Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung

Heft 145

Forschungen

Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Forschungen

In der Schriftenreihe Forschungen veröffentlicht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtwicklung (BMVBS) ausgewählte Ergebnisse aus der Ressortforschung.

Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR), Bonn

Bearbeitung

IfS Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH, Berlin (Auftragnehmer)
Jürgen Veser (Leitung)
Wolfgang Jaedicke
Thomas Thrun

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn (Auftraggeber)
Karin Lorenz-Hennig (Leitung)
Gudrun Claßen

Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn
Julia Lindemann

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Forschungen Heft 145

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

ISSN 1435-4659 (Schriftenreihe)
ISBN: 978-3-87994-477-4

Forschungen Heft 145
Berlin 2010

Inhalt

Kurzfassung 1

Summary 4

1 Einleitung 7

1.1 Hintergrund und Ziele der Untersuchung 7

1.2 Untersuchungsmethoden 8

Kommunalbefragung 8

Ergänzende Auswertung von Daten der GdW-Jahresstatistik 12

Ergänzende Auswertung von Daten der Bertelsmann Stiftung 13

1.3 Aufbau des Berichts 13

2 Beteiligungen der Kommunen an Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum 14

2.1 Überblick über die Beteiligungs- und Eigentumsstruktur 14

2.2 Größenstruktur der Beteiligungen und eigenen Wohnungen 16

2.3 Eigentumsverhältnisse und Rechtsform 17

Direkte Beteiligungen 17

Indirekte Beteiligungen und eigene Wohnungen 18

2.4 Wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen/-bestände 19

Aktuelle wirtschaftliche Situation bei direkten Beteiligungen 19

Veränderung der wirtschaftlichen Situation in den letzten Jahren 20

Ausschüttungen an die Kommune bei direkten Beteiligungen 21

Wirtschaftliche Situation bei indirekten Beteiligungen 23

Wirtschaftliche Situation der eigenen Wohnungen der Kommunen 24

2.5 Zwischenfazit 24

3 Struktur und Situation kommunaler Wohnungsbestände 26

3.1 Strukturmerkmale kommunaler Wohnungsbestände 26

Regionale Verteilung 26

Marktanteil kommunaler Wohnungen 28

Baualter und Bauform/Gebietstyp 29

Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen 30

3.2 Mieten und Betriebskosten 31

3.3 Vermietungssituation 33

Nachfragesituation und Leerstand 33

Stabilität der Mieterschaft 34

3.4 Investitionstätigkeit und Investitionsbedarf 34

Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen der letzten Jahre 34

Zustand der Bestände und Investitionsbedarf 35

3.5 Zwischenfazit 36

4 Ausgangslage für die kommunale Wohnungspolitik 38
4.1 Wohnungsmarkt und soziale Wohnungsversorgung 38
4.2 Handlungsbedarf in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik 42
4.3 Finanzlage der Kommunen 44
4.4 Zwischenfazit 45
5 Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände und Strategien der Kommunen 46
5.1 Strategische Bedeutung von Wohnungsunternehmen/-beständen 46
5.2 Veränderung der strategischen Bedeutung 49
5.3 Strategien für die kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände 51
Grundsätzliche Strategie 51
Weitere bestandsbezogene Strategien 54
Betriebswirtschaftliche Strategien 54
Strategien bezogen auf den kommunalpolitischen Nutzen 55
Finanzielle Belastungen und Risiken der Kommunen durch kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände 57
Abwägung strategischer und finanzieller Vor- und Nachteile 57
5.4 Zwischenfazit 57
6 Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen durch die Kommune 59
6.1 Ansiedlung der Beteiligungsverwaltung und Steuerungsinstrumente 59
6.2 Finanzielle Vorgaben 61
6.3 Vorgaben der Kommunen zu inhaltlichen Aufgabenfeldern 65
6.4 Erwartete Stadtrendite 68
6.5 Controllinginstrumente 68
6.6 Interessenskonflikte 70
6.7 Zwischenfazit 71
7 Erfolgte Verkäufe von Wohnungsunternehmen und Wohnungsbeständen 73
7.1 Verkäufe von Beteiligungen/Wohnungspaketen der letzten zehn Jahre 73
7.2 Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre 78
7.3 Zwischenfazit 79
8 Geplante Verkäufe der nächsten drei Jahre 81
8.1 Geplante Verkäufe von Beteiligungen/Wohnungspaketen 81
8.2 Gründe und für geplanten Verkauf vorgesehene Käufergruppen 83
8.3 Geplante Einzelprivatisierung 84
8.4 Zwischenfazit 85
9 Zusammenfassung 87
Literaturverzeichnis 89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1 Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände – befragte Kommunen insgesamt 14

Abbildung 2.2 Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände – nach befragten Städten/Gemeinden und Kreisen 16

Abbildung 2.3 Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung nach Höhe der Anteile der Kommune am Wohnungsunternehmen (Stamm-/Grundkapital) 18

Abbildung 2.4 Anteile der Anteilseigner an der Gesamtsumme des Stamm-/Grundkapitals der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung 18

Abbildung 2.5 Direkte kommunale Beteiligungen nach wirtschaftlicher Situation des Wohnungsunternehmens und Region/Ländergruppe 19

Abbildung 2.6 Eigenmittelrentabilität kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2001 und 2007 nach Region/Ländergruppe 20

Abbildung 2.7 Entwicklung des Zinssatzes für langfristiges Fremdkapital (Fremdkapitalkostensatz) kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) von 2001 bis 2007 20

Abbildung 2.8 Eigenmittelrentabilität kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2001 und 2007 nach Einwohnerzahl 21

Abbildung 2.9 Verwendung von Überschüssen/Gewinnen der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung nach Einwohnerzahl 21

Abbildung 2.10 Indirekte kommunale Beteiligungen nach wirtschaftlicher Situation des Wohnungsunternehmens 23

Abbildung 3.1 Verteilung der mit der Befragung erfassten Städte/Gemeinden und kommunalen Wohnungen auf Gemeindegrößenklassen 26

Abbildung 3.2 Verteilung der mit der Befragung erfassten Städte/Gemeinden und kommunalen Wohnungen auf Kreistypen 26

Abbildung 3.3 Verteilung der mit der Befragung erfassten Städte/Gemeinden und kommunalen Wohnungen auf Regionen/Ländergruppen 27

Abbildung 3.4 Kommunale Wohnungen nach Bauform/Gebietstyp und Region/Ländergruppe 29

Abbildung 3.5 Nettokaltmieten sowie kalte und warme Betriebskosten kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Region/Ländergruppe 31

Abbildung 3.6 Monatliche Bruttowarmmiete kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Einwohnerzahl 31

Abbildung 3.7 Nettokaltmieten sowie kalte und warme Betriebskosten kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2004 bis 2008 32

Abbildung 3.8 Leerstand kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2002 und 2008 nach Region/Ländergruppe 33

Abbildung 3.9 Bestandsinvestitionen kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2002 und 2008 nach Region/Ländergruppe 35

Abbildung 4.1 Beurteilung der Situation des Wohnungsmarkts in der Kommune 38

Abbildung 4.2 Bewertung der Situation bei der sozialen Wohnungsversorgung, insbesondere der Vermittlung und Unterbringung von sozialen Zielgruppen der Wohnungspolitik, durch Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl 40

Abbildung 4.3 Bewertung der Entwicklung des Bedarfs an geeignetem bzw. kostengünstigem Wohnraum für darauf angewiesene soziale Zielgruppen in den kommenden fünf Jahren durch Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl 41

Abbildung 4.4 Art der Kooperation mit Gruppen von Wohnungsanbietern bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten bei Kommunen mit Beteiligungen ab 5 % an kommunalen Wohnungsunternehmen 41

Abbildung 4.5 Städte/Gemeinden nach Stand der Erarbeitung eines Wohnungsmarktkonzepts bzw. Wohnraumversorgungskonzepts und Kreistyp 43

Abbildung 4.6 Anteil der Städte/Gemeinden mit großem bzw. sehr großem Handlungsbedarf in ausgewählten Aufgabenbereichen nach Kreistyp 43

Abbildung 4.7 Anteil der Städte/Gemeinden mit hohen fundierten Schulden 2007 (über 800 Euro pro Einwohner) an allen Städten/Gemeinden nach Einwohnerzahl 44

Abbildung	5.1	Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune	46
Abbildung	5.2	Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl	47
Abbildung	5.3	Bewertung der Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände und des Handlungsbedarfs in kommunalen Aufgabenfeldern	48
Abbildung	5.4	Veränderung der strategischen Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände für Kommunen in den letzten fünf Jahren	49
Abbildung	5.5	Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl	50
Abbildung	5.6	Von den Kommunen erwartete Veränderung der strategischen Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände in den nächsten Jahren	51
Abbildung	5.7	Grundsätzliche Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände („dauerhaftes Festhalten“ und „Verkauf“)	53
Abbildung	5.8	Anteil der Städte/Gemeinden mit Strategien der (verstärkten) Nutzung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle und/oder als Instrument für aufgabenbezogene Ziele nach Kreistyp	56
Abbildung	5.9	Anteil der Kommunen mit Strategien der (verstärkten) Nutzung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle und/oder als Instrument für aufgabenbezogene Ziele	56
Abbildung	6.1	Anteil der Kommunen mit stark in die Steuerung von kommunalen Wohnungsunternehmen einbezogenen Bereichen der Verwaltung nach Kreistyp	60
Abbildung	6.2	Städte/Gemeinden mit/ohne Vorgaben für Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung nach Einwohnerzahl	62
Abbildung	6.3	Anteil der Städte/Gemeinden mit konkreten Vorgaben für Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung an die Kommune nach Region/Ländergruppe	64
Abbildung	6.4	Veränderung der Vorgaben der Städte/Gemeinden zu den Ertragszielen von Wohnungsunternehmen in den letzten drei Jahren nach Kreistyp	64
Abbildung	6.5	Kommunen mit Vorgaben/Zielsetzungen für Wohnungsunternehmen nach kommunalen Aufgabenfeldern sowie Städten/Gemeinden und Kreisen	66
Abbildung	6.6	Kommunen mit Vorgaben/Zielsetzungen für Wohnungsunternehmen nach ausgewählten kommunalen Aufgabenfeldern und Kreistyp	67
Abbildung	6.7	Beispiel für Vorgaben einer Gemeindeordnung zum Beteiligungsbericht	70
Abbildung	7.1	In den letzten zehn Jahren durchgeführter Verkauf von Anteilen oder Wohnungspaketen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eigenen Wohnungen	73
Abbildung	7.2	Städte/Gemeinden mit/ohne in den letzten zehn Jahren durchgeführten Verkäufen (Beteiligungen an Wohnungsunternehen/Wohnungspakete) nach Einwohnerzahl	73
Abbildung	7.3	Quote der in den letzten zehn Jahren von Verkäufen betroffenen Wohnungen (Beteiligungen/Wohnungspakete) bezogen auf alle kommunalen Wohnungen (Städte/Gemeinden mit und ohne Verkauf) nach Region/Ländergruppe	75
Abbildung	7.4	Quote der in den letzten zehn Jahren von Einzelprivatisierungen betroffenen Wohnungen bezogen auf alle kommunalen Wohnungen (Städte/Gemeinden mit und ohne Verkauf) nach Region/Ländergruppe	79
Abbildung	8.1	In den nächsten drei Jahren geplanter Verkauf von Anteilen oder Wohnungspaketen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eigenen Wohnungen	81
Abbildung	8.2	Städte/Gemeinden mit/ohne in den nächsten drei Jahren geplanten Verkäufen (Beteiligungen an Wohnungsunternehmen/Wohnungspakete) nach Region/Ländergruppe	81
Abbildung	8.3	Quote der in den nächsten drei Jahren von geplanten Paketverkäufen betroffenen Wohnungen bezogen auf alle kommunalen Wohnungen (Städte/Gemeinden mit und ohne Verkauf) nach Region/Ländergruppe	83
Abbildung	8.4	Städte/Gemeinden mit/ohne geplante Einzelprivatisierungen kommunaler Wohnungen in den nächsten drei Jahren nach Einwohnerzahl	85

Kartenverzeichnis

Karte	1.1	WIM-Kreistypen 2006	11
Karte	4.1	Entwicklung der Nachfrage nach Wohnungen in den nächsten 5 Jahren nach Region/Ländergruppe	39
Karte	5.1	Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune nach Region/Ländergruppe	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle	1.1	Rücklauf der schriftlichen Kommunalbefragung	9
Tabelle	1.2	Rücklauf der schriftlichen Kommunalbefragung	10
Tabelle	1.3	Rücklauf Landkreise nach regionalen Merkmalen	10
Tabelle	1.4	Anzahl der Wohnungen in den befragten Städten und Gemeinden im Vergleich zu den gesamten Wohnungen der Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner (31.12.2007)	10
Tabelle	1.5	Übersicht über zentrale Schichtungsvariablen	12
Tabelle	2.1	Kommunen nach Zahl der Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	17
Tabelle	2.2	Kommunen nach Zahl der Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit indirekter kommunaler Beteiligung	17
Tabelle	2.3	Kommunen nach Zahl der eigenen Wohnungen	17
Tabelle	2.4	Stamm-/Grundkapital der Kommune und Ausschüttung von Überschüssen/ Gewinnen von Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	22
Tabelle	2.5	Kommunen nach Höhe der gesamten Ausschüttungen an die Anteilseigner 2005 bis 2007 bezogen auf die Wohnungen der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	22
Tabelle	2.6	Kommunen nach finanziellem Ergebnis der eigenen Wohnungen (unmittelbares kommunales Eigentum)	24
Tabelle	3.1	Durchschnittliche Zahl kommunaler Wohnungen pro Kommune	28
Tabelle	3.2	Marktanteil kommunaler Wohnungen am Gesamtbestand der befragten Städte/Gemeinden nach Region/Ländergruppe, Einwohnerzahl und Kreistyp	28
Tabelle	3.3	Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Region/Ländergruppe (Unternehmenssitz)	30
Tabelle	3.4	Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Kreistyp (Unternehmenssitz)	30
Tabelle	3.5	Bewertung der Perspektiven der kommunalen Wohnungsbestände	36
Tabelle	4.1	Bewertung der Lage der Vermittlung/Versorgung von Haushaltsgruppen mit angemessenem Wohnraum	40
Tabelle	4.2	Kooperation der Kommune mit Gruppen von Wohnungsanbietern bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten	41
Tabelle	4.3	Bewertung des Handlungsbedarfs in verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen durch die Kommune	43
Tabelle	5.1	Bewertung der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände für verschiedene kommunale Aufgabenfelder	48
Tabelle	5.2	Bewertung der Veränderung der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/ Wohnungsbestände für verschiedene kommunale Aufgabenfelder in den letzten 5 Jahren	50
Tabelle	5.3	Kommunen nach grundsätzlichen Strategien „dauerhaftes Festhalten“ und „Verkauf“ bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände	51
Tabelle	5.4	Verfolgte betriebswirtschaftliche Strategien der Kommunen bezogen auf die kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen	55
Tabelle	5.5	Finanzielle Belastungen der Kommune durch die Beteiligung an Wohnungsunternehmen in den letzten drei Jahren	57
Tabelle	5.6	Abwägung strategischer und wirtschaftlicher Vor- und Nachteile der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen durch die Kommune	57
Tabelle	6.1	Ansiedlung der Verwaltung der Beteiligung an dem/den Wohnungsunternehmen in der Kommunalverwaltung	59
Tabelle	6.2	Grad der Einbeziehung verschiedener Bereiche der Kommunalverwaltung in die Steuerung des/der Wohnungsunternehmen/s	60
Tabelle	6.3	Kommunen mit/ohne Beschluss des Stadtrats bzw. der Gemeindevertretung zur Festlegung der Ziele bzw. Vorgaben für das/die Wohnungsunternehmen	61

Tabelle	6.4	Bedeutung von Ansätzen zur Einbringung der Ziele und Vorgaben der Kommune bei dem/den Wohnungsunternehmen	61
Tabelle	6.5	Kommunen mit/ohne Vorgaben gegenüber dem/den Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung	62
Tabelle	6.6	Art der Vorgaben der Kommune gegenüber dem/den Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung	63
Tabelle	6.7	Inhaltliche Aufgabenfelder, in denen dem/den Wohnungsunternehmen von der Kommune Ziele gesetzt und Vorgaben gemacht werden	66
Tabelle	6.8	Art spezifischer Vorgaben, die dem/den Wohnungsunternehmen von der Kommune gemacht werden	67
Tabelle	6.9	Erwartungen der Kommune an das/die Wohnungsunternehmen hinsichtlich einer klar messbaren Stadtrendite	68
Tabelle	6.10	Bedeutung von Instrumenten für die Überwachung der Einhaltung der Ziele und Vorgaben durch das/die Wohnungsunternehmen	69
Tabelle	6.11	Häufigkeit der Interessenskonflikte zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen	70
Tabelle	6.12	Art der Interessenskonflikte zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen	71
Tabelle	7.1	Art des Verkaufs von kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in den letzten zehn Jahren	74
Tabelle	7.2	Umfang des in den letzten zehn Jahren von der Kommune durchgeführten Verkaufs von Unternehmensanteilen und Wohnungspaketen	74
Tabelle	7.3	Gründe für den Verkauf von kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in den letzten zehn Jahren	75
Tabelle	7.4	Art der Käufergruppen bei den Verkäufen der letzten zehn Jahre	76
Tabelle	7.5	Auswirkungen des Verkaufs von Wohnungsbeständen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen für die Kommune	77
Tabelle	7.6	Erfahrungen der Kommune mit dem Verkauf von Wohnungsbeständen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen	77
Tabelle	7.7	Kommunen mit/ohne Einzelprivatisierungen von Wohnungen eines kommunalen Unternehmens oder der Kommune in den letzten zehn Jahren	78
Tabelle	7.8	Käufergruppen bei den Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre	79
Tabelle	8.1	Art des in den nächsten drei Jahren geplanten Verkaufs von Beteiligungen bzw. Wohnungsbeständen (Kommunen mit Verkaufsabsichten)	82
Tabelle	8.2	Umfang des in den nächsten drei Jahren von der Kommune geplanten Verkaufs von Unternehmensanteilen und Wohnungspaketen	82
Tabelle	8.3	Gründe für den geplanten Verkauf von kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen	84
Tabelle	8.4	Aus Sicht der Kommune für den geplanten Verkauf in Frage kommende Käufergruppen (Unternehmensanteile/Wohnungspakete)	84
Tabelle	8.5	In den nächsten drei Jahren von der Kommune geplante Einzelprivatisierung von Wohnungen eines kommunalen Unternehmens oder der Kommune	84

Kurzfassung

Hintergrund

Kommunale Wohnungsunternehmen und -bestände spielen auf den deutschen Wohnungsmärkten traditionell eine wichtige Rolle. Im Zusammenhang mit realisierten oder geplanten Verkäufen von kommunalen Wohnungsbeständen wurde in den letzten Jahren eine lebhafte wohnungspolitische Diskussion geführt.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH mit dem Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ beauftragt. Ziel der Studie ist, Informationen über die Situation und Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände sowie zu den Strategien von Kommunen in Bezug auf ihre kommunalen Wohnungsbestände zu gewinnen.

Methodisches Vorgehen

Im Sommer 2009 wurde im Rahmen des Forschungsprojekts durch das IfS eine schriftliche Befragung aller Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner sowie aller Landkreise durchgeführt. An der Befragung, die durch die kommunalen Spitzenverbände unterstützt wurde, beteiligten sich 1 400 Kommunen (Rücklaufquote von 44 %). Mit der Kommunalbefragung konnten somit Aussagen auf einer breiten empirischen Basis getroffen werden. Die Befragung wurde ergänzt durch eine Sonderauswertung von Daten aus der Jahresstatistik des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen zu kommunalen Wohnungsunternehmen sowie durch die Auswertung von Daten der Bertelsmann Stiftung zur Finanzlage der Kommunen.

Ergebnisse

Die Kommunalbefragung macht zunächst die große quantitative Verbreitung der kommunalen Wohnungsbestände deutlich. 81 % der Städte, Gemeinden und Landkreise, die an der Befragung mitwirkten, haben Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder verfügen über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Die Zahl der entsprechenden Wohnungen liegt bei 1,958 Mio. Die kommunalen Bestände umfassen damit im Durchschnitt jede zehnte Wohnung in den betroffenen Gemeinden.

Die kommunalen Wohnungsbestände werden stark durch Wohnungsunternehmen mit direkter oder (eher die Ausnahme) indirekter Beteiligung der Kommunen bestimmt. Ungefähr jede dritte der befragten Kommunen ist an Wohnungsunternehmen beteiligt; auf diese Unternehmen entfallen 96 % der mit der Befragung erfassten kommunalen Wohnungsbestände. Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum sind zwar in sehr vielen Kommunen verbreitet (bei 72 % der befragten Städte, Gemeinden und Kreise), machen aber nur einen geringen Anteil der kommunalen Wohnungen aus (4 % der mit der Befragung erfassten Bestände).

Durch die in den letzten Jahren geführte Diskussion konnte der Eindruck entstehen, dass sich viele Kommunen (überwiegend aus finanziellen Gründen) von ihren kommunalen Wohnungsunternehmen und -beständen trennen wollen. Die Kommunalbefragung zeigt hingegen, dass die Kommunen ganz überwiegend an ihren kommunalen Wohnungen festhalten wollen. Die große Mehrzahl der befragten Kommunen, die über Wohnungsbestände in relevanter Größenordnung verfügen, misst diesen eine große Bedeutung für die Verfolgung der kommunalen Ziele und die Erfüllung kommunaler Aufgaben bei. Für die Zukunft gehen viele Kommunen von einem weiteren Bedeutungszuwachs ihrer kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände aus.

Die Kommunen geben eine Reihe von Gründen für die Bedeutung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände an: Klassische wohnungspolitische Aufgabenfelder wie die soziale Wohnraumversorgung und die Sicherung preisgünstiger Mieten haben aus der Sicht der Kommunen in den letzten Jahren trotz der häufig entspannten Wohnungsmärkte eher noch an Bedeutung gewonnen. Die kommunalen Unternehmen stellen hier wichtige Partner dar, mit denen die Kommunen überwiegend eng kooperieren. Hinzu kommt, dass weitere kommunale Aufgaben an Aktualität und Bedeutung gewonnen haben (Stadt-

umbau, Entwicklung von Stadtquartieren, energetische Sanierung etc.), für deren Erledigung die Kommunen den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen eine wesentliche Bedeutung beimessen. Aus diesen Gründen machen viele Kommunen ihren kommunalen Wohnungsunternehmen Vorgaben zu relevanten wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgabenfeldern. Ein Teil der Kommunen erwartet von ihren Wohnungsunternehmen eine klar messbare Stadtrendite.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass inhaltlich-strategische und finanzielle Ziele beim Umgang mit Wohnungsunternehmen für viele Kommunen nicht im Widerspruch stehen. Häufig nutzen Kommunen ihre Wohnungsunternehmen nicht nur für inhaltliche Aufgaben, sondern erwarten von ihnen zugleich finanzielle Erträge. Viele Kommunen setzen auf eine Strategie der wirtschaftlichen Konsolidierung bzw. Steigerung der Erträge ihrer Wohnungsunternehmen und verbinden dies teilweise mit konkreten Vorgaben zur Höhe der Ausschüttungen. Ein Teil der Kommunen setzt den Unternehmen heute höhere Ertragsziele als in der Vergangenheit. Dies ist auch vor dem Hintergrund der finanziellen Belastungen und Risiken zu sehen, die eine nicht unerhebliche Zahl von Kommunen in den letzten Jahren für ihre Wohnungsunternehmen getragen hat.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren spürbar verbessert hat, wie die Sonderauswertung der GdW-Statistik zeigt. Sinkende Leerstandsquoten, steigende Mieten und die günstige Entwicklung der Hypothekenzinsen haben Erträge und Rentabilität gesteigert. Im Osten haben sich hierbei die Wirkungen des Stadtumbaus stark niedergeschlagen.

Für die Steuerung der Unternehmensbeteiligungen durch die Kommunen kommt eine Reihe von Instrumenten zum Einsatz. Besondere Bedeutung haben die herkömmlichen Instrumente (Geschäftsberichte, sonstige Berichte in den Aufsichtsratsgremien etc.). Neuere Controllinginstrumente wie finanzielle und strategisch-inhaltliche Kennzahlensysteme sind weniger weit verbreitet.

In der Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände bestehen zwischen den Kommunen unterschiedlicher Größe erhebliche Unterschiede. Zwar verfügen auch viele kleinere Kommunen über kommunale Bestände, deren Umfang ist aber in der Regel gering. Ein sehr großer Teil der kleineren Kommunen besitzt ausschließlich Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum in geringer Zahl, nicht aber Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. Aus nachvollziehbaren Gründen ist die Bedeutung der kommunalen Wohnungen in solchen Kommunen gering. Wohnungen in unmittelbarem Eigentum bereiten nicht selten wirtschaftliche Schwierigkeiten, vor allem deshalb will sich ein Teil der Kommunen von ihnen trennen.

Für größere Kommunen, die häufig Beteiligungen an Wohnungsunternehmen mit großen Wohnungszahlen besitzen, ist die aufgabenbezogene und finanzielle Bedeutung der Bestände überwiegend sehr groß, da sie in vielen kommunalen Aufgabenbereichen einen großen Handlungsbedarf sehen, für dessen Bewältigung sie die Wohnungsunternehmen einsetzen. Hinzu kommt, dass die Wohnungsunternehmen größerer Städte im Vergleich zu denen der kleineren Städte und Gemeinden wirtschaftlich relativ gut dastehen und damit relativ günstige Voraussetzungen für ein Handeln im Sinne der Kommunen mitbringen.

In Ostdeutschland stellt sich die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen trotz der positiven Wirkungen des Stadtumbaus noch immer merklich ungünstiger dar, und zwar auch in den großen Städten. Die Wohnungsunternehmen sind aufgrund der hohen Leerstände und der relativ niedrigen Mieten in schlechterer wirtschaftlicher Verfassung und besitzen nicht die gleichen eigenen Handlungsmöglichkeiten wie die Wohnungsunternehmen in den übrigen Regionen. Trotz dieser Einschränkungen messen gerade auch ostdeutsche Kommunen ihren kommunalen Wohnungsunternehmen eine große Bedeutung bei. Die ostdeutschen kommunalen Unternehmen sind zentrale Akteure im Stadtumbau und – angesichts von niedrigem Einkommensniveau und schwieriger Situation auf dem Arbeitsmarkt – besonders wichtig für die Wohnungsversorgung von sozialen Zielgruppen.

Zwar will die überwiegende Mehrheit der Kommunen dauerhaft an ihren Wohnungsbeständen festhalten, ein Teil der Kommu-

nen plant aber auch künftig den Verkauf von kommunalen Beständen. Hierbei ist mit differenzierteren Verkaufsstrategien als in der Vergangenheit zu rechnen, die nur selten auf einen Komplettverkauf von Wohnungsunternehmen/-beständen zielen, sondern sich vielmehr nur auf den Verkauf von Teilbeständen im Paket oder auf Einzelprivatisierungen kommunaler Wohnungen beziehen. Das Verkaufsgeschehen wird sich nach Aussagen der Kommunen auf einem spürbar geringeren Niveau als in den letzten zehn Jahren bewegen.

Summary

Municipal housing companies and municipal housing stock have traditionally played a key role in the German housing market. In recent years, planned or completed sales of municipal housing stock have caused a lively debate on the matter of housing policy.

Against the backdrop of this debate, the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development and the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development have commissioned the Institute for Urban Research and Structural Policy (IfS) to conduct a research project on the strategies employed by local authorities in relation to their municipal housing stock. The aim of this study is to gather information about the current situation and the importance of the municipal housing stock as well as about the strategies employed by local authorities in relation to this municipal housing stock.

Methodology

In the context of the research project, a survey of all cities and municipalities with populations of at least 5,000, as well as of all counties was conducted by the IfS in the summer of 2009. 1,400 local authorities took part in the survey (with a response rate of 44 %), which was supported by the umbrella associations of local authorities. The survey therefore provides a broad empirical basis from which valid conclusions can be drawn. In addition, data was extracted from the annual statistics on municipal housing companies that are collected by the Federal Association of German Housing and Real Estate Enterprises (GdW) and from data gathered by the Bertelsmann Foundation on the financial standing of local authorities.

Findings

In the first instance, the survey of local authorities demonstrates the widespread distribution of the municipal housing stock. 81 % of the cities, municipalities and counties that took part in the survey either have shares in municipal housing companies or hold municipal housing units in direct ownership. The number of housing units involved is approximately 1,958 million, which means that, on average, one in ten residential units in these areas falls into the category of municipal housing stock.

The municipal housing stock is controlled to a large degree by municipal housing companies, in which local authorities have a direct or (rather infrequently) an indirect share. Approximately one third of local authorities surveyed have shares in municipal housing companies which own 96 % of the municipal housing stock recorded in the survey. While residential units directly owned by local authorities are to be found in a very large number of local authorities (72 % of cities, municipalities and counties surveyed), they only represent a small portion of the total number of municipal housing units (4 % of the housing stock recorded in the survey).

Ongoing discussions in recent years may have created the impression that many local authorities are willing to part with their municipal housing companies and municipal housing stock (primarily for financial reasons). However, the survey of local authorities shows that most local authorities are willing to adhere to their municipal housing units. The vast majority of local authorities surveyed, that are in possession of a significant quantity of housing stock, attach considerable importance to this stock as a means of pursuing their objectives and fulfilling their tasks in the interests of their communities. Many local authorities assume that their municipal housing companies and stocks will become even more important in the future.

The local authorities indicated a number of reasons for the importance attached to their municipal housing companies and stocks. In the opinion of the local authorities, conventional housing policy duties, such as providing social housing and ensuring affordable rent levels, have gained importance in recent years despite the frequently slack housing market. Most local authorities closely collaborate with the municipal housing companies, which represent key partners in this context. At the same time, other tasks of local authorities (such as urban restructuring, development of local neighbourhoods, renovations to improve energy efficiency etc.) have gained new urgency and significance in recent times and local authorities now see their municipal housing companies and stocks

playing a key role in the achievement of their objectives in this regard. This is why many local authorities set targets for their municipal housing companies regarding obligations in the area of housing and urban development policies. Some local authorities require their municipal housing companies to deliver clear and measurable economical, social and ecological advantages ("Stadtrendite").

Another important finding of the study is that, for many local authorities, strategic goals based on policy objectives do not conflict with financial targets when dealing with municipal housing companies. Many local authorities expect their municipal housing companies to generate financial returns in addition to achieving policy objectives. A large number of local authorities employ a strategy of economic consolidation or increasing revenues from their municipal housing companies in some cases linking them with specific targets to increase profit distribution. The target earnings set by some local authorities for the companies are higher now than in the past, a development which must be considered within the context of the financial burdens and risks that a significant number of local authorities have borne for municipal housing companies in recent years.

It should be noted in this regard that the economic standing of municipal housing companies has noticeably improved over the past number of years, as is indicated in the GdW statistics. Falling vacancy rates, rising rents and the favourable development of mortgage interest rates have increased earnings and profitability. In East Germany, urban redevelopment and the demolition of surplus housing units have had major implications in this regard.

Local authorities use a number of instruments to control their shareholdings in municipal housing companies. Conventional instruments (such as annual reports and other reports of the supervisory board committees etc.) are particularly prevalent, while newer controlling instruments, such as financial and strategic key performance indicators, are less commonly used.

The size of local authorities seems to determine the degree of importance they attach to the municipal holding stock. Many of the smaller local authorities are in possession of municipal housing stock but they tend to be small. A very large portion of small local authorities holds a small number of municipal housing units in direct ownership while having no share in municipal housing companies. Municipal housing is understandably of relatively low importance to local authorities in such cases. Directly owned municipal housing units frequently imply financial problems, which is the main reason that some of the local authorities are willing to part with them.

The strategic and financial importance of the municipal housing stock is very high for most of the larger local authorities, which frequently hold shares in housing companies with large numbers of housing units. The reason is that these local authorities see a need for action in many areas within their responsibility and housing companies offer them one means of coping with these challenges. In addition, housing companies in large cities tend to be in a better financial position than those in smaller cities and municipalities with the result that they can offer more favourable conditions to local authorities.

In East Germany, large cities as well, the financial situation of municipal housing companies remains markedly less favourable, despite the positive effects of urban restructuring. Due to high vacancy rates and relatively low levels of rent, the housing companies there are in poorer financial shape and do not have the same opportunities to act on their own initiative as the housing companies in other parts of the country. Despite these limitations, local authorities in the East still attach significant importance to their municipal housing companies. East German municipal housing companies play a central role in urban restructuring and are of key importance regarding the provision of housing to social target groups in the face of low income levels and a difficult labour market situation.

While an overwhelming majority of local authorities want to retain their municipal housing stock in the long term, some plan to sell this stock in future. Their sales strategies now differ from those used in the past and only rarely envisage an outright sale of housing companies or stock. These strategies are instead based on sales of parts of their housing stock in packages or individual privatisations of municipal housing units. According to the local authorities surveyed, future sales levels will drop far below those of the last decade.

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Ziele der Untersuchung

Der Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen und -bestände gehört zu den Themen, die in den letzten Jahren im Fokus der wohnungspolitischen Diskussion standen. Zahlreiche Kommunen haben ihren Wohnungsbestand ganz oder teilweise verkauft. Zwischen 1999 und Mitte 2008 wurden im Rahmen großer Transaktionen ca. 360 000 Wohnungen durch die Kommunen bzw. ihre Wohnungsunternehmen veräußert (BBR 2008). In den Jahren ab 2006 ist dabei ein Rückgang bei den kommunalen Verkäufen zu verzeichnen, der auf ein Bündel von Ursachen zurückgeht: Proteste von Verkaufskritikern, eine sich (bis zur weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise) verbessernde Finanzlage der Kommunen sowie sinkendes Interesse potenzieller Käufer und sinkende Preise.

Die Diskussion um die Verkäufe von kommunalen Wohnungsunternehmen und kommunalen Wohnungen lässt häufig in den Hintergrund treten, dass viele Kommunen in ihren Wohnungsbeständen weiterhin ein zentrales Instrument zur Erreichung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Ziele sehen und sich gegen Veräußerungen entschieden haben. Noch immer befindet sich eine große Zahl von Wohnungen im kommunalen Verfügungsbereich. Unter dem Stichwort „Stadtrendite“ (BMVBS/BBR 2008a) ist das Bewusstsein über die Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände geschärft worden. Zum Teil versuchen Kommunen, durch veränderte Strategien und Steuerungsinstrumente die Potenziale ihrer Beteiligungen an Wohnungsunternehmen besser als bislang auszuschöpfen. Die Kommunen, die ihre Wohnungsbestände komplett oder zu großen Teilen verkauft haben, müssen neue Wege einschlagen, um ihre wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele zu erreichen.

Während die Positionen der Befürworter und Gegner des Verkaufs kommunaler Wohnungsbestände aus einer Fülle von Publikationen und Veranstaltungen gut bekannt sind, stehen zu den Haltungen der Kommunen und ihren konkreten Plänen für dem Umgang mit ihren Wohnungsbeständen bislang nur punktuelle Informationen zur Verfügung. Trotz einiger neuerer Untersuchungen (siehe insbesondere PwC 2006, Lohse/Pfnür 2008) fehlt es an einem aktuellen und vollständigen Überblick über die kommunalen Wohnungen bzw. die kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen, wie er für ein tieferes Verständnis der Strategien und des Handelns der Kommunen erforderlich ist.[1]

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH mit dem Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ beauftragt. Ziel des Forschungsprojekts ist es, umfassende Informationen zu den kommunalen Wohnungsbeständen auf methodisch fundierter und aktueller Basis zu gewinnen und tiefergehende Informationen über die Strategien der Kommunen im Umgang mit ihren kommunalen Wohnungsbeständen zu erhalten. Bei Kommunen, die sich von ihren Wohnungsbeständen ganz oder zu großen Teilen getrennt haben, ist von Interesse mehr darüber zu erfahren, welche Instrumente sie zur Erreichung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele einsetzen und welche Erfahrungen sie machen.

Das Forschungsprojekt besteht aus zwei Stufen: aus einer schriftlichen Befragung und aus Fallstudien.

1. Im Zentrum der ersten Stufe des Projekts, deren Ergebnisse mit diesem Bericht vorgelegt werden, steht eine 2009 durchgeführte schriftliche Befragung bei allen Städten und Gemeinden ab 5 000 Einwohnern sowie bei allen Landkreisen. Die Befragung wurde ergänzt durch eine Sonderauswertung von Daten, die zu kommunalen Wohnungsunternehmen aus der Jahresstatistik des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. vorliegen, sowie durch Daten der Bertelsmann Stiftung zur Finanzlage der Kommunen.
2. Als zweite Stufe des Forschungsprojekts werden im Jahr 2010 zehn Fallstudien zu ausgewählten Kommunen durchgeführt. Die zu untersuchenden Fallkommunen sollen die gesamte Bandbreite der Strategien der Kommunen abdecken. Die Fall-

(1) Die entsprechenden Studien weisen mehr oder weniger große Defizite hinsichtlich der Erfassung der Rechts- und Organisationsformen der kommunalen wohnungswirtschaftlichen Betätigung auf. Sie enthalten zudem nur bedingt Daten zu zentralen wohnungswirtschaftlichen Indikatoren wie der Zahl der Wohnungen.

studien sollen die anhand der Kommunalbefragung gewonnenen Erkenntnisse vertiefen und durch zusätzliche, vor allem qualitative Informationen ein besseres Verständnis der kommunalen Strategien ermöglichen. Die Ergebisse werden 2011 veröffentlicht, sie sind nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Im Vordergrund der Befragung standen die folgenden Themen:

- Umfang und Struktur der kommunalen Wohnungsbestände (Zahl und Art der Kommunen mit Wohnungsbeständen, Zahl und Merkmale der Wohnungen),
- Rechts- und Organisationsformen für die kommunalen Wohnungsbestände (Beteiligungen an Wohnungsunternehmen, Wohnungen in direktem Eigentum der Kommune),
- Bedeutung der Wohnungsbestände für die Kommunen, verfolgte Ziele, definierte Strategien und eingesetzte Steuerungsinstrumente,
- wirtschaftliche Situation der kommunalen Unternehmen und Wohnungsbestände,
- Umfang und Art der in den letzten Jahren realisierten Verkäufe von Wohnungsbeständen, mit den Verkäufen gemachte Erfahrungen, zukünftige Verkaufsplanungen.

Die schriftliche Befragung der Kommunen wurde vom Deutschen Landkreistag, Deutschen Städtetag sowie Deutschen Städte- und Gemeindebund unterstützt. Dafür bedanken wir uns bei den kommunalen Spitzenverbänden. Dem GdW und der Bertelsmann Stiftung danken wir für die Unterstützung der Untersuchung durch die Bereitstellung von Daten (siehe im Einzelnen weiter unten).

1.2 Untersuchungsmethoden

Kommunalbefragung

Vorbereitung und Pretest

Die Kommunalbefragung zur Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände und zu den von den Kommunen verfolgten Strategien wurde mit einer Reihe von Recherchen vorbereitet. Zum einen wurden relevante Veröffentlichungen ausgewertet. Dies betraf insbesondere:

- aktuelle empirische Untersuchungen zum wohnungswirtschaftlichen Engagement der Kommunen bzw. zu kommunalen Wohnungsunternehmen,[2]
- aktuelle empirische Untersuchungen zu kommunalen Beteiligungen im Allgemeinen und ihrer Steuerung,[3]
- eine Auswahl kommunaler Beteiligungsberichte.

Zum anderen wurde im Rahmen der Vorbereitung eine Reihe von Experteninterviews geführt. Interviewpartner waren die kommunalen Spitzenverbände, der GdW sowie sechs ausgewählte Kommunen (darunter auch zwei Landkreise). Materialrecherchen und Experteninterviews hatten neben der Vorbereitung des Fragebogens auch die Aufgabe die Auswertung, Interpretation und Einordnung der Befragungsergebnisse zu erleichtern.

Auf dieser Basis wurde der Entwurf für den Fragebogen erstellt und mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung sowie dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund diskutiert. Der abgestimmte Fragebogenentwurf wurde im April und Mai 2009 in einem Pretest auf seine Praxistauglichkeit überprüft und bestätigt.

Befragungsinhalte und Durchführung der Befragung

Der eingesetzte Fragebogen umfasste die folgenden Fragenkomplexe:

- Daten zu direkten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen (für jede Beteiligung Rechtsform des Unternehmens, Umfang der kommunalen Beteiligung, andere Anteilseigner, Zahl der Wohnungen, wirtschaftliche Situation des Unternehmens),
- Daten zu indirekten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen (analog zu den direkten Beteiligungen),
- Daten zu den Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommunen,
- Merkmale der kommunalen Wohnungsbestände (Baualter, Lage, Zustand),
- Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände und kommunale Strategien,
- Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen durch die Kommunen,

(2) Siehe insbesondere die beiden oben aufgeführten Studien.

(3) Siehe vor allem Bremeier, Brinckmann und Killian 2006, VfKE 2008, Edeling u. a. 2007, Günther und Niepel 2006.

- Verkaufsabsichten,
- Umfang und Art der Verkäufe der letzten zehn Jahre, Verkaufsgründe und gemachte Erfahrungen,
- Einschätzung der Wohnungsmarktlage und der Lage der sozialen Wohnungsversorgung.

Der Fragenkomplex zur Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände und zu den kommunalen Strategien wurde an Kommunen gerichtet, die über Beteiligungen an Wohnungsunternehmen von mindestens 5 % und/oder eigene Bestände von mindestens 100 Wohnungen verfügen, der Fragenkomplex zur Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen an Kommunen mit einer direkten oder indirekten Beteiligung an einem Wohnungsunternehmen von mindestens 5 %.

Der Fragebogen wurde an alle 2 863 Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner sowie an alle 301 Landkreise versandt. Beigefügt wurden Empfehlungsschreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Konkrete Adressaten waren die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte.[4] Mit der Befragung wurde ein breites Spektrum an Themen befragt, zugleich sind die relevanten Zuständigkeiten in den Kommunen sehr unterschiedlich verteilt. Daher war es wichtig, die Verwaltungsspitzen anzuschreiben und sie entscheiden zu lassen, welche Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung die Fragen jeweils beantworten sollte.

Rücklauf

Die Feldzeit der schriftlichen Befragung lag zwischen Mitte Juni und Anfang September 2009. Zum Ende der Feldzeit lagen auswertbare Antworten von 1 400 Kommunen vor. Die Rücklaufquote der Befragung liegt damit bei 44,2 %. Die Landkreise (Rücklaufquote von 48,5 %) beteiligten sich in noch etwas höherem Maße an der Befragung als die Städte und Gemeinden (Rücklaufquote von 43,8 %, Tabelle 1.1). Angesichts der Länge des Fragebogens und der Komplexität vieler darin enthaltener Fragen ist der Rücklauf der Befragung als sehr gut einzuschätzen.

Tabelle 1.1
Rücklauf der schriftlichen Kommunalbefragung

	angeschriebene Kommunen	Rücklauf	
		Anzahl	Quote
Städte und Gemeinden	2 863	1 254	43,8 %
Landkreise	301	146	48,5 %
gesamt	3 164	1 400	44,2 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Hervorzuheben ist, dass bei den Städten und Gemeinden aller Größenklassen hohe Rücklaufquoten von mindestens 40 % erzielt wurden. Insbesondere bezogen auf die kleineren Kommunen war das nicht von vornherein zu erwarten. Auch in regionaler Differenzierung zeigen sich sowohl bei den Städten und Gemeinden als auch bei den Landkreisen durchweg hohe Rücklaufquoten (Tabelle 1.2 und Tabelle 1.3). Besonders häufig beteiligten sich Kommunen in Ostdeutschland. Hier lag der Rücklauf um 10 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Hier dürfte sich auswirken, dass ostdeutsche Kommunen häufiger als westdeutsche über Wohnungsbestände in relevanter Größenordnung verfügen.

In Tabelle 1.4 sind die Zahl der Wohnungen in den befragten Städten und Gemeinden und die Zahl der gesamten Wohnungen der Städte und Gemeinden mit 5 000 und mehr Einwohnern differenziert nach Gemeindegrößenklassen dargestellt. Der Vergleich beider Werte zeigt, dass auf die befragten Städte und Gemeinden 57,2 % des gesamten deutschen Wohnungsbestands in Kommunen mit 5 000 und mehr Einwohnern entfallen.

Die auf die Wohnungen bezogene Quote liegt deutlich über der Rücklaufquote bezogen auf die Zahl der antwortenden Städte und Gemeinden von 43,8 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass große Städte mit einem großen Wohnungsbestand unter den antwortenden Kommunen überdurchschnittlich vertreten sind bzw. eine überdurchschnittliche Rücklaufquote aufweisen. Die Befragung deckt damit den gesamten Wohnungsbestand der Städte und Gemeinden mit 5 000 und mehr Einwohnern in höherem Maße ab als die Rücklaufquote vermuten lässt.

In noch größerem Maße werden die kommunalen Wohnungen durch die Befragung abgedeckt. Im Rahmen der Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW wurde ermittelt, dass mit der Befragung der Kom-

(4)
In Berlin, Hamburg und Bremen wurden die für das Bauwesen zuständigen Senatsmitglieder angeschrieben.

Tabelle 1.2
Rücklauf der schriftlichen Kommunalbefragung

	angeschriebene Kommunen	Rücklauf	
		Anzahl	Quote
5 000 bis unter 10 000 Einwohner	1 300	565	43,5 %
10 000 bis unter 20 000 Einwohner	864	371	42,9 %
20 000 bis unter 50 000 Einwohner	511	224	43,8 %
50 000 bis unter 100 000 Einwohner	107	43	40,2 %
100 000 bis unter 200 000 Einwohner	43	22	51,2 %
200 000 und mehr Einwohner	38	29	76,3 %
Westdeutschland	2 385	1 005	42,1 %
Ostdeutschland (inklusive Berlin)	478	249	52,1 %
Ländergruppe Stadtstaaten	4	3	75,0 %
Ländergruppe Nord [a)]	424	165	38,9 %
Ländergruppe West [b)]	887	389	43,9 %
Ländergruppe Ost [c)]	477	248	52,0 %
Ländergruppe Süd [d)]	1 071	449	41,9 %
gesamt	2 863	1 254	43,8 %

a) Niedersachsen, Schleswig-Holstein
b) Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland
c) Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
d) Baden-Württemberg, Bayern

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 1.3
Rücklauf Landkreise nach regionalen Merkmalen

	angeschriebene Kommunen	Rücklauf	
		Anzahl	Quote
Westdeutschland	237	110	46,4 %
Ostdeutschland	64	36	56,3 %
Ländergruppe Nord	49	21	42,9 %
Ländergruppe West	82	39	47,6 %
Ländergruppe Ost	64	36	56,3 %
Ländergruppe Süd	106	50	47,2 %
gesamt	301	146	48,5 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 1.4
Anzahl der Wohnungen in den befragten Städten und Gemeinden im Vergleich zu den gesamten Wohnungen der Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner (31.12.2007)

	Wohnungen gesamt	Wohnungen in Städten und Gemeinden der Befragung	
		Anzahl	Quote
5 000 bis unter 10 000 Einwohner	4 188 108	1 801 781	43,0 %
10 000 bis unter 20 000 Einwohner	5 489 672	2 339 133	43,7 %
20 000 bis unter 50 000 Einwohner	7 278 481	3 333 717	45,8 %
50 000 bis unter 100 000 Einwohner	3 585 744	1 585 718	44,2 %
100 000 bis unter 200 000 Einwohner	2 958 119	1 643 414	55,6 %
200 000 und mehr Einwohner	10 535 420	8 707 045	82,6 %
Gesamt	34 035 544	19 470 808	57,2 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

munen 69 % des Wohnungsbestands der kommunalen GdW-Unternehmen erfasst wurde. Dies ist als Hinweis zu werten, dass die Städte und Gemeinden, die über kommunale Unternehmen bzw. kommunale Wohnungsbestände in größerem Umfang verfügen, in der Stichprobe überrepräsentiert und Städte und Gemeinden mit eher geringen oder fehlenden kommunalen Beständen unterrepräsentiert sind. Mit der Kommunalbefragung lassen sich also über die Städte und Gemeinden, die in relevanten Größenordnungen über kommunale Wohnungen verfügen, besonders zuverlässige Aussagen machen. Damit verbunden ist jedoch der Nachteil, dass die Zahl der Städte und Gemeinden mit fehlenden bzw. eher geringen kommunalen Beständen durch die Stichprobe unterschätzt wird und in Wirklichkeit höher ist als die Ergebnisse der Befragung zeigen. Diese Unterschätzung, die insbesondere kleine bis mittlere Städte und Gemeinden betrifft, lässt sich aufgrund fehlender Kenntnisse über die Grundgesamtheit nicht beziffern.

Datenaufbereitung und Auswertung

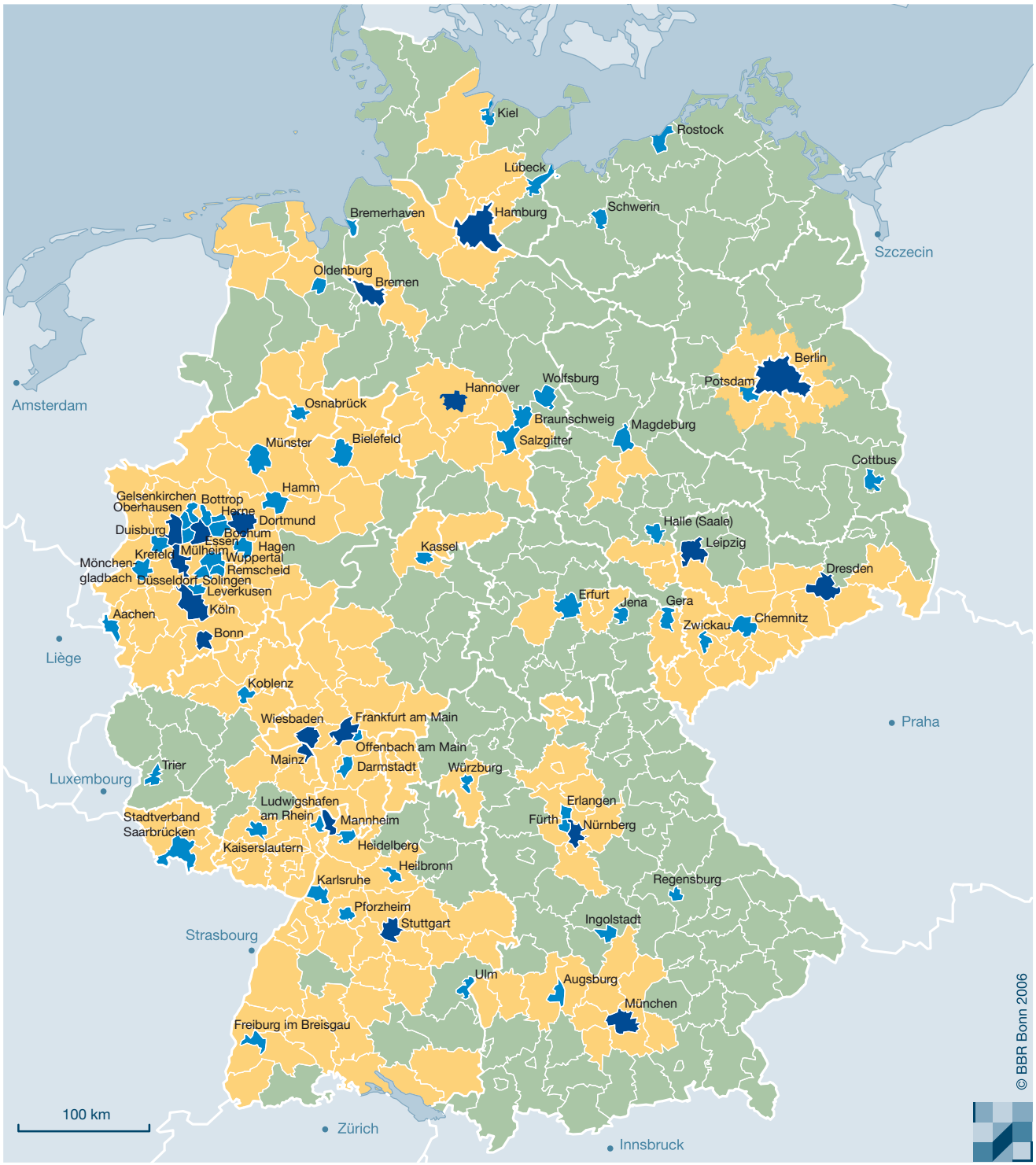
Die Daten der Befragung wurden umfänglichen Plausibilitätsprüfungen unterworfen, wo erforderlich wurden Datenkorrekturen vorgenommen. Mit dem so fortgeschriebenen Datensatz wurden dann die üblichen statistischen Auswertungen durchgeführt.

Im Rahmen der Auswertungen wurden keine Hochrechnungen durchgeführt. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass sich die dargestellten Ergebnisse nur auf die befragten Kommunen beziehen und nicht auf die Gesamtheit der Kommunen ab 5 000 Einwohner.

Für die Auswertungen wurden die aus der Befragung gewonnenen Daten mit weiteren Daten verknüpft, die wichtige Merkmale der befragten Städte abbilden. Verwandt wurden hierfür Daten aus der amtlichen Statistik (Bevölkerungsentwicklung, Zahl der Wohnungen, Höhe der Arbeitslosigkeit etc.), Daten aus der Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des BBSR sowie die einschlägigen BBSR-Typisierungen der Kommunen. Auf diese Weise konnten bei der Auswertung der Befragungsdaten zusätzliche sachliche und räumliche Differenzierungen vorgenommen werden.

Im Zuge der Auswertungen der Kommunalbefragung erwiesen sich vier Differenzierungen bzw. Schichtungsvariablen als

Karte 1.1
WIM-Kreistypen 2006



WIM-Kreistypen 2006

- Metropole
- Großstadt
- Umlandkreis
- Ländlicher Kreis

Kreise, Stand 31.12.2004, angepasst an WIM
Quelle: BBR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, Laufende Raumbeobachrtung des BBR

Anmerkungen:
In Brandenburg innere Differenzierung der Kreise nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum.
Regionalkreis Hannover differenziert nach Stadt Hannover und Umlandkreis Hannover.

