

**Uli Hellweg**

## **Städtebauliche Anforderungen an das kommunale Immobilienmanagement**

Kommunale Liegenschaftspolitik gehört zum Kern städtischer Selbstverwaltung. Gestaltende Stadtplanung ist ohne sie genauso wenig denkbar wie eine alltägliche Daseinsvorsorge, eine Versorgung mit Schulen, Kindertagesstätten, Krankenhäusern, Sporteinrichtungen etc. Bereits im mittelalterlichen Stadtrecht war die Liegenschaftspolitik der Kern der Steuer- und Budgethoheit und damit eines der wichtigsten Privilegien der freien Städte. Es diente überwiegend der Sicherung der Verteidigungsanlagen, der Nahrungsmittelversorgung der Stadtbevölkerung durch Bewirtschaftung eigener Ländereien sowie dem Bau von Infrastruktureinrichtungen wie Armen- und Krankenhäusern, Badehäusern, Stadtwaage, Ratskeller u.a. Für die Städte des Hansebundes gehörte auch der Bau und die Unterhaltung der Häfen, Kanäle und Landwege zu den aufwendigen Maßnahmen der Liegenschaftspolitik – eine Sorge, an der sich bis heute wenig geändert hat.

Seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts spielt die Sicherung der Wohnungsversorgung eine zentrale Rolle in der Liegenschaftspolitik der Großstädte, mit allerdings begrenztem Mengeneffekt. Dies ändert sich nach dem Zweiten Weltkrieg und der Verabschiedung der I. Wohnungsbaugesetzes 1950, das die Grundlage für einen nie gekannten Aufschwung des sozialen Wohnungsbaus „für breite Schichten der Bevölkerung“ legte.

Nicht zuletzt auf Grund der historischen Entwicklung, aber auch wegen der differenzierten Aufgabenstruktur der Städte und Gemeinden, hat sich seit den Steinschen Reformen von 1808 eine weitgehend zersplitterte und manchmal recht unübersichtliche Struktur des kommunalen Immobilienbestandes ergeben. Heute verfügen außer der Finanzverwaltung, die das allgemeine Verwaltungsvermögen hält, zahlreiche Fach- und Sondervermögenvermögen, Eigenbetriebe und öffentliche Beteiligungsunternehmen über kommunalen Grundbesitz. Dazu kommen dezentrale Zuständigkeiten für die Bauherrschaft, Bewirtschaftung und Vermietung, Instandhaltung und Modernisierung, Vermarktung und Verwertung. Dieses zersplitterte Zuständigkeits- und Verantwortungssystem ist wegen seiner Intransparenz und Unwirtschaftlichkeit in den letzten zwei Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher Reformbestrebungen gewesen, mit sehr unterschiedlichem Erfolg<sup>1</sup>. Unter städtebaulichen Gesichtspunkten liegt das Hauptproblem dieses dezentralen Managementsystems in der mangelnden politischen Koordination und Kontrolle, die eine strategische Liegenschaftspolitik erschwert. Sektorale Eigeninteressen der unterschiedlichen Institutionen, Stellen und Gesellschaften machen eine kohärente Liegenschaftspolitik fast unmöglich. Dabei gilt dies gleichermaßen für den Kohärenzanspruch einer eher fiskalisch

---

<sup>1</sup> "Currently only about 25% of major European Cities can provide reasonably reliable data on the size and value of their real estate property." Deloitte Netherlands: Municipal Real Estate – Comparing Public Real Estate Management in European Cities, Rotterdam 2011, S. 9

orientierten wie für den einer eher stadtentwicklungspolitisch begründeten kommunalen Liegenschaftspolitik.

Stadtplanung, Städtebau und kommunale Liegenschaftspolitik sind untrennbar miteinander verbunden; das eine kann ohne das andere nicht funktionieren. Beides dient der Zukunftssicherung der Stadt. Daher soll der Frage nachgegangen werden, welche Anforderungen sich aus der heutigen Situation der Städte an die kommunale Liegenschaftspolitik im Allgemeinen und das Immobilienmanagement, als seiner funktionalen Struktur, im Besonderen ergeben.

### **Vier historische Aufgaben des kommunalen Liegenschaftsmanagements**

Kommunales Liegenschaftsmanagement hat – unabhängig davon, welche Organisations- oder Verwaltungseinheit die jeweilige Aufgabe verantwortlich wahrnimmt – aus stadtplanerischer Sicht grundsätzlich vier zentrale Dienstleistungen zu erbringen:

- Beschaffung und Bereitstellung von Flächen, Grundstücken und Gebäuden für kommunale Infrastruktur aller Art sowie weitere Aufgaben der Daseinsvorsorge, z.B. Sicherung von Flächen für Wohnungsbau, Erholung, Sport, Industrie und Gewerbe (funktionaler Aspekt)
- Bauherrschaft, Bewirtschaftung, Betrieb und Unterhaltung des kommunalen Immobilienbesitzes (operativer Aspekt)
- Wertschöpfung (Vermietung, Verpachtung, Portfolioverwertung) des kommunalen Immobilienbesitzes (fiskalischer Aspekt)
- Sicherung der strategischen Entwicklungsmöglichkeiten und Standortpotentiale der Stadt durch Bodenbevorratung (strukturpolitischer Aspekt).

Die Gewichtung der einzelnen Aufgaben war und ist von bestimmten Rahmenbedingungen abhängig, die sich im Laufe der Zeit ändern können. So spielten in den merkantilistischen Stadterweiterungen des späten 17. und im 18. Jahrhunderts vor allem fiskalische und strukturpolitische Aspekte eine Rolle. Durch die gezielte Anwerbung von – zumeist hugenottischen oder jüdischen – Einwanderern, sollten dem Staat nicht nur neue Steuerbürger, sondern vor allem Know How (z.B. holländische Wasserbaumeister, französische Handwerker) zugeführt werden. Den Refugiés wurde – soweit sie nicht eine eigene neue Stadt bauten wie z.B. Karlshafen an der Fulda oder Glücksstadt an der Elbe - ein eigenes Terrain nahe der Festungsanlagen (z.B. Friedrichsstadt in Berlin, Holländerviertel in Potsdam oder Oberneustadt in Kassel) zugewiesen, wo sie ihren eigenen Stadtteil gemäß ihren kulturellen und religiösen Traditionen bauen konnten. Dazu bekamen sie vom Landesherrn zumeist nicht nur den Grund und Boden, sondern auch noch das Baumaterial gestellt und zumindest eine mittelfristige Steuer- und Lastenfreiheit zugesichert. So brachte die gezielte Kombination von Boden- und Einwanderungspolitik nicht nur einen enormen

Entwicklungsschub in die vom Dreißig Jährigen Krieg ausgemergelten Städte, sondern spülte mittel- bis langfristig erhebliche zusätzliche Einnahmen in den merkantilistischen Staatssäckel. Auch städtebaulich erwiesen sich diese Stadtbauprojekte als richtungsweisend; denn es entstand als Alternative zum mittelalterlichen Stadtmodell ein neuer, rationaler Stadttypus, der das hippodamische System der großen Stadterweiterungen und Stadtneugründungen bis in die Moderne des 19. und 20. Jahrhunderts vorzeichnete.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts spielten zunehmend funktionale Aspekte der kommunalen Liegenschaftspolitik die zentrale Rolle. Das explosionsartige Bevölkerungswachstum der Städte und die industrielle Revolution erforderten eine völlig neue Infrastruktur: Schulen und Krankenhäuser, Parkanlagen und Sporteinrichtungen wurden ebenso dringend gebraucht wie ein funktionsfähiges stadttechnisches Netz aus Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, neue leistungsfähige Eisenbahn- und Straßennetze, Häfen und Kanäle usw. Etwa ab den 1880er Jahren traten die Städte selbst verstärkt als kommunale Investoren auf den Plan. Dabei sahen sie ihre Hauptaufgabe in der Herstellung und Sicherung der technischen und öffentlichen Infrastruktur. Erst ab etwa 1890 gingen immer mehr Städte dazu über, Grund und Boden für die Vergabe an Genossenschaften zu erwerben oder eigene kommunale Wohnungsunternehmen zu gründen. Jeweils ein Viertel ihrer Ausgaben investierten die preußischen Kommunen in den letzten 20 Jahren des 19. Jahrhunderts in die Bildung und jeweils etwa 15% in das Sozial- und Gesundheitswesen sowie in die Verkehrsinfrastruktur. Dabei vervielfachten sich die absoluten Beträge bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts<sup>2</sup>.

