



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2012 vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen – Kurzfassung

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat im Jahr 2012 eine bundesweite Befragung aller Städte und Gemeinden ab 5 000 Einwohnern und aller Landkreise zur kommunalen Wohnraumversorgung und zu kommunalen Wohnungsbeständen durchgeführt.

Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte, der zunehmenden Alterung der Bevölkerung sowie der Erfüllung klimapolitischer Ziele – Herausforderungen, denen sich auch die kommunalen Wohnungsanbieter stellen müssen.

Das vorliegende Heft fasst die wichtigsten Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2012 zusammen.

- **Umfang und Eigentumsformen an den kommunalen Wohnungsbeständen**
- **Merkmale des kommunalen Wohnungsbestandes**
- **Energetischer Zustand und Altersgerechtigkeit des kommunalen Wohnungsbestandes**
- **Investitionen in den kommunalen Wohnungsbestand**
- **Beitrag der kommunalen Wohnungen zur Wohnraumversorgung**

Kommunale Wohnungs- bestände in Deutschland

Autoren

Gudrun Claßen
Jonathan Franke
Karin Lorenz-Hennig

Vorwort



Liebe Leserin, lieber Leser,

mit den kommunalen Wohnungsbeständen haben die Städte, Gemeinden und Landkreise nach wie vor ein gutes Instrument an der Hand, um aktuelle Herausforderungen zu bewältigen. In einer Kommunalbefragung haben wir untersucht, welchen Beitrag kommunale Wohnungen zur Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte leisten und inwiefern die Bestände demografiefest gestaltet und energetisch saniert werden. Die Auswertung bietet darüber hinaus umfangreiche Informationen zu den Wohnungsbeständen dieser Anbietergruppe.

Die Beteiligung der Kommunen war sehr gut. Die rund 1 400 teilnehmenden Städte, Gemeinden und Landkreise hatten zum Zeitpunkt der Befragung fast zwei Millionen Wohnungen in ihrem Besitz. Allein diese Zahl unterstreicht die Bedeutung, die die Bestände für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik der Kommunen haben. Das vorliegende Heft fasst die wichtigsten Ergebnisse der Befragung zusammen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

H. Herrmann

Direktor und Professor Harald Herrmann

Die BBSR-Kommunalbefragung 2012 baute auf dem Forschungsprojekt „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ (BMVBS-Schriftenreihe Forschungen, Heft 145 und Heft 151) auf, in dessen Rahmen bereits 2009 eine Kommunalbefragung durchgeführt wurde. Ziel der Befragung 2012 war es, die Ergebnisse der vorangegangenen Befragung zu aktualisieren und zu vertiefen. Die Beteiligung der angeschriebenen Städte, Gemeinden und Landkreise war mit 44,5 % sehr gut.

In der Befragung wurden folgende zentrale Themenbereiche angesprochen:

- die Wohnungsmarktsituation in der Kommune,
- die soziale Wohnraumversorgung,
- Umfang und Merkmale des kommunalen Wohnungsbestandes,
- Veränderungen des kommunalen Wohnungsbestandes und
- Investitionen in den kommunalen Wohnungsbestand, insbesondere in den Bereichen energetische Ertüchtigung und Altersgerechtigkeit.

Umfang und Eigentumsformen an den kommunalen Wohnungsbeständen

Durch die Studie konnte ein Großteil der kommunalen Wohnungen in Deutschland erfasst werden. Der weitaus größte Anteil des Wohnungsbestandes entfällt dabei auf Wohnungsunternehmen, an denen die Kommunen direkt beteiligt sind.

