



Kooperationsverträge zur Stabilisierung überforderter Nachbarschaften

Prof. Dr. Eckart Güldenber
Innenministerium des Landes
Schleswig-Holstein

Stagnation und Schrumpfung der Städte erfordern ein neues Selbstverständnis der Stadtentwicklungsplanung und einen neuen Kooperationsansatz zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft. Aber selbst in nach wie vor wachsenden Städten erfordert das zunehmende Spannungsverhältnis sich ausdifferenzierender Milieus und Wohnungsteilmärkte eine verstärkte Abstimmung zwischen Stadtplanung und Unternehmensplanung mit dem Ziel, sozial möglichst ausgewogene Bewohnerstrukturen zu erhalten oder zu entwickeln.

Die räumliche Konzentration von Sozialwohnungen und Wohnsiedlungen mit einseitiger Wohnungs- und Gebäudestruktur korrespondiert immer weniger mit den Herausforderungen einer sich verändernden Gesellschafts- und Bewohnerstruktur. Sowohl die Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus der unmittelbaren Nachkriegszeit als auch die Großsiedlungen der 60er/70er Jahre wurden unter den Bedingungen der Vollbeschäftigung und relativ homogener und stabiler Bewohner-schichten entworfen. Der anhaltende Umbau der Industriegesellschaft zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft und die Öffnung der Ländergrenzen in Europa sind demgegenüber verbunden mit struktureller Arbeitslosigkeit, sozialer Ausdifferenzierung und Migration. An die Stelle von Facharbeitern und Angestellten treten als Bewohner dieser Siedlungen – überspitzt gesagt – tendenziell Alte, Arbeitslose und Migranten ohne lokale Identität. Überforderte Nachbarschaften und überholte Wohnverhältnisse erfordern neue integrierte

Lösungsansätze in gemeinsamer staatlicher/kommunaler und unternehmerischer Verantwortung.

Das neue Wohnraumförderungsgesetz soll nicht nur die eingegrenzte Zielgruppe derjenigen Haushalte unterstützen, die sich am Markt nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können, es kann und soll auch dazu beitragen, stabile Bewohnerstrukturen zu erhalten oder zu ermöglichen.

Dazu tragen die erweiterten Möglichkeiten eines flexiblen Umganges mit Belegungs- und Mietbindungen im Bestand sowie in Kombination mit der Förderung von Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen in ganz unterschiedlicher Rechtsform (Miete, Eigentum, Genossenschaften) und unabhängig von der Wohnform bei.

Die für die Praxis bedeutsamsten und verschieden miteinander kombinierbaren Maßnahmen zur Aufwertung und Stabilisierung städtebaulicher und sozialer Brennpunkte sind:

- wohnungswirtschaftliche Maßnahmen:
Hierzu zählen die Begründung und Verlängerung von Belegungs- und Mietbindungen, die Freistellung von Belegungsbindungen und Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen (§§ 30 und 31 WoFG), die Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken sowie die Übernahme von Bürgschaften für die Erbringung einmaliger oder sonstiger Nebenleistungen der Mieter, Übernahme von Versorgungsverpflichtungen, das Umzugsmanagement, mieternahe Privatisierung, Förderung der Aus- und Neugründung von Genossenschaften, Mietermitbestimmung.

- bauliche und Wohnumfeldmaßnahmen:
Hierzu zählen der Abriss bzw. Rückbau, die Instandsetzung und Modernisierung einschließlich der vertikalen und horizontalen Zusammenlegung von Wohnungen, die Umnutzung von Wohnraum z. B. zu Gunsten gewerblicher Flächen, die Überlassung von Grundstücken und Räumen, die Einrichtung von Gemeinschaftsräumen und Pfortnerlogen sowie die Wohnumfeldverbesserung durch Gestaltung und Nutzung von Freiflächen, die Verbesserung der Sicherheit und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum etc.

- Soziale Maßnahmen:
Hierzu zählen soziale Einrichtungen sowie soziale Betreuungs- und Integrationsleistungen durch z. B. Quartiersmanagement, Sprachunterricht, Schülerhilfe, Schuldnerberatung, Sozialarbeit mit Jugendlichen, Betreuungsservice für Alte etc.

Die Kombination dieser Instrumente und Maßnahmen mit dem Ziel einer sozial stabilen, ausgewogenen Bewohnerstruktur erfordert allerdings einen Abgleich kommunaler und wohnungswirtschaftlicher Interessen und Möglichkeiten in Form von Kooperationsverträgen.

