



Energy Efficient and Integrated
Urban Development Action

Energy
●●●●●

Internationale Fachkonferenz Urb.Energy Berlin-Brandenburg

Finanzierung der umfassenden Wohnungs- modernisierung in den Großsiedlungen Ber- lins seit 1992

Hans Jörg Duvigneau, Dipl. Ing. Architekt

Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V.

Finanzierung der umfassenden Wohnungsmodernisierung in den Großsiedlungen Berlins seit 1992

1. Allgemeine Voraussetzungen der Wohnungsmodernisierung im Gebiet der ehemaligen DDR

Im Zuge der Wiedervereinigung trat die DDR dem Rechts- und Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland (BRD) bei. Das wiedervereinigte Deutschland übernahm die Verbindlichkeiten des DDR-Staats und suchte für die Umgestaltung der Staatswirtschaft in eine privatwirtschaftlich verfasste Marktwirtschaft angemessene Lösungen. Im Juli 1990 wurden die kommunalen Wohnungsverwaltungen (KWV) der DDR mit dem von ihnen verwalteten Bestand „volkseigener“ Wohnungen in kommunale Wohnungsunternehmen umgewandelt.

Es gab nun im Wesentlichen drei verschiedene Arten von Wohnungseigentümern:

- die neuen und die noch verbliebenen alten Privateigentümer von Wohngebäuden, insbesondere von Einfamilienhäusern oder selbst bewohnten Mehrfamilienhäusern;
- die alten und die seit 1948 neu gegründeten Wohnungsbaugenossenschaften;
- die aus den KWV hervorgegangenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften von 1990; (Daneben gab es noch alte Wohnungsbauträger aus der Zeit vor 1945, z. B. die Kirchen).

In der ehem. DDR fand daher mit dem Übergang in das System der Marktwirtschaft die Privatisierung des staatlichen Wohnungsbestandes in anderer Form statt als in vielen Ländern des ehem. COMECON, nämlich durch Schaffung leistungsfähiger Wohnungsunternehmen, nicht durch massenhafte Übereignung der Wohnungen an die Mieter. Diese Privatisierung ist allerdings in vielen ehem. sozialistischen Ländern nur unvollkommen vollzogen worden: Meist wurden die Wohnbaugrundstücke (oder grundstücksgleiche Rechte) nicht mit übertragen; viele Wohnungseigentümergeinschaften sind überfordert, eine ordnungsgemäße Instandhaltung der Wohnanlagen zu gewährleisten, erst recht, eine umfassende, auch energetische Modernisierung zu finanzieren.

Die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in der ehem. DDR wurden in mehreren Schritten Eigentümer der von ihnen verwalteten Wohnungen:

1. Konstituierung kommunaler Wohnungsunternehmen am 01.07.1990
2. Abgrenzung der öffentlichen Flächen für Straßen, Wege, Plätze, öffentliches Grün etc. von den den Wohnungsunternehmen zuzuordnenden Flächen: Diese erhielten die bebauten und die unbebauten angrenzenden Grün- und Gartenflächen einschließlich der von den Wohngebäuden umschlossenen Höfe, sowie die Pkw-Stellplätze, die Müllplätze und kleinere Straßenflächen. Für die Pflege, Unterhaltung und für die Eigentümerhaftung dieser privaten Wohnbaulandflächen waren nun die Wohnungsunternehmen allein verantwortlich.
3. Die in früheren Jahren von den DDR-Behörden für den Wohnungsbau eingetragenen Kredite wurden in den „Erblastenfonds“ des wiedervereinigten Deutschlands überführt und mussten in der Regel mit 150,- DM/m² Wohnfläche als „Altlasten“ von den Wohnungsunternehmen in Form von Darlehen übernommen, verzinst und getilgt werden. Zugleich wurde den Unternehmen auferlegt, einen Teil ihrer Bestände zu veräußern (Gesetzliche Pflicht zur Teilprivatisierung).
4. Durch Verkauf von Wohnanlagen an Dritte haben die Unternehmen die Privatisierungsaufgaben aus dem Gesetz zur Regelung der Altlasten erfüllt und sich dadurch Eigenkapital für die Modernisierung ihres verbleibenden Wohnungsbestands verschafft. Käufer waren in der Regel andere Wohnungsunternehmen; nur in geringem Umfang waren Mieter interessiert, ihre Wohnung zu erwerben

oder mit anderen Bewohnern neue Wohnungsbaugenossenschaften aus dem Bestand heraus zu bilden.