Tabelle 1.5
Übersicht über zentrale Schichtungsvariablen

Gemeindegrößenklasse
– 5 000 bis unter 10 000 Einwohner
– 10 000 bis unter 20 000 Einwohner
– 20 000 bis unter 50 000 Einwohner
– 50 000 bis unter 100 000 Einwohner
– 100 000 bis unter 200 000 Einwohner
– ab 200 000 Einwohner
Region/Ländergruppe
– Stadtstaaten (Berlin, Bremen/Bremerhaven, Hamburg)
– Nord (Niedersachsen, Schleswig-Holstein)
– West (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland)
– Ost (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen)
– Süd (Baden-Württemberg, Bayern)
Kreistypen aus der Wohnungsmarkt- und Immobilienmarktbeobachtung des BBSR (WIM-Kreistypen)
– Metropolen (alle Städte ab 500 000 Einwohnern sowie Mannheim, Bonn, Mainz, Wiesbaden)
– Großstädte (sonstige Städte ab 100 000 Einwohnern sowie Landeshauptstädte, die unterhalb dieser Grenze liegen)
– Umlandkreise (Kreistypen 2, 3 und 6 aus der allgemeinen Kreistypologie des BBSR)
– Ländliche Kreise (Kreistypen 4, 7, 8, 9 aus der allgemeinen Kreistypologie des BBSR)

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

besonders tragfähig: Zunächst wurde zwischen Kreisen auf der einen Seite und Städten/Gemeinden auf der anderen Seite unterschieden. Die Städte/Gemeinden wurden differenziert nach ihrer Zugehörigkeit zu Gemeindegrößenklassen, Regionen/Ländergruppen sowie den vom BBSR für Zwecke der Wohnungsmarkt- und Immobilienmarktberichterstattung gebildeten Kreistypen. Diese drei Schichtungsvariablen und ihre Kategorisierung sind in Tabelle 1.5 beschrieben. Zusätzlich sind die Kreistypen des BBSR in Karte 1.1 dargestellt.

Ergänzende Auswertung von Daten der GdW-Jahresstatistik

Durch die Sonderauswertung von Daten der GdW-Jahresstatistik wurde es möglich, zusätzliche quantitative Aussagen zu Bedeutung, Merkmalen und Lage der kommunalen Wohnungsbestände zu treffen und so die Ergebnisse der Kommunalbefragung wesentlich anzureichern. Der GdW erhebt jährlich bei seinen 3 000 Mitgliedsunternehmen im Rahmen einer schriftlichen Befragung umfangreiche und informative Daten und erstellt auf dieser Basis Jahresberichte (siehe zuletzt GdW 2009). Zu den Unternehmen gehören gut 700 kommunale Wohnungsunternehmen – in der Definition sind dies alle Unternehmen, bei denen das Grundkapital zu mehr als der Hälfte bei Städten, Gemeinden und Kreisen liegt. Die Beteiligung der Unternehmen an der Befragung ist sehr hoch. Die Jahresstatistik enthält eine Reihe von Informationen, die für das Forschungsprojekt wichtig sind und sich über die Kommunalbefragung nicht in gleicher Breite und Zuverlässigkeit hätten erheben lassen. Die GdW-Jahresstatistik umfasst auch kommunale Unternehmen bzw. Wohnungsbestände in Städten/Gemeinden unter 5 000 Einwohnern, die von der Kommunalbefragung nicht abgedeckt werden. Die GdW-Jahresstatistik bietet zudem den Vorteil, dass sich über die Auswertung von Daten verschiedener Jahrgänge Entwicklungstrends zu den Themen herausarbeiten lassen.

Der GdW hat das Forschungsprojekt mit der Durchführung von Sonderauswertungen unterstützt. Für die Sonderauswertung wurden dieselben Schichtungsvariablen wie bei der Auswertung der Kommunalbefragung eingesetzt (siehe oben), sodass die Auswertungsergebnisse aus beiden Datenquellen inhaltlich gut zusammengeführt werden konnten.

Die Sonderauswertung aus der GdW-Jahresstatistik bezog sich vor allem auf die folgenden Inhalte:

- Anzahl und Größe der kommunalen Wohnungsunternehmen,
- Merkmale der Wohnungen (Baualter, Instandhaltungs- und Modernisierungszustand),
- Vermietungs- und Leerstandssituation,
- Investitionen im Bestand,
- wirtschaftliche Lage der kommunalen Unternehmen (betriebswirtschaftliche Kennzahlen).

Die auf der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik beruhenden Ausführungen in diesem Bericht beziehen sich auf GdW-Mitgliedsunternehmen, bei denen Kommunen Mehrheitseigentümer sind. Diese werden im Folgenden auch als „kommunale GdW-Unternehmen“ bezeichnet. Unternehmen mit kommunalen Minderheitsbeteiligungen oder ohne GdW-Mitgliedschaft sowie eigene Wohnungen der Kommunen sind anders als bei den dargestellten Ergebnissen der Kommunalbefragung durch die in der Jahresstatistik des GdW geführten kommunalen Wohnungsunternehmen nicht abgedeckt.

In der GdW-Jahresstatistik (Sonderauswertung) wurden bezogen auf das Jahr 2008

insgesamt 708 kommunale Wohnungsunternehmen geführt, von denen 47 eine Beteiligung durch einen Kreis aufweisen (ggf. zusammen mit Städten/Gemeinden), 661 sind sonstige kommunale Unternehmen mit Beteiligungen von Städten/Gemeinden. Die kommunalen GdW-Unternehmen verfügen insgesamt über 2,141 Mio. eigene Wohnungen. Davon entfällt ein relativ kleiner Anteil von 0,067 Mio. auf Unternehmen mit Kreisbeteiligungen. 10,5 % der kommunalen GdW-Unternehmen haben ihren Sitz in Städten/Gemeinden mit unter 5 000 Einwohnern, die in die Kommunalbefragung nicht einbezogen wurden. Auf diese Größenklasse entfallen jedoch nur 1,5 % aller Wohnungen von kommunalen GdW-Unternehmen.

Ergänzende Auswertung von Daten der Bertelsmann Stiftung

Durch die von der Bertelsmann Stiftung für diese Untersuchung bereitgestellten Daten aus dem „Wegweiser Kommune“ konnten Informationen zur kommunalen Finanz- und Schuldensituation mit den Informationen der Kommunalbefragung verknüpft und gemeinsam ausgewertet werden. Hierdurch wurde es möglich zu prüfen, in welchem Maße die Finanzlage die Strategien und das Handeln der Kommunen gegenüber ihren Wohnungsunternehmen beeinflusst. Die von der Bertelsmann Stiftung zur Verfügung gestellten Daten beziehen sich auf das Jahr 2007.

Dabei wurde zum einen auf den Indikator „ordentliches Ergebnis 2007“ zurückgegriffen, der den Jahresüberschuss/Fehlbetrag des Kernhaushalts ohne Berücksichtigung von Vermögensveräußerungen oder -zukäufen darstellt. Durch den Ausschluss sollten Sondereinflüsse auf das Gesamtergebnis, die in Einzeljahren von Vermögensveräußerungen oder -zukäufen ausgehen können, unberücksichtigt bleiben. Als weiterer Indikator wurde der Indikator „fundierte Schulden 2007“ verwendet, der anders als das „ordentliche Ergebnis“ weniger die Lage in einem Einzeljahr als vielmehr die grundsätzliche Finanzsituation einer Kommune beschreibt. Letzterer erwies sich für die Aufgabenstellung dieser Untersuchung als aussagekräftiger, weshalb in erster Linie auf ihn Bezug genommen wird.

Nach der Verknüpfung der Indikatoren zur Finanz- und Schuldenlage wurde der Datensatz der Kommunalbefragung vom IfS so aufbereitet, dass jeweils drei (etwa ähnlich große) Gruppen von Kommunen gebildet wurden, die einen relativ niedrigen, mittleren oder hohen Schuldenstand pro Einwohner bzw. eine entsprechende Einteilung für das ordentliche Ergebnis pro Einwohner aufweisen. Die Daten der Bertelsmann Stiftung wurden insbesondere als Schichtungsvariablen für die Auswertung der Kommunalbefragung genutzt, ergänzend wurden ausgewählte Strukturinformationen zur Finanz- und Schuldensituation der befragten Kommunen dargestellt (Kapitel 4), die für die Thematik dieser Untersuchung von Bedeutung sind.[5]

1.3 Aufbau des Berichts

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung werden in acht Kapiteln vorgestellt. Kapitel 2 befasst sich mit den unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen der kommunalen Wohnungsbestände sowie ihrer quantitativen Bedeutung und wirtschaftlichen Situation. Kapitel 3 gibt Informationen zur Struktur und Situation kommunaler Wohnungsbestände.

Kapitel 4 widmet sich der Ausgangslage in den Kommunen hinsichtlich der Wohnungsversorgung, dem Handlungsbedarf in zentralen Aufgabenfeldern und der kommunalen Finanzsituation. Welche Bedeutung Städte, Gemeinden und Kreise ihren Wohnungsbeständen beimessen und wie die kommunalen Strategien aussehen, ist Gegenstand von Kapitel 5. Darauf aufbauend werden in Kapitel 6 die Instrumente beschrieben, die die Kommunen für die Steuerung ihrer Beteiligungen an Wohnungsunternehmen einsetzen.

Kapitel 7 gibt einen Überblick über die in den letzten Jahren durchgeführten Verkäufe von Wohnungsbeständen und Unternehmensbeteiligungen. Das Kapitel geht zudem auf die Verkaufsgründe und die seit dem Verkauf gemachten Erfahrungen ein. Kapitel 8 befasst sich mit den Verkaufsplanungen der Kommunen.

Kapitel 9 enthält die aus der Untersuchung gezogenen Schlussfolgerungen.

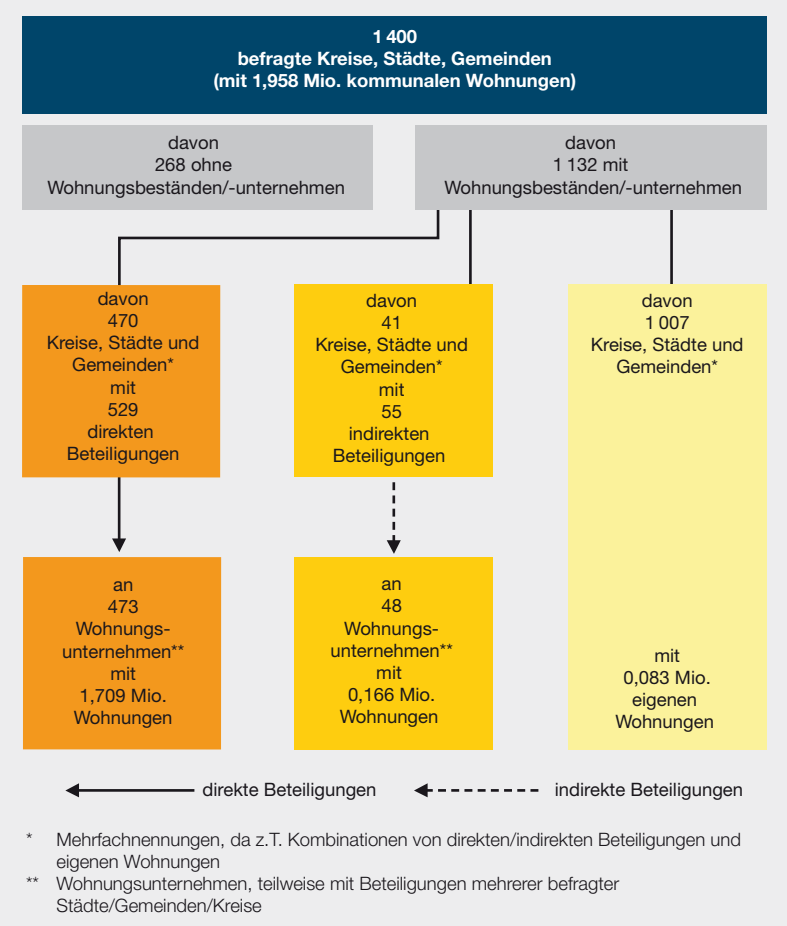
(5) Zum Zeitpunkt der Auswertung der Kommunalbefragung standen die Daten der Bertelsmann Stiftung für das Jahr 2007 zur Verfügung, sodass diese für die gebildeten Schichtungsvariablen verwendet wurden. Bei der Darstellung der Finanz- und Schuldensituation der Kommunen wurden die erst kurz vor Fertigstellung dieses Berichts zur Verfügung stehenden Daten für das Jahr 2008 zusätzlich einbezogen. Siehe zu den Daten der Bertelsmann Stiftung und zu auf ihnen aufbauenden Analysen der kommunalen Finanzsituation ausführlich Junkernheinrich/Micosatt 2008 und 2009.

2 Beteiligungen der Kommunen an Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum

In diesem Kapitel wird ein Überblick gegeben, in welchen Formen die Kommunen Eigentümer von Wohnungsunternehmen/-beständen sind. Dabei wird unterschieden zwischen Beteiligungen von Kommunen an Wohnungsunternehmen und Wohnungsbeständen, die sich in unmittelbarem kommunalem Eigentum befinden. Diese werden im Folgenden als „eigene Wohnungen“ bezeichnet. Bei den Beteiligungen an Wohnungsunternehmen wird differenziert zwischen direkten Beteiligungen, bei denen die Kommune unmittelbar Anteile an Wohnungsunternehmen hält, und indirekten Beteiligungen, bei denen die Kommune über ein zwischengeschaltetes Unternehmen (z.B. Stadtwerke, kommunale Beteiligungsgesellschaft, anderes Wohnungsunternehmen) mittelbar Anteile an einem Wohnungsunternehmen hält. Zusätzlich zu den Beteiligungsformen werden Informationen zu Größenstruktur, Eigentumsverhältnissen und zur wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen sowie zu Ausschüttungen an die Kommunen gegeben.

Dieses Kapitel basiert im Wesentlichen auf den Ergebnissen der schriftlichen Befragung von Kommunen ab 5 000 Einwohner, die im Sommer 2009 vom IfS durchgeführt wurde und die 44 % der Grundgesamtheit der Kommunen ab 5 000 Einwohner abdeckt (vgl. Kapitel 1). Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die dargestellten Ergebnisse zu Umfang und Struktur kommunaler Beteiligungen und Wohnungen nur auf die befragen Kommunen beziehen. Sie stellen keine Hochrechnung auf die Gesamtheit der Kommunen ab 5 000 Einwohner dar. Zudem werden Ergebnisse der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik zu betriebswirtschaftlichen Kennziffern kommunaler Wohnungsunternehmen einbezogen.

Abbildung 2.1
Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände – befragte Kommunen insgesamt



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

2.1 Überblick über die Beteiligungs- und Eigentumsstruktur

Abbildung 2.1 gibt einen Überblick über die Anzahl der mit der Befragung erfassten Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände sowie die unterschiedlichen Eigentumsformen, mit denen Kommunen über Wohnungsbestände verfügen. Von den 1 400 befragten Kommunen haben 268 (19 %) keine direkten oder indirekten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und auch keine eigenen Wohnungen (Wohnungsbestände im unmittelbaren Eigentum der Kommune). Die übrigen 1 132 Kommunen (81 %) verfügen über direkte oder indirekte Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder über eigene Wohnungen. Insgesamt wurden mit der Befragung in diesen Kommu-

nen 1,958 Mio. kommunale Wohnungen erfasst, davon 1,725 Mio. in der jeweils befragten Kommune gelegene.

Die im Rahmen der Kommunalbefragung erfassten 1 132 Kommunen mit Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. mit eigenen Wohnungen gliedern sich wie folgt auf:

470 Kommunen (34 % bezogen auf alle Kommunen inklusive jener ohne Beteiligungen und eigene Wohnungen) verfügen über 529 **direkte Beteiligungen** an 473 Wohnungsunternehmen, die 1,709 Mio. (davon 1,495 Mio. in der Kommune gelegene) Wohnungen besitzen. 422 Kommunen sind nur an einem Wohnungsunternehmen direkt beteiligt, die übrigen 48 Kommunen verfügen über direkte Beteiligungen an mehreren (überwiegend zwei) Wohnungsunternehmen.

Von den 470 Kommunen mit direkten Beteiligungen verfügen 109 Kommunen ausschließlich über direkte Beteiligungen, 9 Kommunen besitzen zusätzlich zu direkten Beteiligungen indirekte Beteiligungen (aber keine eigenen Wohnungen) und 336 Kommunen zusätzlich eigene Wohnungen. 16 Kommunen weisen alle Eigentumsformen (direkte Beteiligung an Wohnungsunternehmen, indirekte Beteiligung und eigene Wohnungen) auf.

41 Kommunen (3 %) halten insgesamt 55 **indirekte Beteiligungen** an 48 Wohnungsunternehmen, die über 0,166 Mio. (davon 0,148 Mio. in der Kommune gelegene) Wohnungen verfügen. Darunter sind 7 Kommunen mit ausschließlich indirekten Beteiligungen und 9 Kommunen mit zusätzlichen eigenen Wohnungen. Hinzu kommen die bereits oben unter den direkten Beteiligungen aufgeführten 9 Kommunen mit sowohl indirekten als auch direkten Beteiligungen und die 16 Kommunen mit allen Eigentumsformen (direkt, indirekt und eigene Wohnungen).

1 007 Kommunen (72 %) besitzen 0,083 Mio. **eigene Wohnungen** (in unmittelbarem kommunalem Eigentum), darunter 646 Kommunen mit ausschließlich eigenen Wohnungen (keine Beteiligung). Hinzu kommen die bereits oben aufgeführten Kommunen mit eigenen Wohnungen, die zusätzlich direkte Beteiligungen (336 Kommunen) oder indirekte Beteiligungen (9 Kommunen) oder beide Beteiligungsformen verzeichnen (16 Kommunen).

Mit der Befragung wurden insgesamt 486 Kommunen[6] ermittelt, die über zusammen 584 **direkte oder indirekte Beteiligungen** an Wohnungsunternehmen verfügen. Die Zahl der Wohnungsunternehmen liegt unter der Zahl der Beteiligungen, weil wie dargestellt an einigen der Wohnungsunternehmen mehr als eine der antwortenden Kommunen beteiligt ist.[7]

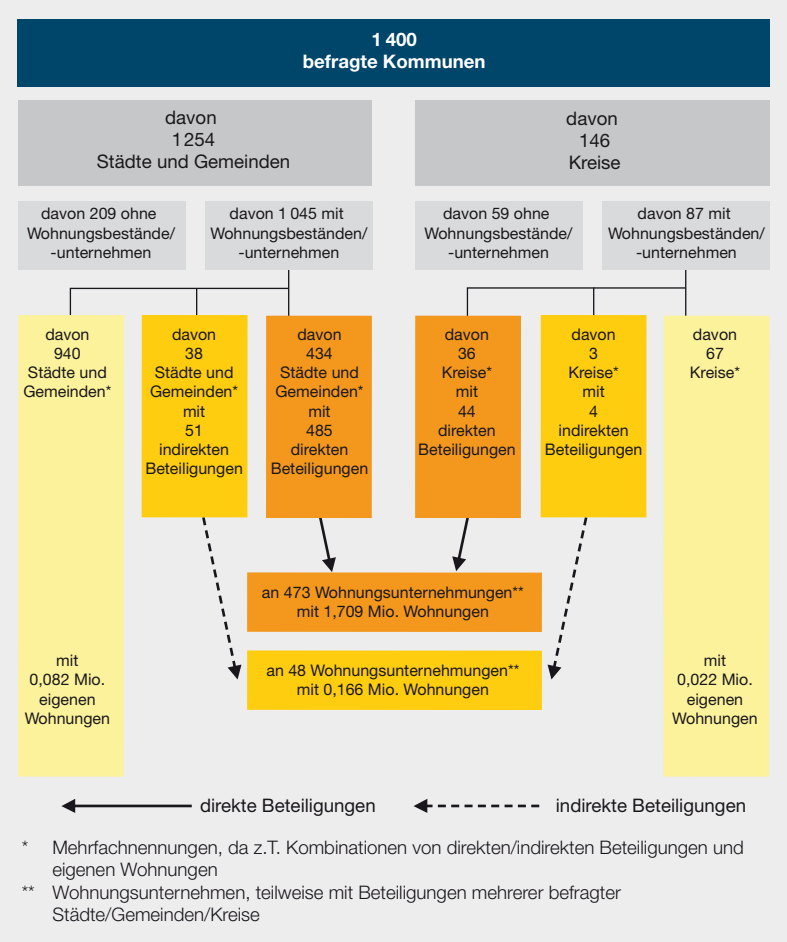
Es wird deutlich, dass die direkte kommunale Beteiligung an Wohnungsunternehmen zwar nicht die häufigste, jedoch bezogen auf die Zahl der Wohnungen mit Abstand die bedeutendste Eigentumsform darstellt. Auf die Wohnungsunternehmen mit direkten kommunalen Beteiligungen entfallen 87 % (1,709 Mio.) der gesamten Wohnungen der Kommunen, obwohl nur 34 % (470) aller befragten Kommunen über direkte Beteiligungen an Wohnungsunternehmen verfügen. Wohnungsunternehmen mit indirekten kommunalen Beteiligungen besitzen 8 % (0,166 Mio.) aller kommunalen Wohnungen, wobei nur 3 % (41) aller Kommunen solche Beteiligungen haben. Eigene Wohnungen, die lediglich 4 % (0,083 Mio.) aller kommunalen Wohnungen ausmachen, besitzen 72 % (1 007) aller Kommunen, überwiegend als sehr kleine Bestände (durchschnittlich 82 Wohnungen pro Kommune) und häufig zusätzlich zu direkten oder Beteiligungen an Wohnungsunternehmen.

Durch die aktuelle auf breiter Basis durchgeführte Befragung des IfS ergibt sich ein deutlich anderes Bild der „Landschaft kommunaler Wohnungsbestände“ als durch die Studie von PriceWaterhouseCoopers (PwC 2006) insbesondere bei Betrachtung des Mengengerüsts der Wohnungen. Die Studie von PwC kam zu dem Ergebnis, kommunale Wohnungsbestände seien vielfach nicht in Gesellschaften privater Rechtsform ausgegliedert, sondern würden in eigener Regie der Kommunen geführt. Bezogen auf die Zahl der Kommunen ist dieser Befund angesichts der oben dargestellten großen Zahl von Kommunen, die ausschließlich über eigene Wohnungen (unmittelbares Eigentum der Kommune) verfügen, richtig. Da es sich hierbei aber überwiegend um Kommunen mit sehr kleinen Beständen (82 % mit weniger als 100 kommunalen Wohnungen; siehe Tabelle 2.3 unten) handelt, stellen die eigenen Wohnungen nur einen sehr kleinen Teil des gesamten kommunalen Bestands (4 %). Der von PwC gefolgerte hohe Bedarf für

(6)
470 Kommunen mit direkter Beteiligung zuzüglich 41 Kommunen mit indirekter Beteiligung abzüglich 25 Kommunen, die beide Arten von Beteiligung aufweisen.

(7)
Die Befragungsergebnisse wurden dahingehend überprüft, ob Wohnungsunternehmen von mehreren Kommunen als Gegenstand einer direkten oder indirekten Beteiligung angegeben wurden. Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, flossen diese Wohnungsunternehmen in die Auswertungen jeweils als ein Fall ein, dasselbe gilt für die Wohnungen dieser Wohnungsunternehmen.

Abbildung 2.2
Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände – nach befragten Städten/Gemeinden und Kreisen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

(8)
Die Ergebnisse der PwC-Studie wurden bereits nach ihrem Erscheinen vielfach kritisiert bzw. angezweifelt, weil sie vorliegenden Erkenntnissen widersprachen, so z. B. den Ergebnissen der GdW-Statistik, die ebenfalls die große Zahl der von kommunalen Kapitalgesellschaften gehaltenen Wohnungen belegt. Dass die PwC-Studie kein realistisches Mengengerüst liefert, wurde offensichtlich durch die Art verursacht, in der die Organisation der kommunalen Wohnungsbestände abgefragt wurde (keine explizite Abfrage der kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen).

(9)
Kommunen mit mehreren direkten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen wurden den Klassen nach der Summe der Wohnungen dieser Wohnungsunternehmen zugeordnet. Zwei Kommunen gaben an, dass sie über direkte Beteiligungen an Unternehmen verfügen, die jedoch nicht selbst Eigentümer von Wohnungen sind.

eine Auslagerung kommunaler Wohnungen in privatrechtliche Gesellschaften geht insofern an der Realität in den deutschen Kommunen vorbei, als 96 % der kommunalen Bestände bereits in Gesellschaften ausgelagert sind.[8]

In Abbildung 2.2 ist die Anzahl der mit der Befragung des IfS erfassten Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände unterschieden nach Städten/Gemeinden und Kreisen dargestellt. Der Anteil der Kommunen, der über kommunale Wohnungen verfügt (direkte und/oder indirekte Beteiligung an Wohnungsunternehmen und/oder eigene Wohnungen) ist bei den insgesamt 1 254 befragten Städten/Gemeinden mit 83 % spürbar höher als bei den insgesamt 146 befragten Kreisen, bei denen 60 % kommunale Wohnungsbestände besitzen. Dennoch ist hervorzuheben, dass nicht nur sehr viele Städte und Gemeinden, sondern auch die Mehrzahl der Kreise über kommunale Wohnungsbestände verfügen.

434 Städte/Gemeinden (35 % aller Städte/Gemeinden) halten 485 direkte Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. 36 Kreise verfügen über 44 direkte Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. Bezogen auf indirekte Beteiligungen ergibt sich folgendes Bild: 38 Städte/Gemeinden halten 51 Beteiligungen, bei den Kreisen sind es drei mit vier Beteiligungen. Die Gesamtzahl der Wohnungsunternehmen, an denen Städte/Gemeinden und Kreise direkt bzw. indirekt beteiligt sind, und die Zahl ihrer Wohnungen wurden bereits weiter oben dargestellt.

Von den insgesamt ca. 83 000 eigenen Wohnungen der Kommunen entfällt der weitaus größte Teil auf Städte/Gemeinden (knapp 82 000 Wohnungen) und nur ein sehr kleiner Teil (knapp 2 000 Wohnungen) ist im Eigentum der Kreise.

2.2 Größenstruktur der Beteiligungen und eigenen Wohnungen

In Tabelle 2.1 ist die Verteilung der durch die Befragung erfassten Kommunen und der auf sie entfallenden Wohnungen differenziert nach Größenklassen der Zahl der Wohnungen von Wohnungsunternehmen, an denen sie direkt beteiligt sind, dargestellt.[9] Es wird deutlich, dass der Umfang der Wohnungen breit streut bzw. sehr ungleich über die Kommunen verteilt ist. So vereinen die 6 % der befragten Kommunen mit 10 001 und mehr Wohnungen 60 % des gesamten Bestands der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung auf sich. Zugleich gibt es etliche Kommunen, die nur geringe Bestände (bis 500 bzw. 501 bis 1 000 Wohnungen) bzw. sehr kleine Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung aufweisen.

Tabelle 2.2 zeigt die Verteilung der durch die Befragung erfassten Kommunen und der auf sie entfallenden Wohnungen differenziert nach Größenklassen der Zahl der Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit indirekter kommunaler Beteiligung.[10] Ähnlich wie bei den direkten Beteiligungen lässt sich auch bei den indirekten Be-

teiligungen hinsichtlich der Größenstruktur der kommunalen Bestände eine breite Streuung feststellen.

Bei den Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum handelt es sich in den befragten Kommunen in der Regel um Bestände mit bis zu 100 Wohnungen. Größere Bestände mit über 500 Wohnungen kommen nur in sehr wenigen Kommunen vor (siehe Tabelle 2.3).

2.3 Eigentumsverhältnisse und Rechtsform

Direkte Beteiligungen

Für die Möglichkeiten der Kommunen, Einfluss auf das Handeln und die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen zu nehmen, ist von großer Bedeutung, ob sie über die Mehrheit der Anteile an Wohnungsunternehmen verfügen oder ob sie Minderheitsanteilseigner sind. Bei 79 % der durch die Kommunalbefragung des IfS erfassten 445 Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung (und Angabe zu Höhe der Beteiligung) ist die Kommune Mehrheitseigentümer, darunter bei 20 % der Wohnungsunternehmen mit einem Anteil von über 50 % bis unter 100 % des Stamm-/Grundkapitals und bei 59 % der Wohnungsunternehmen als alleiniger Eigentümer. Bei 21 % der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung hat die Kommune einen Anteil von bis zu 50 % am Stamm-/Grundkapital und verfügt damit gegenüber den übrigen Eignern über keine Mehrheit (Abbildung 2.3).

Städte/Gemeinden sind häufiger Mehrheitseigentümer (81 %) an Wohnungsunternehmen als Kreise (45 %), bei denen Minderheitsanteile überwiegen. Es wird deutlich, dass die Städte/Gemeinden bei den meisten ihrer Wohnungsunternehmen aufgrund der Höhe ihrer Anteile am Stamm-/Grundkapital die Möglichkeit haben, wesentlichen Einfluss auf die Ziele und das Handeln des Wohnungsunternehmens zu nehmen.

Tabelle 2.1
Kommunen nach Zahl der Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung

Kommunen mit . . . Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen	Anzahl Wohnungen	Anteil Wohnungen
bis 500	122	26,0 %	22 891	1,3 %
501 bis 1 000	69	14,7 %	46 320	2,7 %
1 001 bis 2 000	108	23,0 %	141 529	8,3 %
2 001 bis 5 000	108	23,0 %	250 667	14,7 %
5 001 bis 10 000	31	6,6 %	218 207	12,8 %
10 001 und mehr	28	6,0 %	1 029 560	60,2 %
Keine Angabe zur Anzahl	4	0,9 %	–	–
gesamt	470	100,0 %	1 709 174	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 2.2
Kommunen nach Zahl der Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit indirekter kommunaler Beteiligung

Kommunen mit . . . Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit indirekter kommunaler Beteiligung	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen	Anzahl Wohnungen	Anteil Wohnungen
bis 500	13	31,7 %	1 336	0,8 %
501 bis 1 000	2	4,9 %	1 591	1,0 %
1 001 bis 2 000	7	17,1 %	8 926	5,4 %
2 001 bis 5 000	7	17,1 %	14 610	8,8 %
5 001 bis 10 000	5	12,2 %	38 386	23,1 %
10 001 und mehr	6	14,6 %	100 970	60,9 %
Keine Angabe zur Anzahl	1	2,4 %	–	–
gesamt	41	100,0 %	165 819	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

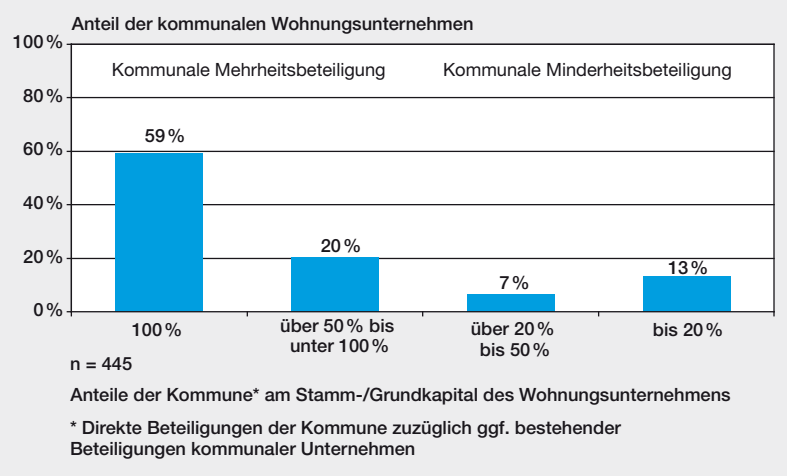
Tabelle 2.3
Kommunen nach Zahl der eigenen Wohnungen

Kommunen mit . . . eigenen Wohnungen (in unmittelbarem kommunalem Eigentum)	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen	Anzahl Wohnungen	Anteil Wohnungen
bis 100	827	82,1 %	22 057	26,4 %
101 bis 500	131	13,0 %	26 693	32,0 %
501 bis 1 000	8	0,8 %	5 989	7,2 %
1 001 bis 2 000	3	0,3 %	4 950	5,9 %
2 001 und mehr	5	0,5 %	23 751	28,5 %
Keine Angabe zur Anzahl	33	3,3 %	–	–
gesamt	1 007	100,0 %	83 440	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

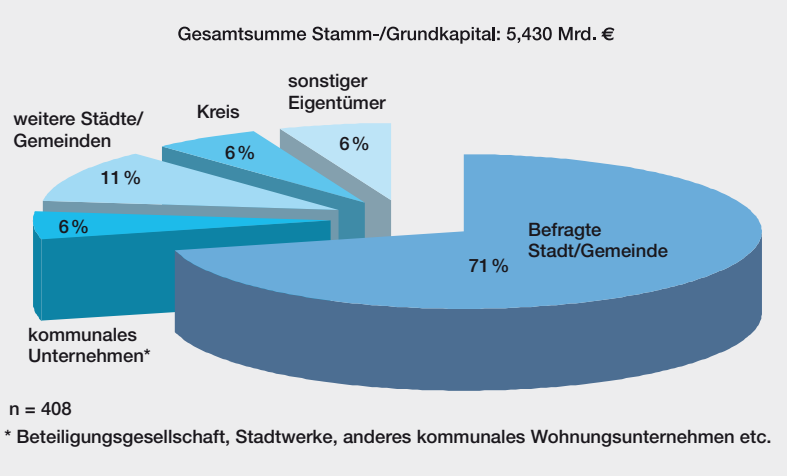
(10)
Kommunen mit mehreren indirekten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen wurden den Klassen nach der Summe der Wohnungen dieser Wohnungsunternehmen zugeordnet.

Abbildung 2.3
Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung nach Höhe der Anteile der Kommune am Wohnungsunternehmen (Stamm-/Grundkapital)



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 2.4
Anteile der Anteilseigner an der Gesamtsumme des Stamm-/Grundkapitals der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Das Stamm-/Grundkapital der durch die Kommunalbefragung des IfS erfassten Wohnungsunternehmen, an denen die befragten Städte/Gemeinden direkt beteiligt sind, beträgt in der Summe 5,430 Mrd. €. Davon halten die Städte/Gemeinden mit ihren direkten Beteiligungen selbst 71 %. Von den verbleibenden 29 % des Stamm-/Grundkapitals entfallen 6 % der Anteile auf kommunale Unternehmen (Beteiligungsgesellschaften, Stadtwerke etc.), 11 Prozentpunkte auf weitere Städte/Gemeinden, 6 Prozentpunkte auf Kreise und 6 Prozentpunkte auf sonstige Eigentümer (Abbildung 2.4).

Bezogen auf Region und Einwohnerzahl lassen sich erhebliche Unterschiede in der Zusammensetzung der Anteilseigner der Wohnungsunternehmen mit direkten kommunalen Beteiligungen feststellen: Im Osten ist der Anteil der Städte/Gemeinden am Stamm-/Grundkapital der Wohnungsunternehmen als Folge der Übertragung der ehemaligen volkseigenen Betriebe (VEB Kommunale Wohnungsverwaltung) der DDR mit 92 % besonders hoch ist. Im Norden und im Westen ist der Anteil der Städte/Gemeinden am Stamm-/Grundkapital der Wohnungsunternehmen mit 64 % bzw. 50 % weitaus geringer. Im Westen halten neben der Stadt/Gemeinde selbst häufig kommunale Unternehmen (Beteiligungsgesellschaften etc.) und andere öffentliche Eigentümer Anteile an Wohnungsunternehmen. Besonders niedrig ist der Anteil der Städte/Gemeinden am Stamm-/Grundkapital im Süden Deutschlands, wo die befragten Städte/Gemeinden nur einen Anteil von 38 % halten, was darauf zurückzuführen ist, dass es sich vielfach um überörtliche Wohnungsunternehmen handelt, wodurch weitere Städte/Gemeinden sowie der Kreis mit erheblichen Anteilen (38 % bzw. 16 %) an den Wohnungsunternehmen beteiligt sind.

Der Anteil der befragten Städte/Gemeinden am Stamm-/Grundkapital der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung ist umso geringer, je geringer die Einwohnerzahl ist: bei Städten ab 200 000 Einwohner liegt er bei 95 %, bei Städten/Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern bei 31 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass kreisangehörige Städte/Gemeinden häufig an überregionalen bzw. kreisbezogenen Wohnungsunternehmen beteiligt sind, wodurch andere Städte/Gemeinden und der Kreis relativ hohe Anteile am Stamm-/Grundkapital der Wohnungsunternehmen besitzen (bei Städten/Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern beispielsweise 47 % bzw. 18 %).

Überwiegende Rechtsform der Wohnungsunternehmen, an denen die Kommunen direkt beteiligt sind, ist mit einem Anteil von 85 % die GmbH. Bei 3 % handelt es sich um Aktiengesellschaften, 4 % sind Eigenbetriebe und 8 % haben eine andere Rechtsform.

Indirekte Beteiligungen und eigene Wohnungen

Bei den Wohnungsunternehmen mit indirekten kommunalen Beteiligungen verfügt

die Kommune in 54 % der Fälle über eine zweistufige Mehrheitsbeteiligung (Mehrheit an dem zwischengeschalteten Unternehmen und Mehrheit dieses Unternehmens an dem Wohnungsunternehmen), sodass die Kommune Einfluss auf das Wohnungsunternehmen nehmen kann. In 46 % der Fälle hat die Kommune keine zweistufige Mehrheitsbeteiligung, da sie bei dem zwischengeschalteten Unternehmen nur über eine Minderheitsbeteiligung oder/und dieses nur über eine Minderheitsbeteiligung an dem Wohnungsunternehmen verfügt.

Bei den zwischengeschalteten Unternehmen handelt es sich zu 59 % um andere Wohnungsunternehmen, an denen die Kommune in der Regel direkt beteiligt ist, zu 28 % um Beteiligungsgesellschaften/Holdings, zu 10 % um Stadtwerke und zu 4 % um sonstige Unternehmen. Die zwischengeschalteten Unternehmen halten im Schnitt nur 50 % der Anteile des Stamm-/Grundkapitals der Wohnungsunternehmen, 40 % der Anteile entfallen auf andere öffentliche Eigentümer (inklusive Sparkassen) und 10 % auf private/sonstige Eigentümer.

Von den 48 Wohnungsunternehmen, an denen die Kommunen indirekt beteiligt sind, haben 80 % die Rechtsform einer GmbH. Knapp 6 % sind Aktiengesellschaften und knapp 15 % haben eine andere Rechtsform.

Die Verwaltung der eigenen Wohnungen (in unmittelbarem Eigentum der Kommune) obliegt bei 81 % der Kommunen einem Amt bzw. einer Dienststelle der Kommunalverwaltung und bei 14 % einem kommunalen Wohnungsunternehmen. Bei 3 % der Kommunen übernimmt ein allgemein für Immobilien und Bauaufgaben zuständiger Regiebetrieb die Verwaltung, bei 1 % ist es ein spezieller Regiebetrieb. 1 % der Kommunen habe eine sonstige Lösung zur Ansiedlung der Verwaltung der eigenen Wohnungen gefunden.

2.4 Wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen/-bestände

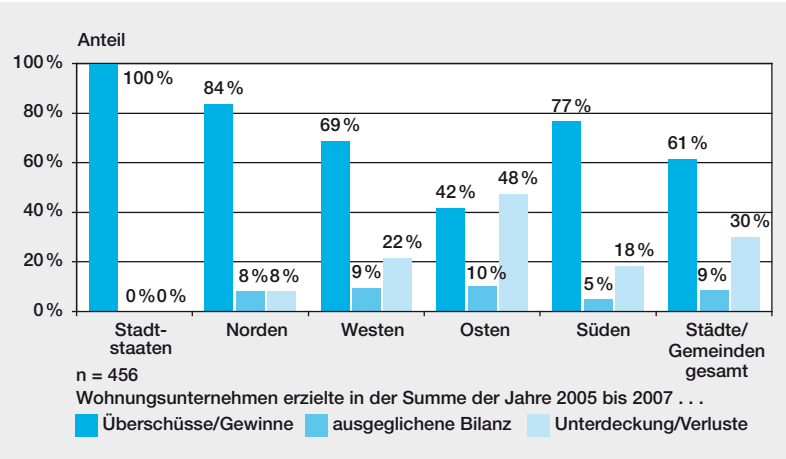
Aktuelle wirtschaftliche Situation bei direkten Beteiligungen

Die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen mit direkter Beteiligung ist sehr unterschiedlich. Nach den Ergebnissen der Befragung der Kommunen beziehen sich 64 % der direkten kommunalen Beteiligungen auf Wohnungsunternehmen, die in der Summe der Jahre 2005 bis 2007 Gewinne erzielten, bei 8 % lag eine etwa ausgeglichene Bilanz vor und 28 % betrafen Wohnungsunternehmen mit Verlusten.

Bei den Kreisen ist der Anteil der Wohnungsunternehmen mit direkter Beteiligung, der Gewinne erzielt, spürbar höher als bei den Städten/Gemeinden. Bei 93 % der direkten Beteiligungen der Kreise verbuchen die Wohnungsunternehmen Gewinne (4 % ausgeglichene Bilanz; 2 % Verluste), bei den Städten/Gemeinden sind es nur 61 % (9 % ausgeglichene Bilanz; 30 % Verluste).

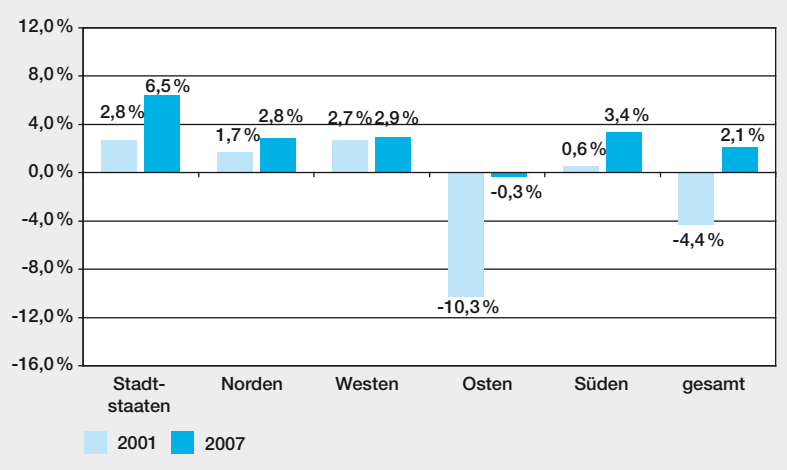
Die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen ist abhängig von der Region bzw. der Wohnungsmarktlage und dem Mietenniveau. Am günstigsten stellt sich die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen mit direkten kommunalen Beteiligungen in den Stadtstaaten sowie im Norden und Süden Deutschlands dar (100 % bzw. 84 % bzw. 77 % Gewinne). Im Westen zeigt sich dagegen nur eine leicht überdurchschnittliche (69 % Gewinne) und im Osten, der von relativ hohen Leerständen und niedrigen Mieten (siehe Kapitel 3) geprägt ist, eine weit unterdurchschnittliche (42 % Gewinne) wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen (Abbildung 2.5).

Abbildung 2.5
Direkte kommunale Beteiligungen nach wirtschaftlicher Situation des Wohnungsunternehmens und Region/Ländergruppe



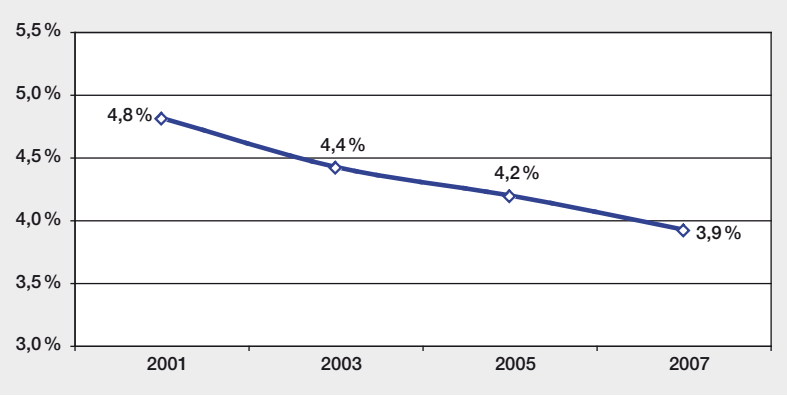
Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 2.6
Eigenmittelrentabilität kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2001 und 2007 nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Abbildung 2.7
Entwicklung des Zinssatzes für langfristiges Fremdkapital (Fremdkapitalkostensatz) kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) von 2001 bis 2007



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

(11)
Eigenmittelrentabilität = Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag/(Eigenkapital + Rückstellungen für Bauinstandhaltung + (Sonderposten mit Rücklageanteil – Sonderposten für Investitionszulagen)*0,5 + Sonderposten für Investitionszulagen), siehe GdW 2009, S. 154.

(12)
Die betriebswirtschaftlichen Kennziffern werden (anders als die übrigen Informationen) in der Jahresstatistik des GdW jeweils für das Vorjahr erhoben. Daher ergeben sich gegenüber den übrigen dargestellten Sachverhalten um ein Jahr zurückversetzte Analysejahre.

(13)
Zinsen und ähnliche Aufwendungen für langfristiges Fremdkapital in Prozent des langfristigen Fremdkapitals, siehe GdW 2009, S. 161

Veränderung der wirtschaftlichen Situation in den letzten Jahren

Im Folgenden wird auf Grundlage der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik anhand der betriebswirtschaftlichen Kennziffer „Eigenmittelrentabilität“ dargestellt, wie sich die wirtschaftliche Situation kommunaler Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren verändert hat und welche Unterschiede aktuell bestehen. Die GdW-Jahresstatistik enthält (auf Grundlage von Angaben von gut 700 kommunalen Wohnungsunternehmen) zum Thema wirtschaftliche Situation detaillierte Informationen, die über das hinausgehen, was im Rahmen der Kommunalbefragung hätte erhoben werden können.

Bei der Eigenmittelrentabilität[11] wird das Jahresergebnis ins Verhältnis zur Summe aus Eigenkapital und Rückstellungen gesetzt. Insgesamt hat sich die Ertragslage der kommunalen GdW-Unternehmen von 2001 bis 2007 spürbar verbessert.[12] Während die Eigenmittelrentabilität im Jahr 2001 insgesamt noch negativ war und einen Wert von -4,4 % aufwies, verzeichnet sie 2007 ein positives Ergebnis von 2,1 %.

Abbildung 2.6 zeigt, dass das negative Gesamtergebnis in 2001 und die Verbesserung der Ertragslage bis 2007 insbesondere durch die Wohnungsunternehmen im Osten hervorgerufen wurden. Im Jahr 2001 lag die Eigenmittelrentabilität der ostdeutschen GdW-Unternehmen noch bei -10,3 %, das heißt, ihre Ertragslage war im Durchschnitt in hohem Maße defizitär.

Im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Stadtumbaus Ost und der Altschuldenhilfe, aber auch durch Entlastungen von Seiten des Kapitalmarktes, trat eine spürbare Erholung der Ertragslage der kommunalen GdW-Unternehmen im Osten ein. Im Jahr 2007 verzeichneten die ostdeutschen Unternehmen im Durchschnitt nur noch ein leicht negatives Ergebnis bei der Eigenmittelrentabilität (-0,3 %).

Zugleich hat sich die Ertragslage der kommunalen GdW-Unternehmen in den übrigen Regionen/Ländergruppen von 2001 bis 2007 ebenfalls zum Teil spürbar verbessert. So verzeichnen die Unternehmen im Norden in 2007 eine Eigenmittelrentabilität von 2,8 %, im Westen von 2,9 % und im Süden von 3,4 %. Stadtstaaten weisen mit 6,5 % mit Abstand die höchste Eigenmittelrentabilität bzw. beste Ertragslage auf.

Die insgesamt gestiegene Eigenmittelrentabilität hängt vor allem damit zusammen, dass sich die Finanzierungskonditionen für die Gesamtheit der kommunalen GdW-Unternehmen in den letzten Jahren erheblich verbessert haben, insbesondere aufgrund des stark gesunkenen Zinssatzes für Hypothekendarlehen. Hierdurch konnten günstigere Neukredite bzw. Refinanzierungen abgeschlossen werden als noch vor einigen Jahren. So ist der Fremdkapitalkostensatz,[13] der die Zinsen und ähnliche Aufwendungen für langfristiges Fremdkapital in Relation zum langfristigen Fremdkapital setzt, von 4,8 % in 2001 auf 3,9 % in 2007 deutlich gesunken (Abbildung 2.7). Diese Entwicklung hat neben erhöhten Mieteinnahmen (siehe Kapitel 3) wesentlich zu der oben dargestellten verbesserten Ertragslage der kommunalen GdW-Unternehmen beigetragen.

Abbildung 2.8 zeigt, dass die Ertragslage von Unternehmen in kleinen Städten/Gemeinden weitaus ungünstiger ist als in größeren Städten/Gemeinden. Bei den drei Gemeindegrößenklassen bis unter 20 000 Einwohnern erwirtschaften die kommunalen GdW-Unternehmen trotz einer spürbaren Erholung gegenüber 2001 auch im Jahr 2007 nach wie vor Verluste (Eigenmittelrentabilität zwischen -0,7 % und -2,0 %). Bei den drei Gemeindegrößenklassen von 20 000 bis unter 200 000 Einwohnern werden in 2007 zumindest leichte Überschüsse erwirtschaftet (Eigenmittelrentabilität zwischen 1,1 % und 1,4 %). Lediglich bei den Städten ab 200 000 Einwohner hat die Erholung seit 2001 dazu geführt, dass nunmehr eine stattliche Eigenmittelrentabilität von 4,3 % erzielt wird.

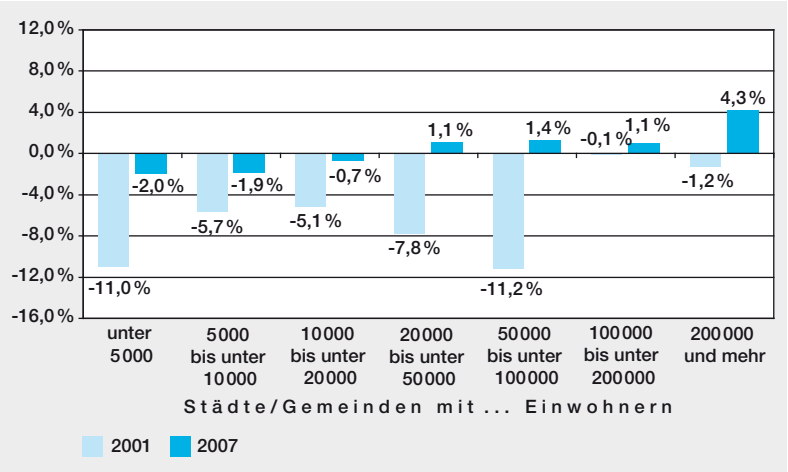
Auch zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größe besteht ein Gefälle in der Ertragslage. Die geringere bzw. negative Eigenmittelrentabilität in kleinen Städten/Gemeinden bzw. von kleinen Unternehmen wird zwar auch dadurch beeinflusst, dass der Anteil ostdeutscher Unternehmen, die aufgrund der Leerstandssituation wirtschaftlich schlechter dastehen als Unternehmen in den alten Ländern, überdurchschnittlich ist. Allerdings lässt sich bei differenzierter Betrachtung feststellen, dass die wirtschaftliche Situation von Unternehmen sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern in großen Städten jeweils günstiger als in kleinen Orten ist. Ähnliches gilt für große gegenüber kleinen Unternehmen. Einer der Gründe hierfür sind höhere Nettokaltmieten in großen Städten. Zudem dürften größere Unternehmen bessere Voraussetzungen für eine effiziente Bewirtschaftung haben.

Ausschüttungen an die Kommune bei direkten Beteiligungen

Im Rahmen der IfS-Befragung der Kommunen wurde erfasst, inwieweit kommunale Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren Gewinne ausgeschüttet haben. Nach den Befragungsergebnissen erfolgte bei 3 % der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung, die Gewinne erwirtschafteten, eine vollständige und bei 34 % eine teilweise Ausschüttung an die Anteilseigner, bei 63 % verblieben die Gewinne vollständig im Unternehmen. Bei direkten Beteiligungen von Städten/Gemeinden verbleiben Gewinne häufiger vollständig im Unternehmen (64 %) als bei Kreisen (53 %). Die Kommunen verfolgen demnach vielfach die Strategie, Gewinne insgesamt oder teilweise im Unternehmen zu belassen und auf eine mögliche Ausschüttung an sie als meist mehrheitliche Anteilseigner zu verzichten.

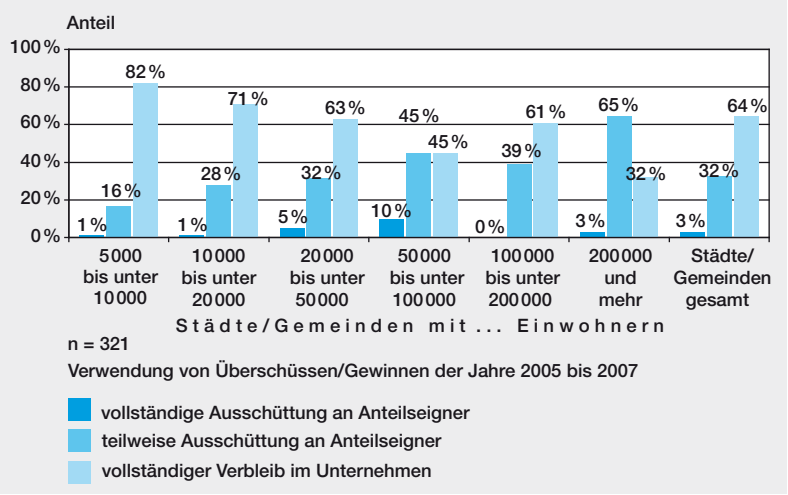
Diese Strategie ist bei kleinen Städten/Gemeinden weiter verbreitet als bei großen Städten. Während bei kleinen Städten/Gemeinden sehr häufig Gewinne vollständig im Unternehmen bleiben (bei 5 000 bis 10 000 Einwohnern 82 %), nimmt dieser Anteil mit wachsender Einwohnerzahl spürbar ab (200 000 und mehr Einwohner 32 %), was mit der schlechten Finanzlage größerer Städte (siehe Kapitel 4) zu tun haben dürfte (Abbildung 2.9).

