

Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen



Die Wohnungswirtschaft steht vor großen Herausforderungen: Einerseits soll die Energiewende bei bezahlbaren Mieten und hoher Energieeffizienz geschafft werden, gleichzeitig stellen der demografische Wandel und die älter werdende Gesellschaft besondere Ansprüche an die Vermieter. Die Wohnungsunternehmen sollen auch angesichts sinkender Sozialbindungen weiterhin bezahlbaren Wohnraum für alle schaffen und vor dem Hintergrund der steigenden Zahl der Migranten für funktionierende Nachbarschaften sorgen. Gerade in den sogenannten Schwarmstädten, die von starken Zuzügen geprägt sind, wächst die Bedeutung gut funktionierender Wohnungsunternehmen. Kommunale Wohnungsunternehmen sind hier ein entscheidendes Entwicklungsinstrument für die Städte.

Besonders angesichts der aktuellen Aufgaben bei der Unterbringung von Flüchtlingen zeigt sich, wie sehr Kommunen ein eigenes Wohnungsunternehmen brauchen. Städte, die über kommunale Einrichtungen verfügen, können sich jetzt glücklich schätzen.

Ein Blick zurück...

Die Frage, wie eine steigende Zahl von Menschen insbesondere aus den ärmeren Bevölkerungsschichten in wachsenden

Städten mit Wohnraum versorgt werden kann, ist nicht neu. Dieser Aufgabe widmen sich die kommunalen Wohnungsunternehmen – als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge – seit über 100 Jahren. Das älteste kommunale Wohnungsunternehmen, die Stadtsiedlung Heilbronn GmbH, wurde bereits 1856 gegründet. Um die vorletzte Jahrhundertwende kam es dann zur vermehrten Gründung von Wohnbaugenossenschaften und kommunalen Wohnungsgesellschaften. Nach dem Ersten Weltkrieg verschärfte sich die Wohnungssituation dieser Bevölkerungsteile weiter. In Städten, die bis dahin noch nicht



über ein eigenes Wohnungsunternehmen verfügten, wurden nun kommunale Wohnungsgesellschaften gegründet. Nach dem Zweiten Weltkrieg war der Wohnungsmarkt durch enorme Kriegsschäden geprägt. Rund 11 Millionen Wohnungen waren zerstört. Dazu musste Wohnraum für rund 12 Millionen Flüchtlinge geschaffen werden. Zu dieser Zeit waren die kommunalen Wohnungsgesellschaften, deren Zahl weiter wuchs, intensiv gefordert. Die in ihnen realisierte Kombination von öffentlichem Eigentum und Unternehmertum in privatwirtschaftlicher Rechtsform war besonders geeignet, um die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus diesem Versorgungsauftrag von Kommune und Staat ergeben. Die kommunalen Wohnungsunternehmen prägten die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten erheblich mit – und wurden deshalb auch als starker und stabilisierender Faktor wahrgenommen.

Nach der Jahrtausendwende erfuhr die Wahrnehmung und Wertschätzung der kommunalen Wohnungsunternehmen einen starken Wandel: Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz war entfallen, die Wohnungsmärkte entspannten sich und kommunale Wohnungsunternehmen wurden jetzt eher als „Tafelsilber“ identifiziert, mit dem sich – so die Theorie – die enge Finanzlage mancher Kommune mühe- und risikolos entspannen ließe. Die Privatisierung von großen Wohnungsbeständen hat im Nachhinein bei vielen Kommunen für Ernüchterung gesorgt. In Dresden denkt man heute beispielsweise vor dem Hintergrund steigender Mieten und eines angespannten Wohnungsmarktes wieder über die Gründung eines neuen kommunalen Wohnungsunternehmens nach.

Klar ist: Bei der Entscheidung, ob eine Kommune ihr Wohnungsunternehmen verkaufen sollte, sind kurzfristige Renditegedanken kein guter Ratgeber. Solche Käuferlöse führen nur selten zu einer nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts, im Gegenteil: Auf lange Sicht gesehen verschärft der Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen sogar die Finanzierungsprobleme einer Stadt, weil dadurch das strukturelle Defizit nicht beseitigt, sondern eher konserviert wird. In der Zukunft hat die Kommune dann weiterhin Finanzprobleme – und ist noch dazu wohnungslos. Das bedeutet: Sie hat kein Instrument mehr, um die wohnungsbau- und sozialpolitischen Probleme zu lösen. Das können sich die Kommunen gerade angesichts der aktuellen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt heute nicht mehr leisten.

Warum kommunale Wohnungsunternehmen?