5. Die Wohnungsunternehmen wurden durch das Vermögensgesetz verpflichtet, ihnen zugeordnete Immobilien aus Privateigentum, die von DDR-Behörden durch Enteignung in Staatsbesitz überführt worden waren, an die berechtigten Alteigentümer oder deren Erben zurückzugeben.
6. In Deutschland hat der Gesetzgeber eine schrittweise Anhebung der niedrigen DDR-Mieten auf Marktmieten-Niveau dekretiert. Im Laufe eines ca. 10-jährigen Prozesses wurden die Mieten im Gebiet der ehem. DDR angepasst und die Grundmiete von den gesondert zu erfassenden Nebenkosten getrennt. Anstelle von 0,60 €/m² Wohnfläche in 1990/91 zahlt ein Mieter in den Plattebaustadtteilen heute rd. 5,-- € Grundmiete plus ca. 2,50 € Nebenkosten.

Am Ende dieses Prozesses waren die Wohnungsunternehmen voll handlungsfähige Eigentümer ihrer Wohnanlagen mit beleihungsfähigen Grundstücken und mit einem Polster von echtem Eigenkapital in Form von Liquidität aus den Verkäufen. Sie konnten aus den angepassten Mieten den Kapitaldienst für die Altlasten und für neu aufzunehmende Kredite bezahlen. Die großen Defizite der Wohnungen in Bezug auf Wohnwert, Haustechnik, Wärmeschutz und Gestaltung hoffte man durch Nachrüstung zu korrigieren.

2. Öffentliche Förderprogramme zur Bewältigung des Anpassungsbedarfs in Berlin

Nach Entscheidung des Bundestages, Parlament und Regierung wieder in Berlin anzusiedeln, erwartete die Berliner Verwaltung eine steigende Wohnungsnachfrage auf dem ohnehin engen Wohnungsmarkt. Berlin sah in den rund 273.000 Wohnungen des sog. Plattenbaus im Ostteil der Stadt zu Recht ein wertvolles Potential, das durch baulich-technische Anpassung an moderne Standards aufzuwerten war. Die von der Stadt 1992 in Auftrag gegebenen Untersuchungen erbrachten den Nachweis, dass die baulich-konstruktive Substanz gesund, die erforderlichen Modernisierungen der Haustechnik, Ausstattung etc. machbar und die Gesamtkosten für die Anpassungsmaßnahmen je nach Gebäudetyp kaum mehr als ein Viertel bis ein Drittel vergleichbarer Neubaukosten erfordern würden.

Insgesamt wurde mit Kosten für eine Komplettsanierung von rund 400,-- €/m² gerechnet. Darin waren die Kosten für die angestrebte energetische Sanierung in Höhe von ca. 250,-- €/m² enthalten. Der hochgerechnete Aufwand für die Modernisierung aller erhaltungswürdigen Plattebauwohnungen wurde auf 6,5 Mrd. € geschätzt.

Auf der Grundlage dieser Untersuchungen ließ der Berliner Senat öffentliche Finanzierungsprogramme für die Großsiedlungen des Plattenbaus vorbereiten: sie wurden im Dialog zwischen der Verwaltung und den wenigen Wohnungsunternehmen entwickelt, die in den Anfangsjahren nach der Wiedervereinigung in den Großsiedlungen aktiv waren.

Die Unternehmen wurden verpflichtet,

- **einen Teil des Investitionsvolumens selbst aufzubringen,**
- **zinsvergünstigte Darlehen aus dem Bundesprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die energetische Modernisierung in Anspruch zu nehmen, die bis zu einer Höhe von rd. 250,-- €/m² gewährt wurden.**
- **Erst wenn ein Aufwand von mehr als 20.000,-- €/WE überschritten wurde, trat Berlin mit einem eigenen Förderprogramm in Form zeitlich befristeter Zinssubventionen ein.**

Die Unternehmen hatten die Bewohner im Sanierungsprozess in eigener Regie zu beteiligen.

Der Investitionszeitraum für die umfassende Modernisierung der Plattebauwohnungen nach dieser Strategie verteilte sich i. w. auf die Jahre von 1995 bis 2005. Voraus gegangene Investitionen in den Jahren von 1990-1995 (Fertigstellung der Außenanlagen und Stellplätze, neue Heizverteilstationen etc.) reduzierten den verbleibenden Sanierungsbedarf. Etwa zwei Drittel der Wohnungen mussten durch Komplettsanierung modernisiert werden, ein Drittel der Wohnungen erhielt eine Teilsanierung mit dem Schwerpunkt energetische Maßnahmen. Wenige Plattebauwohnungen wurden durch Abriss beseitigt.