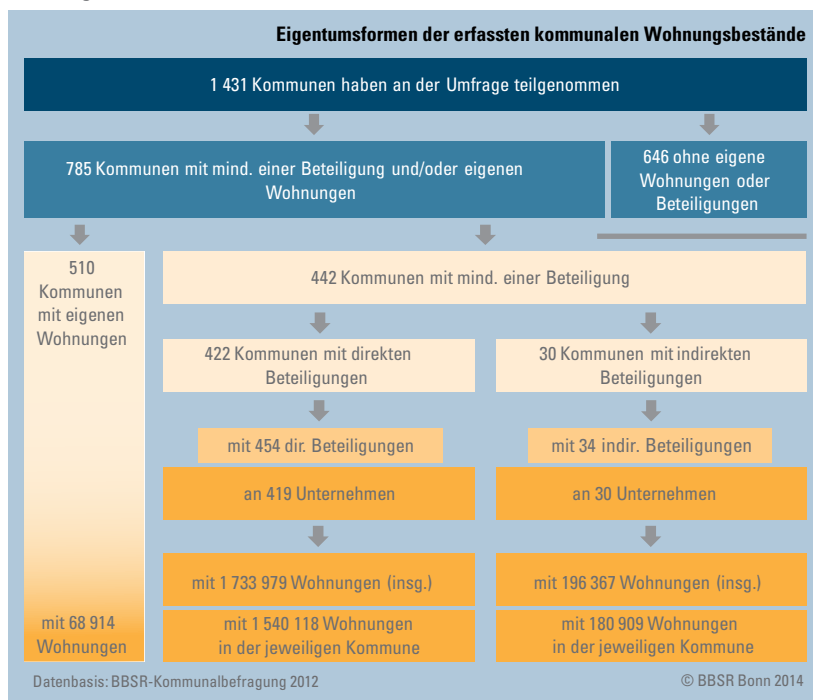
Insgesamt wurden durch die Befragung knapp 2 Mio. kommunale Wohnungen erfasst. Kommunale Wohnungsbestände im Sinne dieser Befragung sind alle Wohnungsbestände im unmittelbaren Eigentum ab 20 Wohnungen und im Eigentum von Wohnungsunternehmen ab einer kommunalen Beteiligung von 5 %. Etwas mehr als die Hälfte der antwortenden Gebietskörperschaften hat Wohnungen in ihrem mittel- oder unmittelbaren Eigentum. Der weitaus größte Anteil der erfassten Wohnungen entfällt dabei auf Wohnungsunternehmen, an denen die Kommunen direkt beteiligt sind. Von den knapp 2 Mio. Wohnungen befinden sich 1,79 Mio. Wohnungen in der jeweils befragten Gebietskörperschaft. Diese bildeten die Grundlage für alle durchgeführten Analysen.

Im Zusammenhang mit der Analyse, wie viele Wohneinheiten (WE) sich Ende 2011 in kommunaler Hand befinden, ist auch von Interesse, wie sich der Umfang des Wohnungsbestandes in den letzten Jahren verändert hat. Näher betrachtet wurden hierbei Ver- und Zukäufe von Wohnungen sowie der Wohnungsneu- und -rückbau im Zeitraum von Anfang 2009 bis Ende 2011. Insgesamt wurden nur wenige Transaktionen festgestellt. Die ermittelten Transaktionen verdeutlichen, dass Kommunen aktuell nur noch in geringem Umfang als Verkäufer von Wohnungen auftreten (rund 10 500 WE). Vielmehr zeigt sich aktuell eher der Trend, dass sie als Käufer agieren (knapp 19 000 WE).

Im betrachteten Zeitraum wurden mit rund 25 000 Einheiten über drei Mal so viele Wohnungen rückgebaut wie neu errichtet (knapp 8 000). Der Schwerpunkt des Rückbaus lag mit rund 20 000 Wohnungen im Osten Deutschlands. Besonders betroffen sind schrumpfende und stark schrumpfende Wohnungsmarktregionen. Der Neubau von kommunalem Wohnungsbestand findet hingegen insbesondere in den alten Bundesländern statt. Die meisten Wohnungen werden hierbei in stark wachsenden Wohnungsmärkten errichtet.