Kooperationsverträge verweisen ihrem Charakter und Anspruch nach auf den Paradigmenwechsel in der objektbezogenen Wohnraumförderung. Ihrem Verhandlungscharakter entspricht ein neuer materieller Gestaltungsspielraum auf Seiten der öffentlichen Hand.

Kooperationsverträge definieren Leistungen und Gegenleistungen der Vertragspartner. Sie reichen von – auch in der Praxis der Kommunen bereits bewährten Formen – der einfachen Sachverhaltsregelung in dem z. B. das Wohnungsunternehmen eine Versorgungsverpflichtung für bestimmte Zielgruppen übernimmt, während die Kommune die zusätzlichen Bewirtschaftungsrisiken und soziale Betreuung übernimmt, bis hin zur strategischen Kooperation zur Stabilisierung besonders belasteter Quartiere bzw. Stadtteile. Kommune, Wohnungsunternehmen und z. B. Wirtschaftsverbände vereinbaren Aufwertungs- und Entflechtungskonzepte für die belasteten Stadtteile/Quartiere und setzen dabei u. a. die Instrumente der sozialen Wohnraumförderung flexibel und zielkonform ein.

Grundlage derartiger strategischer Kooperationsverträge sind:

- ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept in Übereinstimmung mit städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen,
- eine Bestandsanalyse und ein betriebswirtschaftliches Portfoliomanagement seitens der Verfügungsberechtigten bzw. der Wohnungsunternehmen.

Auf Seiten der Kommunen sind dazu erforderlich:

- a) die Neubestimmung der Stadtentwicklungsziele
- b) die Entwicklung neuer städtebaulicher und sozialräumlicher Leitbilder

- c) die Festlegung räumlicher und sachlicher Handlungsschwerpunkte
- d) die Erarbeitung von Stadtumbau- und Wohnraumkonzepten, unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Wohnraumversorgung
- e) die Planung, Abstimmung und zeitliche Einordnung konkreter Maßnahmen auf Stadtteilebene:
 - städtebauliche und Wohnungsfeldmaßnahmen
 - wohnungswirtschaftliche Maßnahmen
 - bauliche Maßnahmen wie z. B. Modernisierung, Rückbau, Abriss, Aufstockung, vertikale und horizontale Zusammenlegung von Wohnungen sowie Neubau
 - Sozialmaßnahmen
 - Öffentlichkeitsarbeit und Quartiersmanagement.

Dabei bildet das Hauptstück eines Stadtumbau- und Wohnraumversorgungskonzeptes der städtebauliche Teil, in dem gesamtstädtische und quartiersbezogene Untersuchungen nacheinander erfolgen sollen. Die Kommune muss sich über die gegenwärtige und zukünftige Rolle und Funktion des betreffenden Quartiers/Stadtteils in Relation zu andern Quartieren/Stadtteilen klar werden.

Der wohnungswirtschaftliche Teil ist auf den gesamtstädtischen Wohnungsmarkt auszurichten. Es sind nicht nur die Ursachen des gegenwärtigen Leerstandes aufzuzeigen, sondern auch die Prognosen bis zum Jahr 2015. Der betriebswirtschaftliche Teil bezieht sich auf den Zustand der Unternehmen, und dabei speziell auf die unternehmensbezogene Wohnungsbestandsanalyse sowie auf die betriebswirtschaftliche

Situation im Ist-Zustand und speziell natürlich auf die Prognosen, inwieweit die Unternehmen wirtschaftlich in der Lage sind, das Stadtumbau- und Wohnraumversorgungskonzept mit umzusetzen. Je konkreter die Konzepte werden, desto dringlicher ist die Abstimmung der Ziele und Maßnahmen mit den vor Ort vertretenen Wohnungsunternehmen.

Auf Seiten der Wohnungsunternehmen sind dazu Überlegungen im Rahmen eines umfassenden Portfoliomanagements erforderlich. Folgende Bausteine eines Portfoliomanagements lassen sich beispielhaft auflisten:

- a) Zielsetzung des Portfoliomanagements
 - mittel- und langfristige Wertsteigerung des Immobilienbestandes durch Investitionen in marktgerechten, hochwertigen Wohnungsbau
 - Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung durch einen bestimmten Prozentsatz an Wohnungen mit Belegungs- und Mietbindungen
 - Verkauf von Immobilien mit suboptimalen Renditewerten
 - Analyse und Steuerung des Bestandes
- b) Analyse und Bewertung des Immobilienbestandes
 - langfristige Strategien auf Objektebene unter den Aspekten:
 - Beitrag zur Gewinn- und Verlustrechnung und Liquidität
 - Optimierung des Kapitaleinsatzes und Risikominderung

