



IW-Gutachten

Bürgerfonds für den Erhalt leerstehender Gebäude - Potenziale und Weiterent- wicklungsmöglichkeiten

Dr. Ralph Henger

Gutachten im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Verbundprojekts „Kommunen innovativ – Bürgerfonds“

Projektpartner: Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e. V, Stiftung trias und StadtLand GmbH

Köln, 3. Dezember 2019

Kontaktdaten des Autors

Dr. Ralph Henger
+49 (0)221 / 4981 – 744
henger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Ausgangssituation strukturschwacher Räume	4
2.1 Demografie und Wohnflächennachfrage	4
2.2 Regionale Leerstände	6
3 Bürgerfonds – Funktions- und Wirkungsweise	10
3.1 Allgemeine Funktionsweise	10
3.2 Trennung von Grund und Boden: Nutzung des Erbbaurechts	11
3.2.1 Allgemeine Regelungen des Erbbaurechts	11
3.2.2 Zielsetzungen des Erbbaurechts	11
3.2.3 Häufigkeit des angewendeten Erbbaurechts	12
3.2.4 Dauer des Erbbaurechts	13
3.2.5 Höhe des Erbbauzins	13
3.2.6 Ende des Erbbaurechts	14
3.3 Beratung der Bürgergruppen	15
4 Bürgerfonds – Beurteilung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung	15
4.1 Potenziale (des Bürgerfonds) und Perspektiven (der Akteure)	15
4.2 Erfahrungen mit den Pilotstädten	18
4.2.1 Ausgangslage	18
4.2.2 Lessons Learnt	18
4.3 Hemmnisse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung	20
4.3.1 Geringe Attraktivität des Erbbaurechts	20
4.3.2 Fehlende übergeordnete Beratungsangebote (und Organisation)	21
4.3.3 Finanzielle Rahmenbedingungen	21
5 Schlussfolgerungen	24
Tabellenverzeichnis	26
Abbildungsverzeichnis	26
Literatur	27

1 Einleitung

In vielen Regionen Deutschlands sind immer mehr historische Altstädte vom Leerstand bedroht. Durch den demografischen Wandel, der Abwanderung junger Bevölkerungsschichten und Umsatzrückgängen beim Einzelhandel fehlt vielen schützenswerten Gebäuden speziell in zentralen Lagen in Klein- und Mittelstädten eine dauerhafte Nutzungsperspektive. Dementsprechend sinken die Immobilienwerte und die Investitionen zur Instandhaltung und Modernisierung der Gebäude. Zudem steigt das Risiko für Investitionen, was unter anderem dazu führt, dass auch die lokalen Banken vor Ort die Finanzierung für den Kauf oder der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen ablehnen. Das Problem hat eine enorme Dimension: So verlieren 72 von insgesamt 401 kreisfreien Städten und Landkreisen bis zum Jahr 2030 mehr als 5 Prozent an Bevölkerung im Vergleich zum Jahr 2017 (Henger/Voigtländer, 2019a). In 19 Kreisen ist sogar von einem Bevölkerungsschwund von über 10 Prozent auszugehen. Die betroffenen Regionen befinden sich in den neuen Bundesländern aber auch in Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder dem Saarland. Gleichzeitig stehen Deutschlandweit knapp zwei Millionen Wohnungen leer, in Regionen mit schrumpfenden Bevölkerungszahlen mit steigender Tendenz (Henger/Voigtländer, 2019b). Vom Leerstand bedroht sind speziell die historischen Altstädte mit einem hohen Anteil schützenswerter Fachwerkgebäude.

Die skizzierten Entwicklungen haben viele Ursachen und müssen dementsprechend mit einer Vielzahl an Maßnahmen angegangen werden (Henger et al., 2014; Hüther et al., 2019). Hierunter zählen beispielsweise umfassende Stadtentwicklungskonzepte der Städte und Gemeinden sowie die ausreichend finanzielle Ausstattung der Kommunen für den Erhalt der lokalen Daseinsvorsorge und Infrastrukturen vor Ort. In diesem Gutachten soll das Instrument des sogenannten Bürgerfonds untersucht werden. Der Bürgerfonds wurde initiiert von der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte (ADF) und der Stiftung trias im Rahmen des Forschungsprojekts „Bürgerfonds – Entwicklung eines bürgerschaftlich getragenen Entscheidungs- und Finanzierungsmodells für Innenentwicklung und Stadtumbau in schrumpfenden kleinen und mittleren Städten“ (Projektlaufzeit 1. Oktober 2016 – 30. September 2019) des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Der Fonds verfolgt das Ziel, Bürgergruppen beim Erhalt, der Sanierung und Neunutzung historischer Bausubstanz zu unterstützen. Zentrale Bausteine des Bürgerfonds sind ein Finanzierungsmodell und die fachliche Beratung. Das Finanzierungsmodell soll die Finanzierung durch private Banken ermöglichen und das Risiko beim Erwerb der Immobilien minimieren. Ziel der Beratung ist es, Projekte auf Basis einer Bewertung zu verbessern und Finanzierungsmöglichkeiten im Austausch mit Finanzinstituten aufzuzeigen. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde der Bürgerfonds in sechs Pilotstädten Bleicherode und Treffurt in Thüringen, Felsberg, Homberg (Efze) und Witzenhausen in Hessen sowie in Hann. Münden in Niedersachsen getestet (Bürgerfonds, 2019). Nach Beendigung des Projektes soll der Bürgerfonds dauerhaft als ein bundesweites Instrument zur Förderung der Innenentwicklung in deutschen Klein- und Mittelstädten aufgebaut werden.

Das vorliegende Gutachten ist Teil des BMBF-Forschungsprojekts „Bürgerfonds“ und prüft die Wirkungsweise sowie die Chancen und Potenziale eines Bürgerfonds. Darüber hinaus werden

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Konzeptes diskutiert. Das Gutachten gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 wird die Ausgangssituation der strukturschwachen oftmals ländlich geprägter Räume hinsichtlich ihrer Demografie, der Wohnflächennachfrage und des Leerstands analysiert. Kapitel 3 stellt die genaue Funktionsweise des Bürgerfonds dar. Auf Basis der gesammelten Erfahrungen mit dem Bürgerfonds werden in Kapitel 4 die Potenziale und Wirkungen auf die lokalen Immobilienmärkte in kleinen und mittleren Städten diskutiert. Darauf aufbauend werden fördertechnische Anpassungsbedarfe und allgemeine Empfehlungen zur Schaffung eines bundesweiten Bürgerfonds abgeleitet. Kapitel 5 fasst die zentralen Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

2 Ausgangssituation strukturschwacher Räume

Dieses Kapitel zeigt auf, welche Regionen auf welcher Weise und in welchem Umfang von dem Problem des drohenden Leerstands schützenswerter Gebäude betroffen sind. Hierbei stehen demografische Faktoren und die regionale Wohnungsnachfrage im Vordergrund. Insgesamt ist dabei zunächst einmal festzuhalten, dass die regionalen deutschen Wohnungsmärkte gerade in den letzten Jahren durch die boomende Konjunktur und die hohe Zuwanderung aus dem Ausland deutliche Veränderungen erfahren haben. Neben der stabilen wirtschaftlichen Lage wirken insgesamt auch die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen positiv auf die Nachfrage nach Immobilien. So sind die Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte von durchschnittlich 3,7 Prozent im Jahr 2010 auf zuletzt 1,3 Prozent (Stand: Sep. 2019) gesunken (Deutsche Bundesbank, 2019, siehe Abbildung 4 in Abschnitt 3.2.5).

2.1 Demografie und Wohnflächennachfrage

Die demografische Gesamtsituation hat sich in Deutschland innerhalb der letzten Dekade deutlich verändert. Während in den Jahren 2008 und 2009 Deutschland im Saldo insgesamt Bevölkerung verlor, hat seither der konjunkturelle Aufschwung zu einer stetig hohen Zuwanderung aus dem europäischen Ausland geführt. Die Nettomigration von Ausländern erreicht dabei mit jährlich 512.000 Personen Rekordwerte (2010 bis 2018, Statistisches Bundesamt, 2019a). Die Bevölkerung stieg von 80,3 Mio. im Jahr 2011 auf 83,0 Mio. im Jahr 2018 (+2,7 Mio.). In Folge dessen ist der Bedarf an Wohnungen vielerorts deutlich angestiegen. Jedoch nicht überall. Die Zuwanderung ist vor allem auf die wachsenden Ballungsräume konzentriert. Hinzu kommt die Binnenwanderung, die zu einer Wanderung junger Bevölkerungsschichten in die Großstädte führt. Der ländlich geprägte Raum leidet hierunter in vielerlei Hinsicht. Die Alterung der Gesellschaft verläuft schneller. Die wirtschaftliche Entwicklung wird gebremst. Die Wohnungsmärkte werden mit einer sinkenden Wohnungsnachfrage und Leerständen konfrontiert (Baulandkommission, 2019; Henger/Voigtländer, 2019a; Schularick et al., 2019).

Nach der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes steigt die Bevölkerung in Deutschland nach einer sehr wahrscheinlichen Hauptvariante von 83,0 Mio. Einwohnern im Jahr 2018 bis zum Höchstwert von 83,7 Mio. im Jahr 2025 an, um dann bis zum Jahr

2060 auf 78,2 Mio. Einwohner zurückzugehen (Statistisches Bundesamt, 2019b).¹ Die demografische Gesamtlage und Einschätzungen für die Zukunft haben sich damit in den letzten Jahren deutlich verbessert.

Regionale Bevölkerungsprognosen wurden seit dem Jahr 2015 nicht mehr durchgeführt. An dieser Stelle wird daher auf die Fortschreibung von Henger/Voigtländer (2019a) zurückgegriffen. Diese Fortschreibung kombiniert die Bevölkerungsfortschreibung des IW (Deschermeier, 2017) mit der der Bertelsmann Stiftung (Loos et al., 2015). Die Eckwerte setzt die aktuellere Bundesländerprognose von Deschermeier aus dem Jahr 2017. Die zukünftige Netto-Zuwanderung wird dort anhand einer stochastischen Prognose geschätzt und beläuft sich für den Zeitraum 2016 bis 2020 auf jährlich 570.000, für 2021 bis 2025 auf jährlich 248.000 und für 2026 bis 2030 auf jährlich 214.000. Dementsprechend steigt die Bevölkerung von 82,8 Mio. (Stand 2017) auf 83,9 Mio. im Jahr 2025, ehe sie danach bis 2035 auf 83,1 Mio. zurückgeht. Die Bundesländerprognosen von Deschermeier werden mit den Kreisprognosen der Bertelsmann Stiftung verknüpft, so dass die altersdifferenzierten Bevölkerungszahlen auf der Kreisebene mit denen der Länderebene korrespondieren (siehe Henger/Voigtländer, 2019a).