Kommunale Wohnungsunternehmen streben eine wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit an und verfolgen eine langfristig angelegte Renditestrategie bei der Bewirtschaftung und beim Portfoliomanagement. Als besondere Unternehmensleistung kommt bei den kommunalen Wohnungsunternehmen zur betriebswirtschaftlichen Rendite eine

ansehnliche „Stadtrendite“ hinzu. Diese ist für die öffentlichen und kommunalen Anteilseigner sehr wichtig. Die sogenannte Stadtrendite bezeichnet Leistungen kommunaler Wohnungsunternehmen im städtebaulichen, sozialen, ökologischen, kulturellen und sportlichen Bereich, die die Lebensqualität und Lebenschancen der Bewohner in den Wohnquartieren und in der Stadt insgesamt verbessern. Der angestrebte besondere Wert dieser Leistungen besteht in ihrer vordergründig langfristigen und nachhaltigen Wirkung, durch die die Städte und Gemeinden eigene Finanzausgaben sparen und zusätzliche Einnahmen, z.B. in Form höherer Steuereinnahmen, generieren können.

Angesichts sinkender Belegungsrechte an Sozialwohnungen sind die Wohnungsunternehmen ein wichtiges noch verbleibendes Steuerungsinstrument auf den lokalen Wohnungsmärkten der Städte und Kommunen. Kommunaler Wohnraumversorgungsauftrag und Daseinsvorsorge müssen – neben der Stadtentwicklung – auch in Zukunft erfüllt bzw. gewährleistet werden.



Abb. 1: Mit den Treskow-Höfen in Berlin-Karlshorst hat die kommunale Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE ein urbanes Quartier für mehr als 400 Haushalte errichtet, das durch ein breites Angebot sozialer Dienstleistungen besticht. (Foto: HOWOGE_Dombrowsky)

Staatlicher Auftrag, aber privatwirtschaftliche Rechtsform

Die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum gehört zu den wichtigsten Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge. Die Städte und Gemeinden sind zwar nach den Grundsätzen des Ordnungsrechts lediglich verpflichtet, obdachlose Haushalte unterzubringen, dennoch wird die grundsätzliche Aufgabe des Staates, die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum sicherzustellen, aus Art. 20 und Art. 28 des Grundgesetzes begründet. Die kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen verfügen über die privatwirtschaftliche Rechtsform und damit über unternehmerische Handlungsmöglichkeiten, die einer Behörde verschlossen sind. Während Behörden nach den Prinzipien des öffentlichen Dienstrechts und den Regeln der kommunalen Rechnungslegung geführt werden, sind die



kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien operativ handlungsfähig und unterliegen den gesellschaftsrechtlichen Normen in Bezug auf Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung.

Sie können deshalb auch schwierige und unkonventionelle Aufgaben, die sich aus dem Versorgungsauftrag der Kommune ergeben, wirtschaftlich effizient und mit sozialer Kompetenz übernehmen. Die kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen versorgen breite Schichten der Bevölkerung, ohne diejenigen auszugrenzen, die sich aus eigener Kraft auf den freien Wohnungsmärkten nicht behaupten können.

Starke Partner vor Ort für Quartiersmanagement und Stadtumbau

Die rund 740 kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen geben mit ihren über 2,5 Mio. Wohnungen mehr als 5 Mio. Menschen ein Zuhause. Allein im Jahr 2014 investierten die kommunalen Wohnungsunternehmen rd. 4,9 Mrd. Euro in den Neubau und die Wohnungsbestände. Neben der Aufwertung von Wohnquartieren bildet der Stadtumbau in zahlreichen Kommunen in Ost und auch in West eine wichtige kommunale Aufgabe. Sie investieren in Großstädten in die Entwicklung neuer Stadtquartiere. Auch bei der Erneuerung von innerstädtischen Altbauquartieren wirken sie durch Investitionen in eigene Liegenschaften, als Sanierungsträger oder als Investoren in innerstädtische Objekte von herausgehobener Bedeutung aktiv mit. Im Bereich der energetischen Sanierung sind kommunale Wohnungsunternehmen häufig Vorreiter.

Soziales Quartiersmanagement und die Stabilisierung von Nachbarschaften sind Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben. Die kommunalen Wohnungsunternehmen bieten gerade auch Personen in individuell prekären Situationen den benötigten Wohnraum. Sie sind häufig Akteure beim Programm „Soziale Stadt“ und nehmen die Wohnraumversorgung im Rahmen der Daseinsvorsorge in sozial sensibler und wirtschaftlich effizienter Form wahr. Vor dem Hintergrund der rückläufigen Zahl von Wohnungen mit Sozialbindung wird die Wohnraumversorgung durch kommunale Wohnungsunternehmen daher immer wichtiger. Sie sind unverzichtbar und sichern vitale Städte. Kommunale Wohnungsunternehmen sind in erster Linie eine strategische, keine finanzielle Beteiligung einer Stadt.

