

# Kommunale Wohnungsbestände aus verschiedenen Perspektiven

## Die Diskussion um den Stellenwert kommunaler Wohnungsbestände

Karin Lorenz-Hennig

Verkäufe von ganzen Wohnungsunternehmen und großvolumigen Wohnungspaketen durch Kommunen haben im letzten Jahrzehnt eine lebhafte Diskussion um die Notwendigkeit kommunaler Wohnungen ausgelöst. Dabei standen sich Befürworter und Gegner von Verkäufen kommunaler Wohnungsbestände relativ unversöhnlich gegenüber. Die konträren Positionen gehen quer durch die Kommunen, gesellschaftliche Gruppen und auch die Wissenschaft. In einigen Kommunen haben Bürgerproteste Verkäufe verhindert. Ein prominentes Beispiel ist der Bürgerentscheid gegen die Veräußerung des kommunalen Wohnungsunternehmens in Freiburg. Aber auch in jüngerer Vergangenheit haben sich Privatisierungsgegner in Kommunen durchgesetzt, wie z. B. in Rostock. Auf der anderen Seite hat offenbar erst kürzlich die Junge Union in Berlin gefordert, den gesamten kommunalen Bestand von 300 000 Wohnungen zu veräußern.<sup>1</sup>

### Debatte um die Liberalisierung und Privatisierung nicht neu

Bereits seit vielen Jahren wird in Deutschland eine Debatte um die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben geführt. Sie wurde durch die Europäische Gemeinschaft befördert, die in ihrer Rechtssetzung und ihrem Handeln dem Grundprinzip des Wettbewerbs folgt. Leitgedanke dabei ist, dass Wettbewerb zu effektiveren und nachfragegerechteren Angeboten führt. Im Kern geht es hier um die ordnungsrechtliche Frage, welche Aufgaben eine öffentliche Versorgung rechtfertigen und welche Aufgaben besser durch die Privatwirtschaft erfüllt werden können. In diesem Zuge wurden immer mehr zuvor staatlich erbrachte Leistungen der Daseinsvorsorge für die private Wirtschaft geöffnet. Dies reicht von der Abfallwirtschaft und Energieversorgung über den öffentlichen Personenverkehr bis hin zum Betrieb von Krankenhäusern. Die öffentliche Hand mutierte immer häufiger vom Erbringer zum Gewährleister der Daseinsvorsorge. Inzwischen ist die Euphorie der Anfangsphase einer gewissen Ernüchte-

rung gewichen. Die erhofften Erwartungen der Privatisierungen wurden vielfach nicht erfüllt. Nicht wenige Kommunen prüfen, ob sie privatisierte Aufgaben, insbesondere im Bereich der Energieversorgung, wieder re-kommunalisieren. Mit der Diskussion um die kommunalen Wohnungen hat das Thema der Privatisierung kommunaler Aufgaben wieder zunehmende Bedeutung erlangt.

### Entwicklung der Wohnungsmärkte und öffentliche Wohnraumversorgung

Die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum galt lange Zeit unbestritten als wichtiges wohnungspolitisches Ziel von Bund, Ländern und Kommunen. Nach Zeiten teils massiver Wohnungsknappheit verzeichnet Deutschland seit einigen Jahren eine Entspannung der Wohnungsmärkte, die sich in der Zukunft noch weiter fortsetzen wird. Diese Entwicklung hat die Frage nach der künftigen Bedeutung der Wohnraumversorgung als öffentliche Aufgabe und die Notwendigkeit kommunaler Wohnungen aufgeworfen.