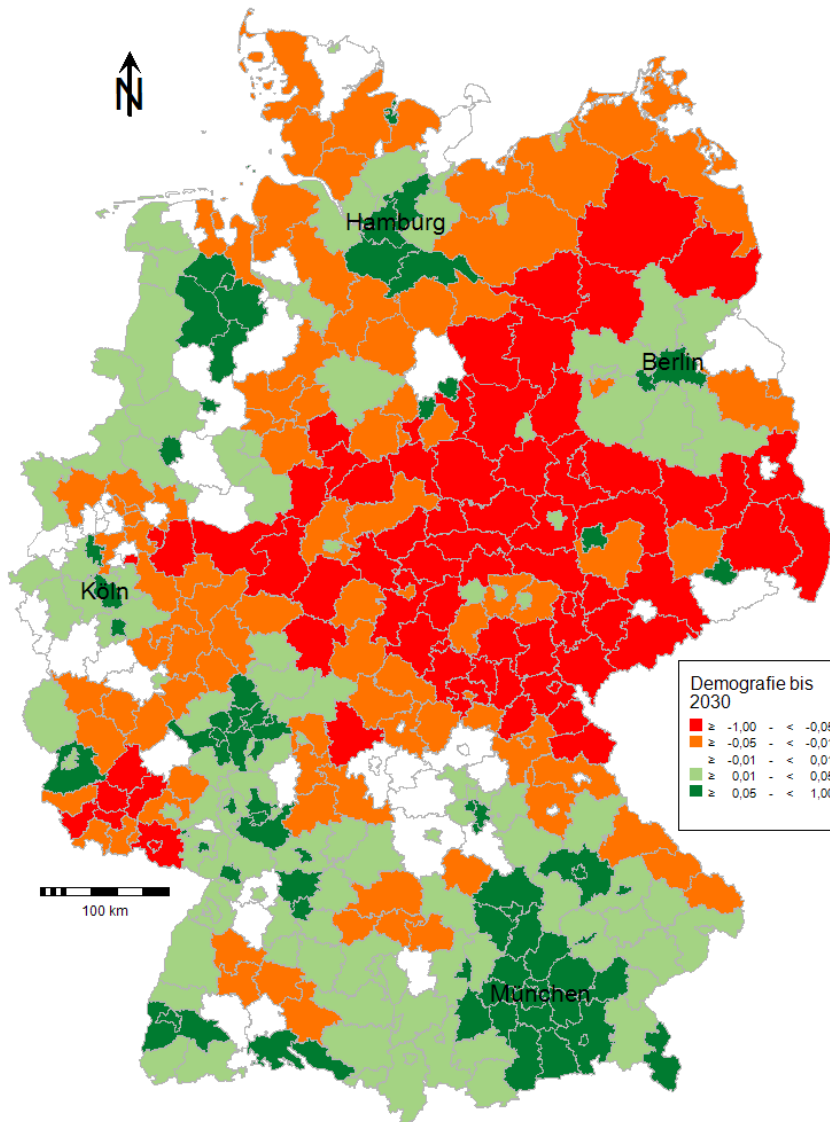
Abbildung 1 stellt die Veränderung der Bevölkerung für den Zeitraum 2015 bis 2030 auf Ebene der 401 Stadt- und Landkreise dar. Bis zum Jahr 2030 gewinnen demnach 71 Kreise mehr als 5 Prozent an Bevölkerung. Vor allem die Metropolen wie Berlin, Hamburg, München oder Köln profitieren hiervon. Aber auch für andere Städte und Gemeinden in den Ballungsräumen sowie einige ostdeutsche Großstädte wie Leipzig oder Dresden wird von einem hohen Wachstum ausgegangen. Gleichzeitig leben heute jedoch fast 31 Millionen Menschen in einem der 192 Kreise, die bis zum Jahr 2030 voraussichtlich schrumpfen werden. 9,7 Millionen Menschen leben gar in einem der 72 Kreise, die im gleichen Zeitraum mehr als 5 Prozent ihrer Einwohner verlieren. Diese Kreise befinden sich hauptsächlich in den neuen Bundesländern. Aber auch das Saarland, die nördlichen Randgebiete Bayerns oder Teile von Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben mit einer rückläufigen Bevölkerung zu kämpfen. Extreme Veränderungen mit einem Bevölkerungsschwund von über 10 Prozent werden in 19 Kreisen wie beispielweise Suhl erwartet.

Für die Wohnungsnachfrage ist die demografische Disposition einer Stadt oder Gemeinde von zentraler Bedeutung. Das Institut der deutschen Wirtschaft berechnet die Wohnungsbedarfe mit einem eigenen Modell (Henger/Voigtländer, 2019a). Das Modell verbindet regionale demografische Prognosen mit der zukünftig erwartbaren Entwicklung des altersabhängigen Wohnflächenkonsums. Zudem werden weitere Einflussfaktoren wie die Leerstände berücksichtigt. Das Modell basiert auf mehreren Komponenten, dem demografiebedingten Wohnungsbaubedarf, dem Ersatzbedarf und dem Nachholbedarf. Durch den Vergleich der ermittelten

¹ Die 14. Koordinierte umfasst 9 Hauptvarianten und zahlreiche weitere Nebenvarianten. Die hier beschriebene Variante 2 (G2-L2-W2) geht von einer moderaten Entwicklung der Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung aus. Das Wanderungssaldo nimmt zwischen 2018 und 2026 kontinuierlich ab und bleibt danach konstant bei jährlich rund 206.000. Das entspricht einem Saldo von +221.000 p.a. über den gesamten Betrachtungszeitraum 2018 bis 2060.

Wohnungsbedarfe mit der tatsächlichen Bautätigkeit lassen sich dann mögliche Anspannungen (höhere Immobilienpreise, Mieten) oder ein Überangebot (Leerstand) ableiten.

Abbildung 1: Bevölkerungsveränderung 2015 bis 2030



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Henger/Voigtländer 2019, Karte: Regiograph

Die Berechnungen zeigen, dass in 69 der 401 Kreise im Zeitraum 2016 bis 2018 über 50 Prozent mehr gebaut, als der Wohnungsbedarf bis 2020 angibt. In 31 Landkreisen werden mit einer Quote von über 200 Prozent sogar mehr als doppelt so viele Wohnungen fertiggestellt, als rechnerisch erforderlich waren. In den dort liegenden Städten und Gemeinden werden Neubauten gegenüber Altbauten bevorzugt. In der Regel handelt es sich um Kreise mit sinkender Bevölkerung. Die Folge ist, dass sich die dort bestehenden Leerstände weiter vergrößern. Nach aller Erfahrung speziell in den Stadt- und Dorfzentren.

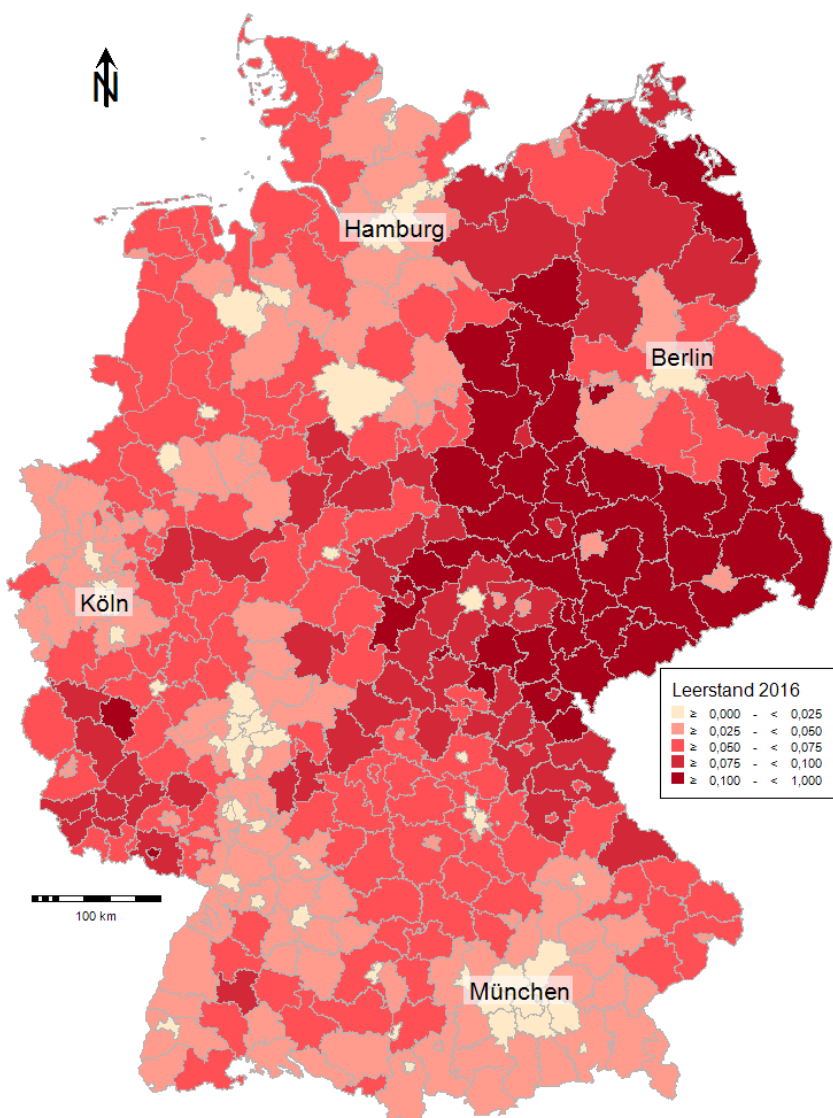
2.2 Regionale Leerstände

In Deutschland stehen aktuell rund zwei Millionen Wohnungen leer. Nach Zahlen der Fortschreibung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) auf Basis des Zensus 2011

handelt es sich 1,94 Mio. Wohnungen, was einer Quote von 4,7 Prozent entspricht (Henger/Voigtländer, 2019b). Das Problem ist äußerst persistent. Wie sich zeigt, ist die Leerstandsquote im Bundesdurchschnitt in den letzten Jahren trotz des hohen Wohnungsbedarfs nicht gesunken. Nur in den Ballungszentren sind die Quoten aufgrund des Wohnungsmangels rückläufig. In den 71 kreisfreien Großstädten sank zwar die Quote von 3,9 Prozent im Jahr 2011 auf 1,8 Prozent im Jahr 2016. In den fünf größten Städten Berlin, Hamburg, München, Köln, und Frankfurt am Main existiert quasi kein Leerstand mehr. In den sonstigen 330 Kreisen stieg die Quote jedoch von 4,8 auf 6,2 Prozent an.

Abbildung 2 zeigt die regionale Verteilung der Leerstandsquoten auf Ebene der 401 Stadt- und Landkreise. Besonders groß ist das Leerstandsproblem in Ostdeutschland. Dort liegen die Quoten in 40 von 77 Kreisen über 10 Prozent. Den Höchstwert mit 17,2 Prozent verzeichnet die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau, die seit 1990 erhebliche strukturelle Probleme aufweist und sehr viele Einwohner verloren hat. In den alten Bundesländern haben nur vier der 324 Kreise einen Leerstand von über 10 Prozent auf (Cochem-Zell, Landkreis Hof, Pirmasens, Wunsiedel).

Abbildung 2: Regionale Verteilung des Leerstands



Quelle: BBSR, 2018 (Stand 2016); Karte: Regiograph

Von Leerständen sind im besonderen Maße auch historische Fachwerkstädte bedroht. Genaue Zahlen über der Anzahl von Fachwerkhäusern und dessen Leerstand bestehen nicht. Die Dimension lassen sich näherungsweise aus dem Zensus 2011 und regionalen Studien ableiten. Fachwerkhäuser bestehen aus einem Skelett aus Holz mit horizontalen und schrägen Streben, dessen Zwischenräume mit einem aus Lehm verputzten Holzgeflecht oder Mauerwerk ausgefüllt sind (Wetzel, 2003). Fachwerkgebäude sind in der Regel alte Gebäude. Sie sind unter anderem entlang der „Deutschen Fachwerkstraße“ in kleinen und mittelgroßen Städten zu finden (Deutsche Fachwerkstraße, 2019). Etwa ab der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert wurden Fachwerkhäuser in Deutschland seltener errichtet. In Deutschland befinden sich 5,7 Mio. Wohnungen in Gebäuden, die vor 1919 erreicht worden sind (Zensus 2011). Rund ein Drittel der Bauten und damit rund zwei Millionen dürften Fachwerkbauten sein (Großmann, 2006).