Kernstück des Portfoliomanagements ist ein Bewertungsmodell

Attribute	Kriterien
Vermietungserfolg	Leerstand Erlösschmälerung Miethöhe Fluktuation Anteil langfristiger Mietverhältnisse Mietermix
Objektstandard	Eingangsbereich Fassade Zustand Bad / Küche Grundriss Anteil / Qualität der Balkone Außenanlagen
Standortqualität Makrolage	Ortsgröße Arbeitslosenquote Wanderungssaldo Pro-Kopf-Einkommen Wohnraumversorgung
Standortqualität Mikrolage	Geschosse im Umfeld Immissionen Grünflächen ÖPNV Wohnlage

- c) Objektspezifische Steuerung
- Kalkulation von Handlungsoption und Investitionen
 - Szenarioanalyse zur Risikominderung.
- Aufbauend auf der Bewertung folgt die objektspezifische Steuerung im Abgleich der
- Zahlenberechnung auf Basis von Annahmen

Auf Seiten der Wohnungsunternehmen besteht ein hoher Anpassungsdruck der Bestandswohnungen an veränderte Wohnbedürfnisse, sich verändernde Haushalts- und Altersstrukturen sowie an ökologische und technische Standards. Eine Umfrage im Rahmen der Wohnungsmarktprognose 2015 für Schleswig-Holstein ergab, dass von 650 000 Mietwohnungen in den kommenden 5 Jahren ca. 150 000 Wohnungen zur Modernisierung anstehen. Legt man durchschnittliche Modernisierungskosten von 24 000 Euro pro Wohneinheit zu Grunde, entspricht dies einem Investitionsvolumen von 3,6 Mrd. Euro in einem Fünf-Jahres-Zeitraum. Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeiten müssen dabei für insgesamt fast 130 000 Wohneinheiten leichte bis starke Unterdeckungen hingenommen werden, soweit der Modernisierungsaufwand nicht durch entsprechende Mieterhöhungen gedeckt werden kann.

Daraus ergibt sich ein Finanzierungsbedarf zu besonders günstigen Konditionen, wie ihn die soziale Wohnraumförderung im Rahmen der Vereinbarten Förderung oder der KfW-Modernisierungskredite auf die jeweilige objektbezogene Ausgangslage bezogen anzubieten vermag. Auf Basis dieses möglichen Interessenausgleiches erscheinen auch die mit der öffentlichen Förderung verbundenen Belegungs- und Mietbindungen dann kein Hemmnis mehr, wenn die Chancen zur Verbesserung der Belegungs- und Sozialstrukturen durch flexible Anwendung des Förderinstrumentariums ergriffen werden.



Lübecker Stadtteil St. Jürgen

Unausgewogene Bestände bezüglich Qualität, Lage und Ausstattung, die Konkurrenzsituation zu anderen Wohnungsunternehmen und fehlende Planungssicherheit aufgrund überholter oder fehlender Stadtteilentwicklungskonzepte erhöhen das Interesse der Wohnungsunternehmen an einer umfassenden Kooperation mit den Kommunen und den anderen vor Ort vertretenen Wohnungsunternehmen.

Gegenstand eines strategischen Kooperationsvertrages könnten beispielsweise folgende wohnungswirtschaftlichen Fördermöglichkeiten und unternehmerischen Handlungsoptionen sein.



