

4 Von der sozialistischen zur kapitalistischen Stadt: Die Transformation des Wohnungssektors in Ostdeutschland

Wie wir im vorangegangenen Kapitel gezeigt haben, sind Segregation und der Kontext, in denen diese stattfindet, untrennbar miteinander verwoben. Für ein Verständnis der Prozesse, die zur beschriebenen sozialräumlichen Spaltung ostdeutscher Städte geführt haben, ist ein Überblick über die spezifischen Kontextbedingungen, unter denen sie sich entwickelt haben, deshalb unerlässlich. Aus diesem Grund skizziert das folgende Kapitel grundlegende Veränderungen der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik.

Die »Transformation« von einer sozialistischen in eine kapitalistische Gesellschaft startete in Ostdeutschland mit dem Doppelereignis von Währungsunion am 1. Juli und Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990. Die durch beide Geschehnisse ausgelösten gesellschaftlichen Veränderungen waren sowohl tiefgreifend als auch umfassend. Kaum ein Bereich des öffentlichen und privaten Lebens blieb von ihnen unberührt.

Im Vergleich zu seinen ehemaligen »Bruderländern« folgte Ostdeutschland dabei einem Sonderweg: Hier erfolgte der Übergang vom Sozialismus zum Kapitalismus buchstäblich über Nacht. Am 3. Oktober 1990 trat die Deutsche Demokratische Republik der Bundesrepublik Deutschland bei, und mit diesem Akt wurde die gesamte in diesem Teil Deutschlands entwickelte Rechts- und Institutionenordnung auf dem Gebiet der DDR in Kraft gesetzt. Bernt (2016: 577) hat diesen Prozess als

»Wurmloch¹-Transition« beschrieben, welche die an ihr Teilhabenden unmittelbar, ohne Zwischenzeit, in ein anderes Universum katapultierte. Im Gegensatz zu anderen postsozialistischen Ländern war die Transformation in Ostdeutschland nicht einmal ansatzweise ein mehr oder weniger schneller Prozess schrittweiser Reformen, sondern eher ein »Umschalten«. Das folgende Kapitel beschreibt die wesentlichen institutionellen Veränderungen, von denen dieses »Umschalten« in Bezug auf die Entwicklung sozialräumlicher Segregationsprozesse geprägt war. Unsere Diskussion startet dabei gewissermaßen mit dem Ausgangspunkt und diskutiert die Bedingungen für Segregationsprozesse im Sozialismus. Daran anschließend werden die generellen politischen Rahmenbedingungen für Segregation in der Bundesrepublik erörtert. Das ist wichtig, da die bundesrepublikanische Ordnung am 3. Oktober 1990 in der DDR übernommen wurde. Die bestehenden bundesdeutschen Regelungen und Verfahrensweisen wurden auf Ostdeutschland »rübergeklappt« und lieferten damit auch hier den grundlegenden Rahmen innerhalb dessen sich sozialräumliche Differenzierungsprozesse entfalteten.

Angeichts der in vielen Punkten fundamental anders gearteten Ausgangslage stieß der »Import« bundesdeutscher Politiken und Institutionen allerdings immer wieder auf Schwierigkeiten, die eine Anpassung nötig machten. Diese Abweichungen setzten wiederum spezifische Entwicklungen in Gang. In einem dritten Teil werden deshalb recht ausführlich Sonderregelungen diskutiert, die nur für Ostdeutschland galten und die hier für Segregationsprozesse besonders relevant waren. Auch hier konzentrieren wir uns auf die Trias von Suburbanisierung, Gentrifizierung und den Wandel von Großwohnsiedlungen.

1 »Wurmlöcher« sind aus der TV-Serie »Star Trek« bekannt. Sie bezeichnen raumzeitliche Gebilde, die weit entfernte Galaxien in Nullzeit verbinden.

4.1 Segregation und Wohnungspolitik in der Deutschen Demokratischen Republik

Die »Annäherung von Klassen und Schichten« war erklärtes Ziel der Gesellschaftspolitik der sozialistischen DDR. Einen unmittelbaren Ausdruck fand dieses Ziel in der geringen Spreizung von Gehältern und einem entsprechend stark nivellierte Konsumniveau. Beschäftigte mit Hoch- und Fachschulabschluss verdienten so netto nur ca. 15 Prozent mehr als Produktionsarbeiter – in Westdeutschland lag der Vergleichswert bei bis zu 70 Prozent. Auch die Verdienstunterschiede zwischen den Wirtschaftsbranchen waren mit ca. 150 M/Monat sehr gering (Stephan/Wiedemann 1990: 50). Ähnlich wie die Einkommen, war auch die Vermögensbildung stark eingeschränkt. Entsprechend wird die DDR heute häufig als eine einkommensmäßig stark nach unten nivellierte (vgl. Geißler 1993; Dathe 1998) und kulturell »arbeiterlich« (Engler 1999) geprägte Gesellschaft beschrieben, in der

»[...] es auf der einen Seite zur Formierung von »Reichtum« in soziologisch ins Gewicht fallenden Größenordnungen nicht kam, [auf der anderen Seite, d.A.] auch die Herausbildung von Armut im absoluten Sinne des Begriffes, wie Hunger, Obdachlosigkeit etc. [verhindert wurde.]« (Lötsch 1993: 35).

Der für kapitalistische Städte typischen Ausdifferenzierung des Wohnungsmarktes nach Einkommen waren damit schon nachfrageseitig enge Grenzen gesetzt².

Auch angebotsseitig wies die Wohnungspolitik der DDR nur wenige Marktelemente auf. Zwar befand sich etwa ein Viertel aller Mietwohnungen in Privatbesitz (Wielgohs 1995: 234), der Grundstückshandel unterlag aber einer Genehmigungspflicht. Bodenspekulation war damit faktisch unmöglich. Zudem waren »Mietpreispolitik und Mietrecht [...] einseitig mieterfreundlich gestaltet« (ebd.: 199): Kündigungen waren nur in

2 Die »Bonzensiedlung« in Wandlitz steht hier eher für die Ausnahme als für die Regel einer Gesellschaft, in der sozialer Status, Vermögen und Wohnstandort nur sehr locker miteinander verbunden waren.

Ausnahmefällen möglich, Zwangsräumungen nur bei Zuweisung alternativer Wohnungsangebote (also faktisch gar nicht). Die Mieten waren durch staatliche Verordnungen auf einem niedrigen Niveau von ungefähr ein bis zwei Mark pro Quadratmeter festgelegt. Entsprechend war die Warmmietbelastung sehr niedrig, sie betrug in den 1980er Jahren im Durchschnitt gerade einmal fünf bis sechs Prozent des Einkommens (ebd.: 200)³. Die Zuweisung der meisten Wohnungen erfolgte über kommunale Wohnungsverwaltungen und folgte sozialen und wirtschaftspolitischen Vorgaben (vgl. Hinrichs 1992).

Für kapitalistische Länder zentrale Grundbedingungen für Segregation – Unterschiede in den Einkommen, Steuerung der Wohnungsallokation über den Preis und privater Bodenbesitz – waren damit in der DDR außer Kraft gesetzt oder zumindest stark eingeschränkt. Entsprechend gab es zwar auch in der DDR Segregation – aber diese resultierte aus anderen Mechanismen und lag auf einem viel niedrigerem Niveau als in Westdeutschland. Im Großen und Ganzen folgte eine Privilegierung bei der Vergabe von Wohnraum den staatlichen Zielen der Arbeitskräftesicherung, der Familienpolitik, und der politischen Stabilisierung des Systems (vgl. Hinrichs 1992; Rink 1997). Bevorzugt wurden Angehörige von bestimmten Berufsgruppen, Familien und junge Ehepaare. Politische Verdienste konnten auch bei der Wohnungssuche helfen – sie waren aber bei weitem nicht das wichtigste Kriterium.

Die Schattenseite der »sozialistischen« Wohnungspolitik war allerdings die Unfähigkeit, eine ausreichende Instandhaltung und Modernisierung des Altbaubestandes zu sichern. Die Konzentration von Ressourcen auf den Neubau (vgl. Hannemann 1996a) führte spiegelbildlich zu einem flächendeckenden Verfall der Altbaugebiete, die gegen Ende der DDR nahezu flächendeckend einen Mangel an zeitgemäßen Heizungs- und Sanitäreinrichtungen, desaströse Instandhaltungszustände und massiven Leerstand aufwiesen. Paradoxerweise bot genau dieser Zustand Möglichkeiten für aus westlicher Sicht ungewöhnliche, sozusagen »informelle«, Segregationsprozesse. Denn auf dem Weg des

3 Heute beträgt die Warmmietenbelastung in Deutschland im Durchschnitt 27,1 Prozent (2018) (Statistisches Bundesamt 2020).