Beispiele für Städte mit hohem Anteil von Fachwerkbauten sind etwa Duderstadt, Einbeck, Hann. Münden, Northeim und Osterode am Harz, die unter dem Namen Fachwerk-Fünfeck den Erhalt und der Nutzung von Fachwerkhäusern widmen (Fachwerk5Eck, 2019). Eine Vorzeigestadt für den Fachwerkbau ist Quedlinburg am Rande des Harzes in Sachsen-Anhalt. Die mittelalterliche Innenstadt ist seit dem Jahr 1994 als UNESCO-Welterbe geschützt. Das Gebiet umfasst ca. 1.500 Grundstücke mit rund 3.420 Gebäuden. Hiervon sind 71 Prozent vor 1919 errichtet worden, 60 Prozent als Fachwerk-Konstruktion ausgeführt und 48 Prozent als Einzeldenkmal geschützt (Stadt Quedlinburg, 2013, S. 20/21).

Tabelle 1: Leerstand differenziert nach Baualtersklassen

Baujahr	Wohnungen	davon leerstehend	Quote
Insgesamt	40.545.317	1.828.846	4,5%
Vor 1919	5.682.343	442.794	7,8%
1919 - 1948	4.374.245	257.883	5,9%
1949 - 1978	17.408.521	756.385	4,3%
1979 - 1986	3.865.356	160.146	4,1%
1987 - 1990	1.434.777	52.298	3,6%
1991 - 1995	2.578.278	62.977	2,4%
1996 - 2000	2.711.155	54.321	2,0%
2001 - 2004	1.187.498	15.784	1,3%
2005 - 2008	916.695	11.740	1,3%
2009 und später	386.449	14.518	3,8%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011

Wie Tabelle 1 zeigt, standen im Jahr 2011 knapp 443.000 Wohnungen in der Baualtersklasse „vor 1919“ leer. Das entspricht einer Quote von 7,8 Prozent. Die Quote liegt damit deutlich über dem Durchschnitt von 4,5 Prozent. Die höheren Quoten in den älteren Baualtersklassen lassen sich damit erklären, dass diese Gebäude sich häufiger nicht mehr in einem bautechnischen Zustand befinden, die eine Nutzung ermöglichen. Schließlich haben diese Gebäude ein Alter erreicht, welches über der üblichen Gesamtnutzungsdauer von 60 bis 80 Jahren für Wohnimmobilien bei ordnungsgemäßer Instandhaltung liegt. Zudem ist auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass diese Gebäude nicht mehr wirtschaftlich nutzbar sind, da sich diese nicht mehr entsprechend der heutigen bautechnischen Standards modernisieren lassen (insbesondere energetische Qualität und altersgerecht/barrierearm) oder da sie sich in Regionen mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung befinden. Da die genannten Charakteristika speziell für Gebäude mit besonderer Bautechnik gilt und viele historische Fachwerkstädte sich in Regionen mit relativ schwacher wirtschaftlicher Entwicklung befinden, kann davon ausgegangen werden, dass die Leerstandsquoten im Fachwerk noch höher liegen, als die oben gezeigten 7,8 Prozent in der ältesten Baualtersklasse. Hierfür spricht auch, dass die beiden Pilotstädte des Projekts Bleicherode und Treffurt Leerstandsquoten für ihre historischen Stadtkerne von über 20 Prozent ermittelt haben (Bürgerfonds, 2019).

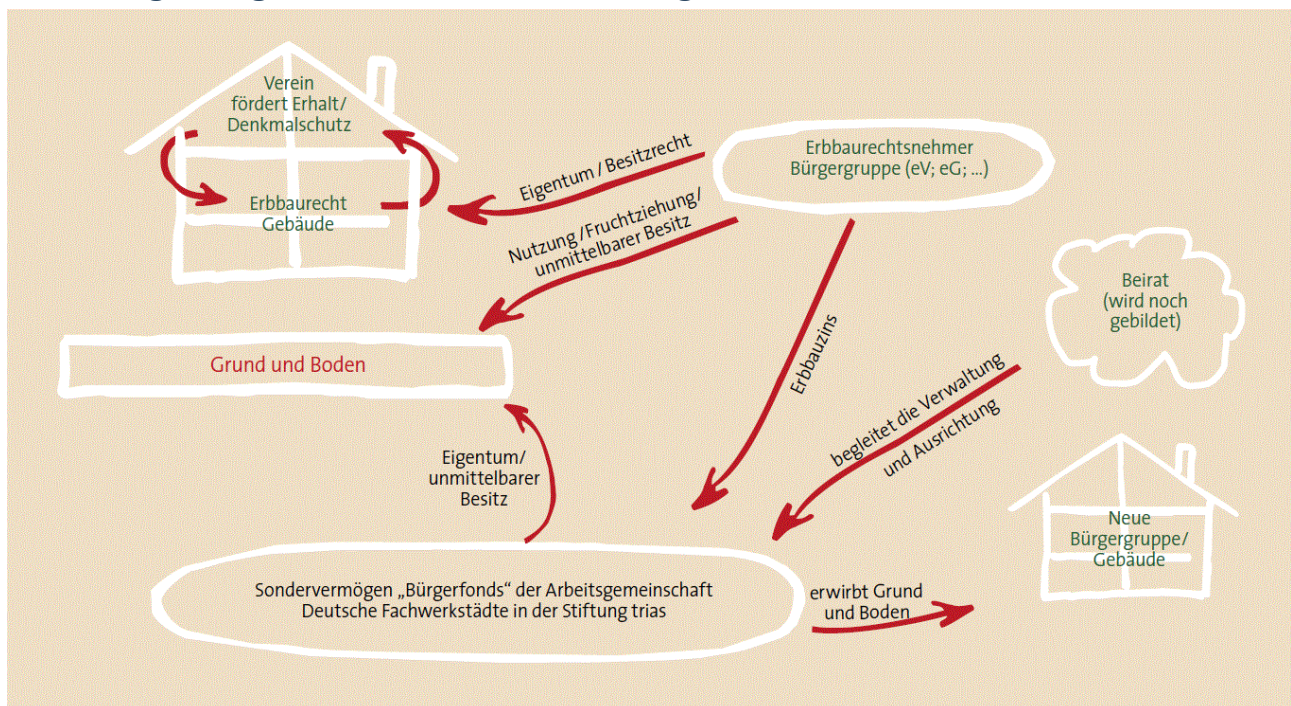
Problematisch ist vor allem derjenige Leerstand, der dauerhaft besteht und zudem Investitionen erfordert, der das Gebäude wieder in einem baulichen nutzbaren Zustand bringt (BBSR, 2014). Bei Immobilieneigentümern entstehen durch Leerstand Kosten durch entgangene Mieteinnahmen. Für das Gebäude fallen jedoch in der Regel weitere Kosten wie Steuern, Instandhaltungs- und Betriebskosten an. Zudem verursachen leerstehende Gebäude externe ökonomische und gesellschaftliche Kosten (Henger et al., 2014). Leerstände verringern die Attraktivität der Lage im direkten Umfeld negativ, beispielsweise durch erkennbar marode Fassaden oder ungepflegte Gärten. Eine dadurch schlechte eingestufte Mikrolage der Gemeinde, des Viertels oder Quartiers verringert die Preise beim Verkauf sowie die Mieten bei Wieder- und Neuvermietungen (Beermann, 2006). Treten Leerstände vermehrt auf, droht daher relativ schnell eine Abwärts Spirale einzusetzen. Diese Externalitäten berechtigen den Einsatz wohnungspolitischer Maßnahmen und das Auflegen von Förderprogrammen zur Vermeidung von Leerstand und den Rückbau- und Umbau von bestehenden Gebäuden. Wichtig ist zudem frühzeitig gegenzusteuern. Für Kommunen muss der Grundsatz „Umbau vor Neubau“ gelten (Henger/Voigtländer, 2019a). Dieser Grundsatz lässt sich verwirklichen, wenn die Kommunen gezielt die Innenentwicklung durch Handlungskonzepte, Ansprache der Eigentümer, Auflegung von Förderprogrammen etc. anregen. Für den Erfolg der Maßnahmen spielen jedoch privates Engagement und private Investitionen eine Schlüsselrolle. Sie ermöglichen Perspektiven für die verbleibende Bevölkerung in schrumpfende Regionen und bei einer Fokussierung auf die Gebäudebestände die langfristige effektive Reduzierung von Leerständen auf ein nachhaltiges Maß. Mit lebendigen und attraktiven Stadt- und Dorfzentren kann der Reiz für das Leben „auf dem Land“ fernab der Metropolen erhalten bleiben.

3 Bürgerfonds – Funktions- und Wirkungsweise

3.1 Allgemeine Funktionsweise

Das Konzept des in diesem Gutachten diskutierten Bürgerfonds unterstützt bürgerschaftliche Initiativen und Privatpersonen beim Erwerb von erhaltenswerten Immobilien. Der Fokus liegt dabei auf einer Förderung historischer und denkmalgeschützter Bausubstanz und Fachwerkhäusern. Der Bürgerfonds beinhaltet ein Finanzierungsmodell und fachliche Beratungsleistungen (Bürgerfonds, 2019). Der Bürgerfonds ist nicht zu verwechseln mit den so genannten „Deutschen Bürgerfonds“, der einen staatlichen Investmentfonds für die private Altersvorsorge darstellt (ifo, 2019).

Abbildung 3: Organisationsstruktur des Bürgerfonds



Quelle: Bürgerfonds (2019)

Wie Abbildung 3 zeigt, ist der zentrale Baustein des Bürgerfonds das im Jahr 2018 gegründete Sondervermögen „Bürgerfonds“ der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte (ADF) und der Stiftung trias. In dieses Sondervermögen sollen die Grundstücke für den Grund und Boden eingehen, auf denen die schützenswerten Gebäude stehen. Der Fonds erzielt dann Einnahmen durch den Erbbauzins. Die generierten Mittel sollen vorrangig für den Erwerb weiterer Grundstücke und der Erbringung fachlicher Beratungsleistungen genutzt werden. Langfristig soll das Sondervermögen ein Volumen erreichen, welches die eigenständige Finanzierung neuer Grundstücke durch die thesaurierenden Einnahmen aus den Erbbauzinsen ermöglicht. Laut Vertrag über die „Errichtung eines Sondervermögens „Bürgerfonds“ innerhalb der Stiftung trias“ werden die Erträge des Sondervermögens zu zwei Dritteln entsprechend der Satzung der ADF verwendet. Die Satzungsziele enthält die Pflege von Baudenkmalern, die Beratung von ADF-Mitgliedern und interessierter Projektgruppen und -träger sowie Bildungs- und

Öffentlichkeitsarbeit in diesem Sinne. Das restliche Drittel wird im Sinne der Satzung der Stiftung trias verwendet und dient zur Abdeckung der Verwaltungskosten. Die Bürger erhalten im Gegenzug ein Erbbaurecht für das schützenswerte Gebäude, welches Ihnen eine langfristige Nutzung nach ihren Vorstellungen ermöglicht. Perspektivisch soll zudem ein Beirat von Mitgliedern und Mitarbeitern der ADF und der Stiftung trias gegründet werden, der den Bürgerfonds hinsichtlich seiner strategischen Ausrichtung beraten soll.