Trotz breiter gesellschaftlicher Debatten<sup>3</sup> über die notwendige „Bodenreform“ seit Mitte des 19. Jahrhunderts lag die Stadtentwicklung im Kaiserreich nicht bei den Kommunen, sondern privaten Terrainentwicklern. Investoren und Projektentwickler wie der Hamburger Kaufmann Johann Anton Wilhelm von Carstenn oder die Brüder Vering aus Hannover, die große Teile des westlichen Wilhelmsburgs in Hamburg bauten, kauften großflächig Gebiete vor der Stadt auf und entwickelten sie auf privatwirtschaftlicher Basis. Stadtplaner wie Joseph Stübgen kritisierten schon früh, dass die Städte die Chancen für eine eigene Liegenschafts- und Stadtentwicklungsinitiative nicht wahrnahmen. 1890 schreibt er in

---

<sup>2</sup> Von 1891 bis 1911 stiegen die Ausgaben für das Bildungswesen in den preußischen Städten 39,9 Mio. Reichsmark auf 197,1 Mio. Die Ausgaben für das Sozial- und Gesundheitswesen stiegen im gleichen Zeitraum von 28,8 Mio Mark auf 170,8 Mio Reichsmark. (Quelle: Bolenz, Jürgen: Wachstum und Strukturwandel der kommunalen Ausgaben in Deutschland 1849-1913, Freiburg 1965)

<sup>3</sup> Der Beinahe-Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung, der Wehrtüchtigkeit und der Arbeitsfähigkeit der Bevölkerung während der großen Cholera-Epidemien im 19. Jahrhundert (noch 1893 mit 10.000 Toten in Hamburg) und die zunehmenden sozialen Missstände in den Städten führten schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einer breiten gesellschaftspolitischen Diskussion, in deren Zentrum die sog. „Bodenfrage“ stand, d.h. die Frage der Verfügungsgewalt über den Grund und Boden. Reformen ganz unterschiedlicher politischer Lager – von Victor Aimé Huber und Adolf Damaschke aus dem konservativ-kirchlichen Milieu über Genossenschaftspolitiker wie Friedrich Wilhelm Raiffeisen oder Hermann Schulze-Delitzsch bis hin zu Friedrich Engels und Karl Marx sahen im Privatbesitz an Grund und Boden die Ursache für eine künstliche Verknappung des Angebotes und damit die Ursache der „Wohnungsfrage“. Die Konsequenz konnte für die Bodenreformer des 19. Jahrhunderts nur lauten: Kommunalisierung des Grund und Bodens.

seinem einflussreichen Lehrbuch „Der Städtebau“: „Als Selbstunternehmerin einer Stadterweiterung ... erfüllt die Gemeinde einen wesentlichen Theil ihres Berufes. Indem sie eigenes oder angekauftes fiscalisches oder privates Gelände mit einem zweckmäßigen, gesundheitlich und künstlerisch durchdachten Bebauungsplane überzieht, die Straßen und Plätze und Pflanzungen selbst herstellt, die Baugründe selbst zerlegt und mit bestimmten Bauvorschriften verkauft, ist sie in der Lage, Einheitliches und Großartiges zu schaffen und zugleich auf die Bebauung der Privatgelände vorbildlich einzuwirken, die Speculation einzuschränken und die Wohnungspreise zu ermäßigen.“<sup>4</sup>

Bis sich diese Einsicht durchsetzte mussten noch ein Vierteljahrhundert ins Land gehen und der 1. Weltkrieg Millionen von Obdachlosen hinterlassen. Erst ab 1923/24 konnten die Kommunen auf dem Hintergrund finanzieller Entlastungen des Reiches von Reparationszahlungen sowie zusätzlicher Einnahmen aus dem Dawes-Plan und der Hauszinssteuer eine strategische Bodenvorrats- und Stadtentwicklungspolitik betreiben. Viele Gemeinden bildeten damals einen „Liegenschaftsstock“, der Grundlage eines revolvingender kommunalen Grundstücksfonds wurde, und von dem Städte wie Hamburg noch heute profitieren. Der Grund und Boden wurde nun von den Städten erschlossen und den neu entstandenen städtischen oder gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und gewerkschaftseigenen Bauhütten preisgünstig, oft in Erbpacht, zur Verfügung gestellt. So entstanden in Hamburg unter Fritz Schumacher in den 1920er Jahren die Jarrestadt und die Veddel, unter Ernst May das „Neue Frankfurt“ oder in Berlin unter der Leitung Martin Wagners Großsiedlungen wie z.B. die Hufeisensiedlung in Berlin-Britz, Onkel Toms Hütte in Zehlendorf oder die Siemensstadt.

Unterstützt wurde die offensive städtische Liegenschaftspolitik durch verschiedene Gebietsreformen in den 20er und 30er Jahren. Durch das Groß-Berlin-Gesetz von 1920 verzweifelte sich das Stadtgebiet von Berlin; 1927 fusionierten zahlreiche Umlandgemeinden von Hamburg. Es entstand die preußische Industriegroßstadt Harburg-Wilhelmsburg; Wandsbek und Altona gemeindeten angrenzende Gebiete ein. Durch das Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 schließlich vergrößerte sich die Fläche Hamburgs von 415 auf 745 km<sup>2</sup> und die Einwohnerzahl erhöhte sich von 1,19 auf 1,68 Mio.

Auch nach dem 2. Weltkrieg wurden auf dem Hintergrund von Kriegszerstörung und Flüchtlingselend wieder Wohnungen im großen Umfang gebraucht. Zwischen 1950 und 1965 entstanden auf der Grundlage des I. Wohnungsbaugesetzes jährlich um die 600.000 Wohnungen, davon zwischen 450.00 bis 250.00 im Sozialen Wohnungsbau. Allein in Hamburg wurden zwischen 1953 und 1970 zwischen 10.000 und 20.000 geförderte Wohnungen pro Jahr bewilligt<sup>5</sup>. Es entstanden Großsiedlungen wie Steilshoop, Jenfeld, Mümmelmannsberg oder Kirchdorf, die überwiegend in den 70ern fertiggestellt wurden.

---

<sup>4</sup> Joseph Stübgen: Der Städtebau, Reprint der 1. Auflage von 1890, Braunschweig und Wiesbaden, 1980, S. 274

<sup>5</sup> Hübl, L./Möller, P.: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland. Ist die Aufgabe erfüllt? (Hrsg.: Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank). Eduard Pestel Institut für Systemforschung e. V. Hannover 1997

Aber schon ab Mitte der 60er Jahre sanken die Bevölkerungszahlen in den großen Städten. In den folgenden Jahrzehnten schien die Suburbanisierung endgültig die Oberhand über die traditionelle Stadt gewinnen zu wollen. Während sich der „Speckgürtel“ ausweitete erhöhten sich die Infrastruktur- und Sozialhilfekosten in den Oberzentren von Jahr zu Jahr. Hilflöse Versuche, die Stadtflüchtlinge durch „Schulgeld“ an den Kosten für die weiterführenden Schulen in der Kernstadt zu beteiligen, standen ebenso auf der Tagesordnung wie drakonische Sparmaßnahmen, z.B. die Schließung von Einrichtung oder die Privatisierung großer Teile des kommunalen Immobilienbesitzes.

