



Fabian Rohland

Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum

Herausforderung (nicht nur) für die kommunale Wohnungswirtschaft



Auf vielen (Miet-)Wohnungsmärkten in deutschen Groß- und Universitätsstädten sind insbesondere im Segment des bezahlbaren Wohnraums massive Engpässe festzustellen – die Wohnraumversorgung von Personen mit geringem Einkommen gestaltet sich zunehmend schwieriger. Nicht zuletzt deshalb wird in der aktuellen Debatte um eine „neue soziale Wohnungspolitik“ der Ruf nach einem stärkeren Engagement kommunaler und kommunal verbundener Wohnungsunternehmen stetig lauter. Auf der Nachfrageseite liegen die Gründe für die sich zuspitzende Entwicklung vor allem in einem starken Zuzug in die prosperierenden Regionen, in dem steigenden Flächenkonsum pro Kopf sowie in der Zuwanderung aus dem Ausland.

Auf der Angebotsseite wird der Engpass auf den Märkten im Wesentlichen auf eine vorausgehende geringe Bautätigkeit, steigende Baukosten, strengere Baustandards (z.B. EnEV 2016), steigende Baulandpreise und eine höhere Grunderwerbsteuer zurückgeführt. Darüber hinaus fallen zunehmend Sozialwohnungen aus der Bindung heraus, was das Angebot an preisgünstigem Wohnraum weiter einschränkt. Demnach ging die Anzahl der Mietwohnungen mit Mietpreis- oder Belegungsbindung von Unternehmen, die im GdW organisiert sind, nach der GdW-Jahresstatistik im Zeitraum 2002 bis 2014 um rund 1 Mio. zurück.

Prekäre Situation auf dem Markt für preisgünstigen Wohnraum

Neben den angesprochenen Entwicklungen sowohl auf der Nachfrageseite als auch auf der Angebotsseite ist die angespannte Situation im Segment des bezahlbaren Wohnraums auch ein Ergebnis der Portfoliopolitik der Kommunen und kommunaler bzw. öffentlicher Wohnungsunternehmen: Seit Ende der 1990er Jahre haben Transaktionen von Wohnungsportfolios einen großen Einfluss auf die Wohnungsangebotslandschaft. Hierbei spielten Kommunen bzw. die kommunalen Wohnungsunternehmen vor allem in der Zeit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 als Verkaufsakteur eine wichtige Rolle. Mit der Teilprivatisierung der GEHAG in Berlin im Jahre 1998 begann eine Verkaufswelle kommunaler Wohnungsbestände an zumeist privatwirtschaftliche Investoren, die bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise anhielt. Zu den größten Transaktionen, bei denen kommunale Wohnungsportfolios den Eigentümer wechselten, gehörte der Verkauf der GSW in Berlin sowie die Verkäufe der Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Dresden (WOBA) oder der Kieler Wohnungsbaugesellschaft (Veser/Thrun/Jaedicke 2007, S. 36). Diese Portfoliopolitik der

Kommunen bzw. der kommunalen Wohnungsunternehmen änderte sich jedoch bereits vor Einsetzen der Finanzkrise, was sich in den rückläufigen Verkäufen widerspiegelt (BBSR 2014a, S. 5). Das gleichwohl stark gestiegene Transaktionsvolumen seit 2011 wird nahezu ausschließlich durch die Wiederverkäufe von (privatwirtschaftlichen) Beständen getrieben (BBSR 2015, S. 6).

Als Fazit dieser Privatisierungspolitik kommunaler und öffentlicher Wohnungsunternehmen lässt sich festhalten: Über den Zeitraum 1999 bis zum ersten Halbjahr 2014 sind auf kommunaler Seite rund 224.000 Wohnungen mehr verkauft als hinzuerworben worden. Bei Bund und Ländern betrug der Negativsaldo rund 410.000 Wohneinheiten (BBSR 2014a, S. 6). Der Verkauf zum Teil ganzer Wohnungsunternehmen zur Konsolidierung des kommunalen Haushaltes oder zur Mieterprivatisierung von Wohnungen zur Wohnungseigentumsbildung (als Bestandteil der Altersvorsorge) hat damit den Handlungsspielraum und die Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt in manchen Städten erheblich eingegrenzt.

