Völklingen	264
4.5	Fallbericht: Bad Säckingen	269
5.	Literaturverzeichnis	273

Unveröffentlichte Materialien:*

- 6. Erläuterungen zu den Erhebungen des Investitionsverhaltens:**
 - Repräsentative standardisierte Befragung privater Einzeleigentümer
 - Auswertung der Bauanträge/Bauregister
- 7. Materialien zur Durchführung der Erhebungen:**
 - Fragebogen: Standardisierte Befragung

Anhang II

- 8. C: Grundauszählung der standardisierten Befragung**
- 9. D: Kreuztabellen**
- 10. E: Investitionen in den Untersuchungsgebieten (ausgewählte Tabellen)**

Annotiertes Inhaltsverzeichnis

1.	Investitionsverhalten privater Eigentümer in Stadterneuerungsgebieten	35
1.1	<i>Zur Situation des Wohnungsbaus</i>	
	– Rückgang des Mietwohnungsbaus – Anhaltender Trend zum Eigentum – Altbaumodernisierung als eine der wenigen verbleibenden Investitionsmöglichkeiten – Einfluß der Mietenentwicklung	
	– Baukosten – Grundstückskosten und Kapitalkosten	35
1.2	<i>Investitionsverhalten – Befunde der Bauaktenanalyse und der standardisierten Befragung</i>	40
1.2.1	<i>Investitionsniveau – Investitionsverlauf und Investitionsart</i>	
	– Desinvestitionsverhalten – Prioritäten der Altbauerneuerung	41
1.2.2	<i>Investitionsabhängigkeiten</i>	50
1.2.2.1	<i>Investitionsabhängigkeit von Strukturmerkmalen der Eigentümer</i>	
	– Alter – Schulbildung – Beruf – Besitzumfang – Erbschaft/Kauf – Besitzdauer – Nettoeinkommen – Kapitalkraft – Belastung mit Kreditkosten – Selbstnutzung/Vermietung – Hausverwaltung – Ortsabwesenheit	50
1.2.2.2	<i>Investitionsabhängigkeit von der Struktur des Gebäudebestandes</i>	
	– Gebäudealter – Kriegszerstörungen – Gebäude- zustand – Nutzung – Denkmalschutz	61
1.2.2.3	<i>Investitionsabhängigkeit von den Erträgen und Kosten</i>	
	– Bruttomieten – Bewirtschaftungskosten – Netto- mieten – kalkulatorische Mieten	63
1.2.2.4	<i>Investitionsabhängigkeit vom Erwerbsmotiv</i>	
	– Nutzung für eigene Zwecke – Kapitalanlage – Sicherheit im Alter – Erhaltung des Erbes – Liebhaberei	66

* Die unveröffentlichten Materialien können bei Bedarf beim Informationszentrum Raum und Bau, Nobelstraße 12, 7000 Stuttgart 80, gegen Erstattung der Kosten angefordert werden.