Kommunale Wohnungsunternehmen sind entscheidende Akteure wenn es darum geht, das Abrutschen tendenziell instabiler Quartiere zu verhindern. Sie haben eine große Bedeutung bei der Integration sozialer Randgruppen, wie Zuwanderer, Flüchtlinge, Obdachlose und andere Bevölkerungsgruppen, die auf den Wohnungsmärkten sonst wenig bis keine Chancen hätten. Ebenso gehören Schuldnerberatungen sowie Bildungs Kooperationen oder die Bereitstellung von altersgerechtem Wohnraum zu den Tätigkeitsfeldern

kommunaler Wohnungsunternehmen. Die Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen sind Vermögenswerte der Kommunen, die auch für andere kommunale Aufgabenfelder Finanzierungsspielräume eröffnen können. Aufgrund der staatlichen Beteiligung und der damit verbundenen engen Bindung an die örtlichen Entscheidungsträger können zentrale Fragen der Stadtplanung oder Raumordnung in enger Abstimmung beantwortet und sodann umgesetzt werden. Das Wohnungsunternehmen ist ein entscheidendes Instrument der Kommune, um auch schwierige Stadtentwicklungsprojekte voranzutreiben, an die sich andere Investoren aus unterschiedlichen Gründen nicht heranwagen können oder wollen.



Abb. 2: Der städtischen Wohnungsbaugesellschaft WOBAK gelang in Konstanz, Bruder-Klaus-Straße, ein schwieriges Grundstück direkt an der Bahnlinie so zu bebauen, dass aus einem lauten Un-Ort ein attraktives Quartier mit ruhigem grünem Innenhof entstanden ist. (Foto: WOBAK, Konstanz)

Die Mischung macht's

Die Stärke des deutschen Wohnungsmarktes ist seine Vielseitigkeit. Neben den privaten, den kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen verfügt Deutschland über einen beträchtlichen Anteil an Genossenschaftswohnungen sowie Wohnungen unter kirchlicher Trägerschaft. Diese unterschiedlichen Strukturen machen Wohnen für verschiedene Bedürfnisse und in unterschiedlichen Ausprägungen möglich. Dies ist eine Stärke des Mietwohnungsmarktes in unserem Land, die erhalten bleiben sollte. Es gibt zahlreiche Länder, die sich am stabilen deutschen Wohnungsmarkt orientieren wollen und ihn zum Vorbild nehmen.

Jedes Unternehmen weiß, dass eine langfristig positive wirtschaftliche Entwicklung nur dann möglich ist, wenn seine Kunden – hier die Mieter – zufrieden sind. In der ersten großen Privatisierungswelle vor einigen Jahren kamen einige Finanzinvestoren an den Markt, die sich dieser Tatsache nicht unbedingt vollumfänglich bewusst waren. Diese auf kurzfristigen Profit angelegten Investoren sind aber mittlerweile größtenteils wieder verschwunden. Auch die privaten und besonders auch die börsennotierten Wohnungsunternehmen, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen, wissen um ihre Verantwortung und arbeiten für zufriedene Mieter. Wir brauchen kommunale



und öffentliche Wohnungsunternehmen ebenso wie wir private Wohnungsunternehmen und privates Kapital benötigen.

Aktuelle Herausforderungen

Die kommunalen Wohnungsunternehmen erleben seit mehreren Jahren eine Renaissance. Man weiß die Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen und die notwendige Vielfalt am Markt wieder stärker zu schätzen. Besonders die Kommunen sind angesichts der momentanen Herausforderungen gefragt, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Ein kommunales Wohnungsunternehmen kann hier wichtiges Steuerungsinstrument sein. In den angespannten Märkten stocken die kommunalen Wohnungsunternehmen daher vielfach ihren Bestand durch Zukauf und Neubau auf. Alle nachhaltig wirtschaftenden Unternehmen, besonders aber die kommunalen Wohnungsunternehmen, haben durchaus eine mietendämpfende Wirkung am Wohnungsmarkt. Sie sind außerdem häufig Teil von verschiedenen Bündnissen für mehr bezahlbaren Wohnraum in den Großstädten.