Zur Quantität des kommunalen Wohnungsbestandes

Wie wichtig nach wie vor die kommunalen Wohnungsunternehmen für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte sind, zeigt ihr hoher Anteil am Bestand im Segment des preisgebundenen Wohnraums: Rund 60% der Wohnungen mit vertraglich vereinbarter Mietpreis- bzw. Belegungsbindung und 32% der gesetzlich geförderten Wohnungen befinden sich – Stand 2011 – in der Hand kommunaler Wohnungsunternehmen (BBSR 2014b, S. 7). Ein Blick in die Geschäftsberichte 2014 zeigt allerdings: Der Bestand variiert stark von Stadt zu Stadt (s. Tab.1). Dabei reicht die Span-



Stadt	Einwohner		WE zu Wohnzwecken vermietet zzgl. Leerstand	Wohnungsbestand 2014		
	2014	Änd. 2011-2014 [%]		kommunaler/kommunal verbundener Wohnungsunternehmen		Name
Berlin	3.469.849	4,3	1.590.131	290.500	18,3	Degewo, Gesobau, Gewobag, Howoge, Stadt und Land, WBM
Hamburg	1.762.791	2,6	694.511	129.549	18,7	SAGA GWG
München	1.429.584	4,7	572.454	58.638	10,2	GWG München, GEWOFAG
Köln	1.046.680	3,3	398.988	42.317	10,6	GAG Immobilien AG
Frankfurt am Main	717.624	6,1	294.954	50.661	17,2	ABG FRANKFURT HOLDING
Stuttgart	612.441	3,6	209.684	17.886	8,5	SWSG
Düsseldorf	604.527	2,5	257.071	8.191	3,2	SWD
Dortmund	580.511	1,6	227.484	16.335	7,2	DOGEWO21
Essen	573.784	1,4	229.353	17.756	7,7	Allbau AG
Bremen	551.767	1,4	175.279	31.700	18,1	GEWOBA
Leipzig	544.479	6,8	291.571	35.000	12,0	LBW
Dresden	536.308	3,6	253.199		(-)	
Hannover	523.642	2,8	220.793	13.356	6,0	GBH
Nürnberg	501.072	2,2	188.700	17.995	9,5	WBG Nürnberg
Duisburg	485.465	-0,4	187.621	12.160	6,5	GEBAG
Bochum	361.876	-0,2	140.577	12.532	8,9	VBW Bochum
Wuppertal	345.425	0,8	131.854	5.900	4,5	GWG Wuppertal
Bielefeld	329.782	0,8	109.320	11.579	10,6	BGW
Bonn	313.958	2,1	112.752	6.204	5,5	VEBOWAG
Münster	302.178	3,0	108.239	5.373	5,0	Wohn+Stadtbau
Karlsruhe	300.051	2,8	108.518	12.925	11,9	Volkswohnung
Mannheim	299.844	2,9	117.252	19.208	16,4	GBG Mannheim
Augsburg	281.111	4,3	98.401	9.500	9,7	WBG Augsburg
Wiesbaden	275.116	1,5	100.135	13.000	13,0	GeWeGe und GWW
Gelsenkirchen	257.651	-0,1	106.924	4.264	4,0	GGW
Mönchengladbach	256.853	0,8	84.267	4.193	5,0	Kreisbau AG, GWSG
Braunschweig	248.502	1,9	93.722	8.000	8,5	Nibelungen-Wohnbau-GmbH
Chemnitz	243.521	1,2	131.735	26.525	20,1	GGG
Aachen	243.336	2,0	99.184	5.478	5,5	GEWOGA Aachen, GWG StädteRegion Aachen
Kiel	243.148	2,3	97.648		(-)	
Halle (Saale)	232.470	0,9	124.187	27.889	22,5	HWG, GWG Halle
Magdeburg	232.306	1,5	119.748	20.000	16,7	WOBAU Magdeburg
Krefeld	222.500	0,3	76.804	8.941	11,6	Wohnstätte Krefeld
Freiburg im Breisgau	222.203	3,7	80.320	9.425	11,7	FSB Verbund
Lübeck	214.420	1,8	80.366	8.057	10,0	Trave
Oberhausen	209.292	-0,5	74.044		(-)	
Mainz	206.991	3,0	74.596	10.600	14,2	Wohnbau Mainz
Erfurt	206.219	2,1	91.236	12.655	13,9	KOWO
Rostock	204.167	1,2	102.406	35.604	34,8	WIRO
Kassel	194.747	1,5	76.607	8.487	11,1	GWG Kassel