Zahlreiche räumliche Teilmärkte sind von Schrumpfung betroffen und weisen einen zum Teil deutlichen Überhang an Wohnungen auf. Dies trifft insbesondere auf die neuen Bundesländer, aber auch die strukturschwachen und ländlichen Regionen des Westens zu. Entsprechend fallen die Mieten in entspannten Regionen vergleichsweise niedrig aus; mit deutlichen Mietsteigerungen ist in überschaubarer Zeit nicht zu rechnen. In schwachen Märkten können sich daher auch Haushalte mit niedrigen Einkommen in der Regel außerhalb des preisgebundenen und des kommunalen Wohnraums versorgen. Aus Fallbeispielen ist sogar bekannt, dass gebundene Wohnungen dort zum Teil von einkommensschwachen Haushalten nicht mehr akzeptiert werden, wenn deren Lage und Ausstattung nicht mit ihren Erwartungen übereinstimmen.<sup>2</sup> In den solchermaßen entspannten Wohnungsmarktregionen stehen die Kommunen vor der Herausforderung, Wohnungsüberhänge

---

Karin Lorenz-Hennig  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung  
Deichmanns Aue 31-37  
53179 Bonn  
E-Mail: karin.lorenz-hennig@bbr.bund.de

abzubauen und gleichzeitig nachfragegerechte Wohnangebote und langfristig tragfähige Quartiersstrukturen zu schaffen.

Daneben gibt es einige Regionen, deren Wohnungsmärkte weiterhin sehr angespannt sind. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um prosperierende Regionen wie z.B. München, Hamburg, Rhein-Main, Rhein-Neckar und die Rheinschiene in Nordrhein-Westfalen. In diesen angespannten Märkten bleibt die Wohnraumversorgung der Haushalte schwierig. Hier haben nicht nur Geringverdiener, sondern häufig auch Haushalte mit einem durchschnittlichen Einkommen Probleme, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. In den betroffenen Regionen wird diese Situation auch weiterhin anhalten. Dort bestehen Versorgungsengpässe insbesondere im preisgünstigen Segment. Der kontinuierliche Rückgang an gebundenen Wohnungen erschwert die Situation. Mit einer Angebotsausweitung durch Neubau insbesondere im gebundenen Wohnraum und durch den Ankauf von Belegungsrechten wird versucht, diesen Engpässen entgegenzuwirken.

Allgemein kommt hinzu, dass sich die Einkommen in Deutschland seit einigen Jahren deutlich auseinanderentwickeln. Gerade die Beschäftigten im Niedriglohnsektor mussten in den letzten Jahren kräftige reale Einkommensverluste hinnehmen. Die Zahl der Haushalte mit geringen Einkommen steigt. Um diesen Menschen eine Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen und ihre Chancen zu verbessern, müssen sie mit angemessenen und gleichzeitig preiswerten Wohnungen versorgt werden. Gleichzeitig gilt es benachteiligte Wohnquartiere aufzuwerten und eine weitere Segregation zu vermeiden.

Nach wie vor essentiell ist zudem das Problem der Versorgung von sog. Problemhaushalten, die von den meisten privaten Marktteilnehmern als Mieter nur selten oder gar nicht akzeptiert werden.

Wie die bisherigen Ausführungen belegen, bestehen weiterhin vielfältige Handlungsbedarfe für die Kommunen. Diese fallen je nach Problemlage sehr unterschiedlich aus. Für die Bewältigung der Aufgaben in den Bereichen soziale Wohnraumversorgung, Quartiersentwicklung und Stadtumbau sind die Kommunen auf die Kooperation der Wohnungsanbieter angewiesen. Dabei erscheint die Zusammenarbeit der Kom-

munen mit einem größeren Unternehmen nachvollziehbar weniger aufwendig als mit vielen Kleinvermietern, der in Deutschland größten Gruppe der Vermieter. Auch kann davon ausgegangen werden, dass eine längere Zusammenarbeit mit einem Partner die Zuverlässigkeit erhöht. Für die Kommunen sind Verlässlichkeit und Kontinuität ein unverkennbarer Vorteil. Daher verwundert es nicht, dass Kommunen für die Bewältigung dieser Aufgaben gern auf eigene kommunale Wohnungsunternehmen und -bestände zurückgreifen.