Lübeck Robert-Koch-Strasse

Stabilisierung überforderter Nachbarschaften durch Kooperation im Rahmen sozialer Wohnraumversorgungskonzepte	
<p>Wohnungswirtschaftliche Fördermöglichkeiten nach WoFG</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ (Gebiets)Freistellung Aussetzen von Belegrechten (§ 30 WoFG) ➤ Übertragung von Belegungs- und Mietbindungen (§ 31 WoFG) ➤ Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken bzw. von Mietausfallbürgschaften ➤ Förderung der sozialverträglichen Eigentumsbildung im Bestand und von neu zu gründenden Bewohnergenossenschaften ➤ Modernisierungsförderung ggf. in Verbindung mit §§ 30, 31 WoFG ➤ Förderung im Rahmen verschiedener Städtebauförderungsprogramme ➤ Neubauförderung ggf. in Verbindung mit §§ 30, 31 WoFG in geeigneten Stadtteilen/ bzw. an geeigneten Standorten ➤ Belegrechtsankauf und Verlängerung von Belegrechten außerhalb der Entflechtungsgebiete in geeigneten Stadtteilen bzw. an geeigneten Standorten 	<p>Wohnungswirtschaftliche Handlungsoptionen der Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Eigenverantwortliches Belegungsmanagement im Rahmen von <ul style="list-style-type: none"> - Freistellungen - Aussetzen von Belegrechten - Bereitstellung von Ersatzwohnungen (Objektbezogen, quotiert oder im Flächenpool) oder - sonstigen Ausgleichsleistungen ➤ Versorgungsgarantie für bestimmte Zielgruppen (z.B. Dringlichkeitsfälle) ➤ Verkauf von Wohnungen an Mieter, Selbstnutzer, Kleinanleger, Genossenschaften und Zwischenerwerber mit entsprechenden Auflagen ➤ Standardverbesserung im Bestand mit und ohne öffentliche Förderung; zugleich möglicher Beitrag zur Marktberreinigung durch horizontale und vertikale Wohnungszusammenlegung ➤ Rückbau / Abriss zur Marktberreinigung und Beendigung von Bewirtschaftungsverlusten ➤ Neubau mit und ohne öffentliche Förderung zur Verbesserung der Angebotsvielfalt bzw. in wenig belasteten Gebieten ➤ Dekonzentration des Sozialwohnungsbestandes bei gleichzeitiger Sicherung der sozialen Wohnraumversorgungsquote

Die besonderen Chancen einer Umsetzung umfassender quartiersbezogener sozialer Wohnraumversorgungskonzepte liegen daher derzeit

- in der relativ entspannten Situation der Wohnungsmärkte,
- in dem hohen Anpassungsdruck der Bestandswohnungen an veränderte Wohnbedürfnisse sowie an ökologische und technische Standards,
- in der notwendigen Verbesserung der Belegungs- und Sozialstruktur.

Diese Situation lässt auch die mit der öffentlichen Förderung verbundenen Belegungs- und Mietbindungen dann als akzeptabel erscheinen, wenn diese entsprechend flexibel eingesetzt werden können.

Die Umsetzung insbesondere strategischer, quartiersbezogener Kooperationsverträge erfordert neben den analytischen und konzeptionellen Grundlagen Verhandlungsbereitschaft und Geschick. Dazu gehören eine koordinierte Vorgehensweise unter Einbeziehung maßgeblicher Akteure, Transparenz der Interessen, abgestimmte Einschätzungen der jeweiligen Situation vor Ort, Verständigung über ein integrationsfähiges Wohnraumversorgungskonzept/ Stadtteilentwicklungskonzept und schließlich auch die zu vereinbarenden Maßnahmen bzw. Leistungen und Gegenleistungen. Empfehlenswert ist die Einsetzung eines Arbeitskreises der Vertragspartner, der die Erfolgskontrolle und Weiterentwicklung der Maßnahmen vornimmt.

In Schleswig-Holstein ist es gelungen, in Abstimmung zwischen der Hansestadt Lübeck, dem Lübecker Gemeinnützigen Bauverein eG sowie

der Investitionsbank Schleswig-Holstein einen ersten strategischen Kooperationsvertrag zu erarbeiten und zu schließen. Die Beteiligten wollen mit dem Vertrag zur Wohnungs- und städtebauliche Erneuerung im Stadtteil St. Jürgen beitragen. Nach und nach sollen 250 der ca. 700 Wohnungen des Lübecker Bauvereins, die nur noch mit unvertretbar hohem Aufwand modernisiert werden könnten, abgerissen und durch 262 neue, größere Wohnungen ersetzt werden. An den Kosten in Höhe von ca. 30 Mio. Euro beteiligt sich die Wohnraumförderung des Landes mit rund 9 Mio. Euro. Einen weiteren Beitrag leistet die Hansestadt Lübeck. In dem Kooperationsvertrag treffen die Vertragsparteien auf der Grundlage der neuen Regelungen des Wohnraumförderungsgesetzes (§§ 14, 15 WoFG) Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Belegung geförderter Genossenschaftswohnungen und zur Verbesserung der Wohnverhältnisse mit dem Ziel, eine ausgewogene Bewohnerstruktur zu erreichen. Dazu werden u. a. Belegungs- und Mietbindungen geförderter Neubauwohnungen ganz bzw. teilweise auf modernisierte, zugleich preiswertere aber bisher ungebundene Wohnungen (Ersatzwohnungen) des Unternehmens im selben Stadtteil übertragen. Für die Übertragung von Belegungsbindungen auf Ersatzwohnungen (§ 31 WoFG) gelten folgende Anforderungen:

