

**Strategien der Kommunen für
ihre kommunalen Wohnungsbestände –
Ergebnisse der Fallstudien
und Gesamtergebnis**

Forschungen

In der Schriftenreihe Forschungen veröffentlicht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (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 Vesper (Leitung)
Wolfgang Jaedicke
Thomas Thrun
Jan Hebecker

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

Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn
Nina Wilke

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Forschungen Heft 151

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: 978-3-87994-483-5

Forschungen Heft 151
Berlin 2011

Inhalt

Kurzfassung	1
Summary	4
1 Einleitung	7
2 Zentrale Ergebnisse der schriftlichen Kommunalbefragung	11
3 Vorstellung der Fallkommunen und ihrer kommunalen Wohnungsbestände	15
4 Ergebnisse der zehn Fallstudien	22
4.1 München	23
4.2 Essen	35
4.3 Kiel	42
4.4 Lübeck	50
4.5 Mainz	56
4.6 Potsdam	64
4.7 Velbert	73
4.8 Bautzen	80
4.9 Mühlheim am Main	85
4.10 Landkreis Hildesheim	89
5 Querschnittsbetrachtung der Fallstudien	94
5.1 Strategische Ausrichtung der Kommunen bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände	94
5.2 Steuerung und Organisation der Zusammenarbeit von Kommune und Wohnungsunternehmen	97
5.3 Soziale Wohnungsversorgung und Rolle der kommunalen Wohnungsbestände	108
5.4 Investitionsstrategien der kommunalen Wohnungsunternehmen in Neubau und Bestand	115
5.5 Stadt- und Quartiersentwicklung und Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen	119
5.6 Verkauf von Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen und von Wohnungsbeständen	122
5.7 Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen und Beitrag zu den kommunalen Haushalten	125
6 Zusammenfassung und Fazit	129
Literaturverzeichnis	140

Abbildungen

Abbildung 1	Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände – befragte Kommunen insgesamt	11
Abbildung 2	Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Kommunen	12
Abbildung 3	Eigenmittelrentabilität kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2001 und 2007 nach Region/Ländergruppe	13
Abbildung 4	Verteilung der Wohnungsbestände der kommunalen Wohnungsunternehmen auf Baualtersgruppen	17
Abbildung 5	GEFOWAG-Gruppe 2009 (vor der Holding-Gründung)	25
Abbildung 6	GEFOWAG-Gruppe 2010 (nach der Holding-Gründung)	25
Abbildung 7	Entwicklung des gebundenen Münchner Wohnungsbestands („Eingriffsreserve“) 2000 bis 2015 (Prognose ab 2010)	31
Abbildung 8	Entwicklung der Schulden der Landeshauptstadt Kiel im Vergleich zum Schuldenzenario ohne KWG-Verkauf	49
Abbildung 9	Leerstandsquote der Stadt Potsdam nach Vermietbarkeit	64
Abbildung 10	Unternehmensverbund PRO POTSDAM	65
Abbildung 11	Aufgaben der PRO POTSDAM	67
Abbildung 12	Aufgaben des Beteiligungsmanagements	98
Abbildung 13	Verfolgter Ansatz der Steuerung des Wohnungsunternehmens	106
Abbildung 14	Veränderung des Umfangs von Zielen und Vorgaben der Kommune für das Wohnungsunternehmen im untersuchten Zeitraum	107
Abbildung 15	Veränderung von Struktur und der Tätigkeitsfelder des Wohnungsunternehmens im untersuchten Zeitraum	107
Abbildung 16	Neubauinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009	115
Abbildung 17	Bestandsinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009	117
Abbildung 18	Gesamtinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009	119

Tabellen

Tabelle 1	Bewertung der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände für verschiedene kommunale Aufgabenfelder	12
Tabelle 2	Bedeutung von Instrumenten für die Überwachung der Einhaltung der Ziele und Vorgaben durch das/die Wohnungsunternehmen	14
Tabelle 3	Die Fallkommunen und ihre Wohnungsunternehmen	16
Tabelle 4	Wohnungen in unmittelbarem kommunalen Eigentum der Fallkommunen	16
Tabelle 5	Sozioökonomische Rahmendaten der Fallkommunen	18
Tabelle 6	Merkmale des Wohnungsmarkts in den Fallkommunen	21
Tabelle 7	Grundinformationen zu den kommunalen Wohnungsunternehmen in München	23
Tabelle 8	Wohnungsbestände in unmittelbarem Eigentum der Landeshauptstadt München nach Bewirtschaftungsart	26
Tabelle 9	Gebundene Wohnungen in München – „Münchner Eingriffsreserve“	28
Tabelle 10	Aufgrund von Förderung gebundener Wohnungsbestand in München und Anteil der kommunalen Bestände	29
Tabelle 11	Wohnungssuchende und Vermittlungen in München	29
Tabelle 12	Art der Belegung der auf Grundlage der Belegrechtsverträge neu vermieteten Wohnungen der Stadt München und ihrer Wohnungsunternehmen 2005 bis 2009	30
Tabelle 13	Verteilung des zusätzlichen Investitionsvolumens der Münchner Wohnungsunternehmen 2008 bis 2019	33
Tabelle 14	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Essen	35
Tabelle 15	Gebundener Wohnungsbestand in Essen und gebundener Bestand der Allbau AG	39
Tabelle 16	Wohnungssuchende, Vermittlungen und ausgeübte Belegungsrechte in Essen	39
Tabelle 17	Grundinformationen zum ehemaligen kommunalen Wohnungsunternehmen in Kiel	43
Tabelle 18	Gebundene Wohnungen in Kiel und gebundene Wohnungen der KWG	48
Tabelle 19	Wohnungssuchende und Vermittlungen in Kiel	47
Tabelle 20	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Lübeck	50
Tabelle 21	Gebundener Wohnungsbestand in Lübeck und gebundener Bestand der Trave GmbH	53
Tabelle 22	Wohnungssuchende, Ausübung von Benennungsrechten und Vermittlungen der Stadt Lübeck	54
Tabelle 23	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Mainz	56
Tabelle 24	Gebundene Wohnungen in Mainz und gebundene Wohnungen der Wohnbau Mainz GmbH im Jahr 2009	60
Tabelle 25	Wohnungssuchende und Vermittlungen in Mainz	61
Tabelle 26	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Potsdam	64
Tabelle 27	Gebundene Wohnungen in Potsdam und gebundene Wohnungen der PRO POTSDAM GmbH	68
Tabelle 28	Wohnungssuchende und Vermittlungen in Potsdam	70
Tabelle 29	Erfüllungsstand der Wohnraumversorgungsverträge 2005 bis 2009	70
Tabelle 30	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Velbert	73
Tabelle 31	Gebundene Wohnungen in Velbert und gebundene Wohnungen der Wohnbau Velbert GmbH	76
Tabelle 32	Wohnungssuchende und Vermittlungen der Stadt Velbert	77
Tabelle 33	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Bautzen	80
Tabelle 34	Gebundene Wohnungen in Bautzen und gebundene Wohnungen der BWB	82
Tabelle 35	Registrierte Nachfrage und kommunale Vermittlung in Bautzen 2005 bis 2009	82
Tabelle 36	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Mühlheim am Main	85
Tabelle 37	Gebundene Wohnungen in Mühlheim am Main und gebundene Wohnungen der Wohnbau Mühlheim	87
Tabelle 38	Nachfrage der sozialen Wohnungsversorgung in Mühlheim am Main	87
Tabelle 39	Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen im Landkreis Hildesheim	89
Tabelle 40	Gebundener Wohnungsbestand im Landkreis Hildesheim 2008/2009	91
Tabelle 41	Wohnberechtigungsscheine (WBS) im Landkreis Hildesheim 2009	91
Tabelle 42	Einschätzung der Fallkommunen zur strategischen Bedeutung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände für die kommunalen Ziele und Aufgaben	95

Tabelle 43	Strategische Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände im Handlungsfeld soziale Wohnungsversorgung	95
Tabelle 44	Strategische Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände im Handlungsfeld Stadtentwicklung, Quartiersentwicklung und energetische Sanierung	96
Tabelle 45	Aktuelle Strategien im Bereich des Verkaufs von Unternehmensbeteiligungen und Wohnungsbeständen	97
Tabelle 46	Ansiedlung der Beteiligungsverwaltung und weitere in die Steuerung des Wohnungsunternehmen einbezogene Verwaltungsbereiche	99
Tabelle 47	Für die Verwaltung der Beteiligung am kommunalen Wohnungsunternehmen zuständige Verwaltungseinheit	100
Tabelle 48	Übersicht der in die Gesellschafterversammlung bzw. Hauptversammlung der kommunalen Wohnungsunternehmen entsandten Kommunalvertreter	101
Tabelle 49	Zusammensetzung des Aufsichtsrats der kommunalen Wohnungsunternehmen	102
Tabelle 50	Dokumente, in denen Ziele und Vorgaben für die kommunalen Wohnungsunternehmen formuliert sind	103
Tabelle 51	Wohnungsmarktlage und registrierte Wohnungssuchende in den Fallkommunen	108
Tabelle 52	Gesamtwohnungsbestand und durch Förderung gebundener Mietwohnungsbestand in den Fallkommunen 2009	109
Tabelle 53	Anteil der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände am Gesamtwohnungsbestand und am durch Förderung gebundenen Mietwohnungsbestand	111
Tabelle 54	Städte mit kommunalen Belegungsrechten im Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen, die über die durch Förderung begründeten Benennungs- und Besetzungsrechte hinausgehen	112
Tabelle 55	Realisierter und geplanter Neubau der kommunalen Wohnungsunternehmen im eigenen Bestand	116
Tabelle 56	Entwicklung der für 2010 bis 2014 geplanten Bestandsinvestitionen im Vergleich zu den 2004 bis 2009 realisierten Investitionen	118
Tabelle 57	Beiträge der kommunalen Wohnungsunternehmen zu den Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung	120
Tabelle 58	Übersicht über den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen in den untersuchten Kommunen	122
Tabelle 59	In den Jahren 2005 bis 2010 durchgeführte Verkäufe von Wohnungen aus dem eigenen Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen (ohne Bauträgergeschäft)	124
Tabelle 60	Für die Jahre 2011 bis 2014 geplante Verkäufe von Wohnungen aus dem eigenen Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen (ohne Bauträgergeschäft)	125
Tabelle 61	Einnahmen der Kommunen aus Ausschüttungen ihrer Wohnungsunternehmen 2007 bis 2009	127

Kurzfassung

Hintergrund und methodisches Vorgehen

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 lebhaft 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 war, Informationen über die Situation und Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände sowie zu den Strategien von Kommunen in Bezug auf ihre kommunalen Wohnungsbestände zu gewinnen.

Im Rahmen des Projekts erfolgte zum einen eine schriftliche Befragung bei allen Städten und Gemeinden ab 5 000 Einwohnern sowie bei allen Landkreisen. Aufgabe der Kommunalbefragung war es, umfassende quantitative Informationen zu den kommunalen Wohnungsbeständen zu erheben. Zum anderen wurden Fallstudien in den Städten München, Essen, Kiel, Lübeck, Mainz, Potsdam, Velbert, Bautzen und Mühlheim am Main sowie im Landkreis Hildesheim durchgeführt. Die Fallstudien zielten darauf, tiefer gehende Erkenntnisse zu den Strategien der Kommunen im Umgang mit ihren Wohnungsbeständen und zur Zusammenarbeit von Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen zu gewinnen.

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung wurden im Vorjahr veröffentlicht (BMVBS 2010). Im hier vorgelegten Heft werden die Resultate der Fallstudien und das Gesamtergebnis des Forschungsprojekts vorgestellt.

Ergebnisse

Die Kommunalbefragung ergab die große Verbreitung kommunaler Wohnungsbestände. 81 % der Kommunen, die an der Kommunalbefragung 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 Kommunen.

Quantitativ bestimmt werden die kommunalen Bestände durch Wohnungsunternehmen mit kommunaler Beteiligung. 34 % der befragten Kommunen sind 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).

Die Kommunalbefragung und die Fallstudien zeigen, dass Kommunen, die in größerem Umfang über kommunale Wohnungsunternehmen bzw. -bestände verfügen, deren Bedeutung für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben als sehr groß oder groß einschätzen. In den Fallkommunen wurde ein breiter kommunaler Konsens über den Erhalt der kommunalen Wohnungsunternehmen ermittelt. Kommunale Strategien, die darauf setzen, durch den Verkauf von Wohnungsunternehmen oder größeren Wohnungspaketen schnelle Entlastungen für die kommunalen Haushalte zu erzielen, haben seit Mitte der 2000er Jahre merklich an Bedeutung verloren. Allerdings folgte auch in der Vergangenheit nur eine Minderheit der Kommunen solchen Verkaufsstrategien.

Die große strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände betrifft vor allem das Handlungsfeld der sozialen Wohnungsversorgung, d.h. die Wohnungsversorgung sowohl breiter Schichten als auch sozialer Zielgruppen. Dies gilt auch für Kommunen, deren Wohnungsmarkt zurzeit entspannt ist. Gewachsen ist die strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände für die Stadt- und Quartiersentwicklung. Einen Bedeutungszuwachs verzeichnen in den letzten Jahren zudem Aufgaben im Bereich der

Steigerung der Energieeffizienz und des Klimaschutzes.

Für die von Städten, Gemeinden und Kreisen verfolgten Strategien hat die Erzielung von Einnahmen für die kommunalen Haushalte weitaus geringere Bedeutung als der Beitrag der kommunalen Bestände bei der Bewältigung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben. Dennoch setzen sehr viele Kommunen auf die Verbesserung der Ertragslage ihrer Wohnungsunternehmen, um so die Voraussetzungen für die dauerhafte Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu verbessern und zu verhindern, dass die Unternehmen in wirtschaftliche Probleme geraten, die finanziell auf die Kommunen durchschlagen könnten.

Was die Steuerung der Unternehmensbeteiligungen und die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen anbelangt, ergaben die Fallstudien ein sehr differenziertes Bild. Generell kann festgehalten werden, dass die kommunale Praxis sich ziemlich stark von den Prinzipien einer strikt zielorientierten Steuerung unterscheidet, wie sie dem Neuen Steuerungsmodell zugrunde liegt. Die Definition konkretisierter kommunaler Ziele, Zielvereinbarungen mit den Unternehmen und das nicht nur finanzielle, sondern auch fachlich-inhaltliche Controlling haben zwar in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, die entsprechenden Entwicklungen gehen aber eher langsam voran. So wird z.B. das Instrument Zielvereinbarung zwar in einem Teil der Fallkommunen für bestimmte Zwecke eingesetzt (z.B. im Bereich der Wohnungsbelegung), eine umfassende Vereinbarung der fachlich-inhaltlichen und finanziellen Ziele konnte aber in keiner Fallkommune ermittelt werden.

Umfassendere und formalisierte Steuerungsansätze in Bezug auf die kommunalen Wohnungsunternehmen finden sich am ehesten in großen Kommunen mit ihrem ausdifferenzierten Verwaltungsaufbau. Kleinere Kommunen setzen eher auf weniger formalisierte Steuerungsansätze. Neben der Größe der Kommune begünstigen ein angespannter Wohnungsmarkt, gravierende wirtschaftliche Probleme des Unternehmens und ein insgesamt an Zielen und Ergebnissen orientierter Verwaltungsstil eine formalisierte Steuerung.

Die Kommunen sind in der Regel nicht in der Lage, die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Leistungen ihrer Wohnungsunternehmen exakt zu beziffern oder gar eine „Stadttrendite“ auf ihre Beteiligung zu berechnen. Die mit den Fallstudien erhobenen quantitativen und qualitativen Informationen sowie die Einschätzungen der befragten kommunalen Akteure machen jedoch deutlich, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen signifikante Leistungen für ihre Eigentümer erbringen.

Von besonderer Bedeutung sind hierbei die großen Beiträge zur sozialen Wohnungsversorgung, für die eine Reihe von Faktoren ausschlaggebend ist:

- die Konzentration von Sozialwohnungen und insbesondere von Sozialwohnungen mit Belegungsrechten bei den kommunalen Unternehmen,
- die vor allem in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Kooperationsverträge geschaffenen zusätzlichen Belegungsmöglichkeiten der Kommunen,
- die überdurchschnittliche Bereitschaft der kommunalen Unternehmen, im Rahmen der Förderung von Neubau- und Bestandsinvestitionen neue Mietpreis- und Belegungsbindungen einzugehen,
- die hervorgehobene Rolle bei der Unterbringung von Wohnungssuchenden mit besonderen Versorgungsproblemen, die die kommunalen Unternehmen nach den in den Fallstudien geführten Experteninterviews von den anderen Wohnungsanbietern deutlich unterscheidet.

Neben der sozialen Wohnungsversorgung ist die Stadt- und Quartiersentwicklung das zweite große Handlungsfeld, in dem die kommunalen Wohnungsunternehmen Beiträge zur Erreichung der städtischen Ziele leisten. Von besonderer Bedeutung sind dabei Beiträge im Kontext von Stadtumbau und sozialer Stadtentwicklung, in Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt auch Aufgaben der Stadterweiterung. Nach den Ergebnissen der Fallstudien haben die Kommunen in ihren Wohnungsunternehmen für Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung einen besonders engen Kooperationspartner, der sich in der Regel aktiv an den relevanten Strategiediskussionen und Planungsprozessen beteiligt. Die Unternehmen iden-

tifizieren sich häufig besonders stark mit den kommunalen Zielen, sie bringen eigene Initiativen zur Stadt- und Quartiersentwicklung ein und realisieren umfangreiche Investitionen. Diese aktive Rolle erklärt sich zum Teil aus Eigeninteressen, die die Unternehmen als große Eigentümer in den entsprechenden Gebieten haben. Die kommunalen Unternehmen sind aber zugleich eher als andere Eigentümergruppen bereit, sich auch jenseits der eigenen Immobilien zu engagieren und im Stadtumbauprozess Bestände abzureißen.

Ausblick

In den nächsten Jahren dürfte die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände für die soziale Wohnungsversorgung aufgrund des Rückgangs der Zahl der Sozialwohnungen weiter steigen. In dem Maße, wie Mietpreis- und Belegungsbindungen bei anderen Eigentümern fortfallen, erhalten die eigenen Bestände der Kommunen für die anstehenden Versorgungsaufgaben einen noch größeren Stellenwert. Aber auch die kommunalen Bestände selbst sind vom Bindungsfortfall betroffen. Während sich in der Vergangenheit kommunale Eigentümerschaft und förderrechtliche Bindungen in weiten Teilen der kommunalen Wohnungsbestände überlagerten, stellt sich zukünftig für viele Kommunen die Aufgabe, eigenen Regelungen zur Belegung und zur Miethöhe in ihren kommunalen Beständen zu treffen bzw. entsprechende Vereinbarungen mit den Unternehmen zu schließen. Eine leistungsfähige fachlich-inhaltliche Steuerung wird für die Kommunen also wichtiger.

Mit dem Forschungsprojekt wurde eine große Vielfalt der Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände ermittelt. Diese

Vielfalt wird im Zuge der Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte weiter zunehmen:

Bei Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten spielen die kommunalen Wohnungsunternehmen im Wohnungsneubau eine wichtige Rolle, zum Teil erwarten die Kommunen hier in Zukunft stärkere Anstrengungen als in der Vergangenheit. Für diese Kommunen hat zudem der Rückgang des Sozialwohnungsbestands besonders starke Konsequenzen, sodass sie im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung auf die verstärkte Zusammenarbeit mit den kommunalen Unternehmen setzen werden.

Auf entspannten Wohnungsmärkten stehen Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen vor anderen Herausforderungen. Der Neubau hat hier eine geringere Bedeutung. Wohnungssuchende können leichter auch ohne direkte kommunale Unterstützung eine Wohnung finden. Die Zusammenarbeit der Kommunen und ihrer Unternehmen im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung konzentriert sich hier stärker auf den Kreis der Haushalte mit besonderen Versorgungsproblemen. Von besonderer Bedeutung sind in diesen Kommunen die Anpassung des kommunalen Wohnungsbestands an die durch den demographischen Wandel veränderte Nachfrage und die Differenzierung des Wohnungsangebots für ein breiteres Spektrum an Nachfragergruppen. Daher liegen die den Wohnungsunternehmen von den Kommunen übertragenen Aufgabenschwerpunkte auf entspannten Wohnungsmärkten verstärkt bei jeweils spezifisch ausgestalteten Kombinationen aus Bestandsinvestitionen, Quartiersentwicklung, punktuellen Neubau zur Angebotsdifferenzierung sowie zum Teil auf Rückbau von nicht mehr marktgerechten oder städtebaulich problematischen Beständen.

Summary

Background and methodology

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 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 was to gather information about the current situation and the importance of municipal housing stock as well as about the strategies employed by local authorities in relation to this municipal housing stock.

Within the framework of the research project, a written survey was carried out of all cities and municipalities with populations of at least 5,000, as well as all counties. It was the task of the municipal survey to gather comprehensive quantitative data on the municipal housing stock. Furthermore, case studies were conducted in the cities of Munich, Essen, Kiel, Lübeck, Mainz, Potsdam, Velbert, Bautzen and Mühlheim am Main as well as the county of Hildesheim. The case studies were geared towards gaining deeper insights into the strategies of the municipalities in managing their housing stocks and on the cooperation of municipalities and municipal housing companies.

The results of the municipal survey were published last year (BMVBS 2010). The publication at hand introduces the results of the case studies and the overall result of the research project.

Findings

The survey of local authorities demonstrates the widespread distribution of municipal housing stock. 81 % of the municipalities that took part in the survey either have shares in municipal housing companies or hold municipal housing units in direct ownership. The number of hous-

ing 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.

Municipal housing stock is controlled to a large degree by municipal housing companies, in which local authorities hold a share. 34% 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 owned directly by local authorities are to be found in a very large number of local-authority areas (72% of cities, municipalities and counties), they only represent a small portion of the total number of municipal housing units overall (4% of the housing stock recorded in the survey).

The municipal survey and the case studies show that the local authorities who own municipal housing companies and housing stocks on a large scale attach very great or great importance to those assets in fulfilling municipal tasks. In the case-study municipalities, there was a broad consensus on the preservation of the municipal housing companies. Municipal strategies geared towards achieving speedy relief for the municipal budgets through the sale of housing companies or larger parcels of flats have lost significantly in importance since the mid-2000s. However, even in the past, only a minority of the municipalities had pursued such sales strategies.

The great strategic importance of the municipal housing companies and housing stocks relates especially to the supply of social housing, i. e. the supply of housing for broader strata of society as well as for specific social target groups. This is true also for municipalities whose housing market is relaxed at the moment. The strategic significance of municipal housing companies and housing stocks has grown for urban development. Furthermore, additional importance has been attached to tasks geared towards increasing energy efficiency and climate protection over the past years.

The generation of income for the municipal budgets is of far lesser importance for the cities, municipalities and counties than the contribution of the munic-

ipal housing stock towards the solving of housing and urban development policy tasks. Still, very many municipalities work on the improvement of the economic situation of their housing companies in order to improve the prerequisites for the permanent fulfilment of the municipal tasks at hand and to prevent the companies from encountering economic problems that could have an economic impact on the municipalities.

As regards the control of the shareholdings and the cooperation between the municipalities and the housing companies, the case studies yielded a very differentiated picture. It may be stated generally that the municipal practice differs greatly from the principles of a strictly target-oriented control, as it is laid down in the New Public Management. The definition of more detailed municipal objectives, target agreements with the companies and the control relating not only to finance but also to the housing an urban development tasks, have increased in importance over the past years. However, the respective developments are slow to take off accordingly. For instance, the instrument of target agreements is applied in the case study municipalities for certain purposes (e.g. in the area of housing capacity use) but there was no comprehensive agreement of both the functional as well as the financial targets in any of the case-study municipalities.

More comprehensive and more formalised approaches to control with regard to the municipal housing companies are most likely found in larger municipalities with their differentiated administrative structures. Smaller municipalities avail of rather less formalised approaches to such control. Apart from the size of the municipalities, a strained housing market, serious economic problems of the company and a style of administration geared towards objectives and results favour a formalised type of control.

The municipalities are usually not able to put an exact number to the housing and urban development services rendered by their housing companies or even to calculate a "municipal yield" ("Stadttrendite") on their shareholding. The quantitative and qualitative data derived from the case studies as well as the assessments of the municipal actors interviewed make clear, however, that the municipal housing com-

panies do provide significant services for their owners.

The great contribution towards the supply of social housing is of special importance, for which a number of factors are significant:

- the concentration of social housing, in particular of social housing units allocated by local authorities among the municipal companies,
- the additional housing allocation capacities secured through agreements of cooperation by the municipalities, especially in cities with a strained housing market,
- the above-average readiness of the municipal housing companies to enter into new tenancy agreements with controlled rent levels and with a stipulated group of tenants, within the framework of subsidising new housing construction and investments into existing housing stock,
- the outstanding role in housing households with special supply problems, which distinguishes the municipal companies clearly from other housing providers according to the expert interviews conducted during the case studies.

Apart from the social housing supply, the development of the cities and the local neighbourhoods is the second large field of action in which municipal housing companies make contributions towards achieving municipal objectives. Contributions in the context of urban restructuring and socially integrative city strategies are of special importance and in municipalities with a strained housing market also tasks of urban expansion. According to the results of the case studies, the municipalities have a particularly close partner in their housing companies as regards the tasks of developing their cities and the neighbourhoods, a partner who usually will participate actively in the relevant discussions of strategy and in the planning processes. The companies often identify especially strongly with the municipal goals, they introduce their own initiatives into the development of the city and the neighbourhood and implement comprehensive investments. This active role is explained in part out of their own interests, which the companies hold in certain areas as large-scale owners. At the same time, the municipal companies are, howev-

er, also more prepared than other groups of owners to work outside the box of their own housing stock and knock down some of their existing buildings in an urban restructuring process, for instance.

Outlook

Over the coming years, the role of the municipal housing companies and stocks will increase further for the supply with social housing due to the decrease in the number of social housing stocks. As rent control and the obligation to rent flats out to a certain social group of tenants are phased out for other owners, the own stock of the municipalities take on greater significance. But the municipal housing stocks themselves are also affected by the phasing out of such rent and tenant control. Whereas in the past, municipal ownership and such rent and tenant controls introduced by federal and state construction subsidy regulations coincided to a large extent, many municipalities will face the task of issuing their own stipulations on the types of tenants and rent levels with regard to their municipal housing stocks or to enter into respective agreements with the companies. Thus, an effective functional control is becoming exceedingly important for the municipalities.

With this research project, a large variety of strategies pursued by the municipalities was established with regard to their municipal housing companies and stocks. This variety will increase even further within the scope of a further differentiation of the housing markets:

In case of municipalities with a strained housing market, the municipal housing

companies play an important role in the construction of new accommodation. In part, the municipalities are expecting more activities in this field in the future than in the past. The decrease in social housing stocks has especially severe consequences for these municipalities so that they will count on an increased cooperation with the municipal companies in the field of social housing supply.

On more relaxed housing markets, the municipalities and their housing companies face other challenges. The construction of new housing is of lesser significance here. Accommodation seekers are more easily able to find a flat also without direct municipal support. In such cases, the cooperation of the municipalities and their companies in the area of social housing concentrates more on the group of households with specific supply problems. In these municipalities, the special responsibility is to be seen in adjusting the municipal housing stock to the demand changed by demographic developments and the differentiation of the housing offer to suit a broader range of groups requiring accommodation. In case of relaxed housing markets, the main tasks the municipalities request the housing companies to address the specific combination of investments into the existing housing stock, the development of the neighbourhoods, the focused construction of new accommodation in order to differentiate the offer as well as the partial demolition of buildings that are not in line with the market requirements anymore or pose an obstacle to urban redevelopment.

1 Einleitung

Hintergrund und Ziele der Untersuchung

Kommunale Wohnungsbestände haben in Deutschland lange Tradition und weite Verbreitung. Der Großteil dieser Bestände entfällt auf Wohnungsunternehmen, die ganz oder überwiegend den Kommunen gehören. Solche Unternehmensbeteiligungen halten vor allem Groß- und Mittelstädte, aber auch eine erhebliche Zahl von kleineren Städten/Gemeinden und Landkreisen. Sehr viele deutsche Städte und Gemeinden verfügen zudem über Wohnungen in ihrem unmittelbaren Eigentum, hierbei handelt es sich jedoch in aller Regel um kleine oder sehr kleine Bestände.

Ende der 1990er Jahre begannen Kommunen verstärkt damit, kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände zu verkaufen. Zwischen 1999 und Mitte 2011 wurden im Rahmen großer Transaktionen 379 000 Wohnungen aus kommunalen Beständen verkauft, davon allein 369 000 bis Mitte 2008. Diese Verkaufszahlen bedeuten allerdings nicht, dass die kommunalen Wohnungsbestände im selben Ausmaß zurückgegangen sind. Den Verkäufen stehen größere Käufe durch Kommunen bzw. kommunale Wohnungsunternehmen im Umfang von 153 000 Wohnungen zwischen 1999 und Mitte 2011 gegenüber.¹ Durchgeführte und geplante Verkäufe kommunaler Bestände sowie ihre Folgen für die soziale Wohnungsversorgung und für die Stadt- und Quartiersentwicklung wurden zu einem zentralen Thema der wohnungspolitischen Diskussion.

In der Vergangenheit fehlte es dieser Diskussion allerdings an einer verlässlichen Informationsbasis zu Umfang und Struktur der kommunalen Wohnungsbestände, zu ihrer Funktion für die Kommunen sowie zu den Strategien, die die Kommunen mit ihnen verfolgen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung haben daher das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH mit dem Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ beauftragt.

Ziel des Forschungsvorhabens war es, umfassende Informationen zu den kommu-

nalen Wohnungsbeständen zu gewinnen und tiefer gehende Erkenntnisse über die Strategien der Kommunen im Umgang mit ihren kommunalen Wohnungsbeständen zu erhalten. Die mit dem Vorhaben angestrebten Erkenntnisse bezogen sich vor allem auf folgende Themenfelder:

- Umfang der kommunalen Wohnungsbestände (Zahl und Art der Kommunen mit Wohnungsbeständen, Marktanteil kommunaler Wohnungsbestände, Bedeutung für bestimmte Wohnungsmarktsegmente),
- Rechts- und Organisationsform der kommunalen Wohnungsbestände,
- Struktur und Merkmale der Bestände (Lage, Baualter und Bauform, Qualität, Leerstand),
- dringende Probleme und Handlungsfelder der Kommunen,
- Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände für die soziale Wohnungsversorgung (Sozialbindung, Belegungspraxis, Mieterstruktur, Mietniveau) und für die Stadt- und Quartiersentwicklung (Stabilität von Wohnquartieren, Beitrag zu stadtentwicklungspolitischen Strategien und Schlüsselprojekten),
- wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände, Bedeutung für die kommunalen Haushalte,
- Bewirtschaftungsstrategien in Bezug auf die kommunalen Wohnungsbestände sowie Maßnahmen zur Umstrukturierung und Effizienzsteigerung,
- zur Zielerreichung verfolgte Strategien der Kommunen und eingesetzte Steuerungsinstrumente (Abstimmungsprozesse in der Kommune, Vorgaben, Durchsetzung und Überwachung, Erfahrungen),
- Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände (erfolgte Verkäufe, mit Verkäufen verfolgte Ziele und Strategien, mit Verkäufen gemachte Erfahrungen, zukünftige Verkaufsplanungen),
- Kooperation mit anderen Wohnungsanbietern.

Das Forschungsprojekt umfasste zwei Stufen: In der ersten Stufe des Projekts wurde eine schriftliche Befragung bei allen

(1) Die Zahlenangaben entstammen der beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung geführten Wohnungstransaktionen-Datenbank. In der Datenbank werden Verkäufe ab 800 Wohnungen erfasst.

Städten und Gemeinden ab 5 000 Einwohnern und bei allen Landkreisen durchgeführt. Wesentliches Ziel der Befragung war es, einen quantitativen Überblick über die Landschaft der kommunalen Wohnungsbestände und über die verfolgten kommunalen Strategien zu erhalten. Die Ergebnisse der Befragung wurden im Jahr 2010 veröffentlicht (BMVBS 2010).

In der zweiten Stufe des Projekts wurden im Jahr 2010 Fallstudien zu zehn ausgewählten Kommunen durchgeführt. Die Ergebnisse der Fallstudien werden in diesem Bericht vorgelegt.

Die hier vorgelegte Publikation stellt die Resultate der Fallstudien vor und präsentiert zudem das Gesamtergebnis des Forschungsprojekts.

Die Fallstudien hatten die Aufgabe, die mit der Kommunalbefragung gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen und durch zusätzliche Informationen ein genaueres Bild der Hintergründe und Zusammenhänge zu erhalten, die für die Strategien und das Handeln der Kommunen von Bedeutung sind. Mit den Fallstudien sollte zudem in den Blick genommen werden, wie sich die Zusammenarbeit der Kommunen mit ihren kommunalen Wohnungsunternehmen konkret vollzieht und welche Beiträge die Unternehmen zur Bewältigung der kommunalen Aufgaben leisten, wobei Aufgaben aus der Bereich der sozialen Wohnungsversorgung und der Stadt- und Quartiersentwicklung im Vordergrund standen.

Zu den untersuchten Fällen gehörten auch Kommunen, die ihre kommunalen Wohnungsbestände ganz oder teilweise verkauft haben. Hier sollte mit den Fallstudien vor allem ermittelt werden, wie sich der Verkauf jeweils auf die Erreichung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen sowie der finanziellen Ziele der Kommune ausgewirkt hat.

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde im März 2010 ein Expertenworkshop durchgeführt, an dem Vertreter aus Kommunen, Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und Stiftungen teilnahmen. Neben der Präsentation und Diskussion der Ergebnisse der Kommunalbefragung diente der Workshop dazu, die für die Fallstudien vorgesehenen Themen und Methoden im Expertenkreis zu besprechen. Die Anregungen der Expertinnen und Experten

flossen in die endgültige Konzeption der Fallstudien ein.

Untersuchte Kommunen

Die zehn Fallstudien wurden durchgeführt in den Städten

- München,
- Essen,
- Kiel,
- Lübeck,
- Mainz,
- Potsdam,
- Velbert,
- Bautzen,
- Mühlheim am Main

sowie im

- Landkreis Hildesheim.

Neun Fallkommunen verfügten zum Zeitpunkt der Untersuchung über kommunale Wohnungsunternehmen. Die zehnte Fallkommune, Kiel, hat 1999 ihr kommunales Wohnungsunternehmen an private Investoren verkauft. Neben der Beteiligung an Wohnungsunternehmen verfügen die meisten Fallkommunen über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Eine quantitativ große Bedeutung haben diese Wohnungen aber nur in München.

Die Identifizierung der Fälle erfolgte auf Basis der Ergebnisse der Kommunalbefragung. Bei der Auswahl wurde auf eine Streuung der Fälle nach Art und Größe der Kommune sowie nach Region, wirtschaftlicher Lage und Wohnungsmarktlage geachtet. Wichtiges Auswahlkriterium war zudem, möglichst instruktive Fälle in die Untersuchung einzubeziehen. Daher wurden vor allem auch solche Fälle ausgewählt, bei denen es im Hinblick auf die kommunalen Wohnungsbestände in den letzten ca. zehn Jahren zu wesentlichen Veränderungen gekommen ist. Diese Veränderungen betreffen insbesondere den Verkauf von Unternehmensanteilen und Wohnungspaketen (neben Kiel vor allem für die Fälle Lübeck und Velbert relevant), die Umwandlung einer direkten in eine indirekte Beteiligung durch Verkauf des Wohnungsunternehmens an eine andere städtische Gesellschaft (Essen, Velbert), die Überführung des Wohnungsunternehmens in einen kommunalen Konzern im Bereich Wohnen, Planen, Bauen (Pots-

dam) sowie die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen zur Bewältigung wirtschaftlicher Probleme des Unternehmens (Mainz, Velbert).

Im Einzelnen werden die untersuchten Kommunen in Kapitel 3 vorgestellt.

Untersuchungsthemen der Fallstudien

In den Fallstudien wurden vor allem die folgenden Gegenstände behandelt:

- Ausgangslage in den Kommunen,
- Ziele der Kommunen in Bezug auf ihre kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände,
- Steuerung durch die Kommune und Organisation der Zusammenarbeit von Kommune und Unternehmen,
- Aufgaben der kommunalen Wohnungsbestände im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung und Zusammenarbeit der Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen bei der Bewältigung dieser Aufgaben,
- Zusammenarbeit der Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen im Bereich der Stadt- und Quartiersentwicklung,
- Investitionsstrategien in den kommunalen Beständen und Investitionsverhalten der kommunalen Wohnungsunternehmen,
- geplante und beabsichtigte Verkäufe von Unternehmensbeteiligungen und Wohnungen, Hintergründe und gemachte Erfahrungen,
- Auswirkungen des Verkaufs kommunaler Wohnungsbestände auf die Erledigung der kommunalen Aufgaben,
- wirtschaftliche Situation der kommunalen Unternehmen,
- Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Unternehmen,
- Bedeutung der Wohnungsunternehmen für die Haushalte der Kommunen.

Untersuchungsmethoden der Fallstudien

Im Zentrum der in den Fallstudien eingesetzten Untersuchungsmethoden stand die Durchführung von Experteninterviews. Die Interviews wurden durch die schriftliche Erhebung von Daten bei Kommunen und Unternehmen (Datenblätter)

sowie durch die Auswertung einschlägiger Materialien ergänzt.

Experteninterviews: Im Rahmen der zehn Fallstudien wurden ca. 80 Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen und mit Akteuren des Wohnungsmarktes geführt. In den kommunalen Verwaltungen wurden jeweils die für die soziale Wohnungsversorgung, die Stadtplanung/Stadtentwicklung, das Beteiligungsmanagement und für Finanzen zuständigen Verwaltungsbereiche einbezogen. Die Gespräche wurden dabei zumeist mit Vertretern der mittleren Führungsebene (Amts-/Abteilungsleitung) geführt. Zum Teil wurde auch mit den Dezernenten bzw. mit von den Dezernenten benannten, für die Zusammenarbeit mit dem Wohnungsunternehmen verantwortlichen Mitarbeitern gesprochen. In einzelnen Fällen wurden in Abhängigkeit von Handlungsschwerpunkten der Stadt Personen aus weiteren kommunalen Verwaltungsbereichen einbezogen (z. B. Klimabeauftragter).

Interviews wurden darüber hinaus mit allen kommunalen Wohnungsunternehmen der Fallkommunen und dem ehemaligen kommunalen Wohnungsunternehmen in Kiel geführt, Gesprächspartner war hier fast immer die Geschäftsführung.

Des Weiteren wurde mit Schlüsselpersonen gesprochen, die Kenntnis der kommunalen Bestände haben. In fast allen Kommunen wurden Gespräche mit Vertretern der lokalen Mietervereine geführt, und in einzelnen Kommunen waren Sanierungsträger, Quartiersmanagement und Gebietsbeauftragte Interviewpartner.

Die Interviews wurde als weitgehend offene Interviews face-to-face oder telefonisch geführt, ihnen lag ein auf die jeweilige Expertengruppe zugeschnittener ausführlicher Leitfaden zugrunde.

Datenblätter: Ergänzend zu den Experteninterviews wurden die Kommunen sowie die kommunalen Wohnungsunternehmen gebeten, quantitative Angaben in Datenblätter einzutragen. Die Datenblätter der Kommunen umfassten Informationen zum Wohnungsmarkt (Leerstand), zum Umfang der Beteiligung am kommunalen Wohnungsunternehmen, zu Ausschüttungen, zum aktuellen und künftigen Bestand gebundener Wohnungen, den Wohnungssuchenden und den von der Kommune vermittelten Haushalten sowie

zur Wohnungsbauförderung der vergangenen fünf Jahre. Neun der zehn Kommunen stellten ausgefüllte Datenblätter zur Verfügung.

Die Datenblätter für die Wohnungsunternehmen umfassten Informationen zum Bestand (Entwicklung, Baualter, Lage, Zustand), den Mieten und der Vermietungssituation, den realisierten und geplanten Bestands- und Neubauinvestitionen, Abrissen und Verkäufen von Wohnungen sowie ausgewählte betriebswirtschaftliche Kennziffern. Neun der zehn in die Untersuchung einbezogenen kommunalen Unternehmen füllten die Datenblätter aus.

Auswertung von Materialien: Die für die Fallstudien einschlägigen Materialien wurden zum einen über eine Internetrecherche und zum anderen durch Hinweise der Interviewpartner identifiziert. Ausgewertet wurden insbesondere:

- Beschlüsse des Rates mit Bezug zum Unternehmen oder den Prioritäten der Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklungspolitik,
- Konzepte und Strategien zur Wohnungspolitik und zur Stadt- und Quartiersentwicklung (Wohnungsmarktkonzepte, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Stadtumbaukonzepte etc.),
- aktuelle Wohnungsmarktanalysen und Daten der lokalen oder überörtlichen (Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) Wohnungsmarktbeobachtung,
- kommunale Berichte Verwaltungshandeln (insbesondere zur sozialen Wohnungsversorgung),
- Beteiligungsberichte der Kommunen und Vorberichte zu den kommunalen Haushaltsplänen,
- Geschäftsberichte der Wohnungsunternehmen, in das elektronische Unternehmensregister eingestellte Jahresabschlüsse,
- Presseberichte zu wichtigen Diskussionen bezogen auf das Unternehmen.

Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich im Folgenden in fünf Kapitel. Kapitel 2 fasst zentrale Ergebnisse der im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführten Kommunalbefragung zusammen. Dies erfolgt, um die Ergebnisse der vorwiegend qualitativ ausgerichteten Fallstudien vor dem Hintergrund der quantitativ orientierten Kommunalbefragung besser einordnen zu können.

In Kapitel 3 werden die in den Fallstudien untersuchten Kommunen und ihre kommunalen Wohnungsbestände kurz vorgestellt. Kapitel 4 präsentiert die Ergebnisse der Fallstudien in der Einzeldarstellung. Kapitel 5 bereitet die Fallstudienresultate zu zentralen Themen im Querschnitt auf. Kapitel 6 enthält Zusammenfassung und Fazit des Forschungsprojekts.

2 Zentrale Ergebnisse der schriftlichen Kommunalbefragung

Die im Jahr 2009 durchgeführte schriftliche Kommunalbefragung richtete sich an alle Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner und an alle Landkreise. Insgesamt beteiligten sich 1 400 Kommunen, die Rücklaufquote lag bei 44%. Im eingesetzten Fragebogen wurden alle Kommunen zu Umfang und Art ihrer kommunalen Bestände sowie zu Verkäufen von kommunalen Beständen gefragt. An die Teilmenge der Kommunen, die in nennenswertem Umfang über Beteiligungen an Wohnungsunternehmen (Anteile von mindestens 5%) bzw. über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum verfügen (mindestens 100 Wohnungen), wurden zudem vertiefende Fragen zu ihren Strategien und zum Umgang mit den kommunalen Beständen gerichtet.

Mit der Befragung stehen erstmalig umfassende, bundesweite Informationen über Umfang, Art und Struktur der kommunalen Bestände, über die relevanten Herausforderungen der Kommunen, über die Strategien, die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen und -beständen verfolgen, sowie über die Steuerung von kommunalen Wohnungsunternehmen durch die Kommunen zur Verfügung.

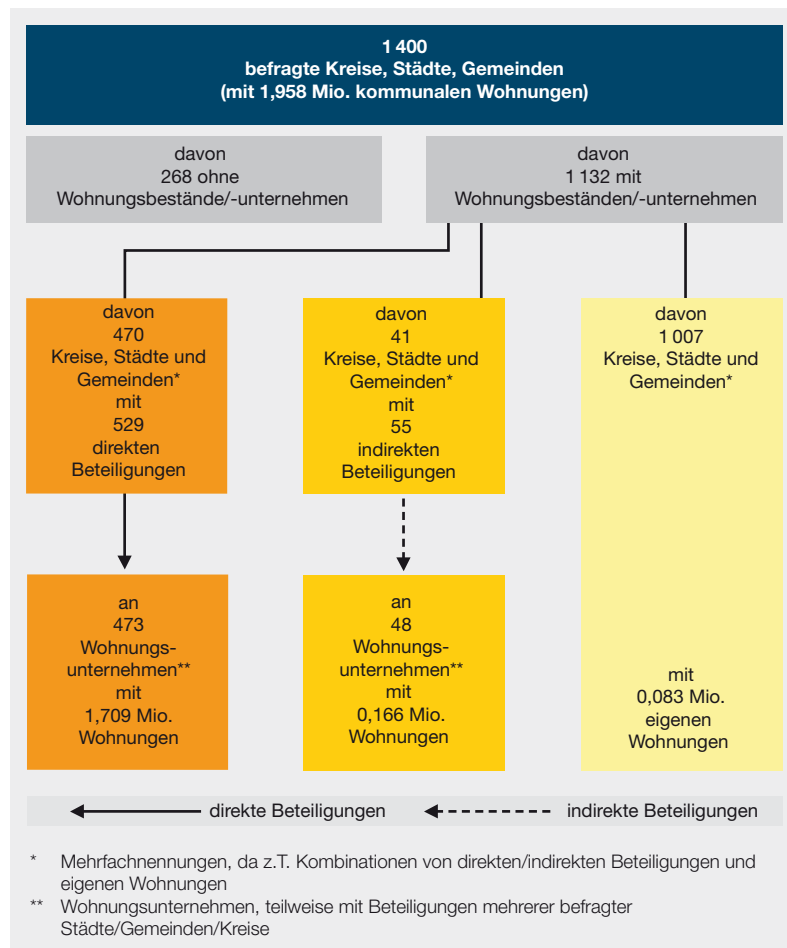
In Ergänzung zur Befragung erfolgte eine Sonderauswertung der in der Statistik des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. zu den kommunalen Wohnungsunternehmen erfassten Daten.

Quantitative Bedeutung der kommunalen Bestände

Von den Kommunen, die sich an der Befragung beteiligten, verfügen 1 132 (81%) über kommunale Wohnungsbestände. Insgesamt umfassen diese Bestände 1,958 Mio. Wohnungen. Die kommunalen Wohnungsbestände werden stark durch Wohnungsunternehmen bestimmt, an denen die Kommunen direkt oder – eher die Ausnahme – über ein zwischengeschaltetes Unternehmen indirekt beteiligt sind. 34% der befragten Kommunen verfügen über solche Beteiligungen. Auf die entsprechenden Unternehmen entfallen 96% der mit der Befragung erfassten kommunalen Wohnungen. Wohnungsbestände in

Abbildung 1

Kommunen, Beteiligungen, Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände – befragte Kommunen insgesamt

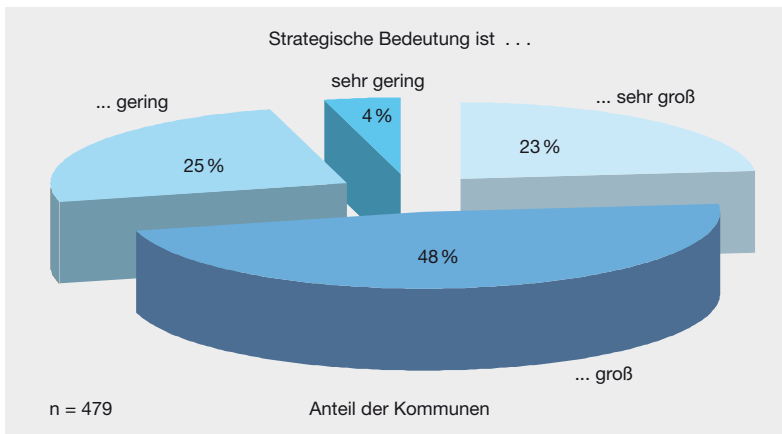


Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

unmittelbarem kommunalem Eigentum sind zwar in sehr vielen Kommunen verbreitet (bei 72% der befragten Städte, Gemeinden und Kreise), machen aber nur einen geringen Anteil von 4% der kommunalen Wohnungen aus (siehe Abbildung 1).

Die mit der Befragung erfassten kommunalen Wohnungsbestände haben einen Anteil von 10% des Gesamtwohnungsbestands der betreffenden Kommunen. Regional bestehen im Marktanteil der kommunalen Wohnungsbestände große Unterschiede. Am höchsten fällt der Anteil im Osten der Bundesrepublik (20%) und in den drei Stadtstaaten (15%) aus; deutlich geringer ist er im Westen (8%), im Norden (6%) und im Süden (5%).

Abbildung 2
Strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände/-unternehmen für die Erfüllung der Aufgaben der Kommunen



Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Strategien der Kommunen

516 der Kommunen, die sich an der Befragung beteiligten, verfügen in nennenswertem Umfang über Beteiligungen an Wohnungsunternehmen bzw. über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Von diesen Kommunen schätzen 71% die Bedeutung ihrer kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben als sehr hoch oder hoch ein (siehe Abbildung 2). Dies gilt insbesondere für die großen Städte, die sich mit einem besonders großen Handlungsbedarf in verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern konfrontiert sehen und zugleich über die größten kommunalen Wohnungsbestände verfügen und dadurch die Möglichkeit haben, ihre Wohnungsunternehmen als wir-

kungsvolles Instrument einzusetzen. Aber auch kleinere Gemeinden mit nennenswerten Beteiligungen messen ihren Wohnungsunternehmen überwiegend große Bedeutung bei. Für die Zukunft erwarten deutlich mehr Kommunen einen Anstieg der strategischen Bedeutung ihrer Wohnungsunternehmen-/bestände (44%) als einen Rückgang (9%).

Die große strategische Bedeutung, die die Kommunen ihren Wohnungsunternehmen und -beständen beimessen, geht vor allem auf das Handlungsfeld der sozialen Wohnungsversorgung zurück. 85% der Kommunen mit nennenswerten kommunalen Beständen bezeichnen deren Bedeutung für die Wohnungsversorgung von sozialen Zielgruppen als sehr groß oder groß, 71% sehen eine solche sehr große oder große Bedeutung hinsichtlich der Wohnungsversorgung breiter Schichten. Die Handlungsfelder der Stadtentwicklungspolitik (Stadtumbau, Entschärfung sozialer Brennpunkte, Entwicklung attraktiver Stadtquartiere und energetische Erneuerung) rangieren hinsichtlich der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände deutlich hinter der sozialen Wohnungsversorgung (Tabelle 1). Aus Sicht der Kommunen ist aber in diesen Handlungsfeldern die strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Der ganz überwiegende Teil (86%) der Kommunen mit nennenswerten kommunalen Wohnungsbeständen verfolgt als grundlegende Strategie, an den Woh-

Tabelle 1
Bewertung der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände für verschiedene kommunale Aufgabenfelder

Aufgabenfeld	Bedeutung ist				Kommunen gesamt
	sehr groß	groß	gering	sehr gering	
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

nungsunternehmen und Wohnungsbeständen dauerhaft festzuhalten. Diese strategische Grundausrichtung beinhaltet für einen Teil dieser Kommunen aber durchaus, Maßnahmen wie Teilverkäufe und Einzelprivatisierungen in ihre strategischen Überlegungen einzubeziehen. Bei den 15% der Kommunen, die ein dauerhaftes Festhalten an ihren Wohnungsbeständen verneinten, handelt es sich in erster Linie um Kommunen mit geringen Wohnungszahlen. Diese Kommunen verfügen über nur ca. 3% der kommunalen Bestände.

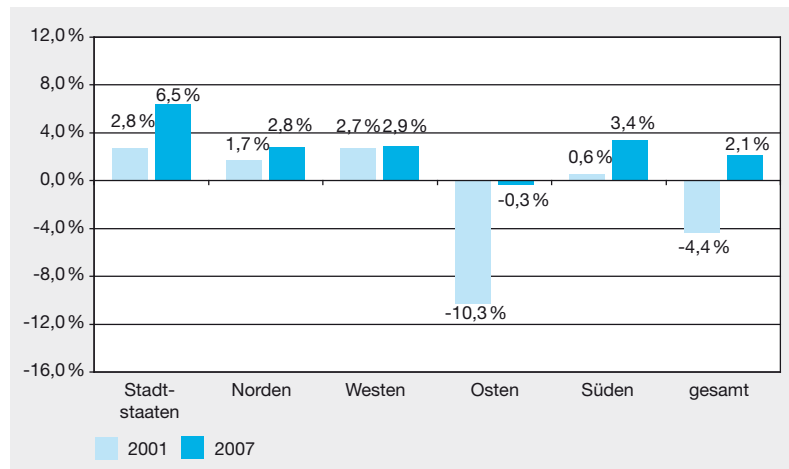
Die Befragung ergab zugleich, dass die Kommunen ein erhebliches Interesse an der wirtschaftlichen Stärke und Handlungsfähigkeit ihrer Wohnungsunternehmen haben. 79% der Kommunen mit nennenswerten Beständen gaben an, strategisch auf eine wirtschaftliche Konsolidierung und die Verbesserung der Ertragslage der Unternehmen zu setzen. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass immerhin 35% der Kommunen in den drei Jahren vor der Befragung durch die Beteiligung an Wohnungsunternehmen von finanziellen Risiken und Belastungen betroffen waren (Bürgschaften, Darlehen, Zuschüsse zum Ausgleich von Verlusten).

Die mit der Befragung erfassten betriebswirtschaftlichen Strategien zielen nur in einer Minderheit der Kommunen darauf, die kommunalen Wohnungsunternehmen über erhöhte Ausschüttungen verstärkt als Einnahmequelle für den Kommunalhaushalt zu nutzen. Überwiegend geht es den Kommunen darum, durch die wirtschaftliche Stärkung der Unternehmen die Voraussetzungen für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu verbessern.

Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen und Gewinnausschüttungen an die Kommunen

Die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen hat sich in den letzten zehn Jahren merklich verbessert, wie die Sonderauswertung der Daten der GdW-Statistik zeigt (siehe Abbildung 3). Zentralen Anteil hieran haben sinkende Leerstandsquoten, steigende Mieten, die günstige Entwicklung der Hypothekenzinsen und in Ostdeutschland die Wirkung des Stadtumbaus. In der positiven wirtschaftlichen Entwicklung schla-

Abbildung 3
Eigenmittelrentabilität kommunaler Wohnungsunternehmen (GdW) 2001 und 2007 nach Region/Ländergruppe



Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik

gen sich aber auch die von den kommunalen Eignern und den Geschäftsführungen der Unternehmen verfolgten wirtschaftlichen Strategien nieder.

Allerdings bestehen in der wirtschaftlichen Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen nach wie vor große Unterschiede. Von den befragten Kommunen mit direkter Beteiligung an Wohnungsunternehmen gaben 61% für das Jahr 2007 Überschüsse des Unternehmens an, 9% eine ausgeglichene Bilanz und 30% Verluste. Überproportional stark vertreten sind Unternehmen mit Verlusten nach wie vor im Osten der Bundesrepublik.

Die Kommunalbefragung zeigte, dass Gewinne überwiegend in den Unternehmen verbleiben. 63% der Kommunen, deren Unternehmen Gewinne verzeichneten, erhielten keine Ausschüttungen.

Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen

In den Kommunen, die an Wohnungsunternehmen beteiligt sind, ist die Verwaltung dieser Beteiligungen überwiegend beim Kämmerer bzw. Finanzdezernenten angesiedelt (bei 55% der Kommunen). Bei 34% der Kommunen liegen die entsprechenden Zuständigkeiten bei der Verwaltungsspitze, also beim Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Landrat. Diese organisatorische Lösung wird insbesondere in kleineren Gemeinden gewählt. Typisch für die Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen ist, dass neben der Einheit, die die Zuständigkeit für die Be-

teilungsverwaltung besitzt, weitere Einheiten (z.B. Baudezernate, Sozialdezernate) einbezogen werden. In der Regel sind auch die Kommunalparlamente in die Steuerung der Wohnungsunternehmen involviert.

Von den Kommunen werden für ihre Wohnungsunternehmen zahlreiche inhaltliche Ziele und Vorgaben entwickelt. Die Einbringung von Zielen und Vorgaben bei den Wohnungsunternehmen erfolgt auf unterschiedlichen Wegen, wobei neben formellen Ansätzen (wie Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, sonstige Beschlüsse der Aufsichtsgremien) auch die informelle Kommunikation zwischen Verwaltungsleitung und Unternehmensleitung eine wichtige Rolle spielt.

Ebenfalls vielfältig sind die Instrumente, die die Kommunen einsetzen, um zu überwachen, inwieweit die Wohnungsunternehmen die gesetzten Ziele erreichen und Vorgaben einhalten. Überwiegend handelt es sich um klassische Überwachungsinstrumente (z.B. jährliche Unternehmensberichte), neue Ansätze bzw. Controllinginstrumente (z.B. Einsatz von monetären und inhaltlichen Kennzahlen) haben bislang relativ wenig Verbreitung gefunden (siehe Tabelle 2).

Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungspaketen in Vergangenheit und Zukunft

21 % der Kommunen gaben an, in den letzten zehn Jahren Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspakete verkauft zu haben. Insgesamt waren von diesen Verkäufen 230 000 Wohnungen betroffen, das sind 14 % des gesamten mit der Befragung erfassten kommunalen Wohnungsbestands.

Die Gründe für den Verkauf von Beteiligungen und Wohnungspaketen waren vor allem finanzieller Natur (Vermeidung von finanziellen Lasten aus der weiteren Bewirtschaftung der betroffenen Bestände, Entlastung der kommunalen Haushalte durch die Verkaufserlöse). Grundsätzliche ordnungspolitische Erwägungen spielten für die Verkäufe kaum eine Rolle. Die Mehrheit der betroffenen Kommunen schätzt die mit den Verkäufen gemachten Erfahrungen positiv ein.

Was zukünftige Verkäufe anbelangt, planten zum Befragungszeitpunkt 13 % der Kommunen mit Wohnungsbeständen, in den nächsten drei Jahren Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspakete zu verkaufen. Insgesamt sind von diesen geplanten Verkäufen nur ca. 18 000 Wohnungen betroffen, davon ca. 1 300 im Rahmen von Beteiligungsverkäufen und 16 600 im Rahmen des Verkaufs von Wohnungspaketen. Bezogen auf den Gesamtbestand der mit der Befragung erfassten kommunalen Bestände machen die geplanten Beteiligungs- und Paketverkäufe einen Anteil 1 % aus. Die Befragung zeigt also gegenüber der Vergangenheit einen deutlichen Rückgang der Verkaufsaktivitäten.

Tabelle 2
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 Wohnungs- unternehmen	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

3 Vorstellung der Fallkommunen und ihrer kommunalen Wohnungsbestände

Bevor in den folgenden Kapiteln die Ergebnisse der Fallstudien vorgestellt werden, sollen an dieser Stelle die einzelnen Kommunen kurz hinsichtlich ihrer Beteiligung an Wohnungsunternehmen, ihrer sozioökonomischen Situation und der Lage auf ihren Wohnungsmärkten charakterisiert werden.

In die Fallstudien wurden sechs kreisfreie Städte (München, Essen, Kiel, Lübeck, Mainz, Potsdam), drei kreisangehörige Städte (Velbert, Bautzen und Mühlheim am Main) und ein Landkreis (Landkreis Hildesheim) einbezogen. An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass die Auswahl der Fallkommunen nicht nach dem Zufallsprinzip erfolgte, sondern dass die Auswahlstrategie vor allem dadurch geleitet war, Kommunen zu untersuchen, die in den letzten Jahren von besonderen Herausforderungen und Veränderungen betroffen waren und die daher für die Zwecke der Untersuchung besonders instruktiv erschienen (siehe auch Kapitel 1).

Neun der Fallkommunen sind aktuell direkt oder – über ein zwischengeschaltetes Unternehmen – indirekt an Wohnungsunternehmen beteiligt. Kiel hat sein kommunales Wohnungsunternehmen im Jahr 1999 verkauft. Fast alle Fallkommunen verfügen über Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum.

München

Die Ausgangssituation in München ist seit vielen Jahren durch eine sehr günstige sozioökonomische Entwicklung und einen stark angespannten Wohnungsmarkt geprägt. Die Bevölkerung ist zwischen 2000 und 2009 um 9,9% gestiegen, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Arbeitsort) um 2,1%. Die Arbeitslosenquote und der Anteil der Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften sind für eine Stadt dieser Größenordnung sehr niedrig.

Der Wohnungsbestand wurde in den letzten Jahren beachtlich ausgeweitet (um 6,5% im Zeitraum 2000 bis 2009), angesichts des Anstiegs der Nachfrage änderte dies aber nichts an der starken Anspannung des Münchner Wohnungsmarkts. Die Leerstandsquote liegt unterhalb der

Fluktuationsreserve, die Mieten, die in den letzten Jahren weiter gestiegen sind, sind im deutschlandweiten Vergleich sehr hoch und höher als in jeder anderen Fallkommune.

Angesichts dieser Ausgangslage haben die kommunalen Wohnungsunternehmen GWG und GEWOFAG einen sehr hohen Stellenwert für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik der Stadt München. 2006 wurde eine 50%-Beteiligung an einem dritten Wohnungsunternehmen, der HEIMAG, durch Kauf von Anteilen bei privaten Investoren zu einer Mehrheitsbeteiligung ausgeweitet, die HEIMAG wurde in die GEWOFAG eingliedert. Die GEWOFAG wurde schrittweise umgebaut und erhielt eine Konzern- und Holdingstruktur. Die Münchner kommunalen Wohnungsunternehmen nehmen ein breites Spektrum von Aufgaben wahr. Die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Unternehmen erfolgt im Rahmen eines ausdifferenzierten Systems aus kommunalen Zielfestlegungen, Verträgen und sonstigen Vereinbarungen.

Zusammen verfügen die beiden städtischen Wohnungsunternehmen in München über gut 52 000 Wohnungen. Was das Baualter anbelangt, sind die Bestände differenziert zusammengesetzt. Verglichen mit den kommunalen Wohnungsbeständen der anderen Fallkommunen fällt der relative hohe Anteil der ab 1990 errichteten Wohnungen auf (vor allem bei der GWG).

Weitere ca. 5 800 Wohnungen stehen in unmittelbarem kommunalem Eigentum der Stadt München. Ca. 3 800 dieser Wohnungen werden auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt vermietet und gemeinsam mit den Beständen der kommunalen Unternehmen zur Erreichung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele der Stadt eingesetzt. München ist die einzige Fallkommune mit quantitativ bedeutenden Wohnungsbeständen in unmittelbarem kommunalem Eigentum.

Essen

Essen hat für sein Wohnungsunternehmen Allbau die Rechtsform der Aktiengesellschaft gewählt, die für kommunale Wohnungsunternehmen eher selten ist.

Tabelle 3
Die Fallkommunen und ihre Wohnungsunternehmen

Kommune (Bundesland)	Kommunaler Status	Kommunales Wohnungsunternehmen	Art der kommunalen Beteiligung	Umfang der kommunalen Beteiligung	Anzahl eigene Wohnungen des Unternehmens (2009)
München (Bayern)	kreisfreie Stadt	GEWOFAG Konzern (GEWOFAG Holding mbH)	direkt	100 %	30 048
		GWG Gemeinnützige Wohnstätten- und Liegenschaftsgesellschaft mbH	direkt	100 %	22 135
Essen (Nordrhein-Westfalen)	kreisfreie Stadt	Allbau AG	indirekt	81,8% über Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH	17 621
Kiel (Schleswig-Holstein)	kreisfreie Stadt	keines (Verkauf der Kieler Wohnungsbau-gesellschaft mbH im Jahr 1999)	---	---	9 300
Lübeck (Schleswig-Holstein)	kreisfreie Stadt	Grundstücks-Gesellschaft Trave mbH	direkt	92,5%	8 290
Mainz (Rheinland-Pfalz)	kreisfreie Stadt	Wohnbau Mainz GmbH	direkt	89,8%	10 700
Potsdam (Brandenburg)	kreisfreie Stadt	PRO POTSDAM GmbH	direkt	100 %	17 151
Velbert (Nordrhein-Westfalen)	kreisangehörige Stadt	Wohnungsbaugesellschaft Velbert GmbH	indirekt und direkt	94,9% über Beteiligungsgesellschaft der Stadt Velbert mbH, 5,1 % direkt	4 147
Bautzen (Sachsen)	kreisangehörige Stadt	Bautzener Wohnungsgesellschaft mbH	direkt	100 %	3 892
Mühlheim am Main (Hessen)	kreisangehörige Stadt	Wohnbau Mühlheim am Main GmbH	direkt	100 %	1 256
Landkreis Hildesheim (Niedersachsen)	Landkreis	Kreiswohnbau Hildesheim GmbH	direkt	58,4% (restliche Anteile bei kreisangehörigen Kommunen)	4 277

Datengrundlage: Recherchen des IFS

Tabelle 4
Wohnungen in unmittelbarem kommunalen Eigentum der Fallkommunen (2009/2010)

Fallkommune	Anzahl Wohnungen
München	ca. 5 800*
Essen	275
Kiel	ca. 150
Lübeck	ca. 60
Mainz	ca. 180
Potsdam	ca. 110
Velbert	195**
Bautzen	3
Mühlheim am Main	ca. 30
Kreis Hildesheim	0

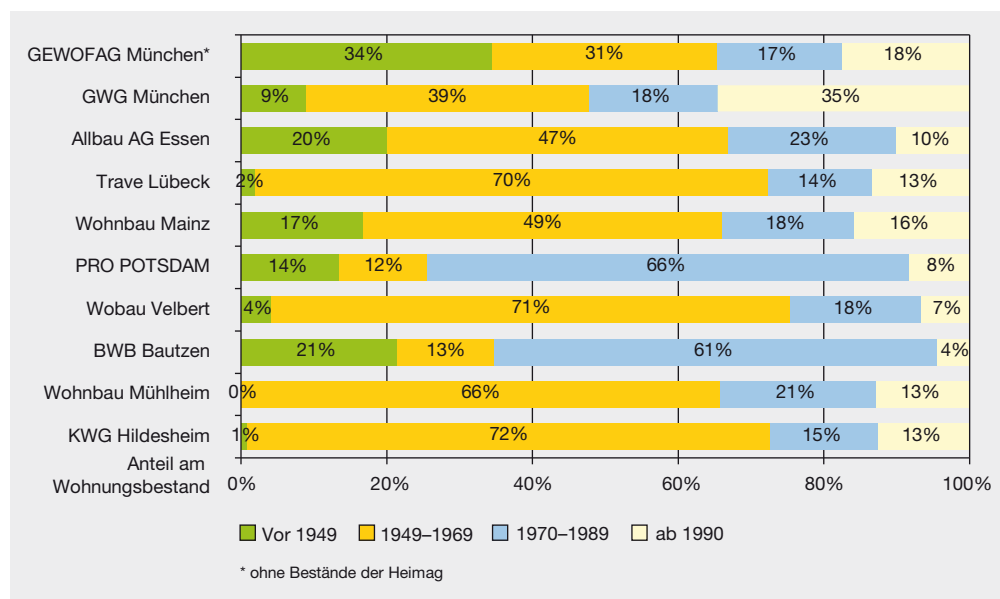
* davon 3 813 für allgemeinen Wohnungsmarkt
** 2011 an das kommunale Wohnungsunternehmen übertragen

Datengrundlage: Recherchen des IFS

Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung hat die Stadt ihre Anteile an der Allbau 1998 an die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft, eine städtische Holding, sowie an die Sparkasse verkauft. In Essen liegen also langjährige Erfahrungen mit indirekter kommunaler Beteiligung an einem Wohnungsunternehmen vor. Der Allbau gehören ca. 17 500 Wohnungen, wie bei fast allen in die Untersuchung einbezogenen westdeutschen Wohnungsunternehmen ist die Baualtersklasse 1949 bis 1969 im Bestand am stärksten vertreten. Das Wohnungsunternehmen erfüllt umfangreiche Aufgaben, wobei in den letzten zehn bis 15 Jahren Aufgaben im Bereich der Stadt- und Quartiersentwicklung (z. B. im Rahmen der „Sozialen Stadt“) an Bedeutung gewonnen haben. Die Zusammenarbeit von Stadt und Unternehmen ist vergleichsweise wenig formalisiert ausgestaltet.

Abbildung 4

Verteilung der Wohnungsbestände der kommunalen Wohnungsunternehmen auf Baualtersgruppen



Datenquelle: Angaben der Wohnungsunternehmen

Die Stadt und ihr Wohnungsunternehmen arbeiten in einem Kontext zusammen, der durch einen Bevölkerungsrückgang (2000 bis 2009 um 3,2%) und einen Rückgang der Arbeitsplätze geprägt war (Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Arbeitsort Essen um 3,6%). Essen ist mit erheblichen sozialen Problemen konfrontiert, die Arbeitslosenquote und der Anteil der Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften sind mit 12,3% bzw. 14,2% sehr hoch. Der Essener Wohnungsmarkt ist als entspannt einzuschätzen. Die Leerstandsquote ist mit ca. 5% für eine westdeutsche Stadt eher hoch. Das Mietniveau ist als niedrig zu bewerten, wie der Vergleich mit den anderen fünf untersuchten kreisfreien Städten zeigt. Legt man die vom Immobilienverband Deutschland (IVD) ausgewiesenen Mieten aus, ist es zwischen 2000 und 2009 nur zu geringen Mietsteigerungen gekommen.

Kiel

Kiel hat im Jahr 1999 seine Anteile an der Kieler Wohnungsbaugesellschaft (KWG) an einen Finanzinvestor verkauft, seitdem hat das Unternehmen wiederholt den Eigentümer gewechselt. Kiel ist damit eine der wenigen Großstädte, die über kein eigenes Wohnungsunternehmen verfügt. Der Verkauf erfolgte vor allem als Beitrag zur Reduzierung der Kom-

munalverschuldung. Die Verwaltung und eine breite Mehrheit im Rat waren der Ansicht, dass es zur Erreichung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele der Stadt keines eigenen Unternehmens mehr bedürfe. Im Kaufvertrag unterwarf sich der Käufer vielfältigen Bindungen. Auch heute noch, nach mehr als zehn Jahren Privatisierung und Auslaufen aller vertraglichen Bindungen, ist die Kieler Wohnungsbaugesellschaft mit nunmehr ca. 9 300 Wohnungen ein wichtiger Partner für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik Kiels.

In den zehn Jahren nach dem Verkauf der KWG stieg die Einwohnerzahl Kiels leicht an (um 2,4%), die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse am Arbeitsort blieb unverändert. Die Arbeitslosenquote und der Anteil der Personen, die in SGB II-Bedarfsgemeinschaften leben, sind hoch. Auf dem Wohnungsmarkt liegt die Leerstandsquote zurzeit in der Größenordnung von 4% bis 5%, der Wohnungsmarkt bietet also eine ausreichende Mobilitätsreserve. Die Mietpreise für die Wiedervermietung von Altbauwohnungen sind in den letzten Jahren um 14% gestiegen, die Erstvermietungsmieten um 11%. Der Kieler Wohnungsmarkt ist insgesamt als entspannt einzuschätzen, wobei die letzten fünf Jahre durch leichte Anpassungstendenzen gekennzeichnet sind.

Lübeck

Das Wohnungsunternehmen der Hansestadt Lübeck, die Grundstücks-Gesellschaft Trave, verfügt über ca. 8 300 Wohnungen, von denen mehr als zwei Drittel zwischen 1949 und 1969 errichtet wurden. In Lübeck wurde in den Jahren 2006 und 2007 diskutiert, das Unternehmen ganz oder teilweise zu verkaufen. Im Ergebnis der Diskussion beschloss die Bürgerschaft 2007 mit sehr großer Mehrheit, die Beteiligung an der Trave unverändert beizubehalten. Diese klare Entscheidung ging auf eine in Politik und Verwaltung positive Bewertung der Leistungen der Trave bei Wohnungsversorgung, Stadtsanierung und weiteren stadtentwicklungspolitischen Aufgaben zurück. Von einer Minderheitsbeteiligung an einem zweiten Wohnungsunternehmen hatte sich Lübeck im Jahr 2001 getrennt.

Die Lübecker Bevölkerung ging zwischen 2000 und 2009 um 1,7% zurück, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse am Arbeitsort stieg um 1,1% an. Die Arbeitslosenquote der Hansestadt fällt überdurchschnittlich aus, der Anteil der Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften stark überdurchschnittlich. Die Mieten haben sich in den letzten zehn Jahren moderat entwickelt (nach IVD-Angaben Anstieg der Wie-

dervermietungsmieten im Altbau um 3% und der Erstvermietungsmieten um 10%). Insgesamt ist der Wohnungsmarkt in Lübeck als entspannt einzuschätzen.

Mainz

Das Wohnungsunternehmen der Stadt Mainz, die Wohnbau Mainz, stand im Jahr 2008 vor so großen wirtschaftlichen Problemen, dass das Überleben des Unternehmens bedroht war. Um ihr Unternehmen zu retten, musste die Stadt Steuerungseingriffe vornehmen und sich finanziell stark engagieren (Eigenkapitalerhöhung, Bürgschaften). Die Wohnbau wurde grundlegend umstrukturiert, hierzu gehörten die Konzentration auf das Kerngeschäft, die Ausgliederung von Aufgaben in Tochterunternehmen, die Optimierung der Betriebsabläufe und der Verkauf von Wohnungsbeständen, die auf Wiesbadener Stadtgebiet liegen, an das Wohnungsunternehmen der hessischen Landeshauptstadt. Nach dem Verkauf verfügt die Wohnbau Mainz noch über 10 700 Wohnungen.

Das Engagement der Stadt für die Wohnbau ist vor dem Hintergrund der großen strategischen Bedeutung zu sehen, die das Unternehmen vor allem für die soziale Wohnungsversorgung in Mainz mit seinem angespannten Wohnungsmarkt hat.

Tabelle 5
Sozioökonomische Rahmendaten der Fallkommunen

Kommune	Einwohner am 31.12.2009	Einwohner – Veränderung 2000 bis 2009	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort) – Entwicklung Juni 2000 bis Juni 2009	Arbeitslosenquote 2009*	Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften (SGB II) an der Bevölkerung im Dez. 2009	Kommunalhaushalt – fundierte Schulden in € pro Einwohner 2008
München	1 330 440	9,9%	2,1%	6,0%	5,7%	1 753
Essen	576 259	-3,2%	-3,6%	12,3%	14,2%	1 784
Kiel	238 281	2,4%	0,0%	13,0%	13,9%	1 558
Lübeck	209 818	-1,7%	1,1%	10,9%	14,3%	2 134
Mainz	197 778	8,2%	-1,1%	6,5%	7,6%	963
Potsdam	154 606	9,9%	4,5%	8,4%	10,1%	663
Velbert	84 633	-5,7%	-10,8%	8,5%	8,7%	1 743
Bautzen	40 740	-6,0%	3,4%	12,1%	17,5%	281
Mühlheim am Main	26 588	1,9%	-24,9%	6,4%	7,5%	441
Landkreis Hildesheim	283 964	-3,1%	-7,8%	8,5%	8,6%	1 160
Vergleich: Deutschland insgesamt	81 802 257	-0,6%	1,2%	8,2%	8,2%	---

* bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, bei den kreisangehörigen Städten Velbert, Bautzen und Mühlheim am Main ist die Arbeitslosenquote des jeweiligen Kreises dargestellt

Mainz verzeichnete in den letzten Jahren ein deutliches Bevölkerungswachstum (zwischen 2000 und 2009 um 8,2%). Die Beschäftigungssituation hat sich wenig verändert (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Arbeitsort -1,1%, am Wohnort 0,5%). Die soziale Lage ist gemessen an den Indikatoren Arbeitslosenquote und Anteil der Personen in SGB II-Erwerbsgemeinschaften eher günstig. Mainz war in den letzten Jahren vor diesem Hintergrund mit einer deutlich steigenden Wohnungsnachfrage konfrontiert, mit der das Angebot trotz der Ausweitung des Wohnungsbestands um 5,1% nicht mithalten konnte. Die Leerstandsquote der Stadt ist niedrig. Mainz weist unter den zehn Fallstudien die zweithöchsten Mieten auf. Auffällig ist aber vor allem der sehr starke Mietanstieg nach IVD-Angaben zwischen 2000 und 2009 (bei den Wiedervermietungsmieten im Altbau um 59%, bei den Erstvermietungsmieten um 46%).

Potsdam

Potsdam hat seit dem Jahr 2005 sein kommunales Wohnungsunternehmen mit weiteren städtischen Unternehmen, die als Sanierungsträger, Entwicklungsträger, Gebietsentwickler oder Betreiber von Infrastrukturen tätig sind, zum Konzern PRO POTSDAM zusammengeführt. Damit sollten Synergieeffekte erzielt und die in der Vergangenheit gerade auch beim Wohnungsunternehmen ungünstige Ertragslage verbessert werden. PRO POTSDAM gehören ca. 17 000 Wohnungen, der Bestand wird wie bei sehr vielen ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen durch die Baujahre 1970 bis 1989 geprägt. Schon aufgrund seines Anteils von einem Fünftel des gesamten Wohnungsbestands in Potsdam hat PRO POTSDAM für die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben der Stadt eine sehr große Bedeutung. In jüngster Zeit wurde eine Diskussion über das Verhältnis der inhaltlichen und der finanziellen Ziele geführt, die die Stadt mit ihrem Unternehmen verfolgt.

Die Bedeutung von PRO POTSDAM ist durch die positive Entwicklung weiter gestiegen, die die Stadt in den letzten Jahren genommen hat. Waren im ersten Jahrzehnt nach der deutschen Vereinigung häufig Stagnationstendenzen der Landeshauptstadt beklagt worden, ist mit der Jahrtausendwende eine Wende festzu-

stellen. Die Stadt und ihr Umland gehören heute eindeutig zu den ostdeutschen Wachstumspolen. Die Zahl der Einwohner ist zwischen 2000 und 2009 stark gestiegen (um 9,9%), bemerkenswert ist auch die deutliche Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Arbeitsort (um 4,5%). Die Arbeitslosenquote (8,4%) ist verglichen mit anderen ostdeutschen Städten eher niedrig. Allerdings leben 10,1% der Einwohner in SGB II-Bedarfsgemeinschaften, und überhaupt ist der Anteil der Haushalte mit niedrigen Einkommen in Potsdam relativ hoch. Die positive sozioökonomische Entwicklung der Stadt hat sich auf dem Wohnungsmarkt in den letzten fünf Jahren in einer spürbaren Anspannung niedergeschlagen. Potsdam verzeichnet eine niedrige Leerstandsquote und sehr starke Mietanstiege (z. B. 72% bei den Wiedervermietungsmieten im Altbau nach IVD). Die Sicherstellung einer für alle Schichten bezahlbaren Wohnungsversorgung und die Ausweitung des Wohnungsangebots sind heute ein zentrales Thema für die Potsdamer Kommunalpolitik.

Velbert

Die kommunalen Wohnungsbestände in der mittelgroßen nordrhein-westfälischen Stadt Velbert waren in den letzten Jahren von grundlegenden Restrukturierungen betroffen. Ende der 1990er Jahre verfügte die Stadt über eine 100%ige Beteiligung an der Wohnungsbaugesellschaft Velbert sowie über erhebliche Bestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Im Jahr 2000 wurde der Großteil der unmittelbar kommunalen Bestände (ca. 2 100 Wohnungen) an das kommunale Wohnungsunternehmen veräußert, das die Wohnungen auch bereits zuvor verwaltet hatte.

2006 wurde in Velbert dann eine Grundsatzdiskussion um die Zukunft des Wohnungsunternehmens geführt. Hintergrund dieser Diskussion war die starke Betroffenheit der Stadt von den Folgen des ökonomischen Strukturwandels und des demographischen Wandels. Vor allem in der Metallindustrie verlor die Stadt viele Arbeitsplätze. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Arbeitsort ging zwischen 2000 und 2009 um 10,8%, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Wohnort um 10,9% zurück. Die Einwohnerzahl sank im selben Zeitraum

um 5,7%. Auf dem Wohnungsmarkt machten sich diese Entwicklungen in zurückgehender Nachfrage und steigendem Leerstand bemerkbar. Die Leerstandsquote der Stadt liegt mit 6,4% auf einem hohen Wert.

Zur ungünstigen Entwicklung der Nachfrage kam ein hoher Investitionsbedarf im Bestand der Wohnungsbaugesellschaft Velbert hinzu, der in erster Linie die das Unternehmen stark prägenden Bestände der 1950er und 1960er Jahre betrifft. Angesichts dieser Situation war den kommunalen Akteuren klar, dass das kommunale Wohnungsunternehmen nicht wie bisher fortgeführt werden konnte, sondern dass es einer grundlegenden Restrukturierung bedurfte, um das Unternehmen und seine Bestände konkurrenzfähig zu halten.

Vor allem auch aufgrund der schlechten Finanzlage der Stadt favorisierten Stadtverwaltung und Rat zunächst, diese Restrukturierung nicht allein vorzunehmen, sondern einen Teil des Unternehmens zu verkaufen. Auch aufgrund von Protesten aus der Bürgerschaft nahm die Stadt jedoch schließlich von solchen Plänen Abstand. Das Unternehmen blieb im kommunalen Eigentum, der Großteil der Anteile am Wohnungsunternehmen wurde an die städtische Beteiligungsverwaltungsgesellschaft verkauft. Ein Investitionsprogramm zur Anpassung der Wohnungsbestände wurde eingeleitet, zugleich wurde ein gutes Viertel der Wohnungen an private Investoren verkauft.

Bautzen

Die Mittelstadt Bautzen ist alleiniger und direkter Eigentümer der Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH. Bautzen steht für die für Ostdeutschland typischen Stadtumbauprobleme. Die Einwohnerzahl der Stadt ist zwischen 2000 und 2009 weiter zurückgegangen (um 6,0%). Die Arbeitslosenquoten und vor allem der Anteil der Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften sind hoch. Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Wohnort Bautzen zurückgegangen ist, ist die Beschäftigung am Arbeitsort gestiegen (um 3%).

Das kommunale Wohnungsunternehmen ist schon aufgrund seines Status als größter Vermieter mit ca. 3 900 Wohnungen im Jahr 2009 ein sehr wichtiger Akteur des Stadtumbaus. Es hat durch den Rückbau von Beständen des industriellen

Wohnungsbaus entscheidend dazu beigetragen, dass der Bautzener Wohnungsbestand zwischen 2000 und 2009 um 2,3% reduziert wurde. Die Stadt ist aber auch heute noch von einer hohen Leerstandsquote von ca. 10% betroffen. Die stark gespannte Wohnungsmarktlage führt dazu, dass auch einkommensschwache Wohnungssuchende in Bautzen gute Versorgungschancen haben. Dennoch besteht bei den Akteuren in Stadt und Verwaltung eine sehr große Übereinstimmung, dass Bautzen sein kommunales Wohnungsunternehmen auch weiterhin benötigt. Verstärkt wird diese Überzeugung durch die negativen Erfahrungen, die die Stadt in den 1990er Jahren mit der Wohnungspriatisierung machte.