1.2.2.5	<i>Investitionsabhängigkeit von der Bindung ans Eigentum</i>	
	– Starke persönliche Gefühlsbindung versus sachlich nüchterne Beziehung	71
1.2.2.6	<i>Investitionen im Zusammenhang mit Eigenarbeit</i>	72
1.2.3	<i>Gründe für und gegen Investitionen</i>	
	– Sachliche Notwendigkeit – Werterhaltung und Werterhöhung versus Abneigung gegen und Furcht vor Verschuldung	75
1.2.4	<i>Räumliche Verteilung der Bautätigkeit in Stadterneuerungsgebieten</i>	
	– Sanierungsgebiete – Durchführungsabschnitte – Untersuchungsbereiche – Planungsphase – Bauphase	82
1.2.5	<i>Reaktionen auf die Kommunale Stadterneuerungspolitik</i>	91
1.2.5.1	<i>Informations- und Kenntnisstand</i>	
	– Hoher Informationsstand in Sanierungsgebieten – geringer Informationsstand außerhalb der Sanierungsgebiete – lokale Tageszeitungen als primäre Informationsträger	91
1.2.5.2	<i>Wahrnehmung der Gebietsentwicklung und der Kommunalen Politik</i>	
	– Zufriedenheit mit der Informationspolitik – Interessenberücksichtigung durch die Planung – Einschätzung der Gebietsentwicklung – Reaktionen auf die kommunale Stadterneuerung – Einschätzung der Veränderungen des Gebiets und des Wohnungsmarktes – Beurteilung der Planungssicherheit	92
1.2.5.3	<i>Sanierungsoptimisten versus Sanierungspessimisten</i>	
	– Polarisierungstendenzen – hohe Investitionen bei Optimisten und niedrige Investitionen bei Pessimisten	94
1.2.6	<i>Reaktionen auf Förderungsangebote</i>	
	– Anträge und Bewilligungen – Programme – Merkmale geförderter Eigentümer – Rolle der Förderungsmittel bei Investitionsentscheidungen – Gründe gegen die Beantragung von Förderungsmitteln	101
1.3	<i>Investitionsverhalten – Befunde der vertieften Interviews</i>	108
1.3.1	<i>Typologie der Eigentümer</i>	
	– Private Einzeleigentümer – Wohnungsbaugesellschaften – Selbstnutzende Eigentümer – vermietende Eigentümer – »Junge« Eigentümer – »Alte« Eigentümer – »Große« Eigentümer – »Kleine« Eigentümer	109
1.3.2	<i>Private Einzeleigentümer</i>	111
1.3.2.1	<i>Vermietende private Einzeleigentümer</i>	
	– Rendite bei Altbauten – Vermietungschancen für nichtmodernisierte und modernisierte Altbauwohnungen – Desinvestitionen und Vermietung an Ausländer – Investitionen zur Abwehr von Verlusten – Investitionen mit Förderung – Investitionen mit Steuervorteilen – Fallbeispiele: Freifinanzierter Neubau – Maximierung der Mieteinkünfte mit Steuervorteilen – Umwandlung in Eigentumswohnungen – Mieteinkünfte als Lebensunterhalt – langfristige Sicherheitsstrategie – Teilverlust unternehmerischer Entscheidungsfunktionen in Sanierungsgebieten – Fallbeispiele: Modernisierung wider Willen, Modernisierung nach § 43 StBauFG, Modernisierung nach § 43 StBauFG mit reduziertem Zuschuß	111
1.3.2.2	<i>Selbstnutzende private Einzeleigentümer</i>	
	– Strategie der Nutzwertmaximierung – finanzielle Grenzen: Einkommen, Ersparnisse, Bausparmittel – Steuerabschreibungen – Beleihbarkeit – Kalküle zur Erklärung der Verschuldungsangst – Werterhaltungs- und Wertsteigerungsmotiv – Steuervorteile – Investitionen nach den Stadien des Lebenszyklusses – Fallbeispiele: Modernisierung im Lebenszyklus – Desinvestitionen als Folge von Kapitalknappheit – Modernisierung mit Steuervorteilen	123

1.3.2.3	<i>Sondertypen</i>	
	– <i>Eigentümer gewerblich genutzter Gebäude</i>	
	Mieten für Läden und Büroraum – Dominanz unter-	
	nehmensstrategischer Gesichtspunkte – Geschäfts-	
	erweiterung – Betriebsrationalisierung – Fassaden-	
	kosmetik – Fallbeispiele: Freifinanzierte	
	Gewerbemodernisierung – freifinanzierter Ge-	
	schäftshausneubau – Gewerbeinvestitionen in	
	Stadterneuerungsgebieten – Polarisierung des	
	Einzelhandelsangebots als Folge von Funktions-	
	schwächenanierungen – Fallbeispiele: Expansion durch	
	Lageverbesserung – Modernisierung durch	
	Lageverbesserung	129
	– <i>Erbengemeinschaften</i>	
	Schwierigkeit verbindlicher Entscheidungen –	
	Konsumierung der Erträge – Fallbeispiel: Des-	
	investition infolge Erbauszahlung	133
	– <i>Ortsabwesende Eigentümer</i>	
	Schwierigkeit der laufenden Überwachung –	
	Fallbeispiel: Verkauf infolge organisatorischer	
	Überlastung	134
	– <i>Kostensenkung durch Selbsthilfe</i>	
	Selbsthilfe als Strategie von Kleineigentümern –	
	Fallbeispiel: Modernisierung in Selbsthilfe	135
	– <i>Liebhaber alter Gebäude</i>	
	Alte Gebäude als Faktor des Sozialprestiges –	
	Fallbeispiel: Restaurierung eines denkmal-	
	geschützten Gebäudes	136
1.3.3	<i>Wohnungsbaugesellschaften</i>	
	– Förderungsabhängigkeit – Spezialisierung als	
	Strategie zur Verminderung des politisch-	
	administrativen Risikos	137
1.3.3.1	<i>Gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen</i>	
	– Investitionsbarrieren in den Stadtkernen –	
	Kommunale Wohnungsbauunternehmen als Ersatz-	
	investoren – Investitionen als Folge der	
	Förderungspräferenz von Stadterneuerungs-	
	gebieten	139
1.3.3.2	<i>Freie Wohnungsunternehmen: Immobilienfonds</i>	
	<i>und Versicherungen</i>	
	– Hoher Eigenkapitalanteil und Präferenz bester	
	Geschäftslagen bei offenen Immobilienfonds –	
	Anlagestrategie: Sicherheit und hohe Aus-	
	schüttung – Spezialisierung auf Steuervorteile	
	bei geschlossenen Immobilienfonds – Anlage-	
	strategie: kurzfristig hohe Steuervorteile,	
	hoher Eigenkapitalanteil und langfristige	
	Orientierung bei Lebensversicherungen – Anlage-	
	strategie: Wertsteigerung	141
2.	Kommunale Stadterneuerungspolitik	147
2.1	<i>Typologie kommunaler Stadterneuerungspolitiken</i>	147
2.1.1	<i>Stadtsanierung</i>	
	– Mängelbeseitigungsdenken – planerisches Opti-	
	mierungsdenken – Machbarkeitsdenken und Neubau-	
	fixierung in der Anfangszeit – Planungsbrüche	
	als Folge unrealistischer Planungen – Rückzug	
	auf kleinmaßstäbliche Partialerneuerung	147
2.1.2	<i>Erweiterter Denkmalschutz</i>	
	– Städtebauförderungsmittel als Ersatz für finanz-	
	schwache Förderung des Denkmalschutzes	150
2.1.3	<i>Präventive Stadterneuerung</i>	
	– Erweiterung der Strategie auf die Verhinderung	
	des weiteren Gebietsniedergangs – Anknüpfung	
	an und Unterstützung von vorhandenen Potentialen	
	auf Quartiersebene	150