Wohnungstauschs, der Eigenarbeit oder des »Schwarzbezugs« kam es gerade in den verfallenden Altbaugebieten zu einer »Unterwanderung« (Grashoff 2011b) der staatlichen Wohnraumlenkung. Die Folge war, wie Wolfgang Kil am Beispiel von Berlin-Prenzlauer Berg beschreibt, eine soziale Umschichtung: »Aus dem traditionell proletarisch/mittelständischen Milieu wurde eine Mischung aus ärmeren Schichten [...] und einem überdurchschnittlichen Anteil an hochqualifizierten, gesellschaftlich engagierten und selbstbewussten Leuten« (Kil 1992: 513), mit einer Tendenz zum »Unangepassten und Widerspenstigen« (ebd.: 510). Ob diese Entwicklung, die erst in den 1980er Jahren an Bedeutung gewann, als Präludium zur späteren Aufwertung der Innenstädte verstanden werden sollte, ist strittig. Sicher ist aber, dass »westliche« Wirkungszusammenhänge für Segregation in der DDR weitgehend außer Kraft gesetzt waren. Im Ergebnis folgten sozialräumliche Sortierungsprozesse anderen Logiken und das Ausmaß der Segregation lag insgesamt weit unter demjenigen der BRD⁴.

4 Harth, Herlyn und Scheller (1998) konnten so in ihrer Studie zu Magdeburg noch Mitte der 1990er Jahre nur eine schwach ausgeprägte und im Vergleich zu westdeutschen Städten wenig ungleiche Verteilung von sozialen Merkmalsgruppen über das Stadtgebiet feststellen. Die Berechnung von Segregationsindizes ergab so Werte zwischen 5 und 9 für Berufsstellungsgruppen und Werte zwischen 9 und 12 für die Pro-Kopf-Einkommensgruppen (Harth/Herlyn/Scheller 1998: 90). In Westdeutschland lagen vergleichbare Werte der sozialen Segregation, abhängig von untersuchter Stadt und untersuchtem Merkmal, in der Regel bei 20 bis 30 (Harth/Herlyn/Scheller 1998: 19ff; Helbig/Jähnen 2018: 133). Noch stärker sind die Unterschiede zu heute: Helbig und Jähnen haben so in ihrer Studie (2018) bei der Untersuchung des Ausmaßes der sozialen Segregation (Segregationsindex SGB-II-Empfänger) in 74 deutschen Städten für ostdeutsche Städte für das Jahr 2014 Werte von 22,8 (Magdeburg) bis 39,4 (Rostock) ermittelt.

4.2 Segregation und Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Der Unterschied zu den Verhältnissen in der Alt-Bundesrepublik ist fundamental. Zentrale Säulen der Wohnungsallokation waren hier schon immer das Vorhandensein eines Wohnungsmarktes mit einem ausgeprägten Qualitäts- und Preisgefüge, der Privatbesitz an Boden und die damit einhergehende Verfügungsgewalt über dessen Nutzung sowie eine auch im europäischen Vergleich starke Einkommens- und Vermögensspreizung. Auf dieser Grundlage funktionierte in der Alt-Bundesrepublik ein für kapitalistische Gesellschaften typischer Mechanismus der Wohnungsverteilung, den der marxistische Geograph David Harvey in Analogie zu einem Theater beschrieben hat:

»In the housing market [...] the process is analogous to filling up seats sequentially in an empty theatre. The first who enters has n choices, the second has $n-1$, and so on, with the last having no choice. If those who enter do so in order of their bidding power then those with money have more choices, while the poorest take whatever is left after everyone else has exercised choice.« (Harvey 1973: 168)

Dass unterschiedliche Einkommens- und Statusgruppen auch räumlich getrennt wohnen, ist in diesem System die Regel. Entsprechend waren Segregationsprozesse auch in der bundesdeutschen Stadtsoziologie (für einen Überblick s. Harth/Herlyn/Scheller 1998: 16–21) ein Kernthema. Generationen von Forschungsbeiträgen haben dabei belegt, dass Segregation in bundesdeutschen Städten – im Gegensatz zur DDR – nicht nur weit verbreitet war, sondern im Zeitverlauf sogar zugenommen hat. Mit der Zeit wurde dabei eine zunehmende Unübersichtlichkeit von Segregationsmustern festgestellt, die sich nicht mehr allein an traditionellen Merkmalen der sozialen Schichtung orientierten: Lebensstile, Migrationshintergrund, Alter und Geschlecht gewannen seit den 1980er Jahren an Bedeutung. Nichtsdestotrotz blieben Indikatoren der Einkommensverteilung zentral. Typisch war dabei in Diagrammen zur Segregation nach Einkommensgruppen über lange Zeit ein U-Muster,

bei dem die ärmsten und reichsten Bevölkerungsgruppen jeweils am stärksten räumlich konzentriert wohnten.

Obwohl das deutsche Wohnungswesen insgesamt marktwirtschaftlich geprägt ist, und entsprechend Segregationsprozesse begünstigt, ist es auch in hohem Maße reguliert. Zugespitzt könnte man hier von einer »Marktwirtschaft mit Bremsen« reden. Die Kernelemente dieser »Bremsen« stammen noch aus der Weimarer Republik und haben sich seither nur graduell verändert (Führer 1995; Bartholomäi 2004; Egner 2014; Mayer). Staatliche Eingriffe werden als notwendig angesehen, sie sollen aber »marktkonform« gestaltet werden. Die »Bremsen« sind deshalb in ihrer Reichweite und zeitlich begrenzt. Im Bereich der Wohnungsversorgung lassen sich die Kernelemente dieses Systems in vier Bereiche gliedern: Regulation von Mietverhältnissen, Eigentumsförderung, sozialer Wohnungsbau und städtebauliche Förderprogramme.

Die für die meisten Haushalte⁵ wichtigste Form der staatlichen Intervention ist die Gestaltung des Mietrechts. Das deutsche Mietrecht ist zwar insgesamt recht komplex, beruht im Kern aber auf vier zentralen Regelungen:

- *Asymmetrischer Kündigungsschutz:* Mieter können bestehende Verträge ohne Angabe von Gründen mit einer Frist von zwei bis vier Monaten kündigen. Vermieter hingegen dürfen einen bestehenden Vertrag nur aus einer kurzen Liste von klar definierten Gründen kündigen. Die wichtigsten davon sind Mietrückstände und die Beanspruchung der vermieteten Wohnung zum Eigenbedarf.
- *Regulierte Mieterhöhungen:* Mieterhöhungen sind nur im Rahmen der »ortsüblichen Vergleichsmiete« zulässig, die in der Regel durch einen Mietspiegel definiert wird, der die Durchschnittsmieten für eine bestimmte Gebäudequalität, mit bestimmter Ausstattung, in einer bestimmten Gegend angibt. Außerdem können Mieterhöhungen nur periodisch und nur bis zu einem bestimmten Betrag in Bezug auf die ursprüngliche Miete verlangt werden.

5 2018 lebten 57,1 Prozent aller deutschen Haushalte zur Miete (vgl. Statista 2022). In Ostdeutschland liegt der Anteil bei etwa 70 Prozent.

- *Modernisierung*: Neben Mietspiegeln können Mieterhöhungen auch durch »Modernisierungsmaßnahmen« begründet werden. In diesen Fällen sind Vermieter berechtigt, die Miete jährlich um neun (früher elf) Prozent der Modernisierungskosten zu erhöhen.
- *Neuvermietung*: Der Mietpreis bei Neuvermietungen wird im Wesentlichen durch den Markt bestimmt. Ausnahmen bilden dabei eine »Wuchermiete« (eine Miete, die die Vergleichsmiete nach Mietspiegel um mehr als 50 Prozent übersteigt) und die Miete in Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt, in denen eine »Mietpreisbremse« in Kraft gesetzt wurde. Allgemein wird die »Mietpreisbremse« aber als nur wenig wirksam eingeschätzt.

Während die Miete nach wie vor die dominierende Wohnform ist, steht auch die Förderung von Wohneigentum seit den 1950er Jahren auf der wohnungspolitischen Agenda der meisten (west-)deutschen Regierungen. Basierend auf einer Mischung verschiedener Motive (Segregation entgegenwirken, Sparmöglichkeiten schaffen, Vermögenstransfer zwischen den Generationen ermöglichen) wird der Bau und Kauf einer Immobilie durch eine breite Palette von Subventionen erleichtert, vor allem durch steuerliche Abzugsmöglichkeiten und zweckgebundene Boni für Familien (»Baukindergeld«).

Zusätzlich zu diesen marktregulierenden und marktunterstützenden Politiken, spielt der soziale Wohnungsbau in Deutschland eine wichtige (allerdings in ihrer Bedeutung abnehmende) Rolle. Dabei gibt es drei verschiedene Verständnisse von sozialem Wohnungsbau (s.a. Bernt 2017). In einer engen Definition bezieht sich der Begriff Sozialwohnungen so auf alle Wohnungen, die (unabhängig von ihren Eigentumsverhältnissen) unter der Inanspruchnahme von Fördermitteln für den sozialen Wohnungsbau gebaut wurden und sich noch innerhalb der Laufzeit der damit verbundenen Vorschriften befinden. Ein grundlegendes Problem des sozialen Wohnungsbaus im engeren Sinne besteht darin, dass die Zahl der Sozialwohnungen – aufgrund der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus als »Wirtschaftsförderung mit sozialer Zwischennutzung« (Donner 2000: 200) – ohne neue Förderungen automatisch schrumpft. So ist die Zahl der Sozialwohnungen

von 3,9 Mio. Wohnungen im Jahr 1987 bereits auf derzeit ca. 1,5 Mio. zurückgegangen⁶.