3.2 Trennung von Grund und Boden: Nutzung des Erbbaurechts

Der Kern des Bürgerfonds stellt das Sondervermögen dar, in dem die Grundstücke für den Grund und Boden der schützenswerten Gebäude einfließt. Hierfür ist eine rechtliche Trennung in ein Grundstück für den Grund und Boden und in ein Grundstück für die darauf befindlichen Gebäude erforderlich. Diese Trennung regelt das Erbbaurecht, welches im Folgenden erläutert werden soll.

3.2.1 Allgemeine Regelungen des Erbbaurechts

Die gesetzliche Grundlage des Erbbaurechts bildet das Erbbaurecht, welches seit dem Jahr 1919 existiert und seit dem Jahr 2007 unter dem Namen Erbbaurechtsgesetz (ErbbauRG) firmiert. Der Erbbaurechtsgeber vergibt das vom Erbbaurechtsnehmer bestellte Recht, auf seinem Grund und Boden ein Gebäude zu errichten und zu nutzen. In § 1 Abs. 1 ErbbauRG ist es als die Belastung eines Grundstücks durch das Recht formuliert, „auf oder unter der Oberfläche eines Grundstücks ein Bauwerk zu haben“. Durch das Nutzen des Erbbaurechts kommt es zu einer Trennung von Grund und Boden und den dort aufstehenden Gebäuden (Gondring, 2013). Die Vereinbarungen werden im Grundbuch festgehalten und müssen notariell beurkundet werden (Heynitz, 2004). Entsprechend finden die kaufrechtlichen Regelungen und Bestimmungen über Grundstücke des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) Anwendung (§ 11 ErbbauRG). Das Erbbaurecht stellt ein beschränktes dingliches Recht dar (Siemon, 2016, S. 5). Als Gegenleistung für das eingeräumte Nutzungsrecht wird üblicherweise ein jährlicher Erbbauzins vereinbart. Das Erbbaurecht hat in der Regel eine sehr lange Laufzeit von über 50 Jahren und kann frei gehandelt, übertragen, vererbt oder beliehen werden (von Oefele et al., 2016). Ob das Gebäude bereits besteht oder noch gebaut wird, spielt keine Rolle. Erbbauberechtigt können natürliche und juristische Personen, Personengesellschaften aber auch mehrere juristische Personen sein (Siemon, 2016).

3.2.2 Zielsetzungen des Erbbaurechts

Mit Hilfe des Erbbaurechts können verschiedene Zielsetzungen und Strategien verfolgt werden. So kann die Kommune aus sozial- und wohnungspolitischen Gründen Erbbaurecht an Unternehmen vergeben, die günstigeren, preisgedämpften oder preisgebundenen Wohnraum für einkommensschwache Haushalte schaffen wollen. Das Erbbaurecht ermöglicht hierfür in den §§ 2–8 ErbbauRG Verpflichtungen für den Erbbaurechtsnehmer über die Errichtung, Instandhaltung und Verwendung des Bauwerks festzulegen. Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren stark gestiegenen Bodenpreise und den Zielen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums, hat die Motivation hierfür zuletzt immer mehr zugenommen (DV/BMUB, 2015; Bodenkommission

2019). Der Vorteil besteht dann darin, dass der Preis für Grund und Boden nicht mitfinanziert werden muss. Durch die anfängliche Senkung der Finanzierungskosten wird die Kostenbelastung und mit ihr der Eigenkapitalbedarf gesenkt. Wird im Erbbaurechtsvertrag ein späterer Grundstückserwerb in Aussicht gestellt, kann das Erbbaurecht bei langanhaltendem hohem Darlehenszins als Alternative zum anfänglichen Grundstückskauf dienen. Besonders jungen Familien kann aufgrund der niedrigen Erbbauzinsen ein Eigenheim möglich gemacht werden (Siemon, 2016). Verbleibt Grund und Boden in der Hand der Kommunen oder gemeinnütziger Unternehmen und Stiftungen oder Genossenschaften, können Bodenspekulationen eingedämmt werden. Gleichzeitig werden die Bodenwertsteigerungen der Gemeinschaft nutzbar gemacht. Die Städte und Gemeinden erhalten durch das Erbbaurecht zudem langfristige Einflussmöglichkeiten für die Stadtentwicklung (Dransfeld, 2011). Als Baustein in der kommunalen Baulandpolitik lassen sich Flächen langfristig und nachhaltig für Siedlungsentwicklung sichern (Thiel, 2004).

Umgekehrt ist es möglich, vorhandene Wohnungen in kommunalem Besitz durch den Verkauf von Grund und Boden an einen privaten Investor zu verkaufen, der dann ein Erbbaurecht an die darauf stehenden Gebäude vergibt (Licher, 2009). Diese Fälle sind zwar seltener, der Vorteil für die Kommune ist jedoch in diesem Fall, dass über die kommunalen Wohnungsunternehmen unmittelbar der Mieterschutz (durch die Festlegung der Miethöhe) gewährleistet oder der Zugang zum Wohnungsmarkt für bestimmte Gruppen (durch die Vergabe von Wohnberechtigungs-scheinen) erleichtert werden kann.

Für gemeinnützige Unternehmen und Stiftungen kann das Erbbaurecht dafür genutzt werden, Grund und Boden Bodenspekulationen des freien Marktes zu entziehen. Die Grundstücke dienen den Unternehmen und Stiftungen als Vermögensanlage, die stabile Einnahmen ermöglicht und den Zugang zum Kapitalmarkt erleichtert. Zudem können durch die Zweckbindung des Erbbaurechtsvertrages Satzungsziele, wie zum Beispiel der Erhalt von Bausubstanz etc. erreicht werden.

3.2.3 Häufigkeit des angewendeten Erbbaurechts

Wie häufig das Erbbaurecht in Deutschland zur Bebauung eines Grundstücks Anwendung findet, lässt sich nur schwer abschätzen (Sebastian et al., 2019). Bei der Auswertung einer Studie der Initiative „Erbbaurecht“ (Licher, 2009) konnte für das Jahr 2008 jedoch festgestellt werden, dass sich etwa 5 Prozent des deutschen Gebäudebestandes auf Grundstücken befindet, die durch das Erbbaurecht bestellt wurden. Die Studie umfasst eine Stichprobe von 126 deutschen Städten, von denen 91 Prozent angegeben haben, Erbbaurechtsgrundstücke zu besitzen. 60 Prozent dieser Gebäude waren Wohngebäude. Auch andere Studien zeigen, dass besonders der Wohnzweck bei der Inanspruchnahme des Erbbaurechts im Vordergrund stand (Licher, 2009).

Für institutionelle Investoren stellt das Erbbaurecht aufgrund seiner Besonderheiten keine gängige Investitionsform dar (Sebastian et al., 2019). Institutionelle Investoren treten daher auf dem Markt sowohl als Erbbaurechtsgeber als auch als Erbbaurechtsnehmer weniger in Erscheinung. Dennoch ist eine Inanspruchnahme dieses Rechtes besonders in den von großen Preissteigerungen betroffenen Großstädten zu beobachten. Die besondere Form des

Grundstückserwerbs eignet sich eher für kleinere Marktteilnehmer und auf dieses Marktsegment spezialisierte Investoren. Daher finden sich in Deutschland auf Seiten der Erbbaurechtsgeber in den meisten Fällen Stiftungen, kommunale und kirchliche Institutionen (Thiel, 2004). Die Seite des Erbbaurechtsnehmers beschränkt sich hingegen fast immer auf Privatpersonen (Sebastian et al., 2019).

3.2.4 Dauer des Erbbaurechts

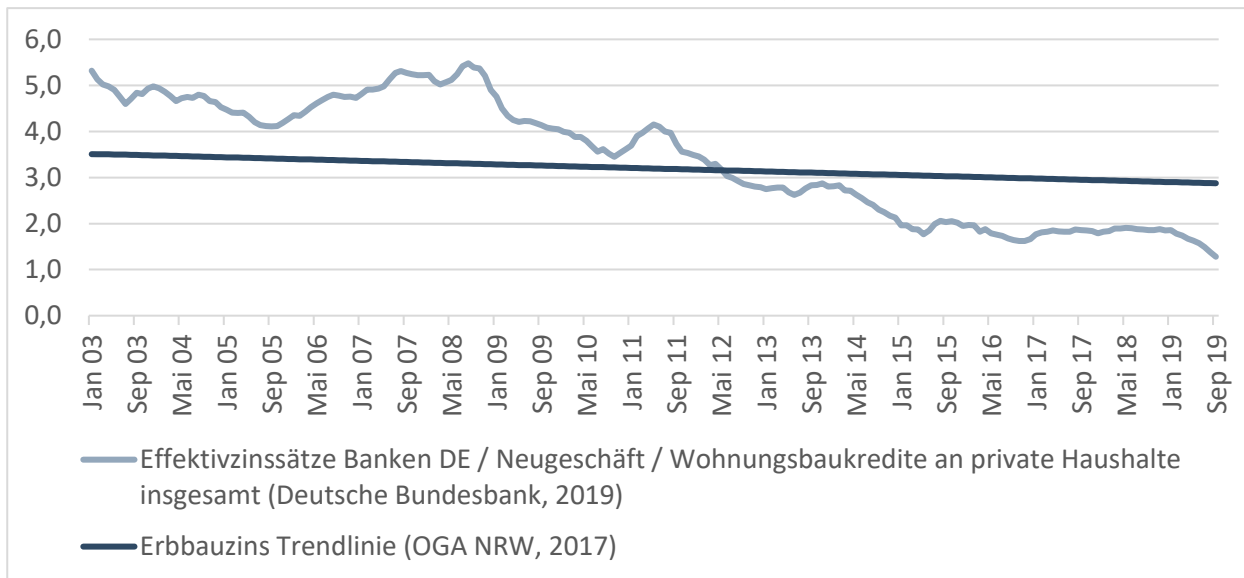
Das Erbbaurecht wird meist sehr langfristig über eine Zeitspanne von mehr als 50 Jahren ausgesprochen. Mehrheitlich wurde für Grundstücke mit Ein- und Zweifamilienhäusern, als auch mit Mehrfamilienhäusern und Mietwohnungen eine Laufzeit von mehr als 99 Jahren vereinbart. In den meisten Fällen betrug die Laufzeit dabei genau 99 Jahre (Sebastian et al., 2019). Die Zeitspanne des Erbbaurechtes für gewerblich genutzte Flächen liegt hingegen in der Regel zwischen 50 und 75 Jahren (Gondring, 2013, S. 82). Auch eine zeitlich unbefristete Vergabe von Erbbaurechten ist möglich.

3.2.5 Höhe des Erbbauzins

Für den zeitlichen Rahmen wird der sogenannte Erbbauzins festgelegt, den der Erbbaurechtnehmer an den Erbbaurechtsgeber zahlt. Er dient als Gegenleistung für die erlaubte Nutzung des Grundstücks. Er gilt nach § 9 Abs. 1 ErbbauRG als dingliche Vereinbarung. Der Erbbauzins wird meist als wiederkehrende Leistung festgelegt und in den meisten Fällen vierteljährlich oder halbjährlich erbracht. In welcher Höhe der Erbbauzins angesetzt wird, obliegt den beiden Parteien (Gondring, 2013). In der Praxis orientiert er sich an dem Wert des belasteten Grundstücks und liegt zwischen 3 bis 5 Prozent des Bodenwertes (für eine Übersicht siehe Sebastian et al., 2019, S. 8). Wird das Grundstück zu gewerblichen Zwecken genutzt, liegt der Prozentsatz meist etwas höher (von Oefele et al., 2016). Einige Kommunen verlangen unter bestimmten Umständen keinen Erbbauzins, wenn sie wie zum Beispiel in Braunschweig im Jahr 2014 die Sanierung für ein altes Schwimmbad an einen privaten Investor abgeben möchte oder wie in Krefeld im gleichen Jahr das Erbbaurecht einer alten Samtweberei an ein gemeinnütziges Unternehmen vergeben, dabei aber das Grundstück weiter behalten möchte (Siemon, 2016, S. 41/42).