Die Zahlen zeigen, dass zahlreiche Kommunen und kommunale Wohnungsunternehmen einerseits einen wertvollen Beitrag zum Stadtumbau durch den Rückbau von nicht mehr benötigtem Wohnraum leisten. Auf der anderen Seite investieren Kommunen insbesondere dort in den Neubau von kommunalem Wohnraum, wo der angespannte Wohnungsmarkt dies erfordert, und leisten hierdurch ihren Beitrag zur Entspannung des Marktes.

Abbildung 1



Merkmale des kommunalen Wohnungsbestandes

Die meisten kommunalen Wohnungen befinden sich in sehr großen Städten und wurden im Zeitraum von Anfang der 1950er bis Ende der 1980er Jahre errichtet.

Betrachtet man die regionale Verteilung des kommunalen Wohnungsbestandes, so ist dieser sehr ungleich auf die Kommunen verteilt. 54 % der erfassten Wohnungen befinden sich in den Städten mit 200 000 und mehr Einwohnern, welche lediglich 3 % der befragten Gebietskörperschaften ausmachen. 25 % des kommunalen Wohnungsbestandes liegen allein in den Stadtstaaten. Der Marktanteil des erfassten kommunalen Wohnungsbestandes am Mietwohnungsmarkt beträgt insgesamt 12,7 %. Dieser ist im Osten mit 23,1 % deutlich höher als im Westen mit knapp 8,5 %.

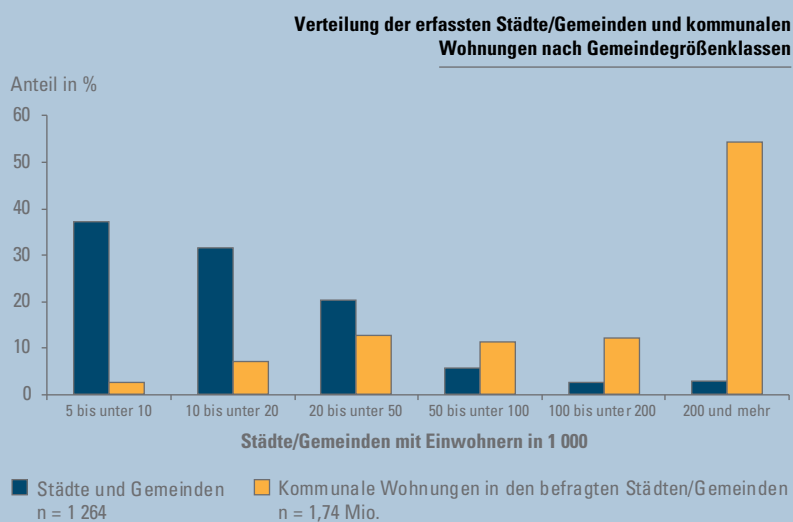
Innerhalb der Städte und Gemeinden befinden sich 44 % des kommunalen Wohnungsbestandes am Stadtrand, weitere 36 % der Wohnungen liegen am Rande der Innenstädte und lediglich 20 % der Wohnungen sind zentral in der Innenstadt gelegen. Differenziert nach Eigentumsverhältnissen

handelt es sich bei den unmittelbar im kommunalen Eigentum stehenden Wohnungen überwiegend um zentral gelegene gestreute Bestände, wohingegen die Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen größtenteils auf wenige Wohngebiete am Stadtrand konzentriert sind.

Im Vergleich von Ost- und Westdeutschland konzentrieren sich die ostdeutschen Bestände überwiegend auf wenige Gebiete. Bei ihnen handelt es sich oftmals um Großwohnsiedlungen. Diese Wohngebiete bzw. Großwohnsiedlungen können sehr unterschiedlich innerhalb der Kommune situiert sein. In Westdeutschland wiederum ist der Wohnungsbestand der Kommunen durch gestreute Bestände am Stadtrand geprägt.

