

## **Altschuldenhilfe und Stadtumbau**

Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung

### **Endbericht**

#### **im Auftrag des**

Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

#### **Verfasser:**

Prof. Dr. Harald Simons, Ludger Baba, Kristina Kröger

## Inhaltsverzeichnis

<b>KURZFASSUNG</b>	<b>1</b>
<b>1. Vorbemerkung</b>	<b>1</b>
<b>2. Geschichte der Altschulden und aktuelle Höhe der Altschulden</b>	<b>2</b>
<b>3. Wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen</b>	<b>4</b>
<b>4. Altschuldenhilfe und Stadtumbau Ost</b>	<b>6</b>
<b>5. Stabilisierung des Wohnungsmarktes</b>	<b>7</b>
<b>6. Bilanzielle Auswirkungen des Abrisses und Ersatzsicherheiten</b>	<b>9</b>
<b>7. Folgerungen für die zukünftige Stadtumbaupolitik</b>	<b>11</b>
<b>8. Ergebnis Prüfauftrag und Empfehlung zur Ausgestaltung</b>	<b>13</b>
<b>GUTACHTEN</b>	<b>14</b>
<b>1. Vorbemerkung</b>	<b>14</b>
<b>2. Aufgabenstellung und Berichtsaufbau</b>	<b>15</b>
<b>3. Geschichte der Altschulden und Altschuldenhilfe</b>	<b>19</b>
3.1 Teilentlastung 1994	19
3.2 Härtefallregelung 2000	22
3.3 Änderung der Härtefallregelung 2008	25
3.4 Aktueller Stand der Mittelabrufe im Rahmen des §6a AHG	26
<b>4. Aktuelle Höhe der Altschulden</b>	<b>28</b>
<b>5. Bisherige Wirkung der Härtefallregelung nach § 6a AHG</b>	<b>33</b>
5.1 Wirkungen im Kontext wohnungswirtschaftlicher Ziele	33
5.1.1 Entwicklung der wirtschaftlichen Lage der Wohnungsunternehmen	33
5.1.2 Betriebswirtschaftliche Entscheidungslogik des Unternehmens bei Abriss	38
5.1.3 Auswirkung der Altschuldenentlastung nach § 6a AHG auf Abrissentscheidung	42

5.1.4	Auswirkungen des Abrisses auf Bilanz und Banksicherheiten	45
5.1.5	Wohnungsabriss und Gläubigerbanken	46
5.2	Wirkungen im Kontext städtebaulicher Ziele des Stadtumbaus	49
5.2.1	Zusammenhang zwischen § 6a AHG und Stadtumbau Ost	49
5.2.2	Globales Mengenziel: Volumen des Rückbaus	53
5.2.3	Städtische Mengenziele nach Städtebaulichen Entwicklungskonzepten	55
5.2.4	Qualitative Ebene des Rückbaus: Ein Spannungsfeld	58
5.2.5	Innerstädtischer Rückbau	67
5.3	Wirkungen im Kontext wohnungsmarktbezogener Ziele des Stadtumbaus	68
5.3.1	Rückbau und Stabilisierung des Wohnungsmarktes?	68
5.3.2	Rückbau und Innenstadtaufwertung	70
<b>6.</b>	<b>Entwicklung bis 2016 und mittelfristige Erfordernisse</b>	<b>75</b>
6.1	Geplantes und absehbares Abrissvolumen bis 2016	75
6.2	Längerfristige Erfordernisse im Kontext des Stadtumbaus	77
<b>7.</b>	<b>Fazit und Empfehlungen</b>	<b>84</b>
7.1	Hintergrund	84
7.2	Wirkung der bisherigen Härtefallregelung	84
7.3	Folgerungen für die zukünftige Stadtumbaupolitik	86
<b>8.</b>	<b>Ergebnis Prüfauftrag und Empfehlung zur Ausgestaltung</b>	<b>88</b>
<b>METHODENANHANG</b>		<b>89</b>
<b>1.</b>	<b>Kriterien der Fallstudienauswahl</b>	<b>89</b>
<b>2.</b>	<b>Durchführung der Fallstudien</b>	<b>90</b>
<b>3.</b>	<b>Auswertung von Sekundärmaterialien</b>	<b>91</b>

## Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1:	MODELLHAFTE ZIEL- UND WIRKUNGSEBENE DES § 6A AHG	16
ABBILDUNG 2:	ANZAHL WOHNUNGEN MIT ALTSCHULDEN UND IM EIGENTUM VON §6A- UNTERNEHMEN	25
ABBILDUNG 3:	NUTZUNG DER UMWIDMUNGSREGELUNG	26
ABBILDUNG 4:	MITTELABRUF §6A AHGV, 2001-3/2010	27
ABBILDUNG 5:	HYPOTHEKENZINSSATZ, 1991-2010	29
ABBILDUNG 6:	RECHNERISCHE ENTWICKLUNG DER ALTSCHULDEN, 1993-2010-2022	32
ABBILDUNG 7:	INVESTITIONEN DER GDW-MITGLIEDUNTERNEHMEN, 1990-2008	34
ABBILDUNG 8:	EIGENMITTELRENTABILITÄT, 1998-2009	37
ABBILDUNG 9:	BEISPIELE FÜR ABRUCHKOSTEN	41
ABBILDUNG 10:	MODELLRECHNUNG LEERZUGS- UND STILLEGUNGSENTSCHEIDUNG	43
ABBILDUNG 11:	MITTLERE EIGENKAPITALQUOTE UND STILLE LASTEN, 2002-2009	46
ABBILDUNG 12:	SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES GEBÄUDEABRISSES IN STADTUMBAUGEBIETEN	66
ABBILDUNG 13:	ENTWICKLUNG VON NETTOKALTMIETE UND LEERSTANDSQUOTE DER MITGLIEDSUNTERNEHMEN DES GDW IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN	70
ABBILDUNG 14:	BIS 2010 REALISIERTES UND AB 2011 GEPLANTES ABRISSVOLUMEN DER WOHNUNGSUNTERNEHMEN IN DEN FALLSTUDIEN	76
ABBILDUNG 15:	VERGLEICH DER MITTELFRISTIGEN GEPLANTEN WOHNUNGSABRISSE VON STÄDTEBAULICHEN ENTWICKLUNGSKONZEPTEN (2010 – 2013) UND HEUTIGEN PLANUNGEN DER GDW-UNTERNEHMEN IN DEN FALLSTUDIENSTÄDTEN (2010 BIS 2015)	77
ABBILDUNG 16:	KOSTEN UND NUTZEN UNTERSCHIEDLICHER STADTUMBAUSTRATEGIEN	81

## Tabellenverzeichnis

TABELLE 1:	STAND MITTELABRUFEN NACH §6A AHG	27
TABELLE 2:	KUMULIERTER WOHNUNGSABGANG/-RÜCKBAU SEIT 2001 IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN (INKL. OSTTEIL BERLINS)	55
TABELLE 3:	GEPLANTES UND TATSÄCHLICHES ABRISSEVOLUMEN IN DEN FALLSTUDIENSTÄDTEN BIS 2010	58
TABELLE 4:	TEILRÄUMLICHE ENTWICKLUNG DER EINWOHNER IN AUSGEWÄHLTEN FALLSTUDIENSTÄDTEN	73
TABELLE 5:	BINNENWANDERUNGSSALDEN DER RÜCKBAUGEBIETE GEGENÜBER DEN AUFWERTUNGSGEBIETEN IN AUSGEWÄHLTEN FALLSTUDIENSTÄDTEN	74

## **KURZFASSUNG**

### **1. Vorbemerkung**

Vor zehn Jahren befand sich die ostdeutsche Wohnungswirtschaft in erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Seit Mitte der 90er Jahre stieg zunächst vereinzelt, dann aber in massiver Form die Zahl der Wohnungsleerstände bei den Wohnungsunternehmen deutlich an. Es wurde befürchtet, dass Insolvenzen von Wohnungsunternehmen den Stadtumbau behindern würden. Die Bundesregierung reagierte damals mit der Einführung des Programms Stadtumbau Ost sowie mit der hier in Rede stehenden Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG). Bei Abriss von Wohngebäuden wurden die Altschulden des abgerissenen Gebäudes vom Bundeshaushalt übernommen. Die Antragstellung hatte bis zum 31. Dezember 2003, der Abriss zunächst bis zum Jahresende 2010 zu erfolgen. Auch wenn die Frist zum Abrissvollzug zwischenzeitlich bis 2013 verlängert wurde, so basiert die Altschuldenentlastung weiterhin auf den Bewilligungen aus den ersten Jahren dieses Jahrzehnts, die zu 82% ausgeschöpft sind. Nur noch 214 von ursprünglich 318 Unternehmen können noch §6a AHG Mittel abrufen, während die anderen Wohnungsunternehmen bereits die beantragten Mittel vollständig ausgeschöpft haben. Bislang wurde der weitaus größte Teil des auch im Rahmen des Stadtumbauprogramms geförderten Rückbaus von den sog. § 6a-Unternehmen umgesetzt. Über die Weiterführung des Rückbaus auch nach vollständiger Ausschöpfung der AHG bestanden bis zuletzt durchaus unterschiedliche Erwartungen und Positionen.

Vor diesem Hintergrund haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode vereinbart, dass der Erfolg des Städtebauförderprogramms Stadtumbau Ost auch weiterhin nicht durch ungelöste Altschuldenprobleme einzelner Wohnungsunternehmen beim Abriss von Wohnungsleerstand gefährdet werden soll. Das vorliegende Gutachten soll prüfen, ob eine mögliche Fortführung der Entlastung von den Altschulden zur Erreichung der künftigen Ziele des Stadtumbaus erforderlich ist. Sofern Empfehlungen zu Gunsten einer Fortführung ausgesprochen werden, sind Empfehlungen zur Ausgestaltung zu formulieren.

Die Erstellung des Gutachtens erfolgte unter fachlicher Begleitung eines Beirates aus Vertretern von Bund, Ländern und Verbänden. Auf die in dem Gutachten dargestellten Empfehlungen hatte der Beirat keinen Einfluss. Den Mitgliedern des Beirates sei an dieser Stelle für ihre Mitarbeit herzlich gedankt. Gedankt sei auch den Vertretungen der Wohnungsunternehmen und der Städte, die im Rahmen der Erstellung des Gutachtens mitgewirkt haben.

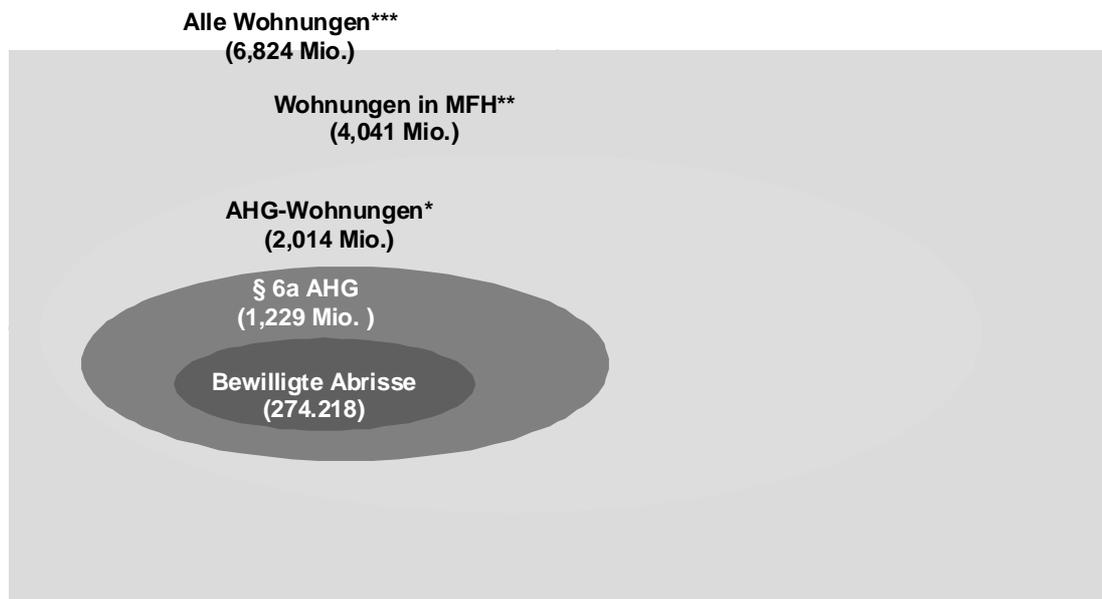
## **2. Geschichte der Altschulden und aktuelle Höhe der Altschulden**

Die Altschulden sind vor allem im letzten Jahrzehnt der DDR entstanden, als einerseits Bau- und Sanierungskosten zwar Kredite zugeordnet wurden aber andererseits die Rückzahlung dieser Kredite durch zu niedrige Mieten unmöglich war. Mit der Wiedervereinigung wurden diese Kredite wieder werthaltig und gingen auf die Rechtsnachfolger über, d.h. die Wohnungseigentümer auf Seiten der Schuldner und die Deutsche Kreditbank AG sowie die Berliner Bank AG auf Seiten der Gläubiger.

Mit Wirkung zum 1.1.1994 trat dann das Altschuldenhilfe-Gesetz in Kraft. Auf Antrag wurden die Altschulden der Antragssteller bis auf einen Restbehalt von DM 150 / m<sup>2</sup> (€76,7 / m<sup>2</sup>) vom Erblastentilgungsfonds übernommen. Bei einer durchschnittlichen Miete in Höhe von DM 4,50 / m<sup>2</sup> (€2,30 / m<sup>2</sup>) im Jahre 1994 entspricht dies in seiner Wirkung einem Kaufpreis von nur knapp drei Jahreskaltmieten. Antragsberechtigt waren im Wesentlichen die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Insgesamt übernahm der Erblastentilgungsfonds für 2,7 Mio. Wohnungen Schulden von insgesamt rund €14 Mrd. sowie Zinsen in Höhe von rd. €3,6 Mrd. Nach der Teilentschuldung verblieben ca. €12 Mrd. Altschulden bei den Unternehmen.

Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation und dem Anstieg der Leerstände rückten die verbliebenen Altschulden wieder in den politischen Fokus. Im Jahre 2000 wurde das Altschuldenhilfe-Gesetz in § 6a um die sog. Härtefallregelung ergänzt. Damals gefährdete Unternehmen mit mindestens 15% Leerstand, konnten eine zusätzliche Altschuldenübernahme i.H.v. gut 70 €/m<sup>2</sup> durch den Bundeshaushalt beantragen, die bei Abriss der Wohnfläche wirksam wird. Die ursprüngliche Abrissfrist wurde später bis zum 31. Dezember 2013 verlängert, da absehbar war, dass das Entlastungsvolumen nicht von allen Unternehmen voll aufgebraucht werden würde. Insgesamt erfüllten 318 Unternehmen mit insgesamt 53,6% des Bestandes der organisierten Wohnungswirtschaft oder 1,229 Mio. Wohnungen die Voraussetzung für die Härtefallregelung nach § 6a AHG. Dies entsprach rund 29,5% aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

**Abbildung 1: Anzahl Wohnungen mit Altschulden und im Eigentum von §6a-Unternehmen**



\* Bestand in GdW-WU (berichtende = 96%)

\*\* ohne Berlin, Wohnungen in Wohngebäuden

\*\*\* ohne Berlin, Wohnungen in Wohngebäuden, MFH und EZFH

Stand: Alle Wohneinheiten/AHG Wohneinheiten: 31.12.2008; § 6a Wohneinheiten: 31.12.2003; bewilligte Abrisse: 30.06.2010

Quelle: GdW, KfW, Wohnungsfortschreibung

**empirica**

Seit Jahresbeginn 2008 können Wohnungsunternehmen mit verbliebenen Entlastungsvolumen auch Entlastung für die Sanierung oder den Verkauf eines stadtbildprägenden Altbaus erhalten, sofern die Entlastungsmittel vollständig in die Sanierung eines stadtbildprägenden Altbaus fließen. Bislang hat die Umwidmungsregelung zwar noch keine große Verbreitung gefunden – möglicherweise auch dadurch bedingt, dass nur Unternehmen mit bewilligter aber noch nicht ausgeschöpfter § 6a-Entlastung und mit Altbauten im Wohnungsportfolio potentielle Adressaten sind. Trotzdem halten wir die Umwidmungsregelung für zukunftsweisend. Sie führt zu einer stärkeren Orientierung der Investitionen auf den Altbaubestand und damit in der Regel auf die langfristig zu erhaltenen Quartiere wie es in nahezu allen städtebaulichen Entwicklungskonzepten der ostdeutschen Städte formuliert ist.

Nach KfW-Angaben wurden bis zum 30.6.2010 insgesamt €914,2 Mio. oder 82% der zugesagten § 6a-Entlastung abgerufen. Dies entspricht 224.422 abgerissenen und im Rahmen der erst 2008 eingeführten Umwidmungsregelung 1.111 sanierten und 4.026 verkauften Wohnungen. Noch nicht abgerufen wurden bislang € 198,6 Mio. Nur noch 214 von ursprünglich 318 Unternehmen konnten per

30.6.2010 noch §6a AHG Mittel abrufen, während die anderen Wohnungsunternehmen bereits die beantragten Mittel vollständig ausgeschöpft haben.<sup>1</sup>

### **Aktuelle Höhe der Altschulden**

Die aktuelle Höhe der Altschulden zu bestimmen, ist eine keineswegs triviale Aufgabe. Sicher ist nur, dass sie zum Jahreswechsel 1993/94 fast einheitlich DM 150 / m<sup>2</sup> (€76,7 / m<sup>2</sup>) betragen. Seit nunmehr 17 Jahren aber differiert die Entwicklung von Unternehmen zu Unternehmen oder sogar von Gebäude zu Gebäude in Abhängigkeit von der spezifischen Tilgungsleistung in den seither mindestens einmal umgeschuldeten „Altschuldenkreditverträgen“. Letztlich kann die Höhe der Altschulden heute nur noch modellhaft unter bestimmten Verhaltensannahmen näherungsweise hergeleitet werden. Wir gehen davon aus, dass die von uns hergeleitete Zahl von €7,6 Mrd. Altschulden zum Jahresende 2010, eine geeignete Diskussionsgrundlage ist. Dies entspräche derzeit 22,2% der gesamten langfristigen Verbindlichkeiten oder 12,9% des Anlagevermögens. Auf den Quadratmeter bezogen würden sich die Altschulden noch auf €55 belaufen, sofern Veränderungen der Quadratmeterzahl in den letzten 17 Jahren durch Verkauf, Ankauf, Neubau, Ausbau und Abriss unberücksichtigt bleiben.

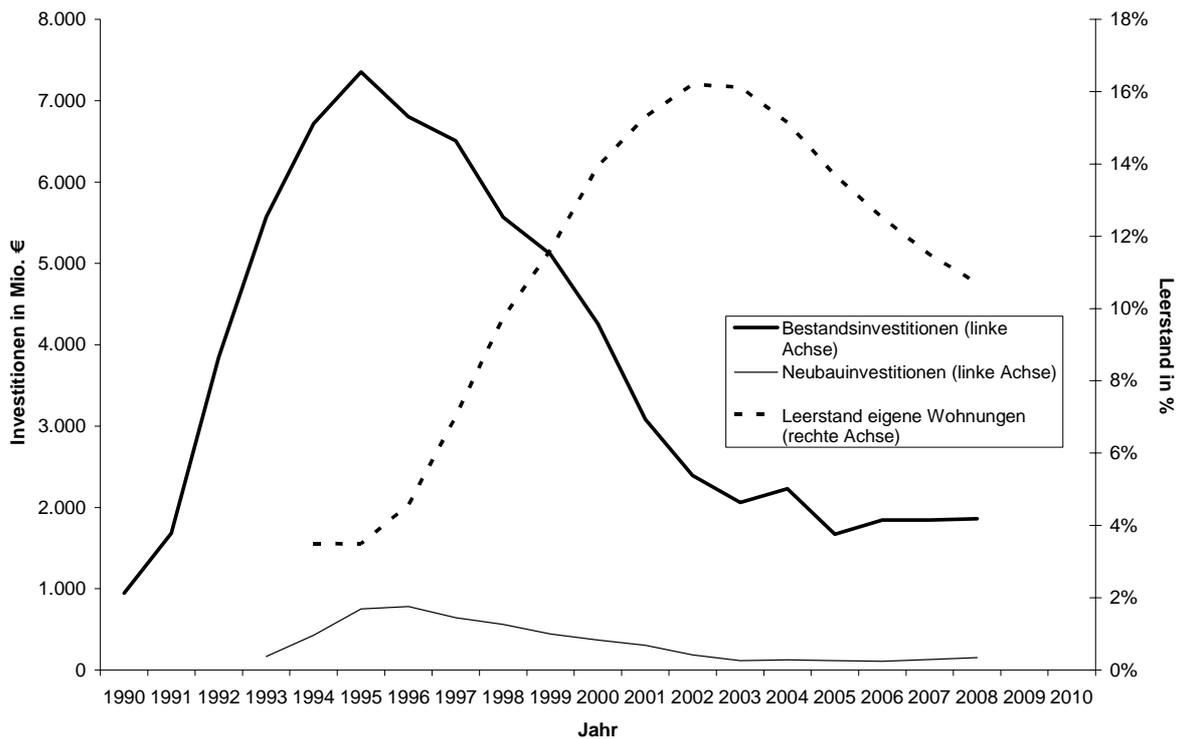
### **3. Wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen**

Die Ursachen für die wirtschaftliche Instabilität der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zu Anfang des Jahrzehnts wurden in den 1990er Jahren gelegt. In Erwartung stark steigender Mieten wurden von den GdW Unternehmen zwischen 1990 und 2008 knapp €77 Mrd. investiert, der überwiegende Teil davon in den 1990er Jahren. Zum Jahresende 1999 hatten die GdW Unternehmen im Mittel ihren Bestand mit zusätzlich €450 / m<sup>2</sup> belastet. Trotz der hohen Investitionen verloren die Wohnungsunternehmen in der Folge erhebliche Marktanteile. Trotz in der Fläche steigender Wohnungsnachfrage in den neuen Ländern – die Zahl der Privathaushalte stieg durchgehend von 6,04 Mio. im Jahre 1992 auf 6,4 Mio. im Jahre 2000 und weiter auf 6,66 Mio. im Jahre 2009 (jeweils ohne Berlin) an – stiegen die Leerstände in den Wohnungsbeständen der organisierten Wohnungswirtschaft schnell und deutlich an, da zeitgleich das marktaktive Wohnungsangebot durch die Sanierung bislang unbewohnbarer Altbauwohnungen, den Neubau von Geschosswohnungen und insbesondere von Eigenheimen stärker als die Nachfrage stieg und steigt. Der Leerstand in den vom GdW vertretenen Unternehmen in Ostdeutschland stieg von 3,5% im Jahre 1994 auf 16,2% im Jahre 2002 an. Viele Wohnungsunternehmen und Genossenschaften erwirtschafteten Verluste. Die Eigenmittelrentabilität sank allein zwischen 1998 und 2000 von bereits negativen -3,0% auf -7,3% ab. Befürchtungen wurden laut, dass nicht mehr nur vereinzelte Insolvenzen von Wohnungsunternehmen bevorstanden.

---

<sup>1</sup> Bei einer unbekanntem Anzahl von Wohnungsunternehmen sind dies aber nur noch geringe Zusagevolumina, die nicht mehr für den Abriss eines gesamten Gebäudes ausreichen.

**Abbildung 2: Investitionen und Leerstand der GdW-Mitgliedsunternehmen, 1990-2008**



Quelle: GdW, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends, diverse Jahrgänge

empirica

Dass es letztlich nicht zu vermehrten Insolvenzen von Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland gekommen ist, ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Dank des gesunkenen Zinsniveaus liegen die Fremdkapitalkosten heute um rund €375 Mio. / Jahr niedriger.
- Durch Konzentration und Reduzierung des Leerstands sanken die von der Wohnungswirtschaft zu tragenden Betriebskosten um fast €130 Mio. p.a..
- Durch die kontinuierliche Steigerung des Mietniveaus sind die Mieterlöse um rund. €380 Mio. p.a. gestiegen.
- Durch die Reduzierung der Verwaltungskosten durch Personalabbau, Optimierung von Verwaltungsabläufen und Outsourcing von Leistungen sanken die Personalkosten um jährlich rd. €300 Mio. Diesem Wert stehen allerdings höhere Ausgaben für den Zukauf von ausgelagerten Tätigkeiten gegenüber.
- Durch die Härtefallregelung des § 6a AHG sanken die Fremdkapitalkosten der Wohnungswirtschaft um rund €75 Mio. jährlich.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Wohnungsunternehmen und Genossenschaften im Durchschnitt und bei entsprechender Streuung wirtschaftlich stabilisiert. Die Eigenmittelrenditen sind seit 2006 wieder positiv. Die mittleren Eigenkapitalquoten sind gestiegen und steigen weiter.

In den nächsten Jahren muss in der weit überwiegenden Mehrheit der Städte keine Beeinträchtigung des Stadtumbaus durch Unternehmensinsolvenzen befürchtet werden. Im Einzelfall sind Unternehmensinsolvenzen allerdings niemals auszuschließen bzw. sogar wahrscheinlich.

#### **4. Altschuldenhilfe und Stadtumbau Ost**

Seit Inkrafttreten der Härtefallregelung im Jahre 2001 haben im Rahmen des Stadtumbauprozesses die Städte städtebauliche Entwicklungskonzepte vorgelegt und z.T. mehrfach fortgeschrieben. Die Erwartungen an die Härtefallregelung als ein Instrument des Stadtumbaus haben sich seither verändert und gehen über die ursprüngliche Zielsetzung hinaus. Neben der Stabilisierung der Wohnungswirtschaft als notwendiger Partner und Träger der Schrumpfung und der den damit verbundenen quantitativen Abrisszielen wird die Altschuldenentlastung zwischenzeitlich auch an ihrer Aufwertungswirkung sowohl in den Schrumpfungsbereichen als auch in den Erhaltungsgebieten – im Wesentlichen die Innenstädte und/oder Altbauquartiere – gemessen.

Eine Aufwertungswirkung entfaltet § 6a AHG auf die Schrumpfungsbereiche, indem Gebäude frühzeitig leergezogen werden. Eine leerstehende Wohnung verursacht Betriebskosten, die vom Eigentümer zu tragen sind. Bei hohem Leerstand übersteigen die Betriebskosten der leerstehenden Wohnungen die Mieterlöse der noch vermieteten Wohnungen und es wird betriebswirtschaftlich rational, das Gebäude leerzuziehen und zumindest stillzulegen. Da der Leerzug aber kostenintensiv ist – die befragten Unternehmen wenden im Mittel für die Umsetzung verbliebener Mieter rund €6.000 auf – wird das Haus zunächst noch weiter mit sinkendem Vermietungsstand bewirtschaftet bis der bereits negative Ertragswert des Gebäudes noch unter die Leerzugskosten gesunken ist. Plausibel und von den befragten Unternehmen bestätigte Parameter unterstellt, wäre dies ohne Altschuldenentlastung bei einem typischen 5-geschossigen Plattenbau bei rund 60% Leerstand der Fall. Durch die Härtefallverordnung des § 6a AHG übernimmt der Bundeshaushalt die verbliebenen Altschulden der abgerissenen Wohnfläche, pauschaliert auf i.d.R. €70,55 / m<sup>2</sup>. Dadurch stehen den endfälligen Leerzugskosten Erträge gegenüber und der optimale Leerzugs- und Stilllegungszeitpunkt sinkt auf 45% Leerstand. Der Abriss eines leergezogenen und stillgelegten Gebäudes ist allerdings nur unter besonderen Bedingungen wirtschaftlich, sodass der Abrissförderung im Rahmen des Stadtumbauprogramms auch in Zukunft eine besondere Bedeutung zukommt.

Die vorgezogenen Wohnungsabrisse haben die Lebensqualität und Attraktivität in den Schrumpfungsbereichen in durchaus erheblichem Umfang erhöht, auch wenn der Rückbau nicht immer nach den von den Städten für die Schrumpfungsbereiche definierten städtebaulichen Zielsetzungen erfolgte (z.B. kon-

sequenter Rückbau von Außen nach Innen). Hier besteht ein grundsätzliches Spannungsfeld zwischen dem wohnungswirtschaftlich Machbaren und dem städtebaulich Wünschenswerten. Das übergeordnete städtebauliche Ziel – die Konzentration des Abrisses in Schrumpfungsbereichen zumeist an den Rändern der Stadt, um damit eine kompakte städtische Struktur zu erhalten und gleichzeitig die Schrumpfungsbereiche zu stabilisieren – wurde durch den Wohnungsabriss aber in weiten Teilen erreicht. Durch den Abriss und die Konzentration der noch verbliebenen Mieter auf weniger Gebäude dominiert der Leerstand nicht mehr das Erscheinungsbild der Schrumpfungsbereiche. Da zudem mit sehr wenigen Ausnahmen nicht flächenhaft, sondern immer nur punktuell Gebäude abgerissen wurden, reduzierten sich die z.T. sehr hohen städtebaulichen Dichten und erhöhten sich die Grünflächenanteile im Gebiet. Die Schrumpfungsbereiche wurden i.d.R. durch den Abriss aufgewertet und diese Aufwertung führte zu einer Stabilisierung der Wohnungsnachfrage. Der Rückgang der Zahl der Einwohner wurde zwar nicht gestoppt aber doch erheblich reduziert. Die Binnenwanderungsverluste der Schrumpfungsbereiche in Richtung Aufwertungsgebiete haben sich im Mittel der untersuchten Städte um 60% zwischen 1998 und 2009 vermindert.

Entsprechend konnte der § 6a AHG nicht gleichzeitig zur Aufwertung der Erhaltungsgebiete beitragen, weil in schrumpfenden Märkten die einzelnen Gebiete in Konkurrenz um Einwohner und Nutzungen stehen. Eine Aufwertung und Stabilisierung der Nachfrage in einem Gebiet verringert die Nachfragepotenziale in anderen Gebieten. In Zukunft könnte allerdings bei weitergehendem punktuelltem Abriss in den Schrumpfungsbereichen die Enddichtung so weit fortschreiten, dass die städtebauliche Qualität der Gebiete aufgrund zu geringer Einwohnerdichten sinkt und zu einer Aufwertung der Erhaltungsgebiete beiträgt.

## **5. Stabilisierung des Wohnungsmarktes**

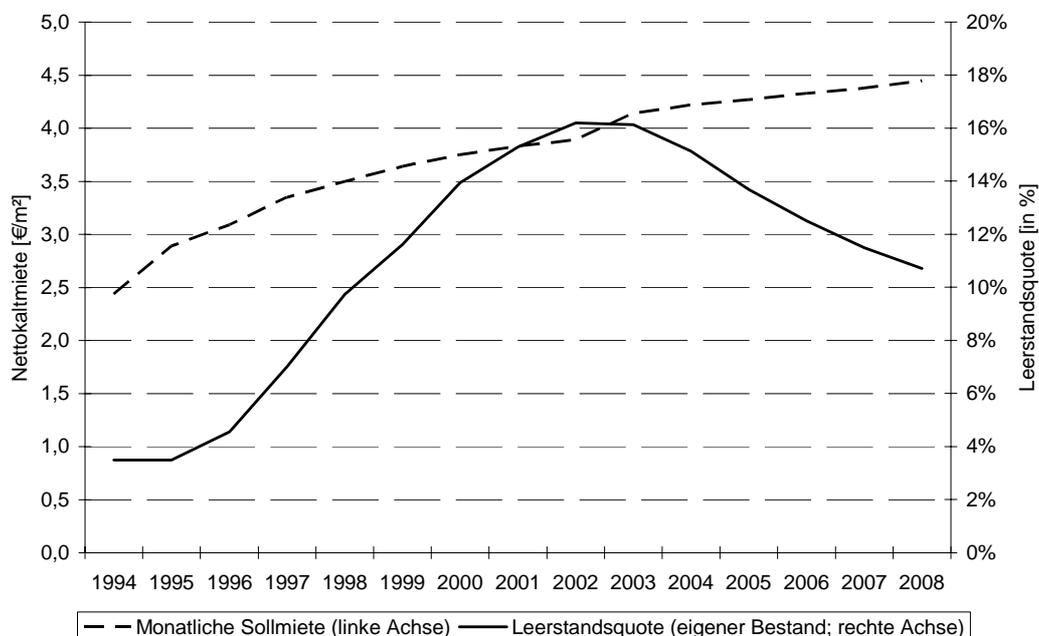
Eine weitere implizite Zielsetzung der Härtefallregelung nach § 6a und eine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus ist die Stabilisierung des Wohnungsmarktes durch den Rückbau struktureller Wohnungsüberhänge. Bislang sind knapp 280.000 Wohnungen abgerissen worden und damit immerhin 80% des von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ empfohlene Abrissvolumen von 350.000 Wohnungen bis 2010. Ob dies allerdings Auswirkungen auf das Mietniveau – als zentraler Indikator für „Stabilisierung“ – hatte ist nicht eindeutig. Die kontinuierlich steigenden Mieten stehen überraschenderweise nicht in einem direkten Zusammenhang zum Wohnungsleerstand. Vielmehr sind die Mieten in den GdW-Beständen bereits vor Inkrafttreten des §6a AHG und vor Beginn der Wohnungsabrisse gestiegen und damit parallel zum Anstieg der Leerstände (vgl. auch Abbildung 3). Die Ursache für diese Entkopplung von Angebotsüberhang und Preis dürfte in einer strategischen Mietpreispolitik der Unternehmen liegen, die keine Mietangebote unterhalb auskömmlicher Mindestmieten unterbreiten. Selbst wenn ein direkter Zusammenhang zwischen Leerstandsquote und Mietentwicklung empirisch nicht existiert, so bleibt fraglich, ob die Aufrechterhal-

tung der stabilisierenden Mietpreispolitik auch ohne Härtefallregelung möglich gewesen wäre. Zwei Wirkungsketten sind denkbar:

- Ohne §6a AHG hätten evtl. die zunehmenden Leerstände im Zeitablauf doch zu einer Veränderung der strategischen Mietpreispolitik der Unternehmen führen können. Unternehmen hätten versuchen können, mit niedrigeren Mieten Marktanteile in ihren schrumpfenden Märkten zu gewinnen. Die Folge wären Kannibalisierungseffekte mit sinkenden Mieterlösen (nahezu) aller Wohnungseigentümer gewesen. Nach den Ergebnissen der Interviews war dies für die Unternehmen in der Regel keine adäquate Strategie.
- Die zunehmenden Leerstände hätten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Wohnungsunternehmen weiter verschärfen können, mit der Folge zunehmender Unternehmensinsolvenzen und/oder Eintritte neuer Marktteilnehmer, die mit „Dumpingmieten“ operiert hätten. Wie gezeigt wurde hat zwar die Härtefallregelung zur Stabilisierung der Wohnungsunternehmen beigetragen, dieser Beitrag aber im Vergleich zu weiteren marktseitigen positiven Faktoren begrenzt waren.

Vor diesem Hintergrund ist eine Stabilisierungswirkung der Wohnungsabriss auf den Wohnungsmarkt nicht auszuschließen. Die Wirkung dürfte aber in der Breite des Gesamtmarktes begrenzt gewesen sein.

**Abbildung 3: Entwicklung von Nettokaltmiete und Leerstandsquote der Mitgliedsunternehmen des GdW in den neuen Bundesländern**



Anmerkung: Veränderung der Erhebungssystematik ab dem Jahr 2003. Ab diesem Jahr gehen nur noch die Sollmiete der vermieteten Wohnungen in die Berechnung ein. Die veranschlagte Sollmiete der leerstehenden Wohnungen wird nicht mehr berücksichtigt.

Quelle: GdW

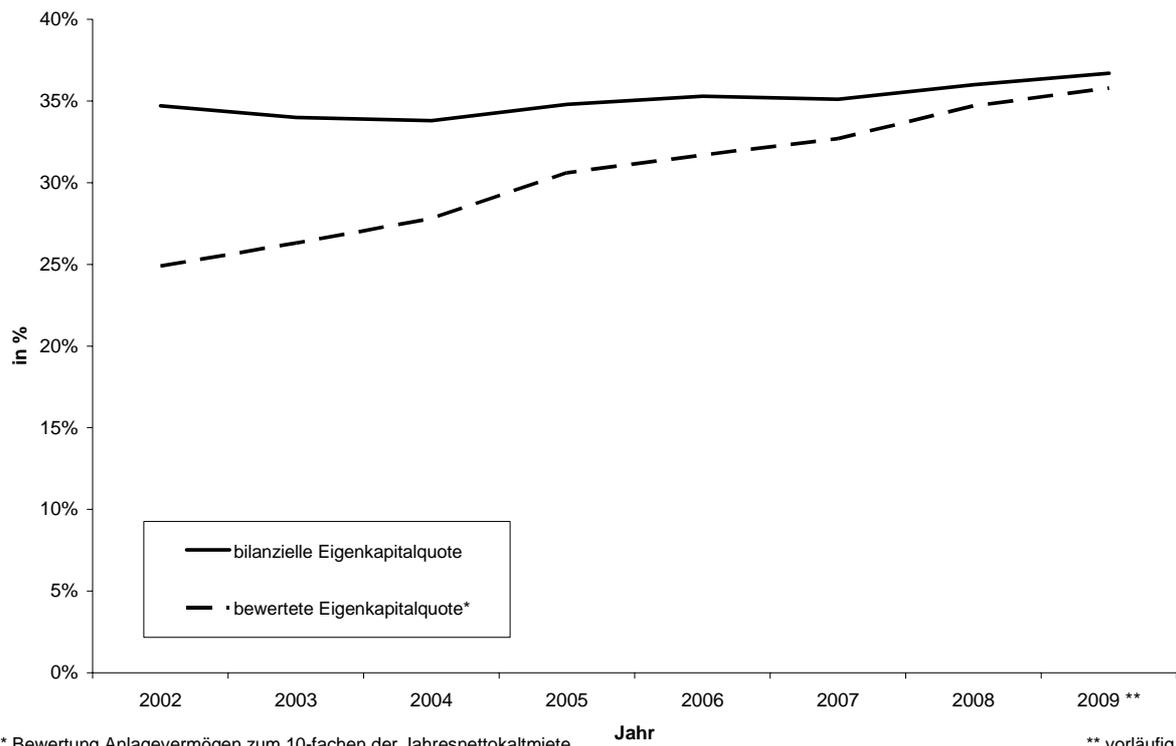
empirica

## **6. Bilanzielle Auswirkungen des Abrisses und Ersatzsicherheiten**

Der Abriss von Wohngebäuden muss von den Wohnungsunternehmen auch bilanziell durch eine außerplanmäßige Abschreibung nachvollzogen werden. Durch die außerplanmäßige Abschreibung wird das bilanzielle Anlagevermögen auf der Aktivseite und das Eigenkapital auf der Passivseite der Bilanz vermindert, unter widrigen Bedingungen könnte eine Überschuldung des Unternehmens die Folge sein. Realistischerweise dürfte dieser Fall allerdings nur dann eintreten, wenn die Buchwerte des Anlagevermögens noch sehr hoch sind und das Eigenkapital bereits sehr niedrig. Da aber eine Leerzugsentscheidung nur bei bereits hohem Leerstand getroffen wird, setzt dies voraus, dass die Buchwerte in der Vorjahre der Leerzugsentscheidung nicht angemessen an den gestiegenen Leerstand angepasst wurden, d.h., dass stille Lasten vorhanden sind.

Eine Bilanzauswertung der Deutschen Kreditbank zeigt allerdings, dass eventuell vorhandene stille Lasten in den letzten Jahren mehrheitlich zumindest stark vermindert wurden. Die DKB hat dazu die mittlere Eigenkapitalquote ihres Kundenstammes berechnet, die sich ergeben würde, wenn das Anlagevermögen mit dem 10-fachen der Jahresnettokaltmiete bewertet wäre. Im Vergleich zur bilanziellen Eigenkapitalquote zeigt die Auswertung, dass möglicherweise zwar Anfang des Jahrzehnts noch größere stille Lasten existiert haben, diese aber seither sukzessive und deutlich vermindert wurden. Vor diesem Hintergrund ist eine Konzentration des Leerstands auf einzelne stillzulegende und abzureißende Gebäude bilanziell unschädlich. Zwar haben einzelne Unternehmen die Existenz von stillen Lasten eingeräumt, allerdings wären diese nicht so hoch, dass bei Auflösung eine Überschuldung offenbar werden würde.