Neben dem »echten« sozialen Wohnungsbau, stehen als zweiter Form der sozialen Wohnraumförderung »Belegungsrechte«, die aus Verträgen zwischen Kommunen und privaten Vermietern resultieren und dazu dienen, besonders schutzbedürftige Menschen unterzubringen. Auch diese Verträge sind zeitlich begrenzt.

Drittens besitzen viele deutsche Städte relativ große Bestände an Wohngebäuden und nutzen diesen Bestand als eine Form des quasi-sozialen Wohnungsbaus. In Ostdeutschland hat das eine besondere Bedeutung, denn hier ist der Anteil kommunaler Vermieter mit 18 Prozent fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland (vgl. Holm/Bernt 2021). In der Regel werden diese Wohnungen zu Bedingungen betrieben, die in Bezug auf Mieten und Zugang mit dem sozialen Wohnungsbestand im »engen« Sinne vergleichbar sind. Allerdings unterlagen auch die kommunalen Wohnungsbestände in der Vergangenheit einem starken Privatisierungsdruck und allein zwischen 1999 und 2009 wurden etwa 900.000 im Besitz der öffentlichen Hand befindliche Wohnungen verkauft (Claßen/Zander 2010: 380).

Eine vierte Besonderheit der Stadtpolitik in Deutschland ist die lange Geschichte »raumordnerischer« zentralstaatlicher Eingriffe in die Stadtentwicklung. Dabei hat der deutsche Staat über die Jahrzehnte erhebliche Mittel für Förderprogramme zur Unterstützung städtebaulicher Belange bereitgestellt. Insgesamt hat die Bundesregierung lokale Stadtentwicklungsmaßnahmen von 1971 bis 2009 mit über 11 Mrd. Euro unterstützt. Seit 1991 sind dabei rund 70 Prozent dieser Gelder nach Ostdeutschland geflossen (BBSR 2009: 5). Die Struktur, die Schwerpunkte und die Bedingungen der Förderprogramme haben sich dabei Laufe der Zeit allerdings stark verändert.

Fasst man den institutionelle Rahmen des Wohnungswesens in der Alt-Bundesrepublik zusammen, ergibt sich ein scheinbar widersprüch-

6 In Ostdeutschland ist die Situation noch schwieriger. Hier wurden nach der Wende nur wenige Sozialwohnungen gebaut und diese sind auch häufig nur mit kurzen Bindungen versehen.

liches Bild: Auf der einen Seite war die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung eine Marktwirtschaft, in der Einkommen und Vermögen ungleich verteilt sind und Boden und Wohnraum als Ware behandelt werden. Die Grundzutaten für residentielle Segregation waren/sind in der BRD also vorhanden, und entsprechend ist Segregation eine alltägliche Begleiterin der Stadtentwicklung. Gleichzeitig wurde und wird die Entfaltung sozialer Segregationsprozesse durch eine Vielzahl von »Bremsen« abgeschwächt. Diese prägen und begrenzen marktwirtschaftliche Prozesse, setzen sie aber nicht außer Kraft. Im Ergebnis waren Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung in der Bundesrepublik deshalb immer sowohl ökonomisch, als auch politisch determiniert.

4.3 Die Transformation des Wohnungswesens in Ostdeutschland

Wie wurde dieses aus Westdeutschland überkommene System nach dem »Beitritt« der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland in den »Neuen Ländern« implementiert? Welche Anpassungen wurden vorgenommen? Welche Folgen hatten diese für soziale Segregation?

Ostdeutschlands Start in den Kapitalismus begann zunächst mit einem Absturz⁷. Die Anatomie dieser »Wiedervereinigungskrise« und ihre Auswirkungen auf die ostdeutsche »Teilgesellschaft« (Reißig 2000) sind mittlerweile breit beschrieben worden (für einen Überblick s. Mau

7 In Folge des durch die Währungsunion induzierten Aufwertungsschocks, der Liberalisierung des Außenhandels und der radikalen Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt sank das Bruttoinlandsprodukt der ehemaligen DDR innerhalb von nur zwei Jahren auf 60 Prozent, noch stärker war der Rückgang der Industrieproduktion. Die Folge waren Arbeitslosenquoten von nahezu einem Fünftel der Erwerbsbevölkerung, Kurzarbeit, ABM und das Abschieben von hunderttausenden Beschäftigten in den Vorruhestand. Begleitet wurde dies von einem Exodus vor allem von jungen Menschen. Allein im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung verließen so 611.000 Personen Ostdeutschland Richtung Westen.

2019; Kowalczyk/Ebert/Kulick 2021). Eine gewisse Ausnahme bildet dabei der Wohnbereich. Gerade hier kam es aber zu einer Reihe von Sondergesetzen, die der Transformation des Wohnungswesens der DDR eine entscheidende Prägung gaben. Ihre Notwendigkeit ergab sich direkt aus dem gewählten generellen Transformationskurs, der eine komplette Übernahme der westdeutschen Institutionenordnung durch Beitritt der DDR zur BRD vorgesehen hatte. Die wesentliche Folge dieser Konstellation war, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für Wohnungsproduktion, -verteilung und -konsum vollständig aus dem Westen importiert wurden – aber in vielen Punkten nicht zur Situation in Ostdeutschland passten. Aus diesem Grund wurden Anpassungsregelungen eingeführt. Diese waren in der Regel so angelegt, dass sie den Weg zu dem aus Westdeutschland bekannten »Normalzustand« ebneten sollten. Tatsächlich wurden mit diesen Anpassungen aber »Startprogrammierungen« (Wiesenthal 1995) vorgenommen, die den Wohnungsmarkt in Ostdeutschland in einer besonderen Art und Weise prägten. Das Ergebnis war nicht eine Angleichung an westdeutsche Verhältnisse, sondern eine Reihe von »Weichenstellungen«, die zu einem höheren Gewicht von Marktprozessen führten und Segregationsprozesse vorantrieben. Im Folgenden werden die wesentlichen Elemente dieser »Weichenstellungen« diskutiert. Wir strukturieren die Diskussion dabei entlang der drei diesem Buch zugrunde liegenden Stadtentwicklungsprozesse: der Suburbanisierung, der Gentrifizierung und des Wandels der Großwohnsiedlungen.

Institutionelle Veränderungen im Hinblick auf die Suburbanisierung

Wie in allen ehemals sozialistischen Ländern war die Suburbanisierung auch in Ostdeutschland vor 1989 kein dominanter Trend (Harth/Herlyn/Scheller 1998: 191; Aring/Herfert 2001; Franz 1995) – zumindest nicht im Sinne von Wohnenklaven mit geringer Dichte, die von mittleren bis oberen Einkommensgruppen bewohnt werden und sich in Privatbesitz befinden. Die dominante Form der Stadterweiterung waren große, zentral geplante Wohnsiedlungen mit in industrieller Fertigbauweise

errichteten Mehrfamilienhäusern. Einfamilien- oder Reihenhaussiedlungen wurden erst nach 1989 relevant.

Im Gegensatz zu anderen postsozialistischen Ländern, die die Blütezeit der Suburbanisierung erst nach 2000 erlebten (Sýkora/Bouzarovski 2011), vollzog sich die Suburbanisierung in Ostdeutschland bereits in den 1990er Jahren und innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums (Harth/Herlyn/Scheller 1998: 192; Kommission 2000; Aring/Herfert 2001). Vor allem am Anfang wurde die Suburbanisierung dabei weniger durch einen ausgeprägten Wunsch nach einem suburbanen Lebensstil angetrieben, sondern durch die immer noch vorhandene Wohnungsknappheit und die niedrigen Wohnstandards in den Innenstädten. Zwar lag die Wohnungsversorgungsquote in Ostdeutschland 1989 rechnerisch bei 102 Wohnungen für 100 Haushalte, doch der massive Verfall von Altbauten schränkte die Bewohnbarkeit eines großen Teils des Wohnungssegments ein (Hinrichs 1992: 16f.). Diese Situation gab den Anstoß für eine massive Förderung des Wohnungsneubaus. Um das immer noch bestehende Wohnungsproblem zu lösen und gleichzeitig die Bauwirtschaft als »Konjunkturlokomotive« zu unterstützen, legte die Bundesregierung massive Förderprogramme für den Neubau auf. Der größte Anreiz für Bauträger und Investoren waren dabei die von 1991 bis 1997/1998 gewährte Sonderabschreibung auf Bau- und Sanierungskosten für den Mietwohnungsbau. Sie führte zu Steuerausfällen für die öffentliche Hand von ca. 27 Mrd. DM (ca. 13,5 Mrd. Euro), wobei etwas weniger als die Hälfte dieser Summe für Neubauten gewährt wurde (Kommission 2000: 30).