Die Hauptphase des Neubaus kommunaler Wohnungsbestände umfasste den Zeitraum von Anfang der 1950er bis Ende der 1980er Jahre. Insgesamt wurden 75 % der Wohnungen dieser Anbietergruppe zwischen 1949 und 1989 erbaut. Im Westen dominieren mit 53 % Wohnungen der 1950er und 1960er Jahre, im Osten überwiegen mit 54 % Wohnungen der 1970er und 1980er Jahre. Am stärksten vertreten sind Mehrfamilienhäuser mit 7 bis 12 Wohneinheiten sowie große Wohngebäude mit mehr als 20 Einheiten. Der kommunale Wohnungsbestand ist geprägt durch Wohnungen mit einer Wohnfläche zwischen 40 m² und unter 80 m². Dabei haben 90 % der Wohnungen einen mittleren bis gehobenen Ausstattungsstandard mit z. B. Zentralheizung und voll ausgestattetem Bad (mittel) sowie darüber hinaus sonstigen Ausstattungsmerkmalen wie beispielsweise Balkon/Loggia/Terrasse, Gäste-WC (gehoben).

Abbildung 2



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2012

© BBSR Bonn 2014

Energetischer Zustand und Altersgerechtigkeit des kommunalen Wohnungsbestandes

Kommunale Wohnungsanbieter unternehmen spürbare Anstrengungen zur energetischen Ertüchtigung ihres Bestandes. Ihre Wohnungen sind überdurchschnittlich altersgerecht. Wohnbegleitende Dienstleistungen erleichtern ein möglichst langes selbstständiges Leben in der eigenen Mietwohnung.

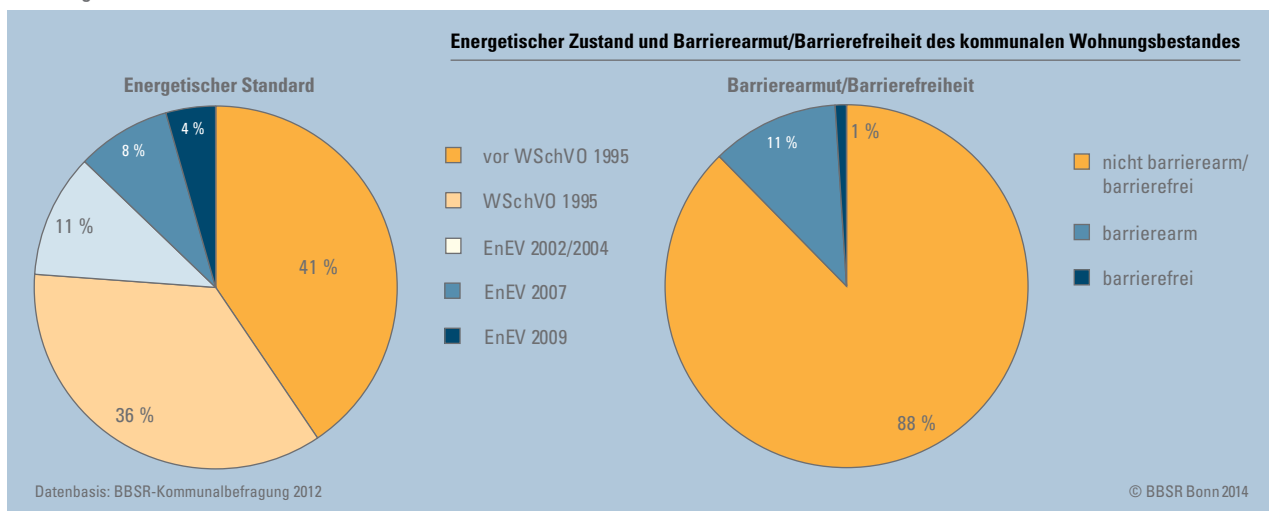
Die Erhebung des energetischen Zustandes erfolgte anhand des Zustandes der Wohnungen gemäß der unterschiedlichen Wärmeschutzverordnungen bzw. Energieeinsparverordnungen, welche mit entsprechenden Energiestandards einhergehen. Ein großer Teil des kommunalen Wohnungsbestandes entspricht dem energetischen Standard von vor der Wärmeschutzverordnung 1995. Immerhin weist 2011 knapp ein Viertel der Wohnungen einen vergleichsweise guten energetischen Zustand gemäß EnEV 2002/2004 oder besser auf, was die großen Anstrengungen der kommunalen Wohnungsanbieter in den letzten Jahren zur energetischen Ertüchtigung ihres Bestandes verdeutlicht. In angespannten bzw. stark angespannten Wohnungsmärkten verfügt ein größerer Anteil des

