



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
19/2021

Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes

Autorinnen und Autoren

Ricarda Pätzold
Arnt von Bodelschwingh
Dr. Thomas Franke
Lena Abstiens
Sonja Spital



Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau und Ankauf als wohnungspolitische Strategie

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – ExWoSt“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

Impressum

Herausgeber

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

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 13 „Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Bauwirtschaft“
Gudrun Claßen (Projektleitung)
gudrun.classen@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Referat SW II 1 „Immobilien- und Wohnungswirtschaft; Wohneigentum“
Dr. Michael Neumann

Auftragnehmer

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin
Ricarda Pätzold
Dr. Thomas Franke

Regiokontext GmbH, Berlin
Arnt von Bodelschwingh
Lena Abstiens
Sonja Spital

Redaktion

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Patrick Dieckelmann

Stand

April 2021

Satz und Layout

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Bildnachweis

Titelbild: Ricarda Pätzold

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.):
Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau und Ankauf als wohnungspolitische Strategie.
BBSR-Online-Publikation 19/2021, Bonn, Juli 2021.



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

in Deutschland befinden sich rund 2,3 Millionen Wohnungen in kommunaler Hand. Diese meist von kommunalen Wohnungsunternehmen bewirtschafteten Bestände spielen in wohnungspolitischen Strategien der Städte und Gemeinden eine Schlüsselrolle. Sind sie doch ein Instrument, um Haushalte mit niedrigem Einkommen mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum zu versorgen.

In den letzten Jahren haben immer mehr kommunale Wohnungsanbieter ihre Bestände ausgeweitet. Die vorliegende Forschungsarbeit untersucht für 20 Städte exemplarisch, wie die Kommunen das angingen – und wie Kommunalverwaltung, -politik und kommunale Wohnungswirtschaft dabei zusammenwirkten. Das Spektrum der Wohnungsunternehmen reicht von der neu gegründeten WiD (Wohnen in Dresden) bis zur Hamburger SAGA, dem größten kommunalen Wohnungsunternehmen Deutschlands.

Die Studie zeigt: Die kommunalen Unternehmen setzen vor allem auf den Wohnungsneubau, um ihre Portfolios zu vergrößern. Limitierend wirkt insbesondere, dass baureife Flächen in den wachsenden Städten knapp und teuer sind. Gleichzeitig liegt es in der Verantwortung der Kommunen, Flächenreserven zu mobilisieren und dabei über das Baurecht und Konzeptvergaben bezahlbares Wohnen zu forcieren.

Die Forschungsarbeit bietet vielfältige Einblicke in die Neujustierung kommunaler Wohnungspolitik, die Aufgabenvielfalt kommunaler Wohnungsunternehmen und die unterschiedlichen Bestände. Sie zeigt dabei eindrucksvoll die wachsende Bedeutung, welche die eigenen Portfolios für die wohnungspolitischen Strategien der Kommunen haben.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink that reads "Markus Eltges". The script is cursive and fluid.

Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

Kurzfassung	7
Abstract	11
1 Einleitung	15
2 Wohnungspolitik als kommunales Aufgabenfeld	17
2.1 Anspannung auf städtischen Wohnungsmärkten	18
2.2 Rückbesinnung auf die kommunalen Wohnungsunternehmen	21
2.3 Möglichkeiten der Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände	24
3 Methodik	26
4 Fallstudienstädte im Überblick	30
4.1 Freie und Hansestadt Hamburg (Bundesland)	31
4.2 Hannover, Niedersachsen (Landeshauptstadt)	33
4.3 Oldenburg, Niedersachsen	35
4.4 Düsseldorf, Nordrhein-Westfalen (Landeshauptstadt)	37
4.5 Gelsenkirchen, Nordrhein-Westfalen	39
4.6 Dortmund, Nordrhein-Westfalen	41
4.7 Landau in der Pfalz, Rheinland-Pfalz	43
4.8 Mainz, Rheinland-Pfalz (Landeshauptstadt)	45
4.9 Sindelfingen, Landkreis Böblingen, Baden-Württemberg	47
4.10 Villingen-Schwenningen, Schwarzwald-Baar-Kreis, Baden-Württemberg	49
4.11 Tübingen, Landkreis Tübingen, Baden-Württemberg	51
4.12 Friedrichshafen, Bodenseekreis, Baden-Württemberg	53
4.13 Ravensburg, Landkreis Ravensburg, Baden-Württemberg	55
4.14 Erlangen, Bayern	57
4.15 Nürnberg, Bayern	59
4.16 Augsburg, Bayern	61
4.17 Potsdam, Brandenburg (Landeshauptstadt)	63
4.18 Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Mecklenburg-Vorpommern	65
4.19 Dresden, Sachsen (Landeshauptstadt)	67
4.20 Weimar, Thüringen	69
4.21 Querschau der Fallstudien	73
5 Zentrale Erkenntnisse der Fallstudienuntersuchungen	75
5.1 Was bewegt die kommunalen Wohnungsmärkte?	75
5.2 Reaktionen der Kommunen auf die veränderte Situation am Wohnungsmarkt	83
5.3 Voraussetzungen und Strategien der kommunalen Wohnungsunternehmen	94
5.4 Governance: Zusammenarbeit und Steuerung	99
5.5 Empfehlungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	105

6 Schlussfolgerungen für gute Praxis	107
Fazit	111
Verzeichnisse	113
Literaturverzeichnis	113
Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	116
Materialien zu den Fallstudienstädten	118
Anhang	122
Statistische Informationen zu den Fallstudienstädten	122
Gesprächsleitfaden	127

Kurzfassung

In den wachstumsstarken, dynamischen Regionen Deutschlands gehören Wohnungsmarktengpässe und dadurch induzierte Mietpreissteigerungen schon seit Jahren zum Alltag (Kholodilin/Michelsen 2020). Angesichts dieser Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten steht seit Jahren im Zentrum intensiv geführter wohnungspolitischer Debatten, wie der Wohnungsneubau gesteigert werden kann. Dazu wurde u.a. das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren geschlossen. Für eine umfassende Wohnraumoffensive haben sich Bund, Länder und Kommunen auf dem Wohngipfel im September 2018 auf ein breites Maßnahmenpaket – investive Impulse für den Wohnungsbau, Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung – verständigt.

Trotz einer erheblichen Steigerung der Neubauzahlen sehen sich die Kommunen weiterhin mit großen Herausforderungen bei der Versorgung unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen mit bezahlbarem Wohnraum konfrontiert. Der Beitrag kommunaler Wohnungsunternehmen zur Wohnungsversorgung ist heute unumstritten, doch lag der kommunale Wohnungsneubau – und damit ein wesentlicher Motor der Ausweitung des Wohnungsbestandes – viele Jahre brach. Inzwischen messen Städte und Gemeinden ihren eigenen Wohnungsbeständen als Instrument für die Bewältigung wohnungspolitischer Herausforderungen wieder eine größere Bedeutung bei.

Das BBSR erhebt seit 2009 alle drei Jahre in bundesweiten Befragungen Informationen zu den kommunalen Wohnungsbeständen. Das vorliegende ExWoSt-Forschungsprojekt „Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau und Ankauf als wohnungspolitische Strategie“ ist als Vertiefung der Wissensbestände aus den Umfragen angelegt. Durch die Untersuchungen in 20 Fallstudienstädten wurden konkrete Erkenntnisse gewonnen, welche Rolle die kommunale Wohnungswirtschaft in den Städten spielt und mit welchen Zielen und Strategien die kommunalen Wohnungsbestände ausgeweitet werden.

Methodisches Vorgehen

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde zunächst eine Kurzbefragung von 72 möglichen Fallstudienstädten durchgeführt. Darauf basierend wurden in 20 Fallstudienstädten leitfadengestützte Einzel- und/oder Gruppeninterviews jeweils mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalverwaltungen und der kommunalen Wohnungsunternehmen geführt. In Abbildung 1 sind die untersuchten Kommunen und Wohnungsunternehmen dargestellt.

Ergebnisse der Städtefallstudien

In dem vorliegenden Bericht werden die von den Interviewten formulierten Herausforderungen, die wohnungspolitischen Strategien der Städte und die Maßnahmen der kommunalen Wohnungswirtschaft für jede Stadt kompakt aufbereitet. Das breite Spektrum von Fallkommunen demonstriert die Vielfalt der städtischen Situationen sowie stadtstrukturellen Herausforderungen. Alle untersuchten Städte sahen sich durch die Wohnungsmarktentwicklung veranlasst, sich intensiver mit der Wohnungsmarktsituation auseinanderzusetzen sowie ihre Wohnungspolitik – wozu auch die Ausrichtung der kommunalen Wohnungsunternehmen gehört – neu zu justieren. Mit der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände ist eine Vielzahl von Zielen und Erwartungen verknüpft. Diese reichen von der Vergrößerung des Bestands an bezahlbarem Wohnraum über die Kompensation der wegfallenden Bindungen bis zur Dämpfung der Mietpreisentwicklung. Doch die Fallstudien zeigen auch, dass die Ausweitung der kommunalen Bestände keineswegs einen schnellen Ausweg aus der Wohnungsknappheit bedeutet.

Abbildung 1

In die Untersuchung einbezogene Kommunen und Wohnungsunternehmen

Fallstudienstädte	Bevölkerungszahl (31.12.2018)	Zahl der Wohnungen insgesamt (31.12.2018)	Kommunale Gesellschaft	Zahl der kommunalen Wohnungen (2018)
Hamburg	1.841.179	956.476	Saga	134.458
Hannover	538.068	296.889	hanova	13.784
Oldenburg	168.210	93.475	GSG Oldenburg	8.163
Düsseldorf	619.294	345.308	SWD	8.569
Gelsenkirchen	260.654	139.189	ggw	4.876
Dortmund	587.010	316.955	DOGEWO21	16.815
Landau in der Pfalz	47.354	24.675	Kommunaler Eigenbetrieb	274
Mainz	217.118	117.648	Wohnbau Mainz	10.512
Sindelfingen	64.858	30.001	Wohnstätten Sindelfingen	4.155
Villingen-Schwenningen	85.181	42.409	WBG	1.464
Tübingen	90.546	41.701	GWG	2.459
Friedrichshafen	60.865	31.004	SWG	2.100
Ravensburg	50.623	24.829	Kommunale Wohnungen	390
Erlangen	111.962	64.741	GEWOBAU	8.135
Nürnberg	518.365	278.063	wbg	18.320
Augsburg	295.135	153.246	Wohnbaugruppe Augsburg	12.248
Potsdam	178.089	95.096	ProPotsdam	17.595
Rostock	208.886	123.020	WIRO	35.182
Dresden	554.649	306.552	WiD	671
Weimar	65.090	35.542	Weimarer Wohnstätte	6.353

Das breite Themenfeld „Wohnen“ ist innerhalb von Kommunalverwaltungen nicht frei von Zielkonflikten. Vor diesem Hintergrund stellt die klare Benennung von Zielen – und die Befassung mit den sich daraus ergebenden Widersprüchen – eine wichtige Grundlage für eine gemeinsame strategische Positionierung der beteiligten Fachbereiche dar. Um die Gestaltungsaufgabe Wohnen zu meistern, ist ein doppelt integrativer Ansatz erforderlich: Zum einen müssen Neubau und Bestand immer wieder zusammen gedacht und zum anderen eine Arbeitsstruktur mit und zwischen den Ämtern gefunden werden, die eine koordinierte und kontinuierliche Zusammenarbeit ermöglicht. In einem solchen Rahmen müssen auch die Schnittstellen zum kommunalen Wohnungsunternehmen verortet werden, die sowohl die Abstimmung konkreter Belange als auch generelle Entscheidungsstrukturen berücksichtigen.

Die Zusammenarbeit der für den Wohnungsmarkt relevanten Akteure in einer Stadt – Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, ggf. auch Bürger- und Mieterinitiativen oder auch soziale Träger – braucht das Zusammenspiel von formellen und informellen „Ausdrucksformen“. Eine wichtige Initialfunktion kann von Wohnungsmarktkonzepten ausgehen, in deren Erarbeitungsprozess eine gemeinsam getragene Interpretation der Wohnungsmarktsituation – als Grundlage der Strategien und Maßnahmen – entsteht. Die in vielen Städten mittlerweile installierten Bündnisse (oder Runden Tische) stellen ein Brückenformat dar. Die jeweilige Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens (u.a. als Taktgeber, Referenz) ist von dessen Leistungs- und Innovationsfähigkeit abhängig. Im Idealfall kann es als „Vertreter verschiedener Welten“ eine wichtige Mittlerfunktion übernehmen.

Ein steuernder Einfluss der Kommunalverwaltung/Kommunalpolitik auf das kommunale Wohnungsunternehmen wird in der Regel hinsichtlich der Vorgabe von Zielen und Aufgaben bei der Wohnungsversorgung ausgeübt. Für eine nachhaltige und tragfähige Ausrichtung reicht eine informelle Zusammenarbeit von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen allein meist ebenso wenig aus wie reine „Steuerung über den Aufsichtsrat“ im Rahmen der gesetzlichen Aufsichtsgremien. Entlang einer förmlichen Aufgabenbeschreibung, etwa in Gestalt eines Betrauungsakts, zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen kann die operative Umsetzung konkretisiert werden. Eine Steuerung über Gesellschaftervorgaben etwa in Form von „5-Jahres-Zielen“ kann sich – anstelle dessen oder auch ergänzend – als wichtige Abstimmungsgrundlage erweisen. Hierbei gilt es, Ziele in einem klaren Prozess gemeinsam zu definieren, um Konstanz, Planungssicherheit und Verbindlichkeit zu ermöglichen.

Die Marktanteile und damit die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen in den verschiedenen Städten sind – historisch bedingt – sehr unterschiedlich. Um daraus Schlussfolgerungen für die Wohnungsversorgung abzuleiten, ist es wichtig, die Struktur des Wohnungsmarktes insgesamt mit in den Blick zu nehmen. Auch wenn der jeweilige Marktanteil des kommunalen Wohnungsunternehmens meist als „eher zu niedrig“ eingeschätzt wird, gibt es indes keine einheitliche Einschätzung der Höhe eines „idealen“ Marktanteils. Dieser ist abhängig von der Definition des kommunalen Versorgungsauftrags (Zielgruppen) und dem Anspruch, z.B. preisdämpfende Effekte am lokalen Wohnungsmarkt zu bewirken – auch in Abhängigkeit davon, ob weitere gemeinwohlorientierte Akteure vor Ort aktiv sind.

Die Ausweitung mittels Neubau ist mit Blick auf eine effektive Marktentlastung wirksamer als etwa der Erwerb von Beständen, aber auch stark von den konkreten Rahmenbedingungen abhängig (wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit des Unternehmens, Verfügbarkeit von Flächen- oder Nachverdichtungspotenzialen etc.). Auch die Neubauziele für das kommunale Wohnungsunternehmen, die bspw. aus dem in einer wohnungspolitischen Konzeption ermittelten Bedarf abgeleitet werden, müssen sich zugleich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens orientieren. Gerade in Kombination mit zusätzlichen Vorgaben zu Mietpreisen ist nicht jeder Neubau für das Unternehmen wirtschaftlich. Generell sind die Wechselwirkungen zwischen den Neubauaktivitäten und der Bewirtschaftung der Bestände zu beachten. Da nur wenige kommunale Unternehmen Rücklagen bilden konnten, müssen Investitionen in den Neubau auch in den Beständen erwirtschaftet werden.

Die Wohnungsbauförderung wurde in den verschiedenen Bundesländern in den zurückliegenden Jahren neu ausgerichtet. Diese Beobachtung bestätigte sich in einem großen Teil der Fallkommunen. Die Rentabilität des Neubaus ist – auch bei kommunalen Wohnungsunternehmen – abhängig von den Förderkonditionen, der zulässigen Miethöhe, der Entwicklung der Baukosten und den Grundstückskosten. Vor diesem Hintergrund sind die Versuche kommunaler Wohnungsunternehmen, über den Wohnungsneubau ihr Portfolio mit Blick auf breiter angelegte Wohnungstypologien stärker auszudifferenzieren, nachvollziehbar. Dahinter steht zumeist auch das Bemühen, alte Monostrukturen in Bestandsquartieren aufzubrechen bzw. neue zu vermeiden – sowohl mit Blick auf Ausstattungen und Qualitäten als auch auf die aufgerufenen Mietpreise.

Der Mietpreis von neu gebauten Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen unterliegt in allen untersuchten Kommunen direkten oder indirekten Vorgaben – die sich in der Ausgestaltung aber deutlich unterscheiden. Der wesentliche Taktgeber besteht in den Vorgaben der Wohnraumförderung, die wiederum an städtische Gegebenheiten (Mietspiegel etc.) geknüpft sein können. Viele Wohnungsunternehmen geben sich für freifinanzierte Wohnungen eigene Mietpreisbegrenzungen – wobei gedeckelte Mieten im Bestand Einfluss auf die Spielräume der Quersubventionierung der Neubaumieten haben.

Die Verfügbarkeit von Boden bzw. Bauland ist in jeder Hinsicht die zentrale Voraussetzung für die Schaffung von neuem Wohnraum. Allerdings ist die Flächensituation von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Oft wird kein genereller Flächenengpass, sondern ein eklatanter Mangel an städtischen Flächen beklagt. Unter diesen Bedingungen haben die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in den angeheizten Bodenmärkten (gestiegene

Preiserwartungen) kaum eine Chance auf den Erwerb von Grundstücken. Und selbst wenn sie Flächen erwerben könnten, lassen sich auf teurem Baugrund kalkulatorisch bedingt kaum günstige Wohnungen realisieren. Die Zahl der Städte, die angeben, wenigstens kurzfristig über genügend städtische Flächen zu verfügen, ist sehr überschaubar. In der Liegenschaftsbeziehung zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen liegt somit eine entscheidende Stellschraube für die zukünftige Dimension der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände. Es zeichnet sich inzwischen ab, dass mehrere Städte eine aktivere Flächenbevorratung anstreben, was auch bedeuten kann, dass sie Grundstücke auf dem freien Markt erwerben müssen. Kommunale Unternehmen – so sie nicht selbst eine weitsichtige Flächenbevorratung betrieben haben – sind auf kommunale Grundstücke angewiesen. Und sie sind darauf angewiesen, die Grundstücke zu einem Preis zu erhalten, der es ihnen ermöglicht, bezahlbaren Wohnraum zu errichten. Bei der Vergabe von städtischen Grundstücken ist die reine Abkehr vom Höchstpreisverfahren ein wichtiger Zwischenschritt, allein aber noch kein Garant für bezahlbaren Neubau, es sei denn, bei der alternativen Bodenpreisbildung werden soziale Auflagen (z.B. Ertragswertverfahren) systematisch berücksichtigt. Eine Direktvergabe städtischer Grundstücke an das kommunale Wohnungsunternehmen ist die Ausnahme. Allerdings werden in einigen Städten Modelle etabliert, die eine Einlage von kommunalen Grundstücken in das kommunale Wohnungsunternehmen vorzugsweise zum Buchwert ermöglichen.

Bei der Akzeptanz von Neubauvorhaben (auch Nachverdichtung) stehen die kommunalen Wohnungsunternehmen vor vergleichbaren Problemen wie alle anderen Bauherren auch (sog. NIMBY-Phänomen). Da es häufig auf einen Interessenkonflikt zwischen den Wohnenden und den Wohnungssuchenden hinausläuft, spielen die Art der Bauherren und das Ergebnis (bezahlbare Wohnungen) meist eine untergeordnete Rolle. Ein wesentliches Instrument zur Erhöhung der Akzeptanz sind die frühzeitige Einbindung der Nachbarschaft – bzw. bei größeren Vorhaben der Stadtgesellschaft – in die Planungen und die Stiftung von einem Nutzen, seien es Infrastrukturangebote oder Möglichkeiten des Wechsels in bedarfsgerechte Wohnungen, durch die eine Option eröffnet wird, auch bis ins höhere Alter im angestammten Wohnquartier bleiben zu können. In solchen Kontexten kann eine flankierende Gemeinwesenarbeit durch die Kommune wichtige Beiträge für eine nachhaltige Quartiersentwicklung leisten.

Abstract

In Germany's dynamic, fast-growing regions, housing shortages and the associated rent increases have been part of everyday life for many years (Kholodilin/Michelsen 2020). In view of these developments on the housing market, for years now, intense housing policy debates have centred on how to increase the rate of new housing construction. One of the organisations created to this end was the Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (Association for Affordable Housing and Construction) between the federal states, municipal umbrella organisations, members of the housing and construction industry and other community stakeholders. At the housing summit in September 2018, the federal government, states and municipalities agreed on a broad set of measures to tackle the housing crisis – including investment stimuli for housing construction, ensuring the affordability of housing, reducing construction costs and securing the necessary expertise.

Despite a marked increase in the number of newly built properties, local municipalities still face major challenges when it comes to providing affordable housing for many sections of the population. Today, the importance of municipal housing associations in providing housing is undisputed, yet municipal housing construction – and with it a major driving force in expanding property portfolios – has been at a standstill for many years. Cities and local authorities have now begun to place more emphasis on their own property portfolios as a tool for combating housing challenges.

Since 2009, the Federal Office for Building and Regional Planning (BBSR) has been gathering information on municipal property portfolios through nationwide surveys every three years. The ExWoSt research project 'Expansion of municipal property portfolios through construction and acquisition as a housing policy' is intended to deepen the knowledge base established by these surveys. Investigations into 20 case study cities produced concrete findings about the role of the municipal housing industry in urban areas, what strategies are being used to expand municipal property portfolios and what their goals are.

Methodology

As part of this study, an initial short survey was conducted involving 72 possible case study cities. Based on this, structured interviews with individuals or groups from 20 case study cities were carried out with representatives of municipal administrations and municipal housing associations. The following municipalities and housing associations were analysed:

Results of the city case studies

In this report, the challenges mentioned by the interview partners, the cities' housing strategies and the measures taken by the municipal housing industry in each city are presented in a condensed form. The broad spectrum of case study municipalities demonstrates the range of different urban situations and urban planning challenges. All of the cities studied believed that housing market developments had made them grapple more closely with the situation on the housing market and readjust their housing policy – which includes the focus of municipal housing associations. The expansion of municipal property portfolios is associated with a number of aims and expectations. These include expanding the amount of affordable housing available, compensating for expired tenancy allocations and combating rent increases. However, the case studies also show that simply expanding municipal property portfolios in no way represents a quick fix for the housing shortage.

There can be conflicting aims within municipal administrations when it comes to the broad field of 'housing'. In this context, clearly identifying goals and confronting the contradictions these may present is key to finding a unified strategy across all the departments involved. Tackling the question of housing planning requires a two-fold integrated approach: on the one hand, new housing construction and portfolios must always be considered in tandem; on the other, structures need to be found that enable different administrative offices to

work with and among each other in a coordinated, ongoing basis. Within this framework, links with municipal housing associations must also be established that take both concrete concerns and general decision-making structures into account.

Abbildung 2

Municipalities and housing companies included in the study

Case study cities	Population (31.12.2018)	Total number of housing units (31.12.2018)	Municipal companies	Number of municipal housing units (2018)
Hamburg	1.841.179	956.476	Saga	134.458
Hannover	538.068	296.889	hanova	13.784
Oldenburg	168.210	93.475	GSG Oldenburg	8.163
Düsseldorf	619.294	345.308	SWD	8.569
Gelsenkirchen	260.654	139.189	ggw	4.876
Dortmund	587.010	316.955	DOGEWO21	16.815
Landau in der Pfalz	47.354	24.675	Kommunaler Eigenbetrieb	274
Mainz	217.118	117.648	Wohnbau Mainz	10.512
Sindelfingen	64.858	30.001	Wohnstätten Sindelfingen	4.155
Villingen-Schwenningen	85.181	42.409	WBG	1.464
Tübingen	90.546	41.701	GWG	2.459
Friedrichshafen	60.865	31.004	SWG	2.100
Ravensburg	50.623	24.829	Kommunale Wohnungen	390
Erlangen	111.962	64.741	GEWOBAU	8.135
Nürnberg	518.365	278.063	wbg	18.320
Augsburg	295.135	153.246	Wohnbaugruppe Augsburg	12.248
Potsdam	178.089	95.096	ProPotsdam	17.595
Rostock	208.886	123.020	WIRO	35.182
Dresden	554.649	306.552	WiD	671
Weimar	65.090	35.542	Weimarer Wohnstätte	6.353

Collaboration between relevant stakeholders in a city's housing market – government, administration, the housing industry and potentially also citizens, tenants and social welfare institutions – requires a combination of formal and informal communication methods. Establishing housing market concepts can be an important starting point. During this process, a collective understanding of the housing market situation emerges that forms the basis for strategies and measures. The associations and roundtables now established in many cities can serve as a bridge. The role of each municipal housing association (which includes setting expectations and acting as a reference) is dependent on its level of efficiency and innovation. In an ideal scenario, it can play the role of intermediary as a representative of multiple perspectives.

Municipal administration and policy usually have a guiding influence on municipal housing associations when it comes to setting goals and tasks regarding housing provision. In terms of establishing a sustainable and viable direction, an informal cooperation between municipalities and municipal housing associations alone is usually insufficient – as is a simple policy of 'management via the board' when it comes to statutory supervisory committees. A formal breakdown of responsibilities between cities and housing associations – in the form of

an entrustment act, for example – can help make operative implementation more clear-cut. Management via partner guidelines such as five-year targets can form a key basis for coordination, instead or in combination with the above. Targets should be defined together using a clear process in order to enable consistency, planning security and commitment.

For historical reasons, the market share and thus the role of municipal housing associations varies drastically among different cities. In order to draw conclusions about housing provision, it is important to take into account the structure of the housing market as a whole. Although the market share of municipal housing associations is generally considered 'too low', there is no universal estimate of what the 'ideal' market share would be. This depends on the definition of municipal provision requirements (target groups) and the desire to lower prices in the local housing market, for instance – which in turn depends on whether there are other public welfare stakeholders active in the local area.

Expanding through construction is a more effective method of relieving pressure in the market than merely acquiring more property, although it depends heavily on the specific conditions (the association's financial and technical capacity, availability of space, the potential for further densification at a later date, etc.). Construction targets for municipal housing associations based, for example, on demand determined by housing policy concepts must also take into account the economic performance of the association. Especially when combined with additional requirements in terms of rent prices, not every building project will make financial sense for the association. As a general rule, the interplay between new housing construction and the management of existing portfolios is an important factor to bear in mind. As only very few municipal housing associations have been able to accumulate reserves, investments in new housing construction also need to be financed by the existing portfolio.

The approach to funding for housing construction was overhauled in various federal states in recent years. This observation holds true in a large proportion of the municipalities studied. The profitability of new housing developments – including by municipal housing associations – depends on the funding terms, the permissible rent prices, changes in construction costs and the cost of land. In this context, it is easy to understand why municipal housing associations look to further diversify their portfolios by building new housing with a wider range of available housing types. This is mostly also motivated by a desire to break with old patterns of homogeneous housing in the neighbourhoods in their portfolios and to avoid developing new ones – both when it comes to fittings and quality and in terms of rent prices.

Rent prices for new housing built by municipal housing associations across all the case studies were subject to direct or indirect regulations. These regulations varied greatly in their configuration, however. The main expectations are set by the social housing requirements, which in some cases are also linked to the conditions of the urban environment e.g. the rent prices. Many housing associations set their own rent caps for privately financed housing – although controlled rents in their portfolios in turn impact the opportunities for cross-subsidisation of rent for newly constructed housing.

The availability of land or building plots is always the central requirement for building new housing. However, the amount of land available differs between cities. In many cases, the problem is not a generalised shortage of space but rather a striking lack of available land in urban areas. Under these circumstances, municipal construction companies have little chance of obtaining plots in the highly competitive land market due to price increases. And even if they are able to purchase land, the high price of plots means they are not in a position to build much in the way of affordable housing. The number of cities that claim to have sufficient urban land available, even in the short term, is very small. The real estate relationship between cities and housing associations is thus a determining factor in the future scale of expansion for municipal housing portfolios. Many cities are now starting to actively stockpile land, which sometimes means they end up having to buy plots on the open market. Unless they have invested in prospectively stockpiling land themselves, municipal associations are dependent on municipal building plots. And they are dependent on obtaining those plots at a price that enables

them to build affordable housing. When allocating building plots in urban areas, simply rejecting the procedure of selling to the highest bidder is an important first step, but this alone is not enough to ensure affordable new housing is built – unless the alternative land pricing takes social requirements into account (e.g. German income approach). Direct allocation of urban building plots to municipal housing associations only happens in exceptional cases. However, some cities are establishing models that enable them to invest municipal building plots in municipal housing companies, preferably at book value.

When it comes to the acceptance of new housing developments (including densification), municipal housing associations face similar problems to other construction companies ('NIMBY' opposition). As this usually represents a conflict of interest between local residents and those seeking housing, the type of construction company and the result (affordable housing) do not usually play a major role. A key method of increasing acceptance is involving the local community – or in the case of larger projects, the urban community – in the process of planning and creating advantages for the community at an early stage, such as new infrastructure or the option of transferring to needs-adapted housing that might enable people to continue living in their own neighbourhood into their old age. In these contexts, accompanying community work by the municipalities can play an important role in facilitating sustainable residential development.

1 Einleitung

Nach einer Phase entspannter Wohnungsmärkte in den Nuller-Jahren nahm die Bedeutung der Wohnungs- und Bodenpolitik in den vergangenen zehn Jahren stetig zu. Zu Beginn des Jahrzehnts wurde vor allem eine anziehende Dynamik in den Groß- und Universitätsstädten beobachtet. Sukzessive breiteten sich aber Nachfrageüberhänge und Mietpreissteigerungen auch in den Umlandgemeinden der Agglomerationsräume aus, wozu auch die erhöhten Zuwanderungszahlen aus der EU ab 2013/14 und die Fluchtzuwanderung ab 2015 beitrugen. In der Konsequenz stieg die Zahl der betroffenen Haushalte, und heute geht es bei weitem nicht mehr allein um einkommensschwache Gruppen. Vielerorts haben auch Haushalte mit mittleren Einkommen Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden (vgl. BMUB 2015).

Die wohnungspolitischen Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden sind insbesondere darauf gerichtet, die Rahmenbedingungen für den Neubau zu verbessern. Dazu wurde u.a. das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren geschlossen. Für eine umfassende Wohnraumoffensive haben sich Bund, Länder und Kommunen auf dem Wohngipfel im September 2018 auf ein breites Maßnahmenpaket – investive Impulse für den Wohnungsbau, Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens, Baukostensenkung und Fachkräftesicherung – verständigt.

In den Städten und Gemeinden rückte mit dem Wohnungsmangel der Beitrag der eigenen Wohnungsunternehmen zur Wohnungsversorgung wieder stärker in den Blick. Die Unternehmen hatten bis dato vor allem Investitionen in den Umbau und die Modernisierung (energetische Sanierung sowie Schaffung altersgerechten Wohnraums) der Bestände getätigt. Nun galt es, die Rolle bei der Versorgung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit bezahlbaren Mietwohnungen auch durch die Neuschaffung von Wohnraum weiter auszubauen. Die Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen, die sich als Gesellschaften meist im direkt oder indirekt steuernden Einfluss der Stadt befinden, erweisen sich zunehmend als zentrales Element in der Gestaltung einer kommunalen Wohnungspolitik unter Wachstumsdruck. Neben der Wohnungsversorgung übernehmen die kommunalen Wohnungsunternehmen wichtige Aufgaben in der Stadtentwicklung. So kann mitunter eine Ausweitung des Wohnungsbestandes in kommunaler Hand auch unter Rahmenbedingungen sinnvoll sein, die nicht von starker Marktanspannung geprägt sind.

Ziel des Forschungsprojektes war es, die unter den aktuellen finanziellen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verfolgten Strategien von Kommunalverwaltungen, Kommunalpolitik und kommunalen Wohnungsunternehmen zur Ausweitung von kommunalen Wohnungsbeständen zu erheben und zu strukturieren. Über den bundesweiten Überblick durch die BBSR-Kommunalbefragungen (vgl. BBSR 2017b) hinaus sollten vertiefende Erkenntnisse gewonnen werden. Basis dafür war eine Fallstudienuntersuchung von 20 Städten, die ihre Bestände bereits ausweiten oder planen, dies zu tun. Für die Untersuchung wurde ein akteursübergreifender Ansatz gewählt, der die drei relevanten Akteursgruppen – Politik, Verwaltung und Wohnungsunternehmen – gemeinsam betrachtete.

Die Untersuchung der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände wurde anhand folgender Themenkomplexe (Forschungsfragen) strukturiert und geleitet:

- Kommunale Aufgabenstellung und struktureller Rahmen: Welche Charakteristika – hinsichtlich Einwohnerentwicklung, Wohnungsmarkt; Wohnungspolitik, Strategien und Konzepte – weisen die Kommunen auf, in denen die kommunalen Wohnungsbestände ausgeweitet werden?
- Situation und Motivation der Unternehmen: Wie sind die kommunalen Wohnungsunternehmen aufgestellt (Anteil der Bestände am kommunalen Wohnungsmarkt, Strukturen der Zusammenarbeit mit der Kommune)? Welche Rolle spielen sie im kommunalen Wohnungsmarkt? (Wie) Werden Zielsetzungen zwischen

Kommune und Unternehmen ausgehandelt? Hat es in den letzten Jahren Veränderungen der kommunalen Strategie im Umgang mit Ihren Wohnungsbeständen gegeben? Gibt es Kooperationsbeziehungen zu anderen Wohnungsanbietern (Bündnisse für Wohnen)?

- Dimension und Praxis der Bestandsausweitung: In welchen Zeithorizonten und welchem Umfang planen Kommunen und Unternehmen den Neubau sowie Ankauf von Wohnungen? Welche Strategien der Bestandsausweitung kommunaler Wohnungsbestände kommen zur Anwendung? Welche Charakteristika weisen die Bestandsausweitungen (Neubau/Ankauf) auf? Welche Erfahrungen bestehen hinsichtlich der Neugründung kommunaler Wohnungsunternehmen?
- Ziele der Bestandsausweitung: Welche Zielgruppen und Marktsegmente stehen im Fokus? Welches Mietpreisniveau wird bei Neubauprojekten realisiert?
- Rahmenbedingungen des Wohnungsneubaus: Wie ist das kommunale Wohnungsunternehmen in die kommunale Wohnungspolitik – und insbesondere den Neubau – eingebunden (wohnungspolitische Konzepte etc.)? Welche Strategien der Bodenpolitik werden zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums umgesetzt? Wie stellt sich die aktuelle und künftige Baulandsituation dar? Wie werden kommunale Grundstücke für den Neubau der kommunalen Wohnungsunternehmen eingesetzt? Welche Förderprogramme stehen zur Verfügung, werden genutzt?

2 Wohnungspolitik als kommunales Aufgabenfeld

Zu Beginn des Jahrtausends fristete die kommunale Wohnungspolitik vielerorts ein Schattendasein. Die Handlungsbedarfe fokussierten sich auf Kernelemente der Wohnungsversorgung, d.h. beispielsweise bei regelrechten Wohnungsnotfällen, in denen sich für einen unterstützungsbedürftigen Haushalt aus strukturellen Gründen auf den – weitgehend entspannten – Wohnungsmärkten keine „automatische“ Wohnlösung fand. Von wenigen Hotspots mit jahrzehntelanger Marktanspannung abgesehen, wie bspw. München, wirkte sich dies auch auf die kommunalen Wohnungsunternehmen und ihre Aktivitäten aus. Mangels Bedarf an zusätzlichen, ggf. sogar mietpreis- und belegungsgebundenen Mietwohnungen kam es vielfach zu veränderten Akzentuierungen in der Rollenbeschreibung der Unternehmen, die sich dann beispielsweise stärker auf die Entwicklung von Quartieren und Beständen konzentrierten, etwa unter Aspekten wie Generationengerechtigkeit und Klimaschutz. Auch wirtschaftliche wie organisatorische Konsolidierung fand vielerorts statt, so durch die Reduzierung der Bau- und Projektentwicklungsabteilungen oder durch die Integration mit anderen städtischen Beteiligungen (etwa den Stadtwerken). Zum Teil wurden Belegschaften reduziert und vielfach auch Teile der Bestände oder – in Extremfällen – sogar ganze Wohnungsunternehmen verkauft.

Abbildung 3

Anforderungsbereiche und Einflussfaktoren am Wohnungsmarkt



Quelle: Eigene Darstellung (RegioKontext GmbH)

Dieses Gesamtbild hat sich fundamental gewandelt. Mit dem Anziehen der Wohnungsmärkte gerade in Groß- und Hochschulstädten stellt Wohnungspolitik mittlerweile sogar ein zentrales Politikfeld in vielen deutschen Kommunen dar. Unter gewandelten Vorzeichen laufen hier verschiedenste Anforderungen an kommunale Tätigkeitsfelder zusammen. Ausgangspunkt ist der kommunale Versorgungsauftrag in diesem Feld, denn „Wohnraum (...) als Existenzgut ‚für alle‘“ (Pfeiff 2002) wird dem staatlichen Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge zugerechnet. Hierunter fällt die Wohnraumversorgung von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt, die Wohnungssicherung oder auch der in diesem Umfang eher neue Bereich der Unterbringung (wohnungsbezogenen Integration) Schutzsuchender (vgl. Bensch 2017). Hinzu kommen weitere Faktoren, die für kommunales wohnungspolitisches Handeln nicht nur zentral sind, sondern für selbiges auch

wesentliche Steuerungsbereiche darstellen (vgl. Abbildung 3). Zu nennen ist hier vor allem die kommunale Planungshoheit, die Art und Umfang des Baugeschehens mitbestimmt. Des Weiteren zählen die Erfordernisse eines zukunftsfähigen Städtebaus in Abstimmung mit anderen Feldern der kommunalen Daseinsvorsorge (etwa soziale Infrastrukturen, Verkehr etc.) dazu. Auf den engeren Aufgabenbereich Wohnen wirken dabei eine Reihe von Interessenssphären und Einflussfaktoren ein, darunter sind beispielsweise zu nennen (vgl. Kort-Weher 2011; Pätzold 2020; Prognos 2019):

- Die Suche nach Anlagemöglichkeiten in einem Umfeld niedriger Zinsen hat den Immobilienbereich inzwischen zu einem lukrativen Investitionsfeld gemacht. Die im Zuge der Privatisierung öffentlicher Wohnungen entstandenen großen privaten Wohnungskonzerne Deutsche Wohnen (ca. 160.000 Wohnungen) und Vonovia (ca. 354.000 Wohnungen in Deutschland) profitieren von dem steigenden Mietniveau – allein die Vonovia konnte 2019 ihr operatives Ergebnis um 8 % auf 1,22 Mrd. Euro steigern.
- Das Gewinninteresse treibt auch viele Projektentwickler, die in den Städten meist Eigentumswohnungen – zur Selbstnutzung oder als Anlageobjekte – errichten. Dadurch leisten diese Projekte durchaus einen Beitrag zur Ausweitung des Wohnungsangebots. Sie wirken zugleich aber auch preistreibend auf die Boden- und Wohnungsmärkte¹.
- Wohnungsgenossenschaften sind in vielen Städten Bestandshalter für bezahlbares Wohnen, die sich allerdings viele Jahre aus dem Wohnungsneubau weitgehend zurückgezogen hatten. Das ändert sich momentan wieder. Parallel wurden ab den 2000er-Jahren vielerorts neue Wohnungsgenossenschaften gegründet, die auch die städtischen Wohnungspolitiken beeinflussen.
- Schließlich beeinflussen die Erfordernisse anderer Politikbereiche wie Klimaschutz, Mobilität oder Biodiversität, die beim Wohnen und Bauen mit zu berücksichtigen sind, den Wohnungsmarkt.

Diese nicht abschließende Darstellung macht deutlich, dass sich die Anforderungen und Rahmenbedingungen für kommunale Wohnungspolitik und damit auch für die Rollenbeschreibung der kommunalen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren spürbar verändert haben. Hinzu kommen veränderte Trends an den städtischen Wohnungsmärkten, die im Folgenden skizziert werden.

2.1 Anspannung auf städtischen Wohnungsmärkten

In den zurückliegenden Jahrzehnten ist die Wohnungspolitik mehrfach in den Hintergrund getreten. Anlass gab jeweils ein zurückgehender Nachfragedruck. Die längste Periode setzte mit der Jahrtausendwende ein. Deutschland galt bis auf wenige Städte als „gebaut“. Die demografische Entwicklung und die Leerstandszahlen – insbesondere in den Neuen Ländern – begründeten die Überzeugung, dass der bestehende Wohnraum für die künftige Wohnraumversorgung ausreicht. Entsprechend gingen die Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau ab 1999 zurück (vgl. Abbildung 4). Allenfalls der – stark von individuellen Motiven (Wohnwünschen) und staatlichen Anreizen (Rentenversorgung, Förderung) getriebene – Eigenheimsektor wies stabile Neubauzahlen auf. Diese Entwicklung muss rückblickend als problematisch bewertet werden: Der Rückgang des Wohnungsneubaus ging mit dem Abbau von Kapazitäten in der Bauwirtschaft² sowie in den Bauämtern der Kommunalverwaltungen einher. Mit Blick auf aktuelle Knappheiten am Wohnungsmarkt ist daher festzuhalten, dass nicht

(1)

Von 2018 bis 2019 stiegen die Preise für Eigentumswohnungen in Deutschland um 9,7 %, im Vorjahr um 8,2 %. Bisher zeichnet sich – anderes als bei den Mieten – auch keine Stagnation ab (vgl. Simons 2020: 186; Wandzik/Wunsch/Müller 2019: 254). Diese Preiserwartungen führen zu einem enormen Konkurrenzdruck auf dem Bodenmarkt. In einer Umfrage des GdW 2018 gaben 64 % der befragten Unternehmen an, in ihrem Marktumfeld nicht ausreichend Bauland zur Verfügung zu haben, was 58 % davon als großes Hemmnis für den Wohnungsneubau betrachten (GdW 2018).

(2)

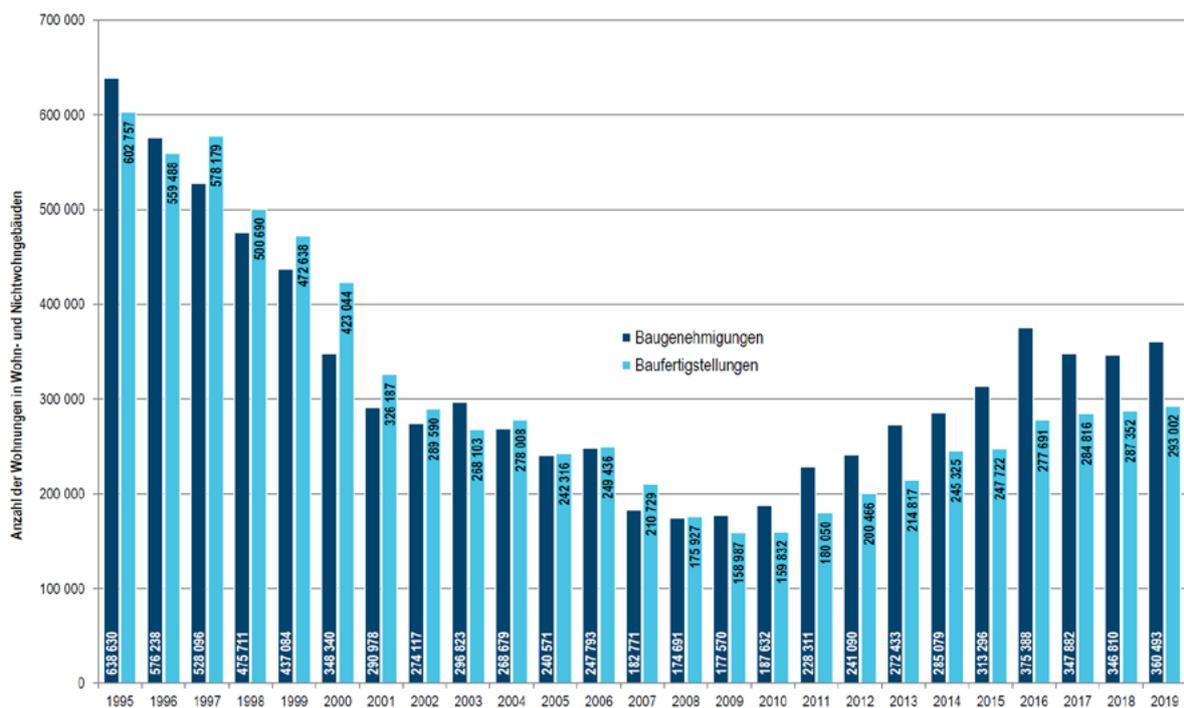
Von 2001 bis 2009 sank die Zahl der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe von 954.400 auf 704.800 (Prognos 2019: 30), ein Teil dieses Rückgangs kann sicher auch als Korrektur von Überkapazitäten in Folge des Baubooms bezeichnet werden.

nur ein Jahrzehnt (zu) wenig gebaut wurde, die fehlenden Planungsvorläufe und der Abbau entsprechender Fachkompetenz wirken mindestens ebenso nachhaltig (vgl. Aring et al. 2016; Schönig 2017; von Einem 2016).

Sieht man von einzelnen langjährig angespannten Wohnungsmärkten wie München oder Münster ab, zeigten sich ab ca. 2005 neue Anspannungstendenzen vor allem auf urbanen Wohnungsmärkten. Bezeichnend hierfür war die zu diesem Zeitpunkt einsetzende Diskussion über ein „Zurück in die Stadt“ (vgl. Brühl et al. 2005) – eine insofern leicht irreführende Chiffre, als hier weniger Haushalte aus den suburbanen Räumen in die Städte „zurück“ kamen, als vielmehr deren Kinder und neue bzw. intensivierte Wanderungsbewegungen die Bevölkerungsentwicklung in den urbanen Zentren dynamisierten. Hier erwiesen sich vor allem Ausbildung, Studium und (Aufnahme der) Erwerbstätigkeit als treibende Faktoren. Eine weitere Ursache für veränderte Binnenwanderungen ist eine gewandelte Wahrnehmung der Städte als attraktive Wohnstandorte in einem kulturell und gesellschaftlich vielfältigen Umfeld. Hinzu kamen aufgrund nationaler und internationaler ökonomischer Verwerfungen temporär stark wachsende Zuzüge aus dem Ausland. Von globalen Fernwirkungen und Verflechtungen zeugen so unterschiedliche Herkunftsregionen wie Spanien, Griechenland oder Portugal, die neuen EU-Mitgliedsländer Bulgarien und Rumänien (EU-Freizügigkeit), wie auch die nordafrikanischen und arabischen Staaten im Kontext neuer Flüchtlingsbewegungen vor allem seit 2014 (Syrienkrieg etc.).