Die Sonderabschreibungen für den Mietwohnungsbau wurden durch eine Förderung des Eigentumserwerbs für individuelle Haushalte, vor allem durch die Eigenheimzulage, ergänzt. Diese wurde bis 1996 als steuerliche Abschreibung gewährt. Eigenheimerwerber konnten dabei Aufwendungen bis zu 40.000 DM mit einem Satz von 10 Prozent pro Jahr von der Einkommensteuer absetzen (Expertenkommission Wohnungspolitik 1995: 74). Da die Baukosten in Ostdeutschland unter denen in Westdeutschland lagen, deckten die Zuschüsse aus der Eigenheimzulage dabei einen höheren Anteil an der Gesamtinvestition ab. Die durch dieses Gesetz gewährten öffentlichen Zuschüsse summierten sich

auf etwa 10 Milliarden Euro pro Jahr (Egner et al. 2018). In Ergänzung zu Steuererleichterungen und Eigenheimzulage gab es zudem Landesprogramme, die den Eigenheimbau weiter vergünstigten (BBR 2001: 23). In Sachsen-Anhalt wurde die Bildung von Wohneigentum so durch staatliche Baudarlehen gefördert, ergänzt durch Tilgungsdarlehen, Zuschüsse zu den Zinsen von Bausparverträgen sowie eine Darlehensaufstockung und zusätzliche Zuschüsse für Kinder (Landesregierung Sachsen-Anhalt 1993, 1996).

Obwohl diese Förderbedingungen unabhängig von der Lage der geförderten Immobilien für alle Teile der Städte galten, hatten sie vor allem eine Auswirkung im Umland der Kernstädte. Der Grund dafür liegt in den hier niedrigeren Grundstückspreisen, die in den 1990er Jahren bei etwa 250 DM pro Quadratmeter lagen. Zusammen mit der starken Förderung ermöglichte dies eine Eigentumsbildung auch für weniger wohlhabende Haushalte (Friedrich/Knabe/Warner 2014: 18). Allgemein wurde von der Stadtforschung eingeschätzt, dass die Wohnraumförderung die entscheidende Triebfeder der rapiden Suburbanisierung war, die Ostdeutschland in den 1990er Jahren erlebte (Brake/Dangschat/Herfert 2001; Nuissl/Rink).

Rückblickend fällt vor allem auf, dass die Förderung durch kaum mit Auflagen versehene Zuschüsse und Steuererleichterungen erfolgte. Diese Vorgehensweise galt damals als besonders effizient, weil sie sich am Marktgeschehen orientierte und privaten Investoren unter die Arme griff, anstatt diese zu steuern oder zu ersetzen. Unverkennbar wurde damit neoliberalen Politikansätzen gefolgt, nach denen sich der Staat aus dem Marktgeschehen heraushalten und private Initiativen durch Förderanreize unterstützen sollte. Die Kehrseite dieser Orientierung wurde schnell unübersehbar, denn die Struktur der Förderung ermöglichte nur noch eine begrenzte Kontrolle über die räumlichen und qualitätsbezogenen Ergebnisse (Dohse et al. 2002). Die durch die Förderung ausgelöste Bautätigkeit konzentrierte sich auf das Umland der Städte, viele Standorte waren dabei infrastrukturell schlecht angebunden und wenig integriert (BBR 2001: 7). Dieses Instrument begünstigte zudem den Bau von »Wohnparks« und Mehrfamilienhäusern (Kommission

2000: 10; Aring/Herfert 2001: 52; Steinführer 2004: 55f.)⁸. Die Förderkonditionen finanzierten also nicht nur allgemein eine Zersiedlung des Umlandes, sondern sie unterstützten sogar noch bauliche Formen, die in Bezug auf ihre architektonische Qualität fragwürdig waren und nur wenig mit den häufig in der Diskussion aufgeführten »Traum vom Eigenheim« gemein hatte. Mit der fortschreitenden Sanierung des Altbaubestandes in den Kernstädten verlor das steuergeförderte, suburbane Mehrfamilienhaus schnell an Attraktivität und war um die Jahrtausendwende mit hohen Leerständen konfrontiert (Aring/Herfert 2001: 52f.). Ein Großteil der Suburbaniten wanderte wieder ab, viele von ihnen aufgrund der unzureichenden Qualität der Nachbarschaft (Friedrich/Knabe/Warner 2014: 19; Harth/Herlyn/Scheller 1998: 193f.).

Unglücklicherweise stieß die Förderung von Suburbanisierung durch Steuermittel in den frühen 1990er Jahren in Ostdeutschland auch noch auf eine schwache regionale Steuerung. Obwohl das bundesdeutsche Raumplanungssystem in Ostdeutschland insgesamt innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums implementiert wurde (Blotevogel 2011), war es Anfang der 1990er Jahr bei weitem noch nicht in einem Maße etabliert, das es ermöglicht hätte, die Suburbanisierung räumlich zu steuern. Die Folgen des »Vakuums« in Raumplanung und regionaler Koordination waren gravierend (Eckart 1998). Suburbane Gemeinden am Rande der größeren Städte nutzten dabei fast überall sehr schnell ihre Planungsrechte und wiesen große Flächen für Gewerbe- und Wohnbebauung aus. Anders als die Kernstädte, wo die Rückgabe von Grundstücken sowie die Privatisierung von Staatsbetrieben durch die Treuhandanstalt die räumliche Entwicklung hemmten, konnten sie als erste Bauland auf den Markt bringen und die öffentlich geförderte Investitionswelle in ihre Kommunen lenken.

Insgesamt hatte die geförderte Suburbanisierung der 1990er Jahre einen entscheidenden Einfluss auf die soziale Segregation in ostdeut-

8 Im Land Sachsen-Anhalt wurde etwa ein Drittel der suburbanen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern gebaut (Friedrich et al. 2013: 24), in Leipzig war Anteil von Mehrfamilienhäusern am suburbanen Wohnungsbestand mit 72 Prozent sogar noch größer (Herfert 1996: 39).

schen Städten. Sie wirkte dabei zum einen sozial selektiv und begünstigte vor allem den Wegzug von Familien mit mittleren Einkommen. Zum zweiten fand sie – im Gegensatz zu ihren westdeutschen Vorläufern – unter den Bedingungen einer schrumpfenden Bevölkerung statt. Insgesamt wurden zwischen 1991 und 1999 in Ostdeutschland über 690.000 neue Wohnungen errichtet, während die Bevölkerungszahl um eine halbe Million zurück ging (Kommission 2000: 10, 14). Die durch Umzug ins Umland freiwerdenden Wohnungen trafen hierdurch auf ein sich ausweitendes Überangebot. Dass dies zu erheblichen Verwerfungen führen musste, ist offensichtlich.

Institutionelle Veränderungen im Hinblick auf die Gentrifizierung⁹

Aus der Perspektive »westlicher« Erfahrungen betrachtet, war auch die Ausgangslage für Gentrifizierungsprozesse in Ostdeutschland ungewöhnlich. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung befanden sich die meisten innerstädtischen Quartiere in einem erbärmlichen Zustand. Die vor dem Ersten Weltkrieg errichteten Gebäude waren bis auf wenige Ausnahmen durch gravierenden Instandhaltungsmangel, erhebliche Bauschäden und eine veraltete Ausstattung gekennzeichnet. Moderne Bäder fehlten oft und die Heizungsanlage basierte meist auf Kohleöfen.

Gleichzeitig war das Privateigentum an Wohnraum in der DDR nahezu bedeutungslos geworden. Der überwiegende Teil des Wohnungsbestandes wurde von staatlichen Verwaltungen verwaltet, nur ein geringer Teil befand sich noch im Besitz von Privatpersonen. In den innerstädtischen Quartieren war dies zu einem großen Teil das Ergebnis von zwei Enteignungswellen von Immobilienbesitzern – zunächst unter den Nazis, dann durch die kommunistische Regierung. Hinzu kam, dass – aufgrund der Behinderung von privatem Wohneigentum im Sozialismus (vgl. Buck 2004) – viele Vermieter ihr Eigentum in der DDR einfach aufgegeben hatten, da sie keinen Nutzen darin sahen.

9 Dieses Kapitel greift auf Textfragmente in Bernt (2003, 2016, 2022a), in denen die Materie bereits aufgearbeitet wurde.

Die Klärung der Eigentumsverhältnisse erfolgte erst im Laufe der 1990er Jahre – und die Art und Weise, wie dies geschah, war die Rückgabe von Immobilien an die ursprünglichen Eigentümer oder deren Erben. Der Grundsatz, dass ehemaliges Privateigentum an die Eigentümer oder deren Erben zurückgegeben werden muss, war dabei einer der Hauptstreitpunkte bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag 1990 und wurde erst nach starkem Druck von westdeutscher Seite aufgenommen (vgl. Dahn 1994: 82ff.). Die Notwendigkeit der Restitution von enteigneten Grundstücken wurde mit zwei Argumenten begründet: Erstens wurde eine moralische Verpflichtung behauptet, die Ergebnisse des »SED- und NS-Unrechts« zu revidieren. Zweitens wurde behauptet, dass nur durch die Restitution eine Eigentumsordnung geschaffen werden könne, die die Grundlage für Investitionen in Ostdeutschland bilden könne¹⁰.

Die Modalitäten der Restitution wurden in einem ganzen Geflecht von Gesetzen definiert, die zum Teil wiederholt geändert wurden. Der Umfang der Restitution wurde grundsätzlich im »Gesetz über die Rückgabe von Vermögen« (Vermögensgesetz) festgelegt. Kurz gefasst regelt das 1990 eingeführte Gesetz, dass Grundstücke, die zwischen dem 30. Januar 1933 und dem 8. Mai 1945 entschädigungslos enteignet wurden (meist jüdische Grundstücke) sowie in der DDR (seit dem 7. Oktober 1949) enteignete Grundstücke an die ursprünglichen Eigentümer bzw. deren Rechtsnachfolger zurückgegeben werden sollten. In der Praxis wurden die Entscheidungen über den Restitutionsanspruch von den Landesämtern zur Regelung offener Vermögensfragen (LAROV) getroffen. Diese Entscheidungen dauerten in der Regel Jahre. In der Zwischenzeit wurden die betroffenen Grundstücke von den kommunalen Wohnungsunternehmen verwaltet.