Abbildung 4 zeigt beispielhaft für das Land Nordrhein-Westfalen den Trendverlauf des durchschnittlichen Erbbauzinses für Wohngrundstücke. Das Niveau und der Trend dürften in Deutschland insgesamt ähnlich sein. Wie in der Abbildung zu erkennen ist, sank der durchschnittliche Erbbauzins in den letzten Jahren. Der Rückgang war jedoch mit 0,5 Prozentpunkten (von 3,5 auf unter 3,0 Prozent) über den langen Zeitraum von 16 Jahren (2003 bis 2019) relativ schwach. Insbesondere ist der Zins deutlich weniger gesunken als die durchschnittlichen Zinsen für Wohnungsbaukredite, die im gleichen Zeitraum von 5,0 auf 1,3 Prozent (-3,7 %) gefallen sind. Eine Anpassung des Erbbauzinses an den Kapitalmarkt findet also nur in geringem Maße statt (Sebastian et al., 2019). Wie Löhr (2017) zeigt, setzen insbesondere Kommunen einen höheren Zins fest, während Stiftungen und Kirchen die Erbbauzinsen deutlich näher am Markt orientieren.

Abbildung 4: Erbbauzinsen vs. Zinsen für Wohnungsbaukredite



Quellen: Deutsche Bundesbank, 2019; OGA NRW, 2017

Neben dem Erbbauzins unterliegen auch die Werte, an denen er sich misst, der Vertragsfreiheit (Gondring, 2013). So können Anpassungen an der Zahllast beispielsweise über den Zinssatz nach dem Verbraucherpreisindex oder über den Bodenwert nach dem Bodenrichtwert vorgenommen werden. Ebenso kann der zugrundeliegende Vertrag mit einer Neuverhandlungsklausel versehen werden, der es den beiden Parteien unter den in der Klausel genannten Umständen erlaubt, den Erbbauzins neu zu verhandeln. Der Vorteil hierbei ergibt sich dabei aus der Berücksichtigung der Bodenpreisentwicklung oder des Zinsumfeldes. Der zugehörige §9a ErbbauRG schränkt die Neuverhandlungsklausel bei privater Nutzung jedoch auf eine Erhöhung alle drei Jahre und eine Anpassung an die Inflationsrate ein (von Oefele et al., 2016). Eine Beschränkung bezüglich der Höhe liegt nicht vor. Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass der Erbbauzins weder gepfändet noch an Dritte abgetreten werden kann (Gondring, 2013).

3.2.6 Ende des Erbbaurechts

Nach Ablauf der Laufzeit kann der Vertrag verlängert werden, was in der Regel der Fall ist (Licher, 2009). Wird das Erbbaurecht nicht erneuert, geht das Gebäude in das Eigentum des Grundstücks für den Grund und Boden über und die beiden Grundstücke sind nach §§93 und 94 BGB nicht mehr getrennt voneinander zu betrachten. Hierbei wird eine Entschädigung an den Eigentümer des Gebäudes gezahlt. In der Regel liegt der Wert bei zwei Drittel des Gebäudewertes, darf jedoch im Falle von sozialem Wohnraum diesen Wert keinesfalls unterschreiten (Gondring, 2013). Sollte keine vertraglich festgehaltene Vereinbarung über die Auszahlung des Gebäudewertes bestehen, müssen beide Parteien mithilfe eines Rechtsverfahrens zu einer Einigung kommen. Sollte die Insolvenz des Erbbaurechtnehmers eintreten oder dieser mit den Erbbauzinsen zwei Jahre im Verzug sein, tritt der sogenannte Heimfall ein und der Erbbaurechtsgeber kann Anspruch auf das Gebäude geltend machen. Als Entschädigung kann dieser den Gebäudewert mit einem Abschlag abzahlen (Sebastian et al., 2019).

3.3 Beratung der Bürgergruppen

Mit fachlichen Beratungsleistungen verfolgt der Bürgerfonds das Ziel, Bürgergruppen bei der Entwicklung von Nutzungs- und Finanzierungskonzepten zu unterstützen, um das Risiko beim Eigenerwerb von Bestandsimmobilien zu minimieren. Die Beratung enthält dabei folgende Inhalte:

- Individuelle – auf die Bürgergruppe und das Vorhaben abgestimmte – Beratung,
- Erläuterung der Inhalte und Konditionen des Bürgerfonds,
- Vermittlung der generellen Chancen und Risiken bei der Sanierung und Nutzung von historischen und ggf. denkmalgeschützten Fachwerkhäusern,
- Aufzeigen der rechtlich-organisatorischen Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorhabens (z. B. in Form der Nutzung eines Sanierungsträgers),
- Hinweise zur Nutzung von Fördermöglichkeiten,
- Vermittlung von weiteren Beratungseinrichtungen.

4 Bürgerfonds – Beurteilung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Dieses Kapitel beurteilt die Chancen und Perspektiven eines Bürgerfonds anhand der im BMBF-Projekt im Zeitraum 2016 bis 2019 gesammelten Erfahrungen. Dabei werden die unterschiedlichen Perspektiven, Anreize und Rollen der lokalen Akteure beleuchtet. Auf Grundlage der Beurteilung werden mögliche konzeptionelle, organisatorische und fördertechnische Anpassungsbedarfe beim Konzept des Bürgerfonds herausgestellt.

4.1 Potenziale (des Bürgerfonds) und Perspektiven (der Akteure)

Der Bürgerfonds hat das Potenzial, spürbare Impulse für historische Stadtkerne auszulösen. Für schützenswerte Gebäude können Sanierungs- und Nutzungskonzepte erarbeitet und realisiert werden, die ohne den Bürgerfonds oder die Inanspruchnahme einer anderen Förderung nicht möglich wären. Die in Kapitel 2 aufgezeigten Dimensionen des Leerstandes haben die Handlungsnotwendigkeit gerade in den kleinen- und mittleren Städten strukturschwacher Räume deutlich gemacht. Gelingt die Wiedernutzung von bestehenden Gebäuden und erschlossenen Grundstücken wird der Druck zur Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen verringert. Hierdurch kann ein substanzieller Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme von aktuell rund 60 Hektar pro Tag auf unter 30 Hektar erreicht werden (Bundesregierung, 2017).

Mit dem Bürgerfonds und der Anwendung des Erbbaurechts kann theoretisch eine zentrale Hürde zu einer wirtschaftlichen Projektentwicklung genommen werden. Die Trennung des Eigentums am Grundstück von dem darauf befindlichen Bauwerk und die Einbeziehung des Bürgerfonds ermöglicht eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten, die letztendlich auch eine Finanzierung der Kaufsumme und der Sanierungskosten durch Kreditinstitute ermöglichen kann. Mit

dem Kauf der Grundstücke der zu sanierenden Gebäude soll ein Sondervermögen aufgebaut werden. Mit den aus diesem Vermögen generierten Einnahmen sollen weitere Grundstücke erworben werden. Hierdurch wird der Kapitalbedarf für die Bürgergruppen verringert, sodass Mittel für die Sanierung der Bausubstanz frei werden. Wie Umfragen zeigen, liegt ein grundsätzliches Interesse an historischen Bauten von Seiten der Bevölkerung in allen Altersgruppen vor. Dies zeigt sich auch in einer erhöhten Zahlungsbereitschaft für das Leben in einem historischen Gebäude in Form eines höheren Kaufpreises oder einer höheren Miete (Pantera, 2017). Besonders für strukturschwache Regionen und stark verschuldete Kommunen kann der Bürgerfonds dafür sorgen, das denkmalgeschützte Gebäude durch private Investoren saniert werden, ohne das Grundstück erwerben zu müssen. Durch die finanzielle und fachliche Unterstützung können sich die Bürgergruppen auf die Entwicklung dauerhafter Nutzungskonzepte oder von selbst tragenden Zwischennutzungen konzentrieren.

Abbildung 5: Anreizsituation für Bürgergruppen, Bürgerfonds und Finanzinstitute



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, Grafiken von Bürgerfonds (2019)

Worin liegen die Vorteile für die Akteure? Abbildung 5 zeigt die Vorteile aus Perspektive der Bürgergruppen, des Bürgerfonds und der Kreditinstitute. Für die Bürgergruppe ist es zunächst einmal vorteilhaft, dass der Kauf des Grundstücks für Grund und Boden wegfällt. Wie beschrieben steht hierdurch mehr Eigenkapital für die Instandsetzung und Modernisierung des Gebäudes zur Verfügung. Zudem kann der Erbbauzins niedriger als Zins und Tilgung bei einem Kredit für das Grundstück sein. Durch die fachlichen Beratungsleistungen und Kontakte erhöhen sich zudem die Chancen für eine Realisierung des Projektes und die Erfolgsaussichten für eine dauerhafte Nutzung. Bei Bedarf kann die Gruppe eine bestimmte Nutzung des Gebäudes über den Erbbaurechtsvertrag und einer entsprechenden Zweckbindung langfristig sichern.

Für den Bürgerfonds liegt der Vorteil darin, dass er im Sinne der Satzungsziele durch den Kauf von Grundstücken auf die Nutzung von Grund und Boden Einfluss nehmen kann. So wird die Nutzung historischer Bausubstanz gesichert oder durch Sanierungen angestoßen. Über

dingliche Vereinbarungen kann zudem konkret langfristig auf die Nutzung der Gebäude eingewirkt werden. Mit der langen Laufzeit der Erbbaurechte hat der Fonds eine hohe Planungssicherheit bei den Einnahmen. Gelingt der Aufbau eines Sondervermögens mit einem größeren Umfang an Grundstücken, dann stehen dem Bürgerfonds zudem laufende gut kalkulierbare und sichere Einnahmen zur Verfügung, die dann für neue Projekte eingesetzt werden können. Langfristig ist zudem von Bedeutung, dass dem Fonds die vollen Bodenwertsteigerungen zustehen.

Für Finanzinstitute kann der Vorteil durch die Einbindung des Bürgerfonds vor allem darin bestehen, dass sich das Gesamtrisiko der Sanierungs- und Nutzungsprojekte vermindert. Das Risiko sinkt zum einen durch die niedrigere Finanzierungssumme der einzelnen Akteure. Sowohl das Grundstück als auch das Gebäude können theoretisch beliehen werden. Dann würde die Kreditwürdigkeit des Bürgerfonds und der Bürgergruppe einzeln geprüft werden. Je nach der Höhe des eingebrachten Eigenkapitals und der Einnahmen-/Ausgabenrechnung über die Laufzeit des Kredites werden Kredite gewährt und die Konditionen insbesondere bei der Festlegung des Zinssatzes festgelegt. Als Sicherheit wird eine Grundschuld im Grundbuch für das Grundstück und in das Grundbuch für das Erbbaurecht eingetragen. Für die Objektbeurteilung und die Finanzierung ist die Bewertung der beiden Grundstücke und die Rangstelle der Grundschuld ausschlaggebend (Sebastian et al. 2018). Die Bewertung der Grundstücke kann mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren vorgenommen werden (z. B. Münchner Verfahren, Marriage Value).

