

Stand: 05. Mai 2008

Positionen und Vorschläge des VKU, der AGFW und des BDEW zur Fortsetzung des Stadtumbaus in den neuen Ländern über das Jahr 2009 hinaus

Präambel

Seit Beginn der 90er Jahre haben sich dank massiver Investitionen der Ver- und Entsorger, die Ver- und Entsorgungssicherheit und die Umweltqualität in den neuen Ländern deutlich verbessert. Der wirtschaftliche Strukturwandel und der damit einhergehende Bevölkerungsrückgang sowie die Abwanderung in das Umland der Städte führten jedoch spätestens Ende der 90er Jahre in den Städten und Regionen der neuen Länder zu massiven Wohnungsleerständen und Überkapazitäten auch im Bereich der technischen Infrastruktur.

Der bisherige Stadtumbauprozess in den neuen Ländern zeigt sehr deutlich, dass nicht nur die Beseitigung des Wohnungsleerstandes, sondern insbesondere auch die Strukturanpassung der Anlagen und Einrichtungen der technischen Infrastruktur an den sinkenden Bedarf eine Aufgabe von erheblicher wirtschaftlicher Dimension ist. Der im Zusammenhang mit dem Abriss von Wohnungen auch erforderliche Rückbau bzw. die Anpassung der Kapazitäten im Bereich der technischen Infrastruktur ist der einzige erfolgversprechende Weg, um auch in Zukunft die Versorgungssicherheit zu gewährleisten und eine hohe Energieeffizienz und Wasserqualität bei weiter bezahlbaren Preisen zu sichern.

Die Ver- und Entsorger haben in den letzten Jahren in kontinuierlicher Zusammenarbeit mit den Städten und den Wohnungsunternehmen bereits massive Umgestaltungs- und Anpassungsprozesse vorgenommen. Diese reichen jedoch nicht aus.

Perspektivisch werden auch weiterhin erhebliche Leerstände von Wohnungen und Gewerbeflächen zu erwarten sein. D. h. die meisten Städte in Deutschland stehen aufgrund des sozialökonomischen und demographischen Wandels auch künftig vor großen Herausforderungen.

Zu diesen kommen in den nächsten Jahren energie- und klimapolitische Anforderungen auf die Akteure vor Ort zu, die dem Stadtumbau und der Stadtentwicklung auch mit Blick auf diese gesellschaftlichen Herausforderungen eine noch höhere strategische Bedeutung, insbesondere auch hinsichtlich der Thematik der energetischen Stadterneuerung, der sogenannten energieeffizienten Stadt und der Anpassung an den Klimawandel, zukommen lassen.

Im Interesse der Zukunftsfähigkeit der Städte ist daher noch mehr als bisher notwendig, dass alle politischen und wirtschaftlichen Akteure im Rahmen eines breiten gesellschaftlichen Bündnisses auf der Basis integrierter Stadtentwicklungskonzepte sich den Aufgaben des Stadtumbaus stellen. Nur so können die ostdeutschen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte weiter stabilisiert und ihre Attraktivität und Vitalität gesteigert werden.

Dies gilt letztlich auch für die alten Länder. Auch hier sind immer mehr Regionen mit dem strukturellen und demografischen Wandel in unserer Gesellschaft und den damit verbundenen Folgen konfrontiert. Insgesamt wird der Stadtumbau mit seinen weitreichenden Konsequenzen für die wirtschaftliche Effizienz und den sozialen Zusammenhalt in unserer Gesellschaft in ganz Deutschland eine Herausforderung für die nächsten Jahrzehnte bleiben.

Ausgangslage - Probleme

Die Betreiber der betroffenen technischen Infrastruktureinrichtungen haben aufgrund des gesellschaftlichen Strukturwandels – der mit erheblichen Wohnungsleerständen, Rückbau, aber auch verändertem Verbraucherverhalten verbunden ist – keine langfristig kalkulierbaren Grundlagen mehr für ihre Arbeit:

- ?? Der Wegfall der industriellen Struktur in den neuen Ländern, der starke Bevölkerungsrückgang und die unzureichende wirtschaftliche Entwicklung führten und führen zu einer erheblichen Unterauslastung der zentralen technischen Infrastruktursysteme und somit zu immensen betriebstechnischen Problemen.
- ?? Die Stilllegung von Anlagenteilen, ganzer Anlagen bzw. von Teilnetzen, die noch nicht abgeschrieben sind, führen darüber hinaus zu dauerhaften Wertverlusten, die von den Betreibern der Anlagen der technischen Infrastruktur allein nicht getragen werden können.

Die Situation in den neuen Ländern wird dadurch verschärft, dass die Anlagen und Netze hier zumeist erst in den Jahren nach der Wiedervereinigung geschaffen oder instandgesetzt wurden. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur der Ver- und Entsorger bezüglich Abschreibungen, Krediten etc.