Abbildung 4

Baugenehmigungen und Baufertigstellungen 1995-2019 (Wohn- und Nichtwohngebäude) in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020)

Auf derart tiefgreifende und vergleichsweise kurzfristige Veränderungen waren die meisten betroffenen Wohnungsmarktregionen nicht vorbereitet und konnten es auch nicht sein. Abbildung 4³ zeigt deutlich die zeitliche Verschiebung zwischen steigenden Baugenehmigungen und den Fertigstellungszahlen. Im Ergebnis sind zahlreiche Wohnungsmärkte in Deutschland heute bereits angespannt oder zeigen deutliche Tendenzen einer Anspannung, typischerweise vor allem in bezahlbaren Marktsegmenten. Dies betrifft vor allem urba-

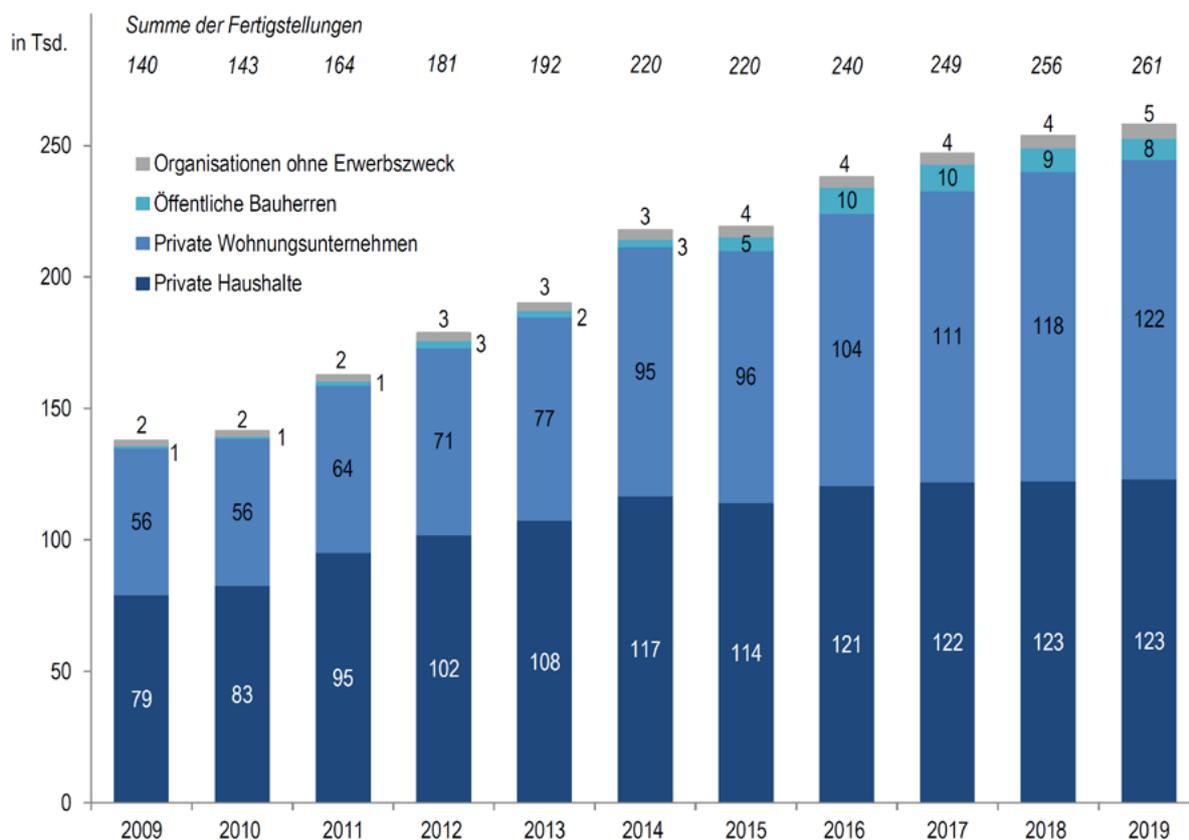
(3)

Nach Definition des Statistischen Bundesamtes gelten Kommunen, kommunale Wohnungsunternehmen sowie Bund und Länder als öffentliche Bauherren. Der Unterschied in den Werten zu Abbildung 4 liegt darin begründet, dass hier nur der Neubau und nicht der Umbau von Wohnungsbeständen berücksichtigt wird.

ne Zentren, Groß- und Universitätsstädte, in denen Wohnungsmarktengpässe und dadurch induzierte Mietpreiserhöhungen schon seit Jahren zum Alltag gehören (Kholodilin/Michelsen 2020). Es ist allerdings auch zu beobachten, dass die Frage einer angemessenen Wohnungsversorgung zunehmend auch Haushalte betrifft, deren Einkommen sich oberhalb der Grenzen für die Wohnberechtigung (§9 WoFG oder entsprechende landesrechtliche Regelungen) oder die wohnungsbezogenen Transferleistungssysteme wie Wohngeld (§§13 ff. WoGG) oder Kosten der Unterkunft (§ 22 SGB II, § 35 SGB XII) befindet (vgl. u.a. Pätzold 2018).

Abbildung 5

Baufertigstellungen von Wohnungen (Neubau, Wohn- und Nichtwohngebäude) nach Art der Bauherren 2011 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt (2020)

Dieser gewachsenen und weiterhin wachsenden Nachfrage steht – trotz der erheblichen Steigerung der Neubauzahlen – regional immer noch keine ausreichende Erhöhung des Wohnungsangebots gegenüber. Wohnungsunternehmen wie auch Kommunen hatten ihre entsprechenden Baukompetenzen sukzessive zurückgebaut und mussten sie erst wieder aufbauen. In dieser Phase zeigte sich, dass der Rückgang sich bis in die Ausbildung niedergeschlagen hatte: Es fehlten in allen Bereichen des Bauens und Planens Fachkräfte. Inzwischen hat der Wohnungsneubau vielerorts spürbar an Fahrt aufgenommen. Es wird aber noch einige Jahre dauern, bis die höhere Nachfrage gedeckt bzw. die aufgebauten Versorgungsdefizite behoben sind. Der Neubau der öffentlichen Bauherren hatte Anfang der 2010er-Jahre eine untergeordnete Bedeutung – auch weil die Wohnraumförderung in den meisten Ländern keine Rolle mehr spielte. Trotz der Verzehnfachung der Neubauzahlen öffentlicher Bauherren entfällt das Gros des Neubaus auf die privaten Haushalte (meist Einfamilienhausbau) und die privaten Wohnungsunternehmen (vgl. Abbildung 5).

Die Engpässe beim Wohnungsangebot, vor allem in dem Marktbereich, der – in aller Unschärfe – meist als bezahlbares oder preiswertes Segment bezeichnet wird, werden damit nur in kleinen Schritten beseitigt. Dabei geht es um Neubau, vor allem aber auch um die Bestände, d.h. sowohl um belegungs- und mietpreisgebundene „Sozialwohnungen“ als auch um freifinanzierte oder aus der Bindung gelaufene Wohnungen, die mit moderaten Preisen auch die unteren Einkommensgruppen sowie die untere Mittelschicht adressieren. Hinzu kommen Nachfragegruppen mit besonderen Anforderungen an das Wohnen, etwa in Form bestimmter Wohnungsgrößen (z.B. Wohngemeinschaften, große Familien) oder spezifischer Ausstattungsmerkmale (z.B. Barrierearmut, E-Rollstuhl-Ladestelle, altersgerechte Elemente).

Bei den Bemühungen um eine „Wiederbelebung“ des Wohnungsneubaus sind die Kommunen inzwischen unterschiedlich weit fortgeschritten. Zugleich ist die Frage zu stellen, welche Art von Wohnungen hier perspektivisch entstehen wird und unter welchen Bewirtschaftungsmodellen. Die Antwort hängt eng damit zusammen, welche Akteure für den Wohnungsneubau aktiviert werden können. Diesem Aspekt geht – mit Fokus auf die kommunalen Wohnungsunternehmen – der folgende Abschnitt nach.

2.2 Rückbesinnung auf die kommunalen Wohnungsunternehmen

Bei der Ausweitung des Wohnungsangebots gerade für die zahlenmäßig großen Zielgruppen (untere Einkommensgruppen sowie die untere Mittelschicht, Nachfragegruppen mit besonderen Anforderungen oder spezifischen Ausstattungsbedarfen) spielen auf der Anbieterseite kommunale Wohnungsunternehmen oft eine wichtige Rolle. Die Unternehmen, die sich als Gesellschaften meist im direkt oder indirekt steuernden Einfluss der Stadt befinden, können mit der Umsetzung wohnungspolitischer Ziele beauftragt werden. Dazu zählt beispielsweise die Schaffung preisgünstiger Wohnangebote, denn diese haben nach Einschätzung der Kommunen eine herausragende Bedeutung für die (soziale) Wohnungsversorgung auf kommunaler Ebene (vgl. Abbildung 6).

Hier zeigt sich zugleich, dass zu den Aufgaben einer unmittelbaren Wohnraumversorgung von bestimmten Zielgruppen in den letzten Jahren fast gleichrangig auch der Aspekt der „Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung“ tritt. Dieses Aufgreifen der (eigentlich inzwischen historischen) Zielbeschreibung des sozialen Wohnungsbaus ist hier als ein deutliches Zeichen für eine veränderte bzw. ausgeweitete Aufgabenzuschreibung zu sehen. Dazu gehört auch, dass weiter gefasste, eher qualitative Aufgabenstellungen wie energetische Modernisierung oder die Entwicklung attraktiver Stadtquartiere durchaus Relevanz entfalten.

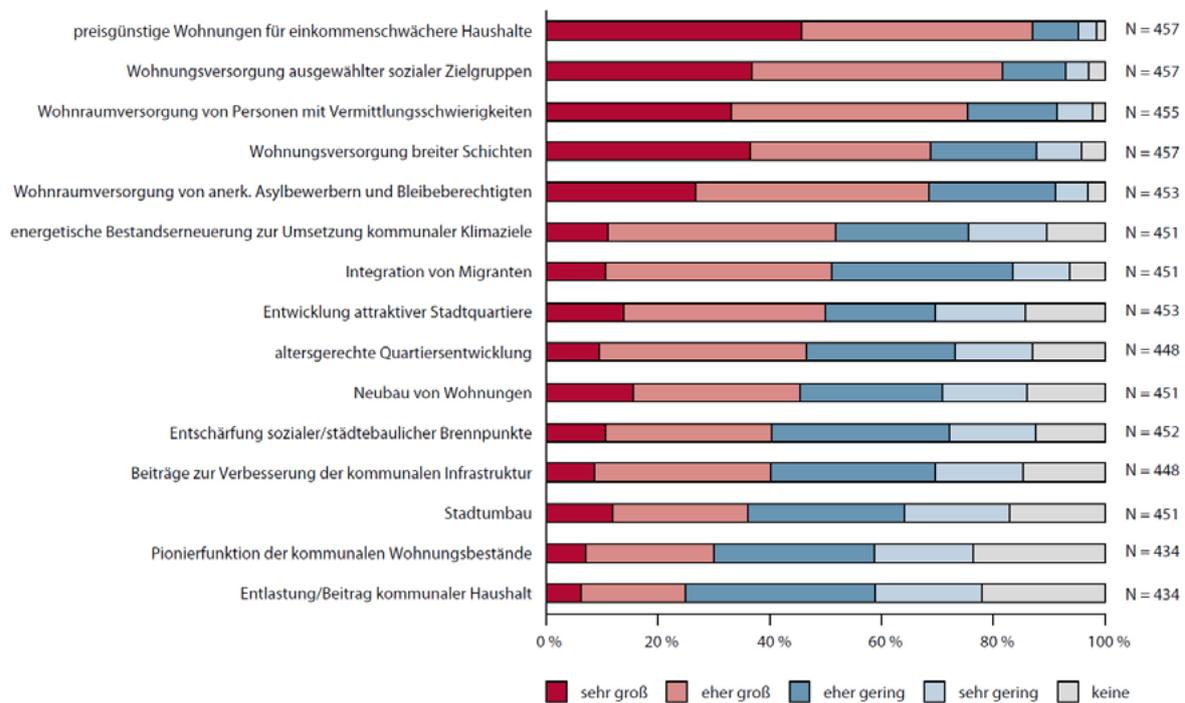
In ferner Vergangenheit scheinen die Zeiten zu liegen, da es als probates Mittel des Schuldenabbaus galt, kommunale Wohnungsunternehmen oder Teile davon zu veräußern⁴. In Zeiten eher entspannter Wohnungsmärkte bestand ihre Rolle oft in der eines Dienstleisters beim kommunalen Wohnungsversorgungsauftrag. Angesichts finanzieller Konsolidierungsbemühungen mussten die kommunalen Wohnungsunternehmen zudem mitunter erhebliche Eigenkapitalzinsen an den kommunalen Gesellschafter abführen oder andere kommunale Versorgungsbereiche querfinanzieren (z.B. den ÖPNV). Als Inbegriff eines entsprechenden Zeitgeistes sind die vollständigen Verkäufe von kommunalen Wohnungsunternehmen anzusehen, die es als weitest reichenden Schritt etwa im Falle der KWG Kiel 1999 oder der Woba Dresden 2006 gab. „Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge, wie etwa dem Wasser- oder Verkehrssektor, resultiert die Privatisierungsdiskussion in der Wohnungswirtschaft nicht aus einem Konflikt mit EU-Wettbewerbsrecht. Anstoß ist hier vielmehr die prekäre Finanzlage insbesondere der Kommunen“ (Pfeiff 2002; vgl. auch Lenk/Grüttner/Hesse 2011).

(4)

Nach Ergebnissen einer Befragung des IfS im Jahr 2009 verkauften zwischen 1999 und 2009 21 % der antwortenden Kommunen Beteiligungen an Wohnungsunternehmen oder Wohnungspakete. Insgesamt waren von diesen Verkäufen 230.000 Wohnungen – 14 % des gesamten mit der Befragung erfassten kommunalen Wohnungsbestands – betroffen (BMVBS 2011: 14). Heute treten Kommunen dagegen auch wieder als Käufer von Wohnungen in Erscheinung: „Mit einem Marktanteil von 15 % des allerdings geringen Handelsumfangs in der ersten Jahreshälfte 2019 liegt ihr Anteil so hoch wie seit zehn Jahren nicht mehr. Damals nahm die Bedeutung in der Phase mit geringen Marktaktivitäten ebenfalls deutlich zu“ (BBSR 2019: 6).

Abbildung 6

Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände bzw. -unternehmen für die Erfüllung kommunaler Aufgaben



Datenbasis: BBSR-Kommunalbefragung 2018

© BBSR Bonn 2020

Quelle: BBSR 2021: 78.

Unter den veränderten Vorzeichen angespannter Wohnungsmärkte haben sich die Wahrnehmung und das eigene bzw. auch das zugeschriebene Rollenverständnis der kommunalen Wohnungsunternehmen heute grundlegend gewandelt, und zwar so sehr, dass in etlichen Kommunen – z.B. Dresden, Kiel, Buchholz in der Nordheide, Ditzingen, Mönshheim, Winnenden – auch wieder eine Neugründung eigener Wohnungsunternehmen betrieben wird. Nach den vorangegangenen Wellen des Bedeutungsverlustes und der Privatisierung kommunaler Wohnungsunternehmen erforderte und erfordert dies einen erneuten Paradigmenwechsel. Dieser setzt sich nicht über Nacht durch, stellen doch immer noch die Gewinnerwartungen einen wichtigen Faktor für die wirtschaftliche Ausrichtung der kommunalen Wohnungsunternehmen dar. Dennoch sehen viele Kommunen – und oftmals auch die lokale Öffentlichkeit – in dem eigenen Wohnungsunternehmen (wieder) eine wichtige Steuerungsmöglichkeit, u.a. mit Blick auf die (knapper werdenden) Sozialwohnungsbestände und in Kombination mit der Anwendung wohnungspolitischer Instrumente wie Wohnungsmarktbeobachtung oder Vergabe kommunaler Flächen (vgl. auch Lieberknecht 2016).

Angesichts steigender Neu- und Wiedervermietungsrenten sind alle Anbieter, die per se moderate Mietpreise aufrufen und nicht auf eine maximale Rendite orientiert sind, wichtige und willkommene Akteure am Wohnungsmarkt. Das gilt für Genossenschaften unterschiedlichster Prägung, für neue Akteure wie das Miethäusersyndikat, für Arbeitgeber mit Mitarbeiterwohnungen, für Stiftungen mit entsprechendem mission investment – und insbesondere für kommunale Wohnungsunternehmen. Die mit der neuen „Wertschätzung“ verbundene Aufgabe ist nicht einfach, denn die kommunalen Wohnungsunternehmen müssen sich in einem Marktumfeld bewegen, können aber nicht in dem Maße marktkonform reagieren, wie dies anderen Unternehmen durch Wachstum oder die Konzentration auf vermeintlich lukrative regionale Märkte möglich ist. „Stattdessen existiert häufig die Erwartungshaltung, dass trotz oder sogar wegen ungünstiger lokaler Wohnungsmarktsituationen bestimmte Segmente durch kommunale Unternehmen gestärkt werden sollen – z.B. weil andere Investoren dies aufgrund der geringen Renditeerwartung nicht tun“ (Bölting 2016: 60). Zu diesen bestimmten Segmenten gehören unter anderem auch bestimmte Wohnungsgrößen (z.B. WGs, große Famili-

en) oder spezifische Ausstattungsmerkmale (z.B. Barrierearmut, altersgerechte Elemente und ggf. Wohnungen mit übergeordnetem Quartiersbezug).

Diese Formen des Wohnungsneubaus von kommunalen Wohnungsunternehmen können indes auch unter Rahmenbedingungen sinnvoll sein, die nicht von starker Marktanspannung bestimmt sind. So ist der Neubau von Wohnungen in integrierten Stadtlagen durch kommunale Wohnungsunternehmen auch in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen zu beobachten, hier zumeist in enger Verbindung mit der Städtebauförderung zur Stärkung von Innenstädten und zentralen Lagen⁵. Dieser eher qualitativ als quantitativ relevante Wohnungsneubau darf im hier betrachteten Kontext nicht übersehen werden, zeugt er doch davon, dass der Stärkung kommunaler Wohnungsunternehmen auch unter anderen Rahmenbedingungen als Wachstum eine strategische Bedeutung zukommt. Diese spiegelt sich aber eben nicht in den Neubauzahlen, denn in entspannten Wohnungsmärkten ist eine Ausweitung der kommunalen Bestände keine tragfähige Strategie. In der vorliegenden Studie spielen diese Situationen allerdings eine untergeordnete Rolle, da – mit Ausnahme von Gelsenkirchen – nur wachsende Städte in die Fallstudienuntersuchung einbezogen wurden, in denen die kommunalen Wohnungsbestände ausgeweitet werden bzw. dies geplant war.

Je nach konkreter gesellschaftsrechtlicher Ausgestaltung kann die Kommune mehr oder weniger direkten Einfluss auf das Verhalten dieses meist sehr wichtigen Wohnungsanbieters nehmen. Angesichts erheblicher Steigerungen der Angebotsmieten in den wachsenden Städten wird oft die mietpreisdämpfende Rolle der kommunalen Unternehmen betont⁶ (vgl. BBSR 2012; VdW 2020). Diese „Dämpfung“ ist für Bestandsmieten und Neuvermietungsmieten relevant: Die (freifinanzierten) Wohnungen der kommunalen Wohnungsunternehmen gehen mit moderaten Mieterhöhungen in den Mietspiegel ein bzw. dämpfen den Anstieg des Mietniveaus. In der Neuvermietung rufen die kommunalen Unternehmen ebenfalls moderate Mieten auf und sorgen so für alternative Angebote – dieser spezielle Effekt ist in den meisten Städten zwar eher gering, steht der Ausweitung des Wohnungsbestandes des kommunalen Wohnungsunternehmens argumentativ jedoch keineswegs entgegen.

Denn die aktuelle Rolle und damit verbundene Strategien der kommunalen Wohnungsunternehmen bei der Ausweitung ihrer Bestände unterscheiden sich von früheren Vorgehensweisen. Gerade wenn heute sozialer Wohnungsbau realisiert wird, werden Objekte gemischt realisiert, also teilweise gefördert und teilweise freifinanziert, um Monostrukturen zu verhindern und Segregation vorzubeugen. Die gezielte Ausweitung der Wohnungsbestände in der Hand kommunaler Wohnungsunternehmen wird somit nicht als Selbstzweck verfolgt, sondern in einen breiten strategischen Kontext eingebettet (vgl. Bodelschwingh/Gilewski 2016).

Es soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass die Rückbesinnung auf den kommunalen Wohnungsbau nicht auf ungeteilte Zustimmung stößt. So wird argumentiert, dass die Wohnungsknappheit genauso gut – oder besser – auf dem Wege privatwirtschaftlicher Wohnungsbereitstellung sowie durch erhöhte staatliche Transferzahlungen (Wohngeld, KdU) behoben werden könnte (vgl. u.a. SVR 2018; Voigtländer 2017; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018)⁷. Ausgangspunkt ist zumeist ein Marktverständnis, in dem öffentliche Interventionen Fehlanreize darstellen und zu Verzerrungen führen – Beispiele dafür lassen sich in der Vergangenheit durchaus finden. Ausgehend von einem „klug konstruierten

(5)

So errichtete z.B. die kommunale Wohnungswirtschaftsgesellschaft der Stadt Quedlinburg 2013 in der Innenstadt (UNESCO-Welterbe) ein Wohnhaus (Ersatzneubau, 12 WE), das das Angebot barrierearmer Wohnungen in der Stadt stärkt (GdW 2014: Deutscher Bauherrenpreis 2014).

(6)

Das Heidelberger Wohnungsunternehmen GGH weist darauf hin, dass die Gesellschaft „durch ihre moderate Mietpreispolitik und ihren großen Wohnungsbestand dämpfend auf das Preisniveau in der Stadt wirkt“. Die durchschnittliche Nettokaltmiete der GGH liegt mit 6,21 Euro pro Quadratmeter deutlich unter der Mietspiegelmiete von 8,56 Euro pro Quadratmeter. Beim Wechsel der Mietenpartei liegt die Neuvermietungsmiete bei durchschnittlich 6,70 Euro pro Quadratmeter (GGH 2018).

(7)

Der Vollständigkeit halber sollte jedoch darauf verwiesen werden, dass auch der Objektförderung kritisch gegenüber stehende Institutionen inzwischen ausdrücklich von ihrer früheren Ablehnung abrücken und die höhere Wirksamkeit wohnungspolitischer Interventionen betonen, die mittels eines integrierten Ansatzes von Subjekt- und Objektförderung möglich wird (vgl. Sagner et. al. 2020: 71 ff.).

öffentlichen Wohnungsbau“ lassen sich folgende Vorteile gegenüber einer reinen Marktlösung identifizieren (Dullien/Krebs 2020: 7):

- Es werden mehr bezahlbare Wohnungen in Relation zum eingesetzten Bauland geschaffen, da die Standards Übertreibungen (Luxuswohnungen) verhindern.
- Der Mietpreisanstieg wird gedämpft, da mit einem öffentlichen Mietwohnungsangebot eine Option jenseits des privaten Wohnungsmarktes geschaffen wird.
- Es werden spekulative Leerstände verhindert, denn in vielen Städten nehmen die Zeiträume bis zum Bezug/Verkauf von Neubauprojekten zu.
- Der öffentliche Wohnungsbau wirkt Segregation entgegen und sorgt dafür, dass Niedrigeinkommenshaushalte stärker von positiven Agglomerations- und Wachstumseffekten profitieren.

2.3 Möglichkeiten der Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände

Rein technisch kann die Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände in vielfältiger Weise vollzogen werden. Im Wesentlichen ergeben sich vier Realisierungsmodelle:

Nachverdichtung im eigenen Bestand: Je nach Gebäude- und Siedlungstypologie kann im eigenen Bestand baulich ergänzt werden. Die Bandbreite reicht hierbei von Aufstockungen und baulichen Ergänzungen über komplette Ergänzungsbauten in baulichen Lücken oder im Rückraum bestehender Gebäudeformationen bis hin zum (dichteren) Ersatzneubau. Für diese Art des Neubaus sind die Grundstücke bereits vorhanden und müssen nicht erst erworben werden. Dies stärkt nicht nur den Grundsatz „Innen vor Außen“. Auch bietet dieser Ansatz die Chance, den Bestand baulich und strukturell zu ergänzen (z.B. um bestimmte fehlende Wohnungstypen) oder auch in energetischer Hinsicht zu optimieren (v.a. durch eine veränderte Primärenergieversorgung im Quartier oder durch geringere Energieverbräuche insgesamt). Nachteile können sich in der Bauphase aus den Belastungen für die Mietparteien im Bestand ergeben. Auch wird eine höhere bauliche Dichte selten gewünscht und löst mitunter deutlichen Widerstand bei der Bestandsbevölkerung aus.

Ankauf von Bestandsobjekten und -wohnungen: Eine Ausweitung des eigenen Bestands kann ein Wohnungsunternehmen auch durch Zukäufe realisieren. Kommunale Wohnungsunternehmen würden in vielen Städten gern ihre Bestände räumlich und baustrukturell diversifizieren. Dem sind allerdings in angespannten Märkten enge Grenzen gesetzt. Insbesondere bei der Ausübung kommunaler Vorkaufsrechte (Erhaltungssatzungen) geht es oft darum, den Aufwertungszyklus zu unterbrechen: Gerade durch den Verkauf und Handel von Wohnimmobilien aus der Hand von Privateigentümern droht bezahlbarer Mietwohnraum verloren zu gehen – insbesondere dann, wenn es zu einer Umwandlung in Wohneigentum kommt. Wenn stattdessen ein kommunales Wohnungsunternehmen diese Bestände erwirbt, können die entsprechenden Wohnungen als – im weitesten Sinne – bezahlbare Mietwohnangebote erhalten bleiben. Allerdings begibt sich das Unternehmen hier in die oft galoppierende Preiskonkurrenz um begehrte Objekte. Gerade in stark angespannten Wohnungsmärkten können daher solche Ankäufe zwar wünschenswert sein, aber nicht immer sind solche Ankäufe wirtschaftlich tragfähig machbar.

Kauf fertig entwickelter Neubauprojekte: Eine weitere Variante ist der Kauf von Neubauprojekten, die von Bauträgern erstellt wurden. Diese Lösung ist gerade in Wohnungsmärkten anzutreffen, die sich sehr schnell anspannen (z.B. Berlin) und in denen die Wohnungsunternehmen in der Vergangenheit regelrecht „den Neubau verlernt“ haben. Während parallel die Neubaukompetenz wieder aufgebaut wird, kann die Beauftragung kompletter Neubauprojekte bei Projektentwicklern eine (Zwischen-)Lösung darstellen. So erwerben die städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin inzwischen vermehrt fertige Projekte, zuletzt beispielsweise die

HOWOGE in Marzahn. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der schlüsselfertige Ankauf auch eine generelle Alternative zum Aufbau der Neubaukompetenz sein.

Neubau von Wohnungen in Eigenregie (auf neu erworbenen Flächen): Der Bau von Wohnungen stellt eine traditionelle Kernaufgabe kommunaler Wohnungsunternehmen dar, birgt aber durchaus auch große Herausforderungen. Eine Schlüsselfrage ist die Verfügbarkeit von Baugrund. Wenn es keine Flächenreserven im eigenen Unternehmen gibt, muss sich das kommunale Wohnungsunternehmen in die unmittelbare Konkurrenz um zumeist knappe freie Grundstücke begeben. Der freie Grundstücksmarkt bietet nur eingeschränkte Möglichkeiten, da die Konkurrenz – mit anderen Verwertungskonzepten – wesentlich höhere Preise bieten kann. Eine weitere Option ist die Beteiligung an Grundstücksvergaben der öffentlichen Hand. Gerade wenn seitens der Kommune eine dezidierte bodenpolitische Strategie verfolgt wird, erfolgt die Vergabe mittlerweile nicht mehr nach Höchstpreisverfahren, sondern z.B. nach Konzeptqualität. An dieser Stelle kommen langfristige und gemeinwohlorientierte Bestandshalter, zu denen auch kommunale Wohnungsunternehmen gehören, ins Spiel: Sie können mit den geforderten Qualitäten punkten – teils auch in Kooperation mit anderen Bietern. Hier ergibt sich ein wichtiger Bezug zur Kommune, die mit der Vergabe von Grundstücken ein zentrales und wirkungsmächtiges Instrument zur Steuerung der Bezahlbarkeit im Wohnungsneubau in der Hand hält.

3 Methodik

Methodische Bausteine der Fallstudienuntersuchung waren eine schriftliche Kurzbefragung, eine vertiefende Hintergrundrecherche der Materialien aus den Fallstudienkommunen (Beschlüsse, Geschäftsberichte etc.), die Bereisung der Fallstudienstädte, in denen leitfadengestützte Interviews mit den genannten Akteuren durchgeführt wurden, sowie die anschließende Auswertung und Einordnung der Befunde. Zwischenergebnisse wurden im Rahmen eines Fachgespräches mit Teilnehmenden aus den Fallkommunen vertieft. Im Ergebnis sollten Strategien aufgezeigt und Herausforderungen benannt werden, um im Sinne von Übertragbarkeit weiteren interessierten kommunalen Akteuren Informationen zur Umsetzung an die Hand zu geben. Der Ablauf der Untersuchung lässt sich grob einteilen in: Vorbereitung, Erhebung und Transfer (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7
Ablauf der Untersuchung



Quelle: Eigene Darstellung

Indikatorenbasierte Identifizierung von 20 Fallstudienstädten

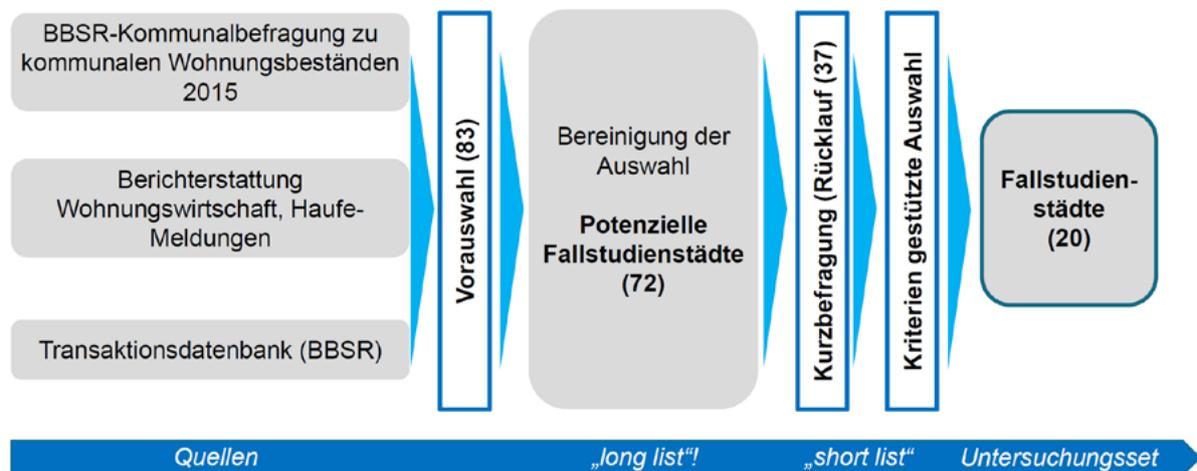
Im Zentrum des Forschungsprojektes stand die Untersuchung von 20 Fallstudienstädten. Hier sollten Strategien und Rahmenbedingungen der Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände für die kommunale Ebene und die Unternehmensebene herausgearbeitet und sichtbar gemacht werden. Die Fallstudienstädte wurden auf Basis einer komplexen Datenmatrix in einem zweistufigen Verfahren identifiziert (vgl. Abbildung 8). In einem ersten Schritt wurde eine große Zahl von Kommunen erfasst, die aktuell eine nennenswerte Ausweitung ihrer kommunalen Wohnungsbestände durch Ankauf oder Neubau verfolgen.⁸

(8)

Dazu wurden verschiedene Datenquellen verwendet: BBSR-Kommunalbefragung 2015: Kommunale Wohnungsbestände und deren Entwicklung im Zeitraum 2012–2014, BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen: Auszug aller kommunalen An- und Verkäufe im Zeitraum 1999 bis 06/2017, Ausweitungspraxis deutscher Städte im Miet- sowie Eigentumssektor (Datenbasis: Haufe/Immobilien-Berichte, Zeitraum 2015–2017).

Abbildung 8

Systematik des Auswahlprozesses Quelle:



Eigene Darstellung

Die Datenlage zu den auf diese Weise identifizierten Kommunen wurde um Informationen zu Bevölkerungszahl, Entwicklungsrichtung (Wachstum, Schrumpfung) und Bundesland ergänzt, so dass am Ende dieses Arbeitsschrittes eine Vorauswahl von 83 Kommunen vorlag.

Diese quantitative Zusammenstellung wurde durch eine qualitative Betrachtung ergänzt. Dabei wurden Fälle, die sich aus fachlich-inhaltlichen bzw. forschungspraktischen Gründen als ungeeignet für die Fallstudienarbeit erwiesen, herausgenommen. Hierdurch reduzierte sich die Anzahl der potenziellen Fallstudienstädte von 83 auf 72. Die verbliebenen 72 Städte wurden nun in eine schriftliche Kurzbefragung einbezogen, mit der neben Eckdaten zu der jeweiligen Kommune, zum kommunalen Wohnungsunternehmen und zum Ausweitungsgeschehen kommunaler Wohnungsbestände auch ihre grundsätzliche Bereitschaft abgefragt wurde, als Fallstudienstadt an der Untersuchung mitzuwirken.

Auf Basis der Ergebnisse der Kurzbefragung wurden 20 Kommunen als Fallstudienstädte ausgewählt (vgl. Abbildung 11). Das so gewonnene Feld für die empirischen Untersuchungen weist u.a. folgende Merkmale auf:

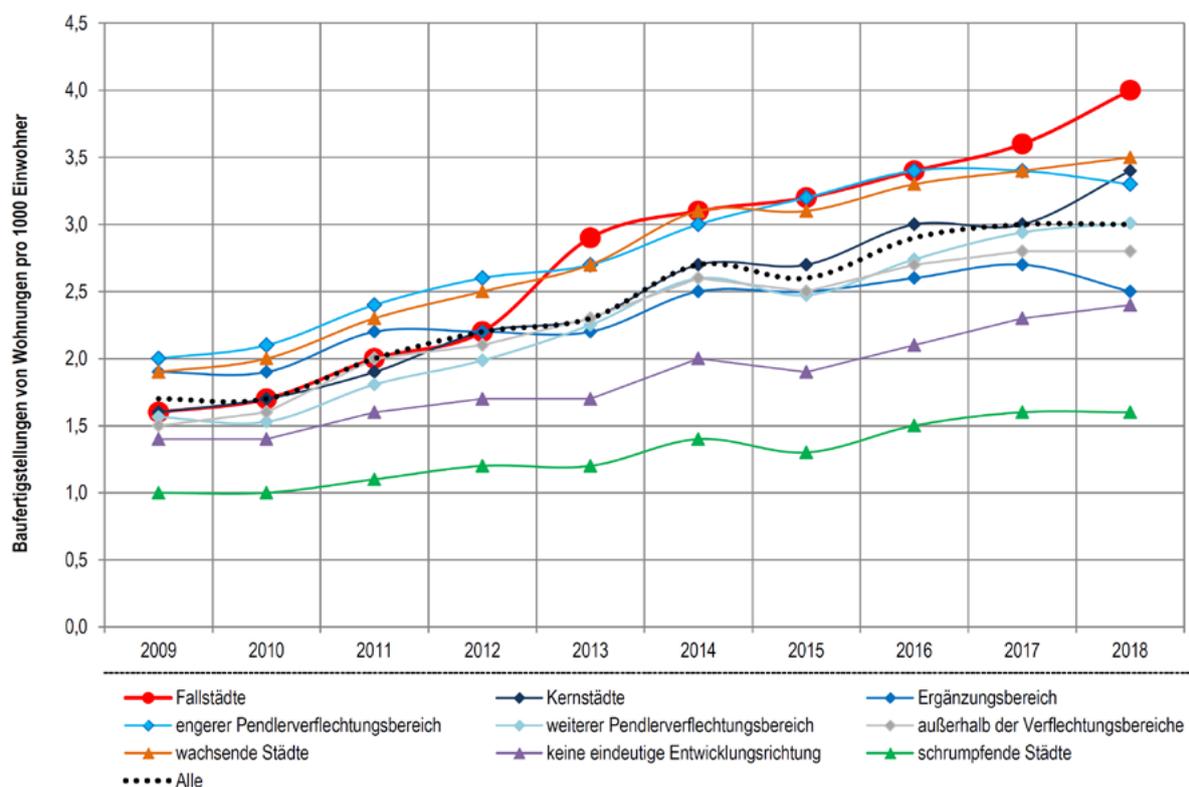
- **Ausgewogene Verteilung im Bundesgebiet, Berücksichtigung unterschiedlicher Stadtgrößen:** Durch die relativ gleichmäßige Verteilung über das Bundesgebiet können Gewichtungen möglicher regionaler Sondereffekte weitgehend ausgeschlossen werden. Die Berücksichtigung sowohl großer, mittelgroßer als auch kleiner Städte verspricht einen Wissenstransfer (von Handlungsmöglichkeiten) für ein breites Spektrum von Kommunen in Deutschland.
- **Aktive Wohnungs- oder Stadtentwicklungspolitik:** Die Einbeziehung von Kommunen mit vielfältigen wohnungspolitischen Strategien und einem breiten Instrumenteneinsatz sorgt dafür, dass ein weites Spektrum von Möglichkeiten aufgezeigt werden kann, wie Kommunen – mit verschiedenen Ausgangsbedingungen – Einfluss auf Entwicklungen des jeweiligen Wohnungsmarktes nehmen.
- **Berücksichtigung von Städten mit unterschiedlichen Wohnungsmarktdynamiken:** Um ein Korrektiv zu der zu der Gruppe von Städten mit sehr angespannten Wohnungsmärkten zu haben, wurden auch Städte mit geringerer Dynamik in der Bevölkerungsentwicklung einbezogen (Dortmund, Gelsenkirchen, Rostock, Weimar). Entsprechend dieser Unterschiede in der Dynamik werden auch unterschiedliche Erfordernisse bei der Wohnraumversorgung und – damit verbunden – unterschiedliche Neubaubedarfe gesehen.

- Unterschiedlicher Anteil der kommunalen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand: Da die Größe und Organisationsform der kommunalen Wohnungsunternehmen auf lokale Entscheidungen und Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, wurden unterschiedliche Konstellationen einbezogen. Die Bandbreite reicht von Kommunen mit Neugründung von kommunalen Wohnungsunternehmen (Dresden), über Kommunen mit Eigenbetrieben (Landau) bis zu Wohnungsunternehmen mit einem Marktanteil von 30 % (Rostock).
- Intensität der Bautätigkeit kommunaler Wohnungsbestände: Hinsichtlich der Dimension des Ausweitungsgeschehens wurden verschiedene Phasen berücksichtigt und neben Städten mit intensivem Neubaugeschehen (Hamburg, Potsdam) auch Kommunen aufgenommen, die erst planen, ihren Wohnungsbestand auszuweiten (Ravensburg, Landau in der Pfalz).

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen je 1.000 Einwohnern in den ausgewählten Fallstädten im Vergleich zur Grundgesamtheit der deutschen Kommunen nach verschiedenen Strukturmerkmalen. Ausgewählt wurden zum einen die Unterscheidung in wachsende und schrumpfende sowie Kommunen mit keiner eindeutigen Entwicklungsrichtung und zum anderen die Zuordnungen der Städte und Gemeinden in den Großstadtreionen – entlang der Abgrenzungen des BBSR (2020). Der Vergleich zeigt, dass die Neubauintensität in den Fallstudienstädten ab 2013 deutlich zugenommen hat und – in einzelnen Jahreswerten – wesentlich über den Werten der anderen Städteaggregate liegt. Im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen kann damit die Bedeutung des kommunalen Wohnungsneubaus in einem dynamischen Feld von hohen Neubauintensitäten betrachtet werden.

Abbildung 9

Baufertigstellungen von Wohnungen je 1.000 Einwohnende in Kommunen nach Strukturmerkmalen



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020).

Durchführung und Auswertung leitfadengestützter Interviews

In den 20 Fallstudienstädten wurden leitfadengestützte Einzel- und/oder Gruppeninterviews jeweils auf der Ebene der Kommunalverwaltung und des kommunalen Wohnungsunternehmens durchgeführt. Der Gesprächsleitfaden (siehe Anhang) fokussierte auf die jeweiligen Herausforderungen im Themenfeld Wohnen, die kommunalpolitischen Strategien und eingesetzten Instrumente in den Fallstudienstädten, auf die jeweilige Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen sowie deren Strategien und Ziele.

Nach zwei Pre-Test-Interviews in der Landeshauptstadt Potsdam wurden die Interviews zwischen Oktober 2018 und Februar 2019 durchgeführt. Die Gespräche wurden mit Einverständnis der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert. Die Auswertung des transkribierten Interviewmaterials erfolgte in Anlehnung an die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (vgl. Nawratil/Schönhagen 2009: 337). Zur technischen Unterstützung wurde die Software ATLAS.ti genutzt. Kennzeichnend für eine strukturierte Inhaltsanalyse ist die Bildung von Kategorien, die induktiv, deduktiv oder als Mischform vorgenommen wird, um bestimmte Inhalte aus dem Material herauszufiltern und zusammenzufassen. Die hier genutzten Analysekategorien (Abbildung 10) spiegeln im Schwerpunkt die inhaltlichen Kernthemen des Interviewleitfadens wider.

Abbildung 10

Analysekategorien (Codes)

Institutioneller Hintergrund	Verankerung in Verwaltung
Herausforderungen im Themenfeld Wohnen	Wohnungsmarktsituation Bezahlbarkeit Treiber der Entwicklungen Struktur Wohnungsmarkt Zusammenarbeit Akteure
Kommunalpolitische Strategien und Instrumente, Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen	Zahlen Wohnungsbestand Baulandsituation Verhältnis Ausweitungstrategie zu anderen Strategien Vorgaben zum Mietpreis Neugründung Kommunales Wohnungsunternehmen Anteil kommunale Wohnungen Wirksamkeit der Instrumente Zeitpunkt Neuausrichtung
Strategien und Ziele kommunaler Wohnungsunternehmen	Steuerung KWU durch Kommune Krisen kommunaler Bestand Geschäftsstrategie KWU Zielzahlen Fertigstellung Neubau, Form des Neubaus, Herausforderung Neubau, Akteur Neubau
„Transfer“	Erschwerende Rahmenbedingungen Unterstützende Rahmenbedingungen „Was sich ändern müsste“

Insgesamt wurden 26 Codes (inklusive Unterodes) erstellt, denen das Interviewmaterial zugleich trennscharf, gleichzeitig jedoch so „großzügig“ zugeordnet wurde, dass die jeweiligen inhaltlichen Kontexte erhalten blieben. In den anschließenden Analyseschritten – interviewübergreifende und kategoriengerichtete Verdichtung, Neustrukturierung, Zusammenführung des Transkriptionsmaterials, textliche Überarbeitung – erfolgte die Ergebnisdarstellung in den einzelnen Berichtskapiteln.

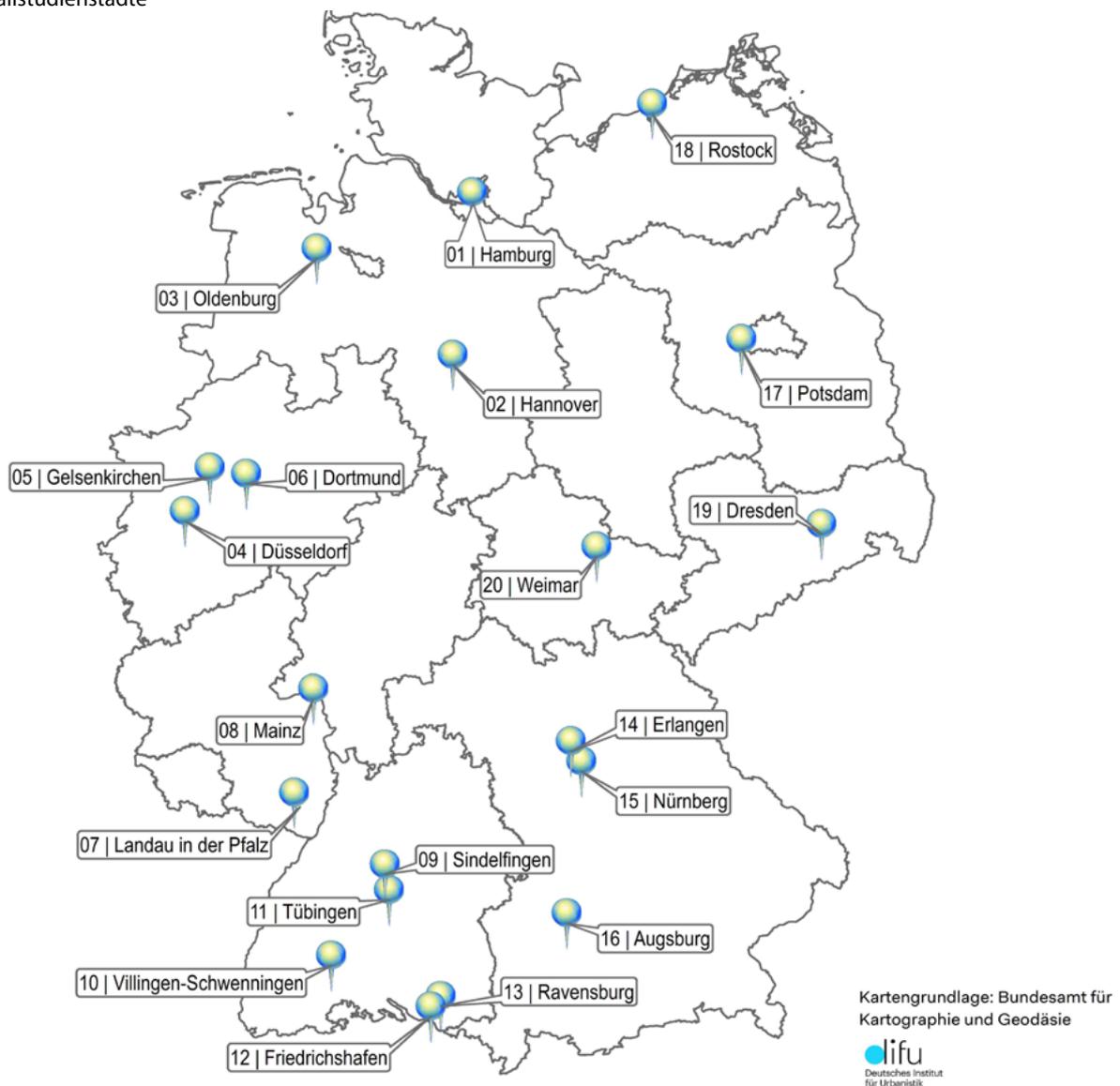
Durchführung eines Fachgesprächs zur Vertiefung von Zwischenergebnissen der Interviewauswertung

Die Ergebnisse aus der Interviewauswertung wurden mit Vertreterinnen und Vertretern aus den beteiligten Kommunen (Verwaltungsebene und kommunale Wohnungsunternehmen) im September 2019 im Rahmen eines Fachgesprächs rückgekoppelt. Im Kern der Veranstaltung stand die Diskussion von zehn zentralen Ergebnisthesen, die von den Teilnehmenden im Rahmen der Methode „Mindwalk Gallery“ kommentiert, ergänzt, verändert, unterstützt oder auch in Frage gestellt wurden. Außerdem diskutierten die Teilnehmenden sieben Handlungsempfehlungen, die sich mit Stand Herbst 2019 aus der Analyse des empirischen Materials ableiten ließen. Die Diskussionsergebnisse zu Zwischenergebnissen und Handlungsempfehlungen sind in den vorliegenden Forschungsbericht eingeflossen.