Was sind die Nachteile für die Akteure? Für die Bürgergruppen entsteht der Nachteil, dass sie nicht an den Bodenwertsteigerungen partizipieren. Gerade die Bodenwerte sind in den letzten Jahren nicht nur in den prosperierenden Ballungsräumen, sondern nahezu flächendeckend gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2019c). Der Gebäudewert sinkt hingegen mit der Zeit, da mit zunehmendem Alter die Kosten für Instandhaltungsmaßnahmen (Heizungsanlage, Fassade, Dach etc.) steigen. Diese Punkte verringern, soweit sie nicht aktuellen Anforderungen entsprechen, den Wert der Immobilie. Problematisch ist zudem, dass der Erbbaurechtsvertrag nicht wie ein Mietvertrag gekündigt werden kann. Auch die Beleihung bei der Aufnahme von Darlehen im Vergleich zu einem Projekt ohne Erbbaurecht ist schwieriger. Das liegt zum einen an der komplexeren Bewertung der Grundstücke und des Erbbaurechts und zum anderen an möglichen Zustimmungsbeschränkungen, die den Prozess zur Aufnahme eines Darlehens verlängern können (Siemon, 2016). Zudem fehlt im Vergleich zu einer Vollfinanzierung das Grundstück als Sicherheit, was je nach Beleihungsauslauf mit höheren Zinsen und Tilgungsraten einhergehen kann.

4.2 Erfahrungen mit den Pilotstädten

4.2.1 Ausgangslage

Zu Beginn des Jahres 2017 wurde in den sechs Pilotstädten Bleicherode und Treffurt in Thüringen, Felsberg, Homberg (Efze) und Witzenhausen in Hessen sowie in Hann. Münden in Niedersachsen Vor-Ort-Gespräche geführt und mögliche Bürgerfonds-Immobilien besichtigt. In einigen Städten wurden über die Projektlaufzeit auch mehrere Objekte diskutiert. Bei den betrachteten Gebäuden handelte es sich um stark renovierungsbedürftige Fachwerkhäuser, welche sich in einer zentrumsnahen Lage befinden. Die Eigentümersituation der betrachteten Objekte war sehr unterschiedlich. Es kam sowohl vor, dass sich die Gebäude noch im Privateigentum befanden, oder bereits von der Stadt (Bleicherode, Treffurt), der Bank (Witzenhausen), oder einer Bürgergruppe (Hann. Münden) erworben wurden.

Auch die Marktlage der einzelnen Städte ist sehr heterogen. Einige Städte sind speziell in der Altstadt mit hohen Leerständen gekennzeichnet. In anderen Städten, wie beispielweise in Hann. Münden, sind hingegen relativ wenige Leerstände vorhanden. Eine gewisse Nachfrage liegt dort für das Wohnen als auch für den Einzelhandel vor. Das Niveau der Nachfrage ist zwar niedrig reicht aber aus, sodass sich Projekte mit günstigen Rahmenbedingungen lohnen. Hemmnisse stellen dort die jeweilige Eigentümersituation oder nicht vorliegende oder konkurrierende Nutzungskonzepte dar, die den Verkauf oder die Sanierung und Wiedernutzung der Immobilien verhindern.

In einigen Städten wie in Homberg (Efze) bestanden bereits Bürgergruppen mit bis zu 300 Mitgliedern, die Erfahrungen mit Sanierungsprojekten ausweisen konnten. In anderen Städten, wie etwa in Witzenhausen, gab es zwar einzelne Privatpersonen, die sich engagieren, jedoch keine Bürgergruppen. Dort wurde und wird teilweise auch heute noch über die Gründung einer Bürgergruppe zur Reaktivierung von historischen Gebäuden in ihren Städten diskutiert.

4.2.2 Lessons Learnt

Die Erfahrungen mit den Pilotstädten zeigen, dass – trotz der enormen Unterschiede zwischen den betrachteten Projekten in den sechs Gemeinden – von Seiten der Kommunen als auch von Seiten der Bürgergruppen eine Skepsis hinsichtlich der Nutzung des Erbbaurechts besteht. Gleichzeitig wurde aber auch ein hohes Interesse an den Ausgestaltungsmöglichkeiten und den Details beim Erbbaurecht deutlich. Diesbezüglich bezogen sich die zentralen Fragen der Ansprechpartner in den Pilotstädten auf den konkreten Nutzen der lokalen Akteure bei einer Einbindung des Bürgerfonds.

In den meisten Orten liegen die Grundstückspreise mit teilweise deutlich unter 100 Euro pro Quadratmeter auf niedrigem Niveau. Dementsprechend resultiert aus Sicht der Bürgergruppen und Kommunen kein nennenswerter Vorteil bei der Nutzung des Erbbaurechts. In Folge dessen war die Höhe des Erbbauzinses in allen Städten Gegenstand von Diskussionen. Das Standardangebot des Bürgerfonds lag bei einem konstanten Erbbauzins von 4 Prozent mit einer Laufzeit von 99 Jahren. Da die Grundstückswerte nur sehr gering sind, führt auch dieser im Vergleich zu

den aktuellen Marktzinsen relativ hohe Zinssatz nur zu sehr geringen Einnahmen für den Bürgerfonds. Entsprechend gering lag es im Interesse der Initiatoren des Bürgerfonds, von diesem Zinssatz abzuweichen.

Alle Projekte in den Pilotstädten waren von einer hohen Komplexität gekennzeichnet, da verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen zueinander finden mussten und die Sanierung der Objekte mit einem hohen finanziellen Aufwand und der Erarbeitung eines tragfähigen individuellen Nutzungskonzepts einherging. Schwierig war insbesondere das Aufbringen ausreichender Finanzmittel. Da für alle Projekte nur ein – entsprechend der Marktlage – relativ geringer Mietertrag erwartet werden konnte, waren die finanziellen Spielräume gering. Auch für Banken war die Finanzierung schwierig. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken verfügen generell über ein hohes Wissen über die Lage vor Ort und den Zustand und die Eigentümerverhältnisse einzelner Gebäude. Dementsprechend können Sie die Tragfähigkeit der Sanierungs- und Nutzungskonzepte gut einschätzen. Das Risiko ist jedoch hinsichtlich der Höhe der tatsächlichen Sanierungskosten, der Nachhaltigkeit des Nutzungskonzepts und der Existenz der Bürgergruppen hoch. So haben Bürgergruppen nicht selten eine Altersstruktur mit vielen hochaltrigen Mitgliedern, die eine langfristige Stabilität des Projekts als nicht gesichert erscheinen ließen. Dementsprechend zurückhaltend zeigten sich die Banken, sofern mit ihnen Kontakte aufgenommen wurden. Für Kreditinstitute ist eine Finanzierung eines beispielsweise typischen Einfamilienhauses leichter, da mit mehr Standardwerten und ohne besondere Projektvariablen gearbeitet werden kann. Aus diesem Grund erwarten die Banken mehr Eigenkapital oder zum Beispiel alternativ die Unterstützung durch eine Förderbank. Aufgrund der geringen Grundstückswerte gestaltet sich die Finanzierung auf ein ausreichendes Maß als schwierig. Während des BMBF-Projektes wurde daher als ergänzendes Finanzierungsinstrument ein Crowdfunding-Tool auf der Internetseite www.buergerfonds.org eingerichtet. Während der Laufzeit des Vorhabens sind hier jedoch nur geringe Zustiftungen eingegangen. Die Ursache hierfür liegt aller Voraussicht darin, dass die betrachteten Projekte noch nicht konkret angegangen werden konnten.

Letztendlich konnte bisher in keinen der sechs Pilotstädte ein Projekt mit Hilfe des Bürgerfonds vertraglich abgeschlossen werden. Die Ursachen hierfür sind so unterschiedlich wie die jeweiligen Ausgangslagen in den Städten. In den vier Pilotstädten Bleicherröde Felsberg, Treffurt und Witzenhausen haben sich die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen während der Projektlaufzeit häufig und am Ende so verändert, dass kein Projekt realisiert werden konnte. Die Immobilien stehen daher heute noch leer und wurden zum Teil zwischenzeitlich von der Kommune erworben, ohne diese jedoch in eine neue Nutzung zu überführen. In Homberg (Efze) scheitert das Projekt an einer Finanzierungslücke, die auch nach Ansprache von Kreditinstituten und alternativen Geldgebern nicht geschlossen werden konnte. In Hann. Münden hat man sich am Ende für die Gründung eines eigenen lokalen Fonds entschieden, der langfristig auf die Städte des Fachwerk-Fünfecks ausgeweitet werden soll. Den Ausschlag für die Nutzung eines lokalen Fonds hat dabei das Argument gegeben, dass bei einer lokalen Beschränkung wahrscheinlich mehr private Spenden erwartet werden können, welche die Mittelausstattung des Fonds substanziell verbessern.

4.3 Hemmnisse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Wie in den Kapiteln vorab beschrieben, sind die Ausgangslagen für die Sanierungs- und Nutzungskonzepte der betrachteten Fachwerkhäuser sehr unterschiedlich. Die Erfahrung in den Pilotstädten zeigen auf, dass ein hoher Bedarf an Informationen, insbesondere hinsichtlich der möglichen Finanzierungsformen und Unterstützungsleistungen, besteht. Im Folgenden werden die zentralen Hemmnisse aufgezeigt und mit welchen Maßnahmen sich diese überwinden lassen.

4.3.1 Geringe Attraktivität des Erbbaurechts

Im aktuellen Marktumfeld mit niedrigen Zinsen führt der bislang zentrale Baustein des Erbbaurechts im Rahmen des Bürgerfonds nur zu einem geringen finanziellen Vorteil für die Bürgergruppen im Vergleich zum Vollerwerb. Das Interesse an der Nutzung des Erbbaurechts ist entsprechend gering. Für einige Akteure wirkt das Erbbaurecht aufgrund seiner vermeintlichen Komplexität abschreckend. Auch für den Bürgerfonds selbst zeigten die Erfahrungen in den Pilotstädten, dass angesichts der geringen Bodenwerte der betrachteten Grundstücke die Rückflüsse aus dem Erbbauzins nur sehr gering sind. Der Aufbau eines thesaurierenden teilweise selbst finanzierten Fonds ist daher schwierig. Problematisch ist hierbei insbesondere, dass mit dem Bürgerfonds ja speziell Projekte angestoßen werden sollen, die ohne Hilfe nicht realisiert werden. Die Grundstücke befinden sich daher häufig in einer einfachen oder schwierigen Lage oder weisen eine geringe Größe oder einen ungünstigen Zuschnitt auf, was sich mindernd auf den Bodenwert auswirkt.

Als Lösungsoption bietet sich daher an, den Bürgerfonds als bundesweiten Fonds aufzubauen und mit einer Anfangsausstattung zu versehen, die es ihm ermöglicht, private Initiativen beim Erhalt historischer Gebäude zu unterstützen. Die Mittel könnten aus existierenden Bundes- und Länderprogrammen stammen. Ein bundesweiter Fonds ist insofern wichtig, da dieser mit dem Leerstand in strukturschwachen Räumen ein Problem adressiert, welches sich über Ländergrenzen hinweg zeigt. Bei einem bundesweiten Fonds besteht die Möglichkeit, auch Grundstücke in Regionen mit anderen Entwicklungsperspektiven zu erwerben. Dies würde die Finanzkraft des Fonds stabilisieren und die Einnahmensituation verbessern. Zudem wird ein Lastenausgleich zwischen den wachsenden und schrumpfenden Regionen hergestellt der Entwicklungen hin zu gleichwertigeren Lebensverhältnissen fördert.