### **Öffentliche Haushalte in Not – der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände als Einnahmequelle**

Nicht zuletzt wird die Privatisierung öffentlicher Aufgaben im Zusammenhang mit der Entlastung und Sanierung der kommunalen Haushalte thematisiert. Durch die angespannte Haushaltslage hat sich der Handlungsspielraum der Kommunen drastisch verengt. Sie müssen sparen und oder ihre Einnahmen erhöhen, um die Kriterien der Gemeindehaushaltsordnungen einzuhalten und einen Nothaushalt zu verhindern. Viele Kommunen können neben den Pflichtaufgaben keine oder kaum zusätzliche Ausgaben tätigen; dringend nötige Investitionen werden aufgeschoben oder unterbleiben ganz. Die Kommunen sind gezwungen, Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung zu setzen. Alle Betätigungsfelder stehen auf dem Prüfstand und auch neue Lösungsmöglichkeiten wie Public-Private-Partnership werden überlegt.

Unweigerlich wurde damit auch die Notwendigkeit kommunaler Wohnungsbestände in Frage gestellt und deren möglicher Beitrag zur Haushaltskonsolidierung diskutiert. So forderte der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in seinem Kommunalbericht 2005 von den Städten den Verkauf weiter Teile ihrer Wohnimmobilien, da die Wohnraumbewirtschaftung heutzutage keine notwendige kommunale Aufgabe mehr sei.<sup>3</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht empfahl in seinem Urteil zur Normenkontrollklage des Landes Berlins auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage in seinen Hinweisen zur Verbesserung der Einnahmesituation explizit eine weitere Privatisierung von kommunalen Wohnungen. Diese Auffassung wird aber nicht uneingeschränkt geteilt. So stellte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung fest, dass der Verkauf weiterer städtischer Wohnungen die Haushaltslage Berlins nicht wirklich entlasten würde.<sup>4</sup>

### **Privatisierung kommunalen Wohnraums geringer als vielfach wahrgenommen**

Die Heftigkeit, mit der die Debatte um den Verkauf kommunaler Wohnungen geführt wurde, erweckt den Eindruck, dass sich die Kommunen in den letzten Jahren massenhaft von ihren Beständen getrennt haben. Die nüchternen Zahlen zeichnen hier allerdings ein anderes Bild: Von den insgesamt seit 1999 bis Mitte 2011 in größeren Portfolios gehandelten 2 Mio. Wohnungen wurde nur jede Fünfte von Kommunen veräußert. Insgesamt hat sich der kommunale Wohnraum in dieser Zeitspanne um ca. 225 000 Wohnungen verringert. Die Verkäufe von kommunalem Wohnraum hatten jedoch eine neue Dimension erreicht: Der Umfang war merklich höher als in den Vorjahren und die in den einzelnen Transaktionen gehandelten Wohnungen waren deutlich größer. Einige wenige Kommunen trennten sich auch komplett von ihren Wohnungsunternehmen. Viel schwerer wog aber wahrscheinlich, dass ein großer Teil der kommunalen Wohnungen von internationalen Investoren erworben wurde.

### **Die Angst vor den neuen Investoren auf dem deutschen Wohnungsmarkt**

Während die frühen kommunalen Verkäufe wie z.B. der Stadt Kiel noch keine weitreichenden Reaktionen auslösten, rief spätestens der Verkauf des kompletten Wohnungsunternehmens WOBA durch die Stadt Dresden mit fast 50 000 Wohnungen überregional Widerspruch hervor. Die Transaktion fiel in die Hochphase der Wohnungsverkäufe. 2004 war die Zahl der Transaktionen sprunghaft gestiegen, wozu drei große Verkäufe geführt hatten: der Verkauf der Gagfah mit ca. 80 000, der Berliner GSW mit 66 000 und der ThyssenKrupp Wohnimmobilien GmbH mit 48 000 Wohneinheiten. 2005 folgte der bisher größte Verkauf der Viterra mit knapp 138 000 Wohnungen. Diese Konzentration von sehr großen Transaktionen in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum hatte die Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erhöht. Hinzu kam, dass bei allen diesen sehr großen Transaktionen internationale Finanzinvestoren die Wohnungen erwarben.