Kommunale Wohnungsunternehmen als zentrale Partner in lokalen Bündnissen

Bündnisse für bezahlbaren Wohnraum setzen voraus, dass alle Akteure gemeinsam an einem Strang ziehen. Das gilt für Bund und Länder genauso wie für die Kommunen und die Wohnungswirtschaft. Dabei ist es kontraproduktiv, wenn Bemühungen der Unternehmen, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, durch Überregulierungen – wie die aktuellen Pläne zur Änderung des Mietrechts – zunichte gemacht werden. Auch auf kommunaler Ebene gibt es viel zu tun – so muss beispielsweise die Preisspirale bei der Grundsteuer endlich beendet werden.

Ein Beispiel für die enge Zusammenarbeit von Schlüssel-Akteuren ist die Stadt **Berlin**. Der Berliner Senat hat im September 2012 mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften degewo, GESOBAU, GEWOBA, HOWOGE, STADT UND LAND und WBM das „Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten“ geschlossen. Die städtischen Unternehmen schaffen einen erheblichen Mehrwert für die Stadt, indem sie durch ihre Mietpreisgestaltung konsequent preisdämpfend wirken, Vorreiter bei der energieeffizienten Gebäudesanierung und beim Klimaschutz sind, ihre Wohnungsbestände den Anforderungen des demografischen Wandels anpassen und sich für die soziale, demografische und kulturelle Integration in den Quartieren unserer Stadt engagieren. Das Bündnis sieht in Berlin vor, die Wohnungsbestände durch Neubau und Zukauf von mindestens 30.000 Wohnungen bis 2016 zu erweitern.

Mit dem „Bündnis für das Wohnen in **Hamburg**“ hat auch die Hansestadt deutschlandweit neue Maßstäbe in der Wohnungsbauförderung gesetzt: Die Vereinbarung zwischen Senat, Verbänden der Wohnungswirtschaft und dem kommunalen Wohnungsunternehmen SAGA GWG unter Beteiligung der Mietervereine beinhaltet konkrete Maßnahmen

und Zielsetzungen für eine aktive und sozialverträgliche Weiterentwicklung des Hamburger Wohnungsmarktes. Die Wohnungsverbände haben sich bereit erklärt, mit ihren Wohnungsunternehmen künftig rund 6.000 neue Wohnungen pro Jahr zu bauen. Senat und Bezirke schaffen dafür die Voraussetzungen, u.a. durch schnellere Genehmigungsverfahren und Bereitstellung bezahlbarer städtischer Flächen. Darüber hinaus soll der bestehende Wohnraum nachhaltig modernisiert und der öffentlich geförderte Wohnungsbau gestärkt werden.

Gesetzliche Rahmenbedingungen müssen stimmen

Kommunale Wohnungsgesellschaften sind wie alle Wohnungsunternehmen bei ihren Bemühungen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums stark von den gegebenen Rahmenbedingungen abhängig. Das bedeutet: Wenn immense Baukostensteigerungen sowie Steuerpreisspiralen und andere Regulierungen das Bauen verteuern, sind auch die kommunalen Wohnungsunternehmen davon betroffen. Um die aktuellen Herausforderungen bewältigen zu können, müssen die Ergebnisse des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen des Bundesbauministeriums, insbesondere die baukostensenkenden Maßnahmen, zügig umgesetzt werden. Hier müssen Bund, Länder und Kommunen an einem Strang ziehen. Dazu gehört aus Sicht der Wohnungswirtschaft:

- Überarbeitung der Baunutzungsverordnung hinsichtlich Aufstockung, Nachverdichtung und Durchmischung,
- Umsetzung einer bundeseinheitlichen Musterbauordnung,
- Neukonzeption/Zusammenführung der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes,
- Normungswesen auf den Prüfstand stellen,
- Erhöhung der linearen AfA auf mindestens drei Prozent,
- Bereitstellung von vergünstigtem Bauland und Grundstücken der öffentlichen Hand unter Voraussetzung der Konzeptqualität,
- Senkung der Grunderwerbsteuersätze,
- Beschleunigung von Genehmigungsverfahren,
- Senkung der Grundsteuer,
- bezahlbares Bauen zur Chefsache erklären/lokalen Wohnungsbaubeauftragten etablieren.

Die soziale Balance in einer Stadt ist Grundvoraussetzung für eine positive Stadtentwicklung, für die Attraktivität als Wirtschafts- und Wohnstandort. Die Herausforderungen der Energiewende und des demografischen Wandels können nur mit einer Mischung aus verschiedenen Unternehmensformen bewältigt werden. Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind und bleiben hier unverzichtbare Partner.

Dr. Christian Lieberknecht

Geschäftsführer GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Berlin