Mühlheim am Main

Mühlheim am Main ist mit ca. 26 500 Einwohnern kreisangehörige Stadt im Kreis Offenbach und alleinige Eigentümerin der Wohnbau Mühlheim am Main GmbH. Die Stadt liegt in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zwischen Offenbach und Hanau; die Frankfurter Innenstadt ist in ca. 30 Minuten mit der S-Bahn zu erreichen. Mühlheim am Main war schon immer eine typische Auspendlergemeinde, in den letzten zehn Jahren hat sich dies noch verstärkt. Zwischen 2000 und 2009 gingen durch die Verlagerung von Betrieben des gewerblichen Sektors 24,9% der Beschäftigungsverhältnisse mit Arbeitsort Mühlheim verloren, während die Beschäftigung am Wohnort mit 2,5% nur wenig zurückging. Der Auspendlerüberschuss liegt Mitte 2009 bei 5 500 Personen. Die Wohnungsmarktlage ist als eher angespannt einzuschätzen, marktbedingte Leerstände gibt es zurzeit im kommunalen Bestand nicht.

Mühlheim am Main hat das wichtige kommunalpolitische Ziel, die Attraktivität der Stadt als Wohnstandort weiter zu erhöhen. Hierfür hat das eigene Unternehmen eine große Bedeutung, das über ca. 1 250 Wohnungen verfügt (davon wurden zwei Drittel zwischen 1949 und 1969 errichtet). Die Marktfähigkeit der Bestände litt in der Vergangenheit unter den Folgen eines Instandhaltungsrückbaus. 2003 wurde mit einer Restrukturierung des Unternehmens und mit einem Investitionsprogramm begonnen, mit dem die Gebäude und das Wohnumfeld so aufgewertet werden, dass sie insbesondere für Fami-

lien mit Kindern dauerhaft attraktiv sind. Was die Wahrnehmung der städtischen Interessen gegenüber dem Unternehmen anbelangt, hat Mühlheim am Main insofern eine eher ungewöhnliche Lösung gefunden, als ein Mitglied der Verwaltungsspitze zugleich einer der beiden Geschäftsführer des Wohnungsunternehmens ist.

Landkreis Hildesheim

Mit dem Landkreis Hildesheim wurde ein Beispiel für einen Landkreis mit Mehrheitsbeteiligung an einem Wohnungsunternehmen aus einer eher ländlichen Region in die Untersuchung einbezogen. Die Kreiswohnungsbau Hildesheim, an der neben dem Landkreis eine Reihe von kreisangehörigen Kommunen beteiligt ist, wurde 1949 gegründet, um die aus dem Krieg und dem Zuzug von Vertriebenen resultierenden Wohnungsprobleme zu bewältigen. Die heute ca. 4 300 Wohnungen decken zwar nur einen recht kleinen Teil des Wohnungsmarkts ab, jedoch konzentrieren sich die gebundenen Bestände bei

der Kreiswohnungsbau und dem Wohnungsunternehmen der kreisangehörigen Stadt Hildesheim. Die Stadt Hildesheim gehört nicht zum Gesellschafterkreis des kreislichen Unternehmens. 2008 wurde die Kreiswohnungsbau mit einem zweiten Wohnungsunternehmen des Kreises verschmolzen.

Die Kreiswohnungsbau und ihre kommunalen Eigentümer sind in den letzten Jahren mit einer ungünstigen sozioökonomischen Entwicklung konfrontiert. Die Einwohnerzahl ist zwischen 2000 und 2009 um 3,1 % zurückgegangen. Im selben Zeitraum gingen 7,8 % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse verloren. Dem Bevölkerungsrückgang stand eine relativ starke Ausweitung des Wohnungsbestands gegenüber (um 4,8%). Für die Stadt Hildesheim weist der IVD für den Zeitraum 2000 bis 2009 sinkende Mieten aus. Die Wohnungsmarktlage ist insgesamt als entspannt einzuschätzen, dies trifft insbesondere für die südlichen Teile des Kreises zu.

Tabelle 6
Merkmale des Wohnungsmarkts in den Fallkommunen

Fallstudienkommune	Wohnungen 2009	Veränderung des Wohnungsbestands 2000 bis 2009	Wohnungsleerstand insgesamt *	Mieten/Mietenentwicklung für Wohnungen mit mittlerem Wohnwert gemäß Immobilienverband Deutschland (IVD)				Charakterisierung der Wohnungsmarktlage**	
				Wiedervermietung, Baujahr bis 1948		Erstvermietung Neubau		aktuell (2010)	Entwicklungstendenz der letzten 5 Jahre
				Miete 2009 (€ pro m ²)	Veränderung 2000 bis 2009	Miete 2009 (€ pro m ²)	Veränderung 2000 bis 009		
München	746 912	6,5 %	<2%	11,00	30 %	11,50	19 %	stark angespannt	unverändert
Essen	318 712	1,7 %	5,4%	4,50	0 %	6,50	6 %	entspannt	unverändert
Kiel	131 371	1,8 %	ca. 4–5%	6,00	14 %	7,25	11 %	entspannt	leichte Anspannung
Lübeck	114 387	2,4 %	k. A.	5,25	3 %	7,00	10 %	entspannt	unverändert
Mainz	102 068	5,1 %	1,9%	7,30	59 %	9,70	46 %	angespannt	Anspannung
Potsdam	81 782	6,9 %	2,5%	5,90	72 %	6,70	38 %	angespannt	spürbare Anspannung
Velbert	43 184	2,2 %	6,4%	5,20	27 %	6,80	6 %	entspannt	unverändert
Bautzen	22 447	-2,3 %	ca. 10%	5,00	k. A.	5,50	k. A.	stark entspannt	unverändert
Mühlheim am Main	12 600	3,3 %	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	angespannt	unverändert
Kreis Hildesheim ***	140 471	4,8 %	k. A.	5,00	-7 %	5,50	-10 %	entspannt	Entspannung

* Angaben beruhen teilweise auf Erhebungen und teilweise auf Schätzungen der Kommunen

** Einordnungen des IfS unter Berücksichtigung der Expertengespräche und der ausgewählten Materialien

*** Die Angaben zu den Mieten gemäß IVD beziehen sich auf die kreisangehörige Stadt Hildesheim

4 Ergebnisse der zehn Fallstudien

Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Fallstudien in der Einzeldarstellung. Die zehn Fälle werden in einer weitgehend einheitlichen Struktur präsentiert, jeder Fall enthält Abschnitte zu den folgenden Themen:

- strategische Ausrichtung der Kommunen bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände,
- Steuerung des Wohnungsunternehmens und Organisation der Zusammenarbeit von Kommune und Wohnungsunternehmen,
- soziale Wohnungsversorgung,
- Bedeutung des kommunalen Unternehmens für die Stadt- und Quartiersentwicklung,
- Beiträge zum Kommunalhaushalt und wirtschaftliche Lage des kommunalen Unternehmens.

Darüber hinaus werden in einigen Falldarstellungen weitere Themen aufgegriffen, die für den jeweiligen Fall von zentraler Bedeutung sind (z.B. der Verkauf und der Ankauf von Unternehmensanteilen oder die Umstrukturierung von Wohnungsunternehmen als Antwort auf wirtschaftliche Schwierigkeiten und neue Herausforderungen). Die Darstellung des Falls Kiel, das sein Wohnungsunternehmen vor mehr als zehn Jahren verkauft hat, erfolgt im Wesentlichen in derselben Gliederung wie die der anderen neun Fälle, wobei im Vordergrund die Zusammenarbeit der Stadt mit dem privatisierten Unternehmen und die Auswirkungen des Verkaufs auf die Erledigung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben der Kommune stehen.

Nach wie vor ist die soziale Wohnungsversorgung die wichtigste Aufgabe, die kommunale Wohnungsunternehmen aus Sicht ihrer Eigentümer haben. Eine besondere Rolle für die Erledigung dieser Aufgabe spielt der gebundene Wohnraum. In allen zehn Falldarstellungen wird daher ausführlich auf die verschiedenen Arten von Bindungen und ihre Funktion für die Wohnungsversorgung eingegangen. Um den Vergleich zwischen den Fällen zu erleichtern, werden in den entsprechenden Abschnitten einheitliche Begriffe verwendet, die von den in den Kommunen selbst verwandten Bezeichnungen abwei-

chen können. Diese Bezeichnungen sollen hier kurz definiert werden:

- *Gebundene Wohnungen* sind alle Wohnungen, bei denen die Vermieter bei der Auswahl von Mietern und/oder der Mietpreisgestaltung nicht frei sind, sondern besonderen Regelungen unterliegen. Die Bindungen werden überwiegend durch die Inanspruchnahme von Förderung begründet, so im Rahmen des traditionellen sozialen Wohnungsbaus, anderen Formen der Neubauförderung und der Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung. In einem Teil der untersuchten Kommunen wurden Bindungen darüber hinaus auch durch Verträge mit den Wohnungsunternehmen begründet, die unabhängig von der Inanspruchnahme von Förderung sind.
- *Mietpreisgebundene Wohnungen* sind Wohnungen, deren Mieten nicht im Rahmen der allgemeinen mietrechtlichen Regelungen frei vereinbart werden können, sondern besonderen Berechnungsregeln oder Obergrenzen unterliegen. Häufig, aber nicht immer, sind die Wohnungen zugleich belegungsgebunden.
- *Belegungsgebundene Wohnungen* sind Wohnungen, die nur an einen bestimmten Personenkreis vermietet werden dürfen. Grundform der Belegungsbindung ist die Verpflichtung der Vermieter, nur an Wohnungssuchende zu vermieten, die bestimmte Einkommensgrenzen einhalten bzw. einen Wohnberechtigungsschein (§ 27 Wohnraumförderungsgesetz) vorlegen können.
- *Wohnungen mit Benennungsrecht* und *Wohnungen mit Besetzungsrecht* sind diejenigen belegungsgebundenen Wohnungen, bei denen der Vermieter bei der Mieterauswahl nicht nur an einen abstrakt definierten Personenkreis gebunden ist, sondern die Wohnung grundsätzlich nur an Haushalte vermieten darf, die ihm von der Kommune vorgeschlagen bzw. benannt worden sind. Von Benennungsrechten wird in dieser Studie dann gesprochen, wenn die Kommune dem Vermieter mehrere Wohnungssuchende vorschlägt (in der Regel Dreivorschlag), aus denen er eine

Auswahl treffen kann. Von Besetzungsrechten wird dann gesprochen, wenn die Kommune das Recht hat, dem Vermieter einen einzelnen wohnungssuchenden Haushalt vorzugeben. In den meisten Kommunen ist nur ein Teil der gebundenen Wohnungen mit Benennungs- oder Besetzungsrechten versehen. Die entsprechenden Rechte gehen teils auf kommunale Mitförderung teils aber auch auf Verträge mit Wohnungsunternehmen zurück.

4.1 München

Die Landeshauptstadt München ist alleinige Eigentümerin der GWG Gemeinnützige Wohnstätten und Siedlungsgesellschaft mbH mit rund 22 100 Wohnungen sowie der GEWOFAG Holding GmbH mit rund 30 000 Wohnungen (jeweils einschließlich Tochtergesellschaften). Die GEWOFAG wurde in den letzten Jahren gesellschaftsrechtlich wie organisatorisch umstrukturiert. Zum einen erwarb die Stadt München 2006 die Mehrheit am Wohnungsunternehmen HEIMAG (Erhöhung des Anteils von 50 % auf 70 %) und integrierte die HEIMAG in die GEWOFAG und zum anderen gründete München 2010 die GEWOFAG Holding GmbH und überführte die frühere GEWOFAG Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG in eine GmbH-Tochter der Holding. Neben der Beteiligung an den beiden Gesellschaften verfügt München über ca. 5 800 Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Die Strategien, die die Stadt München mit ihren kommunalen Wohnungsunternehmen und -beständen verfolgt, sind stark durch die günstige sozioökonomische Entwicklung und den langjährig sehr angespannten Wohnungsmarkt geprägt (siehe die Ausführungen zur sozioökonomischen Situation und zum Wohnungsmarkt in Kapitel 3).

Strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände

München verfolgt vor dem Hintergrund einer anhaltend angespannten Wohnungsmarktlage seit Jahrzehnten eine umfassende kommunale Wohnungspolitik, bei der den kommunalen Wohnungsunternehmen und -beständen eine zentrale Rolle zukommt. „Sozialen Frieden durch soziale Kommunalpolitik sichern“ ist eine

Tabelle 7
Grundinformationen zu den kommunalen Wohnungsunternehmen in München

Name	GEWOFAG Holding mbH	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Stadt München (100 %)	
Wohnungsbestand 2000	23 948	
Wohnungsbestand 2009	30 048	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	4,0 %	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)*	bis 1948	34 %
	1949 bis 1969	31 %
	1970 bis 1989	17 %
	ab 1990	18 %
Name	GWG Gemeinnützige Wohnstätten- und Liegenschaftsgesellschaft mbH	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Stadt München (100 %)	
Wohnungsbestand 2000	21 749	
Wohnungsbestand 2009	22 135	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	3,0 %	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	9 %
	1949 bis 1969	39 %
	1970 bis 1989	18 %
	ab 1990	35 %
* ohne Bestände der HEIMAG		

der zwölf Leitlinien der aktuellen Münchner Gesamtstrategie PERSPEKTIVE MÜNCHEN. Zentraler Ansatz bzw. Leitprojekt für die Sicherung des sozialen Friedens ist die Sicherung der Wohnungsversorgung, insbesondere über das Handlungsprogramm „Wohnen in München“ (Landeshauptstadt München 2005, S. 1, 36 f.). Im Handlungsprogramm wird nicht nur eine Vielzahl von Ansätzen aufgeführt, an deren Umsetzung die Wohnungsunternehmen mitwirken können (z.B. geförderter Neubau); darüber hinaus werden die städtischen Wohnungsgesellschaften als Akteure benannt, die für die kommunale Wohnungspolitik und ihre Prozessorganisation eine herausragende Rolle spielen (Landeshauptstadt München 2006a, S. 147). Die explizite Verankerung der Wohnungsunternehmen in einem strategischen Programm bzw. die Betonung ihrer Rolle für die Kommunalpolitik stellt in den untersuchten Fallkommunen eher die Ausnahme dar und unterstreicht die große strategische Funktion, die den Wohnungsunternehmen von der Stadt München beigemessen wird.

Besonders groß ist diese strategische Funktion im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung. Hier setzt die Stadt auf einen umfangreichen geförderten Neubau durch ihre Gesellschaften, Belegungsvereinbarungen für förderrechtlich nicht gebundene Bestände sowie Mietpreisbe-

grenzungen für kommunale Wohnungen. Des Weiteren haben die Unternehmen für die Kommune im Feld der Stadt- und Quartiersentwicklung eine große strategische Funktion, da sie in den Schwerpunktbereichen der Stadt (Sanierung, Soziale Stadt, Entwicklungsgebiete) als wichtige Eigentümer maßgeblich an der Umsetzung mitwirken oder Träger strategisch wichtiger Aufgaben (Ankauf/Entwicklung Schlüsselobjekte, Investitionen in Umbaugebieten) sind.

Dementsprechend strebt die Landeshauptstadt München nicht nur den dauerhaften Halt ihrer Wohnungsunternehmen und Bestände an. Der kommunale Wohnungsbestand soll vielmehr künftig erweitert werden, und zwar nicht ausschließlich durch den Neubau, sondern auch durch Zukäufe von Wohnungen, sofern diese wirtschaftlich tragfähig sind. Durch den Erwerb von weiteren kommunalen Anteilen am Wohnungsunternehmen HEIMAG hat die Stadt 2006 den kommunalen Einfluss auf die Münchner Mietwohnungsbestände ausgebaut.

Für die Stadt stehen bezogen auf die Wohnungsunternehmen die inhaltlichen Aufgaben im Vordergrund. Zwar werden von den Wohnungsunternehmen jährlich Erträge ausgeschüttet, deren Höhe ist aber relativ gering. In der zweiten Hälfte der 2000er Jahre hatte die Stadt ursprünglich eine deutliche Erhöhung der Ausschüttungen geplant; schließlich aber im Gegenzug zu zusätzlichen Investitionen der beiden Gesellschaften in Bestand und Neubau auf den entsprechenden Schritt verzichtet.

Die Landeshauptstadt München verfolgt bezogen auf ihre beiden Wohnungsunternehmen und die Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum im Wesentlichen dieselben Strategien.

Übernahme der Mehrheit an der HEIMAG und Umstrukturierung der GEWOFAG

Die über rund 4 700 Wohnungen in München verfügende HEIMAG München Gemeinnützige Heimstätten AG befand sich bis 2004 zu jeweils 50% im Eigentum der Stadt München und der GAGFAH Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten, deren Mehrheitseigentümer die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) war. Im September 2004 wurde die GAGFAH an einen amerikanischen Fonds verkauft. Die Stadt und der

internationale Investor, der nun über die GAGFAH über 50% der HEIMAG verfügte, sahen aufgrund unterschiedlicher Ziele keine Möglichkeit der Zusammenarbeit. Ein Verkauf der städtischen Anteile an der HEIMAG wurde von der Stadt nicht erwogen. Vielmehr erwarb sie im Jahr 2006 über ihr Unternehmen GEWOFAG AG weitere Anteile (20%) an der HEIMAG von der GAGFAH und setzte damit nach eigener Einschätzung „bewusst ein Signal gegen die Tendenz einiger Städte, kommunale Wohnungsbestände zur temporären Linderungen von Haushaltsnöten an internationale Finanzinvestoren zu verkaufen“ (Landeshauptstadt München 2006a, S. 140 f.). Mit dem Anteilsankauf verfügte München über die Anteilsmehrheit am Unternehmen (50% direkt und 20% über die GEWOFAG); die übrigen 30% der HEIMAG erwarb ein mit der Stadt kooperierendes privates Unternehmen. 2007 wurde dann der direkt bei der Stadt München liegende 50%-Anteil an die städtische GEWOFAG veräußert, wodurch zum einen die HEIMAG ein im Mehrheitseigentum der GEWOFAG liegendes Tochterunternehmen wurde und zum anderen Einnahmen für den kommunalen Haushalt generiert wurden.²

Die GEWOFAG Holding GmbH wurde 2010 vor allem gegründet, um Betriebseinheiten der GEWOFAG und ihrer Töchter unter betriebs- und finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu optimieren sowie um die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt München zu erhöhen.³

Bei der GEWOFAG Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG war aufgrund der aktienrechtlich vorgeschriebenen Unabhängigkeit des Vorstands formell eine geringere Durchsetzungsmöglichkeit der Stadt München als bei der GWG GmbH gegeben. Die Umwandlung der GEWOFAG Aktiengesellschaft in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung wurde als kommunalrechtlich empfehlenswert eingeschätzt, um es der Landeshauptstadt München zu ermöglichen, ihren Willen durch Anweisungen an die Geschäftsführung unmittelbar durchzusetzen (Landeshauptstadt München 2009, S. 13). Den Recherchen zufolge ging die Umwandlung nicht auf negative Erfahrungen der Stadt mit der Steuerbarkeit der GEWOFAG AG zurück, aus Sicht der Stadt haben sich in der Praxis bei der Übernahme städtischer Ziele zwischen den Unternehmen keine

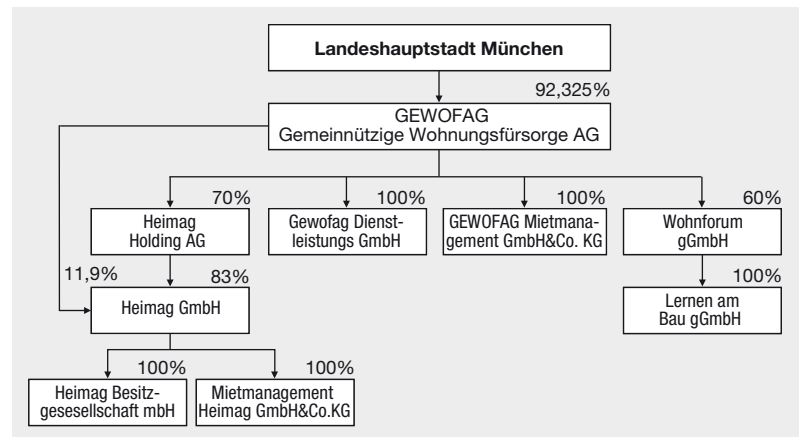
(2) Details zum Transaktionsgeschehen um die HEIMAG sowie Bewirtschaftungsstrategien der verschiedenen Eigentümergenerationen sind dargestellt in BMVBS/BBR 2010b.

(3) Darstellung der Umstrukturierung auf Grundlage von Landeshauptstadt München 2009, S. 3 ff.

Unterschiede gezeigt (Landeshauptstadt München 2008, S. 17). Vielmehr wiesen die Recherchen darauf hin, dass die Umwandlung sowohl im Interesse der Stadt als auch der bisherigen Vorstände war, da die Sicherheit über die rechtliche Zulässigkeit der von der Stadt gemachten Vorgaben erhöht wurde (eindeutige Zulässigkeit von Vorgaben der Stadt bei GmbH). Der Rechtsformwechsel bedurfte der Zustimmung der Aktionäre mit Drei-Viertel-Mehrheit, wobei die Stadt mit ihrem Anteil von 92,325% die entscheidungsrelevante Mehrheit hatte. Die weiteren Anteilseigner wurden über den Rechtsformwechsel informiert, sie sind heute an der GmbH im selben Umfang beteiligt wie früher an der AG. Es handelt sich um die Bayerische Landesbank (6,25%) sowie mit der GEWOFAG langjährig verbundene private Unternehmen wie das Bankhaus Merck, Finck & Co (0,63%), die Doblinger Beteiligung GmbH (0,4%) und die Gebrüder Moll GmbH & Co KG (0,4%) (Landeshauptstadt München 2009, S. 14).

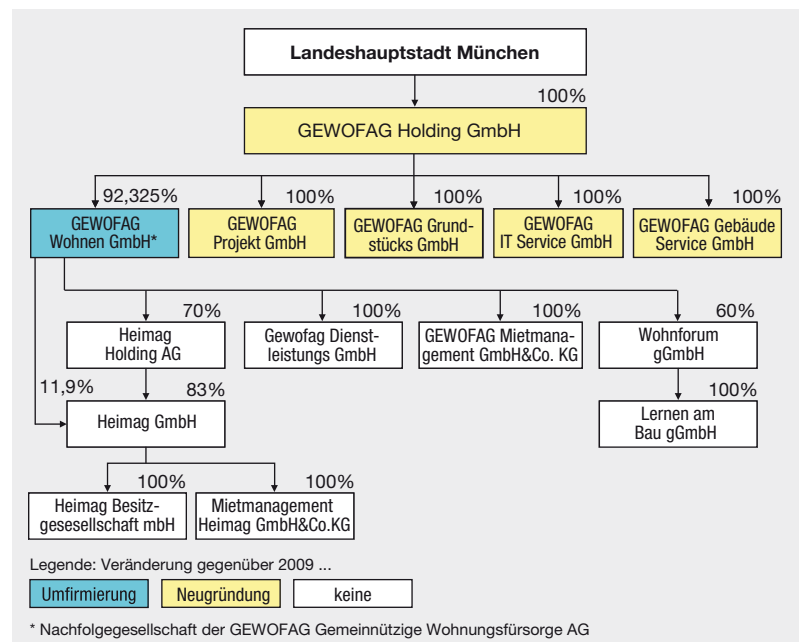
Nachfolgesellschaft der GEWOFAG Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG ist die GEWOFAG Wohnen GmbH. Diese verblieb nicht im direkten Eigentum der Landeshauptstadt München, sondern wurde eine Tochter der neu gegründeten GEWOFAG Holding GmbH (Übertragung der Münchner Anteile auf die Holding). Die Holding soll keine eigene unternehmerische Tätigkeit ausführen, sondern lediglich die oberste Ebene der strategischen Planung, des Personalwesens, der Einkaufsorganisation und des Finanz- und Rechnungswesens bilden sowie für einheitliche Standards beim Risiko- und Qualitätsmanagement des Konzerns bzw. der Konzerntöchter verantwortlich sein (Landeshauptstadt München 2009, S. 7). Die Tochtergesellschaften der GEWOFAG Wohnen GmbH (ehemalige GEWOFAG AG) blieben erhalten. Jedoch wurden vier weitere eigenständige Gesellschaften für die Informationstechnologie (IT-Service), das Handling der Grundstücksgeschäfte (Grundstücksgesellschaft), die Umsetzungen von baulichen Maßnahmen (Projektgesellschaft) sowie für technische Werkstätten und Hausmeisterdienste (Servicegesellschaft) neu gegründet, die neben der GEWOFAG Wohnen GmbH direkte Beteiligungen der neuen GEWOFAG Holding GmbH sind (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6).

Abbildung 5
GEWOFAG-Gruppe 2009 (vor der Holding-Gründung)



Grundlage: Landeshauptstadt München 2009, Anlage 1 (vereinfachte Darstellung)

Abbildung 6
GEWOFAG-Gruppe 2010 (nach der Holding-Gründung)



Grundlage: GEWOFAG (2010), S. 35 (vereinfachte Darstellung), Recherchen des IFS

Diese Konzernstruktur zielt auf eine Erhöhung der betriebswirtschaftlichen Effizienz. Zur GEWOFAG AG bzw. zur GEWOFAG-Gruppe gehörten 2009 insgesamt neun Gesellschaften, darunter drei Wohnungsbestände haltende Unternehmen (Muttergesellschaft GEWOFAG AG, HEIMAG, Mietmanagementgesellschaft) sowie die für sozial benachteiligte Bürger auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt tätige Wohnforum gGmbH. Neben zentralen Unternehmensfunktionen wie Personal-, Finanz- und Rechnungswesen wurden verschiedene operative Funk-

tionen wie Hausbewirtschaftung, Neubau, Fremd- und Liegenschaftsverwaltung sowie Hausmeister- und IT-Dienstleistungen von einzelnen Unternehmen der Gruppe eigenständig erbracht, sodass Sachmittel und Personal doppelt und teilweise dreifach vorgehalten wurden (Landeshauptstadt München 2009, S. 4). Zur Erzielung von Synergieeffekten wurden alle zentralen Funktionen und Servicebereiche in den vier neuen Tochtergesellschaften der Holding zusammengeführt, die jeweils als interne Dienstleister für die Wohnungen haltenden Unternehmen GEWOFAG Wohnen GmbH, HEIMAG und Mietmanagementgesellschaft fungieren.

Wohnungsbestände in unmittelbarem kommunalen Eigentum – Art der Bestände und mögliche Veränderungen

Von den ca. 5 800 Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Stadt München sind ca. 2 000 Dienstwohnungen/Betriebswohnungen oder der Versorgung von Beschäftigten der Krankenhausbetriebe vorbehalten. Ca. 3 800 Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum stehen dem allgemeinen Wohnungsmarkt zur Verfügung. Diese 3 800 Wohnungen umfassen unterschiedliche Teilbestände:

2 055 Wohnungen wurden 1985 von der Neuen Heimat übernommen. Die Wohnungen, die in drei Nachkriegsquartieren gebündelt sind, werden seit 1993 von den beiden kommunalen Wohnungsunternehmen im Rahmen von Pachtverträgen bewirtschaftet. Weitere 144 Wohnungen, die in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre im Rahmen der städtischen Bauprogramme errichtet wurden, werden von den kommunalen Unternehmen verwaltet; zur Sicherung der besonderen Nachhaltigkeit

und Versorgungssicherheit für einen engen Kreis von am Wohnungsmarkt Benachteiligten sollen die Bestände jedoch im unmittelbaren kommunalen Eigentum verbleiben (Landeshauptstadt München 2011a, S. 14).

Die weiteren Bestände im unmittelbaren Eigentum werden vom Kommunalreferat der Stadtverwaltung verwaltet und vermietet. Der größte Teil von 1 382 Wohnungen betrifft Streubestände des sogenannten Besonderen Grundvermögens. Die entsprechenden Bestände wurden zumeist im Rahmen zwischenzeitlich aufgegebener Verkehrsplanungen erworben (Landeshauptstadt München 2011a, S. 11) und dienen heute nur der allgemeinen Wohnungsversorgung. Wohnungsbestände des Allgemeinen Grundvermögens (178 Wohnungen) betreffen Grundstücke, die für einen geplanten städtischen Nutzungszweck erworben und bis zur Realisierung dort gehalten werden. Weitere 54 Wohnungen befinden sich in vier Objekten, in denen die Stadt München in Erhaltungssatzungsgebieten ihr Vorkaufsrecht ausgeübt hat. Die Objekte sollen – wie andere 80 Objekte zuvor – mit entsprechenden Auflagen (Ausschluss Aufteilung Wohneigentum, Erhalt günstigen Wohnraums) reprivatisiert werden (Landeshauptstadt München 2011a, S. 7).

Nachdem in den 1970er Jahren größere Bestände aus dem kommunalen Eigentum an die Wohnungsunternehmen übertragen und in den 1980er Jahren die ehemaligen Neue Heimat-Bestände übernommen worden waren, unterlag der Wohnungsbestand im unmittelbaren kommunalen Eigentum in den letzten beiden Jahrzehnten nur geringen Veränderungen. Nunmehr zeichnet sich ab, dass die Wohnungsbestände an die kommunalen Wohnungsgesellschaften übertragen werden bzw. die Bewirtschaftung der Wohnungen, die für die allgemeine Wohnungsversorgung zur Verfügung stehen, vollständig in die Hand von GWG und GEWOFAG übergeht.

Im Februar 2011 beschloss der Münchner Stadtrat zu prüfen, inwieweit die Wohnungen des Kommunalvermögens (einschließlich Betriebs- und Dienstwohnungen) verkauft oder im Erbbaubaurecht übertragen oder als Sacheinlage ins Stammkapital den Wohnungsunternehmen übertragen werden können. Der Prüfauftrag erfolgte im Kontext der beschlossenen Neuorganisation des Münchner Facility Manage-

Tabelle 8
Wohnungsbestände in unmittelbarem Eigentum der Landeshauptstadt München nach Bewirtschaftungsart*

Vermögensart/Bewirtschaftung	Wohnungen
Besonderes Grundvermögen/ehem. „Neue Heimat“ (verpachtet an GWG/GEWOFAG)	2 055
Neubauwohnungen der städtischen Bauprogramme KomPro B/KomPro C (verwaltet durch GWG/GEWOFAG)	144
Besonderes Grundvermögen – Streubestände (verwaltet durch Kommunalreferat)	1 382
Allgemeines Grundvermögen (verwaltet durch Kommunalreferat)	178
Vorkaufsrechtsobjekte (verwaltet durch Kommunalreferat)	54
Insgesamt	3 813
* ohne Dienst-/Betriebswohnungen/Wohnungen für Bedienstete kommunaler Krankenhausbetriebe	

ments, die zum 1. Januar 2012 erfolgen soll, sowie anderer Maßnahmen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Durch eine Zentralisierung von Tätigkeiten bei spezialisierten Organisationseinheiten sollen Synergie- und Mengeneffekte und eine höhere Professionalisierung erreicht werden sowie Fachbereiche von fachfremden Aufgaben entlastet werden. Mit der GEWOFAG und der GWG stehen – so die Begründung des Prüfungsbeschlusses – der Stadt München Gesellschaften zur Verfügung, die über eine hohe Professionalität verfügen und zugleich über die Satzungen dem städtischen Ziel der Wohnungsversorgung verpflichtet sowie durch weitere Vereinbarungen gebunden sind (Landeshauptstadt München 2011b, S. 1 f.).

Ein Verkauf oder eine Überlassung der Wohnungsbestände in Erbpacht wird den ersten Prüfungen zufolge für das Gros der Wohnungen im unmittelbaren kommunalen Eigentum für möglich bzw. sinnvoll gehalten (Ausnahme: betriebsnotwendige Dienstwohnungen, Grundstücke für aktuelle kommunale Planungen/Vorkaufsrechtsbestände, Landeshauptstadt München 2011a, S. 34).

Steuerung der Wohnungsunternehmen

Im Aufsichtsrat der GWG und der GEWOFAG bilden Vertreter der Stadt (Verwaltung und Stadtrat) mit Anteilen von zwei Dritteln bzw. drei Vierteln die Mehrheit, die weiteren Aufsichtsratsmandate entfallen auf die Arbeitnehmervertreter.⁴ Seitens der Stadt werden die meisten Vertreter vom Stadtrat (fünf bzw. sechs Aufsichtsräte) gestellt; des Weiteren sind zwei Fachdezernenten (Stadtbaurätin, Stadtkämmerer bzw. Kommunalreferentin) sowie der Oberbürgermeister im Aufsichtsrat vertreten, wobei dem Oberbürgermeister jeweils der Vorsitz obliegt. In den Gesellschafterversammlungen der beiden Unternehmen vertritt der Oberbürgermeister die Stadt.

Der Stadtrat hat bereits aufgrund seiner Vertreter im Aufsichtsrat einen gewichtigen Einfluss auf die Wohnungsunternehmen. Des Weiteren ist es in München Praxis, dass wichtige strategische Fragen zu Aufgaben und Zielen sowie zur Organisation der Unternehmen ausführlich im Rat behandelt und dort auch Beschlüsse getroffen werden, wobei zu den Beschlussvorlagen umfassende Erläuterungen durch die Verwaltung bzw. die Fachdezernenten

vorgelegt werden (zu Beispielen einzelner Beschlüsse siehe unten). Die Verwaltung bzw. die Vertreter der Stadt setzen die Ratsbeschlüsse dann auf verschiedenen Wegen (Vorgaben in Gremien, Beschlüsse Wirtschaftspläne, Abstimmung mit der Geschäftsführung etc.) um.

Die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungsmanagement für Unternehmen der Stadt München ist in der Münchner Stadtverwaltung zweigeteilt: Die Stadtkämmerei erstellt zentral den Finanzdaten- und Beteiligungsbericht; für das zentrale Controlling werden einheitliche Kennziffern bzw. Anforderungen der Berichterstattung definiert, wobei der Schwerpunkt auf finanzwirtschaftlichen Informationen liegt. Die inhaltliche Steuerung der Unternehmen bzw. die Wahrnehmung der Interessen der Stadt gegenüber dem Unternehmen obliegt in München den Fachdezernaten bzw. dem so genannten „Betreuungsreferat“. Das dezentrale Beteiligungsmanagement für die Wohnungsunternehmen ist dem Referat für Stadtplanung und Bodenordnung zugeordnet, das für die Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung, die Wohnungsbau- und Städtebauförderung sowie das Bauordnungsrecht zuständig ist. Die für die Steuerung der Wohnungsunternehmen zuständige Stelle ist zentraler Ansprechpartner der Wohnungsunternehmen in der Stadtverwaltung. Sie koordiniert fach- und dezernatübergreifende Abstimmungen, bereitet Zielvorgaben durch den Stadtrat oder Vereinbarungen mit den Unternehmen vor und ist für das Controlling und Berichtswesen der Wohnungsunternehmen verantwortlich. Auch die finanzwirtschaftlichen Kennziffern werden vom dezentralen Beteiligungsmanagement erhoben und ausgewertet sowie an das zentrale Beteiligungscontrolling der Kämmerei weitergeleitet.

Den Münchner Wohnungsunternehmen werden Zielvorgaben auf verschiedenen Wegen gemacht. Strategische bzw. längerfristige Ziele (neben den generellen Gesellschaftszielen) werden zum einen über Stadtratsbeschlüsse bestimmt (z.B. zur Verwendung von Überschüssen, siehe unten) sowie zum anderen über Verträge zwischen Stadt und den Unternehmen vereinbart (z.B. Belegungsbindungsverträge, siehe unten). Weiterhin werden kurz- bis mittelfristige Ziele nicht nur über die allgemein üblichen Wirtschaftspläne de-

(4) Bis zur Gründung der GEWOFAG Holding GmbH entfiel ein Mandat auf die Bayerische Landesbank (Minderheitsgesellschafterin der GEWOFAG AG).

finiert, darüber hinaus werden seit 2002 zwischen der Stadt und den Geschäftsführern und Vorständen der Unternehmen jährliche Zielvereinbarungen zu Investitionen und der Umsetzung ausgewählter Projekte geschlossen. Prämien der Geschäftsführer und Vorstände richten sich nach dem Grad der Zielerreichung.

Die vergleichsweise weit reichende Definition von Zielen ist verbunden mit einem seit 2002 fortentwickelten System der unterjährigen Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Ziele. Darüber hinaus wird von der Stadt einmal jährlich an den Stadtrat über die einzelnen Wohnungen haltenden (Tochter-)Gesellschaften berichtet, und zwar umfassend (jeweils 10 bis 15 Seiten) sowie in einer zusammenfassenden Übersicht (jeweils zwei Seiten) über die wirtschaftliche Entwicklung, die Zielerreichung und Planungen für das Folgejahr, die Chancen und Risiken und ggf. Handlungsempfehlungen. Neben finanzwirtschaftlichen Kennziffern und Daten der Personalentwicklung (Erträge, Sachaufwand, Personalaufwand, Abschreibungen, sonstiger Aufwand) liegt der Schwerpunkt dieser Berichte auf der Umsetzung der Investitionsziele in den Bereichen Neubau, Modernisierung und Instandhaltung, der Erläuterung von Abweichungen sowie auf Informationen zu wichtigen, unregelmäßig anfallenden Maßnahmen (z.B. Ankauf von Beständen oder Grundstücken; siehe Beispiel Landeshauptstadt München 2010a).

Die Verwaltungsbereiche, für die das Handeln der Wohnungsunternehmen relevant ist (z.B. Sozialreferat, Kämmerei, Kreisverwaltungsreferat), sind bei der Vorberei-

tung strategischer Vorgaben über die Mitzeichnung der Ratsvorlagen eingebunden, und sie werden über die Umsetzung der Zielvorgaben durch Zweitschriften der Berichterstattung an den Rat informiert.

Soziale Wohnungsversorgung

In München unterlagen im Jahr 2009 rund 73 600 Wohnungen bzw. 10% des Münchner Wohnungsbestands Bindungen (siehe Tabelle 9). Dieser gebundene Bestand, der in München auch als „Eingriffsreserve“ bezeichnet wird, umfasst zwei Gruppen von Wohnungen:

- 43 300 Wohnungen (58,8% des gebundenen Bestands) sind aufgrund von Förderung gebunden, wobei 23 100 Wohnungen (31,4%) auf private Eigentümer und 20 200 Wohnungen (27,4%) auf kommunale Bestände entfallen, also auf die beiden kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Kommune. Zu den förderrechtlichen Bindungen zählen neben Bindungen aufgrund der Förderung von Neubauten oder Modernisierungen in gewissem Ausmaß auch Bindungen aus dem Erwerb von Belegungsrechten (seit 2007 bei mehreren Hundert Bestandswohnungen realisiert).
- Für 30 200 Wohnungen (41% der gebundenen Wohnungen) aus dem Bestand der beiden kommunalen Unternehmen bzw. aus unmittelbarem kommunalem Eigentum, für die keine förderrechtlichen Bindungen gelten, ergeben sich Bindungen aus den seit 1990 mit der Stadt abgeschlossenen Belegungsverträgen. Diese Verträge treffen differenzierte Regelungen zur Belegung bei Neuvermietung und zur Miethöhe (Näheres weiter unten).

Die „Eingriffsreserve“ ging von 2000 bis 2009 um 19 500 Wohnungen bzw. 21% zurück. Sie speist sich in zunehmendem Maß aus den kommunalen Wohnungsbeständen. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass die Wohnungen der kommunalen Bestände, die in den letzten zehn Jahren aus der Förderung herausgefallen sind, über die Belegungsverträge weiterhin Bindungen unterliegen, während bei den entsprechenden Wohnungen privater Eigentümer die Bindungen mit der Förderung endgültig ausgelaufen sind. Zum anderen sind die kommunalen Unternehmen überdurchschnittlich häufig neue Bin-

Tabelle 9
Gebundene Wohnungen in München – „Münchner Eingriffsreserve“

	Anzahl			Anteil		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Gebundene Wohnungen insgesamt	93 100	80 200	73 500	100,0%	100,0%	100,0%
davon						
durch Förderung gebundene Wohnungen privater Eigentümer		33 700	23 100		42,1%	31,4%
durch Förderung gebundene kommunale Bestände*	64 500**	17 900	20 200	69,3%**	22,3%	27,4%
durch Belegungsverträge gebundene kommunale Bestände*	28 600	28 600	30 200	30,7%	35,7%	41,0%

* Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen und Bestände im unmittelbaren Eigentum der Kommune

** keine Unterscheidung nach Eigentümern möglich

dungen im Rahmen der Förderung eingegangen. So wurden im Bestand der GWG zwischen 2005 und 2009 1 200 neue Bindungen eingegangen, davon zwei Drittel durch Neubauförderung und 1 500 durch Erwerb von Belegungsrechten.

Die 43 300 aufgrund von Förderung gebundenen Wohnungen, von denen 20 200 bzw. 46,7% auf die beiden kommunalen Wohnungsunternehmen und auf Wohnungen in unmittelbarem Eigentum der Stadt entfallen, sind alle miethpreisgebunden. Bei der Belegung dieser Wohnungen gilt bis auf die Ausnahme von 500 Wohnungen ein kommunales Benennungsrecht (Dreiervorschlag), das auf kommunale Mitförderung zurückgeht. Für die Vermietung werden vom zuständigen Sozialreferat drei Haushalte vorgeschlagen, bei der Praxis der Belegung bestehen zwischen kommunalen Unternehmen und Privaten keine Unterschiede.

Für fast den gesamten nicht bzw. nicht mehr durch Förderung gebundenen kommunalen Wohnungsbestand finden die Regelungen der Belegrechtsverträge Anwendung. Ausnahme sind nur die Bestände der HEIMAG (ca. 4 800 Wohnungen), für die auch nach der Übernahme der Anteilsmehrheit durch die Stadt kein Belegrechtsvertrag geschlossen wurde und die weiterhin in etwas stärkerem Ausmaß als die anderen kommunalen Bestände der Versorgung von mittleren Einkommenschichten dient.

Was die Belegung anbelangt, teilen die Belegrechtsverträge die frei werdenden Wohnungen in vier Kontingente ein:

- Für 10% der frei werdenden Wohnungen hat die Stadt ein Besetzungsrecht („Direktbelegung“),
- bei weiteren 15% besteht ein Benennungsrecht (Dreiervorschlag),
- 60% sind für städtische Bedienstete vorgesehen,
- 15% verbleiben den Wohnungsunternehmen zur „Eigenvergabe“.

Die städtischen Bediensteten haben für die soziale Wohnungsversorgung eine weitaus größere Bedeutung als in den anderen untersuchten Kommunen. Dies geht auf die starke Anspannung des Münchner Wohnungsmarkts und das sehr hohe Mietniveau zurück. Wohnungen aus dem Kontingent für städtische Bedienstete, für die keine entsprechenden Mieter gefun-

Tabelle 10

Aufgrund von Förderung gebundener Wohnungsbestand in München und Anteil der kommunalen Bestände

	Stadt München gesamt		kommunale Bestände			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen insgesamt	51 700	43 300	17 900	20 200	34,6%	46,7%
davon mit Benennungsrecht (3er-Vorschlag)*	51 700	42 800	17 900	20 000	34,6%	46,7%

* einschließlich der Wohnungen, bei denen aufgrund von neuen Förderungen nur im Erstbezugsjahr ein Besetzungs-/Benennungsrecht bestand.

Datengrundlage: Landeshauptstadt München (Sozialreferat)

Tabelle 11

Wohnungssuchende und Vermittlungen in München

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Bei städtischer Wohnungsvermittlung gemeldete wohnungssuchende Haushalte	10 621	10 204	10 039	9 685	9 517	10 358
darunter Haushalte mit Dringlichkeit	5 024	5 452	5 294	4 966	4 593	5 341
Von Kommune ver- mittelte wohnungs- suchende Haushalte (Anzahl)	4 967	4 008	4 020	4 115	4 401	3 255
Anteil an den gemeldeten Wohnungssuchenden	47%	39%	40%	42%	46%	31%

Datengrundlage: Landeshauptstadt München (Sozialreferat)

den werden können, werden zu jeweils einem Drittel für weitere Dreiervorschläge der Stadt, für Altenpflegekräfte sowie die „Eigenvergabe“ der Wohnungsunternehmen genutzt (Landeshauptstadt München 2006b, S. 4).

Bei allen Mietverhältnissen der unter die Belegrechtsverträge fallenden Wohnungen sind Mietobergrenzen zu berücksichtigen (siehe unten), sodass auch die unter die „Eigenvergabe“ der Unternehmen fallenden Wohnungen im Mietpreis begrenzt sind.

Aus Tabelle 11 wird ersichtlich, dass in München die Zahl der bei der städtischen Wohnungsvermittlung gemeldeten wohnungssuchenden Haushalte in den 2000er Jahren jeweils in der Größenordnung von 10 000 Haushalten lag und auch die Zahl von Haushalten mit Dringlichkeit mit etwa der Hälfte der wohnungssuchenden Haushalte anhaltend hoch war. Zugleich ist die Zahl der vermittelten Haushalte von rund 5 000 im Jahr 2000 auf 3 300 im Jahr 2009 zurückgegangen. In Relation zu den

Tabelle 12

Art der Belegung der auf Grundlage der Belegrechtsverträge neu vermieteten Wohnungen der Stadt München und ihrer Wohnungsunternehmen 2005 bis 2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2005 bis 2009	
	Anzahl Wohnungen					Anzahl	Anteil
Vermietungen insgesamt, davon	1 403	1 563	1 674	1 675	1 535	1 570	100 %
Besetzungsrecht („Direktbelegung“)	140	151	167	294	248	200	13 %
Benennungsrecht („3er-Vorschlag“)	285	323	363	327	289	317	20 %
Städtische Bedienstete	664	628	634	606	583	623	40 %
Eigenvergabe durch Unternehmen	314	461	510	448	415	430	27 %

Datengrundlage: Landeshauptstadt München 2010b, S. 86

wohnungssuchend gemeldeten Haushalten konnten 2009 nur 31 % der Haushalte von der Kommune vermittelt werden.

Tabelle 12 stellt die Praxis der Belegung der Wohnungen der kommunalen Unternehmen und aus dem unmittelbaren Eigentum der Kommune dar, die den Belegrechtsverträgen unterliegen. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 wurden 1 570 dieser Wohnungen vermietet. Hiervon entfielen 200 (13%) auf die Ausübung von kommunalen Besetzungsrechten, 317 auf die Ausübung von kommunalen Benennungsrechten (20%) und 623 (40%) auf die Vergabe an kommunale Bedienstete. Durchschnittlich 430 Wohnungen (27%) wurden in den fünf Jahren frei vermietet („Eigenvergabe“). Das in den Belegrechtsverträgen vorgesehene Kontingent für städtische Bedienstete (60%) wurde also deutlich unterschritten, im Gegenzug lag der Anteil der „Eigenvergaben“ deutlich über dem Kontingent (15%).

Insgesamt zeigt sich, dass die Situation der sozialen Wohnungsversorgung in München wegen der sinkenden Zahl gebundener Wohnungen bei einer anhaltend hohen Zahl wohnungssuchender Haushalte in den letzten zehn Jahren schwieriger geworden ist. Die Stadt München hat hierauf u. a. durch die Entwicklung neuer Ansätze (Erwerb von Belegungsbindungen) reagiert. Die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen für die soziale Wohnungsversorgung hat wie dargestellt aufgrund der hohen Mitwirkungsbereitschaft beim Eingehen neuer förderrechtlicher Bindungen sowie dem wachsenden Gewicht der nicht förderrechtlich gebundenen kommunalen Wohnungen für die Wohnungsversorgung zugenommen. Die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen für Einkommensschwache wird auch anhand der Schätzungen eines der beiden Münchner Unternehmen ersichtlich, nach der etwa ein Viertel der Mie-

ter und ein Drittel der Neumieter Bezieher von SGB II-Leistungen sind, während der Anteil dieser Gruppe an der Münchner Bevölkerung Ende 2009 bei 6% liegt.

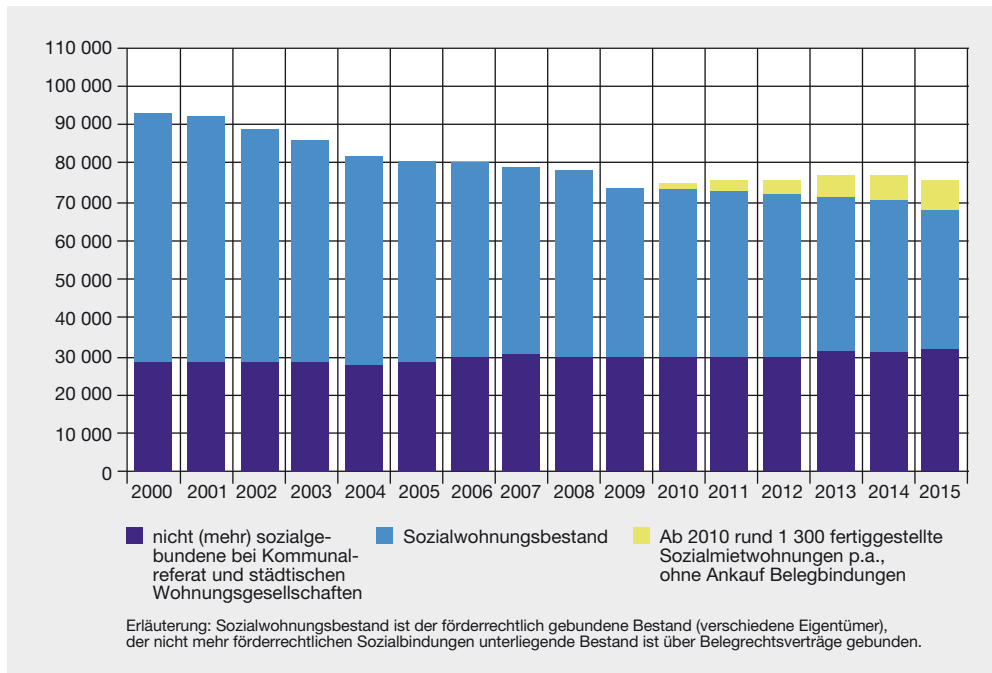
Durch die seitens der Stadt positiv eingeschätzte, intensive Zusammenarbeit der kommunalen Wohnungsunternehmen mit der Stadt konnten die sich aus dem Fortfall von Bindungen ergebenden Probleme zumindest abgemildert werden.

Die Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen für die soziale Wohnungsversorgung wird in München (auch ohne weitere kommunale Vorgaben) voraussichtlich weiter zunehmen: Aufgrund des Wegfalls von förderrechtlichen Bindungen wird der Anteil der über die Belegrechtsverträge gebundenen kommunalen Wohnungen an der „Eingriffsreserve“ der sozialen Wohnungsversorgung weiter steigen, da durch die geplanten Neubauförderungen bis 2015 allenfalls eine Kompensation der wegfallenden Förderbindungen erreicht werden kann (Abbildung 7). Des Weiteren wird voraussichtlich auch ein großer Teil der neuen Bindungen durch Neubauförderung auf kommunale Unternehmen entfallen.

Mietenpolitik

Das Ziel „bezahlbarer Wohnraum“ wird von der Stadt München zum einen über die anhaltende Schaffung neuer förderrechtlicher Bindungen (bei kommunalen Unternehmen und Privaten) verfolgt. Zum anderen hat die Stadt für den förderrechtlich nicht gebundenen Bestand der Kommune, der unter die Belegrechtsverträge fällt (siehe oben) und 2009 etwa drei Fünftel des kommunalen Bestands umfasst, seit 1998 die Mieten über das „Konzept Soziale Mietobergrenzen“ begrenzt. Ziel des Konzepts ist, „erschwingliche und sozial verträgliche Mieten festzulegen, ...und in den Wohnlagen eine sozial ausgewogene

Abbildung 7
Entwicklung des gebundenen Münchner Wohnungsbestands („Eingriffsreserve“) 2000 bis 2015
(Prognose ab 2010)



Quelle: Landeshauptstadt München 2010b, S. 79

Mieterstruktur zu wahren“ (Landeshauptstadt München 2006b, S. 2).

Die gültige Fassung der Mietobergrenzen des „Konzepts Soziale Mietobergrenzen“ wurden am 26.07.2006 vom Rat beschlossen (Landeshauptstadt München 2006b). Bei Neuvermietungen sind für Mieter, deren Einkommen innerhalb der Grenzen von § 9 Wohnraumförderungsgesetz zuzüglich 30% liegen, maximale Nettokaltmieten von 6,75 € pro m² bei Wohnungen bis 50 m² sowie von 6,25 € pro m² für Wohnungen über 50 m² zulässig. Vermietungen im Rahmen des „Eigenvergabekontingents“ der Unternehmen (keine Belegungsbindung, siehe oben) können generell bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen, was vor dem Hintergrund der Wohnungsmarktlage häufig einen Verzicht gegenüber der erzielbaren Marktmiete darstellt. Mieterhöhungen sind bei Mietern, deren Einkommen innerhalb der Grenzen des §9 Wohnraumförderungsgesetz zuzüglich 30% liegt, maximal bis zu den genannten Grenzen von 6,25 bzw. 6,75 € m² pro möglich. Des Weiteren kann für jedes kindergeldberechtigte Kind auf Antrag des Mieters die Obergrenze bei Neuvermietung und Mieterhöhung um 0,50 € pro m² gegenüber der maximalen Mietspiegelmiete gesenkt werden („Familienkomponente“).

Nach Angaben eines der beiden Unternehmen liegt 2009 die typische Neuvermietungsmiete für eine Wohnung mit modernem, zeitgemäßem Standard, die nur durch die Orientierung am Mietspiegel begrenzt ist, bei 9,00 € pro m². Sie liegt damit spürbar unter dem Niveau, das gemäß des IVD Immobilienverband Deutschland für Münchner Wohnungen mit mittlerem oder gutem Wohnwert bei Wiedervermietung 2009 zu zahlen ist (zwischen 10,00 € pro m² bei mittlerem Wohnwert/Baujahr ab 1949 und 13,00 € pro m² bei gutem Wohnwert/Baujahr vor 1949).⁵

Wohnungsneubau

Aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage in München hat der Wohnungsneubau bzw. die Erweiterung des Wohnungsangebots eine große Priorität und ist ein Schwerpunkt des Handlungsprogramms „Wohnen in München IV“ (für den Zeitraum 2006 bis 2010). Die Stadt München unterstützt den Wohnungsneubau durch eigene Wohnungsbauförderprogramme, die zum Teil staatliche Förderungen ergänzen (allgemeines Programm A) und zum Teil eigenständige kommunale Programme für besondere Gruppen sind (Programme B und C). Die kommunalen Wohnungsunternehmen sollen hierzu einen gewichtigen Beitrag leisten. In ihren

(5) Ein Vergleich zum Mietspiegel ist nicht möglich, da der Münchner Mietspiegel keine Mietspiegelfelder ausweist, sondern die Vergleichsmiete aus feinteilig differenzierter Grundmiete sowie Zu- und Abschlägen ermittelt wird.

Wirtschaftsplänen und Zielvorgaben ist der Neubau von Mietwohnungen⁶ vorgesehen, der in der Regel gefördert erfolgen soll, um den gebundenen Bestand zu erweitern und dem Bindungswegfall zumindest teilweise zu kompensieren. Von 2001 bis 2005 entfielen vom geförderten Mietwohnungsneubau (insgesamt rund 5 800 Wohnungen) allein 50% auf die kommunalen Wohnungsunternehmen (Landeshauptstadt München 2006a, S. 149).

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre ging das große Gewicht der kommunalen Wohnungsunternehmen auch darauf zurück, dass andere Eigentümergruppen nur geringes Interesse an der Inanspruchnahme von Fördermitteln zeigten. Inzwischen wird den Expertengesprächen zufolge von der Stadt auch aus grundsätzlichen Überlegungen präferiert, dass der durch die Stadt anteilig geförderte Wohnungsneubau durch kommunale Unternehmen erfolgt, da diese Bestände in der Langfristperspektive auch nach dem Bindungswegfall aufgrund der kommunalen Eigentümerschaft für die Versorgung von Zielgruppen zur Verfügung stehen. Von 2006 bis 2009 bauten die kommunalen Wohnungsunternehmen rund 350 Wohnungen pro Jahr, von denen das Gros gefördert errichtet wurde.⁷

Zum Teil ist der Wohnungsneubau der kommunalen Unternehmen auch Ersatzneubau für Wohnungen, die aufgrund schlechter Bausubstanz nicht zu vertretbaren Kosten in einen marktfähigen Zustand gebracht werden können. Insbesondere die GWG musste in den letzten Jahren Wohnungen abreißen (von 2005 bis 2009 rund 400 Wohnungen).

Kauf von Wohnungsbeständen

Eine weitere Strategie, die die Stadt München zur Erweiterung des kommunalen Bestands verfolgt, ist der Kauf von Wohnungen durch die kommunalen Unternehmen. Gemäß Stadtratsbeschluss vom 13.12.2006 können die Gesellschaften ihre Wohnungsbestände bei günstigen Kaufgelegenheiten erweitern, wobei hierfür keine städtischen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Landeshauptstadt München 2006a, S. 166). Hierzu arbeiten die Stadt München und die städtischen Wohnungsunternehmen seit 2006 mit privaten Wohnungsunternehmen im so genannten „Bündnis für den Mietwohnungsbau“ zu-

sammen. Ziel des Bündnisses mit zehn bestandshaltenden Unternehmen ist es, langfristig günstigen Wohnraum zu sichern. Das Bündnis für den Mietwohnungsbau trifft sich ein- bis zweimal im Jahr zum Austausch über die generelle Vermietungspolitik sowie mögliche Käufe/Verkäufe von Beständen im Raum München. Der Münchner Oberbürgermeister appellierte an Münchner Firmen mit Verkaufsabsichten, diese nur an Wohnungsbaufirmen zu veräußern, die sich mit dem Bündnis ihrer sozialen Verantwortung stellen.⁸ Bisher gelang ein solcher Ankauf den kommunalen Wohnungsunternehmen nicht selber, sondern nur den kooperierenden Privaten.⁹

Stadt- und Quartiersentwicklung

Hinsichtlich der Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Entwicklung von Bestandsquartieren ist zwischen den Gebietskulissen der Städtebauförderung zu unterscheiden:

- Bezogen auf die Sanierungsgebiete der klassischen Stadterneuerung wirkten und wirken die Wohnungsunternehmen im Wesentlichen (nur) über die MGS Münchner Gesellschaft für Stadterneuerung mbH an der Quartiersentwicklung mit, die Sanierungsträgerin für die Gebiete ist und sich im Eigentum der Wohnungsunternehmen befindet (GWG: Mehrheitsanteil 94%, GEWOFAG: Minderheitsanteil 6%). Die MGS ist dabei auch in begrenztem Umfang als Vermieterin tätig (rund 1 000 Wohnungen), wobei ihr dabei eine durchaus bedeutsame Entwicklungsfunktion für die Quartiere zukommt, indem sie ausgewählte sanierungsbedürftige Objekte aufkauft und aufwertet.
- Weiterhin wird die Quartiersentwicklung über die Programme „Aktive Zentren“ (im Jahr 2010 nur Untersuchungsgebiet) sowie „Soziale Stadt“ verfolgt, wobei große Teile der Soziale Stadt-Gebiete als förmliche Sanierungsgebiete festgelegt sind (siehe Landeshauptstadt München 2010b, S. 93). In den Schwerpunktgebieten, in denen die Wohnungsunternehmen Bestände haben, wirken sie maßgeblich an der Umsetzung mit. Insbesondere im Gebiet Innsbrucker Ring/Baumkirchner Straße entwickelt bzw. realisiert die GEWOFAG einen integrierten Ansatz mit Maßnahmen der Bestandssanierung, ergänzendem Neubau,

(6) GEWOFAG und GWG errichten nur im Ausnahmefall neben eigenen Mietwohnungen für Privatisierung vorgesehene Bestände, die HEIMAG baute traditionell auch Eigentumswohnungen, dieses Geschäftsfeld wird auch nach der Übernahme der Mehrheit durch die Kommune fortgesetzt.

(7) Bei der GWG lag der Anteil geförderter Neubaumietwohnungen bei 100%, bei der GEWOFAG lässt sich dieser Anteil wegen aktueller Umstrukturierungen des Konzerns nicht beziffern.

(8) Süddeutsche Zeitung vom 19.10.2006: Angst vor „Heuschrecken“. Initiative für günstige Mietwohnungen.

(9) Im März 2009 erwarben zwei Unternehmen rund 1 100 Wohnungen in München gelegen ehemalige Siemens-Wohnungsbestände.

Wohnumfeld- und Sozialmaßnahmen, um das Gebiet um den Piusplatz vor allem für Familien attraktiver zu machen und einer zu starken Konzentration von Älteren in dem 50er-Jahre-Quartier zu begegnen.

Auch außerhalb der Schwerpunktgebiete kommt den Wohnungsunternehmen eine stadtentwicklungspolitische Rolle zu, indem von der Stadt gesetzte Prioritäten beachtet werden: Zu den allgemeinen Zielen der Stadtentwicklung gehört eine gute soziale Mischung sowie eine Vernetzung von Wohnen und Arbeiten (Landeshauptstadt München 2006a, S. 59). Dem kommen die Unternehmen nach, indem sie für den Wohnungsneubau der 1990er und 2000er Jahre kleinteilig verteilt im Stadtgebiet Projekte realisieren und für diese Zwecke Grundstücke erwerben. Weiterhin hat die Stadt München im Rahmen der Diskussion um die Verwendung von Überschüssen 2008 den Unternehmen u. a. als eine neue Schwerpunktaufgabe die altengerechte Quartiersentwicklung gesetzt.

Schließlich ist die Entwicklung neuer Stadtquartiere durch die Umnutzung ehemals gewerblich genutzter Flächen – wie z. B. ehemalige Messe Theresienhöhe oder Messestadt Riem – ein Schwerpunkt der Münchner Stadtentwicklung. In diesen Gebieten sind die kommunalen Wohnungsunternehmen mit ihrer vergleichsweise umfangreichen Neubautätigkeit (siehe oben) jeweils wichtige Quartiersentwickler.

Wohnungspolitischer Einsatz von Überschüssen des Unternehmens

Bei GEWOFAG und die GWG München bestand vor 2007 eine Beschränkung der Ausschüttungen auf maximal 4% des gezeichneten Kapitals, im Zeitraum 2000 bis 2006 bewegten sich die Ausschüttungen beider Unternehmen zwischen 0,03 und 1,76 Mio. € pro Jahr bzw. 0,1% bis 3,8% des gezeichneten Kapitals. Als Beitrag zum 4. Haushaltssicherungskonzept der Stadt München beschloss der Stadtrat am 25.10.2006, die Bedingungen für erhöhte Ausschüttungen zu schaffen und entsprechende Rahmenziele mit den Unternehmen zu vereinbaren. Ziel war eine Ausschüttung von 4% bis 6% des jeweiligen Eigenkapitals (gezeichnetes Kapital + Gewinnrücklagen + Bilanzgewinn) bzw. ein Anstieg der Abführungen beider Unternehmen von 1,2 Mio. € im Jahr 2007 auf

Tabelle 13

Verteilung des zusätzlichen Investitionsvolumens* der Münchner Wohnungsunternehmen 2008 bis 2019

Maßnahme	GEWOFAG Mio. €	GWG Mio. €	insgesamt	
			Mio. €	Anteil
zusätzliches Wohnungsneubauvolumen	0,0	17,4	17,4	9%
Neuerwerb Mietwohnungen	0,0	15,1	15,1	8%
innovative und ökologische Wohnungsbaumodelle	30,0	4,5	34,5	18%
energetische Bestandsverbesserung	93,0	10,0	103,0	54%
zusätzliche Maßnahmen im Bereich Altenwohnen/betreute Wohnmodelle	10,0	11,0	21,0	11%
insgesamt	133,0	58,0	191,0	100%

* Einsatz der gegenüber dem Niveau vor 2007 erwirtschafteten zusätzlichen Überschüsse

Datengrundlage: Landeshauptstadt München 2008, S. 26

15,8 Mio. € pro Jahr ab 2011 (Landeshauptstadt München 2006c, S. 12 f. und 18).

Zusätzliche Einnahmen sollten insbesondere durch interne Effizienzsteigerungen (so die dargestellte Umstrukturierung der GEWOFAG), aber auch durch die ebenfalls Ende 2006 erfolgte leichte Lockerung der Mietobergrenzen erreicht werden.¹⁰ Bereits 2007 wurde im Rahmen des von der Stadt München beobachteten Gesetzgebungsverfahrens zur Unternehmenssteuerreform 2008 deutlich, dass bei erhöhten Gewinnausschüttungen höhere steuerliche Belastungen eintreten würden (Besteuerung des EK02); daher wurde das Planungsreferat mit der weiteren Überprüfung der Gesellschaften und der (sich ändernden) Rechtslage sowie der Ableitung von Handlungsempfehlungen beauftragt (siehe Landeshauptstadt München 2007, S. 8).

Im Juli 2008 beschloss der Stadtrat, von den zusätzlichen Gewinnausschüttungen der Wohnungsunternehmen abzusehen und anstelle dessen von den Wohnungsunternehmen zusätzliche Investitionen in bestimmten wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Handlungsfeldern zu fordern. In die Ausgestaltung wurden die Unternehmen einbezogen, die konkrete Festlegung von Investitionssummen auf einzelne Maßnahmen erfolgte im Dezember 2008 auf Basis von Vorschlägen der Unternehmen (siehe Tabelle 13).

Insgesamt sind für die Jahre 2008 bis 2019 zusätzliche Investitionen der beiden Wohnungsunternehmen von 191 Mio. € vorgesehen (siehe Tabelle 13). Schwerpunktmäßig sollen die durch den Verzicht auf die erhöhten Ausschüttungen frei werdenden

(10) Z. B. dürfen nach der Anpassung des Konzepts der Mietobergrenzen Wohnungen ohne Belegungsvorschläge des Wohnungsamtes generell zur üblichen Vergleichsmiete vermietet werden, während dies zuvor nur nach einem Prüfverfahren zulässig war (siehe Landeshauptstadt München 2006, S. 6).

Beträge in der energetischen Bestandsverbesserung eingesetzt werden, insbesondere bei der GEWOFAG, die aufgrund der Bestandsstruktur sowie der bisherigen Investitionsstrategie im Vergleich zur GWG einen höheren Nachholbedarf hatte. Zugleich soll damit die über den Stadtratsbeschluss vom 15.02.2007 initiierte Selbstverpflichtung der Wohnungsunternehmen zur Energieeinsparung umgesetzt werden. Weiterhin wurden zusätzliche Neubaumaßnahmen sowie Investitionen in innovative, ökologische Wohnungsbaumodelle vorgesehen, um die für München insgesamt angestrebten Zielzahlen für den sozialen Wohnungsbau zu erreichen. Mit dem zusätzlichen Engagement im Bereich Altenwohnen sollen die Gesellschaften einen Beitrag zu Sicherung einer lebenswerten Stadt und zur Quartiersentwicklung leisten (Landeshauptstadt München 2008, S. 15 ff.).

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation der Unternehmen

Nach den ausgewerteten Materialien und den geführten Expertengesprächen waren bzw. sind die Münchner Wohnungsunternehmen leistungsfähige wirtschaftliche Unternehmen.

Bis in die erste Hälfte der 2000er Jahre war die GWG mit besonderen Belastungen konfrontiert. Das Unternehmen hatte im Jahr 1978 7 600 Wohnungen aus unmittelbarem kommunalem Eigentum übernommen, die einen Instandhaltungsstau aufwiesen. Die hohen Investitionen für diese Bestände und die aus ihnen folgenden Kreditbelastungen wirkten sich negativ auf das Unternehmensergebnis aus. Zum Ausgleich erhielt die GWG in den Jahren 2000 bis 2005 einen jährlichen Investitionszuschuss von 2,3 Mio. €. Ohne diesen Zuschuss wäre es in einzelnen Jahren zu einem negativen Unternehmensergebnis gekommen (siehe Landeshauptstadt München 2006d, Teil 1, S. 54 und Teil 2, S. 78).

Beide Unternehmen verzeichneten in den letzten Jahren regelmäßig ein positives Jahresergebnis. Ihre Eigenmittelrentabilität bewegte sich in den Jahren 2007 bis 2009 innerhalb einer Spanne von 2% bis 6%. Zugleich lagen die Investitionen der GWG 2008/2009 um rund ein Fünftel über den Investitionen von 2005/2006, und die GEWOFAG erhöhte ihr Investitionsvolumen von 87 Mio. € im Jahr 2008 auf 134 Mio. € im Jahr 2009 erheblich.¹¹

Demnach kommen die Unternehmen jüngst dem neuen Ziel verstärkter Investitionen nach, ohne dass dies zu negativen wirtschaftlichen Ergebnissen führte. Dies weist darauf hin, dass die von Stadt und Unternehmen verfolgte Effizienzsteigerung gelungen ist.

Die Ausschüttungen, die München von seinen beiden Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren insgesamt erhielt, lagen bei 1,0 Mio. € im Jahr 2007, 2,0 Mio. € im Jahr 2008 und 0,9 Mio. € im Jahr 2009. Bei der GEWOFAG erfolgten für 2007 keine Ausschüttungen, 2008 und 2009 lagen die Ausschüttungen bei 0,9 Mio. €. Die GWG schüttete 2007 1,0 Mio. € und 2008 1,1 Mio. € an die Stadt aus, 2009 kam es zu keiner Gewinnausschüttung.

Beurteilung der Rolle der Wohnungsunternehmen durch die Stadt

Den geführten Expertengesprächen zufolge ist die Stadt München mit ihren Wohnungsunternehmen ausgesprochen zufrieden. Die Unternehmen folgen typischerweise den Schwerpunktsetzungen der Stadt, indem sie konkrete Zielvorgaben weitgehend umsetzen (z.B. Investitionssummen, Neubauziele) und generelle Rahmenseetzungen der Stadt (z.B. räumliche Verteilung des sozialen Wohnungsbaus) bei ihren konkreten Planungen und Maßnahmen beachten.

Den Recherchen zufolge gab bzw. gibt es wenige Konflikte zwischen der Stadt und den Unternehmen hinsichtlich der Ziele und Zielumsetzung sowie die Setzung neuer Prioritäten. Ein Grund hierfür dürfte darin zu sehen sein, dass zwar von der Stadt vergleichsweise genaue Ziele bestimmt werden, diese aber in der Regel Ergebnis einer umfassenden Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen sind und sich am Machbaren orientieren. Beispielsweise wurden von der Stadt hinsichtlich des Einsatzes der erwirtschafteten Überschüsse zunächst nur die Handlungsfelder beschlossen, die konkreten Investitionssummen aber erst später unter Berücksichtigung der Unternehmensvorschläge festgelegt. Weiterhin besteht in München ein weitgehender Konsens über die hohe Priorität der sozialen Wohnungsverversorgung für das Handeln der Stadt und ihrer Wohnungsunternehmen, sodass vergleichsweise wenige unterschiedliche Ziele miteinander austariert werden müssen.

(11) Angaben der Wohnungsunternehmen.

4.2 Essen

Das Wohnungsunternehmen der Stadt Essen ist die Allbau AG. Das 1919 gegründete Unternehmen verfügte im Jahr 2009 über einen Wohnungsbestand von 17 621 Wohnungen, das sind 5,5% des gesamten Wohnungsbestands in Essen. Das Unternehmen war Ende der 1990er Jahre von einer wesentlichen Veränderung betroffen, als es von einer direkten in eine indirekte Beteiligung der Stadt Essen überführt wurde.

Tochterunternehmen der Allbau AG ist seit 2009 die Altstadt Baugesellschaft mbH & Co. KG, deren Tätigkeit sich weitestgehend auf den Gewerbebereich in Innenstadtlage konzentriert. Die Anteile an der Altstadt Baugesellschaft kaufte die Allbau AG von der Stadt (früherer Mehrheitseigner) und der National-Bank AG Essen. Die Stadt ist nach dem Verkauf noch mit einem geringen Anteil direkt an der Altstadt Baugesellschaft beteiligt.

Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der Allbau erfolgt auf einem entspannten Wohnungsmarkt mit einem für Westdeutschland relativ hohen Wohnungsleerstand (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 3).

Neben der Beteiligung am Wohnungsunternehmen verfügt die Stadt Essen noch über einen Wohnungsbestand von 275 Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Bei diesen Wohnungen handelt es sich überwiegend um Bestände, die als Betriebswohnungen oder aus anderen Gründen dem Mietwohnungsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung stehen. Diese Bestände sollen in den nächsten Jahren reduziert werden.

Strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf das kommunale Wohnungsunternehmen/die kommunalen Wohnungsbestände

Als größter Wohnungsanbieter in Essen ist die Allbau AG ein besonders wichtiger strategischer Partner der Stadt bei der Umsetzung kommunaler Ziele. Mit ihrem Wohnungsangebot trägt die Allbau AG sowohl zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung als auch zur Unterbringung von Personen bei, die Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben. Damit erfüllt das Unternehmen ein zentrales kommunales Ziel in Bezug auf die soziale Wohnungsversorgung in Essen.

Tabelle 14

Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Essen

Name	Allbau AG	
Art kommunale Beteiligung	indirekt	
Anteilseigner	Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (EVV) (81,78%), Sparkasse Essen (15,01%), Nationalbank AG (2,02%), Kleinaktionäre (1,19%)	
Wohnungsbestand 2000	18 077	
Wohnungsbestand 2009	17 621	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	5,5%	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	20%
	1949 bis 1969	47%
	1970 bis 1989	23%
	ab 1990	10%

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

Besonders hervorzuheben ist der hohe Abstimmungsgrad zwischen der Stadtentwicklungsstrategie der Stadt Essen und der Unternehmensstrategie der Allbau AG, der sich in einer Vielzahl gemeinsamer Handlungsansätze und Projekte von Kommune und Unternehmen bemerkbar macht. Zentrale Aufgabenfelder sind Maßnahmen der Quartiersentwicklung, Projekte im Rahmen des Programms Soziale Stadt sowie die energetische Sanierung von Wohnungsbeständen. Zudem trägt das Wohnungsunternehmen mit der beabsichtigten Bestandsentwicklung zu der von der Stadt Essen verfolgten Qualifizierung von Wohnungsbeständen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels bei.

Für die Stadt ist es von großer Bedeutung, dass die Allbau AG als wirtschaftlich gesundes Wohnungsunternehmen die von der Kommune gesetzten strategischen Ziele erfüllt und einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation erbringt.

Mit der Allbau AG verfügt die Stadt über einen wichtigen strategischen Partner, der auf unterschiedlichen kommunalen Handlungsfeldern wichtige Aufgaben für die Kommune übernimmt. Die in den 1990er Jahren beabsichtigte Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände wird vor dem Hintergrund dieser engen Partnerschaft zwischen Stadt und Unternehmen derzeit von Seiten der Kommune nicht mehr als Handlungsoption gesehen.

Überführung der Allbau AG in eine indirekte Beteiligung im Jahr 1998

Im Jahr 1997 wurde eine grundsätzliche Diskussion über die weitere Beteiligung der Stadt Essen an der Allbau AG geführt. Die über eine Mehrheit im Rat der Stadt

Essen verfügende SPD-Fraktion sprach sich damals für eine Veräußerung der Allbau AG bzw. eines Anteils der Gesellschaft an einen privaten Investor aus, um so einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Im Verlauf des Jahres 1998 wurde in Essen ein Bürgerbegehren mit dem Ziel initiiert, den Verkauf des Unternehmens an einen privaten Investor zu verhindern. Das Bürgerbegehren verfehlte knapp die Zahl der benötigten Unterschriften, trug aber vor dem Hintergrund der öffentlich geführten Diskussion dazu bei, dass die ursprünglich angestrebte Teilprivatisierung der Gesellschaft nicht umgesetzt wurde. Auf Grundlage eines Ratsbeschlusses wurde der Anteil der Stadt Essen an der Allbau AG in Höhe von 96,79% Ende des Jahres 1998 zu einem Kaufpreis von 384,5 Mio. € an die städtische Holding Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (EVV) (81,78%) sowie die Sparkasse Essen (15,01%) veräußert. Die EVV befindet sich vollständig im Eigentum der Stadt Essen. Damit entschied sich die Stadt Essen gegen eine Privatisierung des Unternehmens und blieb mit dem Verkauf an die EVV im Rahmen einer indirekten Beteiligung Mehrheitseigentümerin an der Allbau AG. Die Verkaufserlöse wurden dem kommunalen Haushalt zugeführt. Zur Finanzierung des Kaufpreises wurde ein Darlehen in Höhe von 316 Mio. € von der EVV aufgenommen, für das die Kommune bürgt. Als Käuferin des kommunalen Anteils trat die EVV Beteiligungsgesellschaft mbH (EBG) als 100%iges Tochterunternehmen der EVV auf, die gegründet wurde, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Kaufpreisfinanzierung unabhängig von den Ergebnisentwicklungen der EVV darstellen zu können (Stadt Essen 2008a). Seit dem Jahr 1999 erfolgte die Bedienung der Zinsraten aus dem Ergebnis der Allbau AG. Die Tilgung des Kredits erfolgte bis zum Jahr 2009 jährlich durch eine Kapitaleinlage der Stadt Essen an die EBG. Im Jahr 2008 wurde die EBG mit der EVV verschmolzen, da aufgrund stabiler Jahresergebnisse der Allbau AG die Bedienung des Darlehens langfristig gesichert ist und somit kein wirtschaftliches Risiko für die EVV besteht. Ab dem Jahr 2010 erfolgt die Tilgung des Kredits aufgrund der Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung nicht mehr durch eine Kapitaleinlage der Stadt Essen, sondern die erforderlichen liquiden Mittel müssen aus dem Ergebnis der EVV erwirtschaftet werden.

Steuerung des Wohnungsunternehmens

Seit der Veräußerung der kommunalen Besitzanteile an die EVV ist die Stadt Essen nur noch indirekt an der Allbau AG beteiligt. Für die Steuerung des Wohnungsunternehmens durch die Kommune haben sich aus dem Eigentümerwechsel aber keine grundsätzlichen Veränderungen ergeben. Mit der Übernahme der Allbau-Geschäftsanteile durch die EVV Holding findet eine Ergebnisabführung der Allbau AG nicht mehr unmittelbar an die Stadt Essen statt, sondern es wird ein Gesamtergebnis der in der EVV gebündelten Unternehmen an die Stadt Essen abgeführt. Die Steuerung der einzelnen Unternehmen erfolgt aber weiterhin unmittelbar durch die Stadt Essen und nicht nur mittelbar über die Steuerung der Beteiligung an der EVV. Sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Steuerung als auch im Zusammenhang inhaltlicher Aufgaben wird eine direkte Zuordnung der in der EVV zusammengefassten Unternehmensbeteiligungen zu unterschiedlichen Geschäftsbereichen innerhalb der Kommunalverwaltung in Essen praktiziert.

Die Beteiligung an der Allbau AG ist innerhalb der Verwaltung dem Geschäftsbereichsvorstand für das Ressort Planen zugeordnet. Mit den Ämtern für Stadtplanung und Bauordnung sowie für Stadterneuerung und Bodenmanagement ist der Geschäftsbereich Planen mit verschiedenen Aufgabenfeldern befasst, die durch einen direkten inhaltlichen Bezug zum Thema Wohnen gekennzeichnet sind. Der Geschäftsbereichsvorstand Planen ist neben sechs Stadtratsmitgliedern – unter ihnen der Vorsitzende des Aufsichtsrats – als kommunaler Vertreter im Aufsichtsrat des Wohnungsunternehmens vertreten. Eine weitere große Gruppe bilden im Aufsichtsrat zudem die Arbeitnehmer, die fünf Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden. Als weitere Eigentümer entsenden die Sparkasse Essen und die National Bank AG jeweils einen Vertreter in den Aufsichtsrat. Zudem sind die Geschäftsführer der Stadtwerke Essen AG und der Essener Verkehrs AG als Vertreter der EVV Holding Mitglieder des Aufsichtsgremiums.

Neben dem Geschäftsbereich Planen sind der Geschäftsbereich des Bürgermeisters insbesondere über das Büro für Stadtentwicklung, der Geschäftsbereich des Kämmerers über das Beteiligungsmanagement und der Geschäftsbereich für Soziales ins-

besondere über das Amt für Soziales und Wohnen über verwaltungsinterne Abstimmungsprozesse in die Steuerung des Wohnungsunternehmens einbezogen. Eine wichtige Bedeutung kommt bei der Steuerung des Unternehmens dem Beteiligungsmanagement im Geschäftsbereich des Kämmers zu, das die Erfüllung der im Wirtschaftsplan zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen festgelegten Zielvorgaben kontrolliert und die Verwaltungsspitze, das Kommunalparlament und die Aufsichtsratsvertreter über die Zielerfüllung informiert. Neben der Einhaltung wirtschaftlicher Zielvorgaben erfolgt zwischen dem Wohnungsunternehmen und der Stadt Essen eine inhaltliche Abstimmung in kommunalpolitischen Aufgabenfeldern. Bei der Koordinierung dieser Aufgaben bzw. der Abstimmung der wirtschaftlichen und inhaltlichen Ziele, die mit der kommunalen Beteiligung am Wohnungsunternehmen verfolgt werden, findet eine Abstimmung zwischen dem Beteiligungsmanagement und dem für die inhaltliche Steuerung zuständigen Geschäftsbereich Planen statt.

Stadtentwicklungsplanung und Unternehmensstrategie

Ein zentrales Merkmal für die Zusammenarbeit von Kommune und Wohnungsunternehmen in Essen ist die Verklammerung von kommunaler Stadtentwicklungsplanung und Unternehmensstrategie der Allbau. Unter Federführung des Geschäftsbereichs Planen ist in Essen im Jahr 2005 der Stadtentwicklungsprozess Essen (STEP) – Perspektive 2015+ angestoßen worden. Ein Teilaspekt des STEP Essen greift die „Perspektive Wohnen“ als zentrales Themenfeld auf. Vor dem Hintergrund einer Wohnungsbedarfsprognose geht man in Essen im Jahr 2020 auf Basis unterschiedlicher Szenarien von einem Wohnungsüberhang zwischen 12 685 und 16 061 Wohnungen aus (Stadt Essen 2007, S. 63 ff.). Der errechnete Wohnungsleerstand wird sich nach Einschätzung der Gutachter insbesondere auf Mietwohnungsbestände mit Lage- und Ausstattungsdefiziten konzentrieren. Vor allem Nachkriegsbestände der 1950er Jahre sind vielfach durch Ausstattungsdefizite gekennzeichnet und entsprechen hinsichtlich Größe, Ausstattung und Wohnumfeld nicht mehr heutigen Wohnbedürfnissen. Zu den Gebieten in Essen, in denen sich solche Bestände konzentrie-

ren, gehören die Stadtteile Altendorf, Holsterhausen, Südviertel, der Stadtkern sowie Bergeborbeck.