**Abbildung 4: Mittlere Eigenkapitalquote und stille Lasten, 2002-2009**



Quelle: DKB WOWI-Datenbank

empirica

Beim Abriss eines Gebäudes, das als Kreditsicherheit an eine Bank verpfändet wurde, muss die Bank dem Abriss zustimmen. Grundsätzlich sollte die Bank aus eigenem Interesse diese Zustimmung geben, da ihre Kreditsicherheit nicht erst durch den Abriss untergeht, sondern bereits durch den gestiegenen Leerstand untergegangen ist. Unabhängig davon, ob die Bank ihre Sicherheitsposition noch für angemessen hält oder nicht, sollte sie einem Abriss zustimmen, um das Unternehmen nicht noch durch Betriebskosten für leere Wohnungen zu belasten. Da Leerzug und Abriss für das Unternehmen wirtschaftlich ist, deckt sich das Interesse von Gläubigerbank und Unternehmen.

In Ostdeutschland allerdings existierten in den 1990er Jahren in vielen Fällen noch keine rechtssicheren Grundbücher. Die Altschulden und die Sanierungskredite der 1990er Jahre wurden daher i.d.R. in Form eines Globaldarlehens an das Unternehmen vergeben, das im Gegenzug sämtliche rechtssicheren Objekte verpfändete. Im Ergebnis existierte und existiert zum Teil bis heute keine ein-eindeutige Zuordnung von Investitionen zu Krediten. Z.T. sind bis heute unsanierte Objekte hoch mit Krediten für Altschulden und Modernisierungskredite belegt, auch wenn das konkrete Objekt nicht modernisiert wurde.

Diese z.T. ungeordnete Grundbuchsituation in einigen Grundbüchern macht die Verhandlungen mit den Banken zwar aufwändig, aber solange unproblematisch wie sämtliche Kredite von einer Gläubigerbank gehalten werden. Problematisch kann es werden, wenn mehrere Banken beteiligt waren. Ty-

pischerweise wurden den einzelnen Banken verschiedenen Gebäudeportfolios (mit verfügbarem Grundbuch) als Sicherheit im ersten Rang verpfändet. Soll nun eines oder mehrere der so verpfändeten Gebäude abgerissen werden, versucht die Bank ihre relative Sicherheitsposition im Kreis der Gläubiger zu verbessern oder zumindest nicht zu verschlechtern und verlangt eventuell eine Ersatzsicherheit wieder im ersten Rang. Die Verbesserung der Ertragslage durch den Abriss tritt in den Hintergrund zugunsten eines Gerangels um den Sicherheitsrang.

In den meistens Fällen führte diese Gemengelage zwar nicht zu einem Abrisshemmnis, eine nachhaltige Lösung oder Vereinfachung dieses Problem kann aber nur von den Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Banken erreicht werden, indem Sicherheiten objektkonkret neu zugeordnet werden. Dies ist auch aus anderen Gründen – z.B. in Bezug auf die Verhandlungsposition bei einem Wechsel der Bank – zumindest für das Wohnungsunternehmen vorteilhaft. Rechtliche Schritte sind abgesehen vom Fall der nachträgliche Überbesicherung nicht möglich. Im Rahmen unserer Unternehmensinterviews berichtete eine ganze Reihe von Interviewpartnern von schwierigen Verhandlungen mit Banken, die zumeist gütlich beigelegt wurden, aber Zeit in Anspruch nahmen. Die Härtefallregelung des § 6a AHG hat dabei kaum zur Lösung beigetragen, allein schon da die Höhe der Entlastung nicht mit den hochbesicherten Abrissgebäuden korrespondiert.

## **7. Folgerungen für die zukünftige Stadtumbaupolitik**

In zunehmend mehr Regionen sinkt die Nachfrage nach Wohnungen, sodass die Fortführung des Stadtumbaus nochmals an Dringlichkeit gewinnt, wenn nicht mehr nur Marktanteilsverschiebungen, sondern eine generelle Marktschrumpfung die Konkurrenz der Wohnquartiere untereinander verschärft. Die Vorteilhaftigkeit einer möglichen zukünftigen Altschuldenregelung muss daran beurteilt werden, ob sie den gesellschaftlichen Zielen des Stadtumbaus dient oder nicht. Einzelbetriebliche Ziele können und dürfen kein Kriterium für den Einsatz öffentlicher Mittel sein.

Während die gesellschaftlichen Ziele des Stadtumbaus klar umrissen werden können – nachhaltige Aufwertung der Innenstädte bei gleichzeitiger Erhaltung der Lebensqualität in den Schrumpfungsbereichen – müssen die Instrumente des Stadtumbaus den jeweiligen Erfordernissen angepasst werden. Dies heißt konkret, sowohl einen zügigen Abriss von überschüssigen Wohnungen als auch die weitere attraktive Sanierung von Gebäuden in den Innenstädten zu forcieren.

Der zügige Abriss von überschüssigen Wohnungen ist erforderlich, um negative Ausstrahlungen auf die Nachbarschaft zu minimieren. Grundsätzlich ist zwar auch ohne Altschuldenhilfe der vollständige Leerzug von leerfallenden Gebäuden eine betriebswirtschaftlich vorteilhafte Investition. Unwirtschaftlich ist allerdings in den meisten Fällen der Abriss eines leergezogenen Gebäudes, sodass der Abrissförderung im Rahmen des Stadtumbauprogramms auch zukünftig eine besondere Bedeutung zukommt. Die bisherige wie auch eine mögliche zukünftige Altschuldenhilfe leistet damit zwar für sich

keinen Beitrag für den Abriss als solchen, wohl aber sorgt er dafür, dass Leerzug und Abriss vorgezogen werden.

Der zügige Leerzug und – gegeben die Abrissförderung durch Stadtbaumittel – Abriss ist durchaus wesentlich für die Erhaltung der Wohnqualität in der Schrumpfung. Dies folgt nicht nur daraus, dass die Gesamtzahl der Wohnungsleerstände abhängig von der Leerstandskonzentration deutlich stärker reduziert wird, sondern dass die Leerstandsquote im verbliebenen Bestand durch die Umsetzung der verbliebenen Mieter noch deutlicher sinkt. Im Ergebnis wird das Erscheinungsbild des Quartiers dank Abriss nicht mehr durch Leerstand dominiert.

In der Vergangenheit folgte der Leerzug und Abriss vor allem betriebswirtschaftlichen Kriterien (Leerstandsquote), trotzdem führte der Abriss meist zu einer Aufwertung der Gebiete, da die Gebiete entdichtet wurden und innen liegende, verschattete Blöcke abgerissen wurden. Auflockernde und gleichzeitig aufwertende Abrisspotentiale bestehen derzeit zunehmend nur noch bei sanierten Objekten sowie bei Nicht-§6a-Unternehmen. Dazu kommen Objekte im Eigentum von Gesellschaften, die keine Altschulden im Sinne des Altschuldenhilfegesetzes haben, z.B. neu gegründete Genossenschaften oder Zwischenerwerber. Während davon auszugehen ist, dass bei einer Fortführung der Altschuldenentlastung auch sanierte Objekte in Zukunft von §6a-Unternehmen zügig abgerissen werden – auch die Bewirtschaftung von sanierten Objekten wird mit steigendem Leerstand unwirtschaftlich, die Sanierungskosten sind versunken – würden Nicht-§6a-Unternehmen auch in Zukunft erst verspätet abreißen. Eine mögliche zukünftige Altschuldenhilferegelung sollte daher im Einklang mit der gewachsenen Bedeutung städtebaulicher Kriterien auf betriebswirtschaftliche Kriterien der Antragsberechtigung (Leerstandsquote, wirtschaftliche Existenzgefährdung) verzichten.

Hinzu kommt, dass dieser auflockernde Abriss in zunehmend mehr Gebieten in Zukunft nicht mehr zu einer Aufwertung beitragen kann. Die Einwohnerdichte droht so weit abzusinken, dass die soziale und technische Infrastruktur kaum mehr aufrechterhalten werden kann. Flächenhafter Abriss wird notwendig. In vielen Fällen ist dies den Verantwortlichen in Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft durchaus bewusst und in vorsichtiger Planung, auch wenn erst in wenigen Städten eine öffentliche Diskussion darüber stattfindet. Auch für den flächenhaften Abriss sind die bisherigen betriebswirtschaftlichen Kriterien des §6a AHG nicht zielführend. Optimalerweise müssten vielmehr auch Eigentümer einbezogen werden, die nicht durch Altschulden im Sinne des Altschuldenhilfegesetzes belastet sind. Unabhängig davon wird es aber für den flächenhaften Abriss nötig werden, dass die finanzschwachen Kommunen ihren bisherigen Anspruch einer flächendeckenden Versorgung mit öffentlichen Leistungen überdenken.

Wie erläutert, hat die bisherige Altschuldenhilfe bislang nicht oder kaum zur nachhaltigen Erhaltung der Innenstädte und Altbaubestände beigetragen. Angesichts des weiterhin sehr hohen Anteils unsanierter Altbauten, die zunehmend verfallen, wird die weitere Sanierung und Aufwertung in den Innenstädten immer stärker den Erfolg der Stadtumbaupolitik bestimmen. Angesichts der zunehmenden

Knappheit öffentlicher Mittel sollte eine mögliche Fortführung der Altschuldenentlastung daher auch und gerade hierzu beitragen. Mit der Einführung der sog. Umwidmungsregelung im Jahre 2008 wurde dieser Paradigmenwechsel in der Altschuldenhilfe bereits eingeleitet.

Eine solche Koppelung von Abriss in Schrumpfungsbereichen und Aufwertung in den Innenstädten unterstützt zudem die bereits von einer Reihe der befragten Unternehmen vorsichtig verfolgte Strategie einer Portfolioverschiebung zugunsten der als langfristig vermietbar angesehen Wohnungen in den Innenstädten der Städte.

## **8. Ergebnis Prüfauftrag und Empfehlung zur Ausgestaltung**

**Die Prüfung hat ergeben, dass eine Fortführung der Altschuldenentlastung – in veränderter Form – den Stadtumbau in Ostdeutschland unterstützen würde.**

Eine Altschuldenhilfeentlastung sollte gewährt werden, wenn ein Unternehmen Wohngebäude ab Baujahr 1949 abreißt und den Entlastungsbetrag vollständig in die Sanierung von Wohngebäuden in den Innenstädten investiert (Koppelungsregelung). Zur Vereinfachung und zur Verhinderung von Missbrauch bei der Definition von Innenstadt, könnten alternativ die Sanierungsobjekte anhand der Baujahre bis 1949 definiert werden. Die Kommune muss dem Abriss und der Sanierung zustimmen.

Der Entlastungsbetrag sollte sich an der durchschnittlichen Höhe der verbliebenen Altschulden in Höhe von €55 / m<sup>2</sup> je abgerissenen Quadratmeter orientieren. Teilabriss von Gebäuden sind nicht entlastungsfähig. Eine Kumulation der Altschuldenentlastung bei Abriss mehrerer Gebäude auf ein Sanierungsobjekt ist ebenso möglich wie eine Kumulation mit anderen Förderinstrumenten. Die Erwerbskosten für unsanierte Objekte sind den Investitionskosten gleichzustellen. Auch der Erwerb von sanierten Objekten ist zulässig, wenn die Sanierung in engem Zusammenhang mit dem Erwerb steht. Antragsberechtigt sind alle Unternehmen mit Altschulden, d.h. auf betriebswirtschaftliche Kriterien wie bei der bisherigen Härtefallregelung sollte verzichtet werden.

# GUTACHTEN

## 1. Vorbemerkung

Vor zehn Jahren befand sich die ostdeutsche Wohnungswirtschaft in erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Seit Mitte der 90er Jahre stiegen zunächst vereinzelt, dann aber in massiver Form die Zahl der Wohnungsleerstände bei den Wohnungsunternehmen deutlich an. Es wurde befürchtet, dass Insolvenzen von Wohnungsunternehmen den Stadtumbau behindern würden. Die Bundesregierung reagierte damals mit der Einführung des Programms Stadtumbau Ost sowie mit der hier in Rede stehenden Härtefallregelung nach § 6a Altschuldengesetz (AHG). Bei Abriss von Wohngebäuden wurden die Altschulden des abgerissenen Gebäudes vom Bundeshaushalt übernommen. Die Antragstellung hatte bis zum 31. Dezember 2003, der Abriss zunächst bis zum Jahresende 2010 zu erfolgen. Auch wenn die Frist zum Abrissvollzug zwischenzeitlich bis 2013 verlängert wurde, so basiert die Altschuldenentlastung weiterhin auf den Bewilligungen aus den ersten Jahren dieses Jahrzehnts, die zu 82% ausgeschöpft sind. Nur noch 214 von ursprünglich 318 Unternehmen können noch §6a AHG Mittel abrufen, während die anderen Wohnungsunternehmen bereits die beantragten Mittel vollständig ausgeschöpft haben. Bislang wurde der weitaus größte Teil des auch im Rahmen des Stadtumbauprogramms geförderten Rückbaus von den sog. § 6a-Unternehmen umgesetzt. Über die Weiterführung des Rückbaus auch nach vollständiger Ausschöpfung der AHG bestanden bis zuletzt durchaus unterschiedliche Erwartungen und Positionen.

Vor diesem Hintergrund haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode vereinbart, dass der Erfolg des Städtebauförderprogramms Stadtumbau Ost auch weiterhin nicht durch ungelöste Altschuldenprobleme einzelner Wohnungsunternehmen beim Abriss von Wohnungsleerstand gefährdet werden soll. Das vorliegende Gutachten soll prüfen, ob eine mögliche Fortführung der Entlastung von den Altschulden zur Erreichung der künftigen Ziele des Stadtumbaus erforderlich ist. Sofern Empfehlungen zu Gunsten einer Fortführung ausgesprochen werden, sind Empfehlungen zur Ausgestaltung zu formulieren.

Die Erstellung des Gutachtens erfolgte unter fachlicher Begleitung eines Beirates aus Vertretern von Bund, Ländern und Verbänden:

- Ira von Cölln; Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen
- Klaus Dornbusch; Bundesministerium des Innern
- Ingeborg Esser; Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
- Manfred Hilgen, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Dr. Richard Köhler; Bundesministerium der Finanzen

- Jürgen Leindecker; Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
- Dr. Heike Liebmann; Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
- Winfried Lütkeemeier; Sächsisches Staatsministerium des Innern
- Ronald Meißner; Verband der Wohnungsgenossenschaften Sachsen-Anhalt
- Mathias Metzmaker, Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Jacqueline Modes, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Anja Röding, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Christiane Schlüter; KfW Bankengruppe
- Dr. Andreas Stücke; Haus & Grund Deutschland

Den Mitgliedern des Beirates sei an dieser Stelle für ihre Mitarbeit herzlich gedankt. Auf die in dem Gutachten dargestellten Empfehlungen hatte der Beirat keinen Einfluss. Gedankt sei auch den Vertretungen der Wohnungsunternehmen und der Städte, die im Rahmen der Erstellung des Gutachtens mitgewirkt haben.

## **2. Aufgabenstellung und Berichtsaufbau**

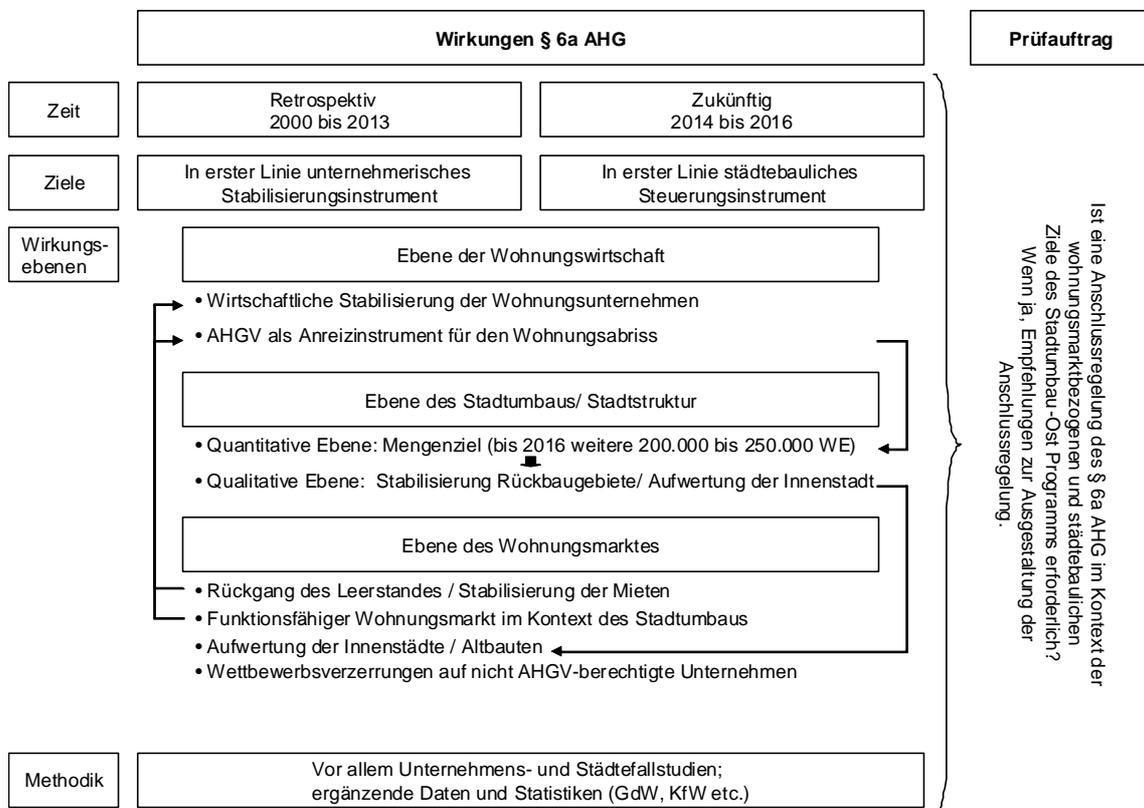
Entsprechend den Aussagen des Koalitionsvertrages kann die Begründung für eine möglichen Fortführung einer Altschuldenentlastung nicht mehr primär aus wohnungswirtschaftlichen Zielsetzungen heraus erfolgen, sondern muss im gesellschaftlichen Begründungszusammenhang des Stadtumbau Ost stehen. Die bisherigen Zielsetzungen für die Altschuldenhilfe sind neu zu gewichten. Eine mögliche Fortführung soll zukünftig in erster Linie der Erreichung der wohnungsmarktbezogenen und städtebaulichen Zielsetzungen des Stadtumbaus dienen. Dieses Ziel kann eine wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungsunternehmen im Sinne einer Lösung der „Altschuldenproblematik“ erfordern. In diesem Fall wäre die auch unternehmerische Stabilisierung eine (wesentliche) Voraussetzung für die Erreichung städtebaulicher Ziele. Andererseits kann eine mögliche Fortführung einer Altschuldenentlastung die unternehmerische Stabilisierung als positiven Nebeneffekt bewirken, sie wäre also keine Voraussetzung, sondern eine Folge der Regelung. An dieser veränderten Zielsetzung orientiert sich auch der mit diesem Gutachten eingelöste Prüfauftrag, indem drei interdependente Wirkungsebenen entsprechend den gegenwärtigen und künftig veränderten Zielsetzungen in einer retrospektiven (2001 bis 2013) und einer zukünftigen Betrachtungsweise (2013 bis 2016) unterschieden werden (vgl. Abbildung 5):

- Wirkungsebene „Wohnungswirtschaft“ im Sinne einer Stabilisierung der Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern als zentrales Ziel der bisherigen Regelung.

- Wirkungsebene „Stadtumbau“ im Sinne der Schaffung einer nachhaltigen städtebaulichen Struktur unter den Vorzeichen einer weiter rückläufigen Wohnungsnachfrage als ein zentrales Teilziel des Stadtumbau-Ost-Programms und damit auch einer möglichen Fortführung einer Altschuldenentlastung.
- Wirkungsebene „Wohnungsmarkt“ im Sinne einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes durch Reduzierung leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen als ein zweites zentrales Teilziel des Stadtumbau-Ost-Programms und damit auch einer möglichen Fortführung einer Altschuldenentlastung.

Zentraler inhaltlicher Baustein des Prüfauftrags bildet in diesem Zusammenhang das Kapitel 5 des Gutachtens in dem die bisherigen Wirkungen der Härtefallregelung nach § 6a bezogen auf die wohnungswirtschaftlichen Zielsetzungen sowie die städtebaulichen und wohnungsmarktbezogenen Zielen im Rahmen des Stadtumbaus untersucht werden. Auch wenn die beiden letztgenannten Ziele des Stadtumbaus nicht explizit als Begründung für den jetzigen § 6a stehen, ist es doch sinnvoll, die Wirkungen der Härtefallregelung auf die Erreichung städtebaulicher Zielsetzungen in der Retrospektive zu betrachten. Aus diesen Ergebnissen lassen sich wichtige Hinweise über eine mögliche Fortführung einer Altschuldenentlastung und deren Ausgestaltung vor dem Hintergrund der Erreichung von Zielsetzungen des Stadtumbau-Ost-Programms gewinnen.

**Abbildung 5: Modellhafte Ziel- und Wirkungsebene des § 6a AHG**



Quelle: eigene Darstellung

empirica

Grundlage dieser Prüfung im Kapitel 5 bilden allgemeine Thesen zu den Wirkungsmechanismen des § 6a AHG aus denen sich die prüfenden Forschungsfragen des Gutachtens herleiten.

### **Wirkungsebene „Wohnungswirtschaft“**

Thesen:

- Erst durch die AHGV (in Kombination mit der Abrissförderung des Stadtumbau-Ost-Programms) wurden die Wohnungsunternehmen wirtschaftlich in die Lage versetzt, überschüssige Wohnungen (auch) physisch vom Markt zu nehmen.
- Durch die damit verbundene Altschuldenhilfe sowie die Reduzierung der Leerstandskosten hat sich die wirtschaftliche Situation der Unternehmen stabilisiert bzw. verbessert.

Forschungsleitfragen:

- Wie sieht die derzeitige Altschuldensituation bei den Unternehmen in verschiedenen typischen Situationen aus?
- Wie stellt sich die wirtschaftliche Situation der Unternehmen anhand ausgewählter betriebswirtschaftlicher Kennziffern der letzten Jahre dar? Welche Entlastung wurde durch die Altschuldenhilfe erreicht?
- Welche Faktoren bestimmen voraussichtlich die Rückbautätigkeit bei den Unternehmen perspektivisch bis 2016? Besteht ohne Weiterführung der AHGV die Gefahr, dass es zu einer für den Stadtumbauprozess relevanten Destabilisierung von Wohnungsunternehmen in der Breite kommt?

### **Wirkungsebene „Stadtumbau“**

Thesen:

- Die AHGV hat als Anreizinstrument entscheidend dazu beigetragen, dass die Wohnungsunternehmen bislang gut 240.000 Wohnungen physisch vom Markt genommen haben. Dabei handelte es sich überwiegend um Gebäude mit hohem Leerstand und geringen Vermietungschancen. Ein Übergreifen des Leerstandes auf noch bewirtschaftete Nachbargebäude im Sinne von „Leerstand erzeugt weiteren Leerstand“ wurde dadurch verhindert. Die Gebiete mit signifikanten Rückbauvolumen konnten in ihrer gesamten Bewirtschaftungssituation stabilisiert und durch ergänzende Maßnahmen im Wohnumfeld aufgewertet werden.
- Die Reduzierung des physischen Wohnungsbestandes in den Rückbaugebieten erhöht die Vermietungs- oder Verkaufschancen in den innerstädtischen (Altbau-)quartieren, weil einerseits die verbliebenen Mieter in den Rückbaugebäuden an anderer Stelle eine Wohnung nachfragen und ander-

seits in letzter Konsequenz die Wahlfreiheiten der Nachfrager ceteris paribus eingeschränkt werden.

Forschungsleitfragen:

- Inwiefern hat die AHGV in der Vergangenheit dazu beigetragen, die in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten formulierten Ziele des Stadtumbaus zu erreichen?
- Ist in der Gesamtbetrachtung eine Fortführung einer Altschuldenentlastung erforderlich, um die zentralen Ziele des Stadtumbaus zu erreichen?

### **Wirkungsebene „Wohnungsmarkt“**

Thesen:

- Die Wohnungsmarktbereinigung stützt das Mietniveau und stabilisiert auch die Bewirtschaftungsperspektiven der längerfristig erhaltenswerten Bestände und Quartiere und damit letztlich wiederum die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen.
- Der Rückbau von Wohnungen stärkt die Funktionsfähigkeit verbleibender, städtebaulich erhaltenswerter und wohnungswirtschaftlich notwendiger Bestände.

Forschungsleitfragen:

- In welcher Weise hat die AHGV zur Stabilisierung der einzelnen sektoralen und räumlichen Wohnungsmärkte beigetragen? Betrifft dies den Wohnungsmarkt in seiner städtebaulichen relevanten Breite (Rückbau- und Aufwertungsgebiete)? Oder bestehen keine Interdependenzen zwischen den Wohnungsteilmärkten bezogen auf die Wirkungen der AHGV?

In diesem Kontext der als Thesen formulierten Wirkungszusammenhänge und der verbundenen Forschungsleitfragen lassen sich der Prüfauftrag zur Beurteilung der Erforderlichkeit an einer möglichen Fortführung einer Altschuldenentlastung sowie die Anforderungen an eine mögliche Fortführung in drei wesentlichen Fragenkomplexen zusammenfassen:

- Wird das städtebauliche Ziel des Wohnungsabrisses in einer Größenordnung von 200.000 bis 250.000 Wohnungen bis 2016 erreicht? Welche Rolle spielt dabei eine mögliche Fortführung einer Altschuldenentlastung (Erreichung mit und ohne eine modifizierte Regelung)?
- Werden die mit dem Abriss verbundenen qualitativen Ziele des Stadtumbaus erreicht? Konkret: Werden die „städtebaulich“ richtigen Gebäude auf verschiedenen räumlichen Ebenen abgerissen? Wird die Struktur der jeweiligen Gesamtstadt an die neuen Herausforderungen angepasst und sinnvoll und nachhaltig gestärkt? Werden die Umstrukturierungsgebiete stabilisiert (ggf. sogar aufgewertet) und in einer funktionsfähigen Struktur erhalten (insoweit kein flächendeckender Komplettrückbau vorgesehen ist)?

- Welche Effekte sind mit dem Rückbau von Wohnungen auf andere sektorale und räumliche Wohnungsteilmärkte, insbesondere auf dem Markt für Altbauten und auf die innerstädtischen Wohnquartiere, verbunden? Konkret: Führt der Rückbau zu einer Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere, insbesondere im Segment der erhaltenswerten Altbauten?

Die Ergebnisse der Prüfung dieser Fragestellungen beruhen im Kern auf folgenden Daten und Informationsgrundlagen und wurden mit folgenden methodischen Grundlagen gewonnen (vgl. detailliert Kapitel 1 bis 3 im Anhang):

- Durchführung von zehn Fallstudienstädten mit zahlreichen Gesprächen mit der lokalen Wohnungswirtschaft und mit Vertretern der Städte, Vor-Ort-Begehungen und Auswertung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie
- Auswertung von Sekundärmaterialien und -statistiken, insbesondere der GdW-Jahresstatistiken sowie Sonderauswertungen der GdW Jahresherhebungen, der KfW-Statistik zum beantragten und abgerufenen Mittelvolumen nach der Härtefallregelung § 6a AHG und der Länderstatistiken zum Wohnungsrückbau im Rahmen des Stadtumbaus.

Das Gutachten beginnt mit der Darstellung der Geschichte der Altschulden und Altschuldenhilfe sowie dem Umsetzungsstand der Härtefallregelung nach § 6a AHG entsprechend der KfW-Statistik (vgl. Kapitel 3). Kapitel 4 stellt die aktuelle Höhe der Altschulden dar. Im Zentrum des Prüfauftrags steht Kapitel 5, das die Wirkungen der bisherigen Regelung im Hinblick auf die Erreichung von wohnungswirtschaftlichen (Kapitel 5.1), städtebaulichen (Kapitel 5.2) und wohnungsmarktbezogenen (Kapitel 5.3) Ziele analysiert. Kapitel 6 geht auf die Fragestellung ein, inwieweit aus heutiger Sicht das Ziel rd. 200.000 bis 250.000 weitere Wohnungen abzureißen realistisch erscheint und behandelt längerfristige Erfordernisse im Kontext des Stadtumbaus, die über eine mögliche Fortführung einer Altschuldenentlastung hinausgehen. Auf Basis der Ergebnisse werden Folgerungen und Empfehlungen für eine mögliche Fortführung abgeleitet (vgl. Kapitel 7).

### **3. Geschichte der Altschulden und Altschuldenhilfe**

#### **3.1 Teilentlastung 1994**

Der Wohnungsbau in der DDR wurde überwiegend durch Wohnungswirtschaftsbetriebe (KWV, VEB) und Genossenschaften (AWG, GWG) getragen. Die Bau- und Sanierungskosten wurden durch Kredite der Staatsbank der DDR finanziert, die grundsätzlich verzinst und getilgt werden mussten auch wenn

nach Hannig<sup>2</sup> der DDR-Staat den größten Teil dieser Finanzierungslast übernahm. Zudem wurde nicht immer darauf geachtet, dass Kredite und Investitionen objektscharf den gleichen Objekten zugeordnet wurden. Am Tag der Währungsumstellung am 1.7.1990 betragen diese dann Altschulden genannten Verbindlichkeiten rund DM 36 Mrd. (€18,41 Mrd.). Mit der Wiedervereinigung gingen diese Schulden auf die Rechtsnachfolger über, d.h. auf Seiten der Schuldner die Kommunen bzw. die kommunalen Wohnungsunternehmen sowie die Wohnungsgenossenschaften, auf Seiten der Gläubiger die Deutsche Kreditbank AG und die Berliner Bank AG. Da zeitgleich durch die Grundmietenverordnungen und später das Mietenüberleitungsgesetz die Mieten noch nach oben begrenzt waren, konnten auch noch nach der Wiedervereinigung die Kredite nicht getilgt werden. Die Politik reagierte zunächst mit einem Moratorium mit dem Zins- und Tilgungsleistungen befristet bis zum 31.12.1993 gestundet wurden. Bis zu diesem Zeitpunkt erhöhten sich die Altschulden auf DM 51 Mrd. (€26,08 Mrd.).

Mit Wirkung zum 1.1.1994 trat dann das Altschuldenhilfe-Gesetz<sup>3</sup> in Kraft. Auf Antrag wurden die Altschulden der Antragssteller bis auf einen Restbehalt von DM 150 / m<sup>2</sup> (€76,7 / m<sup>2</sup>) vom Erblastentilgungsfonds übernommen. Bei einer jahresdurchschnittlichen Miete in Höhe von DM 4,50 / m<sup>2</sup> (€2,30 / m<sup>2</sup>) im Jahre 1994 entsprachen dies einem Kaufpreis von knapp drei Jahreskaltmieten. Die relativ niedrige Verschuldung wurde auch als Voraussetzung für hinreichende Beleihungsspielräume für eine zügige Sanierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes angesehen.

Antragsberechtigt waren im Wesentlichen die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften<sup>56</sup> mit zusammen über 3,5 Mio. Wohnungen, von denen 2,7 Mio. bei der Berechnung der Teilentlastung Berücksichtigung fanden.<sup>7</sup> Insgesamt wurden für mehr als 95 % des berechtigten Wohnungsbestandes Altschuldenhilfe beantragt. Die durchschnittliche Wohnungsgröße wurde in der Entlastungskalkulation mit 57 m<sup>2</sup> berücksichtigt, so dass nach einer Teilentschuldung auf DM 150 / m<sup>2</sup> (€76,7 / m<sup>2</sup>) noch Altverbindlichkeiten im Durchschnitt von DM 8.500 (€4.346) auf jeder Wohnung lasteten. Insgesamt summierte sich die Entlastung bei 2,7 Mio. Wohnungen auf DM 27,5 - 28 Mrd. (rd. €14 Mrd.). Zudem wurden nach § 7 AHG zwischen dem 1.1.1994 und dem 30.6.1995 die Zinsen

---

<sup>2</sup> Hannig, Uwe, „Das Altschuldenhilfe-Gesetz“ in: Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Auflage, Hrsg.: Jenkis, Helmut; Oldenbourg, München, 2001; S. 772-800. Wenn nicht anders angegeben beruhen sämtliche Angaben in diesem Abschnitt auf Hannig (2001).

<sup>3</sup> BGBl. I S. 986: Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz). Im Folgenden zitiert als AHG.

<sup>4</sup> Gesamtverband der Wohnungswirtschaft, „Daten und Fakten 1993“, S. 10. Wenn nicht anders angegeben beruhen sämtliche Angaben auf Daten des GdW.

<sup>5</sup> Ehemalige Arbeiterwohnungsbaugenossenschaften (AWG), Gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften (GWG) und sonstige Wohnungsgenossenschaften, die am 02. Oktober 1990 in der ehemaligen DDR bestanden, sowie Genossenschaften, die ihren Sitz in den alten Bundesländern hatten, durch Fusion oder andere Formen der Rechtsnachfolge aber über genossenschaftlichen Wohnraum verfügten.

<sup>6</sup> Auch private Vermieter konnten Zinshilfe und Teilentlastung beantragen, per Mai 2009 wurden 20.400 Anträge auf Zinshilfe mit einem Entlastungsvolumen von €34,3 Mio. gewährt sowie 1450 Anträge auf Teilentlastung mit einem Volumen von €21,3 Mio. 200 Anträge auf Altschuldenhilfe waren Mitte Mai 2009 noch in Bearbeitung.

<sup>7</sup> Die Differenz von 0,8 Mio. Wohnungen ergibt sich aus restitutionsbehafteten Wohnungen, Wohnungen in staatlicher Verwaltung oder Wohnungen im Eigentum von Wohnungsunternehmen mit geringen Altverbindlichkeiten sowie unbewohnbare Wohnungen, die aus dem Bestand entfernt werden mussten.

in Höhe von DM 7 Mrd (rd. €3,6 Mrd.) für die noch verbliebenen Altschulden übernommen.<sup>8</sup> Nach der Teilentschuldung verblieben ca. DM 23,5 Mrd. (€12 Mrd.) Altschulden zu Lasten der Unternehmen,<sup>9</sup> der Erblastentilgungsfonds hatte somit mehr als die Hälfte der Altschulden übernommen.

Die noch verbliebenen Altschulden wurden im Wesentlichen von der Deutschen Kreditbank AG und der Berliner Bank als Rechtsnachfolger der DDR-Staatsbank finanziert. Die Zinssätze von 7 % bis 8 % erscheinen aus heutiger Sicht zwar sehr hoch, waren aber damals im üblichen Rahmen. Dank des in der folgenden Zeit sinkenden Zinsniveaus waren die Altschuldenkredite über ihre gesamte Zinsbindungsfrist von i.d.R. zehn Jahren die „teuersten“ Kredite der ostdeutschen Wohnungswirtschaft.

Neben der Entlastung der Wohnungswirtschaft diente die Teilentlastung der Rechtssicherheit. Die Gewährung der Altschuldenentlastung erfolgte ausschließlich bei Anerkennung der Altschulden durch die Wohnungsunternehmen gegenüber der kreditgebenden Banken und des Abschlusses eines rechtswirksamen Kreditvertrages (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AHG). Unsicherheiten über Höhe und Zuordnung der einzelnen Kredite wurden damit endgültig beseitigt.

Trotz seines Charakters als Instrument zur Verteilung von DDR-Lasten wurde die Altschuldenentlastung mit der Veräußerungspflicht von Beginn an auch als Lenkungsinstrument eingesetzt. Mit dem Ziel, die Wohneigentumsquote in Ostdeutschland zu erhöhen, wurde die Entlastung an die Verpflichtung zur Veräußerung von Wohnraum inkl. Abführung der Erlöse geknüpft (Privatisierungsaufgabe). Dazu mussten die Wohnungsunternehmen im Anschluss an die Entlastung mindestens 15 % des Wohnungsbestandes<sup>10</sup> vorrangig an Mieter veräußern. Sofern die Erlöse der veräußerten Wohnfläche DM 150 / m<sup>2</sup> zzgl. der in Verbindung mit dem Verkauf entstandenen Sanierungskosten überschritten, musste ein mit den Jahren steigender Prozentsatz des Erlöses an den Erblastentilgungsfonds abgeführt werden.<sup>11</sup> Allerdings gelang es letztlich nicht, die Verpflichtung vollständig umzusetzen. Der Bundestag beschloss daraufhin im Mai 1995 auch andere Veräußerungsformen zuzulassen (u.a. Zwischenerwerber), um die Unternehmen bei der Umsetzung der Veräußerungsvorgaben zu unterstützen. Im Jahr

---

<sup>8</sup> Voraussetzung ist, dass die Zinsen die marktübliche Höhe nicht übersteigen. Die Kosten der Zinshilfe trugen jeweils zu 50 % der Bund und die neuen Bundesländer sowie das Land Berlin.

<sup>9</sup> Daten aus: Bundestagsdrucksache 12/4748, S. 165.

<sup>10</sup> Mit mindestens der 15 % Wohnfläche maßgeblich war der Wohnungsbestand bzw. die Wohnfläche nach dem Stand vom 1. Januar 1993. Bereits abgeschlossene Privatisierungen und Veräußerungen wurden dabei rückwirkend bis zum 3. Oktober 1990 berücksichtigt, Wohnungen, die nach dem Vermögensgesetz rückgegeben wurden oder zukünftig rückübertragen werden sollten, blieben hingegen außen vor.

<sup>11</sup> Weitere Voraussetzungen für eine Teilentlastung waren, dass Wohnungsunternehmen sich einer Prüfung ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse unterwerfen mussten und nach rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen dazu imstande sein mussten, ihre Geschäfte ordnungsgemäß zu führen sowie eine zügige Privatisierung, Modernisierung und Instandsetzung der Wohnungsbestände in ihr Unternehmenskonzept integrieren. Die Integration der Privatisierung, Modernisierung und Instandsetzung der Wohnungsbestände in das Unternehmenskonzept wurde im Rahmen des AHG nicht weiter konkretisiert, Ausführungen werden aber aus den Antragsformularen der KfW deutlich, in dem Eckdaten aus dem Unternehmens- und Privatisierungskonzept aufzuführen sind (insbesondere Angabe, wie viele Wohnungen zu privatisieren sind, wie viele Wohnungen bereits veräußert wurden und wie viele Veräußerungen bis 1996 vorgesehen werden). Verbunden mit der Privatisierungspflicht war eine Berichtspflicht der Wohnungsunternehmen über den Stand des Investitionsprogramms und die Bilanz der Privatisierung.

2000 wurde die Verpflichtung durch die Herabsetzung der Veräußerungsfrist von 2003 auf 1999 faktisch außer Kraft gesetzt. Insgesamt wurden gut 277.000 Wohnungen durch die Wohnungsunternehmen / Genossenschaften veräußert, davon 20 % an Mieter, 41 % als sog. mieternahe Veräußerung (insbes. an neu gegründete Wohnungsgenossenschaften) und 15 % an Dritte.<sup>12</sup> Diese – und nachfolgende weitere Veräußerungen – stellen heute häufig ein erhebliches Problem für den geordneten Abriss von Teilen des DDR-Wohnungsbaus dar, vgl. dazu weiter Kapitel 5.2.3 und 5.2.4.

Weitere Voraussetzung der Teilentlastung war nach § 4 AHG auch ein Unternehmenskonzept, das eine zügige Modernisierung und Instandsetzung der Wohnungsbestände vorsehen sollte. Auch wenn die Umsetzung dieses Unternehmenskonzeptes nicht rechtsverbindliche Voraussetzung für die Teilentlastung war, so zeigt sich an diesem Beispiel doch für wie vordringlich die Sanierung des Wohnungsbestandes gesehen wurde. Vor diesem Hintergrund ist es vielleicht verständlich, warum die durch die Teilentlastung gewonnenen Beleihungsspielräume von der Wohnungswirtschaft so schnell genutzt wurden, vgl. dazu weiter das Kapitel 5.1.