kommunalen Wohnungsbestandes über einen guten energetischen Standard als in schrumpfenden bzw. stark schrumpfenden Marktsituationen. Diese Unterschiede dürften die Folge insbesondere des vermehrten Neubaus von Wohnungen in angespannten Wohnungsmärkten sein sowie verstärkter energetischer Ertüchtigungen von Bestandsgebäuden sein.

Mit 88 % weist der überwiegende Anteil des kommunalen Wohnungsbestandes keine Barrierearmut auf. Andererseits sind 11 % dieser Wohnungen barrierearm, 1 % ist barrierefrei im Sinne der Musterbauordnung bzw. nach DIN 18025 / 18040 Teil II. Somit sind die Wohnungen dieser Anbietergruppe zu einem deutlich größeren Anteil altersgerecht als dies im bundesdeutschen Durchschnitt der Fall ist. Der kommunale Wohnungsbestand ist in entspannten Märkten zu einem etwas höheren Anteil barrierearm bzw. barrierefrei als in angespannten Situationen. Da in entspannten Wohnungsmarktregionen so gut wie kein Neubau stattfindet, dürfte es sich hierbei fast ausschließlich um das Ergebnis barrierearmut- bzw. barrierefreiheitsfördernder Umgestaltungen des Wohnungsbestandes handeln.

Neben der reinen Vermietung von Wohnungen bieten viele Vermieter ergänzende Servicedienstleistungen für die Bewohner an, welche auch Senioren zu Gute kommen und ihnen ein möglichst langes selbstständiges Leben in der eigenen Mietwohnung ermöglichen. Bei knapp einem Drittel der kommunalen Wohnungsanbieter können die Mieter Dienstleistungen rund um das Wohnen in Anspruch nehmen. Am häufigsten werden soziale Dienstleistungen angeboten. Hierunter werden beispielsweise Hilfestellungen bei der Betreuung und Pflege oder sonstige Unterstützungen des alltäglichen Lebens bis hin zu Beratungsangeboten bestimmter Bewohnergruppen subsumiert. An zweiter Stelle stehen Freizeitangebote zur Begegnung und Kommunikation. Der Anteil kommunaler Wohnungsanbieter mit wohnbegleitenden Dienstleistungen ist bei schrumpfender bzw. stark schrumpfender Wohnungsmarktsituation deutlich höher als bei stabilem oder (stark) wachsendem Wohnungsmarkt. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Unternehmen in entspannten Märkten die Strategie verfolgen, ihren Bestand durch Angebote rund um das Wohnen attraktiver zu machen.

Abbildung 3



Investitionen in den kommunalen Wohnungsbestand

Die meisten kommunalen Wohnungsanbieter investierten im betrachteten Dreijahreszeitraum in ihren Bestand. Die investierte Summe betrug durchschnittlich 366 Euro/m².