Die traditionellen Wohnungsanbieter in Deutschland sind meist in der Region ver-

wurzelt und bewirtschaften ihre Wohnungen seit vielen Jahren. Die neuen Finanzinvestoren sind international tätig und streng ökonomisch ausgerichtet: Sie kaufen überregional großvolumige Wohnungsbestände. Ihre Renditeerwartungen sind außerordentlich hoch, meist deutlich im zweistelligen Bereich. Zu ihren Geschäftsmodellen gehören betriebswirtschaftliche Effizienzsteigerungen durch Umstrukturierung des Managements, Personalabbau, Nutzung von Bündelungs- und Skaleneffekten sowie das Outsourcing von Leistungen. Zur Steigerung der Einnahmeseite werden neben Reduzierungen des Leerstands Mieterhöhungspotenziale genutzt und ein Mietausfallmanagement betrieben. Zur Sicherung schneller Kapitalrückflüsse werden Teilverkäufe vorgenommen. Das Geschäftsmodell basiert auf einer befristeten Haltedauer – ein Exit ist vorgezeichnet.

Dieses strikt an wirtschaftlichen Kriterien ausgerichtete Handeln schürt Ängste; die neuen Akteure werden als „Heuschrecken“ und damit als eine Plage bezeichnet. Beklagt wird eine schwindende Verantwortung der Unternehmen für gesamtgesellschaftliche Belange und die Würde eines jeden Einzelnen. Das Vertrauen der Bürger in die Wirtschaftsakteure leidet. Die Ökonomisierung hat mit dem Wohnungssektor einen Bereich erfasst, der ein Grundbedürfnis des Menschen darstellt. Dies löst insbesondere bei den Betroffenen eine große Unsicherheit aus.

Hinzu kommt: Deutschland ist im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern – mit Ausnahme der Schweiz – ein Land der Mieter. Mehr als die Hälfte der Wohnungen ist hierzulande vermietet. Daher reagiert man hier besonders sensibel auf Umbrüche im Mietwohnungssektor.

Um negative Auswirkungen aus den Wohnungsverkäufen an internationale Finanzinvestoren zu vermeiden, haben Kommunen sog. „Sozialchartas“ vereinbart. Aus einem Beispiel ist bekannt, dass diese von den Finanzinvestoren auch nach Auslaufen von Verpflichtungen fortgesetzt bzw. übererfüllt wurden.<sup>5</sup> Im Gegensatz dazu gibt es aber auch Fälle, in denen Kommunen die Nichteinhaltung beklagen. Die Stadt Dresden hat im Frühjahr 2011 aus diesem Grunde Klage gegen den neuen Eigentümer eingereicht. Der Ausgang des Rechtsstreits dürfte dazu beitragen, den Wert derartiger Vereinbarungen künftig besser abschätzen zu kön-

nen und Hinweise zu deren Ausgestaltung zu erlangen.

#### **Alternativen zu Finanzinvestoren**

Um auf der einen Seite die Haushaltskonsolidierung voranzubringen und auf der anderen Seite die Ängste vor den Finanzinvestoren ernst zu nehmen, führen einige Stimmen Genossenschaften als mögliche alternative Käufer ins Feld.

Genossenschaften sind nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Ihre Geschäftstätigkeit ist meist ortsbezogen und langfristig angelegt. Diese Kriterien lassen sie als geeignete Kandidaten für eine Übernahme von kommunalen Wohnungen erscheinen. Allerdings sind Genossenschaften nicht bereit oder in der Lage, vergleichbar hohe Preise wie Finanzinvestoren zu zahlen. So lag das Gebot der WCM AG beim Verkauf der Kieler Wohnungsgesellschaft (KWG) fast doppelt so hoch wie bei einem Bieterkonsortium von Genossenschaften.<sup>6</sup> Daher verwundert es nicht, dass bisher nur wenige Verkäufe kommunaler Wohnungen an Genossenschaften erfolgten.

Die Kooperation von Genossenschaften mit Kommunen in den Bereichen soziale Wohnraumversorgung, Stadtentwicklung und Städtebau ist sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dort, wo die Kommunen mit den Genossenschaften zusammenarbeiten, schätzen sie diese als verlässliche und solide Partner.