Insgesamt wurden etwa 15 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes der DDR der Restitution unterworfen (Scholz 1993). In historischen innerstädtischen Quartieren lag die Quote bei 70–90 Prozent (Dieser

10 Kaum ein anderes Land des ehemaligen Ostblocks ist diesem deutschen Sonderweg gefolgt. In den meisten postsozialistischen Ländern wurden volkseigene Wohnungen anstatt dessen an ihre Bewohner übergeben.

1996; Reimann 1997). Anders als in den Großwohnsiedlungen oder im suburbanen Raum war die Restitution damit in den Altbauquartieren das zentrale Vehikel für die Transformation der Eigentumsverhältnisse. Wenn die Restitution einer Immobilie schließlich erfolgte, war das Ergebnis meist ein schneller Verkauf. In der Regel hatten die ursprünglichen Eigentümer (oder deren Erben) wenig Interesse oder Erfahrung in der Wohnungswirtschaft. Sie kamen meist »über Nacht« in den Besitz von längst verloren geglaubten Immobilien und hatten gar kein Interesse an ihrer langfristigen Nutzung. Zudem waren in der DDR häufig Hypotheken zur Finanzierung der Instandhaltung ohne Zustimmung der (oft ohnehin abwesenden) Eigentümer aufgenommen worden, so dass viele restituierte Gebäude hoch verschuldet waren. Unter diesen Bedingungen war ein schneller Verkauf für die meisten Restituenten der einfachste Weg, um mit Gewinn aus einer verfahrenen Situation herauszukommen.

Es gibt keine umfassende Studie über den Anteil und die Preise von Wiederverkäufen in ganz Ostdeutschland, aber eine Reihe von Studien, die in Ost-Berlin durchgeführt wurden, geben ein anschauliches Bild. So fand Dieser (1996) im innerstädtischen Kiez Spandauer Vorstadt heraus, dass nur etwa 5–8 Prozent der ursprünglichen Eigentümer daran interessiert waren, ihre Immobilie langfristig zu behalten. Im Prenzlauer Berg, einem weiteren Ost-Berliner Innenstadtquartier, haben Untersuchungen von Reimann (1997, 2000) ähnliche Ergebnisse gezeigt. Die Käufer waren selten Privatpersonen, sondern professionelle Immobilienunternehmen, Immobilienfonds und Bauträger. Auf diese Weise hat sich die Eigentümerstruktur – auch im Vergleich zu Westdeutschland – komplett umgekehrt und Eigentümer der Innenstädte:

»[...] w[u]den nicht mehr die alten Handels- oder Handwerksdynastien, sondern offene oder geschlossene Immobilienfonds, internationale Immobiliengesellschaften und Intermediäre aller Art. Das Immobilienkapital tritt als ›Stadtentwickler‹ mit einer bisher in deutschen Städten nicht gekannten Bedeutung und finanziellen Möglichkeiten auf den Plan.« (Häußermann 1995: 13)

Dies war umso problematischer, als die Preise für Immobilien in Ostdeutschland in den 1990er Jahren boomten. Der Grund dafür war sowohl ein Mangel an sanierten Wohnungen in guten Lagen (verursacht durch die sozialistische Wohnungspolitik) und die lange Zeit, die es brauchte, bis alle Restitutionsansprüche geklärt waren, als auch – wie sich bald herausstellte – meist unrealistische Wachstumserwartungen (vgl. Henckel et al. 1993) für die meisten Städte. Angesichts hoher Sanierungskosten, überhöhter Hauspreise und von Zinssätzen um die 7 Prozent führte dies zu einem immensen Druck auf die Mietpreise.

Der Effekt der Restitution war also ein zweifacher: Erstens führte die Restitution in den meisten innerstädtischen Quartieren zu einer Modernisierung und Kommerzialisierung der Eigentumsstrukturen. Dadurch traten Eigentümer in den Vordergrund, die an kurzfristigen Gewinnen interessiert waren und über die Erfahrungen und Mittel verfügten, diese zu erzielen. Zweitens wurden die Eigentümer aufgrund der Tatsache, dass die Mehrzahl der Objekte unmittelbar nach der Restitution verkauft wurde, mit vergleichsweise hohen Ausgaben für den Erwerb ihrer Objekte belastet, die zu den ohnehin schon hohen Kosten für die Sanierung hinzukamen. Dies führte zu exorbitanten Ausgaben, die nur rentabel gemacht werden konnten, wenn hohe Einnahmen erzielt werden konnten, entweder in Form von Mieterhöhungen oder durch Weiterverkäufe. In der Summe führte die Restitution also zu einem hohen Druck auf die Mieterträge.

Dieser wurde allerdings noch eine Zeitlang abgebremst. Auch hier schlugen die Nebenwirkungen von Sonderpolitiken zu Buche die nur für einen begrenzten Zeitraum für Ostdeutschland galten:

Zum Ersten brauchte die Klärung der Eigentumsverhältnisse Zeit. Während die Neubautätigkeit im suburbanen Umland schnell in Gang kam, litt der Altbau über den größeren Teil der 1990er Jahre noch flächendeckend unter mangelnder Instandhaltung und Modernisierung. Der Grund dafür war eine Gesetzeslage, die es den in Stellvertretung der noch nicht wieder in ihre Rechte gesetzten »Alteigentümer« agierenden kommunalen Wohnungsbaugesellschaften unmöglich machte, in restitutionsbehaftete Häuser zu investieren. Paradoxerweise führte das in

vielen Fällen sogar zu einer weiteren Verschlechterung des Instandhaltungszustands (vgl. Bernt 1998).

Zum Zweiten waren die Möglichkeiten für Mieterhöhungen in Ostdeutschland bis Ende der 1990er Jahre eingeschränkt. Die Einführung des (west-)deutschen Mietrechts erfolgte hier in mehreren Stufen und gipfelte erst zum 1. Januar 1998 in der endgültigen Einführung des Vergleichsmietensystems. Zusammen mit der Restitution von Immobilien wirkte sich auch die Begrenzung von Mieterhöhungen als Bremse für die Rentabilität von Investitionen in bestehende Gebäude aus.

Ein dritter, die Gentrifizierung zunächst bremsender, Faktor bestand schließlich in den dramatischen Bevölkerungsverlusten. Wie oben besprochen, verlor Ostdeutschland in den 1990er und 2000er Jahren in dramatischem Maß an Einwohner*innen. Hinzu kam die oben beschriebene Suburbanisierung »auf der grünen Wiese«, welche die Kernstädte weiter unter Druck setzte. Im Ergebnis dieser Verwerfungen standen in Ostdeutschland um die Jahrtausendwende etwa 1 Millionen Wohnungen leer (Kommission 2000). Der Leerstand betraf dabei bei weitem nicht allein periphere DDR-Entwicklungsstädte, oder die von Planer*innen und Politiker*innen ungeliebten Großwohnsiedlungen – sondern auch viele Altbauquartiere. In der »Leerstandhauptstadt« Leipzig alleine standen über 60.000 Wohnungen leer – die Mehrzahl davon in den Gründerzeitgebieten. Auch in sanierten Wohngebäuden stagnierten deshalb zunächst die Mietpreise oder sanken sogar. Die Folge war damit für ein paar Jahre eine Verzögerung der Gentrifizierung, teilweise sogar eine »De-Gentrifizierung« (vgl. Wiest/Hill 2004).

Von kaum zu unterschätzender Bedeutung für die Altbaugebiete waren in dieser Situation die im »Fördergebietsgesetz« des Bundes möglich gemachten Sonderabschreibungen. Bis 1996 konnten bis zu 50 Prozent der Sanierungskosten im ersten Jahr der Investition steuerlich geltend gemacht werden, bis 1998/99 wurde dieser Anteil auf 40 Prozent reduziert. Diese hohen indirekten Subventionen machten die Sanierung von altem Wohnungsbestand für Investoren mit hohem steuerpflichtigem

Einkommen äußerst lukrativ¹¹. Dies galt insbesondere dann, wenn die Sanierungskosten hoch und die Mieten niedrig waren, weil die »Kosten« der Investition in Steuerersparnisse für die beteiligten Investitionspartner umgewandelt werden konnten. Da die Bilanz der Investition durch Steuervorteile ausgeglichen werden konnte, konnten es sich die Investoren leisten, eine Zeit lang auf hohe Mieteinnahmen zu verzichten und auch in Gebieten ohne offensichtliche wohlhabende Nachfrage zu bauen. Die Steuersubventionen beinhalteten zudem einen Anreiz zu kostspieligen Sanierungsvarianten, denn höhere Ausgaben führen zu höheren Reduktionen des zu versteuernden Einkommens und verringerten aufgrund der progressiven Gestaltung der Steuersätze überproportional die Steuerschuld. In der Summe führte dies zu Renovierungen, die auf den höchsten erreichbaren Standard abzielten und auf lange Frist überdurchschnittliche Mieten rechtfertigten.