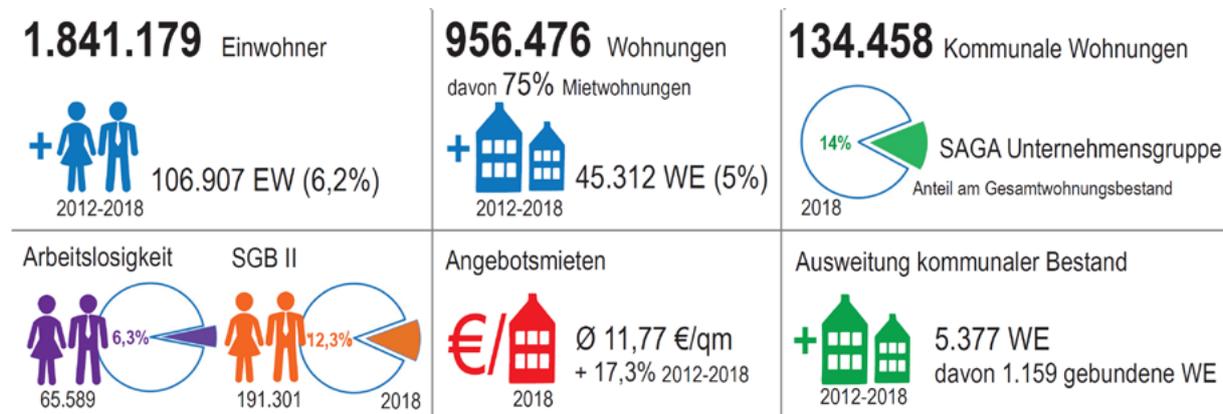
4 Fallstudienstädte im Überblick

In diesem Kapitel werden die von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern formulierten Herausforderungen, die wohnungspolitischen Strategien der Städte und die Maßnahmen der kommunalen Wohnungswirtschaft für jede Stadt skizziert. Die kurzgefassten Befunde sollen den Lesenden einen Einstieg in die Vielfalt der städtischen Situationen geben. Um die Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit in diesem großen Untersuchungsfeld zu gewährleisten, wurden die Darstellungen einem einheitlichen Grundraster unterworfen. Innerhalb der einzelnen Rasterbausteine kommen auch die städtischen Besonderheiten und Prioritätensetzungen zum Tragen. Es zeigte sich immer wieder deutlich, dass ähnliche Strategien und Maßnahmen (vgl. Übersicht im Anhang) in der lokalen Praxis sehr unterschiedliche Umsetzungen erfahren – nicht zuletzt weil die Akteurskonstellationen jeweils verschieden sind.

Abbildung 11
Fallstudienstädte



4.1 Freie und Hansestadt Hamburg (Bundesland)



Aktuelle Herausforderungen

- Die Freie und Hansestadt Hamburg weist sowohl eine dynamische Entwicklung des Produktions- als auch des Dienstleistungs- und Kultursektors auf. Spiegel der Attraktivität ist das Zuwanderungsgeschehen – zwischen 2012 und 2018 nahm die Bevölkerungszahl pro Jahr um 10.000 bis 20.000 zu. Unter den Zuwandernden sind einkommensstarke Haushalte, aber auch viele Menschen mit niedrigen Einkommen.
- In der zurückliegenden Dekade wurden deutliche Steigerungen bei allen Wohnungsmarktindikatoren – von Mietspiegel über Neuvermietungsmieten bis zu den Grundstückspreisen – verzeichnet.
- Die Debatte über den Wohnungsmarkt fokussiert v.a. auf Haushalte mit geringem, zunehmend aber auch auf Haushalte mit mittlerem Einkommen.
- Hamburg verfolgte ab den 2000er-Jahren eine dezidierte Wachstumsstrategie, die sich in großen Stadtentwicklungsprojekten wie Hafencity, IBA Wilhelmsburg und Neue Mitte Altona niederschlägt. Trotz der konzertierten Neubaustrategie und hoher Fertigstellungszahlen der letzten Jahre bestehen weiterhin erhebliche Neubaubedarfe.
- Insbesondere für die Gruppe der vordringlich Wohnungssuchenden (=WBS mit Dringlichkeit) zeichnet sich bisher keine Entspannung ab, auch weil direkte und indirekte Verdrängungsprozesse in innerstädtischen Gebieten nur gebremst werden können.
- Die auslaufenden Mietpreis- und Belegungsbindungen können – in diesen Lagen – kaum kompensiert werden, da Neubau dort nur begrenzt möglich ist. Die Innenentwicklungspotenziale sind bereits ausgeschöpft.
- Eine auf das Stadtgebiet bezogene Abgrenzung des Hamburger Wohnungsmarkts ist schwierig, da vielfältige Verflechtungen ins Umland bestehen. Für die Metropolregion besteht bisher keine Gesamtstrategie.

Strategien der Stadt

- Hamburg hat als Bundesland eine geteilte Zuständigkeit für das Thema Wohnen. Auf Landesebene ist die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen strategisch und rahmensetzend tätig. Die Verwaltungen der sieben Bezirke sind für die Umsetzung – B-Pläne, Baugenehmigungen – zuständig.
- Der politischen und öffentlichen Relevanz des Wohnungsneubaus wurde 2010 Rechnung getragen und die Funktion eines Wohnungsbaukoordinators eingeführt. Dieser bildet die Schnittstelle zwischen Senat, Bezirken und Wohnungsunternehmen. Grundsätzliche Weichenstellungen werden im Bündnis für Wohnen verhandelt und beschlossen.
- Im Rahmen des 2. Bündnis für Wohnen (2016) wurde für den Wohnungsneubau das Ziel formuliert, jährlich 10.000 WE zu genehmigen, davon 3.000 gefördert. Diese stadtweiten Zielzahlen werden („Vertrag für Hamburg“) auf die sieben Hamburger Bezirke heruntergebrochen, die eigene Wohnungsbauprogramme beschließen.
- Konzeptionell wurden drei Schwerpunktbereiche für den Wohnungsneubau beschlossen: Innentwicklung („Mehr Stadt in der Stadt“), Außenentwicklung („Mehr Stadt an neuen Orten“) und die Qualifizierung der Magistralen. Flankierend zum Wohnungsneubau wurden soziale Erhaltungssatzungen und ein Umwandlungsverbot beschlossen.

- Als Bundesland kann Hamburg die Wohnraumförderung mit der IFB Hamburg eigenverantwortlich gestalten. Um Akzeptanz für den sozialen Wohnungsbau zu schaffen, gibt es eine auskömmliche Eigenkapitalverzinsung in der Wohnraumförderung.
- Hamburg hat kein beschlossenes Baulandmodell, aber es ist eingeübte Praxis, dass bei allen größeren Neubauvorhaben von Privaten die Errichtung von 1/3 geförderter und damit gebundener Wohnungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen vereinbart wird.
- Eine wichtige Rolle spielt der 2013 gegründete Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG). Städtische Grundstücke werden in Konzeptverfahren ausgeschrieben sowie an die SAGA vergeben. Städtische Grundstücke werden auch eingesetzt, um Innovationspotenziale zu erschließen: Vergabe von Grundstücken zum Festpreis mit der Auflage, Eingangsmieten von 8,00 Euro/qm zu realisieren (fünf Jahre Bindungsfrist).

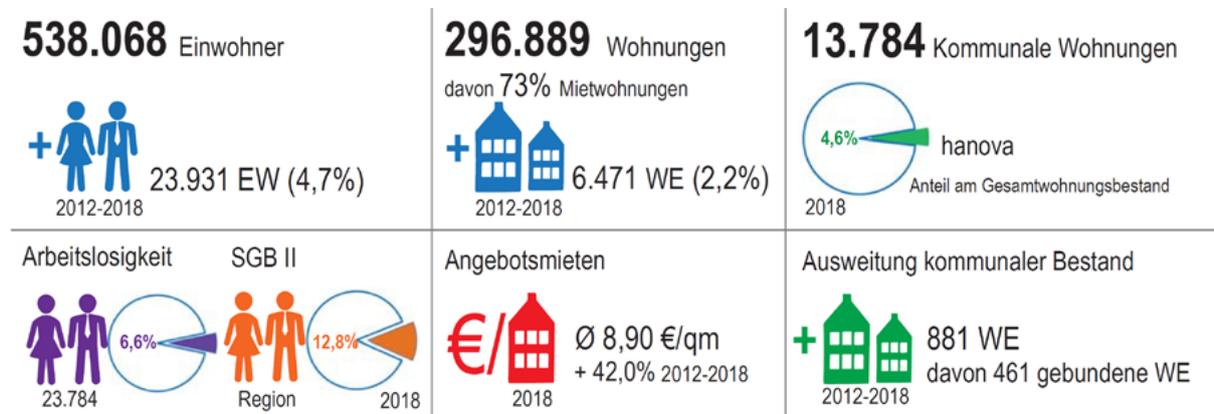
Kommunale Wohnungen: Organisation und Strategie

- Die SAGA Unternehmensgruppe entstand 1999 durch den Zusammenschluss der Siedlungs-Aktien-gesellschaft (SAGA) mit der Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH (GWG). Die SAGA ist der größte Vermieter Hamburgs und mit knapp 135.000 WE (alle Angaben für 2019) auch das größte kommunale Wohnungsunternehmen Deutschlands. Von den Wohnungen sind 22,3 % gefördert, 4,9 % unterliegen Preisbindungen aus der Modernisierungsförderung, 72,8 % sind freifinanziert.
- Die Mietpreise liegen im Schnitt bei 6,71 Euro/qm (gefördert 5,96 Euro/qm, freifinanziert 6,94 Euro/qm).
- Die FHH hat mit der SAGA – und anderen Vermietern – einen Kooperationsvertrag abgeschlossen. In diesem Rahmen werden jährlich 3.500 berechnete Haushalte versorgt (2.000 vordringlich Wohnungssuchende und 1.500 mit WBS). Das macht ein Drittel der insgesamt ca. 8 500 Vermietungen pro Jahr aus. Die Fluktuationsquote lag 2018 bei 5,6 %.
- Für die Bestandsausweitung werden viele strategische Hebel genutzt: Nachverdichtung auf eigenen Grundstücken (auch Abriss-Neubau), Direktvergabe von städtischen Flächen, Beteiligung an Ausschreibungen zu Konzeptvergaben, Kooperation mit Projektentwicklern, Ankauf schlüsselfertiger Projekte, Pilotprojekte (z.B. in der Dachgeschossaufstockung).
- Die SAGA sieht sich als Treiber der Baulandentwicklung – insbesondere auch im preisgedämpften freifinanzierten Segment. Sie ist darüber hinaus ein Partner für Investoren, wenn 1/3 geförderter Wohnungsbau nachgewiesen werden muss.
- Die Ankaufgelegenheiten für schlüsselfertige Projekte sind rückläufig, da die soziale Wohnungsbauförderung mittlerweile auch für Investoren interessant ist: 2014 165 WE, 2015 238 WE, 2016 20 WE, 2017 55 WE, 2018 96 WE, 2019 21 WE.
- Der Wohnungsneubau hat drei Grundlagen: Bündnis für Wohnen, abgestimmter Wirtschaftsplan sowie Zielvorgaben der Unternehmensleitung.
- Zur Senkung der Baukosten wurde u.a. ein typengenehmigtes Gebäudesystem (DIN-Kostengruppen 300/400) entwickelt. Die Baukosten (brutto) liegen zwischen 2.300 Euro/qm und 2.600 Euro/qm Wohnfläche
- Der preisgedämpfte Mietwohnungsbau (Hamburger Wohnungen) ist ein wichtiges Marktsegment, u.a. wurden vier Pilotprojekte im Bereich des preisgedämpften Wohnens (8-Euro-Startmiete) gestartet.
- Für das Geschäftsjahr 2019 wurden erstmalig (wieder) Ausschüttungen an die FHH geleistet.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Hamburg ist eine stark wachsende Stadt mit zunehmender Anspannung des Wohnungsmarktes. Bedarfe bestehen v.a. bei Haushalten im niedrigen und mittleren Einkommensbereich.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Es wird ein dialogorientiertes Modell der Bündnisarbeit mit Selbstverpflichtungen auf Neubaulziele nach Investorentypen unter Berücksichtigung weiterer Maßgaben und Ziele (Klimaschutz, Städtebau) verfolgt.
- Unterstützende Verwaltungsstrukturen: Es herrscht eine starke Verankerung der Bündnisziele in der Verwaltungsstruktur (u.a. Wohnungsbaukoordinator, Bündnis mit den Stadtbezirken etc.).

4.2 Hannover, Niedersachsen (Landeshauptstadt)



Aktuelle Herausforderungen

- Die Landeshauptstadt Hannover weist als Standort für Automobilproduktion und Produktionstechnik, Energiewirtschaft, Kreativwirtschaft, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Gesundheitswirtschaft stabile Wirtschaftsdaten auf. Die Stadt ist zudem Kultur- und (Aus-)Bildungsstandort mit überregionaler Anziehungskraft.
- In den zurückliegenden Jahren wurde insbesondere eine wachsende Zahl von Ein-Personen-Haushalten beobachtet, was durch die zuwandernden Gruppen (Studierende etc.) verstärkt wird. Ab 2015 entfaltete auch der Zuzug von Geflüchteten verstärkte Relevanz für den Wohnungsmarkt.
- Die Wohnungsbestände Hannovers sind infolge erheblicher Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg in starkem Maße von Nachkriegsbebauung der 1950er- und 1960er-Jahre geprägt: Das bedeutet vielfach kleine Drei-Zimmer-Wohnungen mit rund 65 qm Wohnfläche.
- Festgestellt wird ein (zunehmender) Mangel an geeigneten Wohnungen für Ein-Personen-Haushalte, Familien mit mehreren Kindern sowie für Menschen mit Handicaps.
- In vielen Stadtquartieren lässt sich ein deutlich anziehendes Mietenniveau bei Neuvermietungen (über Mietspiegel) feststellen. Es gibt zunehmend Vermittlungsengpässe im Segment preisgünstigen Wohnraums für einkommensschwache bzw. bedürftige Haushalte. Bereits absehbar sind neue Herausforderungen durch zunehmende Anteile von Menschen im Seniorenalter sowie Haushalten im Transferleistungsbezug.
- Der Leerstandspuffer ist zunehmend aufgebraucht, und die Fluktuation nimmt ab. In der Folge ist ein Remanenzeffekt zu beobachten: Menschen bleiben trotz Umzugswunsches in „falschen“ Wohnungen mangels attraktiver Alternativen.
- Neubaufertigstellungen im preiswerten Segment können die Bedarfslücken derzeit nicht schließen.
- Schwierige Rahmenbedingungen für Neubau werden in steigenden Baukosten und in Kapazitätsengpässen bei bauausführenden Unternehmen gesehen.
- Genossenschaften und private Wohnungsmarktakeure sind für die Beteiligung am geförderten Wohnungsbau (Belegrechte) bisher kaum zu gewinnen.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist in der Stadtverwaltung Hannover im Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Stadterneuerung angesiedelt.
- Im Rahmen einer Wohnungsbauoffensive hat sich die Wohnungswirtschaft selbstverpflichtet, bis 2020 jährlich 1.000 Wohnungen zu bauen, davon 25 % gefördert (Anreize u.a. durch ein städtisches Wohnungsbauprogramm in Ergänzung zur Landesförderung).
- Dank einer vorausschauenden Genehmigungspolitik der Stadt sind heute Baurechte für 10.000 Wohnungen vorhanden – private und städtische Flächen.
- Bereits seit den 1990er-Jahren spielt Nachverdichtung – insbesondere durch Aufstockung – eine Rolle.

- Städtische Flächen werden knapp – und damit auch Möglichkeiten der Konzeptvergabe. Bislang bewarb sich auch die hanova – in Konkurrenz zu anderen – bei Konzeptvergaben um städtische Flächen. Es gibt die Überlegung, Grundstücke zur Erhöhung des Stammkapitals in das Unternehmen einzulegen.
- Hannover hat keinen Baulandbeschluss, sondern setzt Ziele der Stadtentwicklung durch Einzelbeschlüsse um. Die städtebaulichen Verträge (Bodenwertzuwachs, Angemessenheit) sind oft ausgereizt (Kosten für soziale Infrastruktur etc).
- Die städtische Wohnungspolitik zeichnet sich u.a. durch Kontinuität in der Bestandsförderung seit den 1970er-Jahren aus. Zur Sicherung von Belegrechten (Verlängerung mit der Zielzahl von 19.000 - 20.000 WE) werden laufende Aufwendungszuschüsse gezahlt, wobei durch Zuschusszahlung die Lücke zur Höhe der Vergleichsmiete (früher Kostenmiete) verringert wird.
- Die Belegrechte zur Unterbringung „schwieriger Fälle“ werden nicht nur bei der hanova, sondern auch bei anderen Vermietern (privates Eigentum, Genossenschaften etc.) geltend gemacht, um Überforderungen der hanova zu vermeiden. Die pauschalen Freistellungen für 1.725 WE wurden aufgrund der angespannten Wohnungsmarktsituation 2019 nicht verlängert.
- Die Stadt verzichtet weitgehend auf die Abführung von Gewinnen des kommunalen Wohnungsunternehmens.

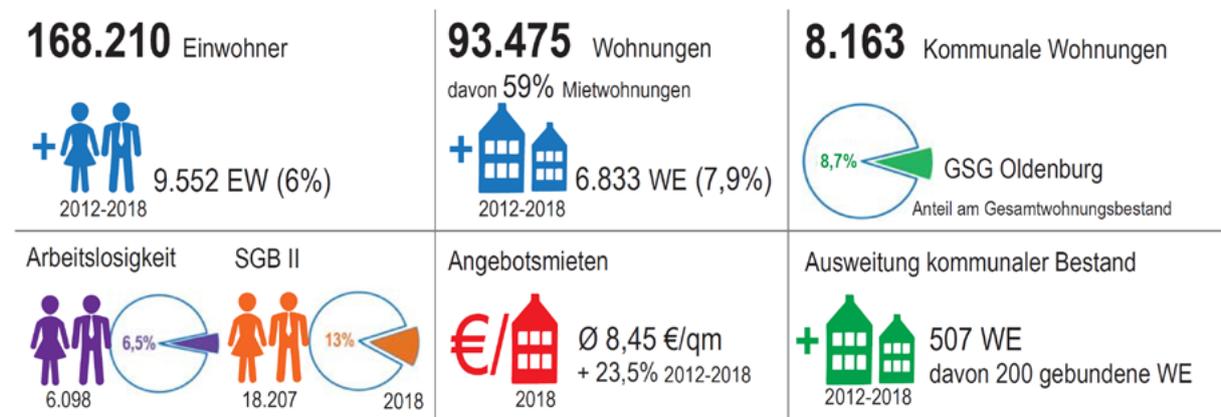
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Das kommunale Wohnungsunternehmen hanova WOHNEN GmbH (bis 2018 Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover [GBH]) ist zu 90 % in kommunaler und zu 10 % in der Hand der Sparkasse. Es hält ca. 6,5 % des Mietwohnungsbestandes in der Stadt.
- Nach krisenhaften Entwicklungen in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren (Wohnungsüberhänge) und Umstrukturierungen des Unternehmens wurde ab 2013 ein sukzessiver Aufbau von Mitarbeitenden vorgenommen, verbunden mit einem Kompetenzaufbau in den Bereichen Neubau und Portfoliomanagement.
- Im Zentrum des Unternehmensselbstverständnisses steht die Sicherung der sozialen Wohnungsversorgung. Die hanova leistet aber auch andere Aufgaben in der Stadt – etwa den Bau von Schul- oder Bürogebäuden (Bewerbung auf städtische Ausschreibungen).
- Die hanova hat sich verpflichtet, jährlich ca. 300 Wohnungen neu zu bauen. Bis zum Jahr 2023 werden ca. 2.000 Wohnungen neu errichtet. Es bestehen auch gute Erfahrungen mit dem Ankauf von Projektentwicklungen in frühem Stadium oder dem Kauf schlüsselfertiger Projekte – Vorteil: Zeitgewinn und weniger Personalkapazitäten.
- Zudem hat die hanova 2019-21 mehr als 500 Bestandswohnungen von der Deutschen Wohnen und der Vonovia in einem sozialen „Brennpunkt“ gekauft.
- Unter Nutzung von Fördermitteln werden die Wohnungsbestände mietkostenneutral modernisiert. Die hanova trennt sich nicht von Streubesitz, obwohl der nicht immer wirtschaftlich ist – im Kontext des städtischen Ziels der Mischung haben die mietpreisstabilisierenden Häuser aber eine große Bedeutung.
- Kommunale Wohnungen werden unterhalb des unteren Mietspiegelwertes der jeweiligen Kategorie vermietet mit einer faktischen Mietsteigerung von lediglich 1,5 bis 2 % im Jahr über alle Bestände.
- In Hannover arbeiten die Wohnungsunternehmen im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der Hannoverschen Wohnungsunternehmen zusammen.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Großstadt mit noch vergleichsweise moderatem, wenngleich spürbar steigendem Druck auf den Wohnungsmarkt (Versorgungsengpässe, Mietpreissteigerungen).
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: „Traditionell“ prospektive und präventive Wohnungsmarktstrategien von Politik und Verwaltung (vorausschauende Bodenpolitik, Grundstücksankäufe, Konzeptvergaben, kommunales Wohnraumförderprogramm, Schaffung von Baurechten, Schaffung neuer sowie Verlängerung bestehender Belegrechte, teilweise Mietendeckelung auf KdU-Niveau). Enge Zusammenarbeit mit kommunalem Wohnungsunternehmen (inklusive Zielvorgaben), Dialog mit der Wohnungswirtschaft.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Wichtiger Beitrag zur Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen durch Wohnungsneubau insbesondere in günstigen Marktsegmenten („Sozialwohnungen“), mietkostenneutrale Modernisierung im Bestand, preisdämpfende Mietpolitik.

4.3 Oldenburg, Niedersachsen



Aktuelle Herausforderungen

- Oldenburg ist durch einen dynamischen Mittelstand und einen starken Dienstleistungssektor geprägt. Die drittgrößte Stadt Niedersachsens gewinnt stetig an Bevölkerung, was v.a. auf den steigenden Zuzug von Studierenden, Alleinstehenden und von Flüchtlingen sowie auf Menschen, die einen attraktiven Arbeitsplatz gefunden haben, zurückgeht. demographisch bedingt wächst die Gruppe der Menschen im Seniorenalter.
- Das Bild der Stadt ist traditionell von Einfamilienhäusern geprägt. Diese Wohnform ist flächenintensiv und für viele Haushaltstypen nicht bedarfsgerecht. Bereits heute leben 70 % der Bevölkerung in Geschosswohnungen, und 80 % des Neubaus entfällt auf Geschosswohnungsbau.
- Es fehlen offensichtlich vor allem kleinere Wohnungen und solche für jüngere Familien. Mittlerweile liegt eine Wohnungsbedarfsprognose mit dem Schwerpunkt auf bezahlbarem Wohnraum vor.
- Bestandsmaßnahmen werden vor allem durch Anpassungen an altersgerechtes Wohnen vorgenommen. Hier dürfte der Bedarf perspektivisch weiter wachsen.
- Ein zentraler Baustein der Oldenburger Wohnungspolitik ist die Vergabe von städtischen Flächen. Eine weitere Säule bildet die Baulandentwicklung durch Vorhabenträger. Beides wird flankiert von Förderinstrumenten und der Quotenregelung zu bezahlbarem Wohnraum. Perspektivisch ist damit eine strategische Bodenvorratspolitik erforderlich. Die aktive Ankaufpolitik ist allerdings kostenintensiv, da das Bodenpreisniveau bereits recht hoch ist.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist in Oldenburg im Stadtplanungsamt (Bauen), im Amt für Umweltschutz und Bauordnung (Wohnraumförderstelle), im Amt für Teilhabe und Soziales (Wohngeld) und in der Wirtschaftsförderung (Liegenschaften) verankert.
- Seit 2013 hat das Thema Wohnen erhöhte politische Relevanz, ist „Chefsache“ des Bürgermeisters. Wohnungspolitische Themen werden im Arbeitskreis „Bündnis für Wohnen“ besprochen, wodurch politische Kontroversen verringert werden. In der Öffentlichkeit (z.B. Lokalpresse) wird es bislang nur selten aufgegriffen.
- Grundlage der wohnungspolitischen Schwerpunktsetzungen ist die laufende Wohnungsmarktbeobachtung, die Umsetzung der Ziele des Stadtentwicklungsprogramms step 2015 und des Wohnkonzepts 2025.
- 2014 hat der Rat der Stadt die Quotenregelung zur Schaffung preiswerten Wohnraums beschlossen (letzte Änderung 2020). Diese gilt sowohl bei städtischen Grundstücken als auch bei der Schaffung von Baurecht für Flächen Privater.
 - Städtische Liegenschaften: Geschosswohnungsbaugrundstücke: 50 % preiswerte Wohnungen, davon 30 % für einfachen WBS, 20 % für erweiterten WBS | Vermietung Reihenhäuser/Kettenhäuser: 30 % für einfachen WBS.
 - Bebauungspläne für Investorenflächen: Bei Geschosswohnungsbau 30 % preiswerte Wohnungen (davon je 15 % für den einfachen und den erweiterten WBS), bei Einfamilienhausbau: 10 % preiswerte Wohnungen für einfachen WBS.

- Es wurde die Möglichkeit der Direktvergabe von städtischen Grundstücken eingeführt, bei der 60 % preiswerte Wohnungen umgesetzt werden müssen.
- Seit 2016 ist die Richtlinie zur Förderung von Belegungsbindungen – im ungebundenen Bestand – in Kraft. Bis 2018 wurden insgesamt 39 Wohnungen bezuschusst.
- 2012 wurde ein städtisches Wohnbauförderungsprogramm entwickelt, mit dem der Neubau preisgünstiger Mietwohnungen für WBS-Berechtigte im gesamten Stadtgebiet in Form eines direkten Zuschusses gefördert wird. Bis 2018 entstanden 217 WE.
- Die ständige Aktualisierung des Wohnbauflächenkatasters bildet die Grundlage der städtischen Bodenpolitik. Ende 2018 waren Flächen für ca. 10.000 Wohnungen verfügbar. Des Weiteren werden die in Umsetzung befindlichen B-Pläne erfasst, um das Volumen an WE abzuschätzen, die in den nächsten Jahren gebaut werden.
- Das Thema Nachverdichtung ist erst seit 2014 Bestandteil des politischen Fokus und findet vor allem innerstädtisch im 1. und 2. Ring statt. Eine Nachverdichtung im 3. Ring soll nur im Rahmen der vorhandenen Siedlungsstrukturen erfolgen.
- Eine ehemalige Arbeiterwohnungssiedlung im Bestand der GSG Oldenburg (ca. 90 Wohnungen) wurde erfolgreich an die neugegründete HunteWoGen vermittelt.

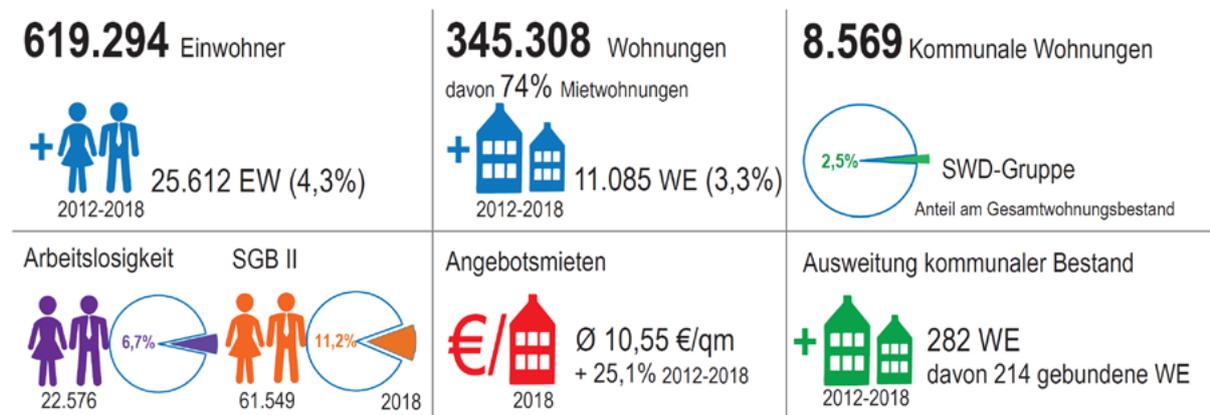
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die GSG Oldenburg GmbH befindet sich im Eigentum mehrerer Gesellschafter: Stadt Oldenburg (35 %), Norddeutsche Landesbank (22 %), Landessparkasse zu Oldenburg (22 %), Deutsche Rentenversicherung Oldenburg-Bremen (12 %), Landkreis Oldenburg (9 %). Der Bestand umfasst ca. 7.600 WE in Oldenburg und 300 WE im Landkreis Oldenburg.
- Die GSG sieht sich als aktiven Partner der Stadt. Nach einer Phase des Fokus auf Sanierungen und „Verjüngung“ der Bestände (und des Bauträgergeschäfts) wurde 2011 ein Neubauprogramm aufgelegt – insgesamt werden 500 neue Wohnungen errichtet, davon aber nur ein Teil unter Inanspruchnahme von Wohnraumförderung. Durch eine eigene Planungsabteilung können sehr moderate Baukosten realisiert werden. Neubau wird dabei oft in Projektträgerschaft mit dieser realisiert.
- Die Planungen für Neubauten beziehen sich – wegen der Flächenverfügbarkeit – vordringlich auf das Umland und den Landkreis, um den Fokus des Unternehmens sowohl auf die Stadt als auch das Umland gleichermaßen zu garantieren.
- Gebaut wird in Oldenburg vor allem für die 2. Einkommensgruppe (WBS plus 60 %) mit rund 7,00 Euro/qm, beim Neubau im Landkreis steht vor allem die engere Zielgruppe mit 5,60 Euro/qm im Fokus. Im freifinanzierten Bereich werden knapp über 10,00 Euro/qm im Neubau erreicht. Die Bestandsmieten liegen bei 5,61 Euro/qm (alles nettokalt).

Kurzfassung

- Stadtsituation: Oldenburg ist die drittgrößte Stadt Niedersachsens mit einer Hochschule und verzeichnet einen ansteigenden Zuzug verschiedenster Bevölkerungsgruppen.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Zur Sicherung preiswerten und bedarfsgerechten Wohnraums wird ein Instrumentenmix angewendet, insbesondere mit Fokus auf die Wohnungsbauförderung, den Ankauf von Belegungsbindungen sowie der Quotenreglung und der Konzeptvergabe.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: In der GSG ist die Stadt nur Mitgesellschafter, was zum Teil eine strategische Positionierung, etwa bei der Versorgung mit Bauland, erschwert. Positiv ist dabei die starke regionale Fokussierung auf die Stadt und das Umland gleichermaßen.

4.4 Düsseldorf, Nordrhein-Westfalen (Landeshauptstadt)



Aktuelle Herausforderungen

- Düsseldorf ist in der Vergangenheit kontinuierlich gewachsen. Ursächlich sind Unternehmen, Bildungs- und Kulturinstitutionen und der Ruf als „mondäne“ Hauptstadt (Kö) Nordrhein-Westfalens – keine Entspannungsphase in den letzten 25 Jahren.
- Durch Wechsel in der Förderpolitik wurden ab Anfang der 2000er-Jahre teilweise nur 30-40 WE/Jahr gefördert. Das verursachte ein sukzessives Abschmelzen der gebundenen WE von 36.356 (2001) auf 15.878 (2017) – davon 4.000-5.000 mit städtischem Besetzungsrecht. Die Fluktuation im sozialen Wohnungsbau liegt bei 1 % pro Jahr.
- Die Anzahl der beim Wohnungsamt registrierten wohnungssuchenden Haushalte lag stets über 4.000.
- Während sich im oberen Preissegment eine Sättigung abzeichnet, weitet sich der Nachfrageüberhang im preisgünstigen (bis 6,80 Euro/qm) und im mittelpreisigen Segment (7,60 Euro/qm) aus. Die Spreizung der Mieten zwischen dem geförderten und dem freifinanzierten Segment nimmt zu.
- Größte Versorgungsprobleme am Wohnungsmarkt haben Familien mit mehreren Kindern sowie Menschen im Seniorenalter mit geringer Rente (d.h. zu wenige kleine, kompakte Wohnungen bis 50 qm und günstige große Wohnungen mit vielen Zimmern).
- Die Mietpreisentwicklung verläuft nicht parallel zu den Steigerungen der Haushaltseinkommen, d.h. es gibt ein zu geringes Angebot für gering oder durchschnittlich verdienende Haushalte.
- Seit Jahren wird versucht, in definierten Bereichen Flächen anzukaufend. Das hohe Grundstückspreisniveau, Share deals und rechtliche Rahmenbedingungen würden aber eine gleichberechtigte Ankaufsmöglichkeit durch die Kommunen verhindern.
- Das kommunale Wohnungsunternehmen SWG ist mit 8.500 WE zu klein für die Versorgungsaufgabe. Alle bis 1990 gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (SWG, Genossenschaften, Rheinwohnungsbau) kommen zusammen nur auf 32.000 WE.

Strategien der Stadt

- Die Zuständigkeiten (Förderung, Belegung) sind im Amt für Wohnungswesen gebündelt.
- Die Stadt hat sich vorgenommen, jedes Jahr Baurecht für 3.000 neue WE zu schaffen – davon 1.000 geförderte WE. Jede geförderte Wohnung ist auch eine bedarfsgerechte Wohnung im Sinne der KdU (trotz zum Teil höherer Kostenmieten).
- 2013 wurde das Handlungskonzept „Zukunft Wohnen Düsseldorf“ verabschiedet. Kernelement ist ein Baulandbeschluss, der vorsieht, dass bei der Neuschaffung von Baurecht auf den privaten Flächen 40 % preisgebundener Wohnraum umzusetzen ist. Davon müssen mindestens 10 % preisgedämpfter, freifinanzierter Wohnungsbau mit einer Miete von aktuell 9,60 Euro/qm sein. Die preisgedämpften WE dürfen von Haushalten bezogen werden, deren Einkommen bis zu 60 % über den Grenzen des sozialen Wohnungsbaus liegen.

- Die Einkommensgrenzen (EK-Gruppen A und B) werden ab 2019 alle drei Jahre nach dem Lebenshaltungskostenindex neu bemessen.
- Städtische Grundstücke für bezahlbaren Wohnungsbau werden einzelfallabhängig vergünstigt – und vermehrt im Erbbaurecht – abgegeben. Je nach Mischungsverhältnis werden Abschläge auf Bodenwerte in einer Höhe von bis zu 45 % vorgesehen. Es werden Mittel für Umzugshilfen bereitgestellt.
- Für die Mittel der Landeswohnraumförderung wurde die Globalbudgetierung eingeführt, d.h. Düsseldorf kann von 2019 bis 2022 jeweils 60 Mio. Euro für die soziale Wohnungsbauförderung einsetzen. Komplementär existiert ein kommunales Wohnraumförderprogramm (Zuschüsse) für barriere-reduzierende Maßnahmen an Bestandswohnungen.
- Der Ankauf von Belegrechten hatte lange Zeit wenig Erfolg. Seit 2018 bekommen Eigentümerinnen und Eigentümer den Hinweis auf das Förderprogramm mit dem Grundsteuerbescheid, was im selben Jahr zu ca. 70 Ankäufen führte.
- Mit dem Handlungsprogramm wurde das Wohnungsunternehmen SWD für wohnungspolitische Strategien reaktiviert. Durch die Übertragung der städtischen Wohnungen und einiger Grundstücke an die SWD 2016 wurde diese gestärkt und durch die Möglichkeit zur Reinvestition in den Bestand handlungsfähiger gemacht.
- Es erfolgt eine regelmäßige Abstimmung zwischen Stadt und kommunalem Wohnungsunternehmen, außerdem hat die Stadt mit den fünf Genossenschaften ein Bündnis für bezahlbaren Wohnraum geschlossen.

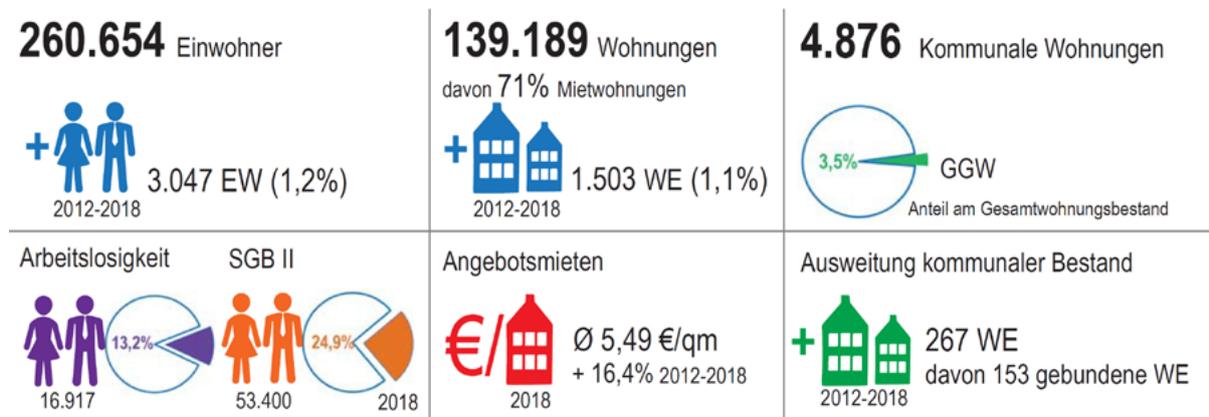
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die SWD wurde 1975 mit dem Satzungsziel der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum gegründet und hält aktuell 8.500 WE.
- Seit der Übertragung aller städtischen Wohnungen an die SWD 2016 ist sie ein handlungsfähigeres Unternehmen, da Gewinne im Unternehmen verbleiben und reinvestiert werden (SWD wurde zu GmbH & Co KG). Vor 2016 verpachtete die Stadt 7.000 WE an das Unternehmen, das selbst nur 1.200 WE hatte.
- Es gibt einen Nachholbedarf bei Instandhaltung/Modernisierung des Bestands aufgrund des alten Geschäftsmodells – eine Kernsanierung von 500 WE überwiegend mit Wohnraumförderung des Landes ist nötig (Miethöhe ca. 7,30 Euro/qm; Bindungsdauer 20 Jahre).
- In den zurückliegenden Jahren wurden ca. 20 WE pro Jahr gebaut. Heute liegt die Zielzahl im Neubau bei 200 WE im Jahr, davon 50 % gefördert („Riesenaufgabe“). Bis 2025 sollen insgesamt 1.200 bis 1.500 WE genehmigt und zum Teil auch bereits gebaut sein.
- Im Neubau wird ein Mix angestrebt: 50 % geförderte Wohnungen, 20 % preisgedämpft; 30% freifinanziert zu 12,50 Euro/qm – was aufgrund von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen häufig nicht erreicht werden kann (es sollen keine Verluste mit Bauprojekten gemacht werden). Deswegen werden ca. 50 % freifinanzierte WE auf SWD-eigenen Grundstücken errichtet.
- Mehrgenerationen-/Seniorenwohnhäuser werden – auch in Kooperation mit sozialen Trägern – zur Betreuung älterer Menschen mit Pflegebedarf, für Demenzgruppen, Wohngruppen (auch für Azubis) errichtet.
- In einzelnen Projekten wird auch der Ankauf von Bestandswohnungen erwogen. Das würde aber nur Sinn machen, wenn so neue gebundene Wohnungen entstehen.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Stadt mit Tradition eines eher hochpreisigen Wohnungsmarktes und einer damit einhergehenden verfestigten Anspannung im bezahlbaren Segment.
- Wohnungspolitische Strategie der Stadt: Wohnungsamt als zentrale Schnittstelle in der Verwaltung zur Wohnungsver-sorgung. Seit dem Handlungskonzept Wohnen ist das Thema „Chefsache“; damit einher geht ein grundsätzlicher Wandel im Aufgabenverständnis der Wohnraumversorgung in der Kommune – vom Verweis auf angrenzende Städte mit günstigerem, breiterem Mietwohnangebot (ehemals) hin zu einem Profithema des Oberbürgermeisters (heute).
- Strategien Wohnungsunternehmen: „Wiederentdecktes“ Wohnungsunternehmen nach Beginn einer anziehenden Dynamik am Wohnungsmarkt und nach Auftreten eines neuen Problembewusstseins in der kommunalen Politik wurde 2016 mit mehr Kompetenzen und Handlungsspielräumen ausgestattet, die es auszufüllen beginnt.

4.5 Gelsenkirchen, Nordrhein-Westfalen



Aktuelle Herausforderungen

- Die von der Montanindustrie geprägte Stadt kämpft mit erheblichen Folgen des Strukturwandels, mit der Überschuldung des kommunalen Haushalts, mit hohen Anteilen von Arbeitslosigkeit und Transferleistungen sowie einem niedrigen Einkommensniveau.
- Besondere Herausforderungen bestehen im sozialen Bereich: Nach einer langen Schrumpfungsphase wird seit 2015 ein leichtes Bevölkerungswachstum infolge Zuwanderung vor allem aus Südosteuropa und im Zuge der Fluchtmigration verzeichnet.
- Folge ist u.a. die Entstehung eines von ausländischen Investoren geprägten Wohnungssegmentes, das sich v.a. an Zugewanderte aus Südosteuropa richtet und z.T. von Wohnungsüberbelegungen und Missständen geprägt ist.
- Wohnungsmarktbezogene Herausforderungen liegen in strukturell überalterten Wohnungsbeständen mit nicht mehr zeitgemäßen Zuschnitten und großem Modernisierungstau, einer großen Zahl an „Schrottimmobilien“, dem Mangel an größeren, familieneigneten Wohnungen sowie an barrierefreien, seniorenrechtlichen Wohnungen („graue Wohnungsnot“), schließlich fehlender Urbanität – insgesamt ist der Bedarf an einer qualitativen Verbesserung des Wohnungsmarktes sehr groß.
- Konstatiert wird ein Neubaubedarf von rund 500 WE pro Jahr, wobei nur geringe Neubautätigkeiten insbesondere im geförderten Bereich stattfinden. Ein Grund dafür: Steigende Baukosten bedingen für die Bevölkerung kaum leistbare Neubaumieten von 10–12 Euro/qm. Außerdem erscheint die Landeswohnraumförderung durch Herabstufung Gelsenkirchens von der Mietstufe 3 auf 2 als nicht mehr attraktiv.
- Nach umfangreichen Verkäufen kommunaler Liegenschaften aufgrund der strukturellen Überschuldung des kommunalen Haushalts sind kaum noch kommunale Flächen verfügbar.
- Die Bestandsmieten steigen nur geringfügig, jedoch stärker als die durchschnittlichen Einkommen. Ein Drittel aller Mietwohnungen liegt unterhalb der KdU-Grenze (4,70 Euro/qm nettokalt). Die Neuvermietungsmiete für öffentlich geförderten Wohnraum liegt bei 5,25 Euro/qm (Stand 2018) und wird als nicht leistbar empfunden.

Strategien der Stadt

- In der Gelsenkirchener Stadtverwaltung ist das Thema Wohnen im Referat Stadtplanung, Abtl. 61/4 – Wohnungswesen/ Stadtregionale Kooperation – angesiedelt.
- Das Thema Wohnungsversorgung nimmt durch den quantitativ entspannten Wohnungsmarkt auf der politischen Agenda keinen herausgehobenen Stellenwert ein; entsprechend gibt es in Gelsenkirchen auch keine expliziten wohnungspolitischen Strategien und Konzepte. Wohnen ist vielmehr Teil der stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen.
- Ziel auf der handlungspragmatischen Ebene ist der Erhalt von Qualität in den Bestandsquartieren (z.B. Bergarbeitersiedlungen mit Gärten). Die dort vorhandenen Nachverdichtungspotenziale (etwa in Form von Einfamilienhäusern) würden keine neuen Qualitäten bringen, aber Widerstände hervorrufen.

- Handlungsgrundlage für wohnungsmarktbezogene Aktivitäten der Stadt ist die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung (Arbeitskreis Wohnungsmarktbeobachtung NRW 2006, regionale Wohnungsmarktbeobachtung seit 2007).
- Das kommunale Wohnungsunternehmen ggw wird als wichtiger Partner der Stadt gesehen, insbesondere bei der Beseitigung städtebaulicher Missstände oder der Schaffung von altersgerechten Wohnungen in Bestandsquartieren.
- Die Stadt und das kommunale Wohnungsunternehmen ggw arbeiten kooperativ und auf Augenhöhe zusammen. Die Zusammenarbeit mit weiteren Wohnungsmarktakteuren erfolgt im Rahmen des Runden Tisches der Wohnungswirtschaft unter Federführung von Stadt (Referat Stadtplanung) und ggw.

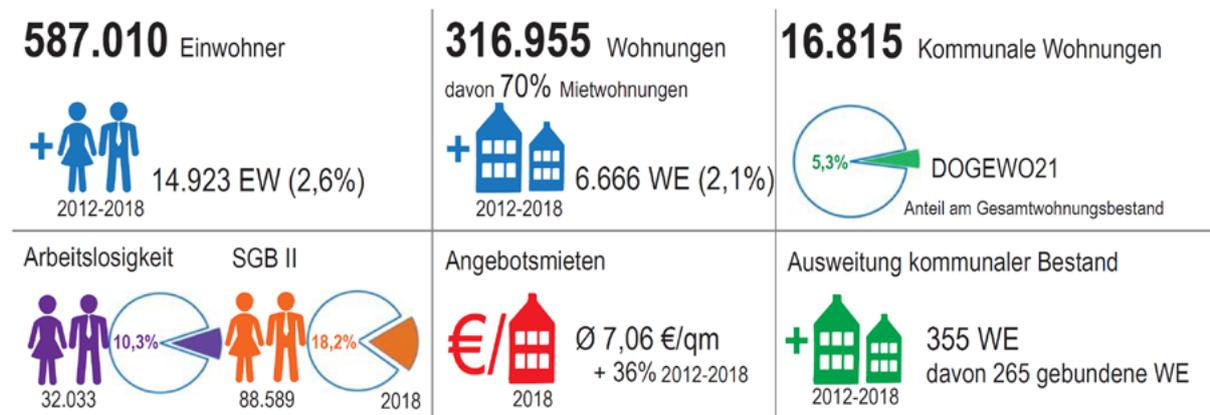
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die Gelsenkirchener gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft ggw ist eine 100-prozentige Tochter der Stadt und verfügt über 3,5 % des Mietwohnungsbestands, der zu knapp 70 % in der Hand einzelner Privateigentümer liegt.
- Die ggw geriet in den 2000er-Jahren in wirtschaftliche Schieflage, u.a. durch Grundstücksgeschäfte mit der Kommune. Heute ist das Unternehmen wieder stabil aufgestellt und hat wachsende wirtschaftliche Spielräume (Bilanzsumme von 300 Mio., Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 100 Mio. Euro in den nächsten fünf Jahren). Die ggw erfüllt nicht nur Aufgaben im Wohnungsmarkt, sondern hat die Mehrheit an der Gewerbeimmobilientochter (Nordsternpark), 49 % des Wissenschaftsparks und die Mehrheit an der Verkehrsgesellschaft (Parkhäuser) übernommen.
- Die ggw hat seit 2015 rund 220 WE in Neubauten (auf eigenen Flächen) errichtet. 110 der WE sind Mietwohnungen, davon die Hälfte geförderte WE. Der andere Teil entfällt auf das Bauträgergeschäft.
- Die Neubauaktivitäten – meist im Ersatzneubau – fokussier(t)en vor allem auf barrierefreie und seniorengerechte Wohnungen.
- Aufgrund aktuell veränderter Rahmenbedingungen (v.a. Herabstufung von Mietenstufe 3 auf 2, steigende Baupreise, leichter Zinsanstieg) hat sich die ggw mittlerweile wieder aus dem geförderten Mietwohnungsneubau zurückgezogen.
- Das Portfolio der ggw wird unter anderem ergänzt durch den Ankauf von Bestandsimmobilien, die Sanierung und (energetische) Modernisierung eigener Bestände sowie Neubauten sozialer Infrastrukturen, die an die Stadt oder an Träger vermietet werden.
- Durch das niedrige Einkommensniveau ist es kein Ziel der ggw, einen 100-prozentig durchmodernisierten Bestand zu haben.
- Die ggw kooperiert mit weiteren Wohnungsmarktakteuren wie den lokalen Genossenschaften (Transfer Know-how, finanzielle Unterstützung).