Die hohen Investitionen in den Wohnungsbestand haben sich in den Folgejahren häufig als nicht rentabel herausgestellt. Der Leerstand in den vom GdW vertretenen Unternehmen in Ostdeutschland stieg von 3,5 % (90.033 Wohnungen) im Jahre 1994 auf 13,9 % (375.638 Wohnungen) im Jahre 2000 an.<sup>13</sup> Viele Wohnungsunternehmen und Genossenschaften erwirtschafteten Verluste. Die Eigenmittelrentabilität sank allein zwischen 1998 und 2000 von bereits negativen -3,0 % auf -7,3 % ab. Entsprechend erodierte die Eigenkapitalbasis im Mittel der GdW-Unternehmen auf nur noch 36,5 % im Jahre 2003. Befürchtungen wurden laut, dass nicht mehr nur vereinzelte Insolvenzen von Wohnungsunternehmen bevorstanden.

### **3.2 Härtefallregelung 2000**

Nicht zuletzt durch die gestiegenen Leerstände änderte sich Ende der 1990er Jahre der politische Fokus. Nicht mehr die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem, saniertem Wohnraum stand im Vordergrund, sondern der Stadtumbau und damit der Abriss von Wohnungen bei gleichzeitiger Aufwertung dauerhaft benötigter Quartiere. Die Insolvenz von Wohnungsunternehmen hätte den Stadtumbau und insbesondere den Abriss von Wohnungen erheblich behindern können, so dass der politische Wille reifte, die organisierte Wohnungswirtschaft zu stützen.

---

<sup>12</sup> Angaben aus GdW, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends, Oktober 2004; S. 170. Die Differenz zu 100 % kann nicht zugeordnet werden, da erst ab 1994 die Erwerbergruppen getrennt erfasst wurden, vgl. Deutsche Bundestag, Drucksache 14/2743 vom 17.2.2000.

<sup>13</sup> Leerstandsquote bezogen auf leer stehende Wohnungen insgesamt im Verhältnis zum eigenen Wohnungsbestand. Quelle: GdW-Statistik 2003/2004.

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes<sup>14</sup> vom 31.08.2000 wurde das Altschuldenhilfe-Gesetz in Paragraph 6a um die sog. Härtefallregelung ergänzt. Gefährdete Wohnungsunternehmen werden bei einem Abriss von Wohnungen um Verbindlichkeiten in Höhe von gut €70 / m<sup>2</sup> entlastet. Die Schulden werden vom Bundeshaushalt übernommen.<sup>15</sup> Die Höhe der Entlastung wurde zwar aus den Altschulden heraus argumentativ abgeleitet – nach Teilentlastung zum 1.1.1994 verbliebene Altschulden von DM 150 / m<sup>2</sup> (€76,7 / m<sup>2</sup>) abzgl. unterstellter zwischenzeitlicher Tilgung in Höhe von 8 % – aber pauschaliert angewendet, d.h. unabhängig von der tatsächlichen Tilgungsleistung und den verbliebenen Altschulden des individuellen Unternehmens.

Antragsberechtigt waren

- nur kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, die bereits zum 1.1.1994 Altschuldenhilfe durch Teilentlastung oder Zinshilfe erhalten haben;
- deren Leerstandsquote mindestens 15 % betrug<sup>16</sup>;
- die aufgrund des Leerstands in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet waren.

Die Antragstellung zur zusätzlichen Entschuldung konnte bis zum 31. Dezember 2003 erfolgen, wobei die beantragte Abrissfläche und damit Entlastung nicht in ihrer Höhe beschränkt war. Häufig wurde zunächst eine relativ geringe Abrissfläche beantragt, da bei vielen Wohnungsunternehmen anfänglich noch eine Abneigung gegenüber dem Wohnungsabriss bestand und/oder befürchtet wurde, dass die gemeldeten Abrissflächen Rückwirkungen auf die Verhandlungen mit anderen Wohnungsunternehmen über die tatsächlich abzureißende Wohnungen im Rahmen des Stadumbaues haben könnte. In vielen Fällen wurde daher im Jahre 2003 nochmals eine Erhöhung der beantragten Abrissflächen vorgenommen (sog. Nachmeldung). Dies wurde auch dadurch erleichtert, dass die abzureißenden Wohnungen weder objektscharf benannt werden mussten, noch mit der Beantragung eine tatsächliche Abrisspflicht einherging. Einzelne befragte Unternehmen haben sich vorausschauend dabei z.T. erhebliche Entlastungsbeträge im Hinblick auf weitere Verwendungsmöglichkeiten gesichert, die weit über ihre konkreten Abrissplanungen hinausgingen.

---

<sup>14</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Altschulden-Hilfe-Gesetzes (Zweites Altschuldenhilfe-Änderungsgesetz – 2.AHÄndG, BGBl. Teil I S. 1304).

<sup>15</sup> Banktechnisch handelt es sich dabei um eine Sondertilgung des entsprechenden Kreditvertrages. Gesetzliche Voraussetzung für die weitere Entlastung ist daher auch, dass das betreffende Kreditinstitut auf eine Vorfälligkeitsentschädigung verzichtet. Dies lösten die finanzierenden Banken z.B. indem sie den Schuldnern im Rahmen der Verhandlungen über eine Anschlussfinanzierung, die bei der typischen Zinsbindung von zehn Jahren im Jahre 2005 anstand, Kredite mit Sondertilgungsrechten anboten, in denen die Vorfälligkeitsentschädigung bereits Bestandteil des Zinssatzes war. Dies geschah häufig schon vorfristig in den Jahren 2003 und 2004, wodurch die Wohnungsunternehmen aufgrund des allgemein gesunkenen Zinsniveaus zusätzlich Liquidität in diesen Jahren gewannen.

<sup>16</sup> Einschließlich der seit dem 1. Januar 1998 abgerissenen Wohnfläche

Insgesamt erfüllten 318 Unternehmen von 1.145<sup>17</sup> ostdeutschen Wohnungsunternehmen die Voraussetzung für die Härtefallregelung nach § 6a AHG.<sup>18</sup> In der Tendenz handelte es sich dabei um die größeren Wohnungsunternehmen, da über die Härtefallregelung insgesamt 53,6 % des Bestandes der organisierten Wohnungswirtschaft oder 1,229 Mio. Wohnungen bei Abriss entlastungsberechtigt war. Dies entsprach rund 29,5 %<sup>19</sup> aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Typischerweise ist in kleineren und mittleren Städten die größte (und häufig einzige) kommunale Wohnungsgesellschaft sowie die größte Wohnungsgenossenschaft ein sog. § 6a-Unternehmen. In großen Städten kann es auch vorkommen, dass kleinere kommunale Wohnungsgesellschaften nicht § 6a-berechtigt sind. Kleinere Wohnungsgenossenschaften erfüllten hingegen häufig die Voraussetzungen nicht. Nicht berechtigt sind zudem sämtliche im Rahmen der Veräußerungsaufgabe neuentstandenen Genossenschaften, Zwischenerwerbergesellschaften und sämtliche privaten Eigentümer.<sup>20</sup>

---

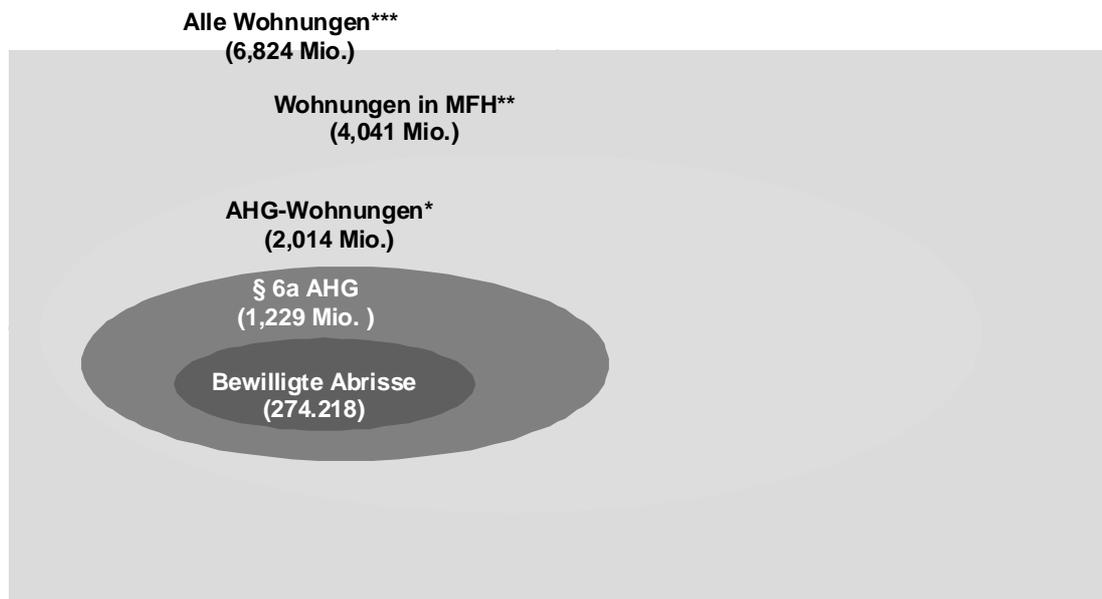
<sup>17</sup> GdW, Pressemitteilung „Ohne Altschuldenhilfe kein Abriss - ohne Abriss keine erfolgreiche Fortsetzung des Stadtumbau Ost - GdW fordert für die erfolgreiche Fortsetzung des Stadtumbau Ost Altschuldenentlastung für alle abgerissenen Wohnungen – unabhängig von der Leerstandsquote“ vom 19.5.2010.

<sup>18</sup> Daten aus: Antwort der Bundesregierung vom 24.03.2010: Fortführung und inhaltliche Ausrichtung des Programms Stadtumbau Ost. (Bundestagsdrucksache 17/1173).

<sup>19</sup> Wohnungen in MFH in Ostdeutschland (ohne Berlin) am 31.12.2003: 4,172 Mio. Quelle: Wohnungsfortschreibung.

<sup>20</sup> Grundsätzlich sind auch Wohnungsbestände in unmittelbarem Eigentum der Kommunen nicht § 6a berechtigt. In vielen Kommunen wurden aber die noch verbliebenen Wohnungsbestände an die kommunale Wohnungsgesellschaft überschrieben und wurden damit entlastungsberechtigt.

**Abbildung 6: Anzahl Wohnungen mit Altschulden und im Eigentum von §6a-Unternehmen**



\* Bestand in GdW-WU (berichtende = 96 %)

\*\* ohne Berlin, Wohnungen in Wohngebäuden

\*\*\* ohne Berlin, Wohnungen in Wohngebäuden, MFH und EZFH

Stand: Alle Wohneinheiten/AHG Wohneinheiten: 31.12.2008; § 6a Wohneinheiten: 31.12.2003; bewilligte Abrisse: 30.06.2010

Quelle: GdW, KfW, Wohnungsfortschreibung

**empirica**

### **3.3 Änderung der Härtefallregelung 2008**

Der Abriss von Wohnungen im Rahmen des § 6a AHG musste ursprünglich spätestens bis zum 31. Dezember 2010 vollzogen werden. Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilferverordnung<sup>21</sup> erfolgte im November 2008 eine Fristverlängerung des Abrissvollzugs bis zum 31. Dezember 2013, da absehbar war, dass bis zum Jahresende 2010 das Entlastungsvolumen nicht von allen Unternehmen voll aufgebraucht werden würde.

Neben weiteren kleineren Veränderungen (u.a. Ausweitung der Entlastung auf zwischenzeitliche Wohnungszugänge) hat insbesondere die sog. Umwidmungsregelung die Natur der Altschuldenhilferverordnung erheblich verändert. Seit Jahresbeginn 2008 können Wohnungsunternehmen eine Umwidmung der Altschuldenhilfe in Sanierungsmittel bei der KfW beantragen.<sup>22</sup> Wohnungsunternehmen können seither eine Altschuldenentlastung für die Sanierung oder den Verkauf eines stadtbildprägen-

<sup>21</sup> Erste Verordnung zur Änderung der Altschuldenhilferverordnung vom 10. November 2008 (BGBl. I S. 2179).

<sup>22</sup> Deutscher Bundestag: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008 (Bundestagsdrucksache 16/10454).

den Altbaues<sup>23</sup> erhalten, sofern die Entlastungsmittel vollständig in die Sanierung eines stadtbildprägenden Altbaues fließen. Da die Altschuldenentlastung mit €70 / m<sup>2</sup> in aller Regel die Renditelücke zwischen Mieterträgen und Sanierungskosten nicht deckt, ist das übliche Verfahren wie folgt: das Wohnungsunternehmen verkauft mehrere Gebäude und saniert eines. Die Verkaufserlöse fließen dabei dem Unternehmen ohne Auflage zu.

Bislang hat die Umwidmungsregelung zwar noch keine große Verbreitung gefunden – möglicherweise auch dadurch bedingt, das nur Unternehmen mit bewilligter aber noch nicht ausgeschöpfter § 6a Entlastung und mit Altbauten im Wohnungsportfolio potentielle Adressaten sind. Per 22.6.2010 wurden 4.026 Wohnungen verkauft und 1.111 Wohnungen saniert bzw. befinden sich in der Sanierung. Trotzdem halten wir die Umwidmungsregelung für zukunftsweisend. Sie führt zu einer stärkeren Orientierung der Investitionen auf den Altbaubestand und damit in der Regel auf die langfristig zu erhaltenen Quartiere wie es in nahezu allen Integrierten Stadtentwicklungskonzepten der ostdeutschen Städte formuliert ist.

**Abbildung 7: Nutzung der Umwidmungsregelung**

	Anzahl (Stand 22.6.2010)
Anträge auf Umwidmung	60
Wohnungsunternehmen mit Umwidmung	40
Wohnungen mit Umwidmung	5.137
davon ...	
Sanierung	1.111
Verkauf	4.026

Quelle: KfW

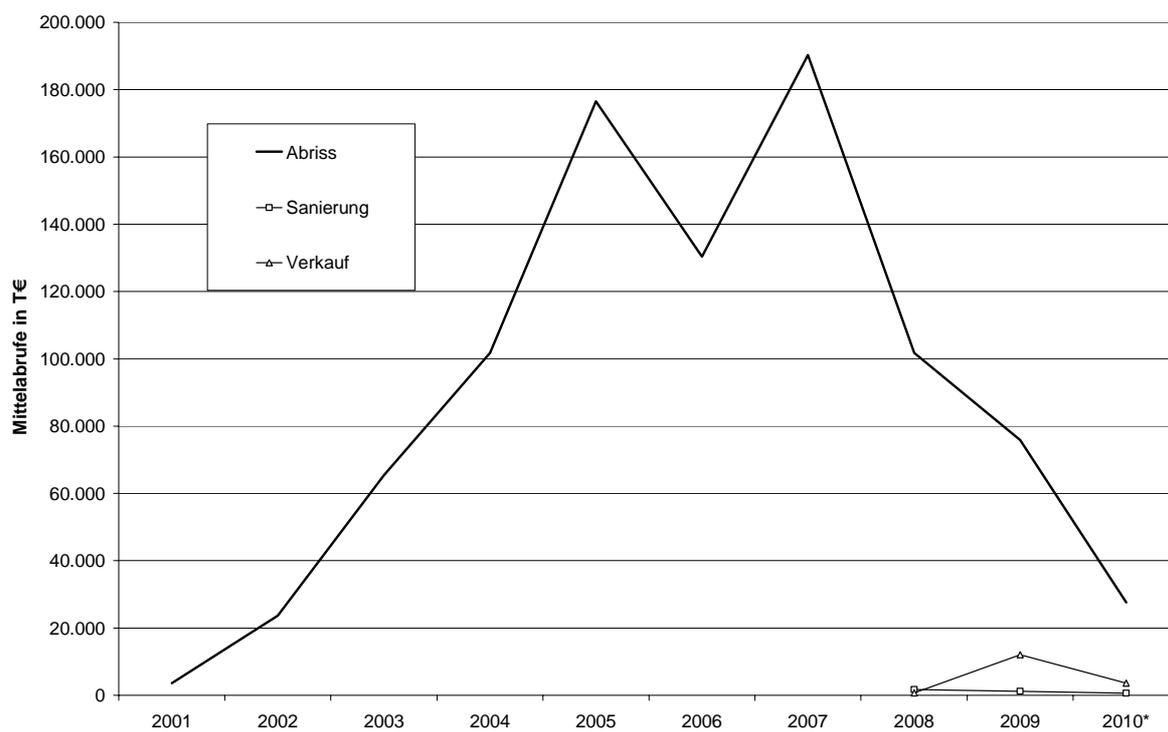
empirica

### 3.4 Aktueller Stand der Mittelabrufe im Rahmen des §6a AHG

Nach KfW-Angaben wurden bis zum 30.6.2010 insgesamt €914,2 Mio. oder 82 % der zugesagten § 6a-Entlastung abgerufen. Dies entspricht 224.422 abgerissenen, 1.111 sanierten und 4.026 verkauften Wohnungen. Noch nicht abgerufen wurden bislang €198,6 Mio. Die Hauptjahre des Abrisses waren die Jahre 2005 bis 2007, seither ist der Mittelabruf für mit § 6a AHG Hilfe abgerissenen Wohnungen deutlich gesunken (vgl. Abbildung 8).

<sup>23</sup> Altbauten mit Baujahr bis einschließlich 1948.

**Abbildung 8: Mittelabrufe §6a AHGV, 2001-3/2010**



I. - III. Quartal 2010, III. Quartal avisierte Abrufe

Quelle: KfW

empirica

Die Zusagevolumen zwischen den Ländern streuen zwischen €5,30 je Einwohner in Berlin und €120,40 in Sachsen-Anhalt. Die Streuung spiegelt im Wesentlichen die unterschiedliche Problemdensität wieder. Die Unterschiede im Ausschöpfungsgrad sind gering.

**Tabelle 1: Stand Mittelabrufe nach §6a AHG**

	Zusagevolumen		Abrufe	
	in TEUR	in € je Einwohner	in TEUR	in %
Insgesamt	1.112.789	67,6	914.214	82,2%
Berlin	18.279	5,3	15.408	84,3%
Brandenburg	199.062	78,9	181.707	91,3%
Meck-Vorp.	50.162	30,1	39.857	79,5%
Sachsen	384.322	91,7	302.225	78,6%
Sachs.-Anh.	286.689	120,4	230.470	80,4%
Thüringen	174.275	76,8	144.547	82,9%

Quelle: KfW

empirica

Zum 30.6.2010 verfügten noch insgesamt 214 von ursprünglich 318 Unternehmen über nicht abgerufene, aber bewilligte §6a AHG Mittel<sup>24</sup>. Bei den befragten Unternehmen betrug im Sommer 2010 der Abrufungsgrad im Median 84 % bei einer Streuung zwischen 28 % und 100 %. Der unterschiedliche Ausnutzungsgrad ist zum einen eine Folge von Änderungen in den Abrissplanungen der Unternehmen aber auch vom unterschiedlichen Antragsverhalten. Die Mehrheit der befragten Unternehmen fürchtete im Antragsjahr 2003, das hohe Beantragungssummen Rückwirkungen auf die damals noch vorherrschende „Lastenverteilungsdebatte“ (vgl. dazu weiter 5.1.3) – welches Unternehmen „muss“ wie viel Wohnungen abreißen um die städtebaulichen Ziele zu erreichen – haben würden und agierten vorsichtig. Andere Unternehmen sicherten sich hingegen größere Beträge, ohne zum damaligen Zeitpunkt bereits konkrete Verwendungsmöglichkeiten für die gesamte Summe zu haben.

#### **4. Aktuelle Höhe der Altschulden**

Die aktuelle Höhe der Altschulden insgesamt und je Quadratmeter Wohnfläche zu bestimmen ist eine keineswegs triviale Aufgabe. Zum Jahreswechsel 1993/94 wurden die Wohnungsunternehmen bis auf einen einheitlichen Restbehalt von DM 150 / m<sup>2</sup> (€76,7 / m<sup>2</sup>) entlastet (ohne Berücksichtigung von Wendebauten und nicht beantragenden Unternehmen). Die weitere Entwicklung der Altschulden ist aber von Unternehmen zu Unternehmen, z.T. auch von Gebäude zu Gebäude, höchst unterschiedlich, vor allem abhängig von der bisherigen Tilgungsleistung.

Auf der einzelbetrieblichen Ebene ist aber nicht immer gewährleistet, dass die Altschulden überhaupt noch identifizierbar sind. Voraussetzung ist, dass das Wohnungsunternehmen die Altschulden durchgehend mit klar identifizierbaren Kreditverträgen finanziert hat und nicht z.B. im Rahmen einer Anschlussfinanzierung oder Prolongation mit weiteren Krediten (z.B. für die Sanierung) zusammengefasst hat. Obwohl keine betriebswirtschaftliche Begründung für eine solche dauerhafte Trennung von verschiedenen Schuldenquellen vorliegt – im Gegenteil könnten bei einer Zusammenfassung von Schulden in einen größeren Kredit eventuell günstigere Konditionen erzielbar sein – so haben mit einer Ausnahme uns alle befragten Unternehmen z.T. sehr umfangreiche Flussdiagramme vorgelegt, so das zumindest die Abstammung der Schulden i.d.R. nachvollziehbar ist. Nur ein Unternehmen hat sein gesondertes Altschuldenkonto in der Buchhaltung bereits vor Jahren aufgelöst.

Unabhängig von dieser formalen, buchhalterischen Ebene ist ohnehin fraglich, ob auf einer realen Ebene Altschuldenkredite von anderen Krediten zu trennen sind. Bei zwei Wohnungen mit anfänglich identischen Altschulden, identischen zusätzlichen Krediten (z.B. für eine Sanierung der Wohnung) und identischer Gesamttilgungsleistung, können sich die Altschulden allein deshalb unterscheiden, wenn die Tilgungskraft in der einen Wohnung vorrangig für die Tilgung der Altschulden eingesetzt

---

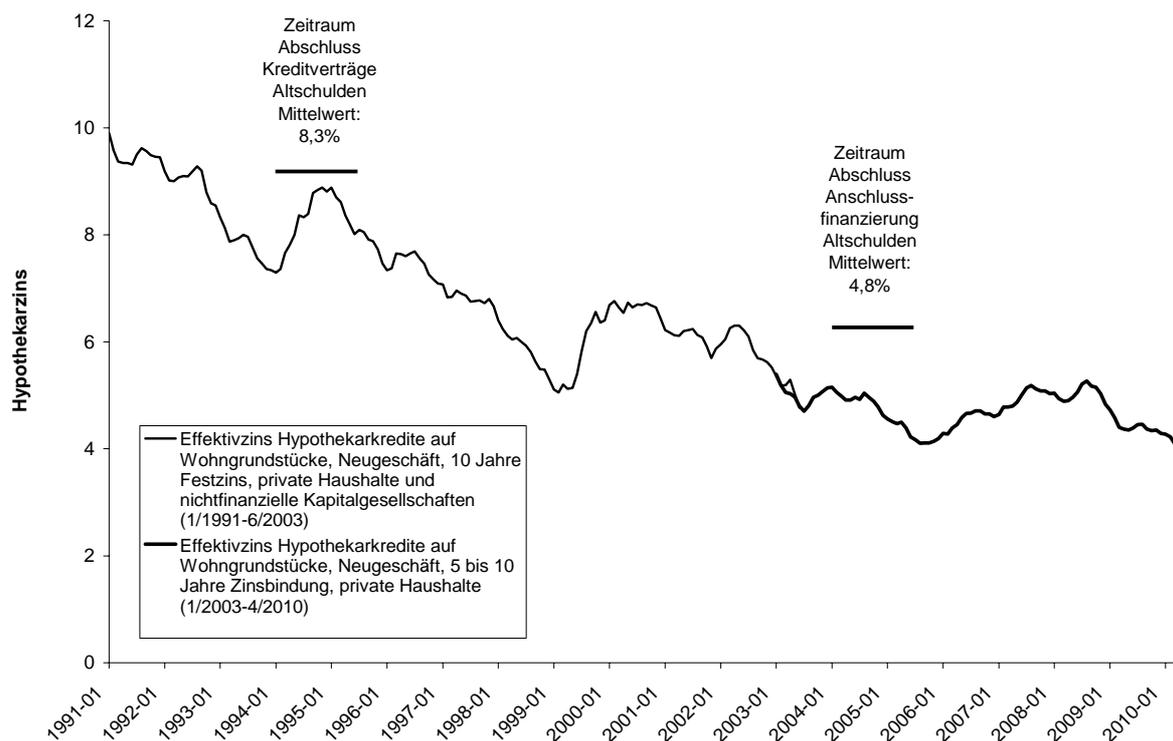
<sup>24</sup> Bei einer unbekanntem Anzahl von Wohnungsunternehmen sind dies aber nur noch geringe Zusagevolumina, die nicht mehr für den

wurde und in der anderen für den Sanierungskredit. Im Ergebnis ist die Höhe der heutigen Altschulden abhängig von:

1. der jährlichen Tilgungskraft des Unternehmens seit 1993
2. der jährlichen Tilgungsleistung des Unternehmens seit 1993
3. der jährlichen Verteilung der Tilgungsleistung auf die verschiedenen Kredite seit 1993

Insbesondere die Verteilung der Tilgungsleistung auf die verschiedenen Kredite aber auch die Höhe der jährlichen Tilgungsleistung war ausschließlich abhängig von finanzwirtschaftlichen Kriterien, d.h. den Zinssätze für Altschuldenkredite im Vergleich zu anderen Krediten. Im Zeitraum des Erstabschlusses von Kreditverträgen zur Finanzierung der Altschulden (1.1.1994 bis Ende Zinshilfe 30.6.1995) waren die Hypothekenzinssätze im langfristigen Vergleich mit über 8 % sehr hoch und insbesondere höher als in jedem folgenden Jahr bis heute. Die befragten Wohnungsunternehmen gaben Zinsen von 7 % bis über 8 % für ihre damals aufgenommenen Kredite an.

**Abbildung 9: Hypothekenzinssatz, 1991-2010**



Quelle: Deutsche Bundesbank

empirica

Abriss eines gesamten Gebäudes ausreichen.

Gerade die hohen wohnungswirtschaftlichen Bestandsinvestitionen der ostdeutschen Wohnungswirtschaft Mitte bis Ende der 1990er Jahre (vgl. auch Abbildung 11) mit jährlich über €6 Mrd. sind daher mit z.T. deutlich geringeren Zinssätzen finanziert worden. Im Ergebnis war es betriebswirtschaftlich rational für die Wohnungsunternehmen jeglichen wirtschaftlichen und vertraglichen Spielraum für eine Tilgung der Altschuldenkredite statt der Sanierungskredite zu verwenden. Tatsächlich haben einige befragte Wohnungsunternehmen auch hohe Sondertilgungen bei Auslaufen von Zinsbindungsfristen (meist 2005) vorgenommen. In allen Fällen wurde nach Ende der Zinsbindung für die ursprünglichen Altschuldenkreditverträge in den Jahren 2004 bis Mitte 2005 die Anschlussfinanzierung zu deutlich reduzierten Zinssätzen getätigt. Die heutige Höhe der Altschulden ist daher in erheblichem Umfang auch davon abhängig, inwieweit die reduzierte Zinslast zu einer höheren Tilgung genutzt wurde oder ob die Annuität nach Auslaufen der Zinsbindung gesenkt wurde. Hatten die Wohnungsunternehmen in diesen Jahren Liquiditätsengpässe, so wurde die Annuität so weit es ging gesenkt. Andere Unternehmen mit Liquiditätsreserven haben die gewonnen Liquidität für hohe Tilgungsraten genutzt, manchmal bei Altschuldenkrediten, manchmal auch bei Sanierungskrediten.

Nochmals komplizierter wird die Bestimmung der aktuellen Höhe der Altschulden auch dadurch, dass einzelne Sachverhalte von verschiedenen Unternehmen unterschiedlich bewertet wurden. Dies ist insbesondere bei Umschuldungsverhandlungen mit den beteiligten Banken bei drohender Insolvenz der Fall gewesen. Z.T. wurden die vereinbarten Forderungsverzichte nur gegen die Sanierungskredite, manchmal nur gegen die Altschulden, manchmal pro rata gegen alle Kredite gebucht. Entsprechend unterschiedlich wurde mit Beratungskosten und anderen Kosten umgegangen. In einigen Fällen stieg zudem die Höhe der Altschulden auch noch nach Ende der Phase der Negativrestitutions in einigen Jahren an, ohne dass aber – z.B. bei einem zwischenzeitlichen Wechsel in der Geschäftsführung – die Ursache dafür geklärt werden konnte.

Völlig unübersichtlich wird die Berechnung der aktuellen Höhe der Altschulden pro Quadratmeter, da sich hier neben dem Zähler auch der Nenner ändert. Auch nach Abschluss der Privatisierungsverpflichtung haben die meisten Unternehmen Wohnungen verkauft, erworben, neu gebaut, Dachgeschosse ausgebaut, Gebäude aufgestockt und abgerissen. Mit Ausnahme des § 6a-geförderten Wohnungsabriss wurden die Altschulden bei Wohnungsabgängen so gut wie nie entsprechend abgelöst, wofür es auch keine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit gab. Bei einem befragten Unternehmen sind die Altschulden pro Quadratmeter trotz Tilgung heute höher als vor 15 Jahren, da das Unternehmen in beträchtlichem Umfang meist Altbauten veräußert hat und den Verkaufserlös für die Sanierung von Wohnungen verwandt hat.

Im Ergebnis lässt sich die aktuelle Höhe der Altschulden pro Quadratmeter auf der individuellen Betriebsebene nicht mehr unzweideutig bestimmen. Vielmehr ist diese außerhalb des engen Themenradius einer Fortführung einer Altschuldenentlastung auch betriebswirtschaftlich nicht relevante Kennzif-

fer abhängig von individuellen, 15-Jährigen Entscheidungshistorien sowohl auf der realen als auch auf der buchhalterischen Ebene.

Sollte der Gesetzgeber eine Fortführung der Härtefallregelung beschließen, so sollte schon aus Gründen der Gleichbehandlung auf ein Abstellen auf die individuellen Altschulden pro Quadratmeter verzichtet werden. So hat ein Unternehmen angegeben, dass es bereits im nächsten Jahr sämtliche Kredite aus den 1990er Jahren vollständig getilgt haben würde, während bei einem anderen Unternehmen die Altschulden pro Quadratmeter durch Veränderungen im Nenner gestiegen sind. Hilfsweise könnte eine Altschuldenentlastung daher auf eine normative Modellrechnung abgestellt werden, die eine soweit möglich „typische“ Tilgung unterstellt. Diese Vorgehensweise wurde bereits bei der Einführung der Härtefallregelung des § 6a AHG im Jahre 2003 gewählt.

Viele Wohnungsunternehmen sowie die Deutsche Kreditbank haben bestätigt, dass typischerweise die Altschulden im Jahre 1994/1995 mit 8 % Zinssatz und einer anfänglichen Tilgung von 1 % bei einer Laufzeit von zehn Jahren finanziert wurden. Die Anschlussfinanzierung erfolgte dann zwischen 2003 und 2005.<sup>25</sup> Während die Zinskonditionen relativ einheitlich bei rund 5 % bis 5,5 % vereinbart wurden, wurde die weitere Tilgung sehr individuell zwischen Unternehmen und Banken ausgehandelt. Grundsätzlich galt damals im Gegensatz zu heute, dass die Wohnungsunternehmen ihre Tilgung soweit möglich absenken wollten um Liquidität zu gewinnen, während die Banken zur Erhöhung der Kreditsicherheit eine möglichst hohe Tilgung befürworteten. Abgesehen von Ausreißern nach oben und unten bewegten sich die in den Jahren 2003 bis 2005 vereinbarten Tilgungspläne in folgendem Bereich:

1. **höhere Tilgung:** Festlegung der Annuität durch Addition der bisher vereinbarten Tilgung im Folgejahr zzgl. der neu vereinbarten Zinszahlung. Die jährliche Tilgungsleistung war bereits von €0,77 / m<sup>2</sup> / Jahr (1994) aufgrund der geringeren Restschuld angestiegen auf €1,93 / m<sup>2</sup> / Jahr (2005). Zu diesem Wert wurde die aktuelle Zinszahlung addiert (€3,52) und ergab die neue Annuität. Die laufende Kreditbelastung (Annuität) sank von €6,90 / m<sup>2</sup> / Jahr auf €5,45 / m<sup>2</sup> / Jahr.
2. **niedrige Tilgung:** Tilgung in Höhe von nur 1 % der Anfangsschuld bei Umschuldung. Die laufende Kreditbelastung (Annuität) sank von €6,90 / m<sup>2</sup> / Jahr auf €4,28 / m<sup>2</sup> / Jahr.

Die verbliebenen Altschulden würden sich dann durch Tilgung zum Jahresende 2009 um 22 % bis 31 % vermindert haben. Diese Größenordnung wird auch durch die Unternehmensinterviews in Kombination mit Angaben der KfW gestützt. Die verbliebenen Altschulden<sup>26</sup> (zum 31.12.2009) zzgl. der

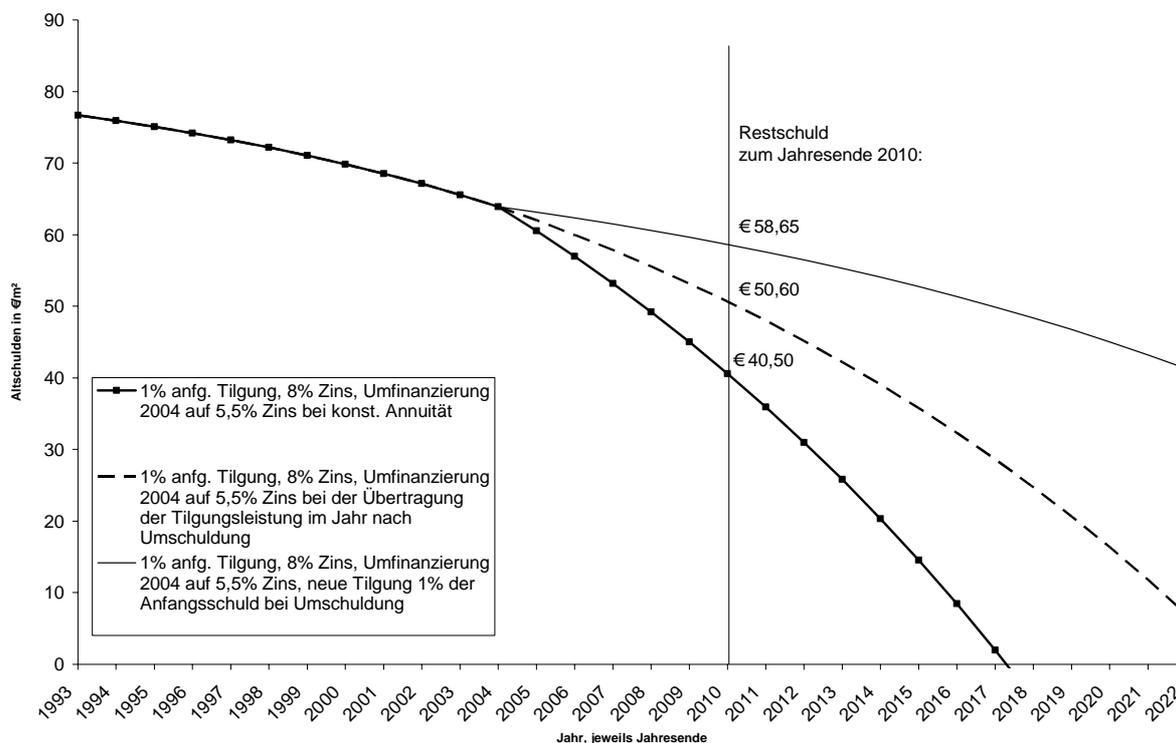
---

<sup>25</sup> Vgl. auch Fußnote 15.

<sup>26</sup> Quelle: Unternehmensangaben.

abgerufenen Entlastung nach § 6a AHG<sup>27</sup> haben sich im Vergleich zu den Altschulden nach Teilentlastung (d.h. per 1.1.1994<sup>28</sup>) um 30 % (gewogener Mittelwert) bzw. 26 % (ungewogener Mittelwert) vermindert. Abzüglich der weiteren Tilgung im Jahr 2010 würden sich die Altschulden per 31.12.2010 auf 66 % bis 76 % des Ursprungsbetrages reduziert haben. Ohne Berücksichtigung von Veränderungen der Quadratmeterzahl durch Verkauf oder Abriss und ohne Berücksichtigung der mit Abriss einhergehenden Teilentlastung nach § 6a AHG würden die verbliebenen Altschulden per 31.12.2010 nach diesen Rechnungen noch zwischen €50,60 und €58,65 / m<sup>2</sup> betragen. Im folgendem gehen wir zur Vereinfachung daher von €55 / m<sup>2</sup> aus bzw. einer Tilgung von bislang 28 % aus.

**Abbildung 10: Rechnerische Entwicklung der Altschulden, 1993-2010-2022**



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Bezogen auf die gesamten nach Teilentlastung zum 1.1.1994 verbliebenen Altschulden (€12 Mrd.) und abzüglich der voraussichtlich bis zum Jahresende abgerufenen Altschuldenentlastung nach § 6a AHG von €950 Mio.<sup>29</sup> dürfte eine verbliebene Altschuldensumme €7,6 Mrd. plausibel sein. Im Vergleich zu den gesamten langfristigen Verbindlichkeiten der ostdeutschen GdW-Mitglieder i.H.v. €34,2 Mrd. (31.12.2008) entspricht dies einem Anteil von 22,2 %. In Relation zum Anlagevermögen

<sup>27</sup> Quelle: KfW; Tilgungsleistungen auf den Zusagebetrag des § 6a AHG müssen nicht berücksichtigt werden, da dieser i.d.R. tilgungsfrei gestellt wurde.

<sup>28</sup> Quelle: KfW.

<sup>29</sup> Abruf per 30.6.2010: €914 Mio.

entsprechend 12,9 %. Nochmals sei hier auf die Abhängigkeit dieser Zahl von individuellen, 15-Jährigen Entscheidungshistorien in den Unternehmen sowohl auf der realen als auch auf der buchhalterischen Ebene hingewiesen.

## **5. Bisherige Wirkung der Härtefallregelung nach § 6a AHG**

### **5.1 Wirkungen im Kontext wohnungswirtschaftlicher Ziele**

#### **5.1.1 Entwicklung der wirtschaftlichen Lage der Wohnungsunternehmen**

Ziel der Verabschiedung der Härtefallregelung im Jahre 2000 war die wirtschaftliche Stabilisierung gefährdeter Wohnungsunternehmen. Die wesentliche Ursache der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist aus der folgenden Abbildung 11 ersichtlich. Die Wohnungsunternehmen investierten zunächst erhebliche Mittel in die Sanierung und Modernisierung ihres Wohnungsbestands, unmittelbar anschließend aber stiegen die Leerstände trotzdem deutlich an.

Insgesamt haben die GdW Unternehmen zwischen 1990 und 2008 knapp €77 Mrd. investiert, davon gut €71 Mrd. in den Bestand. Bezogen auf den heutigen Wohnungsbestand<sup>30</sup> haben die GdW Unternehmen im Mittel rund €36.500 / WE oder rund €640 / m<sup>2</sup> für die Sanierung und Modernisierung des Bestandes (Baujahre vor 1991) aufgewendet. Zum Jahresende 2008 haben die GdW Unternehmen 65,9 % als vollmodernisiert und weitere 24,1 % als teilmodernisiert bezeichnet. 10 % des Wohnungsbestandes gilt noch als unsaniert bzw. modernisierungsbedürftig.

Der überwiegende Teil (70 %) der Investitionen fand bereits in den 1990er Jahren statt, allein €33 Mrd. in den Hauptjahren 1994 bis 1998. Zum Jahresende 1999 hatten die GdW Unternehmen<sup>31</sup> damit im Mittel ihren Bestand mit zusätzlich €450 / m<sup>2</sup> belastet, dies entspricht im Mittel bereits der 13-fachen Jahresnettokaltmiete des Jahres 1995 (€2,89 / m<sup>2</sup>), mit Berücksichtigung der Altschulden der 15-fachen Jahresnettokaltmiete. Die Wohnungsunternehmen müssen daher Anfang bis Mitte der 1990er Jahre von konstant niedrigen Leerstandsquoten und einem schnellen und erheblichen Anstieg der mittleren Mieten auf mindestens €5 / m<sup>2</sup> ausgegangen sein, bezogen auf die sanierten Wohnungen auf entsprechend höhere Werte.

