



Christoph Haller

# Die Rolle kommunaler Wohnungsgesellschaften im Stadtumbau Ost



Eines der wesentlichen Ziele des 2002 eingeführten Programms Stadtumbau Ost besteht darin, Kommunen und Wohnungseigentümer bei der Reduzierung von Leerständen zu unterstützen. Neben den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften waren vor allem auch größere genossenschaftlich organisierte Unternehmen bei Programmbeginn mit über 50% des vorhandenen Wohnungsbestandes die größte Eigentümergruppe. Insofern waren sie, neben den Kommunen selbst, auch die wichtigsten Adressaten des Programms Stadtumbau Ost. Der vorliegende Beitrag reflektiert die Rolle großer Wohnungsunternehmen im Stadtumbau Ost nach mittlerweile vierzehn Jahren Programmumsetzung und zeigt aktuelle Herausforderungen für eine weitere Beteiligung der „organisierten Wohnungswirtschaft“.

Es ist allerdings bereits eingangs auf ein schwieriges methodisches Problem hinzuweisen: Im Stadtumbau Ost wird i.d.R. nicht zwischen kommunalen Wohnungsgesellschaften und anderen großen Wohnungsunternehmen unterschieden, sondern lediglich zwischen den „Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft“ (dies sind i.W. die im Bundesverband GdW organisierten Wohnungsunternehmen) und anderen Eigentümern, wobei Letztere oft als „private Einzeleigentümer“ bezeichnet werden. Für eine isolierte Analyse der Rolle kommunaler Wohnungsbaugesellschaften fehlt es also an empirischen Grundlagen. Gleichwohl versucht der Beitrag hierzu bestimmte Tendenzen und Entwicklungsperspektiven für diese ausgewählte Eigentümergruppe zu extrahieren – dabei wird auf die langjährige Erfahrung aus der Programmbegleitung des ostdeutschen Stadtumbaus im Rahmen der „Bundestransferstelle Stadtumbau Ost“ zurückgegriffen.<sup>1</sup>

## Stadtumbau Ost – Überblick zur bisherigen Programmumsetzung

Grundlage für das Programm Stadtumbau Ost war das Gutachten der im Auftrag der Bundesregierung arbeitenden Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“. Es benannte die alarmierende Zahl von einer Million leerstehenden Wohnungen in Ostdeutschland. Mit der Einführung des Programms Stadtumbau Ost wurden erstmals in der Geschichte der Städtebauförderung neben Fördermitteln für die Aufwertung von Stadtquartieren auch explizit Mittel für den Rückbau von dauerhaft

nicht benötigten Wohnungen bereitgestellt. Im Programmverlauf wurden komplementierend zwei weitere Programmbereiche eingeführt: die zielgerichtete Förderung der Leerstands-beseitigung im Altbaubestand mit dem Programmbereich „Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden“ sowie die Förderung der Rückführung städtischer Infrastrukturen. Welche Strategie für den Umgang mit Leerstand in einzelnen Stadtquartieren und Beständen gewählt wird, legen die Stadtumbaukommunen in ihren Integrierten Stadtentwicklungskonzepten fest. Wichtigstes Kriterium ist die „Zukunftsfähigkeit“ des Quartiers bzw. des Bestandes. Letztendlich entscheidet aber auch die Mitwirkungsbereitschaft und Investitionskraft der Eigentümer sowie die Situation des kommunalen Verwaltungshaushalts mit darüber, wie auf Leerstände reagiert werden kann.

Seit 2002 haben insgesamt 483 Städte und Gemeinden in Ostdeutschland Finanzhilfen aus dem Programm Stadtumbau Ost erhalten und damit Maßnahmen in 1.153 Fördergebieten unterstützt (Stand: Programmjahr 2014). Bund und Länder haben den Kommunen dafür bis 2014 insgesamt rund 2,9 Mrd. Euro an Fördergeldern zur Verfügung gestellt. Von 2001 bis 2014 wurden in den neuen Ländern und Berlin (Ost) ca. 340.000 Wohnungen abgerissen, davon ca. 92% im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost.