Fast drei Viertel aller befragten Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen haben im Dreijahreszeitraum 2009 bis 2011 in ihre Wohnungsbestände investiert. Insgesamt wurden knapp 732 000 investive Maßnahmen ermittelt, welche 14 % des Wohnungsbestandes zu Gute kamen. Wenn in eine Wohnung investiert wird, werden in der Regel gleich mehrere Maßnahmen durchgeführt – im Durchschnitt knapp drei Maßnahmen pro Wohneinheit. Die investierte Summe betrug durchschnittlich 366 Euro/m². Die investiven Maßnahmen wurden von den Kommunen bzw. kommunalen Wohnungsunternehmen zu 72 % aus Eigenkapital finanziert. Zu 11 %

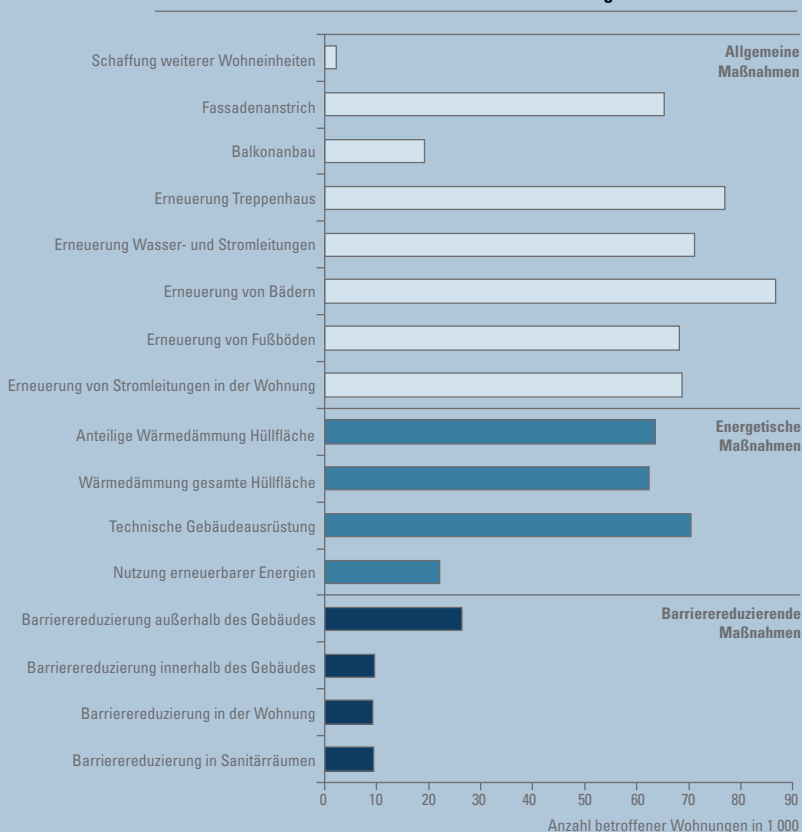
wurden die Maßnahmen über am freien Kapitalmarkt aufgenommenes Fremdkapital finanziert und 17 % waren Fördermittel. Die mit Abstand meisten kommunalen Wohnungsanbieter (74 %) nutzten für die Finanzierung ihrer Investitionen Programme der KfW-Bankengruppe.

Die Investitionen sind eng mit der Gemeindegröße verknüpft: Je größer die Gemeinde desto höher ist der Anteil kommunaler Wohnungsanbieter mit Investitionen in ihren Bestand. Differenziert nach Wohnungsmarktregionen ist der Anteil kommunaler Anbieter, die in ihren Bestand investieren, in schrumpfenden und stark schrumpfenden Regionen deutlich höher als in den anderen Marktsituationen. Allerdings fällt der durchschnittlich pro Quadratmeter investierte Betrag niedriger aus, da in entspannten Wohnungsmärkten nur geringe Mieten erzielt werden können. Diese Ergebnisse verdeutlichen die Bemühungen der kommunalen Wohnungsanbieter, ihren Bestand auch bei entspannter Wohnungsmarktsituation attraktiv für die Vermietung zu halten.