Kurzfassung

- Stadtsituation: Strukturschwache Großstadt mit erheblichen Herausforderungen in den Themenbereichen Arbeitsmarkt, Zuwanderung und Integration, Stadterneuerung. Relativ entspannter Wohnungsmarkt auch für einkommensschwache Haushalte, aber in weiten Teilen überalterte und defizitäre Bausubstanz.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Wohnungsmarktstrategien von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen fokussieren auf „Stadtreparatur“ und -erhalt sowie – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – auf nachfrageorientierte Wohnungsmarktanpassungen, insbesondere für Menschen im Seniorenalter.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Enge Zusammenarbeit von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen ohne vertraglich vereinbarte Zielzahlen (Problemadäquanz) im Rahmen regelmäßiger Abstimmungsunden und Absprachen.

4.6 Dortmund, Nordrhein-Westfalen



Aktuelle Herausforderungen

- Die von ihrer industriellen Vergangenheit geprägte Universitätsstadt hat den Strukturwandel teilweise bewältigt. Eine anziehende Dynamik wird seit 2014/15 beobachtet. Dies schlägt sich in steigenden Bevölkerungs- und Haushaltszahlen, u.a. aufgrund von Zuzug von Auszubildenden, Studierenden, Berufseinsteigende, aber auch von Zuwanderung aus südosteuropäischen Ländern nieder.
- Eine konkrete Herausforderung liegt in der Konzentration der Zugewanderten auf bestimmte Stadtteile bzw. Wohnstrukturen. Dagegen wird die Abwanderung von einkommensstärkeren Gruppen über die Gemeindegrenzen in das Umland beobachtet.
- Die Zugewanderten sind eher im Niedrigeinkommensbereich angesiedelt und erhöhen den Druck auf vorhandene bezahlbare Wohnungsmarktsegmente.
- Es fehlt Wohnraum inzwischen vor allem für Single-Haushalte und Familien mit mehreren Kindern. Perspektivisch wird der Bedarf an (pflege- und betreuungs-)geeigneten Wohnungen für den zunehmenden Anteil von Älteren an der Bevölkerung steigen („präventiver“ Neubau).
- Der Neubaubedarf wird auf 3.000 WE/Jahr beziffert. Herausforderungen wie die allgemeine Baukostenentwicklung, die Wirtschaftlichkeit von Neubauten im Segment Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte und die Kapazitätsgrenzen in der Bauwirtschaft verschärfen die bestehende Situation.

Strategien der Stadt

- Die Zuständigkeiten wurden im Wohnungsamt gebündelt, das alle zentralen Aufgaben erfüllt. Nach Umstrukturierung in den 2000er-Jahren erfolgt aktuell eine Erweiterung des Aufgabenspektrums des Wohnungsamtes, u.a. durch die neue Stelle einer Wohnungsbaukoordinator/in. Beim Oberbürgermeister ist „Wohnen Chefsache“.
- Das Wohnungsamt hat über Jahre eine umfangreiche Wohnungsmarktbeobachtung aufgebaut. Das Baulandmonitoring wird vom Stadtplanungs- und Bauordnungsamt durchgeführt.
- Der Wohnungsneubau selbst wird nicht als Kerngeschäft der Stadt gesehen, sondern (privaten) Investoren überlassen. Jedoch soll die Stadtentwicklungsgesellschaft DSG als 100-prozentige Tochter der Stadt vermehrt im Wohnungsbau zur Schaffung preiswerten Wohnraums aktiv werden.
- Die DOGEWO21 wird nicht als „echtes“ öffentliches Unternehmen verstanden und dementsprechend nur teilweise strategisch eingebunden (das Unternehmen ist nicht „inhouse-fähig“, daher sind keine Buchwertverkäufe von Flächen möglich). Die DOGEWO21 ist aber wichtige Bestandshalterin.
- Die wohnungspolitische Strategie basiert wesentlich auf dem 2009 im Stadtrat beschlossenen und stark von den Akteuren getragenen kommunalen Wohnkonzept. Daneben gibt es weitere sektorale/themenbezogene Masterplanungen. Zentrale Maßnahmen sind:
 - Die Erhöhung der Eigenkapitalquote der DOGEWO21 durch Renditeverzicht der Stadt.

- Eine Förderung des Grundstückskaufpreises in Form eines zinslosen Darlehens.
- Baulandmodell: Im Rahmen der Entwicklung neuer Wohnbauflächen sind in der Regel 25 % der geplanten Wohneinheiten für den geförderten Mietwohnungsneubau vorzusehen. Dies gilt gleichermaßen für Projekte auf städtischen als auch auf privaten Grundstücken.
- Bodenpolitik: Bislang bestehen nur wenige Erfahrungen mit Vergabeverfahren für städtische Flächen (Konzeptvergabe). Das wird jetzt ausprobiert, ggf. auch mit einer höheren Quote.
- In zwei Großsiedlungen bestehen Vorkaufsrechtssatzungen.
- Mittlerweile wird bei der Stadt Dortmund wieder eine aktive Flächenvorratspolitik betrieben und Grundstücke für eine spätere Wohnbauflächenentwicklung oder auch für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Flächen angekauft.
- Mögliche Verbilligungsoptionen bei Verkäufen der BlmA werden genutzt.
- Der Dialog mit allen relevanten Wohnungsmarktakteuren ist das zentrale Element der lokalen Wohnungspolitik. Dies umfasst Kooperation und Austausch, auch über gemeinsame Ziele, sowie frühzeitige Einbeziehung der Akteure in Konzeptentwicklungen (z.B. Kommunales Wohnkonzept).

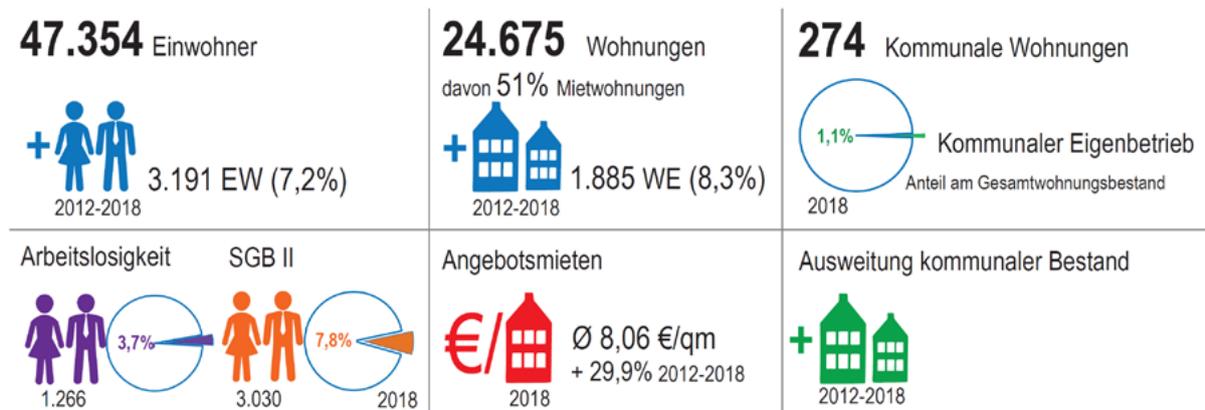
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die DOGEWO21 ist mit über 16.000 Wohnungen eines der großen Wohnungsunternehmen in Dortmund und eine Tochtergesellschaft der Stadtwerke.
- Sie sieht sich als Marktkorrektiv sowie Partnerin der Stadt, und „berät“ diese in wohnungspolitischen Fragen, handelt aber autonom und streng nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Es gibt keine direkten Zielvorgaben durch die Stadt.
- Die DOGEWO21 versteht sich als Impulsgeberin in bestimmten Quartieren oder zu bestimmten Themen, unter anderem durch soziale Projekte vor Ort im Bestand (Betreuung von Menschen im Seniorenalter etc.). Dazu gehört auch der Ankauf problematischer Immobilien als Beitrag zur Quartiers- und Stadtentwicklung, kombiniert mit strategischer Wohnungsbelegung (z.B. durch Studierende als „anderes“ Klientel, außerdem Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose).
- Thematischer Schwerpunkt ist die Schaffung altersgerechten Wohnraums als langfristige Strategie.
- Die Kooperation mit anderen Akteuren in Quartieren wird mit Bestandsstrategien untersetzt.
- Die Wohnraumförderung wird für Bestandsmodernisierungen mit anschließender Belegungsbindung in Anspruch genommen. Die Neubauförderung wird bislang nicht genutzt, da sie bei aktuellen Förderbedingungen (insbes. der Zielmiete aufgrund der Mietstufe 4) nicht als wirtschaftlich auskömmlich bewertet wird (außer auf eigenen Flächen).
- Ziel ist die Modernisierung von Beständen ohne Verdrängung der Mietenden (gesetzliche Möglichkeiten zur Umlage von Kosten für energetische Modernisierungen werden nicht ausgeschöpft), ergänzend die Schaffung von höherpreisigen Wohnangeboten sowie von barrieregeduzierten Wohnungen für Ältere. Die ggw kooperiert mit weiteren Wohnungsmarktakteuren wie den lokalen Genossenschaften (Transfer Know-how, finanzielle Unterstützung).

Kurzfassung

- Stadtsituation: Großstadt mit altindustriellem Erbe im Strukturwandel; vergleichsweise niedriges Mietenniveau, da Wohnungsmarkt lange Zeit durch große werksgebundene Wohnungsbestände geprägt war. Die zunehmend steigenden Mietpreise erhöhen in jüngerer Zeit die Attraktivität Dortmund aus Sicht potenzieller Investoren. Bislang gibt es aber noch keine Flächenknappheit.
- Wohnungspolitische Strategie der Stadt: Fokus auf gut aufgestellte und koordinierte Verwaltung mit Wohnungsmarktbeobachtung und einem breit aufgestellten Wohnungsamt, hohe Relevanz des Dialogs mit den Akteuren der Wohnungswirtschaft, starker „Governance“-Ansatz.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Die DOGEWO21 sieht sich als „normales“ Wohnungsunternehmen, d.h. als ein ähnlich wie private Wohnungsunternehmen agierendes und autonom handelndes kommunales Wohnungsunternehmen.

4.7 Landau in der Pfalz, Rheinland-Pfalz



Aktuelle Herausforderungen

- Landau ist ein attraktiver Hochschulstandort (8.000 Studierende auf ca. 48.000 Einwohnerinnen und Einwohner). Die Unternehmen sind mittelständisch geprägt und breit aufgestellt. Aufgrund der Lage zwischen großen Zentren und aufgrund der eigenen Attraktivität verzeichnet das Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums ein stetiges Bevölkerungswachstum.
- Es werden hohe Preissteigerungen im Miet-/Kauf- und Baulandsektor beobachtet sowie ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum – v.a. für große Familien, Haushalte im Transferbezug, Bedarfsgemeinschaften und Studierende.
- Es gab in der Vergangenheit wenig geförderten Wohnungsbau seitens der Kommune, mittlerweile erfolgt dieser überwiegend durch Private.
- Die zunehmende Bodenpreisdynamik in den letzten zwei bis drei Jahren verstärkt das Bodenpreisgefälle weiter. Die Stadterweiterungsmöglichkeiten sind durch umgebende Verkehrswege, Naturschutzgebiete und weinbauliche Nutzungen räumlich begrenzt.
- Vorhandene Flächenreserven, v.a. aus der Konversion ehemaliger Militärfelder, sind absehbar aufgebraucht und perspektivisch nicht ausreichend.
- Der Wohnungseigenbetrieb ist an den kommunalen Kreditrahmen gebunden. Der limitierte Verschuldungsrahmen im Gesamtkontext der Kommune führt zu einer geringeren Handlungsfähigkeit.
- Die Hälfte des kommunalen Wohnungsbestandes (ca. 250 WE) musste in den 1990er-Jahren veräußert werden, da die Verschuldungsobergrenzen überschritten wurden.

Strategien der Stadt

- Die Bearbeitung des Themas Wohnen liegt operativ beim Eigenbetrieb GML (Gebäudemanagement Landau seit 2007) und konzeptionell beim Stadtbauamt. In Letzterem sind auch die Wohnraumförderung und die Bearbeitung der WBS-Anträge angesiedelt. Es ist das „Reststück“ eines Wohnungsamtes.
- Das Themenfeld „Wohnen und Bezahlbarkeit“ ist seit 2014 wieder verstärkt im Fokus. Auf Initiative des Stadtrates wurde damals die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts (WVK) beauftragt, das 2016 verabschiedet wurde. Die Ergebnisse haben alle „aufgeschreckt“, da deutlich wurde, dass die Stadt ein gravierendes Bauland- und Wohnungsproblem hat.
- Das WVK war der Anstoß, neben der Innenentwicklung auch wieder Siedlungserweiterungen im Außenbereich zu betreiben. Der Beschluss 2016 war sehr umstritten (Gegenargumente: Dichte, Zubauen der Landschaft etc.).
- Es wurde die Zielvorgabe formuliert, bis 2030 insgesamt 2.500 WE neu zu bauen, davon 1.250 gefördert. Die Zielsetzung für den Eigenbetrieb lautete, dass der kommunale Bestand 2030 aus mindestens 500 WE bestehen soll.
- Es wird mittlerweile ein Bündel an Strategien zur Steuerung des Wohnungsmarktes genutzt:

- Aktive Liegenschaftspolitik: Baurechtschaffung im Wohnbau und auch bei Gewerbe nur bei 100-prozentigem Eigentum der Stadt (Zwischenerwerb über freihändige Verhandlungen). Die Stadt kauft zu relativ attraktiven Preisen an – Rohbaulandpreis zwischen 60 und 80 Euro/qm –, der residual ermittelt wird. Finanziert wird der Ankauf über Sonderkredite, die im Haushalt mit abgebildet werden und zeitnah durch den Grundstücksverkauf wieder zurückgeführt werden müssen. Es handelt sich um ein Zwischenerwerbsmodell, die Flächen werden nach Baurechtschaffung verkauft.
- Bei den Konzeptvergaben wird meist ein Festpreis für den Boden angesetzt und dann nach Konzept entschieden – damit wird die Bedeutung des Preises in der Beurteilung des Konzeptes „neutralisiert“.
- Baulandmodell: Bei der Schaffung von Baurecht für Flächen Privater wird über einen städtebaulichen Vertrag eine Quote von 25 %, zukünftig 33 % geförderter Wohnungsbau vereinbart.
- Die Stadt selbst (GML) baut zu 100 % geförderte Wohnungen, was der Kreditaufnahmeschränkung nach § 103 Gemeindeordnung geschuldet ist. Das kommunale Grundstück kauft der Eigenbetrieb zum Verkehrswert (nicht zum Marktwert).
- Kooperationen: Es gibt einen wöchentlichen Austausch beteiligter Akteure im Stadtvorstand im Rahmen der Initiative „Landau baut Zukunft“.
- Landau ist zudem Mitglied im Bündnis für Wohnen Rheinland-Pfalz.

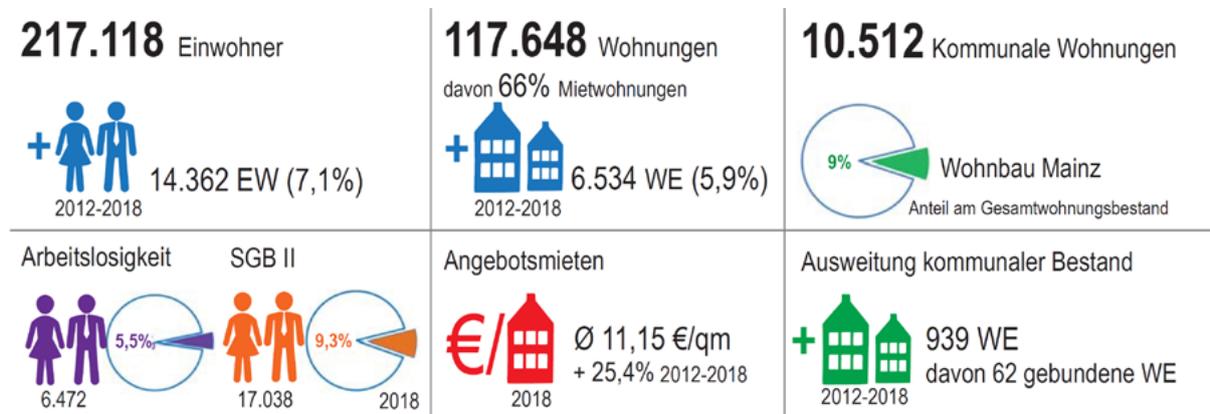
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Landau hat Ende der 1990er-Jahre eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung (Regiebetrieb) gegründet und darin alle städtischen Wohnungsgebäude, Wohnungsgrundstücke, Wohnungen zusammengeführt. Hintergrund war, dass die Erträge aus der Wohnungsvermietung in den allgemeinen Haushalt und nicht in die Bestanderhaltung flossen, die dementsprechende Sanierungsrückstände aufwiesen. Rücklagen wurden keine gebildet. Deshalb war es notwendig, Mitte der 1990er-Jahre 50 % der Wohnungen zu verkaufen.
- 2007 wurde der Eigenbetrieb GML gegründet, in den der Regiebetrieb integriert wurde. Der Betrieb arbeitet mit einem beschlossenen Wirtschaftsplan, was ihm Handlungsfreiheit verleiht und eine rasche Umsetzung der Projekte ermöglicht.
- Die Bestandswohnungen erlauben von den Kostenstrukturen her, sie mit einer Durchschnittsmiete von 3,80 Euro/qm zu vermieten.
- Heute wird geschätzt, dass 500 Wohnungen als Mindestgröße erforderlich sind, damit sich ein (kommunaler) Wohnungsbestand rentieren kann. Die Ausweitung des Bestands um 250 Wohnungen soll in den nächsten 5-10 Jahren mit bis zu 100 % gefördertem Wohnungsneubau erfolgen.
- Die Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens aus dem Eigenbetrieb in Form einer GmbH & Co. KG war geplant, was aber an kommunalrechtlichen Voraussetzungen scheiterte.
- Vorteil des Eigenbetriebs: Zinsniveau bei Kreditaufnahme, hoher Eigenkapitalanteil, Möglichkeit zur Einlage städtischer Flächen für geförderten Wohnungsbau zum Buchwert, im Gegensatz zum Regiebetrieb besteht die Möglichkeit Gewinne nicht auszuschütten, sondern in den Wohnungsbestand zu reinvestieren.
- Nachteil des Eigenbetriebs: Geringer Kreditrahmen durch aufsichtsbehördliche und kommunalrechtliche Beschränkungen.

Kurzfassung

- Stadtcharakter: Attraktives Oberzentrum mit hoher Bildungs-, Arbeits- und Unternehmenszuwanderung und einer guten verkehrlichen Vernetzung in die umliegende Region.
- Wohnungspolitische Strategie: Eigenbetrieb GML (Gebäudemanagement Landau) ist wichtigster Partner in der Bearbeitung von Wohnraumfragen, der aber – aufgrund der geringen Wohnungszahl – keine Wirkung auf die Mietpreisdynamiken hat.
- Die Ausweitung des geringen kommunalen Wohnungsbestandes ist eines von vielen Instrumenten zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums.

4.8 Mainz, Rheinland-Pfalz (Landeshauptstadt)



Aktuelle Herausforderungen

- Mainz ist eine stark wachsende Stadt und hat in den letzten zehn Jahren 8,6 % Bevölkerungszuwachs erfahren. Dieser resultiert auch aus der Nähe zu Frankfurt und daran gebundene wohnungsdynamische Entwicklungen – ausgelöst durch Bildungs- und Arbeitszuwanderung in das gesamte Rhein-Main-Gebiet. Neben Studierenden ziehen auch jüngere Erwerbstätige in der beruflichen Einstiegsphase nach Mainz.
- Der Zuzug verschärft Dynamiken des Wohnungsmarktes – Mainz zählt inzwischen bundesweit zu den Städten mit den höchsten Mieten.
- Von den Dynamiken besonders betroffene Zielgruppen sind Familien, Menschen mit geringen Einkommen, Menschen im Rentenbezug, Menschen mit Behinderungen, Studierende, Menschen mit Migrationshintergrund, Geflüchtete sowie psychisch erkrankte Menschen.
- Mit den Mietpreisen steigt auch die Tendenz zur Abwanderung von Familien der Mittelschicht in die Umlandgemeinden, da sich dort Wohnwünsche (EFH) einfacher umsetzen lassen. Die Stadt macht sich deshalb den Erhalt der sozialen Durchmischung zur besonderen Aufgabe.
- Die Anforderungen an Klimaresilienz und der gleichzeitige Neubaudruck machen Aushandlungskonflikte sichtbar.

Strategien der Stadt

- 2015 wurde die Leitstelle Wohnen eingerichtet, die Verwaltungsabteilungen vernetzt und koordiniert (Stadtplanung, Stadtentwicklung, Liegenschaften und das Amt für soziale Leistungen).
- Das Thema Wohnen hat aber bereits seit der Krise der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft Wohnbau und den damit in Verbindung stehenden Verkaufsdiskussionen im Jahr 2007 eine hohe politische sowie öffentliche Relevanz.
- Seit 2014/15 fokussieren die kommunalpolitischen Strategien stärker auf dem Geschosswohnungsbau und auf die Herstellung von Bezahlbarkeit von Wohnraum.
- Zudem wurde 2015 ein Bündnis Wohnen gegründet, bei dem Zielzahlen für den Neubau bis 2020 bzw. 2025 mit den Wohnungsmarktakteuren formuliert wurden: 6.500 WE bzw. 5.500 WE.
- Über Bindungsübertragung und den Ankauf von Bindungen bei Modernisierungsvorhaben und -förderung soll das Abschmelzen der Bindungen im Bestand gebremst werden.
- Das kommunale Wohnungsunternehmen ist heute wieder zentraler strategischer Partner sowie wichtigster Akteur im Bereich des geförderten und bezahlbaren Wohnraums.
- Eine breite Palette von Instrumenten wie Fehlbelegungsabgabe, partnerschaftliche Baulandbereitstellung (Investoren sind seit Ende des Jahres 2020 verpflichtet, ab einer Bebauung von 10 Wohneinheiten/Grundstück einen Anteil von rund einem Drittel geförderter Wohnungsbau sicher zu stellen), ein eigenes kommunales Förderprogramm (Förderung von Wohneigentum für kinderreiche Haushalte sowie des Baus von Mietwohnraum für kinderreiche Haushalte;

Mietsubventionen für wohnberechtigte Personenkreise), Monitoring zum Wohnungsneubaubedarf und zu Potenzialen sowie die Vernetzung lokaler Akteure, regelmäßige interne Abstimmungen sowie die Erstellung des Wohnraumversorgungskonzepts 2012 unterstützen die Strategien der Stadt.

- Flankierend werden – im Sinne eines abgestimmten regionalen Planungsansatzes – Kooperationen mit dem Umland im Bereich Wohnungsbau angestrebt.
- Zurzeit wird ein neuer Wohnungsmarktbericht durch ein externes Institut erstellt.

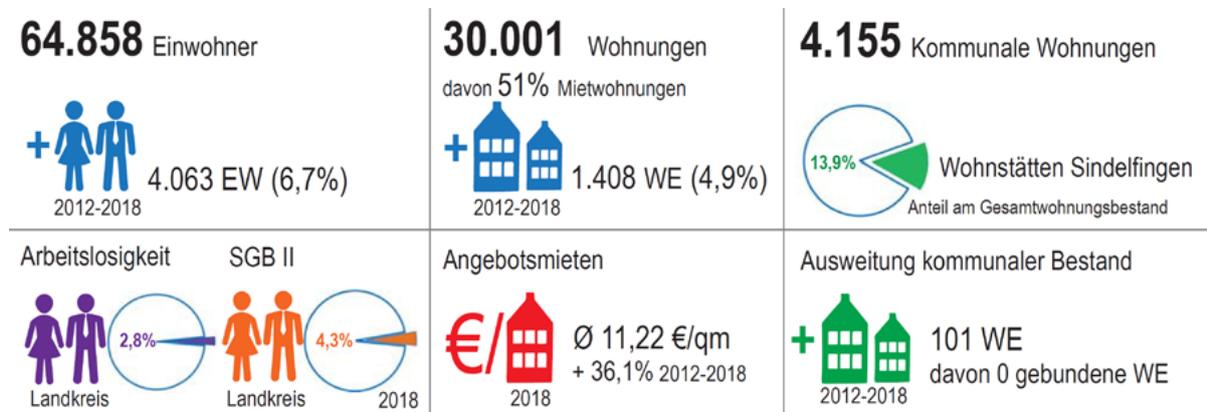
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die Wohnbau Mainz GmbH ist ein ehemals gemeinnütziges Wohnungsunternehmen mit den Gesellschaftern Stadt Mainz (64,9 %), Zentrale Beteiligungsgesellschaft der Stadt Mainz mbH ZBM (24,9 %) und RIO Energieeffizienz GmbH & Co. KG (10,2 %).
- Das Selbstverständnis des 100-jährigen Unternehmens ist es, günstigen Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung zu sichern und zu schaffen sowie als Regulativ (10.500 WE, davon 4.870 WE gefördert) am Mainzer Wohnungsmarkt zu wirken.
- Die Mietenstrategie umfasst Festlegungen über die Mietenpolitik im ungebundenen Bestand: 80 % der WE werden zu Mieten unter oder gleich dem Median des Mainzer Mietspiegels angeboten. 20 % der WE gehen mit Mieten über dem Median des Mainzer Mietspiegels in die Vermietung. Die Wohnbau Mainz will in ihrem Gesamtbestand langfristig 4.000 öffentlich geförderte Wohnungen zur Verfügung stellen.
- Durch (Ersatz-)Neubau auf eigenen Grundstücken oder auf Konversionsflächen (Ankauf von der BImA), durch Neuschaffung von Bindungen im Bestand im Rahmen von Modernisierungsförderung sowie eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Modernisierungumlage wird Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt gesichert.
- Die Wohnbau hat eine eigene Bauabteilung, die über langjährige Erfahrung mit kostengünstigem Wohnungsbau und -bewirtschaftung verfügt und eine langfristige Bewirtschaftungsperspektive verfolgt, bei der der Gesamtlebenszyklus des Gebäudes betrachtet und eine Wirtschaftlichkeitsprüfung von Modernisierungen/Sanierungen durchgeführt werden.
- Der Verkauf von Belegungsrechten für freifinanzierte Wohnungen an das Land (Förderprogramm) schafft Bindungsübertragungen. Das Belegrecht behält dabei die Stadt.
- Das Programm „Zuhause in Mainz“ – in Anlehnung an das Bielefelder Modell – verfolgt einen Quartiersansatz, bestehend aus einem ehrenamtlich betriebenen Nachbarschaftscafé, der Einbindung von Kooperationspartnern im Pflegebereich, barrierefreien Wohnungen und dem Verzicht auf die Pflegepauschale.
- Kooperationen mit der Stadt umfassen eine Zielvereinbarung zur Wohnungsversorgung prekärer Fälle (Einräumung von bis zu 36 Benennungsrechten pro Jahr) und einen Betrauungsakt zur Wohnraumversorgung. Aufgabenzuweisungen werden nur mit vertraglicher Grundlage und Beschluss des Aufsichtsrates übernommen.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Mainz ist eine Kommune in Verflechtungsraum Rhein-Main unter Einfluss regionaler Dynamik und eines starken Wachstums.
- Wohnungspolitische Strategie der Stadt: Wohnen ist „Chefsache“. Durch die Leitstelle wird die Zusammenarbeit der beteiligten Verwaltungsabteilungen koordiniert, um die vorhandenen instrumentellen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf dem Wohnungsmarkt bestmöglich auszuschöpfen.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Das kommunale Wohnungsunternehmen ist ein strategischer Partner der Kommune, um Bezahlbarkeit langfristig zu sichern. Dazu gibt es eine klare vertragliche Grundlage für Aufgabenzuweisungen von der Kommune an die Wohnbau Mainz.

4.9 Sindelfingen, Landkreis Böblingen, Baden-Württemberg



Aktuelle Herausforderungen

- Die kreisangehörige Stadt Sindelfingen im Großraum Stuttgart ist Sitz des weltweit größten Automobilwerks der Daimler AG. Entgegen den Prognosen des Statistischen Landesamtes ist die Stadt in den zurückliegenden fünf Jahren um 4.000 EW gewachsen. Ursächlich waren vor allem Zuzüge in den Arbeitsmarkt (Ausgleich der Ruhestandswelle) sowie Geflüchtete.
- Durch die Beschäftigten der Autoindustrie gehört der Landkreis Böblingen zu den Standorten mit der bundesweit höchsten Kaufkraft. Zugleich öffnet sich die Schere zwischen den Einkommensniveaus verschiedener Berufsgruppen. In die Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung Baden-Württembergs fielen 2018 20-30 % der Bevölkerung.
- Es unterliegen (noch) ca. 620 WE einer Mietpreis- und Belegungsbindung, weitere ca. 40 WE besitzt die Stadt selbst (u.a. für Wohnungsnotfälle). Durch das sukzessive Auslaufen der Bindungsfristen wären 2025 ca. 500 gebundene WE „übrig“.
- Der Neubaubedarf in Sindelfingen liegt bei knapp 200 WE pro Jahr. Diskutiert wird, welche Qualitäten entstehen sollen und für welche Gruppen Wohnungen gebaut werden sollen.
- Der Wohnungsneubau hielt mit dem Bevölkerungswachstum nicht Schritt, es wurden zwischen 2011 und 2015 nur 1.000 WE gebaut und diese vorwiegend im Hochpreissegment. Das führte zu Preissteigerungen – bei Eigentumswohnungen von 2.000 Euro/qm 2010 auf 4.000 Euro/qm 2016.
- 2016 hat der Landkreis ein „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ geschlossen, auch um das Bewusstsein für den sozialen Wohnungsbau zu schärfen – bis 2030 benötigt der Kreis 14.000 neue WE, d.h. 440 ha Bauland.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist seit 2016 beim Amt für Stadtentwicklung und Geoinformation angesiedelt.
- 2017 wurde das Handlungskonzept Wohnen 2025 und das Sindelfinger 10-Punkte-Programm zum Wohnungsbau im Gemeinderat beschlossen.
- In der Diskussion sind eine 20 %-Quote für preiswerten Wohnungsbau – Miete oder Eigentum – bei Schaffung von zusätzlichem Baurecht auf privaten Flächen. Grundstücke, die die Stadt entwickelt, sollen mit der Auflage, preiswerten Wohnraum zu realisieren, zum Festpreis vergeben werden (keine Bevorzugung der Wohnstätten).
- Momentan wird eine Wohnraumbedarfsprognose erstellt (diese hat auch argumentative Bedeutung).
- Die Potenziale der Wohnbauflächen wurden 2016 systematisch analysiert. Es stehen im Wege der Nachverdichtung, der Entwicklung städtischer Konversionsflächen und Neubaufächen (FNP) genügend Bauflächen zur Verfügung.
- Es gibt eine städtische Förderungsrichtlinie für den Bau von Mietwohnungen von 2001 (verlorene Baukostenzuschüsse), die aktuell ruht, aber fortgeschrieben werden soll.
- Die Wohnstätten werden als Glücksfall gesehen – vergleichbare Kommunen haben kein (so großes) Unternehmen. U.a. konnte die Anschlussunterbringung (Asyl) im Wohnungsbestand umgesetzt werden.

- Als eine Maßnahme des Handlungskonzepts Wohnen wurde 2018 ein Wohndialog – mit Vertretungen der Wohn- und Immobilienwirtschaft, örtlicher Banken, sozialer Einrichtungen, des Gemeinderates – ins Leben gerufen, um Leitlinien/ Grundsätze für Sindelfinger Wohnungsbau zu erarbeiten.

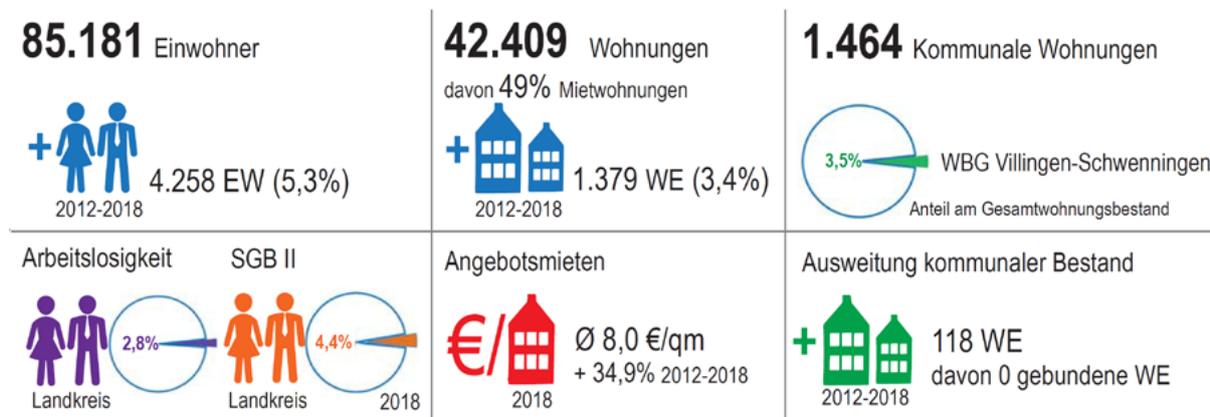
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die Wohnstätten wurden 1927 von der Stadt in Kooperation mit Daimler gegründet. 2007 übernahm das Unternehmen selbst die Anteile von Daimler. In den letzten Jahren hat die Stadt weitere eigene Wohnungsbestände an die Wohnstätten veräußert.
- Kerngeschäft des Wohnungsunternehmens ist die Bestandsbewirtschaftung der 4.180 WE – 30-40 % der Mieterlöse werden in Bestand reinvestiert 2018: 9,2 Mio. €), denn 50 % der Bestände sind über 50 Jahre alt. Die Miete beträgt durchschnittlich 6,85 Euro/qm.
- Mit einer Portfolioanalyse wird die Zukunftsfähigkeit der Gebäude bewertet, wenn sich der Standard nicht anpassen lässt, werden Ersatzneubauten geplant. Die Umsetzung von kosten- und flächensparem Neubau sichert häufig eine höhere Flächenauslastung.
- Es gibt keine Erhebung der Altersstruktur der Mieterschaft und kein aktives Umzugsmanagement, aber in den Bestandsquartieren werden komplementäre (und altersgerechte) Wohnungstypen als Angebot gebaut, um im Alter im Quartier verbleiben zu können. Die Wohnstätten gehen hier auch Kooperationen mit sozialen Trägern ein.
- Der Anteil belegungsgebundener Bestände liegt bei 11,5 %. Die Wohnstätten verwalten auch die 41 städtischen Wohnungen.
- Die Leerstandsquote liegt bei 1,4 %, die Fluktuationsrate bei 4,7 %. Pro Jahr bewerben sich aber ca. 2.000 Menschen auf eine WE bei den Wohnstätten.
- Es gibt keine festen Vereinbarungen mit der Stadt hinsichtlich der Zahl der WE im Neubau, denn das realisierbare Volumen ist abhängig von der Grundstücksverfügbarkeit. Der Anteil der preisgebundenen WE wird bislang individuell für einzelne Projekte ausgehandelt.
- Nach Ansicht der Wohnstätten ist aufgrund der Grundstückspreise und vor allem der Baupreise kein kostengünstiger Wohnungsbau möglich. Die Kostenmiete liegt – bei einer sehr moderaten Verzinsung des Eigenkapitals – bei 13-14 Euro/qm. Um günstigere Mieten auch im Neubau anbieten zu können, werden diese mit den Erträgen aus der Bauträgertätigkeit quersubventioniert.
- Für die Schaffung zusätzlicher gebundener Wohnungen werden im Rahmen aktueller Bauvorhaben (wieder) Fördermittel der Landeswohnraumförderung in Anspruch genommen.
- Die Wohnstätten Sindelfingen zahlen schon länger keine Dividende mehr an die Stadt, sondern stocken mit dem Überschuss das Eigenkapital auf, das 2018 57,1 % der Bilanzsumme erreichte.
- Das größte aktuelle Neubauprojekt der Wohnstätten entsteht im Neubaugebiet Allmendäcker 2 (Maichingen). Zwei Drittel der geplanten rund 180 WE werden vermietet, rund 20 Prozent (24 WE) davon werden öffentlich gefördert und gebunden vermietet.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Mittelstadt in der Metropolregion Stuttgart mit zunehmender Anspannung im Wohnungsmarkt, die zu großen Teilen aus der Zuwanderung in Beschäftigung resultiert. In der Automobilindustrie setzt eine Ruhestandswelle ein und die neuen Beschäftigten benötigen Wohnraum.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Bewusstsein für die Notwendigkeit des sozialen Wohnungsbaus muss in der Hocheinkommensregion erst neu geweckt werden. Sindelfingen hat sich mit Wohnkonzept 2025 und 10-Punkte-Plan neu aufgestellt und umfangreiche konzeptionelle und bauliche Maßnahmen beschlossen.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Mit den Wohnstätten verfügt die Stadt über ein großes, wirtschaftlich leistungsfähiges Wohnungsunternehmen, das seine soziale Aufgabe bislang vor allem im Bestand wahrnimmt. Es gibt eine gute Kooperation auf Augenhöhe zwischen Stadt und kommunalem Unternehmen.

4.10 Villingen-Schwenningen, Schwarzwald-Baar-Kreis, Baden-Württemberg



Aktuelle Herausforderungen

- Die badisch-württembergische Doppelstadt Villingen-Schwenningen ist Standort der Elektro-, Messgeräte- und Uhrenindustrie und Sitz dreier Hochschulen - Duale Hochschule Baden-Württemberg, Hochschule für Polizei und Hochschule Furtwangen – mit insgesamt ca. 6.000 Studierenden.
- Für das Oberzentrum im ländlichen Raum sah die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes bis vor fünf Jahren einen langsamen Rückgang der Bevölkerungszahl vor. Das hat sich vor allem durch die EU-Zuwanderung verändert und führt mittlerweile zu einem Wohnungsmangel im bezahlbaren Segment.
- Die Mietspiegelerstellung wurde auf 2018 vorgezogen, um die Preisdynamik besser abzubilden. Generell würden viele (statistische) Untersuchungen die Belange kreisangehöriger Städte nicht adäquat abbilden, da der ländliche Raum jeweils die städtischen Herausforderungen nivelliert.
- So führen die Preissteigerungen in den Ballungsräumen Freiburg und Stuttgart dazu, dass institutionelle Anleger und Investoren vor drei bis vier Jahren den ländlicheren Raum entdeckt haben. Die ab 2020 durchgehende S-Bahn von Breisach über Freiburg nach Villingen-Schwenningen im Stundentakt macht die Stadt attraktiv für alle, die sich in Freiburg die Mieten nicht mehr leisten können.
- Die Stadt verfügte einst über ca. 800 Sozialwohnungen, die aber nach und nach aus den Bindungen fallen – zwischen 1998 und 2016 wurde keine neuen SWE errichtet. Seit 2017 wird wieder gefördert gebaut.
- Die WBG hat derzeit noch 300 Sozialwohnungen im Bestand. Auf der Warteliste stehen 800 Haushalte – Wartezeiten von sieben Monaten bis einem Jahr.
- Die Unterschiede zwischen den Mieten bei der städtischen WBG und den Marktmieten liegen in den Beständen bei 5-5,50 versus 7 Euro/qm und beim Neubau bei 5,85-6,20 versus 9-10 Euro/qm.
- Im Rahmen der Wohnraumstrategie 2018 wurde ein Nachholbedarf von 4.300 WE bis 2020 und weiteren 2.300 WE bis 2030 in unterschiedlichen Wohnungsmarksegmenten ermittelt.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist im Stadtplanungsamt angesiedelt.
- 2016 wurde vom Stadtrat die Erarbeitung einer Wohnraumstrategie beauftragt. Im ersten Schritt wurden die Wohnraumbedarfe ermittelt. Im unteren Mietsegment (Grundsicherung SGB II, die WBS-Haushalte und die Haushalte aus der Anschlussunterbringung) waren das 1.000 WE bis 2020 und 500 WE bis 2030. Die Ergebnisse wurden in Gesprächen mit den sozialen Trägern verifiziert. In Stufe 2 wurden die Standortpotenziale für den Sozialen Wohnungsbau geprüft.
- Im Rahmen der Wohnraumstrategie wurde auch ein Vorschlag für einen Baulandbeschluss erarbeitet, der eine verbindliche Quote an geförderten Wohnungen von 30 % bei der Schaffung von Baurecht vorsah. Der Gemeinderat folgte dem nur für städtische Grundstücke ab einer Größe von 10 WE. Ebenso fand der Vorschlag, den Stellplatzschlüssel im sozialen Wohnungsbau auf 0,7-0,8 pro WE zu senken, keine Mehrheit.

- Die Prüfung der Umsetzung weiterer Vorschläge zur Kostensenkung wurde auf die Zeit nach der Kommunalwahl 2019 verschoben – darunter waren die Reduzierung der Baugenehmigungsgebühren und die Verbilligung der städtischen Grundstücke, jeweils um den Prozentsatz des sozialen Wohnungsbaus (Förderung), d.h. i.d.R. 33 %, sowie das Auflegen einer städtischen Förderung komplementär zu den Landesprogrammen.
- Villingen-Schwenningen verfügt über viele Flächenressourcen: Oberer Brühl (Mangin-Kasernenareal, 400-500 WE), ehem. Klinikgelände (400 WE im Bau), Alte Ziegelei (150 WE im Bau). Die größte Fläche ist der Lämmisgrund, auf dem ein neues Stadtviertel (2.000 WE) entstehen soll.
- Parallel wurden in einem zweijährigen Dialog mit Bürgerschaft, Verwaltung, Politik 18 Leitprojekte im Rahmen eines ISEK erarbeitet und 2018 verabschiedet. Leitprojekt 8 formuliert die Strategie für eine sozialverträgliche Stadtviertel- und Wohnraumentwicklung und sieht das als Fortführung der Wohnraumstrategie.

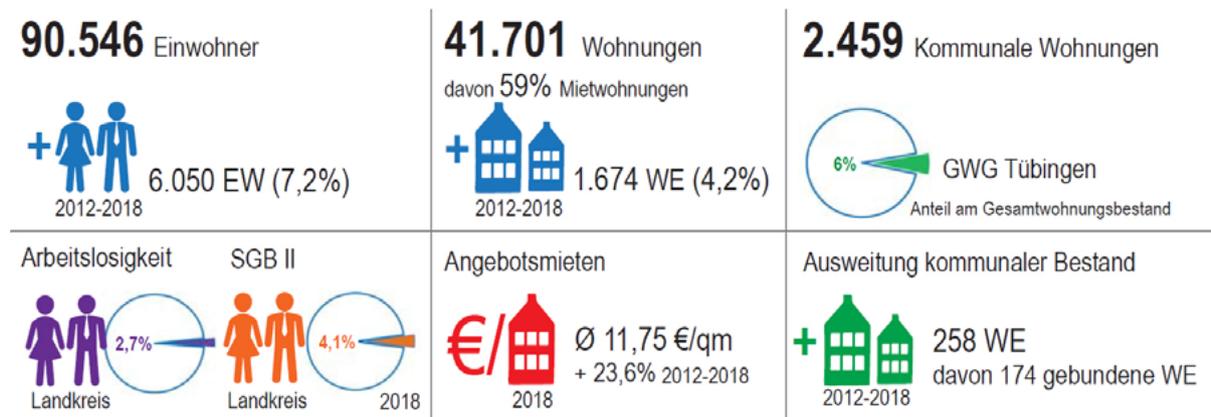
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die Wohnungsbaugesellschaft Villingen-Schwenningen (WBG) wurde 1927 gegründet. Seit 2012 konzentriert sich die WBG (wieder) auf die Kernkompetenz – die Bewirtschaftung und Entwicklung von eigenen Wohnungsbeständen. Das Unternehmen arbeitet mit einem 10-Jahres-Strategieplan und einer Steuerung über Kennzahlen.
- Die Heraufsetzung der Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung in BaWü sieht die WBG als Problem, da ein verstärkter Verdrängungswettbewerb bei den bezahlbaren Wohnungen stattfindet.
- Die WBG will in den nächsten Jahren die Bestände um 20-30 % ausweiten, durch Neubau auf eigenen Grundstücken – Ersatzneubau, Nachverdichtung – und Neubau auf Konversionsflächen.
- Bereits abgeschlossen ist das Projekt 5-Euro-Haus. Ziel war die Entwicklung eines Bautyps, der es ermöglicht, günstige Wohnungen ohne Förderung anzubieten. 2017 wurde „NeckarFair“ (47 WE, Ersatzneubau) fertiggestellt mit Mieten zwischen 5,85 und 6,20 Euro/qm. Die Baukosten lagen bei 1.650 Euro/qm (Kostengruppe 200 bis 700). Das Projekt gewann den Bauherrenpreis 2018.
- Derzeit ist das Nachfolgeprojekt „SperberFair“ im Bau (66 WE, Ersatzneubau), in dem auch ein Anteil von 30 % geförderter Sozialwohnungen umgesetzt wird.
- 2015 wurde das „Bündnis für faires Wohnen“ als Zusammenschluss von WBG, Spitalfonds Villingen, Familienheim Schwarzwald-Baar-Heuberg eG und Baugenossenschaft Villingen eG (ohne Politik) gegründet. Die Unternehmen stehen für 20 % des Mietwohnungsbestandes.
- Aus dem Bündnis heraus wurde ein gemeinsames Unternehmen gegründet, um sich um Grundstücke der ehemaligen Kaserne Mangin (Oberer Brühl) zu bewerben. Die Wunschvorstellung ist eine Konzeptvergabe, um dort partnerschaftlich 500 WE zu bauen. Die Fläche gehört zu den größten Innenentwicklungsprojekten der Gesamtstadt.
- Das Unternehmen unterhält ständige Kooperationsbeziehungen zu Sozialpartnern – u.a. Wohngemeinschaft für junge Mütter, Caritas-Wohngruppe etc.
- Die Wohnstätten Sindelfingen zahlen schon länger keine Dividende mehr an die Stadt, sondern stocken mit dem Überschuss das Eigenkapital auf, das 2018 57,1 % der Bilanzsumme erreichte.
- Das größte aktuelle Neubauprojekt der Wohnstätten entsteht im Neubaugebiet Allmendäcker 2 (Maichingen). Zwei Drittel der geplanten rund 180 WE werden vermietet, rund 20 Prozent (24 WE) davon werden öffentlich gefördert und gebunden vermietet.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Villingen-Schwenningen sieht sich mit einer sukzessiven Anspannung des Wohnungsmarktes konfrontiert. Der notwendige Wechsel im Zuge von wohnungspolitischen Weichenstellungen wird konzeptionell im Rahmen des ISEK und der Wohnraumstrategie vollzogen. Die Stadt verfügt über hinreichend viele Flächenpotenziale.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Der Befund des Mangels an bezahlbarem Wohnraum wird noch nicht von allen geteilt, was sich bei der Zurückhaltung bei der Verpflichtung von Privaten zur Übernahme sozialer Beiträge (Bau-landmodell) zeigt.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Die WBG sieht in dem Segment der „preisgünstigen Mietwohnungen“ das priorisierte Handlungsfeld. Zukünftig werden auch verstärkt geförderte WE gebaut. Durch das Bündnis mit den Genossenschaften soll die Beteiligung an der Entwicklung der Konversionsflächen (Grundstücksvergabe) möglich werden.