Vor dem Hintergrund dieser institutionellen Rahmungen verliefen Gentrifizierungsprozesse in den meisten ostdeutschen Städten zunächst in einer eher kontraintuitiven Art und Weise. Gestützt von massiven steuerlichen Begünstigungen kam dabei die Sanierung der Altbaubestände in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre schnell in Gang. Der Wandel der Wohnbevölkerung wurde dabei durch mietrechtliche Regelungen sowie die schnell einsetzende Schrumpfung der Bevölkerungszahlen abgebremst, welche zusammen den Korridor für Mietsteigerungen begrenzten. In der Folge galt Gentrifizierung in vielen ostdeutschen Städten bis weit in die 2000er Jahre hinein als »unkri-

11 Diese Steuergeschenke kamen überproportional steuerpflichtigen Personen mit einem hohen zu versteuernden Einkommen zugute. Angesichts der desolaten wirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland traf dies nur auf wenige Ostdeutsche zu. Eine Umfrage, die Mitte der 2000er Jahre durchgeführt wurde (BMVBS/BBR 2007) ergab so, dass nur 39 Prozent der Immobilieneigentümer in Dresden in der Region lebten, während 61 Prozent von außerhalb (meist Westdeutschland) kamen. In der westdeutschen Vergleichsregion gab es dagegen kaum einen Eigentümer, der seine Adresse nicht in der beobachteten Region hatte. Restitutionen in Verbindung mit steuerlichen Anreizen bewirkte also auch eine »Entostung« der Vermieterschaft.

tisch« (Thomas/Fuhrer/Quaiser-Pohl 2008) und von nur nachrangiger Relevanz. Wie sich zeigen sollte, war dieser Zustand nicht von Dauer.

Institutionelle Veränderungen im Hinblick auf die Entwicklung von Großwohnsiedlungen

Industriell gefertigte, in »Großtafelbauweise« errichtete Wohngebäude machen 15 bis 20 Prozent des gesamten Gebäudebestandes der ehemaligen DDR aus. Insgesamt wurden zwischen 1960 und 1990 auf dem Territorium der DDR 2,2 Millionen Wohneinheiten gebaut, fast alle in Fertigteilbauweise. Dabei ist der Anteil der »Plattenbauten« in den Großstädten recht unterschiedlich und schwankt zwischen 1/6 und knapp 2/3 des Bestandes.

Im Staatssozialismus waren der Bau, die Finanzierung und die Bewirtschaftung von Wohnungen (im Großen und Ganzen) staatlich organisiert. De jure befand sich der Wohnungsbestand in den Neubaugebieten vollständig im Eigentum der Kommunalen Wohnungsverwaltungen, die als Tochtergesellschaften der Kommunen als Wirtschaftsunternehmen mit beschränkten Rechten organisiert waren, und der (Arbeiter)Wohngenossenschaften. De facto waren beide Organisationen eng in das System der Planwirtschaft eingebunden und ihre Geschäfts- und Verwaltungsstrategien wurden durch staatliche Direktiven für den Bau, die Gestaltung, die Belegung und die Verwaltung ihrer Bestände bestimmt.

Nach der Wiedervereinigung wurden die kommunalen Wohnungsverwaltungen und die Genossenschaften zu »echten« Wirtschaftsunternehmen umstrukturiert. Dies ermöglichte ihnen die Aufnahme von Krediten, den An- und Verkauf von Häusern und die Verwaltung ihres Vermögens nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. In der Regel waren die neu geschaffenen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen aber in finanzieller Hinsicht eher schwach aufgestellt. Sie waren daher auf die Bereitstellung zusätzlicher Unterstützung durch die Bundesregierung sowie auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln in allen möglichen Programmen angewiesen. Dies spiegelt sich auch in der vergleichsweise umfangreichen Förderung

wider, mit der eine Weiterentwicklung der Gebiete in den 1990er Jahren durch Bund und Länder unterstützt wurde. Förderprogramme wie »Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete« (StWENG), »Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen« (SEP), »Experimenteller Wohnungs- und Städtebau« (ExWoSt) und später »Soziale Stadt« boten intensive finanzielle Unterstützung, mit denen sowohl eine Modernisierung der Wohnungen (z.B. durch Wärmedämmung oder neue Balkone) als auch die Verbesserung der lokalen Infrastruktur und des Umfeldes möglich wurden. In ihrer Folge wurden die meisten Großwohnsiedlungen in den 1990er Jahren saniert, und zwar in der Regel ohne umfangreiche Mieterhöhungen.

Diese Konstellation änderte sich sukzessive. Am wichtigsten waren dabei zwei Privatisierungsrunden Mitte der 1990er und Anfang der 2000er Jahre¹².

Die erste Runde von Privatisierungen stand in engem Zusammenhang mit dem »Altschuldenhilfegesetz«. Sie betraf in den Großwohnsiedlungen etwa 15–20 Prozent des Wohnungsbestandes. Der Hintergrund dieses Gesetzes war folgender (vgl. GdW 1993; Wielgohs 1995; Borst 1996): Innerhalb der sozialistischen Planwirtschaft waren den kommunalen Wohnungsverwaltungen und Genossenschaften finanzielle Mittel durch staatliche Mittel der Staatsbank der DDR zugewiesen worden. Als die Staatsbank der DDR privatisiert wurde, wurden die Betriebsmittel zu »Schulden« von durchschnittlich 15.000 DM (7.500 Euro) pro Wohnung (Borst 1996). Wie sich bald herausstellte, hatten die neu gegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften aber kaum die Kapitalbasis, um diese Forderungen zu bedienen. Daher griff der Bund nach einigem Hin und Her ein und übernahm den Großteil der Verpflichtungen. Die Bedingung, die der Staat stellte, war allerdings eine rechtsverbindliche Anerkennung der Forderungen und die Auflage, 15 Prozent des Wohnungsbestandes bis 1999 zu privatisieren, idealerweise an die dortigen Mieter. Dieses – an

12 im Folgenden ein leicht veränderter Text, ursprünglich veröffentlicht in Bernt/Colini/Förste (2017).

das in Großbritannien durch die konservative Thatcher-Regierung eingeführte *right to buy* erinnernde – Vorhaben erwies sich schnell als auf Sand gebaut, da die Mieter in den meisten Fällen nicht über das nötige Eigenkapital verfügten und kaum Interesse am Kauf ihrer Wohnungen zeigten. Als Konsequenz wurde das Gesetz im Mai 1995 dahingehend geändert, dass Verkäufe an so genannte »Zwischenerwerber« ermöglicht wurden. In der Praxis stellte sich heraus, dass es sich dabei oft um Spekulanten handelte, die Wohnungsbestände zu Discountpreisen kauften, hohe Kredite aufnahmen und auf einen profitablen Weiterverkauf hofften. Wie sich bald herausstellte, erwiesen sich auch diese Pläne häufig als unrealistisch. Innerhalb weniger Jahre kam es bei den meisten Privatisierungsprojekten zu Insolvenzen, Weiterverkäufen und sogar Gerichtsverfahren, und die erworbenen Immobilien landeten in der Zwangsverwaltung.

Eine zweite Privatisierungsrunde fand Mitte der 2000er Jahre statt. Wie in anderen westlichen Volkswirtschaften, waren die Käufer in dieser Privatisierungsrunde überproportional institutionelle Investoren, wie Real Estate Investment Trusts (REITs), Real Estate Equity Funds (REPE) und andere Immobilienfonds, oft mit Niederlassungen auf der ganzen Welt. Diese »Hybride aus Immobilien und *Private Equity*« (Uffer 2013: 158) suchten typischerweise nach unterbewerteten Vermögenswerten, in die sie investieren konnten. Der Hintergrund dieser Privatisierungswelle war eine globale Liquiditätsschwemme, die mit Haushaltsproblemen von Kommunen und öffentlichen Trägern in Deutschland zusammentraf. Hinzu kamen Änderungen in der Steuergesetzgebung, mit denen der deutsche Wohnungsmarkt unter der rot-grünen Bundesregierung für *Private-Equity-Fonds* geöffnet wurde.