Die Folgen sowohl für die betroffenen Infrastrukturbetreiber als auch für die Nutzer der Anlagen, und hier insbesondere die Mieter, sind äußerst problematisch:

- ?? Einerseits muss die Finanzierung der in der Vergangenheit getätigten Investitionen und die diesbezüglichen dauerhaften Wertverluste durch die Infrastrukturbetreiber bewältigt werden.
- ?? Andererseits sind zusätzliche Betriebs- und Kapitalkosten für die Anpassungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus durch die Infrastrukturbetreiber zu verkraften.
- ?? Mit dem Absatzrückgang steigen die anteiligen Kosten für die Wasserver-, Abwasserentsorgung sowie für die Wärmeverteilung ständig weiter an. Dies führt einerseits bei den Betreibern der technischen Infrastruktur zu deutlich höheren Kosten der Betriebsführung, andererseits werden auf der Verbraucherseite steigende Nebenkosten (zweite Miete) verursacht.

Die sehr unterschiedlichen und zum Teil sich auch ändernden Rückbauerfordernisse in den Stadtumbaugebieten – in der Regel sind flächendeckende Abrisse von Außen nach Innen politisch, wirtschaftlich oder gesellschaftlich nicht durchsetzbar – verschärfen diese Auswirkungen zusätzlich.

Insgesamt schränken die nahezu flächendeckend auftretenden Veränderungen der Rahmenbedingungen die Handlungsfähigkeit der Infrastrukturbetreiber erheblich ein. Betroffen sind vor Ort alle Netzebenen der technischen Infrastruktur. Angefangen vom Bereich der Haustechnik, der z.T. quartiersinternen Verteilung über die Haupterschließungsleitungen bis hin zu den zentralen und dezentralen Erzeugeranlagen.

Neben diesen wirtschaftlichen Schwierigkeiten können in den Systemen der Ver- und Entsorgung zudem spezifische technische Problemlagen auftreten:

- Insbesondere bei den unterausgelasteten Trinkwassernetzen kann es infolge langsamerer Fließgeschwindigkeiten zu Qualitätsbeeinträchtigungen, wie z.B. Ablagerungsbildung, Erwärmung des Trinkwassers/Sauerstoffverbrauch, übermäßige Bakterienentwicklung/Verkeimung, Korrosion kommen.
- In Abwassernetzen können durch die Unterauslastung und verlangsamte Fließgeschwindigkeit neben der Korrosion anaerobe Verhältnisse auftreten, die u. a. starke Geruchsbelästigungen zur Folge haben. Gleichzeitig kann bei unterausgelasteten Klärwerken eine verringerte Leistungsfähigkeit auftreten.

Beide Problemlagen sind, wenn nicht rechtzeitig bekämpft, nur unter erheblichen finanziellen Anstrengungen der Kommunen und ihrer Ver- und Entsorgungsunternehmen bei weiter steigenden Betriebskosten zu bewältigen.

Die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung gehören zu den Kernaufgaben der Kommunen und somit auch der öffentlichen Daseinsvorsorge. Das bisher erreichte hohe Niveau ist auch in Zukunft zu erhalten. Gleiches gilt für die Erhaltung der zentralen und dezentralen Fern- und Nahwärmeversorgung auf Basis der umweltschonenden Kraft-Wärme-Kopplung.

Auch bei der Leitungsinfrastruktur der Fernwärme und der Fernwärmeerzeugung gibt es erhebliche Probleme, die eine unmittelbare und langfristige Anpassung unabdingbar machen. So ist festzustellen, dass mit rückläufigen Einspeisemengen die Wirtschaftlichkeit der Fernwärmeversorgung in Frage gestellt werden kann. Die Aufwendungen für einen sicheren und zuverlässigen Betrieb sowie für die Unterhaltung der noch nicht angepassten Fernwärme-, Wasser- und Abwassernetze führen auch hier zu weiter deutlich höheren Betriebskosten.

Forderungen zur Lösung der Infrastrukturprobleme und der Anpassung der technischen Infrastruktureinrichtungen

Die Funktionalität und Lebensfähigkeit der Infrastruktur von Wohnquartieren, die im Wesentlichen auch von einer erschlossenen und intakten Infrastruktur abhängen, ist zu erhalten und auch künftig zu sichern.

Zur Bewältigung der Probleme ist erforderlich:

1. Das mit dem Stadtumbauprogramm Ost – und hier insbesondere mit dem Programmteil Aufwertung – die Anpassung der technischen Infrastruktur an die veränderten Bedarfe weiter angemessen gefördert werden.
2. Darüber hinaus bedarf es zur Bewältigung der technischen Anpassungsmaßnahmen einer eigenständigen und ausreichenden Förderung durch alle infrastrukturfördernden Ressorts, insbesondere auch durch die Wirtschafts- und Umweltministerien, die seinerzeit den Aufbau der technischen Infrastruktur gefördert haben. Eine eigenständige Förderung durch diese Ressorts ist nicht nur dringend notwendig, sondern muss künftig hinreichend verbindlich durch Bund und Länder festgeschrieben werden.