Abbildung 2.8
Eigenmittelrentabilität kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2001 und 2007 nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Abbildung 2.9
Verwendung von Überschüssen/Gewinnen der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Tabelle 2.4
Stamm-/Grundkapital der Kommune und Ausschüttung von Überschüssen/ Gewinnen von Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung

Stamm-/Grundkapital der Kommune	Mio. €
– an allen Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	3 804
– an ausschüttenden Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	718
Ausschüttung 2005 bis 2007 der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	137
Durchschnittliche Ausschüttungsquote (2005 bis 2007) pro Jahr in % des Stamm-/Grundkapitals	
– bezogen auf alle Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	1,2 %
– bezogen auf ausschüttende Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung	6,4 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 2.5
Kommunen nach Höhe der gesamten Ausschüttungen an die Anteilseigner 2005 bis 2007 bezogen auf die Wohnungen der Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung

Durchschnittliche Ausschüttung 2005 bis 2007 pro Jahr	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
über 1000 € pro Wohnung	5	4,8 %
über 500 bis 1000 € pro Wohnung	4	3,8 %
über 200 bis 500 € pro Wohnung	8	7,7 %
über 100 bis 200 € pro Wohnung	21	20,2 %
über 50 bis 100 € pro Wohnung	26	25,0 %
über 25 bis 50 € pro Wohnung	22	21,2 %
über 0 bis 25 € pro Wohnung	18	17,3 %
gesamt	104	100 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Wie Tabelle 2.4 zu entnehmen ist, wurden nach Angaben der befragten Kommunen in den Jahren 2005 bis 2007 von den Wohnungsunternehmen mit direkter kommunaler Beteiligung 137 Mio. € an die Kommunen ausgeschüttet. Bezogen auf die Anteile der Kommunen am Stamm-/Grundkapital aller Wohnungsunternehmen mit direkter Beteiligung entspricht dies einer jährlichen Ausschüttungsquote von 1,2 %, was wiederum die Zurückhaltung vieler Kommunen verdeutlicht. Bezogen auf das Stamm-/Grundkapital der Wohnungsunternehmen, die Ausschüttungen an die Kommunen durchführten, ergibt sich eine spürbar höhere Ausschüttungsquote von jährlich 6,4 %.

Hinter der genannten durchschnittlichen jährlichen Ausschüttungsquote verbirgt sich eine sehr starke Streuung der Ausschüttungsquoten einzelner Kommunen. Bei 14 % der Kommunen (mit Ausschüttungen) liegt eine Ausschüttungsquote pro Jahr von bis zu 2 % vor, bei 36 % liegt sie zwischen über 2 % und 5 %, bei 21 % zwischen über 5 % bis 10 % und bei 29 % bei über 10 %.

Die starke Streuung der Ausschüttungsquoten wird nicht nur durch unterschiedlich hohe Ausschüttungen, sondern auch durch eine breite Streuung der Höhe des Stamm-/Grundkapitals der Wohnungsunternehmen hervorgerufen, die zwar von der Größe der Wohnungsunternehmen (gemessen an der Zahl der Wohnungen) abhängt, jedoch auch bei ähnlich großen Wohnungsunternehmen festzustellen ist. Um die Unterschiede in der Höhe des Stamm-/Grundkapitals der Wohnungsunternehmen auszublenden, wurde daher zusätzlich ausgewertet, wie hoch die gesamten Ausschüttungen an die Anteilseigner bezogen auf die Zahl der Wohnungen des Wohnungsunternehmens sind.

Bei 17 % der Kommunen beträgt die durchschnittliche jährliche Ausschüttung (der Jahre 2005 bis 2007) bis zu 25 € pro Wohnung, 21 % der Kommunen verzeichnen Ausschüttungen von mehr als 25 € bis 50 € pro Wohnung, 25 % erhalten über 50 € bis 100 € pro Wohnung und 20 % über 100 € bis 200 € pro Wohnung. Bei 16 % der Kommunen betrugen die durchschnittlichen jährlichen Ausschüttungen mehr als 200 € pro Wohnung (Tabelle 2.5).

Es wird deutlich, dass die Kommunen sehr unterschiedlich von Ausschüttungen aus ihren direkten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen profitieren, weil die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen unterschiedlich ist und im Falle von Überschüssen eine unterschiedliche Ausschüttungspolitik betrieben wird. Große Städte, die eine ungünstigere Finanzlage aufweisen, verfolgen seltener als kleine Städte/Gemeinden die Strategie, Gewinne insgesamt oder teilweise im Unternehmen zu belassen und auf eine mögliche Ausschüttung an sie als meist mehrheitliche Anteilseigner zu verzichten. Ein Teil der Ausschüttungen erscheint als recht hoch. Bei der Bewertung der Höhe der Ausschüttungen, insbesondere bezogen auf hohe Ausschüttungsquoten, ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese nicht alleine auf Erträgen aus der laufenden Vermietung der Bestände, sondern zusätzlich auf außerordentlichen Erträgen (z. B. Veräußerungen etc.) oder Sonderausschüttungen beruhen können.

Dass in etlichen Kommunen Ausschüttungen durch kommunale Wohnungsunternehmen vorgenommen werden, wurde durch die dargestellte spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen befördert. Bei vielen kommunalen Wohnungsunternehmen ist die wirtschaftliche Lage aktuell als gut zu bewerten, insbesondere in großen Städten. Die Renditen liegen mittlerweile weit über den Werten, die McKinsey (2004) vor einigen Jahren veranlassten, die Frage „Sanierungsfall öffentliche Wohnungsunternehmen?“ aufzuwerfen, und erreichen die seinerzeitigen Renditen privater Wohnungsunternehmen.[14] Ob sich dadurch der Abstand zu den Renditen privater Unternehmen (wie von McKinsey gefordert) mittlerweile verringert hat, lässt sich nicht beantworten. Aus Sicht des GdW und des Deutschen Städtetags ist dies auch nicht die entscheidende Frage für die Bewertung kommunaler im Vergleich zu privaten Wohnungsunternehmen. Vielmehr wird von ihnen darauf verwiesen, dass kommunale Wohnungsunternehmen Aufgaben für die Kommunen wahrnehmen, denen private Anbieter nicht ausgesetzt sind, wodurch sich für die kommunalen Unternehmen Einschränkungen der betriebswirtschaftlichen Rentabilität ergeben.[15]

Insgesamt ist festzuhalten, dass die wirtschaftliche Verbesserung der letzten Jahre und die aktuell relativ gute Lage vieler kommunaler Wohnungsunternehmen eine gute Ausgangslage für die Übernahme kommunaler Aufgaben darstellen, da sie die Unternehmen handlungsfähig machen. Zudem tragen Teile der kommunalen Wohnungsunternehmen über Gewinnausschüttungen zu höheren Einnahmen der Kommunen bei.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dies bei weitem nicht für alle kommunalen Wohnungsunternehmen zutrifft. Ein Teil der kommunalen Unternehmen befindet sich nach wie vor in einer defizitären Lage. Dies trifft insbesondere auf den Osten, kleinere Städte/Gemeinden und periphere/ländliche Gebiete zu. Dort ist die Ausgangslage für die Übernahme kommunaler Aufgaben vielfach ungünstiger als in den anderen Kommunen.

Wirtschaftliche Situation bei indirekten Beteiligungen

Bei den indirekten kommunalen Beteiligungen verzeichnen die Wohnungsunternehmen in 73 % der Fälle in der Summe der Jahre 2005 bis 2007 Überschüsse/Gewinne. Sie erwirtschaften somit etwas häufiger Überschüsse/Gewinne als die Wohnungsunternehmen bei direkten kommunalen Beteiligungen (64 % mit Gewinnen; siehe oben). Eine ausgeglichene Bilanz verzeichneten 22 % und Unterdeckung/Verluste 6 % der Wohnungsunternehmen mit indirekter kommunaler Beteiligung (Abbildung 2.10).

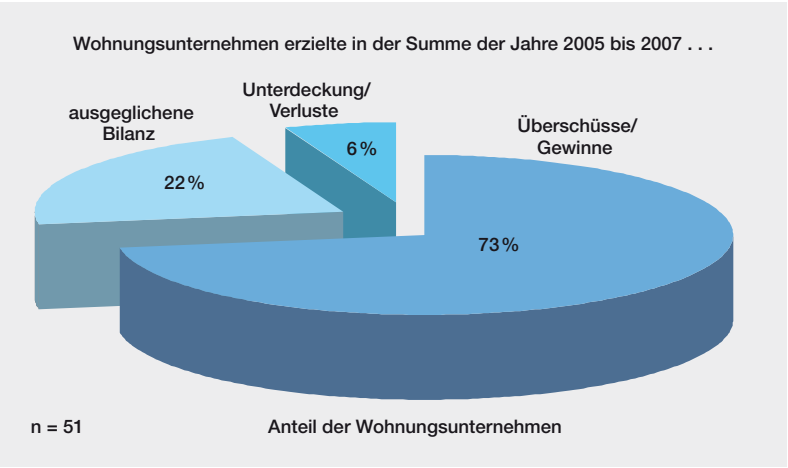
Bei indirekten Beteiligungen mündeten erzielte Überschüsse/Gewinne häufiger vollständig bzw. teilweise in Ausschüttungen (15 % bzw. 51 %) an die Anteilseigner (zwischengeschaltetes Unternehmen) als bei den direkten Beteiligungen (3 % bzw. 34 %; siehe oben). Die Ausschüttungsquote bezogen auf das Stamm-/Grundkapital liegt bei indirekten Beteiligungen deutlich über der von direkten Beteiligungen: Die Ausschüttungsquote der Jahre 2005 bis 2007 beträgt bezogen auf indirekte Beteiligungen mit Ausschüttungen durchschnittlich jährlich 19 % des Stamm-/Grundkapitals und bezogen auf alle indirekten Beteiligungen (inklusive derer ohne Ausschüttungen) jährlich 13 % des Stamm-/Grundkapitals.

Für den dargestellten Vergleich von direkten und indirekten Beteiligungen ist generell anzumerken, dass das Ergebnis bei den indirekten Beteiligungen nur auf einer relativ kleinen Zahl von 16 Fällen mit Ausschüttungen beruht, die zudem von zwei Fällen von großen Wohnungsunternehmen mit hohen Ausschüttungen geprägt ist, sodass der Unterschied nicht bzw. nicht alleine aus der unterschiedlichen Beteiligungsform herrühren muss.

(14)
McKinsey bezog sich auf eine Bewirtschaftungsrendite kommunaler und anderer öffentlicher Wohnungsunternehmen von durchschnittlich 2,6 % und (als Vergleichsgröße) privater Unternehmen von durchschnittlich 4 % bzw. des besten Viertels privater Unternehmen von 5,7 %.

(15)
Vom GdW werden zudem Datengrundlage und Methode von McKinsey in Frage gestellt, siehe GdW 2006, S. 9–11 und 25–30.

Abbildung 2.10
Indirekte kommunale Beteiligungen nach wirtschaftlicher Situation des Wohnungsunternehmens



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 2.6
Kommunen nach finanziellem Ergebnis der eigenen Wohnungen (unmittelbares kommunales Eigentum)

Finanzielles Ergebnis	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
hohe Überschüsse	14	1,5 %
leichte Überschüsse	245	26,2 %
ausgeglichenes Ergebnis	337	36,0 %
leichte Unterdeckung	255	27,2 %
hohe Unterdeckung	85	9,1 %
gesamt	936	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Die Ausschüttungsquoten streuen bei den einzelnen indirekten Beteiligungen sehr stark in ihrer Höhe. Bei einem Viertel beträgt die Ausschüttungsquote der Jahre 2005 bis 2007 im Schnitt jährlich bis 5 % des Stamm-/Grundkapitals, bei 31 % liegt die Ausschüttungsquote zwischen mehr als 5 % und 10 %, bei 25 % zwischen mehr als 10 % und 50 % und bei 19 % bei mehr als 50 %.

Bezogen auf den Wohnungsbestand wurden 2005 bis 2007 bei indirekten Beteiligungen Ausschüttungen von durchschnittlich jährlich bis 50 € pro Wohnung in 19 % der Fälle (an das zwischengeschaltete Unternehmen) vorgenommen, bei 31 % der Fälle lag die Ausschüttung zwischen mehr als 50 € und 100 € pro Wohnung, bei 25 % der Fälle zwischen mehr als 100 € bis 500 € und bei 25 % bei mehr als 500 € pro Wohnung. Auch hier gilt das bereits oben zu den direkten Beteiligungen Gesagte: Ausschüttungen, insbesondere sehr hohe, müssen nicht alleine auf Erträgen aus der laufenden Vermietung der Bestände, sondern können zusätzlich auf außerordentlichen Erträgen (z. B. Veräußerungen etc.) oder Sonderausschüttungen beruhen.

Wirtschaftliche Situation der eigenen Wohnungen der Kommunen

In Tabelle 2.6 ist das wirtschaftliche Ergebnis für die eigenen Wohnungen (in unmittelbarem kommunalem Eigentum) auf Grundlage der Befragung der Kommunen dargestellt. Die eigenen Wohnungen der Kommunen verzeichnen eine ungünstigere wirtschaftliche Situation als die Wohnungen der Unternehmen mit kommunaler Beteiligung.

Von den Kommunen, die über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum verfügen und Angaben zur wirtschaftlichen Situation machten, verzeichnen 28 % bei diesen Beständen Überschüsse und 36 % Unterdeckung (davon ein Viertel eine hohe Unterdeckung). Bei den Wohnungsunternehmen mit direkter Beteiligung lag der Anteil mit Überschüssen bei 64 % und mit Unterdeckung bei 28 % (siehe oben).

Die Gründe für die häufigen Unterdeckungen bei den eigenen Wohnungen der Kommunen wurden nicht erfragt, sodass hierzu nur Vermutungen angestellt werden können. Die Unterdeckungen könnten zum einen mit generellen Schwierigkeiten zusammenhängen, die die Bewirtschaftung dieser Wohnungen den Kommunen vielfach bereitet (Streubesitz bzw. für eine effiziente Bewirtschaftung zu geringe Wohnungszahlen etc.), zumal es sich vielfach um kleine Kommunen bzw. solche in ländlichen/peripheren Gebieten handelt. Zum anderen könnten die Unterdeckungen daraus resultieren, dass die Kommunen die eigenen Wohnungen für die Versorgung von Zielgruppen verwenden und niedrige Mieten verlangen. Für beides spricht, dass die ungünstige wirtschaftliche Situation der eigenen Wohnungen der Kommunen weitgehend unabhängig von der Region und der Lage auf dem Wohnungsmarkt auftritt.

2.5 Zwischenfazit

Kommunale Wohnungsbestände sind in Deutschland weit verbreitet. 1 132 (81 %) der mit der Befragung des IfS erfassten 1 400 Städte, Gemeinden und Landkreise sind direkt oder indirekt an Wohnungsunternehmen beteiligt oder verfügen über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Insgesamt entfielen auf diese Kommunen 1,958 Mio. Wohnungen.

Die kommunalen Wohnungsbestände befinden sich überwiegend im Eigentum von Wohnungsunternehmen (AG, GmbH etc.), an denen die Kommunen meist als Mehrheitsanteilseigner direkt beteiligt sind. Diese Eigentumsform kommt zwar nur in gut einem Drittel (34 %) der Kommunen vor, deckt aber 87 % des gesamten kommunalen Bestands ab.

Eine weitaus seltenere Eigentumsform, die 3 % der Kommunen betrifft und auf die 8 % aller kommunalen Wohnungen entfallen, ist die indirekte Beteiligung von Kommunen an Wohnungsunternehmen über ein zwischengeschaltetes kommunales Unternehmen. Die am weitesten verbreitete Eigentumsform sind eigene bzw. sich in unmittelbarem Eigentum der Kommune

befindende Wohnungen. Über solche Wohnungen verfügen 72 % aller Kommunen, aufgrund ihrer Kleinteiligkeit stellen sie aber nur 4 % aller kommunalen Wohnungen. Bei einem Teil der Kommunen kommen die drei Eigentumsformen kombiniert vor.

Nachdem sich ihre wirtschaftliche Situation in den letzten Jahren insbesondere aufgrund günstiger Finanzierungskonditionen und steigender Mieteinnahmen verbessert hat, erzielen etwa zwei Drittel der kommunalen Wohnungsunternehmen mittlerweile Gewinne und ein weiterer kleinerer Teil hat eine ausgeglichene Bilanz. Ein Teil der kommunalen Wohnungsunternehmen erweist sich als recht rentabel, insbesondere in großen Städten, wo im Schnitt eine Eigenmittelrentabilität von über 4 % erzielt wird.

Eine vollständige Ausschüttung der erzielten Gewinne an die Kommunen erfolgt nur bei einem kleinen Teil der Wohnungsunternehmen. Vielmehr verfolgen die Kommunen (als meist mehrheitliche Anteilseigner) vielfach die Strategie, Gewinne vollständig oder zumindest in Teilen im Wohnungsunternehmen zu belassen und auf eine mögliche Ausschüttung zu verzichten. Mit ihrer Zurückhaltung bei Ausschüttungen tragen die Kommunen zur Stärkung der Eigenkapitalbasis und Konsolidierung der wirtschaftlichen Situation ihrer kommunalen Unternehmen bei, was deren Handlungsfähigkeit stärkt und gute Voraussetzungen für die Übernahme kommunaler Aufgaben schafft.

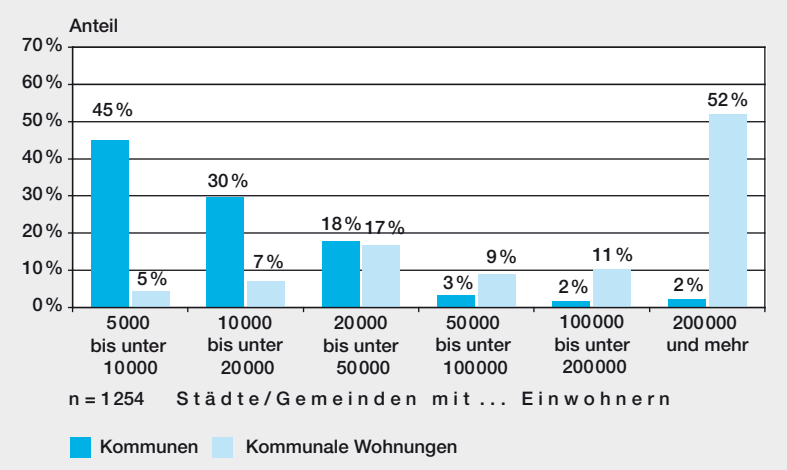
Trotz der allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den letzten Jahren ist ein erheblicher Teil der kommunalen Wohnungsunternehmen (ein knappes Drittel) nach wie vor von einer defizitären Lage gekennzeichnet. Dies betrifft insbesondere Unternehmen in Ostdeutschland (hohe Leerstände, niedrige Mieten) und Unternehmen mit geringen Beständen (ungünstige Voraussetzungen für effiziente Bewirtschaftung, niedrige Mieten in kleinen/ländlichen Orten). Ungünstig ist auch die wirtschaftliche Situation der eigenen Wohnungen der Kommunen, die insbesondere in kleinen/ländlichen Orten gelegen sind und insgesamt eine schlechtere wirtschaftliche Bilanz als die von kommunalen Wohnungsunternehmen bewirtschafteten Wohnungen aufweisen.

3 Struktur und Situation kommunaler Wohnungsbestände

Gegenstand dieses Kapitels sind Strukturmerkmale, Entwicklungen und die aktuelle Situation kommunaler Wohnungsbestände. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie sich die kommunalen Wohnungsbestände auf die Gemeindegrößenklassen bzw. Regionen/Länder verteilen, welche Baualtersgruppen die kommunalen Wohnungen aufweisen und welche Bauformen und Siedlungstypen die kommunalen Bestände kennzeichnen. Zudem werden Mieten der kommunalen Bestände daraufhin untersucht, wie sie sich in den letzten Jahren verändert haben und wie sie sich in das örtliche Mietniveau einordnen. Ein weiterer Abschnitt des Kapitels widmet sich der Nachfragesituation und Höhe des Leerstands in kommunalen Beständen. Schließlich wird auf die Höhe der Investitionen, den Modernisierungs- und Instandsetzungszustand der Bestände sowie den Investitionsbedarf eingegangen.

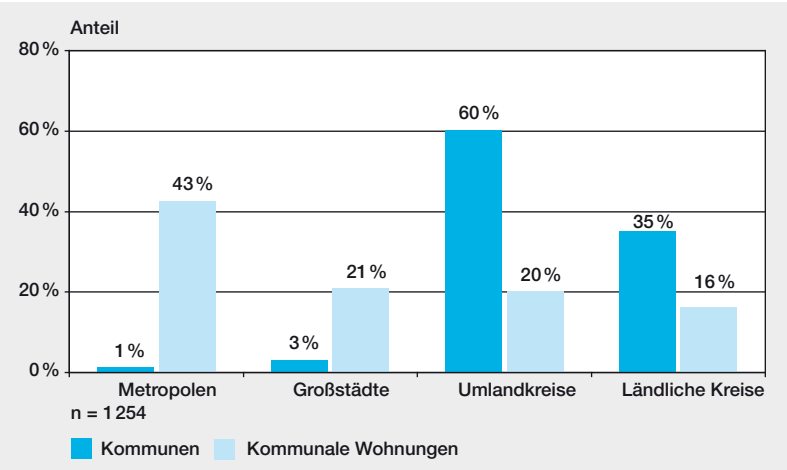
Bei den Darstellungen in diesem Kapitel wird zum einen auf Ergebnisse der Kommunalbefragung zurückgegriffen. Als kommunale Wohnungen bzw. Bestände werden in diesem Zusammenhang Wohnungen von Wohnungsunternehmen mit direkter oder indirekter kommunaler Beteiligung oder Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommunen bezeichnet. Zum anderen werden für Sachverhalte, für die aus der Kommunalbefragung keine Informationen bzw. keine Zeitreihen vorliegen, Ergebnisse der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik herangezogen, die sich auf Wohnungsbestände von gut 700 GdW-Wohnungsunternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung beziehen. Die beiden Datenquellen beziehen sich also auf nicht vollständig deckungsgleiche Bestände. Welche Datenquelle den präsentierten Ergebnissen zugrunde liegt, wird jeweils deutlich gemacht.

Abbildung 3.1
Verteilung der mit der Befragung erfassten Städte/Gemeinden und kommunalen Wohnungen auf Gemeindegrößenklassen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 3.2
Verteilung der mit der Befragung erfassten Städte/Gemeinden und kommunalen Wohnungen auf Kreistypen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

3.1 Strukturmerkmale kommunaler Wohnungsbestände

Regionale Verteilung

Abbildung 3.1 zeigt die Verteilung der im Rahmen der Befragung der Kommunen erfassten kommunalen Wohnungen auf Gemeindegrößenklassen. Es wird deutlich, dass über die Hälfte der Wohnungen auf Städte mit 200 000 und mehr Einwohnern entfällt, obwohl diese nur 2 % der befragten Kommunen stellen. Das andere Extrem stellen die Städte/Gemeinden mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern dar, auf die nur 5 % der kommunalen Wohnungen entfallen, obwohl ihr Anteil an den befragten Kommunen bei 45 % liegt.

Abbildung 3.2 verdeutlicht, dass sich in den Metropolen, die nur 1 % der befragten Kommunen stellen, 43 % der kommuna-

len Wohnungen konzentrieren. Die restlichen kommunalen Wohnungen verteilen sich zu ähnlichen Anteilen auf Großstädte (21 %), Städte/Gemeinden in Umlandkreisen (20 %) und ländlichen Kreisen (16 %), während sich die Anteile der Kommunen zwischen diesen drei Kreistypen erheblich unterscheiden (Großstädte 3 %; Umlandkreise 60 %).

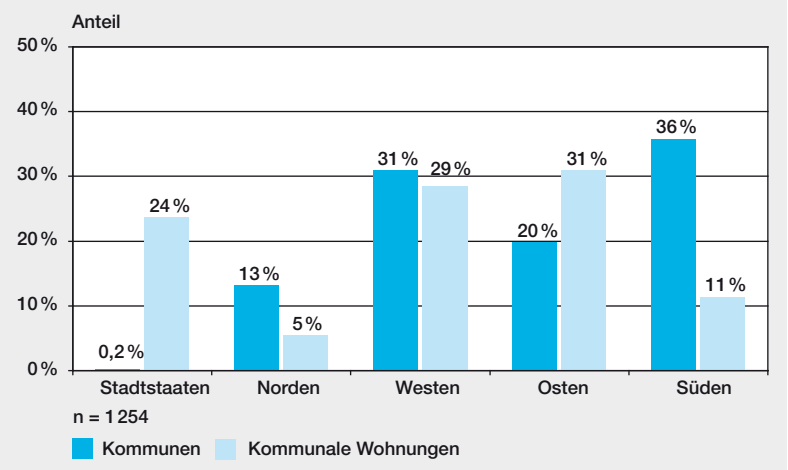
In der Verteilung der kommunalen Wohnungen auf die Kreistypen bestehen zwischen den alten und den neuen Ländern große Unterschiede: Die kommunalen Wohnungen der alten Länder liegen zu gut drei Vierteln in den großen Zentren (Metropolen und Großstädte). Dagegen befindet sich die Mehrheit der ostdeutschen kommunalen Wohnungen in den Städten/Gemeinden der Umlandkreise und der ländlichen Kreise.

Wie aus Abbildung 3.3 ersichtlich ist, entfallen auf die Regionen/Ländergruppen unterschiedliche Anteile der kommunalen Wohnungen. Den größten Anteil stellen die Wohnungen im Osten (31 %) und im Westen (29 %). Auf die Stadtstaaten entfallen 24 %. Eher kleine Anteile haben der Süden (11 %) und der Norden (5 %).

Im Zusammenhang mit dem relativ hohen Anteil ostdeutscher kommunaler Wohnungen ist auf eine Besonderheit in der Bestandsstruktur hinzuweisen, die sich insbesondere in ländlichen Kreisen niederschlägt. Von den kommunalen Wohnungen in den Städten/Gemeinen der ländlichen Kreise liegt mit 83 % ein sehr großer Anteil in den neuen Ländern (Anteil der neuen Länder an allen kommunalen Wohnungen 31 %). Die durchschnittliche Zahl der Wohnungen pro Stadt/Gemeinde fällt in den ländlichen Kreisen der neuen Länder (ca. 2 140 Wohnungen) knapp zehnmal so hoch wie in den ländlichen Kreisen der alten Länder (ca. 220 Wohnungen) aus. Dies ist auf die umfangreichen DDR-Wohnungsbestände zurückzuführen, die im Rahmen der deutschen Einheit auf die Kommunen bzw. die kommunalen Wohnungsunternehmen übergegangen sind.

In der Folge bestehen auch in der Rechtsform der kommunalen Bestände starke Unterschiede. In den ländlichen Kreisen der neuen Länder dominieren kommunale Wohnungsunternehmen. 89 % der entsprechenden Städte/Gemeinden sind an einem Wohnungsunternehmen beteiligt, nur 11 % haben ausschließlich Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Die Städte/Gemeinden mit Wohnungsbeständen in ländlichen Kreisen der alten Länder sind dagegen nur zu 23 % an Wohnungsunternehmen beteiligt, mit 77 % besitzt die Mehrheit ausschließlich eigene Wohnungen.[16]

Abbildung 3.3
Verteilung der mit der Befragung erfassten Städte/Gemeinden und kommunalen Wohnungen auf Regionen/Ländergruppen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Damit liegen zwei Drittel der Städte/Gemeinden aus ländlichen Kreisen, die an einem Wohnungsunternehmen beteiligt sind, in den neuen Ländern. Zugleich sind die kommunalen Wohnungsunternehmen in den ländlichen Kreisen der neuen Länder im Durchschnitt etwa dreimal so groß (ca. 2 400 Wohnungen) wie in den ländlichen Kreisen der alten Länder (ca. 800 Wohnungen). Über die Gesamtheit der Kommunen betrachtet zeigt sich ein anderes Zahlenverhältnis: Von allen Kommunen mit Wohnungsunternehmen entfallen gut drei Fünftel auf die alten und knapp zwei Fünftel auf die neuen Länder.

Die dargestellten ungleichen regionalen und größenspezifischen Verteilungen der kommunalen Wohnungen drücken sich auch in der durchschnittlichen Zahl der kommunalen Wohnungen pro Kommune aus. Über alle Städte/Gemeinden betrachtet liegt die Zahl der kommunalen Wohnungen im Schnitt bei 1 546 pro Kommune. Wie aus Tabelle 3.1 ersichtlich ist, verfügen Städte/Gemeinden im Norden und im Süden mit durchschnittlich 641 bzw. 491 kommunalen Wohnungen pro Kommune über wesentlich weniger Wohnungen als Städte/Gemeinden im Westen und Osten mit durchschnittlich 1 425 bzw. 2 414 Wohnungen pro Kommune.

(16) Kommunen, die über keine kommunalen Wohnungen verfügen, werden bei dieser Betrachtung ausgeklammert.

Tabelle 3.1
Durchschnittliche Zahl kommunaler Wohnungen pro Kommune

	Wohnungen
Städte/Gemeinden gesamt	1 546
Region/Ländergruppe	
Stadtstaaten	153 300
im Norden	641
im Westen	1 425
im Osten	2 414
im Süden	491
Gemeindegrößeklasse	
mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern	157
mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern	369
mit 20 000 bis unter 50 000 Einwohnern	1 456
mit 50 000 bis unter 100 000 Einwohnern	4 039
mit 100 000 bis unter 200 000 Einwohnern	9 278
mit 200 000 und mehr Einwohnern	34 810
WIM-Kreistypen	
Metropolen	51 700
Großstädte	10 368
in Umlandkreisen	518
in ländlichen Kreisen	713

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 3.2
Marktanteil kommunaler Wohnungen am Gesamtbestand der befragten Städte/Gemeinden nach Region/Ländergruppe, Einwohnerzahl und Kreistyp

	kommunale Wohnungen	Wohnungen gesamt*	Anteil kommunal
Städte/Gemeinden gesamt	1 939 110	19 470 808	10,0 %
Region/Ländergruppe			
Stadtstaaten	459 900	3 058 557	15,0 %
im Norden	105 838	1 878 027	5,6 %
im Westen	554 162	7 151 028	7,7 %
im Osten	598 740	3 040 927	19,7 %
im Süden	220 470	4 342 269	5,1 %
Gemeindegrößeklasse			
mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern	88 409	1 801 781	4,9 %
mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern	137 189	2 399 133	5,7 %
mit 20 000 bis unter 50 000 Einwohnern	326 214	3 333 717	9,8 %
mit 50 000 bis unter 100 000 Einwohnern	173 687	1 585 718	11,0 %
mit 100 000 bis unter 200 000 Einwohnern	204 114	1 643 414	12,4 %
mit 200 000 und mehr Einwohnern	1 009 497	8 707 045	11,6 %
WIM-Kreistypen			
Metropolen	827 206	6 826 054	12,1 %
Großstädte	404 335	3 555 438	11,4 %
in Umlandkreisen	392 383	6 211 870	6,3 %
in ländlichen Kreisen	315 186	2 877 446	11,0 %

* am 31.12.2007

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Die Unterschiede zwischen den Ländergruppen/Regionen in der durchschnittlichen Zahl kommunaler Wohnungen pro Kommune erklären sich nur zum Teil über unterschiedliche Marktanteile kommunaler Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand der Kommunen (siehe unten), vielmehr unterscheidet sich auch der durchschnittliche Gesamtwohnungsbestand pro Kommune zwischen den Ländergruppen/Regionen erheblich: So ist der durchschnittliche Gesamtwohnungsbestand pro Kommune Ende des Jahres 2007 im Westen (18 383 Wohnungen) weitaus höher als im Osten (12 262 Wohnungen), Norden (11 382 Wohnungen) und Süden (9 671 Wohnungen). In dieser Bandbreite spiegeln sich die in Folge von Gebietsreformen eher großen Kommunen im von Nordrhein-Westfalen geprägten Westen und die eher kleinteiligen Gemeindestrukturen von Baden-Württemberg und Bayern im Süden wider.

Ebenfalls sehr kleinteilig sind die Strukturen bei Städten/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen, die durchschnittlich über 581 bzw. 713 kommunale Wohnungen pro Kommune verfügen. Was die Gemeindegrößenklassen angeht, wird deutlich, dass bei den beiden untersten Klassen mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern und mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern die durchschnittliche Zahl der kommunalen Wohnungen mit 157 und 369 pro Kommune sehr gering ist. Dagegen weist die durchschnittliche Zahl der kommunalen Wohnungen von 1 456 bei Städten/Gemeinden mit 20 000 bis unter 50 000 Einwohnern gegenüber den kleineren Städten/Gemeinden einen spürbaren Sprung auf und kommt dem Durchschnitt aller Kommunen (1 546 Wohnungen) bereits sehr nahe.

Marktanteil kommunaler Wohnungen

In Tabelle 3.2 ist der Marktanteil der kommunalen Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand der befragten Städte/Gemeinden unterschieden nach Region/Ländergruppe, Einwohnerzahl und Kreistyp dargestellt. Insgesamt liegt der Marktanteil kommunaler Wohnungen bei 10 %. Bei Städten/Gemeinden im Süden (5 %), Norden (6 %) und Westen (8 %) ist er spürbar niedriger als in Stadtstaaten (15 %) und in Städten/Gemeinden im Osten (20 %).

Zudem weist der Marktanteil kommunaler Wohnungen ein deutliches Gefälle zwischen großen und kleinen Städten/Gemeinden auf: Bei Städten/Gemeinden mit 100 000 bis unter 200 000 Einwohnern und mit 200 000 und mehr Einwohnern (jeweils 12 %) ist er am höchsten, mit sinkender Einwohnerzahl nimmt er spürbar ab

und erreicht bei den Städten/Gemeinden mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern einen weniger als halb so hohen Wert (5 %). Ein Gefälle des Marktanteils besteht auch zwischen Metropolen (12 %), Großstädten (11 %) und den Umlandkreisen (6 %), dieses setzt sich jedoch nicht auf Städte/Gemeinden in ländlichen Kreisen fort. Vielmehr weisen die Städte/Gemeinden in ländlichen Kreisen wiederum einen höheren Marktanteil auf (11 %), der die Größenordnung der Großstädte erreicht. Dies ist dem hohen Marktanteil kommunaler Wohnungen im Osten geschuldet, die bei den Städten/Gemeinden in ländlichen Kreisen überdurchschnittlich vertreten sind.

Der hohe Marktanteil kommunaler Wohnungen im Osten resultiert aus der im Rahmen der deutschen Einheit vorgenommenen Übertragung ehemals volkseigener Wohnungen auf die Kommunen. Er stellt für die Kommunen im Osten eine günstige Voraussetzung für die Umsetzung von Maßnahmen des Stadtumbaus Ost dar, da die kommunalen Wohnungsunternehmen hierfür wichtige Kooperationspartner der Kommunen sind (siehe unten). Der ebenfalls hohe Marktanteil kommunaler Wohnungen in den Stadtstaaten bzw. größeren Städten/Gemeinden resultiert im Wesentlichen daraus, dass diese wichtige Schwerpunkte des Wohnungsbaus der Nachkriegszeit waren, an denen sich kommunale Wohnungsunternehmen maßgeblich beteiligten. Für die Stadtstaaten bzw. größeren Städte/Gemeinden stellt der hohe Marktanteil kommunaler Wohnungen eine günstige Rahmenbedingung dar, da die befragten Kommunen dort den Handlungsbedarf in kommunalen Aufgabenfeldern am höchsten einschätzen und die Kommunen den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen bei der Bewältigung der kommunalen Aufgaben eine hohe Bedeutung beimessen (siehe unten).

Baualter und Bauform/Gebietstyp

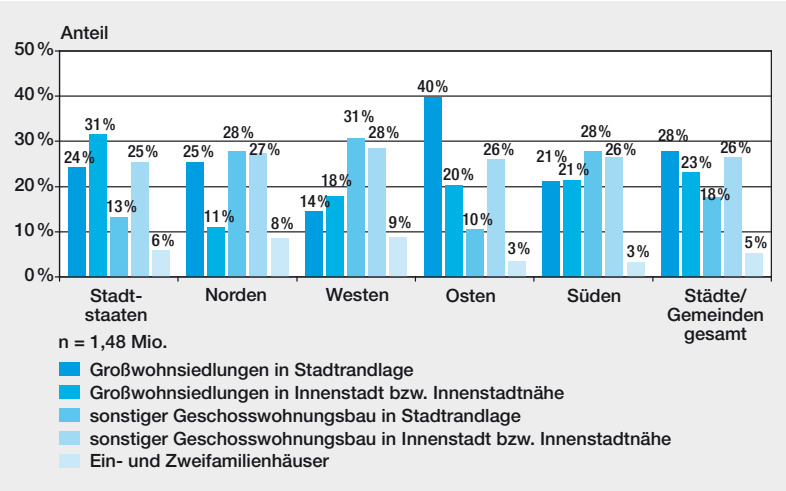
Bei 18 % der kommunalen Wohnungen handelt es sich um Altbauten, der größte Anteil entfällt mit 39 % auf Nachkriegsbestände (1949 bis 1969) und 33 % wurden zwischen 1970 und 1989 gebaut. Immerhin 10 % der Wohnungen sind Neubauten der 1990er und 2000er Jahre, was verdeutlicht, dass kommunale Wohnungsunternehmen sich in den letzten zwei Jahrzehnten nicht allein auf die Bestandshaltung beschränkten, sondern vielfach als Bauherren aktiv waren.

Die Baualtersstruktur unterscheidet sich allerdings zwischen den Regionen erheblich. Der Osten weist aufgrund des umfangreichen DDR-Wohnungsbaus in den 1970er und 1980er Jahren einen relativ jungen kommunalen Wohnungsbestand auf (Anteil Baujahr ab 1970: 57 %). In den Stadtstaaten (Anteil Baujahr ab 1970: 44 %) und insbesondere den übrigen Regionen ist der kommunale Bestand spürbar älter (Anteil Baujahr ab 1970: 27 % im Westen, 28 % im Süden und 29 % im Norden).

Die Hälfte der kommunalen Wohnungen von Städten/Gemeinden entfällt auf Großwohnsiedlungen, davon etwas mehr als die Hälfte in Stadtrandlage (28 % aller kommunalen Wohnungen) und etwas weniger als die Hälfte (23 % aller kommunalen Wohnungen) in Innenstadtnähe/Innenstadtlage. Bei 45 % der kommunalen Wohnungen handelt es sich um sonstigen Geschosswohnungsbau, darunter 18 % in Stadtrandlage und 26 % (jeweils bezogen auf alle kommunalen Wohnungen) in Innenstadtnähe/Innenstadtlage. 5 % der kommunalen Wohnungen liegen in Ein- und Zweifamilienhäusern.

Der Anteil der kommunalen Wohnungen in Großwohnsiedlungen insgesamt (60 %) und darunter in Stadtrandlage (40 %) ist in Städten/Gemeinden im Osten weit überdurchschnittlich. Der sonstige Geschosswohnungsbau in Stadtrandlage ist dagegen im Norden (28 %), Westen (31 %) und Süden (28 %) überdurchschnittlich vertreten (Abbildung 3.4).

Abbildung 3.4
Kommunale Wohnungen nach Bauform/Gebietstyp und Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 3.3
Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Region/Ländergruppe (Unternehmenssitz)

Sitz des Unternehmens in/im	gebundene Wohnungen	darunter 1. Förderweg	Anteil an eigenen Wohnungen	
			gebundene	1. Förderweg
Stadtstaaten	161 434	94 022	37,8 %	22,0 %
Norden	35 777	20 960	28,5 %	16,7 %
Westen	153 962	100 700	40,5 %	26,5 %
Osten	113 049	13 267	12,6 %	1,5 %
Süden	120 378	71 631	38,4 %	22,8 %
gesamt	584 600	300 580	27,3 %	14,0 %

Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Tabelle 3.4
Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Kreistyp (Unternehmenssitz)

Sitz des Unternehmens in	gebundene Wohnungen	darunter 1. Förderweg	Anteil an eigenen Wohnungen	
			gebundene	1. Förderweg
Metropolen	287 840	172 041	39,7 %	23,8 %
Großstädte	102 939	45 655	23,2 %	10,3 %
Umlandkreise	114 340	61 871	25,4 %	13,8 %
Ländliche Kreise	79 481	21 013	15,2 %	4,0 %
gesamt	584 600	300 580	27,3 %	14,0 %

Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Insgesamt wird deutlich, dass sich die kommunalen Wohnungen nicht auf wenige Baualtersgruppen, Bauformen und Siedlungstypen konzentrieren, sondern in dieser Hinsicht ein breites Spektrum aufweisen. Mit dieser Vielfalt steht den Kommunen für ihre Versorgungsaufgaben ein breites Angebot an Wohnungen für unterschiedliche soziale Zielgruppen zur Verfügung. Dabei ist die Struktur der kommunalen Wohnungen regional nicht einheitlich, sondern weist zum Teil spürbare Unterschiede auf, die sich insbesondere zwischen dem Osten und den übrigen Regionen zeigen.

Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen

Unter dem Aspekt der sozialen Wohnungsversorgung ist von Interesse, welcher Anteil der kommunalen Wohnungen Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen unterliegt. Hierzu werden im Folgenden auf Grundlage der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik Aussagen getroffen. Die GdW-Jahresstatistik enthält (auf Grundlage von Angaben von gut 700 kommunalen Wohnungsunternehmen) zum Thema Bindungen detaillierte Informationen, die über das hinausgehen, was im Rahmen der Kommunalbefragung hätte erhoben werden können.

In Tabelle 3.3 ist die Zahl der Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen, die Ende 2008 einer Mietpreis- und/oder Belegungsbindung unterlagen, und ihr Anteil an allen eigenen Wohnungen der Unternehmen dargestellt. Dieser Anteil beträgt 27 %. Zusätzlich ausgewiesen sind die Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen, die im 1. Förderweg[17] gefördert wurden und Ende 2008 der Mietpreis- und/oder Belegungsbindung unterlagen. Ihr Anteil liegt insgesamt bei 14 %.

Die gebundenen Wohnungen kommunaler GdW-Wohnungsunternehmen weisen erhebliche regionale Unterschiede auf. Die höchsten bzw. deutlich überdurchschnittliche Anteile von Wohnungen mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindung an den eigenen Wohnungen verzeichnen Unternehmen im Westen (41 % bzw. 1. Förderweg 27 %), Süden (38 % bzw. 1. Förderweg 23 %) und in Stadtstaaten (38 % bzw. 1. Förderweg 22 %). Im Norden liegen die Anteile etwa im Bereich des Durchschnitts. Im Osten sind sie weit unterdurchschnittlich (13 % bzw. 1. Förderweg 2 %), da die Bindungen anders als in den alten Ländern in der Regel aus ab 1990 aufgelegten Förderprogrammen stammen.[18]

Wie aus Tabelle 3.4 ersichtlich ist, liegt der Anteil gebundener kommunaler Wohnungen in den Metropolen weitaus höher als in ländlichen Gebieten. Entsprechend lässt sich bezogen auf den Bindungsanteil auch ein Gefälle zwischen großen und kleinen Orten feststellen. Insgesamt konzentrieren sich die gebundenen Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen in hohem Maße auf große Zentren, in kleinen Orten bzw. ländlichen Gebieten sind sie nur gering vertreten. Dies dürfte zum einen daran liegen, dass die den Bindungen zu Grunde liegende Förderung überdurchschnittlich in große Zentren geflossen ist. Zum anderen handelt es sich auch um ein strukturelles Ergebnis, da kleine bzw. ländliche Städten/Gemeinden überdurchschnittlich vom Osten (mit einem sehr niedrigen Bindungsanteil) repräsentiert werden.

(17)
Wohnungsbau für den nach § 25 II. WoBauG begünstigten Personenkreis; mit öffentlichen Mitteln im Sinne des § 6 Abs. 1 II. WoBauG gefördert (bis 2001).

(18)
Die Angaben beziehen sich jeweils auf den eigenen Bestand der Wohnungsunternehmen, beinhalten also nicht die weiteren von den Unternehmen verwalteten Wohnungen.

3.2 Mieten und Betriebskosten

Im Folgenden wird auf Grundlage der GdW-Statistik die Entwicklung und Struktur der Mieten und Betriebskosten von Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen untersucht. Die GdW-Jahresstatistik enthält zum Thema Mieten und Betriebskosten auf der Grundlage der Angaben von ca. 700 kommunalen Unternehmen detaillierte Informationen, die über das hinausgehen, was im Rahmen der Kommunalbefragung hätte erhoben werden können. Die durchschnittliche monatliche Nettokaltmiete der Wohnungen kommunaler GdW-Unternehmen lag im Jahr 2008 bei 4,71 € pro m² (Sollmiete). Die niedrigsten Nettokaltmieten weisen mit 4,41 € pro m² die Wohnungen im Osten auf (trotz eines vergleichsweise jungen kommunalen Bestands; siehe oben), die höchsten Mieten verzeichnen Wohnungen in Stadtstaaten (4,98 € pro m²) und im Süden (4,97 € pro m²). Insgesamt bestehen demnach zwar spürbare regionale Unterschiede bei den Mieten kommunaler Wohnungen, die jedoch angesichts der unterschiedlichen allgemeinen Wohnungsmarktlage (z. B. zwischen dem Osten und dem Süden) nicht sonderlich groß erscheinen (Abbildung 3.5).

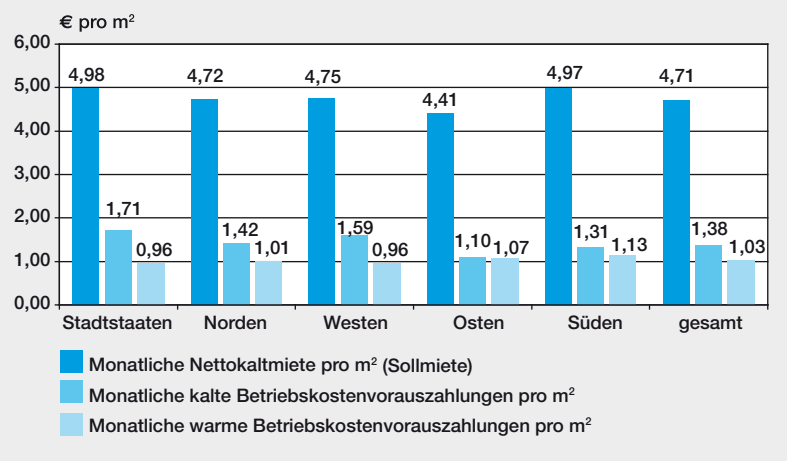
Bezogen auf Gemeindegrößenklassen lässt sich bei den Nettokaltmieten (in Folge unterschiedlicher Lagefaktoren bzw. Wohnungsmarktsituationen) ein ausgeprägtes Gefälle zwischen großen Städten ab 200 000 Einwohnern (5,02 € pro m²) und kleinen Orten unter 5 000 Einwohnern (4,24 € pro m²) feststellen. Ähnliches gilt für die kalten Betriebskostenvorauszahlungen, die in Städten mit 200 000 und mehr Einwohnern bei 1,60 € pro m² und in Städten/Gemeinden unter 5 000 Einwohnern bei 0,99 € pro m² liegen. Bei den warmen Betriebskosten sind die Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen spürbar geringer.

In der Folge der Unterschiede bei der Nettokaltmiete sowie den kalten und warmen Betriebskosten ergibt sich bezogen auf die Bruttowarmmieten ein spürbares Gefälle zwischen großen und kleinen Orten von 7,59 bis 6,32 € pro m² (Abbildung 3.6).

Was die Entwicklung der Mieten und Betriebskosten angeht, wird im Folgenden der Zeitraum 2004 bis 2008 betrachtet, da ein Vergleich mit Werten des Jahres 2002 durch die Umstellung der Erhebungssystematik in der Jahresstatistik des GdW nur eingeschränkt möglich ist. Die durchschnittlichen Nettokaltmieten der Wohnungen kommunaler GdW-Unternehmen haben sich von 2004 bis 2008 spürbar um 9 % (von 4,33 auf 4,71 € pro m²) erhöht (Abbildung 3.7).

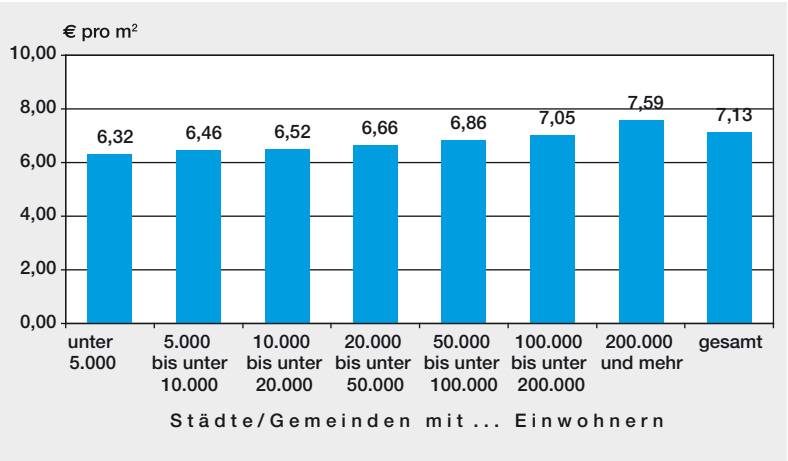
Auch die kalten und warmen Betriebskosten waren insgesamt erheblichen Steigerungen unterworfen: Die kalten Betriebskosten haben sich um 5 % (von 1,31 auf 1,38 € pro m²) erhöht, der Anstieg der warmen Betriebskosten war mit 17 % (von 0,88 auf 1,03 € pro m²) weitaus höher. Insgesamt hat sich die durchschnittliche monatliche Bruttowarmmiete bei den kommunalen GdW-Unternehmen von 2004 bis 2008 um 9 % (von 6,52 auf 7,13 € pro m²) und somit

Abbildung 3.5
Nettokaltmieten sowie kalte und warme Betriebskosten kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Region/Ländergruppe



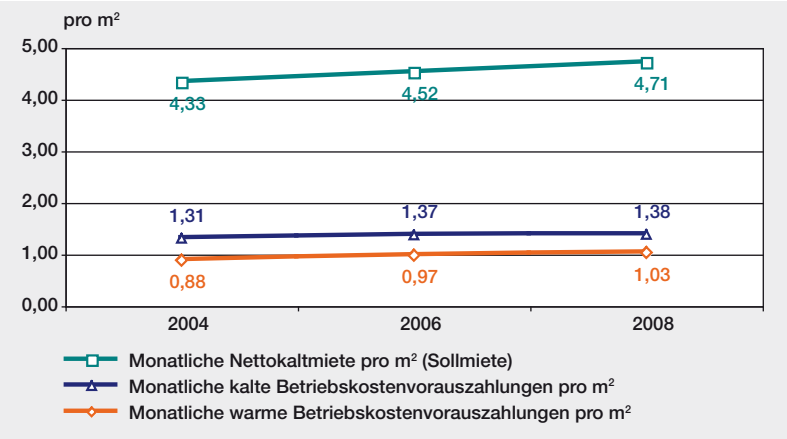
Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Abbildung 3.6
Monatliche Bruttowarmmiete kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2008 nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Abbildung 3.7
Nettokaltmieten sowie kalte und warme Betriebskosten kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2004 bis 2008



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

gleich stark wie die monatliche Nettokaltmiete erhöht.

Im Vergleich zu den gesamten GdW-Unternehmen (kommunale, öffentliche, private, kirchliche und sonstige Wohnungsunternehmen sowie Genossenschaften), die 2008 eine Nettokaltmiete von 4,62 € pro m² aufwiesen, liegen die kommunalen GdW-Unternehmen mit 4,71 € pro m² nahezu gleichauf. Allerdings war der Anstieg der Nettokaltmieten von 2004 bis 2008 bei den kommunalen GdW-Unternehmen mit 9 % spürbar höher als bei den gesamten GdW-Unternehmen, bei denen er 6 % betrug. Die kommunalen GdW-Unternehmen haben demnach seit 2004 bei den Nettokaltmieten gegenüber den gesamten GdW-Unternehmen aufgeholt.

Die Nettokaltmieten der Wohnungen kommunaler GdW-Unternehmen (+9 %) sind von 2004 bis 2008 auch deutlich stärker gestiegen als der Mietenindex (gezahlte Wohnungsmieten: +4 %) des Statistischen Bundesamts (2009). Zwar ist zu berücksichtigen, dass der Mietenindex reine Preisänderungen für qualitativ gleich bleibenden Wohnraum abbildet, wogegen die Entwicklung der Mieten der GdW-Unternehmen neben reinen Preissteigerungen auch Erhöhungen aufgrund von Wohnwertverbesserungen umfasst. Gleichwohl kann der beträchtliche Unterschied als Hinweis gewertet werden, dass die Nettokaltmieten der Wohnungen kommunaler GdW-Unternehmen in den letzten Jahren im Vergleich zur allgemeinen Entwicklung der Mieten überdurchschnittlich gestiegen sind.

Bezogen auf die Funktion kommunaler Bestände im Rahmen der sozialen Wohnungsversorgung ist von Bedeutung, inwiefern sie relativ günstige bzw. unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegende Mieten aufweisen. Hierzu wurden mit der Kommunalbefragung des IfS Informationen erhoben. 22 % der Kommunen gaben an, dass die Nettokaltmieten ihrer kommunalen Wohnungen insgesamt unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, für 42 % der Kommunen trifft dies zumindest für Teile ihrer Bestände zu. Immerhin 8 % der Kommunen berichten zumindest bei Teilen der kommunalen Wohnungen von über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Mieten. Dies verdeutlicht zum einen, dass die Voraussetzungen zwischen den Kommunen bzw. zwischen Teilbeständen, zur Versorgung sozialer Zielgruppen mit preisgünstigem Wohnraum zu dienen, sehr unterschiedlich sind. Zum anderen zeigt sich, dass die Mehrheit der Kommunen zumindest in Teilen über kommunale Bestände verfügt, die relativ preisgünstig sind und daher günstige Voraussetzungen für die Versorgung sozialer Zielgruppen bieten.