Den aus der Wohnungsbedarfsprognose abgeleiteten Defiziten des Essener Wohnungsmarkts soll mit Hilfe des Leitbildes einer Qualitätsoffensive für den Wohnstandort Essen begegnet werden. Als Ziele der Stadt Essen sind die Schaffung städtebaulich und architektonisch qualitativvoller Wohnungsangebote für alle Nachfragegruppen sowie die Stärkung von Kooperationen mit den Akteuren des Wohnungsmarkts festgelegt worden.

Als Lösungsansatz wird die Anpassung des Wohnungsangebots durch Modernisierung und Rückbau an die zukünftige Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt vorgeschlagen. Gleichzeitig soll eine stärkere Differenzierung des Wohnungsangebots für unterschiedliche Nachfragegruppen – insbesondere Familien mit Kindern und ältere Menschen – vorgenommen werden. Die Erreichung der Aufwertungs- und Rückbauziele im Wohnungsbestand wird von der Verwaltung der Stadt Essen in enger Kooperation mit den betroffenen Wohnungsunternehmen verfolgt. Die Umsetzung der Zielvorgaben wird in Essen in den kommenden Jahren mithilfe verschiedener Stadtentwicklungs- und Stadtumbauvorhaben angestrebt. Um eine Verstetigung des Umsetzungsprozesses zu erreichen, ist eine Organisationseinheit beim Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement eingerichtet worden, von der Handlungsansätze aus STEP 2015+ Perspektive Wohnen moderiert und begleitet werden und eine regelmäßige Berichterstattung über die Zielerreichung erfolgt.

Die Allbau AG hat in den vergangenen Jahren auf die Notwendigkeit derartiger Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbauvorhaben zur Qualifizierung des (kommunalen) Wohnungsbestands hingewiesen, um eine an das Nachfrageverhalten der Mieter angepasste Wohnungsversorgung zu ermöglichen.¹² An STEP 2015+ war und ist das Unternehmen aktiv beteiligt. Auf der kommunalen Strategiediskussion aufbauend, hat das Unternehmen seine „Unternehmensstrategie 2015“ entwickelt und sich darin verpflichtet, „den Stadtentwicklungsprozess 2015+ in vollem Umfang zu unterstützen“ und „als Initiator für quartiersbezogene Entwicklungsprojekte eine wesentliche Rolle“ zu übernehmen (Allbau AG 2009b, S. 15).

(12) Der Westen vom 14.02.2008: Allbau AG ist für spürbaren Stadtumbau.

Der im Unternehmenskonzept enthaltene strategische Maßnahmenplan sieht die Beschränkung auf Kerngeschäftsfelder vor, zu denen neben der Bewirtschaftung und Entwicklung des eigenen Wohnungsbestands auch die Grundstücksentwicklung und die Steuerung von Stadtumbauprozessen sowie die Immobilienbetreuung für Dritte gehören. Für den eigenen Bestand sind der Umbau des Bestandsportfolios und die Entwicklung eines nachhaltigen Kernbestands vorgesehen. Dies umfasst für den Zeitraum 2009 bis 2018 u. a.:

- Erhöhung der Modernisierungsinvestitionen,
- Neubau von 700 Wohnungen zur Schaffung eines breiteren und höherwertigen Angebots,
- Immobilietausch mit Mitbewerbern zur Bestandsarrondierung und Verkauf von ca. 1 200 Wohnungen aus „Risiko-segmenten“ (vor allem kleine Wohnungen),
- Abriss von Immobilien mit geringer Nachfrage und hohem Investitionsbedarf und Nutzung der Grundstücke für Neubau oder für die Aufwertung der Quartiere durch zusätzliche Freiflächen (ebenda, S. 21 ff.).

Die Veräußerung von etwa 1 200 Bestandswohnungen sowie der Neubau von 700 Wohnungen im Zeitraum von zehn Jahren sind dabei als angedachter Rahmen für die Bestandsentwicklung zu sehen, der vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung des Essener Wohnungsmarkts weiter konkretisiert werden muss.

Mit der Übernahme eines Geschäftsbesorgungsmandats für die unternehmerische Leitung und Steuerung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Gladbeck (GWG) im Auftrag der Stadt Gladbeck ab August 2010, vorerst befristet für ein Jahr, hat das Unternehmen einen wichtigen Schritt beim Ausbau seines Kerngeschäfts getan.¹³

Teil der Unternehmensstrategie ist auch die Kooperation mit anderen Wohnungsunternehmen aus Stadt und Region. Zum einen arbeitet die Allbau in der Arbeitsgemeinschaft der Essener Wohnungsunternehmen an Themen wie der Stadtentwicklung und der Marktbeobachtung. Zum anderen ist sie eines der kommunalen Wohnungsunternehmen aus neun Ruhrgebietsstädten, die sich in „WIR – Wohnen

im Revier“ zusammengeschlossen haben¹⁴ und diesen Zusammenschluss als Plattform für Einkauf, Marketing, Know-how-Transfer, Aus- und Weiterbildung, Themen der Energieeinsparung, Altenwohnen etc. nutzen.

Soziale Wohnungsversorgung

In Essen waren im Jahr 2009 23 904 Wohnungen (7,5% des Wohnungsbestands) mietpreis- und belegungsgebunden. Die Stadt ist von einem rapiden Rückgang der Zahl der Bindungen betroffen. Im Jahr 2000 lag die Zahl der gebundenen Wohnungen noch bei 43 734, im Jahr 2005 bei 35 766.

Bei 264 gebundenen Wohnungen hatte die Stadt Essen 2009 ein Benennungsrecht und bei 649 ein Besetzungsrecht. Beim weitaus größten Teil des Essener gebundenen Wohnungsbestands beschränken sich die Belegungsbindungen also auf den Nachweis der Wohnberechtigung. In Essen melden jedoch in langjährig geübter Praxis die Vermieter frei werdende belegungsgebundene Wohnungen an die Stadt, sodass die kommunale Wohnungsvermittlung Wohnberechtigte zumindest auf verfügbare geeignete Wohnungen hinweisen kann.

Von den gebundenen 23 904 Essener Wohnungen gehören 3 386 Wohnungen der kommunalen Allbau AG. Der Anteil des kommunalen Unternehmens an den gebundenen Beständen ist in Essen mit 14% vergleichsweise gering (niedrigster Wert der Fallstudienkommunen mit kommunalem Unternehmen). Jedoch sind die meisten der Wohnungen mit Benennungs- oder Besetzungsrecht Wohnungen der Allbau AG (98,9% bzw. 81,5%; Tabelle 15).

In geringem Umfang konnten in Essen die in den letzten Jahren wegfallenden Bindungen durch neue Förderungen kompensiert werden (2005 bis 2009 233 Wohnungen, davon 226 Neubauwohnungen). Das kommunale Unternehmen ist auch hierbei Partner, mit einem Anteil von 16% der Wohnungen mit neu geschaffenen Bindungen kommt ihm aber in dieser Hinsicht keine tragende Rolle zu.

Für die soziale Wohnungsversorgung ist neben den Bindungen die Kooperation bezogen auf den ungebundenen Bestand und das Mietenniveau von Interesse. Zwischen der Stadt und der Allbau AG hat sich bei der Versorgung von Haushalten mit

(13) Pressemeldung der Allbau AG vom 07.07.2010: „Allbau übernimmt Mandat in Gladbeck“.

(14) Allbau AG, Essen; DOGEWO21 mbH, Dortmund; GEBAG, Duisburg; ggw mbH Gelsenkirchen; GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH; HGW mbH, Herne; SGW mbH, Witten; swb mbH, Mülheim an der Ruhr; VBW BAUEN UND WOHNEN GMBH, Bochum.

(15) Berechnet als Quotient der zulässigen Gesamtnettokaltmiete in Essen und der angemessenen Wohnungsgröße für sozialen Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen.

besonderen Problemlagen (drohende Obdachlosigkeit, schwere Vermittelbarkeit wegen Haushaltsgröße etc.) eine Zusammenarbeit entwickelt, bei der Lösungen auch dann gefunden wurden, wenn keine geeigneten Wohnungen mit kommunalen Benennungs-/Besetzungsrechten zur Verfügung standen (Versorgung im ungebundenen Bestand).

Die durchschnittliche Miete im ungebundenen Bestand der Allbau AG liegt mit 5,31 € pro m² um 15% und damit relativ wenig oberhalb der Durchschnittsmiete im gebundenen Bestand von 4,60 € pro m² (Allbau AG 2010, S. 23, 65). Damit können sich auch im ungebundenen Bestand der Allbau AG einkommensschwache Haushalte durchaus mit preisgünstigem Wohnraum versorgen, wobei in Essen die Obergrenze der angemessenen Wohnkosten für SGB II-Bezieher mit 4,35 € pro m²¹⁵ unter den genannten Durchschnittsmieten liegt.

Die Zahl der ausgestellten Wohnberechtigungsscheine war in den letzten Jahren in Essen leicht rückläufig (von 2 843 im Jahr 2007 auf 2 524 im Jahr 2009). Jedoch blieb die Zahl der bei der Stadt als wohnungssuchend gemeldeten Haushalte mit jeweils rund 2 900 Haushalten¹⁶ etwa gleich. Von der Stadt wurden jeweils ca. 2 100 bis 2 200 Haushalte vermittelt. Davon entfallen nur zwischen 81 bis 199 Vermittlungen auf die Ausübungen von Benennungs- oder Besetzungsrechten (Tabelle 16).¹⁷ Die große Mehrzahl der Vermittlungen entfällt also auf die Fälle, in denen Wohnungssuchende von der Stadt auf von den Vermietern gemeldete freie Wohnungen aufmerksam gemacht sind und dann an die Vermieter herantreten sind. Dass ein recht hoher Anteil vermittelter Wohnungssuchender erreicht wird (knapp drei Viertel der Wohnungssuchenden), ist auf die dargestellte Bereitschaft aller Essener Vermieter zur Zusammenarbeit bzw. Vermittlung durch die Kommune bei frei werdenden gebundenen Wohnungen zurückzuführen.

2006 bis 2009 wurden zwischen 320 und 420 Haushalten von der Kommune an die kommunale Allbau AG vermittelt. Mit durchschnittlich 18% der vermittelten wohnungssuchenden Haushalte liegt der Anteil der Allbau AG etwas über ihrem Anteil am gebundenen Bestand (14%). Weiterhin entfielen 66 bis 126 der ausgeübten Benennungs- und Besetzungsrechte auf die Allbau AG (durchschnittlich 63% der von der Stadt ausgeübten Rechte).¹⁸

Tabelle 15

Gebundener Wohnungsbestand in Essen und gebundener Bestand der Allbau AG

	Stadt Essen gesamt		Allbau AG			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
mietpreis- und belegungs- gebundene Wohnungen insgesamt	35 766	23 904	5 899	3 386	16,5%	14,2%
davon mit						
Benennungsrecht (3er-Vorschlag)*	205	264	202	261	98,5%	98,9%
Besetzungsrecht*	705	649	495	529	70,2%	81,5%
Bindung nur an WBS/Ein- kommensgrenzen	34 856	22 991	5 202	2 596	14,9%	11,3%

* einschließlich der Wohnungen, bei denen aufgrund von neuen Förderungen nur im Erstbezugsjahr ein Besetzungs-/Benennungsrecht bestand.

Datengrundlage: Stadt Essen

Tabelle 16

Wohnungssuchende, Vermittlungen und ausgeübte Belegungsrechte in Essen

	2007	2008	2009
Nachfrage			
ausgestellte Wohnberechtigungsscheine (WBS)	2 843	2 731	2 524
bei städtischer Wohnungsvermittlung gemeldete wohnungssuchende Haushalte	2 898	2 899	2 892
von Stadt vermittelte Haushalte insgesamt (alle Vermieter)			
vermittelte Haushalte insgesamt, darunter	2 054	2 104	2 173
Anteil an den Wohnungssuchenden	71%	73%	75%
Vermittlungen über ausgeübte Benennungsrechte	38	47	91
Vermittlungen über ausgeübte Besetzungsrechte	43	102	108
von Stadt an Allbau AG vermittelte Haushalte			
vermittelte Haushalte insgesamt	323	362	423
Anteil an den Wohnungssuchenden	11%	12%	15%
Vermittlungen über ausgeübte Benennungsrechte	36	37	34
Vermittlungen über ausgeübte Besetzungsrechte	40	57	92

Datengrundlage: Stadt Essen

Die beschriebene Praxis zeigt, dass in Essen besonders bei Haushalten mit größeren Zugangsproblemen auf dem Wohnungsmarkt das kommunale Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle für die soziale Wohnungsversorgung spielt: einerseits, weil die typischerweise zur Versorgung vordringlicher Haushalte dienende Ausübung von Benennungs- und Besetzungsrechten vor allem gegenüber der Allbau AG erfolgt (bzw. die Allbau AG in weit überdurchschnittlichem Maße mit solchen Rechten verbundene Förderungen genutzt hat) sowie andererseits, weil bei der Allbau AG ggf. bei besonderen Problemlagen auch Vermietungen im ungebundenen Bestand erfolgen. Die Vermietungspraxis wird sowohl von der Kommune als auch von Seiten der Allbau AG als bewährt und langfristig eingespielt bewertet, sodass es aus Sicht der Kommune derzeit nicht er-

(16) Die Zahl der gemeldeten Wohnungssuchenden ist in Essen höher als die Zahl der Wohnberechtigungsscheine (WBS), da auch Haushalte ohne WBS berücksichtigt werden; in geringem Umfang werden der Stadt auch ungebundene Wohnungen von Vermietern gemeldet.

(17) Die Schwankungen in Einzeljahren resultieren vor allem aus den zeitlich ungleichmäßig verfügbaren Erstbenennungen/-besetzungen bei Neuförderung.

(18) Dass der Anteil der Allbau AG bei den ausgeübten Rechten niedriger ist als ihr Anteil am Bestand der Wohnungen mit Benennungs-/Besetzungsrechten (63% gegenüber 87%) ergibt sich aus dem Mix an fluktuationsbedingt frei werdenden Wiederbesetzungsrechten (häufig bei Allbau) und den in Schüben mit Baufertigstellungen verfügbaren Erstbesetzungen von Neubauwohnungen (häufig Privateigentum).

forderlich ist, auf andere Instrumente im Handlungsfeld der sozialen Wohnungsversorgung zurückzugreifen.

Stadt- und Quartiersentwicklung, energetische Sanierung

Die Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten bzw. Stadtumbauprojekten ist in Essen ein weiteres wichtiges Feld der Zusammenarbeit von Stadt und kommunalem Wohnungsunternehmen. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre verfolgt die Stadt Essen bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ einen integrierten Handlungsansatz, bei dem eine dialogorientierte, fachübergreifende, integrierte und nachhaltige Umsetzung von Projekten angestrebt wird. Bei der Durchführung von Maßnahmen kommt dem Büro für Stadtentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters eine wichtige Querschnittsfunktion zu. Die Ansiedlung des Büros für Stadtentwicklung innerhalb des Geschäftsbereichs des Bürgermeisters betont den ressortübergreifenden und integrierten Handlungsansatz bei der Umsetzung stadtentwicklungsbezogener Aufgabenstellungen in Essen.

Räumlich konzentrieren sich die Förderungsschwerpunkte des Programms „Soziale Stadt“ auf die Stadtteile Katernberg und Altendorf. Im Zuge der Umsetzung des Programms in den Stadtteilen sind eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt worden, die sich unmittelbar auf das Wohnen bzw. das Wohnumfeld sowie die Integration und Partizipation der Bevölkerung beziehen. Während die Allbau AG in Katernberg nur über einen vergleichsweise geringen Wohnungsbestand verfügt und daher kein übergeordneter Kooperationspartner der Kommune ist, beteiligt sich das Wohnungsunternehmen als ein wichtiger kommunaler Partner an der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ in Altendorf. Das Unternehmen stellt im Rahmen dieses Projekts seit November 2010 die Räumlichkeiten für ein neues Quartier- und Stadtteilbüro in Altendorf zur Verfügung und trägt einen Großteil der erforderlichen Investitionskosten für den Standort. Zudem ist das Unternehmen über die Arbeit von Sozialmanagern in die Stadtteilentwicklung einbezogen. Das Wohnungsunternehmen leistet durch eigene Beratungsangebote und den finanziellen Mitteleinsatz einen zusätzlichen Beitrag für die Stabilisierung des Ortsteils

und ist ein von der Kommune geschätzter Kooperationspartner bei der Arbeit vor Ort. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommune, dem beteiligten Sozialträger (Diakoniewerk Essen) und der Allbau AG wurde mit einem Kooperationsvertrag förmlich geregelt.

Wie oben dargestellt, hat sich die Allbau AG im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie 2015 verpflichtet, Stadtumbau und Quartiersentwicklung aktiv voranzutreiben. Dieser Verpflichtung kommt das Unternehmen z. B. im Rahmen des Stadtumbauprozesses in Essen Altendorf nach, an dem das Wohnungsunternehmen in enger Kooperation mit der Stadt federführend beteiligt ist. Im Stadtteil Altendorf zeichnen sich seit einigen Jahren demografische und baustrukturelle Entwicklungen ab, die zur Kumulation von Wanderungsverlusten, sozialräumlicher Segregation, sozialen Spannungen, massiven Leerständen und baulichen Mängeln geführt haben (Stadt Essen 2010a, S. 22 ff.). Der Rat der Stadt Essen hat am 28.11.2007 die Festsetzung eines Untersuchungsgebiets als Stadtumbaugebiet nach §§ 171a ff. BauGB auf Basis einer Struktur- und Rahmenplanung beschlossen. Auf Grundlage der Rahmenplanung wurde das Projekt „Niederfeldsee“ in Altendorf initiiert, das folgende Zielsetzungen verfolgt:

- Abriss nicht mehr nachfragegerechter Wohnungen,
- Neubau qualitativ hochwertiger Wohnungen,
- Anlage eines Sees mit Promenade,
- Ausbau der Trasse der ehemaligen Rheinischen Bahn zu einem Rad- und Wanderweg,
- Schaffung neuer Verbindungen zum Krupp-Gürtel, Universitätsviertel, Ehrenzeller Park, Jahnpark und weiter zum Stadtteil Bochold,
- Erhöhung der Wohnumfeldqualität.

Die Allbau AG verfügt im Stadtteil Altendorf über einen Wohnungsbestand von insgesamt ca. 1 700 Wohneinheiten und im Planungsgebiet über 180 Wohneinheiten aus den 1920er Jahren, die sanierungsbedürftig und nicht mehr nachfragegerecht sind. Parallel zur städtischen Planung hat die Allbau AG unter Berücksichtigung unterschiedlicher Investitionsszenarien über die Aufwertung ihrer Bestände im Planungsgebiet nachgedacht.

Die Allbau AG entschloss sich auf Grundlage einer Abstimmung mit den öffentlichen Planungen für den Rückbau der 180 Wohneinheiten und die Errichtung von 61 Neubauwohnungen. Mit der Maßnahme, die einen wichtigen Akzent für die Aufwertung des gesamten Stadtteils Altendorf setzt, übernimmt das kommunale Wohnungsunternehmen eine Vorreiterrolle bei der Realisierung der Stadtumbauziele. Mit der Umsetzung des Wohnungsbauvorhabens in Altendorf verfolgt die Stadt Essen auch das Ziel, den Druck auf weitere Wohnungsunternehmen im Stadtteil zu erhöhen, in ihre Bestände zu investieren. Die Gesamtmaßnahme wird mit Fördermitteln des Landes in Höhe von 7,2 Mio. € bezuschusst. Die Förderung des Landes sieht vor, dass die Allbau AG für ca. 120 außerhalb des Planungsgebiets gelegene Wohnungen aus ihrem Bestand der Kommune Besetzungsrechte einräumt und diese Wohnungen zu einer Miete von 15% unterhalb des Mietspiegelwerts vermietet. Die 61 Neubauwohnungen werden als nicht gebundene Mietwohnungen realisiert, um einen erweiterten Zielgruppenkreis für das Wohngebiet Altendorf anzusprechen.

Die Umsetzung dieses konkreten Stadtumbauprojekts basiert auf einer engen Zielabstimmung und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Verwaltungsbereichen (Stadtplanung, Stadterneuerung und Bodenmanagement, Tiefbauamt) bzw. kommunalen Eigenbetrieben (Grün und Gruga) und dem kommunalen Wohnungsunternehmen. Im Rahmen der Expertengespräche wurde von den beteiligten Fachverwaltungen darauf hingewiesen, dass die Allbau AG als besonders verlässlicher Partner bei der Realisierung von Stadtentwicklungsprojekten auftritt und eine hohe Übereinstimmung von kommunalen Zielen und den Zielen des kommunalen Wohnungsunternehmens hinsichtlich einer qualitätsvollen, nachfrageorientierten und an modernen energetischen Standards ausgerichteten Aufwertung der Bestände besteht.

Seit Mitte der 2000er Jahre hat die Allbau AG im Rahmen der Bestandsentwicklung die energetische Gebäudesanierung als wichtiges Aufgabenfeld definiert. Im Zuge eines bis 2015 geplanten Investitionsprogramms soll in weiteren 6 000 Bestandswohnungen ein Austausch von Nachtspeicheröfen durch Zentralheizungen erfolgen. Die durchgeführten und vorgesehenen Ar-

beiten beinhalten den Austausch und Einbau von Heizkesseln mit Brennwert-Technik, den Austausch von Fenstern und die Dämmung von Fassaden. Durch die eingeleiteten Maßnahmen wird innerhalb des Unternehmens eine energetische Modernisierungsquote von jährlich 3% des relevanten Gesamtbestands des Unternehmens erreicht. Durch die konsequente energetische Sanierung ihrer Bestände nimmt die Allbau AG eine Vorreiterrolle innerhalb der Wohnungswirtschaft in Essen ein und trägt dazu bei, dass auch andere Unternehmen und Privateigentümer sich an den durch das Unternehmen gesetzten Standards orientieren.

Auch im Rahmen der derzeit realisierten und in den kommenden Jahren geplanten Neubauvorhaben werden die gesetzlichen ökologischen Mindeststandards durch den Einsatz erneuerbarer Energietechniken zum Teil deutlich unterschritten. Beispielhaft kann hier die Entwicklung einer durch das Land Nordrhein-Westfalen geförderten Klimaschutzsiedlung im Rahmen des Projekts Dilldorfer Höhe genannt werden, bei dem in den kommenden Jahren 49 Wohneinheiten und 17 Reihenhäuser in einer besonders Klima schonenden Bauweise errichtet werden.

Die Allbau AG ist neben anderen kommunalen und privaten Akteuren ein Kooperationspartner der Kommune im Rahmen der BMBF-Förderinitiative „Klima-Initiative Essen – Handeln in einer neuen Klimakultur“, die u. a. die Realisierung des von der Bundesregierung definierten Reduktionsziels des CO₂-Ausstoßes um 40% in Essen bis zum Jahr 2020 vorsieht.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Finanzielle Ziele werden im Zusammenhang mit der Ergebnisentwicklung und der Gewinnausschüttung jährlich im Rahmen des Wirtschaftsplans zwischen der Stadt Essen und der Allbau AG vereinbart. Die Allbau AG zählte in den vergangenen Jahren zu den profitabelsten Beteiligungsunternehmen der Stadt Essen. In den vergangenen fünf Jahren wurde regelmäßig ein Jahresüberschuss von mehr als 10 Mio. € durch das Unternehmen erwirtschaftet.¹⁹ Im Geschäftsjahr 2009 wurde ein Jahresüberschuss von 23,1 Mio. € ausgewiesen, von dem 20,5 Mio. € an die Aktionäre des Unternehmens ausgeschüttet wurden und 2,6 Mio. € als Gewinnrücklage im Unter-

(19)
Lediglich im Jahr 2007 lag der Jahresüberschuss aufgrund steuerlicher Einmaleffekte bei 3,2 Mio. €.

nehmen verblieben. Die Stadt Essen erhielt über ihre Beteiligung an der EVV Holding GmbH einen Großteil des ausgeschütteten Gewinns.

Als Gründe für die positive Ergebnisentwicklung werden von Seiten des Unternehmens eine Reorganisation der Arbeitsbereiche und der Organisationsstrukturen genannt, die in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführt wurde. Dabei wurden für etwa ein Drittel der Beschäftigten Aufgabenzuschnitte neu definiert, und eine stärker projekt- und prozessorientierte Arbeitsweise innerhalb des Unternehmens wurde etabliert.

Vom Rat der Stadt Essen wurde im Jahr 2010 ein Haushaltssicherungskonzept beschlossen, das in den nächsten Jahren zur Stabilisierung des kommunalen Haushalts eine hohe Gewinnabführung der Allbau AG über die EVV Holding GmbH an die Stadt Essen vorsieht. Darüber hinaus wird der Kommunalhaushalt entlastet, indem die Tilgung des für den Kauf der Allbau AG von der EVV aufgenommenen Kredits nicht mehr aus dem Kommunalhaushalt erfolgt, sondern wie dargestellt unmittelbar aus dem Ergebnis der EVV erwirtschaftet werden muss. Der Vorstand der Allbau AG signalisiert zwar Verständnis für die wirtschaftlichen Ziele der Stadt Essen vor dem Hintergrund des beschlossenen Haushaltssicherungskonzepts, verweist aber darauf, dass in den kommenden Jahren ein größerer Anteil des Jahresüberschusses im Unternehmen verbleiben müsse, um die Investitionen in den Wohnungsbestand und das Engagement in der Stadtentwicklung auf dem derzeitigen Niveau aufrecht zu erhalten.²⁰

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Stadt

Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Essen und ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen findet auf Grundlage eines kooperativen Handlungsansatzes statt, der nahezu ohne den Einsatz konkreter Zielvorgaben und förmlicher Steuerungsinstrumente auskommt. Eine Abstimmung zwischen der Stadt Essen und dem Wohnungsunternehmen findet regelmäßig anlass- und projektbezogen mit den zuständigen Fachverwaltungen oder in den Aufsichtsgremien mit der Verwaltungsspitze und den Vertretern des Rates der Stadt Essen statt.

Die Umsetzung sowohl der wirtschaftlichen als auch der inhaltlichen Ziele durch das Wohnungsunternehmen wird von den in die Experteninterviews einbezogenen Vertretern der Kommunalverwaltung durchweg positiv bewertet. Die wirtschaftlichen Ziele der Kommune sind in den vergangenen Jahren regelmäßig übererfüllt worden. Das Wohnungsunternehmen war bereits in der Vergangenheit ein wichtiger und verlässlicher Partner der Kommunen bei der Umsetzung von quartiersbezogenen Maßnahmen beispielweise im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“, aber auch als privater Entwicklungsträger bei der Erschließung neuer Wohnquartiere. Als wichtiger Partner für die Stadt wird das Unternehmen auch bei der sozialen Wohnungsversorgung in Essen gesehen, auch wenn in diesem Aufgabenfeld aufgrund der relativen Entspannung des Wohnungsmarkts in den vergangenen Jahren der Handlungsdruck geringer geworden ist.

Zukünftige wohnungspolitische Zielsetzungen hinsichtlich der Wohnungsversorgung sind zwischen der Kommune und der Allbau AG im Rahmen der STEP 2015+ in Essen abgestimmt worden. Daher besteht eine große Übereinstimmung zwischen den kommunalen Zielen und den Zielen des Wohnungsunternehmens in Bezug auf die zukünftige Ausrichtung. Welche Auswirkungen für die Bestandsbewirtschaftung sich aus den erhöhten Ausschüttungszielen der Stadt Essen für das Unternehmen ergeben, kann noch nicht abschließend bewertet werden.

4.3 Kiel

Die Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG) lag bis 1999 im alleinigen Eigentum der Landeshauptstadt Kiel und war mit rund 10 600 Wohnungen bzw. 8% des Kieler Wohnungsbestands größte Vermieterin. Der Bestand war geprägt durch Wohnungen der 1950er bis 1970er Jahre (über 70%) und einen hohen Anteil preisgebundener Wohnungen (ca. 65%), die sich im gesamten Stadtgebiet (einfache bis mittlere Lagen) befanden, wobei der Schwerpunkt im Großsiedlungsgebiet Kiel-Mettenhof lag.

Kiel verkaufte 1999 aus haushaltspolitischen Gründen seine Anteile an der KWG an die deutsche WCM Beteiligungs- und Grundbesitz-Aktiengesellschaft (99,7%) und eine Privatperson (0,3%). Die WCM

(20)
NRZ vom 14.07.2010: Den Allbau nicht zu sehr auspressen.

verkaufte ihre KWG-Anteile im Paket mit Mehrheitsbeteiligungen an vier weiteren deutschen Wohnungsunternehmen 2004 an die amerikanische Beteiligungsgesellschaft Blackstone Group. Blackstone veräußerte 2007 die Anteilsmehrheiten an der KWG und den vier weiteren Unternehmen an eine Gruppe institutioneller britischer Investoren (Morley Fund Management/Roundhill Capital/Aviva). Die Geschäftsanteile werden von den britischen Investoren über drei luxemburgische Gesellschaften gehalten.²¹

Die KWG blieb dabei als eigenständig firmierendes Unternehmen mit Sitz in Kiel erhalten. Nach Blockverkäufen und Einzelprivatisierungen verfügt das Unternehmen noch über rund 9 300 Wohnungen (KWG 2010, S. 1).

Nicht verkauft hat Kiel die kommunalen Wohnungsbestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Hierbei handelt es sich allerdings um lediglich 150 Wohnungen, die schon aus quantitativen Gründen kaum Vermietungspotenzial bieten und vor allem für andere Zwecke (Sicherung der Realisierbarkeit von Planungen) ins kommunale Vermögen genommen wurden.

Im Vordergrund der Fallstudie zu Kiel standen die mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens gemachten Erfahrungen und die Auswirkungen auf die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik sowie auf die Haushaltslage der Landeshauptstadt. Hierbei wurde die Zusammenarbeit der Stadt mit der nunmehr privaten KWG betrachtet.

Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entspannte sich vor dem Hintergrund der Erweiterung des Angebots und stark rückläufiger Bevölkerungszahlen der Wohnungsmarkt in Kiel zunehmend. Wachsende Leerstände, u. a. im Bestand der KWG, erleichterten Zielgruppen der Wohnungsversorgung den Zugang zu Wohnraum und führten zu einer Dämpfung der Mietenentwicklung, sodass der wohnungspolitische Handlungsbedarf in Kiel eher rückläufig war.²²

Das kommunale Wohnungsunternehmen KWG erbrachte in den 1990er Jahren mit der freiwilligen Einräumung von Benennungsrechten gewisse Zusatzleistungen

Tabelle 17

Grundinformationen zum ehemaligen kommunalen Wohnungsunternehmen in Kiel

Name	Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG)	
Anteilseigner	bis 1999: Stadt Kiel (100 %) aktuell (2010): Morley Fund Management, Roundhill Capital, Aviva	
Wohnungsbestand 2000	10 600	
Wohnungsbestand 2009	9 300	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	7,1 %	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	7 %
	1949 bis 1969	42 %
	1970 bis 1979	28 %
	ab 1980	23 %

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung, war in den zwei Schwerpunktgebieten der Stadtentwicklung über ausgewählte Projekte an der Quartiersentwicklung aktiv beteiligt und entwickelte erste Ansätze der energetischen Erneuerung. Die Beiträge der KWG für kommunalpolitische Handlungsfelder gingen den Recherchen dieser Studie zufolge weniger auf entsprechende Vorgaben der Kommune als auf Prioritätensetzungen des Unternehmens zurück.²³

Vor dem Hintergrund des wachsenden Schuldenstandes des Stadt Kiel bezeichneten die beiden größten Ratsfraktionen 1998 den Schuldenabbau als oberstes Ziel der Stadt und erklärten, der Verkauf der KWG dürfe „kein Tabuthema sein“. Die Erreichung der wohnungspolitischen Ziele der Stadt wurde von ihnen aufgrund der „heutigen Strukturen der Wohnungswirtschaft auch ohne stadteigene Wohnungsgesellschaft als sichergestellt“ betrachtet (SPD-Ratsfraktion/CDU-Ratsfraktion 1998, S. 2). Im Mai 1998 wurde daher der Grundsatzbeschluss zum Verkauf der KWG getroffen. Im Beschluss wurden als Verkaufsbedingungen der Erhalt des sozialen Schutzes der Mieter, die Fortsetzung des Sanierungsprogramms, die Fortführung der KWG als eigenständige Gesellschaft und ein angemessener Erlös als Rahmenbedingungen formuliert.

Im Rahmen der Beantwortung einer großen Ratsanfrage im März 1999 wurde die wohnungspolitische Situation in Kiel näher dargestellt, wobei vornehmlich die Versorgungslage von Zielgruppen, nicht aber mögliche Veränderungen der Marktlage betrachtet wurden (siehe Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999a). Weiterhin wurden die zuständigen Ratsausschüsse für Wirtschaft, Soziales sowie Finanzen von einem Beratungsun-

(21) Näheres zur Entwicklung des „WCM-Portfolios“ bzw. den Strategien der Eigentümer siehe BMVBS/BBR (2007), S. 44.

(22) Siehe auch die Ausführungen zu sozioökonomischer Situation und Wohnungsmarkt in Kapitel 3.

(23) Recherchen im Jahr 2010 zur Steuerung des Unternehmens in den 1990er Jahren unterliegen naturgemäß Grenzen. Die Hinweise von schon seinerzeit aktiven Experten sowie die Auswertung von Materialien weisen darauf hin, dass sich die Stadt bei der Steuerung der KWG auf die Kontrolle zur Verhinderung möglicher wirtschaftlicher Fehlentwicklungen beschränkte.

ternehmen über betriebswirtschaftliche Fragen des Verkaufs und mögliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt informiert (interne/unveröffentlichte Analysen).

Die Verkaufsverhandlungen sollten vorrangig mit Interessenten aus der Region geführt werden (SPD-Ratsfraktion/CDU-Ratsfraktion 1998, S. 1). Die Ausschreibung der KWG-Anteile im Juli 1998 erfolgte entsprechend dem Vergaberecht aber europaweit. Die Ausschreibung sah neben dem vollständigen Verkauf der KWG als Variante auch den Verkauf einer Mehrheitsbeteiligung oder einer Minderheitsbeteiligung vor. Zum Interessentenkreis bzw. geprüften Käuferkreis gehörte auch ein Zusammenschluss regionaler Genossenschaften, deren Kaufpreisangebot allerdings als unangemessen niedrig eingestuft wurde. Der Verkauf von Minderheitsanteilen wurde mangels Interessenten nicht weiter verfolgt. Ebenfalls verworfen wurde, die Mehrheit der Anteile zu verkaufen und eine Minderheitsbeteiligung zu behalten, da die Stadt (neben niedrigeren Einnahmen als beim vollständigen Verkauf) dann weiterhin von der Bevölkerung in die Verantwortung für die Entscheidungen des Unternehmens genommen wäre, ohne bestimmenden Einfluss auf die KWG zu haben (Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999b, S. 3).

Am 07.07.1999 beschloss die Ratsversammlung mit großer Mehrheit (drei Gegenstimmen und Enthaltungen bei 50 Mitgliedern) den Verkauf der KWG an die WCM AG. In der Begründung des Antrags wurde – neben den Erträgen – auf den günstigen Zeitpunkt der aktuell entspannten Wohnungsmarktlage sowie auf die rechtlichen Absicherungen in den nächsten zehn Jahren durch Belegungsbindungen und vertragliche Pflichten verwiesen (siehe Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999b, S. 5). Die Stadt entschied sich mit der WCM AG für den Bieter, der den höchsten Preis bot. Der Verkaufspreis betrug brutto (inkl. der Übernahme der Schulden der KWG) rund 409 Mio. € bzw. 37 200 € pro Wohnung, netto erhielt die Stadt rund 128 Mio. € (Näheres zur städtischen Schuldenentwicklung infolge des Verkaufs siehe unten).

Wesentliche Teile des Kaufvertrags waren eine Begrenzung der jährlichen Steigerung der Durchschnittsmiete (ungebundener Bestand) auf 3% für fünf Jahre (bis

2004), der Ausschluss von Eigenbedarfs-/Verwertungskündigungen für fünf Jahre, der Erhalt des Mieterbeirats, die Durchführung von Luxusmodernisierungen nur bei Zustimmung der Mieter, die Fortführung der sozialen Projekte für fünf Jahre, die Verpflichtung zu Modernisierungen in Höhe von mindestens 51 Mio. € innerhalb von fünf Jahren, das Halten der Mehrheit an der KWG durch Käufer für fünf Jahre, der Verkauf von maximal von 35% des Bestandes über zehn Jahre (bis 2009), der Erhalt des Unternehmens/Firmensitzes für mindestens zehn Jahre sowie ein Aufsichtsratsplatz für die Stadt für zehn Jahre.²⁴

Wie der Vergleich mit den bei Wohnungstransaktionen der öffentlichen Hand üblichen Vertragsinhalten zeigt, wurde zwischen der Stadt Kiel und der WCM AG ein breites Spektrum an Bindungen und Auflagen vereinbart. Als merkbliche Einschränkungen der Handlungsoptionen des Käufers sind vor allem die Regelungen zum Erhalt des Unternehmens und der Bestände sowie die Fortführung der Maßnahmen in den Bereichen Aufwertung und Soziales zu sehen (BMVBS/BBR 2007, S. 50 f. und BMVBS 2010b). Die vertraglichen Verpflichtungen galten für die weiteren Käufer der KWG fort, wobei zum Zeitpunkt des Wechsels von der WCM AG an Blackstone die auf fünf Jahre befristeten Verpflichtungen zum Mieterschutz sowie zu sozialen und investiven Maßnahmen ausliefen. Die Zehnjahresregelungen zum Bestandsverkäufen, Unternehmenserhalt und städtischem Aufsichtsratsplatz liefen 2009 aus, also kurz vor den Recherchen dieser Studie.

Strategie der Stadt für die Handlungsfelder der sozialen Wohnungsversorgung sowie Stadt- und Quartiersentwicklung

Wie dargestellt war aus Sicht der Stadt Kiel ein eigenes Wohnungsunternehmen für die Erreichung der wohnungspolitischen Ziele nicht länger notwendig. Was die kommunalen Aufgaben im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung angeht, setzte die Stadt nach dem Verkauf zum einen auf die beim verkauften Unternehmen wie bei anderen Eigentümern bestehenden zahlreichen förderrechtlichen Bindungen und zum anderen auf die vertraglichen Pflichten und ergänzenden Zusicherungen des Käufers der KWG. Dementsprechend wurden nach dem Verkauf

(24) Zusammenstellung auf Grundlage von: Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999b, S. 2 ff.

des Unternehmens keine neuen Strategien im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung verfolgt.

Nachdem sich in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre in einzelnen Marktsegmenten Wiederanspannungstendenzen zeigten und sich der Fortfall von förderrechtlichen Bindungen zunehmend bemerkbar macht, ist es für die wohnungspolitische Strategie der Stadt von großer Bedeutung, neue Bindungen zu schaffen und deshalb zu erreichen, dass die für die Stadt zur Verfügung stehenden Kontingente der Landeswohnraumförderung voll in Anspruch genommen werden. Als Partner zeichnen sich hierbei vor allem regionale mittelständische Privatunternehmen und kleinere Genossenschaften ab. Die ehemals kommunale KWG steht hierfür als Partner nicht zur Verfügung, für sie kommt die Schaffung von Bindungen im Rahmen der Neubau- oder Bestandsförderung nicht in Frage. Dasselbe gilt für andere Kieler Wohnungsunternehmen, die heute im Eigentum internationaler Investoren stehen.

Im Handlungsfeld der Stadt- und Quartiersentwicklung wurden die vertraglich zugesicherten Maßnahmen der KWG zunächst als hinreichend für die seinerzeitigen Planungen und Quartierskonzepte angesehen, sodass der Verkauf auch hier zu keinen veränderten kommunalen Strategien führte. Nach dem Auslaufen der vertraglichen Pflichten setzt die Stadt darauf, dass die KWG als großer Vermieter in städtischen Schwerpunktgebieten auch weiterhin ein erhebliches Eigeninteresse an der Kooperation in der Stadt- und Quartiersentwicklung hat.

Überwachung der Einhaltung der Vertragspflichten

Die Einhaltung der vertraglichen Pflichten wurde seitens der KWG durch jährliche Berichte an die Stadt (Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters) nachgewiesen, wobei die Bestätigung durch einen Wirtschaftsprüfer erfolgte. Den Recherchen zufolge wurden die Vertragspflichten aus Sicht von Stadt und Unternehmen eingehalten. In den ersten drei Jahren nach dem Verkauf wurden die auf die Einhaltung der Verkaufsbedingungen des Rats zielenden Pflichten vom Ratsausschuss für Soziales dezidiert beobachtet und erörtert (siehe Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 2002).

Die über den Sitz der Stadt im Aufsichtsrat mögliche Kontrollfunktion nahm das für die soziale Wohnungsversorgung der Stadt zuständige Dezernat wahr, das durch den Leiter des Amtes für Wohnen und Soziales vertreten wurde. Neben der Stadt waren auch der Mieterbeirat und das Personal durch je ein Mitglied im Aufsichtsrat vertreten, während vier Aufsichtsratsmandate auf den Eigentümer entfielen.

Aufgrund der Berichtspflicht der KWG und des Sitzes im Aufsichtsrat des Unternehmens verfügte die Stadt bis Ende 2009 über eine vergleichsweise gute Einsicht in die Bewirtschaftungsstrategien der KWG. Diese Einsicht führe auf Seiten der Stadt den Recherchen zufolge zu keiner Kritik am Verhalten der KWG. Inwieweit sich nach Auslaufen der befristeten Verpflichtungen die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Unternehmen verändert, kann aufgrund der erst kurzen Erfahrungen nicht beurteilt werden.

Die Kontakte zwischen der Stadt und der Geschäftsführung der KWG beschränkten sich in den letzten Jahren nicht auf die vertraglich vorgeschriebenen Kontakte. Zu relevanten Fragen des Wohnungsmarkts, der Wohnungsversorgung und der Quartiersentwicklung bestand Gesprächsbereitschaft auf beiden Seiten. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

Soziale Wohnungsversorgung

In Kiel unterliegen 2009 rund 9 800 Wohnungen (7,5% des Kieler Wohnungsbestands) Mietpreis- und Belegungsbindungen. Gegenüber 1999, dem Jahr des Verkaufs der KWG, ist die Zahl der gebundenen Wohnungen um 34% zurückgegangen. Rund 4 200 Wohnungen bzw. über zwei Fünftel der 2009 gebundenen Wohnungen entfallen auf die KWG. Der Anteil der gebundenen Wohnungen am Gesamtbestand der KWG liegt bei 45% und fällt damit vergleichsweise hoch aus. Zum Verkaufszeitpunkt war er mit 68% noch deutlich höher (Tabelle 18).

Bei rund 8 300 gebundenen Wohnungen hat die Stadt die Möglichkeit, Wohnungssuchende zu benennen. Im Bestand der KWG kann dies bei allen 4 200 gebundenen Wohnungen erfolgen. Diese Benennungsmöglichkeiten sind nur zu einem Teil durch eine Mitförderung der Kommune begründet, zu einem anderen Teil beruhen sie auf einer in den 1980er Jah-

Tabelle 18

Gebundene Wohnungen in Kiel und gebundene Wohnungen der KWG

	Stadt Kiel gesamt		KWG			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009
mietpreis- und belegungs- gebundene Wohnungen insgesamt	14 900	9 800	7 200	4 200	48,3 %	42,9 %
davon mit						
Benennungsrecht/-möglichkeit	13 400	8 300	7 200	4 200	53,7 %	50,6 %
Bindung nur an WBS/ Einkommensgrenzen	1 500	1 500	0	0	0,0 %	0,0 %

Datengrundlage: Angaben Landeshauptstadt Kiel; Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999a, S. 10 und 1999b, S. 4; Investitionsbank Schleswig-Holstein (Wohnungsmarktbeobachtung 1999)

ren von der seinerzeit kommunalen KWG per Schreiben für alle belegungsgebundenen Wohnungen eingeräumten Benennungsmöglichkeit.²⁵ Diese Selbstverpflichtung wurde von der Stadt beim Verkauf als „freiwillige Maßnahme der KWG, die nicht vertraglich abgesichert ist“ eingestuft (Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999a, S. 10). Sie wurde bislang von keinem der privaten Eigentümer zurückgenommen; das Unternehmen meldet nach wie vor frei werdende Wohnungen, für die kein förderrechtliches Benennungsrecht besteht, für eine Benennung von drei Wohnungssuchenden durch die Stadt. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass der erste Käufer WCM vor dem Kauf eine generelle Erklärung zur Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der Kommune bzw. der Wahrung der sozialen Funktion der KWG abgegeben hatte, auf die der Rat bei seiner Zustimmung zum Verkauf ausdrücklich Bezug nahm (siehe Nr. 3 des Ratsbeschlusses vom 07.07.1999). Dass auch die folgenden Eigentümer der KWG (Blackstone, britische Investorengruppe) die Selbstverpflichtung nicht in Frage stellen, kann darauf zurückgeführt werden, dass seitens des Unternehmens ein Interesse an der Vermittlung von Mietinteressenten durch die Kommune bestand bzw. besteht, u. a. um bei entspannter Wohnungsmarktlage auch bei weniger attraktiven Beständen einen hohen Vermietungsstand zu erreichen. Zum Fortbestand der Selbstverpflichtung dürfte auch beitragen, dass die Stadt bei der Ausübung von Benennungsrechten bei der KWG wie bei anderen Eigentümern auch Vermieterinteressen berücksichtigt (Vermeidung einseitiger Belegungsstrukturen, ggf. zusätzliche Vorschläge zu üblichen drei Wohnungssuchenden etc.).

(25)

Wie viele der heutigen Benennungsmöglichkeiten der Stadt auf Mitförderung und wie viele auf die Selbstverpflichtung der KWG entfallen, ist nicht bekannt. Zum Verkaufszeitpunkt 1999 entfielen 2 600 der seinerzeitigen 7 200 Benennungsrechte bei der KWG (36 %) auf die Selbstverpflichtung.

(26)

Kieler Mieterverein, Pressemitteilung vom 13.11.1997: Wohnungsleerstände nehmen zu. Dringender Handlungsbedarf in Mettenhof.

Bezogen auf die Belegung gebundener Wohnungen bei der KWG hat sich also durch den Wechsel zu privaten Eigentümern nur wenig geändert. Für die soziale Wohnungsversorgung in Kiel bleibt die KWG sehr wichtig. Allerdings baut das Unternehmen nicht neu und schafft so keine neuen Bindungen.

Auch in Kiel stellt die Wohnungsversorgung von Mietern mit besonderen Problemlagen (Verschuldung, persönliches Verhalten etc.) eine große Herausforderung für die Stadt dar. Vor dem Verkauf übernahm die KWG solche Haushalte häufig, das Unternehmen führte nur begrenzte Prüfungen möglicher Neumieter durch. Seit dem Eigentümerwechsel werden die Solvenz neuer Mieter und die Mietfähigkeit spürbar stärker geprüft. Haushalte mit niedrigem Einkommen (z. B. Transferleistungsempfänger etc.) gehören weiter zur Mieterklientel der KWG, aber Wohnungssuchende mit Problemlagen erhalten nach dem Verkauf seltener ein Mietverhältnis bei der KWG. Finden sich entsprechende Haushalte in den Dreivorschlägen der Kommunen, werden sie nur selten ausgewählt. Die Stadt musste daher ihren Vermittlungsaufwand für diese besondere Zielgruppe erhöhen. Dabei kam die eher entspannte Wohnungsmarktlage zugute, die dazu führt, dass andere, insbesondere kleinere Vermieter, deren Prüfressourcen begrenzt sind, Wohnungen an diese Gruppe von Wohnungssuchenden eher vermieten als die KWG. Die Zusammenarbeit mit den entsprechenden kleineren Vermietern erfolgt von Fall zu Fall, es handelt sich nicht um feste Kooperationsstrukturen, wie sie vor dem Verkauf mit der KWG bei der Unterbringung von Mietern mit besonderen Problemlagen bestanden.

Für die Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum ist die Mietpreisgestaltung durch die KWG von Interesse. Vor dem Verkauf war die KWG auch bei zunehmenden Leerständen nicht zu Mietreduzierungen bereit, wobei diese vom Mietervertretern kritisierte Praxis²⁶ teilweise auch Sozialwohnungen betraf. Nach dem Wechsel zu den privaten Eigentümern wurde eine Strategie der Leerstandsvermeidung verfolgt, die in ausgewählten Beständen mit Mietenreduzierungen verbunden war (bei Sozialwohnungen ggf. auch unter die Kostenmiete). So wurde während der Eigentümerschaft von WCM der Leerstand der KWG von über 10 % zum Verkaufszeit-

punkt auf 5,7% im Jahr 2003 abgebaut; zwischenzeitlich ging die durchschnittliche Miete im KWG-Bestand von 4,63 € pro m² 2001 auf 4,53 € pro m² 2003 zurück (WCM 2002, S. 30, WCM 2004, S. 26), obwohl während dieser Zeit auch Wohnungen modernisiert wurden oder aus der Bindung fielen und daher eher Mietsteigerungen zu erwarten gewesen wären. Auch bei den weiteren KWG-Eigentümern war bzw. ist das Marktpotenzial der Wohnungen entscheidend. Der Fortfall der Bindungen bei einer großen Zahl der KWG-Wohnungen macht sich gemäß der Expertengespräche aufgrund der eher einfachen Lage/Qualität der Bestände (z. B. Großsiedlungsbestände) bei eher entspannter Wohnungsmarktlage bisher bei der Versorgung mit preisgünstigen Wohnungen nur begrenzt negativ bemerkbar. Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in Kiel gemäß Mietspiegel die Mieten für ungebundene Wohnungen im preisgünstigen Segment (einfacher Lage, normale Ausstattung) steigen und damit Hinweise für eine Wiederanspannung in Segmenten bestehen.

Insbesondere für kleine Haushalte wurde 2007 ein hinter der Nachfrage zurückbleibendes Angebot an preisgünstigem Wohnraum gesehen. Im Wohnungsmarktkonzept Kiel 2007 wurde daher die Kompensation wegfallender Bindungen empfohlen, wobei aufgrund des bisher eingeschränkten Interesses der Vermieter am Eingehen neuer Bindungen auf alternative Instrumente wie Kooperationsverträge verwiesen wurde (GEWOS 2007a, S. 147 f., 151). Insoweit hat sich dadurch, dass die KWG nach dem Verkauf kein Partner für neue Bindungen mehr ist (siehe oben), der Handlungsbedarf für Alternativen zu gängigen Formen der Generierung von Bindungen in Kiel erhöht.²⁷

Tabelle 19 zeigt die Entwicklung der Zahl der Wohnungssuchenden und der Vermittlungen in den letzten Jahren. Die Zahl der gemeldeten Wohnungssuchenden war seit 2007 rückläufig und erreichte 2009 mit 1 026 den bislang niedrigsten Wert. Gleichzeitig lag die Zahl der Vermittlungen jeweils in der Größenordnung von gut 900. Das Verhältnis zwischen der Zahl der Vermittlungen und der Zahl der Wohnungssuchenden war damit günstig. Gegenüber dem Zeitraum vor Verkauf der KWG hat es sich deutlich verbessert. Der Verkauf der KWG wirkte sich in Kiel bezogen auf die

Tabelle 19
Wohnungssuchende und Vermittlungen in Kiel

	2005	2006	2007	2008	2009
bei städtischer Wohnungsvermittlung gemeldete wohnungssuchende Haushalte	1 216	1 469	1 619	1 295	1 026
von Kommune vermittelte wohnungssuchende Haushalte (Anzahl)	964	967	919	946	963
Anteil an den gemeldeten Wohnungssuchenden	79%	66%	57%	73%	94%

Datengrundlage: Landeshauptstadt Kiel

allgemeine Vermittlung von hilfebedürftigen Haushalten nicht negativ aus. Die durch den Wegfall des kommunalen Unternehmens schwierigere Vermittlung von Haushalten mit besonderen Problemlagen bedurfte jedoch wie dargestellt größerer Anstrengungen.

Die Rahmenbedingungen für die soziale Wohnungsversorgung in Kiel könnten künftig eher schwierig werden: Zum einen wird nach aktuellen Prognosen die Nachfrage in Kiel steigen, was angesichts niedriger Bautätigkeit zu Wiederanspannungen führen könnte, die sich mit steigenden Mieten in einzelnen Segmenten bereits jüngst andeuteten. Zum anderen wird die Zahl der Wohnungen mit Belegungsbindungen weiter stark zurückgehen (um 42 % zwischen 2009 und 2015, ohne Berücksichtigung der Schaffung von neuen Bindungen), wobei der Rückgang aufgrund einer Änderung des Landesförderrechts stärker ausfällt als zum Verkaufszeitpunkt absehbar. Die Stadt Kiel ist daher aktuell bestrebt, die seitens der Landeswohnraumförderung für die Oberzentren vorgesehenen Förderkontingente voll zu nutzen. Partner für die geförderten Investitionen und die mit ihnen möglichen neuen Bindungen sind voraussichtlich vor allem regionale mittelständische Privatunternehmen sowie kleinere Genossenschaften und weniger die Unternehmen, die sich in Kiel traditionell im sozialen Wohnungsbau engagiert haben. Die traditionellen Partner sind im letzten Jahrzehnt überwiegend an institutionelle bzw. internationale Investoren verkauft worden. Dies betrifft neben der Verkauf der KWG durch die Stadt, den Verkauf der GAGFAH durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, der BIG Heimbau und der LEG durch das Land und den Verkauf von industrieverbundenen Beständen (Kieler Werft-Werkwohnungen). Nach dem Verkauf zeigen diese Unternehmen kein Interesse daran, im Rahmen der Förderung von Investitionsbindingen einzugehen.

(27)

In Kiel befinden sich des Weiteren zahlreiche Bestände von Unternehmen, die früher dem Bund, dem Land oder Industrieunternehmen gehörten und an private Investoren verkauft wurden. Diese nehmen nach dem Verkauf in der Regel auch keine Fördermittel in Anspruch.

Stadt- und Quartiersentwicklung, energetische Erneuerung

Über traditionelle Pläne des Städtebau-rechts hinausgehende Konzepte zur Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung auf gesamtstädtischer und Quartiersebene wurden in Kiel ab Mitte der 2000er Jahre entwickelt (nach dem KWG-Verkauf). Am Kieler Wohnungsmarktkonzept 2007 (GEWOS 2007), das eine starke stadtentwicklungspolitische Ausrichtung hat (Infrastruktur, Umfeld, Lebensqualität etc.) sowie den Vertiefungen für die zwei Schwerpunktgebiete Gaarden und Mettenhof (GEWOS 2008 und GEWOS 2009) hat die KWG durch die Teilnahme an Erörterungsveranstaltungen sowie der Bereitstellung von quantitativen und qualitativen Informationen (Expertengespräche etc.) mitgewirkt. Die vertragliche Zusage des Firmensitzes der KWG in Kiel (bis 2009) hat sich insoweit positiv auf die stadtentwicklungspolitische Zusammenarbeit ausgewirkt.

Für die Kieler Quartiersentwicklung sind insbesondere die Quartiere Mettenhof und Gaarden/Kieler Ostufer von Interesse, die seit 1999 und 2000 bzw. kurz nach der Entscheidung zum KWG-Verkauf Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ wurden. Mit dem Kauf der KWG verpflichtete sich der Käufer für fünf Jahre zu Aufwendungen für soziale Projekte in Höhe von 750 000 DM (rund 383 500 €), mit denen soziale Maßnahmen in den Quartieren fortgesetzt werden sollten. So betreibt die KWG in Mettenhof weiterhin die Nachbarschaftszentren „Göteborg“ und „Palette 6“ (letzteres bereits seit 1987). Zwei fest angestellte Mitarbeiterinnen bieten ein umfassendes Angebot für die Begegnung und Freizeitgestaltung für Jung und Alt (u. a. Bücherbörse und Sporttraining für Jugendliche) und beraten bei Nachbarschaftskonflikten.

In Gaarden ist die KWG am seit 1999 initiierten Arbeitskreis Stadtteilmarketing Gaarden beteiligt sowie Initiatorin und Mitglied des daraus 2007 hervorgegangenen Fördervereins Gaarden e.V. Das Stadtteilmarketing bzw. der Förderverein arbeiten an der Verbesserung des Gebietes (Broschüren, Feste etc.) und führen Aktionen zur Quartiersaufwertung durch, wie z. B. einen Fassadenwettbewerb 2007 sowie jährliche „demonstrative Putzaktionen“ (Bewohnersensibilisierung, Graffitiabseifung etc.).

Die wichtigsten sozialen Maßnahmen, wie Nachbarschaftszentren und Mitwirkung am Stadtteilmarketing, wurden bzw. werden auch nach dem Fortfall der vertraglichen Verpflichtung im Jahr 2004 durch die KWG fortgesetzt. Grund ist die Einschätzung, dass die Maßnahmen die Vermietungsbedingungen der zahlreichen Wohnungen im Quartier nachhaltig verbessern.

Trotz des weitgehend fortgesetzten Engagements der KWG musste im Rahmen der Strategieentwicklung für Kiel-Mettenhof konstatiert werden, dass infolge von zahlreichen Verkäufen der Wohnungsbestände an verschiedene institutionelle bzw. internationale Investoren die Handlungsoptionen der Kommune zurückgegangen sind. Die Entscheidungskompetenzen der vor Ort ansässigen Verwalter haben nach dem Vertiefungskonzept für Mettenhof deutlich abgenommen, sodass eine gemeinsame sozialorientierte Wohnungspolitik zunehmend erschwert wird und die Spendenbereitschaft für Maßnahmen rückläufig ist (GEWOS 2009, S. 28 f.). Insoweit hat sich zwar nicht der Einzelverkauf der Stadt, wohl aber das generelle Transaktionsgeschehen in Kiel nachteilig auf die Quartiersentwicklung in Mettenhof ausgewirkt.

Kiel hatte bereits frühzeitig (im Mai 1995) ein CO₂-Reduktionskonzept beschlossen. Ende 1996 traf sich erstmals die Gemeinschaftsinitiative Energietechnische Gebäudesanierung, um durch Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen, der Vermieter- und Mieterverbände sowie der Stadt verstärkte energetische Erneuerungen zu initiieren und Interessensgegensätze zu überwinden. Die (kommunale) KWG übernahm dabei im Kreis der Wohnungswirtschaft eine Vorreiterrolle, indem sie das Pilotprojekt in Kiel-Schilksee mit Messprogrammen, Mieterberatung und Wärmepass durchführte sowie 1999 einen Kooperationsvertrag mit dem Mieterverein und der Energiestiftung Schleswig-Holstein zur Zusammenarbeit der Institutionen bei Modernisierungsvorhaben (Mieterberatung/-information, Abstimmungen) schloss. Weiterhin entwickelte die KWG Ende der 1990er Jahre ein Sanierungsprogramm für den Bestand und plante zunehmende Bestandsinvestitionen.

Die bereits vor dem Verkauf anvisierten Modernisierungsmaßnahmen wurden aufgrund der vertraglichen Verpflichtung

zu Aufwendungen für Modernisierungen und Instandsetzungen von mindestens 51 Mio. € innerhalb von fünf Jahren²⁸ durch den neuen Eigentümer umgesetzt. U.a. wurde der Gebäudekomplex „Goteburg“, der in Kiel-Mettenhof auch wegen der Umfeldgestaltung Vorbildcharakter für die Quartiersentwicklung hat, in der ersten Hälfte der 2000er Jahre modernisiert. Nach Auslaufen der Investitionsverpflichtungen 2004 wurden keine größeren Investitionen zur Aufwertung oder umfassenden energetischen Erneuerung weiterer Bestände getätigt. Der derzeitige Zustand der KWG-Bestände ist dadurch gekennzeichnet, dass keine massiven baulichen Defizite bestehen, die Bestände aber häufig wenig attraktiv sind und aus energetischer Perspektive Nachholbedarf aufweisen. Insofern sind sukzessive Maßnahmen erforderlich, um das Entstehen eines großen Investitionsrückstands zu verhindern.

Für den Klimaschutzkoordinator der Stadt Kiel, der in den 2000er Jahren weitere Pilotprojekte zur energetischen Erneuerung von Wohnungsbeständen beförderte (Innovative Bauausstellung 2008, Kieler Umweltpreis) sind nunmehr andere Privateigentümer Partner, neue Kooperanten mussten gewonnen werden.

Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

Vor dem Verkauf der KWG war der Beitrag der KWG zum Haushalt mit einer jährli-

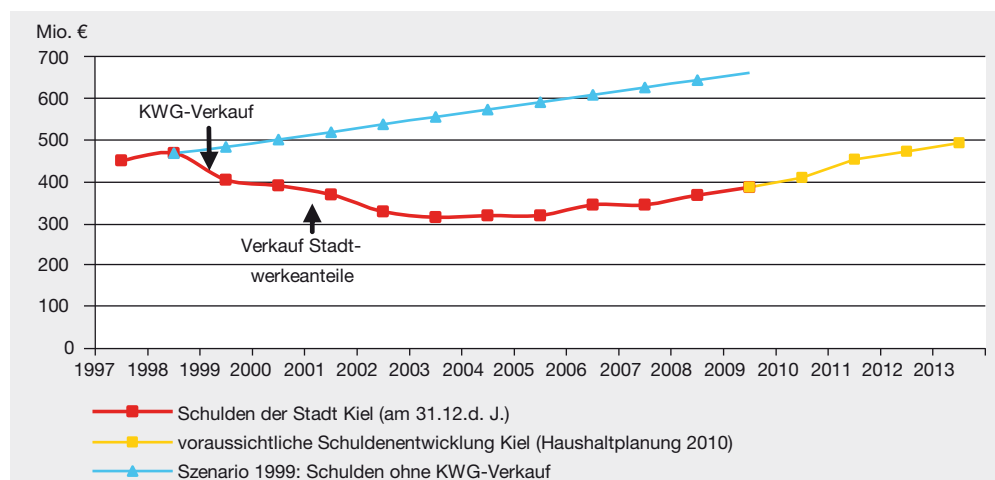
chen Ausschüttung von rund 220 000 € begrenzt.

Mit dem KWG-Verkauf 1999 erzielte die Stadt netto rund 128 Mio. €, die vollständig für die Schuldentilgung eingesetzt wurden. Weiterhin wurde von der Stadt 2001 mit dem Verkauf von 51 % der Anteile an den Stadtwerken zusätzliches Vermögen aktiviert und für den Schuldenabbau eingesetzt. Nachdem die Kieler Schulden 1999 bis 2003 sanken, stiegen sie ab 2004 zunächst moderat und ab 2006 wieder stärker an. Die Schulden liegen in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zwar spürbar unter dem Niveau, das nach einem Szenario aus dem Jahr 1999 ohne den Verkauf der KWG erreicht worden wäre. Allerdings stiegen die Schulden in den Jahren 2005 bis 2009 im Durchschnitt schneller an als früher angenommen (4% p.a. gegenüber 3% p.a.). Gemäß der aktuellen Haushaltplanung werden die Schulden voraussichtlich 2012 das Niveau vor dem KWG-Verkauf annehmen (Abbildung 8).

Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem privatisierten Wohnungsunternehmen durch die Stadt

Von der Stadt Kiel wurde zum Zeitpunkt des Verkaufs erwartet, dass die Zusammenarbeit zwischen der KWG und den kommunalen Ämtern auch nach der Privatisierung fortgesetzt wird (siehe Nr. 3 des Verkaufsbeschlusses vom 07.07.1999). Aus

Abbildung 8
Entwicklung der Schulden der Landeshauptstadt Kiel im Vergleich zum Schuldenszenario ohne KWG-Verkauf



Datengrundlagen: Vorberichte zum 1. Nachtragshaushalt 1999 und Haushalt 2010 und Amt für Finanzwirtschaft Kiel

(28)
Dies entspricht bei einem Bestand von 10 600 Wohnungen und einer Wohnungsgröße von 65 m² rund 15 € pro m² und Jahr.

Sicht der Stadt wurden diese Erwartungen erfüllt. Die Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung hat sich seit 1999 insgesamt nur wenig geändert. Sie ist dadurch geprägt, dass trotz Rückgängen der letzten Jahre noch immer ein erheblicher Teil der KWG-Bestände gebunden ist und die Stadt bei allen diesen Wohnungen ein Benennungsrecht besitzt. Die KWG hält sich auch nach dem Verkauf an eine Selbstverpflichtung aus den 1980er Jahren und meldet auch diejenigen gebundenen Wohnungen an die Kommune zur Benennung von Wohnungssuchenden, für die kein förderrechtliches Benennungsrecht besteht. Dass die private KWG im Rahmen ihrer Auswahlmöglichkeiten Wohnungssuchende mit besonderen Problemlagen heute seltener als Mieter nimmt als vor dem Verkauf, wird von der Stadt nicht kritisiert, da sich das Unternehmen in dieser Hinsicht im Spektrum anderer professioneller Vermieter bewegt.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit in der Quartiers- und Stadtentwicklung besteht eine eher hohe Zufriedenheit, da Quartiersmaßnahmen und -projekte auch nach Auslaufen von Verpflichtungen fortgesetzt werden. Probleme in der Zusammenarbeit in den Quartieren treten nicht bei der KWG, sondern eher bei anderen Vermietern auf. Allerdings steht die KWG nach dem Auslaufen der Investitionsverpflichtung 2004 nicht mehr als Partner für kostenaufwändige „Leuchtturmprojekte“ der Quartiersaufwertung und Energieeinsparung zur Verfügung.

Dass trotz gewisser Veränderungen im Verhalten des Unternehmens bei der Stadt keine Unzufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit der KWG zu verzeichnen ist, kann auch auf die durchgehend bestehende Gesprächsbereitschaft des Unternehmens und seiner Geschäftsleitung zu

Fragen der Wohnungsmarkt- und Quartiersentwicklung zurückgeführt werden. Die Kontakte und der mit ihnen mögliche Austausch von Anliegen und Positionen bestehen auch in der – allerdings erst kurzen – Zeit nach vollständigem Fortfall der Bindungen aus dem Kaufvertrag (Berichte des Unternehmens an die Stadt, Sitz der Stadt im Aufsichtsrat) fort.

4.4 Lübeck

Die Hansestadt Lübeck ist Eigentümerin von 92,5% der Anteile an der Grundstücksgesellschaft Trave mbH, die über 8 800 Wohnungen bzw. 7,7% aller Wohnungen in Lübeck verfügt.

Bis Ende 2001 besaß Lübeck eine Minderheitsbeteiligung (37,5%) an einem weiteren Wohnungsunternehmen, der Lübecker Heimstätten-Gesellschaft mbH (rund 3 100 Wohnungen); die kommunalen Anteile wurden an die seinerzeit im Landeseigentum stehende LEG Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein veräußert (Näheres siehe unten).

Lübeck verfügt neben der Beteiligung an der Grundstücksgesellschaft Trave über eine geringe Zahl von rund 60 Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum. Diese Wohnungen haben keine wohnungspolitische Funktion und stehen zum Teil zum Verkauf oder Abriss an (z. B. Wohnungen, die in Folge der Aufgabe eines Krankenhauses leer stehen).

Strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf das kommunale Wohnungsunternehmen/die kommunalen Wohnungsbestände

Für die Hansestadt Lübeck hatte und hat die Grundstücksgesellschaft Trave mbH eine große strategische Bedeutung in den Handlungsfeldern der sozialen Wohnungsversorgung und der Stadt- und Quartiersentwicklung. Zum einen sieht die Stadt das Wohnungsunternehmen in beiden Handlungsfeldern als wichtigsten Akteur an, zum anderen wird das Unternehmen als Instrument verstanden, das zur Lösung besonderer wohnungs- oder stadtentwicklungspolitischer Probleme eingesetzt werden kann.

Die Investitionsstrategie für das Unternehmen richtet sich nach dem städtischen Wohnraumversorgungskonzept, das den Schwerpunkt vor allem in Maßnahmen

Tabelle 20
Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Lübeck

Name	Grundstücks-Gesellschaft Trave mbH	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Hansestadt Lübeck (92,5%), Stiftung Lübecker Wohnstift (7,5%)	
Wohnungsbestand 2000	9 244	
Wohnungsbestand 2009	8 290	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	7,2%	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	2%
	1949 bis 1969	70%
	1970 bis 1989	14%
	ab 1990	13%

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

der Bestandsanpassung sowie den ergänzenden Mietwohnungsneubau in ausgewählten Segmenten vorsieht. In den Stadtumbau- und Soziale-Stadt-Gebieten kommt dem Unternehmen neben der Umsetzung abgestimmter Maßnahmen vor allem durch die Realisierung von Maßnahmen mit Modellcharakter eine wichtige Rolle zu (z.B. erster Stadtumbau West-Abriss in Lübeck). Eine besondere Rolle für die soziale Wohnungsversorgung hat die Trave durch überdurchschnittliche Anteile gebundener Bestände, die Lösung von Versorgungsproblemen bei Haushalten mit besonderen Problemlagen auch im ungebundenen Bestand sowie durch eine moderate Mietengestaltung, die die Potenziale des Markts nicht voll ausschöpft.

Als Beispiele für den Einsatz der Trave als Instrument für besondere städtische Herausforderungen sind anzuführen: die Übernahme der Funktion des Sanierungsträgers bei der für die Stadt sehr wichtigen Revitalisierung der historischen Innenstadt in den 1970er-Jahren, die Übernahme von 3 500 Neue-Heimat-Wohnungen Ende der 1980er Jahre sowie die Erschließung und Entwicklung eines Einfamilienhausgebiets im Hochschulstadtteil seit 2002, dem aktuell wichtigsten stadtentwicklungspolitischen Gebiet, auf eigenes wirtschaftliches Risiko.

Trotz dieser Bedeutung der Grundstücksgesellschaft Trave stand vor einigen Jahren ein Verkauf des Unternehmens auf dem Prüfstand. Vor dem Hintergrund einer zunehmend angespannten Haushaltslage,²⁹ den Verkäufen anderer schleswig-holsteinischer Kommunen sowie ordnungspolitischer Erwägungen schlugen der Lübecker Stadtpräsident (Mitglied der CDU) und die FDP-Fraktion die Privatisierung der Trave vor.³⁰ In der Ratsabstimmung vom 31.05.2007 entschied sich jedoch eine sehr klare Mehrheit (43 von 45 Stimmen) gegen den vorgeschlagenen Verkauf von 49% der Anteile (Hansestadt Lübeck 2007a, S. 21). Für die Aufrechterhaltung der Beteiligung stimmte auch die CDU-Fraktion, die einen Verkauf zunächst nicht grundsätzlich ausgeschlossen hatte. Nach dem klaren Votum der Bürgerschaft ist der dauerhaft Halt der Grundstücksgesellschaft Trave GmbH in kommunalem Eigentum unstrittig. Auch sollen die Wohnungsbestände des Unternehmens nicht verkauft werden (allenfalls Verkauf sehr

kleiner Bestände im Rahmen der Portfoliovereinbarung).

Von der Trave waren bzw. sind nach Maßgaben der Stadt Beiträge zum Haushalt zu erbringen. Vorrang für die Stadt hat jedoch der Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Trave, damit das Unternehmen seine wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben erfüllen kann. Die erwarteten Ausschüttungen sind trotz gewisser Steigerungen weiterhin eher moderat.

Rolle des Unternehmens bei der Erarbeitung und Umsetzung der städtischen Konzepte

Die wichtigsten Ziele der Stadt hinsichtlich der Wohnungsmarktentwicklung und der sozialen Wohnungsversorgung sind im Wohnraumversorgungskonzept 2005 (Hansestadt Lübeck 2005) festgelegt. Die Erarbeitung des Grundlagengutachtens zum Wohnraumversorgungskonzept hat die Trave (gemeinsam mit anderen kooperierenden Unternehmen) finanziell und durch Datenbereitstellung unterstützt. Wesentliche Ziele sind nach dem Konzept ein zielgruppenspezifischer (geringer) Neubau sowie ein bedarfsgerechter Wohnungsbau für ältere Menschen, die Reduzierung von Leerständen durch Rückbau, Modernisierungen der 1950er- bis 1970er-Jahre-Bestände, die Aufwertung von Stadtteilen mit geringer Standortgunst und der Halt eines Mindestanteils an Sozialwohnungen. Die Grundstücksgesellschaft Trave ist mit ihren seit 2005 realisierten Maßnahmen das einzige Unternehmen, das Beiträge zum gesamten Spektrum dieser Ziele erbrachte, wobei die von der Trave verfolgte Aufwertung entsprechend der städtischen Schwerpunkte (1950er- bis 1970er-Jahre-Bestände/Stadteile mit eher geringer Standortgunst) auch der Struktur der Trave-Bestände geschuldet ist. Bei Modernisierungen und dem altengerechten Neubau von rund 120 Wohnungen wurden zum Teil Fördermittel in Anspruch genommen, sodass von 2005 bis 2009 für rund 110 Wohnungen neue Belegungsbindungen geschaffen wurden. Die Wohnungszahl wurde durch Wohnungszusammenlegungen und durch Abrisse von 280 Wohnungen reduziert, wobei die Trave gemäß Recherchen das einzige Lübecker Wohnungsunternehmen mit Abrissen ist.

Im März 2010 hat die Lübecker Bürgerschaft das Integrierte Stadtentwicklungs-

(29) Seit 2005 gab es Vorschläge der Kommunalaufsicht (Innenministerium) zur Haushaltskonsolidierung, darunter auch den möglichen Verkauf der Trave.

(30) Siehe Lübecker Nachrichten vom 22.09.2006: Investor will die „Trave“ für 150 Mio. € kaufen und Lübecker Nachrichten vom 25.03.2007: „Trave“-Verkauf soll Haushalt sanieren.

konzept (ISEK) beschlossen,³¹ das gesamtstädtische Entwicklungsziele für sechs Handlungsfelder (u. a. Wohnstadt und Generationenstadt) sowie Prioritäten für Konzepte und Projekte in der Gesamtstadt und den Quartieren bestimmt. An dem die ISEK-Bearbeitung begleitenden „Forum 2020“ mit ausgewählten Vertretern des Stadtlebens wirkte die Trave über einen ihrer Geschäftsführer mit, wobei dieser zugleich als Vorstand der regionalen Bezirks-Arbeitsgemeinschaft schleswig-holsteinischer Wohnungsunternehmen Süd-Ost einen wichtigen Teil der gesamten Lübecker Wohnungswirtschaft vertritt. Bezogen auf den Bereich Wohnen wurden qualitative Ziele gesetzt (qualitative und energetische Bestandsentwicklung vorantreiben, differenzierte Wohnungsangebote in allen Stadtteilen etc.) und mit anderen Bereichen verknüpft (z. B. Anpassung der Infrastruktur sowie Lärminderung in Wohnquartieren). Für die Weiterentwicklung des Wohnungsangebots sind die Fortschreibung des o. g. Gutachtens zum Wohnungsmarkt und der Aufbau eines Monitorings vorgesehen; hinsichtlich der Umsetzung wird generell auf eine Einbeziehung der Akteure abgestellt (Hansestadt Lübeck 2009, S. 155 ff. und 106). Praktische Erfahrungen mit der Umsetzung bestehen bei dem jüngsten Konzept noch nicht. Im Rahmen der Gespräche wurde aber ersichtlich, dass beiderseits (Stadt und Unternehmen) korrespondierende Maßnahmen (z. B. Quartier/Wohnungsbestand) sowie Unterstützung erwartet bzw. angestrebt werden.

Steuerung des Wohnungsunternehmens

In die Steuerung der kommunalen Beteiligung an der Trave und die Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Stadt und Wohnungsunternehmen ist der Rat stark einbezogen. In Lübeck sind – als einziger der Fallstudienkommunen – alle Aufsichtsratsmitglieder des Wohnungsunternehmens Bürgerschaftsmitglieder. In der Gesellschafterversammlung ist die Stadt hingegen mit der Verwaltung vertreten (Beteiligungscontrolling und Bausenator). Der Aufsichtsrat tagt regelmäßig gemeinsam mit der Gesellschafterversammlung bzw. den städtischen Gesellschaftervertretern. Dem Aufsichtsrat und den regelmäßigen, mindestens quartalsweisen gemeinsamen Sitzungen mit der Gesellschafterversammlung kommt

damit eine wichtige Abstimmungsfunktion zwischen Verwaltung und Politik zu (Vorbereitung der kommunalpolitischen Akzeptanz des Vorgehens der Trave).

Kennzeichnend für die Steuerung ist, dass das Wohnungsunternehmen eigene Vorschläge zur Unternehmensentwicklung und Investitionsmaßnahmen formuliert. Bei der Vorschlagsentwicklung werden die quantifizierte Vorgabe für das Unternehmen zur Ausschüttung (Näheres siehe unten) sowie die von der Stadt formulierten allgemeinen Ziele aus Konzepten (Wohnraumversorgungskonzept, Integriertes Stadtentwicklungskonzept) und laufenden Abstimmungen mit den Fachverwaltungen (insbesondere Stadtplanung und Soziales) berücksichtigt. Die von den Gremien angenommenen Vorschläge werden über den jährlichen Wirtschaftsplan unternehmensverbindlich, und die Umsetzung wird über Quartalsberichte zu wichtigen Kennziffern und Hinweise zu Abweichungen kontrolliert. Den Recherchen zufolge wird aufgrund der Quartalsberichterstattung nur in geringem Umfang von der Stadt nachgesteuert, da das Unternehmen sich überwiegend im vorgegebenen Korridor bewegt oder Abweichungen nachvollziehbar begründet.

Auch wenn es bei der Steuerung des Unternehmens bislang kaum zu Konflikten gekommen ist, wird in Lübeck aktuell (2010) der Ausbau der Steuerungsinstrumentarien betrieben. Zum einen wird eine Zielvereinbarung vorbereitet, da der Rat im Mai 2010 den Grundsatzbeschluss getroffen hat, mit allen kommunalen Unternehmen Zielvereinbarungen abzuschließen. Wie die in dieser Vereinbarung formulierten Ziele aussehen werden, ist noch offen. Zum anderen wird für die Trave ein „Programm 2020“ entwickelt, in dem die wesentlichen Strategien sowie Investitionen bestimmt werden sollen;³² mit diesen längerfristigen Festlegungen soll ein Pendant zu den längerfristigen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Konzepten der Stadt geschaffen werden.

Soziale Wohnungsversorgung

In der Hansestadt Lübeck sind 2009 insgesamt 9 517 Wohnungen (8% des Wohnungsbestands) mietpreis- und belegungsgebunden. Im Jahr 2000 umfasste der gebundene Bestand noch 13 591 Wohnungen, war also um ca. ein Drittel höher. Bei 4 860 bzw. et-

(31) Beschluss der Entwurfsfassung (Hansestadt Lübeck 2009); Endfassung bisher unveröffentlicht (Stand 11/2010).

(32) Die Entwurfsfassung des Programms 2020 hatte zum Recherchezeitpunkt (Sommer 2010) internen Charakter und stand daher nicht zur Verfügung.

was mehr als der Hälfte der gebundenen Wohnungen hat die Stadt 2009 ein Benennungsrecht, bei den weiteren 4 657 beschränkt die Belegungsbindung auf den Nachweis der Wohnberechtigung. 2 417 der gebundenen Wohnungen (25%) gehören dem kommunalen Unternehmen Trave, bei 1 741 dieser Wohnungen besteht ein Benennungsrecht. Damit entfallen 35,8% aller kommunalen Benennungsrechte auf die Trave (Tabelle 21).

In der Ausübung der kommunalen Belegungsrechte bestehen zwischen dem kommunalen Unternehmen und den anderen Anbietern grundsätzlich keine Unterschiede: Die Stadt schlägt für frei gemeldete Wohnungen drei berechnete Haushalte vor. Das kommunale Unternehmen ist jedoch aus Sicht der Stadt ein überdurchschnittlich gut kooperierendes Unternehmen, das eher selten den ersten Dreivorschlag ablehnt.

Über die förderrechtlich begründeten Bindungen hinaus bestehen zwischen der Stadt und dem kommunalen Unternehmen keine Vereinbarungen oder expliziten Absprachen zur sozialen Wohnungsvermittlung. Für die Stadt von besonderer Wichtigkeit ist hingegen die informelle Kooperation mit der Trave bzw. die vom Unternehmen geübte Praxis der Belegung und Mietpolitik, die in den Expertengesprächen auch von Mietervertretern bestätigt wurde: Generell erfolgt die Prüfung der Mieter vergleichsweise moderat (z.B. Verschuldung kein prinzipieller Ausschlussgrund). Mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen werden des Weiteren auf Einzelanfragen der kommunalen Wohnungsvermittlung Lösungen für Problem- und/oder Akutfälle gefunden, ggf. auch in Beständen ohne Bindung. Die Trave ist insofern der häufigste bzw. der einzige regelmäßige Partner der Stadt bei der Unterbringung von besonderen Problemfällen.

Weiterhin werden nicht alle Mieterhöhungsmöglichkeiten gemäß Mietspiegel genutzt, wobei die Entwicklung der letzten Jahre nur geringe Erhöhungen zuließ. Bei Modernisierungen werden die Mieterhöhungsmöglichkeiten zum Teil nicht ausgeschöpft, um die Verdrängung Einkommensschwacher sowie die Quartiere stabilisierender Mieter (z.B. Schwellenhaushalte) zu vermeiden. Die durchschnittliche Miete im Bestand der Trave liegt Ende 2009 nach Angaben des Unternehmens bei 4,45 € pro m² und da-

Tabelle 21
Gebundener Wohnungsbestand in Lübeck und gebundener Bestand der Trave GmbH

	Stadt Lübeck gesamt		Trave GmbH			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
mietpreis- und belegungs- gebundene Wohnungen insgesamt	11 183	9 517	2 961	2 417	26,5 %	25,4 %
davon mit Benennungsrecht (3er-Vorschlag)	4 768	4 860	1 731	1 741	36,3 %	35,8 %
Bindung nur an WBS/ Einkommensgrenzen	6 415	4 657	1 230	676	19,2 %	14,5 %

Datengrundlage: Hansestadt Lübeck (Bereich Soziale Sicherung)

mit spürbar unterhalb der aktuellen Richtwerte für die Kosten der Unterkunft in Lübeck von – bezogen auf den Quadratmeter³³ – 5,15 bis 5,44 € pro m². Durch die Praxis der Mieterauswahl und Mietentwicklung haben Zielgruppen der Wohnungsvermittlung auch im ungebundenen Bestand des kommunalen Wohnungsunternehmens einen vergleichsweise guten Zugang zu Wohnraum.