3. Eine stärkere und konsequentere Einbeziehung der Infrastrukturbetreiber bei der Fortschreibung und Umsetzung der Stadtentwicklungskonzepte ist dringend erforderlich.
Da die Beantragung von Fördermitteln aus dem Programmteil Aufwertung durch die Ver- und Entsorgungswirtschaft zwingend an die zu realisierenden Maßnahmen der Wohnungswirtschaft gekoppelt sind, führen fehlende Flexibilität bzw. auch Ad hoc-Aktionen bisher zu einer Neubeantragung von Fördergeldern mit ungewissem Ausgang oder sogar dem Wegfall der Fördergelder in Gänze. Dies treibt die Kosten bei den Infrastrukturbetreibern zusätzlich in die Höhe.
4. Zur Sicherung der Versorgungssicherheit müssen die in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten festgelegten Maßnahmen zur Aufwertung und zum Rückbau und die hierzu von den Wohnungsunternehmen vorgelegten Daten zum Abriss eine verbindliche und langfristige Grundlage für die entsprechenden Investitionen in die technische Infrastruktur bilden.
5. Eine verstärkte Nutzung der vorhandenen gesetzlichen Instrumente, insbesondere der im Baugesetzbuch verankerten neuen Regelungen zum Stadtumbau - wie z.B. städtebauliche Verträge, die einen klaren ordnungspolitischen Rahmen zur Umsetzung der konkreten Stadtumbauprojekte bilden - sind sicherzustellen.
6. Ein dringender Verbesserungsbedarf besteht bei den steuerlichen Handlungsmöglichkeiten der Ver- und Entsorgungsunternehmen, um den dargestellten finanziellen Belastungen sachgerecht zu begegnen. Bei einer starren Anwendung der derzeit geltenden Verwaltungsauffassung wird den Unternehmen regelmäßig versagt, die Aufwendungen im Zusammenhang mit den Rückbau- oder Anpassungsmaßnahmen als sofort abziehbaren Betriebsaufwand zu behandeln, angemessene steuerliche Teilwertabschreibungen geltend zu machen oder durch Bildung von Rückstellungen rechtzeitig auf künftige Belastungen, zu reagieren.

Insgesamt müssen zur Bewältigung der Probleme im Bereich der technischen Infrastruktur neue Fördertatbestände und Fördermechanismen auch unter Einbeziehung der EU-Förderprogramme geschaffen werden.

Ausdrücklich sind hierbei die erheblichen technischen und wirtschaftlichen Probleme aufgrund der suboptimalen Nutzung der vorgelagerten Netze, einzubeziehen.

Für diese spezifische Situation der Infrastrukturbetreiber besteht dringender Handlungsbedarf hinsichtlich klarstellender und eindeutiger Regelungen und einer ausreichenden Förderung.

Fazit

Die Herausforderungen, die der gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturwandel sowie die rückläufige Bevölkerungsentwicklung an die Anpassung der technischen Infrastruktur stellen, sind nicht allein von den Kommunen und der Ver- und Entsorgungswirtschaft zu bewältigen.

Der Stadtumbauprozess ist eine langfristige Aufgabe, bei der die Beteiligten vor Ort nicht allein gelassen werden dürfen. Er ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die gemeinschaftliches Handeln und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit erfordert. Die Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft müssen den Stadtumbauprozess ausgehend hiervon künftig noch mehr als eine Kooperationsaufgabe unter partnerschaftlicher Beteiligung aller Akteure am Stadtbau auffassen und hierfür die entsprechende finanzielle Unterstützung geben.

Die Förderung für die Anpassung der technischen Infrastruktur ist dabei so auszugestalten, dass die Ver- und Entsorgung durch wirtschaftlich tragbare und gesellschaftliche Lösungen auch in Zukunft gewährleistet werden kann. Die bisher gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die Bewältigung der Aufgaben zur Anpassung der technischen Infrastruktur nicht allein aus dem Stadtumbauprogramm Ost finanziert werden kann. Konsequenz wären weitere Standortnachteile für die Kommunen und Einwohner in den neuen Ländern, aber auch für die Wirtschaft, würden sich im Vergleich zu vielen Städten in den alten Ländern weiter verschärfen. Perspektivisch wären erhebliche Preisanhebungen, die zu einer nicht vertretbaren Sozialisierung der Kosten auf die verbleibenden Einwohner bzw. Kunden führen würden, unvermeidlich.

In Anlehnung an die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der zu erwartenden demographischen und strukturellen Entwicklungen in den neuen Ländern, sollte über die Förderung des Programms „Stadtumbau Ost“ hinaus eine eigenständige und ausreichende Förderung der Anpassung der Anlagen und Einrichtungen der technischen Infrastruktur durch alle infrastrukturfördernden Ressorts, insbesondere auch durch die Wirtschafts- und Umweltministerien, erfolgen.