4.11 Tübingen, Landkreis Tübingen, Baden-Württemberg



Aktuelle Herausforderungen

- Die Universitätsstadt im Neckartal hatte in jüngerer Vergangenheit keine Phasen der Entspannung am Wohnungsmarkt. Die Wohnungsbautätigkeit wies ebenfalls eine hohe Kontinuität auf.
- Die Wohnungsmarktbedarfe speisen sich u.a. aus der Größe der Universität (fast 30.000 Studierende). Der Stadt fehlen aber Flächen zur Ausdehnung (Wasserschutzgebiete, Naturpark). Dazu kommt in den letzten Jahren ein gestiegener Anlagedruck im Immobilienbereich.
- Trotz der annähernden Vollbeschäftigung wachsen so für diejenigen mit vergleichsweise niedrigen Erwerbseinkommen die Wohnungsversorgungsprobleme. In Reaktion darauf beginnt der größte Arbeitgeber, das Universitätsklinikum Tübingen, wieder mit dem Wohnungsbau für Auszubildende in der Krankenpflege.
- Die Zahl der ausgestellten WBS steigt, während kaum mehr WE (77 in 2017) vergeben werden können.
- Mit dem Engagement der Stadt in Sanierung und Neubau sowie den Präferenzen der bildungsaffinen Milieus geht ein hoher Anspruch an die Wohnqualität einher, so dass die Dimension der Wohnungsknappheit von den verschiedenen Akteuren durchaus ambivalent beurteilt wird.
- Die Möglichkeit, bezahlbaren Wohnraum zu errichten, wird in Folge der „Explosion“ der Baukosten (technische Normen, baukulturelle Ansprüche, Städtebau) – heute Herstellungskosten von 3.300 Euro/qm zuzüglich Grundstückskosten von 700 Euro/qm – skeptisch betrachtet.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen untersteht dem Baubürgermeister. 2016 wurde mit der Einrichtung der Stabsstelle der Beauftragten für das Wohnen ein neuer Weg beschritten. Die städtischen Strategien wurden 2017 im Handlungsprogramm „Fairer Wohnen“ gebündelt.
- Die Quartiersentwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte wurden in interdisziplinären Projektteams geplant. Umsetzer des Wohnungsbaus waren oft Baugruppen (Ziel: Selbstnutzung). Mittlerweile nimmt aber der Anteil der Bevölkerung, der in der Lage ist, sich Wohneigentum zu schaffen, durch Preissteigerungen im Wohnungs- und Bodenmarkt immer weiter ab.
- Die Stadt verfügt über Flächenpotenziale für den Neubau (2017-2030) von 4.813 Wohnungen.
- Im Rahmen des Baulandbeschlusses (einstimmig im Gemeinderat Dez. 2018) werden private Bauherren verpflichtet, wenn neues Planungsrecht geschaffen wird, 1/3 geförderte WE zu errichten. 2017 wurden von der GWG die im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags errichteten 18 Mietwohnungen eines Bauträgers für 3.000 Euro/qm übernommen.
- Konzeptvergaben sind bei städtischen Flächen seit 25 Jahren die Regel. Neu ist, dass für 90 % der Flächen langfristige Mietbindungen (30 Jahre) vereinbart werden. Es entstehen zwar nicht in 90 % der Fälle Mietwohnungen (Selbstnutzung), aber im Falle einer Vermietung (Veränderung der Lebenssituation) greift die Bindung. Die Sicherung erfolgt über den Kaufvertrag – es gibt die Überlegung, einen Informationsaushang zu Bindungen in den Gebäuden zu fordern.

- Es wurde eine Clearingstelle zur Wohnungsvergabe als Schnittstelle zwischen Verwaltung, Wohnungsvermietenden und Mietenden eingerichtet.
- Die Stadt nutzt das Landesprogramm zur Begründung von Belegungsbindungen im Bestand (Aufstockung durch kommunale Mittel), d.h. Bestandswohnungen werden durch Zahlung eines Einmalzuschusses nachträglich in geförderte Wohnungen umgewandelt (Ø 27 Jahre Bindungen). Mittlerweile ist ein Nettogewinn geförderter WE zu verzeichnen.
- Es gibt Überlegungen zur institutionalisierten Schaffung von gemeinschaftlicher Infrastruktur in Quartieren und auch zur Senkung des Flächenverbrauchs. Tübingen ist Testkommune Projekt „Optiwoh“ (Beratungsangebot zu Wohnungstausch).
- Es gibt einen Runden Tisch mit vorwiegend gemeinwohlorientierten Akteuren (Wohnungsbaugesellschaften, Miethäusersyndikat, Siedlungswerk, Postbaugenossenschaft, Studierendenwerk, auch Baugruppensteuerer) zur Reflexion der Instrumente. Genossenschaftsgründungen sollen unterstützt werden.
- Von der Kommune initiierte Gründung einer Dachgenossenschaft für genossenschaftliche Baugruppen, die mit 2,4 Mio. Euro gefördert wird.

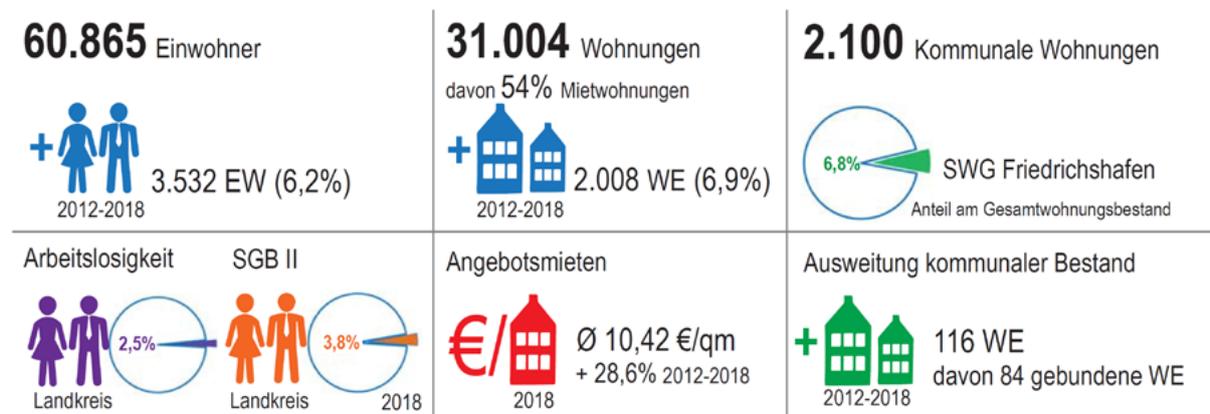
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die kommunale GWG wurde 1936 gegründet und ist mit ca. 2.000 WE der größte Vermieter in Tübingen. Sie übernimmt auch in hohem Maße die Aufgabe der Versorgung einkommensschwacher Gruppen. Es besteht aber der Anspruch der gemischten Mieterschaft in den GWG-Wohnungen – nicht nur Versorgung von „Problemfällen“ (Stigmatisierung).
- Es gibt drei Kategorien von Wohnungen: GWG Budget (ca. 7 %), GWG Standard (frei finanziert durchschnittlich 7,16 Euro/qm und gefördert durchschnittlich 6,43 Euro/qm) und GWG plus (ca. 7 %). Die Fluktuation in den Beständen sinkt – 2017 lag sie bei 5,5 %.
- Es wurde eine einkommensabhängige Miete eingeführt: Mietspiegelmiete mit Abschlägen von 10 oder 20 %, für WBS-Inhaber ein Abschlag von 33 %. Der Mietvertrag benennt die Mietspiegelmiete, die Berechtigung auf die Abschläge muss alle zwei Jahre durch Vorlegen der Nachweise (Einkommen) erneuert werden.
- Nach dem Abschluss der umfassenden Sanierungsaufgaben (2008 wurde vereinbart, dass die Bestände der GWG bis 2020 auf einen Energieverbrauch von weniger als 120 kWh pro qm Wfl./Jahr gebracht werden) wurde 2017 ein genereller Strategiewechsel eingeleitet. In den nächsten zehn Jahren soll der Wohnungsbestand um weitere 500 WE wachsen – vorwiegend auf eigenen Flächen und im Wege der Nachverdichtung bzw. des Ersatzneubaus.
- Billig bauen ist nicht das Ziel, sondern nachhaltig gute Wohnungen, die auch in 20 Jahren noch vermietet werden können – deshalb entsteht auch geförderter Mietwohnungsbau in Ortsteilen, Potenzial des Altenwohnens.
- Ebenso besteht der Anspruch einer gemischten Entwicklerschaft von neuen Stadtquartieren: „Vielfalt macht das Quartier gut – das kostet Zeit, aber das Ergebnis ist umso viel besser, dass sich das wirklich auch lohnt.“
- Die GWG hat eine niedrige Eigenkapitalquote, weshalb der Neubau kommunaler Wohnungen oft mit Bauträgergeschäft querfinanziert wird. Der Verkauf kleinteiliger Altbestände (Streubesitz) läuft auch mit Konzeptvergabe (Festpreis und soziale Kriterien), um die Bezahlbarkeit zu sichern.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Große Mittelstadt mit angespanntem Wohnungsmarkt und geringen Baulandpotenzialen. Die in den 1990er-Jahren entwickelte Strategie zur kleinteiligen Entwicklung von Stadtquartieren mit Baugruppen vernachlässigte die Bestandhalter. Es erfolgte eine Neuausrichtung mit dem Handlungskonzept „Fairer Wohnen“.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: ganzheitliche Betrachtung des Wohnungsmarktes, Eingriffe in den Markt sind notwendig, parallel müssen aber neue Akteure ermutigt werden (Genossenschaften etc.).
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Die Relevanz eines starken kommunalen Wohnungsbauunternehmens wird heute deutlicher als in der Vergangenheit gesehen. Die GWG hat eine Neubaustrategie aufgelegt.

4.12 Friedrichshafen, Bodenseekreis, Baden-Württemberg



Aktuelle Herausforderungen

- Die Universitätsstadt mit Sitz von bekannten Unternehmen, wie u.a. ZF, MTU, Zeppelin Metall etc., ist durch ein sehr hohes Lohngefüge gekennzeichnet. Auch die Gesamtregion weist ein dynamisches Wirtschaftswachstum auf.
- Durch städtische Wanderungsgewinne nimmt die Anspannung am Wohnungsmarkt seit 2011/12 deutlich zu, angesichts der 20.000 Einpendler/Tag zeigen sich die Grenzen des Zuzugs in die Stadt – die Wohnungsversorgung ist ein regionales Thema.
- Die Mietspiegelmieten stiegen im Durchschnitt von 2012 bis 2016 um 17 %. Wohnungsneubau findet bisher vor allem im Hochpreissegment statt.
- Die Konsequenz ist eine Vertiefung der sozialen Spaltung zwischen Gruppen mit hohem Einkommen und den ebenfalls zunehmenden Bevölkerungsanteilen, die sich Mieten kaum leisten können (neben Geflüchteten auch Beschäftigte aus Dienstleistungsbereichen sowie Menschen im Rentenalter).
- Es wird ein jährlicher Bedarf von etwa 400 zusätzlichen WE benannt, das Nadelöhr ist die Baulandknappheit in der gesamten Bodenseeregion.
- Es fehlen große Mietwohnungen (90qm+) – die werden vor allem in Eigentumsanlagen gebaut. Ebenso herrscht ein Mangel an kleinen Mietwohnungen (Ein-Raum-Wohnungen) – diese werden zumeist (einträglicher) als Ferienwohnungen genutzt und stehen dem Mietwohnungsmarkt somit nicht zur Verfügung.
- Mittlerweile gelingt es, die Zahl der geförderten WE zu erhöhen, in den nächsten Jahren wird der Bestand von 600 auf 800 WE anwachsen – die Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau in Baden-Württemberg liegen 2021 bei Einpersonenhaushalten bei 51.850 Euro brutto im Jahr.
- Anspruch auf einen WBS hätten 50 bis 55 % der Haushalte – derzeit gibt es Anträge von ca. 500 Haushalten/Jahr.

Strategien der Stadt

- Die Zuständigkeit für das Thema Wohnen ist im Amt für Vermessung und Liegenschaften mit den Abteilungen Vermessung, Liegenschaften, Wohnungswesen und der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses gebündelt – außerhalb ist nur die Wohngeldstelle. Für KdU ist der Landkreis zuständig.
- Friedrichshafen erstellt seit 1993 einen Mietspiegel (seit 2001 qualifizierter Mietspiegel) – seit 2012 in einem Kooperationsmodell mit anderen Kreisgemeinden. Dieser ist Grundlage für die Festlegung der KdU-Sätze und für Miethöhen bei geförderten WE.
- 2007 wurde ein „Baukindergeld“ als städtisches Förderprogramm zum Erwerb von Eigentumswohnungen oder Einfamilienhäusern eingeführt.
- 2015 wurde die Abgabe von städtischen Grundstücken 30 % unter Verkehrswert für geförderten Wohnungsbau beschlossen.

- 2017 erfolgte der Beschluss eines umfassenden Programms zur Schaffung von Wohnraum und einem höheren Anteil an preisgebundenem Wohnraum:
 - Bevorzugte Grundstücksvergabe an das kommunale Wohnungsunternehmen: verpflichtender Bau von 50 % geförderten Wohnungen nach dem LWOfG und weitere 30 % nach dem kommunalen Förderprogramm FN plus (höhere Einkommensgrenzen als Land), Mieten zwischen 6,70 - 10 Euro/qm (WBS, Einkommenskontrolle nach drei Jahren).
 - Vorausschauende Baulandpolitik durch Zwischenerwerbsmodell (Bauerwartungsland).
 - „Vermieterprämie“ von max. 500 Euro pro Mietendem, wenn Wohnungen an die Stadt vermietet werden (Zielgruppe Flüchtlinge und Obdachlose).
 - Baulandmodell: verpflichtende Quote von mindestens 25 % der neu geschaffenen Geschossfläche als geförderte, preisgebundene Mietwohnungen – Mietpreisbindung nach LWOfG bedeutet die Regelabsenkung der Mietpreise um 33 % unter die ortsübliche Vergleichsmiete.
 - Das kommunale Programm zum Erwerb von Belegungsrechten wurde eingestellt, da Landesprogramm die Möglichkeit zur Bildung solcher Belegungsrechte stark eingeschränkt hat.
- Ein Ziel ist der Aufbau eines Bestands an eigenen Wohnungen der Stadt (ca. 200) für Aufgaben wie Obdachlosen- oder Flüchtlingsunterbringung – diese erbringt das kommunale Wohnungsunternehmen i.d.R. nicht.
- Ein- bis zweimal jährlich findet ein „Wohnbaugipfel“ mit Verwaltung, Wohnungsunternehmen, Sozialverbänden, Banken und Interessenvertretungen von Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Mieterinnen und Mietern zur Abstimmung und Diskussion von Themen statt.

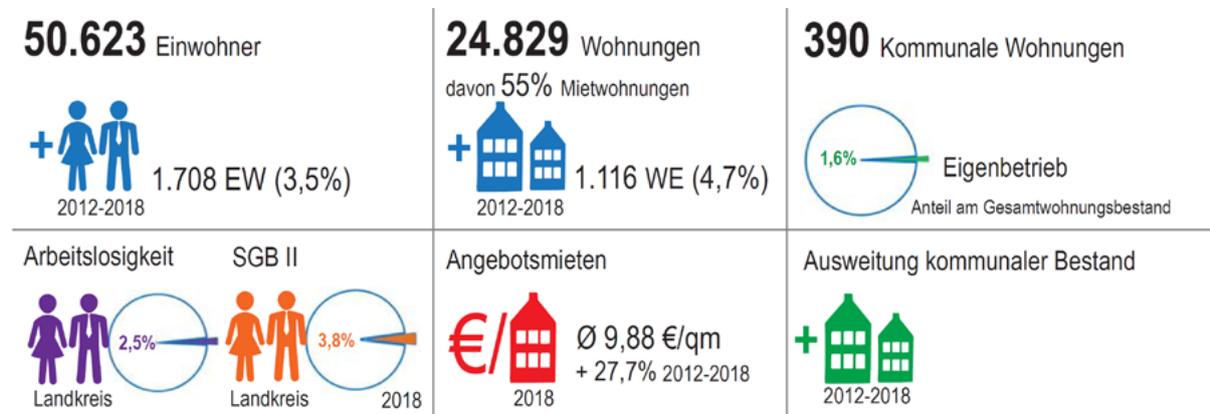
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die 100%ige Tochtergesellschaft SWG ist mit 1.200 WE der größte Vermieter der Stadt.
- Daneben gibt es die Zeppelin Wohlfahrt GmbH mit ca. 800 WE (Teil der Zeppelin-Stiftung, die von der Stadt Friedrichshafen verwaltet wird), die auch geförderten Wohnungsbau mit langfristiger Perspektive umsetzt und den Anspruch auf sozial verträgliche Mietentwicklungen vertritt.
- Die SWG übernahm mit Unternehmensgründung 1989/90 die ehemaligen städtischen Wohnungen sowie Kasernenbestände – umfassende Modernisierungsaufgaben sind mittlerweile bewältigt worden. Das Wohnungsunternehmen versteht sich als wirtschaftlich denkender, eigenständiger Akteur mit selbständigen Entscheidungsstrukturen.
- Nach Satzung besteht der Auftrag der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum und einer preisdämpfenden Wirkung auf die gesamtstädtischen Mieten. Die Versorgung von „Problemfällen“ steht dagegen nicht im Fokus – das wird als Pflichtaufgabe der Kommune angesehen.
- Als Unternehmensziel wird formuliert, dass das Wohnungsangebot die Mietspiegelmieten um 10-20 % unterschreiten soll. Jede SWG-Wohnung wird quasi als Sozialwohnung verstanden – auch ohne förmliche Mietpreis- und Belegungsbindung.
- Die SWG ist seit 2015 wieder im Neubau aktiv (bisher 283 WE). Es gibt keine quantitativen Zielsetzungen. Die größten Probleme im Neubau sind steigende Baukosten und fehlende Grundstücke.
- In Neubauten wird zur Vermeidung einseitiger Bewohnerstrukturen die Belegung nach wirtschaftlichen, ethnischen und sozialen Kriterien organisiert. Das Programm FN Plus wird in Anspruch genommen, da es flexible, nach Einkommen gestaffelte Mietpreise vorsieht.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Wachsende Mittelstadt mit steigendem Druck auf den Wohnungsmarkt vor allem durch die Zuwanderung in Beschäftigung. Das Gefälle der Lohnniveaus und die dynamischen Mietpreissteigerungen führen zu Versorgungsengpässen auch bei der unteren Mittelschicht.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Die „traditionell“ eigentumsorientierte Wohnungspolitik wurde 2017 durch ein breites Instrumentenspektrum zur Schaffung von mehr bezahlbarem Mietwohnraum wesentlich erweitert (vorausschauende Bodenpolitik, Grundstücksankäufe, kommunales Wohnungsbauförderprogramm, Baulandmodell).
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Neubau ist neue Aufgabe des kommunalen Wohnungsunternehmens (Bestandshalter). Mit der verbilligten Grundstücksvergabe wurde eine wesentliche Voraussetzung für den Neubau geschaffen, es gibt aber keine Zielvereinbarungen zu Neubauzahlen.

4.13 Ravensburg, Landkreis Ravensburg, Baden-Württemberg



Aktuelle Herausforderungen

- Die Kreisstadt in Oberschwaben weist – als Sitz vieler Unternehmen (Ravensburger AG, Maschinenbau, Pharma etc.) – einen robusten Arbeitsmarkt auf. So sind in der Region seit 2010 jährlich ca. 1.000 neue sozialversicherungspflichtige Jobs entstanden. Der Hochschulstandort Ravensburg-Weingarten zieht ebenfalls eine wachsende Zahl von Studierenden an (Anteil an Gesamtbevölkerung 21 %).
- Seit 2012/13 wird ein steigender Druck auf dem Wohnungsmarkt beobachtet, ab 2015/16 kam der Zuzug der Geflüchteten dazu – insgesamt ca. 1.000 Personen. Auch in dieser Gruppe ist die Neigung zum Umzug aus den Dörfern in die Stadt spürbar.
- Die Zuziehenden – ob in gut bezahlte Jobs oder zum Studium (vorwiegend WGs, denn das Studierendenwerk Bodensee verfügt in Ravensburg nur über ca. 40 Zimmer) – verschärfen die Konkurrenzen in dem ohnehin angespannten Wohnungsmarkt weiter.
- In der Konsequenz verlassen Familien die Stadt in Richtung Umland, und es drängen zunehmend private Anbieter in den Apartmentmarkt (iLive etc.).
- Die größte Vermietergruppe sind private Kleinvermieter. Ravensburg verwaltete die städtischen Wohnungen innerhalb der Verwaltung, bis 2020 Eigenbetrieb „Städtische Wohnungen Ravensburg“ gegründet wurde.
- Auf eine frei werdende Wohnung (normaler Wohnungsmarkt) bewerben sich mitunter 200 bis 250 Personen. Auf der Warteliste für die 390 städtischen Wohnungen stehen ca. 150 zugangsberechtigte Haushalte (WBS). Nach Angaben der Stadt fehlen ca. 200 bis 300 geförderte Wohnungen.
- Ravensburg verfügt über keine nennenswerten Konversionsflächen, es gibt lediglich Potenziale im Bereich der Nachnutzung von Gewerbeflächen. Die Ausweisung neuer Baugebiete wird vorbereitet.

Strategien der Stadt

- Die Zuständigkeit für das Thema Wohnen liegt beim Amt für Architektur und Gebäudemanagement. Die Bündelung in einem Amt wird als Vorteil gesehen – Wohnungsverwaltung und Wohnungsbau liegen in einer Hand. Dazu kommt die Steuerung des Zugangs über den Wohnberechtigungsschein und die Erstellung des qualifizierten Mietspiegels.
- Im Rahmen der Erarbeitung des Leitbilds „Ravensburg 2030“ (2012 bis 2016) wurde „Wohnen und Wohnumfeld“ als eines von fünf zentralen Zukunftsthemen der Stadtentwicklung identifiziert.
- 2016 wurde von den Gemeinderäten der Städte Ravensburg und Weingarten dem „Bündnis für bezahlbaren Wohnraum“ zugestimmt. Mitglieder des Bündnisses sind: Wohnungsbaugesellschaften und -unternehmen, Kirchen und Sozialträger, Mieterverein und Haus- und Grundbesitzerverein sowie die öffentlichen Verwaltungen.
- Die Ausführungsvorschriften konkretisieren die Bündnisziele, die für Neuplanungen ab zehn WE oder mindestens 800 m² Wohnfläche gelten. Nach diesem „Baulandmodell“ sind 20 % der Wohnfläche für einen Zeitraum von 15 Jahren

für „einkommensschwache Haushalte“ als Mietwohnraum vorzuhalten. Die ortsübliche Vergleichsmiete muss mind. um 14 % unterschritten werden.

- In der Vergangenheit wurde die soziale Wohnraumversorgung auch über Bau- und Sparverein (Genossenschaft, ca. 1.000 WE) gesichert. Die Stadt war im Vorstand und im Aufsichtsrat vertreten. Diese enge Verbindung gibt es heute nicht mehr, aber es wird (wieder) ein informeller Austausch gesucht.
- Der Bau- und Sparverein hat seine Wohnungen saniert und plant in den nächsten fünf bis zehn Jahren die Bestände um 20-30 % auszuweiten. Ob Wohnraumfördermittel in Anspruch genommen werden, ist noch unklar. Für die Möglichkeit der Aufnahme von Haushalten im Transferleistungsbezug als Genossenschaftsmitglieder müssten dann Lösungen gefunden werden – etwa durch die Übernahme der Genossenschaftsanteile durch das Jobcenter.
- Die in den letzten Jahren konsequent verfolgte Strategie der Innenentwicklung wird jetzt um eine Flächenbevorratung im Außenbereich ergänzt. Im nächsten Regionalplan sollen zwei weitere Wohnungsbauschwerpunkte für insgesamt ca. 5.000 Menschen ausgewiesen werden. 2020 wurde der Eigenbetrieb städtische Wohnungen Ravensburg gegründet, der für die Aktivierung und Umsetzung der städt. Ziele verantwortlich ist.

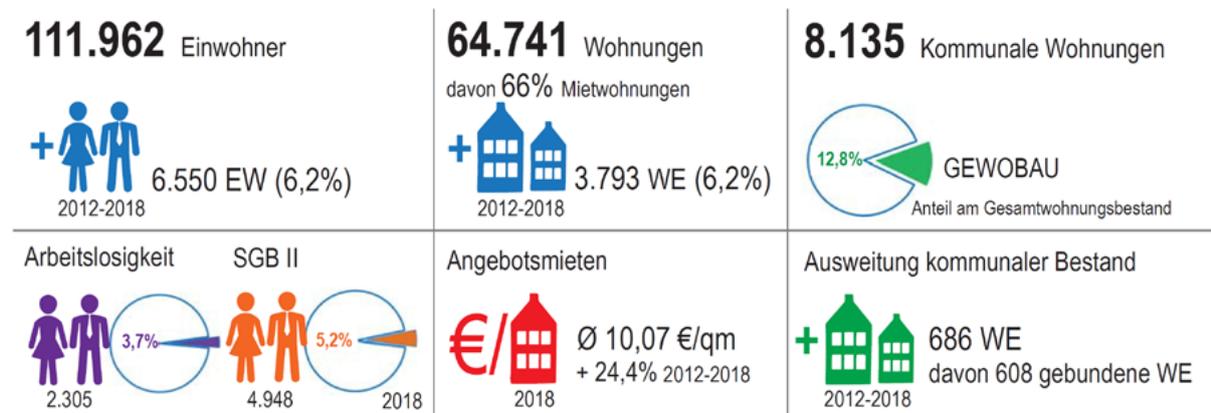
Kommunale Wohnungen: Organisation und Strategie

- Ravensburg verwaltete bis 2020 die 390 kommunalen Wohnungen im Amt für Architektur und Gebäudemanagement. Durch die Fluktuation können jährlich zwischen 20 und 50 WE neu vermietet werden.
- Seit 2017 wurde über die Gründung eines Eigenbetriebs nachgedacht, der auch die Finanzierung der fehlenden 200 bis 300 Wohnungen abbilden kann (Amtsleiter = Werkleiter). Ein Eigenbetrieb hat den Vorteil, dass die WE nicht Teil des städtischen Haushalts sind. Die Einnahmen können reinvestiert werden.
- 2020 wurde der Eigenbetrieb „Städtische Wohnungen Ravensburg“ gegründet.
- Da der Wohnstandard der städtischen Bestandswohnungen einfach ist, gibt es einen Anreiz, sich am Markt zu versorgen, sobald sich Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse verbessert haben.
- In den zurückliegenden 20 Jahren wurden – unter der Annahme, die „Wohnungsnot“ sei vorbei – ca. 150 kommunale Wohnungen verkauft, meist Streubestände, Einfamilienhäuser etc.
- Die kommunalen Wohnungen liegen im Mietpreis überwiegend unter den Mietspiegelmieten und werden nur an Personen mit WBS vermietet – auch wenn die Bindungen der „alten“ Wohnungsbauförderprogramme ausgelaufen sind.
- Die Orientierung für den Mietpreis der städtischen WE ist die Höhe der Kosten der Unterkunft (20-25 % unter Mietspiegel). Diese wird von der Kreisverwaltung festgelegt. U.a. um die Anspannung des Wohnungsmarktes nachzuweisen, hat Ravensburg einen qualifizierten Mietspiegel eingeführt.
- Im Neubau soll in den nächsten Jahren 100 % geförderter Wohnraum entstehen, deshalb ist u.U. ein jährlicher Verlustausgleich über den Haushalt notwendig. Die geförderten Wohnungen sollen nicht en bloc entstehen – die Idee ist eine soziale Mischung in Partnerschaft mit anderen Wohnungsunternehmen.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Wachsende Mittelstadt mit steigendem Druck auf dem Wohnungsmarkt vor allem durch die Zuwanderung in Beschäftigung und steigende Studierendenzahlen.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Das „Bündnis für bezahlbaren Wohnraum“ macht alle Wohnungsmarktakteure zu Teilnehmern des Prozesses und schafft ein gemeinsames Bewusstsein. Die Stadt hat sich mit aktiver Flächenpolitik Spielräume – auch für die Wohnungsbauentwicklung – geschaffen.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Die städtischen Wohnungen (Eigenbetrieb) haben vor allem die Aufgabe, die Zielgruppe der Haushalte im Transferleistungsbezug zu versorgen (KdU). Die geförderten Wohnungen auf privaten Flächen (Baulandmodell) decken die Einkommensgruppen darüber ab.

4.14 Erlangen, Bayern



Aktuelle Herausforderungen

- Die Universitätsstadt Erlangen ist die kleinste der acht bayerischen Großstädte. Die wachsende Stadt bildet mit Nürnberg und Fürth ein Städtedreieck, in dessen Rahmen Erlangen sich vor allem durch ein breites (Aus-)Bildungsangebot auszeichnet.
- Beschäftigte in (Groß-)Unternehmen wie Siemens, Universität/Universitätsklinik erzeugen starke Pendlerströme (60.000 Einpendler täglich) und eine permanent große Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt.
- Die Stadt wies in den zurückliegenden Jahrzehnten ein sehr kontinuierliches Bevölkerungswachstum auf. Die letzte große Zuwanderungswelle 2015 geht auf die Geflüchteten zurück.
- Eine starke Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt besteht in allen Segmenten, insbesondere bei preisgünstigen Wohnungen. Trotz des relativ hohen Einkommensniveaus gibt es gleichzeitig eine steigende Zahl von WBS-Haushalten.
- Ein-Personen-Haushalte nehmen in ihrer Anzahl zu, gleichzeitig ist – auch verursacht durch den hohen Anteil an Studierenden (Wohnheimplatzquote 12 %) – eine starke Einwohnerfluktuation zu verzeichnen.
- Das ohnehin relativ hohe Mietenniveau steigt weiter, und zugleich laufen sukzessive Belegungsbindungen aus – zwischen 2005 und 2015 fielen 1.300 WE aus der Bindung. Erst seit 2016 gelingt es, den Bindungsrückgang aufzuhalten. Von den vorgemerkten Haushalten können pro Jahr nur zwischen 20 und 30 % eine geförderte WE vermittelt bekommen.
- Der Druck führt in den innerstädtischen Quartieren zu Verdrängungsprozessen.
- Die Stadt verfügt nur über knappe Flächenreserven, bislang sind Neubaupotenziale (Außen- und Innenbereich) bis zum Jahr 2025 absehbar. Der Bodenpreis hat sich in den zurückliegenden zehn Jahren mehr als verdoppelt.
- Die konkurrierenden (Flächennutzungs-)Interessen („Landwirtschaft versus Siedlungserweiterung“) und Proteste gegen Nachverdichtung in Bestandquartieren verstärken die Notwendigkeit einer Konsensbildung in der Stadtbewohnerschaft.
- Die Herausforderung des demografischen Wandels kann nur im Neubau effektiv bewältigt werden, da bei den Bestandsbauten barrierefreie Zugänge oft nur unter hohen Aufwendungen geschaffen werden können. Die aktuellen Neubauzahlen sind jedoch zu gering.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist in der Verwaltung beim Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung im Referat Planen und Bauen angesiedelt.
- Es herrscht politischer Konsens darüber, dass die Wohnungspolitik in Erlangen mit hoher Priorität zu behandeln ist. Die Grundlage für wohnungspolitische Strategien bildet die Wohnungsmarktberichterstattung im zweijährigen Turnus.
- Seit 2008 verfolgt Erlangen verstärkt eine Innenentwicklungsstrategie. Von den voraussichtlich zwischen 2018 und

2022 fertiggestellten WE entfallen 80 % auf Konversionsflächen, Nachverdichtung von Wohnsiedlungen und die Entwicklung von Baulücken.

- Parallel bedient sich die Stadt bereits seit den 1980er-Jahren des Instruments der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme für Entwicklungen im Außenbereich. Durch die enge Zusammenarbeit des Amtes für Stadtentwicklung und Stadtplanung mit dem Liegenschaftsamt u.a. bei der Vermarktung von Grundstücken (Direktvermarkter) – auch bei Wohneigentum und Baugruppen – konnte die Stadt bisher die Flächenentwicklungen effektiv steuern.
- Die nächste geplante Siedlungserweiterung Erlangen-West III (5.000 bis 10.000 EW) wurde allerdings 2018 in einem Bürgerentscheid (Einleitung Vorbereitende Untersuchungen – SEM) abgelehnt.
- Das Baulandmodell wurde 2014 beschlossen. Bei der Schaffung von Planungsrecht für neue Wohngebiete – ab 24 WE – wurde ein Anteil von 25 % der neu zu schaffenden Wohnbauflächen für Geschosswohnungsbau für den geförderten Mietwohnungsbau gesichert. Diese Quote wurde im Jahr 2018 auf 30 % erhöht. Die Wohnungen werden im Rahmen der Einkommensorientierten Förderung (EOF) gefördert.
- Darüber hinaus werden die Instrumente der Milieuschutzsatzung (in zwei Gebieten) sowie der Ankauf von Belegungsrechten im Bestand genutzt.
- Das Ziel aller Maßnahmen ist der Erhalt der sozialen Durchmischung in verschiedenen Stadtteilen.

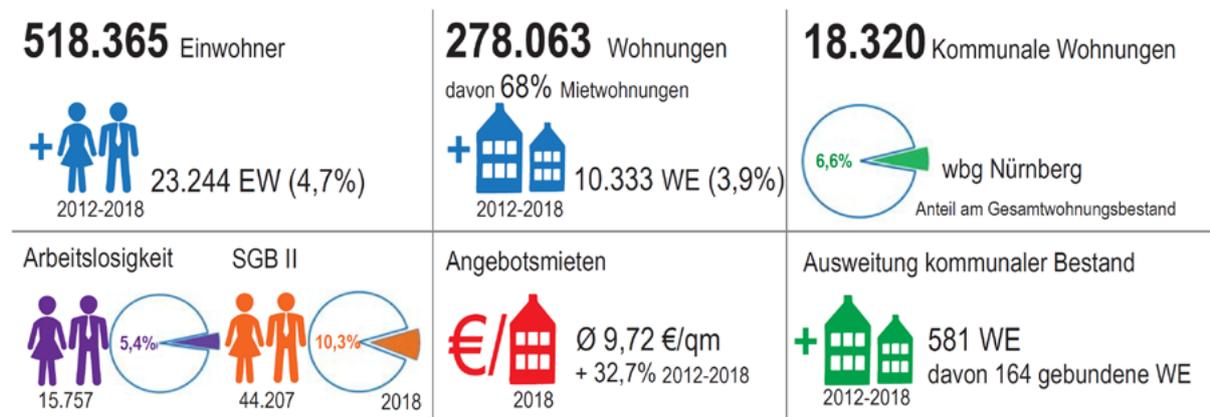
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Das Kommunale Wohnungsunternehmen GEWOBAU ist eine städtische Tochter (Anteil Stadt: 96 %, Anteil Sparkasse: 4 %). Der 2. Bürgermeister ist Aufsichtsratsvorsitzender.
- Mit etwa 8 500 Wohnungen entfallen 13 % des Erlanger Gesamtbestandes auf die GEWOBAU. Etwa ein Drittel der Wohnungen sind geförderte Mietwohnungen – das sind ca. 85 % aller geförderten Mietwohnungen in Erlangen.
- Bis 2008 konzentrierte sich die GEWOBAU v.a. auf die Sanierung/Modernisierung der eigenen Bestände, die vorwiegend in den 1950er- bis 1970er-Jahren errichtet worden waren.
- Seit rund zehn Jahren gibt es eine verstärkte Konzentration auf den Wohnungsneubau (EOF-Förderung). Ausdruck dessen ist die 2016 gestartete GEWOBAU-Initiative „Fair wohnen in Erlangen 2022“ mit einer Zielzahl von 1.000 WE bis 2022 (bis 2025 sollen insgesamt rund 2.500 Wohnungen neu errichtet werden); dabei wird Nachverdichtung durch Aufstockung, Abriss und Ersatzneubau mit Erhöhung der Wohnungszahlen sowie reiner Neubau (kleinster Anteil) umgesetzt.
- Selbstverpflichtung bei gefördertem Wohnungsbau: Bindung von 40 Jahren anstelle der vorgeschriebenen 25 Jahre. Die GEWOBAU ist auch im „Sonderfonds gegen Armut und Obdachlosigkeit in Erlangen“ engagiert und bewahrt Menschen vor der Zwangsräumung.
- Darüber hinaus wurde 2018 die GEWOland GmbH gemeinsam von der GEWOBAU und acht Umlandgemeinden gegründet, um (preisgünstigen) Mietwohnungsbau auch im Erlanger Umland zu realisieren. In vier Gemeinden bestehen bereits konkrete Planungen zum Neubau von insgesamt knapp 100 WE.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Erlangen ist eine wachsende und stark nachgefragte Großstadt mit attraktiven Arbeitgebern und Bildungsangeboten (Universität); entsprechend angespannt ist der Wohnungsmarkt in allen Preissegmenten bei zunehmender Flächenknappheit. Es gibt starke Pendlerströme, durch die sich die Zahl der Bewohnenden tagsüber faktisch verdoppelt.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Es herrscht ein politischer Konsens über die Bedeutung des Themas Wohnen; jedoch fehlt ein ebensolcher stadtgesellschaftlicher Konsens, denn langfristige Planungsziele und strategisches Vorgehen werden durch Bürgerentscheid teilweise blockiert.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Wohnungsmarktstrategien von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen fokussieren auf Bestandserhalt/-erneuerung sowie auf Neubau mit Schwerpunkt geförderter (Geschoss-)Wohnungsbau vor allem durch Nachverdichtung, da die Erschließung neuer Siedlungsflächen zum Teil auf Widerstände in der Bevölkerung stößt.

4.15 Nürnberg, Bayern



Aktuelle Herausforderungen

- Die (ehemalige) Industriestadt Nürnberg musste in der Vergangenheit einige Strukturbrüche aufgrund umfangreicher Deindustrialisierungsprozesse (AEG, Grundig, Quelle, triumph Adler) kompensieren. Sie ist heute aber ein nachgefragter HighTech-, Dienstleistungs- und (Aus-)Bildungsstandort.
- Die Stadt wächst seit Jahren wieder kontinuierlich, indem vor allem jüngere Personen zuwandern.
- In der Folge nimmt der Druck auf den Immobilien- und Wohnungsmarkt zu, insbesondere aufgrund der Nachfrage von Ein-Personen-Haushalten (Studierende, ältere Menschen). Auch bezahlbare größere Wohnungen für Familien mit mehreren Kindern werden stark nachgefragt.
- Generell zeichnet sich der Immobilien- und Wohnungsmarkt durch steigende Baulandpreise und deutliche Mietpreissteigerungen aus.
- Ein hoher Anteil einkommensschwacher Haushalte fragt preisgünstige Wohnungen nach. Es gibt allerdings Versorgungsengpässe bei Wohnungen für Transferhaushalte und rund 8.000 Vormerkungen für eine geförderte Wohnung (Stand 2018). Das perspektivische Auslaufen von weiteren Belegungsbindungen verschärft die Engpässe in diesem Bereich.
- Generell wird ein Defizit in der Wohnraumversorgung festgestellt: Dem Bedarf von rund 2 200 Wohnungen pro Jahr stehen rund 1.600 Fertigstellungen gegenüber (2018); bis 2030 wird ein Bedarf von insgesamt rund 34.000 neuen Wohnungen prognostiziert.
- Nürnberg verfügt über geringe Flächenpotenziale und hat wenige kommunale Flächen (als Steuerungsinstrument). Ein weiteres Problem besteht in der Mobilisierung von baureifen Wohnungsbaugrundstücken, die von den Eigentümern nicht bebaut werden.
- Die Genossenschaften (ca. 10 % des Mietwohnungsbestands) haben sich aus dem geförderten Wohnungsbau weitgehend zurückgezogen.
- Teilweise gibt es bei Vorhaben des geförderten Wohnungsneubaus vor allem in den direkten Nachbarschaften starke Ablehnung („NIMBY“-Mentalität).

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist als Stabsstelle im Wirtschaftsreferat angesiedelt. Diese ist aus dem Amt für Wohnen und Stadtentwicklung hervorgegangen, das 2014 aufgelöst wurde. Weitere Kompetenzen liegen im Stadtplanungsamt (Bauleitplanung), im Liegenschaftsamt (auch Wirtschaftsreferat) und in der Stadtentwicklung (Stabsstelle OB). Der Stab Wohnen kooperiert im Rahmen von themen- bzw. projektbezogenen Arbeitsgruppen eng mit den anderen Verwaltungsbereichen.
- Wohnungspolitische Handlungs- und Entscheidungsgrundlagen sind Wohnungspolitische Konzept (2015) und die daraus entstandene regelmäßige Wohnungsmarktbeobachtung.

- Seit der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 verzeichnete das Thema Wohnen eine stete Bedeutungszunahme in der Stadt.
- Im wohnungspolitischen Konzept „Wohnen im Jahr 2025“ wird eine Zielzahl von rund 2.200 neuen WE pro Jahr festgelegt, die bisher nicht erreicht wird.
- Im Handlungsprogramm Wohnen (2016) werden wohnungspolitische Maßnahmen priorisiert; dazu gehören: vermehrte und beschleunigte Baulandschaffung (u.a. Bereitstellung städtischer Flächen, strategische Bodenbevorratung, Baulandbeschluss), Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen, Baulandmodell mit Konzeptvergabe und Quotenregelung für geförderten Wohnungsbau (30 % ab 30 Wohneinheiten).
- Die Baulandknappheit wird bereits seit 2012 thematisiert. Potenzielle Entwicklungsflächen liegen eher am Stadtrand (Konkurrenz Intensivlandwirtschaft „Knoblauchland“, siehe auch Erlangen); während die Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich in den vergangenen Jahren bereits weitgehend ausgeschöpft wurden.
- Vorhandene kommunale Flächen werden teilweise dem kommunalen Wohnungsunternehmen WBG übertragen; dafür Gründung der gemeinsamen Tochtergesellschaft WBG Beteiligungs-GmbH von WBG (51 % Anteil) und Stadt Nürnberg (49 % Anteil), in die Grundstücke zum Verkehrswert als Sachanlage eingelegt wurden.
- Wenn sich die Gelegenheit bietet, übt die Stadt das Vorkaufsrecht zu Gunsten des kommunalen Wohnungsunternehmens WBG aus.
- Die städtischen Wohnungsbaudarlehen werden komplementär zur Landesförderung ausgereicht. Sie haben ebenfalls einen günstigen Zinssatz – max. 25.000 Euro pro Stufe-1-Wohnung.

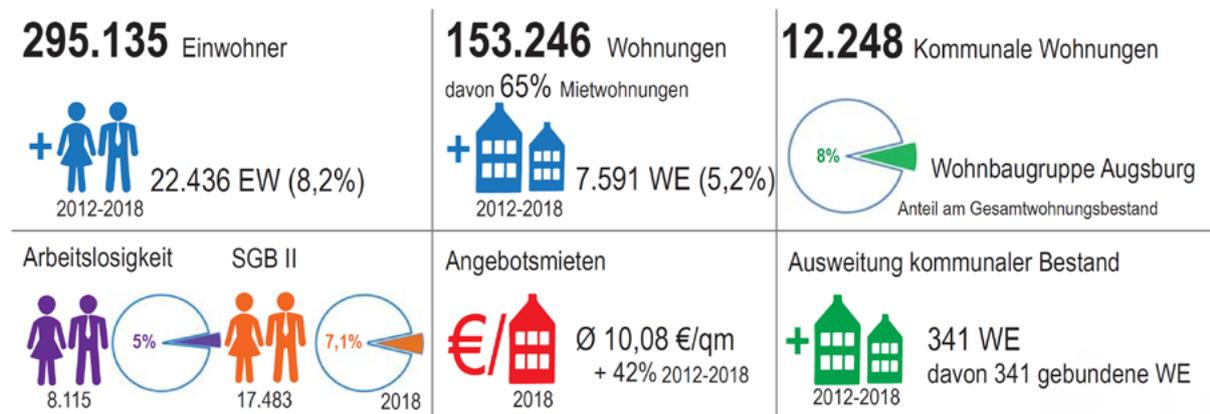
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Das Kommunale Wohnungsunternehmen wbg wurde 1918 als Nürnberger Wohnungsbauverein e. V. – ab 1922 gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Nürnberg – gegründet. Zwischen 2009 und 2012 wurden umfangreiche Veränderungen in Unternehmensstruktur und -kultur vorgenommen. Im Jahr des 100-jährigen Jubiläums wurde der DW-Zukunftspreis der Immobilienwirtschaft verliehen.
- Heute halten die Stadt 60 % und die Städtischen Werke Nürnberg (städtisches Tochterunternehmen) 40 % der Anteile der wbg. Der Oberbürgermeister ist der Aufsichtsratsvorsitzende.
- Die Mietwohnungsbestände der wbg machen rund 7 % des Nürnberger Mietwohnungsmarktes aus. Seit 2013 wird verstärkt Wohnungsneubau betrieben.
- Im Rahmen von Verabredungen mit der Stadt (Zielvereinbarung mit der Geschäftsführung) errichtet die wbg 1.000 neue WE bis 2020 sowie weitere 1.500 WE bis 2025 (Handlungsprogramm Wohnen).
- Neubau findet teilweise als Nachverdichtung, teilweise durch Abriss und Ersatzneubau statt.
- Des Weiteren baut die wbg auf Grundstücken, die von der Stadt in die wbg Beteiligungs-GmbH eingelegt wurden, oder auf eigenen Grundstücksreserven.
- In vielen Fällen werden dabei Querfinanzierungsmodelle genutzt (zwei Drittel freifinanzierter, ein Drittel geförderter (EOF) Wohnungsbau).
- Es wird darüber nachgedacht, auch Wohnungen von Investoren anzukaufen. Die Wirtschaftlichkeit des Ankaufspreises errechnet sich aus der EOF-Miete und läge bei 3.700/3.800 Euro/qm.
- Die Tochtergesellschaft WBH KOMMUNAL als Inhouse-Struktur (öffentlich-öffentliche Partnerschaft mit der Stadt) schafft soziale Infrastrukturen wie Kitas und Schulen für die Stadt (Planung, Bau, Finanzierung, Bewirtschaftung).

Kurzfassung

- Stadtsituation: Wachsende Großstadt mit steigendem Druck auf den Wohnungsmarkt sowie Versorgungsengpässen – auch im KdU-Segment; Schwierigkeiten bei der Baulandmobilisierung und dem Aufbau von Baulandreserven.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Wohnungsmarktstrategien von Politik und Verwaltung: Wohnungspolitisches Konzept, Wohnungsmarktbeobachtung, abgestimmter Maßnahmenkatalog, „Handlungsprogramm Wohnen“, abgestimmter Maßnahmenkatalog inklusive Baulandmodell und Bereitstellung von Flächen für das kommunale Wohnungsunternehmen.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Abgestimmte Neubaustrategie des kommunalen Wohnungsunternehmens (auch Nachverdichtung/Ersatzneubau) bis hin zum Ankauf schlüsselfertiger Wohnungen.