Nicht zuletzt durch diese Bestandsreduzierungen haben sich die Wohnungsleerstände in allen ostdeutschen Flächenländern deutlich verringert. Nach Ergebnissen des Zensus aus dem Jahr 2011 standen dort zu diesem Zeitpunkt 580.000 Wohnungen (ca. 8,1% des Bestandes) leer. Diese positive Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Wohnungsleerstand nach wie vor eine erhebliche Herausforderung darstellt. Die heute noch vorhandenen Leerstände entfallen etwa

<sup>1</sup> Der Autor ist seit 2004 für die im Leibniz-Institut für Raumbezogene Stadtforschung (IRS) eingerichtete Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (beauftragt vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) mit der Begleitung des Programms Stadtumbau Ost befasst.

zu gleichen Teilen auf Altbauten (bis 1948 errichtet) und den DDR-Wohnungsbau (ab 1949 erbaute Wohnungen).

## Große Wohnungseigentümer als Akteure des Stadtumbau Ost

Die genannten Zahlen machen deutlich, dass sich der Wohnungsleerstand vielerorts nicht als ein Phänomen der „Plattenbaugebiete“ darstellt, sondern nahezu alle städtischen Wohnungsbestände, insbesondere auch erhaltenswerte innerstädtische Altbaubestände, betrifft. Auch 2002 hatte es bereits hohe Leerstände im Altbaubestand gegeben, aber seinerzeit wurde die Ausgestaltung des Programms Stadtumbau Ost, und insbesondere der Förderkonditionen für den Programmbereich Rückbau, vor allem auch durch alarmierende Leerstände in Teilen des DDR-Wohnungsbaus maßgeblich beeinflusst. Neben Finanzhilfen der Städtebauförderung für den Rückbau nicht mehr benötigter Wohnungen setzte die Koppelung des Rückbaus an die Befreiung von Altschulden nach dem Altschuldenhilfegesetz ganz entscheidende Impulse. Wohnungsunternehmen mit einem Leerstand von mindestens 15% konnten unter bestimmten Bedingungen dadurch deutlich entlastet werden. Insgesamt wurde für über 80% der im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost durchgeführten Wohnungsrückbauten gleichzeitig auch eine Altschuldenentlastung gewährt. Diese Rückbaumaßnahmen wurden zu einem ganz wesentlichen Teil von den Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft, und hier insbesondere von den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, durchgeführt.

Insbesondere bei der Umsetzung des Programmbereichs Rückbau waren die großen Wohnungsunternehmen von Beginn an unverzichtbare strategische Partner der Kommunen im Stadtumbau Ost. Ohne sie wäre der Rückbau im erreichten Umfang nicht möglich gewesen. Ihre frühzeitige Einbindung in die Erstellung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte war – neben den finanziellen Anreizen des Stadtumbaus – eine wichtige Voraussetzung für das Engagement der organisierten Wohnungswirtschaft. Viele Stadtentwicklungskonzepte entstanden explizit als frühzeitig verankerte strategische Kombination städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Ziele. Durch Wohnungsrückbau „an den Rändern der Städte“ konnten die von Leerstand betroffenen Wohnungsunternehmen vielerorts ihre wirtschaftliche Situation konsolidieren und es wurde gleichzeitig ein städtebaulich sinnvoller Beitrag zur räumlichen Konzentration der Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen geleistet.

In vielen Stadtumbaukommunen waren hier die kommunalen Wohnungsunternehmen die „Zugpferde“ des Stadtumbaus. Während große genossenschaftliche Eigentümer aufgrund ihrer Unternehmensform zuallererst ihren Mitgliedern verpflichtet sind, kann die kommunale Planung bei den „städtischen“ Unternehmen durch ihre Mitwirkung im Aufsichtsrat oftmals direkt steuernd auf die Unternehmenspolitik einwirken, wobei

gleichwohl auch bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften betriebswirtschaftliches Denken und Handeln immer geboten ist.