Nach Ermittlungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin waren bis 2005 nach dieser Strategie rd. 5,5 Mrd. € in die Sanierung der Plattebau-Wohnungen Ostberlins investiert worden. Die durchschnittlichen Sanierungsinvestitionen werden mit 20.000,- € je Wohnung angegeben. (BEEN-Handbuch, S.90), doch gab es auch Bestände mit höherem Investitionsbedarf. Für 60.000 WE wurden Mittel aus einem besonderen Förderprogramm des Landes Berlin in Anspruch genommen (BEEN-Handbuch S. 88).

Die Finanzierung der Gesamtinvestition lässt sich demnach wie folgt aufschlüsseln:

- **Die Gesamtinvestition für die Maßnahmen nach dieser Strategie 1995-2005 betrug:** **rd. 5,500 Mrd. €**
- **Die ausgereichten Bundesmittel (zinsvergünstigte Darlehen der KfW) dürften bei rd. 260.000 WE und Beträgen von max. 250,- €/m² Wfl. eine Summe erreichen von:** **rd. 4,500 Mrd. €**
- **Das Land Berlin hat für ca. 60.000 WE Zinszuschüsse gewährt in Höhe von insg.:** **rd. 0,500 Mrd. €**
- **Die Unternehmen hatten den Rest selbst zu tragen in Höhe von:** **rd. 0,500 Mrd. €**

Hinzu kamen die Investitionen der Unternehmen von vor 1995 und nach 2005 sowie deren Investitionen für wohnwertverbessernde „Zusatzmaßnahmen“, die nicht förderungsfähig waren, sodass der Kalkulationswert von 400,- €/m² Wfl. teilweise erheblich überschritten werden konnte.

Arbeitsgrundlage der Abstimmungen zwischen den Wohnungsunternehmen und der Verwaltung waren Rechenwerke in Tabellenform, die den Finanzmittelbedarf für jedes der einzelnen Quartiere des Stadtteils darstellten, unterteilt in 12 Maßnahmepakete und deren Kosten. Die daraus entwickelte Matrix war ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Hand des von der Stadt eingesetzten Finanzkoordinators, für die Haushaltsplanung des Berliner Senats sowie für die Unternehmen selbst und ihre Kontrollgremien.

Die nachfolgende Matrix zeigt am Beispiel der Großsiedlung Hellersdorf im äußersten Osten von Berlin mit ihren rd. 43.000 Wohnungen einen Zwischenstand aus dem Jahre 2000.

In den Zeilen sind die Einzelmaßnahmen dargestellt, die zu diesem Zeitpunkt noch durchzuführen waren, und zwar aufgegliedert auf die einzelnen Wohnquartiere (Spalten) mit ihren jeweiligen Wohnhaustypen.

Von **1047,27** Mio. Euro Gesamtinvestition sind in den Jahren 1994-99 bereits 574,18 Mio. durchgeführt worden. Der Rest noch durchzuführender Maßnahmen erforderte Mittel in Höhe von **473,09** Mio. Euro.

Matrix: Quartiersbezogener Sanierungs- u. Modernisierungsbedarf für Hellersdorf, Stand 1999/2000

(Zahlen zu den Maßnahmen in Mio. EURO)