Tab. 1: Einwohnerzahlen und kommunaler Wohnungsbestand 2014 der 40 größten deutschen Städte (Quelle: Statistisches Bundesamt, Geschäftsberichte und Webseiten der kommunalen Wohnungsunternehmen [Stand März 2016])

ne des Anteils des kommunalen Wohnungsbestands am zu Wohnzwecken vermieteten Bestand zuzüglich der Leerstände (Zensus 2011) laut der Geschäftsberichte bei den 40 größten

Städten von ca. 35% in Rostock bis 0% in Dresden, Kiel oder Oberhausen. Traditionell hoch sind die Bestände in den meisten Städten in den neuen Bundesländern, sofern sie nicht im



Zuge der Privatisierungswelle in den 2000er Jahren veräußert wurden. So liegen die Anteile in Halle (Saale) bei rund 23%, in Chemnitz bei 20% oder in Magdeburg bei 17%. Auffällig ist, dass auch viele Ballungszentren über höhere kommunale Bestände verfügen, so Hamburg (19%), Berlin (18%) oder Frankfurt (17%). Zumeist liegt der Anteil jedoch zwischen 4% und 10%.

Neuausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik

Angesichts des aufgezeigten Wandels auf den Wohnungsmärkten in den meisten Großstädten ist die damalige Portfoliopolitik der Kommunen bzw. der kommunalen Wohnungsunternehmen kritisch zu sehen. Es findet daher eine Rückbesinnung auf den ursprünglichen Unternehmenszweck kommunaler Wohnungsunternehmen statt. Diese besteht in der zentralen Aufgabe, einkommensschwache Haushalte, die über Zugangsprobleme zum freien Wohnungsmarkt verfügen, mit Wohnraum zu versorgen und Wohnungen zu bezahlbaren Mieten für breite Schichten der Bevölkerung bereitzustellen. Finanzielle Ziele (Kapitalrendite für die Gesellschafter) und inhaltlich-strategische Ziele müssen hierbei nicht zwingend in einem Widerspruch stehen. Exemplarisch sei an dieser Stelle die energetische Sanierung genannt, mit Hilfe derer sowohl ökologische Ziele als auch betriebswirtschaftliche Ziele (über die Reduktion der Betriebskosten) gleichzeitig verfolgt werden können (Franzen 2008, S. 86).

Darüber hinaus können kommunale Wohnungsunternehmen mit ihren Beständen als zentrales Steuerungsinstrument eine auf soziale Nachhaltigkeit ausgerichtete Stadt- und Quartiersentwicklung bewirken. So können sie in vielen Bereichen und auf viele verschiedene Arten und Weisen einen Mehrwert für die Stadt und damit für das Gemeinwohl generieren (Stadtrendite):