Überdurchschnittlich gute Voraussetzungen für die Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum (gemessen am ortsüblichen Mietenniveau) bestehen nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung des IfS in den Städten/Gemeinden des Südens, die von eher angespannten Wohnungsmärkten und hohen Mieten im nicht preisgebundenen Bestand geprägt sind. Dort berichten 79 % der Kommunen von insgesamt oder teilweise unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Mieten ihrer kommunalen Bestände. Einen nur etwas geringeren Anteil weist der Westen mit 74 % auf. Im Norden und Osten ist dies bei weitaus weniger Kommunen der Fall (57 % bzw. 35 %). Im Osten dürfte der geringe Anteil damit zusammenhängen, dass kommunale Wohnungen aufgrund ihres hohen Marktanteils die Mieten bestimmter Teilmärkte (DDR-Wohnungsbau) prägen.

Ebenfalls relativ häufig liegen die Mieten der kommunalen Bestände in Städte/Gemeinden, die nur über eigene Bestände und nicht über kommunale Wohnungsunternehmen verfügen, (insgesamt oder teilweise) unter der ortsüblichen Vergleichsmiete (70 %). In Städten/Gemeinden mit kommunalen Wohnungsunternehmen ist dies weitaus seltener der Fall (55 %). Offenbar werden die Mieten von kommunalen Wohnungsunternehmen konsequenter an

die ortsübliche Vergleichmiete angepasst als von Kommunen mit eigenen Wohnungen.

3.3 Vermietungssituation

Nachfragesituation und Leerstand

Was die Nachfragesituation in den kommunalen Beständen angeht, gehen die Bewertungen der befragten Kommunen weit auseinander: 24 % halten eine hohe Nachfrage für voll zutreffend, für 42 % trifft diese Beschreibung teils/teils zu und für 34 % trifft sie nicht zu. Die unterschiedliche Bewertung der Nachfragesituation der kommunalen Bestände hängt mit den regionalen Unterschieden in der generellen Wohnungsmarktsituation zusammen. Im Süden, der stärker als andere Regionen von angespannten Wohnungsmärkten bzw. geringen Leerständen gekennzeichnet ist (siehe unten), wird von Städten/Gemeinden bezogen auf die kommunalen Wohnungsbestände eine hohe Nachfrage überdurchschnittlich häufig (35 %) als zutreffend genannt, im Norden (17 %), Westen (21 %) und Osten (18 %), die von weniger angespannten bzw. entspannten Märkten gekennzeichnet sind, dagegen unterdurchschnittlich häufig.

Hohe Leerstände im kommunalen Bestand treffen auf 5 % der Kommunen voll und für weitere 25 % teilweise zu. Die Bewertung der Leerstandssituation durch die Kommunen korrespondiert in regionaler Hinsicht ebenfalls mit den oben dargestellten Befunden: Überdurchschnittliche Werte weisen Städte/Gemeinden im Osten auf (11 % voll bzw. 44 % teilweise zutreffend), unterdurchschnittliche der Süden (2 % voll bzw. 15 % teilweise zutreffend).

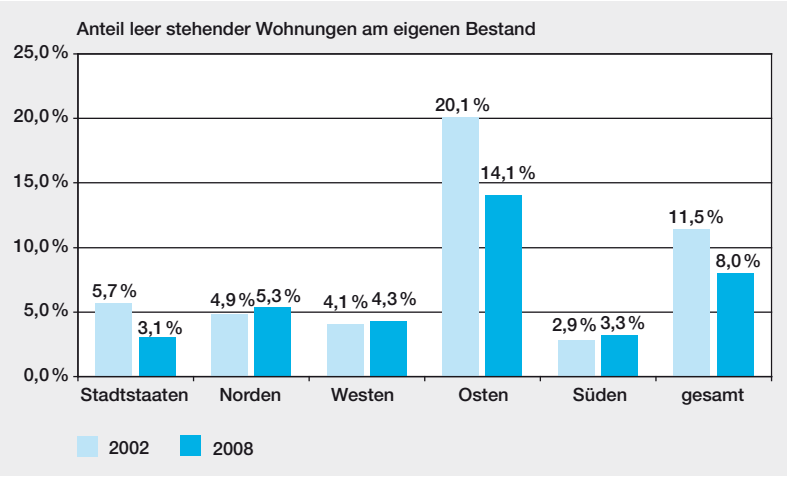
Angaben zur konkreten Leerstandsquote in Beständen kommunaler Unternehmen lassen sich aus der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik gewinnen. Mit der Jahresstatistik liegt eine sehr zuverlässige Datenbasis zu den Leerständen von gut 700 kommunalen Unternehmen vor. Die Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik zeigt, dass kommunale Wohnungsunternehmen insgesamt eine relativ hohe Leerstandsquote aufweisen, wenngleich die Leerstandsentwicklung in den letzten Jahren tendenziell rückläufig ist.

Die durchschnittliche Leerstandsquote in den eigenen Wohnungen der kommunalen GdW-Unternehmen lag Ende 2008 bei 8,0 %. Gegenüber dem Jahr 2002, in dem sie noch bei 11,5 % lag, ist sie spürbar gesunken. Die Höhe und Entwicklung des Leerstands der gesamten kommunalen Wohnungsunternehmen sind in hohem Maße auf den Leerstand der Wohnungen im Osten zurückzuführen, wo er 2002 noch bei 20,1 % lag und sich bis Ende 2008 auf 14,1 % reduziert hat.

In den übrigen Regionen/Ländergruppen, in denen der Leerstand deutlich niedriger ist als im Osten, bietet sich hinsichtlich der Höhe und der Entwicklung des Leerstands kein völlig einheitliches Bild: Ende 2008 lag der Leerstand zwischen 3,3 % im Süden und 5,3 % im Norden. Eine eher günstige Entwicklung verzeichneten die Stadtstaaten, bei denen der Leerstand von 2002 bis 2008 spürbar sank, während es bei den übrigen Regionen/Ländergruppen zu einem leichten Anstieg kam (Abbildung 3.8).

Je peripherer bzw. ländlicher der Standort, umso höhere Leerstände weisen die Wohnungen kommunaler GdW-Unternehmen auf: Ende 2008 lag der Leerstand in ländlichen Kreisen bei 12,0 %, spürbar niedriger war er mit 8,5 % bzw. 9,4 % in Umlandkreisen und Großstädten, und Metropolen verzeichneten mit 4,1 % einen vergleichsweise niedrigen Leerstand. Ein ähnliches Gefälle lässt sich zwischen kleinen und großen Orten feststellen. Der höhere Leerstand in kleinen Städten/Gemeinden und peripheren/ländlichen Gebieten wird unter anderem dadurch hervorgerufen, dass diese einen überdurchschnittlichen Anteil von Städten/Gemeinden des Ostens, die von ei-

Abbildung 3.8
Leerstand kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2002 und 2008 nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

nem hohen Leerstand gekennzeichnet sind, aufweisen.

Die regional unterschiedliche Höhe und Entwicklung des Leerstands ist zum einen Spiegelbild der unterschiedlichen Wohnungsmarktsituation und -entwicklung, zum anderen Ergebnis von staatlichen Programmen. Der starke Rückgang des Leerstands von 2002 bis 2008 im Osten ist im Wesentlichen dem Programm Stadtumbau Ost mit seinem umfangreichen Rückbau zurückzuführen (BMVBS/BBR 2008b, S. 223). Dass Stadtstaaten bzw. Städte ab 200 000 Einwohner einen spürbaren Rückgang des Leerstands verbuchen, dürfte damit zusammenhängen, dass diese in den letzten Jahren eine für sie günstigere Wanderungsbilanz aufweisen, insbesondere gegenüber den Umlandräumen.

Insgesamt weisen die kommunalen Wohnungsunternehmen im Jahr 2008 mit 8,0 % im eigenen Wohnungsbestand einen deutlich höheren Leerstand auf als die gesamten GdW-Unternehmen mit 6,1 %. Sowohl in den neuen Ländern als auch in den alten Ländern sind kommunale Wohnungsunternehmen stärker von Leerstand betroffen als die Gesamtheit der GdW-Unternehmen. Die Gründe hierfür dürften zum einen in dem etwas schlechteren Zustand kommunaler Bestände liegen (siehe unten), zum anderen könnte eine Rolle spielen, dass kommunale Wohnungsunternehmen häufig der Versorgung sozialer Zielgruppen dienen und insgesamt weniger von einer stabilen Mieterschaft geprägt sind als beispielsweise Genossenschaften (als weitere große Vermietergruppe unter den Mitgliedsunternehmen des GdW).

Stabilität der Mieterschaft

Kommunalen Wohnungsbeständen wird vielfach eine spezielle Funktion für die Versorgung sozialer Zielgruppen zugeschrieben (siehe dazu auch Befragungsergebnisse weiter unten). Zugleich ist mit dieser Funktion die Sorge verbunden, dass hierdurch instabile Mieterschaften verursacht werden und es zu einer Häufung sozialer Gruppen in bestimmten Beständen kommt. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen, dass diese Sorge zwar nicht unbegründet ist, dass instabile Mieterschaften und erhöhte Fluktuation jedoch kein flächendeckendes, sondern eher ein Teilbestände betreffendes Problem darstellen. 43 % der Kommunen bezeichnen eine stabile Mieterschaft für ihre kommunalen Wohnungen als voll zutreffend, für weitere 54 % trifft dies zumindest teilweise zu. Eine hohe Fluktuation bezeichnen nur 3 % der Kommunen als voll zutreffend, aber immerhin 38 % als teilweise zutreffend.

Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch auch, dass die kommunalen Bestände trotz einer insgesamt überwiegend stabilen Mieterschaft durchaus häufig von sozialen Problemlagen berührt sind: 12 % der Kommunen geben dies als voll zutreffend, 61 % als teilweise zutreffend an. In Metropolen und Großstädten kommen soziale Problemlagen in kommunalen Beständen sehr häufig vor (94 % bzw. 82 % voll bzw. teilweise zutreffend), aber auch in Städten/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen sind sie nicht selten (75 % bzw. 74 % voll bzw. teilweise zutreffend).

3.4 Investitionstätigkeit und Investitionsbedarf

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Investitionstätigkeit in kommunalen Beständen entwickelt hat, welcher Modernisierungsstand erreicht wurde, welcher Investitionsbedarf besteht und ob bei ausbleibenden Investitionen mit Vermietungsschwierigkeiten zu rechnen ist.

Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen der letzten Jahre

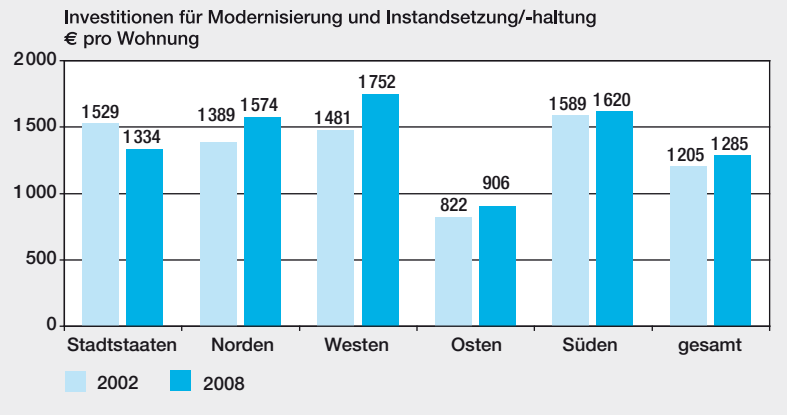
Konkrete Informationen zur Höhe der Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen von gut 700 kommunalen Unternehmen werden mit der GdW-Jahresstatistik erhoben. Die Sonderauswertung der Jahresstatistik zeigt, dass die kommunalen GdW-Unternehmen im Jahr 2008 im Zusammenhang mit Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen durchschnittlich 1 285 € pro Wohnung investiert haben, was etwa den Bestandsinvestitionen aller GdW-Unternehmen in Höhe von 1 280 € pro Wohnung entspricht (jeweils bezogen auf eigene Wohnungen der Unternehmen). Gegenüber dem Jahr 2002, in dem von den kommunalen Unternehmen 1 205 € pro Wohnung ausgegeben wurden, entspricht dies einer Steigerung von 6,6 % (Abbildung 3.9).

Von kommunalen Wohnungsunternehmen im Osten wurde mit 906 € pro Wohnung wesentlich weniger in den Bestand investiert als in den übrigen Regionen/Länder-

gruppen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die ostdeutschen Unternehmen in den 1990er Jahren sehr stark investierten, in der Folgezeit dann aber ihre Investitionen aufgrund befriedigter Bedarfe, aber auch verringerter Förderangebote und wirtschaftlicher Schwierigkeiten vieler Unternehmen erheblich senkten.

In den übrigen Regionen waren die Bestandsinvestitionen im Westen mit 1 752 € pro Wohnung am höchsten und bei den Stadtstaaten mit 1 334 € pro Wohnung am niedrigsten. Außer bei den Stadtstaaten ist in allen Regionen/Ländergruppen in 2008 gegenüber 2002 ein Anstieg der Bestandsinvestitionen festzustellen: Die Steigerung war im Süden mit 2,0 % am geringsten und im Norden mit 13,3 % am höchsten. Kommunale Unternehmen in Stadtstaaten reduzierten ihre Bestandsinvestitionen um 12,8 %.

Abbildung 3.9
Bestandsinvestitionen kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2002 und 2008 nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

Zustand der Bestände und Investitionsbedarf

Nach Angaben der kommunalen GdW-Unternehmen sind 59 % ihrer Wohnungen vollständig modernisiert bzw. sie entsprechen dem zeitgemäßen Standard, 25 % der Wohnungen sind teilmodernisiert und 17 % sind unsaniert bzw. modernisierungsbedürftig. Der Modernisierungsstand der kommunalen GdW-Unternehmen ist im Vergleich zu allen GdW-Unternehmen, die 62 % vollständig und 26 % teilmodernisierte sowie 12 % unsanierte bzw. modernisierungsbedürftige Wohnungen aufweisen, leicht unterdurchschnittlich, was auf einen leicht überdurchschnittlichen Investitionsbedarf kommunaler Wohnungen hinweist.[19]

Die im Folgenden dargestellten Bewertungen der durch das IfS befragten Kommunen zum Zustand der kommunalen Bestände unterscheiden sich von der Darstellung auf Grundlage der Angaben kommunaler GdW-Unternehmen dahingehend, dass die Kommunen zu einem etwas ungünstigeren Urteil kommen. Der Grund sind nicht in erster Linie unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zwischen Kommunen und Unternehmen, sondern dass sich die Aussagen auf unterschiedliche Grundgesamtheiten erstrecken. Die Angaben des größeren Teils der Kommunen beziehen sich nämlich nicht nur auf Bestände kommunaler Wohnungsunternehmen, sondern auf bei ihnen ausschließlich vorhandene eigene (bzw. sich in unmittelbarem Eigentum der Kommune befindende) Wohnungsbestände, die häufig einen relativ schlechten Zustand aufweisen (siehe unten). Insofern ergänzen diese Ergebnisse die oben dargestellten, die sich nur auf Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen bezogen.

41 % der befragten Kommunen gaben an, die kommunalen Wohnungen seien in gutem Modernisierungs- und Instandhaltungszustand, darunter 6 % ausnahmslos und 35 % überwiegend in gutem Zustand. Einen schlechten Zustand bescheinigten 11 % der Kommunen ihren Beständen (2 % ausnahmslos; 9 % überwiegend). Knapp die Hälfte der Kommunen ordneten die kommunalen Wohnungen als teils in gutem, teils in schlechtem Zustand ein (48 %).

Bei Kommunen, die nur über eigene Wohnungen (und keine Beteiligungen an Wohnungsunternehmen) verfügen, sind die Bestände im Vergleich zu allen bzw. den übrigen Kommunen in deutlich schlechterem Zustand: Nur 31 % dieser Kommunen bezeichnen ihre Wohnungen als ausnahmslos/überwiegend in gutem Zustand, 53 % als teils in gutem, teils in schlechtem Zustand und 14 % als ausnahmslos/überwiegend in schlechtem Zustand. Kommunen mit Beteiligungen an Wohnungsunternehmen stuften die kommunalen Bestände weitaus häufiger (ausnahmslos/überwiegend) als in gutem Zustand (55 %) und wesentlich seltener (ausnahmslos/überwiegend) als in schlechtem Zustand (2 %; teils/teils: 43 %) ein.

Im Vergleich zum Modernisierungs- und Instandhaltungszustand der übrigen Mietwohnungen in der Kommune halten 12 % der Kommunen ihre kommunalen Bestän-

(19)
Die Baualtersstruktur kommunaler und aller GdW-Unternehmen ist nahezu identisch (Abweichung der Anteile einzelner Baualtersklassen um maximal 1 %-Punkt), sodass die Unterschiede im Modernisierungsstand nicht auf baualtersstrukturelle Unterschiede zurückzuführen sind.

Tabelle 3.5
Bewertung der Perspektiven der kommunalen Wohnungsbestände

Kommunen, für die Perspektive zutrifft	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
Die Wohnungsbestände sind durchweg auch ohne größere Investitionen auf längere Sicht gut vermietbar (aufgrund ihrer guten Qualitäten oder starker Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt).	95	8,9 %
Die Wohnungsbestände sind überwiegend auch ohne größere Investitionen auf längere Sicht gut vermietbar, bei einem kleineren Teil sind aber hierfür größere Investitionen notwendig.	574	53,9 %
Große Teile die Wohnungsbestände sind ohne größere Investitionen auf längere Sicht nur schwer vermietbar.	323	30,3 %
Große Teile der Wohnungsbestände haben auf längere Sicht keine Perspektive (fehlende Qualität oder Überangebotssituation auf dem Wohnungsmarkt).	73	6,9 %
gesamt	1 065	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

de für besser (2 % erheblich, 10 % etwas besser) und 38 % für schlechter (9 % erheblich, 29 % etwas schlechter). 51 % bezeichnen den Zustand als etwa gleich gut/schlecht. Auch hier zeigt sich, dass insbesondere Kommunen, die nur eigene Wohnungen besitzen, die Bestände besonders häufig (etwas/erheblich) schlechter (50 %) und nur sehr selten (etwas/erheblich) besser (4 %) bewerten als die übrigen Mietwohnungen in der Kommune. Bei Kommunen mit Beteiligungen an Wohnungsunternehmen sind die Anteile mit besseren und schlechteren kommunalen Wohnungen dagegen etwa gleich hoch (21 % bzw. 23 %) und der größte Teil der Kommunen (56 %) hat Bestände mit einem Zustand, der dem der übrigen Mietwohnungen im Ort entspricht.

Es wird deutlich, dass insbesondere Kommunen mit ausschließlich eigenen Wohnungen in besonderem Maße mit Problemen der Modernisierung und Instandsetzung der Bestände konfrontiert sind und den Beständen häufig einen schlechteren Zustand als den übrigen Mietwohnungen am Ort bescheinigen. Bei Kommunen mit Wohnungsunternehmen bestehen diese besonderen Probleme dagegen selten und die Einschätzung des Modernisierungs- und Instandsetzungsstands der Wohnungen bewegt sich meist im Rahmen des ortsüblichen Zustands von Mietwohnungen.

Einen hohen Investitionsbedarf für ihre Bestände (im Sinne eines Modernisierungs- und Instandsetzungsstaus) halten 25 % der Kommunen insgesamt und 57 % teilweise für zutreffend. Der Anteil, der dies für insgesamt zutreffend hält, ist bei Städten/Gemeinden im Osten (12 %) niedriger als im Norden (31 %), Westen (30 %) und Süden (29 %). Kommunen mit ausschließlich eigenen Wohnungen weisen hierbei wiederum einen weit überdurchschnittlichen Wert (33 %) auf, Kommunen mit Beteiligungen an Wohnungsunternehmen dagegen einen weit unterdurchschnittlichen (14 %).

Dass in den kommunalen Beständen vielfach erheblicher Investitionsbedarf besteht, wird daran deutlich, dass 30 % der Kommunen der Ansicht sind, große Teile der Wohnungsbestände seien ohne größere Investitionen auf längere Sicht nur schwer vermietbar, 7 % sehen für große Teile ihrer kommunalen Bestände aufgrund fehlender Qualität oder einer Überangebotssituation auf dem Wohnungsmarkt auf längere Sicht keine Perspektive (Tabelle 3.5).

Etwas mehr als die Hälfte der Kommunen vertritt die Auffassung, dass für die längerfristige Vermietbarkeit nur bei einem kleinen Teil der Wohnungsbestände größere Investitionen notwendig sind. 9 % der Kommunen sehen durchweg für ihre Wohnungsbestände keinen größeren Investitionsbedarf. Insgesamt wird deutlich, dass ein großer Investitionsbedarf bzw. bestehende und drohende Probleme der Vermietbarkeit, die sich aus dem Zustand der Bestände ergeben, zwar kein flächendeckendes, jedoch ein weit verbreitetes Problem kommunaler Bestände darstellen.

3.5 Zwischenfazit

Regionaler Schwerpunkt kommunaler Wohnungen sind die Großstädte, auf die knapp zwei Drittel des Bestands entfällt, und gemessen am Marktanteil die Städte/Gemeinden im Osten, in denen kommunale Wohnungen ein Fünftel des Gesamtbestands stellen.

In der Verteilung der kommunalen Wohnungen auf die Kreistypen bestehen zwischen den alten und den neuen Ländern große Unterschiede: Während sich die Wohnungen der Städte/Gemeinden der alten Länder sehr stark auf die großen Zentren konzentrieren, liegen die Wohnungen der Städte/Gemeinden der neuen Länder überwiegend in den Umlandkreisen und den ländlichen Kreisen.

Kommunale Wohnungen weisen hinsichtlich Baualter, Bauform und Siedlungstyp ein breites Spektrum auf. Diese Vielfalt bietet den Kommunen ein breites Angebot an Wohnungen für unterschiedliche Zielgruppen.

Die Mieten der Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen sind in den letzten Jahren spürbar gestiegen, tendenziell etwas stärker als die Gesamtheit der Mieten. Trotz des Anstiegs liegen die Nettokaltmieten kommunaler Wohnungen bei der Mehrzahl der Kommunen zumindest in Teilen der Bestände unter der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ein großer Teil der Kommunen verfügt daher über kommunale Bestände, die relativ preisgünstig sind und gute Voraussetzungen für die Versorgung sozialer Zielgruppen bieten. Größere Teile der kommunalen Wohnungen unterliegen Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen.

Trotz ihrer speziellen Funktion für die Versorgung sozialer Zielgruppen sind die kommunalen Wohnungsbestände nicht flächendeckend von Problemen instabiler Mieterschaften und erhöhter Fluktuation betroffen, vielmehr erweisen sich große Teile als stabil. Die Mehrzahl der Kommunen sieht sich jedoch in Teilbeständen mit sozialen Problemlagen konfrontiert.

Die Vermietungssituation kommunaler Wohnungen ist sehr unterschiedlich. Nach wie vor sehr hohen Leerständen im Osten (Leerstandsquote ca. 14 %) stehen spürbar niedrigere Leerstände in anderen, von höherer Nachfrage geprägten Regionen gegenüber, insbesondere im Süden und in Stadtstaaten (ca. 3 %).

Kommunale Wohnungsunternehmen haben in den letzten Jahren in ihren Beständen umfangreiche Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen vorgenommen, sodass sich der weit überwiegende Teil der kommunalen Wohnungen in voll- bzw. teilmodernisiertem Zustand befindet. Im überwiegenden Teil der Kommunen gibt es jedoch nach wie vor Teilbestände, die einen hohen Investitionsbedarf aufweisen und deren Vermietbarkeit gefährdet ist, falls keine größeren Maßnahmen durchgeführt werden.

4 Ausgangslage für die kommunale Wohnungspolitik

Bevor in den folgenden Kapiteln im Einzelnen auf Strategie und Handeln der Kommunen bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände eingegangen wird, wird in diesem Kapitel zunächst ein Überblick über die Ausgangslage in den Kommunen und den aus ihrer Sicht bestehenden Handlungsbedarf in verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern gegeben.

4.1 Wohnungsmarkt und soziale Wohnungsversorgung

Eine wesentliche Rahmenbedingung für die Kommunen und ihre kommunalen Wohnungsunternehmen ist die Situation auf dem Wohnungsmarkt insgesamt und im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung. Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, welche Unterschiede zwischen den Kommunen bezogen auf die Einschätzung der aktuellen Wohnungsmarktlage und der künftigen Nachfrageentwicklung bestehen und ob sich die Situation und die erwartete künftige Entwicklung im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung wesentlich von der des allgemeinen Wohnungsmarkts unterscheidet.

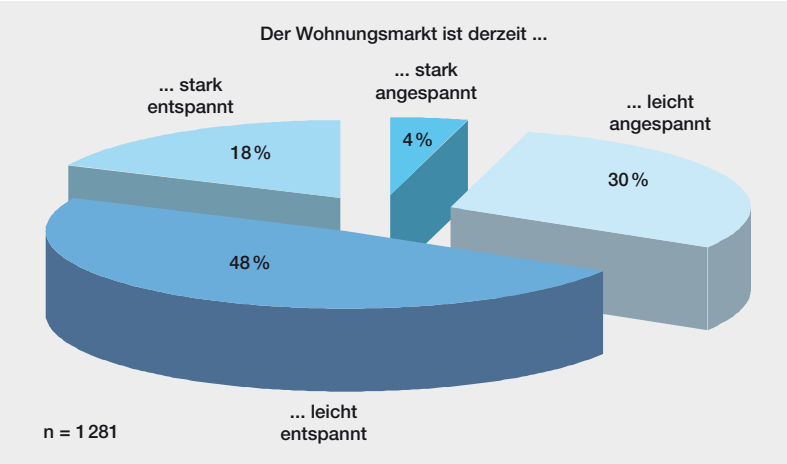
Beurteilung der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt

Die befragten Kommunen schätzen die aktuelle Wohnungsmarktlage sehr unterschiedlich ein: 4 % bezeichnen sie als stark angespannt und 30 % als leicht angespannt. Etwa zwei Drittel der Kommunen bewerten ihre Wohnungsmärkte als entspannt, darunter 48 % mit einer leichten und 18 % mit einer starken Entspannung (jeweils bezogen auf alle Kommunen; Abbildung 4.1).

Von den Kreisen wird die Wohnungsmarktlage etwas seltener als angespannt (stark 2 % bzw. leicht 24 %) und etwas häufiger als entspannt (stark 16 % bzw. leicht 58 %) bezeichnet als von allen Kommunen bzw. den Städten/Gemeinden. Die Wohnungsmarktlage wird von ostdeutschen Städten/Gemeinden häufiger als (stark/leicht) angespannt eingeschätzt (38 %) als von Städten/Gemeinden im Norden (26 %) und Westen (25 %). Lediglich die Städte/Gemeinden im Süden (43 %) und die Stadtstaaten (67 %) geben einen höheren Anteil (leicht/stark) angespannter Märkte an.

Dass nur 21 % der ostdeutschen Städte/Gemeinden ihren Wohnungsmarkt als stark entspannt ansehen (und damit nicht mehr als im Norden oder Westen), überrascht angesichts der spürbar höheren Leerstände im Osten (siehe BMVBS/BBR 2008b, S. 185 f.). Dieses Ergebnis könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Bewertung der Wohnungsmarktsituation weniger an objektiven Maßstäben bzw. an einen deutschlandweiten Vergleich festgemacht wurde als vielmehr am Vergleich zur Situation in anderen Städten/Gemeinden der jeweiligen Region.

Abbildung 4.1
Beurteilung der Situation des Wohnungsmarkts in der Kommune



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

In den nächsten fünf Jahren erwartete Nachfrageentwicklung

Was die Entwicklung der Nachfrage nach Wohnungen in den nächsten fünf Jahren angeht, halten sich die Kommunen, die einen Anstieg bzw. einen Rückgang erwarten, etwa die Waage. 4 % der Kommunen gehen von einer stark und 22 % von einer leicht steigenden Nachfrage aus, 21 % der Kommunen von einer leicht und 5 % von einer stark sinkenden Nachfrage, 47 % erwarten keine Veränderung. Die Bewertung der künftigen Nachfrage durch die Kreise und die Städte/Gemeinden ist nahezu identisch.

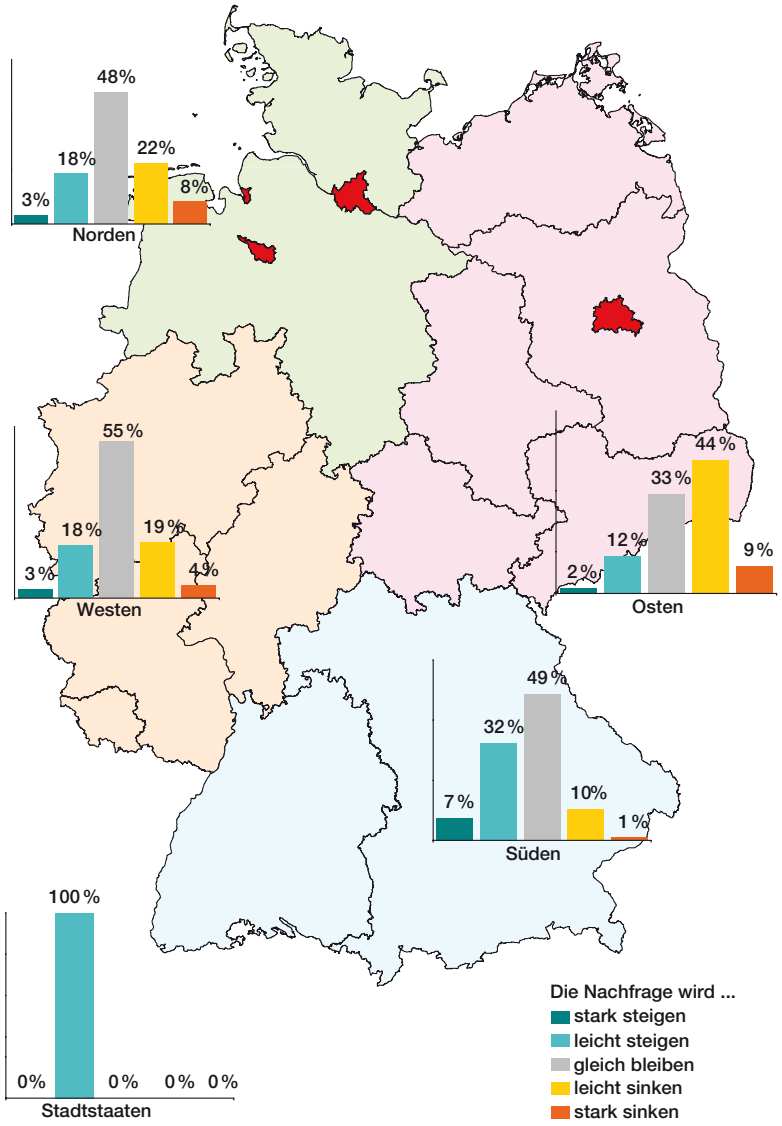
Wie Karte 4.1 zeigt, wird ein künftiger (starker/leichter) Anstieg der Nachfrage beson-

ders häufig in Stadtstaaten (100 %) und im Süden (39 %) erwartet. Im Norden und Westen ist dies weitaus seltener: Hier werden eine künftige Zunahme und eine künftige Abnahme etwa gleich häufig von den Städten/Gemeinden angegeben.

Im Osten wird mehrheitlich ein Rückgang der Nachfrage erwartet (53 %). Unterschieden nach Kreistypen zeigt sich, dass in ländlichen Kreisen weitaus mehr Städte/Gemeinden von einem künftigen Rückgang (35 %) als einem Anstieg (18 %) der Nachfrage ausgehen.

Insbesondere im Süden und in den Stadtstaaten, also in den Regionen, in denen bereits aktuell die Wohnungsmarktlage als angespannt bezeichnet wird und geringer Leerstand besteht, wird von vielen Städten/Gemeinden ein Anstieg der Nachfrage erwartet. Dass sie einen Rückgang der Nachfrage erwarten, geben dagegen insbesondere Kommunen aus dem von hohen Leerständen geprägten Osten und insgesamt Kommunen in ländlichen Gebieten an. Die Einschätzung der künftigen Nachfrageentwicklung durch die Städte/Gemeinden ergibt somit eine realistischere Einordnung des Ostens in Relation zu anderen Regionen als die oben dargestellte Bewertung der aktuellen Wohnungsmarktlage. Insgesamt sind die Einschätzungen der Städte/Gemeinden als Hinweis zu werten, dass sich regionale Unterschiede in der Wohnungsmarktlage künftig verstärken werden.

Karte 4.1
Entwicklung der Nachfrage nach Wohnungen in den nächsten 5 Jahren nach Region/Ländergruppe



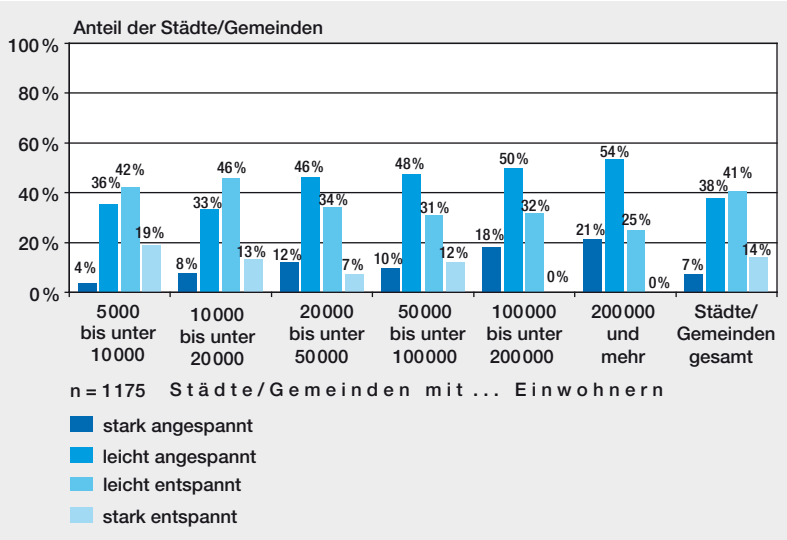
Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Bewertung der Situation bei der sozialen Wohnungsversorgung

Im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung, insbesondere der Vermittlung und Unterbringung von sozialen Zielgruppen der Wohnungspolitik, berichten die Kommunen tendenziell von einer weniger entspannten Situation als bei der allgemeinen Wohnungsmarktlage. 7 % bezeichnen die Situation in diesem Bereich der sozialen Wohnungsversorgung als stark angespannt und 38 % als leicht angespannt. Von einer leicht bzw. stark entspannten Situation gehen 41 % bzw. 14 % der Städte/Gemeinden aus.

Bei den Kreisen ergibt sich bei der sozialen Wohnungsversorgung eine gegenüber den Städten/Gemeinden etwas weniger angespannte Situation (2 % stark bzw. 37 % leicht angespannt). Bei regionaler Betrachtung sind Städte/Gemeinden im Süden Deutschlands bei der sozialen Wohnungsversorgung am häufigsten von einer angespannten Situation betroffen (45 % leicht bzw. 10 % stark), mit spürbar niedrigen Anteilen folgen die Städte/Gemeinden des Ostens (39 % bzw. 5 %), des Westens (32 % bzw. 6 %) und des Nordens (31 % bzw. 5 %). Je größer die Stadt/Gemeinde, desto häufiger wird die soziale Wohnungsversorgung als angespannt eingeschätzt: Während kleine Städte/Gemeinden (mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern) zu einem unterdurchschnittlichen Anteil von 40 % die Situation als stark/leicht angespannt ansehen, sind es bei den großen Städten mit 200 000 und mehr Einwohnern 75 % (Abbildung 4.2).

Abbildung 4.2
Bewertung der Situation bei der sozialen Wohnungsversorgung, insbesondere der Vermittlung und Unterbringung von sozialen Zielgruppen der Wohnungspolitik, durch Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 4.1
Bewertung der Lage der Vermittlung/Versorgung von Haushaltsgruppen mit angemessenem Wohnraum

	Bei Vermittlung/Versorgung gibt es			
Haushaltsgruppe	große Schwierigkeiten	Schwierigkeiten	keine Schwierigkeiten	Kommunen gesamt
Bezieher niedriger Einkommen generell	12,8 %	51,8 %	35,4 %	100,0 %
Bezieher von Arbeitslosengeld II	16,5 %	49,4 %	34,2 %	100,0 %
große Familien	21,6 %	42,7 %	35,7 %	100,0 %
Alleinerziehende	4,4 %	33,7 %	61,9 %	100,0 %
Rentner	1,5 %	14,8 %	83,7 %	100,0 %
junge Erwachsene/ Haushaltsgründer	3,3 %	24,4 %	72,3 %	100,0 %
Ausländerhaushalte	6,8 %	39,7 %	53,4 %	100,0 %
Haushalte mit auffälligem persönlichen Verhalten	42,9 %	40,8 %	16,3 %	100,0 %

n = 1 234

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Die Situation der sozialen Wohnungsversorgung ist demnach besonders häufig bei den Städten/Gemeinden angespannt, bei denen eine allgemein angespannte Situation des Wohnungsmarkts vorliegt. Da in diesen Städten/Gemeinden zugleich häufig mit einer Zunahme der künftigen Nachfrage gerechnet wird, sind dort auch bei der sozialen Wohnungsversorgung in den nächsten Jahren eher Anspannungstendenzen wahrscheinlich.

Wie Tabelle 4.1 zeigt, sehen die Kommunen bei den Haushalten mit auffälligem persönlichem Verhalten (Alkohol-/Drogenprobleme, Mietschuldner etc.) am häufigsten Schwierigkeiten (41 %) bzw. große Schwierigkeiten (43 %), diese zu vermitteln bzw. mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Probleme bereitet dies auch in vielen Kommunen bezogen auf große Familien (22 % große Schwierigkeiten bzw. 43 % Schwierigkeiten) und Bezieher von Arbeitslosengeld II (17 % große Schwierigkeiten bzw. 49 % Schwierigkeiten) bzw. Bezieher niedriger Einkommen generell (13 % bzw. 52 %).

Bewertung des künftigen Bedarfs an geeignetem/kostengünstigem Wohnraum

Die Mehrheit der Kommunen geht davon aus, dass der Bedarf an Wohnungen für soziale Zielgruppen in den kommenden fünf Jahren steigen wird (15 % der Kommunen stark steigend, 46 % leicht steigend). Ein Rückgang wird nur von 5 % der Kommunen erwartet (34 % unverändert). Es wird deutlich, dass viele Kommunen im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung einen stärkeren Anstieg der Nachfrage sozialer Zielgruppen bzw. des Bedarfs an geeigneten Wohnungen für diese Gruppen sehen als bei der Entwicklung der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt allgemein (siehe oben).

Bei den Städten/Gemeinden geht ein höherer Anteil von einem stark steigenden Bedarf an Wohnungen für soziale Zielgruppen aus (16 %) als bei den Kreisen (9 %). Insbesondere viele große Städte erwarten einen starken Anstieg des Bedarfs oder zumindest einen leichten Anstieg (bei Orten mit 200 000 und mehr Einwohnern 29 % bzw. 61 %; Abbildung 4.3).

Kooperation mit Wohnungsanbietern in der sozialen Wohnungsversorgung

Aufgrund der aktuellen Vermittlungsschwierigkeiten und des erwarteten künftig steigenden Bedarfs an geeignetem und kostengünstigem Wohnraum, mit denen sich die Mehrheit der Kommunen konfrontiert sieht, ist die Möglichkeit der Kooperation mit Wohnungsanbietern von großer Bedeutung. Die Kommunen wurden daher gefragt, mit welchen Gruppen von Wohnungsanbietern sie bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten kooperieren. Eine enge Kooperation mit kommunalen Unternehmen pflegen 28 % der Kommunen, mit Ge-

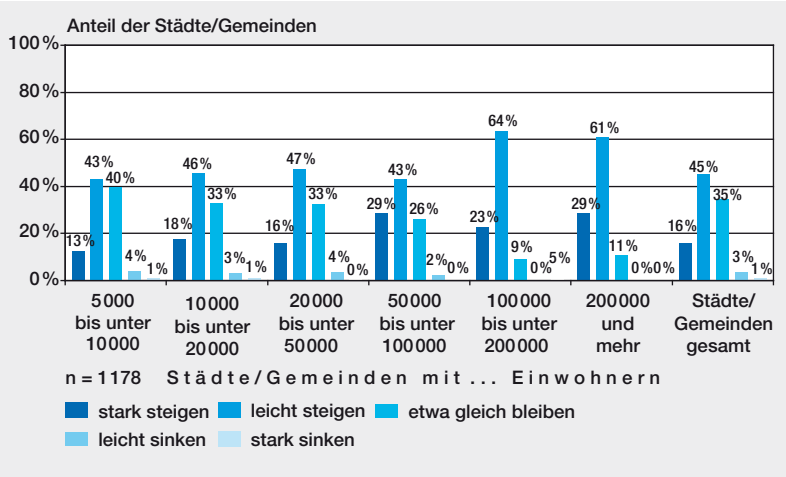
nossenschaften 12 % und mit sonstigen öffentlichen bzw. gemeinnützigen Unternehmen 6 % der Kommunen. Mit privaten Wohnungsunternehmen (4 %) und privaten Kleineigentümern (2 %) finden nur selten Kooperationen statt (Tabelle 4.2).

12 % der Kommunen gaben an, dass sie zwar keine enge Kooperation mit kommunalen Unternehmen eingehen, jedoch mit diesen durchaus in weniger engem Rahmen kooperieren. Bezogen auf die übrigen Wohnungsanbieter praktiziert je nach Anbietergruppe zwischen 27 % und 32 % der Kommunen eine (nicht enge) Kooperation. 60 % der Kommunen gaben an, im Bereich der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten mit kommunalen Unternehmen überhaupt nicht zu kooperieren, bezogen auf die übrigen Wohnungsanbietergruppen sind es zwischen 56 % und 70 % der Kommunen. Dieses auf alle befragten Kommunen bezogene Ergebnis ist vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass ein Teil der Kommunen (abgesehen von ggf. fehlenden Vermittlungsproblemen) über keine Beteiligung an einem Wohnungsunternehmen verfügt, sodass eine Kooperationsmöglichkeit mit einem kommunalen Unternehmen für sie nicht besteht.

Von Interesse ist daher, wie sich die Art der Kooperationen von Kommunen mit Eigentümergruppen bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten in Kommunen, die Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen (von mindestens 5 %) halten, darstellt. In solchen Kommunen ergibt sich im Vergleich zur oben dargestellten Gesamtheit der Kommunen ein völlig anderes Bild: 68 % pflegen bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten eine enge Kooperation und weitere 15 % eine (nicht enge) Kooperation mit kommunalen Unternehmen (zum Vergleich: bei allen Kommunen 28 % enge Kooperation; siehe oben). Nur ein relativ kleiner Teil der Kommunen, die über Beteiligungen an Wohnungsunternehmen verfügen, nutzt die Möglichkeit der Kooperation mit diesen nicht (17 %; Abbildung 4.4).

Zusätzlich zu der engen Kooperation mit kommunalen Unternehmen kooperieren immerhin 14 % eng mit Genossenschaften und 4 % eng mit sonstigen Eigentümern bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten. Darüber

Abbildung 4.3
Bewertung der Entwicklung des Bedarfs an geeignetem bzw. kostengünstigem Wohnraum für darauf angewiesene soziale Zielgruppen in den kommenden fünf Jahren durch Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

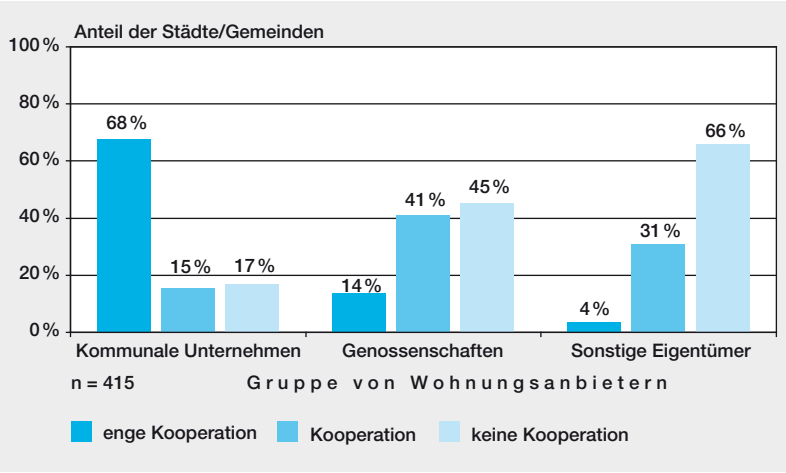
Tabelle 4.2
Kooperation der Kommune mit Gruppen von Wohnungsanbietern bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten

Gruppen von Wohnungsanbietern	enge Kooperation	Kooperation	keine Kooperation	Kommunen gesamt
kommunale/s Unternehmen	28,2 %	12,2 %	59,6 %	100,0 %
sonstige/s öffentliche/s oder gemeinnützige/s Unternehmen	5,9 %	27,2 %	66,9 %	100,0 %
Genossenschaften	12,3 %	32,2 %	55,5 %	100,0 %
private Wohnungsunternehmen	3,9 %	28,5 %	67,6 %	100,0 %
private Kleineigentümer	2,1 %	27,9 %	70,0 %	100,0 %

n = 1 178

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 4.4
Art der Kooperation mit Gruppen von Wohnungsanbietern bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten bei Kommunen mit Beteiligungen ab 5 % an kommunalen Wohnungsunternehmen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

hinaus verweisen weitere 41 % bzw. 31 % der Kommunen auf nicht enge Kooperationen mit Genossenschaften und sonstigen Eigentümern.

Kommunen, die keine Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen (von mindestens 5 %) halten, sind dadurch in ihren Kooperationsmöglichkeiten bei der Wohnungsversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten generell wesentlich eingeschränkt. Kommunen ohne Beteiligung an Wohnungsunternehmen kooperieren auch nicht häufiger als Kommunen mit Beteiligungen mit anderen Eigentümergruppen, sondern etwas seltener: 12 % der Kommunen ohne Beteiligung (von mindestens 5 %) kooperieren eng mit Genossenschaften (weitere 28 % nicht eng) und 4 % mit sonstigen Eigentümern (weitere 27 % nicht eng).

Es wird deutlich, dass Kommunen, die über Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen verfügen, die sich dadurch bietende Möglichkeit der Kooperation mit kommunalen Unternehmen in der sozialen Wohnungsversorgung nutzen, überwiegend als enge Kooperation. Die Kooperation mit den kommunalen Wohnungsunternehmen ist dabei häufiger und enger als die zu anderen Gruppen von Wohnungsanbietern. Dieser Befund ist als erster Hinweis zu werten, dass Kommunen den kommunalen Wohnungsunternehmen eine große Bedeutung für die soziale Wohnungsversorgung beimessen (siehe weiter unten zur Bedeutung kommunaler Unternehmen).

Konzepte zur Wohnraumversorgung bzw. zum Wohnungsmarkt

Vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und der anhaltend angespannten Situation bei der sozialen Wohnungsversorgung hat die Entwicklung von Konzepten für den Bereich Wohnen unter Einbeziehung lokaler Akteure des Wohnungsmarkts in den letzten Jahren für viele Kommunen an Bedeutung gewonnen. Unter den Städten/Gemeinden haben 7 % ein Wohnungsmarkt- bzw. Wohnraumversorgungskonzept, bei 5 % befindet sich dieses in Vorbereitung.[20] Unter den befragten Kreisen kann keiner auf ein vorliegendes Konzept verweisen, jedoch gaben 9 % an, ein Wohnungsmarkt- bzw. Wohnraumversorgungskonzept vorzubereiten.

Aus nachvollziehbaren Gründen sind Wohnungsmarkt- bzw. Wohnraumversorgungskonzepte bei kleinen Städten/Gemeinden weitaus weniger verbreitet als bei großen Städten. So haben nur 3 % der Städte/Gemeinden mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern ein solches Konzept, bei den Städten/Gemeinden mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern sind es bereits 32 % und von den Städten ab 200 000 Einwohner gaben 58 % an, über ein Wohnungsmarkt- bzw. Wohnraumversorgungskonzept zu verfügen (Abbildung 4.5).

Im Osten ist der Anteil der Städte/Gemeinden, die über ein Konzept verfügen, mit 21 % überdurchschnittlich hoch. Der hohe Anteil im Osten erklärt sich daraus, dass dort in Zusammenhang mit dem Stadtumbau Ost in sehr vielen Städten/Gemeinden Stadtentwicklungskonzepte erarbeitet wurden, die sich häufig intensiv mit Fragen des Wohnungsmarkts beschäftigen.

4.2 Handlungsbedarf in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik

Im Folgenden wird der Handlungsbedarf in verschiedenen Aufgabenfeldern der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik aus Sicht der Kommunen dargestellt. Der Handlungsbedarf ist eine wichtige Grundlage für die strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen und die von der Kommune an diese übertragenen Aufgaben, die in Kapitel 5 dargestellt werden.

Ein großer bzw. sehr großer Handlungsbedarf wird von den Kommunen in folgenden kommunalen Aufgabenbereichen in der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik gesehen (Rangfolge der Nennungen): Ganz oben steht das Thema energetische Erneuerung des Wohnungsbestands (63 %), was damit zusammenhängen dürfte, dass es sich um einen eher neuen und aktuell stark diskutierten Aufgabenbereich handelt. Es folgen als klassische Aufgabenbereiche kommunaler Wohnungspolitik die Themen Mietenpolitik/preisgünstiger Wohnraum (48 %) und Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen (47 %). Die weiteren Felder beziehen sich eher auf stadtentwicklungs- bzw. städtebaupolitische Aufgaben der Kommunen: Verbesserung kommunaler Infrastruktur (45 %), Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (41 %) und Stadtumbau (32 %; Tabelle 4.3).

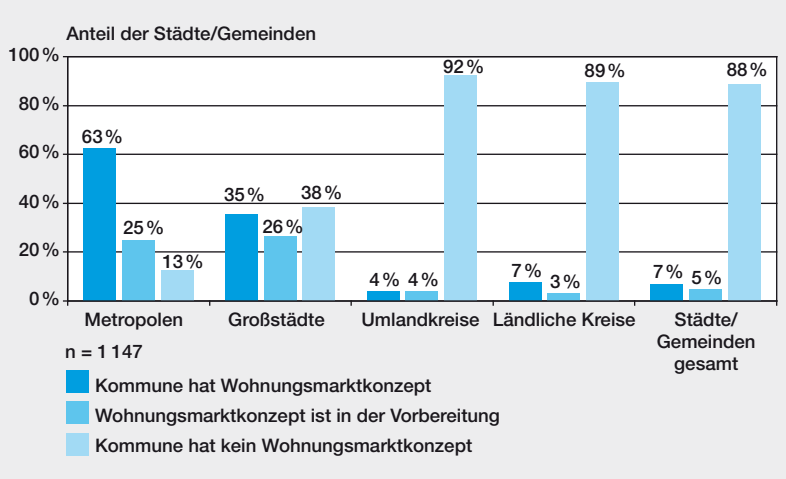
(20) Eine Befragung von Kommunen im Jahr 2005 (Analyse & Konzepte 2006, S. 27–28) ergab eine höhere Quote von etwa einem Viertel an Städten/Gemeinden mit Wohnraumversorgungskonzepten. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass größere Kommunen (ab 30 000 Einwohner), die typischerweise häufiger über solche Konzepte verfügen, befragt und andere Befragungskategorien verwendet wurden.

Für die Wohnungsversorgung breiter Schichten (28 %) wird von den Kommunen aufgrund vielfach entspannter Wohnungsmärkte ein deutlich geringerer Handlungsbedarf gesehen als für die Versorgung sozialer Zielgruppen, bei der der Handlungsbedarf weniger stark von der allgemeinen Wohnungsmarktlage bestimmt wird. Weitere Nennungen beziehen sich auf die Themen Entschärfung sozialer/städtebaulicher Brennpunkte (27 %), Integration von Migranten (26 %) und Neubau von Wohnungen (14 %).

In allen kommunalen Aufgabenbereichen zeigt sich, dass der Handlungsbedarf von kleinen Städten/Gemeinden weitaus seltener als groß bzw. sehr groß angesehen wird als von großen Städten. Nicht nur bei den Gemeindegrößenklassen, sondern auch bezogen auf die Zugehörigkeit von Städten/Gemeinden zu Kreistypen des BBSR zeigt sich in verschiedenen Aufgabenfeldern ein ausgeprägtes „Handlungsbedarfsgefälle" zwischen Metropolen, Großstädten, Umlandkreisen und ländlichen Kreisen (Abbildung 4.6).