Seit Mitte der 80er Jahre wurden im Rahmen der Deregulierung der Märkte verstärkt die Privatisierung öffentlicher Vermögen (sog. „Tafelsilber“) und Aufgaben sowie die sog. Public-Private-Partnership-Modelle<sup>6</sup> propagiert. Vermeintlich um Kosten zu sparen und den Haushalt zu konsolidieren wurden kommunale Wasser- und Elektrizitätsbetriebe ebenso (teil-)privatisiert wie städtische Wohnungsbaubestände und kommunaler Grundbesitz. Allerdings zeigte sich in vielen Fällen schon nach wenigen Jahren, dass diese Geschäfte alles andere als günstig für die kommunalen Haushalte verliefen. Viel gelobte Finanzierungsmodelle wie Cross-Border-Leasingverträge entpuppten sich als Finanzierungs- und Prozessfallen und der Verkauf der Wohnungsbestände an Private-Equity-Gesellschaften führte mancherorts zu Wohnverhältnissen, die eher an die Zeit des Frühkapitalismus<sup>7</sup> erinnern als an einen modernen Sozialstaat. Nicht zuletzt auf Grund der äußerst zwiespältigen Erfahrungen mit akrobatischen Finanzierungsmodellen ist die Zahl der Privatisierungen und PPP-Modelle seit etwa 2007 deutlich rückläufig<sup>8</sup>. Tatsächlich spielten die Privatisierungen von öffentlichem Vermögen, insbesondere die Veräußerungserlöse von etwa 400.000 kommunalen Wohnungen zwischen 1999 und 2012<sup>9</sup> nur eine begrenzte und vorübergehende Rolle bei der Haushaltskonsolidierung, die den wachsenden Verschuldungsstand der Städte und Gemeinden nicht stoppen konnte. Die Veräußerungserlöse der Gemeinden haben sich von 2002 bis 2012 fast halbiert<sup>10</sup>. Statt ihre Haushalte zu konsolidieren, haben manche Städte – auch auf Grund der zunehmenden

---

<sup>6</sup> Das Bundesministeriums für Verkehrs-, Bau- und Wohnungswesen definierte 2005 als Public-Private-Partnership (PPP), auch Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) die meist *„langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand Privatwirtschaft, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilt werden“*.

<sup>7</sup> Ein solches Gebiet ist z.B. das sog. Korallusviertel in Hamburg Wilhelmsburg, eine 70er Jahre Siedlung, die der GAGFAH gehört. 2004 erwarb der amerikanische Finanzinvestor Fortress die GAGFAH von der damaligen Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) für rund 3,5 Milliarden Euro. Am 25.3.2011 schrieb der Spiegel: „Die Gagfah, das mit 160.000 Wohnungen größte börsennotierte Wohnungsunternehmen Deutschlands, dem das Korallusviertel und viele Altbauten im benachbarten Bahnhofsviertel gehören, steht bei den Mietern in üblem Ruf. Schimmel an den Wänden, kaputte Treppenhausegeländer, bröckelnde Fassaden: Die Mängelliste der Gagfah-Mieter ist lang - und seit Jahren passiert praktisch nichts, klagen die Mieter.“

<sup>8</sup> Vgl. Deloitte Netherlands a.a.O, S. 37

<sup>9</sup> Vgl. BBR: Anstieg großer Wohnungstransaktionen 2012, in: BBSR-Analysen Kompakt 12/2012

<sup>10</sup> Die Veräußerungserlöse in den Vermögenshaushalten der Kommunen in den alten und neuen Ländern betragen 2002: 7,39 Mrd. €; 2012: 4,35 Mrd. € (Quelle: Deutscher Städtetag - Gemeindefinanzbericht 2012)

Wiederverkäufe<sup>11</sup> und damit ständig wechselnder Eigentümer - wichtige Korrekturinstrumente zur Steuerung der Preisentwicklung auf den kommunalen Immobilienmärkten einerseits und zur Verhinderung sozialer Ghettobildungen andererseits verloren.

### **Stadtentwicklungspolitische Rahmenbedingungen für ein neues Liegenschaftsmanagement**

Noch stärker als die zwiespältigen Erfahrungen mit den Privatisierungsmodellen der letzten Jahrzehnte erfordern die neuen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung ein Überdenken der Strategien und Praktiken des kommunalen Liegenschaftsmanagements. Nach Jahrzehnten urbaner Schrumpfungsprozesse und suburbanen Wachstums dreht sich die Situation heute tendenziell um. Das Schlagwort von der „Renaissance der Städte“ macht die Runde. Die meisten Stadtforscher<sup>12</sup> gehen davon heute aus, dass die Re-Urbanisierung der Städte zumindest keine kurzfristige Zeiterscheinung ist. Seit etwa einem Jahrzehnt zeichnet sich in den deutschen Großstädten eine positive Bevölkerungsentwicklung ab. Die Raumforschung identifiziert eine Reihe von Gründen, die für eine anhaltende Attraktivität des urbanen Lebensstils sprechen. Da sind zunächst demographische Ursachen: die Hauptnachfrager nach Wohnraum in den Innenstädten sind gegenwärtig junge, in der Ausbildung befindliche Menschen. Die sog. Bildungswanderung generiert gegenwärtig die stärkste Nachfrage nach Wohnraum in den Innenstädten. Mit dem Abflauen der jetzigen Baby-Boomer-Folge-Generation und mit der gleichzeitig deutlichen Verteuerung des innerstädtischen Wohnraums bestimmen andere Nachfrager den innerstädtischen Wohnungsmarkt. Dazu gehören die Stadt-Rückkehrer, meist gut verdienende sog. „Best-Agers“ oder die sog. „konsolidierten Haushalte“ ab Mitte 40. Auch für Singles und DINKS, alleinerziehende Ein-Eltern-Familien bieten Städte die besseren Lebensbedingungen wie Arbeitsplatznähe und wohnungsnaher Einkaufs- und Kinderbetreuungseinrichtungen.

Die Re-Urbanisierung der Städte ist also primär keine Zeitgeisterscheinung, sondern eine Konsequenz aus dem modernen Lebensstil, der durch eine verstärkte Berufstätigkeit der Frauen, die Auflösung traditioneller Rollenmuster und Familienbiographien sowie ein erhöhtes Umweltbewusstsein geprägt ist. Dazu kommt, dass die ehemals üppige und moderne Infrastrukturausstattung von Suburbia inzwischen nicht nur in die Jahre gekommen ist, sondern wegen ihrer Unwirtschaftlichkeit zunehmend dem Rotstift anheimfällt. Teure Einrichtungen wie Schwimmbäder, Bücherhallen, Krankenhäuser etc. werden geschlossen bzw. in den Städten zentralisiert. Außerdem steigen seit Jahrzehnten die Mobilitätskosten – vor allem für den motorisierten Individualverkehr. Die Folge ist, dass seit 2002 keine