Matrix: Quartiersbezogener Sanierungs- und Modernisierungsbedarf für Hellersdorf, Stand 1999/2000												
Zahlen zu den Maßnahmen in Mio. EURO)												
Maßnahmen gemäß Unternehmenskonzept 1994	Wohnquartiere											
	Leipziger Tor	Kastanien Allee	Branitzer Platz	Rathaus-viertel	Schleipfuhl	Alte Hellersdorfer Str.	Kienberg-viertel	Rotes Viertel	Kirchen-dreieck	Gelbes Viertel	Graben-viertel	Alle Quartiere
Dach	-	-	-	1,14	0,46	-	-	1,95	0,39	-	-	3,94
Fassade: WDVS	11,20	12,40	5,45	6,24	8,24	32,96	-	11,20	3,87	-	10,53	102,09
Fenster	4,20	4,65	1,37	-	1,54	2,64	-	2,26	1,69	-	3,29	21,64
TH-Inst./GSA	0,25	0,97	0,11	0,11	0,18	-	-	-	0,14	-	0,79	2,55
Aufzugsinstandsetzung	-	-	-	-	-	1,20	-	-	-	-	-	1,20
Hauseingänge	-	-	-	-	-	0,18	-	-	-	-	-	0,18
Kellerswandsanierung	-	0,26	-	-	-	0,15	-	-	-	-	-	0,41
Balkoninst./Brüstung	-	1,14	2,63	-	-	4,12	-	-	-	-	-	7,89
Außenanlagen	2,05	2,42	0,43	0,39	0,58	1,75	-	2,61	0,27	0,92	1,29	12,71
Hausanschlußstation neu	0,53	0,69	0,31	0,35	0,46	1,18	0,62	1,01	0,21	0,92	0,59	6,87
Sanitär komplett	19,40	17,51	9,45	10,81	9,86	36,56	-	15,66	6,70	24,10	12,61	162,66
Lüftung	3,00	3,32	1,46	-	2,20	5,65	-	4,84	1,04	4,41	2,82	28,74
Σ in Mio EUR	40,63	43,36	21,21	19,04	23,52	86,39	0,62	39,53	14,31	30,35	31,92	350,88
Zusatzmaßnahmen ** in Mio. EUR												122,21
Mittelbedarf gesamt in Mio. EUR												473,09
Investitionen bis 1999 in Mio. EUR												574,18
Gesamtinvestitionen in Mio. EUR												1.047,27
Gesamtinvestitionen in EUR/m²												772,56

Quelle: WoGeHe, Wohnungsbaugesellschaft Hellersdorf GmbH, Abt. Technische Bestandsaufwertung

Die sogenannten „Zusatzmaßnahmen“ von **122,21** Mio. Euro waren von den Wohnungsunternehmen aus Eigenmitteln selbst zu finanzieren. Diese Zusatzmaßnahmen betrafen z. B. den nachträglichen Anbau von Aufzügen an den 5-geschossigen Wohngebäuden, die Veränderung der inneren Aufteilung der Wohnungen (Grundrissänderungen) und den Anbau von Balkonen – Maßnahmen, die zur erhöhten Attraktivität des Wohnungsangebots wünschbar, aber grundsätzlich nicht förderfähig und daher teils durch Mietanpassungen, teils aus Eigenmitteln à fonds perdu zu finanzieren waren.

Der verbleibende Betrag von **350,88** Mio. Euro sind die „förderfähigen Kosten“. Die Wohnungsunternehmen hatten im Rahmen der aufzustellenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Förderanträge an KfW und an das Land Berlin Eigenkapital in Höhe von 15% selbst aufzubringen.

Die Fördermittel des Bundes (KfW) und des Landes Berlin wurden in Form von Darlehen gewährt. Der Kapitaldienst dafür ist Teil der laufenden Aufwendungen, die aus den Mieten zu decken sind.

3. Finanzierungsbeispiel: Modernisierung eines Baublocks im Schleipfuhl-Viertel, Hellersdorf

Gesamtzahl der Wohnungen:

1.000 WE mit 62.000 m² Wohnfläche

Förderfähige Kosten: 30.400,-- € /WE

Finanzierung:

Eigenkapital 15%	4.560.000,-- €
KfW-Darlehen 255,--€/m²	5.840.000,-- €
IBB-Darlehen (Berlin)	<u>10.000.000,-- €</u>
	30.400.000,-- €

Die laufenden Aufwendungen für den Kapitaleinsatz der Altschulden und der neu aufgenommenen öffentlichen Darlehen (Zinsen und Tilgung) sowie für die übrigen Bewirtschaftungskosten (Verwaltungskosten, Instandhaltungspauschale, Mietausfallwagnis) sind aus den Mieterträgen zu decken.

Im 1. – 4. Jahr standen den lfd. Aufwendungen Mieterträge in gleicher Höhe gegenüber.

Mit dem 5. Jahr endete der tilgungsfreie Zeitraum, sodass die lfd. Aufwendungen stiegen. Sie konnten durch die inzwischen angehobenen Mieten wiederum gedeckt werden. Die Gesamtfinanzierung hatte also dynamischen Charakter, d. h. sie war von vornherein auf Mieterhöhungen bis zum Erreichen des durchschnittlichen Niveaus der Berliner Marktmieten angelegt. Der ursprünglich günstige Zinssatz von 4% für das KfW-Darlehen wurde durch den Zinsrückgang auf den Kapitalmärkten bald unterboten. Deshalb konnten Restschulden aus dem KfW-Darlehen mit günstigeren Bankdarlehen refinanziert werden.