Die Zahl der bei der städtischen Wohnungsvermittlung gemeldeten wohnungssuchenden Haushalte liegt seit 2007 bei jeweils etwa 1 000 Haushalten (und damit etwas niedriger als in den Jahren zuvor). Davon sind etwa 800 Haushalte nach den Kriterien der Stadt nicht ausreichend versorgt³⁴ oder besitzen einen anderen dringlichen Bedarf (z.B. drohender Wohnungsverlust, Aufforderung zum Wohnungswechsel von der ARGE³⁵). Für die Vermittlung dieser Haushalte wurden der Stadt in den letzten Jahren jeweils zwischen 400 und 600 frei werdende Wohnungen mit Benennungsrecht gemeldet (Dreiervorschlag). Die Zahl der Mietverträge, für die nach Ausübung der Belegungsverträge Mietverträge geschlossen wurden, lag in den einzelnen Jahren zwischen ca. 200 und ca. 340 (Tabelle 22).

Für einen nicht unerheblichen Teil der frei werdenden Wohnungen mit kommunalem Benennungsrecht kommen keine Mietverhältnisse mit von der Stadt vorgeschlagenen Haushalten zustande. In den letzten Jahren betraf dies zwischen einem Drittel und gut der Hälfte der Wohnungen. Die Ursache liegt nach Angaben der Stadt weniger in einer mangelnden Akzeptanz der Vorschläge bei den Vermietern als in einer mangelnden Akzeptanz der Wohnun-

(33) Quotienten der zulässigen Gesamtnettokaltemiete und der angemessenen Wohnflächen (nach Haushaltsgröße variierend).

(34) Personen/Haushalte leben derzeit in außergewöhnlich beengtem Wohnraum, in Wohnungen mit völlig unzureichender Ausstattung oder gesundheitsgefährdendem/unzumutbarem baulichen Zustand, in unakzeptablen/konfliktbelasteten Wohnverhältnissen (Jugendliche in Konfliktfamilien, misshandelte Frauen, getrennte Paare) oder mit überhöhter Mietbelastung bei Niedrigeinkommen.

(35) 20 bis 40 wohnungssuchende Haushalte pro Jahr.

Tabelle 22
Wohnungssuchende, Ausübung von Benennungsrechten und Vermittlungen der Stadt Lübeck

Jahr	2006	2007	2008	2009
bei der Stadt gemeldete Wohnungssuchende*	1 335	1 048	1 009	959
darunter ohne ausreichende Versorgung/mit Dringlichkeit	1 077	775	802	784
von den Eigentümern bei frei gemeldete Wohnungen mit Benennungsrecht	432	601	421	512
frei gemeldete Wohnungen, die an von der Kommune benannte Wohnungssuchende vermietet wurden	204	266	254	336
Anteil an den Wohnungssuchenden ohne ausreichende Versorgung	19%	34%	32%	43%
frei gemeldete Wohnungen, bei denen es zu keiner Vermietung an von der Stadt benannte Mieter kam	228	335	167	176

* nur Lübecker Haushalte und Haushalte mit nachgewiesenem Bedarf in Lübeck (Arbeitsplatz, Pflege Angehörige etc.)

Datengrundlage: Hansestadt Lübeck (Bereich Soziale Sicherung)

gen bei den Wohnungssuchenden.³⁶ Sofern nach in der Regel drei Dreivorschlägen der Stadt keine Vermietung erfolgt ist, verzichtet die Stadt auf ihr Benennungsrecht und die Vermietung erfolgt eigenständig durch den Vermieter auch an nicht von der kommunalen Wohnungsvermittlung betreute Haushalte mit Wohnberechtigung (z. B. Nicht-Lübecker).

Insgesamt zeigt sich, dass in der Hansestadt Lübeck im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung ein anhaltender Bedarf an gebundenem und preisgünstigem Wohnraum besteht und eine nicht unbedeutende Zahl von Haushalten bei der Wohnungssuche auf die Unterstützung der Stadt angewiesen ist. Dass die Stadt ihren Versorgungsauftrag insgesamt erfüllen kann, wird dadurch deutlich, dass sie für die Wohnungsversorgung der dringlich Wohnungssuchenden nicht alle zur Verfügung stehende Benennungsrechte ausschöpfen muss. Dringlich Wohnungssuchende finden aufgrund des entspannten Lübecker Wohnungsmarkts auch in dem Teil des gebundenen Bestands, für den die Stadt kein Benennungsrecht hat, oder im ungebundenen Bestand eine angemessene und preisgünstige Wohnung. Hieran hat das kommunale Wohnungsunternehmen aufgrund seiner Vermietungsstrategie einen gewichtigen Anteil. Seitens der Kommune bzw. der Sozialverwaltung besteht daher eine grundsätzliche Zufriedenheit hinsichtlich des Beitrags des Unternehmens zur sozialen Wohnungsversorgung; neue Strategien bezogen auf das Unter-

nehmen werden für dieses Handlungsfeld bisher nicht erwogen.

Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich aufgrund wegfallender Bindungen (2009 bis 2020 Rückgang der Zahl der gebundenen Wohnungen um 32%) der Handlungsbedarf zukünftig unter Umständen erhöhen wird. Dem Lübecker Wohnraumversorgungskonzept aus dem Jahr 2005 zufolge sollte der Anteil der gebundenen Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand bei 10% liegen (derzeit 8%). Aktuell (2010/2011) erfolgt eine Fortschreibung bzw. Überprüfung des Konzepts.

Stadt- und Quartiersentwicklung

Die 1972 in der Altstadt übernommene Aufgabe als Sanierungsträger prägt in Lübeck das Bild der Trave als für die Quartiersentwicklung wichtiges Unternehmen. Seit Ende der 1990er Jahre hat die Trave für die Quartiersentwicklung weiter an Bedeutung gewonnen. Die Städtebaufördergebiete bzw. die Schwerpunktgebiete der Stadt wurden auf Quartiere der 1950er bis 1970er Jahre ausgedehnt: Die Hansestadt Lübeck setzt in den Gebieten Hudekamp (1999 bis 2002), St. Lorenz (1999 bis 2007) und Buntekuh (seit 2006) Städtebaufördermittel des Programms „Soziale Stadt“ sowie in Buntekuh von 2003 bis 2007 Stadtumbau West-Mittel ein. In diesen Quartieren verfügt die Trave über größere Bestände – zum Teil gerade die eher schwierigen Hochgeschosser (vor allem ehemalige Neue-Heimat-Bestände).

In den Quartieren beteiligte sich das Wohnungsunternehmen regelmäßig an der Strategiediskussion/-entwicklung, wie zu meist auch die anderen vor Ort ansässigen Unternehmen. Des Weiteren unterstützte das Wohnungsunternehmen die Stadt bei der Erstellung von Anträgen und Konzeptionen für die Städtebaufördergebiete durch Informationen und Materialien.

Direkt an der Umsetzung städtebaulicher Fördermaßnahmen war bzw. ist die Trave insbesondere beim Abriss von verschiedenen Objekten beteiligt, der zum Teil vorbereitet (Leerzug) und zum Teil umgesetzt wurde. Hierunter ist insbesondere der Abriss eines Hochgeschosser mit 171 Wohnungen im Jahr 2005 anzuführen, der der einzige im Rahmen des Pilotprojekts des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtumbau West“ umgesetzte Abriss in Lübeck-Buntekuh ist. Die Abrisse dienen der städtebau-

(36) Beispielsweise werden bestimmte Quartiere nicht akzeptiert oder Familien mit Kindern suchen nur Wohnungen mit einem Raum je Kind.

lichen Weiterentwicklung der Quartiere (und der von der Stadt angestrebten Leerstandsreduzierung), die Objektauswahl berücksichtigte jedoch durchaus die wohnungswirtschaftlichen Interessen des Unternehmens.

Neben der Umsetzung ausgewählter Städtebaufördermaßnahmen liegt der wichtigste Beitrag der Trave für die Quartiere in der verlässlichen Umsetzung von mit den Investitionen der Stadt korrespondierenden eigenen Maßnahmen (Komplementärfunktion). Aufwertungsmaßnahmen in den Wohnungsbeständen sowie in dem zum Unternehmen gehörenden unmittelbaren Wohnumfeld werden von der Trave umfangreich in den Schwerpunktgebieten der Stadt getätigt. So sehen mit der Quartiersentwicklung betraute Vertreter der Stadt eine Vorreiterrolle des Unternehmens bei Bestandsinvestitionen in den eher schwierigen Lagen der Stadt. Hinsichtlich eines Quartiersengagements des Wohnungsunternehmens außerhalb des eigenen Kernbereichs (Wohnungsbestände) gibt es mit dem Sozialmanagement der Trave in St. Lorenz zwar ein Beispiel, insgesamt ist die Zusammenarbeit mit der Stadt in diesem Bereich aber vergleichsweise gering.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

In den 2000er Jahren wurden bezogen auf die Trave zwei Ansätze zur Konsolidierung des Haushalts der Stadt verfolgt: Als einmaligen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung hat die Trave im Jahr 2005 von der Stadt Grundstücke erworben, die sie bisher in Erbbaupacht nutzte. Die Finanzierungskosten für den Kaufpreis übersteigen nach Unternehmensangaben die früheren Erbpachtzinsen um ein Vielfaches. Weiterhin hat die Bürgerschaft am 28.11.2007 die Erhöhung der jährlichen fixen Dividendenausschüttung von 4% auf 6% des Stammkapitals beschlossen, woraus für die Stadt Mehreinnahmen von 147 000 € pro Jahr resultieren. Die neuen Ausschüttungsvorgaben wurden vom Unternehmen bisher (2009) erfüllt (Hansestadt Lübeck 2010, Vorbericht Nr. 2.5).

Die Vorgabe zur jährlichen Ausschüttung ist die einzige längerfristige quantitative wirtschaftliche Vorgabe für das Unternehmen. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bzw. Vermietungs- und Investitionsstrategien sind unter Berücksichtigung

des Ausschüttungsziels vom Wohnungsunternehmen auszutarieren und in Vorschläge für die Wirtschaftspläne umzusetzen. Nach Angaben der Stadt hat der Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Trave für die Stadt Priorität, es sollen dem Unternehmen vom Gesellschafter keine Vorgaben gemacht werden, die die Leistungsfähigkeit gefährden.

Die Grundstücks-Gesellschaft Trave GmbH war und ist den ausgewerteten Materialien und den geführten Expertengesprächen zufolge ein leistungsfähiges Unternehmen. Das Unternehmen verzeichnete in den letzten Jahren regelmäßig Überschüsse und konnte die Ausschüttungsanforderungen erfüllen, ohne dass es zu einer negativen Entwicklung der Eigenmittelquote gekommen wäre. Hierfür waren jedoch in der ersten Hälfte der 2000er Jahre betriebswirtschaftliche Optimierungen erforderlich, wie z.B. der Abbau von Personal/Betreuern der Wohnungsbestände.

Auswirkungen des Verkaufs der Minderheitsbeteiligung an der Heimstätten-Gesellschaft mbH

Als Maßnahme der Haushaltskonsolidierung veräußerte die Hansestadt Lübeck Ende 2001 ihre Anteile in Höhe von 37,5% an der Lübecker Heimstätten-Gesellschaft mbH (rund 3 100 Wohnungen) an die sich seinerzeit mehrheitlich im Landeseigentum befindliche LEG Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein. Parallel verkauften auch die anderen rund 40 Gesellschafter ihre Anteile an der Heimstätten-Gesellschaft, sodass 2002 die LEG 94,9% und ein Privatinvestor 5,1% der Anteile hielten (Mieterverein Lübeck 2002, Schleswig-Holsteinischer Landtag 2005, S. 9). Nach verschiedenen Verkäufen von Anteilen der LEG befinden sich die Heimstätten-Gesellschaft bzw. ihre Bestände aktuell im Eigentum des internationalen Investors Prelios.

Für das kommunale Handeln spielte die Heimstätten-Gesellschaft GmbH vor dem Verkauf der Lübecker Anteile aufgrund der gemischten Eigentümerstruktur bzw. der Minderheitsbeteiligung keine besondere Rolle. Die Kooperation war nicht enger als mit einer Reihe von nicht-kommunalen Wohnungsunternehmen (vor allem Mitgliedern der Bezirks-Arbeitsgemeinschaft schleswig-holsteinischer Wohnungsunternehmen Süd-Ost). Den Expertenge-

sprächen zufolge hatte daher der Verkauf nur eingeschränkte Auswirkungen auf das kommunale Handeln. Keine Veränderungen zeichnen sich im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung ab, da die förderrechtlichen Bindungen fortbestehen und der neue Eigentümer auch im nicht gebundenen Bestand aufgrund der Marktlage und der Qualität der Bestände Einkommensschwache als Mieter nicht ausschließt. In den nach dem Verkauf der Anteile an der Heimstätten-Gesellschaft festgelegten Schwerpunktgebieten der Stadtentwicklung gehört der aktuelle Eigentümer zum Kreis der Eigentümer, die nur wenig mit der Stadt zusammenarbeiten. Es ist plausibel, dass die Stadt durch den Anteilsverkauf einen Kooperanten für Quartiersansätze verloren hat.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Stadt

Lübeck ist insgesamt mit dem Wirken des Wohnungsunternehmens Trave zufrieden, was unter anderem in einer großen Mehrheit in der Bürgerschaft für den Erhalt der Beteiligung an der Trave in bisheriger Höhe sowie seltener Kritik und geringen Steuerungseingriffen der Stadtverwaltung zum Ausdruck kommt. Die Zufriedenheit kann darauf zurückgeführt werden, dass die Unternehmensleitung langjährig eng in die Diskussion wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Fragen eingebunden ist. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit werden vom Unternehmen Ansätze zur Erreichung kommunaler Ziele entwickelt, ohne dass seitens der Stadt formelle Vorgaben gemacht werden. Auch wenn diese Ansätze ggf. hinter dem aus der Sicht einzelner Fachverwaltungen jeweils erstrebenswerten Umfang zurückbleiben, kommt es aufgrund der sichtbaren Bemühungen der Trave um die

Erfüllung der verschiedenen kommunalen Ziele nicht zu Konflikten zwischen dem Unternehmen und einzelnen Fachbereichen. Dass aktuell mit einer Zielvereinbarung und einem Programm für das Unternehmen neue Steuerungsinstrumente für die Trave entwickelt werden, ist nicht auf eine Unzufriedenheit der Stadt mit dem Unternehmen zurückzuführen. Das Programm ist das Ergebnis langjähriger Abstimmungen von Stadt und Unternehmen. Die vorgesehene Zielvereinbarung ist keine Besonderheit der Trave; Zielvereinbarungen stehen vielmehr für alle Lübecker kommunalen Unternehmen auf der Tagesordnung.

4.5 Mainz

Das Wohnungsunternehmen der Stadt Mainz, die Wohnbau Mainz GmbH, verfügte im Jahr 2000 über 12 729 eigene Mietwohnungen. Zu diesem Zeitpunkt war neben Mainz auch Wiesbaden mit einer Minderheitsbeteiligung am Unternehmen beteiligt. Ein Teil der Wohnungsbestände lag rechtsrheinisch in Stadtteilen, die ursprünglich zu Mainz, seit 1945 aber zu Wiesbaden gehören.

Neben der Wohnbau Mainz GmbH ist die Stadt Mainz in sehr geringer Höhe an zwei Genossenschaften beteiligt. Direkten Einfluss auf die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen hat die Stadt nicht.

Ca. 180 Wohnungen befinden sich im unmittelbaren Eigentum der Stadt Mainz. Für die kommunalen wohnungspolitischen und stadtentwicklungspolitischen Strategien haben diese Wohnungen, die überwiegend von der Wohnbau Mainz verwaltet werden, keine Bedeutung.

Die Wohnbau Mainz war in den letzten Jahren von einer dramatischen wirtschaftlichen Schieflage betroffen, deren Beseitigung ein großes Engagement der Stadt erforderte. Dieses Engagement ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund des angespannten Wohnungsmarkts in Mainz zu sehen. Die Stadt ist mit einer deutlich steigenden Nachfrage konfrontiert, mit der das Angebot nicht Schritt halten kann (siehe auch die Darstellung zu Wohnungsmarkt und sozioökonomischer Situation in den Fallkommunen in Kapitel 3).

Im Folgenden wird zunächst auf die wirtschaftliche Schieflage der Wohnbau Mainz, ihre Ursachen und die zur Bewäl-

Tabelle 23
Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Mainz

Name	Wohnbau Mainz GmbH	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Stadt Mainz (89,8%), Rio Energieeffizienz GmbH & Co. KG (10,2%)	
Wohnungsbestand 2000	12 729	
Wohnungsbestand 2009	10 700	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	10,5%	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	17%
	1949 bis 1969	49%
	1970 bis 1989	18%
	ab 1990	16%

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

tigung der Probleme von der Stadt ergriffenen Initiativen eingegangen. Anschließend werden die kommunalen Strategien, die Steuerung des Wohnungsunternehmens und die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen in den verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern dargestellt.

Ursachen für die wirtschaftliche Schieflage des Wohnungsunternehmens

Die Wohnbau Mainz stand im Jahr 2008 vor so großen Problemen, dass das Unternehmen ohne einen sofortigen Eingriff der Stadt Mainz aufgrund des Aufzehrens der Eigenmittel nicht überlebensfähig gewesen wäre. Die wirtschaftliche Notlage des Unternehmens resultierte aus einem Bündel von Faktoren:

- Im Jahr 2008 mussten außerplanmäßige Abschreibungen auf Grundstücke und Gebäude in einer Höhe von 174,2 Mio. € getätigt werden. Die Abschreibungen, die im Wesentlichen bezogen auf die Bewertung des Wohnungsbestands erforderlich waren, wurden durch die in den Vorjahren fälschlich erfolgte Aktivierung nicht zu aktivierender Instandhaltungsaufwendungen bei der Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen, marktbedingtem Wertverfall, zu hohe Einkaufspreise und unwirtschaftliche Baukosten verursacht (Wohnbau Mainz GmbH, 2010). Bei einem Teil der Immobilien lagen die bisherigen Bilanzansätze zudem erheblich über den Marktwerten.
- Die Wohnbau Mainz GmbH war auf Wunsch der Stadt Mainz auf eigenes Risiko in die Entwicklung zum Teil prestigeträchtiger Gewerbeprojekte eingebunden, die zum Teil nicht über eine ausreichende wirtschaftliche Tragfähigkeit verfügten. Im Jahr 2008 wurden aufgrund der geringeren Werthaltigkeit dieser Gewerbeobjekte Abschreibungen von 81,7 Mio. € im Gewerbebestand erforderlich.
- Die Liquiditätslage des Unternehmens war äußerst angespannt, da wesentliche Finanzierungsmittel nur kurzfristig gesichert waren und es für das Unternehmen vor dem Hintergrund der einsetzenden Finanzkrise schwierig wurde, ausreichend Kreditgeber für notwendige kurzfristige Umschuldungen zu finden.
- Es war erforderlich, für das Jahr 2008 Rückstellungen für erkennbare Risiken aus der Nutzung derivativer Finanzinstrumente in Höhe von 32,3 Mio. € sowie für drohende Verluste aus einer Sale-and-lease-back-Transaktion in Höhe von 8,0 Mio. € zu bilden.
- Innerhalb des Unternehmens gab es kein ausreichendes Risikomanagement, das frühzeitig auf Risiken der Geschäftspolitik aufmerksam gemacht hätte.

Maßnahmen zur Beseitigung der wirtschaftlichen Schieflage des Wohnungsunternehmens

Die Maßnahmen zur Restrukturierung des Unternehmens erfolgten vor allem im Jahr 2009 auf Basis eines Sanierungsgutachtens der Unternehmensberatung Price-WaterhouseCoopers (PwC). Die Erfüllung der im Sanierungsgutachten vorgeschlagenen Maßnahmen war Auflage der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD) für die Genehmigung einer Bürgschaft durch die Stadt Mainz. Das Sanierungskonzept für die Wohnbau Mainz GmbH wurde durch den Stadtrat der Stadt Mainz im Jahr 2009 beschlossen.

Als Sofortmaßnahmen wurden eingeleitet:

1. Bereits zum Ende des Jahres 2008 wurden die alte Geschäftsführung sowie die Leitung des Finanz- und Rechnungswesens ausgetauscht und zwei neue Geschäftsführer – darunter ein mit der Sanierung des Unternehmens betrauter Geschäftsführer auf Zeit – eingestellt.
2. Die Stadt stellte einen Bürgschaftsrahmen im Volumen von 300 Mio. €, um das Vertrauen der Gläubiger wiederherzustellen und das an die Gesellschaft gegebene Fremdkapital zu stabilisieren.
3. Das bilanzielle Eigenkapital wurde im Wesentlichen durch drei Schritte auf ein hinreichendes Niveau erhöht:
 - Die Gesellschafter brachten zusätzliches Eigenkapital in Höhe von 98,6 Mio. € in das Unternehmen ein. Davon trug die Stadt Mainz als Mehrheitsgesellschafter einen Anteil in Höhe von 87,0 Mio. € und die Stadt Wiesbaden einen Anteil von 8,0 Mio. €. Zudem brachte die Rio Energieeffizienz GmbH, die Tochter der Stadtwerke Mainz und eines privaten Unternehmens aus dem Bereich der erneuerbaren Energien, nach ihrer Betei-

ligung am Wohnungsunternehmen im Jahr 2009 einen Anteil von 3,6 Mio. € ein.

- Weiterhin wurden durch die Neubewertung der Objekte zwecks Einbringung zu Zeitwerten in verbundene Tochtergesellschaften stille Reserven in Höhe von 231 Mio. € aufgedeckt.
- Durch Immobilienverkäufe konnte ein Beitrag zur Erhöhung des Eigenkapitals von 49 Mio. € erzielt werden. Hiervon stammte der Großteil aus dem Verkauf der ca. 2 800 in Wiesbaden gelegenen Wohnungen an die GeWeGe Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH. Ein solcher Verkauf war schon vor der Schieflage der Wohnbau Mainz diskutiert worden. Durch den Verkauf der Wohnungen erlöste das Wohnungsunternehmen ca. 140 Mio. €. Nach Abzug der Buchwerte erzielte die Wohnbau mit dieser Transaktion einen Gewinn von ca. 42 Mio. €, der im Unternehmen verblieb.

Im Zusammenhang mit der Veräußerung der in Wiesbaden gelegenen Wohnungen schied die Stadt Wiesbaden als Gesellschafterin der Wohnbau Mainz GmbH aus. Ihren Anteil an der Gesellschaft (17,1 %) erwarb die Stadt Mainz von der Stadt Wiesbaden für den symbolischen Preis von 1 €. Auch die Landesbank Rheinland-Pfalz, die zuvor eine Beteiligung von 1,4 % am Wohnungsunternehmen besaß, schied im Jahr 2009 aus der Gesellschaft aus. Die Anteile der Stadt Wiesbaden und der Landesbank Rheinland-Pfalz wurden zum Teil unmittelbar von der Rio Energieeffizienz GmbH & Co. KG übernommen. Nach der Restrukturierung des Unternehmens verfügt die Stadt Mainz über einen Anteil von 89,8 % und die Rio Energieeffizienz GmbH & Co. KG über einen Anteil von 10,2 % an der Wohnbau Mainz GmbH.

Im Zuge der Restrukturierung fand die Einbringung verschiedener Unternehmensbereiche in drei Tochtergesellschaften statt. Ein wesentliches Ziel der Sanierung war die Konzentration der Geschäftstätigkeit auf das profitable Kerngeschäft als Wohnungsunternehmen und die Veräußerung zumeist unprofitabler gewerblicher Beteiligungen. Die rund 10 800 im Bestand gehaltenen Wohnungen wurden in die WB Wohnraum Mainz GmbH & Co. KG eingebracht. Die Einbringung in das Tochterunternehmen war erforderlich, um die durch die Neubewertung der

Objekte zu Zeitwerten aufgedeckten stillen Reserven innerhalb der Konzernbilanz realisieren zu können.³⁷ Zudem ist mit der Neugliederung eine klare Trennung zwischen den Bereichen des Kerngeschäfts und den gewerblichen Immobilienprojekten der Wohnbau Mainz hergestellt worden. Dazu fand eine Überführung von rund 300 Gewerbeeinheiten in die WB Gewerbeimmobilien Mainz GmbH & Co KG statt, die sukzessive veräußert werden sollen. Die technische Betreuung des Immobilienbestands wurde auf die WB Services GmbH übertragen. Mit der Ausgliederung in Tochterunternehmen gingen effizienzsteigernde Maßnahmen wie die Umstellung auf ein elektronisches Rechnungswesen und Instandhaltungssystem einher.

Auch die Finanzierungsstruktur der Wohnungsgesellschaft wurde im Zuge der Sanierung verändert: Die Anzahl der Kreditgeber wurde reduziert, die Höhe des Fremdkapitals vermindert und eine Anpassung des Verhältnisses von kurz- und langfristigen Mitteln vorgenommen. Durch Verkäufe und Tilgungen konnte das Fremdkapital im Jahr 2009 um rund 157 Mio. € reduziert werden. Das Eigenkapital wurde durch die eingeleiteten Maßnahmen nachhaltig erhöht.

Hinsichtlich der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe wurden folgende Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz innerhalb des Unternehmens ergriffen:

- Als Basis der Planung wird jährlich eine Überprüfung des Bestands auf einnahmegefährdende Reparaturstaus vorgenommen.
- Für alle Kostengruppen findet eine gesonderte Berichterstattung statt, die es der Führungsebene frühzeitig ermöglicht, steuernd einzugreifen.
- Über alle Kostengruppen sind Budgets gebildet worden, deren Einhaltung auf der ersten und zweiten Führungsebene zum Gegenstand der Aufgabenerfüllung gemacht wurde.

Im Rahmen der operativen Restrukturierung wurden alle nicht dem Kerngeschäft – der „Wohnungsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung“ – zuzuordnenden Geschäftsfelder (Projektentwicklung, Betrieb von Gaststätten, Bau-trägergeschäft) zurückgefahren. Auch eine Senkung der Personalkosten wurde auf Grundlage des Restrukturierungskonzepts durch betriebsbedingte Kündigun-

(37)

Aufgrund des Imparitätsprinzips, das dem Vorsichtsprinzip § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB folgt, müssen Verluste unternehmerischer Tätigkeit bereits bilanziert werden, wenn eine bloße Annahme über deren Eintreten besteht. Unrealisierte Gewinne in Form von stillen Reserven dürfen hingegen nicht in der Bilanz berücksichtigt werden. Darum konnten die stillen Reserven erst mit der Neubewertung und Einbringung in verbundene Tochtergesellschaften bilanziert werden.

gen und Aufhebungsverträge vollzogen. Weiterhin fand aufgrund der Erhöhung der Mieten bei ca. 4 000 Wohnungen eine Verbesserung der Ertragslage statt.

Strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf das kommunale Wohnungsunternehmen/die kommunalen Wohnungsbestände

Trotz der wirtschaftlichen Schieflage der Wohnbau Mainz und der damit verbundenen wirtschaftlichen Belastungen für den Kommunalhaushalt war die Strategie der Kommune immer darauf ausgerichtet, das Unternehmen in kommunalem Eigentum zu behalten. Zwar wurden die außerhalb von Mainz gelegenen Bestände zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation an das kommunale Wohnungsunternehmen der Stadt Wiesbaden veräußert, der Kernbestand des Wohnungsunternehmens im Mainzer Stadtgebiet verblieb aber weiterhin im Besitz der Wohnbau Mainz.

Als Folge der wirtschaftlichen Schieflage des Unternehmens sind insbesondere im Jahr 2009 strategische Maßnahmen zur Erhaltung des Unternehmens durch die Kommune eingeleitet worden, durch die andere Aufgaben des Unternehmens in den Hintergrund gerückt sind. Seit Mitte des Jahres 2010 ist die Sanierung des Unternehmens abgeschlossen, sodass nun wieder mittel- und langfristige Ziele der sozialen Wohnraumversorgung und der Stadt- und Quartiersentwicklung die strategische Ausrichtung der Kommune in Bezug auf die Wohnbau Mainz prägen.

Eine zentrale Aufgabe des Wohnungsunternehmens bleibt vor dem Hintergrund einer angespannten Wohnungsmarktlage in Mainz die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum. Welche strategische Rolle dabei zukünftig dem kommunalen Wohnungsunternehmen im Einzelnen zukommt, wird auch durch ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept beeinflusst werden, das 2011 fertig gestellt wird und vor dem Hintergrund des stark rückläufigen belegungsgebundenen Wohnungsbestands auf die Versorgung einkommensschwacher Haushalte abzielt.³⁸

Die Kommune erwartet eine aktive Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens bei der Umsetzung des Wohnraumversorgungskonzepts, die sich sowohl auf die Bereitstellung von Wohnraum ins-

besondere für einkommensschwache Haushalte als auch auf den Neubau von Wohnungen zur Entlastung des Mietwohnungsmarkts bezieht. Vor dem Hintergrund der aktuellen Restrukturierungsmaßnahmen ist der Neubau von Wohnungen allerdings als mittelfristiges Ziel zu sehen. Darüber hinaus bleibt das Wohnungsunternehmen weiterhin der wichtigste strategische Partner für die Kommune bei der Unterbringung von Personen mit Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt und akut von Obdachlosigkeit bedrohter Personengruppen.

Auch bei Projekten im Rahmen des Programms Soziale Stadt hat das kommunale Wohnungsunternehmen für die Stadt wichtige strategische Funktionen durch die Beteiligung in den Gremien vor Ort und bei der Umsetzung des Programms.

Steuerung des Wohnungsunternehmens

Die Beteiligung der Wohnbau Mainz ist dem Dezernat für Soziales, Kinder, Jugend, Schulen und Gesundheit fachlich zugeordnet. In diesem Dezernat sind die Fachbereiche mit inhaltlichem Bezug zur sozialen Wohnraumversorgung in Mainz angesiedelt. Bei der Verwaltung der Beteiligung wird das Dezernat für Soziales von der Abteilung Beteiligungsmanagement im Dezernat für Finanzen, Beteiligungen und Sport unterstützt, die insbesondere für die Kontrolle betriebswirtschaftlicher Kennziffern zuständig ist. Ein direkter Austausch zwischen dem Dezernenten für Soziales und dem Wohnungsunternehmen findet regelmäßig im Rahmen eines Jour fixe statt, bei dem konkrete Probleme und Fragestellungen hinsichtlich sozialer wohnungspolitischer Zielsetzungen besprochen werden.

Der Dezernent für Soziales ist zugleich Aufsichtsratsvorsitzender des Wohnungsunternehmens und hat in dieser Funktion im Jahr 2009 den Oberbürgermeister der Stadt Mainz abgelöst. Die Verwaltung wird im Aufsichtsrat zudem durch den Beteiligungsdezernenten und die Baudezernentin vertreten, die beide beratende Funktionen haben. Darüber hinaus sind sieben Mitglieder des Stadtrats im Aufsichtsgremium vertreten, die im Zusammenhang mit der Krise der Wohnbau Mainz im Jahr 2009 neu in den Aufsichtsrat berufen wurden. Schließlich stellt die Rio Energieeffizienz ein reguläres Mitglied, der Betriebs-

(38)
Landeshauptstadt Mainz, Beschlussvorlage des Stadtrats vom 21.10.2009.

rat und die Stadtwerke Mainz jeweils ein Mitglied mit beratender Funktion.

Auch vor dem Hintergrund der Krise bei der Wohnbau Mainz GmbH hat die Stadt im September 2010 beschlossen, ihre Beteiligungen an ca. 20 kommunalen Gesellschaften in der Zentralen Beteiligungsgesellschaft Mainz (ZBM) zusammenzuführen. Durch die Eingliederung in dieser Gesellschaft soll eine „zentrale Steuerung und Koordination der Beteiligungsgesellschaften in betriebswirtschaftlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht in Übereinstimmung mit den kommunalpolitischen Zielen und Aufgaben der Stadt Mainz und den geltenden rechtlichen Bestimmungen“ realisiert werden (Beck 2010). Über den Zeitpunkt der Eingliederung der Wohnbau Mainz GmbH in die kommunale Holdinggesellschaft ist bisher keine Entscheidung getroffen worden.

Soziale Wohnungsversorgung

Aufgrund von Wohnungsbauförderungen sind 2009 in Mainz 5 965 Wohnungen (6% des Mainzer Wohnungsbestands) gebunden. Bei 355 dieser Wohnungen besitzt die Stadt ein Benennungsrecht, bei 177 Wohnungen ein Besetzungsrecht. Bei der großen Mehrzahl der gebundenen Wohnungen (5 428 bzw. 91%) gilt bei der Vermietung also nur die Bindung an den Wohnberechtigungsschein. Die Benennungs- und Besetzungsrechte wurden im Wesentlichen erst in den letzten zehn Jahren geschaffen.

Mit 4 152 Wohnungen bzw. 69,6% befinden sich die weitaus meisten gebundenen Wohnungen im Eigentum der Wohnbau Mainz GmbH. Die Wohnungen mit Benennungsrecht befinden sich vollständig, die Wohnungen mit Besetzungsrecht fast vollständig in der Hand der der Wohnbau Mainz (siehe Tabelle 24).

Zwischen 2000 und 2009 ging die Zahl der gebundenen Wohnungen von 7 762 auf 5 965 bzw. um 23% zurück. Der Rückgang wäre noch stärker ausgefallen, wenn es der Stadt nicht gelungen wäre, neue Bindungen zu schaffen. So wurden 2005 bis 2009 1 132 Wohnungen neu gebunden. Dies erfolgte überwiegend (867 Wohnungen) durch die Förderung von Modernisierungen und in geringerem Maße durch Neubauförderung und den Ankauf von Belegungsrechten. Den Expertengesprächen zufolge war dabei die Wohnbau Mainz ein besonders wichtiger Partner, die nicht nur „traditionelle“ Fördermittel für Investitionen in Anspruch nahm, sondern das einzige Unternehmen in Mainz war, bei dem Belegungsrechte angekauft werden konnten (andere Wohnungsunternehmen waren hierzu aufgrund der guten Vermietungslage in Mainz nicht bereit). Auch der Aufbau neuer Bindungen im Rahmen von Neubaumaßnahmen fand nahezu ausschließlich im Bestand der Wohnbau Mainz statt, die 144 der 150 Neubauwohnungen mit Belegungsbindungen errichtete.

Die enge Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung kommt auch darin zum Ausdruck, dass Stadt und Unternehmen einen Kooperationsvertrag abgeschlossen haben, nach dem die Stadt 2006 bis Mitte 2010 über die Möglichkeit verfügte, bis zu 36 wohnungssuchende Haushalte pro Jahr im gesamten Bestand der Wohnbau Mainz (ohne Wohnungen mit Besetzungsrecht) unterzubringen. Das entsprechende Kontingent ist für Haushalte mit besonderen Versorgungsproblemen vorgesehen (sehr große Dringlichkeit der Wohnungssuche, verhaltensbezogene oder haushaltsstrukturelle Schwierigkeiten etc.). Eine Fortführung dieser Regelung über einen neuen Kooperationsvertrag war zum Zeitpunkt der Recherche in Vorbereitung.

Bezüglich der Vermittlung von Wohnungssuchenden konzentriert sich die Stadt Mainz nach einer Verwaltungsstrukturierung im Jahr 2004 auf einen eingeschränkten Kreis von Wohnungssuchenden, und zwar auf Haushalte, die obdachlos oder aufgrund eines Räumungstitels unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind, auf Transferleistungsempfänger mit zu hohen Kosten der Unterkunft sowie auf durch das Jugendamt betreute Jugendliche. Zuvor konn-

Tabelle 24
Gebundene Wohnungen in Mainz und gebundene Wohnungen der Wohnbau Mainz GmbH im Jahr 2009

	Stadt Mainz gesamt	Wohnbau Mainz GmbH	
mietpreis- und belegungs- gebundene Wohnungen insgesamt	5 965	4 152	69,6%
davon mit			
Benennungsrecht (3er-Vorschlag)	355	355	100,0%
Besetzungsrecht	182	177	97,2%
Bindung nur an WBS/ Einkommensgrenzen	5 428	3 620	66,7%

Datengrundlage: Stadt Mainz, Wohnbau Mainz

ten sich alle Wohnberechtigten als Wohnungssuchende registrieren lassen. Die Zahl der Haushalte, die von der Stadt einen Wohnberechtigungsschein (WBS) erhielten, ist in Mainz rückläufig (von rund 2 000 WBS 2005 und 2006 auf ca. 1 500 WBS 2009); hierbei ist zu berücksichtigen, dass das rückläufige Angebot gebundener Wohnungen auch die Chancen, mit WBS eine Wohnung zu finden bzw. die Motivation von Wohnungssuchenden zur Antragsstellung senken kann. Der Kern an Haushalten, die innerhalb der engen kommunalen Kriterien bei der kommunalen Wohnungsvermittlung registriert sind, ist anhaltend hoch und bewegt sich in den letzten Jahren zumeist in einem Korridor von 140 bis 190 Haushalten pro Jahr. Von den für die Vermittlung registrierten Haushalten konnte die Stadt in der Regel rund 40% bis 50% versorgen (2005 bedingt durch neue Belegungsrechte spürbar mehr; Tabelle 25).

Wesentlich zur Versorgung der zu vermittelnden Haushalte trugen die Benennungs- und Besetzungsrechte bei, die die Stadt vor allem beim kommunalen Unternehmen (aufgrund der Förderung und der Zielvereinbarung) hat. Hierbei hat sich auf der Ebene der Mitarbeiter der kommunalen Wohnungsvermittlung sowie des Vermietungsmanagements der Wohnbau Mainz eine enge Zusammenarbeit bei der Wohnungsvergabe bzw. -belegung entwickelt, sodass über persönliche Kontakte ggf. auch für schwierige Fälle Lösungen gefunden werden können. Nach Einschätzung der zuständigen Fachverwaltung der Stadt Mainz ist es aufgrund der kooperativen Zusammenarbeit mit dem Wohnungsunternehmen bisher gelungen, die Wohnungsversorgung sozialer Problemgruppen sicherzustellen, auch wenn die Versorgungsmöglichkeiten insgesamt knapp sind. Die für die Vermittlung von Haushalten mit nach den Kriterien der Stadt Mainz dringlichem Bedarf wichtigen Benennungs- und Besetzungsrechte sind aufgrund der relativ „jungen“ Bindung zumindest für die nächsten Jahre gesichert, und eine Fortführung der vertraglich zugesicherten Benennungsmöglichkeiten bei der Wohnbau zeichnet sich wie dargestellt ab.

Als großes Problem wird von der Stadt Mainz der Rückgang der gebundenen Bestände insgesamt und generell die Versorgung mit preiswertem Wohnraum

Tabelle 25
Wohnungssuchende und Vermittlungen in Mainz

	2005	2006	2007	2008	2009
ausgestellte Wohnberechtigungsscheine (WBS)	1 962	1 979	1 735	1 617	1 492
bei städtischer Wohnungsvermittlung gemeldete wohnungssuchende Haushalte*	136	190	152	138	92
von Stadt vermittelte Haushalte	110	72	80	55	41
Anteil an den gemeldeten Wohnungssuchenden	81 %	38 %	53 %	40 %	45 %

* Beschränkung der Vermittlung auf Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte sowie betreute Jugendliche und Leistungsbezieher ohne angemessene Unterkunfts-kosten (seit 2004); 2009 eingeschränkte Kapazitäten zur Registrierung/Betreuung von Vermittlungsfällen

Datengrundlage: Stadt Mainz

angesehen. Bereits als der Anteil gebundener Wohnungen am Wohnungsbestand bei 7% lag (derzeit 6%), wurde dies von der Stadt als „bedenklich“ (Landeshauptstadt Mainz 2009a, S. 1) eingestuft. Die Stadtverwaltung Mainz hat in einem Grundsatzpapier, das vom Stadtrat am 16.12.2009 zur Kenntnis genommen wurde (Landeshauptstadt Mainz 2009b), das Ziel formuliert, eine ausreichende Anzahl von Wohnungen zur Versorgung einkommensschwächerer Haushalte zur Verfügung zu stellen. Um den Bedarf an preisgünstigem Wohnraum zu befriedigen und einen qualitätvollen Wohnungsbestand zu erhalten, wurden 15 Grundsätze empfohlen, u. a. die Förderung des Wohnungsneubaus, eine Bestandsqualifizierung (Anpassung an eine veränderte Nachfrage) sowie den Ankauf von Belegungsrechten. Zur Aufgabenerfüllung bedient sich die Stadt dabei vorrangig der Wohnbau Mainz GmbH (Landeshauptstadt Mainz 2009a, S. 2 f.). Hierbei sollen kooperative Lösungen gefunden werden; im Rahmen von Stellungnahmen für den Rat hatten sowohl das Unternehmen als auch die Stadtverwaltung eingeschätzt, dass es für ein erhöhtes Engagement der Wohnbau in der sozialen Wohnungsversorgung durch Neubau oder weitere Zielvereinbarungen zu sozialen Zweckbindungen finanzieller Anreize der Kommune (z. B. Bereitstellung städtischer Komplementär-mittel) bedürfe (Landeshauptstadt Mainz 2009b, S. 2 f.).³⁹

Parallel zur Kenntnisnahme des Grundsatzpapiers hat der Mainzer Stadtrat zur weiteren Behandlung der Thematik wie dargestellt die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes beschlossen, das vor dem Hintergrund des stark rückläufigen sozialen Wohnungsbestandes einen besonderen Schwerpunkt auf den Niedrigpreissektor für die unteren Ein-

(39) Die Wohnbau Mainz plante 2009 bereits den Neubau von 700 altengerechten Wohnungen in den nächsten zehn Jahren (zum Teil mit Inanspruchnahme von Wohnungsbau-fördermitteln).

kommensgruppen haben soll (Landeshauptstadt Mainz 2009c, S. 3). Das Konzept wird durch ein externes Beratungsunternehmen erarbeitet und 2011 fertig gestellt. Auf der Grundlage von Analysen und Prognosen sollen Ziele und Maßnahmen für eine langfristig nachfragegerechte Wohnungsversorgung formuliert werden. Ziel ist auch, für die erforderlichen Maßnahmen eine „Schnittstelle“ zwischen der kommunalen Politik, der Stadtverwaltung, dem kommunalen Wohnungsunternehmen sowie anderen Wohnungseigentümern zu schaffen.

Mietenpolitik

Die Stadt Mainz verfolgt die Sicherstellung eines Angebots an preisgünstigem Wohnraum nicht allein über den geförderten Bestand, sondern auch durch den Verzicht darauf, die Mietpotenziale im nicht preisgebundenen Bestand der Wohnbau Mainz voll auszuschöpfen. Aufgrund der wirtschaftlichen Problemlage des Unternehmens wird jedoch in den letzten Jahren in geringerem Umfang als früher auf die Ausschöpfung der Mietpotenziale verzichtet.

Bis 2009 wurden von der Wohnbau Mainz die nach dem Mietspiegel möglichen Erhöhungen nicht voll ausgeschöpft; die Mieten im Bestand der Wohnbau Mainz lagen gemäß der Expertengespräche spürbar unter dem Niveau vergleichbarer Wohnungen (keine Quantifizierung möglich). Das von PwC entwickelte und von der Stadt gebilligte wirtschaftliche Sanierungskonzept sieht eine kontinuierliche Anpassung der Mieten an das Marktniveau vor. Um den wirtschaftlichen Anforderungen nachzukommen, zugleich aber auch weiterhin in gewissem Umfang preisdämpfend zu wirken, beschloss 2009 der Aufsichtsrat für die Wohnbau Mainz ein Mietkonzept, das Obergrenzen vorsieht, die für die Anhebung von Bestandsmieten und für Neuvermietungs-mieten einheitlich sind:

- Bei Mieten für Wohnungen mit einfacher Ausstattung oder ohne Besonderheit (rund 4 600 Wohnungen) ist der Mittelwert des jeweiligen Mietspiegelfeldes die Obergrenze.
- Die obere Spannungsgrenze des jeweiligen Mietspiegelfeldes ist bei Wohnungen mit guter Ausstattung (rund 1 900 Wohnungen) die Obergrenze.

Tendenziell kommt es damit zu einer Angleichung der Mieten von langjährigen Mietern und von Neumieter der Wohnbau auf dem skizzierten Mietspiegelniveau. Da in Mainz die bei Neuvermietungen erzielbaren Marktmieten häufig über dem Mietspiegelniveau liegen, stellt diese Regelung für Neuvermietungen einen Mietverzicht dar und ermöglicht für Wohnungssuchende einen vergleichsweise preisgünstigen Zugang zu Wohnraum. In Mainz haben sich die Erstvermietungs-mieten von Neubauwohnungen und die Wiedervermietungs-mieten von Bestandswohnungen in den vergangenen zehn Jahren deutlich erhöht.

Die unterhalb der Orientierungswerte liegenden Bestandsmieten wurden und werden dem Konzept entsprechend angehoben. 2009 wurde bei rund 4 000 Wohnungen des kommunalen Unternehmens die Miete erhöht (Wohnbau Mainz GmbH 2010, S. 3). Dies war zum Teil mit deutlichen Steigerungen und der Ausschöpfung der mietrechtlich maximal zulässigen Erhöhung von 20% verbunden. Trotzdem haben die Wohnungen der Wohnbau Mainz gemäß der Angaben des Wohnungsunternehmens ein für Mainz vergleichsweise moderates Niveau: Die durchschnittliche Miete im ungebundenen Bestand beträgt 2009 bei Wohnungen mit modernem, zeitgemäßen Standard 6,54 € pro m² und bei teilmodernisierten Wohnungen 5,73 € pro m²; die Durchschnittsmieten liegen damit unterhalb der Quadratmetermieten, mit denen die Obergrenzen der Angemessenheit für die Kosten der Unterkunft in Mainz berechnet wurden.

Stadt- und Quartiersentwicklung

Die Wohnbau Mainz GmbH hat in der Phase des Wiederaufbaus zwischen 1949 und 1969 in verschiedenen Mainzer Ortsteilen etwa die Hälfte ihrer Bestände (49%) aufgebaut. Zu den Beständen gehören aber auch Altbauten und Wohnungen aus der Baualtersgruppe zwischen 1970 und 1989 und ab den 1990er Jahren errichtete Wohnungen. In den 1980er Jahren war das Wohnungsunternehmen intensiv in die Sanierung der Mainzer Altstadt einbezogen, bei der sowohl der Neubau von Häusern als auch die Modernisierung von Bestandsgebäuden durchgeführt wurde. Als Beispiel für Wohnungsbauprojekte aus der jüngeren Vergangenheit ist der Martin-Luther-King-Park zu nennen, der seit

1995 auf einer ehemaligen Konversionsfläche der amerikanischen Streitkräfte realisiert wurde. Die Mainzer Wohnbau erwarb das Areal und hat neben unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen (Schule, Einkaufszentrum) ca. 700 Wohnungen errichtet. Die Entwicklung des Quartiers ist als Beispiel dafür zu sehen, dass die Stadt Mainz in der Vergangenheit eine aktive Rolle der Wohnbau im Rahmen der Quartiersentwicklung und der Schaffung neuen Wohnraums einforderte.

Derzeit werden im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ die Quartiere Neustadt, Alt-Mombach und Lerchenberg in Mainz gefördert. In allen drei Quartieren verfügt die Wohnbau Mainz über größere Wohnungsbestände. Im Stadtteil Lerchenberg, der in den 1960er Jahren entstand, gehört ein Großteil der in die Förderkulisse aufgenommenen Wohnungsbestände der Wohnbau. Das Wohnungsunternehmen ist in der Projektarbeit vor Ort und den im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung gebildeten Ausschüssen mit eigenen Sozialarbeitern vertreten. Die Mitarbeiter des Wohnungsunternehmens sind in diesem Stadtteil ein besonders wichtiger Kooperationspartner für das vor Ort tätige Quartiersmanagement. Auch in der Mainzer Neustadt und im Stadtteil Alt-Mombach beteiligt sich die Wohnbau Mainz sowohl an der Gremienarbeit als auch an der Umsetzung beschlossener Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“. Allerdings ist der Anteil des Wohnungsbestands der Wohnbau am gesamten Wohnungsbestand in den Quartieren Neustadt und Mainz-Mombach geringer als im Programmgebiet Lerchenberg.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Die dargestellte gravierende wirtschaftliche Schieflage der Wohnbau Mainz GmbH hat dazu geführt, dass das Unternehmen in den letzten Jahren nicht nur keinen Beitrag zum Kommunalhaushalt leistet, sondern die Stadt Mainz im Zuge der Rettung ihres Wohnungsunternehmens finanziell belastet wurde. Die wirtschaftliche Situation der Wohnbau war bereits in den Jahren 2006 und 2007 von Verlusten gekennzeichnet. Im Jahr 2008 wurden die finanziellen Probleme des Unternehmens so gravierend, dass ohne die Bereitstellung von Eigenkapital durch die Gesellschafter des Unternehmens die Insolvenz

gedroht hätte. Die Stadt Mainz als größter Gesellschafter des Unternehmens erhöhte in diesem Zusammenhang ihren Eigenkapitalanteil um 87,0 Mio. €. Weitere 30,0 Mio. € wurden dem Wohnungsunternehmen als Darlehen zur Verfügung gestellt.

Für die Finanzierung der Hilfen für ihr Unternehmen nahm die Stadt Mainz Kredite auf, die den Haushalt der Stadt nach Berechnungen des Finanzdezernats über einen Zeitraum von 30 Jahren mit rund 5,0 Mio. € pro Jahr belasten werden (Allgemeine Zeitung vom 26.06.2009). Als Auflage für die Genehmigung der Kredite hat die zuständige Aufsichts- und Dienstleistungsbehörde ADD eine nachhaltige Verbesserung der Einnahmesituation von der Stadt Mainz gefordert. Die von der Stadtverwaltung vorgeschlagene Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes wurde im Stadtrat im Jahr 2010 allerdings abgelehnt. Hingegen wurde die Senkung der städtischen Personalkosten um 1,0 Mio. € und die Senkung der Sachkosten um 1,5 Mio. € beschlossen. Weitere Vorschläge zur Senkung des Kommunalhaushalts werden derzeit in Mainz diskutiert. Eine Beteiligung der Wohnbau an der Konsolidierung des Kommunalhaushalts ist vorerst nicht zu erwarten.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Stadt

Bei der Bewertung der Zufriedenheit mit dem Wirken des kommunalen Wohnungsunternehmens muss aus Sicht der Stadt Mainz zwischen den wirtschaftlichen Problemen und der Rolle des Unternehmens bei der Aufgabenwahrnehmung in Bereichen der Stadtentwicklung und der sozialen Wohnungsversorgung differenziert werden.

Die durch die Restrukturierung des Unternehmens verursachten wirtschaftlichen Belastungen der Stadt Mainz sind erheblich und werden den Haushalt der Kommune auf absehbare Zeit belasten. Gleichzeitig hat das Wohnungsunternehmen vor dem Hintergrund der eher angespannten Wohnungsmarktlage in Mainz eine wichtige Versorgungsfunktion insbesondere für einkommensschwache Haushalte. Zudem konnten in Kooperation mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen bisher die besonders prekären Bedarfswfälle in den Beständen des Unternehmens versorgt werden. Es ist daher für die Kommune von großer Bedeutung, dass das kom-

munale Wohnungsunternehmen trotz der im Zuge der Restrukturierung stärker an wirtschaftlichen Zielsetzungen orientierten Unternehmenspolitik auch zukünftig den Zielen einer sozialen Wohnungsver-sorgung verbunden bleibt.

4.6 Potsdam

Die Landeshauptstadt Potsdam ist die alleinige Eigentümerin der PRO POTSDAM GmbH, die mit rund 17 200 Wohnungen die mit Abstand größte Wohnungsanbieterin in Potsdam ist (21% der Potsdamer Wohnungen). PRO POTSDAM ist aus der Gemeinnützigen Wohn- und Baugesellschaft Potsdam mbH (GEWOBA) hervorgegangen.

Weiterhin verfügt die Stadt Potsdam über rund 110 Wohnungen, die sich im unmittelbaren Eigentum der Stadt befinden und vom kommunalen Immobilienmanagement (Eigenbetrieb) verwaltet werden. Hierbei handelt es sich um Bestände,

die in seit 1999 eingemeindeten Ortsteilen liegen, in denen PRO POTSDAM keine Bestände hat.

Auf dem Potsdamer Wohnungsmarkt ist seit einigen Jahren eine spürbare Anspannung zu verzeichnen, die für die Zusammenarbeit der Stadt mit ihrem Wohnungsunternehmen von großer Bedeutung ist. Die seit 2000 positive Entwicklung von Einwohner- und Beschäftigtenzahl hat zu einer deutlich steigenden Wohnungsnachfrage geführt, die Leerstandsquote ist heute sehr niedrig (siehe ausführlicher Kapitel 3).

Strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf das kommunale Wohnungsunternehmen/die kommunalen Wohnungsbestände

Die strategischen Prioritäten, die Potsdam mit seinem kommunalen Wohnungsunternehmen verfolgt, unterlagen in den letzten zehn Jahren signifikanten Veränderungen. Dies ist zum einen auf die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Konsolidierung und Optimierung des Unternehmens zurückzuführen (Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit). Zum anderen veränderte sich die Wohnungsmarktlage in wenigen Jahren von einer entspannten Lage in der ersten Hälfte der 2000er Jahre zu einer aktuell angespannten Lage, was im Rückgang der Leerstandsquote von 6,0% im Jahr 2001 auf 0,9% im Jahr 2009 deutlich wurde (siehe Abbildung 9).

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre lag die strategische Bedeutung des kommunalen Wohnungsunternehmens für die Kommune vor allem im Bereich der Quartiers- und Bestandsentwicklung, die durch die fortgesetzte Aufwertung der Altbau- und vor allem Plattenbaubestände hin zu einem zeitgemäßen, bezahlbaren Standard gekennzeichnet ist. Weiterhin übernahm das Unternehmen die Entwicklerfunktion in einem stadtentwicklungspolitischen Schlüsselgebiet.

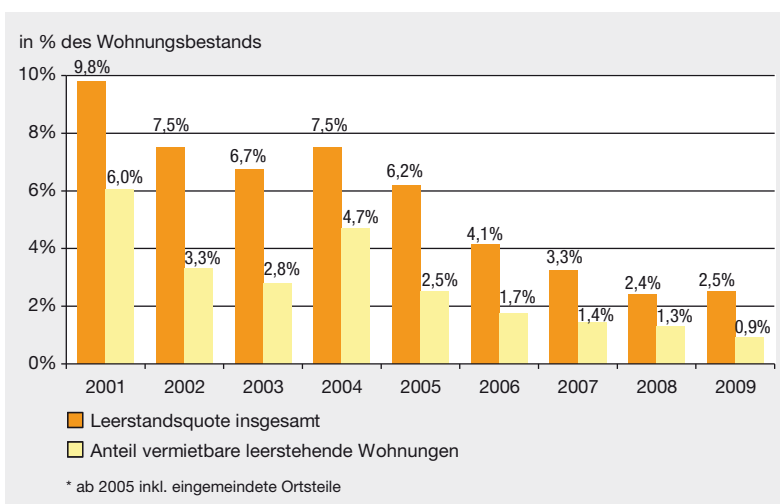
Mit der zunehmenden Marktanspannung wuchs in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre die Rolle des kommunalen Unternehmens für die soziale Wohnungsver-sorgung und das allgemeine Wohnungsangebot in Potsdam. Die Erwartungen der Stadt an das Unternehmen im Hinblick auf die Übernahme von Problemfällen und auf das Engagement im Neubau stiegen, teilweise standen diese Strategien im Zielkonflikt zu den finanziellen Er-

Tabelle 26
Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Potsdam

Name	PRO POTSDAM GmbH	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Stadt Potsdam (100%)	
Wohnungsbestand 2000	18 775	
Wohnungsbestand 2009	17 151	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	21,0%	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	14%
	1949 bis 1969	12%
	1970 bis 1989	66%
	ab 1990	8%

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

Abbildung 9
Leerstandsquote der Stadt Potsdam nach Vermietbarkeit*



Datengrundlagen: Landeshauptstadt Potsdam (2009), S. 34;
Landeshauptstadt Potsdam (2010), S. 25

wartungen. 2010 kam es nach einer Abstimmung der betroffenen Fachbereiche der Stadtverwaltung zu einer strategischen Neujustierung, bei der die Rolle des Wohnungsunternehmens in der kommunalen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik gestärkt wurde, indem konkrete Ziele für die Bestands-/Quartiersentwicklung und die Erweiterung des gebundenen Bestands vorgeben wurden und das künftige Neubauvolumen erhöht wurde. Zugleich wurde von der Stadt auf ursprünglich erwartete Ausschüttungen verzichtet. Wohnungsbestände sollen künftig nur in geringem Ausmaß im Rahmen der Portfoliobereinigung veräußert werden, während die früher in Potsdam verfolgten Strategien auch den Verkauf von Wohnungspaketen beinhaltet.

Aufbau der Konzernstruktur und Erweiterung der Aufgaben

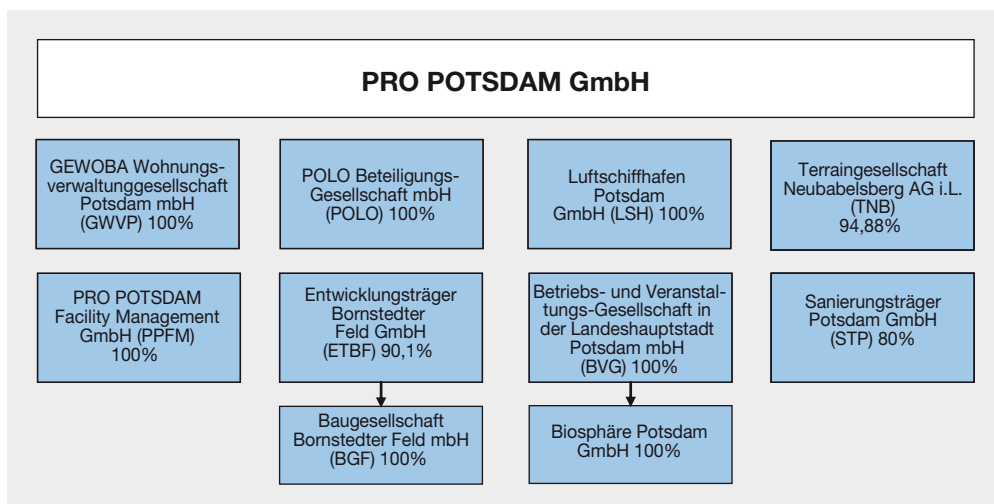
Im Jahr 2001 wurde das Wohnungsunternehmen (seinerzeit GEWOBA) erstmalig mit einer stadtentwicklungspolitischen Aufgabe außerhalb des eigenen Kernbereichs Wohnen beauftragt. Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt Potsdam wurden Grundstücke in der Speicherstadt erworben (PRO POTSDAM 2009, S. 14), die Umnutzung der ehemaligen Gewerbeflächen erfolgt auf wirtschaftliches Risiko des Unternehmens.

Die Stadt Potsdam verfügte zu Beginn der 2000er Jahre neben der GEWOBA über verschiedene weitere im Bereich Bauen und Wohnen aktive Unternehmen (Sanierungs- sowie Entwicklungsträger, Betreiber aus-

gewählter Infrastrukturen). Die 2004 vorgelegte Untersuchung einer Unternehmensberatung sah bei diesen städtischen Beteiligungen Einspar- und Effizienzpotenziale durch die Ausnutzung von Skalens- und Synergieeffekten vor. Auf Empfehlung des Beraters beschloss die Stadtverordnetenversammlung am 01.12.2004, bis zum 01.01.2006 einen Unternehmensverbund im Bereich Bauen und Wohnen zu bilden (Landeshauptstadt Potsdam 2005, S. 2).

Die GEWOBA war das größte Einzelunternehmen und hatte mit verschiedenen Umstrukturierungen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre ihr Potenzial zur Effizienzsteigerung gezeigt. Am 02.11.2005 beschloss die Stadtverordnetenversammlung, dass die Gemeinnützige Wohn- und Baugesellschaft Potsdam mbH (GEWOBA) umzubenennen sei und die Funktion der Dachgesellschaft des Unternehmensverbundes übernehmen soll. Die in PRO POTSDAM GmbH umbenannte GEWOBA blieb Eigentümerin der Wohnungsbestände, während die Vermietung der neu gegründeten Tochtergesellschaft GEWOBA Wohnungsverwaltungsgesellschaft mbH übertragen wurde (Erhalt der für Mieter/Potsdamer bekannten Marke). Neben treuhänderisch tätigen Sanierungs- und Entwicklungsträgern (Sanierungsträger Potsdam GmbH und Entwicklungsträger Bornstedter Feld GmbH) wurden in den Unternehmensverbund Tochtergesellschaften integriert, die mit eigenem wirtschaftlichen Risiko besondere Infrastrukturen bewirtschaften (Biosphäre Potsdam GmbH) oder stadtentwicklungspolitische Projekte realisieren (Luftschiffhafen

Abbildung 10
Unternehmensverbund PRO POTSDAM



Datengrundlage: Angaben des Wohnungsunternehmens

Potsdam GmbH). Mit der Übertragung des städtischen Regiebetriebs Sportareal Luftschiffhafen in die Tochtergesellschaft Luftschiffhafen Potsdam GmbH im Jahr 2008 erfolgte die bisher letzte Aufgabenerweiterung des Unternehmensverbundes. Eine Übersicht über den Unternehmensverbund gibt Abbildung 10.

Mit der Gründung des Unternehmensverbundes wurde die Grundlage für die Bündelung von Ressourcen insbesondere im technischen Bereich geschaffen (Verbesserung der Auslastung durch Wahrnehmung verwandter Aufgaben der Tochtergesellschaften), die zum umfangreichen Abbau von Personal beitrug. Zugleich wurde durch die Zusammenführung verschiedener Aufgabefelder die Austarierung verschiedener Ziele eine noch anspruchsvollere Aufgabe als in der Vergangenheit.

Steuerung des Wohnungsunternehmens

Wichtigste Steuerungsgremien der PRO POTSDAM GmbH sind der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Im Aufsichtsrat sind der Oberbürgermeister (Vorsitz), drei von der Stadt ausgewählte Experten (Recht, Finanzwesen und Wohnungswirtschaft) sowie fünf Stadtverordnete vertreten. Die Vertretung der Stadt in der Gesellschafterversammlung hat der Oberbürgermeister dem Finanzdezernenten übertragen. Die Dezernenten für Soziales sowie für Planen und Bauen sind nur mittelbar über die Abstimmungen in der allgemeinen Dezernentenrunde in die laufende Steuerung einbezogen. Zentrales Steuerungsinstrument von Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung ist der Wirtschaftsplan, der bei der PRO POTSDAM GmbH neben dem Jahresplan eine Zehnjahresplanung zu Investitionszielen enthält. Bis zur Entwicklung strategischer Ziele in den Jahren 2009 und 2010 (siehe im Folgenden) war prägend, dass das Wohnungsunternehmen bei der Erarbeitung des Vorschlags des Wirtschaftsplans die im städtischen Interesse liegenden Maßnahmen antizipierte.

Die laufende Steuerung des Unternehmens und das Controlling der betriebswirtschaftlichen Kennziffern sowie die Prüfung der Wirtschaftspläne obliegt in der Stadtverwaltung dem Bereich Beteiligungsmanagement, der dem Geschäftsbereich Zentrale Steuerung und Service und damit dem Finanzdezernenten zugeord-

net ist. Seit Gründung des Konzerns PRO POTSDAM GmbH finden wegen des entstandenen verstärkten Abstimmungsbedarfs kontinuierlich Treffen von Vertretern der mittleren Führungsebene der Bereiche Beteiligungsmanagement, Soziales und Planen statt.

Zu Beginn der 2000er Jahre war die GEWOBA vor dem Hintergrund wachsender Leerstände sowie umfangreicher Investitionen (Bestandmaßnahmen und Neubau) in einer wirtschaftlich schwierigen Lage und wies hohe Verluste auf. 2000 wurde das Ziel formuliert, bis 2011 Gewinne zu erzielen (Die Wohnungswirtschaft 2010, S. 15). Dieses Ziel galt für die PRO POTSDAM GmbH weiter fort.

Im neuen Gesellschaftsvertrag für die PRO POTSDAM GmbH wurden wohnungspolitische Ziele, die im Gesellschaftsvertrag der früheren GEWOBA enthalten waren (z.B. Erhaltung und Modernisierung des Wohnungsbestands und bedarfsgerechte Erweiterung), nicht explizit benannt; der Gesellschaftszweck beschränkt sich auf die allgemeine Beschreibung des Geschäftszwecks „Erwerb, das Halten und das Bewirtschaften von Immobilien und Halten von Beteiligungen“ (siehe Landeshauptstadt Potsdam 2005, Anlage 2, Landeshauptstadt Potsdam 2006).

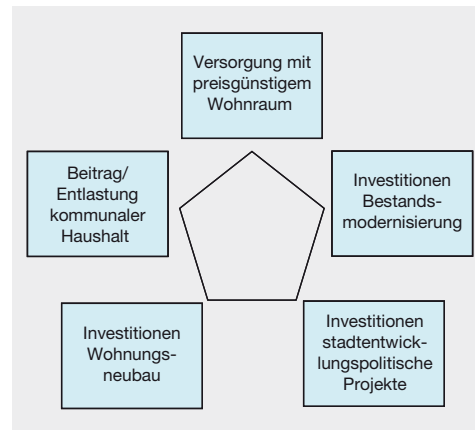
Aufgrund der Erweiterung des Spektrums der Aufgaben der PRO POTSDAM GmbH bzw. des Wohnungsunternehmens (insbesondere stadtentwicklungspolitische Projekte) sowie der Anspannung des Wohnungsmarktes, der mit steigenden Mieten, einer Verknappung von Wohnungen für Einkommensschwache sowie Segregationstendenzen zu Lasten unsanierter Plattenbaugebiete verbunden war, wuchsen zunehmend die an das Unternehmen gestellten Anforderungen. Die von der Kommunalpolitik sowie von verschiedenen Teilen der Stadtverwaltung geäußerten unterschiedlichen Erwartungen an das Unternehmen führten zu Zielkonflikten. Als deutlich wurde, dass PRO POTSDAM GmbH bereits im Jahr 2009 Überschüsse erzielen würde, entstand eine kommunalpolitische Debatte um die Prioritäten und den Einsatz der Gewinne (Haushaltskonsolidierung, Investitionen in Neubau und Bestand, stadtentwicklungspolitische Projekte, Mietverzichte etc.). Um miteinander konkurrierende Ziele abzustimmen, wurde 2008 eine interne Klausurtagung mit dem Oberbürgermeister, dem Finanzde-

zernenten, dem Controller sowie drei Führungskräften von PRO POTSDAM durchgeführt, deren Ergebnisse die Grundlage des Wirtschaftsplans 2009 waren (u. a. Neubau von 500 Wohnungen in zehn Jahren). Anfang 2009 wurde der Oberbürgermeister vom Rat beauftragt zu prüfen, welchen Beitrag das kommunale Wohnungsunternehmen zum Erhalt preiswerter Wohnungsbestände leisten kann (Landeshauptstadt Potsdam 2009a). Im Rahmen des Ende 2009 erstellten Stadtentwicklungskonzepts Wohnen wurde die handlungsfeldübergreifende Rolle und das konkurrierende Aufgabenspektrum von PRO POTSDAM verdeutlicht (Abbildung 11). Die konkreten Ziele in den einzelnen Aufgabenfeldern sollten gemäß Stadtentwicklungskonzept in einem Gesamtkonzept für die PRO POTSDAM GmbH bestimmt werden, bei dem auch die jeweiligen finanziellen Auswirkungen auf das Unternehmen berücksichtigt werden sollten (Landeshauptstadt Potsdam 2009b, S. 201 ff.)

2010 wurde ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Durchführung eines „Balanced-Scorecard-Verfahrens“ für die PRO POTSDAM GmbH beauftragt. Zum einen wurden die Anforderungen der Stadt und ihrer Verwaltungsbereiche anhand von Interviews sowie Workshops erfasst. Zum anderen wurden die wirtschaftlichen Kennziffern und Potenziale des Unternehmens dezidiert untersucht. Anhand eines Rechenmodells wurden quantitative Wechselwirkungen von Veränderungen bei der Mietenentwicklung, der Neubau- oder Modernisierungstätigkeit, der Gewinnabführung etc. aufgezeigt. Im Rahmen eines Abschlussworkshops mit dem Oberbürgermeister sowie den drei Dezerenten für Finanzen, Bauen und Soziales wurden die Prioritäten der Stadt zunächst informell festgelegt und im Rahmen des 20-jährigen Jubiläums des Wohnungsunternehmens vorgestellt.⁴⁰ Wesentliche Teile der Ziele wurden im Wirtschaftsplan 2011 festgeschrieben (Beschluss November 2010), wobei hierbei insbesondere die Zehnjahresplanung angepasst wurde. Im Mai 2011 wurde zwischen Stadt und Unternehmen ein Kooperationsvertrag zur Wohnungsbelegung und einkommensbezogenen Mietpreisbegrenzung geschlossen (siehe im Folgenden).

Wichtigste Festlegungen gemäß der „Balanced Scorecard“ sind ein Verzicht auf Ausschüttung der Überschüsse bis 2019

Abbildung 11
Aufgaben der PRO POTSDAM



Quelle: Landeshauptstadt Potsdam 2009b, S. 202

(2009 2 Mio. €), die Erhöhung der Neubauziele für diesen Zeitraum von 500 auf 1 000 Wohnungen, die energetische Sanierung aller noch unsanierten Wohnungen bis 2025 sowie die Vergrößerung der Zahl der städtischen Belegungsrechte über ein differenziertes Modell (Näheres siehe im Folgenden). Im Ergebnis der integrierten Zielfestlegung hat die Stadt den wohnungspolitischen Zielen Vorrang vor dem Ziel der Haushaltsentlastung gegeben.

Schritte zur betriebswirtschaftlichen Optimierung

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wurden von der GEWOBA entsprechend den Vorgaben der Stadt ab 2001 diverse Schritte unternommen, um die Effizienz zu erhöhen und die Ertragslage zu verbessern, darunter insbesondere⁴¹

- Reorganisation der EDV/Einführung eines neuen IT-Systems als Steuerungsgrundlage (2001),
- Einführung einer integrierten Betriebskostenabrechnung (2002) und eines mit dem neuen EDV-System verknüpften telefonischen Kundenservice (2003),
- automatisierte, internetgestützte Handwerkerbeauftragung und -abrechnung von Kleinstreparaturen (2004),
- Einführung eines neuen Bestell- und Abrechnungssystems für Instandhaltung (2005),
- Einführung einer elektronischen Mietvertragsakte (2009),
- kontinuierliche Optimierung der Mietrückstandsbearbeitung (Berichtswesen

(40) Immobilien Zeitung vom 16.09.2010: Strategische Neuausrichtung bei PRO POTSDAM.

(41) Zusammenstellung aufgrund von PRO POTSDAM GmbH (2009), Die Wohnungswirtschaft (2010), S. 14 f. sowie der Expertengespräche

sowie Neuordnung der Verantwortlichkeiten),

- Austritt aus dem Arbeitgeberverband und Ausstieg aus der Tarifbindung (2004),
- sozialplanbegleiteter Abbau von mehr als einem Drittel der Arbeitsplätze, der vor allem durch den Fortfall von Aufgaben und die Stilllegung von Betriebsteilen möglich wurde (Fremdverwaltung, Rechtsabteilung, Mietbuchhaltung) sowie durch Outsourcing nicht regelmäßig anfallender Tätigkeiten, v.a. ingenieurtechnische Leistungen (siehe auch unten Synergien des Unternehmensverbundes).

Die mit diesen Maßnahmen verbundene wirtschaftliche Konsolidierung des Unternehmens (bei gleichzeitiger Wahrnehmung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Verantwortung) wurde im Rahmen des Zukunftspreises 2010 von der Fachzeitschrift „Die Wohnungswirtschaft“ in der Kategorie nachhaltige Projekte in ökonomischer Hinsicht prämiert (Die Wohnungswirtschaft 2010, S. 14 f.).

Soziale Wohnungsversorgung

Bezüglich der gebundenen Bestände in Potsdam ist zu unterscheiden zwischen der Bindung von Wohnungen aufgrund der Förderung von Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen, bei der konkrete Objekte bzw. bestimmte Wohnungen belegungsgebunden sind (förderrechtliche Bindungen), und Bindungen aufgrund von Wohnraumversorgungsverträgen, bei de-

nen die Vermieter der Kommune für ein festgelegtes jährliches Kontingent frei werdender Wohnungen aus ihrem gesamten Wohnungsbestand Benennungsrechte einräumen.

In Potsdam sind 2009 10 967 Wohnungen (13% des Potsdamer Wohnungsbestands) aufgrund des Förderrechts gebunden. Nur bei einem kleinen Teil dieser Wohnungen hat die Stadt Einfluss auf die Belegung bei Neuvermietung. Über förderrechtlich begründete Benennungsrechte verfügt die Stadt nur bei 726 Wohnungen und über Besetzungsrechte bei 173 Wohnungen. Bei der großen Mehrheit der Wohnungen (10 068) bestehen solche Rechte nicht, diese Wohnungen sind entweder ausschließlich mietpreisgebunden (8 364)⁴² oder die Belegungsbindung beschränkt sich auf die Erfordernis der Vorlage eines Wohnberechtigungsscheins (1 704).

Die meisten der förderrechtlich gebundenen Wohnungen entfallen auf das kommunale Unternehmen PRO POTSDAM GmbH (5 893 Wohnungen bzw. 53,7%). Bei 432 Wohnungen des kommunalen Unternehmens hat die Stadt Benennungsrechte und bei 166 Wohnungen Besetzungsrechte, die Benennungs- und Besetzungsrechte der Stadt konzentrieren sich also beim kommunalen Unternehmen (Tabelle 27).

Zusätzlich zu den wenigen aus der Förderung von Investitionen resultierenden Benennungs- und Besetzungsrechten hat die Stadt Potsdam aufgrund von Wohnraumversorgungsverträgen das Recht, pro Jahr bei 440 frei werdenden Wohnungen Mieter zu benennen. 300 Wohnungen pro Jahr entfallen auf die PRO POTSDAM und 140 Wohnungen pro Jahr auf drei Genossenschaften. Die vier Unternehmen hatten Altschuldenhilfe in Anspruch genommen und mussten daher 2002 aufgrund des brandenburgischen Belegungsbindungsgesetzes mit der Stadt Wohnraumversorgungsverträge abschließen, die bis 2013 gültig sind. Mit dem kommunalen Unternehmen (seinerzeit GEWOBA) wurde als erstes ein Vertrag ausgehandelt, der Mustercharakter für die anderen Verträge hatte.

Die auf die Quoten der Verträge anzurechnenden Wohnungen können aus dem Gesamtbestand des Unternehmens (ohne die förderrechtlich Benennungs-/Besetzungsrechten unterliegenden Wohnungen) stammen. Vereinbart wurde, dass

(42) Zum 01.09.2003 wurden vom Land Brandenburg alle Wohnungen des Dritten Förderweges und ein Großteil der mit Mod./Inst.-Mitteln geförderten Wohnungen von den Belegungsbindungen freigestellt.

Tabelle 27
Gebundene Wohnungen in Potsdam und gebundene Wohnungen der PRO POTSDAM GmbH

	2009		
	Stadt Potsdam gesamt	PRO POTSDAM	
	Anzahl	Anzahl	Anteil an Stadt gesamt
Förderrechtliche Bindungen (objektbezogen)			
förderrechtliche Bindungen gesamt	10 967	5 893	53,7 %
davon mit			
Mietpreisbindung und Benennungsrecht	726	432	59,5 %
Mietpreisbindung und Besetzungsrecht	173	166	96,0 %
nur Mietpreisbindung und Bindung an WBS/Einkommengrenzen oder nur Mietpreisbindung	10 068	5 295	52,6 %
Bindungen auf Basis von Wohnraumversorgungsverträgen			
Anzahl der frei werdenden Wohnungen pro Jahr mit Benennungsrecht	440	300	68,2 %

für die Erfüllung der Versorgungsverträge nur Wohnungen auf die Kontingente angerechnet werden, deren Mieten die Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft für Sozialhilfeempfänger bzw. SGB II-Leistungsbezieher einhalten. Die betroffenen Wohnungen sind damit aber keiner Mietpreisbindung unterworfen.

Zu Fragen der sozialen Wohnungsversorgung besteht zwischen der Stadt und dem kommunalen Wohnungsunternehmen ein regelmäßiger Kontakt. Auf Basis von Grundsatzabstimmungen der Führungsebene (Amtsleitung/Geschäftsführung) arbeiten die zuständigen Mitarbeiter der städtischen Wohnungsvermittlung und des Vermietungsmanagements des kommunalen Unternehmens kontinuierlich zusammen. Lösungen für praktische Problemfälle der Wohnungsversorgung werden in regelmäßigen Treffen oder auf kurzem Wege abgestimmt. Nachdem mit der zunehmenden Marktanspannung die Gruppe der Haushalte wuchs, die wegen Schulden oder des persönlichen Verhaltens einen sehr schwierigen Zugang zum Wohnungsmarkt hatte bzw. von Obdachlosigkeit bedroht war, wurde in 2009 ein verbindliches Kontingent für solche Problemfälle vereinbart. PRO POTSDAM hat gegenüber der kommunalen Wohnungsvermittlung zugesagt, monatlich zwei Haushalte mit einer besonderen Problemlage unabhängig von anderen Verpflichtungen im Bestand als Mieter zu übernehmen.⁴³ PRO POTSDAM ist damit in Potsdam das einzige verbindlich und regelmäßig bei besonderen Problemlagen kooperierende Unternehmen.

Für die Mieten im ungebundenen Bestand verfolgt das Unternehmen aufgrund der Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit (Gewinnerzielung) und in Abstimmung mit der Stadt (Zielworkshop 2008) eine Orientierung am Marktniveau. Dies beinhaltet, dass in geeigneten Lagen Neuvermietungen ggf. oberhalb der Mietspiegelmittelwerte erfolgen. So liegt die typische Nettokaltmiete für Neuvermietungen bei Wohnungen mit modernem, zeitgemäßem Standard 2009 bei 6,21 € pro m², während die im Mietspiegel ausgewiesenen Mittelwerte für voll ausgestattete und sanierte Wohnungen ohne ENEV-Standard baualters- und größenabhängig zwischen 4,81 und 6,79 € pro m² und mit ENEV 2002-Standard zwischen 5,20 und 7,08 € pro m² liegen.

Die Neuvermietungsmiete für nicht preisgebundene Wohnungen mit modernem zeitgemäßem Standard liegt oberhalb der aktuellen Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft nach SGB II von 5,50 € pro m². Im nicht preisgebundenen Bestand von PRO POTSDAM, wo im Durchschnitt für unsanierte Wohnungen mit 4,11 € pro m², für teilmodernisierte 5,38 € pro m² und für Wohnungen mit zeitgemäßem Standard 5,95 € pro m² zu entrichten ist, liegt der Großteil der Mieten aber unterhalb der Angemessenheitsgrenze.

Nicht nur die Mieten im nicht preisgebundenen Bestand, sondern auch die Mieten im preisgebundenen Bestand kollidieren zum Teil mit der Angemessenheitsgrenze. Ende 2008 lagen 20 % der preisgebundenen Wohnungen über der Angemessenheitsgrenze von 5,50 € pro m² (siehe Landeshauptstadt Potsdam 2009b, S. 80).

Die Anzahl der Haushalte, denen in Potsdam ein Wohnberechtigungsschein (WBS) erteilt wurde, ist rückläufig (1 833 Ausstellungen 2009 gegenüber 2 126 2005). Die Zahl der wohnberechtigten Haushalte, die gemäß der Kriterien der Stadt eine soziale Dringlichkeit aufweisen und die damit zugleich von der städtischen Wohnungsvermittlung unterstützte Wohnungssuchende sind (Ausübung der Benennungsrechte), ist jedoch ungefähr gleich groß geblieben (1 500 bis 1 600 Haushalte), sodass der Anteil mit Dringlichkeit Suchender zunimmt. Die gegenteilige Entwicklung von WBS mit und ohne Dringlichkeit kann sowohl auf Entwicklungen auf der Nachfrage- als auch der Angebotsseite zurückgeführt werden. Durch den starken Rückgang von belegungsgebundenen Wohnungen wird vielfach kein WBS mehr benötigt (Freistellungen des Landes 2003). Weiterhin hat sich in Potsdam die Beschäftigungssituation verbessert und die Zahlungsfähigkeit der Mieter ist so gestiegen; da aber nicht alle Haushalte gleichermaßen davon profitierten, blieb ein Kern von Haushalten mit Versorgungsbedarf konstant.

Die Zahl der Wohnungssuchenden, die über einen Wohnberechtigungsschein mit Dringlichkeit verfügen und ihren Wohnungsbedarf realisieren können, ist rückläufig (620 Haushalte 2009 gegenüber 1 153 2006), d.h. die Stadt kann in immer geringerem Umfang dringlich Wohnungssuchende vermitteln. Dementsprechend

(43) Hierfür wird zwischen der Stadt und dem Unternehmen einzel-fallbezogen ein Ansatz für die Schaffung einer dauerhaften Mietfähigkeit der betreffenden Haushalte (Betreuung, Schuldenabbau etc.) abgestimmt.

Tabelle 28
Wohnungssuchende und Vermittlungen in Potsdam

	2005	2006	2007	2008	2009
ausgestellte Wohnberechtigungsscheine (WBS) insgesamt, darunter	2 126	1 893	1 916	1 802	1 833
WBS mit Dringlichkeit/bei Wohnungsvermittlung gemeldete Wohnungssuchende	1 614	1 531	1 586	1 454	1 540
mit kommunaler Unterstützung realisierte WBS (kommunale Vermittlungen)	k. A.	1 153	787	679	620
Anteil an den gemeldeten Wohnungssuchenden	k. A.	75 %	50 %	47 %	40 %
zum Jahresende offene WBS mit Dringlichkeit/weiter Wohnungssuchende	1 114	991	948	908	1 038

Datengrundlage: Landeshauptstadt Potsdam (Bereich Wohnen), Landeshauptstadt Potsdam (2009d), S. 81 f., Landeshauptstadt Potsdam (2010b), S. 13 f.