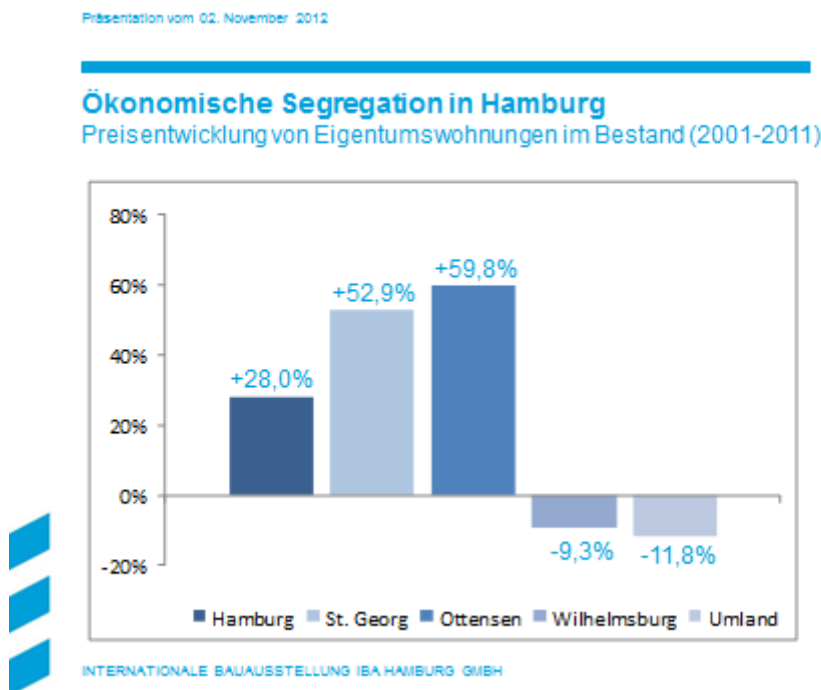
---

<sup>11</sup> Vgl. BBR: Anstieg großer Wohnungstransaktionen 2012, in: BBSR-Analysen Kompakt 12/2012

<sup>12</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Die Attraktivität großer Städte, Ergebnisse eines Raumforschungsprojektes des Bundes, Bonn 2012

überproportionalen Bevölkerungsgewinne des Umlandes mehr festzustellen sind. Im Gegenteil bei der Hälfte der Großstädte sind die Bevölkerungsgewinne größer als die des Umlandes<sup>13</sup>.

In nicht wenigen Großstädten haben sich in den letzten Jahren die Konflikte um „bezahlbaren Wohnraum“ und um sozial-räumliche Verdrängungsprozesse („Gentrifizierung“) verschärft. Der Immobilienmarkt ist heute in den meisten Großstädten asymmetrisch, d.h. boomenden Stadtteilen mit überproportional steigenden Immobilienpreisen und Mieten stehen sich unterdurchschnittlich entwickelnde, stagnierende oder sogar sinkende Immobilienwerte in anderen gegenüber. Der Hype der innerstädtischen „Gentrifizierung“ bezieht sich nicht auf alle Gebiete der Stadt, sondern vor allem auf die Innenstadt- und Innenstadtrandlagen, die Gründerzeit- und Szeneviertel. Diese Entwicklung führt nicht nur zu einer Überhitzung bestimmter teilräumlicher Märkte in der Stadt, sondern auch zu unerwünschten sozialräumlichen Segregationsprozessen – wie sich z.B. auch in Hamburgs zeigt.



Quelle: LBS-Berichte

In der Vergangenheit haben sich kommunale Liegenschaftspolitik und Stadtplanung darauf konzentriert, vor allem Konversionsflächen und Baulücken für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Dies wird jedoch auf Dauer nicht ausreichen. Stadtplanung und Städtebau werden in Zukunft nur dann erfolgreich auf die wachsende Nachfrage nach Wohnraum in der Stadt reagieren können, wenn es gelingt, sie auch in die Stadtteile zu lenken, die bislang nicht auf der Agenda der Wohnungssuchenden bzw. Investoren standen, nämlich die

<sup>13</sup> Ebd. S. 7

inneren Peripherien, die sogn. „Metrozonen“<sup>14</sup>, der Stadt. Das sind die untergenutzten und z.T. verwahrlosten Hinterlassenschaften der Moderne, die sozial und städtebaulich isolierten und zerrissenen Innenstadtränder, die verlärmten Magistralen, die vernachlässigten Ortsteilzentren und Wohnquartiere der 60er und 70er Jahre, die überdimensionierten Gewerbegebiete, Parkflächen und abseitigen Einkaufszentren. Kommunale Bodenvorratspolitik muss sich strategisch auf diese strukturpolitisch relevanten Gebiete konzentrieren und hier gezielt Flächen und Grundstücke aufkaufen, um den weiterhin steigenden Bedarf an Wohnungen, besonders an preiswertem Wohnraum, in der Stadt zu befriedigen. Die Interventionen müssen rechtzeitig geschehen, bevor die Spekulation diese Stadtteile erfasst. Zudem muss eine solche strukturpolitische Bodenvorratspolitik in enger Abstimmung mit der Stadtplanung geschehen, die nötigenfalls die entsprechenden rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen für einen spekulationsfreien Grundstückserwerb schaffen kann.

Aus den beschriebenen Tendenzen und Problemen leiten sich aus der Sicht der Stadtentplanung und des Städtebaus einige grundlegende Anforderungen an ein neues kommunales Immobilienmanagement ab.

## **Anforderungen an ein neues kommunales Immobilienmanagement**

### 1. Lösung von Nutzungskonflikten durch strukturpolitisch orientierte Ankäufe

Metrozonen sind Stadtumbaugebiete, keine Konversionsflächen. Hier entstehen i.d.R. nicht völlig neue Stadtteile, sondern vorhandene gemischtgenutzte Quartiere werden behutsam aufgewertet, indem Nutzungskonflikte gelöst sowie die Infrastruktur- und Freiflächenversorgung verbessert werden. Ziel ist ein verträgliches Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten. Ein strukturpolitisch orientiertes Liegenschaftsmanagements ist ein wesentliches Instrument, durch gezielte Ankaufsstrategien und ein intelligentes Management des kommunalen Grund und Bodens das Ziel einer neuen „Stadtverträglichkeit“ zu erreichen. So wurden z.B. im Rahmen der IBA Hamburg „Pufferflächen“ zwischen Wohnen und Industrie vom Immobilienmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg erworben, die für die Kreativwirtschaft (Projekt „Veringhöfe“<sup>15</sup>) zur Verfügung gestellt werden konnten. So wurde verhindert, dass auf ausgewiesenen Industrie- und Gewerbeflächen neue störende Betriebe angesiedelt wurden, die nicht nur

<sup>14</sup> Vgl. zur Definition und Beschreibung von Metrozonen: „Metropole: Metrozonen“, Bd. 4 der IBA Schriftenreihe (erschieden im Jovis Verlag), Berlin, 2010

<sup>15</sup> Das Projekt „Veringhöfe“ ist ein Kunst- und Kulturzentrum für ca. 50 Kreative im westlichen Wilhelmsburg. Es entstand in den Jahren 2008-2013 im Rahmen der IBA Hamburg in einem ehemaligen Gewerbegebäude. Die Fläche bildet eine Art Puffer zwischen den industriellen und hafenauffinen Nutzungen im Westen und dem gründerzeitlichen Wohnquartier im Osten des Quartiers.



die Qualität der Bestandswohnungen weiter beeinträchtigen, sondern auch weiteren Wohnungsbau verhindert hätten.

Ein neues strukturpolitisches Bodenmanagement bezieht sich jedoch nicht nur auf die Lösung von Nutzungskonflikten, sondern auch auf die Optimierung von vorhandenen Nutzungen. Metrozonen zeichnen sich regelmäßig durch wenig werthaltige Flächennutzungen aus. Brachen, überdimensionierte Parkplätze und Straßen, aufgelassene Gewerbegebiete, verlärmte Rest-Flächen und andere Hinterlassenschaften der Nachkriegsmoderne können durch Nutzungsoptimierung oder Nutzungsänderung neue Flächenpotentiale für den Wohnungsbau freisetzen. So wird z.B. in Hamburg Wilhelmsburg durch die Verlegung der Bundesstraße B4/B75 ein Flächenpotential von mehr als hundert Hektar für die städtebauliche Entwicklung verfügbar. Ein Großteil dieser Flächen ist im kommunalen Besitz und wurde bislang durch Leercontainer-Lager und andere minderwertige Nutzungen belegt. Nach der Verlegung der Bundesstraße 2015/2016 kann hier ein strategisches Wohnungsbaupotential entwickelt werden, das etwa der Größe aller noch verfügbarer innerstädtischen Konversionsflächen in Hamburg entspricht.