Nur dank dieser umfassenden, aus öffentlichen und privaten Mitteln finanzierten Aufwertung und Modernisierung der Stadtteile und ihres Wohnungsbestandes konnten die Großsiedlungen stabilisiert werden und ihr Wohnungsangebot sich auf dem entspannten Berliner Wohnungsmarkt behaupten. Regelmäßige Umfragen unter den Bewohnern bestätigen das hohe Maß an Wohnzufriedenheit nach der durchgeführten Weiterentwicklung der Siedlungen.

4. Schlussfolgerungen für den Erfahrungsaustausch im Rahmen des Urb.Energy-Projektes:

Übertragbarkeit des Berliner Beispiels:

Bei der Privatisierung des ehemals „volkseigenen“ Wohnungsbestands aus Nachkriegsneubauten ist Deutschland einen anderen Weg gegangen als die meisten anderen ehemals sozialistischen Länder.

In vielen dieser Länder fehlt es heute auf Wohnungseigentümerseite an den organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen, um Investitionen zur Modernisierung des Wohnungsbestandes nachhaltig zu refinanzieren. - Dennoch sind wichtige Erfahrungen aus der Weiterentwicklung der Plattebausiedlungen in Ostberlin übertragbar, nämlich:

- die ganzheitliche Vorgehensweise im Rahmen einer integrierten Stadtteilplanung, durch die die notwendigen Maßnahmen in öffentlicher und privater Zuständigkeit miteinander koordiniert wurden;
- die Sonderung der Flächen einer Neubausiedlung aus sozialistischer Ära in öffentliche und private Flächen und die Einbringung der privaten Flächen in das Eigentum der Wohnungsunternehmen bzw. der zu stärkenden Wohnungseigentümergeinschaften („Empowerment“).
- eine sorgfältige Bestandsanalyse, die Ableitung von Modernisierungskonzepten für jeden der betroffenen Gebäudetypen und die Entwicklung einer Aufwertungsstrategie für den gesamten Stadtteil sowie für jedes seiner Gebäude – bei Differenzierung zwischen den notwendigen Maßnahmen zur Substanzerhaltung und zur energetischen Modernisierung gegenüber den nicht unbedingt notwendigen, aber wünschbaren Maßnahmen, die zunächst als Skulpturenverkleidung für den Staat zu realisieren sind.
- die Schaffung von langfristigen Fonds für energetische Wohnungsmodernisierungsprogramme mit langer Laufzeit. Durch längere Laufzeiten schafft der Staat Planungssicherheit bei den Adressaten; aus den Tilgungsrückflüssen stellen revolvierende Fonds auch auf mittlere und lange Sicht Fördermittel bereit.

Europäische und nationale Förderprogramme:

Die Europäische Union hat grundsätzlich keine Kompetenz im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus ihrer Mitgliedsländer. Nur ausnahmsweise sind für den Zeitraum 2007-2013 europäische Fördermittel aus den Strukturfonds für Investitionen in Wohngebäude gewidmet worden, wenn sie der Energieeinsparung dienen. Es ist nicht sicher, ob diese Ausnahmeregelung über die jetzt laufende 7-Jahres-Periode hinaus verlängert wird. Umso wichtiger ist die Verstärkung nationalstaatlicher Förderprogramme zur energetischen Modernisierung der Wohnungsbestände in den Mitgliedsländern: sie sind schon im jeweiligen nationalen Interesse notwendig; sie sind zugleich bei Einsatz europäischer Förderprogramme obligatorische, also unverzichtbare Komplementärmittel.

Bildung leistungsfähiger Strukturen auf Seiten der Wohnungseigentümer:

Staaten, die den Mietern in den 1990er Jahren die von ihnen bewohnten Wohnungen übereigneten, haben damit zugleich ihre Unterhaltungspflichten auf die Wohnungseigentümer abgewälzt, sie aber mit dem Problem der Instandhaltung und Modernisierung allein gelassen. Die Wohnungseigentümergeinschaften sollten durch ihre Staaten entsprechend gestärkt werden, dass sie bei der Modernisierung ihrer Wohnanlagen als leistungsfähige Partner mitwirken können.