Tabelle 29
Erfüllungsstand der Wohnraumversorgungsverträge 2005 bis 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Anzahl Wohnungen						
Vermieter mit Wohnraumversorgungsverträgen insgesamt, darunter	285	258	195	179	132	326
PRO POTSDAM/GEWOBA	245	203	157	132	86	215
weitere Vermieter (3 Genossenschaften)	40	55	38	47	46	111
in % des Jahreskontingents*						
Vermieter mit Wohnraumversorgungsverträgen insgesamt, darunter	65 %	59 %	44 %	41 %	30 %	74 %
PRO POTSDAM/GEWOBA	82 %	68 %	52 %	44 %	29 %	72 %
weitere Vermieter (3 Genossenschaften)	29 %	39 %	27 %	34 %	33 %	79 %

* 440 Wohnungen pro Jahr insgesamt, davon 300 durch PRO POTSDAM/GEWOBA

Datengrundlage: Landeshauptstadt Potsdam (2009d), S. 30; Landeshauptstadt Potsdam (2010) S. 28

ist die Zahl der zum Jahresende offenen Wohnberechtigungsscheine mit Dringlichkeit (unter Berücksichtigung von abgelaufenen WBS und WBS-Verzichten nach anderweitiger Bedarfsdeckung) anhaltend hoch (Tabelle 28).

Nähere Informationen liegen über die Ausübung der Benennungsrechte gemäß den Wohnraumversorgungsverträgen vor. Bis 2008 war die Zahl der Neuvermietungen, die auf die vertraglichen Kontingente (440 für alle Verträge, davon 300 bei PRO POTSDAM) angerechnet wurden, rückläufig (von 258 Wohnungen 2005 auf 132 Wohnungen 2008). Die wichtigste Ursache hierfür war, dass immer weniger Wohnungen zur Neuvermietung anstanden, deren Mieten unterhalb der Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft lagen. 2009 wurde die Angemessenheitsgrenze von 4,60 € pro m² auf 5,50 € pro m² angehoben. Zugleich wurde das Belegungsverfahren verändert. Wurden in der Vergangenheit den Unternehmen von der Stadt Haushalte benannt, die mit frei werdenden Wohnungen versorgt werden

sollten, melden seit 2009 PRO POTSDAM und die beteiligten Genossenschaften der Stadt frei werdende Wohnungen und erhalten von dieser einen Dreivorschlag zur Auswahl des Mieters. Nach diesen Veränderungen stieg die Zahl der auf die Kontingente angerechneten Neuvermietungen auf 326 Wohnungen. Die Quote der Erfüllung der Kontingente, die von 59% 2005 auf 30% 2008 gefallen war, stieg 2009 auf 74%. Die Erfüllungsquote des kommunalen Unternehmens lag bis 2007 spürbar über der der Genossenschaften, während 2008/2009 ähnliche Quoten erreicht werden (Tabelle 29).

Insgesamt erhielt die Stadt Potsdam in den letzten Jahren durch ihr Wohnungsunternehmen eine merkliche Unterstützung bei der Wohnraumversorgung von Zielgruppen (insbesondere von Problemhaushalten). Allerdings erwies sich die von PRO POTSDAM unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten verfolgte Neuvermietung zu Marktmieten als Problem bei der insgesamt schwieriger werdenden Versorgung von Einkommensschwachen mit Wohnraum. Für die Zukunft sieht sich die Stadt mit der Gefahr einer weiteren Problemverschärfung durch eine zurückgehende Zahl von Bindungen konfrontiert (Fortfall von förderrechtlichen Bindungen, Auslaufen der Versorgungsverträge 2013).

In dieser Situation wurden innerhalb der Stadtverwaltung Zielkonflikte zwischen der vom Sozialdezernat angestrebten ausreichenden Versorgung mit preisgünstigen Wohnungen und den vom Finanzdezernat angestrebten Beiträgen des kommunalen Unternehmens zum Haushalt ersichtlich. Im Jahr 2010 wurden im Zuge des oben beschriebenen Prozesses die Prioritäten neu bestimmt, die die Stadt mit der PRO POTSDAM GmbH verfolgt. Teil der neu definierten Ziele ist die Vergrößerung der Zahl der städtischen Benennungsrechte. Für die Erreichung dieses Ziel wurde u. a. ein Modell für flexible Bindungen entwickelt. Das Modell sieht vor, dass PRO POTSDAM in Abstimmung mit der Stadt in allen Wohngebieten/Beständen neu zu vermietende Wohnungen für die Versorgung von Zielgruppen zur Verfügung stellt. Die Mieten dieser Wohnungen sollen, so lange bei den Mietern Bedürftigkeit besteht, auf die Höhe der Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft (zur Zeit 5,50 € pro m²) gesenkt werden. Für den Test des Modells wird ein Fonds von zunächst

250 000 € aus Überschüssen des Unternehmens gebildet.

Das neue Modell wurde in einem Kooperationsvertrag von Stadt und Wohnungsunternehmen im Mai 2011 vereinbart. Er soll Vorbildfunktion für Kooperationen mit den Genossenschaften haben, bei denen ebenfalls Bindungen und die Versorgungsverträge auslaufen.

Bereits Ende 2010 wurden neue Vermietungsansätze realisiert, die zielgruppengenaue Entlastungen vorsehen: Familien-Bonus mit einem Mietverzicht von 50 € pro Kind/Monat für zwei Jahre, Wohnflächenbonus bzw. Vermietung unter Mietpreis für Wechsler in kleinere Wohnungen sowie Kombi-Paket Mietwohnung/ÖPNV-Jahresticket im Stadtteil Drewitz.

Wohnungsneubau

Die Bautätigkeit in Potsdam lag Ende der 2000er Jahre deutlich unterhalb des Neubaubedarfs (Landeshauptstadt Potsdam 2009b, S. 164). Der Wirtschaftsplan von PRO POTSDAM für das Jahr 2009 sah bereits den Neubau von 500 Wohnungen in den nächsten zehn Jahren vor, was etwa einem Zwanzigstel des bis dahin bestehenden Neubaubedarfs von rund 9 500 Wohnungen entsprach. In der kommunalpolitischen Diskussion wurde zunehmend eine höhere Bauaktivität des kommunalen Unternehmens gefordert. Das Wohnungsunternehmen hatte mit Blick auf die Diversifizierung seines Angebots zwar großes Interesse an umfangreicheren Baumaßnahmen, sah aber aufgrund der für die Zukunft zunächst geplanten Ausschüttungen keine Möglichkeit zum Aufbringen des erforderlichen Eigenkapitals. Als die Stadt schließlich 2010 für die nächsten zehn Jahre auf Ausschüttungen verzichtete, war eine der zugleich erfolgten Maßnahmen, das Neubauvolumen auf 1 000 Wohnungen zu verdoppeln.

Stadt- und Quartiersentwicklung, energetische Sanierung

Der Konzern PRO POTSDAM GmbH trägt auf verschiedenen Wegen zur Stadt- und Quartiersentwicklung bei, wobei zwischen dem Handeln als originäres Wohnungsunternehmen und zusätzlich übertragenen Aufgaben zu unterscheiden ist:

- In der Rolle als Sanierungs- und Entwicklungsträger agiert PRO POTSDAM sowohl bei der Entwicklung der histo-

rischen Innenstadt als auch bei der zur Nachfragedeckung wichtigen Erweiterung des Wohnungsangebots im Entwicklungsgebiet „Bornstedter Feld“.

- In zwei stadtentwicklungspolitisch als wichtig angesehenen Gebieten ist der Konzern als Projektentwickler auf eigenes wirtschaftliches Risiko tätig. Bereits ab 2001 wurden wie dargestellt Grundstücke in der Speicherstadt erworben. Im ehemals gewerblich-industriell genutzten Quartier sollen vorrangig Wissenschaft und Dienstleitungen (Büros) und zum Teil auch Wohnungen entstehen. Die Entwicklung ist 2010 noch nicht abgeschlossen. Der Flächenerwerb verursacht laut Unternehmen eine hohe Liquiditäts- und Kapitalbindung und Risiken bestehen u. a. hinsichtlich des Planungsrechts und hinreichender Fördermittel für die Beräumung der altgewerblichen Flächen (PRO POTSDAM 2009, S. 14). Im Bereich des Sportareals Luftschiffhafen sind der Ausbau und die Erneuerung von Sportinfrastrukturen vorgesehen. Zwar wird das Vorhaben überwiegend mit Fördermitteln errichtet, Maßnahmen binden aber Eigenkapital.
- In der Rolle als Wohnungsunternehmen bzw. als Vermieterin ist die PRO POTSDAM GmbH insbesondere Koope-rantin für die Quartiersentwicklung in den Plattenbaugebieten Schlaatz sowie Stern-Drewitz. In diesen Gebieten, die Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ sind, werden – auch in Abstimmung mit anderen kooperierenden Unternehmen – gezielte Vermietungsaktionen zur sozialen Stabilisierung durchgeführt (z. B. Werbung bei Studenten).
- Im Stadtteil Drewitz, in dem die PRO POTSDAM GmbH einer der beiden großen Vermieter ist, wurde auf Initiative und unter Federführung des Unternehmens ein Konzept für das Quartier entwickelt, bei dem über korrespondierende Bestandsmaßnahmen der Vermieter sowie die Umfeldgestaltung und Verkehrsmaßnahmen durch die Stadt eine Qualität erreicht wird, die der zunehmenden Konzentration von sozial schwachen Haushalten entgegengewirkt. Bei dem im Bundes-Wettbewerb „Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen“ (2009) mit dem Silberpreis prämierten Konzept lag ein Schwerpunkt auf der Identifizierung von Ansätzen,

bei denen nach energetischer Erneuerung weiterhin die Mietobergrenzen für SGB II-Leistungsbezieher eingehalten werden (Vermeidung der Verdrängung). Mit der Umsetzung von Maßnahmen des Konzepts für die Gartenstadt Drewitz wurde 2010 begonnen.

- Neben der energetischen Sanierung der eigenen Bestände wirkt das Unternehmen auch auf anderen Wegen an dem 2007 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Ziel mit, den CO₂-Ausstoß von 2005 bis 2020 um 20% zu reduzieren. Das Unternehmen hat aktiv den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung der Stadt mit den Wohnungsunternehmen des Potsdamer Arbeitskreises „Stadtspuren“ zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie die Erstellung des energetische Kriterien berücksichtigenden Mietspiegels 2010 unterstützt. Weiterhin wirbt PRO POTSDAM GmbH bei Mietern und Mitarbeitern für energiesparendes Verhalten (u. a. Vergleichswerte Betriebskostenabrechnung, Verbraucherinformationen, Energiesparbegleiter, Anreiz zur ÖPNV-Nutzung). Die entsprechenden Maßnahmen haben nach Einschätzung der Koordinierungsstelle Klimaschutz Vorbildcharakter und könnten in anderen Bereichen zum Einsatz kommen (siehe Landeshauptstadt Potsdam 2009c, S. 45).

Verkauf von Wohnungen

Der Wohnungsbestand der PRO POTSDAM GmbH bzw. der GEWOBA reduzierte sich von 20 837 Wohnungen Ende 2000 auf 17 151 Wohnungen 2009. Die Bestandsreduzierungen sind zum größeren Teil auf Verkäufe und zum kleineren Teil auf Restitutionsentscheidungen zugunsten von Alteigentümern zurückzuführen. Verkäufe erfolgten sowohl in Form des Verkaufs von Wohngebäuden im Paket als auch in Form des Verkaufs einzelner Gebäude.

Im Paket wurden in den Jahren 2001 und 2006 jeweils knapp 800 Wohnungen an einen privaten, überregional aktiven deutschen Bestandhalter verkauft. Die Bestände waren überwiegend (2001) bzw. ausschließlich (2006) unsanierte Plattenbaubestände, die sich auf verschiedene Quartiere der Stadt verteilen. Die Verkaufsentscheidung erfolgte zur wirtschaftlichen Konsolidierung und zur Refinanzierung des Kaufs städtischer Grundstücke in der ersten Hälfte der 2000er Jahre.

Für den Verkauf wurden insbesondere Bestände ausgewählt, bei denen der erzielbare Kaufpreis sich in Relation zum Sanierungsaufwand und den erzielbaren Mieten günstig darstellte (Pro Potsdam GmbH 2007, S. 3). Durch den Verkauf der Bestände ist es aufgrund der Bewirtschaftungs- und Verwertungsstrategie des neuen Eigentümers, die durch eine sukzessive Aufwertung einzelner Gebäude sowie eine Vermietung innerhalb des ortsüblichen Rahmens gekennzeichnet ist, zu keinen Problemen für die Quartiersentwicklung gekommen. Für die von der Stadt angestrebte energetische Quartiersentwicklung in einem durch zahlreiche unsanierte Bestände geprägten Gebiet muss der Käufer – wie andere Eigentümer in dem Gebiet – erst noch gewonnen werden. Weiterhin reduzierte sich durch die Verkäufe, die zu Zeitpunkten mit eher entspannter Wohnungsmarktlage erfolgten, der besonders preisgünstige kommunale Bestand.

Aufgrund der veränderten Marktlage sind weitere Paketverkäufe nicht mehr geplant. Nach wie vor wird von der PRO POTSDAM GmbH aber der Verkauf einzelner Wohngebäude zur Portfoliobereinigung verfolgt. Verkauft werden sollen etwa 50 bis 150 Wohnungen pro Jahr, typischerweise Objekte, die dem Unternehmen im Restitutionsverfahren zugesprochen wurden und die in der Regel einen sehr hohen Sanierungsaufwand aufweisen, sowie Wohnungen in Gebäuden, in denen andere Wohnungen bereits früher im Rahmen der Altschuldenhilfepflichtungen privatisiert wurden. Darüber hinaus werden Einzelobjekte bei wirtschaftlich sehr attraktiven Angeboten von Kaufinteressenten veräußert, um Mittel für die Weiterentwicklung des Kernwohnungsbestands des Unternehmens zu gewinnen.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Seit 1996 wird der Potsdamer Haushalt gemeinsam mit einem Haushaltssicherungskonzept beschlossen. Die Bündelung städtischer Unternehmen, z. B. durch Schaffung der PRO POTSDAM GmbH, war Bestandteil früherer Haushaltssicherungskonzepte. Die Optimierung der Ertragslage der Beteiligungen ist ein generelles Ziel des aktuellen Haushaltssicherungskonzepts (Landeshauptstadt Potsdam 2010a, Haushaltssicherungskonzept S. 5, 8). Einen regelmäßigen Beitrag zum Haushalt

über Ausschüttungen hat das kommunale Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren nicht geleistet, und auch bis 2019 werden die geplanten Überschüsse wie dargestellt nicht ausgeschüttet, sondern für die Erfüllung der dem Unternehmen gesetzten wohnungspolitischen Ziele eingesetzt. Punktuell hat das Unternehmen zur Konsolidierung des Haushalts beigetragen, so in der ersten Hälfte der 2000er Jahre durch den bereits dargestellten Kauf von städtischen Grundstücken (auch für Nicht-Wohnnutzungen). Weiterhin wurde der Haushalt der Stadt Potsdam dadurch entlastet, dass weitere Grundstückskäufe für stadtentwicklungspolitische Maßnahmen übernommen wurden (Projekt Speicherstadt).

Bis 2008 war das Jahresergebnis der PRO POTSDAM GmbH bzw. der Vorläuferin GEWOBA regelmäßig negativ; insbesondere umfangreiche Investitionen in den 1990er Jahren sowie wachsende Leerstände um die Jahrtausendwende belasteten die Wirtschaftlichkeit. Es bestand jedoch kein Zuschussbedarf für die Stadt. Nach den umfangreichen betriebsinternen Optimierungen und durch die verbesserte Einnahmesituation in Zusammenhang mit der Anspannung des Wohnungsmarkts (Reduzierung von Leerständen, Mieterhöhungen) konnten 2009 Überschüsse erzielt werden. Auch für die nächsten Jahre sind Überschüsse geplant.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Stadt

Die Landeshauptstadt Potsdam sieht PRO POTSDAM als wichtiges Instrument für die Bewältigung der kommunalen Aufgaben an. Die Bedeutung des kommunalen Wohnungsunternehmens ist in der Potsdamer Kommunalpolitik unstrittig. Die Anspannung des Potsdamer Wohnungsmarkts, die für die Stadt mit großen Herausforderungen verbunden ist, und die Zusammenführung mit weiteren, auf dem Feld der Stadtentwicklung tätigen kommunalen Unternehmen haben dazu geführt, dass die Rolle von PRO POTSDAM weiter gewachsen ist.

Die Stadt verfolgt mit ihrem Wohnungsunternehmen eine Fülle von wohnungspolitischen, stadtentwicklungspolitischen und finanziellen Zielen. In den letzten Jahren gerieten diese Ziele zum Teil in Konflikt miteinander, und das innerhalb der Ziele agierende Unternehmen stieß bei Teilen

der Stadtverwaltung auf gewisse Kritik. So formulierte z.B. der für die soziale Wohnungsversorgung zuständige Fachbereich Bedenken gegen die vom Unternehmen zur Erzielung von Überschüssen praktizierte Vermietung zu Marktmieten. Sowohl die Stadt als auch das Unternehmen sahen Bedarf für eine Neujustierung der städtischen Ziele. Im Ergebnis eines mehrstufigen Prozesses wurde die Rolle der PRO POTSDAM GmbH für die Wohnungsversorgung und die Quartiersentwicklung zu Lasten von möglichen Gewinnausschüttungen gestärkt.

4.7 Velbert

Die nordrhein-westfälische Stadt Velbert verfügte Ende der 1990er Jahre sowohl über das kommunale Unternehmen Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH (Wobau) als auch über Wohnungsbestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum in beträchtlicher Größenordnung. Seitdem ist es zu grundlegenden Umstrukturierungen der kommunalen Bestände gekommen. Im Jahr 2000 verkaufte die Stadt 2 153 Wohnungen aus dem kommunalen Eigentum an das kommunale Wohnungsunternehmen und führte die Einnahmen dem Kommunalhaushalt zu. Zur Finanzierung des Kaufpreises nahm das Unternehmen Kredite auf. Die Bestände wurden bereits zuvor durch die Wobau verwaltet und waren zum Zeitpunkt des Besitzübergangs zum Teil durch einen Instandhaltungsstau gekennzeichnet.

Über die Zukunft des kommunalen Wohnungsunternehmens wurde im Jahr 2006 eine kommunalpolitische Diskussion geführt, bei der auch der vollständige oder teilweise Verkauf des Unternehmens zur Debatte stand. Im Ergebnis der Diskus-

Tabelle 30
Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Velbert

Name	Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH (Wobau)
Art kommunale Beteiligung	überwiegend indirekt
Anteilseigner	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft der Stadt Velbert mbH (94,9%), Stadt Velbert (5,1%)
Wohnungsbestand 2000	4 408
Wohnungsbestand 2009	4 147
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	9,6%
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948 4 % 1949 bis 1969 71 % 1970 bis 1989 18 % ab 1990 7 %

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

sion entschied sich die Stadt für eine Restrukturierung, die die weitgehende Überführung der Wobau von einer direkten in eine indirekte Beteiligung der Stadt, eine strategische Neuausrichtung des Unternehmens und den Verkauf einzelner Wohnungspakete beinhaltete.

Das Wohnungsunternehmen verfügte 2009 über 4 147 Wohnungen. Im Jahr 2010 ging der Bestand durch Verkäufe an Private auf 3 198 Wohnungen zurück. Der Anteil der Wobau an allen Velberter Wohnungen sank damit von 9,6 % auf 7,4 %.

Im Jahr 2011 wurden die noch im unmittelbaren kommunalen Eigentum verbliebenen 195 Wohnungen in das Eigentum der Wobau Velbert überführt. Damit liegen nunmehr die gesamten kommunalen Wohnungsbestände beim Wohnungsunternehmen.

Kommunalpolitische Debatte und Restrukturierung des kommunalen Wohnungsunternehmens

Bereits seit Mitte der 2000 Jahre wurde in Velbert eine Diskussion vorrangig auf Verwaltungsebene über eine erforderliche Neuausrichtung des kommunalen Wohnungsunternehmens geführt, die auch bei den großen politischen Fraktionen im Stadtrat Unterstützung fand. Im Jahr 2006 wurden von der Velberter Verwaltungsspitze Konzepte über eine Restrukturierung, einen Teilverkauf oder den Totalverkauf des Wohnungsunternehmens diskutiert und dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt. Als Ursache für die Verkaufsdiskussion der Stadt Velbert waren insbesondere drei Einflussfaktoren relevant:

- Aufgrund der schwierigen Haushaltslage war die Kommune bestrebt, durch mögliche Verkaufserlöse einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.
- Seit dem Jahr 2007 wies das Wohnungsunternehmen Verluste aus. Ein erheblicher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf insbesondere in den Teilbeständen aus den 1960er und 1970er Jahren wurde festgestellt.
- Als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels und der demographischen Entwicklung (siehe ausführlicher Kapitel 3) ergaben sich in Velbert zunehmende Leerstandsrisiken für die Bestände des kommunalen Wohnungsunternehmens. Gleichzeitig wurden erste Verän-

derungen bezüglich der Wohnbedarfe der Mieter festgestellt, die einen Umbau bzw. eine Neuausrichtung des Immobilienbestands erforderlich erscheinen ließen.

Der Stadtrat der Stadt Velbert entschied im Juni 2006, den Teilverkauf des Wohnungsunternehmens weiter zu verfolgen (Der Neue Kämmerer 2007, S. 15), da die Restrukturierung der Wobau ein spezielles, zum damaligen Zeitpunkt im Unternehmen nicht vorhandenes Know-how und einen zusätzlichen wirtschaftlichen Mitteleinsatz der Stadt erforderlich gemacht hätte, für den angesichts eines hohen kommunalen Schuldenstands kein Spielraum gesehen wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Stadtratentscheidung wurde in Velbert im März 2007 ein Bürgerbegehren mit dem Ziel initiiert, die Wobau vollständig im Eigentum der Kommune und ihrer Beteiligungsgesellschaft zu halten. Das Bürgerbegehren fand die notwendige Unterstützung bei den Bürgerinnen und Bürgern, der anschließende Bürgerentscheid scheiterte jedoch am Quorum, sodass der Widerstand gegen den geplanten Teilverkauf an einen privaten Investor an Nachdruck verlor. Dennoch nahm der Stadtrat die von den Privatisierungsgegnern vorgetragenen Argumente dadurch auf, dass er entschied, bei der Veräußerung der Wobau möglichst ein genossenschaftliches Modell zu entwickeln. Da die Umsetzung eines genossenschaftlichen Modells kurzfristig jedoch nicht realisierbar war, wurde von der Stadt Velbert letztlich der Verkauf der direkten kommunalen Beteiligung bis auf einen Anteil von 5,1 % an die Beteiligungsgesellschaft mbH der Stadt Velbert beschlossen sowie die Restrukturierung der Wobau eingeleitet. Durch den Erlös aus dem Anteilsverkauf konnte der Haushalt der Stadt Velbert unmittelbar entlastet werden und das Ziel der Haushaltskonsolidierung realisiert werden.

Aktuelle strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf das kommunale Wohnungsunternehmen/die kommunalen Wohnungsbestände

Im Zuge der Veräußerung eines Großteils der Wobau-Anteile an die Beteiligungsgesellschaft mbH der Stadt Velbert wurde eine Strategie für die Neuausrichtung des Wohnungsunternehmens auf Vorschlag der Verwaltung durch den Rat der Stadt

beschlossen. Im Rahmen dieser Neuausrichtung wurden folgende Ziele formuliert:

- Die Eigenkapitalquote des Unternehmens deutlich stärken,
- die Fremdverschuldung reduzieren,
- den Wohnungsbestand an das geänderte Nachfrageverhalten am Markt anpassen,
- den Bestand modernisieren.

Die Wobau erfüllt aus Sicht der Stadt weiterhin wichtige Aufgaben bei der sozialen Wohnungsversorgung in Velbert sowie bei der Stadt- und Quartiersentwicklung. Insbesondere für die Quartiersentwicklung und die Realisierung großer Stadtumbauprojekte setzt die Stadt auf ihr kommunales Unternehmen. Für die Umsetzung der entsprechenden Projekte ist der sowohl bei der Kommune als auch beim Wohnungsunternehmen spürbarer Handlungsdruck von Bedeutung.

Trotz der spürbaren Entspannung des Wohnungsmarkts in Velbert vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs hat die Wobau weiterhin eine große Bedeutung für die soziale Wohnungsversorgung in Velbert. Sowohl bei der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum als auch bei der Versorgung von Personen mit Wohnraum, die keinen Marktzugang finden, kommt dem Wohnungsunternehmen aus kommunaler Sicht eine besonders wichtige Funktion zu.

Gleichzeitig soll sich das Wohnungsangebot in Velbert in den kommenden Jahren stärker an einer zunehmend differenzierten Nachfrage orientieren. Auch in diesem Zusammenhang sollen die Bestände der Wohnbau nachfragegerecht instandgesetzt und modernisiert werden und in geringerem Umfang auch Neubauvorhaben realisiert werden.

Eine wichtige Weichenstellung im Rahmen der Restrukturierung der Gesellschaft wurde im Jahr 2008 mit der Neubesetzung der Geschäftsführung des Wohnungsunternehmens vorgenommen. Gemeinsam mit der neuen Geschäftsführung der Wobau wird die für das kommunale Wohnungsunternehmen beschlossene Strategie derzeit umgesetzt.

Im Rahmen einer Portfolioanalyse wurden die Vermietbarkeit und die Sanierungs- und Modernisierungserfordernisse in den einzelnen Teilbeständen des Un-

ternehmens ermittelt. Auf Basis der Analyse wurde vom Wohnungsunternehmen ein Handlungskonzept entwickelt, das den Rückbau von Beständen vorsieht, bei denen eine Sanierung aufgrund der Kostenstruktur unwirtschaftlich erscheint. Auf den frei werdenden Flächen sollen Wohnungsangebote insbesondere für Familien mit Kindern in Ein- und Zweifamilienhäusern im Rahmen eines Bauträgermodells entwickelt werden.

Blockverkäufe als Teil der Strategie für die kommunalen Wohnungsbestände

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens beinhaltet die von der Stadt Velbert verfolgte Strategie auch Blockverkäufe in relevanter Größenordnung. 2010 wurden 716 Wohnungen en bloc sowie kleinere Teilbestände in einem Umfang von ca. 200 Wohnungen an private Investoren veräußert. Das Wohnungspaket wurde an eine ausländische Investorengruppe veräußert, die derzeit über einen Wohnungsbestand von ca. 2 700 Wohneinheiten insbesondere in Nordrhein-Westfalen, aber auch an anderen Standorten im Bundesgebiet verfügt. Die Initiative für diese Veräußerung ging von der Geschäftsführung des Wohnungsunternehmens aus. Im Vorfeld der Veräußerung wurden von den kommunalen Vertretern im Aufsichtsrat die Möglichkeiten zur Wahrung der Mieterinteressen gegenüber dem neuen Eigentümer kritisch hinterfragt. Die Gewinne aus den Wohnungsverkäufen fließen direkt in das Unternehmen und dienen dazu, langfristige Verbindlichkeiten abzubauen, die betriebswirtschaftlichen Kennziffern des Unternehmens zu verbessern und den finanziellen Spielraum für Bestandsinvestitionen und Neubauvorhaben zu erhöhen. Zudem soll weiterhin in die Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestands investiert werden. Für das Jahr 2011 ist die weitere Veräußerung eines Wohnungspakets an einen Investor vorgesehen, vornehmlich um den wirtschaftlichen Handlungsspielraum des Unternehmens zu vergrößern.

Steuerung des Wohnungsunternehmens

Die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft Velbert mbH, die über 94,9% der Anteile an der Wobau verfügt, ist ein 100%iges Tochterunternehmen der Stadt Velbert und fungiert als Holdinggesellschaft für

verschiedene Unternehmensbeteiligungen der Stadt. Mit der Auslagerung von Aufgaben auf eine privatrechtliche Beteiligungsverwaltungsgesellschaft hat die Stadt Velbert eine besondere Form der Beteiligungsverwaltung gewählt. Die Beteiligungsgesellschaft verfügt über keine eigenen Mitarbeiter, sondern nimmt im Rahmen eines Mandats für die Verwaltung und das Controlling Leistungen der Mitarbeiter der Stadtwerke Velbert in Anspruch, die das größte kommunale Beteiligungsunternehmen ist.

In der Stadtverwaltung findet ein Controlling monetärer Kennziffern der Beteiligungsunternehmen durch den Fachdienst Beteiligungsmanagement im Geschäftsbereich des Kämmersers statt. Ebenfalls in die Beteiligungsverwaltung und die Steuerung des Wohnungsunternehmens intensiv eingebunden ist der Bürgermeister. Er ist Geschäftsführer der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft mbH und als deren Vertreter Mitglied des Aufsichtsrats der Wobau, wo er den Vorsitz führt. Dem Aufsichtsrat gehören darüber hinaus sieben Stadtratsmitglieder und sieben sachkundige Bürger an. Der Kämmerser vertritt die Stadt Velbert in der Gesellschafterversammlung des Wohnungsunternehmens. Er ist in dieser Funktion an das Votum des Stadtrats gebunden.

Soziale Wohnungsversorgung

In Velbert waren im Jahr 2009 3 905 Wohnungen Sozialwohnungen bzw. wiesen aufgrund von Förderung Mietpreis- und Belegungsbindungen auf. Im Jahr 2000 lag die Zahl der gebundenen Wohnun-

gen noch bei 7 474 (2005: 5 647), die förderrechtlichen Bindungen sind also in den 2000er Jahren um fast die Hälfte zurückgegangen. Für 863 der 2009 förderrechtlich gebundenen Wohnungen verfügt die Stadt über ein Besetzungsrecht.

1 482 (38%) der durch Förderung gebundenen Wohnungen entfallen auf die Wobau Velbert, wobei nur sehr wenige dieser Wohnungen mit einem förderrechtlich begründeten Besetzungsrecht versehen sind. Die Wobau hat jedoch im Jahr 2009 in einem Kooperationsvertrag der Stadt für ihren gesamten Bestand von 4 147 Wohnungen ein Besetzungsrecht eingeräumt, also sowohl auf die 1 482 förderrechtlich gebundenen als auch auf die 2 267 nicht gebundenen Wohnungen. Nach den im Jahr 2010 von der Wobau vorgenommenen Verkäufen betreffen die Regelungen des Vertrags noch 3 198 Wohnungen. Der Vertrag hat dazu geführt, dass die Stadt heute trotz des Rückgangs bei den Sozialwohnungen mehr Besetzungsrechte als in der Vergangenheit hat (Tabelle 31).

Der Abschluss des Kooperationsvertrags war den Recherchen zufolge nicht auf den konkreten Bedarf der Stadt bei der Versorgung von Wohnungssuchenden zurückzuführen, sondern vor allem eine Gegenleistung für die Beteiligung der Stadt an der wirtschaftlichen Stabilisierung des Unternehmens (Einräumung einer Kommunalbürgerschaft zur Sicherung der Darlehensverbindlichkeiten der Wobau). Die Stadt erhält durch den Vertrag die Möglichkeit, die Besetzungsrechte entsprechend des jeweiligen Bedarfs flexibel für die Wohnungsversorgung anzuwenden. Beset-

Tabelle 31
Gebundene Wohnungen in Velbert und gebundene Wohnungen der Wohnbau Velbert GmbH

	Stadt Velbert gesamt		Wohnbau Velbert GmbH			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Bindungen auf Grund von Förderung						
mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen insgesamt	5 647	3 905	2 253	1 482	39,9%	38,0%
darunter mit Besetzungsrecht	k. A.	863	k. A.	23	k. A.	2,7%
Bindungen auf Grund von Kooperationsvertrag mit Wohnbau Velbert 2009						
mit Besetzungsrecht	–	4 147	–	4 147	–	100,0%
Bindungen insgesamt*						
belegungsgebundene Wohnungen	5 647	6 570	2 253	4 147	39,9%	63,1%
darunter mit Besetzungsrecht	k. A.	5 010	k. A.	4 147	k. A.	82,8%

* Die Regelungen des Kooperationsvertrags mit der Wohnbau Velbert beziehen sich sowohl auf die durch Förderung gebundenen als auch auf die nicht gebundenen Bestände des Unternehmens. Die Gesamtzahl der Bindungen 2009 ist daher geringer als die Summe der Bindungen in den beiden Kategorien.

zungsrechte werden den Recherchen zufolge von der Stadt nicht durch restriktive Vorgabe ausgewählter Haushalte, sondern unter Berücksichtigung der Vermieterinteressen ausgeübt.

Der Kooperationsvertrag trifft keine Regelungen zur Miethöhe. Für die soziale Wohnungsversorgung stellt dies aber insoweit nur ein geringes Problem dar, als die Mieten der Wobau mit einer durchschnittlichen Nettokaltmiete von 4,40 € pro m² eher niedrig sind. Zum Vergleich: Die Spannenwerte des Mietspiegels Velbert vom 01.01.2011 liegen für Wohnungen mit Bad und WC (ohne besondere Ausstattung) in mittleren Wohnlagen bei den für die Wobau typischen Baualtersklassen (Zeitraum 1948 bis 1989) zwischen 4,09 € pro m² und 7,62 € pro m².

Neue Bindungen sind in den letzten Jahren in Velbert in gewissem Maße auch durch Förderung entstanden. Im Zeitraum 2005 bis 2009 betrifft dies 296 Wohnungen (davon 268 im Rahmen von Neubau). Die entsprechenden Wohnungen gehören ausschließlich privaten Vermietern.

Hinsichtlich der Nachfrage im Rahmen der sozialen Wohnungsversorgung zeigt sich anhand der Zahl der ausgegebenen Wohnberechtigungsscheine (WBS) mit jeweils rund 600 in den Jahren 2008 und 2009 eine rückläufige Tendenz gegenüber den Jahren zuvor (überwiegend rund 700 bis 800 WBS). Allerdings ist die Zahl der WBS-Haushalte mit dringlichem Bedarf, die zugleich bei der kommunalen Wohnungsvermittlung als Wohnungssuchende geführt werden, in den Jahren 2008 und 2009 mit rund 250 höher als in den meisten Jahren zuvor, was darauf hinweist, dass es in Velbert trotz eher entspannter Marktlage einen nicht kleiner werdenden Kern von Haushalten mit Unterstützungsbedarf gibt (Tabelle 32).

Die Zahl der von der Stadt Velbert – vor allem unter Nutzung der Besetzungsrechte – vermittelten Haushalte mit Dringlichkeit schwankte in den Jahren 2005 bis 2009 zwischen 89 und 160, wobei mit Vermittlungsquoten von 49% bis 81% der wohnungssuchenden Haushalte die dringlich Wohnungssuchenden in eher hohem Umfang versorgt werden konnten. Die deutlichen Unterschiede bei den Vermittlungen sind dabei auf die in einzelnen Jahren ungleichmäßig anfallenden Erstbesetzungsrechte aufgrund von Neubauförderungen

Tabelle 32
Wohnungssuchende und Vermittlungen der Stadt Velbert

	2005	2006	2007	2008	2009
ausgestellte Wohnberechtigungsscheine (WBS) insgesamt, darunter	613	874	709	619	603
WBS mit Dringlichkeit/bei Wohnungsvermittlung gemeldete Wohnungssuchende	162	197	191	245	256
von der Kommune vermittelte Haushalte (unter Nutzung der Besetzungsrechte)	89	160	104	121	145
Anteil an den gemeldeten Wohnungssuchenden	55%	81%	54%	49%	57%

Datengrundlage: Stadt Velbert

zurückzuführen. Die in den letzten Jahren durch Förderung bei privaten Eigentümern begründeten Bindungen haben wesentlich zur Versorgung der dringlich Wohnungssuchenden beigetragen. Auf die 2009 über den Kooperationsvertrag begründeten Besetzungsrechte für den gesamten Bestand der Wobau greift die Stadt den Recherchen zufolge bislang nur in geringem Umfang zurück.

Die Erwartungen der Stadt an ihr Wohnungsunternehmen konzentrierten sich in den letzten Jahren insbesondere auf die Versorgung von Haushalten mit besonderen Problemlagen. Im Rahmen der langjährigen Zusammenarbeit entsprach das Unternehmen schon vor Abschluss des Kooperationsvertrags durch einzelfallbezogene Lösungen diesen Erwartungen und nutzte hierfür ggf. auch seinen ungebundenen Bestand.

Stadt- und Quartiersentwicklung

Die Stadt Velbert befindet sich bereits seit den 1990er Jahren in einem wirtschaftlichen Strukturwandel, der in einigen Teilen des Stadtgebiets mit einer Konzentration städtebaulicher und sozialer Missstände besonders in Erscheinung tritt. Die Wirtschaftsstruktur war bis in die 1990er Jahre durch das verarbeitende Gewerbe und hier insbesondere durch Gießereibetriebe geprägt, die ihre Produktion in Velbert nach und nach eingestellt haben. Diese Entwicklung hat sich besonders negativ auf den Arbeitsmarkt in Velbert ausgewirkt, und darüber hinaus verzeichnet die Stadt seit dem Jahr 2001 eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung. In Velbert haben sich vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen in einigen Stadtteilen soziale Segregationsprozesse insbesondere von Haushalten, die sich auf dem freien Woh-

nungsmarkt nur schwer mit Wohnraum versorgen können, eingestellt und zu einer Zunahme von Wohnungsleerständen in einigen Wohnlagen in Velbert geführt. Von Wohnungsleerständen in einzelnen Wohnlagen war in den vergangenen Jahren auch die Wobau Velbert betroffen.

Als Reaktion auf diese Entwicklung wurde im Jahr 2001 durch den Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Velbert der Beschluss gefasst, eine Aufnahme der Stadtteile Birth und Losenburg in das Landesprogramm „Soziale Stadt“ zu beantragen. Insbesondere die Konzentration von einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen, die wachsende Zahl von Sozialhilfeempfängern und eine zunehmende Arbeitslosigkeit führten zu einer stärkeren Problemwahrnehmung innerhalb des Wohngebiets, aber auch bei den Akteuren der Stadtverwaltung.

Zudem trat in Birth und Losenburg ein baulicher Erneuerungsbedarf der in den 1960er Jahren überwiegend in Zeilenbauweise (Losenburg) und in den 1970er Jahren in Form der Großwohnsiedlungsbaus (Birth) errichteten Geschosswohnungsbestände auf. In einem Integrierten Handlungskonzept Birth/Losenburg, das im Jahr 2003 beim Land Nordrhein-Westfalen eingereicht wurde, wurden mit Hilfe eines präventiven Handlungsansatzes ökonomische, soziale und bauliche Handlungsfelder zur Stabilisierung und zu einer langfristigen Stärkung der beiden Stadtteile als Wohnorte vorgestellt (Stadt Velbert 2003). Im Jahr 2005 wurden die Stadtteile Birth und Losenburg auf Grundlage dieses Handlungskonzepts durch das Land in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Als wichtiger Kooperationspartner der Stadt war das kommunale Wohnungsunternehmen sowohl in die Erarbeitung des Konzepts einbezogen als auch im Rahmen der Durchführung eigener Bestandsmaßnahmen an der Umsetzung vorgeschlagener Maßnahmen beteiligt. In Birth, das insgesamt einen Mietwohnungsbestand von ca. 2 900 Geschosswohnungen umfasst, von denen ca. 1 600 Wohnungen öffentlich gefördert wurden, ist die Wobau mit 1 434 Mietwohnungen der größte Wohnungseigentümer. Die Bestände waren Anfang der 2000er Jahre durch einen latenten Modernisierungsbedarf gekennzeichnet. Als besonders problematisch wurden von der Wobau in diesem Zusammenhang ca. 350 Wohneinheiten

in Hochhausbeständen bewertet, in denen sich eine Zunahme baulicher und sozialer Problemlagen abzeichnete und die einen besonderen Modernisierungsbedarf aufwiesen. In den vergangenen Jahren ist es zu Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen in den Beständen der Wobau in Birth gekommen. Eine Wohnanlage der Wobau mit 160 Wohnungen wurde in Birth im Jahr 2009 als Teil eines Paketverkaufs an eine private Investorengruppe veräußert.

Im Wohnungsmarktbericht der Stadt Velbert (Stadt Velbert 2008) wird für das Jahr 2008 auf gesamtstädtischer Ebene eine Leerstandsquote von 6,4% ausgewiesen. Für den Stadtteil Birth wird für diesen Zeitpunkt ein Wohnungsleerstand ermittelt, der in etwa dem gesamtstädtischen Leerstandsniveau entspricht. Die genannten Leerstandsquoten weisen darauf hin, dass es mit Hilfe der eingeleiteten Maßnahmen gelungen ist, den Stadtteil zu stabilisieren und ein Zurückfallen hinter das gesamtstädtische Niveau zu verhindern.

Im Jahr 2004 wurde das besonders von Wohnungsleerständen betroffene Stadtgebiet Nordstadt durch das Land Nordrhein-Westfalen in das Programm „Stadtumbau West“ aufgenommen. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme und eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts ist ein konkreter Maßnahmenkatalog für den „Stadtumbau-Velbert Nord“ entwickelt worden (Stadt Velbert 2007), der auch Wohnungsbestände der Wobau Velbert einbezieht.

Im Jahr 2007 wurde das Stadtumbaugebiet Velbert Nordstadt auf Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzepts durch einen Ratsbeschluss förmlich festgelegt. Das Stadtumbaugebiet Nordstadt liegt in Velbert-Mitte und grenzt unmittelbar an die Innenstadt an. Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund liegt innerhalb des Stadtentwicklungsgebiets mit ca. 25% deutlich über dem gesamtstädtischen Mittel von ca. 11,5%. Im Rahmen der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts hat sich herausgestellt, dass sich innerhalb eines weitgehend intakten innenstadtnahen Wohngebiets im Norden des Stadtumbaugebiets zwei problematische Strukturen (Nordpark und Talstraße) entwickelt haben, die sich aufgrund ihrer gravierenden strukturellen und städtebaulichen Probleme negativ auf das Image der gesamten Nordstadt auswirken. Insbesondere die Konzentration

von Wohnungsleerständen in den Wobau-Beständen „Am Nordpark“ stellt nach Einschätzung des Stadtentwicklungskonzepts ein besonderes städtebauliches Problem für Velbert dar.

Die Wobau wurde in die Konzeption des städtebaulichen Entwicklungskonzepts einbezogen und ist ein besonders wichtiger Partner der Kommune bei der Umsetzung vorgeschlagener Maßnahmen. Das Wohnungsunternehmen war Eigentümerin von vier Hochhäusern mit insgesamt 252 Wohneinheiten im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Zentrum des Wohngebiets Am Nordpark, von denen eines bereits seit 2006 komplett leer stand. Bei den anderen drei Hochhäusern waren ebenfalls hohe Leerstandsquoten feststellbar und es zeichneten sich Segregationstendenzen in Bezug auf die Mieter der Bestände ab, die dem Wohngebiet das Stigma eines sozialen Brennpunktes verliehen. Auf Grundlage dieser Entwicklung erstellte die Wobau auf Anregung der Kommune ein Konzept für den sukzessiven Rückbau aller vier Hochhäuser. Auf Initiative der Stadt wurde gemeinsam mit den Bewohnern, dem Stadtteilmanagement sowie der Wobau ein sozialverträgliches Umzugsmanagement etabliert. Im November 2007 begann der Abriss des ersten Wohnhochhauses. In den Jahren 2009 und 2010 wurde jeweils ein weiteres Gebäude abgerissen.

Mit dem Abriss der Problemhochhäuser verfolgt die Stadt das Ziel, die städtebaulichen Defizite im Quartier langfristig zu lösen und das Negativimage der Wohnsiedlung aufzuheben. Durch die Zwischennutzung als öffentlicher Spielplatz/ öffentliche Grünfläche und die geplante Neubebauung mit nachfragegerechten Bau- und Wohnformen soll die Fläche nach dem vollständigen Abriss dem Wohnungsmarkt wieder zugeführt werden. Die geplante Neubebauung soll dazu beitragen, das Wohngebiet in Velbert wieder als attraktiven Wohnstandort mit einem nachfragegerechten Wohnungsangebot zu etablieren.

Für die Planung und Realisierung der Rückbaumaßnahme war die Kooperationsbereitschaft des kommunalen Wohnungsunternehmens mit der für den Stadtumbau zuständigen Fachverwaltung eine ausschlaggebende Voraussetzung. Die mit dem Rückbau verbundenen Abschreibungen belasten das Wohnungsunternehmen erheblich, sodass eine Umsetzung der

Maßnahme vor dem Hintergrund rein betriebswirtschaftlicher Kriterien vermutlich nicht realisiert worden wäre.

An der Zusammenarbeit zwischen Kommune und der Wobau im Rahmen der Förderprogramme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau West“ wird deutlich, dass sich soziale Entmischungstendenzen, städtebauliche Problemlagen und Modernisierungsbedarfe vor der Einleitung von Gegenstrategien insbesondere in den Beständen des kommunalen Wohnungsunternehmens konzentriert haben. Durch eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen der Kommune, der Wobau und den anderen Akteuren vor Ort ist es im Rahmen der Projekte in den vergangenen Jahren gelungen, in den betroffenen Quartieren die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten und damit zu einer Stabilisierung beizutragen. Durch die Kooperationsbereitschaft der Wobau als kommunales Unternehmen war eine unmittelbare Abstimmung zwischen den Planungen der Stadt und der Wohnungsgesellschaft möglich, die sich positiv auf die Umsetzung der Maßnahmen ausgewirkt hat.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Der Kauf von gut 2 100 Wohnungen aus unmittelbarem kommunalem Eigentum durch das kommunale Wohnungsunternehmen führte zu einer Entlastung des Kommunalhaushalts. Für das Unternehmen war der Verkauf mit Kreditaufnahmen und Einschränkungen des wirtschaftlichen Spielraums verbunden.

In der Folgezeit entwickelte sich die Situation des Unternehmens ungünstig. In den Jahren 2007 bis 2009 fiel das Jahresergebnis negativ aus, auch zum Zeitpunkt der Erhebungen befand sich das Unternehmen weiterhin noch einer angespannten wirtschaftlichen Lage. Die Verluste der vergangenen Jahre sind zum Teil durch Zinsgeschäfte in Fremdwährungen verursacht worden, durch die umfangreiche Rückstellungen im Unternehmen gebildet werden mussten. Dadurch konnte das Ziel der Kommune, den Eigenkapitalanteil des Unternehmens nachhaltig zu verbessern, 2009 nicht erreicht werden. Die umfangreichen Bestandsverkäufe des Jahres 2010 und 2011 werden sich jedoch positiv auf die Entwicklung des Jahresergebnisses auswirken.

Durch die Veräußerung der kommunalen Beteiligung an der Wobau an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft der Stadt Velbert mbH konnte dem Kommunalhaushalt im Jahr 2009 ein hoher Beitrag zur Konsolidierung zugeführt werden. Die Finanzierung des Kaufpreises durch die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft der Stadt Velbert wird zukünftig aus der Geschäftstätigkeit des kommunalen Wohnungsunternehmens erwirtschaftet und damit den wirtschaftlichen Handlungsspielraum des Wohnungsunternehmens reduzieren.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Stadt

In den vergangenen Jahren wurden gegenüber dem Wohnungsunternehmen Ziele zur Restrukturierung der Geschäftstätigkeit durch die Stadtverwaltung in Velbert formuliert. Die durch das Wohnungsunternehmen eingeleiteten Maßnahmen werden von der Stadtverwaltung positiv im Hinblick auf die wirtschaftliche Gesundung des Unternehmens bewertet. Gleichzeitig ist die Kommunalpolitik auf die Bedenken der Bevölkerung gegen eine Privatisierung des Wohnungsunternehmens eingegangen und hat die Lösung einer indirekten Beteiligung gewählt. Durch diese Lösung hat die Stadt weiterhin einen erheblichen Einfluss auf die Ausrichtung der Geschäftspolitik des Unternehmens. Durch die Beteiligung an Projekten der Sozialen Stadt, des Stadtumbaus und der Quartiersentwicklung ist das Wohnungsunternehmen unmittelbar in kommunale Handlungsansätze der Stadtentwicklung eingebunden. Trotz der eingeleiteten Restrukturierungsmaßnahmen ist das kommunale Wohnungsunternehmen weiterhin ein wichtiger Partner für die soziale Wohnungsversorgung in Velbert.

4.8 Bautzen

Die Stadt Bautzen ist alleinige Eigentümerin der 1990 gegründeten Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH (BWB). Auch wenn sich ihr Bestand zwischen 2000 und 2009 durch Rückbau und Verkäufe um 21 % verringerte, ist die BWB weiterhin größte Wohnungsanbieterin der Stadt. 2009 stellte sie mit rund 3 900 Wohnungen 17 % aller Wohnungen in Bautzen. Der Bestand der BWB ist stark durch Plattenbauten der 1970er und 1980er Jahre geprägt, Altbauwohnungen haben einen Anteil von rund einem Fünftel.

Bei der BWB ist faktisch der gesamte kommunale Wohnungsbestand gebündelt. Lediglich drei Wohnungen stehen in unmittelbarem kommunalem Eigentum.

Strategische Ausrichtung der Kommune bezogen auf ihr kommunales Wohnungsunternehmen

Die Stadt Bautzen steht angesichts umfangreicher Wohnungsleerstände und großer Unterschiede der Qualität der Quartiere (Art der Bestände, Sanierungsstand etc.) vor der Herausforderung, in einem grundlegenden Stadtumbau die Überangebote abzubauen und zugleich Wohnungsbestände und -quartiere aufzuwerten. Nach dem städtischen Leitbild „Stadt zum Wohlfühlen“ soll dabei die stadträumliche Isolierung von Bevölkerungsgruppen vermieden werden (Stadtverwaltung Bautzen 2005, S. 5). Für die entsprechenden Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung hat die BWB für die Stadt eine sehr große strategische Funktion: Im Rahmen des Stadtumbaus ist sie beim Rückbau ein zentraler Akteur (u. a. Vorreiter Abriss) und übernimmt bei der Aufwertung in der Innenstadt eine Problemlöserrolle. Zur sozial ausgeglichenen Stadtentwicklung soll auch die Investitionspolitik des kommunalen Wohnungsunternehmens beitragen, die auf sukzessive Modernisierungsmaßnahmen zur Anpassung des Bestands (altengerecht, energetisch) beschränkt ist (kein Neubau). In allen Quartieren – auch den großen Plattenbaugebieten – soll angemessener und bezahlbarer Wohnraum sichergestellt werden.

Auch im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung wird dem kommunalen Wohnungsunternehmen von der Stadt eine wichtige Funktion beigemessen. Neben der stadtweiten Versorgung mit preiswer-

Tabelle 33
Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Bautzen

Name	Bautzener Wohnungsgesellschaft mbH (BWB)	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Stadt Bautzen (100 %)	
Wohnungsbestand 2000	4 915	
Wohnungsbestand 2009	3 892	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	17,3 %	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	21 %
	1949 bis 1969	13 %
	1970 bis 1989	61 %
	ab 1990	4 %

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

tem Wohnraum bei angemessener Qualität ist dies vor allem in der Gewährleistung der Versorgung von besonderen Problemhaushalten begründet, die auch bei entspannter Wohnungsmarktlage Zugangsprobleme am Wohnungsmarkt haben.

Insbesondere aufgrund der stadtentwicklungspolitischen Bedeutung soll das Wohnungsunternehmen und das Gros der Bestände dauerhaft gehalten werden. Hierzu dürften auch negative Erfahrungen nach dem Verkauf von rund 1 950 Wohnungen im Rahmen der Privatisierungsverpflichtungen der Altschuldenhilfe beigetragen haben. Teil der Strategie sind allerdings Verkäufe einzelner Gebäude im Rahmen der Portfoliobereinigung.

Seitens der Stadt wird in besonderem Maße Wert darauf gelegt, dass die Erfüllung von Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung nicht zu einer wirtschaftlichen Überforderung des Unternehmens führt. Sofern Überschüsse erwirtschaftet werden, bleiben sie zur Stärkung des Eigenkapitals im Unternehmen und werden nicht ausgeschüttet.

Steuerung des Wohnungsunternehmens

Die Steuerung des Wohnungsunternehmens erfolgt vor allem über den Oberbürgermeister, der die Stadt in der Gesellschafterversammlung vertritt und Vorsitzender des Aufsichtsrats ist. Weiterhin sind sieben Mitglieder des Stadtrats sowie ein Sachverständiger im Aufsichtsrat vertreten. Während dem mehrmals im Jahr tagenden Aufsichtsrat durch die Diskussion von Maßnahmen eine Abstimmungs- und Koordinierungsfunktion zwischen Unternehmen und Stadt zukommt, beschränkt sich die Rolle der Gesellschafterversammlung im Wesentlichen auf die Feststellung des Jahresabschlusses und die Aufsichtsratsentlastung. Die Abstimmung zwischen Unternehmen und Stadt erfolgt im Rahmen informeller bzw. problem- bzw. aufgabenbezogener Treffen von Oberbürgermeister und Geschäftsführung.

Dem Oberbürgermeister wird für die Steuerung des Wohnungsunternehmens zum einen von seinem für die Stadtentwicklung zuständigen persönlichen Referenten sowie zum anderen von der für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Kämmeri (Finanzdezernat) zugearbeitet. Die wesentlichen Jahresziele für das Unter-

nehmen werden im Wirtschaftsplan festgelegt, der vom Unternehmen entwickelt und von der Stadt angenommen wird. Hierbei werden die generellen Ziele der Stadt (insbesondere aus dem Leitbild und dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept), die Ergebnisse der laufenden Abstimmungen mit der Stadt sowie das interne Strategiepapier zur längerfristigen Investitionsplanung, das das Unternehmen mit mehrjährigen Abständen fortentwickelt (zuletzt im Jahr 2009 mit Handlungsempfehlungen für 2010 bis 2020), zugrunde gelegt.

Die BWB berichtet gegenüber der Kämmeri quartalsweise insbesondere zu finanziellen Kennziffern, zu Investitionen und zur Vermietungssituation. Den Recherchen zufolge erfolgten aufgrund der Berichterstattung in den letzten Jahren keine Steuerungsmaßnahmen der Stadt. Dies erklärt sich zum einen daraus, dass die Abweichungen von den Zielen der Wirtschaftspläne eher gering waren. Zum anderen hat die Stadtverwaltung für das Controlling nur wenige Kapazitäten. Prägend für Bautzen ist nicht die Steuerung über formelle Instrumente, sondern über die fallbezogene Abstimmung zwischen dem Unternehmen und der Stadtverwaltung. In der gering ausdifferenzierten Verwaltung werden die für die jeweiligen Fragestellungen relevanten Bereiche bzw. Mitarbeiter nach Bedarf eingebunden. Schwerpunkt der Abstimmungen waren in den letzten Jahren der Stadtumbau und die Quartiersentwicklung. Strategische Fragen der sozialen Wohnungsversorgung sowie mögliche Beiträge der BWB zum Haushalt waren kaum Abstimmungsgegenstand, da hier die langjährige Praxis unstrittig war bzw. ist (Näheres zu den einzelnen Themenfeldern im Folgenden).

Soziale Wohnungsversorgung

In Bautzen unterlagen 2009 insgesamt rund 600 Wohnungen (3% des Wohnungsbestands) einer Belegungs- und Mietpreisbindung, von denen 106 bzw. 18% auf das kommunale Unternehmen entfallen. Die Belegungsbindungen beschränken sich auf die Einhaltung der Einkommensgrenzen bzw. den Nachweis der Wohnberechtigung; über Benennungs- oder Besetzungsrechte verfügt die Stadt nicht (Tabelle 34).

Die Belegungsbindungen sind wegen der entspannten Marktlage und der geringen

Tabelle 34
Gebundene Wohnungen in Bautzen und gebundene Wohnungen der BWB

	Stadt Bautzen gesamt		BWB			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
mietpreis- und belegungs- gebundene Wohnungen insgesamt	1 080	600	408	106	37,8 %	17,7 %
davon mit Benennungs- oder Besetzungsrecht	0	0	0	0	–	–
Bindung nur an WBS/ Einkommensgrenzen	1 080	600	408	106	37,8 %	17,7 %

Datengrundlage: Stadt Bautzen (Amt für Bildung und Soziales)

Tabelle 35
Registrierte Nachfrage und kommunale Vermittlung in Bautzen 2005 bis 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
ausgegebene Wohnberechtigungsscheine	76	40	35	17	16
bei kommunaler Wohnungsnotfallhilfe als hilfesuchend registrierte und vermittelte Haushalte mit besonderen Problemlagen (Schätzwerte)	ca. 35	ca. 30	ca. 25	ca. 25	ca. 30
darunter an kommunales Unternehmen BWB (Schätzwerte)	ca. 15	ca. 12	ca. 10	ca. 10	ca. 10

Datengrundlage: Stadt Bautzen (Amt für Bildung und Soziales); Stadt Bautzen (2010c), Anlage

Nachfrage nach gebundenen Wohnungen (z.B. lediglich 16 Wohnberechtigungsscheine 2009) von eher geringer Bedeutung für die soziale Versorgung. Um die Vermietung belegungsgebundener Wohnungen zu verbessern, werden diese teilweise freigestellt (Stadt Bautzen 2010c, S. 5). Auch die förderrechtlichen Mietpreisbindungen haben eine geringe Relevanz für die Versorgung Einkommensschwacher mit Wohnraum, da die zulässige Miethöhe (im Beispiel der BWB-Wohnungen) höher als die am Markt bei ungebundenen Wohnungen erzielbare Miete ist und daher die förderrechtlich zulässige Miete nicht ausgeschöpft wird.

Angesichts der für Wohnungssuchende im Allgemeinen sehr günstigen Marktlage konzentriert sich die Stadt bei der Wohnungsvermittlung auf die besonderen Problemfälle, also auf Wohnungslose, von Wohnungslosigkeit Bedrohte und Menschen in sozialen Notsituationen. Pro Jahr können sich 25 bis 35 Haushalte aus dieser Gruppe nicht ohne Unterstützung der Stadt mit angemessenem und dauerhaft gesichertem Wohnraum versorgen. Das Amt für Bildung und Soziales (Wohnungsnothilfe) arbeitet für die Versorgung dieser Fälle vor allem mit der BWB,

die der wichtigste Partner ist, sowie mit drei Genossenschaften zusammen. Zwischen der Stadt und der BWB wurde 1992 in einer protokollierten Besprechung vereinbart, dass die BWB Problemfälle übernimmt. Die zuständigen Mitarbeiter der Stadt und des kommunalen Wohnungsunternehmens treffen sich monatlich, um Lösungen für aktuelle Problemfälle zu finden und mögliche Notlagen bei BWB-Mietern (drohende Verschuldung etc.) durch andere Unterstützungen (z.B. Beratungen) zu vermeiden. Schätzungen der Stadt zufolge entfallen im Durchschnitt der letzten Jahre etwa zwei Fünftel der Vermittlungen von Fällen in dringlichen Lagen auf das kommunale Wohnungsunternehmen (Tabelle 35).

Aufgrund der Kooperationsbereitschaft des kommunalen Unternehmens und der drei Genossenschaften bestehen für die Stadt Bautzen auch ohne Benennungsrechte keine besonderen Probleme bei der sozialen Wohnungsversorgung. Die Hilfe bei der Wohnungsversorgung benötigten Haushalte können alle innerhalb einiger Wochen vermittelt werden, und es gibt auch kaum noch Wohnungslose in Bautzen (ein gemeldeter Wohnungsloser 2009 gegenüber 19 im Jahr 2000; Stadt Bautzen 2010c, S. 9).

Für die Wohnungsversorgung Einkommensschwacher sowie das von der Stadt angestrebte Ziel des bezahlbaren Wohnraums ist die Mietpreisgestaltung durch das kommunale Unternehmen von Interesse. Die BWB vermietet ihre Wohnungen generell zu den am Markt erzielbaren Mieten, d.h. eine gezielte Dämpfung des Mietenniveaus erfolgt nicht. Dies stellt für die Stadt und die soziale Wohnungsversorgung aber wegen des wie dargestellt allgemein niedrigen Mietenniveaus kein Problem dar. Auch die laufend fortgesetzte Modernisierung von BWB-Beständen führt den Expertengesprächen zufolge nicht zu problematischen Verknappungen an bezahlbarem Wohnraum, da das Unternehmen aufgrund der Marktlage die Kosten der Modernisierung nicht in der vollen rechtlich zulässigen Höhe auf die Mieten umgelegt hat. Die typische Nettokaltmiete für bestehende Mietverhältnisse beträgt 2009 nach Angaben des Unternehmens für Wohnungen mit zeitgemäßem Standard 5,10 € pro m² und liegt damit auf dem Niveau der Mieten gemäß Bautzener Mietspiegel 2010, bei denen sich die Mittel-

werte für gut ausgestattete Wohnungen je nach Lage, Baualter und Größe zwischen 4,13 und 5,43 € pro m² bewegen (ohne Neubauten nach 1990).

Stadt- und Quartiersentwicklung

Die Stadt Bautzen verfolgt in Orientierung am Städtebaulichen Entwicklungskonzept (SEKo) von 2009 und zuvor dem Integriertem Stadtentwicklungskonzept von 2002 den Stadtumbau. Die Anpassung von Wohnungsbestand und Quartieren durch Umbau, Rückbau und Abriss sowie die Verbesserung und Aufwertung vorhandener Bebauungen sind zentrale Ziele für den Bereich Wohnen. Das Plattenbaugebiet Gesundbrunnen ist dabei sowohl Aufwertungs- als auch Rückbaubereich und die Innenstadt Aufwertungsgebiet (Stadt Bautzen 2009, S. 9 und 19 f.).

Für die Erstellung der Konzepte stellte die BWB Grundlagendaten bereit und beteiligte sich an den Diskussionsveranstaltungen und Begleitgremien. Die unter starker Einbindung des Unternehmens entwickelten Ziele und Stadtumbauansätze der Stadt werden vom Wohnungsunternehmen in seinem Wirkungsbereich umgesetzt.

Beim Thema Rückbau kam der BWB eine „Eisbrecherfunktion“ zu, indem sie 1999 als erstes Unternehmen in Bautzen einen Plattenbaublock in der Innenstadt mit 170 Wohnungen abriß, wobei mit diesem Abriss auch das Ziel der städtebaulichen Aufwertung der Altstadt verfolgt wurde. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre riss das Unternehmen weitere Bestände im Rahmen der Rückbauförderungen des Landes (2002) und des Bundes (ab 2003) ab, wobei in dieser Zeit das Unternehmen nur das am zweitstärksten rückbauende Unternehmen war. Seit 2006 entfällt das Gros der aus Stadtumbau Mitteln geförderten Abrisse auf das kommunale Unternehmen, wobei das Unternehmen für Abrisse keine Altschuldenhilfeentlastungen erhält (keine Erfüllung der Kriterien). Insgesamt wurden von 1999 bis 2010 in Bautzen 1 223 Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus abgerissen (ohne Ordnungsmaßnahmen in Sanierungsgebieten), von denen die Mehrzahl (54 %) auf die BWB und die weiteren Abrisse auf zwei Genossenschaften entfallen.⁴⁴ Durch die Abrisse konnte die BWB die eigene Leerstandsquote von zwischenzeitlich rund einem Fünftel der

Wohnungen (2005) auf ein Zehntel (2009) und damit auf den gesamtstädtischen Durchschnitt senken.

Im Stadtumbaugebiet Gesundbrunnen verfügte die BWB zu Beginn des Stadtumbaus über rund 1 000 der 5 000 Wohnungen, die alle im nördlichen Bereich des Gebiets lagen. 1995 hatte das Unternehmen im Rahmen der Privatisierungsverpflichtungen der Altschuldenhilfe rund 2 350 Wohnungen im südlichen Bereich an zwei Eigentümer veräußert. Infolge wirtschaftlicher Probleme der AUBIS-Gruppe, die mit 1 950 Wohnungen das größere der Pakete gekauft hatte, wurden begonnene Modernisierungsmaßnahmen abgebrochen, im Gebiet konzentrierten sich Leerstand und Problemmieter. Erst nach der Übernahme durch eine Genossenschaft 2004 stand für die Stadt in großen Teilen des südlichen Bereichs ein verlässlicher Partner für den Stadtumbau zur Verfügung. Im nördlichen Bereich verfolgte die BWB die von der Stadt anvisierte Mischstrategie aus Abriss und Aufwertung: Im nordöstlichen Randbereich wurden Bestände abgerissen, dort bestehen weitere potenzielle Rückbaubestände. In den verbleibenden Beständen werden Gebäude und Umfeld aufgewertet, wobei die Gestaltung aus Sicht der Stadt mustergültig ist und für andere Eigentümer von Plattenbauten als Vorbild dienen sollte.

Die historische Altstadt ist Schwerpunkt der Städtebauförderung in Bautzen (seit 1992 Sanierungsgebiet). In dem Identität stiftenden Gebiet ist die BWB Eigentümerin kleinteilig verteilter Bestände sowie einiger Blöcke. Zur Aufwertung des Gebiets hat sie zum einen über eine den Sanierungszielen entsprechende Aufwertung der eigenen Bestände sowie zum anderen wie dargestellt über den Abriss eines städtebaulich nicht integrierten Plattenbaus beigetragen. Darüber hinaus wirkte sie als Problemlöserin in zwei für die Stadt wichtigen Einzelfällen, indem sie schwer vermarktbare Grundstücke kaufte und selbst entwickelte.

Bestandsverkäufe

Der Rückgang der Bestände der BWB von 2000 bis 2009 um rund 1 000 Wohnungen geht zum einen auf Abrisse (ca. 450 Wohnungen) sowie zum anderen auf Verkäufe von ca. 550 Wohnungen zurück. Die BWB verkaufte in den letzten zehn Jahren im

(44) Darstellung aufgrund der Rückbaustatistik der Stadt Bautzen (Stand: 26.06.2010).

Rahmen der Portfoliobereinigung kontinuierlich Einzelhäuser, so z.B. 2008 14 Häuser mit 97 Wohnungen und 2009 neun Häuser mit 54 Wohnungen (Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH 2009, S. 5, Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH 2010, S. 5). Kennzeichnend ist der Verkauf von eher kleinen Objekten in solitärer Lage (Streubesitz, eingemeindete Ortsteile etc.), die typischerweise Sanierungsbedarf aufweisen. Der Verkauf erfolgt in der Regel an private Investoren. Auch künftig sind weitere Verkäufe im Rahmen der Portfoliobereinigung geplant, wobei der Umfang mit ca. zehn Wohnungen pro Jahr spürbar unter dem der letzten Jahre liegen soll, da die BWB nur noch relativ wenige entsprechende Objekte besitzt.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Die Haushaltslage der Stadt Bautzen ist vergleichsweise gut. Die Stadt hat im Vergleich der Fallstudienstädte die geringsten fundierten Schulden pro Einwohner, 2008/2009 konnten sogar Rücklagen für den investiven Bereich gebildet werden (Stadt Bautzen 2010a, S. 14).⁴⁵ Vom Wohnungsunternehmen wurden und werden keine Ausschüttungen oder sonstigen Beiträge zum kommunalen Haushalt erwartet. In der Stadt und der Kommunalpolitik besteht weitgehend Konsens, dass angesichts der wohnungs- und insbesondere stadtentwicklungspolitischen Aufgaben erwirtschaftete Überschüsse zur Stärkung der Kapitalkraft und der Investitionsfähigkeit im Unternehmen verbleiben sollen. Lediglich eine kleine Ratsfraktion hat im Rahmen der Vorstellung des Jahresabschlusses 2008 Gewinnabführungen an den Haushalt gefordert,⁴⁶ ohne dass es zu einer formellen Abstimmung dazu kam.

Das Wohnungsunternehmen BWB hat sich im Unternehmensleitbild zum Ziel gesetzt, eine sichere und sozial verantwortbare Wohnraumversorgung sicherzustellen sowie über den wohnungspolitischen Auftrag den sozialen Frieden zu wahren, ohne dabei die Ertragskraft aus dem Auge zu verlieren (Bautzener Wohnungsbaugesellschaft, o. J., S. 1). In der ersten Hälfte der 2000er Jahre wies das Wohnungsunternehmen ein negatives wirtschaftliches Ergebnis auf. Dies ist vor allem auf hohe Sonderabschreibungen gemäß Fördergebietsgesetz zurückzuführen. Aus den negativen Ergebnissen folgte kein Bedarf für

eine finanzielle Unterstützung durch die Stadt. Seit 2006 werden Überschüsse erwirtschaftet. Insgesamt werden die wirtschaftliche Situation und die Stabilität des Unternehmens von der Stadt aufgrund einer guten Eigenkapitalausstattung positiv bewertet, und der hohe Eigenkapitalanteil wird als Sicherung für Krisenzeiten angesehen (siehe Stadt Bautzen 2010b, S. 72).

Die vergleichsweise gute wirtschaftliche Lage der BWB ist nach den Expertengesprächen neben dem allgemeinen Marktumfeld (sinkende Zinsen bei Prolongationen) auf ein Bündel von Maßnahmen zurückzuführen. Der Leerstandsproblematik wurde frühzeitig durch Abrisse bzw. Leerstandsmanagement (Konzentration auf potenzielle Abrissbestände) begegnet, Effizienzsteigerungen wurden durch EDV-Einsatz erreicht, das Personal wurde entsprechend der rückläufigen Wohnungszahlen und Effizienzsteigerungen reduziert, und die Mieten wurden im Rahmen des auf dem Bautzener Wohnungsmarkt Möglichen erhöht.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Stadt

Insgesamt ist die Stadt Bautzen den Recherchen zufolge mit ihrem Wohnungsunternehmen ausgesprochen zufrieden. Vom Rat und von der Verwaltungsspitze wurde die BWB in der Vergangenheit kaum kritisiert, eine Trennung der Stadt vom Unternehmen wurde nicht erwogen. Die Zufriedenheit der Stadt ist dabei auf das Wirken des Unternehmens innerhalb der eher generellen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele und Vorgaben der Stadt zurückzuführen. Ein eventueller Abstimmungsbedarf zu konkreten Ansätzen erfolgt ggf. „auf kurzem Wege“ zwischen der Stadt und den Führungskräften des Unternehmens. Dabei wird in Bautzen ein eher konsensuales Vorgehen verfolgt, bei dem die jeweiligen Interessen berücksichtigt werden (z.B. Vermeidung der wirtschaftlichen Überforderung des Unternehmens für städtische Ziele, zugleich Selbstverpflichtung des Unternehmens für Beiträge zur Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik im Rahmen des Möglichen). Dieser zur (beiderseitigen) Zufriedenheit beitragende Ansatz dürfte auch der in Bautzen langjährigen Konstanz bei den relevanten Leitungskräften geschuldet sein.

(45) Ein Grund für die relativ gute Haushaltslage sind vergleichsweise hohe Gewerbesteuer-einnahmen bzw. eine regionale Konzentration der Betriebe in der Stadt Bautzen. So weist Bautzen im Vergleich der Fallstädte nach München die zweithöchste Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Arbeitsort) pro 1 000 Einwohner auf.

(46) Siehe Bautzener Bote vom 14.11.2009: Das Wohnen als wichtigste kommunale Daseinsvorsorge sichert den sozialen Frieden.

4.9 Mühlheim am Main

Die Wohnbau Mühlheim am Main GmbH (WBM) ist ein 100%iges Tochterunternehmen der Stadt Mühlheim am Main und mit einer Bilanzsumme von ca. 47,2 Mio. € neben der Stadtwerke Mühlheim am Main GmbH mit einer Bilanzsumme von 25,9 Mio. € eines der beiden großen kommunalen Beteiligungsunternehmen in Mühlheim am Main. Das Unternehmen bewirtschaftete im Jahr 2009 1 605 Verwaltungseinheiten, davon 1 256 Mietwohnungen im eigenen Bestand. Mühlheim am Main verfügt neben der Beteiligung am Wohnungsunternehmen über 30 Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum.

Strategische Ausrichtung der Stadt bezogen auf das kommunale Wohnungsunternehmen/die kommunalen Wohnungsbestände

In Verbindung mit einem politischen Machtwechsel kam es zu Beginn der 2000er Jahre zu einer Veränderung der strategischen Ausrichtung der Kommune in Bezug auf ihr kommunales Wohnungsunternehmen. Wurden die Wohnungsbestände in den Jahren zuvor überwiegend als Instrument gesehen, günstigen Wohnraum in Mühlheim anbieten zu können, traten nunmehr das Management sowie eine umfassende Modernisierungsstrategie der Bestände in das Hauptaugenmerk der politischen Akteure. Seither sind umfassende Bestandsinvestitionen zur Modernisierung der Bestände in Mühlheim getätigt worden, deren Kosten vor dem Hintergrund der weiterhin geforderten sozialen Bewirtschaftung nur teilweise an die Mieter weitergegeben worden sind.

Weiterhin ist die Versorgung sowohl breiter Bevölkerungsschichten als auch von Personen mit Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt eine zentrale Aufgabe des Wohnungsunternehmens aus Sicht der Kommune. Seinen Niederschlag findet dies insbesondere in der im Vergleich zu anderen Kommunen des Rhein-Main-Gebietes moderaten Mietpolitik des Unternehmens.

Zugunsten der bis ins Jahr 2014 geplanten Bestandsmaßnahmen verzichtet die Kommune auf Ausschüttungen ihres Unternehmens und ermöglicht dadurch eine kontinuierliche Umsetzung der zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen

Tabelle 36

Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen in Mühlheim am Main

Name	Wohnbau Mühlheim am Main GmbH	
Art kommunale Beteiligung	direkt	
Anteilseigner	Stadt Mühlheim am Main (100%)	
Wohnungsbestand 2000	1 251	
Wohnungsbestand 2009	1 256	
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	10,0%	
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	bis 1948	0%
	1949 bis 1969	66%
	1970 bis 1989	21%
	ab 1990	13%

Datengrundlage: Angaben von Stadt und Wohnungsunternehmen

in Bezug auf die Bestandsentwicklung vereinbarten Zielsetzungen.

Restrukturierung und Neupositionierung des Wohnungsunternehmens

Mit der Ernennung eines neuen ersten Geschäftsführers im Januar 2003 durch den Aufsichtsrat der kommunalen Wohnungsgesellschaft begann ein Restrukturierungsprozess innerhalb des Unternehmens. Als Zeichen dieser Neuausrichtung firmiert die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Mühlheim am Main mbH seit dem Jahr 2003 als Wohnbau Mühlheim am Main GmbH. Im gleichen Jahr wurde ein Investitionsprogramm durch den Aufsichtsrat des Wohnungsunternehmens beschlossen, das die Sanierung und Modernisierung von ca. 1 000 Bestandswohnungen mit einem Volumen von ca. 30 Mio. € bis zum Jahr 2014 vorsieht (Wohnbau Mühlheim am Main GmbH 2003). Das Investitionsprogramm erfolgt vor dem Hintergrund eines in früheren Jahren aufgebauten Instandhaltungsstaus. In den vergangenen Jahren sind die verabschiedeten Maßnahmen planmäßig umgesetzt und Teilbestände in größerem Umfang saniert worden. Die eingeleiteten Sanierungsmaßnahmen sind nicht auf die Wohnungsbestände beschränkt, sondern beziehen auch das Umfeld der Wohnanlagen durch die Neugestaltung von Außenanlagen oder Spielplätzen mit ein, womit ein deutlicher Aufwertungseffekt für die Entwicklung der Quartiere verbunden ist. Im Jahr 2005 fand zudem eine Ausgliederung der Immoservice Mühlheim GmbH als 100%iges Tochterunternehmen statt, das seit diesem Zeitpunkt das technische Gebäudemanagement für die Wohnbau Mühlheim am Main GmbH übernimmt.

Diese Anpassung der Unternehmensstrategie erfolgte vor dem Hintergrund einer

sich abzeichnenden Segmentierung des Wohnungsmarkts, die eine stärkere Berücksichtigung der Nachfrageseite bei der Bewirtschaftung der Wohnungsbestände erfordert. Die Stadt Mühlheim am Main möchte sich mit der Neuausrichtung der kommunalen Wohnungsgesellschaft als „familienfreundlicher Wohnort im Osten der Rhein-Main Region“ positionieren. Mit Hilfe der eingeleiteten Modernisierungsmaßnahmen sollen Wohnungsangebote für breitere Schichten der Bevölkerung – insbesondere Familien mit Kindern – geschaffen werden und ein Imagewandel des Wohnungsunternehmens vollzogen werden, weg von der Bereitstellung von Wohnraum für Sozialmieter hin zu einem modernen Wohnungsanbieter für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (Stadt Mühlheim am Main 2009a).

Steuerung des Wohnungsunternehmens

Für die Steuerung des kommunalen Wohnungsunternehmens hat die Stadt Mühlheim am Main eine ungewöhnliche Lösung gefunden: Der Erste Stadtrat der Stadt ist zugleich zweiter Geschäftsführer der Wohnbau Mühlheim am Main GmbH. Der Erste Stadtrat ist neben dem Bürgermeister das einzige hauptamtliche Mitglied des elfköpfigen Magistrats der Stadt Mühlheim. Der Erste Stadtrat ist in seiner Funktion als Kämmerer auch für den Haushalt der Stadt Mühlheim am Main verantwortlich. Die Doppelfunktion des ersten Stadtrats als Mitglied der Geschäftsführung des kommunalen Wohnungsunternehmens wurde mit dem Wechsel der Verwaltungsspitze mit den Gemeindewahlen im Jahr 2001 geschaffen und dient dazu, einen unmittelbaren Informationsaustausch zwischen der politischen Ebene und der Unternehmensführung sicherzustellen.

Die Verwaltung der Beteiligung an der Wohnbau Mühlheim am Main GmbH ist dem Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters zugeordnet. Ein eigenständiger Verwaltungsbereich, der das Beteiligungsmanagement des Wohnungsunternehmens für die Kommune durchführt, ist in Mühlheim am Main aufgrund der geringen Größe der Stadt und ihrer Verwaltung nicht ausgebildet. Die im Beteiligungsbericht der Stadt Mühlheim am Main jährlich zur Lage des Beteiligungsunternehmens veröffentlichten Informationen werden unmittelbar durch die Wohnbau

Mühlheim am Main GmbH bereitgestellt. Die mit kommunalen Vertretern besetzten Gremien des Wohnungsunternehmens sind bei ihren Entscheidungen vor allem auf die Informationen der Geschäftsführung des Wohnungsunternehmens angewiesen. Grundsatzentscheidungen in Bezug auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens werden in enger Abstimmung zwischen dem hauptamtlichen Geschäftsführer des Wohnungsunternehmens, dem ersten Stadtrat in seiner Doppelfunktion als Geschäftsführer und Vertreter des Magistrats und dem Bürgermeister als Aufsichtsratsvorsitzendem vorbereitet und als Entscheidungsvorlagen des Wohnungsunternehmens dem Aufsichtsrat zur Abstimmung vorgelegt.

Der kommunale Einfluss auf die Steuerung des Wohnungsunternehmens wird einerseits durch die Besetzung des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung mit Vertretern des Rates bzw. Magistrats der Stadt sichergestellt. Andererseits wird durch die Beteiligung des ersten Stadtverordneten innerhalb der Geschäftsführung des Wohnungsunternehmens ein unmittelbarer Einfluss eines Kommunalvertreters auf die Geschäftspolitik des Wohnungsunternehmens ermöglicht.

Soziale Wohnungsversorgung

2009 sind in Mühlheim am Main 557 Wohnungen (4% des Wohnungsbestands) mietpreis- und belegungsgebunden, wobei der gebundene Bestand gegenüber dem Jahr 2000 (833 Wohnungen) um ein Drittel zurückgegangen ist. Bei keiner gebundenen Wohnung besitzt die Stadt im Fall der Neuvermietung ein Benennungs- oder Besetzungsrecht. Der gesamte gebundene Wohnungsbestand in Mühlheim am Main gehört dem kommunalen Wohnungsunternehmen (Tabelle 37).

Die 557 gebundenen Wohnungen bilden 44% des Gesamtbestands der Wohnbau Mühlheim ab. Dieser hohe Anteil ist dabei nicht auf in den 2000er Jahren eingegangene neue Bindungen zurückzuführen. Denn bei den in den letzten Jahren getätigten Investitionen (insbesondere Modernisierungen) wurden keine mit Bindungen verbundenen Wohnungsbaufördermittel in Anspruch genommen und auch zukünftig ist dies vor dem Hintergrund der von der Stadt verfolgten weniger starken Aus-

richtung des kommunalen Unternehmens auf Sozialmieter nicht vorgesehen.

Hinsichtlich der Versorgung von Wohnungssuchenden mit Wohnraum beschränkt sich die Aufgabe der Stadt auf die Ausstellung von Wohnberechtigungs-scheinen. 2009 erhielten 201 Personen bzw. Haushalte einen Wohnberechtigungs-schein, und damit etwa gleich viele wie Mitte der 2000er Jahre (2005: 180 Wohnbe-rechtigungsscheine; siehe Tabelle 38).

Eine Wohnungsvermittlung erfolgt vor dem Hintergrund fehlender Benennungs- und Besetzungsrechte nicht, wohnungssu-chende Haushalte mit Wohnberechtigung werden an das kommunale Wohnungsun-ternehmen verwiesen. Benennungs- oder Besetzungsrechte sind aus Sicht der Stadt auch nicht erforderlich, da das kommunale Unternehmen als einziger Anbieter ge-bundener Wohnungen soziale Kriterien bei der Vermietung berücksichtigt. Dabei gelingt es auch, bei der Sozialverwaltung auflaufende soziale Härtefälle durch un-bürokratische Abstimmungen in den Be-ständen des kommunalen Unternehmens mit Wohnraum zu versorgen, wobei hierzu keine Statistik geführt wird. Mit der allein in der Hand des Unternehmens liegenden Belegungspolitik der gebundenen Bestände wird auch angestrebt, den in Teilgebieten zu beobachtenden Entmischungsten-denzen (Konzentration von Haushalten mit Migrationshintergrund) entgegenzu-wirken.