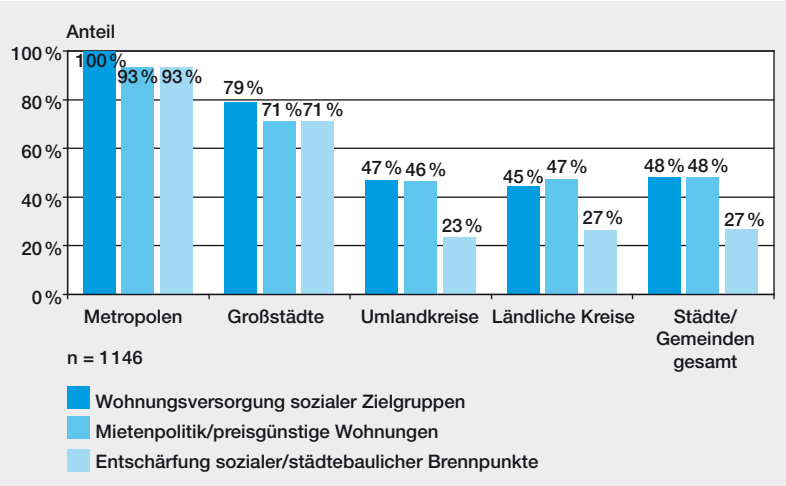
Bemerkenswert ist, dass in den Aufgabenbereichen Mietenpolitik/preisgünstige Wohnungen sowie Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen von Städten/Gemeinden im Osten weitaus häufiger ein großer bzw. sehr großer Handlungsbedarf gesehen wird als im Norden, Westen und Süden bzw. in den gesamten alten Ländern. Die Überangebotssituation bzw. die entspannten Wohnungsmärkte, die die Städte/Gemeinden im Osten überwiegend prägen, führen bei den Kommunen also nicht zu einer geringeren Bewertung des Hand-

Abbildung 4.5
Städte/Gemeinden nach Stand der Erarbeitung eines Wohnungsmarktkonzepts bzw. Wohnraumversorgungskonzepts und Kreistyp



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 4.6
Anteil der Städte/Gemeinden mit großem bzw. sehr großem Handlungsbedarf in ausgewählten Aufgabenbereichen nach Kreistyp



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 4.3
Bewertung des Handlungsbedarfs in verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen durch die Kommune

Aufgabenbereich	Handlungsbedarf				
	sehr groß	groß	gering	sehr gering	gesamt
Wohnungsversorgung breiter Schichten	6,9 %	20,6 %	47,2 %	25,3 %	100,0 %
Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen	12,2 %	35,2 %	42,0 %	10,7 %	100,0 %
Mietenpolitik/preisgünstige Wohnungen	10,0 %	37,7 %	39,0 %	13,3 %	100,0 %
Neubau von Wohnungen	2,3 %	11,8 %	45,0 %	41,0 %	100,0 %
Entschärfung sozialer/städtebaulicher Brennpunkte	5,7 %	21,5 %	42,7 %	30,2 %	100,0%
Integration von Migranten	4,2 %	22,2 %	45,4 %	28,2 %	100,0 %
Stadtumbau	9,2 %	22,6 %	38,7 %	29,5 %	100,0 %
Entwicklung attraktiver Stadtquartiere	9,6 %	31,8 %	32,0 %	26,6 %	100,0 %
energetische Erneuerung des Wohnungsbestands	14,9 %	47,8 %	26,5 %	10,8 %	100,0 %
Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	7,5 %	37,8 %	41,4 %	13,3 %	100,0 %

n = 1 239

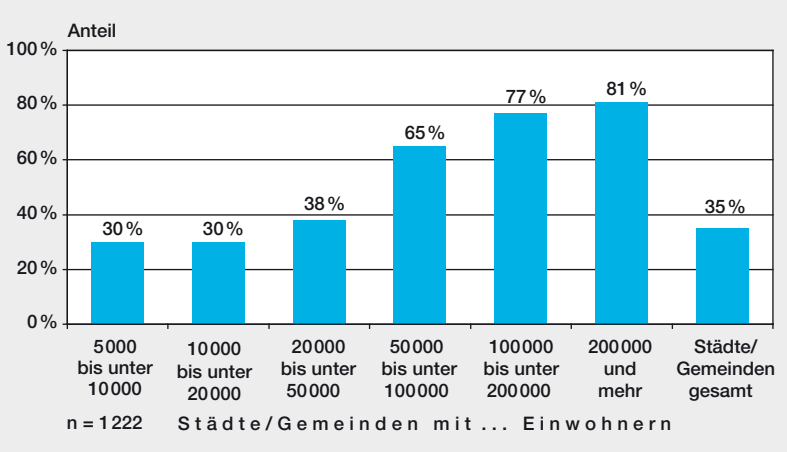
Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

lungsbedarfs bei diesen wohnungsmarktpolitischen Aufgabenfeldern.

In den Aufgabenbereichen Entwicklung attraktiver Stadtquartiere, Stadtumbau und Verbesserung der kommunalen Infrastruktur wird von Städten/Gemeinden im Osten ebenfalls häufiger ein großer bzw. sehr großer Handlungsbedarf festgestellt als im Norden, Westen und Süden. Seltener als von Städten/Gemeinden der alten Länder wird im Osten lediglich beim Neubau von Wohnungen und bei der Integration von Migranten ein großer bzw. sehr großer Handlungsbedarf gesehen.

Zwischen dem Norden, Westen und Süden bestehen im Handlungsbedarf, den die Kommunen für die einzelnen Aufgabenbereiche angeben, nur geringe Unterschiede. Die Städte/Gemeinden des Südens weisen allerdings insofern Besonderheiten auf, als sie für die Aufgabenbereiche Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen und Mietenpolitik/preisgünstige Wohnungen sowie für den Neubau von Wohnungen einen deutlich höheren Handlungsbedarf angeben als die Kommunen des Westens und des Nordens. Auch in den Stadtstaaten wird in diesen Aufgabenbereichen durchweg Handlungsbedarf gesehen.

Abbildung 4.7
Anteil der Städte/Gemeinden mit hohen fundierten Schulden 2007
(über 800 Euro pro Einwohner) an allen Städten/Gemeinden nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Bertelsmann Stiftung (Wegweiser Kommune)

4.3 Finanzlage der Kommunen

Bei der Diskussion, die in den letzten Jahren um die Funktion und den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen durch die Kommunen geführt wurde, spielte die Finanzlage der Kommunen häufig eine wichtige Rolle. Im Folgenden werden Informationen zur Schuldensituation und zum Haushaltsergebnis der Kommunen auf Grundlage von Daten gegeben, die von der Bertelsmann Stiftung aus ihrem „Wegweiser Kommune“ für diese Untersuchung bereitgestellt wurden (siehe Kapitel 1).

Was die fundierten Schulden der Städte/Gemeinden der Kommunalbefragung angeht, wurden folgende drei Klassen gebildet: bis 400 € pro Einwohner (niedrig; 35 % der Städte/Gemeinden), über 400 bis 800 € pro Einwohner (mittel; 30 %) und über 800 € pro Einwohner (hoch; 35 %). Beim Schuldenstand zeigen sich sehr starke größenspezifische Unterschiede: 81 % der Städte ab 200 000 Einwohner liegen in der Klasse mit hohem Schuldenstand (über 800 € pro Einwohner). Je kleiner die Städte/Gemeinden, desto geringer ist der Anteil mit hohem Schuldenstand. Große Städte sind demnach weitaus stärker von hohen Schulden betroffen als kleine Städte/Gemeinden (Abbildung 4.7).

Die Unterschiede zwischen den Regionen sind geringer. Einen überproportionalen Anteil an Städten/Gemeinden mit hohem Schuldenstand weisen der Westen (46 %) und der Osten (40 %) auf, deutlich niedriger ist der Anteil im Norden (28 %) und Süden (24 %).

Was das ordentliche Ergebnis der Städte/Gemeinden im Jahr 2007 angeht, zeigt sich Folgendes: etwa ein gutes Drittel weist ein negatives ordentliches Ergebnis auf, etwa ein gutes weiteres Drittel bewegte sich mit seinem ordentlichen Ergebnis zwischen 0 und 120 € pro Einwohner und ein weiteres knappes Drittel liegt über 120 € pro Einwohner. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass sich die Finanzlage der Kommunen durch die konjunkturelle Entwicklung in den Jahren vor der Finanzmarktkrise spürbar verbessert hat, sodass mit dem Erhebungszeitpunkt 2007 eine relativ günstige Situation erfasst wurde. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass sich die Finanzlage der Kommunen in den kommenden Jahren verschlechtern wird.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse, dass insbesondere die großen Städte unter großem Druck stehen, ihre Schulden- und Finanzlage zu verbessern und nach Möglichkeiten der Entlastung ihres Haushalts zu suchen. Zugleich besteht bei ihnen der größte Handlungsbedarf in verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern. Insofern stehen insbesondere die großen Städte vor der Herausforderung, bei begrenzten finanziellen Mitteln ihren umfangreichen Aufgaben nachzukommen. Welche Rolle die Kommunen den kommunalen Wohnungsunternehmen hierbei zuweisen, wird in den folgenden Kapiteln thematisiert.

4.4 Zwischenfazit

Die Kommunen agieren vor dem Hintergrund regional sehr unterschiedlicher Wohnungsmarktverhältnisse, insbesondere bezogen auf den Bereich der sozialen Wohnungsversorgung. Bei der Vermittlung und Unterbringung sozialer Zielgruppen sehen sich viele Kommunen aktuell mit einer angespannteren Situation als auf dem gesamten Wohnungsmarkt konfrontiert. Viele Kommunen erwarten zudem im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung in den kommenden Jahren einen stärkeren Anstieg der Nachfrage sozialer Zielgruppen bzw. des Bedarfs an geeigneten Wohnungen für diese Gruppen als bei der Entwicklung der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt allgemein.

Vor diesem Hintergrund ist für die Kommunen die Möglichkeit der Kooperation mit Wohnungsanbietern von großer Bedeutung. Kommunen, die über Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen verfügen, nutzen in der Regel die sich dadurch bietende Möglichkeit der engen Kooperation mit kommunalen Unternehmen in der sozialen Wohnungsversorgung. Darüber hinaus wird von diesen Kommunen auch mit anderen Wohnungsanbietergruppen kooperiert, jedoch weniger eng. Kommunen ohne kommunale Wohnungsunternehmen realisieren weitaus weniger Kooperationen.

Angesichts der Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und der anhaltend angespannten Situation bei der sozialen Wohnungsversorgung hat die Entwicklung von Konzepten für den Bereich Wohnen unter Einbeziehung lokaler Akteure des Wohnungsmarkts in den letzten Jahren für viele Kommunen an Bedeutung gewonnen. Daher haben Wohnungsmarkt- bzw. Wohnraumversorgungskonzepte insbesondere bei großen Städten (knapp drei Fünftel) inzwischen eine starke Verbreitung gefunden bzw. werden derzeit vorbereitet. Erwartungsgemäß sind solche Konzepte bei kleinen Gemeinden wenig verbreitet.

Von vielen Kommunen wird neben klassischen Aufgabenbereichen wie der sozialen Wohnraumversorgung und der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum auch in zahlreichen weiteren Aufgabenbereichen ein großer Handlungsbedarf gesehen. Dies gilt insbesondere für den aktuell stark diskutierten Aufgabenbereich der energetischen Erneuerung des Wohnungsbestands. Des Weiteren wird großer Handlungsbedarf in eher stadtentwicklungspolitischen- bzw. städtebaulich gelagerten Aufgabenbereichen der Kommunen wie Verbesserung der kommunalen Infrastruktur, Entwicklung attraktiver Stadtquartiere und Stadtumbau angeführt.

Ein größerer Teil der Kommunen ist von einer schlechten Finanzlage (hohe Schulden und/oder Haushaltsdefizit) gekennzeichnet, insbesondere die großen Städte. Da die großen Städte zugleich mit einem besonders großen Handlungsbedarf in verschiedenen kommunalen Bereichen konfrontiert sind, stehen sie noch mehr als andere Kommunen vor der Herausforderung, mit begrenzten Mitteln umfangreiche Aufgaben zu erfüllen.

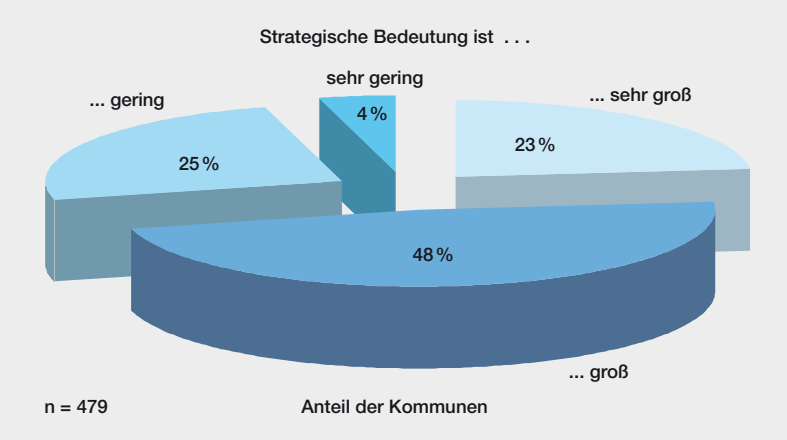
5 Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände und Strategien der Kommunen

Dieses Kapitel widmet sich der Bedeutung, die Kommunen ihren kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben beimessen und geht der Frage nach, welche Strategien mit den Unternehmensbeteiligungen und Wohnungen verfolgt werden. Dabei ist insbesondere von Interesse, wie sich die Bedeutung der Wohnungsunternehmen und die verfolgten Strategien zwischen den Kommunen unterscheiden und welche Einflussfaktoren hierfür eine Rolle spielen.

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse der Kommunalbefragung beziehen sich nicht auf alle Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner bzw. alle Landeskreise, sondern sie stehen für die Grundgesamtheit der Kommunen mit direkter oder indirekter Beteiligung an Wohnungsunternehmen von mindestens 5 % (inklusive Eigenbetriebe) oder mit mindestens 100 eigenen Wohnungen (in unmittelbarem Eigentum der Kommune). Die dabei betrachteten 516 Kommunen vereinen auf sich mit 93 % (1,827 Mio. kommunale Wohnungen) den weit überwiegenden Anteil des gesamten mit der Kommunalbefragung erfassten kommunalen Wohnungsbestands. Die entsprechenden Kommunen sind deutlich größer (bei Städten/Gemeinden durchschnittliche Einwohnerzahl ca. 60 000) als die übrigen befragten Kommunen (bei Städten/Gemeinden durchschnittliche Einwohnerzahl ca. 12 800 bzw. 57 % mit unter 10 000 Einwohnern).[21]

(21) Der Größenvergleich bezieht sich nur auf Städte/Gemeinden, da er wegen des unterschiedlichen Zuschnitts für Landkreise wenig aussagekräftig wäre.

Abbildung 5.1
Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

5.1 Strategische Bedeutung von Wohnungsunternehmen/-beständen

Bedeutung für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben insgesamt

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die Wohnungsunternehmen/-bestände für die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) überwiegend eine bedeutende Rolle für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben einnehmen. 71 % der 479 Kommunen, die die entsprechende Frage beantworteten, messen den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen eine sehr große bzw. große strategische Bedeutung für die Verfolgung der Ziele und die Erfüllung der Aufgaben der Kommune bei, darunter 23 % eine sehr große und 48 % eine große Bedeutung. 25 % halten ihre Bedeutung dagegen für gering und 4 % für sehr gering (Abbildung 5.1).

Insgesamt haben kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände für die Städte/Gemeinden etwas häufiger eine große bzw. sehr große Bedeutung als für als die Kreise. Von den Kreisen halten 64 % die strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände für sehr groß bzw. groß (27 % sehr groß; 37 % groß), bei den Städten und Gemeinden liegt der Wert bei 71 % (23 % sehr groß, 48 % groß).

Wie weiter oben dargestellt wurde, weisen die großen Zentren in verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen einen besonders hohen Handlungsbedarf auf. Insofern verwundert nicht, dass kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen in Stadtstaaten bzw. Metropolen (jeweils 100 %) und Großstädten (94 %) besonders häufig bzw. nahezu durchgängig eine sehr große bzw. große Bedeutung beigemessen wird. Auch für die Städte/Gemeinden Ost-

deutschlands liegt der entsprechende Anteil überdurchschnittlich hoch (85 %). Bei kleinen Städten/Gemeinden (5 000 bis unter 10 000 Einwohner: 68 %; 10 000 bis unter 20 000 Einwohner: 64 %) sowie im Süden (56 %) und im Norden Deutschlands (51 %) ist der Anteil zwar unterdurchschnittlich, dennoch haben auch dort kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände für die Mehrheit der Städte/Gemeinden eine große bzw. sehr große Bedeutung (Karte 5.1 und Abbildung 5.2).

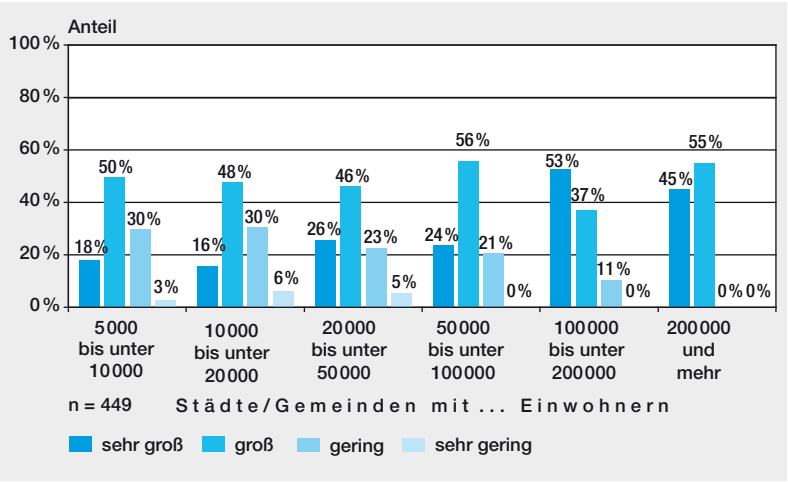
Der insgesamt hohe Anteil der Kommunen, die ihren Wohnungsunternehmen eine (sehr) große Bedeutung beimessen, erscheint nicht selbstverständlich. Angesichts der Diskussion um die Rolle bzw. den Nutzen sowie den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen in den 2000er Jahren hätte durchaus damit gerechnet werden können, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Kommunen eine kritische Haltung gegenüber der Funktion und Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen für das eigene Handeln einnimmt.

Bedeutung für einzelne kommunale Aufgabenfelder

Von Interesse ist, an welchen konkreten Aufgabenfeldern die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) die sehr große Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände festmachen. Ganz oben stehen hier klassische wohnungspolitische Aufgabenfelder, die Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen (41 %) und breiter Schichten (32 %) sowie (mit deutlichem Abstand) Mietenpolitik/preisgünstiger Wohnraum (19 %).

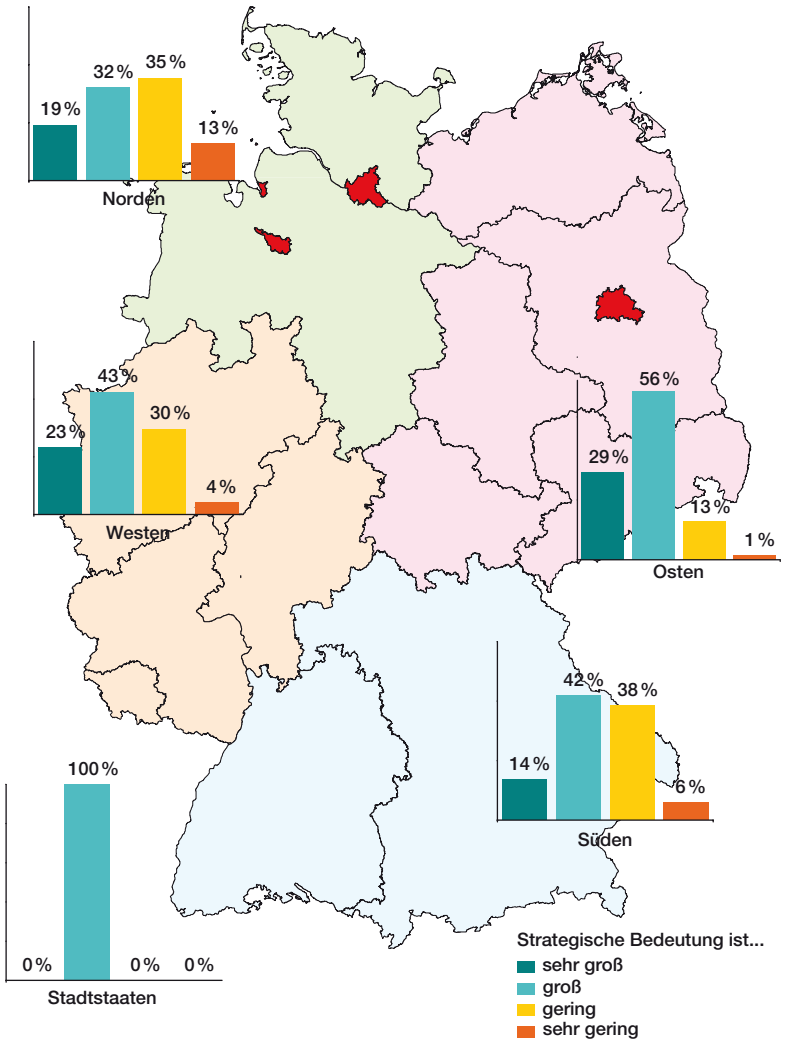
Die übrigen (eher jüngeren) Aufgabenfelder rangieren bei vielen Kommunen deutlich hinter der sozialen Wohnungsversorgung: energetische Erneuerung des Wohnungsbestands (18 %), Stadtumbau (17 %), Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (15 %) und Entschärfung sozialer/städtebaulicher Brennpunkte (14 %). Eher selten wird den Wohnungsunternehmen/-beständen bezogen auf die Aufgabenfelder Verbesserung der kommunalen Infrastruktur (10 %), Integration von Migranten (9 %) und Neubau von Wohnungen (3 %) eine sehr große Bedeutung eingeräumt (Tabelle 5.1).

Abbildung 5.2
Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Städte/Gemeinden nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Karte 5.1
Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune nach Region/Ländergruppe



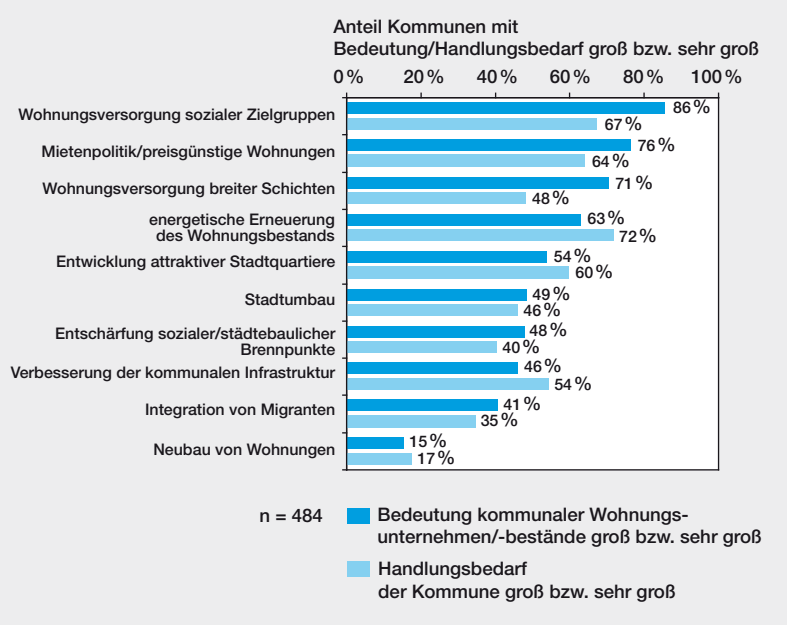
Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 5.1
Bewertung der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände für verschiedene kommunale Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Bedeutung ist				
	sehr groß	groß	gering	sehr gering	Kommunen gesamt
Wohnungsversorgung breiter Schichten	32,4 %	38,2 %	22,3 %	7,0 %	100,0 %
Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen	40,8 %	44,9 %	11,4 %	2,9 %	100,0 %
Mietenpolitik/preisgünstige Wohnungen	19,2 %	57,2 %	19,2 %	4,3 %	100,0 %
Neubau von Wohnungen	3,1 %	12,3 %	35,6 %	49,0 %	100,0 %
Entschärfung sozialer/städtebaulicher Brennpunkte	14,3 %	33,7 %	32,2 %	19,8 %	100,0 %
Integration von Migranten	9,2 %	31,6 %	33,1 %	26,2 %	100,0 %
Stadtumbau	17,0 %	27,0 %	30,5 %	25,5 %	100,0 %
Entwicklung attraktiver Stadtquartiere	15,2 %	38,8 %	25,4 %	20,6 %	100,0 %
energetische Erneuerung des Wohnungsbestands	17,9 %	45,1 %	26,2 %	10,8 %	100,0 %
Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	10,0 %	35,8 %	41,5 %	12,7 %	100,0 %
n = 484					

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 5.3
Bewertung der Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände und des Handlungsbedarfs in kommunalen Aufgabenfeldern



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

In Abbildung 5.3 ist der Anteil der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) dargestellt, der den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen in den verschiedenen Aufgabenfeldern eine große bzw. sehr große Bedeutung einräumt. Zusätzlich ist zum Vergleich der Anteil der Kommunen dargestellt, der in den einzelnen Aufgabenfeldern einen großen bzw. sehr großen Handlungsbedarf sieht. Die Werte des Handlungsbedarfs unterscheiden sich aus Gründen der Vergleichbarkeit von den oben in Kapitel 4 dargestellten Werten, da sich der Handlungsbedarf dort auf alle Kommunen bezog. Für den Vergleich mit der Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände werden hier nur die Kommunen mit direkten bzw. indirekten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen (von mindestens 5 %) bzw. mit mindestens 100 eigenen Wohnungen betrachtet.

Auch bei einer zusammengefassten Betrachtung von großer Bedeutung und sehr großer Bedeutung ändert sich an der Rangfolge der Nennungen wenig: Am häufigsten wird diese von den Kommunen den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen in Zusammenhang mit der Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen (86 %) bzw. breiter Schichten (71 %), der Mietenpolitik/preisgünstigem Wohnraum (76 %), der energetischen Erneuerung des Wohnungsbestands (63 %) und der Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (54 %) beigemessen. Ein Vergleich mit dem Handlungsbedarf zeigt, dass es sich dabei um die Aufgabenfelder handelt (mit Ausnahme der Wohnungsversorgung breiter Schichten), in denen am häufigsten von den Kommunen (mit Wohnungsunternehmen/-beständen) ein großer bzw. sehr großer Handlungsbedarf gesehen wird.

Dies zeigt, dass die Bedeutung der Wohnungsunternehmen/-bestände umso größer eingeschätzt wird, je höher der Handlungsbedarf von der Kommune bewertet wird. Die Bedeutung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände wird von den Kommunen demnach offensichtlich in erster Linie

an deren konkretem Nutzen für die Bewältigung des Handlungsbedarfs in kommunalen Aufgabenfeldern festgemacht. Für die Kommunen spielen für die Bedeutung kommunaler Unternehmen somit eher praxisbezogene als grundsätzliche oder ordnungspolitische Erwägungen eine Rolle, die zum Teil die von Seiten der Wissenschaft geführte Diskussion der letzten Jahre um die Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen kennzeichneten.

Die Befragungsergebnisse zeigen auch, dass der Beitrag, den kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände zur Bewältigung des Handlungsbedarfs leisten können, in verschiedenen Aufgabenfeldern unterschiedlich eingeschätzt wird. In den klassischen Aufgabenfeldern soziale Wohnungsversorgung und preisgünstiger Wohnraum ist der Anteil der Kommunen, die Wohnungsunternehmen/-beständen eine große bzw. sehr große Bedeutung einräumen, höher als der Anteil, der einen großen bzw. sehr großen Handlungsbedarf sieht. Beim Aufgabenfeld Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen beträgt die Differenz 19 Prozentpunkte. Dies macht deutlich, dass einige Kommunen trotz insgesamt geringem bzw. sehr geringem Handlungsbedarf den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen eine große bzw. sehr große grundsätzliche Bedeutung beimessen, insbesondere im Bereich der Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen.

Umgekehrt wird in den Aufgabenfeldern energetische Erneuerung, Entwicklung attraktiver Stadtquartiere und Verbesserung der kommunalen Infrastruktur von mehr Kommunen ein großer bzw. sehr großer allgemeiner Handlungsbedarf als eine große bzw. sehr große Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände für diese Aufgabenfelder konstatiert. Dies erklärt sich daraus, dass sich diese Aufgabenfelder nicht nur auf kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände, sondern in hohem Maße auch auf andere Bestände bzw. Akteure erstrecken und der mögliche Beitrag kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände zur Deckung des Handlungsbedarfs insgesamt begrenzt ist.

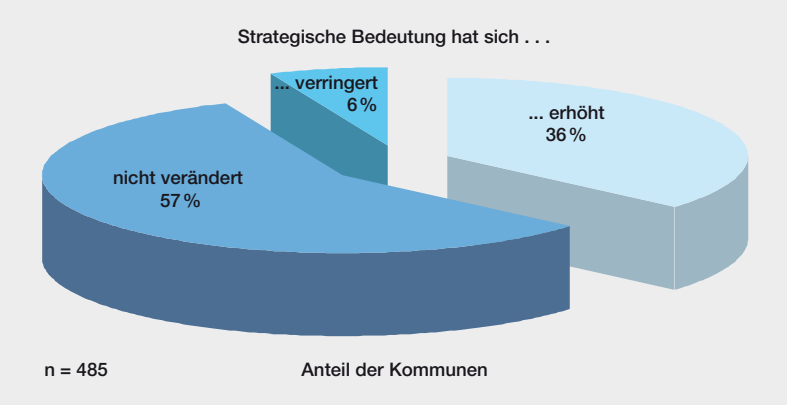
Dem Aufgabenfeld Integration von Migranten messen die Kommunen zwar insgesamt relativ selten eine große Bedeutung für ihre Wohnungsunternehmen/-bestände bei, anders sieht es jedoch in der Gruppe der großen Städte aus. 81 % der Metropolen und 74 % der Großstädte konstatieren für das Aufgabenfeld Integration von Migranten eine große bzw. sehr große Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände, bei Städten/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen sind es jeweils nur 36 %. Auch beim Aufgabenfeld Neubau von Wohnungen wird kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen in Metropolen und Großstädten (56 % bzw. 32 %) häufiger eine große bzw. sehr große Bedeutung beigemessen als in Umlandkreisen (13 %) und ländlichen Kreisen (9 %).

5.2 Veränderung der strategischen Bedeutung

Veränderung in den letzten Jahren

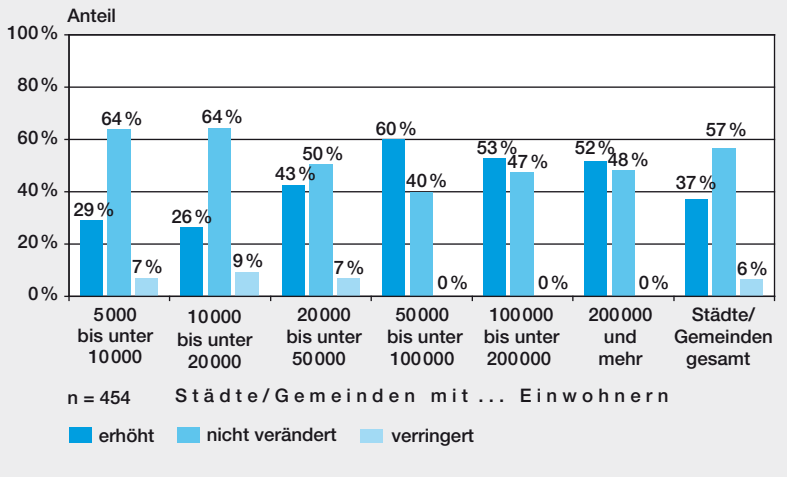
Aufgrund der Entspannungstendenzen in den letzten Jahren auf vielen lokalen Wohnungsmärkten könnte angenommen werden, dass die strategische Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände für die Kommunen gesunken ist oder zumindest nicht zugenommen hat. Dass Kommunen Wohnungsunternehmen/-bestände vielfach verkauft haben bzw. solche Pläne verfolgen, könnte in gleicher Weise interpretiert werden. Die Befragung der Kommunen hat jedoch ergeben, dass die strategische Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände für die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) in den letzten fünf Jahren insgesamt zugenommen hat. 36 % geben eine erhöhte Bedeutung an, nur 6 % eine verringerte (57 % unverändert; Abbildung 5.4).

Abbildung 5.4
Veränderung der strategischen Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände für Kommunen in den letzten fünf Jahren



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 5.5
Veränderung der strategischen Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände für Städte/Gemeinden in den letzten fünf Jahren nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 5.2
Bewertung der Veränderung der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände für verschiedene kommunale Aufgabenfelder in den letzten 5 Jahren

Aufgabenfeld	Bedeutung hat sich			
	erhöht	nicht verändert	verringert	Kommunen gesamt
Wohnungsversorgung breiter Schichten	16,5 %	72,8 %	10,7 %	100,0 %
Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen	37,7 %	57,8 %	4,6 %	100,0 %
Mietenpolitik/preisgünstige Wohnungen	19,6 %	74,8 %	5,6 %	100,0 %
Neubau von Wohnungen	9,8 %	59,7 %	30,6 %	100,0 %
Entschärfung sozialer/ städtebaulicher Brennpunkte	22,3 %	71,5 %	6,2 %	100,0 %
Integration von Migranten	13,9 %	75,7 %	10,4 %	100,0 %
Stadtumbau	29,5 %	63,6 %	6,9 %	100,0 %
Entwicklung attraktiver Stadtquartiere	33,2 %	60,0 %	6,8 %	100,0 %
energetische Erneuerung des Wohnungsbestands	53,0 %	44,3 %	2,7 %	100,0 %
Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	25,3 %	71,6 %	3,1 %	100,0 %

n = 485

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Bei den Kreisen hat sich die strategische Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände insgesamt zwar ebenfalls erhöht (26 % erhöht, 6 % verringert, 68 % unverändert), jedoch leicht unterdurchschnittlich. Die Entwicklung bei den Städten/Gemeinden entspricht dagegen der aller Kommunen (37 % erhöht, 6 % verringert, 57 % unverändert).

Den stärksten Bedeutungsgewinn verzeichnen die kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände in den großen Zentren (Metropolen: 63 % Zunahme; Großstädte 50 %) und im Osten (48 %). In Städten/Gemeinden im Umland (31 %) und in ländlichen Gebieten (40 %) sowie bei kleinen Städten/Gemeinden hat die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen zwar etwas seltener zugenommen als in den großen Zentren, jedoch geben spürbar mehr Kommunen einen Bedeutungszuwachs als einen Bedeutungsrückgang an (Abbildung 5.5).

Eine Erhöhung der strategischen Bedeutung wird von den Kommunen am häufigsten in dem Feld gesehen, das in jüngster Zeit generell stark an Aktualität gewonnen hat, der energetischen Erneuerung des Wohnungsbestands (53 %). Ebenfalls häufig genannt wurde die Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen (38 %), deren Bedeutungsgewinn in Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er Jahre und der seitherigen Entwicklung der Leistungen nach SGB II und insbesondere der Kosten der Unterkunft stehen dürfte. Kommunale Wohnungsunternehmen sind wichtige Partner für die Kommune bei der Umsetzung kommunaler Maßnahmen bezogen auf die Kosten der Unterkunft und den Umgang mit den Leistungsempfängern (BMVBS/BBSR 2009, S. 96 und 11–15).

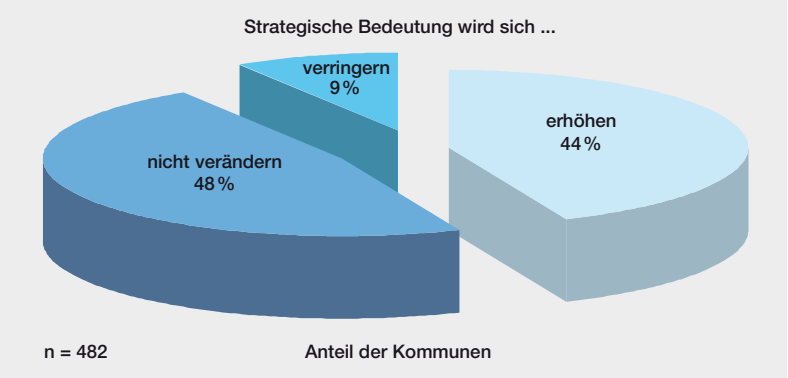
Der Bedeutungsgewinn der Felder Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (33 %) und Stadtumbau (30 %) ist vor dem Hintergrund der Probleme und Aufgaben zu sehen, die mit Programmen wie „Soziale Stadt“ sowie „Stadtumbau“ in vielen Kommunen angegangen werden (Tabelle 5.2).

Erwartete künftige Veränderung der Bedeutung

Der Trend einer zunehmenden Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände wird sich in vielen Kommunen in den nächsten Jahren fortsetzen. Nach Ansicht von 44 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) wird sich die strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände in den nächsten Jahren weiter erhöhen, nur 9 % gehen von einer Verringerung der Bedeutung aus. 48 % erwarten keine Veränderung der strategischen Bedeutung (Abbildung 5.6).

Eine Zunahme der strategischen Bedeutung wird von den Kreisen (32 %) seltener erwartet als von den Städten/Gemeinden (45 %). Besonders häufig wird in großen Zentren (Metropolen: 75 %; Großstädte: 59 %) sowie in Ostdeutschland (51 %), die bereits in den letzten fünf Jahren besonders häufig eine Zunahme der Bedeutung verzeichneten, von einem künftigen Bedeutungsgewinn ausgegangen. Damit zeigt sich hinsichtlich der zukünftigen Veränderung der strategischen Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände ein ähnliches regionales und größenspezifisches Muster an, wie es bereits für die Veränderungen in der Vergangenheit festzustellen war.

Abbildung 5.6
Von den Kommunen erwartete Veränderung der strategischen Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände in den nächsten Jahren



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

5.3 Strategien für die kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände

In den folgenden Abschnitten wird untersucht, welche Strategien die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) im Hinblick auf ihre Wohnungsunternehmen/-bestände verfolgen. Zunächst wird auf die Frage der grundsätzlichen Strategien der Kommunen (dauerhaftes Festhalten, teilweiser bzw. vollständiger Verkauf der Wohnungsunternehmen/-bestände) eingegangen. Anschließend werden verschiedene weitere bestandsbezogene Strategieansätze (Einzelprivatisierung, Zukauf, Neubau, Aufwertung etc.) sowie betriebswirtschaftliche Strategien und auf einen verstärkten kommunalpolitischen Nutzen zielende Strategien thematisiert.

Tabelle 5.3
Kommunen nach grundsätzlichen Strategien „dauerhaftes Festhalten“ und „Verkauf“ bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände

	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen	geplante Verkaufsquote nächste drei Jahre *
Strategie dauerhaftes Festhalten			
dauerhaftes Festhalten	396	86 %	1 %
kein dauerhaftes Festhalten	65	14 %	13 %
Strategie dauerhaftes Festhalten			
dauerhaftes Festhalten/kein Verkauf	318	69 %	0 %
dauerhaftes Festhalten mit Teilverkauf	78	17 %	3 %
kein dauerhaftes Festhalten mit Teilverkauf	53	11 %	10 %
kein dauerhaftes Festhalten/vollständiger Verkauf	12	3 %	38 %
gesamt	461	100 %	1 %

* Anteil der kommunalen Wohnungen, für die in den nächsten drei Jahren Verkäufe (Beteiligungen an Wohnungsunternehmen/Wohnungspakete) geplant sind

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Grundsätzliche Strategie

Die Kommunen mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen wurden in der Befragung des IfS um Angaben zu ihren grundsätzlichen Strategien gebeten. Konkret wurde zum einen erfragt, ob die Kommunen als Strategie ein dauerhaftes Festhalten an den Wohnungsunternehmen/-beständen verfolgen. 86 % der Kommunen bezeichneten dies als zutreffend, 14 % als nicht zutreffend.

Zum anderen wurde erhoben, ob von den Kommunen die Strategie eines Teilverkaufs oder die Strategie eines Vollverkaufs der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände verfolgt wird. 28 % der Kommunen gaben die Strategie eines teilweisen Verkaufs und 3 % die Strategie eines vollständigen Verkaufs als zutreffend an.[22] Die Befragung zeigt also, dass für einen Teil der Kommunen die Strategie eines dauerhaften Festhaltens an den Wohnungsunternehmen/-beständen und die Strategie eines Verkaufs von Beteiligungen bzw. Wohnungen nicht im Widerspruch zueinander stehen. Aus diesem Grund werden in Tabelle 5.3 die Antworten zu der grundsätzlichen Strategie „dauerhaftes Festhalten“ in Kombination mit denen zu den grundsätzlichen Verkaufsstrategien („Teilverkauf“, „vollständiger Verkauf“) dargestellt. Zusätzlich wird für die so gebildeten Gruppen von Kommunen

(22)
In die Auswertung wurden nur die Kommunen einbezogen, die alle entsprechenden Fragen zur grundsätzlichen Strategie beantwortet haben.

angegeben, in welchem Umfang für die nächsten drei Jahre konkrete Verkaufsplanungen bestehen (siehe ausführlich zu den geplanten Verkäufen Kapitel 8).

Aus der kombinierten Auswertung der Fragen zu den grundsätzlichen Strategien der Kommunen ergeben sich vier Strategietypen, die für die weiteren in diesem Bericht dargestellten Analysen genutzt wurden:

Strategietyp „Dauerhaftes Festhalten an kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen und kein Verkauf"

Der größte Teil der Kommunen will an ihren kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen dauerhaft festhalten und verfolgt keinerlei Verkaufsstrategie. Auf diesen Strategietyp entfallen 69 % der Kommunen mit einer Beteiligung von mindestens 5 % bzw. mindestens 100 eigenen Wohnungen.[23]

Strategietyp „Dauerhaftes Festhalten an kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen mit Teilverkauf"

17 % der Kommunen wollen zwar ebenfalls an den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen dauerhaft festhalten, verfolgen aber zugleich die Strategie eines Teilverkaufs. Die Teilverkäufe betreffen in der Regel kleinere Wohnungszahlen und stellen häufig lediglich eine längerfristige Option dar. Dies wird deutlich, wenn der Bezug zu den konkreten kurzfristigen Verkaufsplanungen hergestellt wird: Lediglich 22 % der entsprechenden Kommunen planen in den nächsten drei Jahren einen Verkauf, davon knapp die Hälfte nur den Verkauf von eigenen Wohnungen (in unmittelbarem Eigentum der Kommune) und knapp die Hälfte von Wohnungspaketen. Lediglich eine dieser Kommunen will Teile der von ihr gehaltenen Anteile an einem Unternehmen verkaufen. Insgesamt betreffen die konkreten Verkaufspläne der Kommunen dieses Strategietyps nur 3 % ihres gesamten kommunalen Wohnungsbestands. Die Verkaufsstrategie dieser Kommunen bezieht sich daher offensichtlich auf Portfoliobereinigungen durch ihre Wohnungsunternehmen bzw. auf die Trennung von kleineren eigenen Beständen und beinhaltet keine grundsätzliche Abkehr von kommunalen Wohnungsbeständen.

Strategietyp „Kein dauerhaftes Festhalten an kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen mit Teilverkauf"

11 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) verneinen die Strategie eines dauerhaften Festhaltens an ihren kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen, fassen aber dennoch nicht die Strategie eines vollständigen Verkaufs ins Auge, sondern verfolgen die Strategie eines Teilverkaufs.[24] Es ist plausibel, dass sich der größte Teil dieser Kommunen bei der Befragung nur aufgrund ihrer Teilverkaufsstrategie gescheut hat, die Strategie eines dauerhaften Festhaltens zu bejahen. Gestützt wird dies durch den Anteil der kommunalen Wohnungen dieser Kommunen, für die in den nächsten drei Jahren Verkäufe geplant sind. Er liegt mit 10 % zwar höher als bei den oben dargestellten Kommunen (Strategie dauerhaftes Festhalten und Teilverkauf), lässt jedoch ebenfalls keine grundsätzliche Abkehr von den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen erkennen.

Strategietyp „Kein dauerhaftes Festhalten an kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen, vollständiger Verkauf"

3 % der Kommunen verneinen ein dauerhaftes Festhalten an ihren kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen und geben zugleich an, die Strategie eines vollständigen Verkaufs zu verfolgen.[25] Der Anteil der kommunalen Wohnungen, für die in diesen Kommunen in den nächsten drei Jahren Verkäufe geplant sind, liegt bei 38 % und somit weit über dem der übrigen Kommunen mit Verkaufsstrategien. Bei den Kommunen dieses Typs schlägt sich demnach die Verkaufsstrategie in hohem Maße in konkreten Verkaufsplänen nieder. Insgesamt ist der Anteil der Kommunen, bei denen aufgrund ihrer Antworten zu den grundsätzlichen Strategien eine eindeutige Trennungsabsicht bezogen auf ihre gesamten kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände zu erkennen ist, als sehr klein zu bewerten.

Abbildung 5.7 stellt die Verteilung der Kommunen auf die vier Strategietypen im Vergleich zur Verteilung der kommunalen Wohnungen dar. Es wird deutlich, dass auf die Kommunen, die nicht dauerhaft an ihren Wohnungsunternehmen/-beständen festhalten wollen, nur relativ we-

(23) Hierbei handelt es sich um relativ große Kommunen (Städte/Gemeinden: durchschnittlich 68 900 Einwohner).

(24) Die entsprechenden Städte/Gemeinden haben durchschnittlich 22 900 Einwohner.

(25) Es handelt sich überwiegend um kleine Städte/Gemeinden mit durchschnittlich 11 200 Einwohnern.

nige kommunale Wohnungen entfallen. Die Kommunen, die nicht dauerhaft an ihren Wohnungsunternehmen/-beständen festhalten wollen und Teilverkaufsstrategien verfolgen, machen einen Anteil von 11 % aller Kommunen (bei einer Beteiligung von mindestens 5 % bzw. mit mindestens 100 eigenen Wohnungen) aus, sie stellen jedoch mit 47 000 Wohnungen einen Anteil von lediglich 2,6 % an den kommunalen Wohnungen aller Kommunen. Auf die Kommunen, die die Strategie eines vollständigen Verkaufs verfolgen, entfallen lediglich 5 000 Wohnungen bzw. ein Anteil von 0,3 % an allen kommunalen Wohnungen.

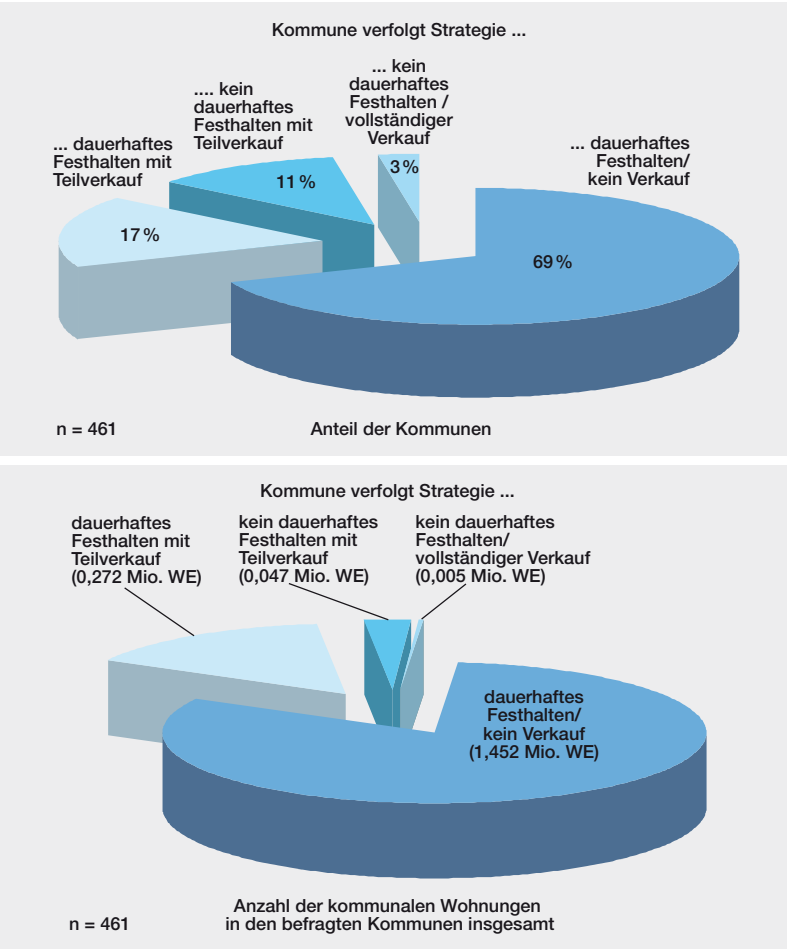
Bei den Kommunen, die nicht dauerhaft an ihren Wohnungsunternehmen/-beständen festhalten wollen, handelt es sich also vorwiegend um Kommunen mit kleinen Wohnungsbeständen und zu einem hohen Anteil um Kommunen, die ihren Wohnungen nur eine geringe strategische Bedeutung beimessen. Zwei Fünftel der entsprechenden Kommunen verfügen ausschließlich über eigene Wohnungen, halten also keine Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. Die eigenen Wohnungen weisen – wie oben dargestellt – häufig wirtschaftliche Probleme und einen schlechten Instandhaltungszustand auf, was wesentliche Gründe für die Verkaufsabsichten der Kommunen sein dürften.

Kreise verfolgen noch häufiger als Städte/Gemeinden eine Strategie des Festhaltens. Von den Kreisen wollen 81 % an ihren Wohnungsunternehmen/-beständen festhalten und diese nicht verkaufen, 7 % verfolgen die Strategie Festhalten und Teilverkauf und 11 % kein dauerhaftes Festhalten. Bei den Städten/Gemeinden entfällt mit 68 % ein deutlich geringerer Anteil auf die Strategie eines dauerhaften Festhaltens ohne Verkauf als bei den Kreisen. 18 % der Städte/Gemeinden sehen die Strategie Festhalten und Teilverkauf und 14 % kein dauerhaftes Festhalten vor.

Was die Strategietypen bzw. die grundsätzliche Strategie dauerhaftes Festhalten und Verkauf angeht, sind die regionalen bzw. größenspezifischen Muster weniger eindeutig ausgeprägt als beim kommunalen Handlungsbedarf oder bei der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände (siehe oben). Dennoch wird auch hier die besondere Rolle der großen Städte deutlich, von denen nur sehr wenige nicht dauerhaft an ihren Wohnungsunternehmen/-beständen festhalten wollen (bei Größenklassen ab 50 000 Einwohner zwischen 0 % und 6 %), teilweise verfolgen sie die Strategie „Dauerhaftes Festhalten und Teilverkauf“ (zwischen 0 % und 28 %). Unter den befragten Städten ab 200 000 Einwohner verfolgt keine einen vollständigen Verkauf. Kleinere Städte/Gemeinden (bei Größenklassen unter 50 000 Einwohner) neigen zwar etwas häufiger als große dazu, nicht dauerhaft an ihren Beständen festzuhalten, gleichwohl will auch bei ihnen die Mehrheit dauerhaft daran festhalten (zwischen 80 % und 85 %).

Auch die Größe des Handlungsbedarfs in kommunalen Aufgabenbereichen wirkt sich auf die von den Kommunen gewählten grundsätzlichen Strategien aus. Dies lässt sich anhand des Aufgabenbereichs Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen verdeutlichen: Von den Kommunen, bei denen der Handlungsbedarf hier sehr gering bzw. gering ist, haben 20 % angege-

Abbildung 5.7
Grundsätzliche Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände („dauerhaftes Festhalten“ und „Verkauf“)



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

ben, nicht die Strategie eines dauerhaften Festhaltens an ihren kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen zu verfolgen, ist der Handlungsbedarf jedoch sehr groß bzw. groß, sind es 11 % und damit fast nur die Hälfte.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die weit überwiegende Zahl der Kommunen sich zu ihren Wohnungsunternehmen/-beständen bekennt und an ihnen dauerhaft festhalten will. Dies trifft insbesondere auf die größeren Städte/Gemeinden zu. Absichten mit dem Ziel einer vollständigen Trennung von Wohnungsunternehmen/-beständen bestehen lediglich vereinzelt bei eher kleinen Städten/Gemeinden und hängen meist damit zusammen, dass diese über relativ kleine und problembehaftete eigene Bestände verfügen, die sie selbst bewirtschaften.

Weitere bestandsbezogene Strategien

Neben der Frage des dauerhaften Festhaltens an Wohnungsunternehmen/-beständen bzw. bestehender Trennungsabsichten ist von Interesse, welche weiteren bestandsbezogenen Strategien die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) verfolgen. Dabei handelt es sich um Einzelprivatisierung, Zukauf von Wohnungen, Neubau und Bestandsaufwertung, die Einfluss auf die Bestandsstruktur haben.

41 % der Kommunen verfolgen die Strategie der Einzelprivatisierung von Wohnungen. Diese Strategie wird also häufiger verfolgt als die Strategie des teilweisen oder vollständigen Verkaufs von Wohnungsunternehmen oder Wohnungsbeständen im Paket (siehe oben). Die grundsätzlichen Strategien der Kommunen richten sich jedoch nicht nur auf den Verkauf von Wohnungen bzw. Teilbeständen, sondern auch auf die Erweiterung des kommunalen Wohnungsbestands: Immerhin 19 % verfolgen als grundsätzliche Strategie den Zukauf von Wohnungen und 35 % den Neubau von Wohnungen.

Dass 66 % der Kommunen die grundsätzliche Strategie einer umfassenden Aufwertung der vorhandenen kommunalen Wohnungsbestände verfolgen, macht das Interesse der Kommunen deutlich, die Wohnqualität der Bestände zu erhöhen und den sich ändernden Anforderungen und Nachfragestrukturen anzupassen. Wie die Ergebnisse (einer offen gestellten Frage) zeigen, liegt neben generellen Aufwertungsmaßnahmen ein wesentlicher Schwerpunkt bei der energetischen Erneuerung und altersgerechten Anpassung der Bestände.

Alle der oben dargestellten Strategien sind unter großen Zentren häufiger von Bedeutung als in deren Umland und in ländlichen Gebieten. Dies gilt insbesondere für den Neubau und Zukauf von Wohnungen. Das Interesse der großen Zentren, den kommunalen Bestand zu erweitern, dürfte aus ihrem hohen Handlungsbedarf im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung rühren. Die Strategien Einzelprivatisierung und umfassende Aufwertung von Wohnungsbeständen werden zwar auch verstärkt von großen Zentren verfolgt, jedoch sind hier die Unterschiede zum Umland und zu ländlichen Gebieten weitaus weniger stark ausgeprägt als bei Neubau und Zukauf.

Insgesamt wird deutlich, dass viele Städte/Gemeinden ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände nicht allein als klassische Bestandshaltung/-verwaltung sehen, sondern mit ihnen vielfältige Strategien zur Veränderung des Umfangs und der Qualität der kommunalen Bestände verfolgen. Sie reagieren damit auf die Notwendigkeit der Anpassung der Bestände, die sich aus Veränderungen der Nachfrage, der Konkurrenz anderer lokaler Anbieter oder veränderter (energetischer) Standards und rechtlicher Vorgaben ergeben. Dieses Bild deckt sich mit einer Untersuchung von Lohse und Pfnür (2008, S. 27–28), die ebenfalls zu dem Ergebnis kommt, dass kommunale Wohnungsunternehmen auf veränderte Situationen reagieren und sich selbst verändern.