2.1.4	<i>Stadtstabilisierung</i>	
	– Differenzierung der Instrumente zur Abwehr von Verfalls- und Gentrifikationsprozessen	152
2.1.5	<i>Revitalisierung</i>	
	– Erweiterung der Strategie auf flankierende ökonomische und soziale Probleme	152
2.1.6	<i>Konvergenztendenzen</i>	
	– Auflösung des Gegensatzes von Sanierung und präventiver Stadterneuerung	153
2.1.7	<i>Stadtkernumbau versus Wohngebietserneuerung</i>	
	– Umbau von Stadtkernen als dominierende Strategie in Klein- und Mittelstädten, Wohngebietserneuerungen als dominante Strategie in Großstädten – Kriegsfolgen und Wiederaufbau – Bausteine des Kerngebietsumbaus – Kaufhaus – Neuordnung des Verkehrs – Wohnungen – öffentliche Einrichtungen – Verschönerung des Stadtbildes – Bausteine der Wohngebietserneuerung: Neubau oder Modernisierung – Hofentkernung – soziale Infrastruktur – Unterschiede in den Investitionsbedingungen	154
2.2	<i>Implementation der Stadterneuerung</i>	159
2.2.1	<i>Implementationsstrategie und -struktur</i>	
	– Langfristig stabile und kurzfristig flexible Anwendung der Instrumente – aktives und innovatives Verwaltungshandeln – organisatorische Voraussetzungen – Sanierungsstelle – formale Kompetenzen und faktische Funktionen	159
2.2.2	<i>Steuerungsinstrumente</i>	163
2.2.2.1	<i>Rechtsinstrumente</i>	
	– Zweischneidigkeit der Rechtsinstrumente – Rahmensetzung privater Initiative und Eröffnung von Investitionschancen sowie Behinderung infolge bürokratisch unflexibler Anwendung und Überregelung – Stadterneuerung mit und ohne Bebauungsplan – Gestaltungssatzungen – Erhaltungssatzungen – Genehmigungsvorbehalt nach § 15 StBauFG – Bündelung mit gewerbeaufsichtsrechtlichen und Denkmalschutzbestimmungen – Steuerung über Privatrecht – Steuerung über Verhandlungen – Unwirksamkeit – der Investitionsangebote – Flexibilität des Rechtseinsatzes – Probleme des Bauordnungsrechts – Feuerschutz – Stellplatzregelungen – Baugenehmigungsverfahren	163
2.2.2.2	<i>Finanzielle Instrumente</i>	
	– Positive und negative Anreize – Niveausteuerung: Beeinflußung des Aktivitätenniveaus durch Bündelung mehrerer Förderungsquellen und Aufstockung eigener Haushaltsansätze, Differenzierung der Förderungsintensität in Zielgebieten unterschiedlicher Priorität – Objektsteuerung: Differenzierung nach sozialen Kriterien – Baustruktur – Mikrostandort und Phase der Stadterneuerung – Modernisierungsförderung nach Städtebauförderungsgesetz – Kostenerstattungsbetrag – Ermessensspielräume in der StBauFVwV – Fallbeispiele: Ausgleichsbetrag nach § 41 StBauFG	176
2.2.2.3	<i>Vorleistungen</i>	
	– Indirekte Förderung durch Veränderung der Lagebedingungen – Neuordnung der Grundstücke als Vorleistung	201
2.2.2.4	<i>Persuasive Instrumente</i>	
	– Förderung durch persönliche Dienstleistungen und Stimulierung – Niveausteuerung – Beeinflussung des allgemeinen Investitionsklimas – Restaurierung der Vertrauensbasis – Modellmaßnahmen – Objektsteuerung – Steuerung über bilaterale und multilaterale Verhandlungen – Fallbeispiel: Tübingen-Lammblock	202