Im nicht preisgebundenen Wohnungs-bestand fordert die Kommune vor dem Hintergrund eines angespannten Woh-nungsmarkts in der Rhein-Main-Region von ihrem Wohnungsunternehmen eine moderate Mietpolitik und damit einen leichteren Zugang von weniger ein-kommensstarken Bevölkerungsgrup-pen zu Wohnraum. Die Kommune hat sich mit dem Wohnungsunternehmen auf eine Vermietungspolitik verständigt, bei der das Mietniveau etwa 15% unter der Marktmiete für einen vergleichbaren Wohnungsstandard angesiedelt ist. Das Wohnungsunternehmen weist für den Ge-samtbestand des Unternehmens im Jahr 2009 eine Durchschnittsmiete von 4,92 € pro m² Wohnfläche aus; auch im unge-bundenen Bestand liegen nach Angaben des Unternehmens die Mieten auf diesem Niveau. Da für den Landkreis Offenbach kein qualifizierter Mietspiegel erstellt wird, liegt kein aktueller Wert für eine

Tabelle 37

Gebundene Wohnungen in Mühlheim am Main und gebundene Wohnungen der Wohnbau Mühlheim

	Stadt Mühlheim gesamt		Wohnbau Mühlheim			
	Anzahl		Anzahl		Anteil an Stadt gesamt	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
mietpreis- und belegungs- gebundene Wohnungen insgesamt	637	557	637	557	100,0%	100,0%
davon mit						
Benennungs- oder Besetzungsrecht	0	0	0	0	–	–
Bindung nur an WBS/ Einkommensgrenzen	637	557	637	557	100,0%	100,0%

Datengrundlage: Stadt Mühlheim am Main (Fachbereich Jugend und Soziales),
Wohnbau Mühlheim am Main GmbH

Tabelle 38

Nachfrage der sozialen Wohnungsversorgung in Mühlheim am Main

	2005	2009
ausgegebene Wohnberechtigungs-scheine	180	201
bei Wohnungsvermittlung gemeldete Wohnungssuchende	keine Vermittlung	

Datengrundlage: Stadt Mühlheim am Main (Fachbereich Jugend und Soziales)

ortsübliche Vergleichsmiete in Mühlheim am Main vor. Nach Einschätzung des Wohnungsunternehmens und der Kom-mune wird das angestrebte Preisniveau im Rahmen der Mietpolitik des Wohnungs-unternehmens in Mühlheim am Main ins-gesamt erreicht. Auch wenn es im Zuge der Modernisierung in Teilbeständen zu er-heblichen Mietsteigerungen kommt, lie-gen diese Mieten nach Auskunft des Woh-nungsunternehmens deutlich unter dem Niveau von Wohnungen mit vergleichba-erer Ausstattung in den Nachbarstädten Hanau, Offenbach, Maintal oder Frank-furt.

Insgesamt hat für die soziale Wohnungs-versorgung in Mühlheim am Main das kommunale Unternehmen als alleiniger Anbieter gebundener Wohnungen sowie als ein bei angespannter Wohnungsmark-tsituation auf maximal erzielbare Mie-ten verzichtender Anbieter eine wichtige Funktion. Dass die Stadt einen vergleichs-weise geringen Einfluss auf die Neuver-mietung und damit die Versorgung aus-gewählter Zielgruppen hat, stellt für sie kein Problem dar, da das Unternehmen im Rahmen seiner Vermietungspolitik die kommunalen Interessen berücksichtigt und auch Problemfälle ggf. gemeinsam mit dem Unternehmen gelöst werden kön-nen.

Stadt- und Quartiersentwicklung

In den Jahren 2008 und 2009 wurde im Dialog zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung ein Stadtleitbild für Mühlheim entwickelt, das unter anderem Ziele und Maßnahmen für das Aufgabenfeld Wohnen formuliert. Einzelne Maßnahmen wie die Entwicklung neuer attraktiver Wohnformen, die weitere Aufwertung von Grünanlagen oder die Schaffung von barrierefreien Wohnungsangeboten sind als Handlungsrahmen zu betrachten, der aber nicht förmlich durch den Rat der Stadt Mühlheim festgelegt wurde. Die Auseinandersetzung mit dem Thema Wohnen in Mühlheim spiegelt aber die Bestrebungen der Kommune wider, die Attraktivität Mühlheims als Wohnstandort weiter zu erhöhen. Dieses Ziel wird durch das kommunale Wohnungsunternehmen mitgetragen und durch die eingeleiteten Bestandsmaßnahmen unterstützt.

Besonders die in den vergangenen Jahren durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand, die auch Wohnumfeld verbessernde Maßnahmen mit einbeziehen, wirken sich positiv auf die Entwicklung der jeweiligen Quartiere aus. Durch die Instandsetzung der eigenen Bestände leistet das kommunale Wohnungsunternehmen damit einen wichtigen Beitrag für die gesamtstädtische Entwicklung.

Als Beispiel für ein über die Bewirtschaftung der eigenen Wohnungsbestände hinausreichendes Engagement können die Bemühungen des Unternehmens bewertet werden, im dezentral gelegenen Ortsteil Markwald einen neuen Betreiber für ein Nahversorgungsgeschäft des Einzelhandels in einem Bestandsgebäude des Unternehmens zu suchen, der die Nahversorgung der zum großen Teil älteren Bevölkerung sicherstellt.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Mit dem Beschluss zur Durchführung des Investitionsprogramms bei der WBM im Jahr 2003 verzichtete die Stadt Mühlheim am Main auf Ausschüttungen durch das Wohnungsunternehmen. Bereits vor dem Beschluss über das Investitionsprogramm wurden Gewinnrücklagen in einem Volumen von über 10 Mio. € im Unternehmen gebildet, die im Jahresabschluss als Rückstellungen für Bauinstandhaltungen zur

Finanzierung des Investitionsprogramms ausgewiesen wurden. Mit Hilfe der gebildeten Gewinnrücklagen konnten die Sanierungsmaßnahmen in den Jahren 2005 und 2006 finanziert werden. Im Jahr 2007 wurde ein leicht positives Ergebnis und im Jahr 2008 vor dem Hintergrund einer geplanten Sanierungspause ein über der Planung liegendes Unternehmensergebnis von mehr als 1,25 Mio. € erzielt.

In den Jahren 2010 bis 2014 wird die Bestandssanierung wie geplant fortgesetzt und den Planungen zufolge zu einem verminderten Unternehmensergebnis führen. Mit einer Eigenkapitalquote von 26% sieht sich die Wohnbau Mühlheim in der Lage, weiterhin erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, um mit den bereits durchgeführten und zukünftig geplanten Bestandsmaßnahmen auch zukünftig wettbewerbsfähig zu sein.

Im Zuge der Restrukturierungsmaßnahmen ist ein Wohnungspaket mit einer Größe von 24 Wohneinheiten an einen privaten Investor veräußert worden. Die erforderlichen Modernisierungsaufwendungen für diese Teilbestände standen nach der Analyse des Wohnungsunternehmens in einem negativen Verhältnis zum erzielbaren Ertrag, sodass ein Verkauf angestrebt wurde. Bei der Veräußerung wurde ein Verkaufserlös unter dem Buchwert der Bestände erzielt, sodass das Unternehmensergebnis im Veräußerungsjahr durch Abschreibungen im Zuge des Verkaufs belastet wurde.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Kommunen

Über die Notwendigkeit der eingeschlagenen Investitionsstrategie besteht zwischen der Kommune und dem Wohnungsunternehmen eine große Übereinstimmung. Die Kommune Mühlheim am Main, die in den vergangenen Jahren einen Rückgang der gewerblich Beschäftigten zu verzeichnen hatte und als einzige Fallstudienkommune über einen deutlichen Auspendlerüberschuss verfügt, beabsichtigt ihre Rolle als Wohnstandort in der Rhein-Main-Region weiter zu stärken. In diesem Zusammenhang haben die eingeleiteten Modernisierungs- und Investitionsmaßnahmen in den Beständen des kommunalen Wohnungsunternehmens eine wichtige Bedeutung für die Vermittlung eines positiven Images des Standorts. Zudem sind die beschlossenen Maßnahmen in dem

vorgesehenen wirtschaftlichen Rahmen durchgeführt worden und haben zu keinen wirtschaftlichen Belastungen für die Kommune geführt. Die Kommune ist sowohl mit der Art der eingeleiteten Restrukturierungsmaßnahmen durch das Wohnungsunternehmen als auch mit der Umsetzung dieser Maßnahmen in der Vergangenheit zufrieden.

4.10 Landkreis Hildesheim

Das kommunale Wohnungsunternehmen im Landkreis Hildesheim ist die Kreiswohnbau Hildesheim GmbH. Sie verfügte 2009 über 4 277 Wohnungen, das sind 3,0% des Gesamtwohnungsbestands im Kreisgebiet. Die Kreiswohnbau wurde 1949 mit dem Ziel gegründet, breite Bevölkerungsschichten im Landkreis nach dem Krieg möglichst schnell mit Wohnraum zu versorgen und die Eingliederung von Vertriebenen zu erleichtern. Das Wohnungsunternehmen befindet sich im Mehrheitsbesitz des Landkreises Hildesheim, auf den 58,42% des Stammkapitals entfallen. Die weiteren Anteilseigner sind 20 kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Die (kreisangehörige) Stadt Hildesheim gehört nicht zum Gesellschafterkreis, sie verfügt über ein eigenes kommunales Wohnungsunternehmen. Ein Teil der Wohnungsbestände der Kreiswohnbau befindet sich in der Stadt Hildesheim.

Die heutige Kreiswohnbau Hildesheim GmbH entstand 2008 durch Verschmelzung zweier Kreiswohnungsbaugesellschaften. Die Verschmelzung war mit einer Restrukturierung des Unternehmens und der Entwicklung eines neuen Leitbilds verbunden.

Verschmelzung der Kreiswohnungsbaugesellschaften zur Kreisbau Hildesheim und Restrukturierung des Unternehmens

Bis zum Jahr 2008 gab es zwei Kreiswohnbaugesellschaften, die sich mehrheitlich im Besitz des Landkreises Hildesheim befanden: Die Kreiswohnbau Hildesheim GmbH, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt im Altkreis Hildesheim hatte und die KWG Alfeld, die im südlichen Altkreis Alfeld aktiv war. Dies folgte der bis zur Kreisgebietsreform von 1977 geltenden Kreisgliederung. Von der Verwaltungsspitze des Kreises Hildesheim wurde im Jahr 2007 ein Prozess zur Zusammenführung der beiden Wohnungsunternehmen initiiert,

Tabelle 39
Grundinformationen zum kommunalen Wohnungsunternehmen im Landkreis Hildesheim

Name	Kreiswohnbau Hildesheim GmbH								
Art kommunale Beteiligung	direkt								
Anteilseigner	Landkreis Hildesheim (58,42%), 20 kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden (41,58%)								
Wohnungsbestand 2000	3 327								
Wohnungsbestand 2009	4 277								
Anteil am Gesamtwohnungsbestand der Kommune 2009	3,0%								
Baualtersstruktur (Anteil am Wohnungsbestand des Unternehmens)	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>bis 1948</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>1949 bis 1969</td> <td>72%</td> </tr> <tr> <td>1970 bis 1989</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>ab 1990</td> <td>13%</td> </tr> </tbody> </table>	bis 1948	1%	1949 bis 1969	72%	1970 bis 1989	15%	ab 1990	13%
bis 1948	1%								
1949 bis 1969	72%								
1970 bis 1989	15%								
ab 1990	13%								

Datengrundlage: Angaben von Kreis und Wohnungsunternehmen

wobei von Beginn an die Verschmelzung der beiden kreiseigenen Wohnungsunternehmen zu einer Kreiswohnbaugesellschaft verfolgt wurde. Alternativszenarien wie die Veräußerung der KWG Alfeld an einen privaten Investor wurden durch den Kreis nicht geprüft und wären bei den am Wohnungsunternehmen beteiligten Kommunen mehrheitlich auf Ablehnung gestoßen. Ziel der Zusammenführung der beiden kommunalen Wohnungsunternehmen unter einem Dach war an erster Stelle, eine wirtschaftliche Stärkung der Unternehmen durch Hebung von Synergieeffekten herbeizuführen (Kreiswohnbau Hildesheim 2008). Dabei stellte sich die wirtschaftliche Situation der KWG Alfeld mit einem Bestand von ca. 1 150 Mietwohnungen vor dem Hintergrund einer schwierigen allgemeinwirtschaftlichen und demographischen Situation im Altkreis Alfeld, niedriger Sollmieten, einer etwa doppelt so hohen Verschuldung pro m² Wohnfläche, eines höheren Leerstands und damit verbunden höheren Erlösschmälerungen als deutlich schlechter dar als die der Kreiswohnbau Hildesheim.

Um die Verschmelzung vorzubereiten und eine möglichst große Zustimmung der beteiligten Gesellschafter zu erreichen, wurde die Arbeitsgruppe „Kommunale Wohnungswirtschaft“ unter Mitwirkung von Verwaltungsvertretern des Kreises, der beteiligten Kommunen und der Wohnungsunternehmen gegründet. Mit Hilfe der Arbeitsgruppe wurde die Durchführung der Fusion zwischen den einzelnen Vertragsparteien im Vorfeld abgestimmt und die Zustimmung zu einem Verschmelzungsvertrag durch den Kreistag und die Kommunalparlamente der am Unternehmen beteiligten Kommunen vorbereitet. Im

Rahmen der Verschmelzung hat die KWG Alfeld ihr gesamtes Vermögen auf die Kreiswohnbau Hildesheim übertragen, wobei ihre Gesellschafter im Gegenzug Anteile an der Kreiswohnbau Hildesheim GmbH erhalten haben, die durch eine Kapitalerhöhung geschaffen worden sind.

Vor dem Hintergrund der Fusion wurde bei der Kreiswohnbau GmbH eine neue Organisationsstruktur eingeführt, die auch eine planmäßige Personalreduktion beinhaltet. Damit sind die wesentlichen Restrukturierungsmaßnahmen der beiden Unternehmen im Jahr 2010 abgeschlossen worden.

Strategische Ausrichtung des Kreises bezogen auf seine kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände

Trotz der wirtschaftlichen Belastung, die mit der Verschmelzung der Kreiswohnbau Hildesheim mit der Kreiswohnbau Alfeld verbunden war, wurde der Verkauf bzw. eine Teilprivatisierung von Wohnungsbeständen bisher durch die Kommune nicht thematisiert. Vielmehr war das strategische Ziel der Verschmelzung der beiden Wohnungsunternehmen, Synergien bei der Bewirtschaftung des Gesamtbestands zu erzielen. Die damit verbundenen Restrukturierungskosten wurden vom Landkreis Hildesheim bewusst in Kauf genommen.

Auch zukünftig erfüllt das Unternehmen eine wichtige Funktion für die Kommune bei der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit günstigem Wohnraum. Vor dem Hintergrund eines prognostizierten Bevölkerungsrückgangs in den nächsten Jahren wird die Strategie des Unternehmens, die Wohnungsbestände durch Modernisierungsmaßnahmen an die veränderte Nachfrage anzupassen, durch die Kommune mitgetragen. Vor dem Hintergrund dieser Anpassungsstrategie setzt die Kommune dem Unternehmen Ausschüttungsziele, die bewusst moderat gehalten sind.

Im Jahr 2010 wurde ein neues Leitbild durch das Wohnungsunternehmen etabliert, das Grundsätze des wirtschaftlichen Handelns auch vor dem Hintergrund einer veränderten Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt festlegt (Kreiswohnbau Hildesheim 2010). Mit dem Leitbild werden durch das Unternehmen vor allem drei inhaltliche Themenbereiche definiert, in de-

nen zukünftig eine Vorbildfunktion innerhalb des Kreises eingenommen werden soll:

- Allen Menschen, die im Landkreis Hildesheim wohnen oder wohnen möchten, attraktiven, sicheren und bezahlbaren Wohnraum bieten, insbesondere jenen, die es bei ihrer Suche schwerer haben als andere.
- Eine nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände realisieren, um marktgerechten Wohnraum langfristig zu sichern und von Zuschüssen der Gesellschafter unabhängig zu bleiben.
- Eine hohe Energieeffizienz innerhalb des Gebäudebestands realisieren.

An diesen Oberzielen soll das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens zukünftig ausgerichtet sein. Dabei wird deutlich, dass das Angebot des Unternehmens sich weiterhin an Wohnungssuchenden orientiert, die bezahlbaren Wohnraum suchen bzw. Schwierigkeiten haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt zu versorgen. Gleichzeitig sollen nachfragegerechte Bestände insbesondere durch Investitionen in einen modernen Ausstattungsstandard sowie die Energieeffizienz der Gebäude gewährleisten, sodass eine wirtschaftliche Bewirtschaftung der Bestände langfristig gesichert wird. Das Wohnungsunternehmen antizipiert in seinen Leitlinien Ziele, die auch die kommunalen Gesellschafter mit ihrer Beteiligung am Wohnungsunternehmen verfolgen.

Steuerung der Wohnungsunternehmens

Die Eigentümer der Kreiswohnbau sind im Aufsichtsrat des Unternehmens durch den Landrat, neun Kreistagsmitglieder sowie sieben Bürgermeister vertreten. Dabei handelt es sich um Bürgermeister von Gemeinden, in denen das Unternehmen über größere Wohnungsbestände verfügt: Sarstedt (1 083), Alfeld (531), Bad Salzdetfurth (499), Gronau (297), Bockenem (269), Diekholzen (141) und Nordstemmen (93). In die Gesellschafterversammlung werden der Landrat und die Bürgermeister entsandt.

Innerhalb der Kreisverwaltung ist die Beteiligung unmittelbar dem Zuständigkeitsbereich des Landrats und somit der Verwaltungsspitze zugeordnet. Die Beteiligungsverwaltung wird operativ durch den Fachdienst Finanzen und Beteiligungen

durchgeführt. Der Fachdienst Finanzen und Beteiligungen wertet vom Unternehmen erstellte Quartalsberichte für die Verwaltungsspitze aus und gibt Stellungnahmen zu Investitionsplanungen ab, die auf Vorschlag des Wohnungsunternehmens in den Aufsichtsrat eingebracht werden. Vor allem die Einhaltung der im Wirtschaftsplan vereinbarten kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Ziele wird mit Hilfe des Fachdiensts für Finanzen und Beteiligungen kontrolliert. Eine Beratungsfunktion soll auch gegenüber den im Aufsichtsrat vertretenen Kreistagsabgeordneten wahrgenommen werden, hiervon wird aber in der Praxis nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht. Insgesamt wird die Zusammenarbeit des Landkreises mit den Kommunen in Bezug auf die Abstimmung von Interessen und die Steuerung des Wohnungsunternehmens von beiden Seiten als kooperativ und konsensorientiert bewertet.

Soziale Wohnungsversorgung

Im Landkreis Hildesheim sind 2 330 Wohnungen bzw. 1,7 % des Wohnungsbestands gebunden (Stand 2008). Bei fast allen diesen Wohnungen beschränken sich die Belegungsbindungen auf die Bindung an die Einkommensgrenzen bzw. die Vorlage eines Wohnberechtigungsscheins. Darüber hinausgehende Benennungsrechte existieren nur bei einer kleinen Zahl von Wohnungen in der Stadt Hildesheim (Anzahl im Rahmen der Untersuchung nicht exakt quantifizierbar). Im Eigentum der Kreiswohnbau Hildesheim liegen 1 057 gebundene Wohnungen bzw. fast die Hälfte des gebundenen Bestands im Kreisgebiet (Tabelle 40).⁴⁷ Vorgaben zur sozialen Wohnungsversorgung bzw. Verpflichtungen der Kreiswohnbau (durch Verträge etc.) bestehen nicht.

Die Zuständigkeiten für Aufgaben der sozialen Wohnungsversorgung sind im Landkreis Hildesheim aufgeteilt zwischen den beiden größten kreisangehörigen Städten Hildesheim (36 % der 284 000 Einwohner des Kreises) und Alfeld (7 % der Einwohner) sowie dem Landkreis für das weitere Kreisgebiet (57 % der Einwohner). Die Städte und der Landkreis stellen jeweils Wohnberechtigungsscheine aus und überwachen die Einhaltung der Belegungsbindungen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Eine Wohnungsvermittlung erfolgt durch die Kommunen nicht (auch

Tabelle 40
Gebundener Wohnungsbestand im Landkreis Hildesheim 2008/2009

	Anzahl Wohnungen	Anteil
gebundene Wohnungen insgesamt (2008)*	2 330	100,0 %
darunter Kreiswohnbau Hildesheim GmbH (2009)	1 057	45,4 %

* Bestand fast ausschließlich nur mit Belegungs- und Mietpreisbindung, wenige Wohnungen mit Benennungsrechten in Stadt Hildesheim (nicht quantifiziert)

Datengrundlage: NBank (2009), S. 68; Kreiswohnbau Hildesheim GmbH

Tabelle 41
Wohnberechtigungsscheine (WBS) im Landkreis Hildesheim 2009

	Anzahl WBS	WBS pro 1 000 Ew.
Landkreis insgesamt, darunter	372	1,31
Städte Hildesheim und Alfeld	148	1,20
weiteres Kreisgebiet	224	1,39

Datengrundlage: Landkreis Hildesheim; Städte Hildesheim und Alfeld; Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

vor dem Hintergrund der fehlenden Mitwirkungsrechte bei der Neuvermietung). Wohnungssuchende bzw. Haushalte mit Wohnberechtigung werden an die Unternehmen mit gebundenen Beständen verwiesen. 2009 erhielten 372 Haushalte im Landkreis Hildesheim einen Wohnberechtigungsschein; diese Haushalte verteilen sich annähernd entsprechend der Bevölkerung auf die beiden Städte und das weitere Kreisgebiet (1,2 bzw. 1,4 WBS pro 1 000 Einwohner; Tabelle 41).

Die Kreiswohnbau Hildesheim hat schon aufgrund ihres großen Anteils an den gebundenen Beständen eine wichtige Funktion für die soziale Wohnungsversorgung im Landkreis Hildesheim. Aufgrund der im gesamten Kreisgebiet bestehenden Nachfrage Einkommensschwacher kommt der – bezogen auf die Bestände – dezentral aufgestellten Kreiswohnbau ein zusätzliches Gewicht zu. Die sich allein aus den Bindungen ergebende Versorgungsfunktion wird aber voraussichtlich zurückgehen, da die Kreiswohnbau die Reduzierung der gebundenen Bestände verfolgt, und zwar indem sie Förderkredite vorzeitig abzahlt (frühzeitiger Bindungswegfall nach Nachwirkungsfrist) sowie indem sie keine neuen Bindungen eingeht. Eine Abmilderung des künftigen Bindungswegfalls im Kreisgebiet – bis 2025 59 % der 2008 gebundenen Wohnungen (NBank 2009, S. 68) – durch die Kreiswohnbau ist gemäß der Recherchen bisher nicht vorgehen.

(47) Da auch das Wohnungsunternehmen der Stadt Hildesheim über gebundene Bestände verfügt, ist die Gesamtzahl aller gebundenen Wohnungen in kommunaler Hand im Landkreis noch höher.

Die vorzeitige Rückzahlung der Förderkredite wird von den kommunalen Eigentümern mitgetragen. Gründe sind vor allem die entspannte Wohnungsmarktlage im Kreisgebiet, das allgemein niedrige Mietenniveau und die moderate Mietengestaltung der Kreiswohnbau. Nach Angaben des Wohnungsunternehmens ist im Durchschnitt eine Miete von 4,56 € pro m² zu entrichten. Die Bestandsmieten liegen auch für nicht preisgebundene Wohnungen mit modernem Standard mit 5,50 € pro m² auf einem eher niedrigen Niveau (teilmodernisiert 4,80 € pro m², nicht zeitgemäßer Standard 4,20 € pro m²). Die Neuvermietungsmieten der Kreiswohnbau sind im Durchschnitt nicht höher als die Bestandsmieten, sodass sich einkommensschwache Wohnungssuchende auch im ungebundenen Bestand mit Wohnraum versorgen können.

Initiativen des Wohnungsunternehmens in Bezug auf seine Wohnungsbestände

Die Geschäftstätigkeit der Kreiswohnbau richtet sich vor allem an Haushalte, die preisgünstigen Wohnraum suchen oder sich am Markt nur schwer mit Wohnraum versorgen können. Auch in diesem Marktsegment sind die Anforderungen, die von Seiten der Mieter an die Ausstattung der Wohnungen gestellt werden, in den vergangenen Jahren gestiegen. Diese Entwicklung kann an einer erhöhten Leerstandsquote nicht marktgerechter Wohnungen im Bestand des Wohnungsunternehmens festgemacht werden. Das Wohnungsunternehmen hat daher in den vergangenen Jahren kontinuierlich in den Ausstattungsstandard bzw. die energetische Sanierung der Bestände investiert. In den Jahren 2005 bis 2009 wurden jeweils zwischen 7 und 8 Mio. € in bestandserhaltende und bestandsverbessernde Maßnahmen investiert, sodass die Wohnungsgesellschaft heute über einen Wohnungsbestand verfügt, der etwa zur Hälfte einem modernen bzw. zeitgemäßen Standard entspricht.

Die Integration des Wohnungsbestands der KWG Alfeld in das Portfolio der Kreiswohnbau-Gesellschaft Hildesheim hat die Leerstandsquote des Wohnungsunternehmens trotz der getätigten Bestandsinvestitionen noch einmal deutlich auf ca. 8% (Stand Dezember 2009) erhöht, wobei nach Auskunft des Wohnungsunternehmens

ein Leerstand von knapp 3% auf geplante Bestandsmaßnahmen (Rückbau und Modernisierung) zurückzuführen ist. Dabei zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen dem durch eine stärkere Nachfrage und geringeren Leerständen gekennzeichneten Nordkreis mit den Städten Hildesheim und Sarstedt und dem durch eine schwächere Nachfrage und größere Leerstände gekennzeichneten Südkreis mit den Städten Alfeld, Bad Salzdetfurth und Bockenem. Durch weitere Bestandsinvestitionen und den Rückbau bzw. den Verkauf kleinerer nicht nachfragegerechter Bestände sowie stärkere Vermarktungsbemühungen in den Kundencentern vor Ort sollen in den nächsten Jahren die Leerstandsquoten insbesondere im Südkreis reduziert werden. Darüber hinaus sind vor allem große Wohnungen in den ländlich geprägten kreisangehörigen Gemeinden nur noch schwer vermietbar.

Stadt- und Quartiersentwicklung, energetische Sanierung

Die Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen der Stadt- und Quartiersentwicklung findet typischerweise direkt zwischen den Vertretern einzelner Gemeinden und der Kreiswohnbau-Gesellschaft statt. Insbesondere in den Gemeinden des Landkreises Hildesheim, in denen die Kreiswohnbau-Gesellschaft über größere Wohnungsbestände verfügt (Sarstedt, Alfeld und Bad Salzdetfurth), wird das Unternehmen als besonders wichtiger und verlässlicher Partner bei der Umsetzung Wohnumfeld verbessernder Maßnahmen betrachtet. Die Zusammenarbeit bei derartigen Maßnahmen wird nicht auf Basis definierter Zielvorgaben zwischen dem Unternehmen und der Gemeinde realisiert, sondern mit Hilfe informeller Abstimmungen zwischen der Gemeindeverwaltung und der Geschäftsführung des Wohnungsunternehmens vereinbart.

Die Kreiswohnbau hat bereits seit Beginn der 2000er Jahre im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen besonderes Augenmerk auf die energetische Sanierung ihrer Bestände gerichtet. Durch die Dämmung von Gebäuden und den Einsatz alternativer Energieträger wie Solarthermie- und Photovoltaikanlagen liegt der Energieverbrauch der Wohnungen ca. 30% unter dem niedersächsischen Durchschnitt. Zudem betreibt das Unternehmen in Sarstedt

ein Biomasse-Großkraftwerk mit dem 400 Wohnungen mit Wärme versorgt werden.

Beitrag zum Haushalt und wirtschaftliche Situation des Unternehmens

Vor der Eingliederung der KWG Alfeld war zwischen der Kreiswohnbau Hildesheim GmbH und den Gesellschaftern eine jährliche Ausschüttung von 4% auf das eingezahlte Stammkapital der Gesellschafter vereinbart. Auch in den Jahren 2008 und 2009, also nach der vollzogenen Eingliederung, wurden Überschüsse in entsprechender Höhe an den Kreis und die kreisangehörigen Kommunen ausgeschüttet.

Die Eingliederung schlug sich bei der Kreiswohnbauengesellschaft im Jahr 2008 in einer verschlechterten Ertragslage und einer gesunkenen Eigenmittelquote nieder, jedoch in verkraftbarem Umfang. Das Konstanthalten der Sanierungs- und Modernisierungsaufwendungen in den vergangenen Jahren ist als Beleg anzusehen, dass das langfristig angelegte Bewirt-

schaftungskonzept des Unternehmens auch nach der Eingliederung weiter verfolgt werden kann. Die Fusion hat zu keinen finanziellen Belastungen der Gesellschafter geführt.

Beurteilung der Rolle des Wohnungsunternehmens durch die Kommunen

Sowohl auf Ebene des Landkreises als auch auf Ebene der Gemeinden ist eine grundsätzliche Zufriedenheit mit dem Wirken des kommunalen Wohnungsunternehmens spürbar. Das Unternehmen wird von den beteiligten Kommunen als besonders verlässlicher Partner bei der sozialen Wohnungsversorgung gesehen. Die mit der Verschmelzung verfolgten wirtschaftlichen Ziele werden umgesetzt. Gleichzeitig wird das im Rahmen der Verschmelzung entwickelte Unternehmensleitbild, auf dessen Grundlage die zukünftige Entwicklung des Unternehmens ausgerichtet wird, von allen kommunalen Anteilseignern mitgetragen.

5 Querschnittsbetrachtung der Fallstudien

In diesem Kapitel wird eine zusammenfassende Querschnittsauswertung der Fallstudien vorgenommen. Sie dient dazu, Gemeinsamkeiten und übergreifende Ergebnisse ebenso wie Unterschiede herauszuarbeiten, die zwischen den untersuchten Kommunen bestehen.

Das Kapitel gliedert sich in sieben Abschnitte: Zunächst wird die strategische Ausrichtung der Kommunen bezogen auf ihre Wohnungsunternehmen im Querschnitt ausgewertet (Abschnitt 5.1). Sodann erfolgt die Querauswertung zur Steuerung der Wohnungsunternehmen und zur Organisation der Zusammenarbeit von Kommunen und Unternehmen im Querschnitt (Abschnitt 5.2). Die folgenden Abschnitte befassen sich mit der sozialen Wohnungsversorgung (Abschnitt 5.3), den Investitionsstrategien der Unternehmen in Neubau und Bestand (Abschnitt 5.4) und der Rolle der Unternehmen für die Stadt- und Quartiersentwicklung (Abschnitt 5.5). Weitere Abschnitte behandeln den Verkauf von Unternehmensanteilen und Wohnungen (Abschnitt 5.6) sowie die wirtschaftliche Situation der Unternehmen und deren Beitrag zu den kommunalen Haushalten (Abschnitt 5.7).

Die Fallstudien zu den neun Kommunen mit eigenen Wohnungsunternehmen fließen in alle Abschnitte der Querschnittsauswertung. Die Fallstudie zu Kiel, das vor mehr als zehn Jahren sein Wohnungsunternehmen an private Investoren verkauft hat, wird zum einen im Abschnitt zu den Verkäufen kommunaler Wohnungsbestände berücksichtigt. Zum anderen wird in den Abschnitten zur sozialen Wohnungsversorgung und zur Stadt- und Quartiersentwicklung darauf eingegangen, welche Folgen der Kieler Unternehmensverkauf in den entsprechenden kommunalen Handlungsfeldern hatte.

5.1 Strategische Ausrichtung der Kommunen bezogen auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände

Die Querschnittsbetrachtung der von den Fallkommunen in Bezug auf die kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände verfolgten Strategien erfolgt in drei Schritten: Zunächst wird auf Strategien im

Bereich der fachlich-inhaltlichen Aufgaben eingegangen, dann auf Strategien im wirtschaftlichen Bereich. Schließlich werden die Strategien im Bereich des Verkaufs kommunaler Wohnungsunternehmen und Wohnungsbestände behandelt. Einbezogen werden die neun Fallkommunen, die aktuell über Wohnungsunternehmen verfügen, Kiel bleibt in diesem Abschnitt also unberücksichtigt.

Strategische Ausrichtung im Bereich der fachlich-inhaltlichen Aufgaben

Alle neun Fallkommunen, die aktuell über kommunale Wohnungsunternehmen verfügen, messen diesen eine sehr große oder große Bedeutung für die Erreichung der kommunalen Ziele und die Erledigung der kommunalen Aufgaben bei. Dies wurde bereits aus den Angaben deutlich, die die Kommunen bei der Kommunalbefragung des IfS gemacht haben (siehe Tabelle 42). Bei der Befragung stellten zudem fünf der neun Kommunen für die vergangenen Jahre einen Zuwachs der Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen fest, und alle neun Unternehmen gaben an, für die nächsten drei Jahre einen (weiteren) Bedeutungszuwachs zu erwarten. Die vertiefenden Recherchen im Rahmen der Fallstudien bestätigen dieses Bild und zeigen zugleich, dass in den Fallkommunen ein breiter Konsens über die große strategische Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen besteht.

München verfügte als einzige der Fallkommunen zum Erhebungszeitpunkt über umfangreiche Wohnungsbestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum, die auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt vermietet werden. Diese Bestände haben aus Sicht der Stadt dieselbe strategische Funktion wie die Bestände der beiden Münchner kommunalen Wohnungsunternehmen. In den anderen Fallkommunen ist die Zahl der Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum sehr gering, sodass diese Bestände keine strategische Bedeutung für die fachlich-inhaltlichen Aufgaben der Kommunen haben.

Im Vordergrund der inhaltlichen Strategien, die die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen verfolgen, steht die soziale Wohnungsversorgung. Die Fallkommunen zeigen hier dasselbe Bild wie

die Gesamtheit der Kommunen mit Wohnungsunternehmen, die mit der Kommunalbefragung erfasst wurden. Mit den vertiefenden Recherchen der Fallstudien konnte aber herausgearbeitet werden, dass in der Ausprägung der Strategien im Handlungsfeld soziale Wohnungsversorgung zwischen den Kommunen gewisse Unterschiede bestehen, die im Wesentlichen aus der jeweiligen Lage am Wohnungsmarkt resultieren (siehe auch Tabelle 43):

- Alle neun Fallkommunen sehen in ihren kommunalen Wohnungsunternehmen eine sehr wichtige Garantie dafür, dass auf den örtlichen Wohnungsmärkten ein preisgünstiges Angebot für breite Bevölkerungsschichten zur Verfügung steht. Die entsprechende Funktion ist sowohl für Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt (München, Mainz, Potsdam, Mühlheim am Main) als auch für Kommunen mit entspannten oder stark entspannten Wohnungsmärkten (Essen, Lübeck, Velbert, Bautzen, Landkreis Hildesheim) von Bedeutung. Sie ist zugleich die Basis für alle anderen strategischen Funktionen, die die kommunalen Wohnungsunternehmen für die Kommunen haben.
- Dagegen verfolgt nur eine Minderheit der Fallkommunen aktive Strategien zur Gewinnung von zusätzlichen Belegungsmöglichkeiten, zur Mietpreisbegrenzung und zur Angebotsausweitung im kommunalen Bestand. Hierbei handelt es sich um die drei untersuchten Großstädte mit angespanntem Wohnungsmarkt: Potsdam, Mainz und vor allem München. Typische Elemente für entsprechende Strategien sind die Schaffung von kommunalen Belegungsrechten über die förderrechtlichen Bindungen hinaus, spezielle Mietobergrenzen für die kommunalen Wohnungen und ein starkes Engagement der kommunalen Unternehmen im Neubau von Mietwohnungen. Die anderen Fallkommunen haben für ihre Wohnungsunternehmen in diesen Bereichen weitaus weniger strategische Festlegungen getroffen.
- In allen neun Fallkommunen ist die Versorgung von Haushalten mit besonderen Problemen (Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, Haushalte mit Mietschulden, Haushalte mit sozialen Auffälligkeiten, sonstige Personengruppen

Tabelle 42
Einschätzung der Fallkommunen zur strategischen Bedeutung ihrer Wohnungsunternehmen/-bestände für die kommunalen Ziele und Aufgaben

Fallkommune	aktuelle strategische Bedeutung	Entwicklung der Bedeutung in den letzten fünf Jahren	Entwicklung in den nächsten drei Jahren
München	sehr groß	hat sich erhöht	wird sich erhöhen
Essen	groß	nicht verändert	wird sich erhöhen
Lübeck	sehr groß	nicht verändert	wird sich erhöhen
Mainz	sehr groß	nicht verändert	wird sich erhöhen
Potsdam	sehr groß	hat sich erhöht	wird sich erhöhen
Velbert	sehr groß	hat sich erhöht	wird sich erhöhen
Bautzen	sehr groß	nicht verändert	wird sich erhöhen
Mühlheim am Main	groß	hat sich erhöht	wird sich erhöhen
Landkreis Hildesheim	sehr groß	hat sich erhöht	wird sich erhöhen

Datengrundlage: Befragung Kommunen 2009 durch das IfS

Tabelle 43
Strategische Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände im Handlungsfeld soziale Wohnungsversorgung

Fallkommune	kommunale Unternehmen als Garantie für preisgünstige Angebote für breite Schichten	aktive Strategien zur Gewinnung für Belegungsmöglichkeiten, Mietpreisbegrenzung und Angebotsausweitung im kommunalen Unternehmen	zentrale Funktion des Unternehmens bei der Unterbringung von Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen
München	●	●	●
Essen	●		●
Lübeck	●		●
Mainz	●	●	●
Potsdam	●	●	●
Velbert	●		●
Bautzen	●		●
Mühlheim am Main	●		●
Landkreis Hildesheim	●		●

Datengrundlage: Recherchen des IfS

mit spezifischen Zugangsproblemen) eine zentrale strategische Funktion. Aus Sicht der Kommunen ist es primär die Aufgabe der eigenen Wohnungsunternehmen, Wohnungen an entsprechende Wohnungssuchende zu vermieten, und zwar auch über bestehende kommunale Belegungsrechte hinaus. Die Lage am Wohnungsmarkt und die Größe der Kommune haben einen Einfluss darauf, wie umfangreich die entsprechenden Aufgaben sind. Aber auch in den Fallkommunen mit entspanntem Wohnungsmarkt und in den kleinen Fallkommunen ist die entsprechende strategische Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen von erheblicher Bedeutung.

Auch im Handlungsfeld Stadtentwicklung, Quartiersentwicklung und energetische Sanierung haben die kommunalen Wohnungsunternehmen der Fallkommunen

Tabelle 44

Strategische Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen/-bestände im Handlungsfeld Stadtentwicklung, Quartiersentwicklung und energetische Sanierung

Fallkommune	Entwicklung attraktiver Stadtquartiere	Stadtumbau einschließlich Rückbau	Förderung von Gebieten mit besonderen sozialen und städtebaulichen Problemen	energetische Erneuerung zur Umsetzung kommunaler Klimaschutzziele
München	●		●	●
Essen	●	●	●	●
Lübeck	●	●	●	●
Mainz	●		●	●
Potsdam	●	●*	●	●
Velbert	●	●	●	●
Bautzen	●	●	●	●
Mühlheim am Main	●			●
Landkreis Hildesheim	●			●

* außerhalb des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

Datengrundlage: Recherchen des IfS

wichtige strategische Funktionen. Dies betrifft in allen neun Fallkommunen die Aufgabe der Entwicklung attraktiver Stadtquartiere. Da in der Regel wichtige Stadtquartiere durch Bestände der kommunalen Unternehmen geprägt sind, gehen hier Investitionen der Unternehmen in die Bestandsverbesserung und kommunale Quartiersentwicklung Hand in Hand.

In sieben Fallkommunen – Ausnahme sind Mühlheim am Main und der Landkreis Hildesheim – sind die Wohnungsunternehmen für die Förderung von Gebieten mit besonderen sozialen und städtebaulichen Problemen, also für Aufgaben im Kontext der sozialen Stadt, von strategischer Bedeutung. In den zwei ostdeutschen Städten Bautzen und Potsdam⁴⁸ und in den drei westdeutschen Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt (Essen, Lübeck, Velbert) haben die kommunalen Wohnungsunternehmen wichtige Funktionen für die kommunalen Stadtumbaustrategien. Dies beinhaltet auch den Rückbau von Wohnungen, der allerdings unter den Fallkommunen bislang nur in Bautzen quantitativ bedeutend ist. Alle Kommunen setzen schließlich darauf, dass ihre kommunalen Unternehmen durch die energetische Sanierung wichtige Beiträge zur Umsetzung der kommunalen Klimaschutzziele leisten (siehe Tabelle 44).

Strategische Ausrichtung im Bereich des Verkaufs von Unternehmensbeteiligungen und Wohnungsbeständen

Was Verkaufsstrategien anbelangt, die Kommunen für ihre Wohnungsbestände

verfolgen, ist zwischen dem Verkauf der Beteiligungen an den Wohnungsunternehmen und der Verkauf von Teilen der Wohnungsbestände zu unterscheiden.

Strategien, durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens die kommunalen Haushalte zu entlasten, spielten in der Vergangenheit in vier Fallkommunen eine Rolle. Im Ergebnis der jeweiligen kommunalen Diskussionen wurden unterschiedliche Verkaufsstrategien realisiert:

- vollständiger Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens an einen privaten Investor (Kiel),
- Verkauf der Minderheitsbeteiligung an einem Wohnungsunternehmen an ein Landesunternehmen bei unveränderter Aufrechterhaltung der Mehrheitsbeteiligung am eigentlichen Wohnungsunternehmen (Lübeck),
- Verkauf der Anteile am Wohnungsunternehmen an ein anderes kommunales Unternehmen, Refinanzierung des Kaufpreises durch künftige Überschüsse des Wohnungsunternehmens (Essen, Velbert).

Aktuell ist für keine der untersuchten Kommunen der vollständige oder teilweise Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens eine strategische Option. Die Kommunen wollen vielmehr durchweg an ihren Wohnungsunternehmen festhalten. Auch Verkäufe innerhalb des „Konzerns Kommune“ werden zurzeit nicht verfolgt.

Hingegen gehört der Verkauf von Teilbeständen der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Mehrheit der Fall-

(48) Potsdam wird zwar nicht im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost gefördert, dennoch werden in der Stadt stadtumbaufähige Maßnahmen realisiert (einschließlich punktuellen Abriss).

kommunen zu den aktuell verfolgten Strategien. In der Regel beschränken sich Verkaufsstrategien auf die Veräußerung von Einzelobjekten im Rahmen der Portfoliobereinigung (siehe Tabelle 45), denen zum Teil der Ankauf von Objekten gegenübersteht, die besser zum Portfolio passen. Solche kleineren Veränderungen des Wohnungsbestands durch Verkäufe und ggf. auch Zukäufe können als normales Agieren von Wohnungsunternehmen am Markt angesehen werden und dienen auch der Anpassung des Wohnungsbestands an veränderte Nachfragestrukturen.

Nur in Velbert wird zurzeit der Verkauf von Wohnungspaketen an Private als Strategie verfolgt. Die Velberter Strategie setzt darauf, das kommunale Wohnungsunternehmen durch die Verkaufserlöse in die Lage zu versetzen, die in den verbleibenden Beständen erforderlichen Investitionen durchzuführen. In der Vergangenheit wurde in Potsdam eine vergleichbare Strategie verfolgt, inzwischen spielt in den Potsdamer Strategien nur noch die Portfoliobereinigung eine Rolle. Einen Sonderfall stellt Mainz dar, wo der Verkauf eines größeren Wohnungspakets Teil der Strategie zur wirtschaftlichen Gesundung des Unternehmens war und der entsprechende Verkauf Wohnungen auf Wiesbadener Stadtgebiet betraf, die an das kommunale Unternehmen Wiesbadens veräußert wurden.

Keinerlei Verkaufsstrategien werden aktuell in München, Mainz und Mühlheim am Main verfolgt. München hebt sich von den anderen Fallkommunen dadurch ab, dass es nicht nur keinerlei Verkaufsstrategien verfolgt, sondern als strategische Option den Ankauf von Beständen durch die kommunalen Wohnungsunternehmen vorsieht, sofern dies für die Erfüllung der kommunalen Ziele sinnvoll und für die beiden Unternehmen wirtschaftlich ist.

5.2 Steuerung und Organisation der Zusammenarbeit von Kommune und Wohnungsunternehmen

In diesem Abschnitt wird die Steuerung der Wohnungsunternehmen durch die Kommunen im Querschnitt betrachtet. Dabei werden fünf Themen behandelt:

Tabelle 45
Aktuelle Strategien im Bereich des Verkaufs von Unternehmensbeteiligungen und Wohnungsbeständen

Fallkommune	Verkauf von Beteiligungen an Wohnungsunternehmen	Verkauf von Beständen der Wohnungsunternehmen	
		größere Teilbestände/ Wohnungspakete	Einzelobjekte im Rahmen Portfoliobereinigung
München			
Essen			●
Lübeck			●
Mainz			
Potsdam			●
Velbert		●	●
Bautzen			●
Mühlheim am Main			
Landkreis Hildesheim			●

Datengrundlage: Recherchen des IfS

- Verteilung der Zuständigkeiten für die Steuerung der Wohnungsunternehmen in der Verwaltung,
- Vertretung der Kommune in den Unternehmensorganen (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung),
- Art der Einbringung kommunaler Ziele beim Unternehmen,
- Einsatz von Controllinginstrumenten,
- zusammenfassende Charakterisierung und Typisierung der Steuerung der Wohnungsunternehmen in den untersuchten Fällen.

An dieser Stelle ist darauf zu verweisen, dass die Kommunen bei der Steuerung ihrer kommunalen Unternehmen nicht völlig frei sind. Die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen stellen eine ganze Reihe von Anforderungen an die Steuerung der kommunalen Beteiligungen (siehe im Überblick Schwarting 2000). Die Regelungen folgen dem Ziel, Risiken zu minimieren, die den Kommunen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erwachsen können, und sicherzustellen, dass die Kommunen genügend Einfluss auf ihre Unternehmen nehmen können. Die Vorschriften der Gemeindeordnungen betreffen insbesondere die Einrichtung von Aufsichtsräten und deren Zusammensetzung, Weisungsrechte des Rats sowie die Erstellung von Wirtschaftsplänen. Im konkreten Zuschnitt der Regelungen, auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird, bestehen von Bundesland zu Bundesland gewisse Unterschiede.

Einige der untersuchten Kommunen haben kommunale Beteiligungsrichtlinien

erarbeitet (so z.B. Essen und Mainz). Diese Richtlinien enthalten Standards für die Verwaltung und Steuerung aller kommunalen Unternehmen und sind damit auch für die Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen von Bedeutung.

Zuständigkeit für die Beteiligungsverwaltung und in die Steuerung des Wohnungsunternehmens einbezogene Bereiche der Kommunalverwaltung

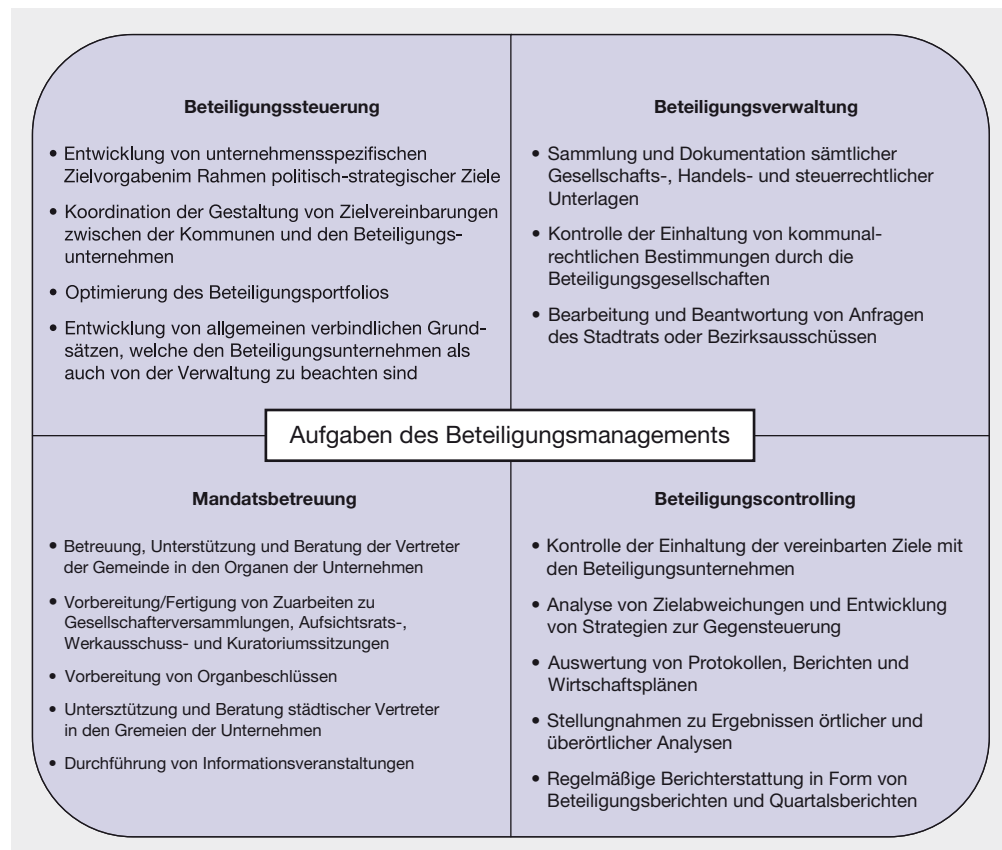
An der Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen sind in allen untersuchten Fällen mehrere Dezernate/Fachbereiche der Kommunalverwaltungen beteiligt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Dezernat, bei dem die Beteiligungsverwaltung angesiedelt ist, also die Organisationseinheit, der das Management der Beteiligungen am Wohnungsunternehmen obliegt, und den weiteren einbezogenen Dezernaten.

In der Definition des Deutschen Städtetags ist die Beteiligungsverwaltung „die Abteilung oder Einheit, die die Verwaltungsleitung und die Entscheidungsträger/

innen in ihrer Steuerungsverantwortung unterstützen und eine Überwachung und Unterstützung der Beteiligungen unter einheitlichen fachlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten sichert“ (zitiert nach Schwarting 2004, S. 344). Zentrale Aufgaben der Beteiligungsverwaltung (siehe auch Abbildung 12) sind:

- die Entwicklung von Zielvorgaben und die Vereinbarung von Zielen mit dem kommunalen Unternehmen,
- das Controlling, d.h. die Beobachtung der Tätigkeit des Unternehmens und der Erreichung der definierten Ziele sowie die Vorbereitung von Steuerungsentscheidungen,
- die Verwaltung der Beteiligung im engeren Sinne einschließlich der Überprüfung der Einhaltung der kommunalrechtlichen Bestimmungen,
- die Mandatsbetreuung, d.h. die Unterstützung der von der Kommune in die Organe des Unternehmens entsandten Vertreter bei der Wahrnehmung der kommunalen Interessen.

Abbildung 12
Aufgaben des Beteiligungsmanagements



Hinsichtlich der Art der Ansiedlung der Beteiligungsverwaltung für die kommunalen Wohnungsunternehmen lassen sich die untersuchten Kommunen in zwei Gruppen unterteilen:

- Unter den Fallkommunen dominiert die zentrale Organisationsform der Beteiligungsverwaltung. Verwaltungswissenschaftlich wird dann von einer zentralen Beteiligungsverwaltung gesprochen (siehe Schwarting 2004), wenn alle kommunalen Beteiligungen in derselben Organisationseinheit verwaltet werden, die bei der Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat) oder beim Finanzdezernenten/Kämmerer angesiedelt ist. Dies ist in sechs der neun untersuchten Kommunen mit Wohnungsunternehmen der Fall, darunter alle mittleren und kleineren Städte und der Landkreis (siehe Tabelle 46).
- In drei Großstädten wurde eine Kombination aus dezentraler und zentraler Beteiligungsverwaltung realisiert. Die Beteiligungsverwaltung für die Wohnungsunternehmen ist dort bei einem fachlich zuständigen Dezernat angesiedelt, in München und Essen beim Planungsdezernat und in Mainz beim dort für das Wohnungswesen zuständigen Sozialdezernat. Die dezentrale Beteiligungsverwaltung wird in allen drei Städten durch eine zentrale Beteiligungsverwaltung bzw. ein zentrales Beteiligungscontrolling unterstützt. In München wird dem weitgehend eigenständigen dezentralen Beteiligungsmanagement im Planungsreferat durch das zentrale Controlling

der Stadtkämmererei ein Rahmen vorgegeben (insbesondere hinsichtlich der einzusetzenden wirtschaftlichen Leistungskennziffern). Größer fällt die Rolle der zentralen Einheiten in den anderen beiden Städten aus. In Essen findet die Beteiligungsverwaltung im Planungsdezernat unter direkter Einbeziehung des Beteiligungsmanagements aus dem Geschäftsbereich des Kämmerers statt. In Mainz hat der Sozialdezernent, der früher Finanz- und Beteiligungsdezernent war, die Zuständigkeit für die Verwaltung der Beteiligung an der Wohnbau Mainz in sein neues Dezernat mitgebracht. Dort erfolgt das Beteiligungsmanagement unter enger Einbeziehung der zentralen Beteiligungsverwaltung beim Finanzdezernenten.

In der Mehrzahl der Kommunen bestehen innerhalb der zuständigen Dezernate und Fachbereiche spezielle Organisationseinheiten für die Beteiligungsverwaltung. Bei den beiden kleinsten Fallkommunen (Bautzen und Mühlheim am Main) und bei zwei Kommunen mit dezentraler Organisationsvariante (Essen und Mainz) sind die entsprechenden Aufgaben im Bereich des Dezernenten bzw. des Bürgermeisters angesiedelt (siehe Tabelle 47). In Velbert werden weite Teile der praktischen Arbeit der Beteiligungsverwaltung von der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft und dort mit von den Stadtwerken abgestelltem Personal erbracht. Die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft hat vor einigen Jahren den Großteil der Anteile am Wohnungsunternehmen von der Stadt Velbert erworben.

Tabelle 46
 Ansiedlung der Beteiligungsverwaltung und weitere in die Steuerung des Wohnungsunternehmens einbezogene Verwaltungsbereiche

Kommune	Verwaltungsleitung	Finanzdezernat/ Kämmerer	Dezernat für Planen/Bauen/ Stadtentwicklung	Sozialdezernat, sonstiges Dezernat
München	●	●	◆	●
Essen	●	●	◆	●
Lübeck	◆		●	●
Mainz	●	●	●	◆
Potsdam	●	◆	●	●
Velbert	●	◆	●	
Bautzen	●	◆	●	●
Mühlheim am Main	◆	●	●	
Kreis Hildesheim		◆		

◆ Ansiedlung der Beteiligungsverwaltung für das Wohnungsunternehmen innerhalb der Kommunalverwaltung
 ● weitere in die Steuerung einbezogene Fachbereiche/Dezernate

Tabelle 47

Für die Verwaltung der Beteiligung am kommunalen Wohnungsunternehmen zuständige Verwaltungseinheit (Stand: August 2010)

Kommune	zuständige Organisationseinheit	Organisationsmodell der Beteiligungsverwaltung
München	Bereich Beteiligungsmanagement im Planungsreferat	Kombination dezentral und zentral, zentrale Komponente relativ schwach
Essen	Geschäftsbereichsvorstand des Geschäftsbereichs Planen	Kombination dezentral und zentral
Lübeck	Bereich Beteiligungscontrolling im Fachbereich des Bürgermeisters	zentral
Mainz	Beigeordneter des Dezernats für Soziales, Kinder, Jugend, Schulen und Gesundheit	Kombination dezentral und zentral
Potsdam	Beteiligungsmanagement im Geschäftsbereich Zentrale Steuerung und Service (Kämmerer)	zentral
Velbert	Fachdienste Beteiligungsmanagement und Controlling in der Fachabteilung Finanzdienste weitgehend ausgelagert auf Beteiligungsverwaltungsgesellschaft der Stadt Velbert mbH	zentral (ausgelagert)
Bautzen	Stadtkämmerei im Dezernat für Wirtschaft, Finanzen, Bildung und Soziales	zentral
Mühlheim am Main	Bürgermeister	zentral
Kreis Hildesheim	Fachdienst Finanzen und Beteiligungen im Dezernat für Innere Dienste und Service	zentral

Datengrundlage: Recherchen des IFS

Die Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen ist nicht allein Angelegenheit der Beteiligungsverwaltung und des Fachbereichs/Dezernats, bei dem diese angesiedelt ist. Vielmehr sind weitere Fachbereiche und Dezernate mit Steuerungsaufgaben in Bezug auf das Wohnungsunternehmen befasst. So sind die Verwaltungsleitung (Oberbürgermeister, Bürgermeister) und das Finanzdezernat in aller Regel auch in denjenigen Kommunen in die Steuerung einbezogen, in denen sie nicht selbst für die Beteiligungsverwaltung zuständig sind (siehe Tabelle 46). Wichtige Akteure der Steuerung sind zudem in allen Städten die Planungs- und Baudezernate sowie in den Städten, in denen sie für Aufgaben der Wohnungsversorgung zuständig sind, die Sozialdezernate. Die Definition der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele, die mit den Beteiligungen an den kommunalen Unternehmen verfolgt werden, und die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Unternehmen zur Erfüllung dieser Ziele obliegt in den Kommunen in aller Regel den in den Planungs- und Baudezernaten sowie den Sozialdezernaten zuständigen Facheinheiten und nicht dem Beteiligungsmanagement.

Vertretung der kommunalen Interessen in den Unternehmensorganen

Für die Vertretung der kommunalen Interessen sind die Unternehmensorgane von großer Bedeutung, also zum einen die Gesellschafterversammlung (bzw. beim Essener Wohnungsunternehmen, das die Rechtsform der Aktiengesellschaft hat, die Hauptversammlung) und zum anderen der Aufsichtsrat. Zwar ist die Einrichtung eines Aufsichtsrats für GmbHs nicht gesellschaftsrechtlich vorgeschrieben, und viele Wohnungsunternehmen erreichen auch nicht die Zahl von Beschäftigten, die nach den Regelungen des Mitbestimmungsrechts einen Aufsichtsrat erforderlich macht. Die Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen sehen für kommunale Unternehmen aber implizit oder explizit einen Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Kontrollgremium vor. Weitere Regelungen sehen vor, dass die Gemeinden in den Aufsichtsräten angemessen vertreten sein sollen, ein Teil der Gemeindeordnungen enthält konkrete Bestimmungen, durch wen die Vertretung der Kommunen in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat erfolgt.

Eine besondere Form der Wahrnehmung kommunaler Interessen beim Wohnungsunternehmen hat die Stadt Mühlheim am Main gewählt. Hier ist die Stadt nicht nur in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat vertreten, sondern ein hauptamtliches Magistratsmitglied, der Erste Stadtrat, ist zugleich einer der beiden Geschäftsführer des Wohnungsunternehmens.

Über die Gesellschafterversammlung nehmen die Kommunen unmittelbar Einfluss auf Grundsatzentscheidungen der Geschäftspolitik ihres Unternehmens. Beschlussfassungen der Gesellschafterversammlung bzw. der Hauptversammlung beziehen sich typischerweise auf die Verwendung des Bilanzgewinns, die Entlastung der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates, den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen, die Gründung und Auflösung von Tochtergesellschaften sowie Änderungen der Rechtsform. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verabschiedet die Gesellschafterversammlung aufgrund einer Vorgabe der Gemeindeordnungen auch den Wirtschaftsplan des Beteiligungsunternehmens.

In der in der Regel einmal jährlich tagenden Gesellschafterversammlung sind die Fallkommunen zumeist durch den Oberbürgermeister bzw. Landrat oder durch den Kämmerer vertreten (siehe Tabelle 48). Für die Mehrzahl der Fallstudienkommunen (München, Essen, Lübeck, Mainz, Velbert, Bautzen und Landkreis Hildesheim) folgt aus den Gemeindeordnungen, dass die Vertreter der Kommune in der Gesellschafterversammlung unmittelbar an Beschlüsse der Kommunalparlamente gebunden sind.

Das für die laufende Steuerungstätigkeit der Kommune bedeutendere Organ der Gesellschaft ist der Aufsichtsrat. Der Aufsichtsrat tagt im Gegensatz zur Gesellschafterversammlung auch unterjährig und befasst sich mit inhaltlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Geschäftstätigkeit durch die Geschäftsführung. So bedürfen beispielsweise Investitionsentscheidungen des Wohnungsunternehmens ab einer festgelegten Investitionssumme der Zustimmung des Aufsichtsrats. Eine wichtige Aufgabe des Aufsichtsrats ist die Verabschiedung des jährlichen Wirtschaftsplans, der die Investitionsplanung und die Finanzplanung des Wohnungsunternehmens für das jeweils folgende Geschäftsjahr sowie eine mittelfristige Finanzplanung beinhaltet und damit eine entscheidende Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Wohnungsunternehmen und Kommune darstellt. Der Aufsichtsrat überprüft die Geschäftstätigkeit der Wohnungsgesellschaft und die Einhaltung von Zielen. Ihm kommt dabei die Aufgabe zu, sowohl die Interessen der Kommune gegenüber ihrem Wohnungsunternehmen als auch die wirtschaftliche Stabilität des Unternehmens im Rahmen seiner Entscheidungen zu berücksichtigen.

Bei den meisten der in die Untersuchung einbezogenen kommunalen Unternehmen ist die Kommune im Aufsichtsrat sowohl durch die Verwaltung als auch den Rat vertreten. In drei Fällen (Potsdam, Velbert und Bautzen) haben die Kommunen zudem Sachverständige in den Aufsichtsrat berufen. Der Aufsichtsrat des Lübecker Unternehmens setzt sich allein aus Mitgliedern des Rats bzw. der Bürgerschaft zusammen (siehe Tabelle 50).

Die größte Gruppe der Aufsichtsratsmitglieder bilden in allen Fallstudienkommunen die Vertreter des Rats, was den Ein-

Tabelle 48
Übersicht der in die Gesellschafterversammlung bzw. Hauptversammlung der kommunalen Wohnungsunternehmen entsandten Kommunalvertreter (Stand: August 2010)

Untersuchungskommune bzw. kommunales Wohnungsunternehmen	Kommunaler Vertreter
München – GWG	Oberbürgermeister
München – GEWOFAG	Oberbürgermeister
Essen	---*
Lübeck	Vertreter Beteiligungscontrolling (gemeinsam mit Bausenator) Vertreter Fachbereich Wirtschaft, Hafen und Liegenschaften für die ebenfalls am Unternehmen beteiligte Stiftung „Lübecker Wohnstiftung“
Mainz	Oberbürgermeister
Potsdam	Finanzdezernent
Velbert	Bürgermeister (als Vertreter der Beteiligungsgesellschaft der Stadt Velbert GmbH) Stadtkämmerer als Vertreter der Stadt Velbert**
Bautzen	Oberbürgermeister
Mühlheim am Main	Magistrat der Stadt
Kreis Hildesheim	Landrat Bürgermeister der am Unternehmen beteiligten kreisangehörigen Kommunen

* Essen ist an der Allbau AG ausschließlich indirekt über die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (EVV) beteiligt. In der Hauptversammlung der Allbau ist ein Geschäftsführer der EVV vertreten.
** Die Mehrheit der Beteiligung am Wohnungsunternehmen liegt bei der Beteiligungsgesellschaft der Stadt Velbert, die sich vollständig im Eigentum der Stadt befindet, die Minderheit der Beteiligung hält die Stadt direkt.

Datengrundlage: Recherchen des IfS

fluss der Kommunalparlamente auf die Geschäftstätigkeit des Wohnungsunternehmens unterstreicht. Dieser Einfluss kommt auch darin zum Ausdruck, dass kommunale Aufsichtsratsvertreter in der Regel entsprechend den Regelungen der Gemeindeordnungen an Weisungen des Rats gebunden sind.

Die Verwaltungsseite ist in den Aufsichtsräten in der Mehrheit der Fälle durch den Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Landrat vertreten, der in diesen Fällen auch den Vorsitz innehat. Dies kann als Ausdruck für die hohe Bedeutung gelten, die die Kommunen ihren Wohnungsunternehmen beimessen.

Die kommunalen Aufsichtsratsmitglieder werden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch das Beteiligungsmanagement unterstützt. Im Rahmen der Expertengespräche wurde von den kommunalen Verwaltungen wie von den Unternehmen darauf hingewiesen, dass die grundsätzlichen Zielrichtungen der Unternehmenstätigkeit häufig bereits im Vorfeld von Aufsichtsratsentscheidungen im Rahmen informeller Gespräche zwischen der Verwaltungsspitze bzw. den beteiligten Fachverwaltungen und dem Wohnungsunternehmen festgelegt werden.

Tabelle 49

Zusammensetzung des Aufsichtsrats der kommunalen Wohnungsunternehmen (Stand: Dezember 2009)

Kommune	Vertreter der Kommune und sonstige Mitglieder des Aufsichtsrats (Anzahl der Vertreter)		
	Verwaltung	Mitglieder des Stadtrats/ Kreistags	Sonstige
München – GWG	Oberbürgermeister (Vorsitz) Stadtbaurätin Kommunalreferentin	6 Stadtratsmitglieder	3 Arbeitnehmervertreter
München – GEWOFAG	Oberbürgermeister (Vorsitz) Stadtkämmerer Stadtbaurätin	5 Stadtratsmitglieder	4 Arbeitnehmervertreter
Essen	Geschäftsbereichsvorstand Planen (Planungsdezernent)	6 Stadtratsmitglieder, darunter Vorsitz	Stadtwerke Essen AG Essener Verkehrs AG Sparkasse Essen National Bank AG 5 Arbeitnehmervertreter
Lübeck	–	7 Bürgerschaftsmitglieder, darunter Vorsitz	–
Mainz	Sozialdezernent (Vorsitz) beratend: Finanzdezernent, Baudezernentin	7 Stadtratsmitglieder	Rio Energieeffizienz GmbH & Co. KG beratend: Stadtwerke Mainz AG, Betriebsrat
Potsdam	Oberbürgermeister (Vorsitz)	5 Stadtratsmitglieder	3 Experten (Jurist, Vertreter Bankwesen und Wohnungswirtschaft)
Velbert	Bürgermeister (Vorsitz)	7 Stadtratsmitglieder	7 Sachkundige Bürger
Bautzen	Oberbürgermeister (Vorsitz)	7 Stadtratsmitglieder	1 Sachverständiger
Mühlheim am Main	Bürgermeister (Vorsitz)	Stadtratsmitglieder (8)	–
Kreis Hildesheim	Landrat (Vorsitz) 7 Bürgermeister kreisangehöriger Kommunen	Kreistagsmitglieder (9)	–

Datengrundlage: Recherchen des IfS

In den praktischen Möglichkeiten, auf die kommunalen Wohnungsunternehmen Einfluss zu nehmen, ergaben die Fallstudien zwischen Kommunen mit direkter Beteiligung an Wohnungsunternehmen und Kommunen mit indirekter Beteiligung keine wirklichen Unterschiede. Dass Essen und Velbert die Anteile an ihren Wohnungsunternehmen vollständig oder überwiegend an andere städtische Gesellschaften verkauft haben, hat die Steuerungsmöglichkeiten nicht verändert. In beiden Unternehmen sind im wichtigsten Organ, dem Aufsichtsrat, nach wie vor Stadtverwaltung und Rat vertreten. Auf die vielfältigen Kontakte von Verwaltung und Wohnungsunternehmen hatte die Umstrukturierung in eine indirekte Beteiligung keinen Einfluss.

Art der Einbringung kommunaler Ziele beim Unternehmen

Die Ziele, die die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen verfolgen, sind in einer Vielzahl von Dokumenten niedergelegt: in Gesellschaftsverträgen, Ratsbeschlüssen, städtischen Konzepten, Zielvereinbarungen und Verträgen mit den Unternehmen, Wirtschaftsplänen etc. In keiner Fallkommune existiert ein zentrales Dokument, das alle für Wohnungsunternehmen relevanten Ziele zusammenführt. Kennzeichnend ist vielmehr, dass in unterschiedlichen Dokumenten zu ver-

schiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Diskussionskontexten jeweils Teilziele formuliert und diese dann auf verschiedenen formellen und informellen Wegen beim kommunalen Wohnungsunternehmen eingebracht werden. Die Unternehmen und ihre Geschäftsleitungen sind häufig in die Formulierung der Ziele einbezogen.

Tabelle 50 gibt eine Übersicht über die Dokumente, in denen Ziele für die kommunalen Wohnungsunternehmen in den Fallkommunen formuliert werden. Alle Kommunen haben entsprechend den Anforderungen der Gemeindeordnungen in die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen ihrer Wohnungsunternehmen Regelungen zum Zweck des Unternehmens aufgenommen. Dabei handelt es sich allerdings um sehr allgemein gehaltene Zwecke, die sich in der Regel an den Formulierungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes orientieren (z. B. „Bereitstellung von Wohnraum für breite Bevölkerungskreise zu tragbaren Mietkonditionen“) und insofern kaum Grundlage für die konkrete Steuerung der Unternehmen sein können.

Die Räte der Kommunen haben wie dargestellt schon aufgrund ihrer starken Vertretung in den Aufsichtsräten und der kommunalrechtlich verankerten Weisungsrechte große Bedeutung für die Steuerung der Wohnungsunternehmen. In diesem Zusammenhang befassen sich die

Tabelle 50
 Dokumente, in denen Ziele und Vorgaben für die kommunalen Wohnungsunternehmen formuliert sind

Kommune	Gesellschafts- vertrag/Satzung	Beschlüsse des Rates zu inhaltlichen Zielen der kommunalen Wohnungsunter- nehmen	Städtische Konzepte	Zielverein- barung/ Verträge zwischen Kommune und Unternehmen zu einzelnen Handlungs- feldern	Wirtschaftsplan des Unternehmens
München	●	●	●	●	●
Essen	●		●		●
Lübeck	●		●		●
Mainz	●		●	●	●
Potsdam	●		●	●	●
Velbert	●		●	●	●
Bautzen	●		●		●
Mühlheim am Main	●	●			●
Kreis Hildesheim	●				●

Datengrundlage: Recherchen des IfS

Räte der Fallkommunen immer wieder mit den Wohnungsunternehmen. Grundlegende Ratsbeschlüsse zu den inhaltlich-fachlichen Zielen der Wohnungsunternehmen existieren aber nur in einzelnen Fallkommunen. Hier ist in erster Linie München zu nennen, wo der Rat u. a. Beschlüsse zum Mietenkonzept für die nicht preisgebundenen kommunalen Bestände sowie zum Einsatz von Überschüssen der Unternehmen für ein zusätzliches Investitionsprogramm für die Jahre 2008 bis 2019 getroffen hat. Auch in Mühlheim am Main wurde zum Investitionsprogramm des dortigen Wohnungsunternehmens ein Ratbeschluss gefasst.

Andere Fallkommunen haben in vergleichbarer Situation auf Ratsbeschlüsse verzichtet. Der in Potsdam in den Jahren 2009 und 2010 zur Definition von Zielen für das kommunale Wohnungsunternehmen innerhalb der Verwaltung realisierte Prozess ging zwar u. a. auf einen Beschluss des Stadtrats zurück, die Ergebnisse (verstärkte Neubau- und Bestandsinvestitionen und mehr Belegungsmöglichkeiten für die Stadt im Gegenzug zum Verzicht auf Gewinnausschüttungen) wurden aber nicht im Rat beschlossen, sondern dem Wohnungsunternehmen durch die Verwaltung übermittelt und von diesem in seinen Wirtschaftsplan aufgenommen.

In fast allen Fallkommunen ergeben sich Ziele für die kommunalen Wohnungsunternehmen aus kommunalen Wohnungsmarktkonzepten, Stadtentwicklungskonzepten und Stadtumbaukonzepten. In die Erstellung solcher Konzepte sind die kom-

munalen Wohnungsunternehmen eingebunden, kommunale Ziele zur Wohnungspolitik und zur Quartiersentwicklung werden mit den kommunalen Wohnungsunternehmen erörtert und abgestimmt. Auch wenn die Konzepte in der Regel keine konkreten Aussagen zu den Beiträgen treffen, die die Unternehmen bei der Umsetzung der formulierten Ziele leisten sollen, werden mit ihnen doch wichtige Rahmenbedingungen und Vorgaben gesetzt, die die Unternehmen bei ihren eigenen Investitionsplanungen und sonstigen Planungen berücksichtigen.

Eine besonders enge programmatische Verbindung von kommunaler Stadtentwicklungsplanung und Unternehmenszielen ist in Essen zu beobachten. In seiner „Unternehmensstrategie 2015“ erklärt das Unternehmen, den kommunalen „Stadtentwicklungsprozess 2015+“ in vollem Umfang zu übernehmen und eine wesentliche Rolle für quartiersbezogene Entwicklungsprojekte spielen zu wollen (Allbau AG 2009b). Das Unternehmen verfolgt im Rahmen des gesamtstädtischen Stadtumbau- und Stadtentwicklungsprozesses den Umbau des Bestandsportfolios und die Entwicklung eines nachhaltigen Kernbestands. Die Unternehmensstrategie enthält quantitative und qualitative zu Bestandsinvestitionen, Neubau, Rückbau und Portfoliobereinigungen.

Eines der Kernelemente der Modernisierung der kommunalen Verwaltungen, die sich in den letzten zwanzig Jahren vollzogen hat, ist das Steuern über Zielvereinbarungen. Der Logik dieses Modells wür-

de es entsprechen, nicht nur innerhalb der Verwaltung über die Vereinbarung von inhaltlich-fachlichen und finanziellen Zielen zu steuern, sondern Zielvereinbarungen auch zwischen der Kommune und ihrem Unternehmen zu schließen. Kommunale Beteiligungsrichtlinien sehen solche Zielvereinbarungen regelmäßig vor, so auch die Beteiligungsrichtlinie der Fallstadt Mainz. In der Praxis existieren in keiner der Fallkommunen bislang umfassende Zielvereinbarungen mit den Wohnungsunternehmen, die die fachlich-inhaltlichen Ziele und die finanziellen Ziele in Gänze abdecken. Eingeleitet wurde die Erarbeitung solcher Zielvereinbarungen für die kommunalen Unternehmen in Lübeck und damit auch für das Wohnungsunternehmen Trave.

Ein Teil der Kommunen hat aber mit ihren Kommunen Zielvereinbarungen und Verträge zu einzelnen Aufgabenfeldern geschlossen. Dies betrifft in erster Linie Verträge, in denen die Wohnungsunternehmen ihren kommunalen Eigentümern Belegungsmöglichkeiten im ungebundenen Bestand verschaffen. Entsprechende Verträge wurden in München, Mainz, Potsdam und Velbert geschlossen (siehe zum Vergleich der Inhalte dieser Verträge Abschnitt 4.2). In München werden darüber hinaus mit den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der Wohnungsunternehmen jährliche Zielvereinbarungen geschlossen, die sich u. a. auf die Investitionstätigkeit beziehen und deren Erfüllung mit Prämienregelungen verbunden ist. Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass Verträge und Zielvereinbarungen der Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben.

Die Ziele mit dem höchsten Konkretisierungsgrad werden in den Wirtschaftsplänen der Unternehmen formuliert. Der Wirtschaftsplan ist ursprünglich ein Instrument zur Steuerung von Eigenbetrieben, fast alle Gemeindeordnungen sehen ihn aber auch für privatrechtliche Unternehmen der Kommunen vor. Der vom Wohnungsunternehmen jährlich erstellte Wirtschaftsplan enthält Aussagen über die Ertragsentwicklung des Unternehmens unter Berücksichtigung abgestimmter Bewirtschaftungs- und Investitionsziele. In den Wirtschaftsplänen ist zudem eine mittelfristige Ergebnisprognose (drei bis fünf Jahre) enthalten, die es den Kom-

munen ermöglicht, einen Ausblick auf die zukünftige Geschäftsentwicklung unter abgestimmten Prämissen zu erhalten. In Potsdam erstreckt sich die zum Wirtschaftsplan gehörende Investitionsplanung auf einen Zeithorizont von zehn Jahren. Die Wirtschaftspläne werden von den Aufsichtsräten bzw. (in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) von den Gesellschafterversammlungen beschlossen. In allen Fallstudienkommunen wird der Wirtschaftsplan bereits im Vorfeld der Beschlussfassung durch Arbeitsgespräche zwischen dem Beteiligungsmanagement bzw. den in die Steuerung eingebundenen Verwaltungsbereichen und dem Wohnungsunternehmen abgestimmt. Die Mehrzahl der Kommunen nimmt damit im Rahmen einer Abstimmung unmittelbar auf die Geschäftspolitik des Wohnungsunternehmens Einfluss. Über die Wirtschaftspläne werden vor allem Festlegungen zu den Investitionen (Art und Höhe) sowie zu dem angestrebten Unternehmensergebnis und zu den möglichen Ausschüttungen getroffen.

Einsatz von Controllinginstrumenten

Die Beobachtung der Tätigkeit der kommunalen Unternehmen und die Überprüfung der Einhaltung der festgesetzten Ziele stellen wie dargestellt eine Kernaufgabe der Beteiligungsverwaltung dar. Besondere Bedeutung kommt dabei der in den Gemeindeordnungen vorgeschriebenen jährlichen Erstellung der Beteiligungsberichte zu. In den Beteiligungsberichten wird über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens, die Besetzung der Organe, die Entwicklung der Geschäftstätigkeit, wirtschaftliche Kennzahlen, eine Erfolgsplanung sowie die zukünftige Entwicklung des Jahresergebnisses informiert. Der Beteiligungsbericht stellt damit ein wichtiges Instrument zur Darstellung der Ergebnisentwicklung der kommunalen Wohnungsunternehmen und zur Abschätzung der Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte für den Stadtrat dar. Beteiligungsberichte dienen auch dazu, bereits im Vorfeld auf zukünftige Chancen und Risiken hinzuweisen, die den Kommunen aufgrund ihrer Beteiligung am Unternehmen entstehen können.

In der Mehrzahl der Kommunen findet darüber hinaus ein Beteiligungscontrolling auf Basis einer unterjährigen Berichterstattung statt, mit dessen Hilfe die Über-

einstimmung oder Abweichung wesentlicher betriebswirtschaftlicher Kennziffern des Wohnungsunternehmens mit den im Wirtschaftsplan vereinbarten Zielsetzungen verglichen wird. Eine vierteljährliche Berichterstattung findet in dieser Hinsicht in München, Essen, Lübeck, Mainz, Potsdam und Velbert statt. In den meisten Fallstudienkommunen werden die Berichte durch das Wohnungsunternehmen erstellt, das auch Abweichungen von den wirtschaftlichen Zielen begründet. Teilweise führen die Beteiligungsverwaltungen der Kommunen aber mit den von den Unternehmen gelieferten Daten selbst Berechnungen durch und ermitteln so Kennzahlen. Beispielhaft kann hier die Stadt Velbert genannt werden, die bei der Analyse der kommunalen Beteiligungsunternehmen unterschiedliche betriebswirtschaftliche Kennziffern heranzieht:

- Erfolgskennzahlen (Gewinn vor Steuern, Jahresüberschuss, EBIT),
- Liquiditätskennzahlen (Cash Ratio),
- Rentabilitätskennzahlen (Eigenkapitalrentabilität, Umsatzrendite),
- Kennzahlen der Kapitalstruktur (Eigenkapitalquote und Fremdkapitalquote).

Die Entwicklung der Kennziffern und mögliche Abweichungen von Zielwerten werden durch das Beteiligungsmanagement ermittelt und im Rahmen einer vierteljährlichen Berichterstattung dargestellt. Adressaten der Berichterstattung sind die Kommunalvertreter im Aufsichtsrat sowie die an der Steuerung beteiligten Verwaltungsbereiche.

Die von den Fallkommunen eingesetzten Controllinginstrumente konzentrieren sich sehr stark auf die wirtschaftliche Seite der Unternehmenstätigkeit und auf finanzielle Kennzahlen. Ein Controlling zur Erledigung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Aufgaben und die Verwendung inhaltlicher Kennzahlen finden nur in einem kleineren Teil der Fallkommunen und dort außerhalb der Beteiligungsverwaltung statt, so bei der Kontrolle der von den Kommunen aus dem ungebundenen Wohnraum für die Belegung durch die Kommune zur Verfügung gestellten Kontingente. Die insgesamt geringe Bedeutung des inhaltlich-fachlichen Controllings geht zum einen auf die oben dargestellte Art der Festlegung der Unternehmensziele und zum anderen darauf zurück, dass es für ein inhaltlich-fachli-

ches Controlling von Wohnungsunternehmen bislang weitaus weniger erprobte Kennzahlen als für das finanzielle Controlling gibt.

Charakterisierung und Typisierung der Zusammenarbeit von Kommunen und Wohnungsunternehmen

Die durchgeführten Fallstudien zeigen ein sehr komplexes und ein sehr differenziertes Bild der Zusammenarbeit der Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen. Dies betrifft die Definition der kommunalen Ziele, die Zuständigkeiten für die Steuerung der Unternehmen und die formalisierten Einflusswege (Beteiligungsmanagement, Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat, Wirtschaftsplan). In allen Fallkommunen werden aber darüber hinaus Ziele und Aufgaben der Unternehmen auf wenig oder nicht formalisierten Wegen festgelegt. Prägend für die Zusammenarbeit ist eine Fülle von Kontakten zwischen Verwaltung und Unternehmen, die die verschiedenen relevanten Verwaltungsbereiche und die Leitungsebene wie die Arbeitsebene umfasst.

Das Verhältnis der Kommunen zu ihren Wohnungsunternehmen ist kein hierarchisches Verhältnis von Überordnung und Unterordnung. Vielmehr sind die Unternehmen häufig bereits an der Zielentwicklung beteiligt bzw. sie entwickeln eigene Initiativen, die von den Kommunen aufgegriffen werden. So gehen z.B. Strategien zur Anpassung des Wohnungsmarkts an Nachfragetrends und an Auswirkungen des demographischen Wandels in der Regel auf die Unternehmen und ihre Geschäftsführungen zurück. Dasselbe gilt für betriebswirtschaftliche Optimierungen im Aufbau und in der Prozessorganisation der Unternehmen. Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass das Verhältnis von Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen durch ein Wechselspiel von kommunaler Steuerung bzw. Einflussnahme und unternehmerischem Handeln geprägt ist, wie es ja auch der für die kommunalen Wohnungsbestände gewählten privatrechtlichen Organisationsform entspricht.

In der konkreten Ausgestaltung der kommunalen Steuerungsaktivitäten und im Zusammenspiel von Kommunen und Unternehmen bestehen zwischen den untersuchten Fällen erhebliche Unterschiede. Zur Einordnung der Fallkommunen kann

zwischen zwei idealtypischen Steuerungsansätzen unterschieden werden:

- Der eine idealtypische Steuerungsansatz ist dadurch gekennzeichnet, dass von der Kommune in hohem Maße Ziele für das Wohnungsunternehmen vorgegeben werden. Die Ziele sind konkretisiert bzw. quantifiziert, beim Unternehmen werden sie in formalisierter Form (z. B. durch Zielvereinbarungen und Verträge) eingebracht. Die Zieleinhaltung wird durch ein finanzielles und inhaltlich-fachliches Controlling überwacht. Eine solche formalisierte vorgegebende Ziel- und Ergebnissteuerung folgt den Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells und hat ihren Niederschlag in vielen kommunalen Beteiligungsrichtlinien gefunden.
- Der andere idealtypische Steuerungsansatz ist dadurch geprägt, dass sich die Kommune darauf beschränkt, dem Unternehmen einen weiten Rahmen vorzugeben. Die konkreten Ziele und Pläne werden in der Regel vom Unternehmen entwickelt und dem kommunalen Eigentümer zur Prüfung und Billigung vorgelegt. Absprachen zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen werden bei diesem Ansatz häufig in nicht formalisierter Form getroffen.