Diese Bedingungen (zusammen mit Preisabwertungen für Immobilien im schrumpfenden ostdeutschen Wohnungsmarkt, siehe unten) ermöglichten den Markteintritt für Finanzinvestoren. Ihre Geschäftsmodelle basierten in der Regel auf günstigen Verkaufspreisen, billigen Hypotheken und niedrigen Betriebs- und Instandhaltungskosten. Sabina Uffer hat die in diesem Zusammenhang verfolgten Anlagestrategien anschaulich wie folgt beschrieben:

»Sie [die Fonds] kauften die billigsten, oft problematischen Wohnanlagen, finanzierten sie mit hohen Schuldzinsen und verkauften sie so schnell wie möglich zu einem höheren Preis weiter. In einer Marktsituation, in der die Nachfrage nach Wohnraum nur in den besseren Vierteln stieg, wendeten die opportunistischen Fonds aggressive Vermietungsstrategien an, mit dem Imperativ, ihre Kreditlinien durch sinkende Leerstandsquoten zu bedienen. Dies begünstigte eine Konzentration von sozial benachteiligten Mietern, die keinen Zugang zum Wohnungsbestand der besseren Viertel haben.« (Uffer 2013: 169)

In Ostdeutschland stieß dieses Verwertungsmodell auf besonders fruchtbaren Boden, da die starken Bevölkerungsverluste zu einem allgemeinen Preisverfall für Immobilien geführt hatten. Auf dieser Basis wurde eine weitere Welle von Immobilienverkäufen realisiert. Dabei wurden Teile der Bestände im Rahmen von Insolvenzverfahren von Investoren aus der ersten Privatisierungsrunde verkauft. Andere wurden direkt von kommunalen und genossenschaftlichen Vermietern privatisiert. Kennzeichnend für diese Verkaufswelle war, dass sie in Form von *en bloc*-Verkäufen stattfand. Die Aufkäufer waren in der Regel nur am Erwerb größerer Pakete interessiert, in denen hunderte oder tausende Wohnungen auf einen Schlag an den Investitionsmärkten platziert werden konnten. Angesichts der eher kleinteiligen Eigentumsstruktur waren Altbauten und suburbane Eigenheimgebiete für dieses Geschäftsmodell weniger attraktiv. Die zweite Privatisierungswelle konzentrierte sich deshalb auf die Großwohnsiedlungen und sorgte gerade hier für eine erhebliche Veränderung der Eigentümer*innenstrukturen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auch die ostdeutschen Großwohnsiedlungen in den letzten 25 Jahren eine fortschreitende Vermarktlichung erfahren haben. Diese verlief in drei Stufen: In einer ersten Stufe, die unmittelbar auf die Wiedervereinigung folgte, wurde die Wohnung zur Ware gemacht und ihre Verwaltung an kommerzielle (aber immer noch kommunale und genossenschaftliche) Unternehmen übergeben. In einer zweiten Stufe wurden dieselben kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen gezwungen, etwa ein Sechstel ihres Bestandes an spekulative »Zwischenerwerber« zu verkaufen. In

dieser Phase wurden größere Teile des Wohnungsbestandes aus der bestehenden parastaatlichen Konstellation herausgelöst und auf dem Markt platziert. Ironischerweise war diese Operation kommerziell nicht sehr erfolgreich und ein Großteil der Bestände landete in der Insolvenz. Damit war der Grundstein für die dritte Phase gelegt, die um die Jahrtausendwende begann. Gestützt auf niedrige Zinsen und die Liberalisierung des Immobilienrechts erwarben Finanzinvestoren große Pakete von insolventen oder niedrigpreisigen Immobilien und nutzten »Hebeleffekte« zur Erzielung schneller Gewinne. Im Gegensatz zu den kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen sowie den »Zwischenerwerbern« waren die neuen Eigentümer in globale Finanzkanäle eingebunden, und ihr gesamtes Geschäft war darauf ausgerichtet, liquides Kapital in unterbewertete Vermögenswerte zu leiten. Von ihnen wurden die erworbenen Immobilien nicht als langfristige Geschäftsaktivität betrachtet, sondern als Teil eines Portfolios, das mit dem Ziel verwaltet wurde, kurz- bis mittelfristig die Erträge zu maximieren.

In Folge dieser Veränderungen wandelte sich die Eigentümer*innenstruktur auch in den Großwohnsiedlungen grundlegend. Für die weitere Entwicklung dieser Quartiere ist dieser Wandel vor allem deshalb von Bedeutung, weil die inzwischen in den Siedlungen tätigen Wohnungsunternehmen sehr unterschiedlichen Handlungskalkülen folgen. Tabelle 5 fasst die wichtigsten Unterschiede zusammen.

Parallel zur Wohnungsprivatisierung wurden starke Bevölkerungsverluste und das als Reaktion darauf entstandene Förderprogramm »Stadtumbau Ost« ausschlaggebend für die Entwicklung von Großwohnsiedlungen. Wie oben beschrieben, hatte die Wiedervereinigung in Ostdeutschland zu hohen Arbeitslosigkeitsquoten geführt, begleitet von dramatisch sinkenden Geburtenraten und massiver Abwanderung. Insgesamt verlor die ehemalige DDR von 1991 bis 2001 1,7 Millionen Einwohner (ca. 11 Prozent der ursprünglichen Bevölkerung), wobei die Großwohnsiedlungen aufgrund ihrer spezifischen demographischen Zusammensetzung (hoher Anteil junger Menschen im erwerbsfähigen Alter) besonders stark betroffen waren.

Tabelle 5: Typen von Wohnungsunternehmen in den Großwohnsiedlungen Ostdeutschlands

	Kommunale und genossensch. Wohnungsunternehmen	Zwischen-erwerber	Finanzinvestoren
Unternehmensausrichtung	Langfristiges Angebot an Mietwohnungen, Unterstützung der Kommunen (kommunale Unternehmen)	Kurzfristiger Profit durch den Weiterverkauf von privatisierten Liegenschaften	Kurzfristiger Profit durch die Nutzung von Hebeleffekten, basierend auf niedrigen Preisen, niedrigen Zinsen und geringen Unterhaltungs- und Servicekosten
Finanzierung	Eigenes Budget, öffentliche Fördermittel	Nationale Kreditinstitute	Private Equity, Finanzinvestoren
Verhältnis zum Staat	enge Kooperation	Profitieren durch Privatisierung aber nicht an staatliche Vorgaben gebunden	--

Quelle: Bernt/Colini/Förste 2017: 560

Als Reaktion auf das daraus resultierende Überangebot an Wohnungen, legte die Bundesregierung 2001 das Förderprogramm »Stadtumbau Ost« auf, das (erstmalig in der Geschichte der deutschen Wohnungspolitik) den Abriss von Wohnungen förderte (zur Vorgeschichte des Programms siehe Bernt 2017). Zusammen mit der Einrichtung des Programms »Stadtumbau Ost« wurde der §6a des »Altschuldenhilfegesetzes« so geändert, dass verschuldete Wohnungsunternehmen einen Schuldenerlass für abgerissene Wohnungen erhalten konnten.

Diese Bedingung galt allerdings ausschließlich für altschuldenbelastete Wohnungsunternehmen aus der ehemaligen DDR. Dies hatte eine »schiefe« Förderstruktur zur Folge, bei der diese Unternehmen das Abrissgeschehen vollständig dominierten, während sich alle anderen Immobilieneigentümer nahezu vollständig aus dem Stadtumbau »raus« halten konnten (s. Bernt 2005b). Auf dieser Grundlage wurde zwischen 2001 und 2014 in Ostdeutschland der Abriss von rund 340.000 Wohnungen in die Wege geleitet (BBSR/BMUB 2016: 111). Die bei weitem meisten Abrisse erfolgten dabei in den Großwohnsiedlungen.

Für die Großwohnsiedlungen hatte der »Stadtumbau Ost« ambivalente Auswirkungen. Bis heute gibt es kaum unabhängige Evaluierungen, die ein faires Urteil über verschiedene Themen und Fälle hinweg erlauben würden. Die vorhandene Literatur weist jedoch auf einige für die Großwohnsiedlungen problematische Entwicklungen hin. In den meisten Siedlungen wurde so die Zahl der Wohneinheiten reduziert – dies geschah jedoch räumlich sehr ungleichmäßig. Während Teile der Siedlungen kaum angetastet und »stabilisiert« wurden, wurden andere weitgehend oder sogar komplett abgerissen. In räumlicher Hinsicht waren die Abrisse dabei oft schlecht koordiniert, und in randständigen Siedlungen findet man heute als Ergebnis des »Stadtumbaus« häufig ein Mosaik aus sanierten und unsanierten Häusern, Brachflächen und Stadtplätzen, das kaum einer erkennbaren räumlichen Logik folgt. Gleichzeitig wurden in Gebieten, die für großflächige Abrisse anvisiert wurden, Infrastruktureinrichtungen geschlossen und Instandhaltungsmaßnahmen für Gebäude und öffentliche Räume zurückgefahren. Infolgedessen weisen viele dieser Gebiete heute ernsthafte Anzeichen von Verwahrlosung auf (s. Bernt/Milstrey 2017).

Ein wenig beachteter Nebeneffekt des Stadtumbaus war zudem ein Preisverfall für Immobilien, die in »Umstrukturierungsgebieten« (d.h. Gebieten, in denen schwerpunktmäßig abgerissen werden sollte) lagen. Hier fiel es lange Zeit schwer, überhaupt Kaufinteressenten für Immobilien zu finden. Entsprechend sanken die Preise bis auf das Niveau der Abrissprämien, d.h. auf 60,- Euro pro Quadratmeter. Dies erleichterte den Markteintritt für Finanzinvestor*innen und Discountvermieter*innen beträchtlich.

Gerade in den Abrissgebieten nehmen diese heute häufig eine zentrale Stellung ein. Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Geschäftsmodelle dieser Unternehmen auf kurzfristige Gewinnerzielung ausgerichtet sind. In der Regel sind diese Unternehmen überregional tätig, z.T. handelt es sich um globale Wohnungskonzerne, die eng mit den Finanzmärkten verflochten sind. Die Orientierung an zu erwirtschaftenden Gewinnmargen bildet hier den alles bestimmenden Handlungsrahmen. Im Vordergrund der Bewirtschaftungstätigkeit steht die Vermarktung der Wohnungen als Anlageobjekte. Angesichts enger Renditevorgaben sind diese Eigentümer*innen an möglichst hohen Belegungsquoten interessiert und vergeben ihre Wohnung ohne Probleme auch an Bevölkerungsgruppen (Transferleistungsempfänger*innen, Asylbewerber*innen, Niedriglöhner*innen), die von anderen Vermieter*innen gemieden werden. In Planer*innenkreisen wird dieses Geschäftsmodell deshalb häufig auch als »Hartz IV«-Modell bezeichnet.