Betriebswirtschaftliche Strategien

Insgesamt signalisieren die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) ein großes Interesse an der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände. 79 % der Kommunen gaben an, auf die betriebswirtschaftlich ausgerichtete Strategie zu setzen, die Wohnungsunternehmen/-bestände insgesamt wirtschaftlich zu konsolidieren und die Ertragslage zu verbessern. Die Kreise (83 %) verfolgen diese Strategie

etwas häufiger als Städte und Gemeinden (78 %). Im Einzelnen setzen dabei besonders viele Kommunen auf eine Erhöhung der Effizienz im Finanzierungsbereich (64 %) und bei der Bestandsbewirtschaftung bzw. im Einkauf (64 %; Tabelle 5.4).

62 % der Kommunen wollen im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Strategien die Einnahmen aus der Vermietung erhöhen, wobei dies überdurchschnittlich von großen Städten (ab 200 000 Einwohner: 77 %), in denen die größten Mieterhöhungsspielräume bestehen dürften, vorgesehen ist. Die Aussagen der Kommunen zur Strategie, die Einnahmen der Wohnungsunternehmen/-bestände aus der Vermietung zu erhöhen, korrespondieren mit den oben dargestellten Ergebnissen, dass kommunale Wohnungsunternehmen ihre Mieteinnahmen in den letzten Jahren spürbar steigern konnten.

50 % der Kommunen wollen die Effizienz im Personalbereich erhöhen. Diese Strategie wird ebenfalls überdurchschnittlich häufig von großen Zentren (Metropolen: 73 %; Großstädte: 68 %) verfolgt. Die Fusion von Wohnungsunternehmen wird von 7 % der Kommunen als betriebswirtschaftliche Strategie genannt. Diese Strategie wird überdurchschnittlich von Kreisen (14 %), von Städten/Gemeinden im Osten (12 %) und von kleinen Städten/Gemeinden mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern (10 %) verfolgt. Ein wichtiges Motiv für diese Strategie dürften die geringen Bestände dieser Kommunen sein, die eine effiziente Bewirtschaftung erschweren. Wie die Auswertung einer offenen Frage zu diesem Thema zeigt, gibt es einige Fälle, bei denen die Fusion von Wohnungsunternehmen nach einem Zusammenschluss von Städten/Gemeinden bzw. nach einer Gebietsreform erwogen wird oder bereits durchgeführt wurde.

Insgesamt wird deutlich, dass die meisten Kommunen Fragen der Wirtschaftlichkeit nicht alleine ihren Wohnungsunternehmen überlassen, sondern es als ihre Aufgabe ansehen, in diesem Bereich sich strategisch zu positionieren und Einfluss zu nehmen. Die Verfolgung betriebswirtschaftlicher Strategien dürfte mit dem Interesse der Kommunen zusammenhängen, über ein stabiles und handlungsfähiges Wohnungsunternehmen zu verfügen, keinen finanziellen Belastungen und Risiken ausgesetzt zu sein und möglichst selbst von den Erträgen in Form von Ausschüttungen zu profitieren. Möglicherweise hat hier in einigen Kommunen in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden, indem nicht mehr auf einen vollständigen Verkauf, sondern auf eine Stärkung der Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohnungsunternehmen gesetzt wird.

Tabelle 5.4
Verfolgte betriebswirtschaftliche Strategien der Kommunen bezogen auf die kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen

Betriebswirtschaftliche Strategie	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
wirtschaftliche Konsolidierung/Verbesserung der Ertragslage	78,6 %	21,4 %	100,0 %
Erhöhung der Effizienz im Finanzierungsbereich	63,8 %	36,2 %	100,0 %
Erhöhung der Effizienz bei Bestandsbewirtschaftung/Einkauf	63,9 %	36,1 %	100,0 %
Erhöhung der Effizienz im Personalbereich	49,8 %	50,2 %	100,0 %
Erhöhung der Einnahmen aus der Vermietung	62,3 %	37,7 %	100,0 %
Fusion	6,9 %	93,1 %	100,0 %
n = 473			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Strategien bezogen auf den kommunalpolitischen Nutzen

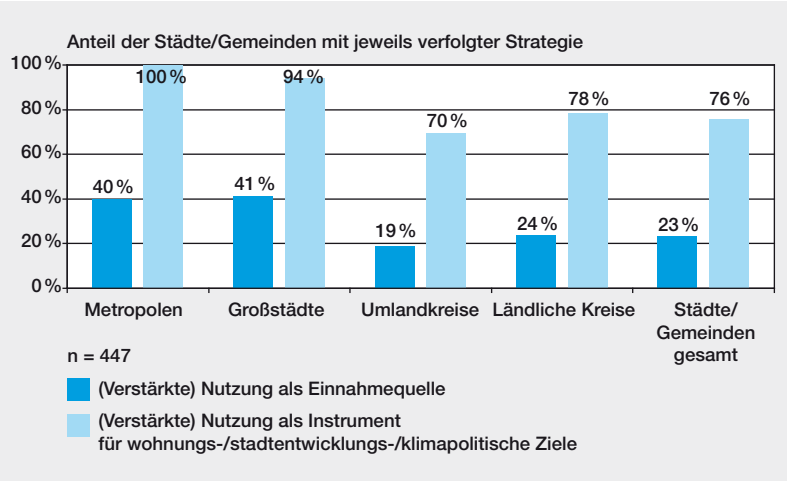
Trotz der vielfach verfolgten betriebswirtschaftlichen Strategien bezogen auf kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände stehen eigene finanzielle Erträge oder deren Steigerung eher selten im Mittelpunkt der Strategien der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen). Dies wird dadurch deutlich, dass nur 22 % der Kommunen angaben, die Strategie einer (verstärkten) Nutzung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle für den Haushalt zu verfolgen. Kreise nennen diese Strategie (7 %) weitaus seltener als Städte/Gemeinden (23 %), was an der geringeren Höhe der Beteiligungen und den kleineren Wohnungsbeständen der Wohnungsunternehmen mit Beteiligung der Kreise liegen dürfte.

Die verstärkte Nutzung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle wird am häufigsten von Städten ab 200 000 Einwohner (50 %) genannt, was damit zusammenhängen dürfte, dass diese am häufigsten von einer schlechten Finanzlage betroffen sind (siehe oben). Unter den Städten/Gemeinden mit 100 000 bis unter 200 000 Einwohnern (39 %) sind es deutlich weniger und mit weiter sinkender Einwohnerzahl nimmt der Anteil der Städte/Gemeinden, die diese Strategie nen-

nen, tendenziell weiter ab (5 000 bis unter 10 000 Einwohner: 19 %). Ein entsprechendes Gefälle lässt sich bezogen auf die Nutzung dieser Strategie zwischen großen Zentren und Umlandkreisen sowie ländlichen Kreisen feststellen. In beiden Fällen dürfte dies (neben der unterschiedlichen Finanzlage) auch damit zusammenhängen, dass die niedrigeren Mieten in kleinen Gemeinden bzw. peripheren Räumen weniger finanzielle Spielräume für die Nutzung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle bieten.

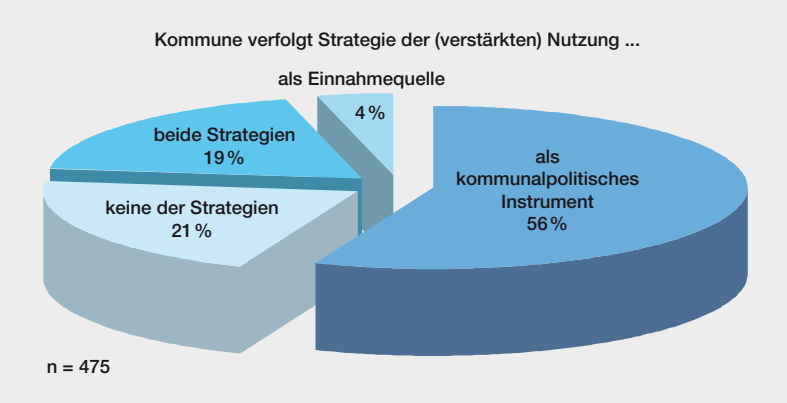
Weitaus größere Bedeutung als die Strategie der verstärkten Nutzung als Einnahmequelle hat für die Kommunen die Strategie der verstärkten Nutzung der Wohnungsunternehmen/-bestände als Instrument für die Verfolgung der wohnungspolitischen, stadtentwicklungspolitischen und klimapolitischen Ziele der Kommune, die von 75 % der Kommunen (Kreise: 62 %; Städte/Gemeinden: 76 %) genannt wird.

Abbildung 5.8
Anteil der Städte/Gemeinden mit Strategien der (verstärkten) Nutzung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle und/oder als Instrument für aufgabenbezogene Ziele nach Kreistyp



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 5.9
Anteil der Kommunen mit Strategien der (verstärkten) Nutzung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle und/oder als Instrument für aufgabenbezogene Ziele



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Wie Abbildung 5.8 zeigt, liegen die Anteile der Städte/Gemeinden, die die Strategie der verstärkten Nutzung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände als Instrument für kommunale Ziele verfolgen, bei einer Unterscheidung nach Kreistypen zwischen 100 % (Metropolen) und 70 % (Umlandkreise). Diese Strategie ist demnach nicht nur in den großen Zentren von Bedeutung, sondern auch im Umland und in peripheren bzw. ländlichen Gebieten, wenngleich dort etwas weniger häufig. Zugleich wird deutlich, dass diese Strategie in allen Kreistypen von einem weitaus größeren Teil der Städte/Gemeinden angegeben wird als die Strategie der Nutzung der Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle.

Aus nachvollziehbaren Gründen wird die Strategie „Nutzung als Einnahmequelle“ von Städten/Gemeinden mit hohen Schulden etwas häufiger verfolgt (26 %) als von jenen mit niedrigen Schulden (19 %). Aber auch die Strategie der Nutzung als aufgabenbezogenes Instrument wird von Kommunen mit hohem Schulden häufiger verfolgt (81 % gegenüber 70 % bei niedrigen Schulden).

Dies macht deutlich, dass eine schlechte Finanzlage nicht dazu führt, dass Kommunen ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände einseitig verstärkt als Einnahmequelle nutzen wollen. Vielmehr führt sie dazu, dass sie ihre Wohnungsunternehmen/-bestände sowohl als Einnahmequelle als auch als aufgabenbezogenes Instrument verstärkt nutzen wollen.

Beide Strategien werden von den Kommunen unterschiedlich kombiniert: 4 % setzen nur auf die Strategie der verstärkten Nutzung der Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle, 56 % nur auf die verstärkte Nutzung als Instrument für wohnungs-, stadtentwicklungs- und klimapolitische Ziele, 19 % verfolgen zugleich beide Strategien und 21 % keine der Strategien (Abbildung 5.9).

Finanzielle Belastungen und Risiken der Kommunen durch kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände

Für die Strategien der Kommunen ist von Bedeutung, ob sie durch ihre Wohnungsunternehmen/-bestände mit finanziellen Belastungen konfrontiert werden oder für diese Verantwortung und Risiken übernehmen müssen. Immerhin 35 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) waren in den letzten drei Jahren von solchen finanziellen Belastungen und Risiken betroffen. Bei den Kreisen lag dieser Anteil mit 23 % deutlich niedriger als bei den Städten/Gemeinden mit 36 %.

Im Einzelnen stellt sich die Übernahme finanzieller Belastungen bzw. finanzieller Verantwortung für die Wohnungsunternehmen/-bestände wie folgt dar: 25 % der Kommunen gewährten Bürgschaften für Wohnungsunternehmen, 10 % vergaben Darlehen an Wohnungsunternehmen, 9 % glichen durch Zuschüsse Verluste aus, 8 % erhöhten die kommunale Beteiligung an dem Wohnungsunternehmen und 8 % wurden auf sonstige Weise belastet bzw. unterstützten die Wohnungsunternehmen (z. B. Bereitstellung von Baugrundstücken in Erbpacht, Mietausfallgarantien, Zuschüsse bzw. verbilligte Darlehen für konkrete Projekte; Tabelle 5.5).

Tabelle 5.5
Finanzielle Belastungen der Kommune durch die Beteiligung an Wohnungsunternehmen in den letzten drei Jahren

Finanzielle Belastung	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Erhöhung der kommunalen Beteiligung	7,5 %	92,5 %	100,0 %
Zuschüsse zum Ausgleich von Verlusten	8,8 %	91,2 %	100,0 %
Darlehen	9,5 %	90,5 %	100,0 %
Bürgschaft	25,3 %	74,7 %	100,0 %
sonstige Belastungen	8,2 %	91,8 %	100,0 %
n = 443			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abwägung strategischer und finanzieller Vor- und Nachteile

Bei der Abwägung der möglichen strategischen und wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände kommen die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 % an einem Wohnungsunternehmen oder mindestens 100 eigenen Wohnungen) zu folgender Einschätzung: 51 % gehen sowohl von strategischen als auch finanziellen Vorteilen aus und 34 % sehen strategische Vorteile, die höher wiegen als finanzielle Nachteile. 12 % billigen kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen zwar ebenfalls strategische Vorteile zu, für sie überwiegen jedoch die finanziellen Nachteile. Für eine sehr kleine Gruppe von 3 % der Kommunen bestehen sowohl strategische als auch finanzielle Nachteile (Tabelle 5.6).

Tabelle 5.6
Abwägung strategischer und wirtschaftlicher Vor- und Nachteile der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen durch die Kommune

Kommunale Wohnungsbestände/-unternehmen haben	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
sowohl strategische als auch finanzielle Vorteile	229	50,7 %
strategische Vorteile, die höher wiegen als die finanziellen Nachteile	152	33,6 %
zwar strategische Vorteile, die finanziellen Nachteile überwiegen aber	56	12,4 %
sowohl strategische als auch finanzielle Nachteile	15	3,3 %
gesamt	452	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Insgesamt wird deutlich, dass für die Mehrheit der Kommunen die Vorteile kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände deren Nachteile überwiegen. Dabei fällt ihr Urteil bei der Abwägung strategischer Vor- und Nachteile noch häufiger positiv aus als bei der Abwägung finanzieller Vor- und Nachteile. Große Städte und Kreise sehen besonders häufig einen doppelten Vorteil (sowohl strategisch als auch finanziell).

5.4 Zwischenfazit

Für den weit überwiegenden Teil (71 %) der Kommunen mit einer Beteiligung an einem Wohnungsunternehmen von mindestens 5 % oder mit mindestens 100 eigenen Wohnungen spielen die kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände eine bedeutende Rolle für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Dies gilt insbesondere für die großen Städte, die sich mit einem besonders hohen Handlungsbedarf in verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern konfrontiert sehen, zugleich aber auch über die größten kommunalen Wohnungsbestände verfügen und dadurch die Möglichkeit haben, ihre Wohnungsunternehmen aufgrund deren strategischen Gewichts als wirkungsvolles Instrument einzusetzen. Aber auch kleine Gemeinden mit nennenswerten Beteiligungen messen ih-

ren Wohnungsunternehmen überwiegend eine große Bedeutung zu.

Die insgesamt große Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen für die Kommunen erscheint angesichts der Diskussion um die Rolle bzw. den Nutzen sowie den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen in den 2000er Jahren nicht selbstverständlich. Vielmehr hätte durchaus damit gerechnet werden können, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Kommunen eine kritische Haltung gegenüber der Funktion und Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen für das eigene Handeln einnimmt. Angesichts der Entspannungstendenzen auf vielen lokalen Wohnungsmärkten überrascht zudem etwas, dass sich die Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände in den letzten Jahren tendenziell erhöht hat und sich nach Erwartung vieler Kommunen auch künftig weiter erhöhen wird.

Die Bedeutung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände wird von den Kommunen offensichtlich in erster Linie daran festgemacht, welchen konkreten Nutzen sie für die Bewältigung des Handlungsbedarfs in den verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern haben. Für die Kommunen spielen für die Bewertung ihrer Wohnungsunternehmen eher praxisbezogene als grundsätzliche oder ordnungspolitische Erwägungen eine Rolle.

Insofern lässt sich nachvollziehen, dass der überwiegende Teil der Kommunen (86 %) mit nennenswertem Umfang an kommunalen Wohnungsbeständen die grundsätzliche Strategie verfolgt, an den kommunalen Wohnungsunternehmen/-beständen dauerhaft festzuhalten. Dies hält viele Kommunen nicht davon ab, Maßnahmen wie Teilverkäufe und Einzelprivatisierungen in ihre strategischen Überlegungen einzubeziehen.

Die Kommunen überlassen Fragen der Wirtschaftlichkeit nicht alleine ihren Wohnungsunternehmen, vielmehr setzen sie auf eine Strategie der wirtschaftlichen Konsolidierung und Verbesserung der Ertragslage der Wohnungsunternehmen/-bestände. Dabei spielt die Absicht, die Wohnungsunternehmen/-bestände als Einnahmequelle zu nutzen, für die meisten Kommunen eine untergeordnete Bedeutung (ein gutes Fünftel der Kommunen). Eine weitaus größere Bedeutung hat für die Kommunen die Strategie der verstärkten Nutzung der Wohnungsunternehmen/-bestände als Instrument für die Verfolgung ihrer wohnungspolitischen, stadtentwicklungspolitischen und klimapolitischen Ziele (drei Viertel der Kommunen).

Obwohl ein Teil der Kommunen in der Vergangenheit finanzielle Belastungen und Risiken für ihre Wohnungsunternehmen übernehmen musste, fällt die Abwägung finanzieller und strategischer Vor- und Nachteile für die Mehrheit der Kommunen insgesamt positiv aus. Entweder verbinden sie mit ihren Wohnungsunternehmen einen doppelten Vorteil (sowohl finanziell als auch strategisch) oder die strategischen Vorteile wiegen die finanziellen Nachteile mehr als auf (zusammen über vier Fünftel der Kommunen).

Auch eine schlechte Finanzlage hält die Kommunen nicht von einer solchen positiven Einschätzung ab. Gerade Kommunen mit schlechter Finanzlage verfolgen besonders häufig die Doppelstrategie, ihre Wohnungsunternehmen/-bestände sowohl als Einnahmequelle als auch als strategisches Instrument verstärkt zu nutzen.

Insgesamt ist vor dem Hintergrund der schlechten Finanzlage und den finanziellen Belastungen und Risiken, denen viele Kommunen durch ihre Wohnungsunternehmen/-bestände ausgesetzt waren, bemerkenswert, dass sich die überwiegende Mehrheit der zu diesem Themenkomplex befragten Kommunen zu ihnen bekennt und dauerhaft an ihnen festhalten will. Möglicherweise hat hier in einigen Kommunen in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden: Als Alternative zu einer vollständigen Trennung von ihren Wohnungsunternehmen/-beständen und zur Vermeidung von finanziellen Belastungen setzen die Kommunen verstärkt auf eine wirtschaftliche Konsolidierung der Wohnungsunternehmen/-bestände, eine (verstärkte) Nutzung als Instrument für die Bewältigung der kommunalen Aufgaben und teilweise auf (verstärkte) Einnahmen für den kommunalen Haushalt.

6 Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen durch die Kommune

In diesem Kapitel wird Fragen der Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen und der dabei eingesetzten Instrumente nachgegangen. Im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) ist in den kommunalen Verwaltungen das Bewusstsein für zielorientiertes Handeln, effiziente Ressourcensteuerung und ergebnisorientierte Steuerung merklich angewachsen. Der entsprechende Reformprozess betraf und betrifft auch das Verhältnis der Kommunen zu ihren Unternehmen und Beteiligungen. Deren Nutzen für die Kommunen soll durch Instrumente wie das Kontraktmanagement und ein fortgeschrittenes finanzielles und inhaltliches Controlling verbessert werden. Zwar liegen zur Steuerung bzw. Public Governance kommunaler Unternehmen einschlägige empirische Untersuchungen vor, jedoch befassen sich diese nicht oder nur am Rande mit den kommunalen Wohnungsunternehmen (siehe z. B. Bremeier/Brinckmann/Kilian 2006, Günther/Niepel 2006). Insofern war es eine wichtige Aufgabe der Befragung der Kommunen, hierzu aktuelle Informationen zu gewinnen.

Im Einzelnen wird im Folgenden auf Grundlage der Befragung der Kommunen analysiert, wo die Steuerung der Wohnungsunternehmen in den Kommunen angesiedelt ist, welche finanziellen und inhaltlichen Vorgaben den kommunalen Wohnungsunternehmen von den Kommunen gemacht werden und wie deren Einhaltung überprüft wird. Schließlich wird auf Interessenskonflikte zwischen den Kommunen und Wohnungsunternehmen eingegangen.

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse der Kommunalbefragung repräsentieren die Grundgesamtheit der Kommunen mit direkter oder indirekter Beteiligung an Wohnungsunternehmen von mindestens 5 %. Die dabei betrachteten 440 Kommunen vereinen auf sich mit 93 % (1,822 Mio. kommunale Wohnungen) den weit überwiegenden Anteil des gesamten mit der Kommunalbefragung erfassten kommunalen Wohnungsbestands. Die betrachteten Kommunen sind deutlich größer (bei Städten/Gemeinden durchschnittliche Einwohnerzahl ca. 67 000) als die übrigen befragten Kommunen (bei Städten/Gemeinden durchschnittliche Einwohnerzahl ca. 13 300 bzw. 54 % mit unter 10 000 Einwohnern).[26]

6.1 Ansiedlung der Beteiligungsverwaltung und Steuerungsinstrumente

Beteiligungsverwaltung

Die Verwaltung der Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen ist innerhalb der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) mehrheitlich beim Kämmerer bzw. dem Finanzdezernat angesiedelt (55 %), an zweiter Stelle steht die Verwaltungsleitung (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat etc.; 34 %). Die Ansiedlung bei den für Bauen und Stadtentwicklung (4 %), Soziales (1 %) oder andere Bereiche (2 %) zuständigen Dezernaten kommt eher selten vor. Auf sonstige Ansiedlungsformen entfallen 4 % (Tabelle 6.1).

In den Kreisen (68 %) ist die Verwaltung der Beteiligung an Wohnungsunternehmen häufiger als bei den Städten/Gemeinden (53 %) in der Hand des Kämmerers/Finanzdezernats. Ebenfalls überdurchschnittlich häufig ist dies in großen Zentren (Metropolen: 71 %; Großstädte: 65 %) der Fall, etwa durchschnittlich in Umlandkreisen (55 %) und unterdurchschnittlich in ländlichen Kreisen (46 %). Die Beteiligungsverwaltung ist zwar umso häufiger bei der

(26) Der Größenvergleich bezieht sich nur auf Städte/Gemeinden, da er wegen des unterschiedlichen Zuschnitts für Landkreise wenig aussagekräftig wäre.

Tabelle 6.1
Ansiedlung der Verwaltung der Beteiligung an dem/den Wohnungsunternehmen in der Kommunalverwaltung

Verwaltung der Beteiligung liegt ...	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
bei der Verwaltungsleitung (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat etc.)	132	33,6 %
beim Kämmerer/Finanzdezernat	214	54,5 %
beim für Bauen und Stadtentwicklung zuständigen Dezernat/Fachbereich	17	4,3 %
beim für Soziales zuständigen Dezernat/Fachbereich	5	1,3 %
bei einem anderen Dezernat/Fachbereich	8	2,0 %
sonstiges	17	4,3 %
gesamt	393	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Verwaltungsleitung angesiedelt, je kleiner Städte/Gemeinden sind. Dennoch befindet sich auch bei kleinen Städten/Gemeinden die Beteiligungsverwaltung häufiger beim Kämmerer/Finanzdezernat als bei der Verwaltungsleitung.

In die Steuerung einbezogene Verwaltungsbereiche

In die Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen ist fast ausnahmslos die Verwaltungsleitung einbezogen (95 %; stark einbezogen und einbezogen zusammengefasst), fast ebenso häufig der Kämmerer bzw. das Finanzdezernat (88 %), dem – wie dargestellt – überwiegend die Verwaltung der Beteiligung obliegt (siehe oben). In 68 % der Kommunen erstreckt sich die Einbeziehung auf das für Bauen und Stadtentwicklung und in 44 % auf das für Soziales zuständige Dezernat. Ein sehr hoher Anteil der Kommunen gibt zudem die Einbeziehung des Stadtrats bzw. des Kommunalparlaments an (87 %). Aus den Ergebnissen wird deutlich, dass in vielen Kommunen nicht nur eine, sondern mehrere Stellen an der Steuerung von Wohnungsunternehmen beteiligt sind (Tabelle 6.2).

Betrachtet man die Bereiche der Kommunalverwaltung nicht nur danach, ob sie überhaupt, sondern ob sie stark in die Steuerung von kommunalen Wohnungsunternehmen einbezogen sind, ergeben sich größere Unterschiede. An erster Stelle steht die Verwaltungsleitung, die in 60 % der Kommunen stark einbezogen ist. Mit jeweils spürbarem Abstand folgen Kämmerer/Finanzdezernat mit einem Anteil von 39 % und Dezernat für Bauen und Stadtentwicklung mit 22 %. Das Dezernat für Soziales ist nur in 6 % der Kommunen stark eingebunden. Die Einbeziehung des Kommunalparlaments fällt in der Regel nicht besonders intensiv aus (starke Einbeziehung bei 20 % der Kommunen).

Die Verwaltungsleitung ist in den Kreisen (50 %) unterdurchschnittlich bzw. seltener als in Städten/Gemeinden (61 %) stark in die Steuerung von kommunalen Wohnungsunternehmen einbezogen. Deutlich überdurchschnittliche Werte mit starker Einbeziehung der Verwaltungsleitung weisen Städte/Gemeinden im Osten (73 %), im Süden (64 %) sowie kleine und mittlere Städte/Gemeinden (Gemeindegrößenklassen von 5 000 bis 50 000 Einwohner: zwischen 62 % und 66 %) bzw. jene in ländlichen Gebieten (66 %) auf (Abbildung 6.1).

Insgesamt zeigt sich, dass die Beteiligungsverwaltung zwar am häufigsten beim Kämmerer/Finanzdezernat angesiedelt ist, zugleich jedoch die Verwaltungsleitungen stark einbezogen sind. In vielen Kommunen wird die Steuerung der Wohnungsunternehmen offenbar als Chefsache angesehen, insbesondere in kleineren Städten/Gemeinden bzw. peripheren/ländlichen Gebieten. In den größeren Zentren spielt dagegen das für Finanzen sowie das für Bauen und Stadtentwicklung zuständige Dezernat ebenfalls eine große bzw. (in Metropolen) die größere Rolle für die Steuerung.

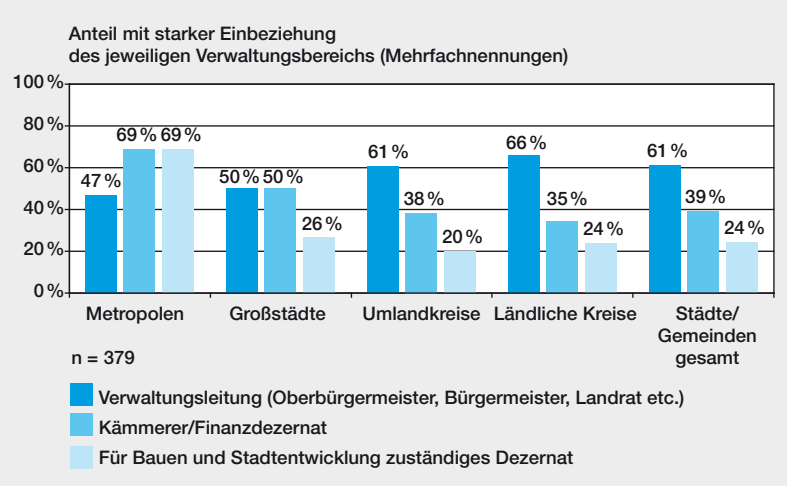
Tabelle 6.2
Grad der Einbeziehung verschiedener Bereiche der Kommunalverwaltung in die Steuerung des/der Wohnungsunternehmen/s

Finanzielle Belastung	stark einbezogen	einbezogen	nicht einbezogen	Kommunen gesamt
Verwaltungsleitung (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat etc.)	60,4 %	34,5 %	5,1 %	100,0 %
Kämmerer/Finanzdezernat	39,3 %	48,6 %	12,1 %	100,0 %
Für Bauen und Stadtentwicklung zuständiges Dezernat	22,4 %	45,8 %	31,8 %	100,0 %
Für Soziales zuständiges Dezernat	6,1 %	37,8 %	56,1 %	100,0 %
Stadtrat/Gemeindevertretung/ Kommunalparlament	20,4 %	66,2 %	13,4 %	100,0 %

n = 409

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 6.1
Anteil der Kommunen mit stark in die Steuerung von kommunalen Wohnungsunternehmen einbezogenen Bereichen der Verwaltung nach Kreistyp



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Einbringung kommunaler Ziele und Vorgaben

Von den Kommunen werden für ihre Wohnungsunternehmen eine Vielzahl von inhaltlichen und finanziellen Zielen formuliert und daraus Vorgaben entwickelt, wie in den folgenden Abschnitten im Einzelnen dargestellt wird. Dabei handelt es sich sowohl um formell festgelegte als auch um nicht formell festgelegte Ziele und Vorgaben.

Bei 45 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) wurden die Ziele bzw. Vorgaben für kommunale Wohnungsunternehmen durch einen formellen Beschluss des Rates festgelegt (Tabelle 6.3). Bei Städten/Gemeinden (47 %) sind Beschlüsse der Ziele und Vorgaben durch den Rat häufiger als bei Kreisen (21 %). Die Praxis der Festlegung von Zielen und Vorgaben für Wohnungsunternehmen unterscheidet sich regional deutlich: Während bei den Städten/Gemeinden im Norden (16 %) hierzu eher selten Beschlüsse des Stadtrats bzw. der Gemeindevertretung gefasst werden, ist dies in anderen Teilen Deutschlands weitaus häufiger der Fall: im Westen bei 40 %, im Süden bei 46 % und im Osten bei 54 % der Städte/Gemeinden, bei den Stadtstaaten sind es 67 %.

Von Interesse ist, welche Wege und Instrumente von der Kommune für die Einbringung ihrer Ziele und Vorgaben gegenüber Wohnungsunternehmen gewählt werden bzw. welche Bedeutung ihnen in der Praxis zukommt. Nach den Befragungsergebnissen hat die Verankerung von Zielen/Vorgaben in Wirtschafts-/Geschäftsplänen bzw. strategischen Planungen des Unternehmens am häufigsten eine große Bedeutung (53 % der Kommunen). Nahezu ebenso häufig werden informelle Kommunikation zwischen Verwaltungsleitung und Unternehmensleitung (50 %), Verankerung in Gesellschaftsvertrag/Satzung (49 %) und Einbringung von Beschlüssen in Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsgremium (43 %) von den Kommunen genannt (Tabelle 6.4).

Weitere Ansätze zur Einbringung von kommunalen Zielen und Vorgaben gegenüber Wohnungsunternehmen, wie Genehmigungsrechte der Kommune (9 %), sonstige vertragliche Vereinbarungen (9 %), Zielvereinbarungen (7 %) und schriftliche Weisungen (3 %) betreffen nur einen eher kleinen Teil der Kommunen.

Tabelle 6.3
Kommunen mit/ohne Beschluss des Stadtrats bzw. der Gemeindevertretung zur Festlegung der Ziele bzw. Vorgaben für das/die Wohnungsunternehmen

	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
Beschluss des Stadtrats bzw. der Gemeindevertretung	180	45,1 %
Kein Beschluss des Stadtrats bzw. der Gemeindevertretung	219	54,9 %
gesamt	399	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 6.4
Bedeutung von Ansätzen zur Einbringung der Ziele und Vorgaben der Kommune bei dem/den Wohnungsunternehmen

	große Bedeutung	Bedeutung	keine Bedeutung	Kommunen gesamt
Gesellschaftsvertrag/Satzung	48,5 %	40,2 %	11,3 %	100,0 %
Wirtschaftspläne, Geschäftspläne, strategische Planungen des Unternehmens	52,6 %	36,4 %	11,1 %	100,0 %
Zielvereinbarungen	7,2 %	20,8 %	72,0 %	100,0 %
sonstige vertragliche Vereinbarungen zwischen Kommune und Unternehmen	8,7 %	40,6 %	50,6 %	100,0 %
Gesellschafterversammlung bzw. Aufsichtsgremium	43,2 %	44,4 %	12,4 %	100,0 %
schriftliche Weisungen zu Einzelfragen	2,5 %	28,9 %	68,6 %	100,0 %
Genehmigungsrechte der Kommune	9,0 %	41,3 %	49,8 %	100,0 %
informelle Kommunikation zwischen Verwaltungsleitung und Unternehmensleitung	50,1 %	41,5 %	8,4 %	100,0 %
n = 408				

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Insgesamt wird deutlich, dass die Kommunen eine Vielzahl von formellen wie informellen Instrumenten einsetzen, um ihre Ziele und Vorgaben bei den Wohnungsunternehmen zu verankern. Die parallele Nutzung verschiedener Ansätze deutet zum einen auf die Wichtigkeit hin, die die Einbringung von Zielen und Vorgaben gegenüber ihren Wohnungsunternehmen für die Kommunen hat, zum anderen auf ein flexibles Vorgehen.

6.2 Finanzielle Vorgaben

In Zusammenhang mit der in den letzten Jahren geführten Diskussion um die Effizienz und Wirtschaftlichkeit kommunaler Wohnungsunternehmen ist die Frage von Bedeutung, in welchem Maße und mit welchen Mitteln die Kommunen Einfluss nehmen, diese zu erhöhen. Wie weiter oben dargestellt wurde, haben viele Kommunen bei der Befragung angegeben, dass sie grundsätzlich eine Strategie der wirtschaftlichen Konsolidierung und Verbes-

serung der Ertragslage ihrer Wohnungsunternehmen verfolgen. Von Interesse ist daher, in welchem Maße sich diese Strategie in finanziellen Vorgaben für die Wohnungsunternehmen niederschlägt und welche Veränderungen im Zeitverlauf festzustellen sind.

Generelle finanzielle Vorgaben

Die Hälfte der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) macht ihren Wohnungsunternehmen Vorgaben hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung (im Folgenden als finanzielle Vorgaben bezeichnet; Tabelle 6.5).

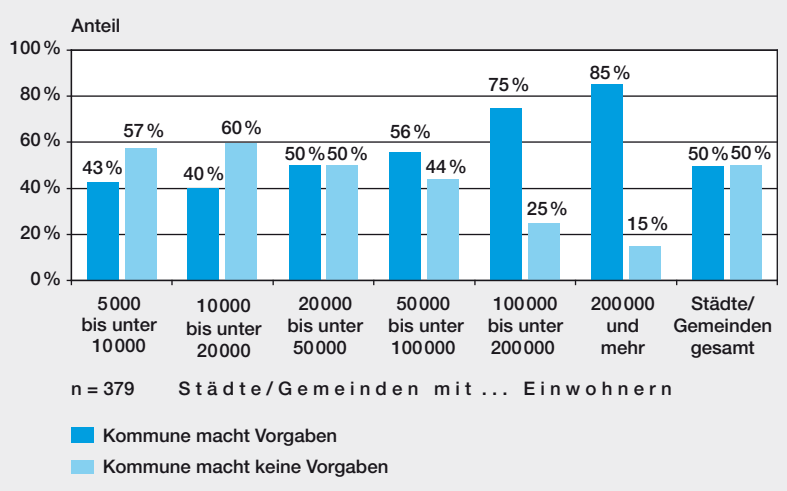
Zwischen Kreisen (53 %) und Städten/Gemeinden (50 %) bestehen nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Anteile, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Vorgaben machen. Bei den großen Städten ist es sehr weit verbreitete Praxis, den Wohnungsunternehmen finanzielle Vorgaben zu machen (ab 200 000 Einwohner: 85 %), bei kleinen Städten/Gemeinden (5 000 bis unter 10 000 Einwohner: 43 %) ist diese Praxis zwar durchaus auch weit verbreitet, jedoch weitaus seltener als bei großen Städten (Abbildung 6.2).

Tabelle 6.5
Kommunen mit/ohne Vorgaben gegenüber dem/den Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung

	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
Vorgaben für zu erzielende Erträge bzw. Gewinnausschüttung	205	50,1 %
Keine Vorgaben für zu erzielende Erträge bzw. Gewinnausschüttung	204	49,9 %
gesamt	409	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 6.2
Städte/Gemeinden mit/ohne Vorgaben für Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Was die Unterschiede zwischen Regionen angeht, ist der Anteil der Städte/Gemeinden mit finanziellen Vorgaben gegenüber ihren Wohnungsunternehmen im Osten (55 %) höher als im Norden (48 %), Westen (46 %) und Süden (41 %). Auf entspannten Wohnungsmärkten (wie im Osten), wo die wirtschaftlichen Bedingungen für die Wohnungsunternehmen schwieriger sind, werden diesen demnach von den Städten/Gemeinden offenbar häufiger finanzielle Vorgaben gemacht als auf angespannten Märkten (wie im Süden). Von den befragten Stadtstaaten machen alle finanzielle Vorgaben.

Auffällig ist, dass Kommunen, die nur über indirekte (und keine direkten) Beteiligungen an Wohnungsunternehmen verfügen, mit einem Anteil von 71 % weitaus häufiger finanzielle Vorgaben machen als Städte/Gemeinden mit direkten (und ggf. zusätzlichen indirekten) Beteiligungen, bei denen der Anteil mit finanziellen Vorgaben bei 49 % liegt. Dies könnte daran liegen, dass Wohnungsunternehmen bei indirekten Beteiligungen einem stärkeren finanziellen Druck unterliegen, dem zwischengeschalteten Unternehmen finanzielle Erträge zu erbringen, die dieses für die Deckung von (aus dem Erwerb des Wohnungsunternehmens resultierenden) Kosten einer Fremdfinanzierung benötigt.

Die allgemeinen Strategien, die die Kommunen in Bezug auf ihre Wohnungsunternehmen verfolgen, wirken sich deutlich auf die finanziellen Vorgaben aus. Kommunen, die die Strategie der (verstärkten) Nutzung des Wohnungsunternehmens als Einnahmequelle verfolgen (siehe Kapitel 5), machen den Wohnungsunternehmen weitaus häufiger finanzielle Vorgaben (71 %) als Kommunen, für die diese Strategie keine Rolle spielt (45 %). Ähnliches gilt für Kommunen, die das Wohnungsunternehmen (verstärkt) als strategisches Instrument für die kommunalen Ziele und Aufgaben nutzen (55 % gegenüber 32 %, die dies nicht tun). Finanzielle Vorgaben sind demnach auch für Kommunen von Bedeutung, die von ihren Wohnungsunternehmen nicht in erster Linie finanziellen, sondern aufgabenbezogenen Nutzen haben wollen. Dies könnte auf eine möglicherweise weit verbreitete Grundhaltung der Kommunen

hindeuten, dass die Wohnungsunternehmen einen maximalen Gesamtnutzen für sie bringen sollen.

Die Finanzlage der Kommune hat einen gewissen Einfluss auf die finanziellen Vorgaben gegenüber kommunalen Wohnungsunternehmen. Kommunen mit hohem Schuldenstand machen zu 55 %, und damit überdurchschnittlich häufig, ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Vorgaben. Aber auch die Kommunen mit niedrigem Schuldenstand machen zu 44 % solche Vorgaben. Die Finanzlage ist also nicht allein entscheidend für finanzielle Vorgaben an die Wohnungsunternehmen, sondern auch die Größe bzw. der Handlungsbedarf von Kommunen, die Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen und die von der Kommune verfolgte allgemeine Strategie gegenüber den kommunalen Wohnungsunternehmen wirken sich aus.

Konkrete finanzielle Vorgaben

Konkrete Ertragsziele für die Wohnungsunternehmen bzw. konkrete Vorgaben zur Gewinnausschüttung an die Kommune setzen 18 % bzw. 20 % aller Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %). Bei 26 % der Kommunen werden den kommunalen Wohnungsunternehmen lediglich allgemeine Vorgaben für die Steigerung der Erträge bzw. der Gewinnausschüttung gemacht. Von 14 % der Kommunen gibt es sonstige finanzielle Vorgaben, wobei hierunter in einer offenen Antwortmöglichkeit am häufigsten die Vermeidung von Verlusten bzw. das Erzielen eines mindestens ausgeglichenen finanziellen Ergebnisses sowie die generelle Einhaltung des Wirtschaftsplans genannt wurden (Tabelle 6.6).

Die dargestellten Ergebnisse zu konkreten finanziellen Vorgaben zu Ertragszielen korrespondieren mit Ergebnissen anderer empirischer Studien zu den Erwartungen an die Erträge kommunaler Wohnungsunternehmen. So kommen Lohse und Pfnür (2008, S. 29. f.) auf Grundlage von 135 befragten kommunalen Wohnungsunternehmen zu dem Ergebnis, dass 24 % dieser Unternehmen Erwartungen einer Eigenkapitalrendite durch die Eigentümer ausgesetzt sind. Dabei lag die von den Eigentümern erwartete Eigenkapitalrendite bei 42 % der 33 kommunalen Wohnungsunternehmen, die dazu Angaben machten, zwischen 0 % und 4 %, bei 36 % zwischen 5 % und 9 % und bei 18 % bei 10 % und mehr. Die

Tabelle 6.6
Art der Vorgaben der Kommune gegenüber dem/den Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung

Art der Vorgaben	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
konkret zu Ertragszielen der WU	18,0 %	82,0 %	100,0 %
konkret zur Gewinnausschüttung an Kommune	19,5 %	80,5 %	100,0 %
allg. zur Steigerung der Erträge/Ausschüttung	25,9 %	74,1 %	100,0 %
sonstige finanzielle Vorgaben	13,5 %	86,5 %	100,0 %
n = 406			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

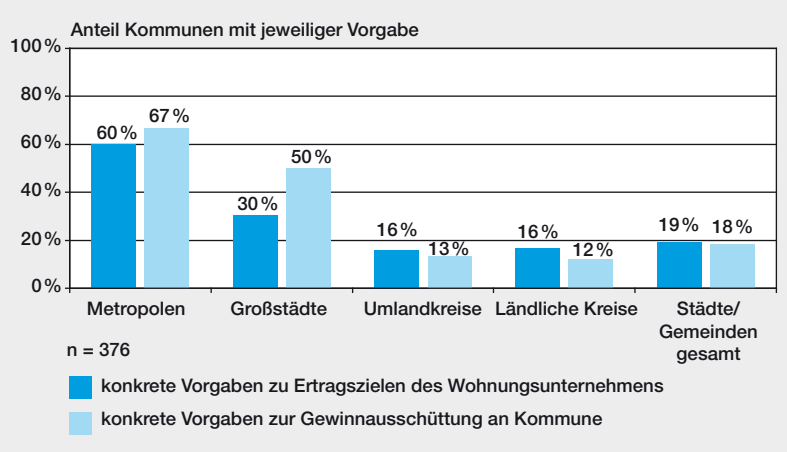
Ergebnisse der Befragung der Wohnungsunternehmen verdeutlichen, dass nur ein eher kleiner Teil der Kommunen konkrete Renditeerwartungen an die kommunalen Wohnungsunternehmen stellt und dass bei diesen die Erwartungen an die Höhe der Rendite sehr unterschiedlich sind.

Während die befragten Kreise ihren Wohnungsunternehmen sehr selten konkrete Ertragsziele setzen (3 %), machen sie spürbar häufiger konkrete Vorgaben zur Gewinnausschüttung (33 %). Bei den Städten/Gemeinden liegen die Anteile mit gesetzten konkreten Ertragszielen und Vorgaben zur Gewinnausschüttung (19 % bzw. 18 %) etwa gleich hoch. Insgesamt fordern Kreise von ihren Wohnungsunternehmen damit häufiger Gewinnausschüttungen als Städte/Gemeinden.

Metropolen setzen weitaus häufiger konkrete Ertragsziele (60 %) als Großstädte (30 %) sowie Städte/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen (jeweils 16 %). Ein noch stärkeres Stadt-Land-Gefälle zeigt sich bei den konkreten Vorgaben zur Gewinnausschüttung: Metropolen 67 %, Großstädte 50 %, Städte/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen 13 % bzw. 12 % (Abbildung 6.3).

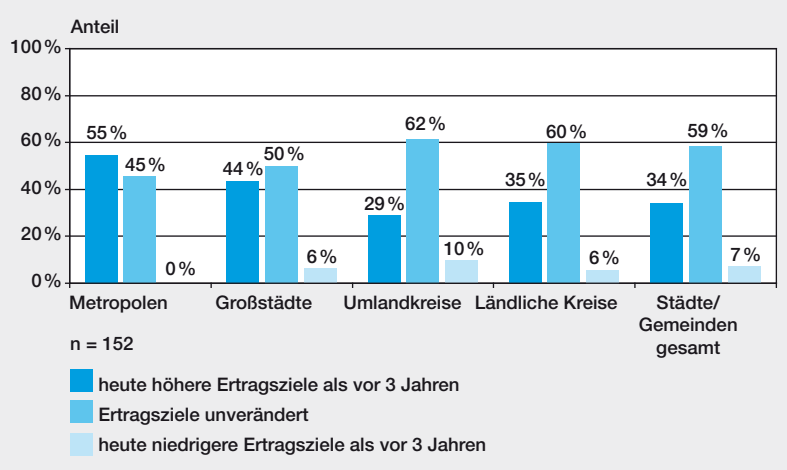
Die konkreten Vorgaben für Ertragsziele und Gewinnausschüttung werden dadurch beeinflusst, ob die Kommunen in den letzten zehn Jahren Wohnungspakete bzw. Anteile an Wohnungsunternehmen verkauft haben (siehe zu den realisierten Verkäufen Kapitel 7). Kommunen mit solchen Verkäufen setzen zu 27 % ihren Wohnungsunternehmen konkrete Ertragsziele und machen zu 35 % konkrete Vorgaben zur Gewinnausschüttung. Kommunen ohne Verkäufe in den letzten zehn Jahren machen dies weitaus seltener (16 % bzw. 15 %). Offensichtlich haben die Verkäufe zu einer Erhöhung der Erwartungen der Kommunen hinsichtlich

Abbildung 6.3
Anteil der Städte/Gemeinden mit konkreten Vorgaben für Wohnungsunternehmen hinsichtlich der zu erzielenden Erträge bzw. der Gewinnausschüttung an die Kommune nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 6.4
Veränderung der Vorgaben der Städte/Gemeinden zu den Ertragszielen von Wohnungsunternehmen in den letzten drei Jahren nach Kreistyp



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen und der Ausschüttungen an die Kommune geführt.

Die Befragungsergebnisse machen deutlich, dass es die Kommunen nicht nur bei allgemeinen strategischen Aussagen zu wirtschaftlichen Fragen ihrer Wohnungsunternehmen belassen, sondern dass sie diesen mehrheitlich allgemeine oder konkrete finanzielle Vorgaben machen. Insbesondere die größeren Städte/Gemeinden, die besonders häufig mit einer schlechten Finanzlage konfrontiert sind, machen überwiegend konkrete finanzielle Vorgaben, und zwar etwas häufiger zu den Ausschüttungen als zu Ertragszielen für das Wohnungsunternehmen. Dies macht deutlich, dass es den Kommunen bei den Vorgaben zwar häufig um die Stabilität und Handlungsfähigkeit ihrer Wohnungsunternehmen geht, dass für sie jedoch auch eigene finanzielle Interessen von großer Bedeutung sind.

Veränderung der Ertragsziele für Wohnungsunternehmen

Angesichts der Diskussion um die Effizienz kommunaler Wohnungsunternehmen stellt sich die Frage, ob die Kommunen die Ertragsziele für diese in den letzten Jahren angehoben haben. Bei einem Teil der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) ist dies durchaus der Fall: 33 % der Kommunen, die ihren Wohnungsunternehmen allgemeine oder konkrete Vorgaben machen, gaben an, dass sie ihren Wohnungsunternehmen heute höhere Ertragsziele setzen als vor drei Jahren. Bei 7 % wurden die Ertragsziele gesenkt und bei 60 % gab es keine Änderung. Von den Kreisen (18 %) wurden die Ertragsziele für ihre Wohnungsunternehmen in den letzten drei Jahren nicht so häufig erhöht wie von Städten/Gemeinden (34 %). Ansonsten haben Stadtstaaten (100 %) die Ertragsziele häufiger erhöht als Städte/Gemeinden im Osten (42 %), Norden (33 %), Westen (26 %) und Süden (17 %). Ähnliches gilt für größere Städte (ab 200 000 Einwohner: 50 %) gegenüber kleinen Städten/Gemeinden (5 000 bis unter 10 000 Einwohner: 26 %) bzw. für Metropolen/Großstädte gegenüber ländlichen Kreisen (Abbildung 6.4).

Wie bereits oben in Zusammenhang mit den aktuellen finanziellen Vorgaben für Wohnungsunternehmen lässt sich auch bezogen auf die Veränderung der finanziellen Vorgaben der Kommunen in den letzten drei Jahren ein Zusammenhang mit der Finanzlage der Kommunen feststellen. So haben 43 % der Kommunen mit hohem Schuldenstand die finanziellen Vorgaben für ihre Wohnungsunternehmen in den letzten drei Jahren erhöht, von den Kommunen mit niedrigem Schuldenstand waren es nur 26 %.

Es wird deutlich, dass Kommunen nicht nur dann die Ertragsziele der Wohnungsunternehmen erhöhen, wenn sie selbst mit einer schlechten Finanzlage konfrontiert sind, sondern auch (wenngleich seltener) bei relativ guter Finanzlage. Ein großer Teil der Kommunen hat zudem trotz schlechter Finanzlage die Vorgaben nicht erhöht.

Dies spricht dafür, dass die Kommunen die Erhöhung finanzieller Vorgaben für Wohnungsunternehmen nicht in erster Linie an der eigenen Finanzlage, sondern eher an den tatsächlichen Möglichkeiten der kommunalen Wohnungsunternehmen, ihre Ertragslage zu verbessern, festmachen. Das würde auch erklären, weshalb sich nach den Ergebnissen der Unternehmensbefragung von Lohse und Pfnür (2008, S. 38) kommunale Wohnungsunternehmen durch die Höhe der von den Eigentümern geforderten Eigenkapitalrendite relativ selten bzw. in der Regel nicht vor zunehmende Herausforderungen gestellt sehen. Dieses Ergebnis dürfte jedoch auch dadurch geprägt sein, dass sich in den letzten Jahren (wie oben dargestellt wurde) die Rahmenbedingungen für die kommunalen Wohnungsunternehmen zur Verbesserung der Ertragslage insbesondere hinsichtlich der Finanzierungskonditionen günstig entwickelt haben und sich dadurch die wirtschaftliche Situation der Unternehmen insgesamt spürbar verbessert hat. Dies dürfte die Erfüllung der Vorgaben der Kommunen durch die Wohnungsunternehmen begünstigt haben.

6.3 Vorgaben der Kommunen zu inhaltlichen Aufgabenfeldern

Im Folgenden wird auf die inhaltlichen Vorgaben eingegangen, die die Kommunen ihren Wohnungsunternehmen in einzelnen kommunalen Aufgabenfeldern machen. Dabei werden zunächst die Veränderungen bei den Vorgaben in den letzten Jahren und anschließend die aktuellen Vorgaben im Einzelnen dargestellt.

Veränderung der Vorgaben zu inhaltlichen Aufgabenfeldern

Bei den Vorgaben zu inhaltlichen Aufgabenfeldern hat sich innerhalb der letzten drei Jahre weniger verändert als bei den finanziellen Vorgaben: 85 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) gaben an, ihren Wohnungsunternehmen gleich viele Vorgaben zu inhaltlichen Aufgabenfeldern wie vor drei Jahren zu machen, 9 % machen mehr und 6 % weniger Vorgaben.

Der Anteil der Kreise, der heute mehr Vorgaben zu inhaltlichen Aufgabenfeldern als vor drei Jahren macht (12 %), ist etwas höher als der Anteil der Städte/Gemeinden (9 %). Während sich bei kleinen Städten/Gemeinden (5 000 bis unter 10 000 Einwohner) der Anteil mit mehr Vorgaben und weniger Vorgaben die Waage hält (jeweils 6 %), verzeichnen die mittleren bis großen Städte (Klassen ab 50 000 Einwohner) hohe Anteile mit mehr Vorgaben (zwischen 17 % und 23 %) und nur sehr niedrige Anteile mit weniger Vorgaben (zwischen 0 % und 3 %). Mittlere und große Städte haben demnach die Anforderungen an ihre Wohnungsunternehmen zu inhaltlichen Aufgabenfeldern in besonderem Maße erhöht. Dies dürfte daran liegen, dass bei diesen Städten/Gemeinden zum einen der höchste Handlungsbedarf besteht, zum anderen die kommunalen Wohnungsunternehmen aufgrund ihrer Größe, ihres Marktanteils und ihrer Ertragskraft am handlungsfähigsten sind.

Generelle und spezifische Vorgaben für Wohnungsunternehmen

Am häufigsten werden den Wohnungsunternehmen von den Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) in den klassischen Aufgabenfeldern Wohnungsversorgung und Mietenpolitik Ziele gesetzt bzw. Vorgaben gemacht: bei der Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen und der Wohnungsversorgung breiter Schichten von 50 % bzw. 46 % der Kommunen sowie bei Mietenpolitik und preisgünstigem Wohnraum von 39 %. Weitere häufig genannte Aufgabenfelder, in denen Vorgaben gemacht werden, sind Stadtumbau (43 %) und Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (42 %). Mit etwas Abstand folgen energetische Erneuerung des Wohnungsbestands (34 %), Verbesserung der kommunalen Infrastruktur (33 %) und Entschärfung sozialer/städtebaulicher Brennpunkte (32 %). In den Feldern Integration von Migranten (21 %) und Neubau für soziale Zielgruppen bzw. breite Schichten (12 % bzw. 11 %) werden von den Kommunen vergleichsweise selten Vorgaben gemacht (Tabelle 6.7).