Unter diesen positiven Kooperationsbedingungen konnte in vielen „Plattenbauquartieren“ eine neue städtebauliche Qualität entstehen, indem eine dringend notwendige Stadtreparatur zu einer Stabilisierung und Neuausrichtung der städtebaulichen Gesamtstruktur führte. In vielen Stadtumbaukommunen ist insbesondere durch das Engagement kommunaler Wohnungsunternehmen nicht nur eine deutlich messbare Leerstandsreduzierung gelungen, sondern auch eine Aufwertung des Stadtbildes sowie eine Verbesserung der Lebensqualität in den Stadtumbauquartieren.



Abb. 1: Unsanierter Altbau (Fotos: Jost)

## Aktivitäten im innerstädtischen Altbaubestand

In einigen Kommunen ist auch die Einbindung der großen Wohnungsunternehmen in die Aufwertung des innerstädtischen Altbaubestands gelungen. Unsaniertere Altbauten mit hohen Leerständen – in den historischen Stadtzentren oder in gründerzeitlichen Stadterweiterungen gelegen – waren schon zu Beginn des Stadtumbaus häufig im Eigentum oder unter der Verwaltung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Durch „Negativ-Restitutionen“, also durch den Verzicht der Alteigentümer, marode Altbauten in ihr Eigentum zurückzunehmen, nachdem diese zu DDR-Zeiten von den kommunalen Unternehmen verwaltet worden waren, ist der Altbaubestand vieler städtischer Wohnungsgesellschaften noch weiter angewachsen. Dabei handelte es sich jedoch oft um Objekte, die aufgrund ihres schlechten baulichen Zustandes nicht am Wohnungsmarkt platziert werden konnten – viele dieser Gebäude standen folglich jahrelang leer und verfielen zusehends.

Viele kommunale Wohnungsunternehmen erachteten in ihrem Unternehmensportfolio diese Altbauten mit ihren hohen Sanierungskosten als nicht passfähig. Eine nicht geringe Zahl von städtischen Gesellschaften konzentrierte die Aktivitäten auf ihr „Kerngeschäft“, also auf den DDR-Wohnungsbau in



den meist am Stadtrand gelegenen „Plattenbaugebieten“ und versuchte, die Altbaubestände abzustößen. In den ersten Jahren des Programms Stadtumbau Ost wurde auch vereinzelt der Abriss von Altbauten gefördert, was jedoch aus städtebaulichen Gründen meist nicht sinnvoll war und deshalb von Bund und Ländern durch einen entsprechenden Passus in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung unterbunden wurde. Gleichzeitig wurde im Jahr 2005 ein neuer Programmbereich eingeführt, mit dem Sicherungsmaßnahmen an Altbauten finanziell besonders gefördert werden. 2010 wurde dieser Programmbereich durch eine Erweiterung („Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden“) weiter gestärkt: Ebenso wie im Programmbereich Rückbau erfolgt die Förderung hier zu 100% aus Bundes- und Landesmitteln, so dass die kommunalen Haushalte nicht durch zusätzliche Eigenmittel belastet werden. Trotz dieser Anreize blieben vielerorts Sanierungs- und Sicherungsmaßnahmen im Altbaubestand der kommunalen Unternehmen die Ausnahme. Stattdessen setzten viele Unternehmen auf eine Veräußerung der Bestände an private Investoren, oft im Rahmen von Immobilienauktionen. Da die Erwerber in diesen Fällen häufig eher spekulative Interessen verfolgten, trug dies meist ebenfalls nicht zu einer Beseitigung der städtebaulichen und funktionalen Missstände bei.