## 2. Gebietsaufwertung durch strukturwirksame Infrastruktur

Eine besondere Bedeutung hat das Liegenschaftsmanagement für die Infrastrukturversorgung der Stadtumbaugebiete. Stadtteile wie z.B. in Hamburg die Elbinseln Wilhelmsburg und die Veddel, aber auch Stadtteile wie Rothenburgs Ort, Billstedt, Hamm etc. leiden unter dem schlechten Image ihrer Bildungseinrichtungen. Es bedarf hier nicht nur qualitativ besserer, sondern auch zusätzlicher Bildungseinrichtungen. Ursächlich hierfür ist nicht nur die wachsende Bevölkerungszahl in diesen Stadtteilen, sondern auch der besondere Bedarf der hier lebenden, oft sozial benachteiligten und migrantischen Bevölkerung. Die Bildungsinfrastruktur in den Metrozonen hat einem doppelten Ziel Rechnung zu tragen: zum einen muss sie die Bildungschancen für die vorhandene Bevölkerung verbessern, zum anderen muss sie so attraktiv sein, dass auch bildungsbewusste Schichten in diese Quartiere ziehen. Dies ist nur möglich, wenn eine neue, den besonderen Voraussetzungen dieser Orte angepasste Infrastruktur durch das Liegenschaftsmanagement gesichert wird.

Diese Überlegung gilt nicht nur für die soziale Infrastruktur, sondern auch für Freiflächen. Einer der wichtigsten Hebel für die Aufwertung der Metrozonen sind gut nutzbare Freiflächen. Nicht immer wird man – wie im Fall von Wilhelmsburg – eine Internationale Gartenschau veranstalten können, um eine Metrozone mit attraktiven Grünflächen aufzuwerten. Aber andere Beispiele – wie z.B. die Harburger Schlossinsel, das Rothenhäuser Feld oder der Spreehafen – zeigen, dass auch mit kleineren Eingriffen, vor allem aber mit einem intelligenten Bodenmanagement, qualitativ hochwertige Freiflächen geschaffen bzw. zugänglich gemacht werden können. Der Schlüssel heißt hierbei: Doppelnutzung. Dies bedeutet, dass bisher verschlossene kommunale Frei- oder Wasserflächen verstärkt für die

Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Im Rahmen der IBA Hamburg wurde die ehemalige Mülldeponie „Georgswerder“ gesichert und zum Energieberg mit öffentlichem Panorama-Rundweg umgestaltet. Inmitten der gewerblich geprägten Harburger Schlossinsel entstand ein kleiner Park, der die neuen Wohn- von den vorhandenen Gewerbenutzungen trennt. Eine besondere Bedeutung haben Wasserflächen, die zugänglich gemacht werden können. Mit relativ geringem Aufwand lassen sich so neue Freiraumqualitäten herstellen, die die gemischten innerstädtischen Stadtteile zu attraktiven Quartieren für das Wohnen und Arbeiten machen.

Kommunales Liegenschaftsmanagement kann eine Schlüsselrolle für Flächensicherung und die intelligente Nutzung von kommunalen Flächen für strukturpolitisch wirksame Infrastruktureinrichtungen spielen. Dadurch können Kosten gespart und zivilgesellschaftliches Engagement gestärkt werden – wie die nächste These zeigt.

### 3. Förderung von Zwischennutzungen und kreativen Potentialen

Jedes Grundstück wird gebraucht – jedenfalls in der Theorie. Die Wirklichkeit sieht oft anders aus. Kommunale Grundstücke liegen oft jahrelang brach; Gebäude im kommunalen Grundbesitz stehen leer. Kommen solche „Skandale“ an die Öffentlichkeit, entwickelt sich in der Regel ein hektischer Verwertungsaktivismus, der belegen soll, dass der Leerstand oder Unternutzung nur eine notwendige „Verwertung im Wartestand“ waren. Das Liegenschaftsmanagement könnte sich manche Konflikte sparen, wenn es mutiger un- oder untergenutzte Flächen für die Zwischennutzung durch Bewohnerinnen und Bewohner oder Kreative freigeben würde. Im Rahmen der IBA wurde ein Grundstück am Rohthenhäuser Damm zusammen mit der HafenCity Universität (HCU) befristet bis 2013 von den Studenten „entwickelt“ und genutzt. Entstanden ist die Universität der Nachbarschaft, ein universitärer Lern- und Erfahrungsort, an dem die Studierenden den Transformationsprozess eines Stadtteils unmittelbar erleben, mitgestalten und kritisch analysieren können<sup>16</sup>.

Zwischennutzungen auf un- oder untergenutzten Grundstücken können als Inkubatoren der Stadtentwicklung und des Community Buildings wirken. Die Angst, dass die Grundstücke nicht mehr „freigegeben“ werden, ist in der Regel unbegründet, wenn die entsprechenden organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Trägerschaft der Zwischennutzung angemessen ist - wie das Beispiel der HCU im Projekt „Universität der Nachbarschaften“ zeigt. Allerdings steht nicht immer eine so renommierte Einrichtung wie eine Universität als Träger oder Partner zur Verfügung. Verträge mit immobilienunerfahrenen, kapitalmäßig wenig abgesicherten Vereinen, lange Mietvertragslaufzeiten, flexible Mietbedingungen, komplexe Bauprozesse und Finanzierungsstrukturen mit unterschiedlichen Beteiligten und baulicher Selbsthilfe mögen in der klassischen kommunalen Immobilienwirtschaft keine gewohnten

---

<sup>16</sup> Vgl. und-Team, Sabine de Burg, René Rechswardt: und – Universität der Nachbarschaften, in: Metropole: Bilden, Band 3 der Schriftenreihe der IBA Hamburg, Berlin 2009, S. 55ff

Rahmenbedingungen sein; sie werden aber in Zukunft vermehrt als Forderungen an das kommunale Immobilienmanagement herangetragen werden. Kommunale Liegenschaftsagenturen sollten sich verstärkt mit Trägermodellen für solche Zwischennutzungen befassen. Dies könnten Liegenschaften oder spezielle Kreativgesellschaften sein, denn viele Städte haben die Bedeutung der Kreativen für ihre Attraktivität und Wirtschaftskraft erkannt. Hamburg hat zu diesem Zweck eine eigene Kreativagentur eingerichtet, zu deren Aufgaben auch die Förderung und Vermittlung von Zwischennutzungen gehört.

#### 4. Umsteuerung der liegenschaftspolitischen Förderinstrumente auf urbane Lebensformen und einen neuen sozialen Wohnungsbau in der Stadt

Viele Städte haben seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts spezielle Liegenschaftsfonds zur Förderung des Einfamilienhausbaus in der Stadt aufgebaut. Sie sollten gezielt jungen Familien die Eigentumsbildung im Stadtgebiet ermöglichen. Oft wird die Vergabe dieser Grundstücke mit sozialen Kriterien verbunden, sodass auch weniger begüterte Häuslebauer sich das Eigenheim in der Stadt leisten können (sollten). Angesichts der neuen Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum – auch von Familien<sup>17</sup> – müssen diese urbanen Formen des Wohnungsbaus durch eine entsprechende Liegenschaftspolitik unterstützt werden. Liegenschaftsmanagement und Stadtplanung müssen hier eng zusammenarbeiten; denn es geht hier auch um neue städtebauliche Typologien – wie z.B. die Neuen Hamburger Terrassen im Rahmen der IBA Hamburg, die eine verdichtete Bebauung und damit einen sparsamen Umgang mit dem Grund und Boden in der Stadt ermöglichen.