Diese Entwicklung ist nicht eingetreten. Vielmehr verloren die Wohnungsunternehmen erhebliche Marktanteile. Trotz in der Fläche steigender Wohnungsnachfrage in den neuen Ländern – die Zahl der

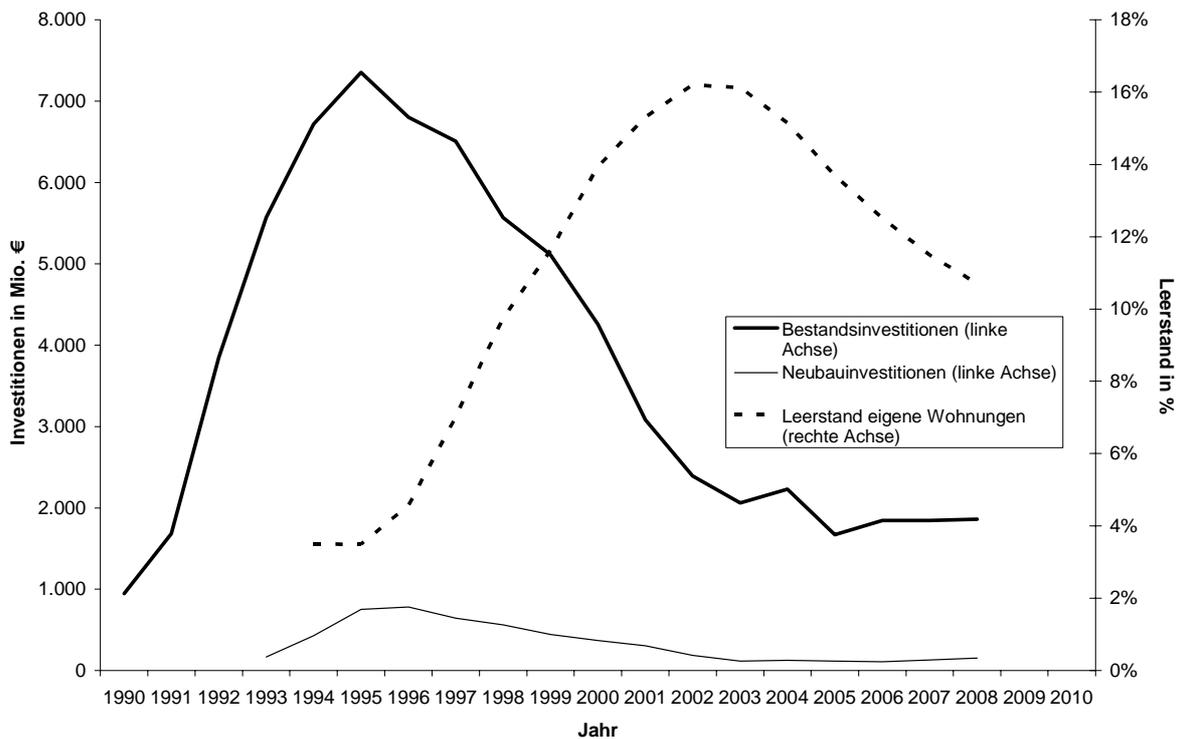
---

<sup>30</sup> Eigene Wohnungen zum 31.12.2008 abzgl. 3 % Neubau ab 1991.

<sup>31</sup> Wiederum bezogen auf den Wohnungsbestand von Ende 2008. Die Berechnung unterstellt damit, dass die Wohnungsunternehmen nur unsanierte Bestände abgerissen haben. Veräußerungen von Wohnungen sind hier unerheblich, wenn davon ausgegangen wird, dass diese mindestens zum Wert von Altschulden und Sanierungsinvestitionen veräußert wurden.

Privathaushalte stieg durchgehend von 6,04 Mio. im Jahre 1992 auf 6,4 Mio. im Jahre 2000 und weiter auf 6,66 Mio. im Jahre 2009 (jew. ohne Berlin) an – stiegen die Leerstände in den Wohnungsbeständen der organisierten Wohnungswirtschaft schnell und deutlich an, da zeitgleich das marktaktive Wohnungsangebot durch die Sanierung bislang unbewohnbarer Altbauwohnungen, den Neubau von Geschößwohnungen und insbesondere von Eigenheimen stärker als die Nachfrage stieg und steigt.

**Abbildung 11: Investitionen der GdW-Mitgliedunternehmen, 1990-2008**



Quelle: GdW, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends, diverse Jahrgänge

empirica

Der Leerstand in den vom GdW vertretenen Unternehmen in Ostdeutschland stieg von 3,5 % im Jahre 1994 auf 16,2 % im Jahre 2002 an, die (rechnerischen) Mietausfälle aufgrund von Leerstand stiegen bis auf 14,8 % der Sollmieten. Viele Wohnungsunternehmen und Genossenschaften erwirtschafteten Verluste. Die Eigenmittelrentabilität sank allein zwischen 1998 und 2000 von bereits negativen -3,0 % auf -7,3 % ab. Entsprechend erodierte die Eigenkapitalbasis im Mittel der GdW-Unternehmen auf nur noch 36,5 % im Jahr 2003. Befürchtungen wurden laut, dass nicht mehr nur vereinzelte Insolvenzen von Wohnungsunternehmen bevorstanden.

Dass es letztlich nicht zu vermehrten Insolvenzen von Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland gekommen ist, ist im Wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Dem gesunkenen Zinsniveau, das die Wohnungsunternehmen nach Auslaufen der jeweiligen Zinsbindungsfristen nutzen konnten. Der durchschnittliche Fremdkapitalkostensatz sank von

5,7 % im Jahre 1998 auf 4,9 % in 2007 und dürfte seither weiter gesunken sein. Wird von aktuell 4,6 % ausgegangen, so liegen die Fremdkapitalkosten bezogen auf das Fremdkapital zum Jahresende 2008 um rund €375 Mio. / Jahr niedriger als sie es beim Zinsniveau von 1998 gelegen hätten.

- Die Reduzierung und Konzentration des Leerstands und die damit verbundene Minderung der nicht überwälzbaren Betriebskosten. Eine eingestreute leerstehende Wohnung verursacht weiterhin kalte und z.T. auch warme Betriebskosten, die vom Unternehmen zu tragen sind. Auf Basis der Unternehmensinterviews scheint uns €1 / m<sup>2</sup> für eine leerstehende Wohnung in einem ansonsten bewirtschafteten Haus ein plausibler Wert zu sein. Wird die Zahl der eingestreuten leerstehenden Wohnungen gleich den „wegen mangelnder Nachfrage leerstehenden Wohnungen“ (272.000<sup>32</sup>) laut GdW Jahreserhebung gleichgesetzt, so wurde im Jahr 2002 die organisierte Wohnungswirtschaft noch mit rund €190 Mio. nicht umlegbarer Betriebskosten belastet. Seither hat die Wohnungswirtschaft den Leerstand stark konzentriert, z.B. als Vorbereitung des Abrisses. Die Zahl der „wegen mangelnder Nachfrage leerstehenden Wohnungen“, ist auf knapp 94.000 Wohnungen gesunken. Die von der Wohnungswirtschaft zu tragenden Betriebskosten wären dann fast €130 Mio. p.a. niedriger als noch 2002.
- Die leichte Steigerung des Mietniveaus von €4,14 / m<sup>2</sup> im Jahre 2003 um 7,5 % auf €4,45 / m<sup>2</sup>. Dieser Anstieg hat aber zu einem Anstieg der Mieterlöse<sup>33</sup> um rund. €380 Mio. im Jahre 2008 im Vergleich zu 2003 geführt. Den Unternehmensinterviews ist zu entnehmen, dass dieser Anstieg sowohl auf den Abriss von unsanierten Wohnungen mit vormals niedrigen Mieten (einfacher Nennereffekt), der weiteren Sanierung von Wohnungen mit anschließender Mieterhöhung durch Modernisierungsumlage aber auch auf Mieterhöhungen in Bestandswohnungen („Anpassung an Mietspiegel“) zurückzuführen. Dieser wenn auch leichte Anstieg der Bestandsmieten ist überraschend, da angesichts des hohen Angebotsüberschusses mit sinkenden Mieten zu rechnen gewesen wäre. Wir führen diese Mietsteigerungen nicht auf den mit der Härtefallregelung § 6a AHG verbundenen Abriss von Wohnungen und einer damit einhergehenden Angebotsreduktion zurück, dazu sind die marktaktiven Leerstände auch heute noch zu hoch.<sup>34</sup> Vielmehr dürfte die Ursache in einer strategischen Mietpreispolitik der beteiligten Unternehmen liegen, keine Mietangebote unterhalb auskömmlicher Mieten (vgl. dazu auch Kapitel 5.2). Dies könnte sich in Zukunft ändern und zu einer Gefährdung der Wohnungsunternehmen führen. Wir empfehlen eine laufende Beobachtung.

---

<sup>32</sup> Unberücksichtigt bleiben Leerstand wegen Abriss, Verkauf, Modernisierung

<sup>33</sup> Mieterhöhung: 0,31 € m<sup>2</sup> \* 12 Monate \* 57,1 m mittlere Wohnungsgröße \* (2.014.229 Wohnungen abzgl. Leerstand, jeweils nur eigener Bestand) = €382 Mio.

<sup>34</sup> Dagegen spricht auch, dass die Mieten auch in den Jahren 1998 bis 2003 gestiegen sind und damit während des Anstiegs der Leerstände.

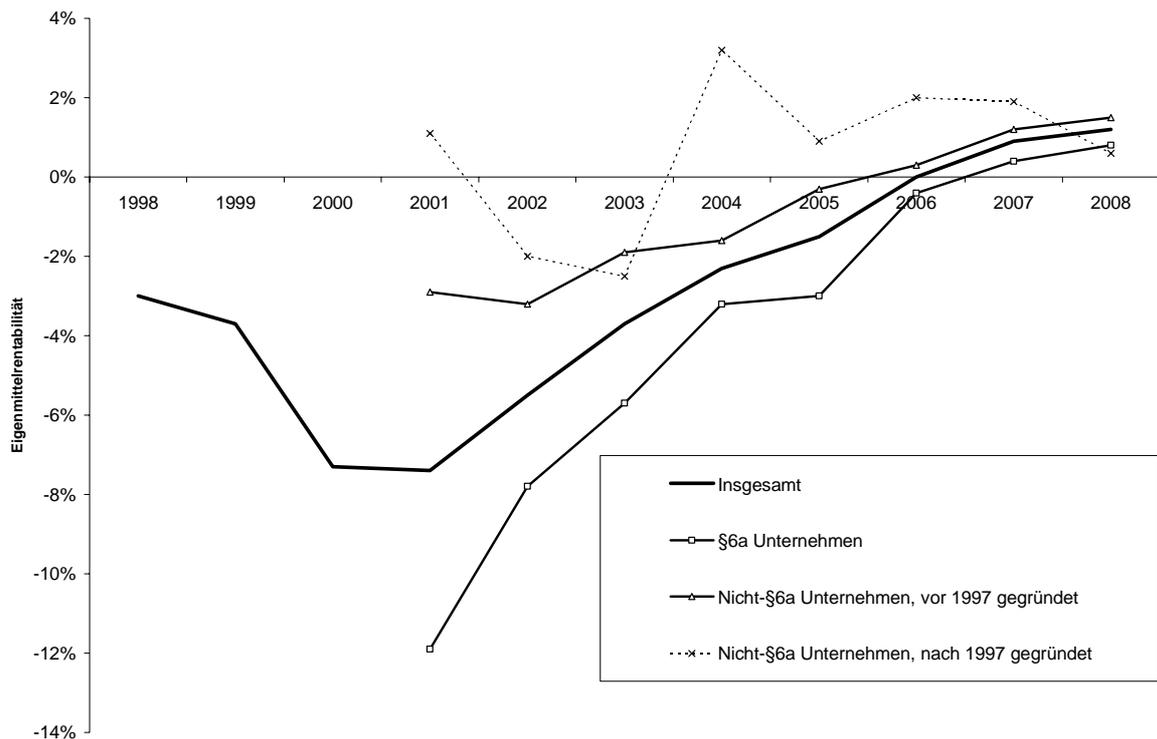
- Die Reduzierung der Verwaltungskosten durch Personalabbau, Optimierung von Verwaltungsabläufen und Outsourcing von Leitungen. Die Zahl der Beschäftigten bei den GdW-Unternehmen sank von 28.500 im Jahre 2007 auf 17.800 im Jahre 2008. Ausgehend von durchschnittlichen Arbeitskosten € 28.200 je Beschäftigten<sup>35</sup> entlastet der Personalabbau die Wohnungsunternehmen um jährlich rd. €300 Mio. Diesem Wert stehen allerdings auch höhere Ausgaben für den Zukauf von ausgelagerten Tätigkeiten gegenüber.
- § 6a AHG. Das gesamte Zusagevolumen des § 6a AHG belief sich auf €1,1 Mrd. Die beteiligten Banken und Unternehmen kamen bereits im Jahr 2003 überein, dass die zugesagte Altschuldenentlastung sofort tilgungsfrei gestellt wurde. Bei einer durchschnittlichen Tilgung von rund 2,5 % der Restschuld (vgl. auch Kapitel 4) führte dies ab dem Jahr 2003 zu einer unmittelbaren Liquiditätsentlastung von rund €25 Mio. Sukzessive mit dem Abriss entfielen auch die Zinszahlungen auf die Altschulden. Bezogen auf die bis zum Jahresende 2009 abgerufenen €884,9 Mio. Entlastung und einem Zinssatz von 5,5 % entspricht dies aktuell einer jährlichen Entlastung von rund €50 Mio. Insgesamt reduzierte der § 6a AHG die Fremdkapitalkosten der Wohnungswirtschaft jährlich um rund €75 Mio.
- Wohnungsunternehmen haben in der Vergangenheit immer wieder Gebäude verkauft um Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Diese Option wird aber allgemein nur als letztes Mittel zur Abwendung einer Insolvenz angewandt, auch da befürchtet wird, dass dadurch die positive Entwicklung des Mietniveaus gefährdet wird. Die erzielten Preise sind naturgemäß sehr unterschiedlich, abhängig vom Bauzustand (Plattenbau oder unsanierter Altbau mit erheblichen Baumängeln), Lage und Vermietungsstand. Ein Anhaltswert für einen unsanierten Plattenbau mit 30 % Leerstand liegt bei €200 / m<sup>2</sup>.

Vor diesem positiven Hintergrund hat sich die Mehrzahl der Wohnungsunternehmen wirtschaftlich deutlich erholt. Die Eigenmittelrentabilität ist seit 2006 wieder positiv, d.h. die Wohnungsunternehmen erzielen im Mittel ein positives Jahresergebnis. Erwartungsgemäß steigen deshalb die Eigenkapitalquoten derzeit ebenfalls an.

---

<sup>35</sup> Laut Arbeitskostenerhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2004 betragen die Arbeitskosten im Wirtschaftszweig „Grundstücks- und Wohnungswesen, Verm. beweglicher Sachen“ in den neuen Ländern 29.145 €/Jahr. Multipliziert der Veränderung des kalender- und saisonbereinigten (X12 Arima) Arbeitskostenindex für Deutschland insgesamt (104,059/102,172) , um die Veränderung seither abzubilden folgt €29.683. Korrigiert um Teilzeitbeschäftigte, indem von 10 % Teilzeitbeschäftigung und 50 % Arbeitszeit ausgegangen wird, folgt €29.200 / Beschäftigtem.

**Abbildung 12: Eigenmittelrentabilität, 1998-2009**



Quelle: Sonderauswertung GdW Jahresstatistik; Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends, 2009/2010

**empirica**

Auch die Unternehmensinterviews stützen die Grundaussage einer zunehmenden wirtschaftlichen Gesundung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft. So haben einige der befragten kommunalen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren Gewinne an ihre Gesellschafter ausgeschüttet. In einer ganzen Reihe von weiteren Gesellschaften sowie auch Genossenschaften wird zumindest über Gewinnausschüttungen diskutiert. Wiederum andere Unternehmen und Genossenschaften planen Projekte auch außerhalb ihres bisherigen Geschäftsmodells (z.B. Kauf und Sanierung von Altbau-Ensembles durch Unternehmen mit bislang reinem Plattenbaubestand) oder sogar Neubauten. Insgesamt scheint in den meisten Wohnungsunternehmen eine „strategische Planung“ zunehmend an Bedeutung zu gewinnen, die unter einen mittel- bis langfristigen Blickwinkel die strategische Ausrichtung des Unternehmens am Markt analysiert. Die notwendigen liquiden Mittel für die dafür notwendigen Investitionen scheinen vorhanden zu sein: „Meine Kriegskasse ist voll“ fasste ein Geschäftsführer seine wirtschaftliche Lage und Planung zusammen. Nur bei einzelnen befragten Unternehmen und Genossenschaften scheint ein permanentes Reagieren auf Liquiditätsengpässe noch an der Tagesordnung zu sein.

Hinter diesen aktuellen Mittelwerten verbirgt sich selbstverständlich eine erhebliche Streuung. Die im Rahmen der Unternehmensbefragung erhobenen Eigenkapitalquoten bewegen sich zwischen 15 % und 80 %. Innerhalb einer Stadt kann die Eigenkapitalquote der einen Gesellschaft um 30 %-Punkte höher

sein, als bei anderen Unternehmen, was nicht mehr durch Unterschiede in der Struktur der Wohnungsbestände und der Standorte sowie der Lage erklärbar ist. Dafür spricht zunächst auch, dass die Unterschiede unsystematisch sind wenn sie nach bestimmten Kriterien ausgewertet werden. Die Unterschiede zwischen § 6a und Nicht-§ 6a-Unternehmen (vor 1997 gegründet<sup>36</sup>) waren Anfang der 2000er Jahre durchaus beträchtlich, haben sich aber mittlerweile praktisch völlig eingeebnet, die Unterschiede in der Eigenmittelrentabilität sind gering, in der Eigenkapitalquote besteht kein Unterschied mehr. Auch zwischen Genossenschaften und Gesellschaften besteht im Mittel kein nennenswerter Unterschied. Einzig die nach 1997 gegründeten Unternehmen – meist eigentumsorientierte Genossenschaften, die im Rahmen der Privatisierungsaufgabe entstanden – sind noch durch weit höhere Fremdkapitalquoten belastet, da sie weit höhere Einstandskosten als die DM 150 /m<sup>2</sup> der altschuldenhilfeberechtigten Unternehmen hatten.

Allerdings zeigt eine gleichzeitige Auswertung nach Unternehmensgröße und Gesellschaftsform doch systematische Unterschiede<sup>37</sup>. In kleinen Gesellschaften (<1000 WE) sowie in großen Genossenschaften (>5000 WE) war die Eigenkapitalrentabilität in 2007 (letzte verfügbare Angabe) noch negativ oder unterdurchschnittlich, wobei auch hier im Rahmen der Unternehmensbefragung immer auch das Gegenbeispiel gefunden wurde. Bei kleinen Gesellschaften könnte die Betriebsgröße suboptimal sein. Bei großen Genossenschaften könnte hingegen ein Festhalten am bisherigen Geschäftsmodell - relativ einheitliche Wohnungsqualitäten für wenig mobile Bevölkerungsschichten – tendenziell im Widerspruch zu den Nachfragewünschen stehen. Beide Ursachen wären allerdings dauerhaft und nicht mit einer Übernahme von Altschulden langfristig zu lösen.

### **5.1.2 Betriebswirtschaftliche Entscheidungslogik des Unternehmens bei Abriss**

Durch die Härtefallverordnung des § 6a AHG übernimmt der Bundhaushalt die verbliebenen Altschulden der abgerissenen Wohnfläche, pauschaliert auf i.d.R. €70,55 / m<sup>2</sup><sup>38</sup>. Dies verändert die Entscheidungskalkulation der Wohnungsunternehmen, ob ein Gebäude abgerissen wird oder nicht.

Die grundlegende Entscheidungslogik der Wohnungsunternehmen ist mehrstufig. Zunächst wird von faktisch allen Unternehmen eine Deckungsbeitragsrechnung im Vorfeld einer Leerzugs- und Abrissentscheidung durchgeführt. Berücksichtigt wird stets der aktuelle Leerstand, die nicht umlegbaren Betriebskosten leerstehender Wohnungen sowie die laufenden Instandhaltungskosten. Korrekterweise bleiben Kreditbelastungen stets unberücksichtigt, da deren Höhe (ohne § 6a) nicht durch Stilllegung und Abriss verändert werden (zum Thema Ersatzsicherheiten siehe unten). Ausgehend von einem Ge-

---

<sup>36</sup> Die Grenze des Jahres 1997 wurde in Zusammenarbeit mit dem GdW festgelegt, da einige Unternehmen zwischen 1990 und 1996 umgegründet wurden und diese daher formal als Neugründungen zu werten wären, obwohl sie über Altschulden im Sinne des Altschuldenhilfegesetzes verfügen.

<sup>37</sup> Vgl. Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends, 2009/2010, S. 83.

<sup>38</sup> Bei Unternehmen mit Wendeschulden übernimmt der Bund bis zu €76,69 /m<sup>2</sup>.

bäude mit 40 Wohnungen à 58 Quadratmetern, einer Nettokaltmiete von €3 / m<sup>2</sup> (unsanierter Plattenbau), laufenden nicht-umlegbare Instandhaltungs- und Verwaltungskosten von €1,2 / m<sup>2</sup>, die unabhängig vom Vermietungsstand anfallen sowie Betriebskosten von €1 / m<sup>2</sup>, die bei Leerstand vom Unternehmen zu tragen sind, wird der Deckungsbeitrag des Gebäudes bei rund 45 % Leerstand negativ. Die Größenordnung dieses Wertes wurde von den Unternehmen für einen typischen unsanierten 5-stöckigen Plattenbau (z.B. WBS 70) in den Interviews mehrfach bestätigt. Bei anderen Gebäudetypen (z.B. Hochhäuser) liegt der Grenzwert nach Aussage der Unternehmen meist niedriger.

Steigt der Leerstand in einem Gebäude in die Nähe des Grenzwertes zu einem negativen Deckungsbeitrag, so wird die Vorteilhaftigkeit eines Leerzugs und Abrisses detailliert untersucht. Zukünftige Änderungen der Parameter (insb. Leerstandsentwicklung und anstehende Instandhaltungsmaßnahmen) werden berücksichtigt, sei es grob in Form von „Daumenpeilungen“ oder durch explizite Modellierung, sodass die Berechnung faktisch zu einer Ertragswertrechnung erweitert wird. Zudem fließt in die Überlegung mit ein:

1. Umsetzungskosten der verbliebenen Mieter

Alle befragten Wohnungsunternehmen übernehmen bei einem Umzug in den eigenen Bestand (d.h. bei Halten des Mieters) neben den physischen Umzugskosten von ca. €500 / Haushalt und Ummeldekosten<sup>39</sup> von pauschal ca. €50 / Haushalt vor allem auch die Herrichtungskosten der neuen Wohnung. Typischerweise wird dabei in einem Vor-Ort Termin in der alten Wohnung der aktuelle Zustand festgestellt und dieser wird in der neuen Wohnung hergestellt – allerdings neuwertig. Hat z.B. ein Mieter das Bad individuell gefliest, so wird in der neuen Wohnung ebenfalls das Bad individuell gefliest. Dies ist meist mit erheblichen Kosten von zumeist €5.000 bis €10.000 verbunden, in der Spitze bis zu €25.000. Auch wenn ein Teil dieser Kosten auch aufgewandt werden müsste bei einer Vermietung der neuen Wohnung an einen Dritten, so investieren die Unternehmen doch erhebliche Summen von im Mittel ca. 6000 €/ Haushalt, um den Mieter in ihrem Bestand zu halten und nicht an die konkurrierenden Unternehmen zu verlieren. In der Tendenz investieren Genossenschaften höhere Summen in die Herrichtung als Wohnungsgesellschaften. Vor diesem Hintergrund ist die erstaunlich hohe „Haltequote“ von 70 % bis 80 % erklärbar, wobei in einigen Fällen die Höhe der Herrichtungskosten kaum mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den erwartbaren Mieterträgen des gehaltenen Mieters stehen. Bei einem Verlust des Mieters (d.h. Umzug in andere Bestände) übernehmen viele – aber nicht alle – Unternehmen noch die Umzugskosten. Bezogen auf eine Leerstandsquote von 50 % und einer Haltequote von

---

<sup>39</sup> Vereinzelt gewähren Wohnungsunternehmen keine Ummeldekostenpauschale.

75 % fallen insgesamt erhebliche Leerzugskosten von €40 / m<sup>2</sup> Wfl. an, die der Mieterschaft zugute kommen.

## 2. Verfügbarkeit von Umsetzwohnungen im eigenen Bestand, in aller Regel im selben Stadtviertel

Die Wohnungsunternehmen investieren erhebliche Summen, um bei Leerzug ihre Mieter im eigenen Bestand zu halten. Die Mehrheit der Haushalte wünscht sich eine vergleichbare oder sogar identische neue Wohnung im engsten Umfeld der alten Wohnung. Übereinstimmend berichten die Unternehmen, dass es schwierig sei, die Mieter in andere Stadtviertel umzusetzen, selbst wenn dies auch Plattenbaugebiete seien. Zudem werden Umsetzwohnungen in den 5. und 6. Geschoßen nicht akzeptiert, selbst wenn der (häufig ältere) Mieter vormals in einem der oberen Geschoße gewohnt hat. Im Ergebnis wird nur dann ein Gebäude leergezogen, wenn Umsetzwohnungen vorhanden sind und der gesamte Abrissprozess erfolgt stets nachlaufend (vgl. dazu weiter Kapitel 5.2). Das Verfügbarkeitskriterium ist ein Ausschlusskriterium.

## 3. Abrisskosten

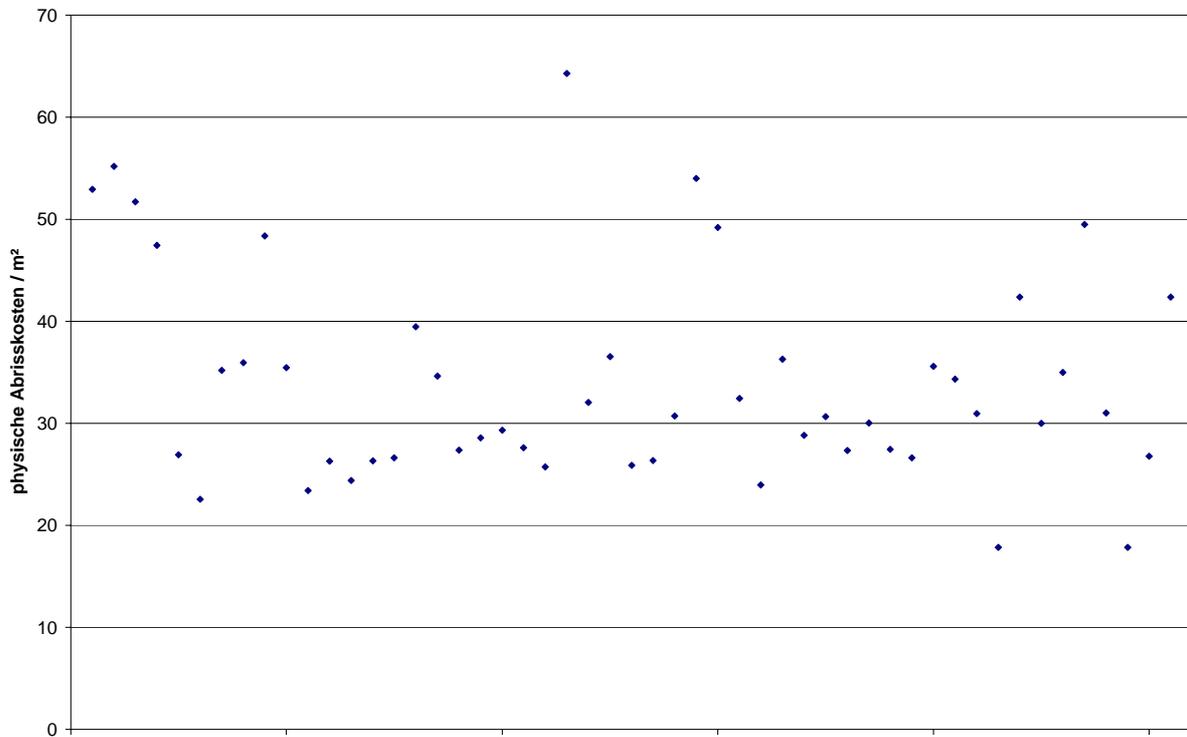
Die Definition von Abrisskosten ist nicht einheitlich. Manche Unternehmen addieren zu den physischen Abrisskosten auch die Umsetzungskosten (s.o.), die Mietausfälle während des Leerzugsprozesses, die rechnerischen Verwaltungskosten für Leerzug und Abriss oder die verbleibende Fremdkapitalbelastung. In einigen Fällen wurden zudem langfristige Belieferungsverträge mit den Versorgern abgeschlossen, die nur unter Inkaufnahme von Entschädigungszahlungen gelöst werden können. Hier sollen die Abrisskosten als reine Abbruchkosten definiert werden. Neben den reinen Abbruchkosten entstehen noch weitere mit dem Abbruch direkt verbundene geringe Kosten für die Bepflanzung der Fläche (meist einfacher Rasen). Manchmal müssen Leitungen (meist Fernwärme) umgelegt werden und die Kosten von den Wohnungsunternehmen getragen werden. Dies kann je nach Einzelfall mehrere €10.000 kosten. Dies ist insbesondere der Fall bei auflockernden Abrissen einzelner Gebäude, nicht aber bei flächenhaftem Abriss von Wohngebietsteilen.

Naturgemäß streuen die reinen Abbruchkosten erheblich in Abhängigkeit vom Gebäudetyp (Plattenbaugebäude, vertikaler Teilrückbau von Plattenbaugebäude, monolitische Bauweise, Hochhäusern, Altbau mit Nebengelass), aber auch in Abhängigkeit von sonstigen Faktoren, z.B. Nähe zur Deponie, Jahreszeit, Sondermüll, Naturschutzauflagen (Mauersegler). Für die folgende Abbildung haben wir sämtliche vergleichbare Angaben aus den Unternehmensinterviews verwandt. Die wenigen Werte erlauben es zwar nicht einen Mittelwert anzugeben, allerdings scheinen die Abbruchkosten nur sehr selten €60 / m<sup>2</sup> zu übersteigen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen – meist bei sehr frühen Abrissen in späten 1990er

Jahren – haben sämtliche Wohnungsunternehmen angegeben, dass sämtliche Abrisse über Stadtbaumittel gefördert wurden, sodass die Abbruchkosten in aller Regel gedeckt wurden und die Abbruchkosten keinen Einfluss mehr auf die Abrissentscheidung hatten.

**Abbildung 13: Beispiele für Abbruchkosten**



Quelle: Interviews mit Wohnungsunternehmen

empirica

#### 4. Städtebauliche Kriterien

Städtebauliche Kriterien spielten aus unternehmerischer Sicht bislang bei Abrissentscheidungen grundsätzlich nur eine nachrangige Rolle. Da die Lage in einem Stadtumbaugebiet Voraussetzung für eine Förderung der Abrisses mit Stadtbaumitteln ist, wurde ausschließlich in Stadtumbaugebieten abgerissen (vgl. dazu weiter Kapitel 5.2). Innerhalb des Stadtumbaugebietes wurden implizit städtebauliche Kriterien herangezogen, da vorrangig Gebäude abgerissen wurden, die eine negative Ausstrahlung auf andere, meist eigenen Bestände hatten (z.B. Innenblöcke). Dies spiegelte sich aber i.d.R. bereits in der Leerstandsquote wieder.

#### 5. Eventuelle Nachnutzungsmöglichkeiten des Baugrunds

In seltenen Fällen existiert für den durch Abriss gewonnen Grund und Boden eine hochwertige Nachnutzungsmöglichkeit, z.B. Bebauung mit Einfamilienhäusern, die dann auch in den Abrissplanungen berücksichtigt wird. In der Regel existiert aber eine Nach-

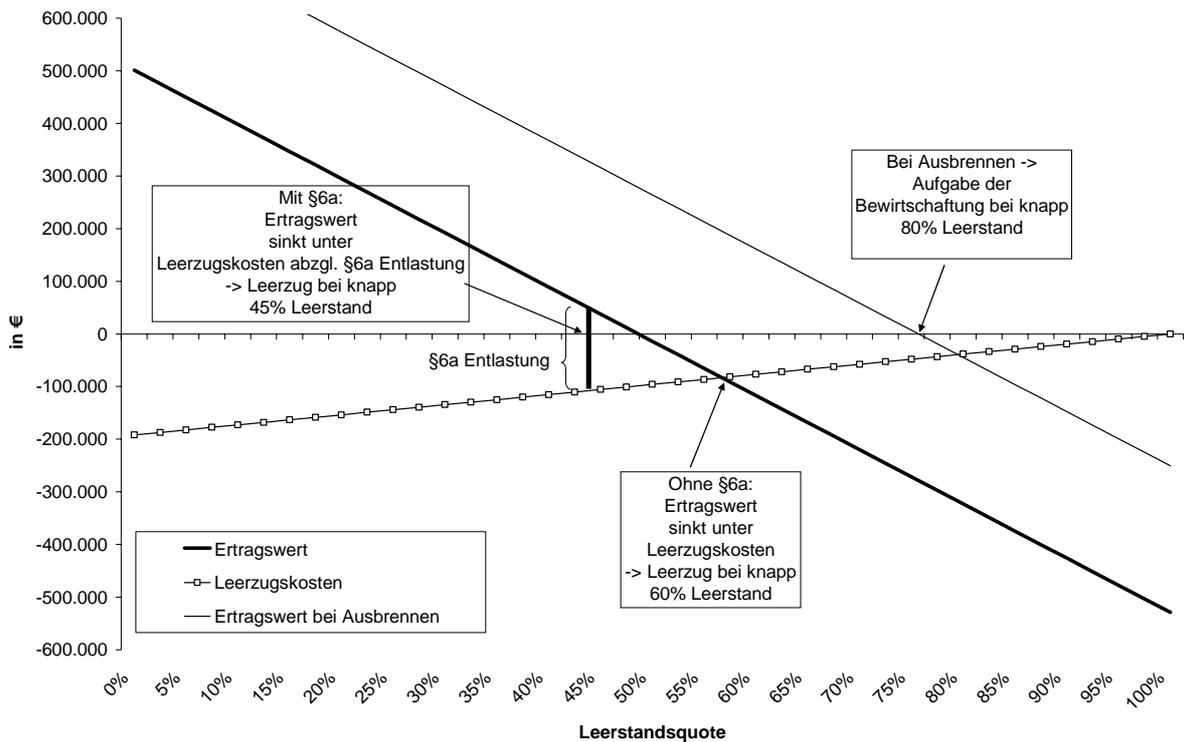
nutzungsoption nicht, sodass dieses Kriterium kaum eine Rolle spielt. Einige Unternehmen haben hier Ideen entwickelt und z.T. umgesetzt, die zwar wirtschaftlich nicht ins Gewicht fallen, aber doch grundsätzlich nachahmenswert sind: z.B. Kurzumtriebsplantage zur Gewinnung von Holz zur Papier- und Pelletherstellung oder Schrebergärten. Ein Unternehmen hat eine gänzlich neue Verwertungsmöglichkeit des Gebäudeabriss gefunden. Da beim Bau von Straßen, Siedlungen oder auch Windkraftanlagen Boden versiegelt wird, schreibt das Naturschutzgesetz Ausgleichsmaßnahmen vor, z.B. die Entsiegelung von Böden, in diesem Falle durch den Abriss von Wohngebäuden.

### **5.1.3 Auswirkung der Altschuldenentlastung nach § 6a AHG auf Abrissentscheidung**

Im Folgendem wird dieses sehr rationale, betriebswirtschaftliche Entscheidungskalkül in ein mit plausiblen Werten unterfüttertes Entscheidungsmodell überführt, mit dem die Schwellenwerte des Leerzugs und Stilllegung unter bestimmten Annahmen bestimmt werden können. Ausgegangen wird von einem unsanierten Plattenbau mit 40 Wohneinheiten à 58 m<sup>2</sup>. Die Nettokaltmiete beträgt aufgrund des Sanierungsstandes nur €3 / m<sup>2</sup>. Die nicht umlegbaren Instandhaltungs- und Verwaltungskosten sind aufgrund des Bauzustandes relativ hoch und liegen bei €1,20 / m<sup>2</sup>. Bei einer leerstehenden Wohnung in einem ansonsten bewirtschafteten Gebäude sind die kalten Betriebskosten und Teile der warmen Betriebskosten vom Wohnungsunternehmen zu tragen, wir gehen von €1 / m<sup>2</sup> aus. Mit diesen Angaben kann ein Ertragswert in Abhängigkeit von der Leerstandsquote berechnet werden, wir gehen von einem Vervielfältiger von 10 aus, d.h. es wird vereinfachend eine konstante und nicht weiter steigende Leerstandsquote unterstellt.

Bei einem Leerzug des Gebäudes entstehen einmalige Leerzugskosten, die der Eigentümer zu tragen hat. Die Leerzugskosten sind abhängig vom Leerstand, der Haltequote (75 %) und den Umsetzungskosten (€6000 / WE). Nach Leerzug sinken die laufenden Betriebskosten (Verkehrssicherung, Regenwasser, Versicherung) nach Unternehmensangaben auf €0,30 / m<sup>2</sup>. Die endfälligen Ausstiegskosten führen dazu, dass das Gebäude – ohne Berücksichtigung der § 6a AHG Entlastung – auch noch bewirtschaftet wird, wenn der Ertragswert der Bewirtschaftung leicht negativ ist. Erst wenn der Barwert der Verluste aus der weiteren Bewirtschaftung über die Leerzugskosten steigt, ist es betriebswirtschaftlich rational, das Gebäude leer zu ziehen und stillzulegen. Das Modell ist in Abbildung 14 abgetragen. Die Graphik kann horizontal gelesen werden, d.h. was passiert bei steigendem Leerstand. Unter den gegebenen Parametern ist – ohne § 6a Entlastung – der Leerzug und die Stilllegung des Gebäudes ab einem Leerstand von 60 % rational.

**Abbildung 14: Modellrechnung Leerzugs- und Stilllegungsentscheidung**



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Interviews mit Wohnungsunternehmen

empirica

Grundsätzlich gilt damit, dass es für die Wohnungsunternehmen betriebswirtschaftlich rational ist, Gebäude mit hohem Leerstand zumindest leer zu ziehen und stillzulegen. Da ein stillgelegtes Gebäude aber weiterhin geschätzte €0,3 / m<sup>2</sup> laufende Betriebskosten verursacht, ist es in einem zweiten Schritt wiederum rational das Gebäude abzureißen, um nur noch geringe Kosten für die Landschaftspflege aufwenden zu müssen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Abrisskosten im Rahmen der Stadtbauauförderung übernommen werden. Ohne Übernahme der Abrisskosten dürfte häufig der Abriss eines leer gezogenen Gebäudes unwirtschaftlich sein.

Grundsätzlich kann daher auch ohne Fortführung einer Altschuldenentlastung von weiteren Abrissen ausgegangen werden, sofern die Abrisskosten übernommen werden. Dafür spricht auch, dass nicht-§ 6a-Unternehmen ebenfalls Wohngebäude abgerissen haben, wenn auch in geringerem Ausmaß.