Die Ersatzwohnungen können von dem Wohnungsunternehmen aus dem Bestand der nicht gebundenen ca. 700 Wohnungen im Stadtteil St. Jürgen frei gewählt werden. Die

Übertragung der Mietpreis- und Belegungsbindungen erfolgt im Verhältnis 1 : 1 der Wohnfläche. Damit ist es nicht zwingend erforderlich, dass die Ersatzwohnung der Größe nach der von den Bindungen freizustellenden geförderten Wohnung entspricht; insgesamt muss die Flächenbilanz jedoch ausgeglichen sein. Die Ersatzwohnungen müssen im Sinne der Angemessenheit voll modernisiert sein. Die Nutzungsgebühr der Ersatzwohnung muss die für Neubauwohnungen in Lübeck übliche Bewilligungsmiete in Höhe von derzeit 4,86 Euro je Quadratmeter Wohnfläche um wenigstens 0,50 Euro unterschreiten. Während der Bewirtschaftungsphase kommen die in Schleswig-Holstein im Rahmen der vereinbarten Förderung üblichen Bedingungen zum Tragen, wonach der Mietzins in diesem Falle der Ersatzwohnung nach dem 6. Jahr innerhalb von 3 Jahren um nicht mehr als 9 % erhöht werden darf. Die Bindungsdauer der Ersatzwohnungen beträgt 35 Jahre. Neben den Ausgaben für Abriss, Neubau und Modernisierung übernimmt das Wohnungsunternehmen im Ausgleich für die Förderung und Zustimmung der Mietpreis- und Belegungsübertragung folgende weitere Maßnahmen zur allgemeinen Verbesserung der Wohnverhältnisse:

- Errichtung einer von der Hansestadt Lübeck zu betreibenden Kindertagesstätte / Altentreff / Schülerhilfe, an der sich das Wohnungsunternehmen neben der Hansestadt Lübeck mit 40 % der Gesamtinvestitionskosten beteiligt;

- Einrichtung eines Hausmeisterbüros als Beitrag zum Sozialmanagement;
- Soziale und Schuldnerbetreuung der Mitglieder zur Stabilisierung der Miet- und Nutzungsverhältnisse durch Personalgestellung des Wohnungsunternehmens;
- Verkehrsberuhigung des Wohnumfeldes durch Neubau von vier Tiefgaragen mit 181 Stellplätzen durch das Wohnungsunternehmen und den Umbau der Robert-Koch-Straße zu einer Wohnstraße durch die Hansestadt Lübeck;
- Maßnahmen zur Migrantenhilfe ansässiger Institutionen/Vereine, finanziert bzw. gefördert durch die Hansestadt Lübeck bzw. das Land Schleswig-Holstein;
- Erstellung eines Freiflächenkonzeptes unter Beteiligung der Mitglieder; die Möglichkeit von Mietergärten soll geprüft werden.

Zu Recht wurde dieser Kooperationsvertrag auch in der Presse als Meilenstein im Zusammenwirken der verschiedenen beteiligten Institutionen/Akteure gesehen. Zeigt er doch auf, wie trotz der an den Fördermitteleinsatz gebundenen Begründung von Belegungs- und Mietbindungen die übergeordneten Ziele einer Verbesserung der Wohnverhältnisse und einer Verbesserung der sozialen Durchmischung der Bewohnerstruktur miteinander verknüpft werden können.

Was noch nicht erreicht werden konnte ist der Abgleich dieser Maßnahme mit einem Stadt(teil)entwicklungskonzept und einem überörtlichen kommunalen Wohnraumversorgungskonzept, in das auch die Überlegungen anderer ortsansässiger

Wohnungsunternehmen einzubeziehen sind.

Während die Wohnungsunternehmen ihrerseits zunehmend in Portfolioanalysen und Managementstrategien einsteigen, ist auf kommunaler Seite die Notwendigkeit von Stadt(teil)entwicklungskonzepten und Wohnraumversorgungskonzepten in Anpassung an veränderte Entwicklungsperspektiven erst noch zu vermitteln. Deshalb initiiert das für die Wohnraum- und Städtebauförderung zuständige Innenministerium in Schleswig-Holstein derzeit Regionalkonferenzen, in denen die Erarbeitung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte vermittelt und abgestimmt werden sollen. Schon mittelfristig ist davon auszugehen, dass ein überwiegender Teil der sozialen Wohnraumförderprogramme auf Basis strategischer Kooperationsverträge umgesetzt wird.



Lübeck Mietwohnungsmodernisierung im Stadtteil St. Jürgen