In einigen Kommunen haben kommunale Unternehmen aber auch bereits frühzeitig eine komplett andere Strategie verfolgt. Hier wird die Sanierung der eigenen Altbaubestände durch gezielten Zukauf von (benachbarten) Immobilien unterstützt – an anderen Stellen werden Bestände aber auch gezielt an lokale Akteure verkauft, weil in kurzen Zeiträumen immer nur die gleichzeitige Sanierung weniger Gebäude möglich ist. Ein besonders gelungenes Beispiel dafür ist das kommunale Wohnungsunternehmen GWV im brandenburgischen Wittstock. Die GWV hat sich seit mehreren Jahren intensiv an der Sanierung in der historischen Innenstadt von Wittstock beteiligt. Bereits seit 2005 saniert sie eigene Immobilien in der Innenstadt und hat seitdem, nach gezielten Zukäufen, insgesamt zwölf Altbauten mit 115 Wohnungen saniert. Darunter befinden sich auch 23 altengerechte Wohnungen. Ergänzend wurde ein Gebäude mit drei Wohnungen als Lückenschluss neu gebaut. Die Erfolge des Revitalisierungsprozesses haben weitere Aktivitäten privater Akteure sowie der lokalen Wohnbaugenossenschaft angestoßen.

## Aktuelle Herausforderungen des Stadtumbaus

Aktuell stellt sich die Leerstandssituation in ausgewählten Regionen deutlich negativer dar als im Durchschnitt der neuen Länder. Vor allem in Klein- und Mittelstädten in peripheren Lagen abseits der Ballungsräume (bspw. in der Altmark, in der Lausitz, in Ostthüringen und in Westsachsen) stehen trotz erheblicher Abrisse nach wie vor viele Wohnungen dauerhaft

leer. Gerade diesen Kommunen droht eine weitere Zunahme des Leerstandes. Bis zum Jahr 2030 wird für die ostdeutschen Flächenländer ein Anstieg der durchschnittlichen Leerstandsquote auf 21% vorhergesagt (von 580.000 Wohnungen im Jahr 2011 auf 1,48 Mio. Wohnungen im Jahr 2030). Regional werden Streuungen zwischen 14% in Brandenburg und 25% in Sachsen-Anhalt erwartet. Grund dafür sind einerseits Veränderungen der Zahl der Haushalte, andererseits der zu erwartende Neubau, v.a. im Ein- und Zweifamilienhaussegment. Vor diesem Hintergrund warnt nicht nur der GdW als Verband der organisierten Wohnungswirtschaft vor einer drohenden „zweiten Leerstandswelle in Ostdeutschland“. Gleichzeitig zeigen aber die aktuellen Zuwanderungszahlen sowie Berichte aus der Praxis, dass die Prognosen von der Realität der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern überholt werden und eine große Unsicherheit in Bezug auf die Leerstandsentwicklung besteht.



Abb. 2: Sanierte Altbauten

Trotz dieser Unsicherheiten besteht in den fachlichen Diskursen Einigkeit darüber, dass künftig innerhalb der Städte eine deutlich breitere Streuung der Leerstände charakteristisch sein wird. Vor diesem Hintergrund ist eine klare strategische Orientierung auf die Aufwertung zukunftsfähiger Bestände unerlässlich. Dies bedeutet für die kommunalen Wohnungsunternehmen, dass ein Engagement im Altbaubestand eine nachhaltige Investition nicht nur in die Stadtentwicklung insgesamt darstellt, sondern auch für ihre eigene Unternehmensentwicklung eine tragfähige Perspektive sein kann. Für eine Bestandserweiterung bieten sich unsanierte Altbauten gerade dann an, wenn das Unternehmen bereits über eigene Bestände in der Nachbarschaft verfügt. Aber auch bereits sanierte Altbauten können für eine Portfolio-Erweiterung genutzt werden. Eine interessante Aufgabe kann für kommunale Wohnungsunternehmen auch darin bestehen, private Eigentümer in der Nachbarschaft bei der Gebäudeverwaltung zu unterstützen. Dadurch wird beispielsweise ein gemeinsames Handeln unterschiedlicher Eigentümer bei der Umsetzung quartiersbezogener Vorhaben oder der laufenden Pflege grundstücksbezogener Freiflächen erleichtert. Gerade bei größeren Investitionen





der Eigentümer können die Erfahrungen der kommunalen Unternehmen in der Sanierung, Vermarktung und Verwaltung von Wohnungen damit auch Dritten zugutekommen.