Die eigentliche Wirkung von § 6a AHG ist eine andere. Durch die Altschuldenentlastung stehen den endfälligen Leerzugskosten auch Erlöse in Form der Schuldenentlastung gegenüber. Dadurch schiebt sich zwischen Ertragswert der Bewirtschaftung und den Leerzugskosten ein Keil, der Leerzug und Abriss wird vorgezogen und findet bereits bei einem Leerstand von 45 % statt, vgl. Abbildung 14. Diese Größenordnung ist uns auch im Rahmen der Unternehmensgespräche grosso modo bestätigt worden, wenn keine negativen Auswirkungen halbleerer Gebäude auf eigene Bestände zu erwarten

waren und keine dringenden Instandsetzungsmaßnahmen anstanden. In diesen Fällen wird bereits bei einer niedrigeren Leerstandsquote das Gebäude leer gezogen und abgerissen.

Der frühere Leerzug und – bei Übernahme der Abrisskosten – Abriss halbleerer Wohngebäude ist für die Aufenthalts- und Lebensqualität in den Plattenbaugebieten von erheblicher Bedeutung. Die bislang erreichte Stabilisierung der Umstrukturierungsgebiete in der Schrumpfung dürfte auch auf die Härtefallregelung des § 6a zurückzuführen sein (vgl. dazu weiter Kapitel 5.2).

#### ***Exkurs: Lastenausgleich im Stadtumbau?***

*Die Modellrechnungen zeigen, dass der Leerzug und – unter Berücksichtigung der Abrissförderung durch das Stadtumbau Ost Programm – auch der Abriss von leerfallenden Wohngebäuden betriebswirtschaftlich rational ist. Den investierten Leerzugskosten stehen ab einem Leerstand von 45 % (60 % ohne §6a) hinreichend eingesparte Betriebskosten gegenüber damit sich die Investitionskosten amortisieren. Unabhängig von den Parametern in der Modellrechnung ist auch unmittelbar intuitiv nachvollziehbar, dass die Bewirtschaftung eines überwiegend leerstehenden Gebäudes nicht betriebswirtschaftlich sinnvoll sein kann. Es muss daher irgendwo ein Schwellenwert existieren, ab dem eine vollständige Stilllegung vorteilhaft ist.*

*Vor diesem Hintergrund erstaunt die Vielzahl von Debatten zum Thema Lastenausgleich im Stadtumbau und anderer Forderungen nach „kooperativen Verfahren“ in der Schrumpfung. Da der Leerzug von leerfallenden Gebäuden eine rentable Investition darstellt, müssen keine Lasten verteilt werden. Eine „Gesundsschrumpfung“ auf einen profitablen Kern liegt vielmehr im ureigenen Interesse der Wohnungsunternehmen. Die Schärfe der Debatte um Lastenausgleich – typischerweise wurde zwischen den Wohnungsunternehmen lange um eine Verteilung der meist in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten genannte Ziel-Abrisszahl gerungen, wobei jedes Unternehmen möglichst wenig abreißen wollte – kann nicht mit einem Gewinnmaximierungsinteresse der Unternehmen erklärt werden. Plausibel ist ein solches Verhalten nur, wenn nicht die Gewinnmaximierung (oder Verlustminimierung) im Vordergrund steht, sondern eine Umsatzmaximierung bzw. eine Maximierung des Marktanteils.*

*Wir gehen davon aus, dass sich in Zukunft die Unternehmen umorientieren werden bzw. schon umorientiert haben. Auch wenn in einigen Unternehmensgesprächen die Verteilung der „Abrissmengen“ noch thematisiert wurde, haben andere Unternehmen sehr deutlich gemacht, dass sie ihre Abrissplanung unabhängig vom Verhalten anderer Marktteilnehmer und ausschließlich orientiert an ihren eigenen betriebswirtschaftlichen Interessen vornehmen.*

*Für einen Lastenausgleich im Abrisstteil des Stadtumbaus Ost besteht in Zukunft in aller Regel keine Notwendigkeit. Nur in wenigen Fällen muss eine gewisse Kooperationsbereitschaft vorhanden sein, diese sind z.B.*

- *Abriss von Gebäuden mit unterschiedlichen Eigentümern, z.B. Aufgangsweise. Da aber in der Regel sich die Leerstandsquoten innerhalb eines Gebäudes annähern dürften, werden sich auch die Interessenslagen annähern.*
- *Leerzug und Abriss bei Gebäuden mit noch zu niedrigem Leerstand aber bereits hoher negativer Ausstrahlung auf umliegende Gebäude anderer Eigentümer. Aufgrund der meist überschaubaren Zahl von Wohnungsunternehmen dürfte in einer Mehrheit der Fälle auch der Spiegelfall (d.h. gleiche Situation, nur umgekehrte Eigentumsverhältnisse) existieren, sodass mit minimaler Kooperation auch dieser Konflikttyp gelöst werden dürfte.*
- *Möglicherweise könnte eine Kooperation der Wohnungsunternehmen zukünftig sinnvoll bei der Begrenzung der Kosten der Mieterumsetzung werden.*

#### **5.1.4 Auswirkungen des Abrisses auf Bilanz und Banksicherheiten**

Der Abriss von Wohngebäuden muss von den Wohnungsunternehmen auch bilanziell nachvollzogen werden. Dies ist grundsätzlich einfach. Spätestens mit der Entscheidung zum Abriss wird eine außerplanmäßig Abschreibung in Höhe des Restwertes vorgenommen. Ist die Stilllegung erst in einigen Jahren geplant, so erfolgt die Abschreibung in gleich hohen Jahresscheiben.

Durch die außerplanmäßige Abschreibung wird das bilanzielle Anlagevermögen auf der Aktivseite und das Eigenkapital auf der Passivseite der Bilanz vermindert, unter widrigen Bedingungen könnte eine Überschuldung des Unternehmens die Folge sein.

Realistischerweise dürfte dieser Fall allerdings nur dann eintreten, wenn die Buchwerte des Anlagevermögens noch sehr hoch sind (und das Eigenkapital bereits sehr niedrig). Da aber eine Leerzugsentscheidung nur bei bereits hohem Leerstand getroffen wird (vgl. Kapitel 5.1.2), setzt dies voraus, dass die Buchwerte in der Vorjahre der Leerzugsentscheidung nicht angemessen an den gestiegenen Leerstand angepasst wurden, d.h. das stille Lasten vorhanden sind.

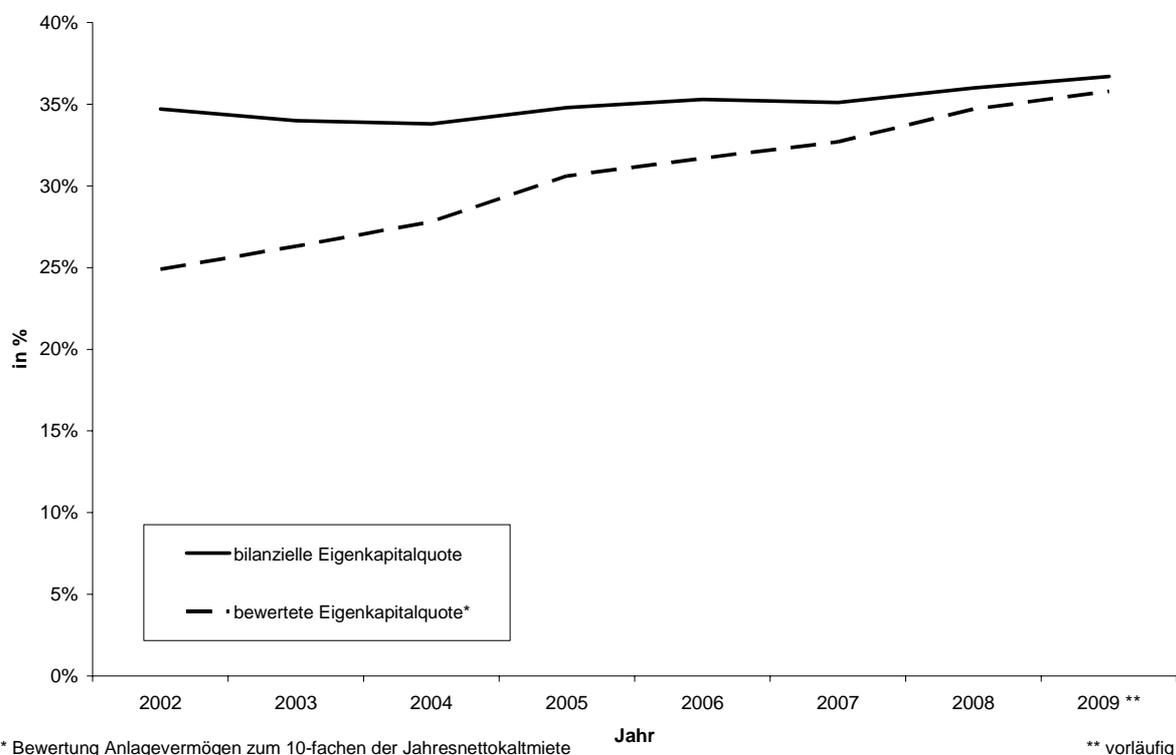
Eine Bilanzauswertung der Deutschen Kreditbank zeigt allerdings, dass eventuell vorhandene stille Lasten in den letzten Jahren mehrheitlich zumindest stark vermindert wurden. Die DKB hat dazu die Eigenkapitalquote berechnet, die sich ergeben würde, wenn das Anlagevermögen mit dem 10-fachen der Jahresnettokaltmiete bewertet wäre.<sup>40</sup> Auch wenn dieses Maß im Einzelfall sicherlich sehr grob ist, so dürfte es doch geeignet sein, über die Existenz stiller Lasten in relevanten Größenordnungen Auskunft zu geben. Im Vergleich zur bilanziellen Eigenkapitalquote zeigt die Auswertung, dass möglicherweise zwar Anfang des Jahrzehnts noch größere stille Lasten existiert haben, diese aber seither sukzessive und deutlich vermindert wurden. Dies wurde im Grundsatz auch in den Unternehmensin-

---

<sup>40</sup> Datenbasis: WOWI-Datenbank der DKB, d.h. die Kunden der DKB. Wir danken der DKB für diese Sonderauswertung.

interviews bestätigt. Auch wenn die Unternehmen in den letzten Jahren durchaus unterschiedliche Bilanzpolitiken verfolgten – ein Teil bewertet jedes Jahr seinen gesamten Wohnungsbestand nach Ertragswertverfahren neu, ein Teil nimmt in mehrjährigen Abständen größere Wertberichtigungen vor – so bezeichnet doch die überwiegende Mehrheit der befragten Unternehmen ihre Bewertung als angemessen und an die Mietausfälle durch Leerstand angepasst. Vor diesem Hintergrund ist eine reine Konzentration des Leerstands auf einzelne stillzulegende und abzureißende Gebäude bilanziell unschädlich. Darüber hinaus haben zwar einzelne Unternehmen die Existenz von stillen Lasten eingeräumt, allerdings wären diese nicht so hoch, dass bei Auflösung eine Überschuldung offenbar werden würde.

**Abbildung 15: Mittlere Eigenkapitalquote und stille Lasten, 2002-2009**



Quelle: DKB WOWI-Datenbank

empirica

### 5.1.5 Wohnungsabriss und Gläubigerbanken

Beim Abriss eines Gebäudes, das als Kreditsicherheit an eine Bank verpfändet wurde, muss die Bank dem Abriss zustimmen. Grundsätzlich sollte die Bank aus eigenem Interesse diese Zustimmung geben, allerdings existieren in der besonderen ostdeutschen Situation ärgerliche Hemmnisse.

Im einfachsten Fall hat das Unternehmen sämtliche Kredite bei einer Bank aufgenommen. Der Bank muss bewusst sein, dass ihre Kreditsicherheit in dem Maße bereits gesunken ist, wie der Leerstand

gestiegen ist. Unabhängig davon, ob die Bank ihre Sicherheitsposition noch für angemessen hält oder nicht, sollte sie einem Abriss zustimmen, um das Unternehmen nicht noch durch Betriebskosten für leere Wohnungen zu belasten. Da Leerzug und Abriss für das Unternehmen wirtschaftlich ist (vgl. 5.1.2), deckt sich das Interesse von Gläubigerbank und Unternehmen.

In Ostdeutschland allerdings existierten in den 1990er Jahren in vielen Fällen noch keine rechtssicheren Grundbücher. Die Altschulden und die Sanierungskredite der 1990er Jahre wurden daher i.d.R. in Form eines Globaldarlehens an das Unternehmen vergeben, das im Gegenzug sämtliche rechtssicheren Objekte verpfändete. Technisch wurde häufig die gesamte Grundschuld in jedes verfügbare Grundbuch eingetragen. Im Ergebnis existierte und existiert zum Teil bis heute keine ein-eindeutige Zuordnung von Investitionen zu Krediten. Z.T. sind bis heute unsanierte Objekte hoch mit Krediten für Altschulden und Modernisierungskredite belegt, auch wenn das konkrete Objekt nicht modernisiert wurde. In einigen Fällen bleibt der Eindruck bestehen, dass die Grundbücher heute noch ungeordneter sind als 1990.

Dieses „Chaos“ in einigen Grundbüchern macht die Verhandlungen mit den Banken zwar aufwändig, aber solange auch bei Abriss unproblematisch wie sämtliche Kredite von einer Gläubigerbank gehalten werden. Problematisch kann es werden, wenn mehrere Banken beteiligt waren. Typischerweise wurden den einzelnen Banken verschiedenen Gebäudeportfolios (mit verfügbarem Grundbuch) als Sicherheit im ersten Rang verpfändet. Soll nun eines oder mehrere der so verpfändeten Gebäude abgerissen werden, versucht die Bank ihre relative Sicherheitsposition im Kreis der Gläubiger zu verbessern oder zumindest nicht zu verschlechtern und verlangt eventuell eine Ersatzsicherheit wieder im ersten Rang. Die Verbesserung der Ertragslage durch den Abriss tritt in den Hintergrund zugunsten eines Gerangels um den Sicherheitsrang.

In den meistens Fällen führte diese Gemengelage nicht zu einem Abrisshemmnis. Zu einem Hemmnis wird die Frage der Ersatzsicherheiten erst wenn:

- keine „freien“ d.h. unbesicherten Grundbücher, mehr verfügbar sind;
- unsanierte Objekte (d.h. potentielle Abrisskandidaten) hoch besichert sind, die Investitionen aber in anderen Gebäuden stattfanden;
- zwischenzeitlich keine objektkonkrete Neuordnung von Krediten erreicht worden ist;
- die bisherige Tilgungsleistung gering waren;
- die Gläubigerbank sich aus der Finanzierung der Wohnungswirtschaft zwischenzeitlich zurückgezogen hat;

Eine nachhaltige Lösung oder Vereinfachung dieses Problem kann nur von den Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Banken erreicht werden indem Sicherheiten objektkonkret neu zugeordnet wer-

den. Dies ist auch aus anderen Gründen – z.B. in Bezug auf die Verhandlungsposition bei einem Wechsel der Bank – vorteilhaft. Rechtliche Schritte sind abgesehen vom Fall der nachträgliche Überbesicherung nicht möglich. Im Rahmen unserer Unternehmensinterviews berichtete eine ganze Reihe von Interviewpartnern von schwierigen Verhandlungen mit Banken, die aber zumeist gütlich beigelegt wurden, aber Zeit in Anspruch nahmen. Die Härtefallregelung des § 6a AHG hat dabei kaum zur Lösung beigetragen, allein schon da die Höhe der Entlastung nicht mit den hochbesicherten Abrissgebäuden korrespondiert.

***Exkurs: „Ausbrennen“ als Option für die Eigentümer und Gläubiger und Gefahr für den Stadtbau***

*Die Berechnungen (vgl. Abbildung 14) gehen davon aus, dass ein „Ausbrennen“ der Gebäude, d.h. eine Reduzierung der Instandhaltung auf ein absolutes Minimum, keine Option für die Wohnungswirtschaft ist. Graffiti werden nicht mehr entfernt; die Grünflächen nicht mehr gepflegt; Flure, Gehwege und Müllplätze nicht mehr sauber gehalten; Haustüren, Gegensprechanlagen, Briefkästen nicht mehr repariert, etc. Durch die „Ausbrenn“-Option wird der Ertragswert eines Einzelgebäudes vorübergehend erhöht, da die nicht umlegbaren Instandhaltungs- und Verwaltungskosten geringer sind (hier: € 0,2 / m<sup>2</sup> statt € 1,2 / m<sup>2</sup>) und keine endfälligen Ausstiegskosten anfallen. Eine Bewirtschaftung liefert einen positiven Deckungsbeitrag bis zu einer Leerstandsquote von knapp 80 % (vgl. Abbildung 14), sodass die Gebäude deutlich länger bewirtschaftet werden. Diese Option steht grundsätzlich dem bisherigen Eigentümer zu Verfügung, der sie auch durch Verkauf kapitalisieren kann. In aller Regel wird das Wohnungsunternehmen diese Option nicht nutzen, da sie ihre eigenen Bestände in der Nachbarschaft schädigt und den betriebswirtschaftlich rationalen, geordneten großflächigen Abriss behindert. Einem Einzeleigentümer steht diese Möglichkeit hingegen durchaus offen.*

*In vielen Städten sind durch die Privatisierungsaufgabe, durch Insolvenzen oder durch Verkäufe zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit oder zur Liquiditätsgewinnung einzelne Gebäude oder kleinere Bestände an Immobilienfonds oder Privatpersonen veräußert worden. In aller Regel werden diese ordentlich instand gehalten, z.T. saniert und fügen sich ins Mietpreisgefüge der Stadt ein. In Einzelfällen allerdings sind Gebäude meist über Verkaufsketten auch in den Besitz von Eigentümern gekommen, die versuchen möglichst viel Liquidität aus dem Objekt zu ziehen und in Ansätzen oder z.T. auch völlig offensichtlich die Ausbrenn-Option gewählt haben. Die Gebäude verkommen zusehens und reduzieren die Attraktivität der Nachbarschaft erheblich – auch durch die Konzentration von sozial schwierigen Mietern. In Extremfällen ist der Eigentümer unbekannt oder nicht greifbar und im Zahlungsverzug gegenüber Versorgern und bei der Grundsteuer.*

*Bislang sind dies Einzelfälle. Dank der im Mittel guten wirtschaftlichen Lage der organisierten Wohnungswirtschaft (vgl. Kapitel 5.1.1) sind die Bedingungen für ein stark vermehrtes Auftreten von „Ausbrenner-Eigentümern“ auch nicht gegeben. Gerät ein Wohnungsunternehmen trotzdem in wirt-*

*schaftliche Schwierigkeit könnte es aber gezwungen sein, die Ausbrenn-Option zu wählen oder von einem Gläubiger dazu gezwungen werden, durch Verkauf den Ertragswertvorteil des Ausbrennens zu kapitalisieren. In jedem Falle erwarten wir, dass aus dem Kreis des durch Privatisierung und Verkäufe bereits vorhandenen Einzeleigentums einzelne Gebäude „ausgebrannt“ werden und damit der geordnete flächenhafte Abriss einzelner Wohnkomplexe behindert wird. Dieses Einzelfallproblem ist allerdings schon deshalb nicht durch eine Fortführung der Altschuldenentlastung lösbar, da bei dieser Eigentümergruppe keine Altschulden im Sinne des Altschuldenhilfegesetzes vorliegen.*

## **5.2 Wirkungen im Kontext städtebaulicher Ziele des Stadtumbaus**

Betrachtet man die Praxis der Inanspruchnahme von Altschuldenentlastung und Städtebaufördermitteln für den Wohnungsabriss, ist der § 6a AHG faktisch unmittelbar an die Städtebauförderung gekoppelt. Seit Einführung des Stadtumbaus Ost haben die antragsberechtigten Unternehmen nach § 6a AHG bei nahezu allen Rückbaumaßnahmen Fördermittel des Stadtumbaus und Altschuldenentlastung kombiniert in Anspruch genommen (vgl. detailliert Kapitel 5.2.2).

### **5.2.1 Zusammenhang zwischen § 6a AHG und Stadtumbau Ost**

Die Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG und das im Jahr 2002 neu aufgelegte Städtebauförderprogramm Stadtumbau Ost des Bundes und der Länder sind fast zeitgleich im Kontext des zunehmenden Wohnungsüberhangs und der wohnungswirtschaftlichen Probleme und damit auch der wachsenden strukturellen Schwierigkeiten der Stadtentwicklung in den neuen Bundesländern entstanden. Von der Zielsetzung her ist der Stadtumbau Ost im Vergleich zum § 6a AHG deutlich breiter angelegt. Während der § 6a ausschließlich auf den Rückbau überschüssiger Wohnungen abzielt und damit in erster Linie die Wohnungswirtschaft stabilisieren soll und erst in zweiter Linie ein Instrument des Stadtumbaus ist, begegnet der Stadtumbau Ost dem infolge des wirtschaftlichen und demographischen Wandels verursachten städtebaulichen Funktionsverlust der Städte, der sich in einen Überhang an baulichen Anlagen ausdrückt. Dieses Ziel bezieht sich sowohl auf die Reduzierung des Wohnungsleerstandes als auch auf die Aufwertung von Wohnquartieren, insbesondere der innerstädtischen Altbaubestände.

Grundlage der Aufnahme von Städten in das Stadtumbau-Ost-Programm und der damit verbundenen Förderung sind integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, die u.a. räumliche Stadtumbaugebiete als Voraussetzung für die Förderung festlegen. Das städtebauliche Entwicklungskonzept ist das zentrale Steuerungsinstrument für den Stadtumbau, das sowohl strategisch als auch operativ aufzeigt, wie unter schrumpfenden Marktbedingungen durch Aufwertung und Rückbau eine nachhaltige städtebauliche Struktur (stadtplanerisches Ziel) geschaffen und der Wohnungsmarkt durch eine Reduzierung leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen stabilisiert (wohnungswirtschaftliches und

wohnungsmarktbezogenes Ziel) werden kann. Entsprechend können die Mittel im Rahmen des Stadtumbau Ost eingesetzt werden für:

- **Rückbau von Wohnungen:** Gefördert werden die Freimachung von Wohnungen, die Abrisskosten und die Herrichtung des Grundstückes (insbesondere Begrünung). Bis zum Jahr 2009 betrug der Zuschuss pro qm rückgebauter Wohnfläche bis zu €60 (in Einzelfällen auch darüber), seit der Verwaltungsvereinbarung „Städtebauförderung 2010“ wurde der Fördersatz auf €70/m<sup>2</sup> erhöht. Seit 2008 ist darüber hinaus der Rückbau von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung oder anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden nicht förderfähig. Ebenfalls nicht förderfähig ist der Rückbau von denkmalgeschützten Gebäuden.
- **Aufwertung von Stadtquartieren,** zu der ein ganzes Bündel von Maßnahmen wie die Verbesserung des öffentlichen Raumes, des Wohnumfeldes, die Aufwertung und der Umbau von Gebäuden, die Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen etc. gehört.
- **Rückführung der städtischen Infrastruktur** im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur.
- **Sanierung, Sicherung und Erwerb** zur Sanierung und Sicherung von Gebäuden, die vor 1949 errichtet wurden und zum Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung.

Der Stadtumbau verbindet damit im Unterschied zum § 6a AHG explizit städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Aspekte. Einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem § 6a AHG und dem Städtebauförderprogramm gibt es bei dem Fördertatbestand der Rückbaumaßnahmen, auf den beide Instrumente gleichermaßen abzielen. In diesem Zusammenhang wird der § 6a AHG als flankierendes Instrument des Stadtumbaus betrachtet. Der Unterschied zwischen beiden Instrumenten besteht beim Rückbau in der sachlichen Abgrenzung des § 6a AHG (unternehmensbezogene Kriterien der Antragsberechtigung) und der räumlichen Abgrenzung der Städtebauförderung (Förderung nur in festgelegten Stadtumbaugebieten nach § 171 b BauGB).<sup>41</sup> Beim § 6a AHG werden also nur bestimmte Wohnungseigentümer entlastet, während beim Stadtumbau Ost alle Wohnungseigentümer die Abrissförderung bekommen können, soweit das Gebäude in einem festgelegten Stadtumbaugebiet liegt, Gelder vom Land zur Verfügung gestellt wurden und die Stadtumbaukommune die Förderung bewilligt.

Hinsichtlich eines möglichen Beitrags des § 6a AHG zu den städtebaulichen Zielen des Stadtumbaus bezogen auf den Wohnungsrückbau sind zwei Bewertungsebenen zu unterscheiden:

---

<sup>41</sup> Die Fördergebietsabgrenzung kann darüber hinaus auch als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB oder – für Maßnahmen der Aufwertung und Sicherung – als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB erfolgen.

- **Quantitative Ebene (Mengenziel):** Hierbei ist zu unterscheiden zwischen dem Globalziel auf der Ebene der neuen Bundesländer und den städtischen Zielen entsprechend den in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten formulierten städtebaulich wünschenswerten Rückbauvolumen.
- **Qualitative Ebene (Gebiet und Gebäude):** Diese Ebene umfasst qualitative Aspekte des Rückbaus. Damit verbunden sind die Fragestellungen, ob sich der Wohnungsabriss in den von den Städten festgelegten Stadtumbaugebieten mit einer entsprechender Priorität auf den Rückbau vollzog (**Gebietsebene**) und inwieweit der Rückbau innerhalb dieser Gebiete nach den von der Stadtumbaukommune definierten städtebaulichen Kriterien erfolgte (**Gebäudeebene**).

#### **Quantitative Ebene des Rückbaus (Mengenziel):**

Das globale Ziel des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost zum Volumen des Rückbaus fußt auf den Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, wonach bis zum Jahr 2010 350.000 Wohnungen zurückgebaut werden sollen. Der Beitrag des § 6a AHG zu diesem Ziel wird in Kapitel 5.2.2 beschrieben.

Zudem haben die Stadtumbaustädte in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten Rückbauvolumen definiert. Die geplanten Rückbauvolumen sind dabei das Ergebnis von Bedarfsprognosen, die in Teilen auch räumlich differenziert vorliegen. Aus dieser prognostizierten Entwicklung der quantitativen Wohnungsbedarfe ergibt sich unter Berücksichtigung einer wohnungswirtschaftlichen und städtebaulicher vertretbaren Leerstandsquote inkl. Fluktuationsreserve im Abgleich mit dem gegenwärtigen Wohnungsbestand die Zahl der zukünftig rückzubauenden Wohnungen („Wohnungsüberhangsberechnung“). Dies geschieht zunächst unabhängig von der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Realisierbarkeit. Das weitere Verfahren ist nach den Ergebnissen der Fallstudien von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Die Konzepte werden in Zusammenarbeit der örtlichen organisierten Wohnungswirtschaft und weiteren Akteuren (insbesondere Ver- und Entsorger) entwickelt. Über die Rückbauvolumen besteht – durchaus nach intensiven Kontroversen – am Ende Konsens, wohl wissend, dass dieser Wert zunächst eine planerisch festgelegte Größenordnung ist, dessen Konkretisierung und ggf. auch mengenmäßige Anpassung sich zumeist erst in der sich anschließenden Umsetzungsphase ergibt. Für die Fallstudien erfolgte die Untersuchung der quantitativen Aspekte des Rückbaus im Kapitel 5.2.3.

#### **Qualitative Ebene des Rückbaus (Gebiet und Gebäude):**

Ausgangspunkt der städtebaulichen Entwicklungskonzepte bildet eine fundierte Analyse der städtebaulichen sowie wohnungsmarkt- und wohnungswirtschaftlichen Situation (Probleme, Potenziale und Chancen) in der Stadt. Auf dieser Grundlage wurden Leitbild und Handlungsstrategien für die Gesamtstadt erarbeitet sowie einheitliche Gebietstypen in Anlehnung an die städtische Gebietsgliederung (Stadtteile) aufgrund ihrer vergleichbaren städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Ausgangssituation erarbeitet. Diese bilden die Ebene für Ableitung teilräumlicher Problemlagen, Zielsetzungen,

Handlungsbedarfe und darauf bezogene konkrete Maßnahmen. Die Bezeichnung der Gebietstypologien variiert von Konzept zu Konzept. Typische Typologien sind:

- **Konsolidiertes Gebiet/ Konsolidierungsgebiet:** Zumeist handelt es sich um „Selbstläufergebiete“, in denen maximal punktuelle Interventionen der Stadt zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit notwendig sind.
- **Erhaltungs-/Aufwertungsgebiet:** Gebiete mit größeren städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Problemlagen, in denen Erhalt und Aufwertung der Bausubstanz und Umfeld hohe Priorität haben.
- **Umstrukturierungsgebiete:** Gebiete mit größeren städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Problemlagen, in denen sich der geplante Rückbau zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes konzentriert. Inwieweit parallel Aufwertungsmaßnahmen in diesen Gebieten durchgeführt werden sollen, unterscheidet sich zwischen den Stadtumbaukommunen erheblich.
- **Beobachtungsgebiete:** Grenzgebiete, die gegenwärtig noch nicht im Fokus städtebaulicher Maßnahmen stehen, deren weitere Entwicklung allerdings beobachtet werden muss.

Gemäß den Programmbereichen bestehen Stadtumbaugebiete im Wesentlichen aus Erhaltungs- und Umstrukturierungsgebieten. Im Zusammenhang mit der Härtefallregelung nach § 6a AHG sind die Umstrukturierungsgebiete, in denen sich der geplante Rückbau konzentrieren soll, von besonderer Bedeutung.

Um den Rückbau kleinräumig innerhalb der Umstrukturierungsgebiete zu steuern, haben teilweise Stadtumbaukommune und beteiligte Wohnungsunternehmen städtebauliche Leitlinien beispielsweise in Quartiersvereinbarungen festgelegt. Die objektkonkrete Bestimmung der Rückbauobjekte innerhalb der Gebiete erfolgt dann in der Mehrzahl der Städtefallstudien von den Wohnungsunternehmen selbst. Einige Kommunen – aber immer noch die deutliche Minderheit – sind in der Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte mittlerweile dazu übergegangen, die Rückbauvolumen bereits objektscharf zu definieren. In Einzelfällen werden diese sogar bereits in den Konzepten in einer Rückbauliste geführt und damit per Stadtratsbeschluss festgelegt. Diese objektscharfe Festlegung erfolgt aber immer im Konsens mit den Wohnungsunternehmen. Es fließen also sowohl städtebauliche als auch wohnungswirtschaftliche Kriterien bei der Bestimmung der Rückbauobjekte ein. Eine Bewertung der qualitativen Ebene des Stadtumbaus im Bezug auf den Rückbau erfolgt in Kapitel 5.2.4.

### 5.2.2 Globales Mengenziel: Volumen des Rückbaus

Bis Mitte 2010 sind im Kontext des Stadtumbaus<sup>42</sup> knapp 280.000 Wohnungen in den neuen Bundesländern abgerissen worden, davon entfallen mit geschätzten rd. 256.000 Wohnungen rd. 91 % auf das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost. Auch wenn sich die unterschiedlichen Statistiken zum Wohnrückbau in den neuen Ländern in der Erhebungsmethodik unterscheiden und deshalb nicht direkt vergleichbar sind, geben die Zahlen in Tabelle 2 doch einen einheitlichen Trend wieder:

- Im Zeitraum von 2001 bis 2009 betrug das Volumen des genehmigten Wohnungsabrisses in den neuen Bundesländern gut 290.000 Wohnungen, 277.040 Wohnungen wurden im Rahmen des Stadtumbaus tatsächlich gefördert abgerissen. Das entspricht einem Anteil von 95 % am genehmigten Wohnungsabgang. Man kann auch auf Basis der Ergebnisse der Unternehmensinterviews davon ausgehen, dass Wohnungsabrisse zum Zwecke der Wohnungsmarktstabilisierung außerhalb von Stadtumbaukommunen und damit außerhalb von Stadtumbaugebieten nur erfolgten, insoweit dies durch Landesrückbauprogramme abgedeckt und gefördert wurde. Ohne Abrissförderung hat seit Einführung des Programms Stadtumbau Ost und der entsprechenden Landesprogramme nahezu kein Rückbau stattgefunden.<sup>43</sup>
- Vergleicht man die Statistik des Stadtumbaus mit der vom GdW, entfallen seit 2002/2003 rd. 80 % aller im Rahmen des Stadtumbaus zurückgebauten Wohnungen auf die organisierte Wohnungswirtschaft (kommunale Gesellschaften und Genossenschaften). Nach den Erhebungen der Städtefallstudien dürfte dieser Anteil tatsächlich deutlich höher ausfallen und bei über 90 % liegen. In den untersuchten Städten beschränkte sich der Wohnungsrückbau von anderen Eigentümern (Private, Zwischenerwerber, andere institutionalisierte Eigentümer) als die der organisierten Wohnungswirtschaft immer nur auf sehr wenige Einzelfälle.
- Wenn außerhalb der Stadtumbaukommunen und -gebiete fast keine Wohnungen zurückgebaut wurden, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass auch die organisierte Wohnungswirtschaft ohne Rückbauförderung seit 2002 fast keine Wohnung abgerissen hat. Bleiben die Jahre 2001 und 2002 zum Gesamtvolumen des Abrisses in der GdW-Statistik unberücksichtigt, sind die Zahlen zum Gesamtückbau und zum Rückbau über Städtebauförderung auch in etwa deckungsgleich. Dies wird durch die Ergebnisse der Unternehmensfallstudien bestätigt, nach denen Unternehmen nur in sehr wenigen Einzelfällen ohne Abrissförderung nach dem Bund-Länder-Programm oder den Landesprogrammen Wohnungen zurückgebaut haben (in der Regel vor dem Jahr 2002).
- Wenn die organisierte Wohnungswirtschaft ausschließlich über Städtebaufördermittel Wohnungen abgerissen hat, dann trifft dies natürlich auch für die sog. § 6a-Unternehmen zu. Altschuldenhilfe-

---

<sup>42</sup> Dabei handelt es sich um das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost sowie landeseigene Rückbauprogramme.

entlastung für den Rückbau von Wohnungen nach § 6a AHG waren in der Vergangenheit immer gekoppelt an die Abrissförderung des Stadtumbaus. Für gut 90 % aller von den GdW-Unternehmen mit Stadtbaumitteln abgerissenen Wohnungen gab es auch eine Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG, nur knapp 10 % des gesamten Abrissvolumens der GdW-Unternehmen wurden von Wohnungsunternehmen realisiert, die nicht § 6a AHG berechtigt sind. Dieser Anteil deckt sich auch mit den Unternehmensfallstudien (rd. 8 %).

- Geht man von der KfW-Statistik der abgerufenen Mittel nach § 6a AHG aus, dann wurde für rd. 90 % der mit Mitteln des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost abgerissenen Wohnungen auch Altschuldenhilfe nach § 6a AHG bewilligt. Auch wenn sich GdW- und KfW-Daten im Niveau unterscheiden, deckt sich dieser Wert mit den in den vorhergehenden Absätzen genannten Anteilen. Die Daten belegen wiederum die Konzentration des Wohnungsrückbaus auf die organisierte Wohnungswirtschaft.
- Nach der KfW-Statistik wurden bis Mitte 2010 rd. 227.000 Wohnungen mit Altschuldenhilfe abgerissen. Dazu wurden finanzielle Mittel in Höhe von fast €895 Mio. abgerufen. Hinzu kommen gut €19 Mio. abgerufene Mittel für die sog. „Umwidmungsregel“. Das entspricht insgesamt rd. 82 % des Zusagevolumens bis 2013, fast €200 Million von insgesamt zugesagten €1,1 Mrd. standen Mitte 2010 noch zur Verfügung. Das abgerufene Mittelvolumen wie auch die Zahl der rückgebauten Wohnungen sind seit 2007 deutlich rückläufig. Hält dieser Trend an, zeichnet sich ab, dass die zugesagten Mittel bis Ende 2013 nicht vollständig durch die Unternehmen abgerufen werden.

---

<sup>43</sup> Darüber hinaus gibt es einen Wohnungsabriss beispielsweise um das Grundstück für andere Zwecke zu nutzen (Verkehrswege, Grünflächen, andere bauliche Nutzung etc.). Diese Wohnungsabrisse dienen nicht primär dem Ziel der Wohnungsmarktstabilisierung.

**Tabelle 2: Kumulierter Wohnungsabgang/-rückbau seit 2001 in den neuen Bundesländern (inkl. Ostteil Berlins)**

Stand	Genehmigter Wohnungsabgang*	Stadtumbau (ab 2002)**			Rückbau nach § 6a***	GdW-Jahresstatistik****		
		Bund-Länder-Programm	Länderprogramme	Gesamt		Insgesamt	davon Stadtumbau	davon nach § 6a
31.12.2001	17.133	-	-	-	918	5.490	-	-
31.12.2002	51.067	-	-	-	6.927	19.985	-	11.641
31.12.2003	92.725	21.580	13.575	35.155	23.507	46.996	26.865	34.941
31.12.2004	135.959	63.713	16.294	80.007	49.309	88.926	66.975	69.647
31.12.2005	177.648	117.104	22.907	140.011	94.089	130.700	108.988	106.344
31.12.2006	211.541	159.039	22.577	181.616	127.150	165.122	142.645	136.118
31.12.2007	244.985	197.735	23.530	221.265	175.413	197.679	176.574	164.085
31.12.2008	269.373	220.841	23.753	244.594	201.226	221.412	200.611	184.417
31.12.2009	290.846	253.177	23.863	277.040	220.467	242.209	221.225	200.607
30.06.2010	-	256.068	23.863	279.931	227.024	-	-	-
dav. Berlin	-	4.399	0	4.399	3.468	-	-	-

**Quellen:**

- \* Statistisches Bundesamt, Statistik des Wohnungsabgangs (ab 2005 inkl. Westteil Berlins)
- \*\* BMVBS nach Angaben der Länder; Landesprogramme von Brandenburg, Sachsen und Thüringen
- \*\*\* eigene Berechnungen auf Basis von Angaben der KfW-Förderbank zur Statistik der Mittelabrufe
- \*\*\*\* Zahlen bis 2002: Evaluierung Stadtumbau Ost; ab 2003: Angaben des GdW Die Angaben in der Rubrik „Insgesamt“ beziehen sich auf den von den GdW-Unternehmen gesamten verwalteten Wohnungsbestand. Alle anderen Angaben auf den eigenen Wohnungsbestand.

empirica

Das zu Beginn des Bund-Länder-Programms nach den Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ formulierte Ziel bis Ende 2010 rd. 350.000 Wohnungen zurückzubauen, ist nach diesen Zahlen bis 2009 zu knapp 80 % erreicht. Nach den Zahlen des GdW zum geplanten Rückbau bis 2013 sowie den Verlauf des Mittelabrufes der Altschuldenhilfeentlastung bei der KfW dürfte bis Ende dieses Jahres der Abriss von maximal 290.000 Wohnungen erreicht werden. Das entspricht – bezogen auf den Empfehlungen der Expertenkommission – einem Zielerreichungsgrad von rd. 83 %. Berücksichtigt man nur die Bruttowirkungen, d.h. die Fragestellungen nach dem Rückbauvolumen auch ohne § 6a AHG bleibt unberücksichtigt, dann hat die Altschuldenentlastung in erheblicher Weise zum Zielerreichungsgrad bezüglich des globalen Mengenziels beigetragen: Für 80 % aller rückgebauten Wohnungen im Kontext des Stadtumbaus wurde parallel Altschuldenentlastung nach § 6a AHG gewährt.

### 5.2.3 Städtische Mengenziele nach Städtebaulichen Entwicklungskonzepten

Auf der Ebene der Einzelstädte stellt sich die Zielerreichung nach den in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten formulierten quantitativen Abrissvolumen deutlich differenzierter dar. Neben Städten, die die anfänglich als städtebaulich erforderlich gehalten Mengenziele erreichen oder sogar übertreffen, gibt es Städte die die Planzahlen deutlich unterschreiten (vgl. Tabelle 3):

- In Frankfurt (Oder), Prenzlau und Stavenhagen sind die Zielzahlen der städtebaulichen Entwicklungskonzepte bislang vollständig umgesetzt. Dies liegt darin begründet, dass in Frankfurt (Oder) ein sehr großer Rückbaubedarf besteht, der im Zeitverlauf sogar noch erhöht wurde und gleichzeitig die Zielzahlen bereits das Ergebnis eines Konsenses mit der Wohnungswirtschaft sind. Auch in Halle (Saale) wurden die Zielzahlen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen aus dem Jahr 2001 (SEKW) bezogen auf die Plattenbaubestände bislang mehr als erfüllt. Im SEKW war noch ein Rückbau von 8.000 Altbauwohnungen überwiegend in der Innenstadt vorgesehen. Diese Planungen spielten in der Umsetzung und den heutigen konzeptionellen Grundlagen (ISEK 2007) keine Rolle mehr.
  