Auch Genossenschaften lehnen es häufig ab, an Problemmieter zu vermieten, und auch Haushalte mit niedrigem Einkommen werden nicht von allen Genossenschaften als Zielgruppe gesehen. Ebenso ist die Einbindung von Genossenschaften in kommunale Planungsvorhaben mancherorts nicht so ausgeprägt, wie vielfach erhofft. Hier besitzen die Kommunen ein Interesse an einer engeren Zusammenarbeit.<sup>7</sup>

#### **Handlungsfähigkeit der Kommunen langfristig erhalten – kommunalen Wohnraum differenziert betrachten**

Die Voraussetzungen und Herausforderungen in den Kommunen sind sehr verschieden. Daraus ergeben sich unterschiedliche Prioritätensetzungen bei der Aufgabenwahrnehmung sowie bei der Wahl von

Strategien und Maßnahmen. Es kann deshalb auch nicht nur einen Lösungsweg für alle Kommunen geben. Jede Kommune ist gut beraten, ihre Situation vor Ort sorgfältig zu analysieren und verantwortungsbewusst nach spezifischen Lösungen zu suchen.

Das Ziel einer angemessenen und bezahlbaren Wohnraumversorgung wird auch weiterhin Leitlinie der Wohnungspolitik bleiben. Wie dieses Ziel vor Ort erreicht wird, muss jedoch jede Kommune nach den örtlichen Gegebenheiten für sich entscheiden und gegenüber seinen Bürgern verantworten.

#### **Zu diesem Heft**

Mit dem Forschungsvorhaben „Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung wurden umfangreiche Informationen über die Situation und Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände gewonnen und die Strategien der Kommunen in Bezug auf ihre kommunalen Wohnungsbestände vertiefend untersucht. *Jürgen Vesper* und *Wolfgang Jaedicke* stellen in ihrem Beitrag zentrale Ergebnisse dieser Untersuchung vor.

Die Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben werden in diesem IzR-Themenheft in einen breiteren Kontext gestellt. Wie die Kommunen die Wohnraumversorgung als kommunale Aufgabe unter heutigen Bedingungen sehen, erläutert *Gesine Kort-Weiher* aus der Sicht des Deutschen Städtetages. Die Rolle der öffentlichen Hand und mögliche Alternativen auf dem deutschen Wohnungsmarkt beleuchten *Tobias Just* und *Michael Voigtländer*. Der Beitrag von *Tobias Held* vermittelt einen tieferen Einblick in die Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände in Deutschland, der Beitrag von *Andrej Holm* vergleicht das Privatisierungsgeschehen in verschiedenen europäischen Staaten an den Beispielen Großbritannien, Niederlande und Polen. Abschließend gehen *Thomas Lenk*, *André Grüttner* und *Mario Hesse* der Frage nach, ob Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung kommunaler Haushalte darstellen.

#### Anmerkungen

(1)

Berliner Umschau, 3. Mai 2011

(2)

Vgl. BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis. – Bonn 2011. = Forschungen, Heft 151

(3)

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein:  
Kommunalbericht 2005. – Kiel 2005, S. 154 ff.

(4)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. Jahrgutachten 2006/2007. – Wiesbaden, Dezember 2006, S. 22

(5)

Vgl. BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände, a.a.O.

(6)

Güldenbergs, E.: Ausverkauf städtischer Wohnungen und Gegenstrategien aus Kieler Sicht. Wohnbund Informationen (2006) III/IV, S. 21 f.

(7)

Besecke, A.; Ensbergs, C.: Professionelle Wohnungsunternehmen und soziales Engagement. Duett oder Dissonanz – Das Beispiel Berlin. – Berlin 2008. = Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, Heft 11; BMVBS (Hrsg.): Aktivierung von Potenzialen genossenschaftlichen Wohnens. Evaluierung der Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften im Forschungsprogramm ExWoSt. – Berlin 2010. = BMVBS-Online-Publikation 25/2010