Bei den meisten Investitionen handelt es sich um allgemeine Maßnahmen wie die Modernisierung von Bädern, die Erneuerung von Fußböden und/oder Stromleitungen oder Investitionen in Treppenhäuser. Ein Drittel der Investitionen dienen der energetischen Sanierung. Hier ist die mit Abstand am häufigsten durchgeführte investive Maßnahme die Wärmedämmung von Teilen oder der gesamten Gebäudehüllfläche. Ein Anteil von 7 % aller ermittelten investiven Maßnahmen dient der Barrierereduzierung. Diese betreffen in den meisten Fällen nicht die Gebäude selbst, sondern die Zuwegung zu diesen.

Abbildung 4

Anzahl und Art der investiven Maßnahmen am Wohnungsbestand 2009 bis 2011



Beitrag der kommunalen Wohnungen zur Wohnraumversorgung

Kommunale Wohnungsbestände leisten einen großen Beitrag zur aktiven Quartiersentwicklung und zur sozialen Wohnraumversorgung.

Bei den Kommunen sind Konzepte, bei denen speziell das Wohnen im Fokus steht, nicht sehr weit verbreitet. Hierbei sind es vor allem große Kommunen, auf die sich diese strategischen Planungen konzentrieren. Allerdings spielen kommunale Wohnungsanbieter bei der aktiven Entwicklung von Stadt- und Ortsteilen des Programms „Soziale Stadt“ eine herausragende Rolle. Mehr als jeder dritte große Wohnungseigentümer in diesen Quartieren ist kommunal und die Beteiligung der kommunalen Eigentümer am Programm ist mit 90 % außerordentlich hoch. Dadurch nehmen kommunale Wohnungsunternehmen eine zentrale Rolle bei der aktiven Quartiersentwicklung ein.

Ein Drittel des erfassten rechtlich geförderten (nach Wohnraumförderungsgesetz bzw. nachfolgender Gesetze) und knapp 60 % des vertraglich gebundenen Wohnungsbestandes und damit große Anteile der gebundenen Wohnungen insgesamt befinden sich in kommunaler Hand (vgl. Tabelle). Der Anteil kommunaler Wohnungen am gesamten gebundenen Wohnungsbestand ist in wachsenden und stark wachsenden Regionen am größten. In den zwei Jahren ist der gesetzlich gebundene

Wohnungsbestand in denselben Städten und Gemeinden um rund 6,3 % geschrumpft. Dies betrifft etwas weniger stark auch kommunale gebundene Wohnungen. Auch die Anzahl der vertraglich gebundenen Wohnungen hat um 4,5 % abgenommen. Der vertraglich gebundene Wohnungsbestand in kommunaler Hand ist hingegen mit -1,2 % nahezu gleich geblieben.

Auf den erfassten kommunalen Wohnungsbestand bezogen weist insgesamt ein Viertel Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen auf. Bei 83 % der gebundenen Wohnungen handelt es sich um geförderte Wohnungen auf rechtlicher Grundlage. Hinzu kommen 17 % vertraglich vereinbarte Bindungen. Nach Wohnungsmarktregionstypen differenziert weisen wachsende und stark wachsende Märkte mit jeweils über einem Drittel die höchsten Anteile gebundener Wohnungen am kommunalen Wohnungsbestand auf. In weniger angespannten Situationen nimmt ihr Anteil ab bis auf 6 % in stark schrumpfenden Regionen.

Dies veranschaulicht zum einen die große Bedeutung des kommunalen Wohnungsbestandes mit Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen bei der sozialen Wohnraumversorgung insbesondere dort, wo Haushalte aufgrund der Marktsituation besonders stark darauf angewiesen sind. Zum anderen werden die Folgen der auslaufenden Bindungen verdeutlicht. In Zukunft könnten vertraglich vereinbarte Bindungen bzw. Kooperationen mit kommunalen und anderen Anbietern von Mietwohnungen bei der sozialen Wohnraumversorgung eine zunehmende Rolle spielen. Städte und Gemeinden leisten auch einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit Vermittlungsschwierigkeiten.