Ein gravierendes Problem der Wohnungsversorgung in allen wachsenden Städten ist gegenwärtig der dramatische Rückgang der mietpreisgebundenen Wohnungen. Allein in Hamburg wird der Zahl der gebundenen Sozialwohnungen von 95.500 im Jahr 2013 um etwa ein Drittel, auf 60.215<sup>18</sup> im Jahr 2020 schrumpfen. Dem gegenüber stehen geplante 2.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr. Selbst wenn dieses ehrgeizige Ziel erreicht wird, schrumpft der Bestand an Sozialwohnungen noch um fast ein Viertel. Um dennoch eine soziale Mischung in den Stadtteilen zu erhalten und der sozialen Segregation durch Mietpreissteigerung und Verdrängung entgegenzuwirken, bedarf es neben der Wohnungsbauförderung noch weiterer mietenwirksamer Instrumente wie dem Ankauf von Mietbindungen, Soziale Erhaltungssatzungen etc. Nicht nur aus wohnungs- und sozialpolitischer Sicht, sondern auch aus Gründen einer langfristigen Bodenvorratspolitik ist in diesem Zusammenhang über eine Neubewertung des Erbbaurechtes nachzudenken. Auch wenn gegenwärtig noch niedrige Kapitalmarktzinsen das Instrument wenig attraktiv erscheinen lassen, sollte das kommunale Liegenschaftsmanagement das Erbbaurecht zur

<sup>17</sup> Vgl. BBSR: Die Attraktivität der großen Städte... a.a.O. S. 60

<sup>18</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Andy Grote vom 29.10.2010 (Drucksache 19/7683)

Förderung sozialer Durchmischung in der Stadt verstärkt in Betracht ziehen. Preisbindungen im geförderten Wohnungsbau laufen in Deutschland nach wenigen Jahrzehnten aus, Grundstücke im Erbbaurecht können dauerhaft zur Sicherung preiswerten Wohnraums in der Stadt dienen.

#### 5. Multifunktionale Einrichtungen oder: das neue Berufsbild eines interdisziplinären Immobilienmanagers

Die Stadterweiterungen der 60er und 70er Jahre haben die grundlegenden Probleme monofunktionaler Quartiere und eindimensionaler Infrastrukturen aufgezeigt. Ob in Hamburg Steilshoop oder Kirchdorf Süd, Bremen Neue Fahr oder Märkisches Viertel in Berlin - regelmäßig zeigte sich, dass sich die Anforderungen an die Infrastruktur mit der Zeit grundlegend ändern und dass die – ohnehin oft zu spät - gebauten Einrichtungen nur begrenzt in der Lage waren, sich dem demographischen und kulturellen Wandel anzupassen. Es wird daher in Zukunft notwendig sein, offenere und flexiblere Einrichtungen zu schaffen, die sich den wechselnden Bewohnerschaften und Altersgruppen anpassen können. Zudem müssen multivalente Infrastruktureinrichtungen in der Lage sein, sich mit anderen Einrichtungen und Trägern funktional vernetzen zu lassen; denn es wird immer mehr darum gehen, integrierte Angebote zu machen, d.h. Kindererziehung mit vorschulischer (Sprach-)Bildung, Ausbildung mit Berufspraxis, Erwachsenenbildung mit Beschäftigungsmaßnahmen, lokale Ökonomien mit Daseinsvorsorge etc. zu verbinden.

Das operative Immobilienmanagement solcher Einrichtungen stellt besondere Anforderungen an die handelnden Akteure und Institutionen. So mussten z.B. beim Bildungsprojekt „Tor zur Welt“ nicht weniger als fünf Hamburger Behörden, der Bezirk Hamburg Mitte, Schulbau Hamburg sowie der städtische Vorhabensträger GWG/Gewerbe und die IBA mit vier beteiligten Bildungseinrichtungen zusammenarbeiten. Dies erforderte nicht nur einen erheblichen logistischen und operativen Aufwand, sondern stellte an alle Beteiligten einen hohen Anspruch an interdisziplinäres Denken und institutionelle wie persönliche Flexibilität. Die neue Qualität von Infrastruktureinrichtungen als Knotenpunkte in den sozialen und kulturellen Netzwerken der Stadt hat auch Konsequenzen für den Betrieb der Einrichtungen; denn sie brauchen eine neue Art „Centermanager“. Seine oder ihre Aufgabe ist es, nicht nur den benutzerfreundlichen Betrieb sicherzustellen, sondern vor allem die inhaltliche Programmierung sicherzustellen, kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Einrichtungen wie z.B. das Bildungszentrum „Tor zur Welt“, das „Sprach- und Bewegungszentrum“ oder das „Media-Dock“ in Hamburg haben sog. „Netzwerkmanager“, die die verschiedenen Nutzer(organisationen) koordinieren und betreuen. Zu ihren Aufgaben gehört nicht nur das Festlegen oder Verteilen von Nutzungszeiten, sondern der ständige inhaltliche Austausch über die Angebote, die Zielgruppen, Probleme und Chancen der Akzeptanz der Einrichtungen etc. bis hin zur Teilnahme an der Evaluierung der Arbeit durch wissenschaftliche Einrichtungen.

Netzwerk- oder Centermanager stellen in Zukunft nicht nur selbst einen neuen Typus von Facilitymanager dar, sondern sie brauchen auch im kommunalen Immobilienmanagement entsprechend qualifizierte, interdisziplinär denkende Partner, um multivalente Infrastrukturen konzeptionell richtig planen, bauen und betreiben zu können.

## 6. Kommunales Immobilienmanagement als Motor des energetischen Stadtumbaus

Städte und Gemeinden schieben seit Jahren einen immensen Stau an Bauunterhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen vor sich her. Das KfW-Kommunalpanel 2011 beziffert den Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene auf 100 Mrd. Euro, davon entfallen rd. 10% auf die öffentlichen Verwaltungsgebäude<sup>19</sup>. Nach den Bildungseinrichtungen nimmt die energetische Sanierung des öffentlichen Gebäudebestandes den zweiten Platz in der Bedeutung der wichtigsten kommunalen Investitionsbereiche der nächsten Jahre ein<sup>20</sup>; die Energiekosten sind nach Angaben des DStGB mit 2,5Mrd €/a nach den Sozialabgaben, Personalkosten und Zinsen der viertgrößte Posten in den kommunalen Haushalten.

Aus städtebaulicher Sicht spielen die Investitionen in die energetische Optimierung der kommunalen Liegenschaften in mehrfacher Hinsicht eine besondere Rolle. Zunächst haben die Kommunen eine unmittelbare Vorbildrolle für die privaten Haushalte. Man kann nicht erwarten, dass Hauseigentümer, in die energetische Modernisierung investieren sollen, wenn die Stadt selbst ihre Bestände vernachlässigt. Zum anderen tragen kommunale Investitionen in die Energieeffizienz nicht nur maßgeblich zur CO<sup>2</sup>-Reduzierung bei, sondern schaffen auch Arbeit und Einkommen vor Ort<sup>21</sup>. Schließlich entlasten diese Investitionen die kommunalen Haushalte langfristig und tragen so gegebenenfalls dazu bei, „produktivere“ Investitionsspielräume zu öffnen. Das Potential zur energetischen Effizienzsteigerung in den Gebäuden der Städte und Gemeinden wird vom DStGB immerhin auf 60% geschätzt; das wäre ein Einsparpotential von 1,56 Mrd. Euro jährlich.