4.16 Augsburg, Bayern



Aktuelle Herausforderungen

- Die schwäbische Universitäts- und Industriestadt ist die drittgrößte Stadt des Freistaates Bayern und liegt in der Metropolregion München.
- Seit 2010 findet wieder ein stärkeres Wachstum statt (3.000-5.000 Zuzüge/Jahr), was zu Preisanstiegen bei Miet- und Kaufpreisen und sinkenden Fluktuationsraten führt.
- In den 1990er-Jahren war der Wohnungsmarkt nach dem Abzug der amerikanischen Streitkräfte und hoher Neubauintensität entspannt – es gab ein Überangebot an Wohnungen. In Folge wurden Personal und Strukturen im Wohnungsamt abgebaut.
- Mit der veränderten Situation heute war ein Wiedereinstieg in Themen wie z.B. Dringlichkeitsbewertung (wieder 2.250 Haushalte auf der Vormerkerliste) und Vorschlaglisten (5) an die Vermieter notwendig.
- Die Stadt hat keine Besetzungsrechte, alte Belegungsbindungen laufen aus, und die Immobilieneigentümer wollen diese auch nicht verlängern. Die WBG hat nur ca. 1/3 gebundene WE, die WBL 1/5.
- Die Versorgungsprobleme haben die Mittelschichten noch nicht erreicht – v.a. betroffen sind Gruppen mit sozialen Problemlagen. Die Obergrenzen für KdU in Augsburg mussten 2018 massiv angehoben werden.
- Altersarmut ist ein wichtiges Thema: Es fehlen massenhaft passende Wohnungen (Grundrisse und Anzahl). Gleiches gilt für Alleinerziehende.
- Die Stadt verfügt kaum noch über eigene Flächen, diese wurden in der Vergangenheit verkauft – die Konversionsflächen wurden weitgehend entwickelt.
- Die WBG hatte lange Zeit ein schlechtes Image („für diejenigen, die sonst nirgendwo hinziehen können“). „Sozialwohnungen“ haben ebenfalls ein schlechtes Image – es gibt Sorgen in den Nachbarschaften über die Effekte zuziehender „Klientele“.

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen wurde 2005 im Wohnungs- und Stiftungsamt – seit 2020 „Wohnbauförderung und Wohnen“ – zusammengeführt, der Aufgabenbereich reicht von Wohnraumförderung, Mietspiegel, WBS bis kommunale Mietberatungsstelle.
- Von politischer Seite wurde 2017 die „Offensive Wohnen“ auf den Weg gebracht. Diese führt alle Stellschrauben des Themas zusammen, ist aber bisher noch nicht durchgängig mit Zielen, Maßnahmen, Budgets untersetzt.
- 2018 wurde als Teil der Wohnoffensive erstmalig ein städtisches Grundstück in die WBG eingelegt.
- Ein Grundsatzbeschluss zu einem Baulandmodell ist seit Mai 2020 in Kraft, im Rahmen von städtebaulichen Verträgen wurden bereits zuvor individuelle Quoten für den geförderten Wohnungsbau vereinbart.
- Private Unternehmen werden gezielt motiviert, in den geförderten Wohnungsbau einzusteigen – auch in Kooperationen, etwa mit der WBG.

- Ab 2025 geht ein größeres Wohnungsbauvorhaben „Haunstetten-Süd“ für 6.000 EW (und 6.000 Arbeitsplätze) in die Umsetzung. Das am südlichen Stadtrand gelegene Areal ist in der Hand zahlreicher Privateigentümer, es soll aber ein größerer Anteil kommunaler Wohnungen errichtet werden.
- In der Wohnraumförderung hat Augsburg Gestaltungsspielraum, denn die Stadt kann (wie Nürnberg und München) selbst Landesfördermittel bewilligen und verausgaben – d.h. die Bewilligungsstelle für den geförderten Mietwohnungsbau ist nicht die Bezirksregierung Schwaben.
- Die Landesförderprogramme werden als attraktiv eingeschätzt: Es gibt zinsgünstige Darlehen und einen Zuschuss. Der/die Vermietende setzt die ortsübliche Angebotsmiete von Neubauten an, diese wird dann einkommensabhängig subventioniert. In die Einkommensgrenzen der EOF fallen 60 % der bayerischen Wohnbevölkerung.

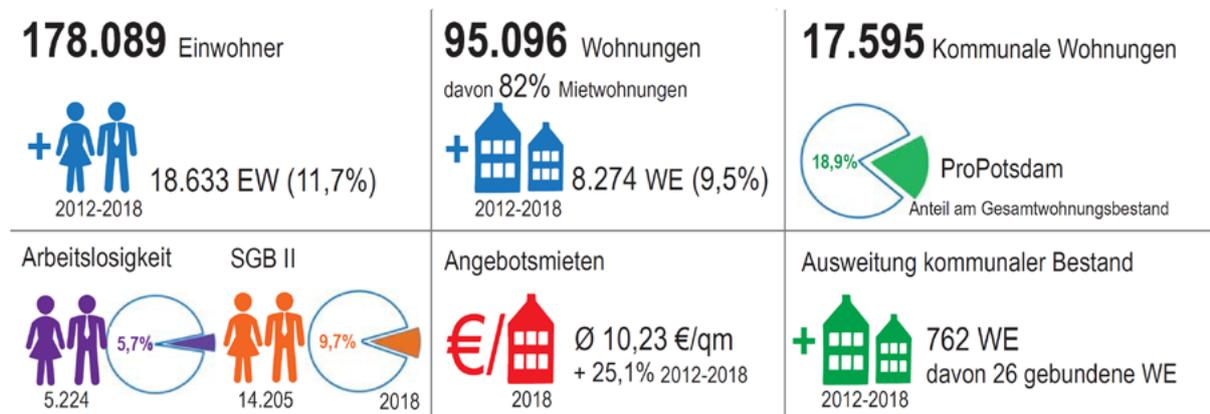
Kommunales Wohnungsunternehmen: Organisation und Strategie

- Die „Wohnbaugruppe Augsburg Leben GmbH“ (WBG) ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt Augsburg. An der Wohnungsbau GmbH für den Landkreis Augsburg (WBL) ist die Stadt zu 16,12 % beteiligt.
- Die 1927 gegründete WBG ist die größte Partnerin der Stadt, der OB sitzt in Aufsichtsrat. In der Vergangenheit stand die sukzessive Neuausrichtung des öffentlichen Images v.a. durch Modernisierung der Bestände im Vordergrund. In den Beständen der WBG gibt es geringe Potenziale der Nachverdichtung und Aufstockung in Bestandssiedlungen (Verschattung und Abstandsflächen).
- Die WBG hat sich zum Neubau von 100 geförderten Wohnungen/Jahr verpflichtet. Die Zahl wurde nicht aus Bedarfen abgeleitet, sondern beruht auf einer Abschätzung, was das Unternehmen wirtschaftlich und auf Grund der sonstigen Rahmenbedingungen leisten kann. Der limitierende Faktor ist die geringe Anzahl zur Verfügung stehender Grundstücke.
- Die Konversionsflächen werden über die „Wohnbaugruppe Augsburg Entwickeln GmbH“ entwickelt, in letzter Zeit sind städtische Grundstücke vorrangig an die WBG verkauft worden. Die WBG muss seit Beginn der Bauoffensive keine Ausschüttungen mehr an Stadt leisten.
- Im Neubau werden die Landesfördermittel genutzt. Durch den „Drittmix“ nach den bayerischen drei EOF-Förderstufen wird eine stabile soziale Mischung unterstützt.
- Die WBL hat ab 1996 ebenfalls viele Bestände modernisiert, um sie marktgängig zu halten. Seit 2016 wird das Förderprogramm für Modernisierungen genutzt – die Stadt erhält Belegungsbindung (WBS), keine Preisbindung.
- Es gibt eine Vereinbarung zum Neubau von 50 WE pro Jahr im Landkreis – in Augsburg hat die WBL derzeit keinen Zugang zu Grundstücken.
- Mit Blick auf die Region besteht die Sorge, dass der preisgünstige Wohnungsbau in den ohnehin attraktiven Städten negative Auswirkungen auf die Attraktivität von Wohnungen im Umland haben könnte. Dagegen spricht die geringe Anzahl (neu geförderter) preisgünstiger Wohnungen, die zudem zu den ortsüblichen Neubaumieten auf den Markt gebracht werden.
- Zum Thema Wohnen gibt es keine kontinuierlichen Gesprächskreise der Stadt. Die Wohnungsunternehmen – WBG, WBL und Genossenschaften – haben einen eigenen Arbeitskreis, der sich 2x pro Jahr trifft.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Großstadt mit starkem Zuzug, auch als Arbeitsstandort (aber nicht Einzugsgebiet München), und einer abnehmenden Attraktivität des ländlichen Raums – regionale Verteilung der Arbeitsplätze, gleichwertige Lebensbedingungen als wichtiges Thema, auch um die Stadt nicht zu überfordern.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Im Vergleich zu anderen Großstädten in Bayern ist die Stadt noch „bezahlbar“, außer für Migrantinnen und Migranten, Ältere und Alleinerziehende, daher keine sehr stark ausgeprägte Wohnungsnot. Keine intensive öffentliche Diskussion (85 % sind zufrieden mit ihrer Wohnsituation), aber politische Sensibilität für das Thema vorhanden.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Nach Neuausrichtung des kommunalen Wohnungsunternehmens (WBG) nun Hinwendung zu dessen baulicher Neupositionierung.

4.17 Potsdam, Brandenburg (Landeshauptstadt)



Aktuelle Herausforderungen

- Die brandenburgische Landeshauptstadt liegt im Verflechtungsraum der Bundeshauptstadt Berlin und hat in den letzten Jahren weiter kontinuierlich an Attraktivität gewonnen – insbesondere auch für einkommensstarke Bevölkerungsgruppen.
- Die sukzessive Verengung des Wohnungsmarktes und das Sinken der Leerstandquoten sind bereits seit 2008 deutlich erkennbar, auch durch die räumliche Nähe zu dem ebenfalls wachsenden Land Berlin.
- Eine länger zurückliegende Bevölkerungsprognose sah das Bevölkerungswachstum in einer weitaus geringeren Dynamik voraus. Gleichzeitig nahmen aber auch die Baufertigstellungen stark zu.
- Die Mieten bei Neuvertragsabschlüssen sind im Gegensatz zu den Mieten in Bestandsverträgen sehr stark angestiegen, u.a. begründet durch hohe Baulandpreise, steigende Baukosten.
- Der generelle Stadtdiskurs und die Erarbeitung der wohnungspolitischen Strategie waren geprägt von der Frage, wie die Zielvorstellungen des Erhalts einer sozial gemischten Stadt (Bevölkerungsstrukturen und Zuzugsgruppen) in geeigneter Weise planerisch umzusetzen sind.
- Der Bedarf an infrastrukturellen Vorleistungen (Kitas, Schulen) aufgrund des Wachstums erfordern Ressourcen (Haus-halt) der Stadt.
- Für die Vielzahl nur temporär in Potsdam lebenden Menschen (Auszubildende, Studierende, Gastwissenschaftler, Soldaten etc.) fehlt es an bedarfsgerechten, vor allem auch bezahlbaren Angeboten.

Strategien der Stadt

- Die Zuständigkeiten für Wohnen liegen im Bereich Soziales und Gesundheit sowie im Bereich Stadtplanung und Stadterneuerung. Ausgeprägte Kooperation findet über die verschiedenen beteiligten Verwaltungsbereiche hinweg statt und umfasst auch operative Absprachen mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen ProPotsdam.
- Wohnen ist aktuell eines der wichtigsten Themen in der Stadt (nach Verkehr), vor allem in Bezug auf die Bedarfsgerechtigkeit.
- Das Wohnungspolitische Konzept entstand 2015 im intensiven Dialog mit den Akteuren des Wohnens in der Stadt – aus dem Dialog ging das Bündnis für Wohnen in Potsdam hervor.
- Die ProPotsdam ist als strategischer Partner auch in die aktive Entwicklung von Ansätzen und Lösungen eingebunden. Ein Ergebnis ist der Mietepakt zwischen Kommune und ProPotsdam (seit 2012).
- Die Wohnungsbaupotenziale in der Stadt werden seit 2008 alle zwei Jahre durch Monitoring und Wohnungsmarktbeobachtung abgeschätzt. Eine regelmäßige Bürgerumfrage ermittelt u.a. die Mietbelastungsquoten in der Bevölkerung. Insgesamt verfügt die Stadt über genaue Kenntnisse der Wohnbedarfe. Die zur Verfügung stehenden Instrumente für Neubau und Bestand werden konsequent angewendet.

- Zur Deckung der Wohnraumbedarfe werden flexible Belegungsrechte bei der ProPotsdam etc. genutzt und innovativ weiterentwickelt.
- Die Vergabe städtischer Grundstücke an ProPotsdam erfolgt auf verschiedenen Wegen – Direktvergabe, Konzeptvergabe, Vergabe zum Verkehrswert unter Berücksichtigung der Nutzung für geförderten Wohnungsbau. Bisher werden die Grundstücke nicht in das Unternehmen eingelegt (Haushalt).
- Nach dem 2014 beschlossenen Baulandmodell werden bei der Schaffung von Baurecht auf den Flächen Privater Vorhabenträger 20 % der Wohnfläche als mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbau vertraglich vereinbart. Im Ergebnis der Angemessenheitsprüfung fällt der Anteil aber zumeist geringer aus.
- Zwischen der Stadt und der ProPotsdam finden regelmäßige Treffen zum Umsetzungsstand der strategischen Ziele, bzgl. der Quartalsberichterstattung und zu weiteren Themen statt.
- Zukunftsthema ist der Einstieg in eine „Aktive Liegenschaftspolitik“ und dabei v.a. die Weiterentwicklung des Zwischenerwerbs in der Flächenentwicklung.

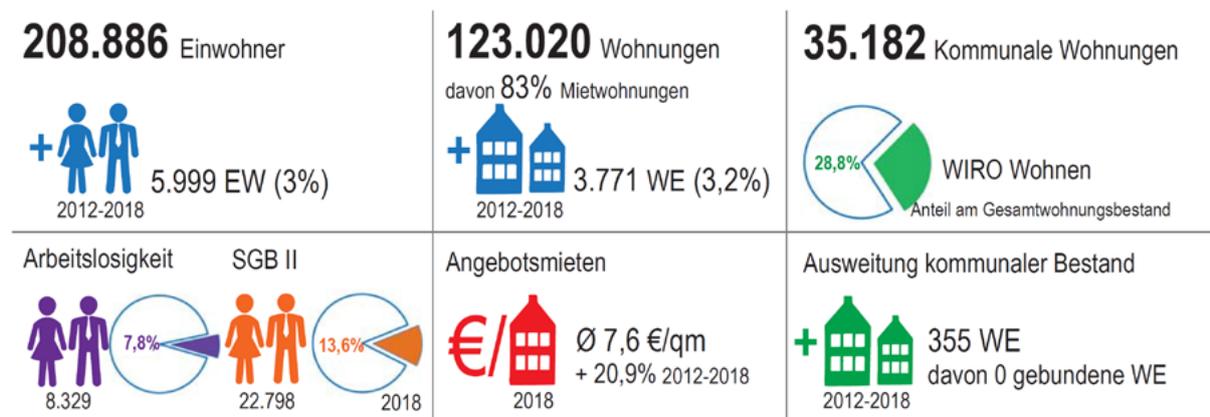
Kommunale Wohnungen: Organisation und Strategie

- Die ProPotsdam wurde als Unternehmensverbund vor zehn Jahren gegründet. In Reaktion auf eine Krise wurde die Unternehmensstruktur der ehemaligen GEWOBA verschlankt. Die ProPotsdam ist heute der führende Dienstleister für die Stadt. Sie ist kein reines Wohnungsunternehmen, sondern hat weitere Aufgaben wie Stadterneuerung, Städtebau, Stadttourismus, Spenden-Sponsoring-Engagement, Mobilitätskonzepte etc.
- Das Ziel im Bereich Wohnen ist die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum. Strategisches Ziel ist es, den Anteil von 20 % am Wohnungsmarkt zu halten, was angesichts der insgesamt steigenden Fertigstellungszahlen eine große Herausforderung darstellt.
- Seit 2011 werden mit der Stadt klare Zielvereinbarungen über das Balanced-Scorecard-Verfahren (BSC) getroffen. Es hilft dabei, die wirtschaftlichen Voraussetzungen von Aufgaben (z.B. Neubau-Zielzahlen) transparent abzuschätzen. Die Zielvereinbarungen mit der Kommune werden in einer Perspektive von zehn Jahren vereinbart. Bei gestiegenen Anforderungen im Neubau sinken die ausgeschütteten Mieterlöse. Eines der BSC-Ziele ist, dass das Unternehmen der Stadt pro Jahr 600 Wohnungen zur Belegung anbietet.
- Der Neubau wird qualitativ hochwertig realisiert, um im Sinne einer langfristigen Strategie Folgekosten für Instandhaltung gering zu halten und auch den Belangen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen.
- Außerdem verfolgt die ProPotsdam Quartierskonzepte im Zuge der Bestandssanierung und des Neubaus.
- Es wurden diverse Bonusprogramme zur Unterstützung der Bezahlbarkeit von Wohnungen für verschiedene Haushaltstypen eingeführt.
- Der Ankauf von Bestandswohnungen (z.B. „Plattenbauten“) ist bislang kaum erfolgt, da ein Großteil der Bestände des Unternehmens in dem Segment liegt.
- Um die Zahl der Belegungsbindungen zu erhöhen, wurden – auf Grundlage einer Neukonditionierung von Förderdarlehen des Landes – mehrere Vereinbarungen über insgesamt 2.950 mittelbare und flexible Bindungen abgeschlossen.
- Seit 1997 ist der Arbeitskreis StadtSpuren als Kooperationsprojekt der ProPotsdam mit den Genossenschaften aktiv. Alle zusammen bewirtschaften ca. 40 % der Mietwohnungen.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Stark wachsende Stadt in der Nachbarschaft Berlins. Eine besondere Attraktivität besteht für wohlhabendere Zielgruppen, was den Verdrängungsdruck erhöht.
- Wohnungspolitische Strategie der Stadt: Enge Zusammenarbeit zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen – nicht nur auf vertraglich gesicherter Ebene, sondern auch durch persönliche Zusammenarbeit über die jeweiligen Strukturen hinweg, was eine gemeinsame Arbeit auf echter „Augenhöhe“ ermöglicht und befördert.
- Strategien Wohnungsunternehmen: Progressives Balanced-Scorecard-Verfahren in Kooperation mit der Stadt, Bonusprogramme für Mieter/innen sichern Bezahlbarkeit und Bedarfsgerechtigkeit des Wohnungsangebotes langfristig.

4.18 Hanse- und Universitätsstadt Rostock, Mecklenburg-Vorpommern



Aktuelle Herausforderungen

- Die Hansestadt Rostock ist in Mecklenburg-Vorpommern der Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kulturstandort.
- Aufgrund der Arbeits- und (Aus-)Bildungsmöglichkeiten verzeichnet die Stadt in den letzten Jahren ein Bevölkerungswachstum. Bis zum Jahr 2035 wird ein Zuwachs von rund 6.700 Einwohnern prognostiziert.
- Rostock gewinnt Einwohner durch Zuwanderung. U.a. ein neuer Marinestützpunkt generiert zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum. Insgesamt nimmt die Zahl der Ein-Personen-Haushalte überdurchschnittlich zu.
- An den benachbarten Landkreis Rostock verliert die Stadt jedoch seit 2013 im Saldo jedes Jahr rund 550 Personen.
- Im Entwurf der Haushalts- und Wohnungsnachfrageprognose 2035 wird festgestellt, dass der Mietwohnungsmarkt in Rostock noch angespannt ist, sich die Situation gegenwärtig nicht weiter verschärft. Es besteht Bedarf an größeren Wohnungen für Familien mit Kindern und geeigneten Wohnungen für Menschen mit Handicaps.
- Zwar steigen die Anteile der Aufwendungen für Miete an den privaten Haushaltseinkommen, dennoch ist die Bezahlbarkeit von Wohnraum bislang kein zentrales Thema.
- Gleichwohl zeigen sich die Veränderungen des Wohnungsmarktes in Form der sinkenden Fluktuation, des rückgehenden Leerstands (seit 2013) und der Segregationstendenzen – die preiswertesten WE liegen vor allem in den Plattenbaugebieten, in denen sich in Folge einkommensschwächere Haushalte räumlich konzentrieren.
- Im Rahmen der Wohnungsbauförderung des Landes sind seit 09/2019 246 Wohnungen fertiggestellt und weitere 151 in Vorbereitung. Kommunale Flächenpotenziale sind vorhanden.
- Die steigende Zahl der eingereichten Baugenehmigungen kann von der Stadt z.T. nicht so schnell wie von Wohnungsmarktakteuren gewünscht bearbeitet werden (Genehmigungsdauer).

Strategien der Stadt

- Das Thema Wohnen ist in der Hansestadt Rostock beim Bauamt, Abteilung Bauverwaltung und Wohnungswesen angesiedelt. Basis für strategische Entscheidungen ist die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung der Stadt.
- In der kommunalpolitischen Agenda hat das Thema zentralen Stellenwert. Am 14.03.2019 wurde das städtische Bündnis für Wohnen vereinbart, das den wohnungspolitischen Handlungsrahmen konkretisiert.
- Übergeordnete Zielsetzungen von Wohnungsmarktstrategien der Stadt sind: stärkere soziale Durchmischung im Neubau, Priorität auf Nachverdichtung, Erweiterung des Fokus „Wohnungsmarktentwicklung“ hin zu „Quartiersentwicklung“ (inklusive soziale Infrastruktur etc.).
- Im Zentrum geeigneter Instrumente stehen ein Baulandmodell (Konzeptvergabe nach städtebaulichen Kriterien ohne Quoten für geförderten Wohnungsbau), die Baulandbereitstellung zum Festpreis (Höhe des Verkehrswertes) sowie strategische Flächenbevorratung. Als weitere Instrumente werden Mietpreisbremse und Kappungsgrenzen-VO angewandt.
- Die Stadt hat ein Vorschlagsrecht für Belegungen bestimmter geförderter Wohnungen bei der WIRO.

- Geprüft wird, ob die Stadt auf eine Gewinnabführung der WIRO an die Stadt verzichtet (nach Haushaltskonsolidierung seit 2018).
- Als Beitrag zur Reduzierung der Baukosten hat die Stadt ihre Stellplatzsatzung an aktuelle Bedarfe angepasst (Verringerung und Differenzierung nach Wohnungsgrößen).
- Stadt und Wohnungsmarktakteure – insbesondere die WIRO – kooperieren eng im Rahmen des Bündnisses für Wohnen (seit 2018); u.a. erfolgen hier Absprachen zur Wohnraumversorgung von KdU-Haushalten. Gemeinsam mit WIRO und Genossenschaften unterhält die Stadt eine AG zu „besonderen Personengruppen“ (psychisch Kranke, Obdachlose, ehemalige Strafgefangene etc.).

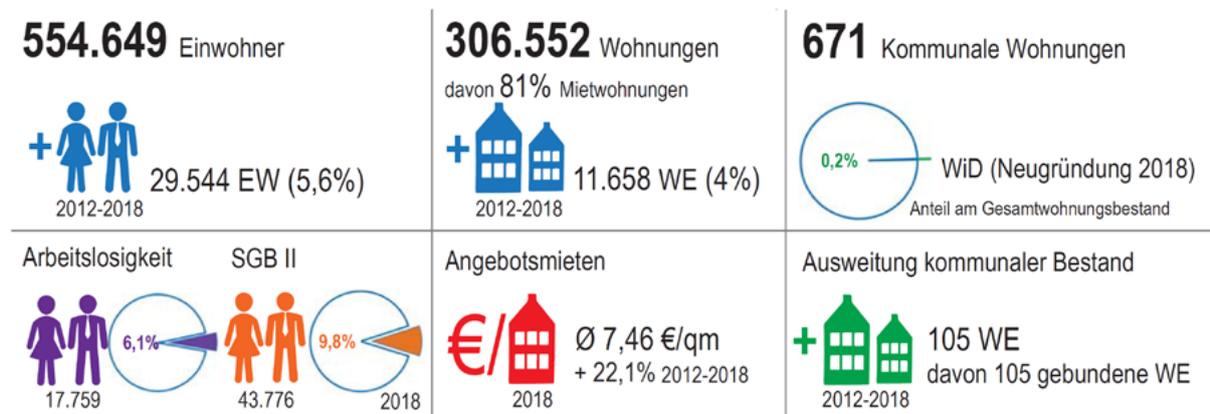
Kommunale Wohnungen: Organisation und Strategie

- Das kommunale Wohnungsunternehmen WIRO „Wohnen in Rostock“ ist mit über 35.000 Wohnungen das größte Wohnungsunternehmen in Rostock. Die WIRO ist 100-prozentige Tochter der Stadt und hält 35 % des Mietwohnungsbestands Rostocks.
- Strategisch steht die Ausweitung des Wohnungsbestandes v.a. über Neubau mit einem Orientierungswert von 300 neuen WE im Jahr auf der Agenda.
- Im Rahmen der Neubautätigkeiten werden Bestände durch Aufstockung nachverdichtet sowie stellenweise ein bedarfsgerechter(er) Ersatzneubau vorgenommen. Vor allem im Rahmen der Aufstockungen wird ein gehobenes Segment adressiert – als Beitrag zu mehr sozialer Durchmischung.
- Daneben kauft die WIRO Bestandsimmobilien an und führt hier Grundsanierungen durch; außerdem wandelt sie Gewerbe- in Wohnräume für besondere Bedarfe (Behindertenfreundlichkeit etc.) um.
- Insgesamt setzt die WIRO auf ein diversifiziertes Portfolio: Neubauten auch im „regulären“ Miet- und Eigentumswohnungssegment; WIRO als Erschließungsträger (Entwicklung von Einfamilienhaussiedlungen), u.a. sind gegenwärtig 82 geförderte Wohnungen im Bau.
- Mit der Initiative „Miet-Anker“ (in Kooperation mit der Stadt und hervorgegangen aus „Bündnis für Wohnen“) stellt die WIRO Wohnungen für erwerbstätige Haushalte mit geringen Einkommen mit bis 2025 festgeschriebenen Mieten bereit, sofern das jeweilige Haushaltseinkommen nicht die WBS-Grenzen überschreitet.
- Im Rahmen des Projektes „Bleib im Quartier – Miete stabil!“ garantiert die WIRO bei Umzug von einer größeren in eine kleinere Wohnung (mindestens 10 qm weniger) die Höhe der Nettokaltmiete (qm) auf dem Niveau der alten Wohnung.
- Auch „rund um das Wohnen“ ist das Unternehmen aktiv: als Wärmelieferant, als Pflegegesellschaft und durch den Einsatz von Hausmeistern und Conciergen an besonderen Wohnanlagen.
- Im sozialen Bereich bietet die WIRO u.a. Sozialberatung, Wohn- und Betriebskostenkurse, Freizeitangebote für Mieterinnen und Mieter oder smarte Unterstützungstechnologien in Wohnungen an.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Großstadt mit angespanntem Wohnungsmarkt bei guter Versorgungslage in preisgünstigen Wohnungsmarktsegmenten (kommunales Wohnungsunternehmen WIRO und Genossenschaften verfügen gemeinsam über annähernd 70 % des Mietwohnungsbestandes).
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Zunehmend prospektive und präventive Wohnungsmarktstrategien von Politik und Verwaltung (unter anderem vorausschauende Bodenpolitik, Konzeptvergaben).
- Strategien des Wohnungsunternehmens: Starkes soziales Engagement des kommunalen Wohnungsunternehmens für ihre Mieterschaft (Beratung, Betreuung etc.).

4.19 Dresden, Sachsen (Landeshauptstadt)



Aktuelle Herausforderungen

- Die sächsische Landeshauptstadt verzeichnet als Sitz der Landesverwaltung sowie zahlreicher Unternehmen und Hochschulen seit 2000 Einwohnerzuwächse, mit zunehmender Dynamik in jüngster Zeit. Der Wohnungsmarkt wird als weitgehend ausgeglichen beschrieben, der marktaktive Leerstand liegt bei 2 %.
- Es gibt eine Anspannung in Segmenten des bezahlbaren Wohnens sowie bei altersgerechten WE – 150.000 Einwohner (25 %) sind heute schon im Alter 60+.
- In der Vergangenheit reagierte die städtische Wohnungspolitik auf zurückgehende Bevölkerungszahlen, indem Wohnen nicht mehr als Versorgungsaufgabe gefasst wurde. 1999 erfolgte die Auflösung des Wohnungsamtes, 2006 der Verkauf der WOBA mit 48.000 städtischen WE (1/6 des Wohnungsbestandes). Eine Umsteuerung erfolgte u.a. mit der WiD-Gründung Ende 2017, die Teil der Ansätze einer – auch intraregional – bedarfsgerechten Weiterentwicklung des Wohnungsmarktes ist.
- Neubau fand jahrelang nicht im Segment bezahlbaren Wohnens statt.. Es gibt heute ein Überangebot an 3-Raum Wohnungen – auch infolge von Bauträgerinteressen (Verkauf an DINKYS, Singles etc.).
- Trotz der in den letzten Jahren gestiegenen Preisdynamik sind mittlerweile Sättigungstendenzen im oberen Bereich der Neubaumieten/Kaufpreise festzustellen. Vor einigen Jahren setzte eine neue, preisgetriebene Suburbanisierungswelle von Familien in das unmittelbare Umland ein – nicht nur in Einfamilienhäuser, auch in den Geschosswohnungsbau zur Miete.
- Für bezahlbares Wohnen außerhalb des Belegungsrechtswohnens sorgen Genossenschaften sowie auch teilweise organisierte private Vermieter, die allerdings kaum zusätzlichen Wohnraum durch Neubau schaffen.
- Die Bestandsmieterinnen und -mieter der Vonovia – welche zum Verkaufszeitpunkt 2006 ein Mietverhältnis hatten – schützt die Sozialcharta – bei der Fluktuationsrate von 11-14 % pro Jahr nimmt die Zahl kontinuierlich ab.
- Auch der Grundstücksmarkt ist von einem starken Nachfragedruck geprägt. Es gibt im kommunalen Besitz/Verfügungsbereich nicht genügend Grundstücke für sozialen Wohnungsbau.

Strategien der Stadt

- Mit der Neukonstituierung des Stadtrates 2015 wurde das Thema Wohnen neu justiert und im Geschäftsbereichstitel „Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen“ verankert. Das „Sozialamt“ ist zuständig für Ermittlung der KdU-Mieten, den Mietspiegel, die Ausgabe von WBS und die Wohnungsfürsorge. Die Wohnbauförderstelle ist im Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr angesiedelt. Der Bereich Liegenschaften wechselte aus der Zuständigkeit der Finanzen in die Stadtentwicklung. Verwaltungsintern gibt es seit 2006 die AG Wohnen – Sozial- und Stadtplanungsamt.
- Seit 2011 tagt zweimal im Jahr der „Runde Tisch Wohnen“ mit Bauträgern, Investoren, Entwicklern (50-60 Akteure) – Anbieterseite. Komplementär zum Runden Tisch Wohnen (Bauträger, Investoren) wurde 2017 ein „Runder Tisch Soziales Wohnen“ installiert, der die Nachfragerseite im Blick hat – mit Fokus auf besondere Bedarfsgruppen.

- Die Stadt verfügt über gute Datengrundlagen: Bevölkerungsprognose der kommunalen Statistikstelle (Stadtteile), Bürgerumfrage (Daten zur Einkommenssituation), Wohnbauflächenprognose.
- 2017 hat Sachsen ein Förderprogramm für die soziale Wohnraumförderung aufgelegt und damit die Voraussetzung für den Einstieg in den städtischen Wohnungsbau und das Baulandmodell geschaffen. Die Deckelung der Baukosten auf 2.200 Euro (keine Anbindung an Baukostenindex) wird als zu eng bewertet.
- Ziel des „Kooperativen Baulandmodells Dresden“ (Beschluss 06/2019) ist die Beteiligung Privater am geförderten Wohnungsbau, wenn neues Baurecht geschaffen wird. Die Quote wurde auf 30 % festgesetzt.
- Bis 2030 will die Stadt – zusätzlich zu den 10.000 gebundenen WE der Vonovia – weitere 10.000 Bindungen bei der WiD und anderen Akteuren erreichen.
- Das städtische Förderprogramm „Altengerechter Umbau“ wird fortgeführt und richtet sich an Mieterinnen und Mieter.
- Eine weitere Strategie ist die Sensibilisierung von bestandshaltenden Vermietenden und auch Projektentwicklern für Investitionen in den Bestand – um besser auf die Auswirkungen des demografischen Wandels vorbereitet zu sein.
- Versuche des Ankaufs von Belegungsbindungen bei Genossenschaften hatten bisher keinen Erfolg.
- 2018 fand die erste Regionalkonferenz Wohnen mit Landrätinnen und Bürgermeistern des Umlands mit dem Ziel der Gestaltung des Wachstums in der Region statt.

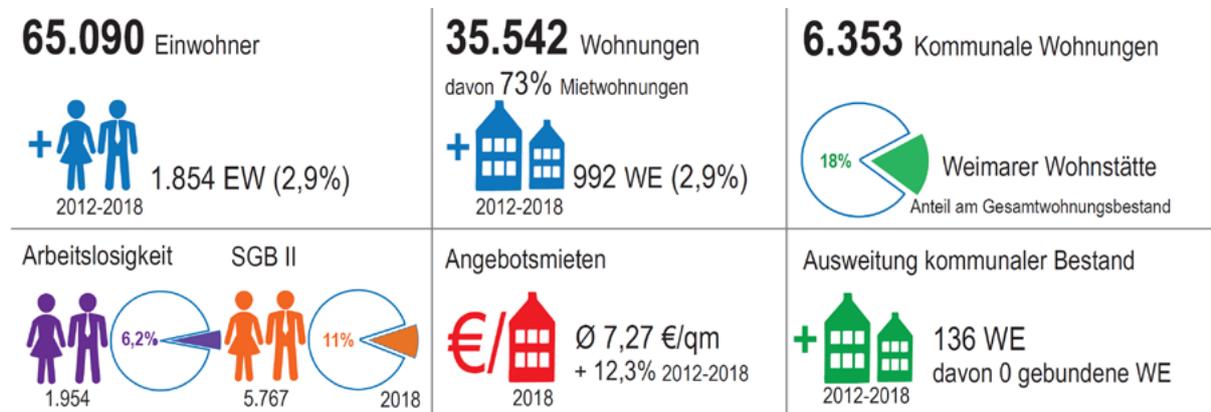
Kommunale Wohnungen: Organisation und Strategie

- Die Stadt hat bei der Vonovia 10.000 belegungsgebundene Wohnungen – bis 2026 mit einer nochmaligen Option der Verlängerung bis 2036. Die begrenzte Zukunftsperspektive ließ den Entschluss reifen, 2017 ein neues kommunales Wohnungsunternehmen „Wohnen in Dresden“ zu gründen (2015 Beschluss). Geschäftszweck (§ 104 SächsGemO) der WiD ist die langfristige Sicherung von gebundenen Wohnungen.
- 2018 begann die Bautätigkeit nach dem Prinzip: Grund und Boden bringt die Stadt als Einlage in die Gesellschaft. Die Gebäudeherstellungskosten werden zu 30 % als Fördermittelanteil vom Freistaat Sachsen und zu 70 % als Bankendarlehen finanziert – bisher ohne Eigenkapital aus dem Stadthaushalt.
- Die Förderkulisse des Freistaates ist auf den Neubau zusätzlicher Belegungsrechtswohnungen ausgerichtet. Ein Erwerb von Belegungsrechten und /oder von Bestandsgebäuden ist dagegen (bislang) kein Förderziel.
- Bis 2022 soll die WiD 800 WE errichten – 100 % sozialer Wohnungsbau, d.h. es gibt keine Möglichkeit der Gegenfinanzierung. Die Stadt hat zwei Grundstückspakete geschnürt – 20 Standorte und zum Teil sehr kleine Grundstücke. Bis 2025 sollen weitere 2.500 WE entstehen, die Grundstücke fehlen noch – es gibt Überlegungen des Ankaufs von Liegenschaften städtischer Töchter oder der Übertragung des Treuhandvermögens bei abgewickelten Sanierungsgebieten.
- Es gibt unerwartet viele Widerstände gegen die Bauvorhaben (Vorbehalte gegen Mieterklientel).
- Die Option der Übernahme der in Erfüllung der Quote des Baulandmodells errichteten Wohnungen von nicht bestandshaltenden Bauträgern wird als Chance für die Zukunft gesehen. Allerdings hat die Wohnraumförderung des Freistaates z.Z. relativ kurze Bindungen von 15 Jahren, was die Nachnutzungsperspektive attraktiv macht.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Wachsende Universitätsstadt mit prosperierender Wirtschaftsentwicklung – eine der Wachstumsinseln in einem schrumpfenden Bundesland. In der Folge nehmen Diskussionen über den Stadt-Land-Ausgleich zu.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Sukzessive Anspannung des Wohnungsmarktes im Segment bezahlbarer Wohnungen. Durch den Verkauf der WOBA und kommunaler Liegenschaften hat die Kommune nur noch eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten. Intensive Kommunikation („Runde Tische“) zu wohnungspolitischen Fragen.
- Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens: Neugründung des kommunalen Wohnungsunternehmens 2018 mit dem Fokus auf geförderten sozialen Wohnungsbau.

4.20 Weimar, Thüringen



Aktuelle Herausforderungen

- Weimar ist als kulturelles Zentrum und Universitätsstadt ein attraktiver Standort in der Reihe der Thüringer Städte entlang der A4 (Erfurt und Jena). In den letzten Jahren kam ein dynamischer Trend der (Re-)Urbanisierung zum Tragen. Aus dem Ausland und aus anderen Thüringer Kreisen ist eine Bildungszuwanderung der 18-25-Jährigen zu verzeichnen.
- Die Stadt blickt deshalb auf eine stabile bis positive Bevölkerungsentwicklung (Anstieg seit 2012 um 1,5 %), trotzdem verzeichnet sie zunehmende Verluste von Haushalten an die umliegenden Landkreise.
- Es wird vor allem die Gefahr der Abwanderung der 25-40-Jährigen und jungen Familien durch ein nicht ausreichendes Angebot an Ein- und Zweifamilienhäusern in der Stadt Weimar gesehen.
- Grundsätzlich gibt es bisher eine geringe Dynamik am Wohnungsmarkt – die Mietpreise liegen unter dem bundesweiten Durchschnitt, und die Steigerung der Nettokaltmieten belief sich von 2010–2017 lediglich auf ca. 6 %. Die durchschnittliche Nettokaltmiete lag 2017 in Weimar bei 5,55 Euro/m² (Bestand) und damit deutlich über dem Thüringer Durchschnitt.
- Die Preise für Wohnbauflächen sind aber in den letzten Jahren deutlich gestiegen – wenn auch von einem niedrigen Niveau.
- Die Altersgruppe 65+ wächst ebenfalls, wodurch ein wachsender Bedarf an seniorenrechtlichen Wohnungen entsteht.
- Der jährliche Neubaubedarf, der aus der Haushaltsentwicklung bis 2023 resultiert – wird auf lediglich 70 WE beziffert. Daneben wird ein Bedarf von 530 weiteren WE beziffert, die benötigt werden, um die marktaktive Leerstandsquote auf 4 % zu heben.
- In Weimar sind erste Segregationstendenzen erkennbar, weshalb der Erhalt einer sozialen Mischung im politischen Fokus steht.
- Aufgrund der bisherig als unattraktiv wahrgenommenen Förderbedingungen für Wohnungsunternehmen gibt es bisher noch keinen Neubau geförderter/gebundener Wohnungen.

Strategien der Stadt

- Fast alle Verwaltungsstellen rund um das Thema Wohnen (Liegenschaften, Stadtplanung) sind im Stadtentwicklungsamt angesiedelt. Lediglich die Erstellung des Mietspiegels und die wohnbezogenen Unterstützungsleistungen erfolgen im Amt für Familie und Soziales.
- Das Wohnungsmarktkonzept und das ISEK 2030 formulieren langfristige wohnungspolitische Ziele 2019 wurde das Wohnungsmarktkonzept Weimar 2019–2023 beschlossen. Mit dem vorangegangenen Konzept (2014–2018) wurde das Thema Neubau wieder verstärkt auf die kommunalpolitische Agenda gesetzt – vor allem auch nach Diskussionen über einen Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens.

- Der Fokus bei Neubau und Bestandsentwicklung liegt auf der Schaffung bedarfsgerechter Angebote – insbesondere mit Blick auf die älter werdende Gesellschaft und deren Wohnansprüche.
- Der Aufbau einer kontinuierlichen Wohnungsmarktbeobachtung (inklusive Monitoring) und die Implementierung einer Mietpreissammlung werden erarbeitet. Die Erstellung eines Baulückenkatasters (2013) und die Bildung des Forums „Wohnen in Weimar“ 2019 unterstützen diese Entwicklung und einen regelmäßigen Austausch beteiligter Akteure.
- Um ehemals militärisch genutzte Flächen einer aktuellen Nutzung für Wohnraum zuzuführen, besteht eine rege Zusammenarbeit mit Landesentwicklungsgesellschaften und der WGT (Westgruppe der Truppen).
- Die vermehrte Vergabe kommunaler Grundstücke nach Konzeptvergabe wird zusätzlich als Instrument zur erweiterten Bereitstellung von Wohnbauflächen genutzt, obwohl nur wenig kommunale Grundstücke vorhanden sind. Darüber hinaus werden kontinuierlich neue potenzielle Wohnstandorte weiterentwickelt (über 1.000 genehmigte WE).

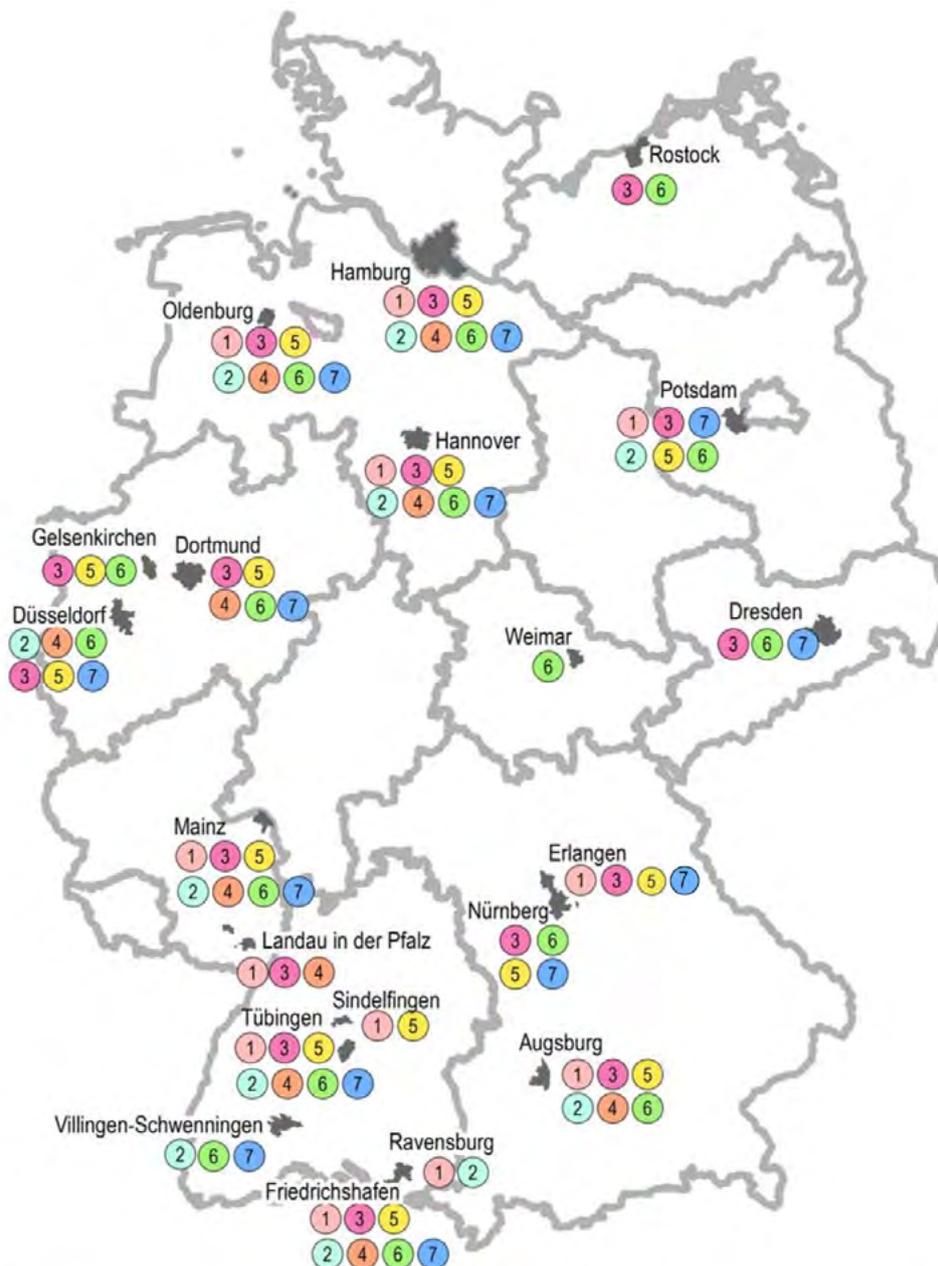
Kommunale Wohnungen: Organisation und Strategie

- Die Weimarer Wohnstätte (WWS) ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadt und deren wichtigstes Steuerungsinstrument. Deshalb werden wesentliche Entscheidungen zum Thema Wohnen mit dem Aufsichtsrat der WWS abgestimmt. Eine weitere große Bestandhalterin ist die Gemeinnützige Wohnungsgenossenschaft Weimar GWG, die ebenfalls eine wichtige Partnerin der WWS und der Stadt bei der Umsetzung wohnungspolitischer Strategien ist.
- Die Intensivierung des Baus altersgerechter Wohnformen ist bei beiden Unternehmen zentraler Bestandteil der Ausweitung und des Umbaus im Bestand. Der Fokus liegt außerdem auf der Umwandlung von Bestandswohnungen in bedarfsgerechte Wohnungen (Grundrissanpassung/Verkleinerungen) und einer geeigneten qualitativen Durchmischung.
- Als weitere Säule an Aufgaben werden die Sanierung und der Betrieb von Schulen angesehen; bis 2028 sollen alle kommunalen Schulen in den WWS übergehen.
- Die WWS und die GWG (zusammen 40 % des Mietwohnungsbestandes) leisten einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Mietpreise, u.a. durch Vorhaltung von Wohnungen mit unterschiedlichen Sanierungsständen.
- In Weimar gibt es 408 Sozialwohnungen (Stand 2018), vor allem in Großwohnsiedlungen. Um eine gleichmäßigere Verteilung preiswerter Wohnungen im Stadtgebiet zu erreichen, soll die Inanspruchnahme von Fördergeldern insbesondere bei Bau- und Sanierungsvorhaben außerhalb dieser Standorte geprüft werden.
- Umsetzungsmaßnahmen: Zur Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum werden insbesondere Entwicklungsflächen im eigenen Bestand bebaut, die Flächenpotenziale sind jedoch gering. Zusammen mit der GWG besteht das Projekt „Nahtstelle“, das Beratung- und Hilfsangebote für Mieterinnen und Bürgern vermittelt und vernetzt. Im Rahmen dessen sollen/können Wohnungen weitestgehend an Bedarfe der Mieterinnen und Mieter angepasst werden.

Kurzfassung

- Stadtsituation: Weimar ist eine Mittelstadt mit leicht ansteigendem Druck auf dem Wohnungsmarkt mit stabiler Versorgungslage im preisgünstigen Mietwohnungsmarktsegment.
- Wohnungspolitische Strategien der Stadt: Durch das Forum „Wohnen in Weimar“ gibt es seit 2019 einen zunehmenden Austausch zwischen wohnungspolitischen Akteuren, und der strategische Ausbau wohnungspolitischer Maßnahmen wird durch eine kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung und Monitoring unterstützt.
- Rolle des Kommunalen Wohnungsunternehmens: Die Weimarer Wohnstätte WWS ist politischer und strategischer Partner der Kommune mit großem Anteil am Mietwohnungsbestand (Zusammen mit GWG über 40 %). Das Unternehmen ist auch im Neubau tätig, es gibt aber keine Notwendigkeit, Zielzahlen festzulegen.