### Fazit

Für die Kommunen sind die kommunalen Wohnungsunternehmen wichtige Partner im Stadtumbau Ost. Dies gilt nicht nur für den Umbau der großen Wohnsiedlungen an den Rändern der Städte. Gerade im innerstädtischen Altbaubestand ist ihr Engagement gefragt, wenn es um Investitionen geht, die sich aufgrund der Höhe der Kosten oder Komplexität der Aufgabe kein privater Investor zutraut. In vielen ostdeutschen Städten ist den kommunalen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren – auch im Ergebnis erfolgreicher Rückbaumaßnahmen im Plattenbaubestand – eine wirtschaftliche Konsolidierung gelungen, die es ihnen erlaubt, Investitionen in den Bestandserhalt oder in eine Portfolioerweiterung zu tätigen. Bislang setzen eher wenige Wohnungsunternehmen erhebliche Teile ihres Eigenkapitals dafür ein, innerstädtische Altbauten zu sichern und zu sanieren. In dieser Strategie liegt jedoch die Zukunft für ostdeutsche Städte, die nach allen bislang vorliegenden Erkenntnissen weiterhin von nachhaltigen Einwohnerverlusten geprägt sein werden.

Von großer Bedeutung ist die Vorreiterrolle, die einzelne Wohnungsunternehmen übernehmen, wenn es um die Altbau-sanierung geht. Denn noch zu wenige Unternehmen engagieren sich bisher in diesem Bereich. Erfolgreiche Beispiele zeigen auf, dass durch ein gezieltes Engagement auch ein Beitrag zur sozialräumlichen Ausdifferenzierung und damit zur sozialen Kohäsion geleistet wird. Dies kann möglicherweise weitere Wohnungsunternehmen motivieren, mehr für ihre Bestandsentwicklung zu tun.

Prof. Dr. Christoph Haller

Inhaber Büro stadtforschung.net, Mitarbeiter der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Gastprofessor für Stadtmanagement an der Universität Kassel

### Quellen:

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.)/Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (Bearbeiter) (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.)/Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (Bearbeiter) (2014): Chancen für den Altbau. Gute Beispiele im Stadtumbau Ost. Berlin.

Thomas Lehmann

## Renaissance der Wohnungspolitik in angespannten Marktphasen



**Seit Jahren zeichnet sich am Wohnungsmarkt eine Trendumkehr ab. Ballungsräume wie Berlin wirken wie ein Magnet auf die Bevölkerung. Dabei reagiert die Wohnungspolitik zumeist prozyklisch, vergisst Erfahrungen der Vergangenheit und forciert aufs Neue die typischen Reaktionsmuster mit den bekannten Kausaleffekten. Die Treffsicherheit der wiederbelebten staatlichen Wohnungsinstrumente beinhaltet die gleichen Schwächen wie in der Historie und verfehlt auf ein Neues den eigentlichen Kern des Problems. Eine kritische Betrachtung aus immobilienökonomischer Sicht.**

### Reserven aufgebraucht – jetzt wird es knapp

Seit Jahren prosperieren die Großstädte und verzeichnen einen enormen Attraktivitätsschub in Form steigender Bevölkerungszahlen. Die Renaissance der Stadt ist seit Jahren nicht nur spürbar, sondern auch in Zahlen belegbar. Insbesondere die Dynamik des Berliner Wohnimmobilienmarktes zeigt,

dass das Missverhältnis aus Angebot und Nachfrage die Warteschlange vor einer Wohnung immer länger werden lässt. Diese zyklische Entwicklung mündet auf der anderen Seite in der Renaissance der Wohnungspolitik in Form von Eingriffen in den bestehenden Wohnungsmarkt. Diese Tendenzen sind auch in vielen anderen Ballungsräumen beobachtbar. Berlin dient in diesem Fall als Beispiel. Nach Jahren einer stagnierenden Entwicklung seit 2000 ist im Zeitraum zwischen 2009 bis