Für die Attraktivität des Erbbaurechts ist von zentraler Bedeutung, dass sich die angebotenen Erbbauzinssätze zukünftig deutlich stärker an den Marktpreisen orientieren und sogar darunter liegen, um einen Fördereffekt zu erzielen. In jedem Fall dürfen sich die Bürgergruppen nicht schlechter als beim Volleigentum stellen. Ein Teil der Fondsmittel könnte daher für die Subventionierung des Erbbauzinssatzes herangezogen werden. Diese kann gegebenenfalls bei einer gemeinnützigen Nutzung höher ausfallen. Zudem könnten die Erbbauzinsen gestaffelt oder an den wirtschaftlichen Erfolg des Projekts gekoppelt werden.

Der Bürgerfonds sollte zudem verstärkt eine umfassende professionelle fachliche Beratung anbieten (siehe 4.3.2) und gegebenenfalls auch offen sein für Sanierungs- und Nutzungsprojekte im historischen Bestand, an denen sich nicht mit dem Kauf des Grundstücks und der Nutzung des Erbbaurechts beteiligt wird (siehe Kapitel 4.3.3).

4.3.2 Fehlende übergeordnete Beratungsangebote (und Organisation)

Wie sich in den Pilotstädten zeigte, bestehen auf Seiten der Bürgergruppen nur wenig Erfahrungen bei der Entwicklung von Sanierungsprojekten. Hierzu zählen neben rechtlichen Aspekten unter anderem die Erstellung von Nutzungskonzepten oder Finanzierungsplänen. Das geringe Wissen steht im Kontrast zu dem im BMBF-Projekt beobachteten hohem Interesse der Bürger, historische Gebäude zu erhalten und zu nutzen.

Das Wissensproblem lässt sich durch dauerhafte Beratungs- und Unterstützungsangebote lösen, die in tragfähigen Strukturen untergebracht werden. Das bislang erarbeitete Träger- und Finanzierungsmodell des Bürgerfonds sollte dahingehend weiterentwickelt werden. Hierfür bestehen eine Reihe von Optionen. Eine sinnvolle Möglichkeit erscheint die Gründung einer bundesweiten Dachorganisation, die sich diesen Aufgaben annimmt. Bislang wird der Bürgerfonds von der ADF und der Stiftung trias verwaltet. Mit Hilfe einer neu zu gründender Dachorganisation – beispielsweise in Form einer gemeinnützigen Genossenschaft – könnten die Beratungsleistungen standardisiert und mit entsprechendem Personal professionell angeboten werden. Ebenso zu prüfen wäre eine Aufgabenwahrnehmung durch Sanierungsträger (unabhängig vom Gebietsstatus) oder durch die Landgesellschaften.

In diesem Zusammenhang erscheint wichtig, dass klargestellt wird, an welche Kreise sich der Bürgerfonds konkret richtet. Während des BMBF-Projekts standen Bürgergruppen im Mittelpunkt. Die Zielgruppe sollte erweitert werden und auch Einzelpersonen offenstehen, die beispielsweise gemeinsam mit der Kommune Sanierungs- und Nutzungskonzepte entwickeln wollen.

4.3.3 Finanzielle Rahmenbedingungen

Eines der zentralen Handlungsfelder zur Erhöhung der Attraktivität eines Bürgerfonds stellt die Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen für private Investitionen bei der Sanierung und (Wieder-)Nutzung von schützenswerten Immobilien dar. Dieser Befund gilt nicht spezifisch für den hier diskutierten Bürgerfonds, sondern vielmehr für den gesamten Sanierungsmarkt von Bestandsimmobilien. Zwar bestehen eine Reihe von Instrumenten, die das Thema adressieren und durch öffentliche Mittel die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Eigentümer und Investoren verbessern. Die bestehenden Programme haben jedoch insgesamt eine geringe Reichweite und Ausstattung, so dass nicht ausreichend Maßnahmen im Gebäudebestand angestoßen werden, um die Leerstandsprobleme zu lösen.

Das erste wichtige Förderprogramm in diesem Konzept ist die Städtebauförderung. Diese Förderung hat in Deutschland eine lange Tradition und erhalten Städte und Gemeinden, wenn sie bei dem für die Städtebauförderung zuständigen Landesministerium oder der von ihm

beauftragten Behörde (z. B. Regierungspräsidium, Landesverwaltungsamt) einen Antrag stellen (Städtebauförderung, 2019). Die Finanzhilfen zahlen Bund und Länder. Die Ausgaben belaufen sich für die Jahre 2017 bis 2019 auf insgesamt jeweils rund 790 Millionen Euro (Städtebauförderung, 2019). Die Städtebauförderung besteht aus verschiedenen Programmen wie Stadtumbau Ost, Stadtumbau West oder Soziale Stadt (BBSR, 2016). Mit dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ besteht speziell auch ein Programm, welches den Erhalt historischer Stadtkerne adressiert. Über diesen Weg wurden seit dem Jahr 2014 Projekte mit jährlich knapp 70 Mio. Euro in den neuen Bundesländern und jährlich 40 Mio. Euro in den alten Bundesländern gefördert (Henger/Voigtländer, 2019, S. 245).

Die Ziele der Städtebauförderung sind im Baugesetzbuch (§ 164b Abs. 2 BauGB) mit der „Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion, auch unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes“ und der „Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen“ festgeschrieben. Die Kommunen müssen hierfür Fördergebiete räumlich abgrenzen, beispielsweise mit einer Sanierungssatzung gemäß § 142 BauGB. Aktuell bestehen bundesweit rund 5.800 Fördergebiete der Städtebauförderung (BMI, 2019).

Durch die Städtebauförderung werden Sanierungen von Bestandsgebäuden speziell in der historischen Bausubstanz angestoßen und Leerstände verringert und vermieden. Hinsichtlich einer hohen Breitenwirkung in die Fläche ist es jedoch problematisch, dass die Programme auf die Fördergebiete beschränkt sind, die von den Kommunen festgelegt werden müssen. Die Beantragung der Fördermittel erfordert von den Kommunen Know-How, Kapazitäten und Eigenmittel. Diese Voraussetzungen sind speziell in kleineren Gemeinden seltener gegeben, sodass diese die Fördermöglichkeiten der Städtebauförderung weniger als größere Kommunen nutzen (Schneider et al., 2018). Zudem sind allein die Städte und Gemeinden förderberechtigt. Private Bürgergruppen und auch gemeinwohlorientierte Unternehmen und Stiftungen können nur indirekt über die geförderten Kommunen und Unterstützung erhalten. Eine direkte Förderung von Privatpersonen und Bürgergruppen ist nicht möglich. Vor dem Hintergrund der starken Schrumpfungprozesse in einigen Regionen Deutschlands und der hohen Leerstände in vielen Stadt- und Dorfkernen (siehe Kapitel 2) reicht der hierfür zu eng gefasste Ansatz der Städtebauförderung nicht aus.

Für Eigentümer und private Haushalte bestehen aktuell drei Förderwege für den Kauf und die Sanierung schützenswerter Gebäude.

- Erstens, Steuererleichterungen insbesondere im Einkommensteuerrecht.
- Zweitens, die direkte Übernahme förderfähiger Aufwendungen über Zuschüsse.
- Drittens, die Gewährung von Darlehen über Förderbanken zu vergünstigten Konditionen.

Die Steuererleichterungen im Einkommensteuerrecht (EStG) laufen dabei über mehrere Kanäle. Der erste Kanal ist dabei die erhöhte Absetzung der Anschaffungs- und Herstellungskosten für Baudenkmäler nach § 7i EStG. Demnach müssen die Kosten nicht linear mit einem Satz von 2 Prozent über 50 Jahre abgeschrieben werden, sondern dürfen in den ersten acht Jahren

(einschließlich des Jahres der Fertigstellung) mit 9 Prozent und in den darauffolgenden Jahren mit 7 Prozent abgeschrieben werden, sodass das Gebäude nach insgesamt 12 Jahren vollständig abgeschrieben ist. Der Vorteil der erhöhten Abschreibung resultiert aus dem Zeitwert des Geldes und dem damit geringeren Barwert zukünftiger Abschreibungen. Dieser Steuervorteil sinkt mit niedrigeren Zinsen und entfaltet damit aktuell geringere Anreizwirkungen als beispielsweise noch vor 10 Jahren. Der zweite Steuervorteil ermöglicht den Eigentümern von selbst genutzten Baudenkmälern die Ansetzung der Herstellungskosten gemäß §10f Abs. 1 EStG und der Erhaltungsaufwendungen gemäß §10f Abs. 2 EStG als Sonderausgaben. Der dritte Kanal ermöglicht es Eigentümern von denkmalgeschützten Gebäuden Erhaltungsaufwendungen nach § 11b EStG auf 2 bis 5 Jahre zu verteilen, so wie es auch für alle Wohnzwecke genutzte Gebäude nach § 82b der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) auch ohne Denkmalschutz gilt.

Neben den Steuervorteilen bieten die meisten Bundesländer auch Förderungen für denkmalgeschützte Gebäude an. Die Förderung läuft dabei sehr häufig über die jeweilige Kommune, in der sich das Denkmal befindet (z. B. in Nordrhein-Westfalen siehe MHKBG NRW, 2019). Wenn es sich um eine energetische Sanierung handelt, unterstützt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit Krediten und nicht rückzahlungspflichtigen Tilgungszuschüssen.

Wie die Entwicklung der regionalen Leerstände und die hohe Flächenneuanspruchnahme, speziell in kleineren Städten und Gemeinden zeigen, reichen die jetzigen Strukturen und Rahmenbedingungen nicht aus, das Auftreten von Leerständen effektiv zu begegnen und damit zum Erhalt historischer Bausubstanz beizutragen. Neben dem Wissen spielen hierbei die finanziellen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle. Die Kosten einer Sanierung und auch die Existenz von Förderprogrammen sind nur wenig bekannt, was dazu führt, dass Neubauten Altbauten vorgezogen werden. Nach einer repräsentativen Umfrage wissen beispielsweise nur 42 Prozent in der Bevölkerung von Steuervorteilen bei der Modernisierung denkmalgeschützter Gebäude (Pantera, 2017). Da die Förderungen in den Ländern und in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, kann davon ausgegangen werden, dass diese zwar gegebenenfalls bekannt sind, jedoch vielfach unklar sein dürfte wo die Förderung zu beantragen ist, ob man im konkreten Fall förderberechtigt ist und wie hoch die Förderung ausfällt. Wichtig sind daher die im Abschnitt vorab beschriebenen Beratungsangebote, die Optionen für den Umbau von Bestandsgebäuden aufzeigen. Eine bundesweite Förderung wäre sicherlich hilfreich, um die Bekanntheit der Programme einschließlich ihrer Inhalte zu erhöhen und mehr Investitionen in den Gebäudebestand anzuregen. Sinnvoll erscheint es beispielsweise, die Eigentumsförderung auf Bestandsimmobilien zu fokussieren. Das bis zum 31.12.2020 existierende Baukindergeld, befördert durch seine Undifferenziertheit den Aufbau von Leerstand und damit die Zersiedelung der ländlichen Siedlungsstrukturen (Michelsen et al., 2018; KfW, 2019). Förderprogramme wie „Jung kauft Alt“, die von einigen Kommunen wie etwa Hiddenhausen in Nordrhein-Westfalen umgesetzt worden sind, sind deutlich zielgerichteter (Hiddenhausen, 2018).