- In allen anderen Fallstudienstädten ist teils eine deutliche Differenz zwischen anfänglichen Plan- und gegenwärtigen Ist-Zahlen zum Abrissvolumen erkennbar. Diese Unterschiede sind zu kleineren Teilen Folge von zeitlichen Verschiebungen der Abrisse (geplante Abrisse werden erst nach 2010 realisiert) oder zu pessimistischen teilträumlichen Prognoseergebnissen hinsichtlich des Wohnungsbedarfs. Im Wesentlichen drücken sie jedoch Diskrepanzen zwischen dem städtebaulich Wünschenswerten und dem wohnungswirtschaftlich Machbaren aus:
  - Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte abstrahieren zumeist vollständig von der Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes. Häufig ist ein wesentlicher Anteil der geplanten Rückbauvolumen auch von privaten Eigentümern und von nicht im GdW organisierten Wohnungsunternehmen zu erbringen. Entsprechend den Ergebnissen des vorhergehenden Kapitels, dürften aber nur rd. 10 % des Wohnungsabrisses von Eigentümern jenseits der organisierten Wohnungswirtschaft realisiert worden sein. Mittels der gegenwärtigen Förderung von Wohnungsabrissen (Abrissförderung im Rahmen des Stadtumbaus und Altschuldenhilfe nach § 6a AHG) werden private Wohnungsunternehmen allerdings nicht erreicht, weil ein Abriss für diese zumeist nicht wirtschaftlich ist (vgl. Kapitel 5.1.3). Auch die privaten Einzeleigentümer profitieren nicht vom § 6a AHG. Zudem konzentrieren sich ihre Bestände auf den Altbau in den Innenstädten. Seit dem Jahr 2008 ist jedoch über Stadtumbaumittel geförderter Rückbau von Altbauten in straßenparalleler Blockrandbebauung (vgl. Kapitel 5.2.1) ausgeschlossen und entsprechend ganz zum Erliegen gekommen.
  
  - Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte gehen von städtebaulich wünschenswerten Leerstandsquoten aus, die jenseits der wohnungswirtschaftlichen Realität liegen. Sie beschreiben einen „vorlaufenden“ Abriss, der sukzessive zu einer städtebaulich wünschenswerten, gesamtstädtischen Leerstandsquote von 10 % bis maximal 20 % führt, die anschließend gehalten wird. In der Realität verläuft der Wohnungsabriss allerdings „nachlaufend“. Der Abriss eines Gebäudes ist für ein Wohnungsunternehmen erst ab einer Leerstandsquote von typischerweise 45 % (vgl. Kapitel 5.1.2) wirtschaftlich sinnvoll. Gleichzeitig bleibt der innerstädtische Wohnungsmarkt, insbesondere der der Altbauten, von den im Rahmen des Stadtumbaus und über

§ 6a AHG realisierten Wohnungsrückbau weitgehend unberührt. In mindestens der Hälfte der Fallstudienstädte hat sich in den problematischen innerstädtischen Altstadt- und Gründerzeitquartieren der Wohnungsleerstand nicht sukzessive verringert. Die Leerstandsquoten liegen in diesen Gebieten – aufgrund der hohen Anzahl unsanierter und ruinöser Altbauten – deutlich höher als in den Rückbaugebieten des industriellen Plattenbaus. Während einerseits der Wohnleerstand im Zuge des Stadtumbaus in den letzten Jahren in den Rückbaugebieten sukzessive auf zumeist deutlich unter 15 % gesunken ist und auch in den Innenstädten seit 1990 erhebliche Aufwertungserfolge erzielt wurden, verharren vielfach die Leerstände in den einfachen Gründerzeitgebieten auf hohem Niveau (teils deutlich über 30 %). Diesen Befund aus den Fallstudien bestätigten auch die Ergebnisse der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Demnach betrug der Leerstand der Wohnungen mit Baujahr bis 1918 von Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen 44 % (zumeist unsaniert), der der privaten Kleineigentümer in neun ausgewählten Stadtumbaukommunen immerhin 20 %, wobei im Programmverlauf kaum eine Änderung feststellbar war.

**Tabelle 3: Geplantes und tatsächliches Abrissvolumen in den Fallstudienstädten bis 2010**

Stadtumbau-kommune	bis 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Gesamt	Anteil MFH*		
<b>Stendal</b>													
SEK 2001	200	850	850	767	767	766	450	450	450	5.550	29%		
Ist					4.335					4.335	22%		
<b>Wittstock</b>													
STUK 2002	278			244						522	12%		
STUK 2007	0	64	96	118	152	68	0	80	37	615	15%		
Ist	0	64	96	118	152	68	0	0	40	538	13%		
<b>Frankfurt (Oder)</b>													
STUK I 2002	5.650									5.650	16%		
STUK II 2004	188	1.061				6.655				7.904	23%		
STUK III 2007	188	1.061	1.135	1.010	4.397					7.791	22%		
Ist	188	1.061	1.135	1.010	765	972	1.233	1.022	414	7.800	22%		
<b>Stavenhagen</b>													
Plan 2004	24	16	53	18	53	29	53	53	106	405	24%		
Ist	24	16	53	18	258	0	72	63	16	520	31%		
<b>Prenzlau</b>													
RSK 2003	1.125									1.125	14%		
Ist	29	0	8	235	115	142	0	0	15	544	7%		
<b>Altenburg</b>													
INSEK 2003	2.740									2.740	12%		
Ist	160	222	75	132	351	458	130	203	70	1.801	8%		
<b>Plauen</b>													
INSEK 2003	2.065				4.650							6.715	18%
Ist	0	348	510	932	627	489	413	303	0	3.622	10%		
<b>Halle (Saale)</b>													
SEKW 2001	20.000									20.000	15%		
dav. Altbau	8.000									8.000	16%		
dav. Platte	12.000									12.000	15%		
Ist	386	1.704	3.066	1.833	1.410	1.732	878	869	596	12.474	9%		
<b>Chemnitz</b>													
INSEK 2002	6.680									6.680	5%		
RHK 2004	Daten fehlen noch												
Ist	1.596	2.483	2.544	2.683	2.984	1.674	1.674	481	282	16.401	11%		
<b>Görlitz</b>													
INSEK 2001	8.540									8.540	25%		
Ist	ca. 2.000									2.000	6%		

Ist-Zahlen sind rot, Plan-Zahlen sind schwarz dargestellt.

\* Anteil am Wohnungsbestand in Mehrfamilienhäusern (3 Wohnungen und mehr); Bezugsjahre: 1999 bis 2001

Quelle: Städtebauliche Entwicklungskonzepte, Angaben der Städte, Statistische Landesämter

empirica

### 5.2.4 Qualitative Ebene des Rückbaus: Ein Spannungsfeld

Im Kontext des Stadtumbaus spielt allerdings nicht nur die Frage nach den Quantitäten des Wohnungsrückbaus eine Rolle, sondern auch die der Qualitäten. Damit ist implizit die Frage verbunden, ob im Rahmen des Stadtumbaus und des § 6a AHG die nach städtebaulichen Kriterien „richtigen“ Gebäude (Gebäudeebene) in den „richtigen“ Gebieten (Gebietsebene) abgerissen wurden (vgl. Kapitel 2).

## **Rückbau nach städtischen Teilräumen: Die Gebietebene**

Die „richtige“ Gebietebene legen die Stadtumbaustädte in Form von festgelegten Stadtumbaugebieten (§ 171 b BauGB) in ihren städtebaulichen Entwicklungskonzepten fest. Eine hohe Priorität kommt dem Rückbau von Wohnungen dabei in den Umstrukturierungsgebieten zu. Ergänzender Rückbau insbesondere als Mittel der Aufwertung ist ggf. im geringen Umfang in den Erhaltungsgebieten geplant. Aufgrund der komplementären Inanspruchnahme von Stadtumbaumitteln und Altschuldenhilfeentlastung (vgl. Kapitel 5.2.2) erfolgt ein Rückbau von Wohnungen über den § 6a AHG nahezu ausschließlich in den festgelegten Stadtumbauquartieren.<sup>44</sup> Im Ergebnis fand der über § 6a AHG erfolgte Rückbau in der Vergangenheit auch in den „richtigen“ Gebieten statt. Infolge des Abrisses ausgehend von den Rändern der Stadt mit einer Konzentration auf die Großwohnsiedlungen wurde auch dem übergeordneten städtebaulichen Ziel – Stabilisierung und Erhalt der gesamtstädtischen Struktur unter schrumpfenden Marktbedingungen – Rechnung getragen.

## **Kleinräumige Ebene innerhalb der Umstrukturierungsgebiete: Die Gebäudeebene**

In den Fallstudienstädten war bislang mit Ausnahme von Stendal kein flächenhafter Abriss im Sinne des Rückbaus eines ganzen Stadtteils bzw. eines ganzen Stadtumbaugebietes geplant, sondern immer nur ein kleinräumiger Rückbau. In diesem Zusammenhang schließt sich die Frage an, ob der Rückbau kleinräumig, d.h. innerhalb der festgelegten Stadtumbaugebiete, die nach städtebaulichen Kriterien adäquaten Gebäude umfasst. In der Praxis drückt sich gerade auf dieser kleinräumigen Ebene das Spannungsfeld zwischen städtebaulich Wünschenswertem und wohnungswirtschaftlich Machbarem aus, das im Nachfolgenden näher skizziert wird. Zunächst werden die formale Logik und die Praxis der Bestimmung städtebaulich „richtiger“ Abrissgebäude dargestellt. Demgegenüber stehen Kriterien des Rückbaus aus unternehmerischer bzw. wohnungswirtschaftlicher Sicht, die in erster Linie auf die wohnungswirtschaftliche Machbarkeit abziehen. Der Vergleich beider Sichtweisen zeigt auf, inwieweit städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Kriterien beim Rückbau innerhalb von Stadtumbaugebieten deckungsgleich sind bzw. sein können und ob im Ergebnis in den letzten Jahren die städtebaulich wünschenswerten Gebäude abgerissen wurden.

## **Was sind städtebaulich „richtige“ Abrissgebäude? – Die formale Logik**

In einer rein formalen Betrachtungsweise ist die Kosten-Nutzen-Analyse, in der sowohl betriebswirtschaftliche als auch städtebauliche Kosten-Nutzen-Kategorien eine Rolle spielen, ein geeignetes Instrument zur Bestimmung der adäquaten Rückbaugebäude.

---

<sup>44</sup> Der Frage, inwieweit die festgelegten Stadtumbauquartiere aus städtebaulicher Sicht eine angemessene räumliche Abgrenzung widerspiegeln, würde die Qualitäten der städtebaulichen Entwicklungskonzepte und damit letztlich auch die teilträumlichen Zielsetzungen der Stadtumbaukommunen betreffen und ggf. in Frage stellen. Dies ist nicht Aufgabe des Gutachtens. Es wird davon ausgegangen, dass die in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten erarbeiteten Handlungsbedarfe, Strategien und Maßnahmen geeignet sind, um die städtebaulichen Zielsetzungen der Stadt und des Städtebauförderprogramms Stadtumbau Ost zu erreichen.

Ausgangspunkt von Überlegungen zu einem möglichen Gebäudeabriss, stellen (zunehmende) Probleme in der Bewirtschaftung des Gebäudes dar (z.B. steigende Leerstände und sinkende Mieterträge, steigende Instandhaltungskosten), die zu sinkenden und ggf. sogar negativen Deckungsbeiträgen führen und einen Handlungsdruck beim Wohnungseigentümer erzeugen. Dieser steht vor drei Alternativen:<sup>45</sup>

- Alternative A: **Investieren** im Sinne von Gebäudesanierung/-modernisierung
- Alternative B: **Desinvestieren** im Sinne von physischen Gebäudeabriss und
- Alternative C: „Ausbrennen“ des Gebäudes mit sukzessiver Bewirtschaftungsaufgabe am Ende des ökonomischen Lebenszykluses ohne das Gebäude anschließend physisch vom Markt zu nehmen („**Einmotten**“ oder „**Stilllegung**“ des Gebäudes).

Bewertet der Eigentümer diese drei Alternativen unter Berücksichtigung von betriebswirtschaftlichen **und** städtebaulichen Gesichtspunkten, würde diejenige Alternative mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis gewählt. Es wird also die relative Vorteilhaftigkeit bestimmt, beispielsweise:<sup>46</sup>

Kosten-Nutzen-Verhältnis der  
Alternative A < Alternative B < Alternative C → Alternative A = beste Alternative

Im Unterschied zur rein betriebswirtschaftlichen Betrachtung fließen in dieser Kosten-Nutzen-Berechnung auch die mit den Alternativen verbundenen sog. positiven oder negativen externen Effekte in die Kalkulation ein.<sup>47</sup> Externe Effekte sind ein typisches Charakteristikum auf dem Immobilienmarkt, weil Qualität, Marktfähigkeit und Bewirtschaftungsperspektiven einer Immobilie im starken Maße auch von der Qualität und Marktfähigkeit ihres Umfeldes und damit auch von den Nachbarimmobilien abhängen. Die Sanierung eines stadtbildprägenden Altbaus kann beispielsweise einen hohen symbolischen und stadtstrukturellen Wert (positiver externer Effekt) haben und trotz einzelwirtschaftlicher „Renditelücke“<sup>48</sup> (beispielsweise bei hohen Sanierungskosten und begrenzten Ertragspotenzialen) dem Abriss aus stadtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen vorgezogen werden. Bei weniger städtebaulichen und stadtstrukturell/ quartiersbezogenen bedeutenden Gebäuden fällt der stadtwirt-

---

<sup>45</sup> Prinzipiell gibt es mit dem Verkauf der Immobilien noch eine Alternative D. Der Immobilienverkauf spielt in diesem Beispiel als Handlungsalternative keine Rolle, weil damit lediglich die Eigentumsrechte an einem Dritten übertragen werden, der dann vor genau den gleichen Handlungsalternativen A bis C steht.

<sup>46</sup> Theoretisch kann es durchaus sein, dass in allen Alternativen keine absolute Vorteilhaftigkeit gegeben ist. In diesem Fall ist der Ertragswert der Immobilie negativ, der durch Realisierung/Vermeidung positiver/negativer externer Effekte bei allen drei Alternativen nicht aufgewogen wird. Es geht dann um eine Verlustminimierung- statt einer Gewinnmaximierungsstrategie. Die relative Vorteilhaftigkeit wird davon allerdings nicht tangiert.

<sup>47</sup> Externe Effekte liegen dann vor, wenn Verursacher und Betroffener von negativen oder positiven Wirkungen bzw. die einzel- und volkswirtschaftliche Kostenrechnung ökonomischer Aktivitäten nicht übereinstimmen. Weil die positiven oder negativen Auswirkungen auf Dritte nicht über den Markt kompensiert werden, verhindern externe Effekte eine effiziente Ressourcenallokation.

schaftliche Nutzen einer Sanierung gegenüber dem Abriss oder der Einmottung geringer aus. Die anschließende Frage, ob „Abriss“ oder „Einmottung“ ist auch hier eine Kosten-Nutzen-Entscheidung, weil vom Abriss – wie von der Sanierung – positive externe Effekte und im Umkehrschluss von der physischen Präsenz des Leerstandesgebäudes (im Fall Einmottung) negative externe Effekte auf die Nachbarschaft ausgehen können. Bei einem funktional und stadträumlich isolierten Leerstandsgebäude sind die negativen Austrahlungseffekte (negative externe Effekte) des Leerstandes und baulichen Verfalls geringer als bei einem in einem Wohnquartier eingebetteten Gebäude mit zahlreichen, weiterhin in der Bewirtschaftung befindlichen Nachbargebäuden. Wohnungsleerstände und verfallene Gebäude können erhebliche negative Ausstrahlungen auf die benachbarten Grundstücke haben und noch intakte Gebäude in Mitleidenschaft ziehen. Dieses Problem ist weniger gravierend, wenn sich der Verfallsprozess räumlich eng auf ähnliche Bestände mit schlechten Qualitäten konzentriert oder sehr punktuell in stabilen Nachbarschaften entsteht. Allerdings kann nur eine räumliche Steuerung des Verfalls- und Abrissprozesses in insgesamt schrumpfenden Märkten negative räumliche Verkettungen weitestgehend vermeiden. Leer stehende und langsam verfallende Gebäude werden ohne Steuerung auch in Gebieten mit langfristigen Nachfragechancen entstehen. In diesen Gebieten sind die Schäden für die Stadtentwicklung und für die Werthaltigkeit der Bestände besonders gravierend. In der Folge können heute noch intakte Nachbarschaften in Mitleidenschaft gezogen werden. Der physische Abriss (Alternative B) ist der Einmottung (Alternative C) in stadtwirtschaftlicher Betrachtung dann überlegen, wenn folgende Bedingung erfüllt ist:

<p>Externer Nutzen des Abrisses abzgl. Abrisskosten abzgl. Ertragswert des Abrissgebäudes</p> <p>größer</p> <p>Ertragswert des Stilllegungsgebäudes ./ negative externe Kosten des Stilllegungsgebäudes</p>
---

Dabei ist immer zu berücksichtigen, wie bei einer ggf. getroffenen Abrissentscheidung als Mittel der Aufwertung die Nachnutzung des Grundstückes erfolgt. Eine zurückbleibende verwahrloste Brache führt nicht zum gewünschten Aufwertungseffekt.

Häufig wird auch die Stabilisierung des Wohnungsmarktes in Form stabiler und steigender Mieten infolge des physischen Rückbaus von Wohnungen als positiver externer Effekt von Wohnungsabrissen betrachtet. Diese Argumentation trifft wenn überhaupt nur insoweit zu, wie mit den Alternativen „Abriss“ oder „Einmottung“ die Reduktion des Angebotes marktaktiver Wohnungen verbunden ist:

- Wenn ausschließlich nicht mehr marktaktive Wohnungen abgerissen oder eingemottet werden ist damit auch keine Marktstabilisierung verbunden.

---

<sup>48</sup> Die Renditelücke beschreibt eine Situation, in der die einzelwirtschaftliche erwartete Rendite einer Immobilieninvestition kleiner ist als die vom Investor geforderte Rendite. Ohne Subventionierung zur Schließung der Renditelücke unterbleibt in diesem Fall in der Regel die Investition.

- Wenn marktaktive Wohnungen durch Abriss oder Einmottung (ohne vorheriges Ausbrennen) vom Markt genommen werden, sind beide Alternativen bezüglich der möglichen positiven Effekte auf die Marktstabilisierung gleichgestellt.
- Wenn allerdings der Variante „Einmottung“ eine zeitlich länger dauernde Ausbrennstrategie der Gebäude in deutlich größerem Umfang als es heute teilweise schon der Fall ist (Zwischenerwerber) vorgeschaltet ist, kann dies durchaus negative Auswirkungen auf die Stabilität der Wohnungsmärkte insgesamt haben.

Nach dieser theoretisch einfachen Regel lassen sich für alle nicht konsolidierten Wohnungsbestände in schrumpfenden Märkten die geeigneten Handlungsalternativen bestimmen. Nach der gleichen Logik lässt sich für die ermittelten Abrissbestände die Priorität des Rückbaus erarbeiten. Die Abrissbestände mit dem ungünstigsten Kosten-Nutzen-Verhältnis und damit in der Regel den höchsten negativen Ausstrahlungseffekten sind aus städtebaulicher Sicht diejenigen mit der höchsten Abrisspriorität.

### **Was sind städtebaulich „richtige“ Abrissgebäude? – Praxis der Stadtumbaukonzepte**

Die Praxis der Stadtumbaukonzepte entspricht dieser formalen Logik implizit. Die Alternative der Einmottung von Gebäuden spielt in den Stadtumbaukonzepten naturgemäß keine Rolle, weil nur der Rückbau von Wohnungen in den Stadtumbaugebieten gefördert wird. Aber auch eine explizite Kosten-Nutzen-Analyse unter Berücksichtigung der externen Effekte der städtebaulich angemessenen Rückbaugebäude bzw. der Abrissprioritäten in den Stadtumbauquartieren ist nicht Bestandteil der städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Vielmehr werden in den Konzepten städtebauliche Abrissregeln unter implizierter Berücksichtigung externer Effekte definiert, die im Grundsatz dem folgenden Beispielmuster gleichen:

- Rückbau von außen nach innen
- Rückbau auf einen Kern mit verbleibender kritischer Masse
- Entdichtung und Auflockerung hochverdichteter Quartiersbereiche
- Abstufung von Raumkanten oder Erhalt von Raumkanten
- Rückbau von baulich nicht mehr erhaltenswerten Gebäuden mit hohen negativen Ausstrahlungseffekten auf die Nachbarschaft
- Nachnutzungsmöglichkeiten, z.B. in Form von Eigenheimbebauung, auf den freigelegten Flächen
- Flächenhafter/strangweiser Abriss, um ganze Bereiche aus der Ver- und Entsorgung zu nehmen und damit die Kosten zu optimieren

Letztlich verfolgen die städtebaulichen Konzepte das Ziel, die Verringerung der Wohnungsanzahl in den Umstrukturierungsgebieten räumlich möglichst so zu steuern, dass der Rückbau die Chance zur funktionalen und gestalterischen Verbesserung des verbleibenden Bestandes bzw. des verbleibenden Quartiers bietet – bei gleichzeitiger Minimierung der Ver- und Entsorgungskosten. Übergreifend geht es um die nachhaltige Stabilisierung und Verbesserung der Umstrukturierungsgebiete.

### **Was sind die wohnungswirtschaftlich „richtigen“ Abrissgebäude?**

Bei der Bestimmung der wohnungswirtschaftlichen adäquaten Abrissgebäude spielen externe Effekte nur insoweit eine Rolle, wie von den positiven Effekten des Abrisses (Vermeidung negativer Ausstrahlungseffekte des Abrissgebäudes) der eigene Bestand profitiert. Nach dieser Logik versuchen die Unternehmen durch den Abriss den Ertragswert ihres Restbestandes zu optimieren bzw. muss bei Abrissentscheidung der Ertragswert des Restportfolios noch höher oder gleich hoch sein als vor Gebäudeabriss. Insoweit von leerstehenden Gebäuden keine negativen Effekte auf den eigenen Wohnungsbestand ausgehen, sind rein betriebswirtschaftliche Entscheidungskalküle für oder gegen den Abriss ausschlaggebend. Diese Vorgehensweise ist in Kapiteln 5.1.2 und 5.1.3 detailliert beschrieben.

### **Werden die städtebaulich „richtigen“ Gebäude abgerissen? Welche Rolle spielt § 6a AHG?**

In diesem Spannungsfeld zwischen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen adäquaten Abrissgebäuden oder anders ausgedrückt – wie bereits beschrieben – zwischen wohnungswirtschaftlich Machbaren oder städtebaulich Wünschenswerten bewegt sich die Praxis des Stadtumbaus. Zur Fragestellung, welche Objekte aus Sicht der Wohnungswirtschaft abgerissen werden sollen, schreibt beispielsweise die Berliner Wohnungsgesellschaft degewo sehr pointiert: „Doch welche Objekte sollten rückgebaut bzw. abgerissen werden? Bei der Beantwortung dieser Frage konnte sich die degewo nicht ausschließlich auf städtebauliche Erwägungen stützen. Denn ein Rückbauprogramm, das bei städtebaulichen Defiziten – beispielsweise überhoher baulicher Dichte und ungenügenden Freiraumqualitäten – ansetzt, hätte zwar der reinen Planungslehre entsprochen, nicht aber der wohnungswirtschaftlichen Realität. Der Grund: In den Jahren seit der Wende waren beträchtliche Mittel in die Sanierung und Aufwertung der Marzahner Plattenbauten geflossen. So wurde bereits in den frühen neunziger Jahren das Wohnumfeld aufwändig umgestaltet. Bald folgten, gefördert durch das Land Berlin 1994 aufgelegte Modernisierungs- und Instandhaltungsprogramm, umfangreiche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Es wurden Fassaden gedämmt, Heizungen erneuert, Grundrisse verändert und Loggien angebaut. Bis 2002 hatte die WBG Marzahn rund zwei Drittel ihres damals 25.000 Einheiten umfassenden Bestandes modernisiert. ...“<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> degewo AG: Die Platte ist flexibel. Der Stadtumbau Ost in Marzahn. Berlin Mai 2010, S. 7 f.

In der städtebaulichen Praxis zeigt sich, dass in den Umstrukturierungsgebieten vor allem folgende Gebäude dem Stadtumbau im Sinne eines Abrisses entzogen sind:

- Sanierete Gebäude in einem guten Vermietungszustand: Abrissförderung und Altschuldenentlastung kompensieren nicht den Ertragswert des Gebäudes. Negative Effekte auf die Nachbarschaft gehen von diesen Gebäuden nicht aus.
- Wohnungsbestände von Eigentümern, die sich bei Umsetzung des städtebaulichen Rückbaukonzeptes in ihrer wirtschaftlichen Existenz faktisch selbst auflösen würden, weil fast ihr gesamter Wohnungsbestand der städtebaulichen Rückbaukategorie zuzuordnen ist. Häufig handelt es sich dabei um neu gegründete Genossenschaften oder Zwischenerwerber, deren Wohnungsbestand saniert ist und am Rand der Rückbaugebiete liegt, die aber nicht § 6a berechtigt sind.
- Wohnungsbestände von Eigentümern (in der Regel sog. Zwischenerwerber im Zuge der Privatisierungsaufgabe nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz, vgl. auch Kapitel 3.1), die mit sehr niedrigen Mieten am Markt agieren, Instandhaltungsinvestitionen weitestgehend zurückfahren und ihre Bestände ausbrennen: Diese Eigentümer bekommen bei Abriss keine Altschuldenhilfeentlastung sondern nur die Abrissförderung. Mögliche positive externe Effekte eines Abrisses dieser Bestände werden, neben der „Kostenerstattung“ des physischen Abriss, dem Eigentümer über eine zusätzliche Förderung (wie die Altschuldenhilfe) nicht ausgeglichen. Eine Bewirtschaftung der Gebäude ist unter diesen Bedingungen ungefähr bis zum einem Leerstand von 80 % wirtschaftlich (vgl. Kapitel 5.1.3). Nach den Fallstudien sind die Vermietungsquoten dieser Bestände durchaus unterschiedlich, liegen aber noch weit über 20 %. Nachfrager sind vor allem Niedrigeinkommensbezieher („Bedarfsgemeinschaften“ nach SGB II).

Unter diesen Bedingungen findet in allen untersuchten Fallstudien ein ausschließlich an städtebaulichen Zielsetzungen orientierter Wohnungsrückbau nicht statt. Selbst in Stendal-Süd, das bereits nahezu flächendeckend zurückgebaut ist, bleiben bislang noch von den ursprünglich 2.738 Wohnungen 554 unsanierte Wohnungen stehen, die sich im Eigentum eines Investorenkonsortiums befinden. Selbst bei hohen Leerständen von über 50 % ist eine Bewirtschaftung der Gebäude noch wirtschaftlich. Eine Umsetzung der Mieter in eigene andere Bestände ist ausgeschlossen. Für einen Rückbau dieser Gebäude müssten dem Eigentümer die verbleibenden Ertragswerte ersetzt werden. Die könnte der § 6a AHG nur leisten, wenn die Bestände mit Altschulden belastet wären und der Eigentümer antragsberechtigt wäre.

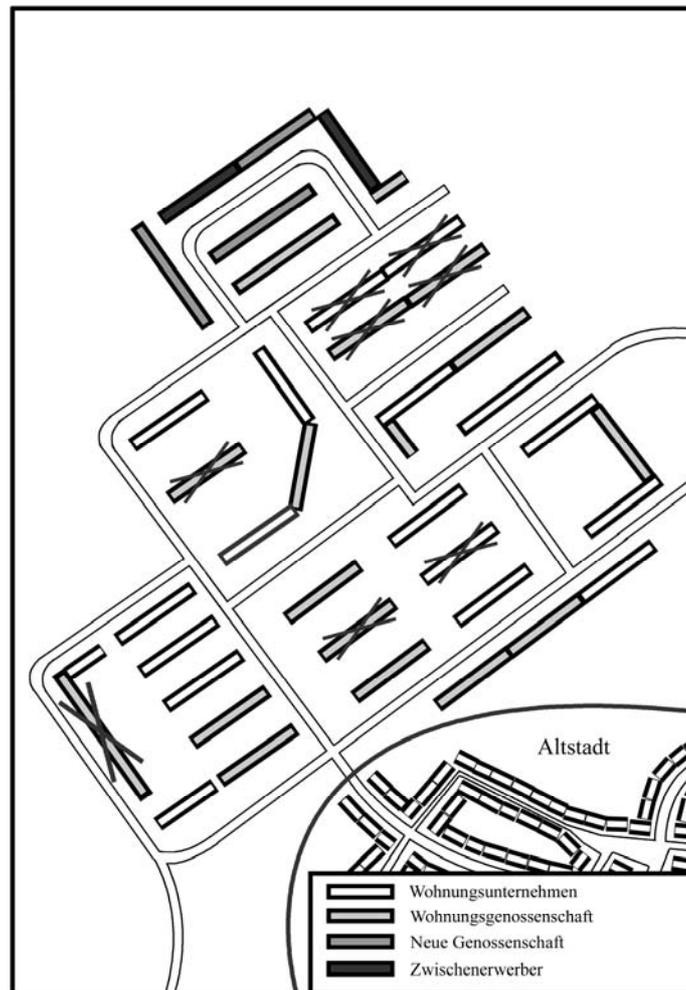
Der typische Fall in den untersuchten Stadtumbaugebieten ist in nachfolgender Abbildung 16 dargestellt. Innerhalb des Gebietes erfolgt der Abriss – nur von Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft – fast ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. In der Vergangenheit waren dies die unsanierten Gebäude mit den höchsten Leerständen, von denen auch die schädlichsten Auswirkungen auf die Nachbarschaft ausgingen. Ein städtebaulich häufig gewünschter flächenhafter

Rückbau innerhalb der Gebiete gelingt aber nur unzureichend, weil sich diese Abrissgebäude nicht räumlich innerhalb der Gebiete konzentrieren. Insoweit das städtebauliche Ziel in einer Auflockerung der Umstrukturierungsgebiete besteht, trägt ein derartiger nach wohnungswirtschaftlichen Kriterien orientierter Rückbau aber zumindest partiell zur städtebaulichen Zielerreichung bei. An den Rändern des Gebietes befindet sich häufig ein nicht unwesentlicher Bestand im Eigentum von Zwischenerwerbern oder neuen Genossenschaften, die sich aus den oben genannten Gründen nicht am Stadtumbau bzw. am Wohnungsrückbau beteiligen. Im Spannungsfeld der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Zielsetzungen lassen sich die in den Stadtumbaukonzepten formulierten städtebaulichen Abrissregeln nur bedingt umsetzen. Das Ergebnis ist gemessen an den städtebaulichen Zielen ein relativ unkoordinierter Rückbau in den Umstrukturierungsgebieten, nicht in allen, aber in vielen der untersuchten Fallstudienstädten. Eine Mitarbeiterin eines Stadtplanungsamtes fasst dies so zusammen: „Hier wird zurückgebaut wie Kraut und Rüben.“. Das gilt auch für objektkonkrete Rückbaupläne, die auf Basis der wohnungswirtschaftlichen Realisierbarkeit letztlich im Konsens mit der Wohnungswirtschaft entwickelt wurden. Dabei verfügen Kommunen gerade in Stadtumbaugebieten über rechtliche Instrumente zur weitergehenden Steuerung des Stadtumbaus insbesondere auch im Umgang mit verwaorsten Immobilien, von denen Stadtumbaustädte häufig noch nicht Gebrauch machen. Dazu zählt vor allem das Instrument der Stadtumbausatzung (§ 171d BauGB) z.B. zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen, zur Verhinderung städtebaulich unerwünschter städtebaulicher Entwicklung (Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB) oder zur Sicherung des gemeindlichen Vorkaufsrechts (§ 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB).<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaorsten Immobilien („Schrottimmobilien“). Bearbeitet von Technische Universität Berlin und Brandenburgische Technische Universität Cottbus. Werkstatt: Praxis Heft 65. Bonn 2009.

**Abbildung 16: Schematische Darstellung des Gebäudeabrisses in Stadtumbaugebieten**



Quelle: eigene Darstellung

empirica

### **Zwischenfazit zum erfolgten Rückbau aus städtebaulicher Sicht**

Der § 6a AHG verändert die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines Abrisses. Im Vergleich zur Situation ohne § 6a-Entlastung ist der Abriss mit Entlastung bereits bei einer geringeren Leerstandsquote wirtschaftlich vorteilhaft. In der in Kapitel 5.1.3 dargestellten Modellrechnung liegt die Schwelle bei 45 % (unter Berücksichtigung der Abrissförderung des Stadtumbaus). In zeitlicher Hinsicht ist damit ein „Vorzieheffekt“ beim Wohnungsrückbau verbunden. Gebäude wurden vorzeitig physisch vom Markt genommen, die bei weiter rückläufiger Nachfrage erst in einigen Jahren den Grenzwert eines betriebswirtschaftlich vorteilhaften Abrisses erreicht hätten. In diesem Kontext hat der § 6a dazu beigetragen, dem quantitativen städtebaulichen Ziel von 350.000 rückzubauenden Wohnungen bis 2010 entsprechend den Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ ein Stück weit näher zu kommen. Gleichzeitig haben die betreffenden Wohnungsunternehmen unter Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe ausschließlich Wohnungen in den von den Stadtumbau-

kommunen definierten Umstrukturierungsgebieten zurückgebaut. Insofern von den Abrissgebäuden negative Ausstrahlungseffekte auf die umliegenden Gebäude ausgegangen sind, trägt der § 6a AHG auch zu einer Aufwertung und Stabilisierung der Nachbarschaft und des Umstrukturierungsquartiers bei. Dieser Aufwertungseffekt durch den § 6a AHG ist aber begrenzt – theoretisch um den Unterschiedsbetrag der negativen Ausstrahlungseffekte eines Gebäudes mit 45 % Leerstand (betriebswirtschaftlich sinnvoller Abriss mit Altschuldenentlastung) und eines Gebäudes mit 60 % Leerstand (betriebswirtschaftlich sinnvoller Abriss mit Altschuldenentlastung).

Eine kleinräumige Lenkungswirkung zur Erreichung qualitativer städtebaulicher Zielsetzungen innerhalb der Stadtumbaugebiete entfaltet der § 6a AHG dagegen nicht. Dies war auch nie die Zielsetzung der Härtefallregelung nach § 6a AHG.

### **5.2.5 Innerstädtischer Rückbau**

Rückbau in innerstädtischen Erhaltungsgebieten des Stadtumbaus dient in den Fallstudien in erster Linie der Aufwertung und konzentriert sich zumeist auf Plattenbauten oder auf Hinterhof- und Seitenflügelbebauung der gründerzeitlichen Blockränder. Nach den Angaben der Fallstudienstädte zum Wohnungsabriss im Rahmen des Stadtumbaus ist von einem Anteil der Altbauten am gesamten Abrissvolumen von 10 % bis 15 % auszugehen.<sup>51</sup> In der Mehrzahl der Fallstudienstädte spielt der Abriss von Altbauten aber keine Rolle. Die Quoten liegen bei maximal 5 %. In sehr wenigen Fällen fallen die Quoten jedoch deutlich höher aus und liegen über 10 % bis zu ca. 40 %.

In einzelnen untersuchten Stadtumbaustädten haben in den Anfangsjahren des Stadtumbaus die kommunalen Gesellschaften aber auch ein „Geschäft“ aus dem Abriss von Altbauten gemacht. In der Regel handelte es sich dabei um vollkommen leerstehende Gebäude, bei denen im Gegensatz zu den meisten Plattenbauten keine Leerzugskosten anfielen und für die es ggf. auch noch ein Nachnutzungsperspektive für das Grundstück gab (Wiederbebauung, Parkplätze etc.). Entscheidendes Kriterium für den Abriss war die betriebswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit. Aufwertungseffekte (positive externe Effekte) für die Nachbarschaft waren dagegen nachrangig und wurden wenn, dann eher zufällig erreicht.

Auch in diesem Kontext erfolgte eine Weiterentwicklung der instrumentellen Ausgestaltung des Stadtumbaus im Bezug auf die Stärkung der Innenstädte und den Erhaltung und die Modernisierung von Altbauten:

---

<sup>51</sup> Nicht in jedem Fall war aus der Abrissstatistik der Städte das Baualter des Gebäudes zu entnehmen.

- Einführung der Umwidmungsregel im Kontext des § 6a AHG im Jahr 2008, nach der Wohnungsunternehmen eine Umwidmung der Altschuldenhilfe in Sanierungsmittel bei der KfW beantragen können (vgl. Kapitel 3.3).
- Der Rückbau von vor 1919 errichteten Altbauten in straßenparalleler Blockrandbebauung wird seit 2008 im Rahmen des Stadtumbaus nicht mehr gefördert (vgl. Kapitel 5.2.1).
- Einführung des Einsatzes von Sicherungsmitteln ohne kommunalen Eigenanteil ab 2005.
- Erweiterung des Einsatzes und der Erhöhung der Mittel für die Förderung von Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil im Rahmen des Stadtumbaus ab 2010 (vgl. Kapitel 5.2.1).

Ab dem Jahr 2008, seitdem die verschärften Voraussetzungen für den Abriss von Altbauten im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost gelten, ist der Altbauabriss in den Fallstudienstädten vollständig zum Erliegen gekommen. Bei entsprechenden Maßnahmen, die noch nach 2007 begonnen wurden, erfolgte die Antragsstellung und Bewilligung noch vor dem Jahr 2008. Überraschend spielt seitdem auch der Abriss von ruinösen, schlecht belichteten und extrem dichten Hinterhof- und Seitenflügeln zur Aufwertung des Blockrandes keine Rolle mehr. Der geförderte Abriss ruinöser Blockinnenbereiche bei paralleler Sanierung des straßenparallelen Gebäudeteils erscheint keine sinnvolle Alternative für die entsprechenden Eigentümer zu sein. Dabei spielt der Rückbau von größtenteils ruinösen Altbauten (sog. „Schrottimmobilien“) in wenigen Einzelfällen auch noch heute in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Mittel zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes und zur Aufwertung der Innenstädte eine Rolle.

### **5.3 Wirkungen im Kontext wohnungsmarktbezogener Ziele des Stadtumbaus**

#### **5.3.1 Rückbau und Stabilisierung des Wohnungsmarktes?**

Eine weitere implizite Zielsetzung der Härtefallregelung nach § 6a und eine explizite Zielsetzung des Stadtumbaus ist die Stabilisierung des Wohnungsmarktes durch den Rückbau struktureller Wohnungsüberhänge. Ob eine Stabilisierung erreicht worden ist, ist nicht einfach zu beantworten. Zwar ist es unstrittig, dass strukturelle Wohnungsüberhänge von gut 277.000 Wohnungen abgerissen wurden und damit immerhin 80 % des von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“<sup>52</sup> empfohlene Abrissvolumen von 350.000 Wohnungen bis 2010. Der quantitative Rückbau von Wohnungen allein ist jedoch ein Instrument zu Stabilisierung aber kein Indikator für die

---

<sup>52</sup> Pfeiffer, U., Simons, H., Porsch, L.; „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, Bericht der Kommission, Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Berlin, 2000.

Stabilisierung des Wohnungsmarktes. Wird als Indikator für „Stabilisierung“ die Entwicklung der Mieten herangezogen, so zeigt sich, dass die Nettokaltmieten der organisierten Wohnungswirtschaft seit 1994 kontinuierlich – wenn auch nur leicht – angestiegen sind. Allerdings sind die Mieten in den GdW-Beständen auch in den Jahren vor Inkrafttreten des §6a AHG gestiegen und damit parallel zum Anstieg der Leerstände (vgl. auch Abbildung 17).