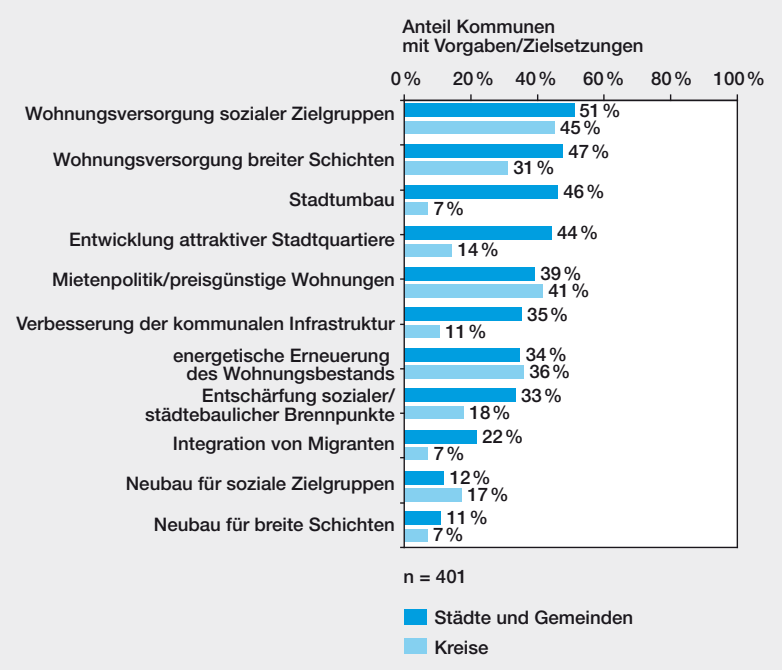
Tabelle 6.7
Inhaltliche Aufgabenfelder, in denen dem/den Wohnungsunternehmen von der Kommune Ziele gesetzt und Vorgaben gemacht werden

Aufgabenfelder	Vorgaben	keine Vorgaben	Kommunen gesamt
Wohnungsversorgung breiter Schichten	46,1 %	53,9 %	100,0 %
Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen	50,4 %	49,6 %	100,0 %
Mietenpolitik/preisgünstige Wohnungen	39,1 %	60,9 %	100,0 %
Neubau für breite Schichten	10,7 %	89,3 %	100,0 %
Neubau für soziale Zielgruppen	12,2 %	87,8 %	100,0 %
Entschärfung sozialer/städtebaulicher Brennpunkte	32,1 %	67,9 %	100,0 %
Integration von Migranten	20,5 %	79,5 %	100,0 %
Stadtumbau	43,2 %	56,8 %	100,0 %
Entwicklung attraktiver Stadtquartiere	41,9 %	58,1 %	100,0 %
energetische Erneuerung des Wohnungsbestands	34,4 %	65,6 %	100,0 %
Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	33,4 %	66,6 %	100,0 %

n = 402

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 6.5
Kommunen mit Vorgaben/Zielsetzungen für Wohnungsunternehmen nach kommunalen Aufgabenfeldern sowie Städten/Gemeinden und Kreisen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Von Städten/Gemeinden werden in den vielen inhaltlichen Aufgabenfeldern häufiger Vorgaben gemacht als von Kreisen. Eine deutliche Ausnahme stellt das Aufgabenfeld Neubau für soziale Zielgruppen dar (17 % der Kreise; 12 % der Städte/Gemeinden; Abbildung 6.5).

Metropolen machen in den meisten inhaltlichen Aufgabenfeldern weitaus mehr Vorgaben als der Durchschnitt der Städte/Gemeinden. Besonders häufig gibt es von ihnen Vorgaben in den Aufgabenfeldern Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (81 %), Mietenpolitik/preisgünstiger Wohnraum (75 %), Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen bzw. breiter Schichten (75 % bzw. 73 %), energetische Erneuerung des Wohnungsbestands (73 %). Großstädte sind in den meisten inhaltlichen Aufgabenfeldern mit Vorgaben für ihre Wohnungsunternehmen etwas zurückhaltender als Metropolen, gleichwohl bewegen auch sie sich in der überwiegenden Zahl der Aufgabenfelder mit Vorgaben für ihre Wohnungsunternehmen spürbar über dem Durchschnitt aller Kommunen (Abbildung 6.6).

Bei den Städten/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen sind Vorgaben in nahezu allen Aufgabenfeldern spürbar seltener als bei Metropolen und Großstädten. In Umlandkreisen beziehen sich die Vorgaben am häufigsten auf die Aufgabenfelder Wohnungsversorgung sozialer Zielgruppen bzw. breiter Schichten (50 % bzw. 46 %) und Mietenpolitik/preisgünstiger Wohnraum (37 %). Bei den ländlichen Gebieten stehen die Aufgabenfelder Stadtumbau (59 %) und Entwicklung attraktiver Stadtquartiere (49 %) an oberster Stelle, was bei diesem Kreistyp in Zusammenhang mit einem hohen Anteil ostdeutscher Kommunen steht.

Was die Häufigkeit von Vorgaben für Wohnungsunternehmen in den verschiedenen Regionen/Ländergruppen angeht, lassen sich folgende Unterschiede feststellen: In den Städten/Gemeinden im Norden werden den Wohnungsunternehmen in nahezu allen Aufgabenfeldern deutlich weniger Vorgaben als in anderen Regionen gemacht. In nahezu allen Regionen stehen die Aufgabenfelder Wohnungsversorgung breiter Schichten bzw. sozialer Zielgruppen sowie Mietenpolitik/preisgünstiger Wohnraum bei den Vorgaben an erster Stelle. Einzig bei den Städten/Gemeinden im Osten gibt es erwartungsgemäß überdurchschnittlich häufig Vorgaben in den Aufgabenfeldern

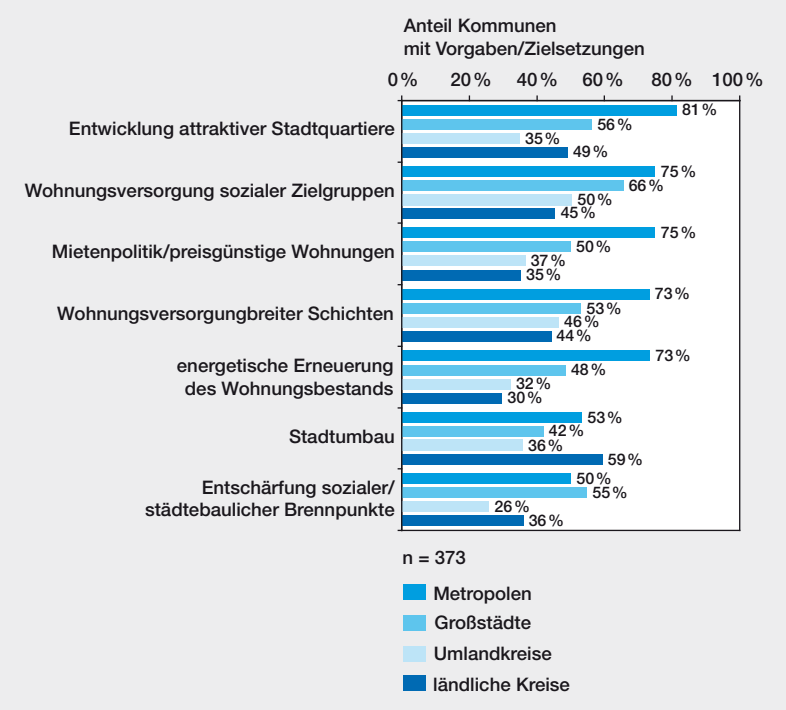
Stadtumbau und Entwicklung attraktiver Stadtquartiere. Dass es dort bei der Wohnungsversorgung breiter Schichten bzw. sozialer Zielgruppen ebenfalls häufig Vorgaben der Kommunen gibt, macht deutlich, die soziale Wohnungsversorgung auch bei entspannten Märkten wie denen des Ostens einen hohen Stellenwert für das kommunale Handeln hat.

Zusätzlich zu der Frage, welche generellen Vorgaben für Wohnungsunternehmen zu einzelnen kommunalen Aufgabenfeldern gemacht werden, wurden die Kommunen nach spezifischen Vorgaben für Wohnungsunternehmen gefragt. Folgende spezifischen Vorgaben spielen häufig eine Rolle: Mitwirkung an Förderprogrammen (50 % der Kommunen), Berücksichtigung sozialer Zielgruppen bei der Belegung von Wohnungen (41 %), Rückbauziele für den Stadtumbau (32 %), Höhe der Investitionen in allgemeine und energetische Modernisierung (22 %) und Einfluss auf Wohnungsbelegung/-vergabe im Rahmen eines Kooperationsvertrags (16 %; Tabelle 6.8).

Hinsichtlich der zu den Mieten gemachten Vorgaben zeigt sich ein uneinheitliches Bild: 12 % der Kommunen fordern von ihren Wohnungsunternehmen Mieterhöhungen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Erfolgs ein, andererseits verlangen 12 % einen Verzicht auf eigentlich mögliche Mieterhöhungen für den Erhalt preisgünstigen Wohnraums. Aus dem gleichen Grund geben 7 % der Kommunen ihren Wohnungsunternehmen Höchstmieten vor und 6 % fordern einen Verzicht auf Modernisierungen. Die gegengerichteten Vorgaben verdeutlichen den Zwiespalt, in dem sich Kommunen zum Teil befinden: einerseits aus versorgungspolitischen Gründen die Mieten kommunaler Wohnungen niedrig zu halten, andererseits Wohnungsunternehmen ausreichende Erträge zu ermöglichen bzw. als Kommune selbst daraus Einnahmen zu erzielen. Was Verkaufsaktivitäten angeht, machen 15 % der Kommunen spezifische Vorgaben zur Einzelprivatisierung und 6 % zu Teilverkäufen von kommunalen Wohnungen in Form von Paketen.

Es wird deutlich, dass große Zentren ihren kommunalen Wohnungsunternehmen sehr häufig Ziele setzen bzw. Vorgaben machen und sich dieses Instruments in einem sehr breiten Spektrum kommunaler Aufgabenfelder und konkreter Maßnahmen be-

Abbildung 6.6
Kommunen mit Vorgaben/Zielsetzungen für Wohnungsunternehmen nach ausgewählten kommunalen Aufgabenfeldern und Kreistyp



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 6.8
Art spezifischer Vorgaben, die dem/den Wohnungsunternehmen von der Kommune gemacht werden

Vorgaben	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Höhe der Investitionen in allgemeine und energetische Modernisierung	21,5 %	78,5 %	100,0 %
Verzicht auf Modernisierung (Erhalt von preisgünstigem Wohnraum)	6,5 %	93,5 %	100,0 %
Mitwirkung an Förderprogrammen (z. B. an Stadtumbau, Soziale Stadt)	50,2 %	49,8 %	100,0 %
Vorgabe von Höchstmieten	7,2 %	92,8 %	100,0 %
Verzicht auf eigentlich mögliche Mieterhöhungen (Erhalt preisgünstigen Wohnraums)	11,7 %	88,3 %	100,0 %
Einforderung von Mieterhöhungen (Verbesserung des wirtschaftlichen Erfolgs)	12,2 %	87,8 %	100,0 %
Einzelprivatisierung von Wohnungen an Mieter oder Kapitalanleger	14,9 %	85,1 %	100,0 %
Teilverkäufe in Form von Wohnungspaketen	5,7 %	94,3 %	100,0 %
Berücksichtigung sozialer Zielgruppen bei der Belegung von Wohnungen	41,1 %	58,9 %	100,0 %
Einfluss auf die Wohnungsbelegung/-vergabe im Rahmen eines Kooperationsvertrags	16,3 %	83,8 %	100,0 %
Rückbauziele für den Stadtumbau	32,2 %	67,8 %	100,0 %
sonstiges	2,4 %	97,6 %	100,0 %

n = 404

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

dienen. Aber auch kleinere Städte/Gemeinden bzw. jene im Umland oder peripheren/ländlichen Gebieten machen ihren Wohnungsunternehmen durchaus in mehreren Aufgabenfeldern Vorgaben. Im Mittelpunkt der Vorgaben stehen insgesamt zwar am häufigsten die klassischen Aufgabenfelder soziale Wohnungsversorgung und Mietenpolitik/preisgünstiger Wohnraum, die Vorgaben erstrecken sich jedoch auch auf städtebau-, stadtentwicklungs- oder klimapolitische Aufgabenfelder. Diese weisen vermehrt Schnittpunkte mit klassischer Wohnungspolitik auf und gehören daher zunehmend zu Tätigkeitsgebieten, in denen die Kommunen ihre Wohnungsunternehmen einsetzen. Die Schwerpunkte der Vorgaben werden von den Kommunen jeweils an den Aufgabenfeldern festgemacht, die regional, größenspezifisch oder hinsichtlich der Wohnungsmarktlage für sie im Vordergrund stehen.

6.4 Erwartete Stadtrendite

Eine klar messbare Stadtrendite, die die Unternehmensleistung in Bereichen wie der Wohnungsversorgung von Zielgruppen, der Stadtentwicklung, der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik beinhaltet, erwarten 24 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) von ihren Wohnungsunternehmen (Tabelle 6.9).[27]

Städte/Gemeinden erwarten von ihren Wohnungsunternehmen häufiger (25 %) eine Stadtrendite als Kreise (11 %), was an den (gegenüber den Städten/Gemeinden) spürbar geringeren Beteiligungen und kleineren Wohnungsunternehmen der Kreise liegen dürfte.

Überdurchschnittlich häufig haben große Städte (ab 100 000 Einwohner: 39 %) und verständlicherweise insbesondere die Kommunen Erwartungen an eine von ihren Wohnungsunternehmen zu erbringende Stadtrendite, die dem Wohnungsunternehmen aktuell eine sehr große strategische Bedeutung für die Erfüllung kommunaler Aufgaben beimessen (42 %), für die sich die Bedeutung in den letzten Jahren erhöht hat (36 %), und die künftig einen Bedeutungsgewinn (34 %) sehen, jedoch auch jene, die ihren Wohnungsunternehmen heute höhere Ertragsziele als vor drei Jahren setzen (38 %) bzw. deren Schulden hoch sind (28 %). Dies macht deutlich, dass eine Stadtrendite für Kommunen sowohl unter inhaltlich-strategischen als auch finanziellen Aspekten von Bedeutung ist. Interessant ist, dass eine schlechte Finanzlage von Kommunen für kommunale Wohnungsunternehmen offenbar sowohl zu (höheren) finanziellen Vorgaben (bezogen auf Ertragsziele/Ausschüttungen) als auch (erhöhten) Erwartungen der Kommunen an eine messbare Stadtrendite führt.

Insgesamt zeigt sich, dass insbesondere größere Städte aus der Diskussion zur Stadtrendite in den letzten Jahren Ansätze aufgegriffen haben, die auf eine (über klassische Maßstäbe hinausgehende) umfassendere Bewertung kommunaler Wohnungsunternehmen zielen. Viele Kommunen beschränken sich nicht mehr alleine auf klassische Renditebetrachtungen im betriebswirtschaftlichen Sinne, sondern bewerten ihre Wohnungsunternehmen über die für die Kommune erbrachten Leistungen und ihren generellen Nutzen.

(27) Lohse und Pfnür (2008) kommen bei ihrer Befragung von 135 kommunalen Wohnungsunternehmen zu dem Ergebnis, dass von 42 % der Eigentümer eine klar messbare Stadtrendite erwartet wird. Da hier Unternehmen und bei der IfS-Befragung Kommunen befragt wurden, sind die ermittelten Werte nicht vergleichbar.

Tabelle 6.9
Erwartungen der Kommune an das/die Wohnungsunternehmen hinsichtlich einer klar messbaren Stadtrendite*

	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
Stadtrendite wird erwartet	96	24,2 %
Stadtrendite wird nicht erwartet	300	75,8 %
gesamt	396	100,0 %

* Stadtrendite, die eine Unternehmensleistung in Bereichen wie der Wohnungsversorgung von Zielgruppen, der Stadtentwicklung, der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik beinhaltet

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

6.5 Controllinginstrumente

Angesichts der Vielzahl an Vorgaben stellt sich die Frage, in welchem Maße und mit welchen Instrumenten deren Einhaltung bzw. das Erreichen der gesetzten Ziele von den Kommunen überprüft wird. Dabei ist von Interesse, ob Ansätze des Neuen Steuerungsmodells (NSM) Eingang in die Kontrolltätigkeit der Kommunen bezogen auf ihre Wohnungsunternehmen gefunden haben oder ob auf traditionelle Kontrollinstrumente gesetzt wird.

Ergebnisse anderer empirischer Untersuchungen

Diverse empirische Untersuchungen, die sich jedoch meist nicht speziell auf Wohnungsunternehmen beziehen, belegen, dass sich das Beteiligungscontrolling der Kommunen im Allgemeinen in den letzten Jahren zwar durchaus gewandelt hat, neue Ansätze jedoch nur zögerlich Eingang fin-

den. Nach den Ergebnissen einer Befragung von 313 Kreisen und der 969 größten deutschen Städte durch die TU Dresden im Jahr 2006 hat in den letzten Jahren eine „Professionalisierung“ des Beteiligungscontrollings stattgefunden, indem verstärkt Bewertungskennziffern sowie Steuerungs- und Berichtsinstrumente eingesetzt werden (Günther/Niepel 2006, Der Neue Kämmerer 2007). Von einem ganzheitlichen Beteiligungsmanagement kann nach der Untersuchung jedoch nicht gesprochen werden, da die Beteiligungsverwaltung nur selten in die strategische Gesamtplanung einbezogen wird und weitere Defizite existieren.

Eine Studie von Bremeier, Brinckmann und Kilian (2006) beschäftigte sich mit der Steuerung kommunaler Unternehmen auf Basis einer Befragung von 255 Kommunen (Landkreise sowie Städte und Gemeinden zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern in sechs Bundesländern). Die Befragung ergab, dass jährliche Unternehmensberichte und informelle Kommunikation zwischen Verwaltungs- und Unternehmensleitung die am häufigsten genutzten Steuerungsinstrumente sind, häufig ist darüber hinaus die Zielfestlegung in Satzungen. Wenig vertreten sind hingegen die Instrumente, die aus Sicht der betriebswirtschaftlichen Literatur und der Literatur zum Neuen Steuerungsmodell eigentlich besonderen Stellenwert genießen müssten: Zielvereinbarungen, Controlling, Steuerung über Kennzahlen.

Aus anderer Sicht beleuchten Lohse und Pfnür (2008, S. 37) die Frage nach der Steuerung der Kommunen bzw. der Berichterstattung der kommunalen Wohnungsunternehmen gegenüber Kommunen. Knapp die Hälfte der 133 befragten kommunalen Wohnungsunternehmen gaben eine „zunehmende Herausforderung an das Reporting (z. B. gegenüber Eigentümern oder Banken)“ an. Diese Einschätzung deutet darauf hin, dass ein Teil der Kommunen die Anforderungen im Bereich des Controllings gegenüber ihren Wohnungsunternehmen erhöht hat.

Bedeutung unterschiedlicher Controllinginstrumente

In der Befragung durch das IfS wurden die Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) um eine Bewertung der Bedeutung von Instrumenten für die Überwachung der Einhaltung der Ziele und Vorgaben durch die Wohnungsunternehmen gebeten. An erster Stelle steht die Berichterstattung in Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsratsgremien, die für 68 % der Kommunen eine große Bedeutung und für weitere 26 % eine Bedeutung für die Überwachung der Vorgaben und Ziele hat. Für 61 % der Kommunen sind jährliche Unternehmensberichte von großer Bedeutung und für weitere 32 % von Bedeutung.

Die übrigen genannten Controllinginstrumente sind für weitaus weniger Kommunen von Bedeutung. Dies gilt insbesondere für neue Instrumente wie monetäre Kennzahlen (13 % große Bedeutung; 40 % Bedeutung) oder inhaltliche Kennzahlen (11 %; 41 %) und für die Überwachung im Rahmen des Vergütungssystems für die Geschäftsleitung (4 %; 22 %; Tabelle 6.10).

Es wird deutlich, dass von den Kommunen nach wie vor in erster Linie klassische Überwachungsinstrumente eingesetzt werden und neue Ansätze bislang wenig Verbreitung bzw. selten große Bedeutung gefunden haben. Damit kommt die Kommunalbefragung für das Controlling bezogen auf Wohnungsunternehmen auf ähnliche Ergebnisse wie die oben dargestellten Untersuchungen zum generellen Controlling von kommunalen Unternehmen: Es lassen sich gewisse Professionalisierungstendenzen wie der verstärkte Einsatz von Bewertungskennziffern erkennen, jedoch bei weitem noch nicht mit einer flächen-

Tabelle 6.10
Bedeutung von Instrumenten für die Überwachung der Einhaltung der Ziele und Vorgaben durch das/die Wohnungsunternehmen

Instrument	große Bedeutung	Bedeutung	keine Bedeutung	Kommunen gesamt
jährliche Unternehmensberichte	61,3 %	31,9 %	6,8 %	100,0 %
regelmäßige unterjährliche Unternehmensberichte	30,9 %	39,3 %	29,8 %	100,0 %
sonstige Berichterstattung Gesellschafterversammlung bzw. Aufsichtsgremien	68,4 %	26,0 %	5,6 %	100,0 %
Einzelabfragen von Informationen beim Wohnungsunternehmen	15,4 %	51,6 %	32,9 %	100,0 %
Einsatz von monetären Kennzahlen	12,7 %	40,1 %	47,2 %	100,0 %
Einsatz von inhaltlichen Kennzahlen	10,7 %	41,3 %	48,0 %	100,0 %
Soll-Ist-Vergleiche	23,2 %	45,4 %	31,4 %	100,0 %
im Rahmen des Vergütungssystems für die Geschäftsleitung	3,9 %	22,3 %	73,8 %	100,0 %

n = 398

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

deckenden Verbreitung und einem hohen Stellenwert.

Beteiligungsberichte

Beteiligungsberichte sind ein wichtiges kommunales Informations- und Kontrollinstrument, deren Erstellung und jährliche Fortschreibung nach den Vorgaben der Gemeinde- bzw. Kreisordnungen in der Regel Pflicht sind. Die Gemeindeordnungen enthalten zum Teil konkrete Vorgaben zu den Inhalten von Beteiligungsberichten. Von einigen Ländern werden Arbeitshilfen zu den Inhalten und formellen Anforderungen an Beteiligungsberichte bereitgestellt (Beispiele: Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt). Nach der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise dient der Beteiligungsbericht der Information der Ratsmitglieder, damit diese ihre Prüfrechte wahrnehmen können (Abbildung 6.7).

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung verfügen 77 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) über Beteiligungsberichte. Die Beteiligungsberichte werden in 90 % der Fälle von den Kommunen veröffentlicht. Zudem werden sie überwiegend regelmäßig bzw. jährlich erstellt: Bei knapp 78 % der Kommunen stammt der letzte Beteiligungsbericht aus 2008, bei knapp 19 % aus 2007 und nur bei knapp 4 % ist er älter.

Insgesamt wird deutlich, dass der weitaus größte Teil der Kommunen mit relevanten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen, bei denen es sich überwiegend um größere Kommunen handelt, Beteiligungsberichte erstellt und spezifische Informationen zu ihren Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen (und anderen Unternehmen) bereitstellt. In der Regel werden diese Informationen von den Kommunen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Abbildung 6.7
Beispiel für Vorgaben einer Gemeindeordnung zum Beteiligungsbericht

§ 112 Informations- und Prüfungsrechte, Beteiligungsbericht

Zur Information der Ratsmitglieder und der Einwohner hat die Gemeinde einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform des privaten Rechts zu erstellen und jährlich fortzuschreiben. Der Bericht soll insbesondere Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligung, Beteiligungsverhältnisse und die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft enthalten. Die Einsicht in den Bericht ist jedermann gestattet. Die Gemeinde hat den Bericht zu diesem Zweck bereitzuhalten. Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist in geeigneter Weise öffentlich hinzuweisen.

Quelle: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Neufassung vom 14.7.1994

6.6 Interessenskonflikte

Wie die Ergebnisse der Befragung zeigen, sind sich Kommune und Wohnungsunternehmen nicht immer einig. So berichten 26 % der Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) von gelegentlichen und 2 % von häufigen Interessenskonflikten zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen. Beim größten Teil bzw. bei 73 % der Kommunen kommen Interessenskonflikte so gut wie nie vor (Tabelle 6.11).

Von häufigen oder gelegentlichen Interessenskonflikten berichten Städte/Gemeinden (29 %) häufiger als Kreise (11 %). In großen Städten (ab 200 000 Einwohner) sind sie häufiger (56 %) als in kleinen Städten/Gemeinden (5 000 bis unter 10 000 Einwohner: 25 %).

Überdurchschnittlich treten (häufige/gelegentliche) Interessenskonflikte in Kommunen auf, in denen die Ertragsziele für das kommunale Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren entweder erhöht (34 %) oder verringert (45 %) wurden. Generell scheinen Fragen des Verkaufs von Wohnungen bzw. Anteilen an Wohnungsunternehmen ein besonders hohes Konfliktpotenzial zu bergen: Bei Kommunen, die in den letzten zehn Jahren Wohnungspakete bzw. Anteile verkauft haben, gibt es in 37 % der Fälle Konflikte, bei denen, die einen solchen Verkauf in den nächsten drei Jahren planen, sogar in 54 % der Fälle.

Die Einzelprivatisierung führt ebenfalls zu leicht überdurchschnittlich auftretenden Interessenskonflikten zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen, erscheint jedoch nicht so konfliktträchtig wie Verkäufe von Anteilen an Wohnungs-

Tabelle 6.11
Häufigkeit der Interessenskonflikte zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen

Interessenskonflikt	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
häufig	6	1,5 %
gelegentlich	103	25,6 %
so gut wie nie	293	72,9 %
gesamt	402	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

unternehmen bzw. Wohnungen im Paket: Bei den Kommunen, bei denen in den letzten zehn Jahren kommunale Wohnungen einzelprivatisiert wurden, wird in 32 % der Fälle von Interessenskonflikten berichtet, und bei den Kommunen, die Einzelprivatisierungen in den nächsten drei Jahren planen, sind es ebenfalls 32 % der Fälle.

Von den Kommunen am häufigsten angegebener Punkt sind Konflikte zwischen den von der Kommune gestellten Aufgaben und den wirtschaftlichen Zielen des Unternehmens (47 % der Kommunen mit Konflikten), dicht gefolgt von Konflikten, bei denen es um die Frage geht, auf welchem Weg die gemeinsamen Ziele von Kommune und Wohnungsunternehmen erreicht werden können (39 %). Generell unterschiedliche Auffassungen zur Funktion des kommunalen Wohnungsunternehmens sind dagegen eher selten (11 %; Tabelle 6.12).

Die Interessenskonflikte betreffen über die generellen und wirtschaftlichen Aspekte hinaus folgende konkrete Felder: stadtentwicklungspolitische Schlüsselprojekte (44 % der Kommunen mit Konflikten), Mitwirkung an der Quartiersentwicklung (36 %), Belegungspolitik (33 %) und Mietenpolitik (24 %) sowie Wohnungsverkauf durch Wohnungsunternehmen (22 %).

Die Befragungsergebnisse machen deutlich, dass die Vorgaben der Kommunen von ihren Wohnungsunternehmen nicht immer umstandslos umgesetzt werden, insbesondere in den Fällen, bei denen von der Kommunen sowohl finanzielle als auch aufgabenbezogene Anforderungen an die Unternehmen gestellt werden. Einerseits ist verständlich, dass Kommunen möglichst hohe Leistungen von ihren Wohnungsunternehmen in verschiedenen Bereichen erwarten und einfordern. Andererseits ist nachzuvollziehen, dass sich Unternehmen hierdurch nicht überfordern lassen wollen: Sie sehen sich hierdurch zum Teil zu einem „ständigen Spagat zwischen ökonomischen und sozialen Interessen“ (Pfeiff 2002, S. 5) gezwungen, der aus ihrer Sicht schwer zu bewältigen ist. Zugleich wird aus den Befragungsergebnissen deutlich, dass Dauerkonflikte zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen die Ausnahme darstellen und Konflikte eher punktuell und bezogen auf konkrete Entscheidungen auftreten.

Tabelle 6.12
Art der Interessenskonflikte zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen

Interessenskonflikte	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
im Bereich Belegungspolitik	32,7 %	67,3 %	100,0 %
im Bereich Mietenpolitik	23,6 %	76,4 %	100,0 %
bezogen auf Wohnungsverkauf durch Wohnungsunternehmen	21,5 %	78,5 %	100,0 %
bezogen auf Mitwirkung an der Quartiersentwicklung	35,8 %	64,2 %	100,0 %
bezogen auf stadtentwicklungspolitische Schlüsselprojekte	44,0 %	56,0 %	100,0 %
generell unterschiedliche Auffassungen zur Funktion des Wohnungsunternehmens	11,3 %	88,7 %	100,0 %
Konflikt zwischen den von der Kommune gestellten Aufgaben und den wirtschaftlichen Zielen des Unternehmens	47,2 %	52,8 %	100,0 %
unterschiedliche Einschätzungen, auf welchem Weg die gemeinsamen Ziele von Kommune und Wohnungsunternehmen erreicht werden können	39,3 %	60,7 %	100,0 %
n = 109			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

6.7 Zwischenfazit

Die Verwaltung der Beteiligung an Wohnungsunternehmen ist bei den Kommunen (mit einer Beteiligung von mindestens 5 %) am häufigsten beim Kämmerer/Finanzdezernat angesiedelt, zugleich sind jedoch die Verwaltungsleitungen stark einbezogen. In vielen Kommunen wird die Steuerung der Wohnungsunternehmen offenbar als Chefsache angesehen, insbesondere in kleineren Städten/Gemeinden bzw. peripheren/ländlichen Gebieten. In den größeren Zentren spielt dagegen das für Finanzen sowie das für Bauen und Stadtentwicklung zuständige Dezernat ebenfalls eine große bzw. die größere Rolle für die Steuerung.

Von den Kommunen werden für ihre Wohnungsunternehmen eine Vielzahl von inhaltlichen und finanziellen Zielen formuliert und daraus Vorgaben entwickelt. Für die Einbringung ihrer Ziele und Vorgaben gegenüber Wohnungsunternehmen steht für die Kommunen nicht ein einzelner Ansatz im Vordergrund, vielmehr praktizieren sie hierbei eine Vielzahl von formellen wie informellen Ansätzen (Geschäftspläne, Satzungen, Gesellschafterversammlungen, informelle Kommunikation etc). Die parallele Nutzung verschiedener Ansätze deutet zum einen auf die Wichtigkeit hin, die die Einbringung von Zielen und Vorgaben gegenüber ihren Wohnungsunternehmen für die Kommunen hat, zum anderen auf ein flexibles Vorgehen.

Die Kommunen beschränken sich nicht nur auf allgemeine strategische Aussagen zu wirtschaftlichen Fragen ihrer Wohnungsunternehmen, sondern machen diesen mehrheitlich Vorgaben zu den zu erzielenden Erträgen bzw. zur Gewinnausschüttung. Den Kommunen geht es bei den finanziellen Vorgaben häufig um die Stabilität und Handlungsfähigkeit ihrer Wohnungsunternehmen, aber auch um eigene finanzielle Interessen, insbesondere unter den großen Städten, die eine schlechte Finanzlage aufweisen.

In den letzten drei Jahren haben deutlich mehr Kommunen die Ertragsziele für ihre Wohnungsunternehmen erhöht als gesenkt. Die Erhöhung haben die Kommunen nicht in erster Linie an ihrer eigenen Finanzlage festgemacht, sondern eher an den tatsächlichen Möglichkeiten der kommunalen Wohnungsunternehmen, ihre Ertragslage zu verbessern.

Vorgaben zu inhaltlichen Aufgabenfeldern wurde in den letzten drei Jahren von den Kommunen insgesamt weniger häufig erhöht als die finanziellen Vorgaben. Eine Ausnahme bilden vor allem die großen Städte. Viele der großen Städte erwarten zusätzlich zu höheren Erträgen bzw. Ausschüttungen von ihren Wohnungsunternehmen eine klar messbare Stadtrendite, die die Unternehmensleistung in Bereichen wie der Wohnungsversorgung von Zielgruppen, der Stadtentwicklung, der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik beinhaltet.

Von den Kommunen wird eine Vielzahl von Instrumenten zur Überwachung der Einhaltung der Ziele und Vorgaben durch die Wohnungsunternehmen eingesetzt. Dabei handelt es sich jedoch nach wie vor in erster Linie um klassische Überwachungsinstrumente, neue Ansätze bzw. Controllinginstrumente haben bislang wenig Verbreitung gefunden. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung stimmen mit anderen Untersuchungen zu kommunalen Unternehmen (auch außerhalb der Wohnungswirtschaft) darin überein, dass sich bei den Kommunen gewisse Professionalisierungstendenzen wie der verstärkte Einsatz von Bewertungskennziffern erkennen lassen, jedoch bei Weitem noch nicht mit einer flächendeckenden Verbreitung und einem hohen Stellenwert.

Die Vorgaben der Kommunen werden von ihren Wohnungsunternehmen nicht immer umstandslos umgesetzt, insbesondere in den Fällen, bei denen von den Kommunen sowohl finanzielle als auch aufgabenbezogene Anforderungen an die Unternehmen gestellt werden. Einerseits ist verständlich, dass Kommunen möglichst hohe Leistungen von ihren Wohnungsunternehmen in verschiedenen Bereichen erwarten und einfordern. Andererseits ist nachzuvollziehen, dass sich Unternehmen hierdurch nicht überfordern lassen wollen. Daraus entstehende Interessenskollisionen führen nur in Ausnahmen zu dauerhaften Konflikten zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen, vielmehr treten diese eher punktuell und bezogen auf konkrete Entscheidungen auf.

7 Erfolgte Verkäufe von Wohnungsunternehmen und Wohnungsbeständen

Dieses Kapitel widmet sich der Verkaufstätigkeit der befragten Kommunen bzw. ihrer Wohnungsunternehmen in den letzten zehn Jahren sowie den Gründen für die Verkäufe und den mit den Verkäufen gemachten Erfahrungen. Dabei wird zwischen verschiedenen Arten der Verkaufstätigkeit unterschieden: dem Verkauf von Beteiligungen bzw. Anteilen an Wohnungsunternehmen, dem Verkauf von Wohnungspaketen sowie der Einzelprivatisierung. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beziehen sich zunächst in Zusammenhang mit der Häufigkeit von Verkaufsaktivitäten auf alle Kommunen (auch jene ohne aktuelle Beteiligungen bzw. eigene Wohnungen) und anschließend bezogen auf die näheren Umstände der Verkäufe nur noch auf die Kommunen mit Verkaufsaktivitäten in den letzten zehn Jahren. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Angaben zum Umfang der Verkäufe ausschließlich auf die befragten Kommunen beziehen. Sie stellen keine Hochrechnung auf die Gesamtheit der Kommunen ab 5 000 Einwohner dar.

7.1 Verkäufe von Beteiligungen/ Wohnungspaketen der letzten zehn Jahre

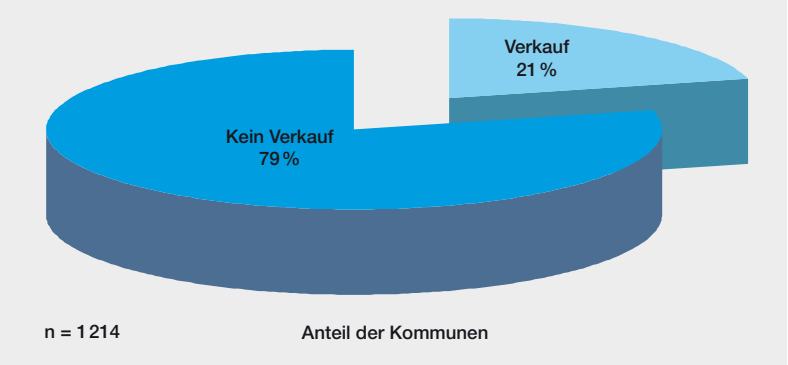
Anteil der Kommunen mit Verkäufen und Art der Verkäufe

21 % aller befragten Kommunen gaben an, dass in den letzten zehn Jahren ein Verkauf kommunaler Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. Wohnungen im Paket (Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eigene Wohnungen der Kommune; ohne Einzelprivatisierung) durchgeführt wurde, bei 79 % erfolgten keine solcher Verkäufe (Abbildung 7.1).

Der Anteil mit Verkaufsaktivitäten (Beteiligungen bzw. Wohnungspakete) innerhalb der letzten zehn Jahre ist bei Kreisen (22 % mit Verkäufen) und Städten/Gemeinden (21 %) ähnlich hoch. Bei großen Städten/Gemeinden (mit 200 000 und mehr Einwohnern: 56 %) ist der Anteil mit Verkäufen spürbar höher als bei kleinen und mittleren Städten mit weniger als 50 000 Einwohnern (Anteile zwischen 18 % und 21 %; Abbildung 7.2).

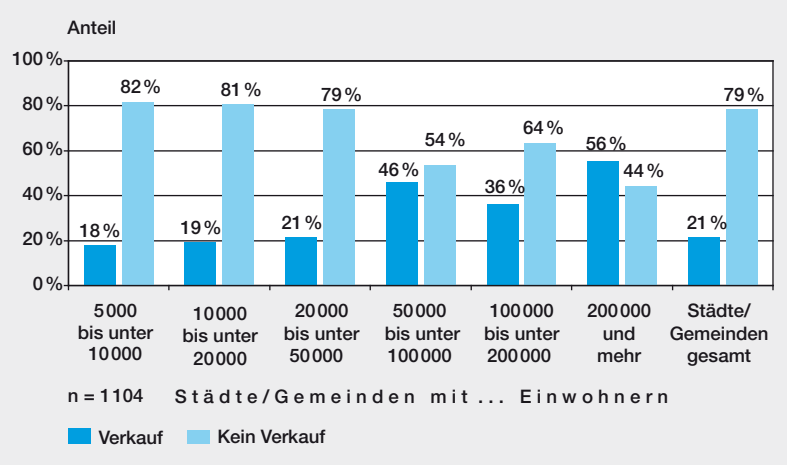
Im Norden (27 %) waren mehr Städte/Gemeinden von Verkäufen kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestände betroffen als im Westen (24 %), Osten (22 %) und insbesondere im Süden (16 %). Kommunen mit aktuell hohen Schulden haben in den letzten zehn Jahren etwas häufiger kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände verkauft (26 %) als Kommunen mit niedrigen Schulden (16 %). Es wird deutlich, dass Kommunen durch den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen/-bestän-

Abbildung 7.1
In den letzten zehn Jahren durchgeführter Verkauf von Anteilen oder Wohnungspaketen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eigenen Wohnungen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 7.2
Städte/Gemeinden mit/ohne in den letzten zehn Jahren durchgeführten Verkäufen (Beteiligungen an Wohnungsunternehen/Wohnungspakete) nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

de möglicherweise Schulden reduzieren konnten (siehe unten), wodurch jedoch insgesamt kein niedrigerer Schuldenstand als bei nichtverkaufenden Kommunen erreicht werden konnte.

Von den Kommunen, die Verkäufe vorgenommen haben, haben 14 % einen Komplettverkauf und 7 % einen Teilverkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen durchgeführt (3,0 % bzw. 1,5 % bezogen auf alle Kommunen). Bei 23 % der verkaufenden Kommunen (4,9 % bezogen auf alle Kommunen) wurde ein Teil der Wohnungen von Wohnungsunternehmen im Paket veräußert (Tabelle 7.1).

Noch häufiger wurden Wohnungen verkauft, die sich in unmittelbarem Eigentum der Kommune (eigene Wohnungen) befanden: Bei 30 % aller verkaufenden Kommunen erfolgte ein Komplettverkauf der eigenen Wohnungen und 31 % verkauften Teile der eigenen Wohnungen im Paket (6,4 % bzw. 6,6 % aller Kommunen). Als sonstige Formen des Verkaufs wurden im Rahmen einer offenen Antwortmöglichkeit häufiger der Verkauf von Einzelhäusern (nicht im Paket) und in einigen wenigen Fällen die Sonderform eines Verkaufs genannt, bei der Wohnungsbestände verkauft und anschließend wieder angemietet werden (sale and lease back).

(28)
14 Kommunen gaben an, Beteiligungen verkauft zu haben, machten jedoch keine Angabe zur Zahl der betroffenen Wohnungsunternehmen bzw. Wohnungen. Eine stichprobenhafte Analyse der Angaben dieser Kommunen ergab Hinweise, dass es sich zu einem hohen Anteil um Fälle mit geringem Wohnungsbestand und um Spezialfälle von Beteiligungen (im Rahmen von Gebietsreformen erlangte Beteiligungen, kommunale Beteiligungen an Genossenschaften etc.) handelt. Insofern dürften sich die bei diesen Fällen fehlenden Angaben nur unwesentlich auf das dargestellte Ergebnis zur gesamten Wohnungszahl der Wohnungsunternehmen mit verkauften Beteiligungen auswirken.

(29)
Die Quote wird auf den Wohnungsbestand 2009 bezogen, weil der Ausgangsbestand vor zehn Jahren nicht bekannt ist (Veränderungen des Bestands im Zehnjahreszeitraum nicht allein durch Verkäufe).

Tabelle 7.1
Art des Verkaufs von kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in den letzten zehn Jahren

Art des Verkaufs	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Komplettverkauf der Beteiligung/en an Wohnungsunternehmen	13,8 %	86,2 %	100,0 %
Teilverkauf von Beteiligung/en an Wohnungsunternehmen	6,5 %	93,5 %	100,0 %
Verkauf eines Teils der Wohnungen des/der Wohnungsunternehmen/s im Paket	23,1 %	76,9 %	100,0 %
Kompletter Verkauf der Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommune	30,0 %	70,0 %	100,0 %
Teilverkauf von Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommune im Paket	31,2 %	68,8 %	100,0 %
n = 260			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 7.2
Umfang des in den letzten zehn Jahren von der Kommune durchgeführten Verkaufs von Unternehmensanteilen und Wohnungspaketen

Anzahl der Wohnungsunternehmen mit Verkauf von kommunalen Anteilen	41
Anzahl der Wohnungen der Wohnungsunternehmen mit Verkauf von kommunalen Anteilen	142 174
Anzahl der Wohnungen der Paketverkäufe (eines kommunalen Unternehmens/der Kommune)	87 750

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Umfang der verkauften Beteiligungen und Wohnungspakete

Insgesamt wurden nach Angaben der Kommunen in den letzten zehn Jahren Beteiligungen an 41 Wohnungsunternehmen, die zusammen über einen Wohnungsbestand von ca. 142 000 Wohnungen verfügen,[28] sowie zusätzlich ca. 88 000 kommunale Wohnungen (von Wohnungsunternehmen oder eigene) im Paket verkauft (Tabelle 7.2).

Die Kommunen, bei denen in den letzten zehn Jahren ein Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder von Wohnungspaketen erfolgte, verfügten 2009 über insgesamt ca. 0,859 Mio. kommunale Wohnungen. Bezieht man hierauf die realisierten Verkäufe, so ergibt sich eine Verkaufsquote von 27 % (17 % Verkauf von Beteiligungen, 10 % Verkauf von Wohnungspaketen).[29] Der Großteil der kommunalen Wohnungen in diesen Kommunen war also nicht von Verkäufen betroffen.[30]

Bezogen auf die 1,625 Mio. kommunalen Wohnungen aller befragten Kommunen mit Angaben zu den Verkäufen der letzten zehn Jahre (inklusive derer, die keine Beteiligungen bzw. Wohnungspakete verkauft haben), liegt die Verkaufsquote bei 14 % (9 Prozentpunkte Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen, 5 Prozentpunkte Paketverkauf). Andere Untersuchungen zu Wohnungsverkäufen in den Jahren 1999 bis 2008 ermittelten eine Verkaufsquote in ähnlicher Größenordnung.[31]

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung wurde bei 30 Wohnungsunternehmen, die insgesamt ca. 102 000 Wohnungen (6 % aller kommunalen Wohnungen) halten, ein Komplettverkauf der Anteile durch die Kommune durchgeführt. Bei elf Wohnungsunternehmen mit insgesamt ca. 40 000 Wohnungen (2 % aller kommunalen Wohnungen) erfolgte der Verkauf nur eines Teil der kommunalen Anteile.

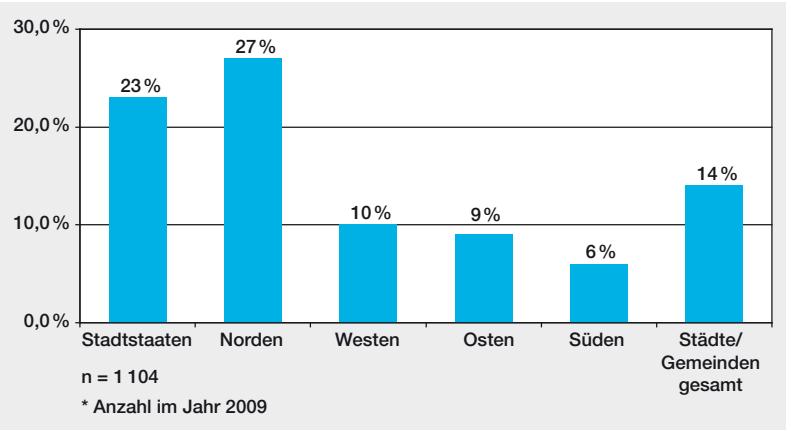
Von den 41 Wohnungsunternehmen, bei denen Kommunen in den letzten zehn Jahren Beteiligungen bzw. Anteile verkauft haben, entfallen acht mit insgesamt ca. 10 000 Wohnungen auf Verkäufe durch Kreise und 33 mit ca. 132 000 Wohnungen auf Verkäufe durch Städte/Gemeinden. In Form von Wohnungspaketen wurden von den Krei-

sen ca. 800 Wohnungen verkauft, von Städten/Gemeinden ca. 87 000 Wohnungen.

Betrachtet man die Verkaufsquoten bezogen auf alle kommunalen Wohnungen der Kommunen, die sich an der Befragung beteiligten (inklusive der Kommunen ohne Verkäufe von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen), so zeigen sich deutliche regionale Unterschiede: Im Norden waren in den letzten zehn Jahren 27 % der Wohnungen bezogen auf die aktuellen kommunalen Wohnungen von einem Verkauf betroffen, in Stadtstaaten 23 %, im Westen 10 %, im Osten 9 % und im Süden 6 % (Abbildung 7.3).

Insgesamt wird deutlich, dass eine deutliche Mehrheit der befragten Kommunen (knapp vier Fünftel) in den letzten Jahren keine Verkäufe kommunaler Wohnungen durchgeführt hat. Bei den Kommunen mit Verkäufen kommunaler Wohnungen liegt der Schwerpunkt bei größeren Städten/Gemeinden. Hinsichtlich Form und Umfang der verkauften kommunalen Wohnungen weisen die Kommunen ein breites Spektrum auf, wobei Teilverkäufe weitaus häufiger sind als Komplettverkäufe. Da sich nur ein eher kleiner Teil der Kommunen an Verkäufen beteiligt hat und überwiegend Teilverkäufe durchgeführt wurden, verfügen die Kommunen noch immer über einen relativ großen kommunalen Wohnungsbestand.

Abbildung 7.3
Quote der in den letzten zehn Jahren von Verkäufen betroffenen Wohnungen (Beteiligungen/Wohnungspakete) bezogen auf alle kommunalen Wohnungen* (Städte/Gemeinden mit und ohne Verkauf) nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 7.3
Gründe für den Verkauf von kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in den letzten zehn Jahren

Gründe	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Nutzung der Einnahmen für Entlastung des Haushalts	49,0 %	51,0 %	100,0 %
Nutzung der Einnahmen für Investitionen in verbleibende Wohnungsbestände (Teilverkauf)	36,1 %	63,9 %	100,0 %
Vermeidung von finanziellen Belastungen	64,6 %	35,4 %	100,0 %
Nutzen der Beteiligung/Wohnungen ist für die Kommune zu gering	36,1 %	63,9 %	100,0 %
grundsätzliche Erwägungen bzw. Bedenken gegen die Kommune als Wohnungsanbieter	9,7 %	90,3 %	100,0 %
sonstiger Grund	12,5 %	87,5 %	100,0 %

n = 144

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Gründe für den Verkauf von kommunalen Beteiligungen und Wohnungspaketen

Als Gründe für den Verkauf von kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspaketen wurden von den verkaufenden Kommunen am häufigsten die Vermeidung finanzieller Belastungen (65 %) und die Nutzung der Einnahmen für die Entlastung des Haushalts (49 %) genannt (Mehrfachnennungen). Die Nutzung der Einnahmen für Investitionen in verbleibende Wohnungsbestände (Teilverkauf) gaben 36 % der verkaufenden Kommunen an, für ebenfalls 36 % war der Nutzen der kommunalen Beteiligungen/Wohnungen zu gering (Tabelle 7.3).

Grundsätzliche Erwägungen bzw. Bedenken gegen die Kommune als Wohnungsanbieter spielten nur für 10 % der verkaufenden Kommunen eine Rolle für den Verkauf. Als sonstige Gründe wurden genannt: ein Verkauf anlässlich des Altschuldenhilfegesetzes in Ostdeutschland, der schlechte Zustand der Wohnungen bzw. der hohe Investitionsbedarf, die Abwendung einer Überschuldung bzw. Insolvenz, Bestände mit Lage außerhalb der Kommune sowie Verkauf an eine Genossenschaft bzw. Gründung einer Genossenschaft.

Für die großen Zentren stand sehr häufig die Nutzung der Einnahmen für Investitionen in verbleibende Wohnungsbestände (Metropolen 80 % bzw. Großstädte 62 %) bei den Verkaufsgründen ganz oben. Bei Städten/Gemeinden im Umland bzw. in ländlichen Gebieten standen dagegen häufig die Vermeidung finanzieller Belastungen im Vordergrund (72 % bzw. 64 %).

Für Kreise steht der zu geringe Nutzen der Beteiligung/Wohnungen als Grund für die Verkäufe der letzten zehn Jahre ganz oben (77 % der Kreise mit Verkäufen). Weitere wichtige Verkaufsgründe für die Kreise

(30)
Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der hohe Anteil nicht von Verkäufen betroffener Wohnungen von einer sehr großen Stadt beeinflusst wird, in der mehrere Wohnungsunternehmen existieren, von denen nur ein Teil verkauft wurde.

(31)
Im Zeitraum 1999 bis 2007 wurden knapp 360 000 kommunale Wohnungen im Rahmen großer Transaktionen (mit mindestens 800 Wohnungen) verkauft (IfS 2008, S. 9 und BBSR 2009a und 2009b). Bezogen auf insgesamt ca. 2,5 Mio. kommunale Wohnungen (BMVBS/BBR 2007, S. 26) entspricht dies einer Verkaufsquote von ca. 14 %. Bei der Kommunalbefragung wurden nicht nur große, sondern auch kleine Verkäufe (unter 800 Wohnungen) berücksichtigt. Durch diesen Unterschied wird das Gesamtergebnis jedoch nur wenig beeinflusst: Ohne die kleineren Verkäufe läge die Verkaufsquote bei der Kommunalbefragung bei 13 %.

sind die Vermeidung finanzieller Belastungen (46 %) und die Nutzung der Einnahmen für die Entlastung des Haushalts (38 %). Grundsätzliche Erwägungen bzw. Bedenken gegen die Kommune als Wohnungsanbieter spielten bei 15 % der Kreise eine Rolle für den Verkauf.

Bei den Städten/Gemeinden steht der Verkaufsgrund der Vermeidung finanzieller Belastungen (66 %) an erster Stelle, es folgen die Nutzung der Einnahmen für die Entlastung des Haushalts (50 %), die Nutzung der Einnahmen für Investitionen in verbleibende Wohnungsbestände (39 %) und der zu geringe Nutzen der Beteiligung/Wohnungen (32 %). Grundsätzliche Erwägungen bzw. Bedenken gegen die Kommune als Wohnungsanbieter waren nur bei 9 % der Städte/Gemeinden und damit deutlich seltener als bei den Kreisen der Grund für den Verkauf.

In der Diskussion um kommunale Wohnungsverkäufe in den letzten Jahren spielten ordnungspolitische Gesichtspunkte bzw. grundsätzliche Bedenken gegen eine Betätigung von Kommunen als Wohnungsanbieter vielfach eine große Rolle. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass diese Aspekte in der Praxis seitens der Kommunen eher selten als Verkaufsgrund von Bedeutung waren. Vielmehr waren für sie finanzielle Aspekte von ausschlaggebender Bedeutung.

Käufergruppen bei den Verkäufen der letzten zehn Jahre

Bei den Verkäufen von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen verkauften 63 % der Kommunen an private Käufer, 17 % an Genossenschaften/Vereine, 14 % an kommunale Unternehmen, 9 % an sonstige öffentliche Käufer und 19 % an sonstige Käufergruppen (Mehrfachnennungen). Unter der Kategorie sonstige Käufergruppen wurden von den Kommunen in einer offenen Antwortmöglichkeit meist Käufer genannt, die den übrigen Kategorien zuzuordnen sind, aber näher spezifiziert wurden (Tabelle 7.4).

Kreise haben unterdurchschnittlich häufig an private Investoren (48 %) und überdurchschnittlich häufig an Genossenschaften/Vereine (22 %) und kommunale Unternehmen (26 %) verkauft. Die Verkäufe der Städte/Gemeinden bezogen sich dagegen spürbar häufiger als bei den Kreisen auf private Investoren (65 %) und unterdurchschnittlich auf Genossenschaften/Vereine (16 %) und kommunale Unternehmen (12 %).

Die Befragungsergebnisse machen deutlich, dass sich der größere Teil der Verkäufe der Kommunen an Privatinvestoren richtete, die für die Bewirtschaftung der Wohnungen in der Regel andere Geschäftsmodelle verfolgen als kommunale Wohnungsanbieter, und zu einer Veränderung der lokalen Anbieterstruktur beitrug.[32] Der kleinere Teil, jedoch immerhin mehr als ein Drittel der Verkäufe, zielte nicht auf private Investoren, sondern auf andere Anbietergruppen. Bei diesen Verkäufen verfolgten die Kommunen offenbar das Ziel, zwar Verkaufserlöse zu erzielen, jedoch durch die Wahl eines kommunalen, sonstigen öffentlichen oder genossenschaftlichen Käufers möglicherweise auftretende negative Auswirkungen des Verkaufs zu vermeiden.

Auswirkungen der Verkäufe

Die Kommunen mit Verkäufen in den letzten zehn Jahren wurden um eine Bewertung der Auswirkungen insgesamt und bezogen auf einzelne Teilbereiche gebeten. Der Verkauf brachte den Kommunen ihrer Ansicht nach vor allem kurzfristig eine Verbesserung der finanziellen Situation (56 %), während eine langfristige Verbesserung spürbar seltener genannt wurde (31 %). Neben finanziellen Folgen spielen Auswirkungen auf den Zustand der verkauften Wohnungen für viele Kommunen eine Rolle: 45 % der verkaufenden Kommunen gaben an, dass sich in Folge des Verkaufs der Modernisierungs- und Instandsetzungszustand der verkauften Wohnungen verbessert hat; eine Verschlechterung des Zustands gab es in nur sehr wenigen Kommunen (4 %; Tabelle 7.5).