Zudem sollte geprüft werden, ob der Bürgerfonds auch eine Förderung für eine eigenständige finanzielle Förderung von Sanierungs- und Nutzungsprojekten erhält. Hierbei wäre zu prüfen, welche Fördertatbestände und -voraussetzungen gegeben sein müssen. Ein Beispiel wäre eine

Öffnung des Bundesprogramms „Nationale Projekte des Städtebaus“ (BBSR, 2019) für kommunen übergreifende Initiativen, wie den Bürgerfonds.

5 Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass Leerstände in Deutschland ein substanzielles Problem darstellen, welches zielgerichtete Maßnahmen und verstärkte Anstrengungen von Seiten der politischen Akteure auf Ebene der Kommunen, Länder und des Bundes erfordert. Das Problem erfährt jedoch in der politischen und öffentlichen Debatte eine zu geringe Aufmerksamkeit. Der Fokus liegt auf der Überwindung der Knappheitsprobleme in den Ballungsräumen. Aktuell stehen 1,94 Mio. Wohnungen bzw. 4,7 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes leer, hiervon vielfach schützenswerte Fachwerkgebäude. Trotz der hohen Zuwanderung nach Deutschland steigen die Leerstände insgesamt an, da in den Regionen mit relativ konstanter und schrumpfender Bevölkerung zu wenig Anreize bestehen in Bestandsimmobilien zu investieren. Der ländliche Raum hat strukturell in unserer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft mit einem schwindenden Gewicht zu kämpfen. Vielen Regionen droht daher, dass sie von der sozialen und ökonomischen Entwicklung des restlichen Landes abgekoppelt werden. Der flächendeckende Erhalt gleichwertiger Lebensverhältnisse stellt daher das zentrale Zukunftsthema dar.

Vor dem Hintergrund der in diesem Gutachten aufgezeigten Problemdimension braucht es zukünftig bessere mit neuen Instrumenten gestaltete Rahmenbedingungen mit der Leerständen vermieden und abgebaut werden und die dauerhafte Abwanderung junger Bevölkerungsschichten in die Ballungsräume verringert wird. Hierdurch erhalten nicht nur historischen Städte und der ländliche Raum bessere Entwicklungsperspektiven. Auch die gesamte Gesellschaft profitiert, da sich dann das Wachstum weniger stark auf die Ballungsräume konzentriert und die Wohnungsmärkte weniger angespannt sind. Die Herausforderung ist daher, den ländlichen Raum zu stärken und eine gute Lebensqualität zu sichern. Bürgerliches Engagement und auch der Aufbau von wirtschaftlichen und immobilienbezogenen Kenntnissen in der Zivilgesellschaft spielen hierbei eine Schlüsselrolle und sollte daher von Seiten der öffentlichen Hand unterstützt werden. Wichtig ist dabei, dass die lokalen privaten und öffentlichen Akteure bessere Rahmenbedingungen erhalten, konkrete Maßnahmen selbst vor Ort zu ergreifen („Hilfe zur Selbsthilfe“).

Alte Fachwerkhäuser in zentrumsnahen Lagen finden auch in Regionen mit einem recht ausgeglichenen Wohnungsmarkt nur relativ schwer einen Nutzer, insbesondere für das Wohnen. Ihr Wert aus rein wirtschaftlicher Sicht ist häufig entsprechend niedrig. Private und insbesondere bürgerschaftliche Initiativen für die Renovierung alter Objekte benötigen daher finanzielle und beratende Unterstützung. Mit dem Bürgerfonds wurde hier ein vielversprechendes neues Instrument geschaffen. Die Nutzung des Erbbaurechts und die damit einhergehende Trennung von Grund und Boden vom schützenswerten Gebäude ermöglicht zwar neue Wege der Förderung sowie finanzielle Spielräume, hat jedoch unter den jetzigen Rahmenbedingungen wie den niedrigen Zinsen und dem günstigen Zugang zu Fremdkapital eine zu geringe Attraktivität.

Der Bürgerfonds sollte zukünftig auf Basis der im BMBF-Projekt gesammelten Erfahrungen weiterentwickelt werden. Hierzu zählt (i) die Erhöhung der Attraktivität des Erbbaurechts durch marktgerechte Zinssätze, (ii) der Aufbau einer Dachorganisation, die eine umfassende professionelle fachliche Beratung ermöglicht und (iii), die Öffnung der Zielrichtung des Bürgerfonds auch auf Sanierungs- und Nutzungsprojekte im historischen Bestand, an denen sich nicht mit dem Kauf des Grundstücks und der Nutzung des Erbbaurechts beteiligt wird. Unabhängig vom Bürgerfonds sollten Bund und Länder ergänzende Förderinstrumente etablieren, die private Investition in den Gebäudebestand lenken, um Leerstände zu verhindern und bürgerschaftliches Engagement für den Erhalt historisch wertvoller Fachwerkkimmobilie zu unterstützen.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Leerstand differenziert nach Baualtersklassen.....	8
---	---

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bevölkerungsveränderung 2015 bis 2030.....	6
Abbildung 2: Regionale Verteilung des Leerstands.....	7
Abbildung 3: Organisationsstruktur des Bürgerfonds.....	10
Abbildung 4: Erbbauzinsen vs. Zinsen für Wohnungsbaukredite	14
Abbildung 5: Anreizsituation für Bürgergruppen, Bürgerfonds und Finanzinstitute	16

Literatur

Baulandkommission, 2019, Empfehlungen auf Grundlage der Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“. 2.7.2019, Berlin

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014, Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen, Bonn

BBSR, 2016, Evaluierung der Städtebauförderung. Wirkungen und Nebenwirkungen, Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1, Bonn

BBSR, 2018, Leerstandsfortschreibung bis 2016, Bonn

BBSR, 2019, Bundesprogramm Nationale Projekte des Städtebaus, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZIP/NPS/NPS_node.html [abgerufen am 18.11.2019]

BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2019, Städtebauförderung des Bundes und der Länder, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/staedtebaufoerderung/staedtebaufoerderung-node.html> [abgerufen am 11.11.2019]

Beermann, Frank, 2006, Kooperativer Wohnungsrückbau. Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen, Göttingen

Bundesregierung, 2017, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Berlin

Bürgerfonds, 2019, Homepage, <https://www.buergerfonds.org> [abgerufen am 11.09.2019]

DV / BMUB – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung / Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2016, Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik, Berlin.

Ifo Institut, 2019, Das Konzept eines deutschen Bürgerfonds, ifo Studie, München

Deutsche Fachwerkstraße, 2019, Homepage, <https://www.deutsche-fachwerkstrasse.de> [abgerufen am 23.10.2019]

Deschermeier, Philipp, 2017, Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 3, S. 61–80

Deutsche Bundesbank, 2019, Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte in Deutschland, Neugeschäft, <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?tsId=BBK01.SUD131Z> [abgerufen am 31.10.2019]

- Dransfeld, Egbert, 2011, Das Erbbaurecht – Bedeutung für Stadtplanung und Wohnungswirtschaft, in: fub - Flächenmanagement und Bodenordnung, 73. Jg., Nr. 5, S. 214–221
- Fachwerk5Eck, 2019, Homepage, <https://www.fachwerk5eck.de> [abgerufen am 23.10.2019]
- Gondring, Hanspeter, 2013, Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis, München
- Großmann, Georg Ulrich, 2006, Fachwerk: Entdecken und Verstehen, Regensburg
- Henger, Ralph / Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2014, Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung, Köln
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2019a, Wohnungsleerstand in Deutschland und seinen Kreisen, IW-Report, Nr. 23, Köln
- Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2019b, Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report, Nr. 28, Köln
- Hiddenhausen, 2018, Jung kauft Alt. Junge Menschen kaufen alte Häuser, <https://www.hiddenhausen.de/Hiddenhausen/Wohnen/Jung-kauft-Alt> [abgerufen am 27.12.2018]
- Hüther, Michael, / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael, 2019, Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW Studie, Köln
- Heynitz, Jobst von, 2004, Das Erbbaurecht – Ein dezentral einsetzbares Instrument zur Reform der Bodenordnung, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 41. Jg., Nr. 140, S. 26–38
- KfW, 2019, Baukindergeld. Mit Zuschuss vom Staat ins eigene Zuhause, Zuschuss 424, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-\(424\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-(424)) [abgerufen am 15.11.2019]
- Licher, Thomas, 2009, Das Erbbaurecht – Königsweg für Kommunen, in: Initiative Erbbaurecht, S. 50–53
- Löhr, Dirk, 2017, Zur Ermittlung eines marktgerechten Erbbauzinses – ein Praktikermodell, in: Zeitschrift für Immobilienökonomie, 3. Jg., Nr. 1, S. 1–19
- Loos / Reinhard / Große Starmann, Carsten / Klug, Petra / Amsbeck, Hannah, 2015, Demographischer Wandel 2030 – Aktualisierte Bevölkerungsvorausberechnung, Gütersloh
- MHKBG NRW– Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2019, Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Denkmalschutz und Denkmalpflege, Düsseldorf
- Michelsen, Claus, / Bach, Stefan / Harnisch, Michelle, 2018, Baukindergeld: Einkommensstarke Haushalte profitieren in besonderem Maße, in DIW aktuell, Nr. 14, Berlin

- OGA NRW – Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen, 2017, Grundstücksmarktbericht 2017, Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Pantera, 2017, Denkmalschutzte Immobilien in Deutschland 2017. Studie in Zusammenarbeit mit dem Institut für Demoskopie Allensbach, Köln
- Schneider, Stefan / Scheller, Henrik / Hollbach-Grömig, Beate, 2018, Studie zur Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung, Berlin
- Schularick, Moritz / Baldenius, Till / Kohl, Sebastian, 2019, Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms, Universität Bonn, Bonn
- Sebastian, Steffen / Wager, Dominik / Fritz, Carsten, 2019, Erbbaurecht als Anlageform für institutionelle Anleger, Nr. 22, Regensburg
- Siemon, Christiane, 2016, Zukunftsfähigkeit des Erbbaurechts. Eine Analyse zur alternativen Möglichkeit des Immobilienerwerbs, Wiesbaden
- Städtebauförderung von Bund, Ländern und Kommunen, 2019, Städtebauförderung des Bundes und der Länder, <https://www.staedtebaufoerderung.info> [abgerufen am 11.11.2019]
- Statistisches Bundesamt, 2019a, Wanderungen von nichtdeutschen Staatsangehörigen zwischen Deutschland und dem Ausland, Zuzüge insgesamt, Fortzüge insgesamt und Zuzüge von Asylsuchenden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-auslaender.html> [abgerufen am 3.7.2019]
- Statistisches Bundesamt, 2019b, Bevölkerung im Wandel Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2019c, Regionaldatenbank Deutschland, <https://www.regionalstatistik.de/> [abgerufen am 13.11.2019]
- Thiel, Fabian, 2004, Das Erbbaurecht – Ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung, Leipzig
- von Oefele, Helmut / Winkler, Karl / Schlögel, Jürgen, 2016, Handbuch Erbbaurecht, 6. überarbeitete Auflage München
- Wetzel, Johannes, 2003, Holzfachwerk – Untersuchungen zu einer historischen Holzbauweise, zu ihrer Eigenart und Entwicklung und zur Erhaltung noch bestehender Bauten, Renningen