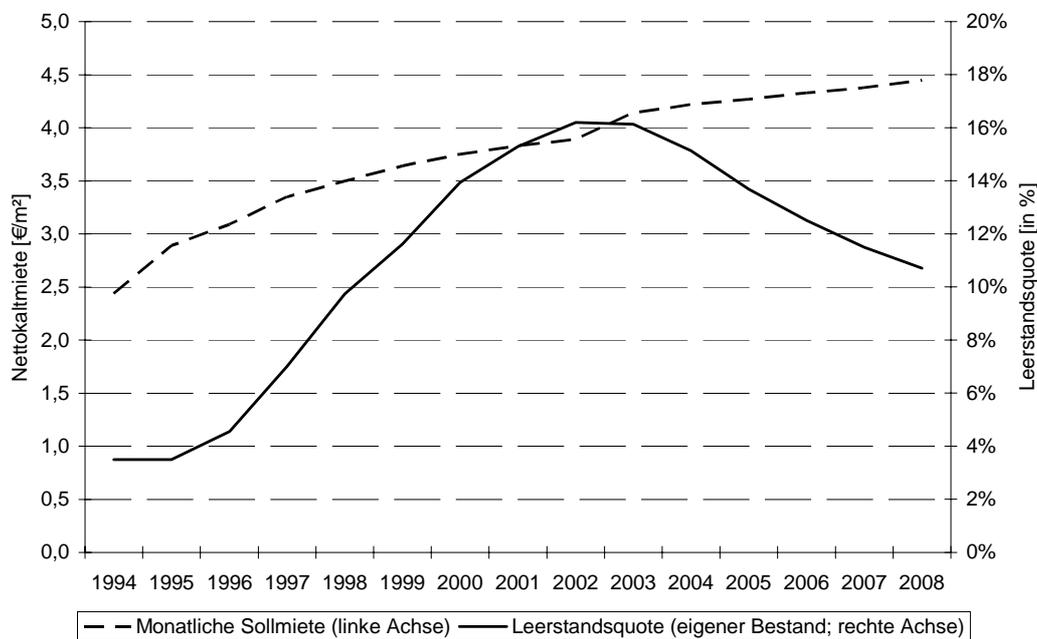
Die kontinuierlich steigenden Mieten sind daher weder auf den Anstieg der Leerstände bis 2002 noch auf Rückgang seither zurückzuführen sondern vielmehr auf eine strategische Mietpreispolitik der Unternehmen (vgl. auch Kapitel 5.1.1), die keine Mietangebote unterhalb bestimmter Mindestmieten unterbreiten. Die Mindestmieten werden aktuell häufig abgeleitet aus der sog. „Hartz-IV-Gesetzgebung“. Die Kommunen übernehmen unter finanzieller Beteiligung des Bundes für Bedarfsgemeinschaften die sog. Kosten der Unterkunft (KdU) in „angemessener“ Höhe. Die damit verbundenen kommunalen Mietpreisobergrenzen für Bedarfsgemeinschaften bilden für die Wohnungsanbieter häufig eine „natürliche“ Mietpreisuntergrenze, unterhalb der sie qualitativ angemessenen Wohnraum überwiegend nicht vermieten. Die in der Vergangenheit häufig von den Städten großzügig festgelegten Mietobergrenzen haben Vermietern Miet- und Erlössteigerungspotenziale eröffnet, die nach empirischen Untersuchungen von diesen auch genutzt wurden.<sup>53</sup>

Selbst wenn ein direkter Zusammenhang zwischen Leerstandsquote und Mietentwicklung empirisch nicht existiert, so bleibt fraglich, ob die Aufrechterhaltung der stabilisierenden Mietpreispolitik auch ohne Härtefallregelung möglich gewesen wäre. Zwei Wirkungsketten sind denkbar:

- Ohne §6a AHG hätten ev. die zunehmenden Leerständen im Zeitablauf doch zu einer Veränderung der strategischen Mietpreispolitik der Unternehmen führen können. Unternehmen hätten versuchen können mit niedrigeren Mieten Marktanteile in schrumpfenden Märkten zu gewinnen. Die Folge wären Kannibalisierungseffekte mit sinkenden Mieterlösen (nahezu) aller Wohnungseigentümer gewesen. Nach den Ergebnissen der Interviews war dies für die Unternehmen in der Regel keine adäquate Strategie.
- Die zunehmenden Leerstände hätten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Wohnungsunternehmen weiter verschärfen können, mit der Folge zunehmender Unternehmensinsolvenzen und/oder Eintritte neuer Marktteilnehmer, die mit „Dumpingmieten“ operiert hätten. Kapitel 5.1.1 zeigt aber, dass die Entlastungswirkungen durch den Wohnungsabriss (Altschuldenhilfeentlastung und Reduktion der Leerstandskosten) im Vergleich zu weiteren marktseitigen positiven Faktoren (steigende Mieten und sinkende Zinsen) begrenzt waren. Bei einigen Unternehmen war sicherlich die Altschuldenhilfeentlastung aber das „i-Tüpfelchen“, das diese vor der Insolvenz bewahrt hat.

Vor diesem Hintergrund dürften die Stabilisierungswirkungen des Wohnungsabrisses auf den Wohnungsmarkt nicht auszuschließen, in der Breite des Gesamtmarktes aber begrenzt gewesen.

**Abbildung 17: Entwicklung von Nettokaltmiete und Leerstandsquote der Mitgliedsunternehmen des GdW in den neuen Bundesländern**



Anmerkung: Veränderung der Erhebungssystematik ab dem Jahr 2003. Ab diesem Jahr gehen nur noch die Sollmiete der vermieteten Wohnungen in die Berechnung ein. Die veranschlagte Sollmiete der leerstehenden Wohnungen wird nicht mehr berücksichtigt. Die dargestellten Mietwerte sind somit nur eingeschränkt mit den Werten vor 2003 vergleichbar.

Quelle: GdW

empirica

### 5.3.2 Rückbau und Innenstadtaufwertung

In der Vergangenheit war das Ziel eines großflächigen Rückbaus, der eines oder mehrere der Stadtumbaugebiete umfasst, in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten die Ausnahme. In den Fallstudienstädten hat nur die Stadt Stendal eine derartige Strategie im Stadtteil Süd umgesetzt, wenn auch bislang noch 554 Wohnungen eines Zwischenerwerbers stehen. In allen anderen Städten war die Strategie des Rückbaus in den Umstrukturierungsgebieten gekoppelt mit der Zielsetzung der Aufwertung, um entweder den langfristig erforderlichen Komplettückbau sozial und wohnungswirtschaftlich abzufedern oder um auf eine funktionsfähige Struktur mit nachhaltigen Bewirtschaftungsperspektiven der verbleibenden Bestände in den Umstrukturierungsgebieten zu schrumpfen. Dieses Ziel der Aufwer-

<sup>53</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte – Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transfergeldempfänger und Kommunen. Auftragnehmer: Analyse und Konzepte in Kooperation mit ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Schriftenreihe „Forschung“, Heft 142, Bonn 2009.

tung der Umstrukturierungsgebiete ist – sicherlich in unterschiedlichem Ausmaß – in den Fallstudienstädten durch den Rückbau gelungen. Der Rückbau führte einerseits zu einer Auflockerung und Reduzierung der in der Regel sehr hohen städtebauliche Dichte und einer Erhöhung des Grünflächenanteils und andererseits zur Minimierung negativer Ausstrahlungseffekte unsanierter Leerstandsgebäude. Ein Mitarbeiter des Bau- und Planungsamtes hat diesen Aspekt wie folgt beschrieben: „Mit jedem Block der gefallen ist, hat das Wohngebiet in den Augen der Bewohner an Attraktivität gewonnen“. Auch die deutlich rückläufigen Einwohnerverluste in den Umstrukturierungs-/Rückbaugebieten des Stadtumbaus (vgl. Tabelle 4) sowie die leicht steigenden Mieten (vgl. vorhergehendes Kapitel) belegen die Aufwertungswirkungen des Rückbaus.

Eine wichtige Fragestellung im Rahmen des Stadtumbaus Ost sind die Wechselwirkungen zwischen den Programmbereichen Rückbau (in den Umstrukturierungsgebieten) und Aufwertung (in den Erhaltungs- und Aufwertungsgebieten insbesondere bezogen auf den Altbaubestand und den öffentlichen Raum, in den Umstrukturierungsgebieten vor allem bezogen auf das Wohnumfeld für die verbleibenden Bestände). Zunächst ist der Rückbau in bestimmten Gebieten des Stadtumbaus formal nicht gekoppelt an eine städtebauliche Aufwertung in anderen Gebieten des Stadtumbaus. Der Rückbau kann in diesem Zusammenhang nur dann eine positive Rolle bei der Aufwertung der Innenstädte spielen, wenn damit eine räumliche Verlagerung des Nachfrage- und/oder Investitionsverhaltens zu Gunsten der Innenstädte/Altbauten verbunden ist.

Eine direkte Verlagerung der Nachfrage von Umsetzmieter aus Rückbaubeständen der Umstrukturierungsgebiete in Erhaltungs-/Aufwertungsgebiete lässt sich nach den Ergebnissen der Interviews mit den Wohnungsunternehmen und Städten der Fallstudien weitgehend ausschließen. Alle Wohnungsunternehmen sind intensiv bemüht, die Umsetzmieter in den eigenen Beständen zu halten „Ich stärke doch nicht direkt meine Mitbewerber“. Die Wohnungsunternehmen investieren im Mittel rund €6.000 für die Umsetzung eines Mieters, in der Spitze bis zu €25.000. Folgende plausible Werte lassen sich nach den Interviewergebnissen veranschlagen: Beim Rückbau betrug die durchschnittliche Leerstandsquote rd. 50 %, die Haltequote der umsetzenden Mieter im Durchschnitt rd. 80 %. Bei rd. 277.040 rückgebauten Wohnungen liegt das Verteilungspotenzial auf andere Wohnungsbestände bei 27.704 Haushalten.<sup>54</sup> In der Regel sind diese „Wegzugshaushalte“ in direkt konkurrierende Bestände (z.B. von Zwischenerwerbern) gezogen, haben aber nur selten in ein anderes Wohngebiet innerhalb der Stadt gezogen. Geht man in einer optimistischen Schätzung von 50 % aus wären dies insgesamt knapp 14.000 Haushalte, die in den Stadtumbaukommunen der neuen Bundesländer direkt durch den Abriss einer Wohnung im Umstrukturierungsgebiet in die Innenstädte gezogen wären, in einer realistischen Variante gehen wir eher von der Hälfte aus. Gemessen an den Wohnungsleerständen und des teils noch erheblichen Anteil an unsanierten Beständen in der Innenstadt eine sehr begrenzte Wirkung.

Allerdings hat sich die Zahl der Einwohner in den Aufwertungsgebieten deutlich positiver entwickelt als in den Umstrukturierungsgebieten (vgl. Tabelle 4).<sup>55</sup> Während die Zahl der Einwohner in den Aufwertungsgebieten in den letzten zehn Jahren stabil blieb, in Halle (Saale) und Stendal sogar deutlich stieg, schrumpfte die Bevölkerung in den Umstrukturierungsgebieten teilweise um über 40 %. Der Rückgang hat sich aber von Jahr zu Jahr reduziert. Statt eine Umzugskette von den Rückbaugebieten in die Innenstädte/Aufwertungsgebiete auszulösen, erscheint es plausibeler, dass die mit dem Rückbau im Rahmen des Stadtumbau Ost verbundene Aufwertung in den Umstrukturierungsgebieten in der Tendenz die Nachfrage stabilisiert hat und zur Dämpfung der Umzüge in die Innenstädte beigetragen hat. Dafür spricht auch, dass die Binnenwanderungssalden je 1.000 Einwohner von den Umstrukturierungsgebieten in die Aufwertungsgebiete des Stadtumbaus im Zeitverlauf von 1998 bis 2009 deutlich gesunken sind, in den untersuchten Fallstudienstädten betrug der Rückgang je nach Gebiet zwischen 18 % und 95 %, der Mittelwert liegt bei 60 % (vgl. Tabelle 5).<sup>56</sup>

Weitere Argumente im Zusammenhang mit möglichen fördernden Wirkungen des Rückbaus auf die Zielsetzung der Erhaltung und Funktionsstärkung der Innenstädte, sind:

- Verknappung des Wohnangebotes in den Rückbaugebieten und dadurch Einschränkung der Wahlfreiheit wohnungsnachfragender Haushalte, die auf die Innenstädte ausweichen müssen: Der Rückbau von Wohnungen erfolgt aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen der betreffenden Wohnungsunternehmen nachlaufend, d.h. der Rückbau ist eine Reaktion auf steigende Leerstände. Der Rückbau führt zu keiner tatsächlichen Verknappung des Wohnungsangebotes im Segment der Umstrukturierungsgebiete. Der marktaktive Leerstand gewährleistet noch immer eine ausreichende Wahlfreiheit der Wohnungsnachfrager. Eine indirekte Lenkung der Nachfrager durch den Rückbau lässt sich weitgehend ausschließen.
- Der Wohnungsrückbau verhindert ein mögliches Mietpreisdumping und damit eine Verschärfung der Preiskonkurrenz zwischen Innenstadt und Rückbaugebiet: Die Wirkungen des Rückbaus auf die Verhinderung des Mietpreisdumping sind begrenzt und wurden an mehreren Stellen im Bericht bereits thematisiert (vgl. Kapitel 5.1.3).

---

<sup>54</sup> 277.040 abgerissene Wohnungen mal 50 % Vermietungsquote (=138.420 Umsetzmieter) mal 20 % (Wegzugsquote in nicht eigene Bestände) gleich 27.704.

<sup>55</sup> Die Städte Frankfurt/ Oder und Prenzlau sind nicht betrachtet, weil in beiden Städten die kommunale Gesellschaft über einen umfangreichen innerstädtischen Plattenbaubestand verfügt, der ein direktes umsetzen der Mieter aus den Rückbaugebäuden in die innerstädtischen Bestände ermöglichen würde. Aufgrund einer neuen städtischen Gebietsaufteilung (2008) sind in Plauen keine langen Zeitreihen der Einwohnerentwicklung möglich.

<sup>56</sup> Für alle anderen sechs Fallstudienstädte war eine derartige Auswertung nach Angaben der Städte nicht oder nur unter erheblichen personellen und finanziellen Aufwand möglich. In Plauen ist eine Auswertung aufgrund der Veränderung der städtische Teilräume nicht sinnvoll, weil die Zeitreihe keine Vergleichbarkeit gewährleistet.

**Tabelle 4: Teilräumliche Entwicklung der Einwohner in ausgewählten Fallstudienstädten**

	Einwohner mit Hauptwohnsitz am Ort							Veränderung***	
	1998	2001	2002	2004	2006	2008	2009	absolut	in %
<b>Halle (Saale)</b>									
Rückbaugebiete*	125.934	102.066	97.640	92.697	87.682	82.930	81.455	-44.479	-35%
Aufwertungsgebiete**	37.174	38.903	39.031	40.227	40.743	41.461	42.070	4.896	13%
<b>Altenburg</b>									
Rückbaugebiete*	14.450	11.559	10.837	9.899	9.132	8.371	8.067	-6.383	-44%
Aufwertungsgebiete**	4.256	4.453	4.483	4.369	4.436	4.383	4.323	67	2%
<b>Görlitz</b>									
Rückbaugebiete*	28.055	24.761	24.004	22.760	21.793	20.794	20.332	-7.723	-28%
Aufwertungsgebiete**	27.439	26.436	26.240	26.370	26.439	26.928	27.185	-254	-1%
<b>Chemnitz</b>									
Rückbaugebiete*	62.575	48.955	46.490	42.450	39.954	38.345	37.911	-24.664	-39%
Aufwertungsgebiete**	71.136	71.568	71.099	71.261	71.431	71.684	71.962	826	1%
<b>Stendal</b>									
Rückbaugebiete*	14.746	13.292	13.310	13.558	12.739	11.994	11.736	-3.010	-20%
Aufwertungsgebiete**	5.355	6.376	6.762	7.582	7.748	8.037	8.052	2.697	50%
<b>Wittstock</b>									
Rückbaugebiete*	k.A.	4.444	4.168	3.817	3.872	3.564	k.A.	-1.184	-25%
Aufwertungsgebiete**	k.A.	1.572	1.580	1.594	1.486	1.555	k.A.	8	1%
<b>Stavenhagen</b>									
Rückbaugebiete*	k.A.	2.702	2.785	2.636	2.289	k.A.	k.A.	-413	-15%
Aufwertungsgebiete**	k.A.	1.333	1.407	1.377	1.366	k.A.	k.A.	33	2%

- \* Halle (Saale): Halle-Neustadt, Silberhöhe, Süd, Heide-Nord; Altenburg: Nord, Südost; Görlitz: Königshufen, Rauschwalde, Weinhübel; Chemnitz: Helbersdorf, Markersdorf, Morgenleithe, Hutholz, Kappel; Stendal: Stadtsee, Stendal-Süd; Wittstock: Bohnekampsiedlung, Papenbrucher Chaussee, Röbeler Vorstadt, Waldrandsiedlung; Stavenhagen: Weststadt
- \*\* Halle (Saale): Nördliche und südliche Innenstadt; Altenburg: Sanierungsgebiet Altenburg Altstadt, Schmöllnsche Vorstadt/Johannisvorstadt, Rote Spitzen/Teichvorstadt, Untere Stadt/Neue Sorge; Görlitz: Historische Altstadt, Innenstadt, Nikolaivorstadt, Südstadt; Chemnitz: Zentrum, Schloßchemnitz, Sonnenberg, Lutherviertel, Kaßberg, Altendorf; Stendal: Altstadt, Bahnhofsvorstadt; Wittstock: Altstadt; Stavenhagen: Altstadt
- \*\*\* Veränderung zwischen 1998 bis 2009 mit Ausnahme von Wittstock (2000 bis 2008) und Stavenhagen (2001 bis 2006)

Quelle: Angaben der Städte

empirica

- Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte setzten deutliche räumliche Prioritäten hinsichtlich der städtebaulichen Aufwertung auf die Innenstädte und dem Rückbau auf die Umstrukturierungsgebiete. Damit verbunden ist aufgrund der Planungssicherheit eine Lenkungswirkungen der (privaten) Investitionsmittel zugunsten der Innenstadt: In zwei der untersuchten zehn Fallstudien wurde berichtet, dass im Zuge des Stadtbbaus die Innenstadt für private Investoren relativ an Attraktivität gewonnen hat und das innerstädtische private Investitionsvolumen erkennbar gestiegen ist. Diese Strategie funktioniert aber nur, wenn sie glaubhaft den Akteuren und der Öffentlichkeit kommuniziert wird. Das bedeutet auch, dass das städtebauliche Entwicklungskonzept Abrissgebäude objektscharf benennt, Aufwertungsmittel nur noch begrenzt in die Rückbaugebiete fließen, die Infrastruktur reduziert wird und Quartiersvereinbarungen bindend sind.
- Die Förderung des Abrisses durch § 6a AHG und Stadtbau versetzt Wohnungsunternehmen erst wirtschaftlich in die Lage, in den Innenstädten zu investieren: In der Vergangenheit war die Strategie umgekehrt. Die Wohnungswirtschaft – soweit diese überhaupt über innerstädtische Altbaubestände verfügt – hat sich in der Tendenz von ihren eigenen verbliebenen innerstädtischen, unsanierten Altbaubeständen eher getrennt. Im Rahmen der Fallstudien gab es nur zwei Fälle, in

der die Stadt als Gesellschafter ihr kommunales Unternehmen verpflichtet hat, liquide Mittel in die Sanierung des eigenen innerstädtischen Altbaubestandes, insbesondere von stadtbildprägenden Gebäuden, zu investieren und damit einen Beitrag zur Aufwertung der Innenstadt zu leisten. Dies funktioniert nur bei entsprechender wirtschaftlicher Basis des Unternehmens und über eine Quersubventionierung aus dem Restportfolio, weil die Sanierung stadtbildprägender Gebäude wirtschaftlich kaum darstellbar ist.

**Tabelle 5: Binnenwanderungssalden der Rückbauggebiete gegenüber den Aufwertungsgebieten in ausgewählten Fallstudienstädten**

Umstrukturierungsgebiete	Absolut		Pro 1.000 Einwohner		
	1998-2002	2003-2009	1998-2002	2003-2009	Veränderung
<b>Halle (Saale)</b>					
Südstadt	-711	-147	-7,20	-0,39	-95%
Silberhöhe	-1.715	-696	-15,16	-6,47	-57%
Neustadt	-2.109	-788	-6,86	-1,20	-82%
Heide-Nord	-342	-244	-7,89	-4,33	-45%
Gesamt	-4.877	-1.875	-8,66	-2,22	-74%
<b>Altenburg</b>					
Nord	-467	-222	-8,85	-4,22	-52%
Südost	29	20	3,37	1,90	-44%
Gesamt	-438	-202	-7,16	-3,29	-54%
<b>Görlitz</b>					
Königshufen	-949	-495	-15,45	-12,61	-18%
Rauschwalde	406	239	11,98	9,15	-24%
Weinhübel	-279	-22	-7,97	-0,89	-89%
Gesamt (ohne Rauschwalde)	-822	-278	-9,40	-5,71	-39%
<b>Chemnitz</b>					
Helbersdorf	-833	-343	-11,88	-4,18	-65%
Markersdorf	-1.533	-735	-12,92	-5,42	-58%
Morgenleite	-626	-193	-12,00	-3,33	-72%
Hutholz	-1.096	-177	-13,07	-2,65	-80%
Kappel	-1.203	-417	-13,42	-3,95	-71%
Gesamt	-5.291	-1.865	-12,77	-4,04	-68%

Stadtteil Rauschwalde in Görlitz besteht nicht nur die Großwohnsiedlung sondern auch aus Einfamilienhausbebauung. Die Zahlen der Binnenwanderungssalden sind beziehen sich entsprechend nicht nur auf die Großwohnsiedlung.

Quelle: Angaben der Städte

empirica

Der Saldo der beschriebenen Wechselwirkungen zwischen dem Rückbau in den Umstrukturierungsgebieten auf der einen Seite und der Aufwertung in den Innenstädten / Erhaltungsgebieten auf der anderen Seite ist vermutlich von Einzelfall zu Einzelfall verschieden. In der Summe gehen wir davon aus, dass die positiven Wirkungen des Rückbaus im Bezug auf die Aufwertung der Innenstädte begrenzt sind. Der Rückbau im Rahmen des Stadtumbaus dürfte vielmehr zu einer Reduzierung der Wanderungsbewegungen von den Umstrukturierungsgebieten in die Innenstadt geführt haben. Die stabile bis positive Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den Innenstädten ist überwiegend Folge der positiven überregionalen Wanderungssalden. Das Umzugspotenzial aus den Umzugsgebieten schrumpft dagegen aufgrund der Alterung, der teils zunehmenden Konzentration von einkommensschwachen Haus-

halten sowie des steigenden Anteils von Erstbeziehern mit sehr starken Bindungen an das Quartier, für die ein Umzug in die Innenstadt nicht in Frage kommt.<sup>57</sup>

Grundsätzlich anders zu bewerten ist der Zusammenhang von Rückbau – zumeist von Plattenbauten – in den Erhaltungsgebieten / Innenstadt selbst. Die mit dem Rückbau verbundenen positiven Effekte auf die Nachbarschaft können einen Beitrag zur Aufwertung des betreffenden Quartiers leisten.

## **6. Entwicklung bis 2016 und mittelfristige Erfordernisse**

### **6.1 Geplantes und absehbares Abrissvolumen bis 2016**

Die aktuell geringe Zahl der Wohnungsabriss (vgl. Kapitel 5.2.2) dürfte sich auch in den nächsten mindestens drei Jahren bis 2013 nicht wieder wesentlich erhöhen, unabhängig ob eine Fortführung einer Altschuldenentlastung erfolgt oder nicht. Das bestätigen u.a. die Abrissplanungen der befragten Wohnungsunternehmen in den Fallstudien. Zwischen 2011 bis 2013, ein Zeitraum, der für die Wohnungsunternehmen noch relativ sichere (förderrechtliche) Rahmenbedingungen und Planungssicherheit bietet, erreicht das geplante Abrissniveau der befragten Unternehmen nur noch rund ein Drittel des Niveaus, der im Zeitraum von 2002 bis 2010 abgerissenen Wohnungen (vgl. Abbildung 18). Im Anschluss daran können wenige Unternehmen konkrete Aussagen zum Niveau der geplanten Abrisse machen, weil die Rahmenbedingungen diesbezüglich gegenwärtig noch zu unsicher sind. Das in Abbildung 18 dargestellte geplante Abrissvolumen, das aus heutiger Sicht als relativ gesichert gelten kann, gibt lediglich einen unteren Rahmen wieder, weil viele Unternehmen gegenwärtig eine Reihe von Objekten im Beobachtungsstatus führen, die, wenn es erforderlich wird, leergezogen und abgerissen werden können.

Allerdings ist auch hier eine räumliche differenzierte Betrachtungsweise erforderlich. Während beispielsweise die geplanten Abrisse in Frankfurt/Oder und in Halle (Saale) – zwar auf geringerem Niveau als zu Mitte dieses Jahrzehnts – aber im nennenswerten Umfang weiter gehen soll, kommt der Rückbau in anderen untersuchten Fallstudienstädten in den nächsten zwei bis drei Jahren fast vollständig zum Erliegen.

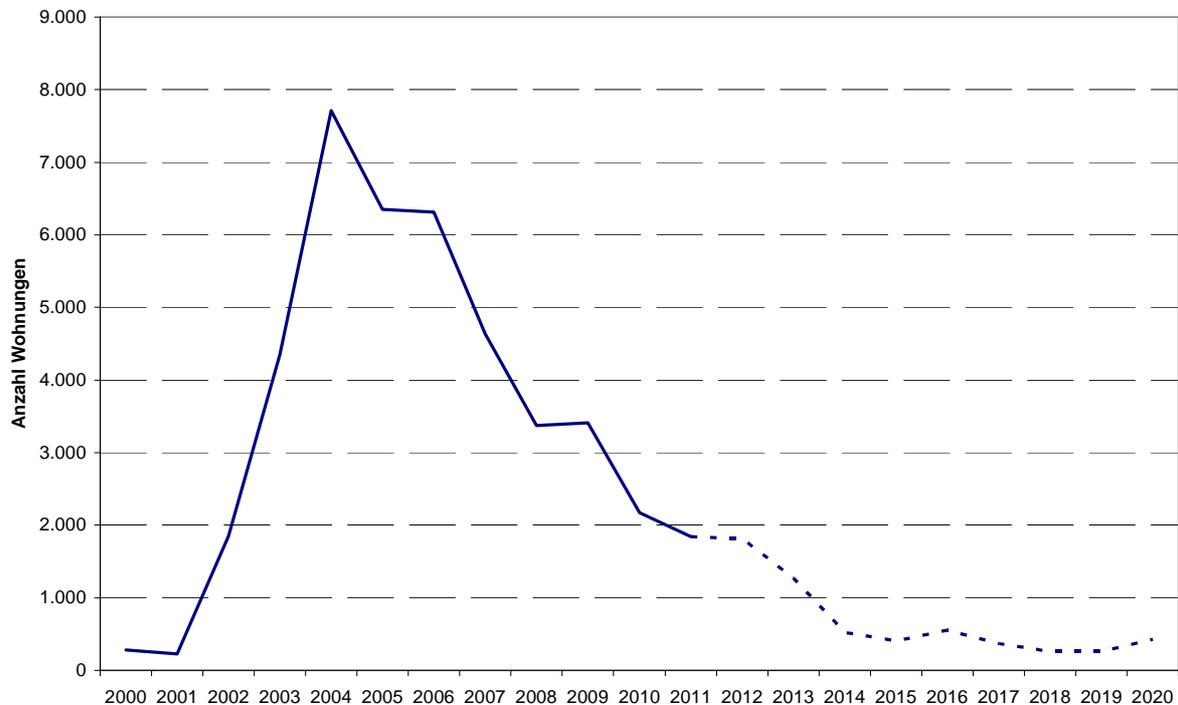
Für einen kurzfristigen Wiederanstieg der Abrisszahlen bis 2013 müsste zunächst der Leerstand in den von der Mieterschaft akzeptierten Umsetzwohnungen wieder ansteigen. Dies vorausgesetzt benötigt der Entscheidungs- und Leerzugsprozess mindestens 1 ½ Jahre – Altm Mieter haben Kündigungsfristen von bis zu neue Monaten – sodass unabhängig von einer möglichen Fortführung einer Altschuldenentlastung im Zeitraum 2010/2011 bis 2013 nur wenig abgerissen werden dürfte. Die verbleibende Zeit

---

<sup>57</sup> Dies belegt u.a. eine Untersuchung der Stadt Chemnitz. Vgl. Analyse & Konzepte: Wohnraumbedarfskonzept 2009/2010. Untersu-

bis 2016 dürfte dann zu kurz sein, um die in der Stadtumbau-Evaluierung<sup>58</sup> genannte Zielzahl von 200.000 bis 250.000 Wohnungsabrissen in den Jahren 2010 bis 2016 zu erreichen.

**Abbildung 18: Bis 2010 realisiertes und ab 2011 geplantes Abrissvolumen der Wohnungsunternehmen in den Fallstudien**



Anzahl der Wohnungsunternehmen: 24

Quelle: Angaben der Wohnungsunternehmen, Städte und GdW

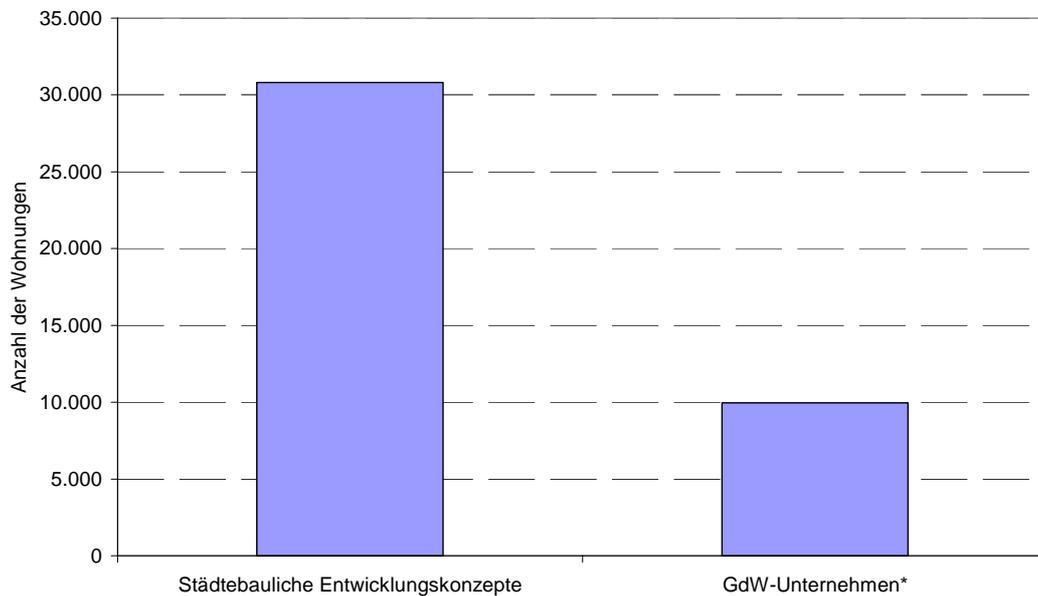
**empirica**

In diesem Kontext deutet sich auch in Zukunft – wie in den letzten Jahren auch (vgl. Kapitel 5.2.3) – wieder eine deutliche Diskrepanz zwischen den städtebaulich für erforderlich gehaltenen Abrisszahlen und den durch die organisierte Wohnungswirtschaft – aus heutiger Perspektive – als wohnungswirtschaftlich machbar eingeschätzten Planzahlen (vgl. Abbildung 19) an. Die Planzahlen der städtebaulichen Entwicklungskonzepte überschreiten die der GdW-Unternehmen in den Fallstudienstädten deutlich. Auch wenn sich die Planzahlen der Unternehmen im Zeitverlauf noch erhöhen, erscheint eine Zielerreichung der Werte aus den städtebaulichen Entwicklungskonzepten äußerst unrealistisch.

chung im Auftrag des Stadtplanungsamtes der Stadt Chemnitz. Hamburg 2010.

<sup>58</sup> Vesper, J., Aehnelt, R., Jaedicke, W.; Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Berlin; 2008.

**Abbildung 19: Vergleich der mittelfristigen geplanten Wohnungsabrissse von städtebaulichen Entwicklungskonzepten (2010 – 2013) und heutigen Planungen der GdW-Unternehmen in den Fallstudienstädten (2010 bis 2015)**



\* Heute bekannte Planungen von Wohnungsabrissen, die im Rahmen von Stadtumbau Ost bewilligt, aber noch nicht vollzogen sind und mittelfristige Planungen für die nächsten 5 bis 6 Jahre.

Quellen: Aktuellste städtebauliche Entwicklungskonzepte der zehn Fallstudienstädte, Angaben des GdW

**empirica**

## 6.2 Längerfristige Erfordernisse im Kontext des Stadtumbaus

Abgesehen von diesen technischen und organisatorischen Hindernissen, aufgrund dessen ein kurz- bis mittelfristiges Abrissvolumen in der Größenordnung von 200.000 bis 250.000 bis 2016 relativ unwahrscheinlich ist, besteht ein weitgehender Grundkonsens darüber, dass der Stadtumbau – im Sinne einer Begegnung der städtebaulichen Funktionsverluste infolge des wirtschaftlichen und demographischen Strukturwandels – längerfristig erforderlich bleibt, auch wenn das Niveau des künftigen Nachfragerückgangs auf dem Wohnungsmarkt in Einzelfällen strittig sein mag.<sup>59</sup>

Das BBSR geht von einem Nachfragerückgang nach Wohnflächen im Mietwohnungssegment in den neuen Bundesländern von durchschnittlich 0,7 % p.a. im Zeitraum von 2010 bis 2025 aus. Um einen erneuten starken Anstieg der Leerstandszahlen allein bis 2016 zu verhindern, bedarf es demnach einen weiteren jährlichen Abriss von 30.000 Wohnungen bis 2016<sup>60</sup> empirica projiziert im gleichen Zeit-

<sup>59</sup> Vgl. „Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010“ – Ergebnisse einer Workshopreihe des BMVBS, BBSR und Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (Workshops vom 12. Januar, 18. März, 26. April 2010). Berlin, Juni 2010.

<sup>60</sup> Waltersbacher, R.; Scharmanski, A.: Wohnungsmärkte im Wandel – Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. BBSR-Berichte KOMPAKT, H. 1/2010.

raum einen Nachfragerückgang nach Geschosswohnungen für die neuen Bundesländer von rd. 19 % bzw. in absoluten Zahlen von knapp 650.000 Wohnungen.<sup>61</sup> Auch die Projektionen in der Evaluierung des Stadtumbaus Ost belegen einen Anstieg der Leerstände und damit einer grundsätzlichen Abrissnotwendigkeit bis 2016 und darüber hinaus<sup>62</sup>, mit den entsprechenden Folgen für die Wohnungswirtschaft, die Auslastung der technischen Infrastruktur und das Erscheinungsbild der Städte und Großwohnsiedlungen.

Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte gehen von einer weitergehenden Konzentration des Nachfragerückgangs in den gegenwärtig schon als Umstrukturierungsgebiete definierten Räumen aus. In diesen Gebieten liegt auch zukünftig der Schwerpunkt des Wohnungsrückbaus. Dieses mögen zunächst einmal normative Zielsetzungen sein, doch es spricht einiges dafür, dass die gegenwärtigen Umstrukturierungsgebiete auch zukünftig von der Schrumpfung betroffen sein dürften. Mittlerweile besteht das demographische Grundproblem der Großwohnsiedlungen in den Schrumpfungsräumen der neuen Bundesländer nicht mehr in einer überproportionalen Abwanderung im Vergleich zu anderen städtischen Wohnquartieren. Das Problem liegt vor allem in der deutlich unterdurchschnittlichen Zuwanderung. Es gibt entsprechend kaum noch Wachstumsimpulse von außen, sondern die Nachfrage entwickelt sich wesentlich im inneren demographischen Rahmen bzw. im Rahmen der normalen Fluktuation der Großwohnsiedlungen. Mittlerweile ist die Bevölkerung in vielen Großwohnsiedlungen, insbesondere aus den 1970er Jahren, überaltert. So liegt das Durchschnittsalter einer thüringischen Wohnungsgenossenschaft bei rd. 63 Jahren. In Halle-Südstadt liegt das Durchschnittsalter der Bevölkerung bei über 50 Jahren. Weit mehr als ein Drittel der Bevölkerung ist über 65 Jahre alt. Wenn auch in Zukunft das Zuzugsniveau die Abwanderungen und die steigende negative natürliche Bevölkerungsentwicklung nicht ausgleichen können, dann nehmen ohne Rückbau die Wohnungsüberhänge insbesondere in den Umstrukturierungsgebieten wieder stark zu. Im Kontext der längerfristigen Abrissnotwendigkeit, sind unterschiedliche Aspekte von Bedeutung.

### **Wie viel Sanierung und Aufwertung in den Umstrukturierungsgebieten unter schrumpfenden Marktbedingungen?**

Die betroffenen Wohnungseigentümer in den Umstrukturierungsgebieten können mit einer neuen Sanierungswelle gegen den Leerstand ankämpfen, um auf diese Weise Marktanteilsgewinne zu realisieren und den Leerstandsanstieg weitestgehend zu dämpfen. Städtebaulich problematisch an dieser Strategie sind die damit verbundenen Verteilungswirkungen. Unter Schrumpfungsbedingungen geht jede zusätzliche Nachfrage in einem Gebäude/Gebiet zu Lasten eines anderen Gebäudes/Gebietes. Eine zu starke Aufwertung der Umstrukturierungsgebiete kann damit im Konflikt zum normativen Ziel der

---

<sup>61</sup> Vgl. Simons, H.; Baba, L. et. al.: Deutschland bis 2040 – Langfristige Trends und ihre Bedeutung für den Immobilienmarkt. Studie im Auftrag der Bayern LB (Hrsg.). München 2009.

<sup>62</sup> Veser, J., Aehnelt, R., Jaedicke, W.; Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Berlin; 2008.

Stärkung der Innenstädte stehen. Die Städte müssen in diesem Kontext in ihren städtebaulichen Entwicklungskonzepten die Ziele, Handlungsbedarfe und Maßnahmen präzise teilräumlichen festlegen und dabei die Wechselwirkungen zwischen den sektoralen und räumlichen Wohnungsteilmärkten berücksichtigen. Welches Aufwertungs niveau und welche öffentliche Infrastrukturausstattung in den Umstrukturierungsgebieten zukünftig unter städtebaulichen Gesichtspunkten und der teilräumlich divergierenden Ziele notwendig und normativ vertretbar sind, müssen jede Stadtumbaukommunen für sich im Konsens mit den betreffenden Wohnungseigentümern definieren. Dies betrifft in erster Linie die öffentlichen Investitionen in die Umstrukturierungsgebiete.

Hinsichtlich der privaten Investitionen steht es jedem Unternehmen frei, gegen die Gefahr eines drohenden Leerstandsanstiegs die Strategie „Sanierung gegen Leerstand“ zu verfolgen. In den 1990er Jahren hat diese Strategie viele Unternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht, weil der Leerstand trotzdem weiter zunahm (sog. irreversible Kosten oder sunk costs der Investitionen).

Diese betriebswirtschaftliche Strategie wäre im Zusammenhang mit den Zielsetzungen des Stadtumbaus unproblematisch, wenn damit nicht negative städtebauliche Folgewirkungen verbunden wären. Einerseits führt jede Aufwertung in einem Gebiet – wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben – ceteris paribus zu einer relativen Abwertung anderer Wohnquartiere und damit ggf. auch der festgelegten Erhaltungs- und Aufwertungsgebiete. Gleichzeitig werden andere Wohnungseigentümer im Gebiet gezwungen dem investierenden Unternehmen in gleicher Weise zu folgen, um nicht Marktanteile und damit auch Liquidität an das konkurrierende Unternehmen zu verlieren. Der Sanierungsprozess „schaukelt“ über sich über diese Marktentwicklung hoch. Das „folgende“ Unternehmen kann durch den Liquiditätsentzug seine unternehmensstrategischen Ziele an anderer Stelle, z.B. Sanierung von Beständen in Erhaltungs- und Aufwertungsgebieten, nicht mehr oder nur noch im verringerten Umfang umsetzen. Dieser beschriebene Prozess ist nicht theoretischer Natur, sondern wurde in den Fallstudien mehrfach thematisiert. Die Stadtumbaustädte sollten deshalb vom Instrument der Stadtumbausatzung (§ 171d BauGB), wie dies auch in einigen Fallstudienstädten der Fall ist, Gebrauch machen und beispielsweise regeln, welche Bestände unter schrumpfenden Marktbedingungen in den Umstrukturierungsgebieten noch saniert werden und welche nicht. Grundlage bildet ein städtebauliches Entwicklungskonzept mit einem ordentlichen Mengengerüst zum künftigen teilräumlichen Wohnungsbedarf und adäquaten teilräumlichen Entwicklungsstrategien, die die Regeln der Stadtumbausatzung qualifizieren.