Kommunale Liegenschaften bergen jedoch nicht nur beträchtliche Energiesparpotentiale, sondern stellen selbst auch eine völlig unterschätzte energetische Ressource dar. Tausende von Quadratmetern an Dach- und Fassadenflächen bei den ca. 176.000 kommunalen Gebäuden, -zig Hektar Betriebs- und ungenutzte Grundstücks- und Nebenflächen können für die regenerative Erzeugung von Strom und Wärme genutzt werden. Im Rahmen der IBA Hamburg wurde z.B. ein seit 1947 durch eine Sprengung schwer beschädigter Bunker aus dem 2. Weltkrieg zu einer Energiezentrale für die Wärmeversorgung von 3.000 Wohnungen und die Stromversorgung von mehr als 1.000 umgebaut. Auf der alten Mülldeponie Georgswerder wurden Windkraft- und Photovoltaikanlagen zur Versorgung von 4.000 Haushalten mit Strom errichtet. Im Energieverbund Wilhelmsburg Mitte wurde erstmals ein

<sup>19</sup> Vgl. DifU: KfW-Panel 2011, Frankfurt am Main 2012

<sup>20</sup> Ebd. S. 29

<sup>21</sup> Im Rahmen des Konzeptes „Erneuerbares Wilhelmsburg“ wurden diese Effekte ermittelt. Vgl. Energieatlas – Zukunftskonzept Erneuerbares Wilhelmsburg, Hrsg. IBA Hamburg, Berlin 2010, S. 130 ff

intelligenter Nahwärmeverbund mit dezentraler Einspeisung von Wärmeüberschüssen aus hocheffizienten Neubauten realisiert<sup>22</sup>.

Ein energetisch optimiertes Liegenschaftsmanagement kann zusammen mit der Stadtplanung integrierte stadträumliche Konzepte eines klimafreundlichen Stadtumbaus entwickeln, der die Besonderheiten der Quartiere, ihre energetischen Ressourcen wie Restriktionen, beachtet. Gerade in Metrozonen bietet sich – wie z.B. im Energiebunker – die Nutzung von industrieller oder gewerblicher Abwärme in lokalen Nahwärmenetzen oder – verbänden an. Wie das Konzept Erneuerbares Wilhelmsburg zeigt, liegt gerade in der Vielfalt der ungenutzten energetischen Potentiale in den Stadtumbaugebieten eine große Chance einer regenerativ basierten Selbstversorgung. Meistens sind diese Ressourcen nicht bekannt, da bisher gar nicht untersucht. Ein energiepolitisch orientiertes kommunales Liegenschaftsmanagement kann nicht nur ihr eigenes Effizienzpotential erheblich steigern, sondern auch zum Motor der lokalen regenerativen Energieerzeugung werden. So könnten z.B. die öffentlichen Grundstücke und Baulichkeiten, die Schulzentren, Krankenhäuser, Schwimmbäder, Sportzentren, Parkhäuser etc. zu den Netzknotenpunkten virtueller Kraftwerke, insbesondere der Nahwärmeversorgung, aber auch der Stromproduktion (Dach- und Fassadenflächen) werden. Auf großen kommunalen Frei- und Wasserflächen könnten die Möglichkeiten der Geo- oder Hydrothermie ausgelotet werden.

Zur Finanzierung dieser Maßnahmen könnten kommunale Anleihen aufgelegt werden, die den Bürger zum Mitinvestor und Miteigentümer neuer dezentraler „Bürgerkraftwerke“ werden lassen, und so die Akzeptanz der Maßnahmen erhöhen. Auf diese Weise könnten die Kommunen mit Hilfe eines engagierten und intelligenten Immobilienmanagement eine Schlüsselrolle beim energetischen Stadtumbau spielen und müssten nicht erst auf die neuen Mega-Strukturen von Offshore-Windparks und Desertec-PVs warten. Das Konzept Erneuerbares Wilhelmsburg hat aufgezeigt, wie unerwartet groß die lokalen Ressourcen und Möglichkeiten sind – allein es fehlt ihr unternehmerisches und koordiniertes Management. Dabei könnten die Kommunen selbst durch eine aktive Rolle mit Hilfe ihrer eigenen Liegenschaften nicht nur Arbeitsplätze und Beschäftigung, sondern auch Einkommen und Steuern vor Ort in bisher kaum wahrgenommener Weise schaffen.

#### 7. Vernetzung, Projektorientierung und Interdisziplinarität: die drei Schlüsseltugenden eines neuen kommunalen Immobilienmanagements

Bis heute gibt es in vielen Städten weder ein kommunales Liegenschaftskataster, noch eine systematische Erfassung der Gebäudebestände, der energetischen Bedarfe und Potentiale, der Miet- und Pachtverhältnisse, der Leerstände, der planungsrechtlichen Nutzungsmöglichkeiten etc. Dies führt nicht nur zu einer strukturellen Unwirtschaftlichkeit vieler Immobilien, sondern schränkt auch die Allokation von Nutzungsbedarfen z.B. bei der Infrastrukturplanung unnötig auf die jeweils „bekannteren“ Liegenschaften ein. Es braucht

---

<sup>22</sup> Ebd.

keine neue Mammutbehörde, sondern ein funktionierendes vernetztes Informationssystem, um die Daten der unterschiedlichen Verfügungs- und Nutzungsberechtigten von kommunalen Immobilien zu sammeln und für ein umfassendes und ganzheitliches „Property Management“ verfügbar zu machen. Auch wenn hier im Detail eine Reihe von Problemen der Zuständigkeit, Verantwortlichkeit, Wirtschaftlichkeit etc. zu lösen sind, so dürfte sich ein solches komplexes Liegenschaftskataster sowohl wirtschaftlich wie strukturpolitisch lohnen und könnte den Gestaltungsspielraum kommunaler Politik deutlich erweitern.

Die zweite „Tugend“ betrifft die Form der Kooperation der Beteiligten. Dabei geht es nicht nur um die erwähnte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen öffentlichen Immobilienverantwortlichen untereinander, sondern um eine projektorientierte Kooperation zwischen den Akteuren des kommunalen Immobilienmanagements und der Stadtplanung. Die Stadtplanung hält eine Reihe von Instrumenten vor, die ein strategisches Liegenschaftsmanagement ermöglichen. Während man in den 80er und 90er Jahren stark auf das besondere Städtebaurecht, insbesondere die Entwicklungsmaßnahmen nach BauGB setzte, standen nach der Jahrzehntwende vor allem städtebauliche Verträge im Zentrum der Steuerung. München entwickelte mit der „Sozialen Bodenordnung“ ein wirkungsvolles Instrument der Beteiligung Privater an den Entwicklungskosten. Andere Städte sicherten sich über städtebauliche Verträge Flächen privater Eigentümer zu den Preisen für landwirtschaftliche Flächen oder Gartenland, um darauf preiswerten Wohnraum zu errichten, bevor sie Baurecht schufen.

Projektorientierte und interdisziplinäre Kooperation zwischen Planern und Immobilienmanagern fördert das gegenseitige Verständnis. Immobilienentwickler müssen lernen, in den Kategorien der Stadtentwicklung (statt nur der Vermögensaktivierung bzw. Portfoliorendite) zu denken; und Stadtplaner müssen anerkennen, dass städtischer Immobilienbesitz ein teures wirtschaftliches Gut der Steuerzahler ist, dessen Wert nicht durch unwirtschaftliche Flächenausweisungen und Erschließungssysteme oder überflüssige Nutzungsrestriktionen oder Gestaltungsauflagen unnötig minimiert werden darf. Im Rahmen der IBA Hamburg haben sich neue Formen der Kooperation zwischen Planern, Architekten, Bauherrn und städtischen Immobilienfachleuten bewährt. So wurden innovative Projekte wie die Smart Häuser der „Bauausstellung in der Bauausstellung“ in Wilhelmsburg Mitte zusammen mit einer speziell für die internationalen Ausstellungen IBA und igs eingerichteten Taskforce der Finanzbehörde entwickelt. Die Grundstücke wurden gezielt angekauft und mit den innovativen Projekten „Smart Material-“, „Smart Prize-“, Hybrid- und „Water-Houses“ vermarktet.