Wohnungen mit Mietpreis-/Belegungsbindungen insgesamt und davon im Eigentum von Städten und Gemeinden 2009 und 2011

	Anzahl Kommunen	Wohnungen mit Mietpreis-/Belegungsbindungen					
		2009		2011		Differenz 2009–2011	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Gesetzlich geförderte Wohnungen							
insgesamt		985 179	100,0	922 952	100,0	-62 227	-6,3
... davon in kommunaler Hand	550	315 919	32,1	297 601	32,2	-18 318	-5,8
Wohnungen mit vertraglich vereinbarter Mietpreis-/Belegungsbindung							
insgesamt		89 300	100,0	85 271	100,0	-4 029	-4,5
... davon in kommunaler Hand	124	51 580	57,8	50 982	59,8	-598	-1,2

Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2012

© BBSR Bonn 2014

Fazit

Mit der im Jahr 2012 durchgeführten Befragung wurde ein Großteil der kommunalen Wohnungsbestände in Deutschland erfasst. Gleichzeitig wurden detaillierte Informationen zu den kommunalen Wohnungsbeständen und zur Wohnungsmarktsituation in den Kommunen erhoben.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die meisten großen Städte über kommunale Wohnungsbestände verfügen und diesen eine große Bedeutung für die Bewältigung aktueller Herausforderungen beimessen.

Kommunale Wohnungsanbieter leisten in entspannten Märkten durch den Rückbau von nicht mehr benötigtem Wohnraum einen wertvollen Beitrag zum Stadtumbau. Zugleich investieren Kommunen in den Neubau kommunalen Wohnraums insbesondere dort, wo Wohnungsempässe bestehen, und leisten hierdurch einen Beitrag zur Entspannung der Märkte.

Fast drei Viertel aller teilnehmenden Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen haben im Dreijahreszeitraum 2009 bis 2011 in ihre Wohnungsbestände investiert. Die Investitionen sind in 14 % ihres Wohnungsbestandes geflossen. Die investierte Summe betrug durchschnittlich 366 Euro/m². Ein Drittel der Investitionen betreffen Maßnahmen zur energetischen Sanierung. In 7 % wurden Maßnahmen zur Barriere-reduzierung vorgenommen.

Der erfasste energetische Zustand der Wohnungen verdeutlicht die großen Anstrengungen der kommunalen Wohnungsanbieter in den letzten Jahren zur energetischen Ertüchtigung ihres Bestandes. Der überdurchschnittlich hohe Anteil barrierearmer bzw. -freier kommunaler Wohnungen und die von vielen Kommunen bzw. ihren Wohnungsunternehmen angebotenen wohnbegleitenden Dienstleistungen

veranschaulichen die Bedeutung der kommunalen Wohnungsbestände für ein möglichst langes selbstständiges Wohnen im Alter. Zudem leisten kommunale Wohnungsbestände einen wertvollen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung insbesondere dort, wo Haushalte aufgrund der Marktsituation besonders stark darauf angewiesen sind.

Insgesamt zeigt die BBSR-Kommunalbefragung 2012, dass die Kommunen ihre kommunalen Wohnungsbestände als ein wichtiges Instrumentarium zur Bewältigung aktueller Herausforderungen ansehen und diese zur Lösung unterschiedlicher Problemlagen einsetzen.

Der umfassende Ergebnisbericht zur Studie erscheint demnächst in der Schriftenreihe „Analysen Bau.Stadt.Raum“.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Gudrun Claßen
gudrun.classen@bbr.bund.de

Jonathan Franke
jonathan.franke@bbr.bund.de

Redaktion

Katina Gutberlet

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 13/2014

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-735-5

Bonn, Dezember 2014

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbsr.bund.de > Newsletter