Abbildung 12
Anwendung von Instrumenten in den Fallstudienstädten



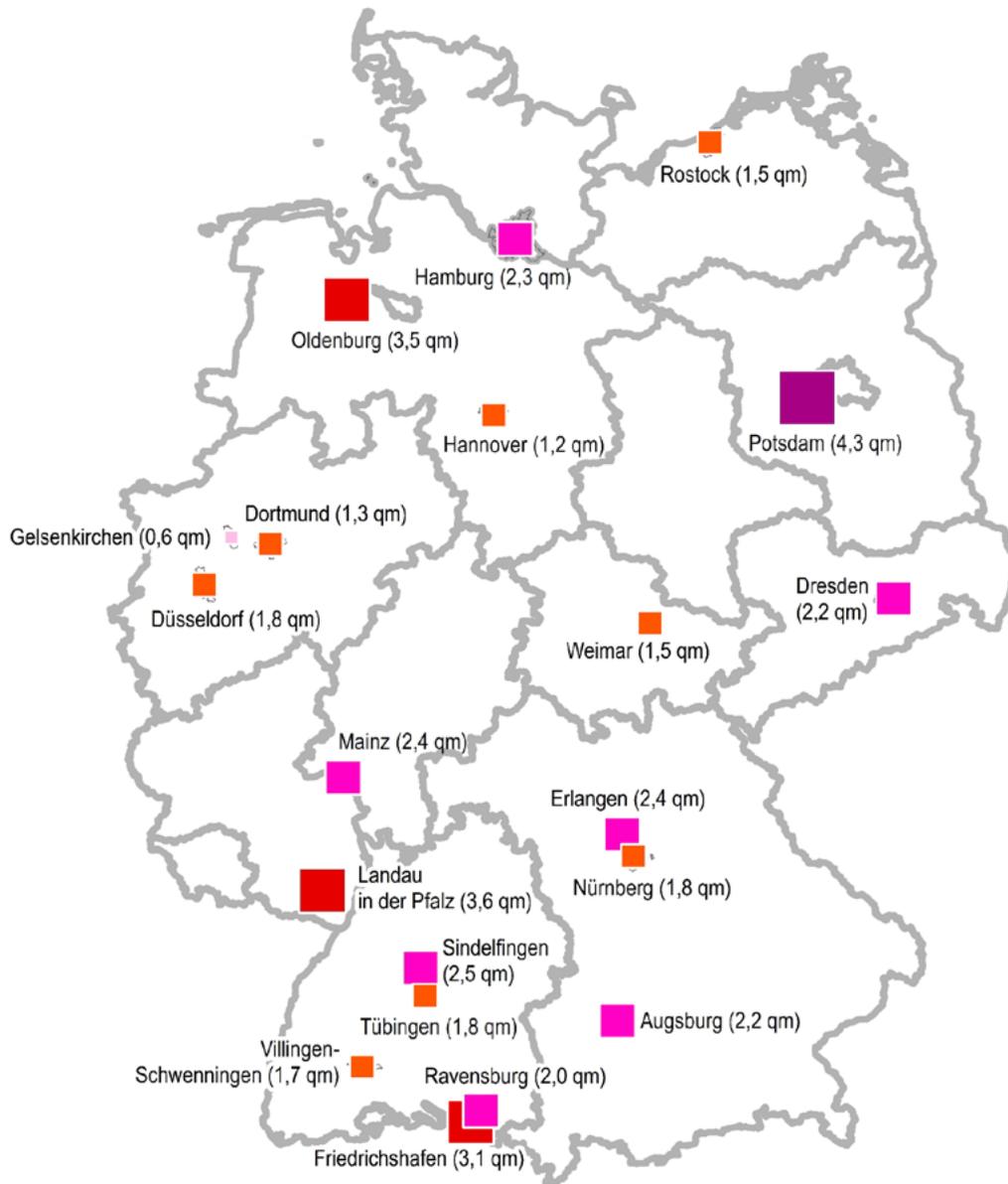
Legende

- ① Mietpreisbremse
- ② Bündnis für Wohnen
- ③ Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung
- ④ Wohnraumversorgungskonzept
- ⑤ Wohnungspolitische Strategie
- ⑥ Stadtentwicklungskonzept
- ⑦ Baulandmodell (Quote sozialer Wohnungsbau)

Kartengrundlage: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019)
Datenquellen: Angaben der Städte - Kurzerhebung 2018



Abbildung 13
 Neu geschaffene Wohnfläche pro Einwohner 2012-2018



Zusätzliche Wohnfläche (2012-2018) in qm/EW (Basis EW 2012)

- unter 1,0 (1)
- 1,0 bis unter 2,0 (8)
- 2,0 bis unter 3,0 (7)
- 3,0 bis unter 4,0 (3)
- 4,0 und mehr (1)

Bundesdurchschnitt: 2,2 qm

Kartengrundlage: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2019)
 Datenquellen: Berechnungen nach Daten der Regionalstatistik 2018

4.21 Querschau der Fallstudien

Die komprimierte Übersicht über die 20 Fallstudienstädte zeigt zunächst eine vergleichsweise große Spannweite an Strukturmerkmalen. Die Bevölkerungszahl und damit Größe der untersuchten Städte reicht von knapp 46.300 in Landau in der Pfalz bis zu gut 1.800.000 im Land Hamburg. Auch in punkto sozio-ökonomische Parameter sind die Unterschiede groß: Während in Friedrichshafen am Bodensee und in Ravensburg die Arbeitslosenquote bei lediglich 2,5 % liegt, verzeichnet das „Schlusslicht“ Gelsenkirchen hier 13,2 %. Entsprechend gehen auch die Zahlen bei den Empfängerinnen und Empfängern von Transferleistungen nach SGB II auseinander: 3,8 % in Friedrichshafen und Ravensburg, 24,9 % in Gelsenkirchen. Betrachtet man den Anteil kommunaler Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand als weiteres Strukturelement, stehen verschwindend geringe 0,2 % in Dresden „städtlichen“ 31 % in der Hansestadt Rostock gegenüber.

Die stadtspezifischen Unterschiede zwischen den Fallkommunen weisen – angesichts der Auswahlkriterien (vgl. Kapitel 3) – ein begrenztes Spektrum auf: In die Untersuchung einbezogen wurden in erster Linie stark nachgefragte und daher wachsende (Groß-)Städte mit attraktiven Arbeitgebern und Bildungsangeboten (Universität) sowie – in der Folge – zunehmendem bzw. ohnehin bereits großem Druck auf den Wohnungsmarkt. Andere (Groß-)Städte sind von einem solchen Wachstum noch nicht ganz so stark betroffen, verspüren jedoch ebenfalls einen bereits steigenden Druck auf den Wohnungsmarkt. Die meisten dieser Städte sind selber Zuwanderungsziele, einige andere führen die Entwicklungen auf ihren Wohnungsmärkten maßgeblich auf „Zuzugsmagneten“ im regionalen Verflechtungsraum zurück – dies trifft insbesondere auf das Rhein-Main-Gebiet mit Frankfurt/Main als Zentrum zu. Die Situation der eher strukturschwachen (Groß-)Städte wird am Beispiel von Gelsenkirchen deutlich, wo teilweise mit Desinvestitionsprozessen auf dem Wohnungsmarkt umgegangen werden muss.

Betrachtet man die in Kapitel 4 dargestellten Herausforderungen, denen sich die Fallkommunen im Hinblick auf ihre Wohnungsmärkte stellen müssen, zeigt sich stark generalisiert und ohne an dieser Stelle vollständig zu sein oder auf „Ausreißer“ bzw. auf „Sonderfälle“ eingehen zu können: Der Zuzug sowohl einkommensstärkerer Haushalte als auch solcher mit niedrigen Einkommen, von Auszubildenden, Studierenden, Berufstätigen, (älteren) „Zurückziehenden“, Geflüchteten, EU-Migranten führt in den meisten betrachteten Städten nicht nur zu größer werdenden Versorgungsengpässen im Segment preisgünstigen Wohnraums vor dem Hintergrund eines meist deutlich anziehenden oder ohnehin bereits hohen Mietenniveaus. Auch fehlen vielerorts „strukturell“ geeignete Wohnungen für Ein-Personen-Haushalte, Familien mit mehreren Kindern, Menschen mit Handicaps sowie – dies wird immer deutlicher – für Seniorinnen und Senioren (Stichworte Barrierefreiheit, Pflegeeignung in einem geeigneten Wohnumfeld). Wir haben es neben der Frage der Bezahlbarkeit von Wohnraum also teilweise auch mit einem strukturellen „Mismatch“ von Bestand (Wohnungsgröße, Grundrisse etc.) und Bedarf zu tun.

Vor diesem Hintergrund werden teilweise erhebliche Neubaubedarfe vor allem im geförderten Bereich und/oder mit Blick auf das altersgerechte Wohnen formuliert, was allerdings in mindestens der Hälfte der in die Untersuchung einbezogenen Kommunen auf das Problem trifft, hier bereits heute, spätestens jedoch in naher Zukunft nicht in ausreichendem Maße über die dafür notwendigen städtischen Flächen zu verfügen – abgesehen vom allgemeinen Trend deutlich steigender Bauland- bzw. Grundstückspreise, die ebenfalls Neubauten im erschwinglichen Wohnungsmarktsegment erschweren. Steigende Baukosten und Kapazitätsengpässe bei bauausführenden Unternehmen sind weitere Herausforderungen.

Mit welchen Strategien reagieren die Städte auf diese Herausforderungen? An dieser Stelle ebenfalls nur verkürzt dargestellt zeigen sich vor allem vier Zugänge: Fast überall werden Baulandmodelle mit Quotenregelungen für geförderte/gebundene Wohnungen zumindest bei (größeren) Neubauprojekten geplant, erprobt, realisiert. Ein zweiter Strategieansatz fokussiert auf intensivere Dialoge und Kooperationen mit wohnungspolitisch relevanten Akteuren zwecks gemeinsamer Zielentwicklung und frühzeitiger Einbeziehung in Konzeptentwicklungen; „Bündnisse für Wohnen“, „Runde Tische“, Jour Fixe, „Wohnbaugipfel“, „Regionalkon-

ferenzen“ sind entsprechende Formate. Ein drittes strategisches Feld betrifft die Stärkung des jeweiligen städtischen Wohnungsunternehmens beispielsweise durch den gezielten Verkauf städtischer Grundstücke an sie oder sogar die Übertragung städtischer Wohnungen und Flächen auf die Unternehmen. Auch der Verzicht auf Gewinnabführung des kommunalen Wohnungsunternehmens an die Stadt gehört zu solchen Strategien. Eine vierte Strategie setzt bei den Kommunalverwaltungen selbst an: Organisatorisch wird das Thema Wohnen in einigen Städten durch Erweiterung des Aufgabenspektrums des Wohnungsamtes bzw. die Bündelung verschiedener Aufgabenbereiche in einem Amt (z.B. Vermessung, Liegenschaften, Wohnungswesen), ressortübergreifende Zusammenarbeit und/oder die Einrichtung einer Stabs- oder Leitstelle gestärkt. Auch wird insgesamt – wenngleich natürlich in keiner Kommune „vollständig“ – eine Reihe von Instrumenten genutzt: Milieuschutzsatzungen inklusive Umwandlungsbeschränkung und Vorkaufsrecht, Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnungsmarktberichterstattung, qualifizierter Mietspiegel, wohnungspolitische bzw. Wohnraumversorgungskonzepte, kommunale Wohnraumförderungsprogramme (vgl. Abbildung 12).

Die aufgezeigten Strategien kommunaler Wohnungsunternehmen unterscheiden sich von Stadt zu Stadt teilweise noch deutlicher. Allen ist dabei gemein, dass Überlegungen zum bzw. Realisierung von Neubau eine wichtige Rolle spielen – die Mehrheit der Unternehmen orientiert sich dabei an Zielzahlen im Rahmen von Zielvereinbarungen mit der jeweiligen Kommune oder auf Basis entsprechender Selbstverpflichtungen. Die Umsetzung erfolgt zum Teil in Form von Nachverdichtung auf eigenen Grundstücken, Abriss und Ersatzneubau ebenfalls auf eigenen Flächen und/oder Aufstockungen eigener Gebäude. Unternehmen, die aktiv Neubaustrategien verfolgen, realisieren dies oft in einem Mix aus geförderten, preisgedämpften sowie „freien“ Wohnungen (Querfinanzierung). Auch der Ankauf von Bestands- und Neubauimmobilien gehört bei einigen Unternehmen dazu. Veränderungen im Bestand beziehen sich bei einigen kommunalen Wohnungsunternehmen vor allem auf (energetische/nachhaltige) Sanierung und Modernisierung sowie barrierefreies und seniorengerechtes Wohnen. Einige Unternehmen haben sich mit Umstrukturierungsmaßnahmen auf die neuen Herausforderungen eingestellt. Dazu gehören Verschlinkung, die Veränderung der Unternehmenskultur („von der eher reinen Verwaltung zur Dienstleistung“), Portfoliomanagement ebenso wie der Mitarbeiterenaufbau oder der (beibehaltene) Betrieb einer eigenen Bauabteilung (unter anderem zur Reduktion von Baukosten).

Auffällig ist, dass mehrere Unternehmen – offenbar in zunehmendem Maße – Quartiers- und soziale Kontexte aktiv in ihre Bestands- und Neubaustrategien einbeziehen. Dazu gehören die Unterstützung bzw. die Durchführung sozialer Projekte vor Ort (z.B. Seniorenbetreuung, Sozialberatung, Informations- und Freizeitangebote) oder dezentrale/mieternahe Büros als Anlaufstellen vor Ort ebenso wie die Einführung einer einkommensabhängigen Miete. Spätestens an dieser Stelle wird auch der Trend deutlich, in offensichtlich immer stärkerem Maße mit anderen Wohnungsmarkt- und auch Sozial-Akteuren zu kooperieren (von der gemeinsamen Bestandsstrategie bis zur sozial-räumlichen Quartiersentwicklung).

Ein zentrales Ziel des Forschungsprojektes war es, die Strategien zur Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände zu systematisieren. Als eine Variante wurde die Möglichkeit der Typisierung der Fallstudienstädte geprüft. Zwischen den untersuchten Städten gab es hinsichtlich der Voraussetzungen, Strategien und Maßnahmen gleichermaßen Ähnlichkeiten wie große Unterschiede – im Grunde handelt es sich um 20 individuelle Fälle⁹. Den Hauptgrund dafür sehen wir in der Konstitution von kommunaler Wohnungspolitik. Diese agiert auf Grundlage von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen (Wohnungsunternehmen gründen und behalten, Wohnungen bauen, Bodenvorratspolitik betreiben etc.). Nicht jede Stadt verfügt heute über das Wohnungsunternehmen, welches sie zur Lösung der gestellten Aufgaben eigentlich bräuchte. Diese Rahmenbedingungen zu ändern, ist eine langfristige, wenn nicht gar eine Generationenaufgabe. Die einen Städte verfügen damit über andere Spielräume als die anderen – auf der einen Seite was den Handlungsdruck und auf der anderen Seite, was die Handlungsmöglichkeiten angeht.

(9)

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Untersuchung von Quaestio: „Für die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in den Fallstudienstädten lassen sich nur eingeschränkt gemeinsame Handlungsmuster erkennen“ (BBSR 2017a: 82 f).

5 Zentrale Erkenntnisse der Fallstudienuntersuchungen

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus den Interviews in den Fallstudienstädten entlang der Forschungsleitfragen betrachtet. Im Zentrum stehen damit nicht die einzelnen Städte mit ihrer Praxis, sondern die übergreifenden Erkenntnisse im Kontext der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände. Einzelne Zitate dienen der Illustration der Sachverhalte. Das qualitativ angelegte Untersuchungsdesign ermöglichte es, tiefer in bestimmte Betrachtungsweisen, Interpretationen und Begründungen – der beiden Hauptakteursgruppen Kommunalverwaltung und Wohnungsunternehmen – einzusteigen.

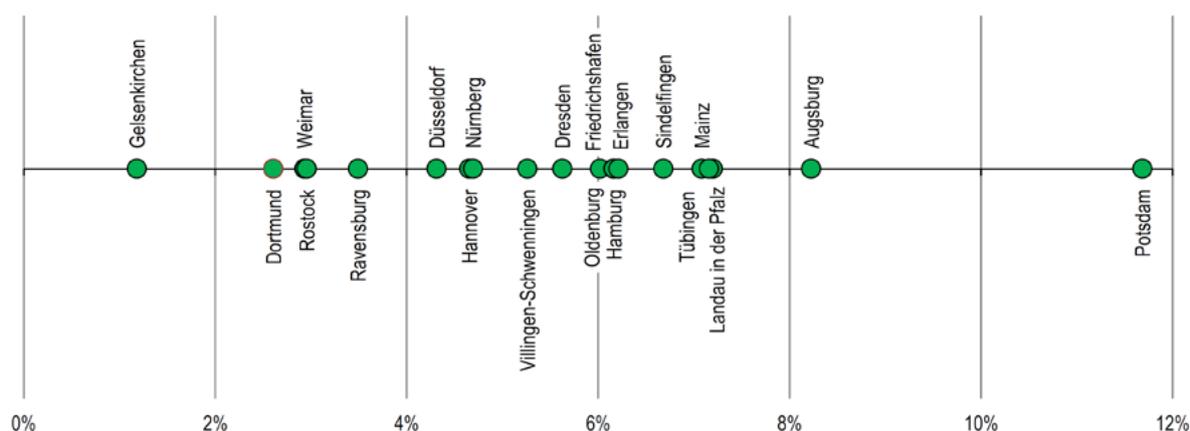
5.1 Was bewegt die kommunalen Wohnungsmärkte?

In diesem Unterkapitel wird zunächst reflektiert, wie die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner die Wohnungsmarktsituation in ihrer Stadt einschätzen und welche Treiber sie für die jeweilige Dynamik verantwortlich machen. Des Weiteren werden die Aussagen zum Bedeutungswandel der kommunalen Wohnungsunternehmen zusammengefasst. Den Abschluss bilden Ansätze der Operationalisierung von Bezahlbarkeit des Wohnens – methodisch und bezogen auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen.

5.1.1 Situationsbeschreibung

Die aktuelle Wohnungsmarktsituation wird von den Fallstudienkommunen – mit graduellen Unterschieden – als angespannt beschrieben. Die Mehrzahl der Kommunen verweist auf eine höhere Dynamik am Wohnungsmarkt ab den Jahren 2013/2014, einige bereits ab 2011. Mit dem Zuzug Geflüchteter insbesondere 2015 verstärkten sich Schieflagen – insbesondere ein zu geringes Angebot bezahlbarer Wohnungen und eingeschränkte Möglichkeiten der Kommunen, in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Generell werden die Ursachen für die Anspannungen der Wohnungsmärkte zum einen in dem erhöhten Bevölkerungszuzug in die Städte (vgl. Abbildung 14) und Ballungsräume und zum anderen in dem geringen Neubauniveau der frühen 2000-er Jahre gesehen. Eine erhöhte Nachfrage in Kombination mit der zu geringen bzw. nicht ausreichenden Ausweitung des Wohnangebots war die Folge.

Abbildung 14
Veränderung der Bevölkerungszahl 2012–2018



Quelle: Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019 (Stand: 28.03.2019).

Abbildung 15 und 16 zeigen die Bandbreite der durchschnittlichen Angebotsmieten (Median, pro qm) sowie der Einkommen in den Fallstudienstädten. Allein in der Betrachtung der Rangfolge zeigt sich, dass zwar Geisenkirchen sowohl die geringsten Mieten als auch die geringsten Einkommen verzeichnet, dieses Bild in den

anderen Fallstudienstädten allerdings nicht so eindeutig ist. Zudem trifft die veränderte Relation von Angebot und Nachfrage besonders empfindlich Haushalte mit geringem Einkommen, die aber auch in weniger angespannten Phasen am Wohnungsmarkt Schwierigkeiten bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum hatten. „Nach unseren Beobachtungen ist das Wort Wohnungsnot nicht angebracht. Es gibt Bevölkerungsgruppen, die echte Not haben, aber die haben es auch in besseren Zeiten“, erläuterte ein Interviewpartner. Deutlich wurden die verschiedenen Gründe, Dimensionen und Konsequenzen der Knappheit von angemessenem Wohnraum:

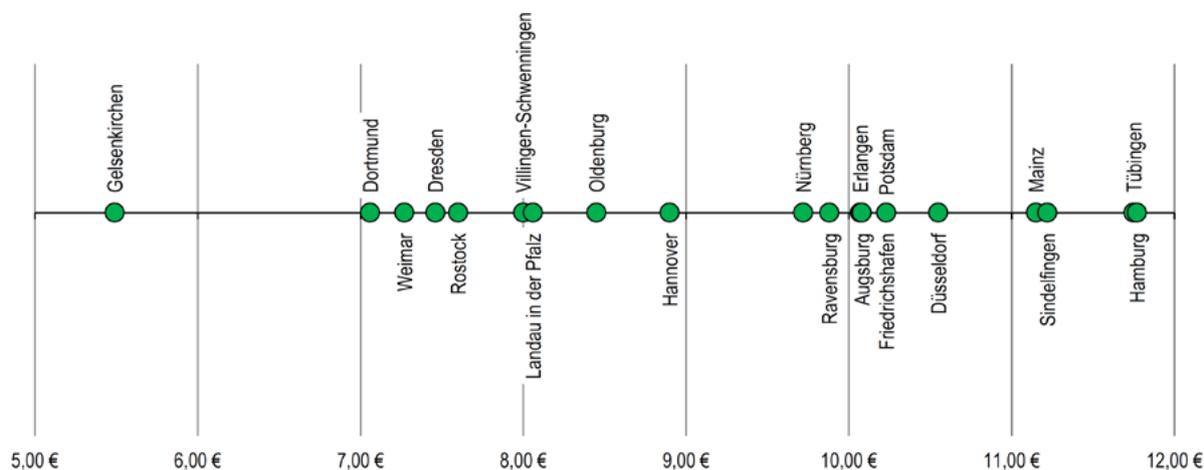
- In den wenigsten Städten werden Nachfrageüberhänge als stadtweites Phänomen beschrieben. Stattdessen werden immer wieder einzelne (z.T. periphere) Quartiere benannt, die weniger beliebt und akzeptiert sind, aber in denen durchaus Wohnraum zur Verfügung stehen würde. Die Mietpreissteigerungen und Schließungsprozesse¹⁰ in beliebten Stadtvierteln werden medial stark rezipiert – in diesen Quartieren sind die kommunalen Wohnungsunternehmen in der Regel jedoch gering vertreten und haben dort einen geringen Gestaltungsspielraum.
- Häufig thematisiert wurde auch die sinkende Dynamik der Umzugsbewegungen. In Zeiten entspannter Wohnungsmärkte sorgen ausreichende Fluktuationsreserven dafür, dass bei Änderung der Lebenssituation der Haushalte die Wohnverhältnisse dementsprechend angepasst werden können. Schwindet diese Möglichkeit, so führt das zu Fehlbelegungen im Sinne einer nicht-adäquaten Nutzung des zur Verfügung stehenden Wohnraums durch Über- oder Unterbelegung.
- Zuzüge (z.B. von Beschäftigten oder Studierenden) führen zu einer Verschärfung der Konkurrenzen verschiedener Gruppen am Wohnungsmarkt, die insbesondere ältere Menschen, Geflüchtete und Studierende betreffen kann.
- Gut aufgestellte Wohnungsmärkte leisten einen Beitrag zur Lebensqualität in einer Stadt. So ist ein vielfältiges Angebot am Wohnungsmarkt Teil der Attraktivität einer Stadt und „eine Stadt, [in] die zu wenig investiert wird, [wird] im Wettbewerb zurückfallen“, wurde in einem Interview betont. Es sollte als Handlungsanstoß verstanden werden, wenn es nicht gelingt, für die spezifischen Bedarfe unterschiedlicher Haushaltstypen angemessenen Wohnraum anzubieten.
- Das Spektrum der in die Untersuchung einbezogenen Fallkommunen ist groß – dementsprechend sind es auch die individuellen, stadtstrukturellen Herausforderungen, mit denen sich die einzelnen Städte mit Blick auf die Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände auseinandersetzen müssen. So fällt die Stadt Gelsenkirchen auf, die noch immer unter dem Strukturwandel im altindustrialisierten Bereich (Deindustrialisierung/Zerschließungen) und seinen Folgen wie verbreitete Arbeitslosigkeit und geringe Kaufkraft leidet. Nicht nur hier, sondern auch in anderen Fallkommunen wurde (außerdem) das Problem defizitärer Kommunalhaushalte (bis hin zur Haushaltssicherung) thematisiert, das unter anderem Flächenankauf bzw. die Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts erschwert. In eher prosperierenden Städten mit Wachstumsdruck – so in Erlangen – wird ein genereller Mangel an verfügbaren Flächen als erschwerende Rahmenbedingung genannt. Stellvertretend für Herausforderungen vieler Kommunen im „Mittelfeld“ zwischen diesen beiden Extremen steht die Landeshauptstadt Potsdam: Hier laufen die Bestands- und Neuvermietungsmieten teilweise stark auseinander – Mietspiegel-Mittelwert in Plattenbaugebieten und im teilsanierten Altbaubestand versus deutlich darüber liegende Preise in Neubauten –, was unter anderem zu abnehmender Fluktuation und (damit) schwindenden Handlungsoptionen auf dem Wohnungsmarkt führt. Und die Stadt Mainz bringt regionale Kontexte ins Spiel, wo als „Hauptmotor“ für den lokalen Wohnungsmarkt die wirtschaftlichen Entwicklungen in Frankfurt am Main identifiziert werden. Z.B. werden die Effekte einer EZB-Ansiedelung das gesamte Rhein-Main-Gebiet betreffen.

(10)

Mietpreissteigerung in privilegierten Stadtquartieren führen nicht nur zur Verdrängung von ansässigen, ressourcenärmeren Bevölkerungsschichten. Es ist gleichzeitig auch kein Zuzug dieser Gruppen in die Quartiere möglich – also soziale Schließung.

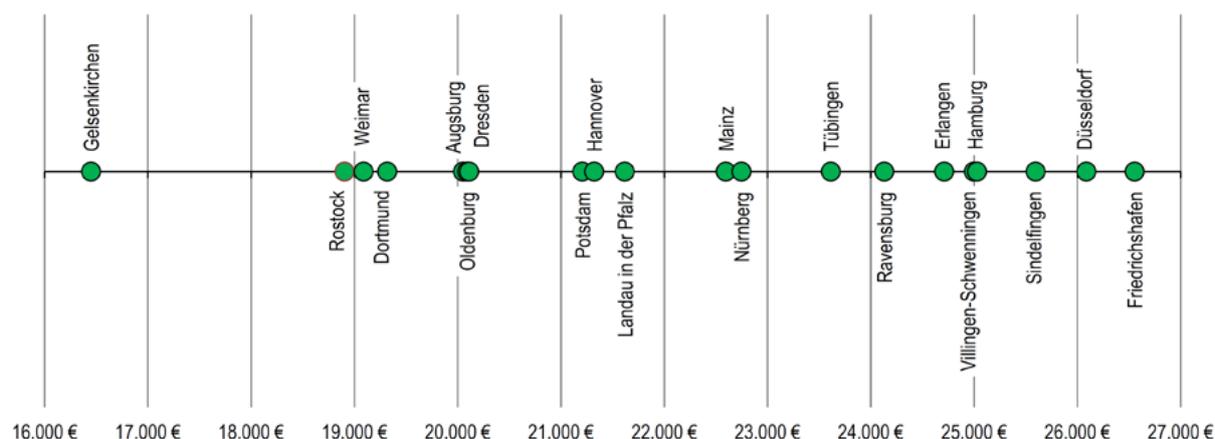
Der großen medialen und politischen Aufmerksamkeit für das Thema stehen die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner in der Regel skeptisch gegenüber, zumal die Wechselwirkungen auf den Wohnungsmärkten meist sowohl übertrieben als auch unterkomplex kommuniziert werden. „Die Wirklichkeit ist oft nicht so extrem, wie sie in der Katastrophenrede dargestellt wird“, wurde dazu in einem Interview bemerkt. Das steht im Widerspruch zu der Annahme, dass diese Aufmerksamkeit auch die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung sichert. Es lässt sich aber auch vermuten, dass die erforderlichen Rahmenbedingungen („Wo kein Druck ist, da gibt es auch kein Geld“, so der Kommentar in einem Gespräch) bereits geschaffen wurden und der Wunsch überwiegt, Projekte unter geringerer politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit realisieren zu können. Die ständige Berichterstattung über Versorgungsprobleme würde zudem die ohnehin sinkenden Fluktuationsraten weiter reduzieren und das Problem so verstärken.

Abbildung 15
Angebotsmieten 2018 (Median) in Euro/qm



Quelle: Darstellung nach BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH.

Abbildung 16
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner (durchschnittlicher Jahreswert 2018)



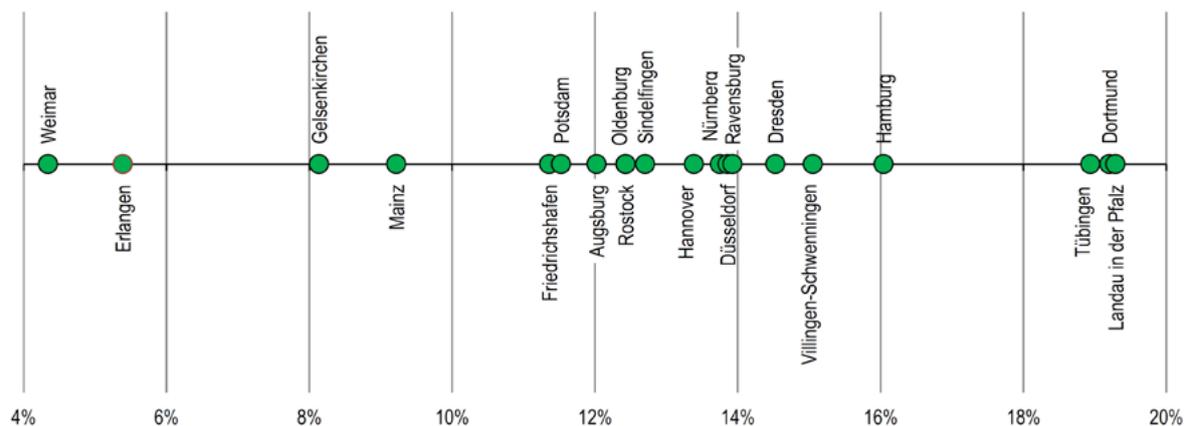
Quelle: Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2021.

5.1.2 Treiber der Veränderung der Wohnungsmarktsituation

Als Haupttreiber der Entwicklung wird – auf der Nachfrageseite – die Zuwanderung in die Städte und Ballungsräume benannt. Dabei geht es auf der einen Seite um Menschen mit Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt, worunter sowohl die Außenwanderung (Erfahrungen in den 1990er-Jahren mit der Zuwanderung aus der ehemaligen DDR und den GUS-Staaten sowie Geflüchteten im Kontext der Jugoslawien-Kriege; Zuwanderung aus Osteuropa im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 2013/14, Zuwanderung von Asylsuchenden ab 2015) als auch die Binnenwanderung fallen. Insbesondere die Ereignisse, die zu einer sprunghaften Zunahme der Nachfrage führten, zeigten einerseits die Defizite der städtischen Wohnungsmärkte auf, führten aber andererseits auch zu Anpassungen der wohnungspolitischen Instrumente. Die zweite, ebenso oft genannte Seite der Zuwanderung ist die in (teilweise gut bezahlte) Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Abbildung 17¹¹). In einer Reihe von Städten ist die Arbeitsplatzdichte in den zurückliegenden Jahren stark angestiegen. Die Neu-Beschäftigten sind oft in der Lage, höhere Mieten zu bezahlen, und sorgen so für eine Verschiebung der Versorgungsproblematik in die Mittelschicht. Konstituierend für die Dynamik der Nachfragesteigerung sind damit die wirtschaftliche Dynamik, die Attraktivität der Stadt und das Vorhandensein von Bildungsstandorten (z.B. Hochschulen, Gymnasien und Ausbildungsstätten). Zwischen den einzelnen Faktoren kommt es zu Selbstverstärkungseffekten.

Abbildung 17

Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (2012–2019 in %)



Quelle: Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019.

Mit dem Zuzug in die Städte sanken die Leerstandsquoten¹². In der Regel sind Leerstände in den Kommunen unterschiedlich verteilt, deswegen gab es in vielen Kommunen eine zeitweilige Parallelität in der Wahrnehmung von teilräumlichen Knappheiten trotz vorhandener Leerstandsreserven. Das schnelle Abschmelzen des Leerstandspuffers wurde zwar ex-post als eindeutiges Signal einer veränderten Wohnungsmarktlage beschrieben, dennoch war die Reaktionszeit i.d.R. zu kurz für eine wohnungspolitische Wende.

(11)

Die Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist selbstverständlich nicht nur auf Zuzug zurückzuführen. In Städten, in denen die Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren sehr hoch war (z.B. Dortmund, Rostock), führt der Arbeitsplatzaufbau zum Abschmelzen der Arbeitslosenquoten. In den Städten mit geringer Arbeitslosigkeit werden dagegen verstärkt Fachkräfte von außerhalb gewonnen. Die Statistik der Beschäftigten am Arbeitsort lässt des Weiteren die teils sehr intensiven Pendelbeziehungen außen vor – nur ein Teil der Beschäftigten wohnt am Arbeitsort.

(12)

Es existiert keine einheitliche bzw. nach vergleichbarer Methodik erhobene Datengrundlage zu aktuellen Leerstandsquoten in den Städten. Einzelne Städte haben eigene Leerstandsindizes, die häufig nach verschiedenen Methoden erhoben werden und aus diesem Grund nicht vergleichbar sind (Stromzähler-Methodik, Kooperation mit Wohnungsunternehmen, Einzelfallerhebungen etc). Leerstandsquoten sind dementsprechend keine validen Indikatoren im Städtevergleich.

Die sinkende Fluktuation im Bestand ist dabei nicht nur Ergebnis, sie treibt auch ihrerseits die Anspannung weiter an und führt auf der Angebotsseite dazu, dass immer weniger Wohnungen (mit oder ohne Bindungen) neu vermietet werden können. „Menschen wohnen in ‚falschen‘ Wohnungen, weil die Umzugsreserve nicht da ist“, wurde dies in einem Gespräch auf den Punkt gebracht. Die meisten Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Wohnungsunternehmen berichteten dementsprechend vom sukzessiven Absinken der Fluktuationsraten in den Wohnungsbeständen um vier bis sechs Prozentpunkte. Daraus resultiert die wachsende Bedeutung des Neubaus, auch durch kommunale Unternehmen.

5.1.3 (Bedeutungs-)Wandel kommunaler Wohnungsunternehmen

In den Lösungsansätzen für den Mangel an bezahlbarem Wohnraum spielen die kommunalen Wohnungsunternehmen in den meisten Städten eine Hauptrolle. In diesen Wohnungsunternehmen und Kommunen fehlt aber eine ganze Generation u.a. geförderter Wohnungen, da ab Mitte der 1990er- bis Mitte der 2010er-Jahre kaum etwas gebaut wurde. Gerade diese nicht bestehenden Wohnungen sowie Sozialbindungen sind es, die in der Wohnungsversorgung der Kommunen heute dringend benötigt würden.

Doch die kommunalen Wohnungsbestände und -unternehmen waren noch weitaus gravierenderen institutionellen Umbrüchen und Umstrukturierungen unterworfen. Anstelle des Neubaus fand eine hohe Zahl an Verkäufen öffentlicher Wohnungsbestände bzw. -unternehmen in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren statt. Debatten um den (potenziellen) Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens wurden zu dieser Zeit in vielen Kommunen geführt. Mitunter kam es in der „Vorgeschichte“ zu strukturellen bzw. wirtschaftlichen Fehlentscheidungen und falschen Schwerpunktsetzungen seitens der Unternehmen, was den kommunalen Entscheiderinnen und Entscheidern eine Trennung von dem „Ballast“ der kommunalen Wohnungsbestände erleichterte. Dies wird heute zumeist anders gesehen: „Der Verkauf der Gesellschaft war ein ‚Sündenfall‘, aber auch eine Riesendummheit. Die Dummheit bestand aber zuvorderst darin, dass man die Gesellschaft 15 Jahre lang so schlecht gemanagt hat, dass man im Grunde um den Verkauf nicht mehr drum herum kam“, kritisierte ein Interviewpartner die Situation in seiner Stadt. Auch wenn ein Komplettverkauf die Ausnahme blieb, kam es oft zu Teil-Privatisierungen. Gründe dafür waren der Schuldenabbau der Kommune sowie die Entlastung des kommunalen Haushalts.

Die Trennung von den eigenen Wohnungsbeständen stütze sich zudem auf die Überzeugung, dass ein Wachstum der Städte nicht mehr zu erwarten und dementsprechend auch die Wohnungsversorgung kein dringlicher Teil der kommunalen Daseinsvorsorge mehr sei. Diese Annahme begründete auch den Verkauf vieler landes- und bundeseigener Wohnungsbestände – eine der letzten war 2013 die landeseigene GBW AG in Bayern.

In der überwiegenden Zahl der Fallstudienstädte gehören deshalb krisenhafte Situationen zur jüngeren Unternehmensgeschichte – zumeist in den frühen 2000er-Jahren, manchmal in den späten 1990er-Jahren:

- Als interne Gründe wurden vorrangig wirtschaftliche Faktoren genannt. Dies umfasst zu hohe Personalstände, teilweise auch mit nicht angemessenen Qualifikationen, einen hohen Stand an Altschulden (Dresden, Potsdam, Rostock), schlechten Sanierungsstand der Wohnungen bei gleichzeitig hohen Leerständen. Die Unternehmen konnten so nicht wirtschaftlich bzw. rentabel funktionieren.
- Externe Gründe waren niedrige Mietniveaus aufgrund des Bevölkerungsrückgangs in den Städten, in Teilen der wirtschaftliche Strukturwandel mit seinen Folgen (u.a. Gelsenkirchen), die Entschuldungsbestrebungen der Kommunen (und der Druck von außen, dies zu tun). Als ein letzter Auslöser wurde zudem die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 benannt, in deren Zuge bestimmte Finanzierungsmodelle die Stabilität des Wohnungsunternehmens gefährdeten.

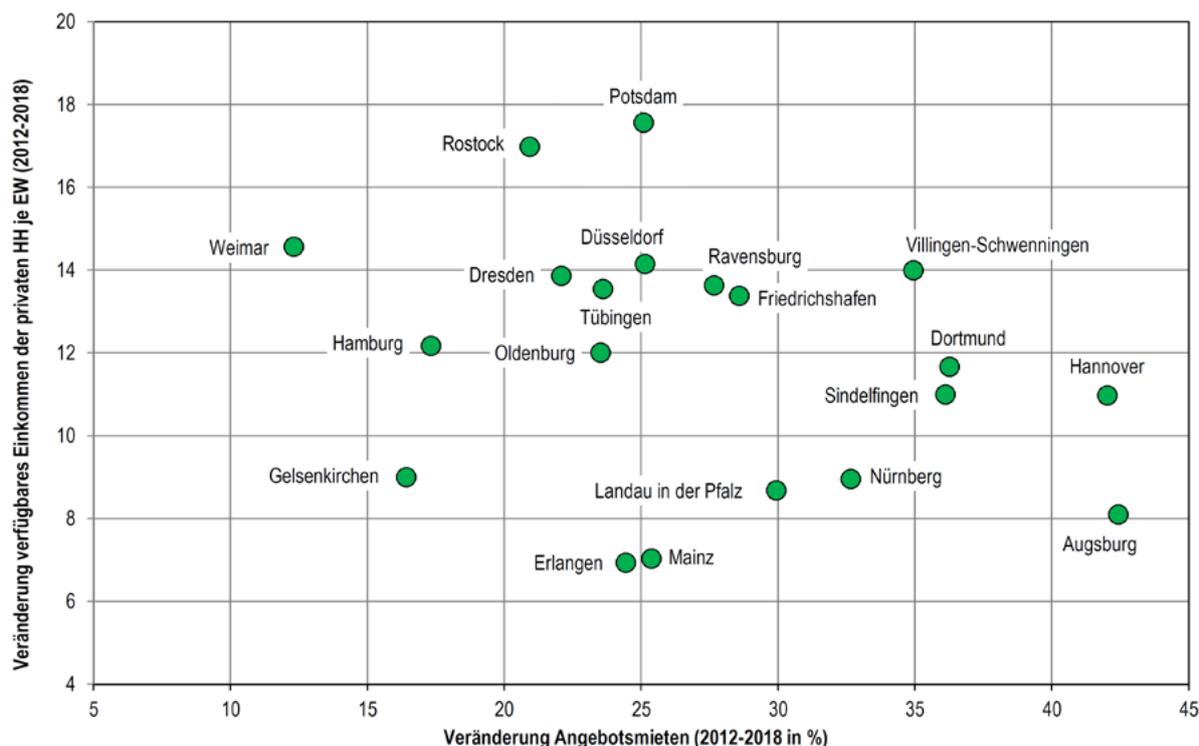
Auch wenn die Wohnungsunternehmen in kommunalem Besitz blieben, wurden sie vielerorts als eine unter anderen kommunalen Beteiligungen verstanden, noch dazu eine, in der besonders viel kommunales Kapital

gebunden ist. Mit Blick auf die (vermutete) höhere Effizienz privatwirtschaftlicher Unternehmen kam es zu tiefgreifenden Umstrukturierungen. Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner berichteten von Straffungen der Personalstruktur und der Arbeitsabläufe sowie dem Abbau von Personal und damit auch von Fachkompetenz. Weit verbreitet waren Portfoliobereinigungen, das heißt, es wurden diejenigen Objekte verkauft, die nicht rentabel bewirtschaftet werden konnten – meist ohne deren Bedeutung für die Stadtentwicklung zu reflektieren.

In Summe führten die strukturellen Umbrüche zu Veränderungen bzw. Neudefinitionen in der Beziehung zwischen der Kommune und dem Wohnungsunternehmen, teilweise in Form von stärker definierten Abspracheformaten oder einer dezidierten Aufgabenzuschreibung zwischen den beteiligten Akteuren. Die Kommunen bewerten es heute als „glückliche“ Entscheidung, kommunale Wohnungsunternehmen in Phasen wirtschaftlicher Schwierigkeiten nicht verkauft zu haben. Im Zuge der aktuellen Herausforderungen bei der Sicherung bezahlbarer Wohnungen kehrten die kommunalen Wohnungsunternehmen wieder in ihre Rolle als direkter Partner der Kommunen zurück. Sie befinden sich allerdings – stärker als in der Vergangenheit – in dem Zielkonflikt zwischen Renditeorientierung und Gemeinwohlorientierung. Der öffentliche Zweck der kommunalen Bereitstellung von Wohnraum ist primär sozial und gesellschaftspolitisch determiniert, dennoch muss die wirtschaftliche Stabilität des Unternehmens gewährleistet bleiben. In einigen Fällen haben Unternehmen und Kommune Formate entwickelt, innerhalb derer zusätzliche Aufgaben des Wohnungsunternehmens, Zielzahlen und mögliche Ausschüttungen an die Kommune konsequent verhandelt und geplant werden (vgl. Kap. 5.4.2 und Balanced-Scorecard-Verfahren in Potsdam). Andere Beispiele zeigen, dass die dezidierte Aufstellung aller Kosten von (potenziellen) zusätzlichen Aufgaben für eine Abgrenzung des Unternehmens zur Kommune hilfreich ist (z.B. Landau, Mainz).

Abbildung 18

Veränderung der Angebotsmieten (2012–2018 in %) und des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte je Einwohner (2012–2018 in %)

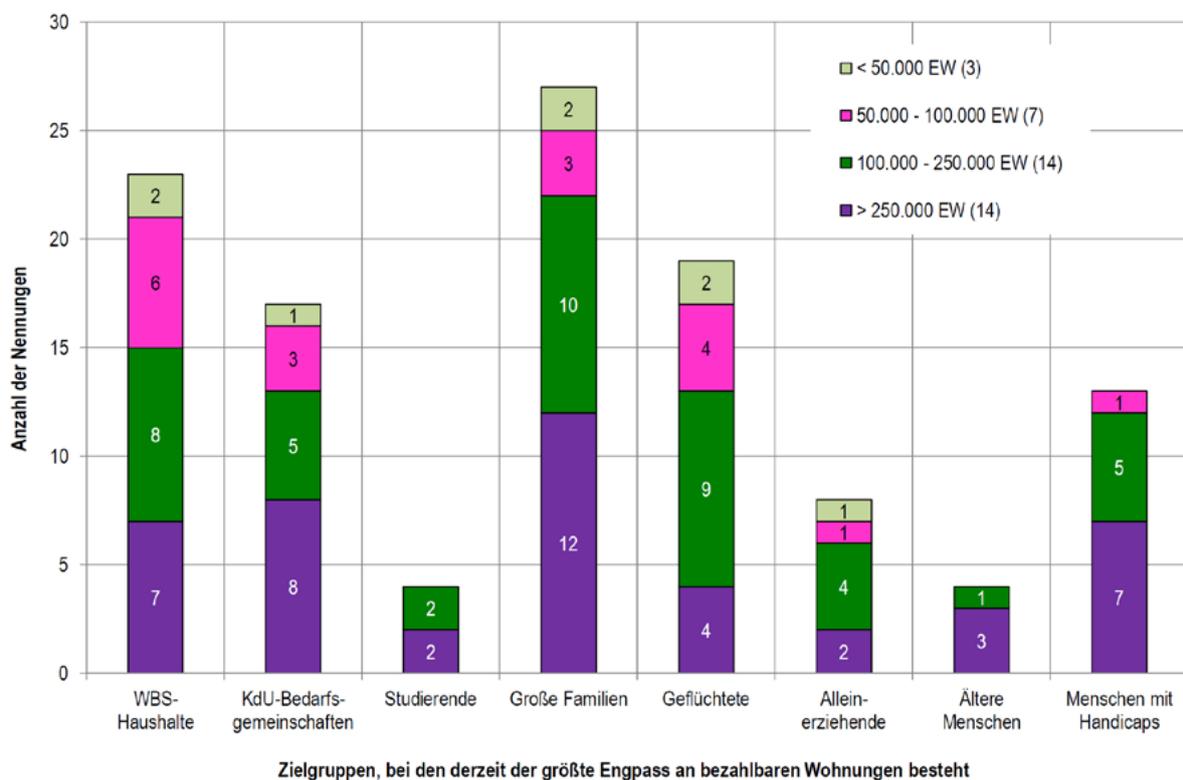


Quelle: Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2021.

5.1.4 Zentrale Herausforderungen

In den Interviews wurde von allen Interviewten der Mangel an bezahlbarem Wohnraum beklagt und daraus die Aufgabe der Neuschaffung von bezahlbaren Wohnungen abgeleitet. Das „Bündnis für Wohnen“ in Potsdam hat eine Definition von Bezahlbarkeit entworfen: Als bezahlbar wird eine Wohnung (inklusive aller Betriebskosten) dann angesehen, wenn dauerhaft nicht mehr als ein Drittel des Haushaltseinkommens aufgebracht werden muss und nach Abzug der Warmmiete ein Mindestbetrag zur Lebensführung übrig bleibt (bei Singles liegt dieser bei 670 Euro im Monat). Voraussetzung ist die Bedarfsgerechtigkeit der jeweiligen Wohnung. Mit einer solchen – relational angelegten – Definition arbeiten allerdings die wenigsten Städte. In der Regel wird Wohnraum als bezahlbar angesehen, der in den Grenzen der Wohnraumförderung oder im Durchschnitt des Mietspiegels liegt.