3.	Wirkungsanalysen	207
3.1	<i>Private Investitionen in Abhängigkeit von Rahmenbedingungen und kommunaler Stadterneuerungspolitik</i>	
	– Ebenen der Einflußfaktoren – fördernde und hemmende Bedingungen in den 70er Jahren	
	Analysemodell – Eingrenzung der Wirkungen politischer Variablen	208
3.1.1	<i>Exogene wirtschaftliche Faktoren: Einkommensentwicklung, Inflationsrate, Zinsen, Baukosten</i>	210
3.1.2	<i>Exogene soziale Bedingungen: Zum Wertewandel</i>	214
3.1.3	<i>Exogene politische Faktoren: Wohnungs- und Städtebaupolitik von Bund und Ländern</i>	215
3.1.4	<i>Lokale Marktbedingungen: Mietenentwicklung</i>	217
3.1.5	<i>Lokale Politikfaktoren: Kommunale Stadterneuerungspolitik</i>	218
3.2	<i>Ausstrahlungseffekte</i>	
	– Nachweis indirekter Wirkungen modellhaft erneuerter Sanierungsgebiete auf unmittelbar benachbarte Gebiete – geringe Auswirkungen auf Wohnungsbaugesellschaften und betriebliche Investoren – hohe Wirkung mit Phasenverzögerung auf private Einzeleigentümer	224
3.3	<i>Investitionen und Bodenpreise</i>	
	– Nachweis des Zusammenhangs von Grundrenten und Investitionen	233
3.4	<i>Investitionsverhalten und Lebenszyklus</i>	
	– Nachweis der Investitionsabhängigkeit privater Einzeleigentümer von den Stadien des Lebens- und Familienzyklusses – Ungleichzeitigkeit von Bedürfnissen und Finanzierungsmöglichkeiten – Geringe Investitionen bei Familien mit kleinen Kindern – Aufschiebung der Investitionen bis in spätere Lebensphasen – Prüfung der Abhängigkeit von Einkommen, Nutzung und Beruf	236

Verzeichnis der Tabellen

1.1	Wohnungsbau 1949–1978
1.2	Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau 1971–1978 in Mio DM
1.3	Struktur des Wohnungsbaus 1970–1977
1.4	Bauanträge nach Art des Investors
1.5	Vergleich des Investitionsniveaus: Bauinvestitionen 1970–78 nach Bauakten und Bauinvestitionen 1965–78 nach standardisierter Befragung
1.6	Bauanträge und Bauinvestitionen nach Art der Maßnahme
1.7	Gesamt-, Erneuerungs-, Gewerbe- und Neubauinvestitionen 1965–79
1.8	Investitionen 1965–79 in DM/qm nach einzelnen Gewerben
1.9-A	Investitionen nach Städten und pro Bauantrag
1.9-B	Investitionen 1970–78 nach Städten und Bauherrengruppen
1.9-C	Investitionen 1970–78 nach Städten und Art des Bauvorhabens
1.10	Investitionen in den Untersuchungsgebieten
1.11	Prioritäten in der Altbauerneuerung
1.12	Altersstruktur der Eigentümer
1.13	Schulbildung der Eigentümer
1.14	Berufliche Stellung der Eigentümer
1.15	Umfang des Besitzes (Wohn- und Gewerbeinheiten)
1.16	Eigentumsübertragung
1.17	Besitzdauer
1.18	Haushaltsnettoeinkommen der Eigentümer
1.19	Kapitalkraft
1.20	Jährliche Belastung mit Kreditkosten
1.21	Art der Nutzung: Selbstnutzung/Vermietung
1.22	Hausverwaltung
1.23	Entfernung des Wohnortes vom Haus
1.24	Persönlichkeitsmerkmale in wechselseitiger Abhängigkeit
1.25	Vergleich der Nettohaushaltseinkommen