In diesem Modell gehen hohe Renditen für Anleger*innen, niedrige Instandhaltungs- und Bewirtschaftungsausgaben und eine Vermietung an einkommensschwache Gruppen Hand in Hand. Aus unserer Forschung sind uns so Beispiele bekannt, in denen Wohnungen für 99,- Euro vermietet wurden – vorausgesetzt der Mieter verpflichtete sich, nötige Instandhaltungen für drei Jahre selbst zu bezahlen. In anderen Fällen wurde eine Reise an das Schwarze Meer als Prämie angeboten. Häufig wurden auch Bewerber*innen akzeptiert, die in anderen Märkten keine Chance gehabt hätten. Der Nebeneffekt dieser Vermietungspolitik war eine Konzentration von benachteiligten Gruppen in den entsprechenden Beständen.

Dass dieses Modell in den Großwohnsiedlungen für Kapitalanleger*innen attraktiv wurde, liegt nachfrageseitig auch an den im Jahr 2004 eingeführten, landläufig unter dem Namen »Hartz IV« bekannt gewordenen, Reformen der Arbeitslosenversicherung. Der Kern von »Hartz IV« bestand in einer Zusammenlegung des früheren Arbeitslosengeldes mit der Sozialhilfe auf einem niedrigeren Niveau der Grundsicherung und mit einem verstärkten Druck zur Aufnahme einer Arbeit. Angesichts des höheren Basisniveaus der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland führte das für große Gruppen von Haushalten zu

deutlich geringeren Bezügen. Der Druck, schnell wieder eine Beschäftigung aufzunehmen, beförderte zudem ein massives Wachstum des Niedriglohnsektors. Zusammen bedingte das eine höhere Nachfrage an preiswertem Wohnraum – also genau dem Angebot, das seit den 2000er Jahren von institutionellen Investoren in den Großwohnsiedlungen auf den Markt gebracht wird.

Hinzu kommen die mit dem Bezug an Arbeitslosengeld einhergehenden Restriktionen in Bezug auf die Miete. Bei Leistungsbeziehern*innen übernimmt zwar das Jobcenter die monatlichen »Kosten der Unterkunft« – aber nur bis zu einem Betrag, der sich an den durchschnittlichen Wohnkosten der betreffenden Gemeinde bemisst¹³. In Städten mit einem stark gespreizten Wohnungsmarkt sind Wohnungen für diesen Preis aber nur in weniger nachgefragten Lagen, häufig in den Großwohnsiedlungen, zu finden.

Dieser Zusammenhang zwischen staatlicher Leistungsgewährung und Discount-Vermietungsmodellen wird in der Asylgesetzgebung noch einmal intensiviert. Asylberber*innen sind dabei zum einen in überdurchschnittlichem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen und unterliegen dabei im Prinzip denselben Restriktionen wie einheimische Arbeitslose. Hinzu kommen rassistische Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt (vgl. Horr/Hunkler/Kroneberg 2018; Hanhörster/Ramos Lobato 2021). Vor allem Haushalte aus Afrika oder dem Nahen Osten haben oft selbst dann kaum eine Chance darauf, eine Wohnung in stark nachgefragten Stadtteilen zu bekommen, wenn sie über ein ausreichendes Einkommen verfügen und bereit sind, überhöhte Mieten zu bezahlen. In der Folge werden auch diese Haushalte verstärkt in wenige nachgefragte Lagen verdrängt.

Hinzu kommen »Residenzpflicht« und »Wohnsitzauflagen«, denen Geflüchtete nach Anerkennung ihres Bleibestatus unterliegen. In der Praxis führen diese Regelungen dazu, dass Geflüchtete für drei Jahre in den Bundesländern wohnen bleiben müssen, denen sie bei der Erst-

13 Verschiedene Kommunen haben dabei Ausnahmeregelungen eingeführt, um den Druck auf Zwangsräumungen zu verringern.

aufnahme zugewiesen wurden (für eine genauere Beschreibung der Restriktionen s. Bernt 2022b).

All dies hat an vielen Orten eine rapide Konzentration von Armutshaushalten gefördert. Privatisierung und Finanzialisierung von Beständen, relative bauliche Abwertung (im Vergleich zu sanierten Gründerzeitvierteln und Neubauten im suburbanen Raum), Sozialreformen und Asylgesetzgebung haben dabei zusammen einen Zuzug von einkommensschwachen Haushalten gefördert, die in anderen Stadtteilen kaum noch Zugang zu Wohnungen finden.

4.4 Zusammenfassung

Für ostdeutsche Städte waren die letzten drei Jahrzehnte eine Zeit rasanter Umwälzungen. Das von Karin Wiest (2020) aufgestellte Diktum einer »Achterbahnfahrt« bringt die Dramatik der Umbrüche auf den Punkt. Im vorangegangenen Kapitel haben wir beschrieben, wie die Politiken, die diese Veränderungen begleiteten »Weichenstellungen« für die heute zu beobachtende soziale Spaltung ostdeutscher Städte legten. Fasst man die die Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen für soziale Segregation in Ostdeutschland zusammen, lassen folgende Punkte festhalten:

- Die Übernahme des westdeutschen Rahmens der Wohnungspolitik beinhaltete eine radikale und kaum hinterfragte Abkehr von der faktischen Desegregationspolitik der DDR. Von einem System, das hohe Wohnsicherheit mit niedrigen Preisen und einer nivellierten Sozialstruktur in mangelhaft instandgehaltenen und häufig verfallenden Wohnungen verband kommend, fanden sich Ostdeutsche in einer Umgebung wieder, in der Segregation Normalität ist. Für Haushalte mit einem entsprechenden Einkommen ging das mit einer höheren Wahlfreiheit einher, von der diese (bspw. durch den Bau eines Eigenheimes) auch sichtbar Gebrauch machten. Für alle anderen Haushalte ist im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte eher eine Verengung von Handlungsoptionen erkennbar.

- Die massive Förderung der Suburbanisierung zog mittlere und höhere Einkommenschichten aus den Städten. Die sozial selektive Wirkung von Suburbanisierungsprozessen ist dabei nicht neu – in Ostdeutschland erfolgte sie aber sehr schnell und vor dem Hintergrund zurückgehender Bevölkerungszahlen. Die Förderung des Neubaus »auf der grünen Wiese« förderte so ein Ausbluten der Städte, das sich um die Jahrtausendwende in massiven Leerständen im Bestand niederschlug.
- Die Förderung von Investitionen in den Altbau durch Steuererleichterungen hatte einen dreifachen Effekt. Erstens beförderte sie, zusammen mit der Restitution, eine Entlokalisierung und Kommerzialisierung der Eigentümerstrukturen. Eigentümer von Wohngebäuden in ostdeutschen Innenstädten sind heute in der Regel verwertungsorientierte Investoren. Zweitens beförderten die Subventionen umfassende Sanierungsstrategien, die oft mit einem hohen Druck auf die Bestandsmieter*innen einhergingen. Drittens, wurde in den Innenstädten auf lange Frist ein attraktives Konkurrenzangebot sowohl zu Wohnungen im Umland als auch zu den Großwohnsiedlungen aktiviert. Die gestiegene Attraktivität spiegelte sich dabei zunächst noch nicht in der Entwicklung der Mietpreise wider, die durch Mietenüberleitungsgesetz, Steuererleichterungen für Investitionen und allgemeinem Nachfragerückgang abgebremst wurde. Mit Zeitverzögerung wurden Gentrifizierungsprozesse aber in nahezu allen ostdeutschen Großstädten Normalität.
- In den Großwohnsiedlungen sorgten direkte staatliche Förderungen vor allem in den 1990er Jahren für eine Sanierung des Wohnungsangebotes, des öffentlichen Raums und der Infrastrukturen. Anders als viele Beobachter*innen erwartet hatten, konnte hierdurch der prognostizierte »Verslumungsprozess« gestoppt werden. In der Folge gerieten allerdings die Eigentümer*innenstrukturen in diesen Gebieten in den Strudel von zwei Privatisierungswellen. Die in den Großwohnsiedlungen konzentrierten Verkäufe großer Pakete von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen brachten Investor*innen ans Ruder, die auf eine profitable Verwertung ihrer Immobilien im Niedrigpreissegment setzten. Gleichzeitig wurden

die kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen durch das Altschuldenhilfegesetz in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingeschränkt und im Stadtumbau mit der Vernichtung eigener Vermögensbestände in Anspruch genommen. Obwohl beide Unternehmensformen zusammen in den meisten Großwohnsiedlungen immer noch die Mehrzahl der Wohnungen besitzen, ist ihre relative Bedeutung zurückgegangen, und die Wohnungsversorgung wird zusehends von Unternehmen übernommen, die auf eine Vermietung im Niedrigpreissektor setzen.