Abbildung 13 ordnet die neun Fallkommunen mit kommunalem Wohnungsunternehmen zwischen den beiden idealtypischen Steuerungsansätzen ein. Dabei wird deutlich, dass München von allen Untersuchungskommunen deutlich am stärksten dem eher vorgebenden und formalisierten Steuerungsansatz entspricht (umfangreiche Festlegung von konkretisierten Zielen für die Wohnungsunternehmen im Rahmen von Ratsbeschlüssen,

Zielvereinbarungen etc.). Auch Mainz und Potsdam sind eher diesem Typ der Steuerung zuzuordnen. Bautzen und Mühlheim am Main, die kleinsten Untersuchungsstädte, sind die Fälle, bei denen am stärksten von einer eher billigenden und wenig formalisierten Steuerung gesprochen werden kann. Auch der Landkreis Hildesheim und die Großstädte Essen und Lübeck sind eher diesem Typus von Steuerungsansatz zuzuordnen.

In den Fallstudienkommunen hat der eher vorgebende und formalisierte Ansatz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die Mehrzahl der untersuchten Fälle legt heute mehr konkrete Ziele für ihre Wohnungsunternehmen fest bzw. macht mehr Vorgaben. In besonderem Maß betrifft dies Mainz und Potsdam, aber auch Velbert (siehe Abbildung 14).

Die Fallstudien zeigen, dass es von einer Reihe von Faktoren abhängt, welchen Steueransatz Kommunen für ihre Wohnungsunternehmen wählen:

1. *Größe der Städte* – Großstädte greifen aufgrund ihres ausdifferenzierten Verwaltungsaufbaus und der Vielzahl der Akteure, die vom Handeln der kommunalen Wohnungsunternehmen betroffen sind, eher zu vorgebenden und formalisierten Steuerungsansätzen, sie verfügen auch eher als kleinere Kommunen über die personellen Kapazitäten für die Erarbeitung von Zielsystemen und für ein intensives Controlling. Kleinere Kommunen realisierten eher eine weniger formalisierte Steuerung. Der direkte Austausch zwischen der Verwaltungsleitung und Geschäftsführung von Wohnungsunternehmen auch außerhalb von Gesellschafterversammlungen und Auf-

Abbildung 13
Verfolgter Ansatz der Steuerung des Wohnungsunternehmens

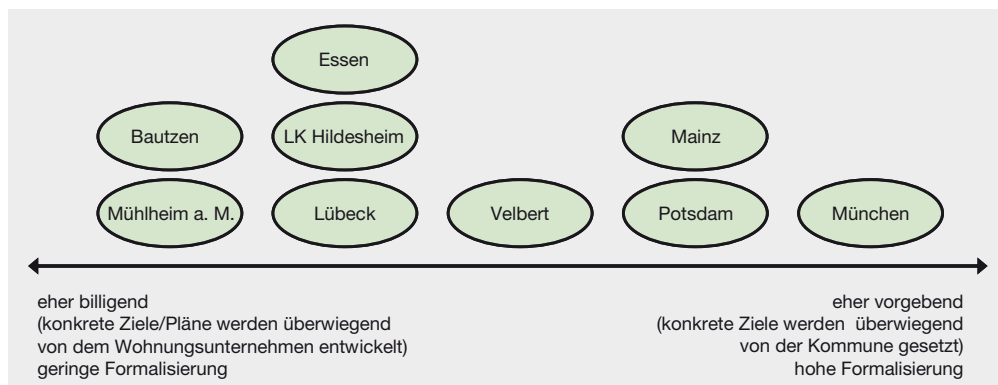
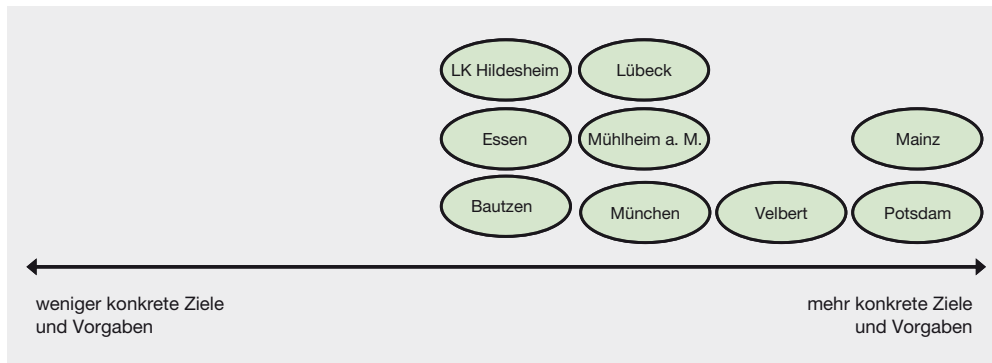


Abbildung 14

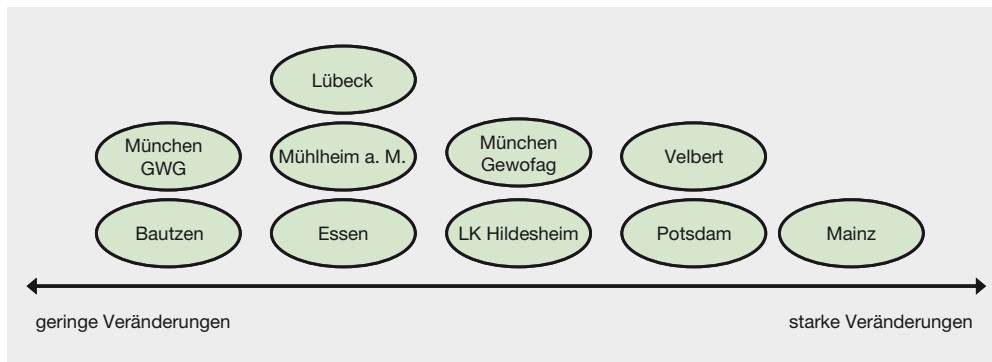
Veränderung des Umfangs von Zielen und Vorgaben der Kommune für das Wohnungsunternehmen im untersuchten Zeitraum



Datengrundlage: Recherchen und Einordnung des IfS

Abbildung 15

Veränderung von Struktur und der Tätigkeitsfelder des Wohnungsunternehmens im untersuchten Zeitraum



Datengrundlage: Recherchen und Einordnung des IfS

sichtsratssitzungen spielt in kleineren Kommunen häufig eine wichtige Rolle.

2. *Wohnungsmarktlage* und Problemdruck – Inhaltliche Ziele und Vorgaben der Kommunen für ihre Wohnungsunternehmen beziehen sich vor allem auf den Bereich der sozialen Wohnungsversorgung. Kommunen mit angespannter Wohnungsmarktlage (von den untersuchten Fällen vor allem München, Potsdam und Mainz) sind in dieser Hinsicht aktiver als Kommunen mit entspanntem Wohnungsmarkt (wie Essen, Lübeck, Bautzen oder der Landkreis Hildesheim).
3. *Restrukturierungsbedarf beim Unternehmen* – Geraten Wohnungsunternehmen in wirtschaftliche Probleme oder gar in eine wirtschaftliche Schieflage, sind Steuerungseingriffe der kommunalen Eigentümer erforderlich, um die notwendige Restrukturierung einzuleiten. Im Rahmen von Restrukturierungsprozessen gewinnen die Definition von Zielen und Vorgaben an die Unternehmen an Bedeutung. Mainz, Velbert und Potsdam,

also die drei Kommunen, deren Unternehmen am stärksten von Restrukturierungen (Veränderungen im Tätigkeitsfeld, Ausgliederungen, Veränderungen in der Eigentümerstruktur, Verkauf von Wohnungen etc.) betroffen sind (siehe im Überblick der Fälle Abbildung 15), sind zugleich die Fälle, in denen kommunale Ziele und Vorgaben für die Wohnungsunternehmen am stärksten an Bedeutung gewonnen haben.

4. *Verwaltungsstil* – Für die Art der Steuerung, die Kommunen in Bezug auf ihre Wohnungsunternehmen etabliert haben, sind nicht allein Rahmenbedingungen, Problemdruck und Handlungsbedarf im Rahmen von Restrukturierungen von Bedeutung. Vielmehr spielt auch eine Rolle, ob Kommunalpolitik und -verwaltung in der jeweiligen Stadt generell einem an Zielen und Ergebnissen orientierten Steuerungsmodell folgen oder eher einen traditionelleren, konditionalprogrammierten und anlassbezogenen Verwaltungsstil bevorzugen.

5.3 Soziale Wohnungsversorgung und Rolle der kommunalen Wohnungsbestände

Der folgende Abschnitt betrachtet im Vergleich der untersuchten Fälle die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und ihren Wohnungsunternehmen im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung. Hierbei wird zunächst kurz auf die Ausgangslage in den Kommunen und dann auf das Ausmaß eingegangen, in dem die Kommunen auf Sozialwohnungen und andere gebundene Wohnungen zurückgreifen können. Darauf aufbauend wird der Beitrag der kommunalen Wohnungsbestände zur sozialen Wohnungsversorgung betrachtet, und zwar im Hinblick auf die Belegung und Vermietung und die Miethöhe.⁴⁹ Einbezogen werden auch der Fall Kiel und die dort nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens im Hinblick auf die soziale Wohnungsversorgung gemachten Erfahrungen.

Ausgangslage im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung

In allen untersuchten Fällen betreffen die wichtigsten Ziele, die die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen verfolgen, die soziale Wohnungsversorgung. Die Unternehmen sollen wichtige Beiträge leisten, um breiten Bevölkerungsschichten

und insbesondere einkommensschwächeren Haushalten eine angemessene Wohnungsversorgung zu tragbaren Mieten zu ermöglichen. Erhebliche Unterschiede bestehen zwischen den Fallkommunen aber hinsichtlich des Problemdrucks und der mit ihm verbundenen Herausforderungen für die soziale Wohnungsversorgung. In Städten mit angespanntem oder stark angespanntem Wohnungsmarkt wie München, Mainz und Potsdam steht die Kommune im Bereich der sozialen Wohnungsversorgung vor größeren Aufgaben als in Kommunen mit entspanntem oder stark entspanntem Wohnungsmarkt, in denen auch viele einkommensschwache Haushalte relativ leicht ohne kommunale Unterstützung den passenden Wohnraum finden können. Relativ unabhängig vom Grad der Anspannung des Wohnungsmarkts sind die Kommunen und vor allem die untersuchten Großstädte mit dem Problem der Unterbringung von Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen (Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, Haushalte mit Mietschulden, Haushalte mit sozialen Auffälligkeiten etc.) konfrontiert.

Tabelle 51 weist die Zahl der Wohnungssuchenden aus, die im Jahr 2009 von den Kommunen registriert und durch Vermittlungs- und Belegungsaktivitäten der Wohnungsämter unterstützt wurden. Ein

Tabelle 51
Wohnungsmarktlage und registrierte Wohnungssuchende in den Fallkommunen

Kommune	aktuelle Wohnungsmarktlage	Haushalte, die als Wohnungssuchende gemeldet sind und von der kommunalen Vermittlungs- und Belegungstätigkeit profitieren können	
		Definition	Anzahl 2009*
München	stark angespannt	weite Definition, Haushalte mit ausgestellttem WBS	10 358 davon mit Dringlichkeit: 5 341
Essen	entspannt	weite Definition, Haushalte mit ausgestellttem WBS und weitere Wohnungssuchende	2 892
Kiel	entspannt	weite Definition, Haushalte mit Vermittlungswunsch (in der Regel mit WBS)	1 026
Lübeck	entspannt	enge Definition, nur Lübecker Haushalte ohne ausreichende Versorgung	784
Mainz	angespannt	sehr enge Definition, nur besondere Fälle wie Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, SGB II-Bezieher mit nicht angemessenen Unterkunftskosten	138
Potsdam	angespannt	eher enge Definition, nur WBS mit Dringlichkeit	1 540
Velbert	entspannt	eher enge Definition, nur WBS mit Dringlichkeit	603
Bautzen	stark entspannt	sehr enge Definition, nur Fälle der Wohnungsnothilfe (Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, soziale Notlagen)	30
Mühlheim am Main	angespannt	Stadt ist nicht in der Vermittlung/Belegung von Wohnungen tätig und registriert keine Wohnungssuchenden	---
Landkreis Hildesheim	entspannt	Kreis ist nicht in der Vermittlung/Belegung von Wohnungen tätig und registriert keine Wohnungssuchenden	---
* für Mainz 2008			

(49)
Auf Neubau als Strategie zur Ausweitung der für die soziale Wohnungsversorgung geeigneten Bestände wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Datengrundlage: Angaben der Fallkommunen; Einordnung der Wohnungsmarktlage durch IfS unter Berücksichtigung von Experteninterviews und Recherchen

quantitativer Vergleich zwischen den Kommunen ist mit diesen Zahlen kaum möglich, denn die einzelnen Kommunen haben den Kreis der Wohnungssuchenden sehr unterschiedlich gefasst, und zwar weitgehend unabhängig von der Wohnungsmarktlage. So findet sich unter den Städten mit angespannter Wohnungsmarktlage sowohl München mit einer sehr hohen Zahl registrierter Wohnungssuchenden als auch Mainz mit einer sehr niedrigen Zahl. Die rheinland-pfälzische Landeshauptstadt registriert nur Wohnungssuchende mit sehr dringendem Bedarf.

Mühlheim am Main und der Landkreis Hildesheim unterscheiden sich von den anderen Fallkommunen dadurch, dass sie zwar Wohnberechtigungsscheine ausstellen, nicht aber in der Vermittlung und Belegung von Wohnungen tätig sind und daher auch keine Wohnungssuchenden registrieren.

In den letzten drei bis fünf Jahren haben sich in den untersuchten Kommunen bei der Zahl der registrierten Wohnungssuchenden wenige Veränderungen ergeben. In der Mehrzahl der Kommunen ist die Zahl der Wohnungssuchenden weder merklich gesunken noch merklich gestiegen. Eine Ausnahme ist Kiel, wo die Zahl der registrierten Wohnungssuchenden von 2005 bis 2007 zunächst anstieg, dann aber

zurückging und 2009 den bislang niedrigsten Wert erreichte.

Gebundener Mietwohnungsbestand

Für die soziale Wohnungsversorgung in den Kommunen spielt der gebundene Wohnungsbestand eine besondere Rolle, also die Mietwohnungen, die als Sozialwohnungen oder aufgrund sonstiger Bestands- und Neubauförderung mietpreis- und belegungsgebunden sind. In München und Mainz enthält der gebundene Bestand in begrenzter Zahl auch Wohnungen, bei denen die Bindungen von den Kommunen angekauft wurden.

Was den Umfang des gebundenen Bestands anbelangt, bestehen zwischen den zehn Kommunen große Unterschiede. Die größte quantitative Bedeutung hat der gebundene Bestand in Velbert, wo auf ihn 9,0% aller Wohnungen entfallen, gefolgt von Lübeck, Essen und Kiel (mit Anteilen zwischen 8,3% und 7,5%). Geringer fällt der Anteil des gebundenen Bestands in München und Mainz aus (jeweils 5,8%), also zwei Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt. Aus historischen Gründen haben die ostdeutschen Fallkommunen nur einen niedrigen Anteil gebundener Bestände (Potsdam 3,2%, Bautzen 2,7%; siehe Tabelle 52).

Alle Fallkommunen sind von einem starken Rückgang des gebundenen Wohn-

Tabelle 52
Gesamtwohnungsbestand und durch Förderung gebundener Mietwohnungsbestand in den Fallkommunen 2009

Kommune	Wohnungsbestand insgesamt	Sozialmietwohnungen und andere aufgrund von Förderung gebundene Wohnungen*		gebundene Wohnungen mit kommunalem Benennungs- oder Besetzungsrecht aufgrund von Förderung	
	Anzahl	Anzahl	Anteil am Wohnungsbestand	Anzahl	Anteil am Wohnungsbestand
München	746 912	43 300	5,8%	42 800	5,7%
Essen	318 712	23 904	7,5%	913	0,3%
Kiel	131 371	9 800	7,5%	6 700	5,1%
Lübeck	114 387	9 517	8,3%	4 860	4,2%
Mainz	102 068	5 965	5,8%	537	0,5%
Potsdam	81 782	2 603	3,2%	899	1,1%
Velbert	43 184	3 905	9,0%	863	2,0%
Bautzen	22 447	600	2,7%	0	0,0%
Mühlheim am Main	12 600	557	4,4%	k. A.**	k. A.**
Landkreis Hildesheim	140 471	2 330	1,7%	0	0,0%

* mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen
 ** keine Quantifizierung möglich, nur Einzelwohnungen mit Benennungsrecht

raums betroffen. So sank die Zahl der gebundenen Wohnungen zwischen 2005 und 2009 z.B. in München um 16%, in Essen um 33%, in Lübeck um 15% und in Kiel um 34%.

Was die Art der durch Förderung begründeten Belegungsrechte anbelangt, ist zwischen Wohnungen mit allgemeiner Belegungsbindung, bei denen der Vermieter bei der Mietauswahl lediglich an die Vermietung an Haushalte innerhalb von Einkommensgrenzen bzw. mit Wohnberechtigungsschein gebunden ist, und Wohnungen zu unterscheiden, bei denen darüber hinaus ein kommunales Benennungsrecht (in der Regel Vorschlag von drei Wohnungssuchenden durch die Kommune) oder Besetzungsrecht (Vorgabe eines Wohnungssuchenden durch die Kommune) besteht. Benennungs- und Besetzungsrechte eröffnen den Kommunen direktere Möglichkeiten zur Versorgung von registrierten Wohnungssuchenden als allgemeine Belegungsbindungen.

Die zehn Fallstudienkommunen können in sehr unterschiedlichem Maße auf Benennungs- und Besetzungsrechte zurückgreifen: München nimmt innerhalb der Fallkommunen insofern eine Sonderrolle ein, als durch kommunale Mitförderung annähernd alle gebundenen Wohnungen kommunalen Benennungsrechten unterliegen. Die Stadt hat im Vergleich der Fallkommunen zwar nicht den höchsten Anteil an gebundenem Wohnraum, wohl aber den höchsten Anteil an Wohnungen mit kommunalen Benennungsrechten (5,7% aller Münchener Wohnungen). Ebenfalls große quantitative Bedeutung haben kommunale Benennungsrechte in Kiel und Lübeck (5,1% bzw. 4,2% aller Wohnungen), auch hier gehen sie auf kommunale Mitförderung zurück.

Über sehr wenige Benennungs- und Besetzungsrechte verfügen hingegen die Großstädte Mainz und Essen (0,5% bzw. 0,3% des Wohnungsbestands). Über die Ausübung der Rechte können hier also nur wenige Wohnungssuchende versorgt werden. Bautzen, Mühlheim am Main und der Landkreis Hildesheim verfügen über keine bzw. nur einzelne Benennungs- oder Besetzungsrechte.

Beitrag der kommunalen Bestände zur sozialen Wohnungsversorgung

Welchen Beitrag die kommunalen Wohnungsbestände zur sozialen Wohnungsversorgung im Allgemeinen und zur Unterbringung der bei den Kommunen gemeldeten Wohnungssuchenden im Besonderen erbringen können, hängt zunächst von der Größe ihres Wohnungsbestands und ihrem Marktanteil ab. Im Vergleich der Fallkommunen haben die kommunalen Bestände in den ostdeutschen Städten Potsdam und Bautzen mit 21,0% bzw. 17,3% des gesamten Wohnungsbestands die größte Bedeutung. In den westdeutschen Fallkommunen fallen die Marktanteile der kommunalen Wohnungsunternehmen sehr unterschiedlich aus. Am höchsten sind sie in Mainz (10,5%), Mühlheim am Main (10,0%) und Velbert (9,6%). Niedriger liegen die Marktanteile in München (7,5%) und Lübeck (7,2%). Verglichen mit den anderen untersuchten Städten sehr niedrig ist der Anteil des kommunalen Unternehmens am gesamten Wohnungsbestand in Essen (5,5%, siehe Tabelle 53).

Weitaus größer als der Anteil am Gesamtbestand ist der Anteil der kommunalen Wohnungsunternehmen an den durch Förderung mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen, dies gilt für alle untersuchten westdeutschen Kommunen. Besonders groß ist der Anteil in Mühlheim am Main, wo dem kommunalen Unternehmen alle gebundenen Wohnungen gehören, Mainz (Anteil des kommunalen Wohnungsunternehmens am gebundenen Bestand bei 69,6%), München (46,7%) und im Landkreis Hildesheim (45,4%).

Eine teilweise noch höhere Konzentration bei den kommunalen Wohnungsunternehmen zeigt sich dann, wenn nur der Teil der gebundenen Wohnungen betrachtet wird, bei dem die Kommunen aufgrund von Förderung Benennungs- oder Besetzungsrechte haben. In Essen, Mainz und Potsdam gehören zwischen 99,1% und 66,5% der Wohnungen mit Benennungs- oder Besetzungsrecht den kommunalen Unternehmen. Dabei handelt es sich um drei Städte, die absolut betrachtet eher wenige solche Rechte besitzen. Ein Ausnahmefall unter den Fallkommunen stellt Velbert dar, das beim eigenen Wohnungsunternehmen nur über sehr wenige durch Förderung begründete Benennungs- und Besetzungsrechte verfügt. Besetzungs-

Tabelle 53

Anteil der kommunalen Wohnungsunternehmen/Wohnungsbestände am Gesamtwohnungsbestand und am durch Förderung gebundenen Mietwohnungsbestand

Kommune	Wohnungsbestand der Unternehmen insgesamt		Sozialmietwohnungen und andere aufgrund von Förderung gebundene Wohnungen*		gebundene Wohnungen mit kommunalem Benennungs- oder Besetzungsrecht aufgrund von Förderung	
	Anzahl	Anteil an Kommune	Anzahl	Anteil an Kommune	Anzahl	Anteil an Kommune
München**	56 383	7,5 %	20 200	46,7 %	20 000	46,7 %
Essen	17 621	5,5 %	3 386	14,2 %	790	86,5 %
Kiel – ehemals kommunales Wohnungsunternehmen	9 300	7,1 %	4 200	42,9 %	2 600	38,8 %
Lübeck	8 290	7,2 %	2 417	25,4 %	1 741	35,8 %
Mainz	10 700	10,5 %	4 152	69,6 %	532	99,1 %
Potsdam	17 151	21,0 %	k. A.	---	598	66,5 %
Velbert	4 147	9,6 %	1 482	38,0 %	23	2,7 %
Bautzen	3 892	17,3 %	106	17,7 %	0	---
Mühlheim am Main	1 256	10,0 %	557	100,0 %	0	---
Landkreis Hildesheim***	4 277	3,0 %	1 057	45,4 %	0	---

* miethpreis- und belegungsgebundene Wohnungen
 ** In München einschließlich ca. 3 900 Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum, die überwiegend von den beiden kommunalen Wohnungsunternehmen verwaltet werden.
 *** ohne Bestände des kommunalen Unternehmens der Stadt Hildesheim, das nicht Gegenstand der Untersuchung war

Datengrundlage: Angaben der Wohnungsunternehmen und der Kommunalverwaltungen der Fallkommunen

rechte in Velbert gehen vor allem auf die Neubauförderung der letzten Jahre zurück, an dem sich das kommunale Wohnungsunternehmen wenig beteiligt hat. Seit 2009 verfügt die Stadt jedoch aufgrund eines Vertrags über Besetzungsrechte für alle Wohnungen seines Wohnungsunternehmens (siehe im Folgenden).

In Kiel ist der Bestand des an private Investoren verkauften ehemaligen kommunalen Wohnungsunternehmens noch immer in hohem Maß durch Sozialwohnungen geprägt, auch wenn inzwischen eine erhebliche Zahl von Wohnungen aus den Bindungen gefallen ist. Auf das Unternehmen entfällt ein hoher Anteil von 42,9% des gebundenen Wohnungsbestands in Kiel.

Die Möglichkeiten der Kommunen, die Bestände ihrer Wohnungsunternehmen für die Versorgung der gemeldeten Wohnungssuchenden zu nutzen, beschränken sich nicht auf die Ausübung der durch Förderung begründeten Benennungs- und Besetzungsrechte. Ein Teil der Fallkommunen verfügt auf Basis von Verträgen oder von Selbstverpflichtungen der Unternehmen über weitere Belegungsmöglichkeiten, die sich in einigen Fällen auf die gebundenen, aber nicht mit förderrechtlichen Benennungs- oder Besetzungsrechten versehenen Bestand, in anderen auch auf den ungebundenen Bestand bezie-

hen (siehe die Übersicht in Tabelle 54). Solche zusätzlichen Belegungsrechte und Belegungsmöglichkeiten stehen vor allem München, Potsdam und Mainz, also den Städten mit angespanntem oder sehr angespanntem Wohnungsmarkt, zur Verfügung:

- In München haben die kommunalen Wohnungsunternehmen der Stadt vertraglich für ein Viertel der frei werden den ungebundenen Wohnungen ein Benennungs- oder Besetzungsrecht eingeräumt. Für weitere 60% wurde die Vergabe an städtische Bedienstete vereinbart, von denen es vielen angesichts der hohen Miete schwer fällt, eine angemessene Wohnung zu finden. Dieselben vertraglichen Bindungen gelten auch für die Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum der Landeshauptstadt München, sofern sie am allgemeinen Wohnungsmarkt vermietet werden. In der Praxis wurden im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 gut 500 ungebundene Wohnungen im Rahmen der vertraglich vereinbarten Benennungs- und Besetzungsrechte vermietet (33% der Neuvermietungen im ungebundenen Bestand) und gut 600 Wohnungen an städtische Bedienstete.
- Das kommunale Wohnungsunternehmen in Potsdam hat sich einem Wohnraumversorgungsvertrag verpflichtet,

der Stadt pro Jahr 300 frei werdende Wohnungen zur Benennung von Wohnungssuchenden zur Verfügung zu stellen. Die Verpflichtung, einen solchen Vertrag abzuschließen, ergab sich nach dem Brandenburgischen Belegungsbindungsvertrag im Gegenzug zur Inanspruchnahme von Altschuldenentlastung durch das Unternehmen. In der Praxis konnte die Stadt 2009 im Rahmen des Vertrags 215 Wohnungen belegen. Darüber hinaus hat sich das kommunale Unternehmen gegenüber der Stadt verpflichtet, pro Jahr 24 Wohnungssuchende mit besonderen Versorgungsproblemen unterzubringen.

- In Mainz beschränken sich die vertraglich vereinbarten Belegungsmöglichkeiten auf die Wohnungssuchenden mit besonderen Versorgungsproblemen. Das kommunale Unternehmen ist gegenüber der Stadt die Verpflichtung eingegangen, jährlich 36 Haushalte aus dieser Gruppe unterzubringen.
- Den Vertrag zu kommunalen Belegungsrechten, der prinzipiell am weitesten reicht, hat die Stadt Velbert mit ihrem Wohnungsunternehmen geschlossen. Der Vertrag verschafft der Stadt Besetzungsrechte für den gesamten Bestand des Wohnungsunternehmens. Er ist allerdings als allgemeine Gegenleistung

für das finanzielle Engagement der Stadt bei der Restrukturierung des Unternehmens (Bürgschaft) anzusehen und geht nicht auf aktuellen wohnungspolitischen Handlungsbedarf zurück. Die entsprechenden Rechte wurden in der Praxis bislang nicht angewandt.

Betrachtet man die förderrechtlichen Benennungs- und Besetzungsrechte und die vertraglichen Belegungsrechte gemeinsam, so wird deutlich, dass die untersuchten Kommunen ganz unterschiedlich formelle Einflussmöglichkeiten auf die Vermietung der Wohnungsbestände ihrer kommunalen Unternehmen haben. So findet sich in der Gruppe der Städte mit angespannten Wohnungsmärkten auf der einen Seite München, das über die kommunale Mitförderung und durch die Belegrechtsverträge die Vermietung eines großen Teils der gebundenen wie ungebundenen Wohnungen seiner Wohnungsunternehmen beeinflusst, und auf der anderen Seite Mainz, das nur eine geringe Zahl von förderrechtlichen und vertraglichen Benennungs- und Besetzungsrechten besitzt und diese für Wohnungssuchende mit besonders gravierenden Vermittlungsproblemen einsetzt. Dabei sind die unterschiedlichen Bedingungen in den beiden Städten zu berücksichtigen. So ist in Mainz der Marktanteil der kommunalen Bestände merk-

Tabelle 54
 Städte mit kommunalen Belegungsrechten im Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen, die über die durch Förderung begründeten Benennungs- und Besetzungsrechte hinausgehen

Fallkommune	Art und Umfang der zusätzlichen Belegungsrechte
München	Quoten für jährliche Neuvermietungen im ungebundenen Bestand nach Belegrechtsverträgen von 1990: – 10 % kommunales Besetzungsrecht, – 15 % kommunales Benennungsrecht, – 60 % Vergabe an städtische Bedienstete.
Essen	langjährige Praxis des kommunalen Unternehmens wie weiterer Vermieter: – Unternehmen melden auch die frei werdenden gebundenen Wohnungen, für die kein förderrechtliches Benennungs- oder Besetzungsrecht besteht, an die Kommune (aber keine Begründung von Benennungs- oder Besetzungsrechten)
Kiel – ehemals kommunales Wohnungsunternehmen	Die Selbstverpflichtung des Unternehmens aus den 1980er Jahren, alle gebundenen Wohnungen an die Stadt zur Benennung von Wohnungssuchenden zu melden, wird auch nach dem Kauf durch private Investoren eingehalten. Die Aufrechterhaltung der Selbstverpflichtung war nicht Teil der im Kaufvertrag vereinbarten Bindungen.
Mainz	seit 2006 nach Kooperationsvertrag: – Versorgung von 36 Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen pro Jahr aus dem gesamten Bestand
Potsdam	nach Wohnraumversorgungsvertrag von 2002, der nach dem Brandenburgischen Belegungsbindungsgesetz im Gegenzug zur Altschuldenentlastung abzuschließen war: – kommunale Benennungsrechte für pro Jahr 300 zur Neuvermietung anstehende Wohnungen aus dem gesamten Bestand, Miete maximal entsprechend der Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft (Vergleichbare Verträge wurden mit drei Genossenschaften geschlossen.) zudem Verpflichtung von 2009: – Versorgung von 24 Wohnungssuchenden mit besonderen sozialen Problemen
Velbert	seit 2009 nach Vertrag: – Besetzungsrechte der Stadt für den gesamten Wohnungsbestand des Unternehmens

Datengrundlage: Angaben der Kommunen

lich höher als in München, und ein etwas höherer Anteil der kommunalen Wohnungen ist förderrechtlich gebunden. Zugleich ist die Marktanspannung in Mainz niedriger und anders als in München kein langjähriges Phänomen. Die Chancen für Wohnungssuchende, die zwar niedrige Einkommen haben, aber keine besonderen Probleme aufweisen, ohne Beteiligung des Wohnungsamts eine Wohnung zu finden, sind damit in Mainz deutlich größer als in München.

Auch in der Gruppe der Städte mit gespanntem Wohnungsmarkt zeigen sich erhebliche Unterschiede. In dieser Gruppe sind sowohl Städte mit großen bzw. relativ großen formellen Einflussmöglichkeiten (Velbert, Lübeck) als auch Städte mit nur geringen oder keinen formellen Einflussmöglichkeiten (Essen, Bautzen, Mühlheim am Main) vertreten.

Für die Bewertung des Beitrags der kommunalen Unternehmen zur sozialen Wohnungsversorgung ist neben den formellen Einflussmöglichkeiten auch die Praxis der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Unternehmen bei der Belegung und Vermietung von Wohnungen zu berücksichtigen. Die Zusammenarbeit von Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen stellt sich nach den Recherchen in den Fallkommunen bei den kommunalen Wohnungsunternehmen merklich anders dar als die Zusammenarbeit von Kommunen und anderen Vermietern. In allen Fallkommunen werden die kommunalen Wohnungsunternehmen als der wichtigste Partner bei der Versorgung der registrierten Wohnungssuchenden gesehen. Der Beitrag der Unternehmen zur sozialen Wohnungsversorgung wurde in den durchgeführten Experteninterviews fast durchweg positiv beurteilt, grundlegende Konflikte zwischen Kommunen und Unternehmen um die Belegung und Vermietung der Wohnungen wurden in den Fallstudien nicht identifiziert.

Besonders positiv wird von den kommunalen Vertretern die Zusammenarbeit mit den kommunalen Unternehmen im Bereich der Unterbringung von Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen (Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, Haushalte mit Mietschulden, Haushalte mit sozialen Auffälligkeiten etc.) bewertet. Geht es um die Versorgung dieser Haushalte, sind die kommunalen Unternehmen der wichtigste, in einigen Kom-

munen auch der einzige Partner der Wohnungsämter, und zwar weitgehend unabhängig von der Existenz von Benennungs- und Besetzungsrechten. Fehlende förmliche Belegungsrechte der Kommunen können also zumindest teilweise durch nicht formalisierte Formen der Kooperation kompensiert werden.

Im Rahmen der Fallstudien wurde der Versuch gemacht exakt zu quantifizieren, wie viele der von den Kommunen registrierten und betreuten Wohnungssuchenden in den kommunalen Beständen eine Wohnung finden. Allerdings zeigte sich, dass keine der Fallkommunen über eine entsprechend differenzierte und aufwändige Wohnungssuchenden- und Wohnungsvermittlungsstatistik verfügt. Quantitative Angaben dazu, wie viele der registrierten Wohnungssuchenden von den kommunalen Unternehmen versorgt werden, sind in der Regel nur für den Teilbereich der vertraglich vereinbarten Benennungs- und Besetzungsrechte möglich. Auch bei den in die Untersuchung einbezogenen Wohnungsunternehmen existieren keine Statistiken dazu, welche Neuvermietungen auf bei der Stadt registrierte Wohnungssuchende entfallen.

Auch wenn keine exakte Quantifizierung möglich ist, machen die Fallstudien doch die große Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen für die soziale Wohnungsversorgung deutlich. Diese große Bedeutung folgt aus einer Reihe von Faktoren, die allerdings in den einzelnen Fallkommunen zum Teil unterschiedliche Bedeutung haben:

- dem hohem Marktanteil der kommunalen Unternehmen am gebundenen Wohnungsbestand und vor allem an den Wohnungen mit Benennungs- und Besetzungsrechten in vielen Kommunen,
- die in einem Teil der Kommunen vereinbarten zusätzlichen kommunalen Belegungsrechte,
- der von den kommunalen Akteuren hervorgehobenen sehr engen Zusammenarbeit bei der Wohnungsbelegung und bei der Unterbringung von Problemgruppen, die die kommunalen Wohnungsunternehmen nach Angaben aller Fallkommunen von den anderen Wohnungsanbietern stark unterscheidet.

Was die Auswirkungen des Verkaufs des kommunalen Wohnungsunternehmens in Kiel für die soziale Wohnungsversor-

gung anbelangt, zeigt sich ein differenziertes Bild. Auf der einen Seite hält sich das Unternehmen auch nach dem Verkauf an eine Selbstverpflichtung aus den 1980er Jahren und meldet alle gebundenen Wohnungen an die Stadt zur Benennung von Wohnungssuchenden. Quantitativ betrachtet haben sich die Belegungsmöglichkeiten des Kieler Wohnungsamts durch den Verkauf also nicht geändert. Auf der anderen Seite ist die Bereitschaft des Unternehmens deutlich zurückgegangen, an Wohnungssuchende mit besonderen Problemen zu vermieten. Der Aufwand für das städtische Wohnungsamt, solche Haushalte unterzubringen, ist nach dem Verkauf gestiegen. Die Unterbringung erfolgt heute vor allem im Bestand kleinerer Vermieter, mit denen die Stadt von Fall zu Fall zusammenarbeitet, mit denen aber keine Kooperationsstrukturen entstanden sind, wie sie früher mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen bestanden.

Mietpreisgestaltung im kommunalen Bestand

Mietpreisgestaltung und Mietpreisniveau in den kommunalen Beständen unterscheiden sich zwischen Kommunen mit entspanntem und Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt in erheblichem Maße. In den untersuchten Kommunen mit entspanntem Wohnungsmarkt (Essen, Lübeck, Velbert, Bautzen, Landkreis Hildesheim) ist das Mietpreisniveau relativ niedrig. Die kommunalen Bestände ordnen sich mit Mieten im mittleren oder unteren Bereich des Ortsüblichen ein, die Grenzen der Angemessenheit für die Kosten der Unterkunft nach SGB II halten sie in aller Regel ein. Die Unterschiede zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten im kommunalen Bestand sind häufig eher gering, schon weil der Markt häufig keine höheren Neuvertragsmieten hergibt. Der entspannte Wohnungsmarkt dürfte auch der entscheidende Grund dafür sein, dass es in Kiel in den ehemals kommunalen Wohnungsbeständen zu keinem wesentlichen Mietanstieg kam, sondern die Mieten im Durchschnitt vorübergehend sogar leicht sanken.

Anders sieht es in den vier untersuchten Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt aus (München, Mainz, Potsdam, Mühlheim am Main). Hier kann das am Markt erzielbare Mietniveau mit Zielen der sozialen Wohnungsversorgung kulli-

dieren. In diesen Städten wurden Obergrenzen für die Mieten im kommunalen Bestand festlegt bzw. befinden sich in Vorbereitung, wobei sehr unterschiedliche Konstruktionen gewählt wurden:

- In Mainz wurden die Bestandsmieten und die Neuvermietungsmieten des kommunalen Wohnungsunternehmens per Aufsichtsratsbeschluss auf dieselben Werte begrenzt (Mietspiegelmittelwert, bei Wohnungen mit guter Ausstattung Spannenobergrenze). Unterhalb dieser Grenzen wurden in jüngster Zeit bei vielen Wohnungen Mietanhebungen vorgenommen, um so einen Beitrag zur Beseitigung der wirtschaftlichen Schieflage des Unternehmens zu leisten.
- In Mühlheim am Main haben sich Kommune und Wohnungsunternehmen auf ein Mietniveau im kommunalen Bestand von 15% unterhalb der Marktmiete verständigt.
- München hat 1998 im nicht preisgebundenen kommunalen Bestand einkommensabhängige Mietobergrenzen eingeführt. Zurzeit haben Haushalte, deren Einkommen die Grenzen nach § 9 Wohnraumförderungsgesetz um nicht mehr als 30% übersteigen, maximal 6,75 € pro m² zu zahlen, für jedes Kind wird die Obergrenze um 0,50 € pro m² gesenkt.
- In Potsdam sind die Mieten der kommunalen Bestände aufgrund des sich anspannenden Wohnungsmarkts und der Vermietungspraxis des Unternehmens in den letzten Jahren relativ stark gestiegen. Für die Stadt war dies vor allem deshalb ein Problem, weil die Neuvermietungsmieten die Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft nach SGB II zunehmend überschritten. Durch Anhebung der Angemessenheitsgrenze im Jahr 2009 wurde das Problem zwar reduziert, aber nicht völlig beseitigt. 2011 vereinbarten Stadt und Unternehmen ein neues Modell zu erproben, bei dem die Mieten bei bedürftigen Mietern auf die Angemessenheitsgrenze für die Kosten der Unterkunft (5,50 € pro m²) begrenzt und hierfür ein Fonds aus Überschüssen des Unternehmens geschaffen wird.

5.4 Investitionsstrategien der kommunalen Wohnungsunternehmen in Neubau und Bestand

In diesem Abschnitt werden die von den kommunalen Wohnungsunternehmen der Fallkommunen getätigten Investitionen, die Investitionsplanungen sowie die bei Neubau und Bestand gesetzten Schwerpunkte betrachtet.

Die Investitionsplanungen der Unternehmen werden mit den Kommunen abgestimmt. Dies erfolgt in allen Fallkommunen im Rahmen von Erarbeitung und Beschluss des jährlichen Wirtschaftsplans. In einem Teil der Fälle (z.B. München, Potsdam, Mühlheim am Main) haben sich Unternehmen und Kommune im Vorfeld des Wirtschaftsplans auf ein langjähriges Investitionsprogramm verständigt. Insgesamt kommen damit in den Investitionsplanungen der Unternehmen auch die Strategien der Kommunen zum Ausdruck.

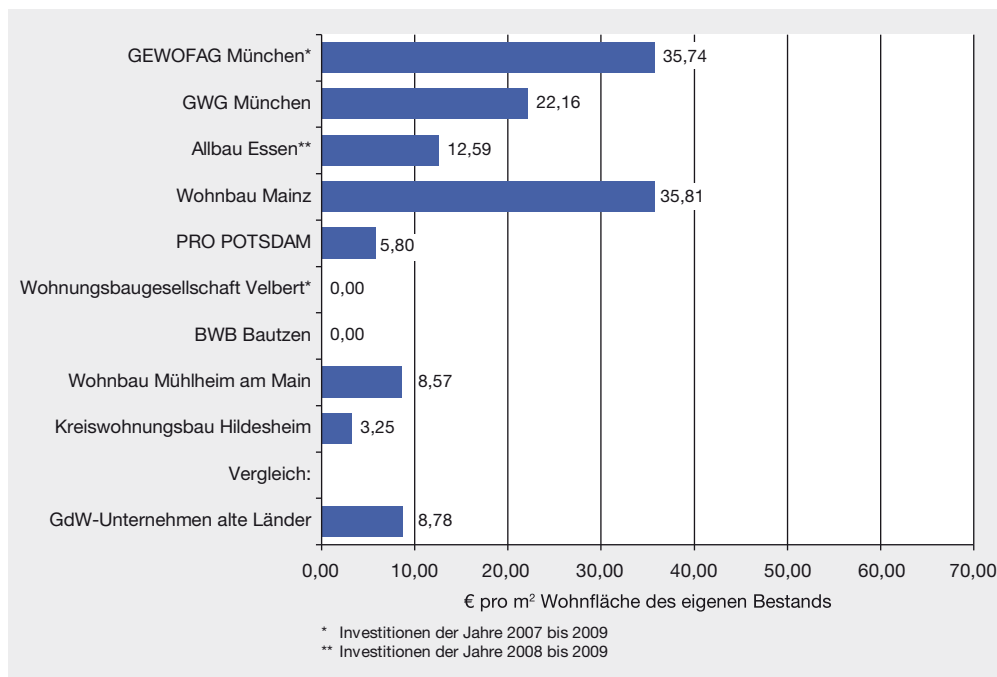
Neubauinvestitionen

Was den Umfang der Neubauinvestitionen der letzten Jahre angeht, können die in die Untersuchungen einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen in drei Gruppen gegliedert werden:

- Die Unternehmen in München und in Mainz haben stark überdurchschnittlich in den Neubau investiert. Bezogen auf die Wohnfläche des eigenen Bestands lagen die Neubauinvestitionen der drei Unternehmen der beiden Städte im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 bei knapp 36 € pro m² bzw. gut 22 € pro m². Dies liegt viermal bzw. zweieinhalbmal so hoch wie durchschnittlichen Neubauinvestitionen aller GdW-Unternehmen der alten Bundesländer (ca. 9 € pro m²).
- Weitaus geringer waren die Neubauinvestitionen der Unternehmen in Essen, Mühlheim am Main, in Potsdam und im Landkreis Hildesheim sowie Lübeck (für Lübeck liegen keine konkreten Angaben zur Investitionshöhe vor).
- Die Unternehmen in Velbert und Bautzen waren 2005 bis 2009 nicht im Neubau engagiert (siehe Abbildung 16).

Die Neubaustrategien in den beiden Städten mit hohen Investitionen unterschieden sich in den letzten Jahren erheblich. Ganz im Vordergrund der Neubauaktivitäten der beiden Münchener Unternehmen stand, den Bestand an gebundenen preisgünstigen Wohnungen auszuweiten. Die Unternehmen haben zwischen 2005 und 2009 ca. 1 800 eigene Mietwohnungen errichtet. Damit wurden gut 10 % der 17 488

Abbildung 16
Neubauinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009



Datengrundlage: Angaben der Wohnungsunternehmen, Geschäftsberichte, elektronisches Unternehmensregister

Tabelle 55
Realisierter und geplanter Neubau der kommunalen Wohnungsunternehmen im eigenen Bestand

Kommune	2005 bis 2009 für den eigenen Bestand fertig gestellte Wohnungen	Neubauplanungen für den eigenen Bestand
München	1 798 Wohnungen, davon der ganz überwiegende Teil durch Förderung gebunden	Neubauvolumen 2010 bis 2014 mindestens auf dem Niveau der vorangegangenen fünf Jahre
Essen	90 Wohnungen im Zeitraum 2007 bis 2009	700 Wohnungen bis 2018
Lübeck	120 altengerechte Wohnungen, zum Teil gebunden	Fortführung auf dem bisherigen Niveau
Mainz	428 Wohnungen, davon 200 durch Förderung gebunden	700 altengerechte Wohnungen im Zeitraum von zehn Jahren
Potsdam	94 Wohnungen, alle ungebunden	1 000 Wohnungen im Zeitraum 2010 bis 2019
Velbert	---	Einzelobjekte (altengerechte Wohnungen)
Mühlheim am Main	knapp 20 gebundene Wohnungen	Einzelobjekte
Landkreis Hildesheim	Einzelobjekte	Ausweitung möglich (Planungen für Neuprojekt im Bereich altengerechte Wohnungen)

Datengrundlage: Angaben der Unternehmen, Geschäftsberichte, elektronisches Unternehmensregister

in München im selben Zeitraum in neu errichteten Wohngebäuden fertig gestellten Wohnungen von den kommunalen Unternehmen errichtet. Bei den entsprechenden Wohnungen handelte es sich ganz überwiegend um gebundene Wohnungen. München fördert mit einem eigenen Programm den Wohnungsneubau, teils in Ergänzung zur Landesförderung, teils aber auch als Vollförderung für besondere Zielgruppen. Die kommunalen Gesellschaften sind die wichtigsten Partner für das Münchener Programm. Ihr künftiges Neubauvolumen soll sich mindestens auf dem Niveau der vergangenen Jahre bewegen.

Von den gut 400 Wohnungen, die die Wohnbau Mainz 2005 bis 2009 errichtete, entfiel dagegen nur die knappe Hälfte auf gebundene Wohnungen. Zugleich war das Unternehmen als Bauträger tätig und errichtete gut 300 für den Verkauf bestimmte Wohnungen. Im selben Zeitraum wurden in ganz Mainz 2 277 Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden fertig gestellt. Der Anteil des kommunalen Unternehmens lag damit bei knapp 20%. Das Unternehmen engagierte sich zudem auch im Nichtwohnungsbau. Als Reaktion auf die existenzbedrohende wirtschaftliche Schieflage, in die das Unternehmen geraten ist, wurden die gesamten Neubauinvestitionen ab 2009 stark heruntergefahren. Dies betrifft weniger den Wohnungsneubau im eigenen Bestand, wo für die nächsten Jahre Neubauzahlen vorgesehen sind, die sich ungefähr auf dem bisherigen Niveau bewegen (siehe Tabelle 55). Reduziert werden sollen in Mainz vor allem die sonstigen Neubauaktivitäten des Unternehmens. Ein stärkerer Wohnungsneubau wäre aus Sicht der Stadt zwar prinzipiell wünschenswert, ist angesichts

der wirtschaftlichen Probleme aber nicht realisierbar.

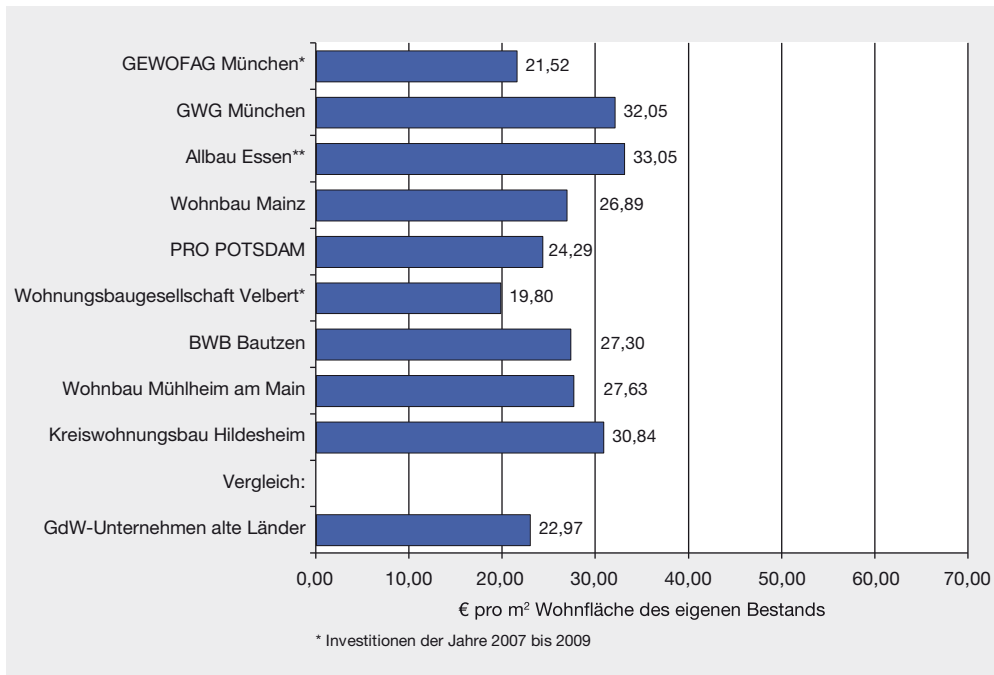
In Potsdam wurde vom kommunalen Wohnungsunternehmen 2005 bis 2009 nur ein geringes Neubauvolumen realisiert. Dabei handelte es sich ausschließlich um ungebundene Wohnungen, ein Landesförderprogramm für den Mietwohnungsneubau existierte in den letzten Jahren in Brandenburg nicht. Für die nächsten Jahre wurde im Zuge der städtischen Diskussion um Ziele und Aufgaben des kommunalen Wohnungsunternehmens eine deutliche Ausweitung des Neubaus in die Wege geleitet. PRO POTSDAM soll im Zeitraum 2010 bis 2019 1 000 Wohnungen errichten und so auf den angespannten Wohnungsmarkt in Potsdam reagieren.

Anders als in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt wie München oder Potsdam ist der Neubau der kommunalen Unternehmen in Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt nicht auf eine allgemeine Angebotserweiterung ausgerichtet. So will z. B. die Essener Allbau AG 2009 bis 2019 700 Wohnungen neu errichten, im gleichen Zeitraum aber ca. 1 000 Wohnungen rückbauen. Im Vordergrund des Neubaus steht hier eine Verjüngung und größere Marktfähigkeit des Wohnungsbestands.

Bestandsinvestitionen

Die untersuchten Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen haben in den letzten Jahren erhebliche Ressourcen eingesetzt, um die kommunalen Wohnungsbestände durch Investitionen marktgerecht zu halten und an die sich veränderte Nachfrage anzupassen. Betrachtet man die von den Unternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 getätigten

Abbildung 17
Bestandsinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009



Datengrundlage: Angaben der Wohnungsunternehmen, Geschäftsberichte, elektronisches Unternehmensregister

Bestandsinvestitionen und vergleicht sie mit den Investitionen aller GdW-Unternehmen aus den alten Bundesländern (Bestandsinvestitionen von 22,97 € pro m² eigene Wohnfläche und Jahr), so zeigt sich bei sieben der kommunalen Unternehmen aus den Fallstudien ein überdurchschnittliches Investitionsniveau (siehe Abbildung 17). Drei Unternehmen (Allbau Essen, GWG München und Kreiswohnungsbau Hildesheim) weisen mit Investitionen von über 30 € pro m² stark überdurchschnittliche Werte auf. Auch die beiden ostdeutschen Wohnungsunternehmen in Potsdam und Bautzen liegen über dem Durchschnittswert für die westdeutschen GdW-Unternehmen, gemessen am Durchschnittswert für die ostdeutschen GdW-Unternehmen (15,15 € pro m² eigene Wohnfläche im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009) investierten diese Unternehmen stark überdurchschnittlich.

Die GEWOFAG München und die Wohnungsbaugesellschaft Velbert realisierten in den letzten Jahren Investitionen in eher unterdurchschnittlicher Höhe. Bei der GEWOFAG ist zu berücksichtigen, dass das Unternehmen den größeren Teil seiner investiven Mittel in den letzten Jahren im Neubau eingesetzt hat und sich hierdurch vom zweiten Münchner kommunalen Wohnungsunternehmen, der GWG, unter-

scheidet. Betrachtet man Neubau und Bestand zusammen, so wird deutlich, dass beide Unternehmen in den letzten Jahren auf hohem Niveau investiert haben. In Velbert sind die unterdurchschnittlichen Bestandsinvestitionen im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Problemen des Unternehmens und den eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten zu sehen, die auch darauf zurückgehen, dass das Unternehmen für den Kauf der Wohnungsbestände aus dem unmittelbaren Eigentum der Stadt im Jahr 2000 Kredite in erheblicher Größenordnung aufnehmen musste.

Was die zukünftige Entwicklung des Bestandsinvestitionen anbelangt, zeichnen sich große Unterschiede zwischen den Unternehmen ab: Die Münchner Wohnungsunternehmen, die Wohnbau Mühlheim am Main und vor allem die Wohnungsbaugesellschaft Velbert werden nach den vorliegenden Planungen die Investitionen in den Bestand ausweiten. Besonders starke Ausweitungen sind bei der Wohnungsbaugesellschaft Velbert geplant, also bei dem Unternehmen, das in den letzten Jahren Investitionen in eher geringer Höhe getätigt hat. Das Unternehmen reagiert damit auf den großen Investitionsbedarf, der sich in den Beständen aufgebaut hat und teilweise noch auf die Zeit zurückgeht, als ein Teil der Bestände sich

Tabelle 56

Entwicklung der für 2010 bis 2014 geplanten Bestandsinvestitionen im Vergleich zu den 2004 bis 2009 realisierten Investitionen

Wohnungsunternehmen	Entwicklung der Investitionen
GEWOFAG	Anstieg
GWG München	Anstieg
Wohnbau Mainz	deutlicher Rückgang
PRO POTSDAM	Rückgang bei gleichzeitigem Anstieg der Neubausinvestitionen
Wohnungsbaugesellschaft Velbert	deutlicher Anstieg
BWB Bautzen	gleich bleibend
Wohnbau Mülheim am Main	Anstieg
Kreiswohnungsbau Hildesheim	gewisser Rückgang, sofern Neubau verstärkt wird

Datengrundlage: Angaben der Unternehmen

in unmittelbarem Eigentum der Stadt befand. Die Forcierung der Investitionstätigkeit und die Anpassung des Wohnungsbestands an die sich verändernde Nachfrage ist ein zentraler Teil der veränderten Bewirtschaftungsstrategien und des Restrukturierungsprozesses, in dem sich das Velberter Unternehmen befindet. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten für mehr Investitionen wurden zum Teil durch die Veräußerung von Wohnungspaketen an Private geschaffen. Obwohl sich der Wohnungsbestand im Zuge dieser Verkäufe und von Rückbau um ca. ein Viertel reduziert hat, plant das Unternehmen, die absolute Höhe der Bestandsinvestitionen deutlich auszuweiten.

Bei anderen in die Untersuchung einbezogenen Wohnungsunternehmen ist in den nächsten Jahren mit einem Rückgang der Bestandsinvestitionen zu rechnen. Bei PRO POTSDAM und der Kreiswohnungsbau Hildesheim handelt es sich dabei um eine Verlagerung von Investitionen auf den Neubau, der ausgeweitet wird. Bei der Wohnbau Mainz werden hingegen im Zuge der Bewältigung der Unternehmenskrise nicht nur die Neubau-, sondern auch die Bestandsinvestitionen reduziert.

Die mit den Investitionen verfolgten Strategien zur Entwicklung des kommunalen Bestands und der Zuschnitt der konkreten Maßnahmen zeichnen sich durch eine große Vielfalt aus. Dennoch lassen sich den Fallstudien übergreifende Aussagen zu den Schwerpunkten der Bestandsentwicklung im Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen entnehmen:

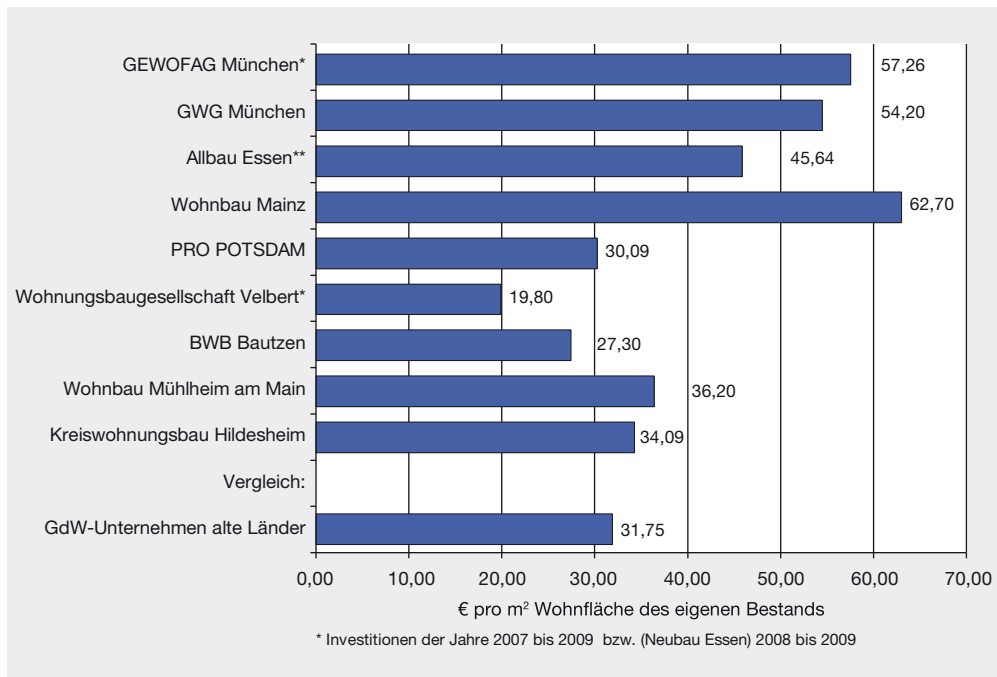
- Bei allen Unternehmen waren Bestandsinvestitionen in den letzten Jahren in sehr hohem Maße mit der energetischen Sanierung und der Steigerung der Energieeffizienz verbunden. Nach den Planungen wird dieser Teil der Modernisie-

rungsinvestitionen zukünftig noch an Bedeutung gewinnen. Die kommunalen Unternehmen setzen dabei nicht allein auf Wärmedämmung sowie Investitionen in Heiz- und Regelungstechnik, sondern auch auf die Energieproduktion (Solarthermie, Photovoltaik, Einsatz von Biomasse zur Wärmeproduktion etc.). Zudem ergänzen die Unternehmen zum Teil Investitionen in Gebäude und Anlagen durch weiche Maßnahmen der Beeinflussung des Energienutzungsverhaltens ihrer Mieter. Umfassende Strategieansätze der energetischen Sanierung finden sich sowohl bei den Wohnungsunternehmen der Großstädte (z. B. München, Essen oder Potsdam) als auch bei kleinen Wohnungsunternehmen im ländlichen Raum (Kreiswohnungsbau Hildesheim).

- Was das Baualter anbelangt, liegt der Schwerpunkt der Bestandsinvestitionen bei den nach dem zweiten Weltkrieg erbauten Siedlungen. Bei den westdeutschen Unternehmen sind dies vor allem die Siedlungen der 1950er, 1960er und 1970er Jahre, bei den ostdeutschen die Siedlungen der 1970er und 1980er Jahre. Großsiedlungen, über die fast alle der untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen verfügen, haben dabei auch weiterhin besondere Bedeutung, zunehmend treten aber insbesondere bei den Wohnungsunternehmen in Westdeutschland die in den fünfziger und sechziger Jahren in Zeilenbauten errichteten Bestände in den Fokus.
- Die Investitionen, die die kommunalen Unternehmen in die Siedlungsbestände tätigen, beschränken sich nicht darauf, die Bausubstanz zu erhalten, Gebäude und Wohnungen energetisch zu sanieren und für eine zeitgemäße Ausstattung zu sorgen. Vielen der kommunalen Wohnungsunternehmen geht es darüber hinaus darum, das Wohnungsangebot in den einzelnen Siedlungen an die Nachfragetrends anzupassen, auszufertigen und einseitigen Belegungsstrukturen entgegenzuwirken. Dabei werden vor allem zwei Zielgruppen in den Blick genommen: Zum einen zielen grundlegende Investitionsmaßnahmen häufig darauf, die Bestände für Familien attraktiver zu machen. Zum anderen setzen die Unternehmen auf Maßnahmen, die die Bestände altengerecht ma-

Abbildung 18

Gesamtinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009



Datengrundlage: Angaben der Wohnungsunternehmen, Geschäftsberichte, elektronisches Unternehmensregister

chen bzw. Qualitäten für ältere Mieter schaffen. Im Zuge der Angebotsdifferenzierung werden zum Teil grundlegendere Veränderungen im Bestand vorgenommen (Grundrissanpassungen), zum Teil erfolgt die Differenzierung durch ergänzenden punktuellen Neubau an den Siedlungsstandorten.

Gesamtinvestitionen

Abbildung 18 stellt die Gesamtinvestitionen der kommunalen Unternehmen im Zeitraum 2005 bis 2009 dar, also die Summe aus Neubau- und Bestandsinvestitionen. Vier Unternehmen liegen mit ihren Investitionen über dem Vergleichswert, den durchschnittlichen Investitionen der GdW-Unternehmen der alten Bundesländer (knapp 32 € pro m² eigene Wohnfläche und Jahr). Dies sind die Allbau Essen, die beiden Münchner Unternehmen und die Wohnbau Mainz. Bei den Münchner Unternehmen sind die hohen Investitionen in Zusammenhang mit der günstigen Einnahmesituation der Unternehmen (relativ hohe Mieteinnahmen aufgrund des angespannten Wohnungsmarkts) sowie den von Land und Kommune eingesetzten Fördermitteln zu sehen. In gewissem Maß treffen diese Faktoren auch auf das Mainzer Unternehmen hinzu, hier ist jedoch davon auszugehen, dass das hohe Investitionsvolumen der Vergangenheit die wirt-

schaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens zum Teil überschritten und so zur schweren Schiefelage der Wohnbau Mainz beitragen hat.

Die Wohnungsunternehmen in Mühlheim am Main, im Landkreis Hildesheim, in Potsdam und in Bautzen liegen mit ihren Gesamtinvestitionen der letzten Jahre nahe am Durchschnitt der GdW-Unternehmen der alten Länder. Mit Abstand am niedrigsten und stark unter dem GdW-Durchschnitt waren die Investitionen in Velbert.

5.5 Stadt- und Quartiersentwicklung und Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen

Dieser Abschnitt befasst sich im Querschnitt der Fallstudien mit der Stadt- und Quartiersentwicklung. Neben der sozialen Wohnungsversorgung ist die Stadt- und Quartiersentwicklung das zweite große Handlungsfeld, in dem die kommunalen Wohnungsunternehmen beitragen zur Erreichung der städtischen Ziele erbringen.

Tabelle 57 stellt die in den Fallstudien identifizierten Beiträge der kommunalen Wohnungsunternehmen zur Stadt- und Quartiersentwicklung unterschieden nach Aufgabenfeldern dar. In fünf der zehn Fall-

Tabelle 57
 Beiträge der kommunalen Wohnungsunternehmen zu den Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung

Kommune	Erneuerung von innerstädtischen Altbauquartieren	Entwicklung neuer Stadtquartiere	Weiterentwicklung von durch Wohnsiedlungen geprägten Quartieren	Stadtumbau	Entwicklung von Quartieren im Rahmen der „Sozialen Stadt“
München	●	●	●		●
Essen		●	●	●	●
Kiel (ehemals kommunales Unternehmen)			●	●	●
Lübeck	●	●	●	●	●
Mainz	●	●	●		●
Potsdam	●	●	●		●
Velbert			●	●	●
Bautzen	●		●	●	●
Mühlheim am Main			●		
Kreis Hildesheim			●		

Datengrundlage: Recherchen des IfS

kommunen waren bzw. sind die kommunalen Unternehmen wichtige Akteure bei der Erneuerung der innerstädtischen Altbauquartiere. Ihre Leistungen beschränken sich dabei nicht nur auf Investitionen in ihre eigenen Gebäude. Vielmehr werden die kommunalen Unternehmen auch jenseits ihrer angestammten Wohnungsbestände tätig, sei es als Sanierungsträger (München, Lübeck, Potsdam), sei es als Investoren, die innerstädtische Objekte von besondere Bedeutung übernehmen und modernisieren (Mainz, Bautzen). Durch ihre Beiträge zu Entwicklung der Innenstädte haben die kommunalen Wohnungsunternehmen in den betroffenen Kommunen häufig hohes Ansehen gewonnen.

Alle in die Untersuchung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen aus Großstädten sind in der Entwicklung neuer Stadtquartiere engagiert, wobei es sich in aller Regel um brach gefallene oder unter Wert genutzte Gelände handelte, die einer neuen Nutzung zugeführt wurden. Dies betrifft z.B. diverse neue Wohngebiete in München (wie die Entwicklung der Alten Messe Theresienhöhe), die Entwicklung eines neuen Wohnquartiers auf einem ehemaligen Kasernengelände in Mainz (Martin-Luther-King-Park) oder die Entwicklung der Speicherstadt in Potsdam zu einem neuen Standort für Arbeiten und Wohnen.

Über die Gesamtheit der Fallstudien betrachtet werden stadtentwicklungspolitische Beiträge der kommunalen Wohnungsunternehmen am häufigsten in

Quartieren erbracht, die durch Siedlungen der 60er, 70er und 80er Jahre geprägt sind. Häufig handelt es sich hierbei um Großsiedlungen. In diesen Siedlungen konzentrieren sich die Wohnungsbestände der Unternehmen, sie sind Schwerpunkt ihrer Bestandsinvestitionen. Städtebaulich weisen die Siedlungen nicht selten noch deutliche Defizite auf, viele Siedlungen stehen aufgrund der Nachfrageentwicklung unter Anpassungsdruck und in einem Teil von ihnen konzentrieren sich soziale Probleme. Für die Städte sind diese Gebiete auch unter dem Gesichtspunkt der sozialen Wohnungsversorgung sehr wichtig (hohe Anteile an gebundenen Wohnungen). Für die Entwicklung der Siedlungen kommt es auf die enge Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen (Investitionen in den Bestand und in das Wohnumfeld) und Kommunen (Investitionen in den öffentlichen Raum, in die Infrastruktur, soziale Maßnahmen) an.

Insbesondere in den Fallstudien, die in die Förderkulisse der Bund-Länder-Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ fallen, ist auch der Rückbau Gegenstand der Zusammenarbeit von Kommunen und Wohnungsunternehmen. Eher als andere Eigentümer sind kommunale Unternehmen nach den Erfahrungen aus den Fallstudien bereit, Rückbauten vorzunehmen, die zwar betriebswirtschaftlich nicht unbedingt vorteilhaft, jedoch für die Entwicklung des entsprechenden Gebiets oder aus gesamtstädtischer Perspektive wichtig sind. So waren die kommunalen Unter-

nehmen in allen drei untersuchten westdeutschen Stadtumbaustädten (Essen, Lübeck, Velbert) im Rückbau tätig, in der ostdeutschen Stadtumbaustadt Bautzen hat das kommunale Wohnungsunternehmen mehr als ein Zehntel seiner Wohnungen rückgebaut.

Bis auf die Kleinstadt Mühlheim am Main sind alle untersuchten Fallstädte in das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ einbezogen. Bei den betroffenen Beständen handelt sich in vielen Fällen um Großsiedlungen. Die kommunalen Unternehmen dieser Städte haben jeweils Beiträge zur „Sozialen Stadt“ erbracht. Sie sind wichtige Eigentümer in einem oder mehreren Programmgebieten. Die Unternehmen engagieren sich zum einen mit Investitionen in die Gebäude und in das Wohnumfeld. Zum anderen unterstützen sie in von Fallkommune zu Fallkommune unterschiedlichem Ausmaß die soziale Entwicklung der Gebiete, so z.B. durch Räume für das Quartiersmanagement und für Bürgergruppen, den Einsatz eigener Sozialarbeiter oder die finanzielle Unterstützung von sozialen Einrichtungen und Projekten.

Insgesamt haben die Kommune in ihren kommunalen Wohnungsunternehmen für Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung einen besonders engen Kooperationspartner:

- Die kommunalen Unternehmen beteiligen sich in der Regel aktiv an den relevanten Strategiediskussionen und Planungsprozessen (z.B. Erarbeitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten, Gebietskonzepten, Wohnraumversorgungskonzepten). Die Unternehmen identifizieren sich häufig besonders stark mit den kommunalen Zielen, und sie bringen eigene Initiativen zur Stadt- und Gebietsentwicklung ein.
- Die Unternehmen sind auch häufig nicht nur in der Phase der Konzeptentwicklung, sondern auch in der Phase der Umsetzungsmaßnahmen aktiv an Abstimmungsgremien beteiligt (z.B. im Rahmen des Quartiersmanagements in Gebieten der „Sozialen Stadt“).
- Die für die Gebietsentwicklung wichtige Abstimmung von öffentlichen und privaten Investitionen ist mit kommunalen Wohnungsunternehmen einfacher als mit anderen Eigentümern.
- Die kommunalen Unternehmen sind eher als andere Eigentümergruppen be-

reit, sich auch jenseits der eigenen Immobilien zu engagieren.

Bei der Interpretation der Befunde aus den Fallstudien ist zu berücksichtigen, dass die enge Zusammenarbeit mit der Kommune auch für die kommunalen Wohnungsunternehmen vorteilhaft ist. Die Unternehmen profitieren zum Teil direkt von den Stadtentwicklungsmaßnahmen, indem sie für die ihre Investitionen Mittel der Städtebauförderung oder der Wohnungsbauförderung erhalten. Zudem können kommunale Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Raums und der Infrastruktur zugleich die Marktchancen der in den entsprechenden Quartieren gelegenen Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen erhöhen.

Insbesondere im Bereich der Stadt- und Quartiersentwicklung arbeiten die kommunalen Wohnungsunternehmen mit anderen Wohnungsunternehmen zusammen, so z.B. mit Genossenschaften oder industrieverbundenen Wohnungsunternehmen. In einigen Fallstudien erfolgt die Zusammenarbeit in festeren Kooperationsstrukturen, so in Potsdam (Arbeitskreis Stadtspuren), Essen (Arbeitsgemeinschaft der Essener Wohnungsunternehmen) oder in Lübeck (Bezirks-Arbeitsgemeinschaft schleswig-holsteinischer Wohnungsunternehmen Süd-Ost).

Im Rahmen der Fallstudie zu Kiel wurde untersucht, wie sich der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens im Jahr 1999 auf Bewältigung der stadt- und quartiersentwicklungspolitischen Aufgaben der Kommune ausgewirkt hat. Wichtige Teile des Wohnungsbestands der KWG liegen in Gebieten des Programms „Soziale Stadt“, das Interesse der Kommune war daher darauf gerichtet, die aktive Programmbeteiligung des Unternehmens auch nach dem Eigentümerwechsel zu sichern. Hierzu wurde in den Vertrag neben Investitionsverpflichtungen die Verpflichtung des Unternehmens aufgenommen, soziale Projekte finanziell zu unterstützen. Die privatisierte KWG hat die Finanzierung der sozialen Projekte auch nach Auslaufen der vertraglichen Verpflichtungen im Jahr 2004 fortgesetzt. Auch ansonsten kam es durch den Eigentümerwechsel zu keinem Bruch in der Entwicklung der „Soziale Stadt“-Gebiete. An der Erarbeitung von städtischen Planungen und Konzepten (z.B. Wohnungsmarktkonzept) beteiligt sich das Unternehmen auch heute ak-

tiv. Dies heißt aber nicht, dass der Verkauf der KWG für die Stadt- und Quartiersentwicklung ohne Folgen blieb. So wurden nach Auslaufen der Investitionsverpflichtungen im Jahr 2004 vom Unternehmen keine größeren Investitionen zur Aufwertung und energetischen Sanierung der Bestände mehr getätigt. Zudem steht die KWG anders als zu Zeiten der kommunalen Eigentümerschaft nicht mehr als Partner für besondere Projekte im Bereich der Stadtentwicklung und des Klimaschutzes zur Verfügung.

5.6 Verkauf von Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen und von Wohnungsbeständen

Der folgende Abschnitt befasst sich in vergleichender Betrachtung mit den in den Fallkommunen vorgenommenen Verkäufen kommunaler Wohnungsbestände und den mit ihnen gemachten Erfahrungen. Hierbei wird zunächst auf den Verkauf von Unternehmensanteilen durch die Kommunen und dann auf den Verkauf von Wohnungen durch die kommunalen Wohnungsunternehmen eingegangen. Schließlich wird der Verkauf von Wohnungen aus unmittelbarem kommunalem Eigentum an die Wohnungsunternehmen behandelt.

Verkauf von Unternehmensbeteiligungen

Vier der untersuchten Kommunen haben in den letzten Jahren Anteile an Wohnungsunternehmen verkauft. In Kiel und Lübeck gingen die die Beteiligungen an private Investoren über, in Essen und Velbert wurden die Anteile an den kommunalen Wohnungsunternehmen an andere städtische Unternehmen verkauft, direkte Beteiligungen also in indirekte Beteiligungen umgewandelt. Tragendes Motiv für

den Verkauf war bei allen vier Städten die durch den erzielten Kaufpreis mögliche Reduzierung der kommunalen Schulden. Die entsprechenden Kommunen wiesen bzw. weisen hohe Pro-Kopf-Verschuldungen aus.

Mit Kiel wurde bewusst eine Stadt für die Fallstudien ausgewählt, die sich vollständig und zu einem frühen Zeitpunkt von ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen getrennt hat. Die kommunalen Akteure beurteilen die Ergebnisse des Verkaufs an private Investoren und die seitdem gemachten Erfahrungen weitestgehend positiv. Der Verkaufserlös ermöglichte eine starke Reduzierung der kommunalen Verschuldung. Die von einer breiten kommunalpolitischen Mehrheit gehegten Erwartungen, die kommunalen wohnungs- und stadtpolitischen Aufgaben auch ohne eigenes Wohnungsunternehmen bewältigen zu können, haben sich weitestgehend erfüllt. Daran hat auch der wiederholte Wechsel der Eigentümer des Unternehmens nichts Wesentliches geändert. Die privatisierte KWG ist nach wie vor der für die soziale Wohnungsversorgung wichtigste Anbieter, und an der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Stadt hat sich kaum etwas geändert, sieht man von der oben bereits erwähnten gesunkenen Bereitschaft des Unternehmens ab, Wohnungssuchende aus dem engeren Kreis der Problemhaushalte unterzubringen. Die entsprechenden Haushalte konnten jedoch von der Stadt durch Kooperation mit anderen Vermietern versorgt werden. Auch an der Stadt- und Quartiersentwicklung wirkt das Unternehmen weiterhin mit. Für neue kostenträchtige „Leuchtturmprojekte“ in Stadtentwicklung und Klimaschutz steht das Unternehmen zwar nicht mehr zur Verfügung, das war von der Kommune zum Ver-

Tabelle 58
Übersicht über den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen in den untersuchten Kommunen

Kommune	Charakterisierung des Verkaufs
Verkauf an Private	
Kiel	Verkauf von 100% der Anteile an der Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG) an private Investoren im Jahr 1999 mit damals 10 100 Wohnungen, seitdem wiederholter Eigentümerwechsel
Lübeck	Verkauf der Minderheitsbeteiligung (37,5%) an der Heimstätten-Gesellschaft mbH im Jahr 2001 mit 3 100 Wohnungen zunächst an die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG), nach weiteren Verkäufen befindet sich das Unternehmen heute in der Hand von privaten Investoren
Verkauf innerhalb des „Konzern Stadt“	
Essen	Verkauf der städtischen Anteile an der Allbau AG an die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (81,8%) und an die Sparkasse (15,0%) im Jahr 1999
Velbert	Verkauf von 94,4% der Anteile an der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH an die Beteiligungsgesellschaft Velbert mbH im Jahr 2007

Datengrundlage: Angaben der Fallkommunen

kaufszeitpunkt aber auch nicht erwartet worden. Insgesamt ergab sich für die Stadt Kiel keine Notwendigkeit, nach Verkauf des eigenen Wohnungsunternehmens neue Strategien und Instrumente für die Erreichung ihrer wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele zu entwickeln.

Die aus Sicht der kommunalen Akteure positiven Erfahrungen mit dem Verkauf der KWG können neben den relativ weitreichenden vertraglichen Bindungen – als wichtiger Bestandteil erwies sich u. a. die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Unternehmenssitzes in Kiel – auch auf günstige Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Der Kieler Wohnungsmarkt war in den letzten Jahren durchweg entspannt. Zugleich war und ist ein erheblicher Anteil der KWG-Bestände gebunden. Unerwünschte Entwicklungen wie eine starke Anhebung der Mieten oder eine einseitige Mieterauswahl zu Lasten Einkommensschwacher wären daher nicht möglich und für das Unternehmen auch nicht wirtschaftlich sinnvoll gewesen. Um wirklich beurteilen zu können, wie sich die Zusammenarbeit von Stadt und Unternehmen nach dem Auslaufen der letzten vertraglichen Bindungen im Jahr 2009 entwickelt, ist es zwar noch zu früh, bislang haben sich aber im Verhalten der KWG keine Änderungen ergeben.

Eine weitaus geringere Reichweite als der Kieler Verkauf hatte der Lübecker Verkaufsfall. Die Veräußerung der Anteile an der Heimstätten-Gesellschaft im Jahr 2001 betraf eine Minderheitsbeteiligung. Da die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Heimstätten-Gesellschaft nicht besonders eng war – ganz im Gegensatz zur Zusammenarbeit mit dem eigentlichen kommunalen Wohnungsunternehmen Trave – hatte der Anteilsverkauf kaum Auswirkungen auf die Erledigung der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben. Kurzfristig wurde in Lübeck aus finanziellen Gründen auch der Verkauf der Trave diskutiert, 2007 entschied die Bürgerschaft jedoch mit großer Mehrheit, die Beteiligung (92,5%) im vollem Umfang aufrechtzuerhalten, weil sich das Unternehmen aus ihrer Sicht als sehr wichtiges und leistungsfähiges Instrument des kommunalen Handelns erwiesen hatte.

Planungen, ihr Wohnungsunternehmen an Private zu verkaufen, hatten zunächst auch Essen und Velbert verfolgt. In beiden Städten stießen die Verkäufe auf Bürger-

proteste. Bürgerbegehren wurden initiiert, die jedoch nicht erfolgreich waren. Dennoch entschied man sich in beiden Städten im Laufe der kommunalen Debatte statt für den Anteilsverkauf an Private für die Umwandlung der direkten Beteiligung in eine indirekte Beteiligung und erzielte durch den Verkauf der Anteile an zwischengeschaltete kommunale Unternehmen Entlastungseffekte für den Haushalt. Für die Wahrnehmung der fachlich-inhaltlichen Aufgaben hatten diese Verkäufe innerhalb des „Konzerns Kommune“ keine Konsequenzen.

Verkauf von Beständen der kommunalen Wohnungsunternehmen

Tabelle 59 stellt die Wohnungsverkäufe dar, die in die Untersuchungen einbezogenen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren getätigt haben und die sie in den nächsten Jahren planen. Bis auf das Unternehmen in Mülheim am Main haben alle Unternehmen im Zeitraum 2005 bis 2010 Wohnungen aus dem eigenen Bestand verkauft. Im Vordergrund steht der Verkauf von ganzen Häusern, Blöcken oder Wohnungspaketen, die Einzelprivatisierung von Wohnungen spielt eine untergeordnete Rolle.

Hinsichtlich Art und Umfang der Verkäufe kann zwischen zwei Gruppen von Unternehmen unterschieden werden: In der ersten Gruppe, zu der die Unternehmen in München, Lübeck, Bautzen, im Landkreis Hildesheim und in Essen gehören, haben die Verkäufe ein insgesamt geringes Ausmaß. Sie bewegen sich zwischen 0,1% und 6,0% des Wohnungsbestands dieser Unternehmen im Jahr 2005 und sind als Portfoliobereinigung anzusehen, die zum typischen Geschäft von Wohnungsunternehmen gehört. Die größten Verkaufstätigkeiten in dieser Gruppe haben die BWB Bautzen und die Kreiswohnungsbau Hildesheim entfaltet. Das Bautzener Unternehmen hatte in seinen Beständen eine größere Zahl von Einzelobjekten in solitärer Randlage (z. B. in eingemeindeten Gebieten) mit meist hohem Investitionsbedarf, von denen es sich in den letzten Jahren weitgehend getrennt hat. Die Kreiswohnungsbau Hildesheim verkauft nach der Verschmelzung mit einem zweiten Wohnungsunternehmen des Kreises schrittweise kleinere nicht mehr nachfragegerechte Bestände vorwiegend im nachfrageschwachen Süden des Kreisgebiets.

Tabelle 59

In den Jahren 2005 bis 2010 durchgeführte Verkäufe von Wohnungen aus dem eigenen Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen (ohne Bauträgergeschäft)*

Unternehmen	Häuser/Blöcke	Eigentums- wohnungen/ Einzelprivatisie- rung	gesamt	
	Anzahl Wohnungen	Anzahl Wohnungen	Anzahl Wohnungen	Anteil am Bestand 2005
GEWOFAG und GWG München Essen**	25 k. A.	14 k. A.	39 456	0,1% 2,5%
Trave Lübeck	22	0	22	0,2%
Wohnbau Mainz	2 917	182	3 099	23,4%
PRO POTSDAM	1 762	88	1 850	10,0%
Wohnungsbaugesellschaft Velbert	1 109	10	1 119	25,8%
BWB Bautzen	288	0	288	6,0%
Wohnbau Mülheim am Main	0	0	0	0,0%
Kreiswohnungsbau Hildesheim	146	0	146	3,3%

* Angaben für 2010 zum Teil geschätzt
 ** Angaben für 2007 bis 2009, die Verkäufe beziehen sich ganz überwiegend auf Häuser und Blöcke, Einzelprivatisierung von untergeordneter Bedeutung.