### **Räumliche Organisation der Rückbaus: Konzentrierter flächenhafter versus disperser Rückbau**

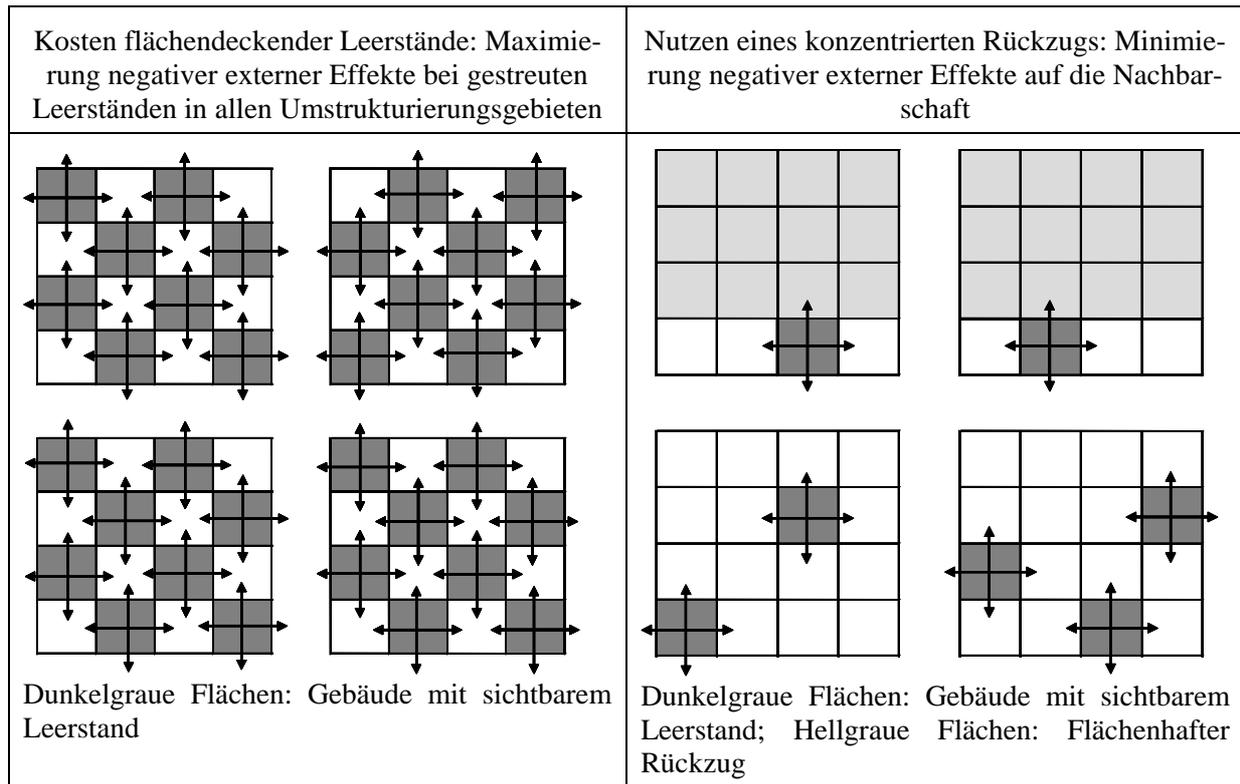
In den meisten Fallstudienstädten spielte in der Vergangenheit der konzentrierte flächenhafte Rückbau ganzer Wohnkomplexe oder sogar ganzer Stadtumbaugebiete noch keine Rolle bzw. waren sie städtebaulich hinsichtlich des Rückbaus nach Wohnkomplexen angedacht, ließen sich aber in der Praxis bislang nicht umsetzen. In Stendal wurde der flächenhafte Rückbau in Stendal-Süd bereits umgesetzt.

In kleineren Stadtumbaustädten mit einem bis max. zwei kleinen Umstrukturierungsgebieten spielt der gesteuerte, an den städtebaulichen Zielen orientierten flächenhaften Rückbau keine besondere Rolle. Der Rückbau erfolgt hier entsprechend der gebäudebezogenen Leerstandsentwicklung. Die negativen externen Effekte dieses wenig gesteuerten Rückzugs bleiben gering. Aber schon in einer Fallstudienstadt mit zwei größeren Plattenbaugebieten stellte sich der Geschäftsführer eines Wohnungsunternehmens die Frage, warum in einem Gebiet ein Kern aus 25 % des ursprünglichen Gebäudebestandes langfristig erhalten werden soll, um nach Erreichung dieser Zielmarke im zweiten Umstrukturierungsgebiet mit dem Rückbau von Wohnungen im nennenswerten Umfang anzufangen.

Der flächenhafte Rückbau ganzer Wohnkomplexe oder ggf. sogar gesamter Stadtumbaugebiete wird in Zukunft in vielen Stadtumbaustädten eine zunehmende Bedeutung einnehmen. In vielen Köpfen der Interviewpartner sowohl auf Seiten der Wohnungswirtschaft als auch Seiten der Städte ist dies bereits eine an Konturen gewinnende Strategie, wird aber als städtebauliche Zielsetzung in den Konzepten noch nicht verankert, weil dies politisch und auch teils gegenüber der betroffenen Bevölkerung noch nicht durchsetzbar erscheint. Genauso wie eine Leerstandskonzentration auf einzelne Gebäude betriebswirtschaftlich sinnvoll ist, ist sie auf räumlicher Ebene auch ab einem bestimmten Punkt städtebaulich vorteilhaft. Bis zu einem bestimmten Schwellenwert kann die Strategie einer punktuellen Auflockerung der Umstrukturierungsgebiete der Strategie des flächenhaften Rückbaus überlegen sein (Entdichtung, erhöhter Grünanteil etc.). Wird dieser Punkt allerdings überschritten und die Bevölkerung dünnt flächenhaft weiter aus, kann auch eine weitergehende Aufwertung diesen Prozess nicht mehr dämpfen, weil die kommunale Infrastruktur nicht mehr flächenhaft aufrechterhalten werden kann und sich die private Versorgungsinfrastruktur, insbesondere der lokale Einzelhandel, aus der Fläche zurückzieht.

Spätestens ab diesem Punkt ist ein flächenhafter Abriss städtebaulich notwendig. Gleichzeitig kann dieser flächenhafte Abriss den Nachfragerückgang in anderen Umstrukturierungsgebieten der Stadtumbaustädte stabilisieren (vgl. Abbildung 20). Die Alternative ist ansonsten eine fortschreitende Erosion in allen Umstrukturierungsgebieten gleichermaßen mit erhöhten sozialen und betriebswirtschaftlichen Kosten, weil sich die Leerstände relativ dispers auf die Gebiete und Gebäude verteilen. Der geordnete flächenhafte Rückbau von Wohnkomplexen und auch gesamten Stadtumbaugebieten wird in einigen Stadtumbaustädten längerfristig zu einer städtebaulichen Notwendigkeit.

**Abbildung 20: Kosten und Nutzen unterschiedlicher Stadtumbaustrategien**



### Beteiligung der Akteure am Rückbau: Was ist mit Zwischenerwerbern?

Ein wesentliches Problem in der Vergangenheit bei der Umsetzung der städtebaulichen Ziele in den Umstrukturierungsgebieten waren Zwischenerwerber, die sich nicht am Stadtumbau beteiligt haben. Eine Fortführung der Härtefallregelung stellt für diese Unternehmen allerdings kein Anreizinstrument dar. Der § 6a führt in diesen Fällen nicht weiter. Die Bestände sind aber auch vom Nachfragerückgang betroffen, in dessen Ergebnisse die Ertragswerte langfristig soweit sinken, dass eine Weiterführung der Bewirtschaftung – selbst im Fall der Ausbrennstrategie – nicht mehr wirtschaftlich ist und der Abriss (bei Förderung der Abrisskosten) ansteht. Es gibt zwei Möglichkeiten zur Beschleunigung dieses Prozess: Dem Eigentümer wird der verbleibende Ertragswert ersetzt. Dies ist gleichbedeutend mit einem Kauf der Bestände. Vermutlich ist dies Strategie kaum finanzierbar. Ein anderer Weg ist die Steuerung der kommunalen Investitionen, Bewirtschaftungsleistungen und der kommunalen Versorgungsinfrastruktur, die auf ein Minimum reduziert wird.

### Die Quantitäten: Das Problem der Umsetzwohnungen

Der Realisierung der Abrissnotwendigkeit könnte in Zukunft noch ein weiteres Problem entgegenstehen. Die Wohnungsunternehmen haben übereinstimmend darauf hingewiesen, dass die Wohnungen in den oberen Stockwerken (meist 5. und 6. Stock) ohne Aufzug nicht mehr vermietbar sind und auch nicht als Umsetzwohnungen akzeptiert werden, während die unteren Stockwerke hohe Vermietungsstände aufweisen. Rein rechnerisch beträgt der Leerstand 33 %, wenn in einem sechsstöckigen Gebäu-

de die oberen beiden Etagen komplett leer stehen, während die unteren vier voll vermietet sind. Ein solches Gebäude leer zu ziehen ist aufgrund der hohen Leerzugskosten bei 2/3 Vermietungsstand nicht wirtschaftlich, insbesondere dann nicht, wenn innerhalb kurzer Fristen genügend Umsetzwohnungen in den unteren Geschoßen in der nahen Umgebung zur Verfügung stehen müssen. Trotz des Anstiegs des Leerstandes könnten daher in Zukunft die bisherigen Abrissvoraussetzungen – negativer Cash-Flow durch hohen Leerstand und Verfügbarkeit von Umsetzwohnungen – immer seltener erfüllt sein. Von einer höheren Akzeptanz der oberen Geschoße ist insbesondere bei den Mietern der 1960er und 1970er Jahre Bestände mit einer bereits heute relativen alten Mieterschaft nicht auszugehen.

### **Entwicklung der Wohnungswirtschaft: Langfristiger Anstieg der Unternehmensinsolvenzen?**

Im Mittel stehen die Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländer heute wirtschaftlich deutlich besser dar als noch zur Jahrtausendwende. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass langfristig die vermietete Zahl der Wohnung sinken wird und die Erlöse schmälert. Die Ertragskraft der Wohnungswirtschaft reduziert sich vor allem dann, wenn von den Leerständen immer mehr Gebäude betroffen sind, die mit Finanzierungskrediten belastet sind, bei denen sich die Investitionen entsprechend nicht amortisiert haben. Diese Investitionen (z.B. aufwändige Sanierungen, Aufzugsanbau, energetische Sanierung) sind sunk costs und Folge unternehmerischer Fehlentscheidungen. Unternehmen mit geringen Finanzierungsbelastungen erzielen auch bei hohen Leerständen noch positive Erträge aus der Bewirtschaftung. Aus der Entwicklung der letzten Jahren verfügt die Wohnungswirtschaft über umfangreiche Erfahrungen, wie Fehlinvestitionen vermieden und die Leerstände konzentriert werden können, um die Leerstandskosten zu minimieren. Die Wahrscheinlichkeit von Unternehmensinsolvenzen reduziert sich. Trotzdem ist die Gefahr steigender Insolvenzen langfristig nicht gebannt, weil der Grad in schrumpfenden Marktbedingungen keine Fehlentscheidungen treffen, sondern alles richtig zu machen sehr schmal ist. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Zahl der Unternehmensinsolvenzen langfristig zunimmt, insbesondere derjenigen Unternehmen mit einem Anteil von Fehlinvestitionen in der Vergangenheit.

Darüber hinaus ist die Existenz von Unternehmen gefährdet, deren – in der Regel sehr kleinen – Bestände in den Umstrukturierungsgebieten stark räumlich konzentriert und vom Nachfragerückgang ggf. besonders betroffen sind. Durch den parallelen Rückbau von Wohnungen entsprechend dem Leerstandsanstieg würden sich die Unternehmen langfristig selbst „abwickeln“ bzw. unterhalb einer betriebswirtschaftlich überlebensfähigen Größe schrumpfen.

Um diesen beiden Problemen (Gefahr steigender Insolvenzen und „Selbstabwicklungen“) zu begegnen bedarf es aus unserer Sicht weniger einer direkten Subventionierung sondern vielmehr der Erleichterung von Fusionen zwischen Wohnungsunternehmen, um deren wirtschaftliche Existenz langfristig zu gewährleisten. Ein wesentliches Hemmnis dabei ist die Grunderwerbssteuer, die für Fusionen von Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern schon mal befristet für den Zeitraum von 2004 bis 2006

ausgesetzt wurde. Die Einführung der Grunderwerbssteuerbefreiung sollte für die Zukunft, um Fusionen zwischen der Wohnungswirtschaft zu erleichtern, geprüft werden.

### **Ausbrennstrategie der organisierte Wohnungswirtschaft: Strategiewechsel zu erwarten?**

Für die Wohnungsunternehmen mit größeren Beständen in einem regionalen Teilmarkt ist eine Strategie des Mietpreisdumpings oder des Ausbrennens auch künftig bei steigenden Leerständen (ohne Abriss) nicht rational. Eine Senkung der Mietpreise würde auch die eigene Erlössituation durch entsprechende Folgereaktion der Wettbewerber sowie durch Umzug eigener Mieter in den kostengünstigeren Beständen geschmälert. Die Ausbrennstrategie ist für ein Wohnungsunternehmen nur sinnvoll, insofern es sich um ein Einzelgebäude handelt, dessen negative Ausstrahlungseffekte (unterlassene Instandhaltung, zunehmender Leerstand, Graffities etc.) auf die Nachbarschaft nicht den eigenen Bestand betrifft. In Gebieten mit umfangreichen eigenen Beständen ist die Gefahr einer Beeinträchtigung der eigenen Bewirtschaftungsperspektiven dagegen sehr groß, eine Ausbrennstrategie wenig opportun.

### **Entwicklung innerstädtischer Altbauquartiere**

Gut sanierte Altbauten in den Innenstädten der neuen Bundesländer lassen sich unter der Voraussetzung eines angemessenen Preises zumeist gut vermieten. Nur ist der angemessene Marktpreis in der Regel zu niedrig, die Wirtschaftlichkeit einer Investition in die Altbausanierung vielfach nicht darstellbar. Zwar wurden im Rahmen der innerstädtischen Aufwertung in den letzten 20 Jahren erhebliche Erfolge erzielt, eine besondere Herausforderung stellen aber noch die einfachen Gründerzeitquartiere sowie die Gebäude in schlechten Lagen mit hohen Emissionsbelastungen insbesondere an den Ausfallstraßen dar. Daneben stellt in einzelnen Städten der heute schon vorhandene strukturelle Leerstand im Altbau ein besonderes Problem bei der Aufwertung der Innenstädte dar. Diese Entwicklung wird sich ohne Gegensteuerung weiter verschärfen, weil die Nachfrageschrumpfung nicht nur die Umstrukturierungsgebiete betrifft sondern auch, zumeist aber in geringerem Umfang, die innerstädtischen Erhaltungs- und Aufwertungsgebiete – vielleicht nicht überall, aber doch in vielen Städten. Eine steigende Wohnungsnachfrage in den Innenstädten, die es in den letzten Jahren in vielen aber längst nicht in allen Gebieten gegeben hat, ist kein zeitlicher Automatismus und Selbstläufer. In diesem Zusammenhang wird ein dogmatisches Festhalten am Prinzip des vollständigen Erhalts aller Altbauten in allen Innenstädten um jeden Preis der Aufwertungsnotwendigkeit der Erhaltungsgebiete genauso wenig gerecht wie ein unkoordinierter Abriss der Altbauten. Die negativen Ausstrahlungseffekte ruinöser Altbauten bzw. „Schrottimmobilien“ kann die Aufwertung ganzer Quartiere verhindern, in dessen Zuge sich der Verfallsprozess weiter fortsetzt. Ein besonderes Problem sind die unattraktiven, häufig ruinösen und hochverdichteten Blockinnenbereiche, die auch die Vermarktungschancen einer attraktiven Blockrandbebauung deutlich schmälern. Gleichzeitig bietet der Abriss der Blockinnenbereiche eine besondere Chance für die Quartiersaufwertung und die Nachfragestabilisierung unter schrumpfenden Marktbedingungen. In diesem Zusammenhang ist die verstärkte Kopplung von paralleler Aufwertung und Rückbau eine zukünftig weiter anhaltende Herausforderung des Stadtumbaus.

## **7. Fazit und Empfehlungen**

### **7.1 Hintergrund**

Vor zehn Jahren befand sich die ostdeutsche Wohnungswirtschaft aufgrund hoher Investitionen und steigender Wohnungsleerstände in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Es wurde befürchtet, dass Insolvenzen von Wohnungsunternehmen den Stadtumbau behindern würden. Die Härtefallregel nach § 6a Altschuldengesetz (AHG) sollte dies verhindern. Bei Abriss von Wohngebäuden wurden die Altschulden entsprechend der Wohnfläche des abgerissenen Gebäudes vom Bundeshaushalt übernommen.

Die Antragstellung zur zusätzlichen Entschuldung bei Abriss hatte bis zum 31. Dezember 2003, der Abriss zunächst bis zum Jahresende 2010 zu erfolgen. Auch wenn die Frist zum Abrissvollzug zwischenzeitlich bis 2013 verlängert wurde, so basiert die Altschuldenentlastung weiterhin auf den Bewilligungen aus den ersten Jahren dieses Jahrzehnts, die zu 82 % ausgeschöpft sind. Insgesamt 214 von ursprünglich 318 Unternehmen können derzeit noch bei Abriss §6a AHG Mittel im Rahmen ihrer beantragten Gesamtentlastung abrufen.<sup>63</sup>

Vor diesem Hintergrund haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode vereinbart, dass der Erfolg des Städtebauförderprogramms Stadtumbau Ost auch weiterhin nicht durch ungelöste Altschuldenprobleme einzelner Wohnungsunternehmen beim Abriss von Wohnungsleerstand gefährdet werden soll.<sup>64</sup> Das vorliegende Gutachten soll prüfen, ob eine Fortführung der Altschuldenentlastung zur Erreichung der künftigen Ziele des Stadtumbaus erforderlich ist. Sofern Empfehlungen zu Gunsten einer Fortführung ausgesprochen werden, sind Empfehlungen zu Ausgestaltung zu formulieren.

### **7.2 Wirkung der bisherigen Härtefallregelung**

Die bisherige Härtefallregelung des §6a AHG aus dem Jahre 2000 hat über die Reduzierung des Fremdkapitaldienstes einen Beitrag zur Stabilisierung der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern geleistet und damit ihren zentralen Zweck erfüllt. Die Wohnungsunternehmen und Genossenschaften haben sich im Durchschnitt und bei entsprechender Streuung wirtschaftlich stabilisiert. Die mittleren Eigenkapitalquoten sind gestiegen und steigen weiter. Die verbliebenen Altschulden in Höhe von durchschnittlich €55 /m<sup>2</sup> (insgesamt €7,6 Mrd.) entsprechen derzeit 22,2 % der gesamten langfristigen Verbindlichkeiten oder 12,9 % des Anlagevermögens. Der Kapitaldienst für die Altschulden kann von der überwiegenden Mehrheit der Wohnungsunternehmen und Genossenschaften geleistet

---

<sup>63</sup> Bei einer unbekanntem Anzahl von Wohnungsunternehmen sind dies aber nur noch geringe Zusagevolumina, die nicht mehr für den Abriss eines gesamten Gebäudes ausreichen.

<sup>64</sup> Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, S. 41.

werden, ohne dass derzeit und in den nächsten Jahren eine mögliche Beeinträchtigung des Stadtbbaus durch Unternehmensinsolvenzen in der weit überwiegenden Mehrheit der Städte zu befürchten wäre. Im Einzelfall sind Unternehmensinsolvenzen allerdings niemals auszuschließen bzw. sogar wahrscheinlich.

Die Härtefallregelung hat hingegen nicht oder kaum zum abgeleiteten Subziel einer Stabilisierung des Mietwohnungsmarktes durch den Abbau des strukturellen Überangebotes beigetragen. Zwar wurden bis zum 30. Juni 2010 224.422 Wohnungen mit Altschuldenhilfe abgerissen (rd. 80 % aller genehmigten Wohnungsabrisse), trotzdem wäre der verbliebene markaktive Wohnungsleerstand hoch genug, um für sinkende Mieten zu sorgen. Die tatsächlich erreichte leichte Mieterhöhung führen wir nicht auf die Härtefallregelung zurück, sondern auf eine strategische Mietpreispolitik der Unternehmen, die kaum Mietangebote unterhalb eines auskömmlichen Niveaus unterbreiten. Dafür spricht auch, dass die Durchschnittsmieten auch während des Anstiegs des Leerstandes in den späten 1990er Jahren stiegen.

Seit Inkrafttreten der Härtefallregelung im Jahre 2001 haben im Rahmen des Stadtbbauprozesses die Städte städtebauliche Entwicklungskonzepte vorgelegt und z.T. mehrfach fortgeschrieben. Die Erwartungen an die Härtefallregelung als ein Instrument des Stadtbbaus haben sich seither verändert und gehen über die ursprüngliche Zielsetzung hinaus. Neben der Stabilisierung der Wohnungswirtschaft als notwendiger Partner und Träger der Schrumpfung und der damit verbundenen quantitativen Abrisszielen, die bis heute immerhin zu 80% erreicht wurden, wird die Altschuldenentlastung zwischenzeitlich auch an ihrer Aufwertungswirkung in den innerstädtischen Altbauquartieren gemessen.

Bislang hat die Härtefallregelung dem nachträglich addierten Ziel der innerstädtischen Aufwertungswirkung nicht oder kaum gedient. Zentraler Grund dafür ist, dass die Mieterschaft in Umstrukturierungsgebieten nur bedingt Umsetzwohnungen in einem anderen Stadtquartier akzeptiert, sodass der Abriss von Wohnungen in Umstrukturierungsgebieten immer nur nachlaufend erfolgt. Bislang wurden dann leerstehenden Wohnungen abgerissen, wenn in der Nachbarschaft und innerhalb des Unternehmens genügend Umsetzwohnungen verfügbar waren. Daraus folgt auch, dass die Umstrukturierungsgebiete im Wesentlichen im Rahmen der normalen Fluktuation schrumpfen, eine Beschleunigung der Schrumpfung als Voraussetzung der Stabilisierung anderer Quartiere finden nicht oder kaum statt.

Im Gegenteil haben die Wohnungsabrisse zu einem anderen konkurrierenden Ziel des Stadtbbaus – der Erhaltung der Lebensqualität und Attraktivität in den Umstrukturierungsgebieten – in durchaus erheblichen Umfang beigetragen. Zwar wurde der Abriss weder durch die Härtefallregelung noch andere Instrumente kleinräumlich nach städtebaulichen Kriterien gelenkt. Da aber mit sehr wenigen Ausnahmen nicht flächenhaft sondern immer nur punktuell Gebäude abgerissen wurden, wurden die z.T. sehr hohen städtebaulichen Dichten reduziert und die Grünflächenanteile erhöht. Die Umstrukturierungsgebiete wurden i.d.R. durch den un gelenkten Abriss aufgewertet und diese Aufwertung führte zu einer Stabilisierung der Wohnungsnachfrage. Der Rückgang der Zahl der Einwohner wurde zwar nicht gestoppt aber doch erheblich reduziert. Die Binnenwanderungsverluste der Umstrukturierungs-

gebiete in Richtung Aufwertungsgebiete haben sich im Mittel der untersuchten Städte um 60 % zwischen 1998 und 2009 vermindert. In Zukunft könnte allerdings bei weitergehendem punktuelltem Abriss die Enddichtung so weit fortschreiten, dass die städtebauliche Qualität der Gebiete aufgrund zu geringer Einwohnerdichten sinkt.

### **7.3 Folgerungen für die zukünftige Stadtumbaupolitik**

Die Vorteilhaftigkeit einer möglichen zukünftigen Altschuldenregelung muss daran beurteilt werden, ob sie den gesellschaftlichen Zielen des Stadtumbaus dient oder nicht. Einzelbetriebliche Ziele können und dürfen kein Kriterium für den Einsatz öffentlicher Mittel sein.

Während die gesellschaftlichen Ziele des Stadtumbaus klar umrissen werden können – nachhaltige Aufwertung der Innenstädte bei gleichzeitiger Erhaltung der Lebensqualität in den Umstrukturierungsgebieten – müssen die Instrumente des Stadtumbaus den jeweiligen Erfordernissen angepasst werden. Dies heißt konkret, sowohl einen zügigen Abriss von überschüssigen Wohnungen als auch die weitere attraktive Sanierung von Gebäuden in den Innenstädten zu forcieren.

Der zügige Abriss von überschüssigen Wohnungen ist erforderlich, um negative Ausstrahlungen auf die Nachbarschaft zu minimieren. Grundsätzlich ist auch ohne Altschuldenhilfe der vollständige Leerzug von leerfallenden Gebäuden eine betriebswirtschaftlich vorteilhafte Investition. Den Leerzugskosten – im Wesentlichen die Umsetzungskosten der noch verbliebenen Bewohner – stehen hinreichend Erträge in Form geringerer Betriebskosten in den Folgejahren gegenüber. Unwirtschaftlich ist hingegen in den meisten Fällen der Abriss eines leergezogenen Gebäudes, sodass der Abrissförderung im Rahmen des Stadtumbauprogramms auch zukünftig eine besondere Bedeutung zukommt. Die bisherige wie auch eine mögliche zukünftige Altschuldenhilfe leistet damit zwar für sich keinen Beitrag für den Abriss als solchen, wohl aber sorgt die Entlastung von Altschulden dafür, dass Leerzug und Abriss vorgezogen werden. Typische Parameter unterstellt wird die Bewirtschaftung eines Gebäudes ohne Altschuldenhilfe erst ab einem Leerstand von rund 60 % unwirtschaftlich und die Stilllegung vorteilhafter. Mit Altschuldenhilfe sinkt der Schwellenwert auf 45 %. Die Werte sind nur wenig abhängig vom Sanierungsstand, da die Sanierungskosten versunken sind. Auch die Bewirtschaftung eines sanierten Gebäudes wird bei zu hohem Leerstand unwirtschaftlich. In leerfallenden, sanierten Gebäuden ist lediglich in der Vergangenheit eine Fehlinvestition vorgenommen worden, was aber nicht mehr änderbar ist und für die Zukunft keine Rolle spielen sollte.

Der zügige Leerzug und – auf der Basis der Rückbauförderung durch das Stadtumbauprogramm – Abriss ist durchaus wesentlich für die Erhaltung der Wohnqualität in der Schrumpfung. Dies folgt nicht nur daraus, dass die Gesamtzahl der Wohnungsleerstände abhängig von der Leerstandskonzentration deutlich stärker reduziert wird, sondern dass die Leerstandsquote im verbliebenen Bestand

durch die Umsetzung der verbliebenen Mieter noch deutlicher sinkt. Im Ergebnis wird das Erscheinungsbild des Quartiers dank Abriss nicht mehr durch Leerstand dominiert.

In der Vergangenheit folgte der Leerzug und Abriss vor allem betriebswirtschaftlichen Kriterien (ins. Leerstandsquote), trotzdem führte der Abriss meist zu einer Aufwertung der Gebiete, da die Gebiete entdichtet wurden und innen liegende, verschattete Blöcke abgerissen wurden. Auflockernde und gleichzeitig aufwertende Abrisspotentiale bestehen derzeit überwiegend bei sanierten Objekten sowie Nicht-§6a-Unternehmen. Dazu kommen Objekte im Eigentum von Gesellschaften, die sich bislang kaum Wohnungen abgerissen haben. Dies sind häufig Unternehmen, die keine Altschulden im Sinne des Altschuldengesetzes haben, z.B. neu gegründete Genossenschaften oder Zwischenerwerber. Während davon auszugehen ist, dass mit Hilfe der Rückbauförderung aus dem Stadtumbauprogramm auch sanierte Objekte in Zukunft ohne Änderung der Rahmenbedingungen von §6a-Unternehmen zügig abgerissen werden – auch die Bewirtschaftung von sanierten Objekten wird mit steigendem Leerstand unwirtschaftlich, die Sanierungskosten sind versunken – würden Nicht-§6a-Unternehmen auch in Zukunft erst verspätet abreißen. Eine mögliche zukünftige Altschuldenhilferegelung sollte daher im Einklang mit der gewachsenen Bedeutung städtebaulicher Kriterien auf betriebswirtschaftliche Kriterien (Leerstandsquote, wirtschaftliche Existenzgefährdung) verzichten.

Hinzu kommt, dass dieser auflockernde Abriss in zunehmend mehr Gebieten in Zukunft nicht mehr zu einer Aufwertung beitragen kann, sondern die Gebiete weiter abwerten wird. Die Einwohnerdichte droht so weit abzusinken, dass die soziale und technische Infrastruktur kaum mehr aufrechterhalten werden kann. Flächenhafter Abriss von ganzen Wohnkomplexen wird in immer mehr Schrumpfungsbereichen notwendig. In vielen Fällen ist dies den Verantwortlichen in Stadtverwaltung und Wohnungswirtschaft durchaus bewusst und in vorsichtiger Planung, auch wenn erst in wenigen Städten eine öffentliche Diskussion darüber stattfindet. Auch für den flächenhaften Abriss sind die bisherigen betriebswirtschaftlichen Kriterien des §6a AHG nicht Ziel führend. Optimalerweise müssten vielmehr auch Eigentümer einbezogen werden, die nicht durch Altschulden im Sinne des Altschuldengesetzes belastet sind. Zugunsten dieser Eigentümergruppe wird daher trotz der städtebaulichen Notwendigkeit keine Empfehlung formuliert.

Wie erläutert, hat die bisherige Altschuldenhilfe bislang nicht oder kaum zur nachhaltigen Erhaltung der Innenstädte und Altbaubestände beigetragen. Angesichts des weiterhin sehr hohen Anteils unsanierter Altbauten, die zunehmend verfallen, wird die weitere Sanierung und Aufwertung in den Innenstädten immer stärker den Erfolg der Stadtumbaupolitik bestimmen. Angesichts der zunehmenden Knappheit öffentlicher Mittel sollte eine mögliche Fortführung einer Altschuldenentlastung daher auch und gerade hierzu beitragen. Mit der Einführung der sog. Umwidmungsregelung im Jahre 2008 wurde dieser Paradigmenwechsel in der Altschuldenhilfe bereits eingeleitet.

Eine solche Koppelung von Abriss in Umstrukturierungsgebieten und Aufwertung in Innenstädten unterstützt zudem die bereits von einer Reihe der befragten Unternehmen vorsichtig verfolgte Strate-

gie einer Portfolioverschiebung zugunsten der als langfristig vermietbar angesehen Wohnungen in den Innenstädten der Städte.

## **8. Ergebnis Prüfauftrag und Empfehlung zur Ausgestaltung**

**Die Prüfung hat ergeben, dass eine Fortführung der Altschuldenentlastung – in veränderter Form – den Stadtumbau in Ostdeutschland unterstützen würde.**

Eine Altschuldenhilfeentlastung sollte gewährt werden, wenn ein Unternehmen Wohngebäude ab Baujahr 1949 abreißt und den Entlastungsbetrag vollständig in die Sanierung von Wohngebäuden in den Innenstädten investiert (Koppelungsregelung). Zur Vereinfachung und zur Verhinderung von Missbrauch bei der Definition von Innenstadt, könnten alternativ die Sanierungsobjekte anhand der Baujahre bis 1949 definiert werden. Die Kommune muss dem Abriss und der Sanierung zustimmen.

Der Entlastungsbetrag sollte sich an der durchschnittlichen Höhe der verbliebenen Altschulden in Höhe von €55 / m<sup>2</sup> je abgerissenen Quadratmeter orientieren. Teilabriss von Gebäuden sind nicht entlastungsfähig. Eine Kumulation der Altschuldenentlastung bei Abriss mehrerer Gebäude auf ein Sanierungsobjekt ist ebenso möglich wie eine Kumulation mit anderen Förderinstrumenten. Die Erwerbskosten für unsanierte Objekte sind den Investitionskosten gleichzustellen. Auch der Erwerb von sanierten Objekten ist zulässig, wenn die Sanierung in engem Zusammenhang mit dem Erwerb steht. Antragsberechtigt sind alle Unternehmen mit Altschulden, d.h. auf betriebswirtschaftliche Kriterien wie bei der bisherigen Härtefallregelung sollte verzichtet werden.

## METHODENANHANG

### 1. Kriterien der Fallstudienauswahl

Im Rahmen des Gutachtens wurden insgesamt zehn Unternehmens- und Städtefallstudien durchgeführt. Die Auswahl der zehn Kommunen erfolgte nach strukturellen Merkmalen und wurde in Zusammenarbeit mit dem BMVBS und dem BBRB sowie dem Beirat getroffen. Die Menge der Fallstudienstädte sollte – unter Berücksichtigung einer angemessenen regionalen Abdeckung – verschiedene Stadtstrukturen bzw. städtebauliche Situationen abbilden und Wohnungsunternehmen unterschiedlicher Konstellationen (Kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, Unternehmen mit/ohne Härtefallregelung nach §6a AHG, Unternehmen unterschiedlicher Bestandsgröße sowie Unternehmen, die von der Umwidmungsregelung Gebrauch gemacht haben) beinhalten. Unter Berücksichtigung der vorgegebenen Kriterien wurden durch Diskussion mit dem BMVBS und BBRB folgende zehn Städte für die Fallstudien festgelegt: Altenburg, Chemnitz, Frankfurt (Oder), Görlitz, Halle, Plauen, Prenzlau, Stavenhagen, Stendal und Wittstock.

Die getroffene Auswahl erfüllt insofern die gewünschten Kriterien unterschiedlicher Stadtstrukturen als sie Doppelstädte (z.B. Chemnitz, Plauen, Altenburg), unechte Doppelstädte (z.B. Prenzlau) und DDR- Entwicklungsstädte (z.B. Frankfurt (Oder)) sowie Städte mit großen Plattenbaugebieten (z.B. Halle), mit einem hohem Anteil an Altbauten (z.B. Altenburg, Görlitz), einem Übergewicht an DDR-Bauten (z.B. Stendal) oder einer Fokussierung auf die Altstadt bzw. Innenstadt (z.B. Wittstock) enthält. Neben den Großstädten wie Chemnitz oder Halle werden auch Mittel- und Kleinstädte wie z.B. Görlitz und Stavenhagen entsprechend ihrer Bedeutung und Problemlage bei den Fallstudien angemessen berücksichtigt. Die Fallstudienstädte verteilen sich zudem auf alle neuen Bundesländer..

Unterschiedliche Konstellationen der Wohnungsunternehmen werden in den Fallstudienstädten zum einen durch die Existenz mindestens eines kommunalen Wohnungsunternehmens und einer Wohnungsgenossenschaft abgebildet. Einzige Ausnahme bildet die Stadt Stavenhagen. Hingegen existieren in diversen Fallstudienstädten mehr als ein kommunales Wohnungsunternehmen (Halle und Prenzlau) und/oder mehr als eine Genossenschaft (Altenburg, Chemnitz, Frankfurt (Oder), Görlitz, Halle, Prenzlau, und Stendal). Zum anderen gibt es in den ausgewählten Städten mit Ausnahme von Stavenhagen und Wittstock in allen Städten sowohl Wohnungsunternehmen, die unter die Härtefallregelung nach §6a AHG fallen als auch Unternehmen, die keinen Anspruch auf eine Altschuldenhilfeentlastung im Rahmen des §6a AHG haben. Des Weiteren sind in den Fallstudienstädten mehrere Städte vertreten, in denen Wohnungsunternehmen die Umwidmungsregelung in Anspruch genommen haben (Halle, Görlitz, Prenzlau, Wittstock). Kleine, mittlere und große Unternehmen sind durch eine Bandbreite der im

Eigentum der Unternehmen befindlichen Wohnungen von insgesamt 750 (z.B. Prenzlau) bis 32.000 (z.B. Chemnitz) vertreten.

Auf die Wohnungsunternehmen in den zehn Fallstudienstädten entfielen rund 9 % der am 31.12.1993 bei den ostdeutschen Wohnungsunternehmen vorhandenen Altschulden sowie analog 9 % der verbliebenen Restverbindlichkeiten nach der gewährten Teilentlastung. Insgesamt liegt der Anteil der Unternehmen in den Fallstudienstädten am gesamten Zusagevolumen des §6a bei knapp 21 %. Rund 20 % der im Rahmen der Härtefallregelung nach §6a beantragten und durchgeführten Abrisse fand in den Wohnungsunternehmen der ausgewählten Städte statt. Damit wird durch die relativ kleine Anzahl an untersuchten Kommunen und Unternehmen ein vergleichsweise hoher Anteil am gesamten für den Untersuchungsgegenstand relevanten Stadtumbaugeschehen und Marktprozessen abgebildet.

## **2. Durchführung der Fallstudien**

In den Fallstudienstädten fanden im Rahmen des Gutachtens vor Ort insgesamt 34 Einzelinterviews mit Vertretern der Kommunen und der Wohnungsunternehmen statt, wobei im Durchschnitt drei Gespräche pro Stadt erfolgten. In allen zehn Kommunen wurde jeweils ein Gespräch mit Vertretern der Stadtplanungs- bzw. Stadtentwicklungsämter – z.T. unter Teilnahme der Ober- bzw. –Bürgermeister – geführt. Schwerpunkte der Gespräche bildeten die Entwicklungen im Rahmen des Stadtumbaus – insbesondere durch die bisherigen und zukünftig geplanten Wohnungsabrisse. Des Weiteren fand in jeder Kommune ein Gespräch mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen statt, wobei in Halle und Prenzlau zwei kommunale Unternehmen existieren, die beide befragt wurden. Zusätzlich zum Austausch mit den kommunalen Gesellschaften erfolgten Interviews mit den ansässigen Wohnungsgenossenschaften. Mit Ausnahme der Städte Stavenhagen und Görlitz wurde in jeder Stadt mindestens eine Genossenschaft befragt.<sup>65</sup> In Altenburg und Halle wurden jeweils zwei sowie in Chemnitz drei Genossenschaften interviewt. Gesprächspartner der Interviews mit den Wohnungsunternehmen waren vorrangig die Geschäftsführer bzw. Vorstände und Prokuristen der Unternehmen. Schwerpunkte der Unternehmensgespräche bildeten/waren die Situation der Wohnungsunternehmen in Bezug auf die Altschuldenbelastung im Kontext der jeweiligen Gesamtsituation in den Unternehmen sowie die bisherigen und zukünftigen geplanten Wohnungsabrisse und die Organisation des Stadtumbaus im Unternehmen.

---

<sup>65</sup> In Görlitz musste das vereinbarte Gespräch mit der Wohnungsgenossenschaft aufgrund des Hochwassers von der Genossenschaft abgesagt werden.

### **3. Auswertung von Sekundärmaterialien**

Um eine Bewertung der derzeitigen Situation vornehmen zu können, wesentliche Informationen zur ersten Übernahme der Altschulden 1993 und der Situation vor und nach der Einführung der Härtefallregelung zu erhalten sowie die derzeitige Belastung mit Altschulden bei den Wohnungsunternehmen und deren Ablösung in der Gesamtschau zu erfassen, erfolgte im Rahmen des Gutachtens die Auswertung verschiedener Sekundärmaterialien. Dabei wurden Daten der KfW, die GdW –Jahresstatistiken ab 1991 sowie die Wohnungsfortschreibung und der Mikrozensus aufbereitet. Eigens für dieses Gutachten wurden darüber hinaus gezielte Sonderauswertungen aus der GdW-Statistik durchgeführt.