Bewährt hat sich auch eine interdisziplinäre projektorientierte Kooperation von Planern, sozialen Beratungseinrichtungen und Beschäftigungsträgern mit kommunalen Immobiliengesellschaften wie der Saga im Bereich des Wohnungsbaus oder der GMH (früher GWG Gewerbe) im Bereich des Schul- und Gewerbebaus. Mit der Saga wurde ein auf Bewohnerbeteiligung und interdisziplinäre Kooperation ausgerichtetes Stadterneuerungsprojekt im „Weltquartier“ durchgeführt. Hier wurden rd. 850 Wohnungen

energetisch hochwertig nach Wünschen der Bewohnerschaft aus fast 40 Nationen modernisiert und teilweise neugebaut<sup>23</sup>. Mit der GMH wurden eine Reihe innovativer Bildungsprojekte entwickelt, die Bestandteil eines öffentlich-öffentlichen Pilotprojektes für den Schulbau im Hamburger Süden (vgl. Beitrag von...) sind. Außerdem wurde der „Weltgewerbehof“ realisiert entwickelt, ein strukturpolitisch wichtiges Projekt zur Förderung von Klein- und Kleinstbetrieben der großenteils migrantisch geprägten lokalen Wirtschaft in Wilhelmsburg. Die aufgezeigten Beispiele zeigen, dass auch schwierige Stadträume durch eine abgestimmte ganzheitliche Vorgehensweise von Immobilienmanagement, Städtebauern und sozialen Trägern entwickelt werden können.

### **Für eine gestaltende Liegenschaftspolitik**

Eine grundlegende Voraussetzung dafür, daß sich die „drei Tugenden“ eines neuen Immobilienmanagements auch tatsächlich realisieren lassen, ist eine entsprechende politische Steuerung. Selten entscheiden die für das Liegenschaftsmanagement zuständigen Stellen selbst über An- und Verkäufe von Grundbesitz. In Hamburg beispielsweise entscheidet die parlamentarische „Kommission für Bodenordnung“, in Berlin der verwaltungsinterne „Steuerungsausschuss“. Zusammensetzung, Selbstverständnis und politischer Auftrag der Steuerungsgremien bestimmen maßgeblich Ziele und Praxis kommunaler Liegenschaftspolitik. Das beste Liegenschaftsmanagement ist wirkungslos, wenn die Steuerungsgremien der unterschiedlichen kommunalen Immobilienakteure nicht das neue Denken eines gestaltenden Liegenschaftsmanagements unterstützen und politisch koordiniert handeln. In einzelnen Städten sind es gerade die verwaltungsinternen und nicht – wie in Hamburg – die politisch kontrollierten Steuerungsausschüsse, die im Zentrum der Kritik stehen, da sie qua Zusammensetzung einseitig<sup>24</sup> fiskalische oder marktwirtschaftliche Interessen vertreten und so strategische oder strukturpolitische Liegenschaftspolitik systematisch erschweren.

In Hamburg wurde mit dem „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ eine wichtige politische Voraussetzung für ein strukturwirksames Immobilienmanagement geschaffen, das nicht nur auf fiskalische Aspekte setzt. Auf dem Hintergrund des politischen Willens, in Hamburg in dieser Legislaturperiode pro Jahr 6.000 Wohnungen, davon 2.000 geförderte, zu bauen, wurde in dem Vertrag zwischen dem Senat und verschiedenen Verbänden der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft sowie der kommunalen SAGA festgelegt, dass die Grundstücke der Freien und Hansestadt „passgenau unter Berücksichtigung ihrer individuellen

---

<sup>23</sup> Vgl. Sabine de Buhr, Thomas Schukze: Ausblick auf Veränderung, in: IBA Schriftenreihe Bd. 5 „Metropole: Kosmopolis“, Berlin 2011, S. 248ff

<sup>24</sup> Am konsequentesten wurde der fiskalpolitische Aspekt wohl vom 2001 nach der großen Bankenkrise in Berlin eingerichteten Liegenschaftsfonds praktiziert. Pro Jahr verkaufte der Fonds allein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten „bedingungsfrei“ Liegenschaften des Landes in Höhe von ca. 200 Mio. Euro. Unter dem Eindruck eines neuen Stadtwachstums ist in den letzten Jahren verstärkt Kritik an dieser ausschließlich fiskalisch und nicht stadtentwicklungspolitisch ausgerichteten Verwertungs politik geübt worden.



Rahmenbedingungen aufgrund von Konzeptausschreibungsverfahren vergeben“<sup>25</sup> werden. „Die Richtwerte des Gutachterausschusses für Grundstückswerte bilden insoweit nur einen Anhaltspunkt, weil der Preis sich einzelfallbezogen unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen einschließlich der jeweiligen Konzeptvorgaben grundsätzlich durch die abgegebenen Gebote bildet.“<sup>26</sup>

Der Konflikt zwischen dem fiskalischen Interesse an einer Vermögensaktivierung und den Zielen einer gestaltenden Politik zieht sich durch die gesamte Geschichte der Stadtplanung und Stadtentwicklung. 1890 stöhnte der große Städtebau-Lehrer Joseph Stübben: „Der schlimmste Eigennutz ist bekanntlich der fiskalische!“<sup>27</sup> Unter dem Druck der Krise der kommunalen Haushalte lag der Fokus öffentlicher Liegenschaftspolitik in den letzten Jahrzehnten – und nicht nur bei den Kommunen - in der Tat auf der Fiskalpolitik. Diese Entwicklung war nicht nur angesichts der Haushaltsnotlage vieler Städte und Gemeinden nachvollziehbar, sondern auch auf Grund der anhaltenden Suburbanisierung im 20. Jahrhundert. Schrumpfende Städte brauchen weniger Infrastruktur und keine strategische Bodenbevorratung. Mit dem neuen Wachstum der Städte hat sich die Situation grundlegend geändert. Zukunftsfähige Stadtentwicklung braucht wieder Bodenbevorratung und strategische Liegenschaftspolitik. Um eine neue – sozial umgekehrte – Stadt-Land-Flucht zu verhindern, benötigen die Städte mehr Gestaltungsspielraum für den Wohnungsbau, aber auch für neue gemischte Wohn- und Arbeitsquartiere. Die entscheidenden räumlichen Ressourcen für den neuen Stadt(um)bau sind heute in der Regel nicht mehr die Innenstädte selbst, die längst aufgewertet und saniert wurden, sondern die inneren Peripherien der Stadt, die Metrozonen. Sie sind das Zukunftspotential und die Herausforderung für eine gestaltende Liegenschaftspolitik und Stadtplanung. Um das neue Stadtwachstum erfolgreich in diese Gebiete zu lenken, bedarf es nicht nur eines breiten zivilgesellschaftlichen Diskurses über die Entwicklungsschwerpunkte in der Stadt, sondern auch neuer Formen der interdisziplinären Kooperation zwischen den beteiligten Stellen des Immobilienmanagements und den kommunalen Institutionen und Akteuren.

Hamburg, Februar 2013

---

<sup>25</sup> Bündnis für das Wohnen in Hamburg vom 20.9.2011, S. 5

<sup>26</sup> Ebd.

<sup>27</sup> Joseph Stübben: Der Städtebau, Reprint der 1. Auflage von 1890, Braunschweig und Wiesbaden, 1980, S. 273