(32) Siehe zu den Veränderungen der Anbieterstruktur und zu den Strategien der Privatinvestoren ausführlich BMVBS/BBR 2007.

Tabelle 7.4
Art der Käufergruppen bei den Verkäufen der letzten zehn Jahre

Käufergruppe	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
privater Investor	63,1 %	36,9 %	100,0 %
Genossenschaft, Verein	16,7 %	83,3 %	100,0 %
kommunales Unternehmen	13,5 %	86,5 %	100,0 %
sonstiger öffentlicher Käufer	8,7 %	91,3 %	100,0 %
sonstige Käufergruppen	18,7 %	81,3 %	100,0 %
n = 252			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 7.5
Auswirkungen des Verkaufs von Wohnungsbeständen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen für die Kommune

Auswirkungen auf	Verkauf brachte			
	Verbesserung	keine Veränderung	Verschlechterung	Kommunen gesamt
kurzfristige finanzielle Situation der Kommune	55,8 %	43,5 %	0,7 %	100,0 %
langfristige finanzielle Situation der Kommune	31,2 %	67,4 %	1,4 %	100,0 %
Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten der Kommune bei der Unterbringung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten	2,2 %	86,2 %	11,6 %	100,0 %
Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten der Kommune bei der Stadt- und Quartiersentwicklung	2,9 %	87,7 %	9,4 %	100,0 %
generelle Steuerungsmöglichkeiten der Kommune im Sinne ihrer Ziele	6,5 %	80,4 %	13,0 %	100,0 %
Modernisierungs- und Instandsetzungszustand der verkauften Wohnungsbestände	44,9 %	51,5 %	3,7 %	100,0 %
Situation der Mieter (Wohnkosten, Bewirtschaftung, Kundenfreundlichkeit) in den verkauften Wohnungsbeständen	17,9 %	68,7 %	13,4 %	100,0 %
n = 134				

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Was die Auswirkungen des Verkaufs auf die Situation der Mieter angeht, gehen die Einschätzungen der Kommunen auseinander: Zwar gehen 18 % der verkaufenden Kommunen von einer Verbesserung (bezogen auf Wohnkosten, Bewirtschaftung und Kundenfreundlichkeit) nach dem Verkauf aus, ein etwas kleinerer Anteil sieht aber eine Verschlechterung für die Mieter (13 %). Was das eigene Handeln angeht, gehen jeweils etwas mehr Kommunen von einer Verschlechterung als von einer Verbesserung in Folge des Verkaufs aus: 13 % der Kommunen nennen eine Verschlechterung ihrer generellen Steuerungsmöglichkeiten (7 % Verbesserung), 12 % eine Verschlechterung ihrer Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten bei der Unterbringung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten (2 % Verbesserung) und 9 % eine Verschlechterung ihrer Handlungs- und Kooperationsmöglichkeiten bei der Stadt- und Quartiersentwicklung (3 % Verbesserung).

Die Kommunen bewerten die gesamten Erfahrungen mit dem Verkauf von kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. Wohnungspaketen überwiegend positiv (13 % sehr gut und 46 % gut), nur sehr wenige berichten von schlechten Erfahrungen (0 % sehr schlecht und 4 % schlecht), 38 % haben ambivalente Erfahrungen („teils/teils“) mit dem Verkauf gemacht (Tabelle 7.6).

Die Erfahrungen unterscheiden sich nach der Art des Käufers: 44 % der Kommunen, die an einen privaten Investor verkauft haben, bewerten die Erfahrungen als gut bzw. sehr gut, 51 % als teils/teils und 4 % als schlecht. Bei den Kommunen, die nicht an private, sondern an andere (überwiegend kommunale, öffentliche oder genossenschaftliche) Käufer verkauft haben, fällt die Bewertung der Auswirkungen günstiger aus: 77 % haben gute bzw. sehr gute Erfahrungen gemacht und nur 20 % bewerten sie als teils/teils bzw. 2 % als schlecht.

Tabelle 7.6
Erfahrungen der Kommune mit dem Verkauf von Wohnungsbeständen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen

Erfahrungen sind …	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
sehr gut	17	12,9 %
gut	60	45,5 %
teils/teils	50	37,9 %
schlecht	5	3,8 %
sehr schlecht	0	0,0 %
gesamt	132	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Kreise bewerten ihre Verkaufserfahrungen zu 67 % als sehr gut bzw. gut und zu 33 % als teils/teils. Keiner der Kreise berichtet von schlechten Erfahrungen. Das Urteil der Städte/Gemeinden ist etwas verhaltener: 58 % haben sehr gute bzw. gute Erfahrungen gemacht, 38 % bewerten diese als teils/teils und 4 % als schlecht.

Die Befragung macht deutlich, dass die Mehrheit der Kommunen die Erfahrungen mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen in den letzten zehn Jahren positiv einschätzt und nur sehr wenige gänzlich schlechte Erfahrungen vorliegen. Dies dürfte vor allem an der Verbesserung der finanziellen Situation der Kommune liegen, die der Verkauf häufig mit sich gebracht hat. Ein Teil der Kommunen sieht zudem eine Verbesserung des Zustands der Woh-

nungsbestände nach dem Verkauf. Dass in verschiedenen Bereichen, insbesondere bezogen auf die eigenen Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten der Kommune und die Situation der Mieter, Verschlechterungen durch den Verkauf gesehen werden, führt trotz der finanziellen Vorteile bei etlichen Kommunen (mehr als einem Drittel) zu einer geteilten Bewertung der Erfahrungen.

Deutlich wird zudem, dass die Erfahrungen der Kommunen mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen an private Investoren schlechter ausfallen als die mit dem Verkauf an andere Käufergruppen. Dennoch ist bemerkenswert, dass es kaum Kommunen gibt, die von eindeutig schlechten Erfahrungen bei einem Verkauf an private Investoren berichten, vielmehr liegen zu diesen Verkäufen relativ häufig (bei mehr als der Hälfte) ambivalente Erfahrungen vor.

7.2 Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre

Einzelprivatisierungen von Wohnungen eines kommunalen Wohnungsunternehmens bzw. von eigenen Wohnungen der Kommune wurden in den letzten zehn Jahren von weitaus mehr Kommunen durchgeführt als der Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspaketen: In 38 % aller Kommunen wurden in den letzten zehn Jahren kommunale Wohnungen im Rahmen von Einzelprivatisierungen verkauft, Verkäufe von Beteiligungen und Wohnungspaketen erfolgten – wie oben dargestellt – in 21 % der Kommunen (Tabelle 7.7).

Kreise haben seltener Einzelprivatisierungen kommunaler Wohnungen durchgeführt (26 %) als Städte/Gemeinden (40 %).

Große Städte haben häufiger Einzelprivatisierungen vorgenommen als kleine Städte/Gemeinden: Städte mit 200 000 und mehr Einwohnern zu 89 %, Städte/Gemeinden mit 5 000 bis unter 10 000 Einwohnern zu 32 %. Ein ähnliches Gefälle der Häufigkeit von Einzelprivatisierungen kommunaler Wohnungen besteht zwischen großen Zentren (Metropolen 100 %; Großstädte 71 %) und Städten/Gemeinden im Umland und ländlichen Gebieten (36 % bzw. 40 %).

Nach Angaben der Kommunen betraf die Einzelprivatisierung der letzten zehn Jahre ca. 58 000 kommunale Wohnungen und lag damit deutlich unter der Zahl der Wohnungen, die in diesem Zeitraum durch Verkäufe von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen (142 000 bzw. 88 000 Wohnungen; siehe oben) betroffen waren. Von den einzelprivatisierten Wohnungen entfallen ca. 800 auf Kreise (2 %) und ca. 57 000 auf Städte/Gemeinden (98 %).

Der weitaus größte Teil der Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre wurde in Städten/Gemeinden des Ostens durchgeführt (ca. 42 000 Wohnungen bzw. 73 %), was zum Teil den Privatisierungsverpflichtungen des Altschuldenhilfegesetzes geschuldet sein dürfte. Mit großem Abstand folgen Städte/Gemeinden im Westen (ca. 6 000 Wohnungen bzw. 11 %), Süden (ca. 4 000 Wohnungen bzw. 7 %) und Norden (ca. 3 000 Wohnungen bzw. 5 %). Auf Stadtstaaten entfallen ca. 2 000 Wohnungen (4 %).

Bezieht man die in den letzten zehn Jahren auf dem Weg der Einzelprivatisierung veräußerten Wohnungen auf den gesamten Wohnungsbestand (2009) aller Kommunen mit Angabe dazu, ob diese Verkaufsform erfolgt ist oder nicht, so ergibt sich bei den Städten/Gemeinden eine Einzelprivatisierungsquote von 3,6 % und bei den Kreisen von 1,4 %. Weit überdurchschnittlich ist die Einzelprivatisierungsquote der Städte/Gemeinden im Osten (7,7 %) und im Norden (5,0 %). Unterdurchschnittliche Werte verzeichnen Städte/Gemeinden im Süden (2,9 %) und Westen (1,5 %; Abbildung 7.4).

Zu den Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre gaben 71 % der Kommunen (mit Privatisierungen) an, Wohnungen an Mieter verkauft zu haben, 29 % haben nicht an Mieter, sondern nur an andere Käufergruppen verkauft. Ein noch größerer Teil der Kommunen hat an andere Selbstnutzer Wohnungen veräußert (81 %) und knapp die Hälfte der Kommunen hat Kapitalanleger in den Käuferkreis einbezogen (47 %; Mehrfachnennungen; Tabelle 7.8).

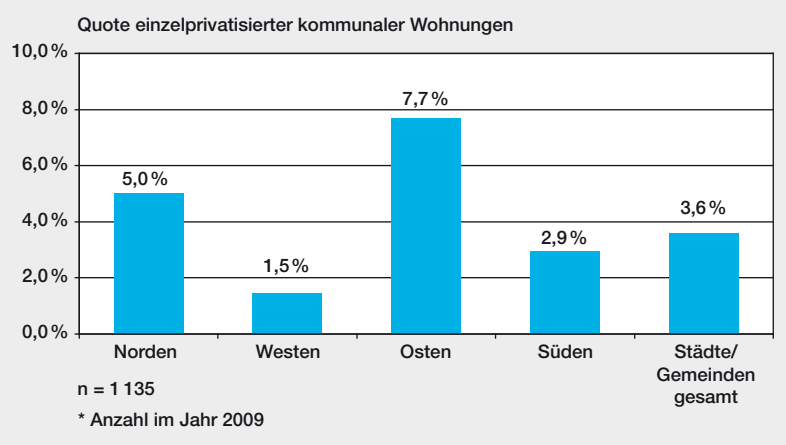
Tabelle 7.7
Kommunen mit/ohne Einzelprivatisierungen von Wohnungen eines kommunalen Unternehmens oder der Kommune in den letzten zehn Jahren

Kommunen	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
mit Einzelprivatisierungen	479	38,4 %
ohne Einzelprivatisierungen	770	61,6 %
gesamt	1 249	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Die Befragungsergebnisse machen deutlich, dass die Einzelprivatisierung kommunaler Wohnungen in den letzten zehn Jahren zwar weniger Wohnungen betroffen hat, aber von weitaus mehr Kommunen durchgeführt wurde als der Verkauf von Wohnungspaketen oder Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. Dies dürfte daran liegen, dass die Einzelprivatisierung eine verträglichere und akzeptiertere Verkaufsform darstellt, mit der neben der Erzielung von Erträgen von der Kommune das Ziel der Eigentumsbildung verfolgt werden kann. Besonders verbreitet ist die Einzelprivatisierung unter den großen Städten/Gemeinden und im Osten, wo kommunale Wohnungsunternehmen für die Verfolgung kommunaler Ziele von besonders großer Bedeutung sind, jedoch auch ein hoher Bedarf an finanziellen Erträgen besteht.

Abbildung 7.4
Quote der in den letzten zehn Jahren von Einzelprivatisierungen betroffenen Wohnungen bezogen auf alle kommunalen Wohnungen* (Städte/Gemeinden mit und ohne Verkauf) nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

7.3 Zwischenfazit

Eine deutliche Mehrheit der befragten Kommunen (knapp vier Fünftel) hat in den letzten zehn Jahren keine Verkäufe kommunaler Wohnungen durchgeführt. Hinsichtlich Form und Umfang der verkauften kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspaketen weisen die Kommunen ein breites Spektrum auf, wobei Teilverkäufe weitaus häufiger sind als Komplettverkäufe. Größere Städte weisen deutlich höhere Verkaufsaktivitäten auf als kleinere Städte/Gemeinden. Bei mehr als der Hälfte der Kommunen betraf der Verkauf kleinere Wohnungspakete, die sich in unmittelbarem Eigentum der Kommune befanden. Da sich nur ein eher kleiner Teil der Kommunen an Verkäufen beteiligt hat und überwiegend Teilverkäufe bzw. Kleinverkäufe durchgeführt wurden, verfügen die befragten Kommunen aktuell noch immer über einen relativ großen Bestand von fast 2 Mio. Wohnungen. Bezogen auf den gesamten von der Befragung erfassten kommunalen Wohnungsbestand ergibt sich für die letzten zehn Jahre eine Verkaufsquote von 14 %.

Als Verkaufsgründe waren ordnungspolitische Gesichtspunkte bzw. grundsätzliche Bedenken gegen eine Betätigung von Kommunen als Wohnungsanbieter, die in der Diskussion um kommunale Wohnungsverkäufe in den letzten Jahren vielfach eine große Rolle spielten, nur für einen kleineren Teil der Kommunen von Bedeutung. Überwiegend standen finanzielle Aspekte wie die Vermeidung von finanziellen Belastungen (knapp zwei Drittel der verkaufenden Kommunen) und die Nutzung der Einnahmen für die Entlastung des Haushalts (etwa Hälfte der verkaufenden Kommunen) im Vordergrund.

Tabelle 7.8
Käufergruppen bei den Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre

Käufergruppe	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Mieter	71,3 %	28,7 %	100,0 %
andere Selbstnutzer	80,9 %	19,1 %	100,0 %
Kapitalanleger	47,2 %	52,8 %	100,0 %
n = 477			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Die Mehrheit der Kommunen schätzt die Erfahrungen mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen in den letzten zehn Jahren positiv ein und es liegen nur sehr wenige gänzlich schlechte Erfahrungen vor. Dies dürfte vor allem an der Verbesserung der finanziellen Situation der Kommune liegen, die der Verkauf häufig mit sich gebracht hat. Ein Teil der Kommunen sieht zudem eine Verbesserung des Zustands der Wohnungsbestände nach dem Verkauf. Dass in verschiedenen Bereichen, insbesondere bezogen auf die eigenen Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten der Kommune und die Situation der Mieter, Verschlechterungen durch den Verkauf gesehen werden, führt trotz der finanziellen Vorteile bei etlichen Kommunen (mehr als einem Drittel) zu einer geteilten Bewertung der Erfahrungen.

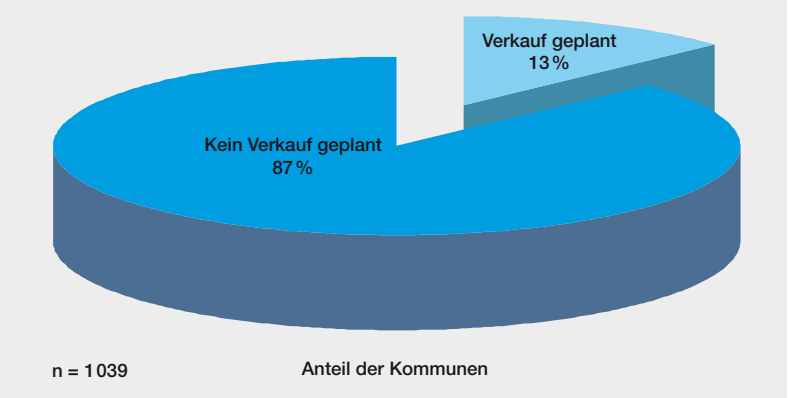
Die Erfahrungen der Kommunen mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen an private Investoren (knapp zwei Drittel der Verkäufe) fallen schlechter aus als die mit dem Verkauf an andere Käufergruppen. Dennoch gibt es kaum Kommunen, die von eindeutig schlechten Erfahrungen bei einem Verkauf an private Investoren berichten, vielmehr liegen zu diesen Verkäufen relativ häufig (bei mehr als der Hälfte) ambivalente Erfahrungen vor.

Die Einzelprivatisierung kommunaler Wohnungen hat in den letzten zehn Jahren zwar weniger kommunale Wohnungen betroffen (ca. 4%), wurde aber von weitaus mehr Kommunen durchgeführt als der Verkauf von Wohnungspaketen oder Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. Dies dürfte daran liegen, dass die Einzelprivatisierung eine verträglichere und akzeptiertere Verkaufsform darstellt, mit der neben der Erzielung von Erträgen von der Kommune das Ziel der Eigentumsbildung verfolgt werden kann.

8 Geplante Verkäufe der nächsten drei Jahre

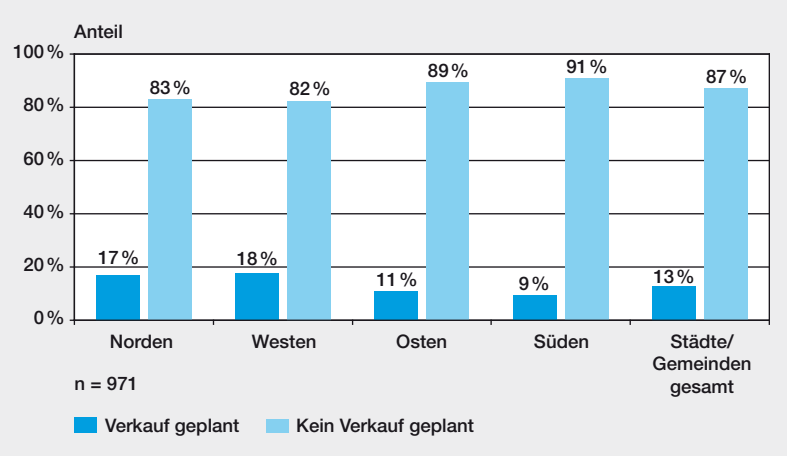
In diesem Kapitel werden die von den befragten Kommunen in den nächsten drei Jahren geplanten Verkäufe von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen sowie die geplanten Einzelprivatisierungen dargestellt. Dabei geht es (wie bei den Verkäufen der letzten zehn Jahre) um die Art der geplanten Verkäufe, die Zahl der betroffenen Wohnungsunternehmen und Wohnungen, die vorgesehenen Käufergruppen sowie die Gründe für den geplanten Verkauf. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf Kommunen mit direkten oder indirekten Beteiligungen oder eigenen Wohnungen, die Angaben zu ihren Verkaufsabsichten machten.[33] Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die dargestellten Ergebnisse zum Umfang der geplanten Verkäufe ausschließlich auf die befragten Kommunen beziehen. Sie stellen keine Hochrechnung auf die Gesamtheit der Kommunen ab 5 000 Einwohner dar.

Abbildung 8.1
In den nächsten drei Jahren geplanter Verkauf von Anteilen oder Wohnungspaketen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eigenen Wohnungen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Abbildung 8.2
Städte/Gemeinden mit/ohne in den nächsten drei Jahren geplanten Verkäufen (Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspaketen) nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

8.1 Geplante Verkäufe von Beteiligungen/Wohnungspaketen

Anteil der Kommunen mit geplanten Verkäufen

13 % der Kommunen mit Angabe zu Verkaufsplänen planen in den nächsten drei Jahren den Verkauf von direkten bzw. indirekten Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspaketen (Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen oder eigene Wohnungen der Kommune; ohne Einzelprivatisierung). Der weitaus größte Teil der Kommunen (87 %) hegt für diesen Zeitraum keine derartigen Pläne (Abbildung 8.1).

Kreise planen etwas seltener Verkäufe (10 %) als Städte/Gemeinden (13 %). Von Städten/Gemeinden im Norden und Westen (17 % bzw. 18 %) ist häufiger ein Verkauf in den nächsten drei Jahren vorgesehen als von denen im Osten und Süden (11 % bzw. 9 %; Abbildung 8.2).

Metropolen (20 %) haben spürbar häufiger Verkaufspläne als Großstädte (8 %) und Städte/ Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen (13 % bzw. 14 %). Überdurchschnittliche Verkaufsabsichten (17 %) gaben Kommunen an, die ausschließlich eigene Wohnungen besitzen (und keine Beteiligungen an Wohnungsunternehmen). Unter diesen sind vor allem kleine Kommunen mit eigenen Beständen in geringem Umfang.

Besonders hoch sind die Verkaufsabsichten unter den Kommunen, die ihren Wohnungsunternehmen/-beständen nur eine sehr geringe strategische Bedeutung beimessen (28 %) bzw. die eine Verringerung der Bedeutung dieser in den letzten Jahren sehen (21 %). Aus nachvollziehba-

(33) Die Ergebnisse basieren auf Angaben von 1 039 bzw. 92 % der 1 132 Kommunen mit kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und/ oder eigenen Wohnungen. Bei den 8 % der Kommunen, die keine Angaben zu ihren Verkaufsabsichten machten, handelt es sich weit überwiegend um kleine Kommunen, die meist nur über geringe eigene Bestände und keine Beteilungen an Wohnungsunternehmen verfügen. Die zu ihren Verkaufsplänen antwortenden Kommunen decken daher einen höheren Anteil von 95 % aller kommunalen Wohnungen ab.

ren Gründen ist der Anteil der Kommunen mit Verkaufsplänen unter den Kommunen mit hohen Schulden mit 16 % etwas höher als bei Kommunen mit niedrigen Schulden (12 %). Zugleich wird jedoch deutlich, dass selbst unter Kommunen mit hohen Schulden der weit überwiegende Teil (84 %) in den nächsten drei Jahren keine Verkäufe plant. Dies liegt daran, dass es sich bei den Kommunen mit schlechter Finanzlage häufig um große Städte handelt, für die kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände eine große strategische Bedeutung haben und die daher in der Regel dauerhaft an diesen festhalten wollen (siehe oben). Für sie würde ein Verkauf zwar eine finanzielle Entlastung des Haushalts mit sich bringen, aber auch den Verlust bzw. die Schmälerung des strategischen Instrumentariums und ggf. einer dauerhaften Einnahmequelle (Erträge/Ausschüttungen).

Art der geplanten Verkäufe

Das oben Gesagte wird nicht nur dadurch unterstrichen, dass viele Kommunen gar keinen Verkauf in den nächsten drei Jahren planen, sondern auch dadurch, dass nur sehr wenige der verkaufswilligen Kommunen einen Komplettverkauf ins Auge gefasst haben. Beim Gros der Verkaufswilligen handelt es sich um Kommunen, die sich von ihren (meist kleinen) Beständen an eigenen Wohnungen trennen wollen: Ein Komplettverkauf der eigenen Wohnungen ist von 30 % der verkaufswilligen Kommunen bzw. 3,8 % aller Kommunen (einschließlich der Kommunen ohne Verkaufsabsicht) und ein Teilverkauf von 50 % der Kommunen mit Verkaufsplänen (6,4 % aller Kommunen) in den nächsten drei Jahren vorgesehen.

Die Verkaufspläne richten sich relativ selten auf kommunale Wohnungsunternehmen bzw. deren Bestände. 4 % der verkaufswilligen Kommunen planen einen Komplettverkauf und 2 % einen Teilverkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen (0,5 % bzw. 0,3 % aller Kommunen). Häufiger wird von den Kommunen ein Verkauf eines Teils der Wohnungen von kommunalen Wohnungsunternehmen im Paket (17 % derer mit Verkaufsplänen bzw. 2,2 % aller Kommunen) erwogen (Tabelle 8.1).

Als sonstige Formen des Verkaufs wurden in einer offenen Antwortmöglichkeit genannt: Verkauf einzelner Häuser bzw. von Streubesitz (mit Abstand häufigste Nennung unter sonstigen Verkaufsformen), Verkauf von bebauten Flächen mit dem Ziel des Abbruchs der Gebäude und der Neubebauung, Vergabe in Erbbaupacht, Liquidation bzw. Abtretung des kommunalen Unternehmens.

Die wenigen Fälle, die einen Komplettverkauf der Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in den nächsten drei Jahren vorsehen, konzentrieren sich vor allem auf Städte/Gemeinden unter 50 000 Einwohner bzw. Kreise. Die Fälle mit geplanten Teilverkäufen von Beteiligungen sind zu gering, um klare größenspezifische oder regionale Strukturen erkennen bzw. darstellen zu können.

Umfang der geplanten Verkäufe von Beteiligungen und Wohnungspaketen

Insgesamt beziehen sich die Verkaufspläne der Kommunen für die nächsten drei Jahre auf Beteiligungen an acht Wohnungsunternehmen, die über einen Wohnungsbestand von ca. 1 300 Wohnungen[34] verfügen, sowie ca. 16 600 kommunale Wohnungen (von kommunalen Wohnungsunternehmen oder eigenen Wohnungen der Kom-

(34) Bei fehlender Angabe einer größeren ostdeutschen Stadt zur Zahl der Wohnungen von zwei Wohnungsunternehmen, bei denen kommunale Beteiligungen verkauft werden sollen.

Tabelle 8.1
Art des in den nächsten drei Jahren geplanten Verkaufs von Beteiligungen bzw. Wohnungsbeständen (Kommunen mit Verkaufsabsichten)

Art des geplanten Verkaufs	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Komplettverkauf der Beteiligung/en an Wohnungsunternehmen	3,9 %	96,1 %	100,0 %
Teilverkauf von Beteiligung/en an Wohnungsunternehmen	2,3 %	97,7 %	100,0 %
Verkauf eines Teils der Wohnungen des/der Wohnungsunternehmen/s im Paket	17,1 %	82,9 %	100,0 %
Kompletter Verkauf der Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommune	29,5 %	70,5 %	100,0 %
Teilverkauf von Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommune im Paket	49,6 %	50,4 %	100,0 %
n = 129			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 8.2
Umfang des in den nächsten drei Jahren von der Kommune geplanten Verkaufs von Unternehmensanteilen und Wohnungspaketen

Anzahl der Wohnungsunternehmen mit geplantem Verkauf von kommunalen Anteilen	8
Anzahl der Wohnungen der Wohnungsunternehmen mit geplantem Verkauf von kommunalen Anteilen	1 324
Anzahl der Wohnungen der geplanten Paketverkäufe (eines kommunalen Unternehmens/der Kommune)	16 649

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

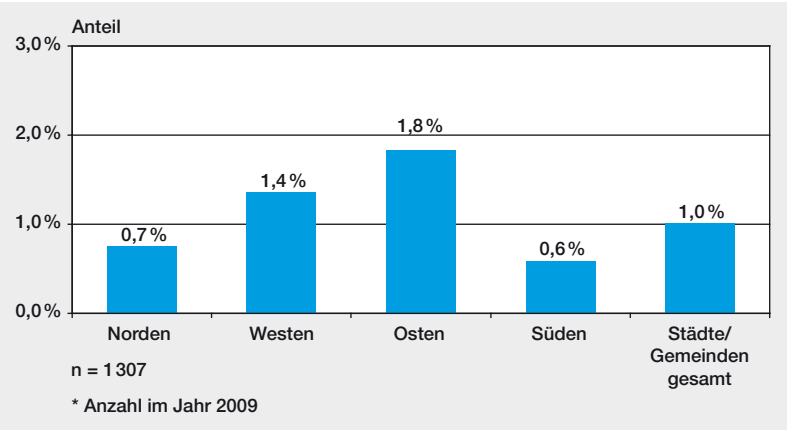
mune), die im Paket verkauft werden sollen (Tabelle 8.2).

Bezieht man die ca. 18 000 Wohnungen, die im Rahmen von Beteiligungs- oder Wohnungspaketverkäufen veräußert werden sollen, auf den Gesamtbestand der Kommunen mit Angaben zu Verkaufsplänen (inklusive derer, die keinen Verkauf planen), so ergibt sich eine Verkaufsquote von 1,1 %. Dieser Wert setzt sich aus einer Quote von 0,1 % für den geplanten Verkauf von Beteiligungen und einer Quote von 1,0 % für geplante Verkäufe von Wohnungspaketen zusammen. Die Quoten für den geplanten Verkauf von Wohnungen im Paket sind in den Städten/Gemeinden im Osten (1,8 %) und Westen (1,4 %) überdurchschnittlich und im Norden (0,7 %) und Süden (0,6 %) unterdurchschnittlich. Weitere erwähnenswerte Strukturunterschiede lassen sich nicht feststellen (Abbildung 8.3).

Ein Vergleich der Verkaufspläne für die nächsten drei Jahre mit den Verkaufsaktivitäten der letzten zehn Jahre (unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Länge beider Zeiträume; siehe oben) zeigt zum einen die Tendenz insgesamt rückläufiger Verkaufsaktivität und zum anderen die Tendenz einer Verlagerung von Verkäufen kommunaler Beteiligungen an Wohnungsunternehmen hin zu Verkäufen von Wohnungspaketen (Teilverkäufe). Während in den letzten zehn Jahren noch jährlich ca. 14 200 Wohnungen von Verkäufen von kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen betroffen waren, sind dies nach den Plänen für die nächsten drei Jahre nur ca. 400 Wohnungen pro Jahr. Bei dieser Verkaufsform ist der Rückgang demnach besonders ausgeprägt. Paketverkäufe verzeichnen zwar auch eine deutlich rückläufige Tendenz, die jedoch weitaus schwächer als bei den Beteiligungsverkäufen ist: Bei ihnen stehen jährlich ca. 8 800 Wohnungen in den letzten zehn Jahren geplante Verkäufe der nächsten drei Jahre in Höhe von ca. 5 600 Wohnungen pro Jahr gegenüber.

Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist, dass sich große Städte, was den Verkauf von Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen angeht, inzwischen sehr zurückhaltend geben. Die in den nächsten drei Jahren geplanten Verkäufe von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen betreffen Fälle mit sehr geringem Wohnungsbestand und haben ihren Schwerpunkt bei eher kleinen Kommunen (siehe oben). Bei den Verkäufen der letzten zehn Jahre waren dagegen noch mehr größere Kommunen mit größeren Wohnungsunternehmen/-beständen beteiligt, sodass der Umfang der von Verkäufen betroffenen Wohnungen größer war.

Abbildung 8.3
Quote der in den nächsten drei Jahren von geplanten Paketverkäufen betroffenen Wohnungen bezogen auf alle kommunalen Wohnungen* (Städte/Gemeinden mit und ohne Verkauf) nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

8.2 Gründe und für geplanten Verkauf vorgesehene Käufergruppen

Als Gründe für den geplanten Verkauf von kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspaketen werden von den Kommunen insbesondere die Vermeidung finanzieller Belastungen (81 %) und die Nutzung der Einnahmen für die Entlastung des Haushalts (59 %) genannt. 41 % wollen verkaufen, weil der Nutzen der kommunalen Beteiligungen/Wohnungen zu gering ist, was in hohem Maße damit zusammenhängt, dass unter den verkaufswilligen Kommunen viele sind, die sich von eigenen Beständen trennen wollen, deren Nutzen für sie aufgrund der meist kleinen Zahl der Wohnungen gering ist.

34 % wollen die Einnahmen für Investitionen in verbleibende Wohnungsbestände (Teilverkauf) nutzen. Bei 16 % der Kommunen mit Verkaufsplänen spielen grundsätzliche Erwägungen bzw. Bedenken gegen die Kommune als Wohnungsanbieter eine Rolle. Als sonstige Gründe für den geplanten Verkauf wurden im Rahmen einer offenen Antwortmöglichkeit insbesondere ein hoher Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf bzw. anstehende hohe Investitionen angegeben (Tabelle 8.3).

Die Gründe für die in den nächsten drei Jahren geplanten Verkäufe korrespondieren in hohem Maße mit den Gründen für die Verkäufe der letzten zehn Jahre (siehe oben), wobei alle Gründe mit einer Ausnahme (Nutzung der Einnahmen für Investitionen in verbleibende Bestände) bezogen auf die Verkaufspläne häufiger genannt werden als bezogen auf die in den letzten zehn Jahren durchgeführten Verkäufe. Offenbar müssen aktuell mehr Gründe zusammenkommen, damit Kommunen sich zum Verkauf ihrer Wohnungen entschließen (bzw. diesen begründen können), während in der Vergangenheit weniger Gründe für einen Verkauf ausreichten.

Tabelle 8.3
Gründe für den geplanten Verkauf von kommunalen Wohnungen bzw. Beteiligungen an Wohnungsunternehmen

Verkaufsgründe	trifft zu	trifft nicht zu	Kommunen gesamt
Nutzung der Einnahmen für Entlastung des Haushalts	58,6 %	41,4 %	100,0 %
Nutzung der Einnahmen für Investitionen in verbleibende Wohnungsbestände (Teilverkauf)	34,4 %	65,6 %	100,0 %
Vermeidung von finanziellen Belastungen	80,5 %	19,5 %	100,0 %
Nutzen der Beteiligung/Wohnungen ist für die Kommune zu gering	41,4 %	58,6 %	100,0 %
grundsätzliche Erwägungen bzw. Bedenken gegen die Kommune als Wohnungsanbieter	15,6 %	84,4 %	100,0 %
sonstiger Grund	14,1 %	85,9 %	100,0 %
n = 128			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 8.4
Aus Sicht der Kommune für den geplanten Verkauf in Frage kommende Käufergruppen (Unternehmensanteile/Wohnungspakete)

	Verkauf		
Käufergruppe	kommt in Frage	kommt nicht in Frage	Kommunen gesamt
privater Investor	94,0 %	6,0 %	100,0 %
Genossenschaft, Verein	91,0 %	9,0 %	100,0 %
kommunales Unternehmen	79,7 %	20,3 %	100,0 %
sonstiger öffentlicher Käufer	83,5 %	16,5 %	100,0 %
sonstige Käufergruppen	78,9 %	21,1 %	100,0 %
n = 133			

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 8.5
In den nächsten drei Jahren von der Kommune geplante Einzelprivatisierung von Wohnungen eines kommunalen Unternehmens oder der Kommune

Kommunen	Anzahl Kommunen	Anteil Kommunen
Einzelprivatisierung geplant	253	25,2 %
Einzelprivatisierung nicht geplant	750	74,8 %
gesamt	1 003	100,0 %

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Zudem wird deutlich, dass bei den Verkäufen nach wie vor finanzielle Aspekte im Vordergrund stehen und ordnungspolitische oder grundsätzliche Erwägungen zur Rolle der Kommune als Wohnungsanbieter eher selten von Bedeutung sind.

Käufergruppen für den geplanten Verkauf

Die Kommunen wurden gefragt, ob sich der geplante Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. von kommunalen Wohnungspaketen an alle interessierten Käufergruppen richtet oder ob bestimmte Käufergruppen ausgeschlossen sind. Zwei Drittel der Kommunen gaben an, dass sich der geplante Verkauf an alle interessierten Käufergruppen richtet bzw. dass keine Käufergruppen ausgeschlossen werden. Bei 17 % werden bestimmte Käufergruppen ausgeschlossen und bei ebenfalls 17 % steht noch nicht genau fest, ob alle Käufergruppen einbezogen oder bestimmte Käufergruppen ausgeschlossen werden.

Was die Einbeziehung bzw. den Ausschluss von einzelnen Käufergruppen angeht, ergibt sich folgendes Bild: Für 94 % der Kommunen mit Verkaufsabsichten kommen private Investoren für den in den nächsten drei Jahren geplanten Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. von kommunalen Wohnungspaketen in Frage, für 6 % kommen sie nicht in Frage. Genossenschaften bzw. Vereine kommen für 91 % der Kommunen in Frage, kommunale Unternehmen für 80 %, sonstige öffentliche Unternehmen für 84 % und sonstige Käufergruppen für 79 % der Kommunen (Tabelle 8.4). Insgesamt wird deutlich, dass nur ein kleinerer Teil der Kommunen beabsichtigt, bei den geplanten Verkäufen von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. von kommunalen Wohnungspaketen einzelne Käufergruppen auszuschließen.

8.3 Geplante Einzelprivatisierung

Die Einzelprivatisierung von Wohnungen eines kommunalen Wohnungsunternehmens oder eigener Wohnungen in den nächsten drei Jahren wird von 25 % aller Kommunen geplant. Wie bereits in der Vergangenheit planen demnach auch künftig weitaus mehr (etwa doppelt so viele) Kommunen die Einzelprivatisierung von kommunalen Wohnungen als den Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder von Wohnungspaketen (Tabelle 8.5).

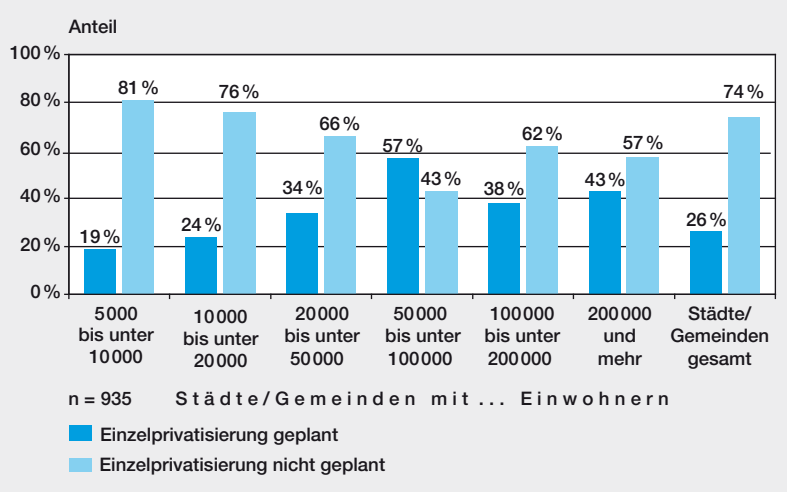
Kreise (13 %) sehen seltener in den nächsten drei Jahren eine Einzelprivatisierung von kommunalen Wohnungen vor als Städte/Gemeinden (26 %). Unter den großen Zentren (Metropolen: 40 %; Großstädte: 47 %) sind Pläne der Einzelprivatisierung stärker verbreitet als bei Städten/Gemeinden in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen (26 % bzw. 23 %). Auch zwischen den Gemeindegrößenklassen lässt sich ein Gefälle feststellen: Städte/Gemeinden der drei oberen Größenklassen (zwischen 38 % bis 57 %) planen häufiger Einzelprivatisierungen als Städte/Gemeinden der drei unteren Größenklassen (zwischen 19 % und 34 %; Abbildung 8.4).

Darüber hinaus bestehen regionale Unterschiede: Städte/Gemeinden im Osten planen mit einem Anteil von 37 % spürbar häufiger Einzelprivatisierungen als Städte/Gemeinden im Westen (28 %), Süden (20 %) und Norden (19 %). Die überdurchschnittliche Einzelprivatisierungstätigkeit in großen Städten und im Osten, die bereits bezogen auf die letzten zehn Jahre festzustellen war (siehe oben), setzt sich demnach künftig fort.

Als für die Einzelprivatisierung in Frage kommende Käufergruppen gaben 83 % der Kommunen Mieter an, 90 % andere Selbstnutzer und 68 % Kapitalanleger. Dass mehr Kommunen andere Selbstnutzer als Käufergruppe nennen als Mieter, könnte daran liegen, dass es sich um den Verkauf unbewohnter Wohnungen handelt. Ein Vergleich mit den Käufergruppen der Einzelprivatisierungen der letzten zehn Jahre (Mieter 71 % der Kommunen, Selbstnutzer 81 % und Kapitalanleger 47 %; siehe oben) zeigt, dass alle drei Käufergruppen bei den Einzelprivatisierungsplänen höhere Anteile aufweisen als bei der Einzelprivatisierungspraxis der letzten zehn Jahre. Dies deutet darauf hin, dass die Kommunen bei der Einzelprivatisierung künftig keine engeren Grenzen hinsichtlich einzubeziehender Käufergruppen setzen wollen als in der Vergangenheit, insbesondere bezogen auf Kapitalanleger und andere Selbstnutzer.

Von den Kommunen mit Privatisierungsplänen wurde angegeben, dass in den nächsten drei Jahren die Einzelprivatisierung von ca. 11 000 Wohnungen vorgesehen ist. Dies entspricht einer Einzelprivatisierungsquote (bezogen auf alle kommunalen Wohnungen, inklusive derer von Kommunen ohne Einzelprivatisierungspläne) von 0,7 %. Kreise planen nur

Abbildung 8.4
Städte/Gemeinden mit/ohne geplante Einzelprivatisierungen kommunaler Wohnungen in den nächsten drei Jahren nach Einwohnerzahl



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

in sehr geringem Umfang Einzelprivatisierungen (ca. 200 Wohnungen), sodass sich die Privatisierungspläne sehr stark auf Städte/Gemeinden konzentrieren. Gemessen an der Quote der von geplanter Einzelprivatisierung betroffenen kommunalen Wohnungen bestehen nur sehr geringe regionale Unterschiede.

Bei den Plänen zur Einzelprivatisierung kommunaler Wohnungen lässt sich (wie bei den geplanten Verkäufen von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen) für die nächsten drei Jahre im Vergleich zu den letzten zehn Jahren die Tendenz zu rückläufiger Aktivität erkennen: Während in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt 5 800 kommunale Wohnungen pro Jahr einzelprivatisiert wurden, ist dies in den nächsten drei Jahren lediglich für 3 700 kommunale Wohnungen pro Jahr geplant.

8.4 Zwischenfazit

Die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunen plant in den nächsten drei Jahren keinen Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder von Wohnungspaketen, nur eine Minderheit (13 %) hat Verkaufspläne. Im Vergleich mit den letzten zehn Jahren zeigt sich zum einen die Tendenz rückläufiger Verkaufsaktivitäten und zum anderen die Tendenz einer Verlagerung von Verkäufen von kommunalen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen hin zu Verkäufen von Wohnungspaketen (Teilverkäufe; Verkauf eigener

Wohnungen). Wie schon bei den Verkäufen der Vergangenheit stehen als Gründe für die geplanten Verkäufe finanzielle Aspekte im Vordergrund, ordnungspolitische oder grundsätzliche Erwägungen zur Rolle der Kommune als Wohnungsanbieter sind eher selten von Bedeutung. Hinsichtlich der Käufergruppen, die für die geplanten Verkäufe in Frage kommen, machen die Kommunen wenige Einschränkungen, insbesondere bezogen auf den Verkauf an private Käufer.

Ein Viertel der Kommunen plant für die nächsten drei Jahre die Einzelprivatisierung kommunaler Wohnungen. Wie bei den Verkäufen von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen lässt sich auch bei der Einzelprivatisierung im Vergleich zur Vergangenheit eine rückläufige Verkaufsaktivität erkennen.

9 Zusammmenfassung

Wesentliches Ziel dieser Studie war es, Informationen zur Situation und Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände sowie zu den von den Kommunen in Bezug auf diese Bestände verfolgten Strategien zu gewinnen. Ausgangspunkt der Forschungsarbeiten war die im Zusammenhang mit den großen Wohnungsverkäufen der letzten Jahre lebhaft geführte Diskussion. Diese Diskussion war häufig durch das Geschehen in einer kleinen Zahl von Kommunen geprägt. Durch die Kommunalbefragung liegt nun erstmals auf breiter Basis ein zuverlässiger Überblick über die kommunalen Wohnungsbestände und über die Strategien vor, die die deutschen Kommunen hinsichtlich ihrer Wohnungsunternehmen und -bestände verfolgen.

Die Kommunalbefragung macht zunächst die große quantitative Verbreitung der kommunalen Wohnungsbestände deutlich. 81 % Städte, Gemeinden und Landkreise, die sich an der Befragung beteiligten, verfügen über Wohnungsbestände im Umfang von insgesamt 1,958 Mio. Wohnungen. Die kommunalen Bestände umfassen damit jede zehnte Wohnung in den betroffenen Gemeinden.

Die kommunalen Bestände werden stark durch Wohnungsunternehmen bestimmt, an denen die Kommunen direkt oder (eher die Ausnahme) indirekt beteiligt sind. Ca. jede dritte der befragten Kommunen ist an Wohnungsunternehmen beteiligt; auf diese Unternehmen entfallen 96 % der mit der Befragung erfassten kommunalen Bestände. Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum sind zwar in sehr vielen Kommunen verbreitet (bei 72 % der befragten Städte, Gemeinden und Kreise), machen aber nur einen geringen Anteil der kommunalen Wohnungen aus (4 % der mit der Befragung erfassten Bestände).

Die Diskussion der letzten Jahre konnte den Eindruck entstehen lassen, dass sich viele Kommunen (überwiegend aus finanziellen Gründen) von ihren kommunalen Wohnungsunternehmen und -beständen trennen wollen. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen ein anderes Bild: Die Kommunen wollen ganz überwiegend an ihren kommunalen Wohnungsbeständen festhalten. Die große Mehrzahl der Kommunen, die über Wohnungsbestände in relevanter Größenordnung verfügt, misst diesen eine große Bedeutung für die Verfolgung der kommunalen Ziele und die Erfüllung der kommunalen Aufgaben bei. Für die Zukunft gehen viele Kommunen von einem weiteren Bedeutungszuwachs ihrer kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände aus.

Die Kommunen geben eine Reihe von Gründen für die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände an: Klassische wohnungspolitische Aufgabenfelder wie die soziale Wohnungsversorgung und die Sicherung preisgünstiger Mieten haben aus kommunaler Sicht in den letzten Jahren trotz der häufig entspannten Wohnungsmärkte eher noch an Bedeutung gewonnen. Die kommunalen Unternehmen stellen hier wichtige Partner dar, mit denen die Kommunen überwiegend eng kooperieren. Hinzu kommt, dass weitere kommunale Aufgaben an Aktualität und Bedeutung gewonnen haben (Stadtumbau, Entwicklung von Stadtquartieren, energetische Sanierung etc.), für deren Erledigung kommunale Wohnungsunternehmen/-bestände wichtige Beiträge leisten können. Mit der erforderlichen stärkeren Verzahnung von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischem Handeln ergeben sich insgesamt Veränderungen in der Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen. Aus diesen Gründen nehmen viele Kommunen über Vorgaben zu den relevanten wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgabenfeldern verstärkt Einfluss auf ihre Unternehmen. Ein Teil der Kommunen erwartet von ihren Wohnungsunternehmen eine klar messbare Stadtrendite.

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass inhaltlich-strategische und finanzielle Ziele beim Umgang mit Wohnungsunternehmen für viele Kommunen nicht im Widerspruch stehen. Häufig nutzen Kommunen ihre Wohnungsunternehmen nicht nur für inhaltliche Aufgaben, sondern erwarten von ihnen zugleich finanzielle Erträge. Viele Kommunen setzen auf eine Strategie der wirtschaftlichen Konsolidierung bzw. Steigerung der Erträge ihrer Wohnungsunternehmen und verbinden dies teilweise mit konkreten Vorgaben zur Höhe der Ausschüttungen. Ein Teil der Kommunen setzt den Unternehmen heute höhere Ertragsziele als in der Vergan-

genheit. Dies ist auch vor dem Hintergrund der finanziellen Belastungen und Risiken zu sehen, die eine nicht unerhebliche Zahl von Kommunen in den letzten Jahren für ihre Wohnungsunternehmen getragen hat.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren spürbar verbessert hat, wie die Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik zeigt. Sinkende Leerstandsquoten, steigende Mieten und die günstige Entwicklung der Hypothekenzinsen haben Erträge und Rentabilität gesteigert. Im Osten haben sich hierbei die Wirkungen des Stadtumbaus stark niedergeschlagen.

Für die Steuerung der Unternehmensbeteiligungen durch die Kommunen kommt eine Reihe von Instrumenten zum Einsatz. Besondere Bedeutung haben die herkömmlichen Instrumente (Geschäftsberichte, sonstige Berichte in den Aufsichtsgremien etc.). Neuere Controllinginstrumente wie finanzielle und strategisch-inhaltliche Kennzahlensysteme sind weniger weit verbreitet.

In der Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände bestehen zwischen den Kommunen unterschiedlicher Größe erhebliche Unterschiede. Zwar verfügen auch viele kleinere Kommunen über kommunale Bestände, deren Umfang ist aber in der Regel begrenzt. Ein sehr großer Teil der kleineren Kommunen besitzt ausschließlich Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum in geringer Zahl, nicht aber über Beteiligungen an Wohnungsunternehmen. Aus nachvollziehbaren Gründen ist die strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungen in solchen Kommunen gering. Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum bereiten nicht selten wirtschaftliche Schwierigkeiten, vor allem deshalb will sich ein Teil der Kommunen von ihnen trennen.

Für größere Kommunen, die häufig Beteiligungen an Wohnungsunternehmen mit großen Wohnungszahlen besitzen, ist die aufgabenbezogene und finanzielle Bedeutung der Bestände überwiegend sehr groß, da sie in vielen kommunalen Aufgabenbereichen vor einem großen Handlungsbedarf stehen, für dessen Bewältigung die Wohnungsunternehmen ein wirkungsvolles Instrument sein können. Hinzu kommt, dass die Wohnungsunternehmen großer Städte im Vergleich zu denen kleinerer Städte und Gemeinden wirtschaftlich relativ gut dastehen und damit relativ günstige Voraussetzungen für ein Handeln im Sinne der Kommune mitbringen.

In Ostdeutschland stellt sich die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen trotzt der positiven Wirkungen des Stadtumbaus noch immer merklich ungünstiger dar. Die Wohnungsunternehmen sind aufgrund der hohen Leerstände und der relativ niedrigen Mieten in schlechterer wirtschaftlicher Verfassung und besitzen nicht die gleichen eigenen Handlungsmöglichkeiten wie die Wohnungsunternehmen in den übrigen Regionen. Trotz dieser Einschränkungen haben gerade auch für die ostdeutschen Kommunen die kommunalen Wohnungsunternehmen große Bedeutung. Sie sind zentrale Akteure im Stadtumbau und – angesichts von niedrigem Einkommensniveau und schwieriger Situation auf dem Arbeitsmarkt – besonders wichtig für die Wohnungsversorgung von sozialen Zielgruppen.

Zwar will die weit überwiegende Mehrheit der Kommunen mit einem relevanten Umfang an kommunalen Wohnungsbeständen dauerhaft an ihren kommunalen Wohnungsbeständen festhalten, ein Teil der Kommunen plant aber auch zukünftig den Verkauf von kommunalen Beständen. Hierbei ist mit differenzierteren Verkaufsstrategien als in der Vergangenheit zu rechnen, die nur sehr selten auf einen Komplettverkauf von Wohnungsunternehmen/-beständen zielen, sondern sich vielmehr nur auf den Verkauf von Teilbeständen im Paket oder auf die Einzelprivatisierung kommunaler Wohnungen beziehen. Das Verkaufsgeschehen wird sich nach den Aussagen der Kommunen auf einem spürbar geringeren Niveau als in den letzten zehn Jahren bewegen.

Literaturverzeichnis

Analyse & Konzepte (2006): Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte – Endbericht, bearbeitet von Analyse & Konzepte im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Hamburg.

Bremeier, Wolfram; Brinckmann, Hans; Killian, Werner (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen – Vorschläge zur politischen Steuerung ausgegliederter Aufgaben auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, Kassel.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, Forschungen Heft 124, bearbeitet vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2008a): Expertise „Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen“, BBR-Online-Publikation 1/2008.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008b): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, bearbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte, Forschungen Heft 142, bearbeitet von Analyse & Konzepte und ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Berlin.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2008): Neue Trends beim Handel mit Wohnungsportfolios in Deutschland, BBR-Berichte KOMPAKT 3/2008.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009a): Starker Rückgang der Transaktionen großer Wohnungsportfolios, BBSR-Berichte KOMPAKT 1/2009.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009b): Kleinere Portfoliotransaktionen im Fokus, BBSR-Berichte KOMPAKT 8/2009.

Der Neue Kämmerer (2007): Anschluss nicht verpassen – Studie: Kommunales Beteiligungscontrolling zeigt Defizite – Kommunen nutzen kaum betriebswirtschaftliche Instrumente. Der Neue Kämmerer, Heft 5/2007.

Edeling, Thomas; Reichard, Christoph; Richter, Peter; Brandt, Steven (2007): Kommunalwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Kontext – Eine vergleichende Analyse der neuen und alten Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, Potsdam.

GdW Gesamtverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2006): Unverzichtbar – kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte. Dokumentation zum GdW-Kongress der kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen am 22. und 23. November 2005 in Hannover, Berlin.

GdW Gesamtverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2009): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2009/2010. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin.

Günther, Thomas; Niepel, Mirko (2006): Kommunales Beteiligungscontrolling – Ergebnisse einer empirischen Studie. Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, Heft 3/2006, S. 323–343.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) (2008): Aktuelle Tendenzen bei den Verkäufen großer Wohnungsbestände in Deutschland und Schleswig-Holstein. Expertise im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, Berlin.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport 2008 – Ein Ländervergleich, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen. www. wegweiser-kommune.de, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Lohse, Moritz; Pfnür, Andreas (2008): EWOWI zwanzig zehn – Erfolgspotenziale der Wohnungswirtschaft 2010. Technische Universität Darmstadt. Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band 12.

McKinsey & Company (2004): Sanierungsfall öffentliche Wohnungsunternehmen? Business Breakfast 18. Mai 2004, Frankfurt.

Pfeiff, Claudia (2002): Diskussionsbericht der Expertenrunde „Die Versorgung mit Wohnraum als Daueraufgabe der Daseinsvorsorge – über die Existenzberechtigung von Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand“, Schader Stiftung.

PriceWaterhouseCoopers (PwC) (2006): Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell – Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden, Berlin.

Statistisches Bundesamt; Preise, Harmonisierte Verbraucherpreisindizes, Deutschland, November 2009.

VfkE – Verbundnetz für kommunale Energie (2008): Befragung kommunaler Entscheidungsträger zur Privatisierung kommunaler Unternehmen in Ostdeutschland. Pressemitteilung vom 06.10.2008, Fragebogen sowie Abbildungen und Tabellen zu den Ergebnissen, Download: www.vfke.org.