Datengrundlage: Angaben der kommunalen Wohnungsunternehmen

Weitaus größer fielen die Verkaufsaktivitäten der letzten Jahre in den Fallstädten Mainz, Velbert und Potsdam aus. Die Verkäufe waren hier jeweils Teil der Maßnahmepakete zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen:

- Die Wohnbau Mainz hat in den letzten Jahren ca. 3 100 Wohnungen verkauft, das sind 23% des Wohnungsbestands von 2005. 2 800 Wohnungen entfielen auf den Verkauf von in Wiesbaden gelegenen Wohnungen an das Wiesbadener kommunale Wohnungsunternehmen, der im Zuge der Rettung des Unternehmens aus einer existenzbedrohenden wirtschaftlichen Schieflage realisiert wurde.
- Auch für die Restrukturierung und Sanierung des Wohnungsunternehmens in Velbert spielten Verkäufe eine wichtige Rolle. Das Unternehmen hat 1 100 Wohnungen bzw. ein Viertel seines Wohnungsbestands verkauft, davon den Großteil im Jahr 2010. Die Verkäufe erfolgten an private Investoren und betrafen vor allem Bestände mit hohem Investitionsbedarf und überdurchschnittlichen Leerständen. Mit den Verkaufserlösen sollten die Voraussetzungen für die umfangreichen Investitionen verbessert werden, die in den verbliebenen eigenen Beständen des Unternehmens erforderlich sind.
- PRO POTSDAM hat sich von ca. jeder zehnten Wohnung getrennt. Der Groß-

teil der Verkäufe erfolgte 2005 und 2006 und betraf unsanierte Wohnungen. Von den Käufern (private Wohnungsunternehmen und Investoren) wurde vor allem die zügige Sanierung der betreffenden Wohnungen erwartet, die entsprechenden Erwartungen wurden aus Sicht der Stadt erfüllt.

In den nächsten Jahren ist in den Fallkommunen mit einem Rückgang des Verkaufs an kommunalen Wohnungen zu rechnen (siehe Tabelle 60). Was die zukünftige Entwicklung der Volumina kommunaler Verkäufe anbelangt, ergeben die Fallstudien also dasselbe Bild wie die im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführte Kommunalbefragung.

Die umfangreichsten Wohnungsverkäufe sind in Essen geplant. Bis 2018 will sich die Allbau nach ihrer Unternehmensstrategie von 1 200 Wohnungen (knapp 7% des derzeitigen Bestands) trennen. Betroffen sind in erster Linie Kleinwohnungen und/oder vor 1960 erbaute Wohnungen, die vom Unternehmen als „Risikosegment“ eingestuft werden (Allbau AG 2009b). Gegenüber den letzten Jahren bedeuten die Planungen in Essen eine begrenzte Vergrößerung des Verkaufsvolumens, der aber auf der anderen Seite auch gewisse Ankäufe von Beständen gegenüberstehen sollen. In Velbert ist für 2011 der Verkauf eines weiteren Wohnungspakets an Private geplant.

Tabelle 60

Für die Jahre 2011 bis 2014 geplante Verkäufe von Wohnungen aus dem eigenen Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen (ohne Bauträgergeschäft)*

Unternehmen	Häuser/ Blöcke	Eigentumswohnungen/ Einzelprivatisierung	gesamt
	Anzahl Wohnungen	Anzahl Wohnungen	Anzahl Wohnungen
GEWOFAG und GWG München	1	28	29
Essen*	k. A.	k. A.	1 200
Trave Lübeck	5	0	5
Wohnbau Mainz**	135	90	225
PRO POTSDAM	196	40	236
Wohnungsbaugesellschaft Velbert	Verkauf eines Wohnungspakets 2011 geplant		
BWB Bautzen	40	0	40
Wohnbau Mülheim am Main	0	0	0
Kreiswohnungsbau Hildesheim	280	20	300

* Die Angaben zu Essen beziehen sich auf den Zeitraum bis 2018, geplant sind ganz überwiegend Verkäufe von Häusern und Blöcken
 ** Die Angaben zu Mainz beziehen sich auf den Zeitraum 2011 und 2012

Datengrundlage: Angaben der kommunalen Wohnungsunternehmen

Verkauf von Wohnungen aus unmittelbarem kommunalem Eigentum an die kommunalen Wohnungsunternehmen

Ein allgemeiner Trend der letzten Jahrzehnte ist, dass die Kommunen bestrebt sind, die Wohnungsbestände, die sie in unmittelbarem kommunalem Eigentum halten, an ihre kommunalen Wohnungsunternehmen zu verkaufen oder in sonstiger Weise zu übertragen. Dies gilt jedenfalls für die Bestände, die quantitativ bedeutend sind, und am allgemeinen Wohnungsmarkt vermietet werden, also nicht besonderen Nutzern (Dienstwohnungen) vorbehalten sind oder für besondere Zwecke (z.B. Sicherung von Planungen) erworben wurden.

In zwei der untersuchten Kommunen wurden entsprechende Verkäufe durchgeführt:

- Velbert verkaufte im Jahr 2000 ca. 2 150 kommunale Wohnungen an sein Wohnungsunternehmen, das die Wohnungen schon zuvor verwaltet hatte. Die verbliebenen ca. 200 kommunalen Wohnungen wurden im Jahr 2011 an das Wohnungsunternehmen übertragen. Der Verkauf des Jahres 2000 zielte darauf, den kommunalen Haushalt zu entlasten.
- München hat bereits in den 1970er Jahren umfangreiche Wohnungsbestände aus unmittelbarem kommunalem Eigentum an seine Wohnungsunternehmen übertragen. Als Teil einer vom Stadtrat beschlossenen Neuorganisation des Münchner Facility Managements zeichnet sich nunmehr ab, dass

der Teil der verbliebenen kommunalen Wohnungen, der am allgemeinen Wohnungsmarkt vermietet wird (ca. 3 800 Wohnungen), an die beiden kommunalen Wohnungsunternehmen verkauft oder in Erbpacht überlassen wird. Ein Teil der entsprechenden Wohnungen wird auch heute schon von den beiden Gesellschaften verwaltet. Motiv der ins Auge gefassten Veränderungen ist die Entlastung der Stadtverwaltung von ihrer eher fremden Tätigkeiten und die Nutzungen von Synergie- und Professionalisierungseffekten bei den Wohnungsunternehmen.

5.7 Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen und Beitrag zu den kommunalen Haushalten

In diesem Abschnitt wird zunächst zusammenfassend auf die wirtschaftliche Situation der in die Untersuchung einbezogenen kommunalen Wohnungsunternehmen eingegangen. Darauf aufbauend wird der Beitrag der Unternehmen für die kommunalen Haushalte behandelt, wobei im Vordergrund die von den Unternehmen vorgenommenen Ausschüttungen stehen.

Wirtschaftliche Situation der Unternehmen

Für alle untersuchten Kommunen ist es sehr wichtig, dass ihre kommunalen Wohnungsunternehmen gesund und leistungs-

fähig sind. Nur leistungsfähige Unternehmen sind in der Lage, die von Kommunen gesetzten wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben zu erfüllen, flexibel auf neue Herausforderungen zu reagieren und darüber hinaus ggf. regelmäßig einen Beitrag für den Haushalt zu erwirtschaften, den ein Teil der Kommunen erwartet.

Die große Mehrzahl der zehn kommunalen Wohnungsunternehmen, die im Rahmen der Fallstudien untersucht wurden, ist in diesem Sinne als leistungsfähige Unternehmen einzuschätzen. So verzeichneten die beiden Münchener Wohnungsunternehmen sowie die Unternehmen in Essen, in Lübeck und im Landkreis Hildesheim in den Jahren 2005 bis 2009 durchweg Überschüsse. Bei den beiden ostdeutschen Unternehmen hat sich die wirtschaftliche Situation im Verlauf der 2000er Jahre deutlich verbessert. Die Bautzener Wohnungsbau-Gesellschaft erzielt seit 2006 Überschüsse mit steigender Tendenz. Das Potsdamer Wohnungsunternehmen PRO POTSDAM, das in der Vergangenheit mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, wies im Jahr 2009 erstmals wieder Überschüsse aus, auch für die nächsten Jahre wird dort eine positive Eigenmittelrentabilität erwartet.

Das kommunale Wohnungsunternehmen in Mühlheim am Main beendete einen Teil der letzten Geschäftsjahre mit Fehlbeträgen. Das Unternehmen befindet sich zurzeit in einem langjährigen Investitionsprogramm zur Anpassung des Wohnungsbestands an die Nachfragetrends und zur Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wohnstandort. Die hohen Investitionen wirkten sich negativ auf das Geschäftsergebnis der letzten Jahre aus.

Das kommunale Unternehmen in Velbert und vor allem das kommunale Unternehmen in Mainz befanden sich im Untersuchungszeitraum in großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Die Unternehmen verzeichneten in den letzten Jahren erhebliche Fehlbeträge. In Mainz war das Eigenkapital des Unternehmens im Jahr 2008 aufgezehrt. Das Unternehmen war in seiner Existenz bedroht und konnte nur gerettet werden, indem sich die Stadt finanziell stark engagierte.

Die Fallstudien zeigen, dass sich eine Reihe von Faktoren in den letzten Jahren positiv auf die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen ausgewirkt hat. Anzuführen sind vor allem die Rahmenbedingungen. Alle Unternehmen profitierten von der langfristig betrachteten günstigen Zinsentwicklung, einzelne darüber hinaus von der Entwicklung des Wohnungsmarkts, d.h. von steigenden Mieten und sinkenden Leerständen (vor allem Potsdam).

Zum anderen haben die Unternehmen in den letzten Jahren ihre betriebswirtschaftliche Effizienz gesteigert, wobei die Initiative für die entsprechenden Strategien in der Regel von den Geschäftsleitungen der Unternehmen ausging. Maßnahmen der Effizienzsteigerung sind auch Teil der Strategien, die in Mainz und Velbert realisiert werden, um die wirtschaftlichen Probleme der Wohnungsunternehmen zu beseitigen. In solchen Fällen der Krisenbeseitigung ist die Kommune stärker in betriebswirtschaftliche Maßnahmen ihrer Unternehmen involviert, als es unter normalen Umständen der Fall ist. Im Rahmen von realistischen Effizienzsteigerungen wurden zum Teil deutliche Reduzierungen des Personalbestands der Wohnungsunternehmen vorgenommen.

Typische Schritte zur Steigerung der Effizienz sind:

- Auslagerung von Servicetätigkeiten (z.B. technisches Gebäudemanagement); hierzu wurde vor allem bei großen Unternehmen wie der GEWOFAG in München, der Wohnbau im Mainz oder PRO POTSDAM gegriffen, aber auch bei der relativ kleinen Wohnbau Mühlheim am Main;
- sonstige Optimierungen im Unternehmensaufbau und in den Abläufen (z.B. stärker projekt- und prozessorientierte Arbeitsweise bei der Allbau Essen), Budgetierung, Stärkung der Ressourcenverantwortung der verschiedenen Leitungsebenen (z.B. Wohnbau Mainz), besseres Kostencontrolling, optimierte Mietrückstandsbearbeitung (z.B. PRO POTSDAM);
- Weiterentwicklung des IT-Einsatzes wie DV-gestützter elektronischer Kundenservice, internetgestützte Handwerkerbeauftragung und -abrechnung, elektronische Mieterakte (z.B. PRO POTSDAM).

Beitrag zu den kommunalen Haushalten

Von den untersuchten neun Fallkommunen mit kommunalen Wohnungsunternehmen haben vier in den Jahren 2007 bis 2009 Gewinnausschüttungen von ihren kommunalen Wohnungsunternehmen erhalten (siehe Tabelle 61). In der Mehrzahl dieser Fälle orientierten sich die Ausschüttungen an festen Anteilen des gezeichneten Kapitals, dies betrifft den Landkreis Hildesheim (4% des Stammkapitals), München (maximal 4%) und Lübeck (seit 2007 6%, zuvor 4%). Absolut betrachtet fallen die Ausschüttungen in diesen drei Fällen eher begrenzt aus.

Einen Sonderfall stellt Essen dar. Die Allbau AG hat insbesondere in den Jahren 2008 und 2009 sehr hohe Dividenden an ihre Aktionäre gezahlt. Insgesamt hat die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (EVV), über die die Stadt Essen indirekt am Wohnungsunternehmen beteiligt ist, von der Allbau in den Jahren 2007 bis 2009 fast 35 Mio. € Dividende erhalten. Dieser hohe Betrag ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass die EVV die Zinsen und seit 2010 auch die Tilgung für die Fremdmittel aufbringen muss, die sie aufgenommen hat, um im Jahr 1999 die Aktien der Allbau von der Stadt zu kaufen. Die EVV umfasst neben der Allbau und anderen Gewinn erzielenden kommunalen Unternehmen auch „Verlustbringer“ (insbesondere die städtische Verkehrsgesellschaft). Der Konzern hat in den letzten Jahren jeweils Gewinne in der Größenordnung von 20,0 Mio. € an die Stadt Essen ausgeschüttet.

Die fünf Kommunen ohne Gewinnausschüttung des kommunalen Wohnungsunternehmens lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Der ersten Gruppe sind Bautzen, Mühlheim am Main und Potsdam zuzurechnen. Die Wohnungsunternehmen dieser Städte erzielten zumindest in einem Teil der betrachteten Jahre Überschüsse, die kommunalen Gesellschafter verzichten aber auf eine Ausschüttung, damit die Unternehmen mehr Ressourcen für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben zur Verfügung haben. In Bautzen wird auf diese Weise vor allem das Engagement des Unternehmens im Stadtumbau, in Mühlheim am Main das langjährige Investitionsprogramm zur Anpassung des Wohnungsbestands unterstützt.

In Potsdam beabsichtigte die Stadt zunächst, die vom Unternehmen 2009 erst-

Tabelle 61

Einnahmen der Kommunen aus Ausschüttungen ihrer Wohnungsunternehmen 2007 bis 2009 (in €)

Kommune	2007	2008	2009
München	1 000 000	2 000 000	900 000
Essen*	2 535 180	15 538 200	16 764 900
Lübeck	362 000	457 000	471 000
Mainz	0	0	0
Potsdam	0	0	0
Velbert	0	0	0
Bautzen	0	0	0
Mühlheim am Main	0	0	0
Landkreis Hildesheim**	240 000	268 000	268 000

* Dargestellt ist der Anteil der Ausschüttungen der Allbau AG, der auf die Essener Verkehrs- und Versorgungsgesellschaft mbH entfällt, über die die Stadt am Wohnungsunternehmen beteiligt ist.

** Dargestellt sind die Ausschüttungen des Wohnungsunternehmens an den Landkreis und die am Unternehmen ebenfalls beteiligten kreisangehörigen Kommunen.

Datengrundlage: Angaben der Kommunen, elektronisches Unternehmensregister

mals wieder erzielten Überschüsse für eine Ausschüttung zu nutzen. Am Ende eines mehrstufigen Diskussions- und Entscheidungsprozesses gab die Stadt dann jedoch den inhaltlich-fachlichen Zielen den Vorrang und verzichtete nicht nur 2009, sondern bis zum Jahr 2019 auf Gewinnausschüttungen. Im Gegenzug soll das Unternehmen aktuelle und zukünftige Überschüsse für von der Stadt vorgegebene Zwecke einsetzen (verstärkter Neubau, energetische Sanierung, Mietsenkung bei von der Kommune belegten Wohnungen). Ein ähnlicher Diskussions- und Entscheidungsprozess ist in München zu verzeichnen: Hier hatte die Stadt zunächst eine Anhebung der maximalen Ausschüttung von 4% auf 6% des Stammkapitals in die Wege geleitet, die ab dem Jahr 2007 greifen sollte. Schließlich verzichtete die Stadt dann aber per Stadtratsbeschluss für den Zeitraum 2008 bis 2019 auf zusätzliche Ausschüttungen und legte den Einsatz der entsprechenden Mittel für zusätzliche Investitionen fest (Wohnungsneubau, energetische Bestandsverbesserung, innovative und ökologische Wohnbauprojekte, Maßnahmen im Bereich Altenwohnen).

Die zweite Gruppe von Wohnungsunternehmen ohne Ausschüttung bilden die beiden Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Velbert und Mainz. In diesen beiden Fällen standen Ausschüttungen aufgrund negativer Unternehmensergebnisse nicht auf der Tagesordnung, die Kommunen mussten sich vielmehr finanziell für ihre Unternehmen engagieren. Beide Städte gewährten den Unternehmen

Bürgschaften, Mainz musste seinem Wohnungsunternehmen zudem zusätzliches Eigenkapital in Höhe von 87 Mio. € zur Verfügung stellen und ein Darlehen gewähren. Im Ergebnis erhöhte sich die Verschuldung der Stadt Mainz. Das Mainzer Unternehmen wird zwar 2010 einen Überschuss erwirtschaften, ein finanzieller Beitrag des

Mainzer Wohnungsunternehmens zum städtischen Haushalt ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. In Velbert sehen die Planungen des Unternehmens in den Jahren 2010 bis 2014 ein positives wirtschaftliches Ergebnis vor. Lassen sich diese Planungen realisieren, erwartet die Stadt Gewinnausschüttungen.

6 Zusammenfassung und Fazit

Das Kapitel Zusammenfassung und Fazit beruht auf den gesamten Erkenntnissen, die mit dem Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ gewonnen werden. Es bezieht also neben den in diesem Heft vorgestellten Ergebnissen der Fallstudien in zehn Kommunen auch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohner und der Landkreise ein, die bereits 2010 veröffentlicht wurden (BMVBS 2010a). Aufgabe der Kommunalbefragung war es, umfassende quantitative Informationen zu den kommunalen Wohnungsbeständen zu erheben. Die Fallstudien zielten darauf, tiefer gehende Erkenntnisse zu den Strategien der Kommunen im Umgang mit ihren Wohnungsbeständen und zur Zusammenarbeit von Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen zu gewinnen. Dabei wurden insbesondere die Steuerung der Wohnungsunternehmen durch die Kommunen, die Beiträge der kommunalen Bestände zur sozialen Wohnungsversorgung und zur Stadtentwicklung, die Investitionsstrategien im kommunalen Bestand und die mit dem Verkauf von Wohnungsunternehmen und Wohnungsbeständen gemachten Erfahrungen in den Blick genommen.

Für das Verständnis der Ergebnisse der Fallstudien ist die eingesetzte Strategie der Fallauswahl von großer Bedeutung. Als Fälle wurden überwiegend größere Städte ausgewählt. Neben einigen Fällen, die als eher durchschnittlich gelten können, wurden bewusst relativ viele Fälle einbezogen, die in den letzten Jahren von größeren Veränderungen betroffen waren und daher besonderen Erkenntnisgewinn versprachen. Diese Veränderungen betrafen den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen und Wohnungsbeständen, grundlegende Umstrukturierungen von kommunalen Wohnungsunternehmen und die Sanierung von Unternehmen nach wirtschaftlichen Schieflagen. Mit Kiel wurde eine Kommune untersucht, die ihr Wohnungsunternehmen 1999 an private Investoren verkauft hat und seitdem abgesehen von einer kleinen Zahl von Wohnungen in unmittelbarem kommunalem Eigentum über keine kommunalen Wohnungsbestände mehr verfügt.

Verbreitung und quantitative Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände

Die schriftliche Kommunalbefragung zeigte die große Verbreitung kommunaler Wohnungsbestände. 81% der 1 400 Kommunen, die sich an der Befragung beteiligten, verfügten zum Befragungszeitpunkt über kommunale Bestände. Die kommunalen Bestände konzentrieren sich bei kommunalen Wohnungsunternehmen. 34% der befragten Unternehmen sind an Wohnungsunternehmen beteiligt, auf die 96% der insgesamt mit der Befragung ermittelten 1,958 Mio. Wohnungen im kommunalen Bestand entfallen.

Sehr viele Kommunen sind unmittelbare Eigentümer von Wohnungsbeständen (72% der befragten Kommunen). Allerdings machen die entsprechenden Bestände nur 4% der mit der Kommunalbefragung ermittelten kommunalen Wohnungen aus. Die Fallstudien zeigen, dass es sich in den meisten Kommunen um Einzelobjekte handelt, die keine wohnungspolitische Bedeutung haben. Kommunen, die größere Bestände in unmittelbarem kommunalem Eigentum haben oder hatten – von den Fallkommunen betrifft dies München und Velbert – übertragen diese aus Effizienzgründen zunehmend auf ihre kommunalen Wohnungsunternehmen, die häufig die entsprechenden Wohnungen auch schon zuvor verwaltet haben. Die Übertragung von Wohnungen auf die kommunalen Unternehmen ist zum Teil aufgrund von eher schlechtem baulichen Zustand, erheblichem Investitionsbedarf und Schwierigkeiten bei der Bemessung des Kaufpreises ein langwieriger Prozess.

Von den Kommunen verfolgte Strategien

Sowohl die schriftliche Befragung als auch die Fallstudien zeigen, dass Kommunen, die in größerem Umfang über Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen verfügen, deren Bedeutung für die kommunalen Aufgaben in aller Regel als sehr groß oder groß einschätzen. Für die Zukunft rechnen viele der schriftlich befragten Kommunen mit einem Bedeutungszuwachs ihrer kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände. Alle in den Fallstudien untersuchten Kommunen mit kommunalen Wohnungsunternehmen erwarten einen solchen Zuwachs.

Angesichts der großen Bedeutung für die kommunalen Aufgaben will die große Mehrheit der Kommunen an ihren Unternehmensbeteiligungen und Wohnungen festhalten. Bei der schriftlichen Befragung gaben 86% der Kommunen mit nennenswerten Wohnungsbeständen als Strategie ein dauerhaftes Festhalten an ihren kommunalen Beständen an. Auf diese Kommunen entfallen 97% der ermittelten kommunalen Wohnungsbestände.

Die Fallstudien verstärken dieses Bild: Alle neun Kommunen mit kommunalen Wohnungsunternehmen wollen die entsprechenden Beteiligungen auch in Zukunft aufrechterhalten, und der Verkauf von größeren Wohnungsbeständen wird nur in der Stadt Velbert verfolgt, dort im Zusammenhang mit der Strategie, die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die dringend notwendigen Investitionen in die verbleibenden kommunalen Bestände zu schaffen. Die Fallstudien machen deutlich, dass es in den Kommunen einen breiten politischen Konsens über den Erhalt der Wohnungsunternehmen gibt. Dies gilt auch für Kommunen mit entspanntem Wohnungsmarkt (z.B. Bautzen, Landkreis Hildesheim), Städte mit schwieriger Finanzlage (z.B. Lübeck) und Städte, die durch die wirtschaftliche Schieflage ihres Wohnungsunternehmens finanziell stark in Anspruch genommen wurden (Mainz).

Kommunale Strategien, die darauf setzen, durch den Verkauf von Wohnungsunternehmen oder größeren Wohnungspaketen schnelle Entlastungen für die kommunalen Haushalte zu erlangen, haben seit Mitte der 2000er Jahre merklich an Bedeutung verloren. Auch die durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise entstandenen erneuten Rückschläge für die kommunalen Finanzen haben nicht zu mehr Verkaufsplanungen geführt.

Für diese Entwicklung sind nur im Einzelfall negative Erfahrungen mit Verkäufen relevant, wie sie in der Fallkommune Bautzen mit der Privatisierung im Rahmen der Altschuldenhilfe gemacht wurden. Von größerer Bedeutung dürften die Diskussionen sein, die in den letzten zehn Jahren lokal und überlokal zur Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände für die kommunale Daseinsvorsorge geführt werden. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Fallkommunen Essen und Velbert, in denen Ende der 1990er Jahre bzw. Mitte der 2000er Jahre mit breiter Unterstützung

im Rat zunächst ein Unternehmensverkauf an Private ins Auge gefasst war, dann aber auch aufgrund von Protesten aus der Bürgerschaft das Wohnungsunternehmen jeweils an eine andere städtische Gesellschaft (Stadtwerke, kommunale Beteiligungsgesellschaft) verkauft wurde.

Die Forschungsergebnisse machen zugleich deutlich, dass kommunale Strategien des Verkaufs von Wohnungsunternehmen und -beständen in der Vergangenheit zwar eine größere Bedeutung hatten als heute, aber auch damals nur eine Minderheit der Kommunen betrafen. In den meisten Kommunen war auch in der Vergangenheit die Privatisierung der kommunalen Wohnungsunternehmen keine strategische Option.

Vom Verkauf von Wohnungsunternehmen und größeren Wohnungspaketen zu unterscheiden ist der Verkauf einzelner Objekte. Eine entsprechende Portfoliobereinigung wird von vielen kommunalen Wohnungsunternehmen betrieben. Entsprechende Verkäufe sind – wie auch Zukäufe von passenden Einzelobjekten – Bestandteil des unternehmerischen Handelns der Geschäftsführungen der Unternehmen.

Die große strategische Bedeutung, die die Kommunen ihren Wohnungsbeständen beimessen, geht vor allem auf das Handlungsfeld der sozialen Wohnungsversorgung zurück, d. h. auf die Funktion bei der Wohnungsversorgung breiter Schichten und sozialer Zielgruppen. Befragung und Fallstudien zeigen, dass dies im Grundsatz unabhängig von der Lage am Wohnungsmarkt gilt. Die Wohnungsmarktlage beeinflusst allerdings die Ausprägungen der Strategien, die die Kommunen in diesem Handlungsfeld verfolgen:

- Alle neun betroffenen Fallkommunen sehen in ihren Wohnungsunternehmen eine Garantie dafür, dass auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ein preisgünstiges Angebot für breite Bevölkerungsschichten zur Verfügung steht.
- Kommunen mit angespanntem Markt verfolgen aktive Strategien zur Gewinnung von zusätzlichen Belegungsmöglichkeiten, zur Mietpreisbegrenzung und zur Angebotsausweitung im kommunalen Bestand (München, Potsdam, Mainz). Die anderen untersuchten Kommunen haben in diesen Bereichen weit aus weniger strategische Festlegungen getroffen.

- In allen Kommunen ist die Versorgung von Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen (Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, Haushalte mit Mietschulden, Haushalte mit sozialen Auffälligkeiten, sonstige Personengruppen mit spezifischen Zugangsproblemen) aus Sicht von Kommunalpolitik und -verwaltung primäre Aufgabe des eigenen Wohnungsunternehmens. Der Umfang der entsprechenden Aufgaben wird von der Lage am Wohnungsmarkt bestimmt, aber auch in Kommunen mit entspanntem Wohnungsmarkt ist die entsprechende strategische Funktion der kommunalen Wohnungsunternehmen wichtig.

Funktionen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Bereich der Stadtentwicklung haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, und zwar insbesondere in Großstädten und in Städten, die mit grundlegenden Stadtumbauaufgaben konfrontiert sind. Ebenfalls aus kommunaler Sicht angestiegen ist die Bedeutung der kommunalen Bestände für die Aufgaben im Bereich der Steigerung der Energieeffizienz und des Klimaschutzes.

Innerhalb der Strategien, die die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen und -beständen verfolgen, hat die Erzielung von Einnahmen für die kommunalen Haushalte weitaus geringere Bedeutung als die Bewältigung der kommunalen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben. So erwartet die Mehrheit der untersuchten Fallkommunen von ihren Unternehmen keine Ausschüttungen bzw. Ausschüttungen in einer recht begrenzten Höhe. In einigen Fallkommunen (München, Potsdam) wurden zwischenzeitlich verfolgte deutliche Anhebungen der Ausschüttungen nach kommunaler Diskussion schließlich fallengelassen und im Gegenzug die Unternehmensinvestitionen in Neubau und Bestand erhöht. Eine Ausnahme bilden die Fallkommunen, die die Beteiligung am Wohnungsunternehmen an andere kommunale Unternehmen verkauft haben. Hier setzen die Kommunen auf die Ausschüttungen in erheblicher Größenordnung, um die beim zwischengeschalteten Unternehmen durch den Ankauf entstandenen Kapitalkosten abzudecken.

Auch wenn die Erzielung von Einnahmen für sie nicht im Vordergrund steht, setzen doch sehr viele Kommunen auf die Ver-

besserung der wirtschaftlichen Ertragslage der Unternehmen. Dies erfolgt primär aus zwei Motiven: Zum einen sollen die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür gestärkt werden, dass die kommunalen Unternehmen die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben dauerhaft erfüllen können. Zum anderen geht es den Kommunen darum zu verhindern, dass die Unternehmen in wirtschaftliche Probleme geraten, die finanziell auf die Kommune durchschlagen können. Risikofaktoren für die wirtschaftliche Situation der kommunalen Unternehmen sind vor allem Bevölkerungsrückgang, Wohnungsüberangebote und die sich ausdifferenzierende Wohnungsnachfrage, die in kommunalen Siedlungen auf ein oft recht homogenes Angebot trifft. An der Fallkommune Mainz wird deutlich, dass auch unter günstigen Marktbedingungen eine zu starke Beanspruchung des Unternehmens für kommunale Zwecke gepaart mit Managementdefiziten im Unternehmen und Steuerungsschwächen auf Seiten der Kommune zur Gefährdung des Unternehmens und zur Belastung des Kommunalhaushalts führen kann.

Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen

Bei der Ausgestaltung der Steuerung von kommunalen Unternehmen sind die Kommunen an die Regelungen der Gemeindeordnungen gebunden, mit denen Risiken aus der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen minimiert und der Einfluss der Kommunen auf ihre Unternehmen sichergestellt werden soll. Diese Regelungen, die sich von Bundesland zu Bundesland in gewissem Maße unterscheiden, betreffen vor allem die Unternehmensorgane. Sie beinhalten die Einrichtung von Aufsichtsräten oder anderen Aufsichtsgremien und deren Besetzung und sehen zum Teil ein Weisungsrecht des Rats für die kommunalen Vertreter in den Unternehmensorganen vor.

Schriftliche Befragung und Fallstudien zeigen, dass die Verwaltung der Beteiligung an den kommunalen Wohnungsunternehmen in der Regel zentral bei der Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat) oder beim Finanzdezernenten/Kämmerer angesiedelt ist. Die Ansiedlung der entsprechenden Zuständigkeiten bei einem fachlich zuständigen Dezernat (Bau, Soziales etc.)

findet sich am ehesten in Großstädten, wobei in diesen Fällen häufig eine Unterstützung durch die beim Finanzdezernenten angesiedelte zentrale Beteiligungsverwaltung erfolgt (so in den Fallkommunen München, Essen und Mainz). Unabhängig davon, wo die Beteiligungsverwaltung angesiedelt ist, sind in allen Fallkommunen die Bau- und Planungsdezernate und (sofern mit Aufgaben der sozialen Wohnungsverwaltung betraut) die Sozialdezernate in die fachlich-inhaltliche Steuerung einbezogen.

Entsprechend den Anforderungen der Gemeindeordnungen wurden in allen durch die Fallstudien abgedeckten kommunalen Wohnungsunternehmen Aufsichtsräte eingerichtet. Die größte Gruppe der Aufsichtsratsmitglieder stellen jeweils die Räte bzw. Kommunalparlamente. Die Verwaltung ist in der Regel mit dem Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Landrat vertreten.

Die Fallstudien machen deutlich, dass Beteiligungsverwaltungen und Aufsichtsräte zwar von großer Bedeutung sind, zugleich aber nur einen Teil der Zusammenarbeit von Kommunen und Unternehmen betreffen. In der Praxis erfolgt die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Kontakten und Kooperationen, die die verschiedenen relevanten Verwaltungsbereiche und die Leitungsebene wie die Arbeitsebene umfasst. Dies betrifft insbesondere die Zusammenarbeit bei der Erfüllung der konkreten wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben.

Folgt man den Prinzipien einer zielorientierten Steuerung, wie sie dem Neuen Steuerungsmodell zugrunde liegt und wie sie zum Teil Eingang in die Beteiligungsrichtlinien von Kommunen gefunden hat, müsste sich die Steuerung von Wohnungsunternehmen durch ihre kommunalen Eigentümer idealtypisch wie folgt vollziehen: (1) Die Kommune definiert die fachlich-inhaltlichen und finanziellen Ziele, die mit Wohnungsunternehmen und Wohnungsbeständen verfolgt werden, (2) auf dieser Basis werden mit dem Unternehmen Zielvereinbarungen geschlossen, in denen die Ziele konkretisiert und mit dem Ressourceneinsatz verbunden werden, (3) in Unternehmen und Kommune wird die Zielerreichung mit finanziellen und materiellen Indikatoren überwacht, (4) bei Zielabweichungen werden Steuerungsentscheidungen getroffen.

Die in den Fallkommunen ermittelte Praxis unterscheidet sich von dieser idealtypischen Art der Steuerung ziemlich stark. Die Definition kommunaler Ziele, die Zielvereinbarung mit den Unternehmen und das Controlling haben zwar in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, die entsprechenden Entwicklungen gehen aber eher langsam voran.

So existiert in keiner der Fallstudienkommunen ein zentrales Dokument, in dem alle für das Wohnungsunternehmen relevanten Ziele definiert sind. Die Ziele, die die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen verfolgen, sind vielmehr in einer Vielzahl von Dokumenten niedergelegt: in Gesellschaftsverträgen, Ratsbeschlüssen, städtischen Konzepten, Verträgen mit den Unternehmen, Wirtschaftsplänen etc.

In keiner Fallkommune wurden umfassende Zielvereinbarungen vorgefunden, die die fachlich-inhaltlichen Ziele und finanziellen Ziele festlegen, auf die die Tätigkeit der Wohnungsunternehmen ausgerichtet sein soll. Praxis sind bei einem Teil der Fallkommunen vielmehr Zielvereinbarungen und Verträge zwischen Stadt und Unternehmen, die sich auf einzelne Handlungsfelder (z.B. zu Belegungsmöglichkeiten im ungebundenen Wohnungsbestand) beziehen.

Die Ziele mit dem höchsten Konkretisierungsgrad werden in den Wirtschaftsplänen der Unternehmen formuliert. Wirtschaftspläne sind in den Gemeindeordnungen für kommunale Unternehmen vorgesehen, sie werden von den Aufsichtsräten bzw. Gesellschafterversammlungen beschlossen. Über die Wirtschaftspläne werden vor allem Festlegungen zu den Investitionen (Art und Höhe) sowie zum angestrebten Unternehmensergebnis und zu den möglichen Ausschüttungen getroffen. In allen Fallstudienkommunen wird der Wirtschaftsplan bereits im Vorfeld der Beschlussfassung durch Arbeitsgespräche zwischen der Kommune und dem Wohnungsunternehmen abgestimmt. Die Mehrzahl der Kommunen nimmt damit im Rahmen einer Abstimmung unmittelbar auf die Geschäftspolitik des Wohnungsunternehmens Einfluss.

Das Verhältnis der Kommunen zu ihren Wohnungsunternehmen ist kein hierarchisches Verhältnis von Überordnung und Unterordnung. Vielmehr sind die Unterneh-

men häufig bereits an der Zielentwicklung beteiligt bzw. sie entwickeln eigene Initiativen, die von den Kommunen aufgegriffen werden. Ob eine Kommune direkt an ihrem Wohnungsunternehmen beteiligt ist oder indirekt über ein anderes städtisches Unternehmen, spielt für die Art der Zusammenarbeit und die praktischen Einflussmöglichkeiten der Kommune nach den Ergebnissen der Fallstudien keine Rolle.

Die Beobachtung der Tätigkeit der kommunalen Unternehmen und die Überprüfung der Einhaltung der festgesetzten Ziele stellen eine Kernaufgabe der Beteiligungsverwaltung dar. In der Mehrzahl der Kommunen findet über die Erstellung des jährlichen Beteiligungsberichts hinaus ein Beteiligungscontrolling auf Basis einer unterjährigen Berichterstattung statt, mit dessen Hilfe die Übereinstimmung oder Abweichung wesentlicher betriebswirtschaftlicher Kennziffern des Wohnungsunternehmens mit den im Wirtschaftsplan vereinbarten Zielsetzungen verglichen wird. Die eingesetzten Controllinginstrumente konzentrieren sich sehr stark auf die wirtschaftliche Seite der Unternehmenstätigkeit und auf finanzielle Kennzahlen. Ein Controlling zur Erledigung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Aufgaben und die Verwendung inhaltlicher Kennzahlen finden nur in einem kleineren Teil der Fallkommunen und dort außerhalb der Beteiligungsverwaltung statt, so z.B. bei der Kontrolle von zur Belegung von Wohnungen getroffenen Vereinbarungen.

Jenseits der dargestellten allgemeinen Trends unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung der Steuerung der kommunalen Wohnungsunternehmen von Kommune zu Kommune in erheblichem Maße. In den Fallstudien wurde herausgearbeitet, dass die von den Kommunen verfolgten Steuerungsansätze von einer Reihe von Faktoren beeinflusst werden. Ein besonders wichtiger Faktor ist die Größe der Kommune. Großstädte greifen aufgrund ihres ausdifferenzierten Verwaltungsaufbaus, der Vielzahl der Akteure und ihrer relativ guten personellen Kapazitäten eher zu vorgebenden und formalisierten Steuerungsansätzen. Bei diesen Steuerungsansätzen werden häufiger konkretisierte bzw. quantifizierte Ziele bei den Wohnungsunternehmen in formalisierter Form (Vereinbarungen, Verträge) eingebracht. Kleinere Kommunen realisierten eher eine weniger

formalisierte Steuerung, bei der der direkte Austausch zwischen der Verwaltungsleitung und der Geschäftsführung von Wohnungsunternehmen häufig eine wichtige Rolle spielt.

Weitere Faktoren, die einen vorgebenden und formalisierten Steuerungsansatz begünstigen, sind:

- ein angespannter Wohnungsmarkt,
- gravierende wirtschaftliche Probleme des Wohnungsunternehmens, auf die die Kommune reagieren muss,
- ein insgesamt an Zielen und Ergebnissen orientierter Verwaltungsstil.

Schlussfolgerungen dazu, wie Kommunen die Steuerung ihrer Wohnungsunternehmen und -bestände effektiv ausgestalten können, lassen sich aus Forschungsergebnissen nicht einfach ziehen. Zu unterschiedlich sind die in den einzelnen Kommunen etablierten Organisationsstrukturen und Steuerungsmechanismen, und zu stark sind diese mit den jeweils spezifischen Kontexten verbunden. Prinzipiell zeigen die Fallstudien, dass eine Steuerung der Wohnungsunternehmen nicht nur mit detaillierten Vorgaben und formalisierten Steuerungsinstrumenten effektiv möglich ist, sondern gerade in kleineren Gemeinden auch mit Steuerungsformen, die jenseits der Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat wenig formalisiert sind und z.B. auf den direkten Kontakt zwischen Verwaltungsleitung und Unternehmensleitung setzen.

Zwei Schlussfolgerungen erscheinen jedoch möglich:

- Die Definition konkreter und möglichst operationalisierter Ziele, die mit den kommunalen Wohnungsbeständen erreicht werden sollen, Zielvereinbarungen mit den Unternehmen (auch solche, die auf bestimmte Bereiche beschränkt bleiben) und ein finanzielles und fachlich-inhaltliches Controlling sind zwar kein Garant für eine effektive Steuerung, sie können diese aber deutlich erleichtern. Dies gilt insbesondere dort, wo sie gut in die kommunalen Planungen und Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Konkrete Ziele und ein fachlich-inhaltliches Controlling schaffen zudem Transparenz über die Beiträge der kommunalen Wohnungsbestände zur Daseinsvorsorge.

- Die verschiedenen Ziele, die Kommunen mit ihren Wohnungsunternehmen und -beständen verfolgen (Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum, Investitionen in Neubau und Bestand, Beitrag zu stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und Projekten, ggf. Gewinnausschüttungen an die kommunalen Haushalte) lassen sich angesichts begrenzter wirtschaftlicher Möglichkeiten der Wohnungsunternehmen nicht alle in maximalem Maße umsetzen. Um eine Zielüberfrachtung und wirtschaftliche Überforderung der Unternehmen zu verhindern, die letztlich auch für die Kommune negativ sind, haben sich in den Fallstudien systematische Diskussionen über die mittel- und langfristigen Ziele der Wohnungsunternehmen und die mit ihnen verbundene Ressourcenverwendung bewährt, in die die relevanten kommunalen Fachbereiche auf Leitungsebene einbezogen sind und die ggf. moderne Managementmethoden einsetzen (z.B. Balanced-Score-Card-Verfahren in Potsdam).

Beitrag der kommunalen Wohnungsunternehmen zur sozialen Wohnungsver-sorgung

Die mit den Fallstudien ursprünglich beabsichtigte exakte Quantifizierung des Beitrags der kommunalen Wohnungsunternehmen und -bestände zur sozialen Wohnungsver-sorgung erwies sich im Laufe der Forschungsarbeiten als nicht möglich. Die für eine Quantifizierung erforderliche genaue Erfassung der Wohnungssuchenden und ihres Verbleibs erfolgt in den untersuchten Kommunen nicht oder nur in Ansätzen, sie würde sehr aufwändige Erfassungssysteme voraussetzen.

Aus den in den Fallkommunen vorhandenen quantitativen Informationen und den erhobenen qualitativen Einsätzungen der kommunalen Akteure lässt sich dennoch ableiten, dass die kommunalen Wohnungsbestände insgesamt große Beiträge zur sozialen Wohnungsver-sorgung erbringen. Hierfür ist eine Reihe von Faktoren ausschlaggebend:

- In den alten Bundesländern konzentrieren sich bei den kommunalen Unternehmen Sozialwohnungen und andere Bestände, die aufgrund von Förderung mietpreis- und belegungsgebunden sind. In den westdeutschen Fallstudi-

en entfallen zwischen 14% und 100% der förderrechtlich gebundenen Wohnungen auf die kommunalen Bestände. Noch stärker fällt die Konzentration bei den Wohnungen aus, bei denen die Kommunen aufgrund von Förderung Benennungs- und Besetzungsrechte haben. Hier liegt der Anteil der kommunalen Wohnungsbestände zwischen 36% und 99%. Wo die kommunale Verwaltung aktiv in die Vergabe geförderter Wohnungen einbezogen ist, hat sie also besonders häufig mit den kommunalen Unternehmen zu tun.

- In den ostdeutschen Kommunen spielen förderrechtliche Bindungen eine eher geringe Rolle, hier fällt aber der Anteil der kommunalen Wohnungsunternehmen am gesamten Wohnungsbestand sehr hoch aus.
- Einige Städte, vor allem die drei Großstädte mit angespanntem Wohnungsmarkt, besitzen auf vertraglicher Basis Belegungsrechte im ungebundenen Bestand ihrer Wohnungsunternehmen. Auf Basis dieser Verträge erhalten die Kommunen Belegungsrechte für einen Teil der jährlich von den Unternehmen neu zu vermietenden Wohnungen oder es wurden Zielzahlen von Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen vereinbart, die jährlich von den Unternehmen nach Benennung durch die Kommune versorgt werden sollen. Was die Zahl der betroffenen Wohnungen anbelangt, fallen die vertraglichen Rechte sehr unterschiedlich aus (besonders umfangreich in München, eher gering und auf enge Zielgruppen fokussiert in Mainz).
- Die kommunalen Unternehmen der Fallstudien sind eher als viele andere Eigentümergruppen bereit, im Rahmen der Förderung von Neubau- und Bestandsinvestitionen neue Mietpreis- und Belegungsbindungen einzugehen.
- Neben den dargestellten formellen Einflussmöglichkeiten ist die Praxis der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Unternehmen im Bereich der sozialen Wohnungsver-sorgung von großer Bedeutung. Diese stellt sich bei den kommunalen Wohnungsunternehmen nach den Experteninterviews, die im Rahmen der Fallstudien mit den kommunalen Akteuren geführt wurden, merklich anders dar als die Zusammenarbeit von Kommunen und anderen Vermie-

tern. In allen Fallkommunen werden die kommunalen Wohnungsunternehmen als der wichtigste Partner bei der Versorgung der registrierten Wohnungssuchenden gesehen. Die Zusammenarbeit mit den kommunalen Unternehmen ist nach Angaben der kommunalen Akteure auch in den Kommunen besonders eng, in denen der Marktanteil der kommunalen Bestände nicht besonders groß ist. Der Beitrag der kommunalen Unternehmen zur sozialen Wohnungsversorgung wurde von den kommunalen Akteuren fast durchweg positiv beurteilt, insbesondere im Bereich der Unterbringung von Wohnungssuchenden mit besonderen Problemen (Obdachlose, von Obdachlosigkeit Bedrohte, Haushalte mit Mietschulden, Haushalte mit sozialen Auffälligkeiten etc.).⁵⁰ Geht es um die Versorgung dieser Haushalte, sind die kommunalen Unternehmen aus Sicht der Kommunen der wichtigste, in einigen Kommunen auch der einzige Partner der Wohnungsämter, und zwar weitgehend unabhängig von der Existenz von Benennungs- und Besetzungsrechten. In Städten, in denen die Kommunen über nur wenige förmliche Belegungsrechte verfügen, kann dies also zumindest teilweise durch nicht formalisierte Formen der Kooperation kompensiert werden.

Neben der Frage der Belegung und des Zugangs von Wohnungssuchenden zu den Wohnungen spielt für die soziale Wohnungsversorgung die Mietpreisgestaltung in den entsprechenden Beständen eine wichtige Rolle. Sechs der untersuchten Kommunen weisen einen entspannten Wohnungsmarkt auf, das Mietpreisniveau ist hier relativ niedrig. Die kommunalen Bestände ordnen sich mit Mieten im mittleren oder unteren Bereich des Ortsüblichen ein, die Grenzen der Angemessenheit für die Kosten der Unterkunft nach SGB II halten sie in aller Regel ein. Die Unterschiede zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten im kommunalen Bestand sind eher gering, schon weil der Markt häufig keine höheren Neuvertragsmieten hergibt.

In den vier untersuchten Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt ist die Lage anders, da hier das am Markt erzielbare Mietniveau mit Zielen der sozialen Wohnungsversorgung kollidieren kann. Daher wurden in diesen Städten Obergrenzen für

die Mieten im kommunalen Bestand festgelegt oder sie befinden sich in Vorbereitung. Dabei kommen bei einigen kommunalen Unternehmen allgemeine und bei anderen subjektbezogene Obergrenzen zum Einsatz, die an Einkommen und Kinderzahl orientiert sind.

Investitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen

Investitionen sind eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die kommunalen Wohnungsbestände ihre Aufgaben dauerhaft erfüllen können. Die konkrete Investitionsplanung obliegt den Geschäftsführungen der kommunalen Unternehmen. Die Abstimmung mit den Kommunen erfolgt im Rahmen der Wirtschaftspläne, in einigen Kommunen aber auch im Rahmen der Erarbeitung von den Wirtschaftsplänen vorgelagerten langjährigen Investitionsprogrammen.

Schon aufgrund der differierenden Wohnungsmarktlage und des unterschiedlichen Gebäudezustands bestehen bei den Investitionsstrategien von Fallstudie zu Fallstudie große Unterschiede. Die Unternehmen aus Kommunen mit entspannten Wohnungsmärkten investieren kaum oder gar nicht in den Neubau. Die Unternehmen aus Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt haben sich dagegen zum Teil sehr stark im Neubau engagiert oder werden dies in den nächsten Jahren tun.

Im Bereich der Bestandsinvestitionen haben die Wohnungsunternehmen der Fallkommunen in den letzten Jahren erhebliche Ressourcen eingesetzt, um die kommunalen Wohnungsbestände marktgerecht zu halten und an die sich verändernde Nachfrage anzupassen. Bei sieben der kommunalen Unternehmen aus den Fallstudien zeigt sich bei den 2005 bis 2009 getätigten Bestandsinvestitionen im Vergleich zu den Investitionen aller GdW-Unternehmen aus den alten Bundesländern ein überdurchschnittliches Investitionsniveau. Vier Wohnungsunternehmen werden nach den vorliegenden Planungen die Investitionen in den Bestand künftig ausweiten. Bei drei Wohnungsunternehmen ist in den nächsten Jahren mit einem Rückgang der Bestandsinvestitionen zu rechnen, in zwei Fällen geht dies auf eine Verlagerung von Investitionen in den Neubau zurück.

(50)

Hier können sich in den letzten Jahrzehnten Veränderungen ergeben haben. Eine Mitte der 1980er Jahre durchgeführte Studie zur Zusammenarbeit von Kommunen und Wohnungsunternehmen (Grüner u. a. 1985) zeigte weitaus mehr Konflikte in Sachen Wohnungsbelegung, als sie jetzt mit den Fallstudien ermittelt wurden.

Bei allen Unternehmen waren Bestandsinvestitionen in den letzten Jahren in sehr hohem Maße mit der energetischen Sanierung und der Steigerung der Energieeffizienz verbunden. Nach den Planungen wird dieser Teil der Modernisierungsinvestitionen zukünftig noch an Bedeutung gewinnen. Der Schwerpunkt der Bestandsinvestitionen lag bei den nach dem zweiten Weltkrieg erbauten Siedlungen. Bei den westdeutschen Unternehmen sind dies vor allem die Siedlungen der 1950er, 1960er und 1970er Jahre, bei den ostdeutschen Unternehmen die Siedlungen der 1970er und 1980er Jahre. Großsiedlungen haben dabei auch weiterhin eine besondere Bedeutung. Zunehmend treten aber insbesondere bei den Wohnungsunternehmen in Westdeutschland die in den fünfziger und sechziger Jahren in Zeilenbauten errichteten Bestände in den Fokus.

Kommunale Wohnungsunternehmen und Kommunen verfolgen mit den Investitionen in die Siedlungsbestände auch das Ziel, das Wohnungsangebot in den einzelnen Siedlungen an die Nachfragetrends anzupassen, auszudifferenzieren und einseitigen Belegungsstrukturen entgegenzuwirken. Dabei sollen die Bestände vor allem für Familien und für ältere Mieter attraktiver werden.

Beitrag der kommunalen Wohnungsunternehmen zur Stadt- und Quartiersentwicklung

Neben der sozialen Wohnungsversorgung ist die Stadt- und Quartiersentwicklung das zweite große Handlungsfeld, in dem die kommunalen Wohnungsunternehmen Beiträge zur Erreichung der städtischen Ziele leisten. Über die Gesamtheit der Fallstudien betrachtet werden stadtentwicklungspolitische Beiträge der kommunalen Wohnungsunternehmen am häufigsten in Quartieren erbracht, die durch Siedlungen (häufig Großsiedlungen) der 1960er, 1970er und 1980er Jahre geprägt sind und in denen sich kommunale Wohnungsbestände konzentrieren. In vielen Fällen weisen diese Bestände städtebauliche Defizite und soziale Probleme auf. Für die Entwicklung der Siedlungen kommt es auf die enge Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen (Investitionen in den Bestand und in das Wohnumfeld) und Kommunen (Investitionen in den öffentlichen Raum, in die Infrastruktur, soziale Maßnahmen) an. In allen acht in die Fallstudien einbezogenen

Groß- und Mittelstädten liegen kommunale bzw. (in Kiel) ehemals kommunale Siedlungsbestände in Fördergebieten der Sozialen Stadt, fünf davon sind zudem vom Stadtumbau betroffen, sodass sich hier auch die Aufgabe des Rückbaus stellt.

In fünf der zehn Fallkommunen waren bzw. sind die kommunalen Unternehmen wichtige Akteure bei der Erneuerung der innerstädtischen Altbauquartiere. Durch ihren Beitrag zum Erhalt der historischen Innenstädte haben sie in den betroffenen Kommunen häufig ein hohes Ansehen erworben. Die Wohnungsunternehmen aus Großstädten waren in den letzten Jahren in der Entwicklung neuer Stadtquartiere engagiert, wobei es sich in aller Regel um brach gefallene oder unter Wert genutzte Gelände handelte, die einer neuen Nutzung zugeführt wurden.

Insgesamt haben die Kommunen in ihren kommunalen Wohnungsunternehmen für Aufgaben der Stadt- und Quartiersentwicklung einen besonders engen Kooperationspartner, der sich in der Regel aktiv an den relevanten Strategiediskussionen und Planungsprozessen beteiligt. Die Unternehmen identifizieren sich häufig besonders stark mit den kommunalen Zielen, und sie bringen eigene Initiativen zur Stadt- und Gebietsentwicklung ein. Diese aktive Rolle erklärt sich zum Teil aus Eigeninteressen, die die Unternehmen als große Eigentümer in den entsprechenden Gebieten haben. Die kommunalen Unternehmen sind aber zugleich eher als andere Eigentümergruppen bereit, sich auch jenseits der eigenen Immobilien zu engagieren und im Stadtumbauprozess Bestände abzureißen.

Wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen

Die im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführten Sonderauswertungen von Daten der GdW-Jahresstatistik zeigen, dass sich die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren positiv entwickelt hat. Die vertiefenden Analysen, die in den Fallstudien durchgeführt wurden, ergaben denselben Trend. Die große Mehrzahl der zehn untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen ist als wirtschaftlich leistungsfähig einzuschätzen. Fünf Unternehmen verzeichneten in den Jahren 2005 bis 2009 durchweg Überschüsse. Drei weitere wiesen zu Beginn dieses Zeitraums

zum Teil Defizite auf, befanden sich aber zum Zeitpunkt der Erhebungen ebenfalls in der Gewinnzone.

Die beiden Wohnungsunternehmen in Mainz und Velbert hatten im Untersuchungszeitraum große wirtschaftliche Probleme. Besonders betroffen war das Mainzer Wohnungsunternehmen, dessen Eigenkapital 2008 aufgezehrt war. Das Unternehmen war in seiner Existenz bedroht und konnte nur durch ein starkes finanzielles Engagement der Stadt gerettet werden.

Eine Reihe von Faktoren hat sich in den letzten Jahren positiv auf die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsunternehmen ausgewirkt. Anzuführen sind zum einen die Rahmenbedingungen. Alle Unternehmen profitierten von der langfristig betrachteten günstigen Zinsentwicklung, einzelne darüber hinaus von der Entwicklung des Wohnungsmarkts, d.h. von steigenden Mieten und sinkenden Leerständen.

Zum anderen haben die Unternehmen in den letzten Jahren ihre betriebswirtschaftliche Effizienz gesteigert, wobei die Initiative für die entsprechenden Strategien in der Regel von den Geschäftsführungen ausging, zum Teil im Zusammenhang mit einem Wechsel an der Unternehmensspitze. Typische Schritte zur Effizienzsteigerung waren nach den Fallstudienresultaten:

- Auslagerung von Serviceaufgaben in Tochterunternehmen,
- sonstige Veränderungen im Unternehmensaufbau und in der Ablauforganisation (z.B. projektorientierte Arbeitsweisen, Budgetierung, Stärkung der Ressourcenverantwortung der verschiedenen Leitungsebenen),
- verbesserter DV-Einsatz,
- Portfoliobereinigung durch Verkauf von Einzelobjekten, bei Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten auch Verkauf von Wohnungspaketen.

Verkauf von Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen und Wohnungsbeständen

Gut jede fünfte Kommune, die sich an der schriftlichen Befragung beteiligte, hat in den letzten zehn Jahren Wohnungspakete aus dem allgemeinen Bestand oder Beteiligungen an kommunalen Wohnungsun-

ternehmen verkauft. Die Verkäufe betrafen 14% des gesamten mit der Befragung erfassten kommunalen Bestands, wobei diese Verkaufsquote von relativ wenigen großen Verkaufsfällen bestimmt wird. Die Mehrheit der Kommunen bezeichnet die Erfahrungen, die sie mit den Verkäufen gemacht haben, als positiv.

In die Fallstudien wurden bewusst relativ viele Kommunen einbezogen, die in den letzten Jahren von Verkäufen betroffen waren. Vier Fallkommunen verkauften Unternehmensbeteiligungen. Die Verkäufe in Essen und Velbert, die innerhalb des „Konzerns Kommune“ an andere städtische Gesellschaften erfolgten, hatten für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben keine Konsequenzen. Dasselbe gilt für den Verkauf in Lübeck, der sich auf die Minderheitsbeteiligung an einem Wohnungsunternehmen bezog, das für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik keine besondere Bedeutung hatte. An seinem eigentlichen kommunalen Wohnungsunternehmen, an dem die Stadt die große Mehrheit der Anteile hatte, hat Lübeck unverändert festgehalten.

Für die Zwecke des Forschungsprojekts war der Verkaufsfall in Kiel besonders aufschlussreich, hat sich die Stadt doch schon vor mehr als zehn Jahren vollständig von ihrem Wohnungsunternehmen getrennt. Die kommunalen Akteure in Kiel beurteilen die Ergebnisse des Verkaufs an private Investoren und die seitdem gemachten Erfahrungen weitestgehend positiv. Der Verkaufserlös ermöglichte eine starke Reduzierung der kommunalen Verschuldung. Die zentralen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben waren aus kommunaler Sicht im Wesentlichen auch ohne eigenes Unternehmen zu erfüllen. Negative Konsequenzen hatte der Verkauf nur insofern, als das Wohnungsunternehmen nach der Privatisierung nicht mehr als Partner für die Unterbringung von Haushalten mit besonderen Versorgungsproblemen und für Leuchtturmprojekte in Stadtentwicklung und Klimaschutz zur Verfügung steht.

Die aus städtischer Sicht insgesamt positiven Verkaufserfahrungen in Kiel können auf eine Reihe von Ursachen zurückgeführt werden: Ein hoher Anteil der Wohnungen des Unternehmens ist aufgrund von Förderung mietpreis- und belegungsgebunden. Der Wohnungsmarkt in Kiel war in den letzten Jahren entspannt und

bot damit auch einkommensschwachen Haushalten relativ gute Versorgungschancen. Schließlich wurden mit dem Käufer weitreichende Bindungen vereinbart, die sich sowohl auf Mieterschutz, Investitionsverpflichtungen, Mitwirkung an der Sozialen Stadt als auch auf den Erhalt der Kieler Wohnungsbaugesellschaft als eigenständiges Unternehmen mit Sitz in Kiel und eine kommunale Vertretung im Aufsichtsrat bezogen. Die entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen haben auch den Weiterverkauf des Unternehmens an andere Privatinvestoren gut überdauert. Zu Differenzen und Rechtsstreit über die getroffenen Vereinbarungen, wie sie zurzeit in Dresden zu beobachten sind, ist es in Kiel nicht gekommen.

Die allgemeine Schlussfolgerung, dass eine Großstadt mit ihren wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben auch ohne eigenes Wohnungsunternehmen gut zurechtkommen kann, lässt sich aus der zu Kiel durchgeführten Fallstudie nicht ziehen. Zum einen können die Kieler Erfahrungen aufgrund der dargestellten Bedingungen (hoher Sozialwohnungsanteil, entspannter Wohnungsmarkt) nicht einfach auf andere Kommunen übertragen werden. Zum anderen ist letztlich auch ein Zeitraum von gut zehn Jahren noch nicht ausreichend, um abschließend beurteilen zu können, welche Auswirkungen der Verkauf des Wohnungsunternehmens für die städtischen Aufgaben hat. Da die Zahl der gebundenen Wohnungen des Unternehmens in den nächsten Jahren stark zurückgeht und die Verpflichtungen des Investors aus dem Kaufvertrag inzwischen ausgelaufen sind, könnte das Fehlen eines eigenen Wohnungsunternehmens in Kiel künftig stärker ins Gewicht fallen. So zeigt sich die Stadt zurzeit bestrebt, angesichts von Anspannungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt neue Bindungen im Rahmen der Wohnungsbauförderung des Landes zu begründen. Das ehemalige kommunale Unternehmen ist an solchen Investitionen aber nicht interessiert, die Stadt braucht hier andere Partner.

Bis auf ein Unternehmen haben alle Unternehmen in den Fallstudienkommunen im Zeitraum 2005 bis 2010 Wohnungen aus dem eigenen Bestand verkauft. Im Vordergrund steht der Verkauf von ganzen Häusern, Blöcken oder Wohnungspaketen, die Einzelprivatisierung von Wohnungen spielt eine untergeordnete Rolle.

Bei fünf Unternehmen hatten die Verkäufe ein insgesamt geringes Ausmaß (zwischen 0,1% und 6,0% des Wohnungsbestands dieser Unternehmen) und sind als Portfoliobereinigungen anzusehen. Weitaus größer fielen die Verkaufsaktivitäten der letzten Jahre in drei Fallstädten aus (Potsdam, Velbert, Mainz). Die Verkäufe waren hier jeweils Teil der Maßnahmenpakete zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen und umfassen zwischen 10% und 26% ihres Bestands. Potsdam machte mit dem entsprechenden Verkauf eines Wohnungspakets gute Erfahrungen, in Velbert ist der Verkauf gerade erst erfolgt. Der Verkauf in Mainz stellt insofern einen Sonderfall dar, als hier der Verkauf nicht an Private erfolgte, sondern Bestände, die auf dem Stadtgebiet von Wiesbaden liegen, an das Wiesbadener kommunale Unternehmen veräußert wurden.

Gesamteinschätzung und Ausblick

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts zeigen insgesamt, dass die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Leistungen der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Kommunen einen hohen Stellenwert haben. Zwar sind die Kommunen in der Regel nicht in der Lage, diese Leistungen exakt zu beziffern oder gar eine „Stadtrendite“ auf ihre Beteiligung zu berechnen.⁵¹ Die mit den Fallstudien erhobenen quantitativen und qualitativen Informationen sowie die Einschätzungen der befragten kommunalen Akteure machen jedoch deutlich, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen tatsächlich signifikante Leistungen für ihre Eigentümer erbringen.

Verglichen mit dem Zeitraum zwischen Ende der 1990er Jahre und Mitte der 2000er Jahre haben kommunale Strategien, durch den Verkauf von Wohnungsbeständen einen Beitrag zum Abbau der Kommunalverschuldung zu leisten, an Bedeutung verloren. Der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen und Wohnungspaketen, der auch in der Vergangenheit nur eine Minderheit der Kommunen betraf, wird nach den Untersuchungsergebnissen in den nächsten Jahren eine nur geringe quantitative Bedeutung haben. Lediglich im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Problemen bzw. Schief lagen sind in jüngerer Zeit in den Fallkommunen größere Wohnungspakete verkauft worden, die je-

(51) Siehe zum Konzept der Stadrendite Schwalbach/Schwerk/Smuda 2006, BBR 2008.

doch der Sanierung der Unternehmen und nicht der Erzielung von Einnahmen für die Kommune dienen.

Im Zentrum der Aufgaben, die kommunale Wohnungsunternehmen erbringen, steht nach wie vor die soziale Wohnungsverorgung. Ihr Stellenwert dürfte in Zukunft in vielen Kommunen weiter steigen. Die Zahl der Sozialwohnungen geht in den nächsten Jahren noch einmal deutlich zurück. Eine Kompensation durch neue Bindungen aufgrund von Neubau- und Bestandsförderung wird nur teilweise möglich sein. Diese Entwicklung hat für die Rolle der kommunalen Wohnungsbestände zwei Konsequenzen. Zum einen wächst in dem Maße, in dem Bindungen bei anderen Eigentümern wegfallen, die Wichtigkeit der kommunalen Unternehmen und Bestände für die anstehenden Versorgungsaufgaben. Zum anderen sind auch die kommunalen Wohnungsbestände vom Bindungsfortfall betroffen, die kommunalen Unternehmen werden also prinzipiell in Mieterauswahl und Mietpreisgestaltung freier. Während sich in der Vergangenheit kommunale Eigentümerschaft und förderrechtliche Bindungen in weiten Teilen der kommunalen Wohnungsbestände überlagerten, stellt sich zukünftig für viele Kommunen die Aufgabe, eigene Regelungen zur Belegung und zur Miethöhe in ihren kommunalen Beständen zu treffen bzw. entsprechende Vereinbarungen mit den Unternehmen zu schließen. Eine leistungsfähige fachlich-inhaltliche Steuerung wird für die Kommunen also wichtiger.

Jenseits der dargestellten allgemeinen Trends zeigen die Forschungsergebnisse eine große Vielfalt der Strategien der Kommunen. Diese Vielfalt dürfte im Zuge der Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte weiter zunehmen:

Bei Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten spielen die kommunalen Wohnungsunternehmen im Wohnungsneubau eine wichtige Rolle, zum Teil erwarten die Kommunen hier in Zukunft stärkere Anstrengungen als in der Vergangenheit. Für diese Kommunen hat zudem der Rückgang des Sozialwohnungs-

bestands besonders starke Konsequenzen, sodass sie noch systematischer als bislang für Aufgaben der sozialen Wohnungsverorgung auf ihre eigenen Wohnungsbestände und auf die verstärkte Zusammenarbeit mit den kommunalen Unternehmen setzen werden.

Auf entspannten Wohnungsmärkten stehen Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen vor anderen Herausforderungen. Der Neubau hat hier eine geringere Bedeutung. Wohnungssuchende können leichter auch ohne direkte kommunale Unterstützung eine Wohnung finden, sofern es sich nicht um Gruppen mit besonderen Versorgungsproblemen handelt. Die Zusammenarbeit der Kommunen und ihrer Unternehmen im Bereich der sozialen Wohnungsverorgung konzentriert sich hier stärker auf den Kreis der Haushalte mit besonderen Versorgungsproblemen. Von besonderer Bedeutung sind in diesen Kommunen die Anpassung des kommunalen Wohnungsbestands an die durch den demographischen Wandel veränderte Nachfrage und die Differenzierung des Wohnungsangebots für ein breiteres Spektrum an Nachfragergruppen. Daher liegen die den Wohnungsunternehmen von den Kommunen übertragenen Aufgabenschwerpunkte auf entspannten Wohnungsmärkten verstärkt bei jeweils spezifisch ausgestalteten Kombinationen aus Bestandsinvestitionen, Quartiersentwicklung, punktuellen Neubau zur Angebotsdifferenzierung sowie zum Teil auf Rückbau von nicht mehr marktgerechten oder städtebaulich problematischen Beständen.

Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz waren bereits in den letzten Jahren zentraler Bestandteil der Bestandsinvestitionen der kommunalen Wohnungsunternehmen. Zukünftig wird es für Kommunen mit angespanntem wie für Kommunen mit entspanntem Wohnungsmarkt noch wichtiger werden, dass die kommunalen Wohnungsbestände möglichst energieeffizient sind und die kommunalen Unternehmen aktive Beiträge zur kommunalen Klimaschutz- und Energiepolitik erbringen.

Literaturverzeichnis

- Allbau AG (2009a): Geschäftsbericht 2008, Essen.
- Allbau AG (2009b): Unternehmensstrategie 2015 – Leitfaden für unsere Zukunft, Essen.
- Allbau AG (2010): Geschäftsbericht 2009, Essen.
- Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH (2009): Geschäftsbericht 2008, Bautzen.
- Bautzener Wohnungsbaugesellschaft mbH (2010): Geschäftsbericht 2009, Bautzen.
- Bautzener Wohnungsbaugesellschaft (o. J.): Unser Leitbild, Internetdownload (Zugriff 10.06.2010).
- Beck (2010): Information zur Beschlussvorlage für den Stadtrat am 30. Juni 2010: Projekt ZBM. Internetdownload: <http://www.projekt-zbm.mainz.de> (Zugriff November 2010).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Expertise „Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen, Bonn (BBR-Online-Publikation 1/2008).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010a): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung (Forschungen Heft 145), Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010b): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen (Forschungen Heft 146), Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen (Forschungen Heft 124), Bonn.
- Der Neue Kämmerer (2007): Velbert darf privatisieren, S. 15–16, Ausgabe 02, Mai 2007.
- Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel (2002): Umsetzung der sozialen Rahmenbedingungen nach dem Verkauf der Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG), Vorlage 0428/200s2 Ausschuss für Soziales, Wohnen und Gesundheit am 24.05.2002, Kiel.
- Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999a: Sitzung der Ratsversammlung am 18. März 1999. Große Anfrage der SPD-Ratsfraktion Kiel zu „Kieler Wohnungspolitik“ vom 12.01.1999 zur Ratsversammlung am 18.02.1999, Kiel.
- Der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel 1999b: Verkauf der Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH. Vorlage zu Punkt 10. der Tagesordnung der Ratsversammlung vom 07.07.1999, Drucksache 378, Kiel.
- Die Wohnungswirtschaft (2010): PRO POTSDAM GmbH. Erfolgreiche Konsolidierung und neue Verantwortung. In: Die Wohnungswirtschaft 7/2010, S. 14–15.
- Empirica (2009): Wohnungsmarktgutachten Mainz 2008, Enderbericht, im Auftrag der Stadt Mainz, Mainzer Aufbaugesellschaft mbH, Wohnbau Mainz GmbH und Stadtwerke Mainz AG, Berlin.
- GEWOFAG Holding GmbH (2010): Konzerngeschäftsbericht 2009, München.
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2007a): Kieler Wohnungsmarktkonzept, Teil 1, Hamburg.
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2007b): Kieler Wohnungsmarktkonzept, Teil 2, Hamburg.
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2008): Vertiefungsuntersuchung für das Soziale Stadt-Gebiet Gaarden-Ost, Ergänzender Bericht zum Kieler Wohnungsmarktkonzept, Hamburg.
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH (2009): Vertiefungsuntersuchung für das Soziale Stadt-Gebiet Mettenhof, Ergänzender Bericht zum Kieler Wohnungsmarktkonzept, Hamburg.
- Grüner, Hans; Jaedicke, Wolfgang; Konukiewitz, Manfred; Laumann, Willi; Ruhland, Kurt; Wollmann, Hellmut (1985). Implementation aktiver kommunaler Wohnungspolitik in der Kooperation von öffentlicher Verwaltung und Unternehmen, Projektbericht, Berlin.
- Hansestadt Lübeck (2005): Wohnraumversorgungskonzept der Hansestadt Lübeck, Beschluss der Bürgerschaft vom 23. Juni 2005, Lübeck.
- Hansestadt Lübeck (2007a): Niederschrift über die Sitzung der Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck am Donnerstag, 31.05.2007, im Bürgerschaftssaal des Rathauses, Lübeck.
- Hansestadt Lübeck (2007b) Stadtbau West-Pilotprojekt Lübeck-Buntekuh 2003–2007 – Abschlussbericht, erstellt durch steg Hamburg mbH, Lübeck.
- Hansestadt Lübeck (2009): Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Hansestadt Lübeck (ISEK) -Entwurf- Oktober 2009, auf der Grundlage des Entwurfs von Jahn, Mack & Partner, Berlin (Juli 2009), Lübeck.
- Hansestadt Lübeck (2010): Haushaltsplan der Hansestadt Lübeck 2010, Produkthaushaltsplan Band I, Lübeck.
- Kreiswohnbau Hildesheim (2009): Geschäftsbericht 2008, Hildesheim.
- Kreiswohnbau Hildesheim (2010): Geschäftsbericht 2009 – Leitbild, Hildesheim.
- KWG Kieler Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung (2009): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2008 bis zum 31.12.2008, Auszug aus dem Unternehmensregister, Kiel.
- KWG Kieler Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung (2010): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2009 bis zum 31.12.2009, Auszug aus dem Unternehmensregister, Kiel.
- Landeshauptstadt Mainz (2006): Beteiligungsrichtlinie der Stadt Mainz, Mainz.
- Landeshauptstadt Kiel (2009): Haushaltssatzung der Landeshauptstadt Kiel für das Haushaltsjahr 2010. Doppischer Haushaltsplan, Band 1, Kiel.
- Landeshauptstadt Mainz – Dezernat für Finanzen, Beteiligungen und Sport (2010a): Beteiligungsbericht 2009 über die wirtschaftlichen Betätigungen der Stadt Mainz, Band I – Beteiligungsgesellschaften der Stadt Mainz, Mainz.
- Landeshauptstadt Mainz – Dezernat für Finanzen, Beteiligungen und Sport (2010b): Beteiligungsbericht 2010 über die wirtschaftlichen Betätigungen der Stadt Mainz, Band I – Beteiligungsgesellschaften der Stadt Mainz, Mainz.
- Landeshauptstadt Mainz – Dezernat für Soziales, Jugend, Gesundheit und Wohnen (2004): Soziale Stadt, Zwischenbericht, Mainz.
- Landeshauptstadt Mainz (2009a): Grundsatzpapier zum Antrag Nr. 173/2007 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Form des Änderungsantrages der SPD-Fraktion und des Ergänzungsantrages der CDU-Fraktion mit dem Thema „SOZIALE WOHNRAUMFÖRDERUNG IM MIETWOHNUNGSBEREICH AUSBAUEN“, Mainz.

- Landeshauptstadt Mainz (2009b): Antrag Nr. 173/2007 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Form des Änderungsantrages der SPD-Fraktion und des Ergänzungsantrages der CDU-Fraktion mit dem Thema „Soziale Wohnraumförderung im Mietwohnungsbereich ausbauen“, Ratsbeschlussvorlage vom 16.12.2009, Drucksache Nr. 1308/2009, Mainz.
- Landeshauptstadt Mainz (2009c): Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes, Ratsbeschlussvorlage vom 16.12.2009, Drucksache Nr. 1804/2009, Mainz.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung München (2007): Unternehmenssteuerreform 2008 im Gesetzgebungsverfahren. Auswirkungen auf die Wohnungsbauengesellschaften mit städtischer Beteiligung, Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 10329, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung München (2008): Wohnungsbauengesellschaften mit städtischer Beteiligung. Konzern GEWOFAG München/HEIMAG München, Konzern GWG/ MGS. a) Vollzug des Stadtratsbeschlusses vom 2.7.2008. Zusätzliches Engagement anstelle von Gewinnausschüttungen nach dem 4. Haushaltssicherungskonzept – Zielekatalog, b) Anträge Klimaschutzfahrplan 3 und Energiesparen I, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 013296, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2005): Münchens Zukunft gestalten. PERSPEKTIVE MÜNCHEN – Strategien, Leitlinien, Projekte. Bericht zur Stadtentwicklung 2005, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2006a): Wohnen in München IV, Perspektive München, Konzepte, München.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (Hrsg.) (2006b): Konzept „Soziale Mietobergrenzen“ (KSM). Überprüfung der sozialen Mietobergrenzen, Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 08272. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 26.07.2006, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung München (2006c): Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG München – GEWOFAG Gemeinnützige Wohnstätten- und Siedlungsgesellschaft mbH München GWG. Beteiligung im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes für die Jahre 2007-2011 (4. HSK), Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 02-08/V 08448, München.
- Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei (2006d): Finanzdaten- und Beteiligungsbericht 2005, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2009): Optimierung der Beteiligungsstruktur Konzern GEWOFAG. Neugründung einer Holding GmbH. Umwandlung/Formwechslung der Aktiengesellschaft GEWOFAG in die Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 02957, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2010a): Beteiligungssteuerung. Ziele 2011 und Berichte 2010 für GWG und GEWOFAG jeweils mit Unterbeteiligungen. Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 04461 (nur öffentlicher Teil), München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2010b): Bericht zur Wohnungssituation in München 2008-2009, München.
- Landeshauptstadt München, Direktorium (2011a): Neuorganisation des städtischen Wohnungsbestands. Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 05814, Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 08.02.2011, München.
- Landeshauptstadt München, Direktorium (2011b): Neuorganisation des städtischen Wohnungsbestands. Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 05814, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 16.02.2011, München.
- Landeshauptstadt München, Direktorium (2011c): Neuorganisation des städtischen Wohnungsbestands. Bewertung der Wohnungen. Stadtrat-Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 06339, Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 16.03.2011, München.
- Landeshauptstadt Potsdam (2005): Bildung des Unternehmensverbundes im Bereich Bauen und Wohnen, Stadtverordnetenvorlage 05/SVV/0677, Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam (2006): Änderung des Gesellschaftsvertrags der PRO POTSDAM GmbH, Stadtverordnetenvorlage 06/SVV/0481, Potsdam.
- Pro Potsdam GmbH (2007): PRO POTSDAM GmbH, Jahresabschluss zum 31. Dezember 2006, Lagebericht für das Jahr 2006, Veröffentlichung im Elektronischen Bundesanzeiger, Köln.
- Landeshauptstadt Potsdam (2009a): Mietsteigerungen begegnen. Beschluss der 7. öffentlichen Sitzung der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam vom 01.04.2009, Stadtverordnetenvorlage 09/SVV/0180, Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam (2009b): Stadtentwicklungskonzept Wohnen für die Landeshauptstadt Potsdam, Juli 2009, Vorlage für die Stadtverordnetenversammlung, Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam (2009c): Klimaschutzbericht Potsdam 2008, Bearbeitung: Koordinierungsstelle Klimaschutz im Geschäftsbereich Soziales, Jugend, Gesundheit, Ordnung und Umweltschutz, Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam (2009d): Wohnungsmarkt Potsdam. Informationen über den Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt Potsdam 2008, Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam (2010): Haushaltssatzung mit doppischem Produkthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010, Teil 1 – Entwurf. Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam (2010): Wohnungsmarkt Potsdam. Informationen über den Wohnungsmarkt der Landeshauptstadt Potsdam 2009, Potsdam.
- Mieterverein Lübeck (2002): HEIMSTÄTTEN-Verkauf: Nun ist es doch passiert. In: Mieterzeitung Februar 2002, Ausgabe Lübeck.
- NBank (2009): Wohnungsmarktbeobachtung 2009. Strukturen und Qualitäten im Wohnungsbestand, Hannover.
- NRW.BANK (2010): Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen. Kommunalprofil 2010 Essen. Ausgewählte kommunale Wohnungsmarktindikatoren, Düsseldorf.
- NRW.BANK (2010): Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen. Kommunalprofil 2010 Velbert. Ausgewählte kommunale Wohnungsmarktindikatoren, Düsseldorf.
- Pro Potsdam GmbH (2009): PRO POTSDAM GmbH Potsdam. Jahresabschluss zum 31.12.2008, Veröffentlichung im Elektronischen Bundesanzeiger, Köln.
- Schleswig-holsteinischer Landtag (2005): Bericht der Landesregierung. Tätigkeitsbericht des LEG Unternehmensverbundes nach § 10 a Abs. 4 Landesplanungsgesetz. Drucksache 15/2447, Kiel.
- Schwalbach, Joachim; Schwerk; Anja; Smuda; Daniel (2006): Stadttrendite – der Wert eines Unternehmens für die Stadt, vhw Forum Wohneigentum 6/2006, S. 381–386.

- Schwarting, Gunnar (2000): Beteiligungs-Controlling in der Kommunalverwaltung. Steuerungsrelevante Vorschriften in den Gemeindeordnungen von Brandenburg und Rheinland-Pfalz, Die Finanzwirtschaft, 56. Jg., S. 65–71.
- Schwarting, Gunnar (2004): Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – einige wenig betrachtete Aspekte, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 4/2004, S. 342–354.
- SPD-Ratsfraktion/CDU-Ratsfraktion [des Kieler Stadtrats] (1998): Antrag zur Sitzung der Ratsversammlung am 14. Mai 1998 zu TOP 8d: Verkauf der städtischen Kieler Wohnungsbau GmbH, Kiel.
- Stadt Bautzen (2009): Städtebauliches Entwicklungskonzept, Teil Fachkonzept Wohnungen, Bautzen.
- Stadt Bautzen (2010a): Vorbericht zum Haushalt 2010, Bautzen.
- Stadt Bautzen (2010b): Beteiligungsbericht 2008, Bautzen.
- Stadt Bautzen (2010c): Bericht über die im Jahr 2009 geleistete Arbeit der Abteilung Wohnen und Soziale Dienste des Amtes für Bildung und Soziales im Dezernat Wirtschaft, Finanzen, Bildung und Soziales, Bericht an den Sozialausschuss vom 09.04.2010, Bautzen.
- Stadt Essen – Büro Stadtentwicklung (2003): Essen Altendorf – Stand der Projekte 2003. Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 103, Essen.
- Stadt Essen – Der Oberbürgermeister (2007): Stadtentwicklungsprozess Essen 2015+ Perspektive Wohnen, Essen.
- Stadt Essen (2008a): Beschlussvorlage: Rat der Stadt Essen beschließt die Verschmelzung der EVV Beteiligungsgesellschaft (EBG) auf die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (EVV), 10.06.2008.
- Stadt Essen – Beteiligungsmanagement (2008b): Beteiligungsbericht 2008, Essen.
- Stadt Essen – Beteiligungsmanagement (2009): Beteiligungsbericht 2008, Essen.
- Stadt Essen – Der Oberbürgermeister – Amt für Stadtplanung und Bauordnung (2010a): Geschäftsbericht 2010, Essen.
- Stadt Essen – Geschäftsbereich Finanzen – Beteiligungsmanagement (2010b): Beteiligungsbericht 2009, Essen.
- Stadt Mühlheim am Main (2009a): Beteiligungsbericht 2008 der Stadt Mühlheim am Main.
- Stadt Mühlheim am Main (2009b): Stadtleitbild, Mühlheim am Main.
- Stadt Velbert – Der Bürgermeister – Fachabteilung Bauen und Wohnen (2009): Wohnungsmarktbericht 2008, Velbert.
- Stadt Velbert – Der Bürgermeister – Fachgebiet Beteiligungsmanagement und Controlling (2008): Beteiligungsbericht 2008, Velbert.
- Stadt Velbert – Der Bürgermeister – Fachgebiet Beteiligungsmanagement und Controlling (2009b): Beteiligungsbericht 2009, Velbert.
- Stadt Velbert (2003): Integriertes Handlungskonzept Velbert-Birth/Losenburg, Velbert.
- Stadt Velbert – Fachbereich Umwelt und Stadtplanung (2007): Stadtumbau – Velbert Nordstadt. Bestandsaufnahme und Städtebauliches Entwicklungskonzept, Velbert).
- Stadt Velbert (2009a): Beschluss der Sitzung des Rates, Vorlage 478/2009, Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH, hier: Entlastung des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung für das Geschäftsjahr 2008, Velbert.
- Stadtverwaltung Bautzen (Hrsg.) (2005): Leitbild „Bautzen 2020“, Bautzen.
- WCM Beteiligungs- und Grundbesitz- Aktiengesellschaft (2002): Geschäftsbericht 2001. WCM Beteiligungs- und Grundbesitz- Aktiengesellschaft Hamburg, Hamburg.
- WCM Beteiligungs- und Grundbesitz- Aktiengesellschaft (2004): Geschäftsbericht 2003. WCM Beteiligungs- und Grundbesitz- Aktiengesellschaft Hamburg, Hamburg.
- Wohnbau Mainz GmbH (2010): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2008 bis zum 31.12.2008, Auszug aus dem Unternehmensregister, Erstellung 13.04.2010, Mainz.
- Wohnbau Mühlheim am Main GmbH (2003): Mühlheimer Wohnungsbaugesellschaft investiert 30 Millionen Euro in die Sanierung und Modernisierung ihrer Wohnungen. Pressemitteilung 10. Dezember 2003, Mühlheim/Main.
- Wohnungswirtschaft heute (2010): Essen: Der Stadtumbau hat schon begonnen. Allbau investiert 14 Mio. Euro im Gebiet Bochof/Altendorf, S. 40–42.