- Kommunale Wohnungsunternehmen sind im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen häufiger dazu bereit, im Zusammenhang mit Neubau- oder Bestandsinvestitionen neue Preis- bzw. Belegungsbindungen einzugehen und dadurch einen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung zu leisten (Pröhl/Lorenz-Hennig 2012, S. 42).
- Gerade in Zeiten stark steigender Mieten und Preise können hinreichend große kommunale Wohnungsbestände eine preisdämpfende Wirkung auf den Wohnungsmärkten haben.
- Je nach Verteilung der Bestände in den Kommunen können sie über ihre Belegungspolitik und ein umfassendes Angebot zudem aktiv in die Bewohnerstruktur von Wohnquartieren eingreifen und einer Segregation bestimmter sozialer Gruppen begegnen. Hierdurch befördern sie die Durchmischung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und tragen damit zu einer stabilen Bevölkerungsstruktur bei.
- Kommunale Wohnungsunternehmen stellen zudem ein wichtiges Handlungsinstrument der sozialen Quartiers- und

Stadtentwicklung dar. Sie investieren nicht nur in ihre eigenen Bestände, sondern auch ins Wohnumfeld und die kommunale Infrastruktur. So bauen und bewirtschaften sie nicht nur Wohnungen, sondern engagieren sich – u.a. auch als Partner im Rahmen der Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“ – für Nachbarschaftstreffs oder Mieterfeste, bauen Schulen und Freizeitangebote oder initiieren Sprachkurse (Franzen 2008, S. 87).

Mit Blick auf diese Möglichkeiten wird derzeit in vielen Kommunen das Ziel verfolgt, die Bestände zu erweitern. So planen z.B. in Berlin die sechs kommunalen Wohnungsunternehmen den Bestand durch Zukauf oder Neubau um 100.000 Einheiten zu vergrößern. Diese Anstrengungen zeigen, dass sie sich in der Verantwortung sehen, mit aktiven Strategien dem Engpass in diesem Marktsegment entgegenzuwirken.

Neuaustrichtung der sozialen Wohnungspolitik – eine konzertierte Aktion

Abschließend lässt sich festhalten: Eingriffsmöglichkeiten auf das Segment preisgünstiger Wohnungen sind vorhanden, jedoch lokal unterschiedlich ausgeprägt. Kommunale und kommunal verbundene Wohnungsunternehmen können allerdings die Wohnungsfürsorge nicht alleine „stemmen“, auch mit Blick darauf, dass die Aufgaben im Kontext stadtentwicklungspolitischer Herausforderungen weiter zunehmen (Stichwort: soziale Nachhaltigkeit). Notwendig sind weitere Partner, wie z.B. Wohnungsgenossenschaften, die ebenfalls als Akteure auf dem Markt mit bezahlbaren Wohnungen vertreten sind. Zudem können privatwirtschaftliche Investoren über entsprechende Anreize (z.B. Förderprogramme für den Neubau oder Ankauf von Belegungsrechten) für dieses Segment am Wohnungsmarkt aktiviert werden. Das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ zeigt, dass sich die Wohnungswirtschaft in ihrer Gesamtheit dieser Herausforderung stellt.

Fabian Rohland

Wiss. Referent beim vhw e.V., Berlin

Quellen:

- BBSR (2014a): Wohnungstransaktionsvolumen im ersten Halbjahr 2014 weiterhin auf hohem Niveau. BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2014, Bonn.
- BBSR (2014b): Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. BBSR-Analysen KOMPAKT 13/2014, Bonn.
- BBSR (2015): Zweite Hochphase des Transaktionsgeschehens mit Mietwohnungsbeständen. BBSR-Analysen KOMPAKT 16/2015, Bonn.
- Pröhl, Cornelia/Lorenz-Hennig, Karin (2012): Strategien der Kommunen für ihre Wohnungsbestände. In: BundesBauBlatt. Ausgabe 3/2012. Berlin, S. 42-45.
- Franzen, Jörg (2008): Kommunale Wohnungsunternehmen – zwischen Rendite und sozialer Verantwortung. Die Positionierung der kommunalen Wohnungsunternehmen zwischen Gesellschaftererwartungen, Versorgungsfunktion und Markterfordernissen. In: vhw Forum Wohneigentum Heft 2 April-Mai, S. 85-88.
- Veser, Jürgen/Thrun, Thomas/Jaedicke, Wolfgang (2007): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin: BMVBS.