Abbildung 19
 Wen trifft der Engpass an bezahlbarem Wohnraum?



Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde im Frühjahr 2018 eine Kurzbefragung bei 72 Kommunen durchgeführt, in denen die kommunalen Bestände ausgeweitet wurden (vgl. Kap. 3). Die Frage zu den hier dargestellten Antworten lautete: „Gibt es in Ihrer Kommune einen Engpass an preiswertem/bezahlbarem Wohnraum? Wenn ja, bei welcher Zielgruppe gibt es derzeit den größten Engpass? (Bitte maximal 3 Nennungen)“

Quelle: Darstellung auf Basis der Kurzbefragung.

Die kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge im Bereich Wohnen nimmt v.a. Haushalte in den Blick, die sich nicht oder nur schwer aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt versorgen können. Angesichts von Mietniveaus (Neuvermietung/Neubau) von über 10 Euro/qm (kalt) wird oft die Frage aufgeworfen, welche Bevölkerungsgruppen diese Mieten überhaupt bezahlen können: „Mehr als acht Euro können eigentlich nur zwanzig Prozent der Haushalte tragen“, lautete ein Kommentar einer Stadt. Im Vergleich der Steigerung der Angebotsmieten und des verfügbaren Einkommens wird deutlich, dass die Mieten bei Erst- und Wiedervermietungen in vielen der untersuchten Städte um ein Vielfaches über dem Zuwachs an Einkommen liegen (vgl. Abbildung 18). In-sertierte Erst- und Wiedervermietungen stellen dabei aber nur einen kleinen Teil des gesamten Mietmarkts dar. Die Nettokaltmieten insgesamt sind laut Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes zwischen Juni

2015 bis Juni 2020 mit durchschnittlich 7 % nur leicht stärker als die Inflation (6,2 %) gestiegen.

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner betonen die Aufgabe der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit bedarfsgerechtem Wohnraum – es ginge bei weitem nicht „nur“ um Haushalte im Transferleistungsbezug. Die angespannte Wohnungsmarktlage vergrößere die Lücke zwischen den geförderten und den freifinanzierten Angebotsmieten immer weiter. In Reaktion wurden u.a. die Einkommensgrenzen (Zugangsberechtigung WBS) von den Ländern erweitert (vgl. Abbildung 22). Dies behebt aber nicht den Mangel an gefördertem Wohnraum, denn in den Städten wären zwischen 20 und 50 % der Haushalte Zugangsberechtigt. Diese breiten Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, liegt im Eigeninteresse der Kommune und der Wohnungsunternehmen, die damit auch diese Gruppen in der Stadt respektive den Beständen halten wollen.

Das Ergebnis der Kurzbefragung (2018) zeigt (vgl. Abbildung 19), dass Engpässe im Wohnungsmarkt vor allem für große Familien, Geflüchtete sowie die Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung (per Wohnberechtigungsschein) und Haushalte im Transferleistungsbezug gesehen werden. In den Gesprächen wurden diese Befunde konkretisiert und als besonders betroffene Bevölkerungsgruppen zum einen Haushalte benannt, die einen „seltenen“ Wohnungstyp (sehr kleine oder sehr große Wohnungen) nachfragen. Zum anderen geht es um Haushaltstypen mit niedrigen finanziellen Ressourcen, wie Familien mit mehreren Kindern, Geflüchtete und Transferleistungsempfänger: „Wir haben das Problem, dass diese Gruppen weiter wachsen“, lautete das zusammenfassende Statement in einer Gesprächssituation.

Die älteren Menschen zählen heute noch nicht zu den besonders von Engpässen betroffenen (vgl. Abbildung 19). Die „graue Wohnungsnot“ wurde aber oft als das Zukunftsthema in den Interviews bezeichnet, da der Renteneintritt der großen Kohorte der Babyboomer in den kommenden Jahren ansteht. Bestände und Neubauten gleichermaßen hätten entweder nicht das notwendige Niveau an Barrierearmut oder seien für die perspektivisch zu erwartenden Rentenniveaus nicht leistbar. „Wir haben einen ganz eklatanten Mangel an barrierefreien, seniorengerechten, demografiefesten Wohnungen“, schilderte ein Interviewpartner die Situation in seiner Stadt.

Als weiteres qualitatives Mismatch wird beschrieben, dass die besonders preiswerten Bestände der Wohnungsunternehmen – gebaut in den 1950er- bis 1970er-Jahren mit 2- und 3-Zimmer-Wohnungen – u.a. aufgrund der Ausstattung und Grundrisse nicht unbedingt bedarfsgerecht für Alleinerziehende, Geschiedene, Alleinstehende, Studierende, Auszubildende etc. sind. Zudem sind Bevölkerungsgruppen, die private oder staatliche Unterstützungsstrukturen nutzen, räumlich auf das Leben in Städten bzw. Ballungsräumen angewiesen, in denen öffentliche Verkehrsmittel und kurze Wege die vielfältigen Anforderungen erleichtern.

Hinzu kommt die aktuelle Marktentwicklung im Bausektor, die aufgrund der hohen Nachfrage als schwierig beschrieben wird. Von sehr vielen Fallkommunen wurden die „Explosion“ oder ein „Davonlaufen“ der Baukosten sowie die Kapazitätsgrenzen bzw. der Fachkräftemangel (in) der Bauwirtschaft als eine der derzeit größten Schwierigkeiten benannt, wenn es darum geht, Bauvorhaben sowohl bezahlbar zu gestalten als auch konkret zu starten.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Hauptursachen für die aktuell angespannte Situation der Wohnungsmärkte in dem erhöhten Bevölkerungszug in die Städte und Ballungsräume, in dem geringen Neubauniveau der frühen 2000er-Jahre und in der sinkenden Fluktuation in den bezahlbaren Wohnungssegmenten gesehen werden. In Kombination sind diese Ursachen wichtige Faktoren für eine erhöhte Nachfrage bei gleichzeitig nicht ausreichendem Wohnungsangebot. Als Haupttreiber für die Dynamik der Nachfragesteigerung werden dabei die wirtschaftliche Dynamik, die Attraktivität der Stadt und das Vorhandensein von Bildungsstandorten gesehen. Dabei wurde von allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum (Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum) formuliert. Inzwischen spielen die kommunalen Wohnungsunternehmen bei den Lösungsansätzen in den meisten Städten wieder eine Haupt-

rolle und wurden im Zuge der aktuellen Herausforderungen wieder als direkter Partner der Kommunen angesehen. Dabei ist der öffentliche Zweck der kommunalen Bereitstellung von Wohnraum primär sozial und gesellschaftspolitisch bestimmt, während die wirtschaftliche Stabilität des Unternehmens gewährleistet bleiben muss.

5.2 Reaktionen der Kommunen auf die veränderte Situation am Wohnungsmarkt

In diesem Unterkapitel werden die Aussagen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zum Umgang mit den Herausforderungen am Wohnungsmarkt dargestellt und durch weitere im Forschungsprojekt entstandene Ergebnisse eingefasst. Diese bezogen sich einerseits auf die Schaffung von Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung, etwa durch die Strukturierung der Bereiche, Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe. Andererseits wurden die Instrumente (neu) bewertet und auch hier Anpassungen vorgenommen. Eine wohnungspolitische Schlüsselrolle wurde der Verfügbarkeit von Bauland zugesprochen, aber bei der Einschätzung der Wirksamkeit der Maßnahmen kommen auch andere Überlegungen zum Tragen. Den Abschluss bildet ein Exkurs zu der Neugründung von kommunalen Wohnungsunternehmen. Vor dieser Frage stehen momentan nicht nur die (wenigen) Städte, die in der Vergangenheit ihre kommunalen Wohnungsbestände verkauft haben (unter den Fallstudienstädten Dresden), sondern auch v.a. kleinere Kommunen, die ihre (geringen) Wohnungsbestände innerhalb der Verwaltung managen.

5.2.1 Interne (Neu-)Aufstellung von Verwaltung und (Neu-)Justierung der Zusammenarbeit

Für die Übersetzung von veränderten Wohnungsmarktsituationen in wohnungspolitische Handlungskonzepte gibt es kein festes Drehbuch. Allein die Bewertung von Knappheiten und Bedarfen von Zielgruppen ist von Einstellungen und Vorerfahrungen geprägt. Die untersuchten Städte beschrieben in der Mehrzahl deutliche Brüche in der Wohnungsmarktentwicklung, die wiederum die Betrachtung der Zukunft beeinflussen. Angesichts der Erfahrungen mit teils erheblichen Fehleinschätzungen der Zukunft stellen sich Fragen: Wie stabil ist das Wachstum? Wie haltbar sind heutige Prognosen? Zudem ist das Bild des Wohnungsbaus als „Tanker“, dessen Fahrt man nur schwer beeinflussen kann, sehr präsent.

Da die Wohnungspolitik lange Zeit keine vorderen Plätze auf der kommunalen Prioritätenliste belegte, gab es oft auch keine konsistente städtische und stadtpolitische Bewertung der Herausforderungen, zumal nicht alle Städte über ein aussagefähiges Monitoring (Wohnungsmarktbeobachtung) verfügten. Oft bestimmten deshalb Kommunalwahlen den Zeitpunkt der „Renaissance des Themas Wohnen“, indem es von einer Partei ins Zentrum des Wahlkampfes gerückt wurde. Eine Impulswirkung wird auch Wohnungsmarktuntersuchungen bzw. wohnungspolitischen Konzepten zugeschrieben: „Wenn man sich um den Wohnungsmarkt kümmert, stellt man,plötzlich‘ Probleme fest“, so die Erfahrung eines Interviewpartners, oder mit „Alle waren ein bisschen aufgeschreckt, da sich deutlich herausgestellt hat, dass wir auf ein enormes Bauland- und Wohnungsproblem zulaufen“, wurde die Wahrnehmung in einer anderen Stadt zusammengefasst. Solche politisch beschlossenen Konzepte spielen als Basis für Kommunikation, als Zeichen des Aufbruchs und zur Fixierung von Maßnahmen gleichermaßen eine Rolle.

Wie der Zeitpunkt der Umsteuerung weist auch der jeweilige Einsatz von Instrumenten zur Steuerung der Entwicklungen am Wohnungsmarkt stadtspezifische Besonderheiten auf. Die Herausforderung besteht darin, das Ineinandergreifen von kommunalen, ländereigenen und bundesweiten Instrumenten in einem sich stetig verändernden Marktumfeld zu choreographieren. Die Veränderungsnotwendigkeiten betreffen nicht nur die konzeptionell-strategische Ebene, sondern auch die institutionelle Einbettung des Handlungsfeldes. In einigen Städten – beispielsweise in Düsseldorf und Oldenburg – haben die jeweiligen Oberbürgermeister Wohnen zur „Chefsache“ erklärt, in Mainz und Tübingen wurden eigens entsprechende Leit- oder Stabsstellen beim Oberbürgermeister eingerichtet. Auf der Arbeitsebene der Verwaltungen findet sich eine Vielzahl von Konstellationen, in denen das Thema Wohnen verantwortet und bearbeitet wird.

Dabei wird in einigen Fallkommunen ein „vollständiges“ Wohnungsamt mit sowohl strategisch-planerischen als auch operativen Bereichen favorisiert, das man entweder in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich beibehalten hatte oder es im Zuge beginnender Marktanspannungen in den frühen 2000er-Jahren „re-installiert“ hat. So hat sich in Dortmund der Oberbürgermeister für ein eigenes Wohnungsamt stark gemacht, das entsprechend im Dezernat für Umwelt, Planen und Bauen (wieder) eingerichtet wurde: „Wir sind wieder ein komplettes Wohnungsamt geworden, nachdem das Wohnungsamt mal bei den Bürgerdiensten war.“ Auch in anderen Kommunen wurden verschiedene Amtsbereiche, die für das Thema Wohnen relevant sind, (wieder) in neuen Konstellationen zusammengelegt. In Friedrichshafen beispielsweise ist der Bereich Wohnen beim Amt für Vermessung und Liegenschaften angesiedelt, wo die drei Abteilungen Wohnungswesen, Vermessung, Liegenschaften zusammen mit der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses starke Synergien bilden; zuvor war „Wohnen“ lediglich ein abteilungsuntergeordnetes Sachgebiet.

Umgekehrt ist in anderen Fallkommunen die heutige institutionelle Verankerung des Themas Wohnen aus einem ehemals eigenen und „größeren“ Amtsbereich Wohnen hervorgegangen. Dies gilt beispielsweise für Landau, wo die Verwaltungszuständigkeit für Wohnen inklusive Wohnraumförderung heute beim Stadtbauplanungsamt, Bereich Stadtplanung, als „Reststück eines Wohnungsamtes“ liegt. In Nürnberg wurde ein Stab Wohnen im Wirtschaftsreferat installiert, nachdem das Amt für Wohnen und Stadtentwicklung – unter anderem mit den Bereichen Wohnungsvermittlung, Wohngeld, Wohnungsbauförderung, Stadterneuerung – im Jahr 2014 aufgelöst worden war. Daraus ist der strategisch-konzeptionelle Bereich gestärkt hervorgegangen, während das operative Geschäft auf ämterübergreifende Kooperationen angewiesen ist. Letzteres gilt auch für die vielen Fälle, in denen das Thema Wohnen in den Bereichen Stadtentwicklung und/oder Stadtplanung verankert ist. Hier wird in der Regel eng mit den Bereichen Soziales (Belegungsmanagement, Wohnungszuweisungen etc.), Liegenschaften, mit dem Ordnungsamt oder auch dem Bereich Wirtschaftsförderung zusammengearbeitet.

Die Breite der Themen, die von kommunaler Wohnungspolitik adressiert werden, in Verbindung mit der Vielfalt relevanter Akteure führt zu komplexen Kommunikations- und Wirkungsgefügen. Die zweite Flanke der (Re-)Organisation des Themas Wohnen in den Kommunen besteht deshalb im Aufbau und in der Pflege der Netzwerk- und Bündnisarbeit. Relevante Akteure lassen sich unter anderem in der Politik, der Verwaltung, der Wohnungswirtschaft und zum Teil bei sozialen Trägern verorten. Das schließt ggf. auch alternative Wohnungsanbieter (z.B. das Mietshäuser Syndikat) oder Arbeitgeber, die Wohnraum bereitstellen, ein. Ebenfalls zu berücksichtigen sind bürgergesellschaftliche Gruppen mit Bezug zu Themen von Stadtentwicklung und Wohnen, wie beispielsweise Bürgerinitiativen.

Vielfach bündeln Kommunen die entsprechenden Kommunikationserfordernisse. Je nach Konstellation kommen dabei unterschiedliche Kombinationen von Formaten in Frage. Diese richten sich zum Teil direkt an spezifische Gruppen, etwa in Form von regelmäßigen immobilienwirtschaftlichen Runden beim Oberbürgermeister/der Oberbürgermeisterin oder mit den zuständigen Dezernentinnen und Dezernenten. Hinzu kommen Abstimmungsprotokolle zwischen Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen. Größere Runden, bei denen unterschiedliche Akteursgruppen beteiligt werden, haben zumeist eine individuelle Vorgeschichte. So haben (stadtgesellschaftlich begleitete) Erarbeitungsprozesse von Wohnungsmarktkonzepten häufig eine Initialfunktion für eine langfristige und weitreichende Zusammenarbeit. Hier bilden die gemeinsame Interpretation und Bewertung der Wohnungsmarktentwicklung und damit verbundener Problemstellungen durch die verschiedenen Wohnungsmarktakeure den Rahmen für wiederkehrende Austausch- und Konsultationstreffen.

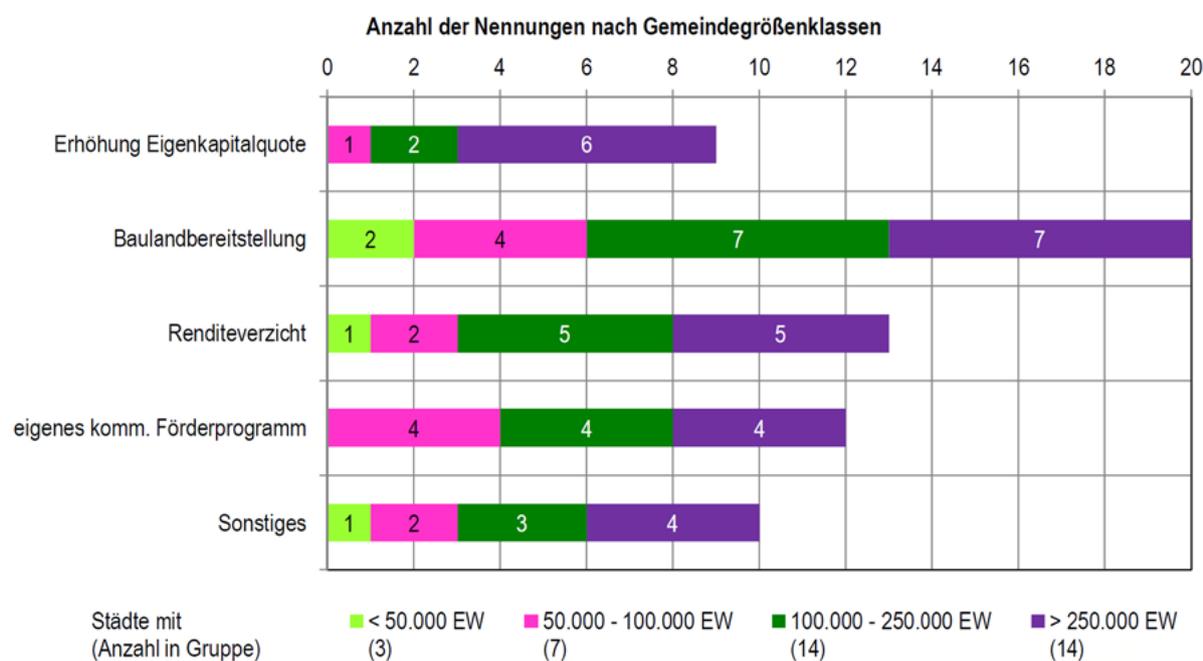
Eine weitere typische (Weiter-)Entwicklung stellen die verschiedenen Bündnisse (auch: Runde Tische, Wohnbauoffensive etc.) dar (vgl. auch BBSR 2017a: 21 f., BBSR 2017c). In mehreren Fallstudienstädten (z.B. Mainz, Dresden, Dortmund, Hamburg, Potsdam) bilden sie bereits seit Jahren eine wichtige Schnittstelle für die verschiedenen Akteure, indem sie eine Plattform für Informationsaustausch und die Diskussion in einem regelmäßigen Turnus bieten. In wenigen anderen Kommunen wurden solche Formate zwar in Handlungskonzepte aufgenommen, bisher aber noch nicht implementiert. Eine wichtige Funktion dieser Dialogformate sei dem-

nach auch die Schaffung von Bewusstsein und einem gemeinsamen Verständnis für die Themen und Herausforderungen rund um das Wohnen bei den einzelnen Akteuren, aber auch die konkret-praktische Kooperation. Zudem bildet sich hier über längere Zeiträume eine vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre, die gerade strittige Themen besser handhabbar machen kann. Darüber hinaus können gemeinsame Ziele definiert und in die politische Öffentlichkeit getragen werden. Die vorgelagerten Aushandlungsprozesse ermöglichten so eine bessere Einschätzung der praktischen Machbarkeit und Umsetzungspotenziale für Verwaltung und Politik. Die Bündnisse als Brückenformat bilden somit einerseits den Willen zur Zusammenarbeit nach außen in einer institutionalisierten Form ab. Andererseits wird dadurch die Einbindung und Beteiligung verschiedener Akteursinteressen nach innen sichergestellt und grundsätzlich verstärkt.

Zentral sind in diesem Kontext Handlungskonzepte für das Wohnen, die häufig im Dialog mit den lokalen Wohnungsmarktakteuren erstellt werden und eine wichtige Grundlage für die Wohnungspolitik und das darauf ausgelegte Verwaltungshandeln bilden. In den Kommunen dienen die Handlungskonzepte zur Orientierung und ebenso wie konkrete Zahlen als Zielvorgabe für politisch definierte Ziele. Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner hoben diese Konzepte häufig als sehr wichtig hervor, wie beispielsweise: „Ja, wenn ich mir was wünschen würde, kann ich nur sagen: Verstetigung des Handlungskonzeptes.“ Die Bewertung der Wirksamkeit der angewandten Instrumente erfolgt auch unter Betrachtung der im Wohnungsmarktmonitoring erzielten Erkenntnisse. Dieses dient in vielen Kommunen als Grundlage von Verwaltungs- und politischem Handeln und ist deswegen als rahmendes Instrument nicht zu vernachlässigen.

Abbildung 20

Unterstützung der Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände durch die Kommunen



Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde im Frühjahr 2018 eine Kurzbefragung bei 72 Kommunen durchgeführt, in denen die kommunalen Wohnungsbestände ausgeweitet worden waren (vgl. Kap. 3). Es wurde die Frage gestellt: „Wie unterstützt die Kommune die Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes?“

Quelle: Darstellung auf Basis der Kurzbefragung.

Innerhalb solcher Netzwerkstrukturen übernehmen die kommunalen Wohnungsunternehmen unterschiedliche Rollen, abhängig von der eigenen Stellung, aber auch von der eigenen Leistungs- und Innovationsfähigkeit. Es ist zu beobachten, dass die Verantwortlichen des kommunalen Wohnungsunternehmens hierbei

mitunter eine wichtige Scharnierfunktion in die allgemeine gewerbliche Immobilienwirtschaft übernehmen, da sie über Zugänge in unterschiedliche Richtungen verfügen, also beispielsweise sowohl die immobilienwirtschaftliche Perspektive als auch die der Kommune gut antizipieren können.

5.2.2 Bodenverfügbarkeit als wichtigste Voraussetzungen für Ausweitung der Wohnungsbestände

Die Verfügbarkeit von Boden bzw. Bauland wird in jeder Hinsicht als die zentrale Voraussetzung für die Schaffung von neuem Wohnraum beschrieben. Das zeigt sich auch in dem Ergebnis der Kurzbefragung (vgl. Abbildung 20), bei der auf die Baulandbereitstellung die meisten Nennungen entfielen.

Boden ist eine begrenzte Ressource, mit der sparsam umgegangen werden muss. Das ist in allgemein verbindlichen Zielen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme – Flächensparziel 30 ha – verankert. Der grundsätzliche Wille stößt da an Grenzen, wo Potenziale der Innenentwicklung (vgl. u.a. Tichelmann et al. 2019; Tichelmann/Groß/Günther 2016) nicht ohne Weiteres aktiviert werden können, auch wenn insbesondere die kommunalen Unternehmen die Möglichkeiten der Entwicklung eigener Flächen – auch in Ermangelung von Alternativen – sehr stark nutzen. In der Mehrzahl der Kommunen lassen sich die beschlossenen Fertigstellungszahlen auf dem Wege der Innenentwicklung nicht in der erforderlichen Geschwindigkeit realisieren. Insofern steht die Bodenfrage im Sinne von aktiver Bodenpolitik wieder ganz oben auf der Agenda der Städte.

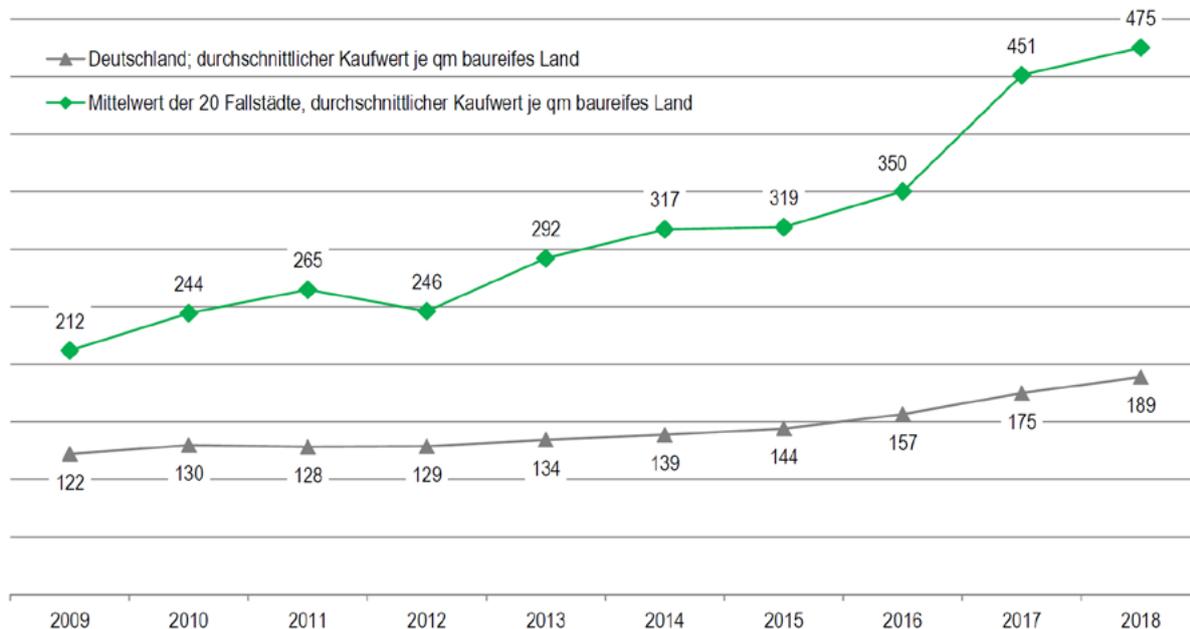
Die Situationsbeschreibungen der untersuchten Städte zur Bodenpolitik bilden ein weites Spektrum ab. Dieses reicht von den Städten, die angeben, kein Flächenproblem zu haben (z.B. Villingen-Schwenningen, Rostock, Oldenburg), über die Städte, die mittelfristig genügend Potenziale haben (z.B. Mainz, Potsdam, Hamburg, Hannover), bis zu den Städten, denen auch schon kurzfristig Flächen fehlen (z.B. Nürnberg, Friedrichshafen). Die Zahl der Städte, die angeben, genügend städtische Flächen zu haben, ist allerdings sehr überschaubar. Die Baulandsituation allein mit Knappheit zu beschreiben – also dem Fehlen räumlicher Entwicklungsoptionen, das mit Neuausweisungen gelöst werden könnte –, greift bei weitem zu kurz:

- Zum ersten ist die Flächensituation per se von Stadt zu Stadt unterschiedlich – determiniert durch die administrativen Grenzen der Stadt, die Lage von Schutzgebieten (Flächenrestriktionen), die Möglichkeiten der Wiedernutzung von Flächen (Konversion von Gewerbe-, Bahn- und Militärf Flächen). In Mainz wurde beispielsweise konstatiert, noch über ausreichend Gewerbe- und militärische Konversionsflächen zu verfügen, die genutzt werden könnten.
- Zum zweiten wird meist kein genereller Flächenengpass, sondern ein eklatanter Mangel an städtischen Flächen beklagt. Die verfügbaren Flächen (und Entwicklungspotenziale) sind in privater Hand und unterliegen so Marktmechanismen. Der öffentlichen Hand fehlen somit Steuerungsoptionen für die Mobilisierung und die Preisdämpfung von Bauland. Beispielhaft dafür stehen die Städte Augsburg und Nürnberg.
- Zum dritten haben Bauherren wie die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften – aber auch Genossenschaften oder Baugemeinschaften – auf den angeheizten Bodenmärkten durch die gestiegenen Preiserwartungen kaum eine Chance zum Bodenerwerb. Und selbst wenn sie Flächen erwerben könnten, werden auf teurem Baugrund kaum günstige Wohnungen entstehen. Eine solche Situation wurde beispielsweise in Hannover geschildert.
- Zum vierten darf sich die Betrachtung generell nicht nur auf die zukünftigen Flächenpotenziale beschränken, sondern sollte auch die Zahl aller bereits erteilten Baugenehmigungen einbeziehen. „Wir haben bis Ende 2018 für 10.000 Wohnungen Baurechte geschaffen. Da sind natürlich auch die auf Grundstücken Dritter dabei“, kann dazu eine Interviewpartnerin zitiert werden. Die Herausforderung besteht auch in der Umsetzung dieser bereits genehmigten Wohnungen.

Die veränderte Bewertung des Gutes Boden zeigt sich in der formulierten Notwendigkeit, wieder eine städtische Bodenvorratspolitik zu betreiben und verstärkt bodenpolitische Instrumente einzusetzen. Die Begründung der Notwendigkeit von Bodenvorratspolitik wird zumeist aus der Vergangenheit abgeleitet. Die „Altvorheren“ haben mit kluger Flächenbevorratung dafür gesorgt, dass die Städte die Entwicklung steuern konnten. Vor ca. 20 Jahren setzte dann der große Abverkauf ein. Dieser Verkauf städtischer Flächen (und Wohnungen) wird nahezu einhellig als der große Fehler bewertet, zumal sich an der Verschuldung der Städte substanziell wenig geändert hat. „Wir hatten mehrfach einen Nothaushalt und wurden gezwungen, städtisches Eigentum zu verkaufen“, schilderte ein Interviewpartner die Situation seiner Stadt. In der aktuellen Situation gestaltet sich ein Ankauf von Flächen für viele Städte schwierig, da die Preise (Bauland) zu hoch und die Flächeneigentümer von potenziellem Bauland nicht oft verkaufsbereit sind.

Abbildung 21

Entwicklung der Kaufpreise für baureifes Land (2009–2018) in Euro/qm



Quelle: Darstellung nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020).

Die realen Möglichkeiten des Ankaufs von Boden als Strategie eines aktiven kommunalen Liegenschaftsmanagements bewerten die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner unterschiedlich: Zum einen seien die aktuellen Bedingungen für Flächenankauf in Ballungsräumen nicht ideal, da die Bodenpreise in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind (vgl. Abbildung 21). So wird argumentiert, dass eine solche Strategie schon vor Jahrzehnten begonnen worden sein müsste und „jetzt der schlechteste Zeitpunkt sei, um einzusteigen“. Zum anderen gibt es auch Kommunen, die bislang nicht als Bauflächen ausgewiesene Flächen im Umland erwerben und dort Planungsrecht für Wohnbebauung schaffen. Im Zuge dessen wurde von den Interviewten eindringlich dazu geraten, dabei transparent und fair vorzugehen und die Flächen nach einem einheitlichen Schema monetär einzuordnen.

Eine wesentliche Flächenressource für die Kommunen stellen die Konversionsflächen (z.B. Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) dar, von denen allerdings viele bereits in den zurückliegenden zehn Jahren – und d.h. ohne „Verbilligungsrichtlinie“ für bezahlbaren Wohnraum (BlmA 2018) – in die Entwicklung kamen. „Zu Beginn der Konversion machte man sich Sorgen: Wie bringt man diese Grundstücke an den Mann? Und dann kam das Bevölkerungswachstum und da waren die Grundstücke weg...“, wurde die Situation in einem Gespräch beschrieben. Vorteile haben hier Städte mit einem geringeren Entwicklungsdruck, wie im Interview in einer

anderen Stadt betont wurde: „Wir selbst als Stadt haben vor kurzem eine strategische Flächenbevorratung durchgeführt. Die Stadt ist auf diesem Gebiet strategisch schon früh unterwegs.“

An der Schnittstelle zur Bodenvorratspolitik steht eine vielversprechende Strategie von bodenpolitischen „Vorbildstädten“ (wie Ulm oder Münster), die besagt, nur Baurecht zu schaffen, wenn der Kommune die Flächen gehören. „Wir können kaufen. Wir sind auch an vielen Flächen dran. Den B-Plan machen wir dann, wenn uns alles gehört. Ich mache keine Bebauungspläne dort, wo ich nicht im Eigentum bin, weil ich die Bebauung nicht steuern kann“, wurde in einem Interview zusammengefasst. Diese Regel wird allerdings nur von wenigen Städten konsequent befolgt, wofür es fiskalische (Kommunalhaushalt) sowie politische Gründe gibt.

Anders sieht es bei der Verbreitung von „Baulandmodellen“ oder Baulandbeschlüssen aus. Bei der Schaffung von Baurecht für Flächen privater Eigentümerinnen und Eigentümer wird in der Mehrzahl der 20 Städte (vgl. Abbildung 12 „Baulandmodell“) – neben der Beteiligung an Infrastrukturkosten – auch eine Quote von bezahlbarem Wohnraum in städtebaulichen Verträgen vereinbart. Ob diese Quote auch in Partnerschaften der privaten Bauträger mit den kommunalen Wohnungsunternehmen mündet, ist von Stadt zu Stadt unterschiedlich. In erster Linie zielt die „Quote“ auf die Beteiligung Privater an der Schaffung von gefördertem Wohnraum – i.d.R. unter Einsatz von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung. Private Bauherren können die Möglichkeit nutzen, die vertraglich vereinbarten Anteile geförderter Wohnungen an kommunale Wohnungsunternehmen zu veräußern. So wurde vereinzelt in den untersuchten Kommunen berichtet, dass das kommunale Unternehmen errichtete Wohnungen von Investoren, die keine Bestandshalter sind, angekauft hat (vgl. Tübingen, Kap. 4.11). Die Effekte der Baulandmodelle für die Schaffung gebundener Wohnungen sollten jedoch nicht überschätzt werden. In Potsdam beispielsweise fielen seit 2014 fünf B-Pläne unter das Baulandmodell. Insgesamt wurden ca. 60 geförderte Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung realisiert. Rein rechnerisch wären es nach der Quote von 20 % 150 Wohnungen gewesen, deren Zahl aber aufgrund der Angemessenheitsprüfung reduziert werden musste (vgl. Landeshauptstadt Potsdam 2019).

Trotz dieser Erfahrungen werden die Quotenregelungen von den befragten Kommunen häufig als sehr wirksam bewertet. In einigen Interviews wurden sie sogar als die einzige Möglichkeit beschrieben, geförderten oder preisgünstigen Wohnungsneubau durch weitere Akteure als nur dem kommunalen Wohnungsunternehmen zu schaffen. Ein kommunaler Vertreter beschreibt: „Wir brauchen mehr bezahlbaren Wohnraum, und den schafft die Quotierung. Den schafft man nicht ohne.“ Denn wenn im freifinanzierten Bereich weitaus höhere Renditen sowie mehr Freiräume in der Ausgestaltung die Alternative sind, „[...] ist die Bereitschaft, da geförderten Wohnungsbau zu machen, natürlich gleich null. Wenn Sie es nicht mit einer Auflage oder Konzeptauschreibung machen.“

Für die Neuausweisung von Bauland spielen des Weiteren städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und auch die Umlegung eine Rolle. Diese anspruchsvollen Instrumente eröffnen auch die Möglichkeit, neue kommunale Flächen zu generieren, werden aber regelhaft nur in wenigen Städten angewendet (z.B. Potsdam und Erlangen). In einem Gespräch wurde dies so bewertet: „Mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kann die Stadt Eigentümer der Flächen werden, sie entwickeln und dann Bauformen, Flächenausnutzung etc. besser steuern.“ Im Bereich der Entwicklungsmaßnahme ist zudem der Bodenpreis nicht das entscheidende Kriterium. In Erlangen wird dieser beispielsweise per Vermarktungsbeschluss (mit Zu- und Abschlägen) festgelegt. Ziel der Preisbildung ist es, als Kommune nicht zu weiteren Steigerungen der Bodenwerte beizutragen.

Die meisten Städte haben bei der Vergabe ihrer eigenen Flächen das Prinzip der Höchstpreisvergabe aufgegeben und machen heute Konzeptvergaben. Zum Teil werden die kommunalen Wohnungsunternehmen als „normaler“ Marktakteur bewertet, der sich wie alle anderen um die Flächen mit Konzepten bewirbt (siehe unten). Entscheidend ist auch hier die Bodenpreisbildung (beeinflusster Verkehrswert): Wie werden die Auflagen – im Vergleich zu einer freien Verwertbarkeit des Grundstücks – eingepreist? In welcher Form spielen andere Ziele in die Preisbildung mit hinein (wie Quartiersangebote etc.)?

Die kommunalen Wohnungsunternehmen beschreiben die Flächenknappheit vergleichbar zu den Kommunen. Die Unternehmen verfügen teils noch über Grundstücksvorräte – die sie in Einzelfällen auch von den Städten erwerben mussten. Zudem analysieren die Unternehmen ihre Bestände hinsichtlich der Möglichkeiten zur Nachverdichtung oder auch des Ersatzneubaus. Diese Strategien der Innenentwicklung sind jedoch in vielen Fällen durchaus konfliktbeladen, wie nicht nur in einem Interview deutlich wurde: „Da schimpft der Bürger, der da wohnt, und sagt: ‚Meine Wohnqualität ist beeinträchtigt!‘“ Auch durch Vereinbarungen über Zielzahlen des Neubaus geförderter Wohnungen schmelzen die Flächenreserven der Wohnungsunternehmen immer schneller ab: „Das war unser letztes geeignetes Grundstück. Ab jetzt müssten wir zukaufen. Dann wird die Schaffung von gefördertem Wohnraum nicht mehr auskömmlich, wenn zu den Baukostensteigerungen auch noch die Grundstückskosten kommen“, problematisierte ein Gesprächspartner. Und im Interview in einer anderen Stadt hieß es: „Das Wohnungsunternehmen hat noch bis ungefähr 2025/26 eigene Flächen, aber danach nicht mehr. Wir sind jetzt gerade in der Diskussion, auf welchen städtischen Flächen oder vielleicht auch anderen das Unternehmen auch danach noch bauen kann.“

Ausschlaggebend ist damit sowohl aus Stadtverwaltungs- als auch aus der Perspektive kommunaler Wohnungsunternehmen der allgemeine Anstieg der Grundstücks-/Baulandpreise, die – abgeleitet aus den Interviews – die entscheidende Hürde für bezahlbaren kommunalen Wohnungsbau sind. Selbst wenn in einer Kommune genügend Bauland zur Verfügung stehe, würde dafür am Markt ein (zu) hoher Preis erzielt. Wohnungsunternehmen hätten demnach auf dem freien Grundstücksmarkt „im Prinzip keine Chance“ und könnten kaum preisgünstigen Wohnungsbau schaffen. Vor diesem Hintergrund und aus der Perspektive von kommunalen Wohnungsunternehmen wurde die Möglichkeit, städtische Flächen zu subventionierten Konditionen zu kaufen, als unabdingbare Voraussetzung dafür gesehen, gefördert und bezahlbar bauen zu können.

In der Liegenschaftsbeziehung zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen liegt damit eine entscheidende Stellschraube für die zukünftige Dimension der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände. Die Vergabe von städtischen Grundstücken an das Wohnungsunternehmen ist aber einerseits an deren Verfügbarkeit gebunden, was schon thematisiert wurde. Andererseits werden von den einzelnen Städten unterschiedliche Wege der und auch Hürden bei der Vergabe städtischer Flächen an kommunale Unternehmen beschrieben.

- **Direktvergabe:** Wenn das Unternehmen eine 100-prozentige Tochter der Stadt ist (inhouse-fähig), können Grundstücke in das Unternehmen eingelegt werden. Das dient der Erhöhung des Stammkapitals und/oder ist Voraussetzung für die Erfüllung öffentlicher Zwecke (Erfahrungen mit dem Bau von Flüchtlingsunterkünften). Die Unternehmen müssen dennoch einen Kaufpreis bezahlen, der aber die Auflagen (geförderter Wohnungsbau etc.) berücksichtigt (Hannover, Hamburg). Im Falle des städtischen Eigenbetriebs ist die Übertragung von Grundstücken möglich, wenn 100 % sozialer Wohnungsbau (§ 103 Gemeindeordnung) realisiert werden (Landau). Ähnliche Überlegungen gibt es in Düsseldorf, wo das Unternehmen über einen Betrauungsakt Grundstücke der Stadt bekommen soll, weil der Bau von gefördertem Wohnungen (100 %) im öffentlichen Interesse ist. Bei der Neugründung des Dresdner Wohnungsunternehmens WID wurden ebenfalls die Grundstücke der Stadt eingelegt. Der Geschäftszweck des Unternehmens liegt allein in der Schaffung von gefördertem Wohnraum.
- **Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft zur Flächenentwicklung:** Die WBG und die Stadt Nürnberg haben gemeinsam eine Tochtergesellschaft – WBG Beteiligungs GmbH gegründet – die WBG hat 51 % und die Stadt Nürnberg 49 % Gesellschaftsanteile. Städtische Grundstücke wurden über den Gutachterausschuss bewertet – mit Abschlag (für gefördertem Wohnungsbau) – und per notariellem Einlegungsvertrag in diese Gesellschaft eingelegt. Die WBG hat einen Kapitalausgleich (51 % Einlage von Barmitteln). Vorteil für die WBG ist die geringere wirtschaftliche Belastung. Die Stadt hat den Vorteil, dass sie mit 49 % an den künftigen Renditeentwicklungen aus der Immobilie beteiligt ist bzw. diese bewusst mit Steuern kann.
- **Konzeptausschreibung:** In vielen Städten bewerben sich die kommunalen Unternehmen auf die Konzeptausschreibungen von städtischen Grundstücken und werden nicht bevorzugt behandelt.

5.2.3 Soziale Wohnraumförderung

Neben der Baulandmobilisierung und Baulandschaffung stellt die soziale Wohnraumförderung einen wichtigen Motor für die Errichtung und Sicherung von bezahlbarem Wohnraum dar. Auch über tiefgreifende Reformen hinweg, wie etwa die Verlagerung in die Zuständigkeit der Länder 2006/2007 (Föderalismusreform), setzt sie wichtige Impulse, indem Fördermittel Anreize für die Schaffung von sozial- und mietpreisgebundenem Wohnraum schaffen.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind dabei wichtige Adressaten der Fördermittel. Aufgrund ihres Selbstverständnisses und der an sie formulierten Anforderungen greifen sie überproportional oft bei der Schaffung (Neubau) und Sicherung (Modernisierung) von bezahlbarem Wohnraum auf die Mittel der Wohnraumförderung zu¹³. Teilweise werden die Darlehen und Zuschüsse von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern als elementare Voraussetzung dafür bezeichnet, die engen Mietpreisgrenzen im geförderten Wohnungsbau realisieren zu können: Dafür müssten „kalkulatorisch alle Register“ gezogen werden.

Kommunale Wohnungsunternehmen gelten meist (wieder) als „natürliche“ Partner bei der Schaffung von Bindungen, ebenso andere öffentliche Institutionen/Bauherren. Hier zeigen sich regionale Unterschiede: In einigen Ländern spielen Wohnungsgenossenschaften¹⁴ und bestimmte private Bestandhalter eine stärkere Rolle im geförderten Neubau als in anderen. In den Interviews wurde berichtet, dass teilweise private Investoren die Förderangebote aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen (z.B. kommunale Instrumente wie Baulandmodelle, städtebauliche Verträge oder Konzeptvergaben) annehmen.

In vielen Bundesländern wurden in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen der Wohnraumförderung an die aktuelle Situation angepasst, um es Wohnungsunternehmen zu ermöglichen, Neubau bezahlbar und gefördert zu errichten. Dies umfasst die Etablierung von Förderkonditionen, die neben günstigen Zinsen auch Zuschusskomponenten enthalten.

In mehreren Fallkommunen wurde berichtet, dass gerade die Neuausrichtung der jeweiligen Landes-Wohnraumförderung in den letzten Jahren vielfach regelrecht den Anstoß für das kommunale Wohnungsunternehmen (wie auch andere Marktteilnehmer) lieferte, wieder in den Neubau geförderter Wohnungen einzusteigen. An anderer Stelle kam der Impuls zur Inanspruchnahme von Mitteln zur Wohnraumförderung mittelbar, und zwar durch den zunehmenden Einsatz von kommunalen Instrumenten wie Konzeptvergaben oder städtebauliche Verträge mit Mindestquoten für gebundenen Wohnraum. Dies belegt die Wechselwirkung und gegenseitige Bedingtheit von Landesförderung und kommunalem Handeln. Ineinandergreifend kann dies eine große Schlagkraft entfalten, weshalb die Wohnraumförderung als eine zentrale Rahmenbedingung für die Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände mittels Neubau anzusehen ist.

Abbildung 22 zeigt die zu Juni 2019 geltenden Einkommensgrenzen und gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Länder. Diese wurden – ausgehend von den Bestimmungen des Wohnraumförderungsgesetzes des Bundes – über Länderregelungen (Gesetze, Verordnungen etc.) in den letzten Jahren erweitert. Die Erweiterung der Einkommensgrenzen führt dazu, dass die Zielgruppen des geförderten Wohnungsbaus in den Ländern unterschiedliche Einkommensgruppen umfassen und teilweise breite Bevölkerungsgruppen abdecken.

(13)

2018 entfielen in NRW 30 % des Bewilligungsvolumens im Neubausegment auf die kommunal verbundenen Wohnungsunternehmen. Die nächststärksten Gruppen waren mit 27 % die privaten Investoren und mit 23 % Wohnungsunternehmen, die nicht kommunal verbunden oder karitativ sind – auf die Genossenschaften entfielen nur 5 % des Bewilligungsvolumens und damit ebenso viel wie auf die kapitalmarktbezogenen Investoren (Wohnungsunternehmen mit überdurchschnittlich großem Portfolio von über 120.000 Wohnungen) (NRW.BANK 2019: 20). Das Förderinstitut in Bayern unterscheidet die fördermittelbeantragenden Akteure nur nach den Kategorien der Bauherrenstatistik – demnach wurden 50 % der Einkommensorientierten Förderung (EOF) für den Mietwohnungsbau von öffentlichen Bauherren beantragt (BayernLabo 2020: 113).

(14)

In Hamburg entfielen 2018 von den Förderzusagen im Mietwohnungsneubau 28 % auf die Genossenschaften (36 % auf die SAGA). Bei der Modernisierung von Wohnungen lagen die Genossenschaften sogar bei der Hälfte der Förderzusagen (IFB HAMBURG 2019: 27).

Dabei ist zu beachten, dass die Länder unterschiedliche Abschläge davon ermöglichen, der häufige Bezug zum WoFG unterstützt an dieser Stelle die Vergleichbarkeit der angegebenen Einkommen.

Abbildung 22

Einkommengrenzen für Wohnberechtigungsscheine (WBS) nach Bundesländern, Stand Juni 2019

Bundesland	Gesetzliche Regelungen	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	je weitere Person
Baden-Württemberg	je ein Kind	49.300 €	49.300 €	58.300 €	-	9.000 €
Bayern	BayWoFG					
	Stufe 1	14.000 €	22.000 €	26.000 €	30.000 €	1.000 €
	Stufe 2	18.300 €	28.250 €	34.500 €	40.750 €	1.750 €
	Stufe 3	22.600 €	34.500 €	43.000 €	51.500 €	2.500 €
Berlin	WoFG ^A + 40 %	16.800 €	25.200 €	30.940 €		5.740 €/700 €
	WoFG + 80 %	21.600 €	32.400 €	39.780 €		7.380 €/900 €
Brandenburg	WoFG	12.000 €	18.000 €	22.100 €		4.100 €
	WoFG + 40 %	16.800 €	25.200 €	30.940 €		5.740 €
Bremen	WoFG	12.000 €	18.000 €	22.100 €		4.100 €
	WoFG + 60 %	19.200 €	28.800 €	35.360 €		6.560 €
Hamburg	HbmWoFG ^B + 45 %	17.400 €	26.100 €	32.045 €		5.945 €/1.450 €
	HbmWoFG + 65 %	19.800 €	29.700 €	36.465 €		6.765 €/1.650 €
	HmbWoFG + 40 % mit Dringlichkeitsschein	17.400 €	26.100 €	32.045 €		5.945 €/1.450 €
Hessen	HWoF;	15.572 €	23.626 €	28.996 €		5.370 €/650 €
	Erweiterte Einkommengrenze	18.688 €	28.351 €	34.795 €		6.444 €/650 €
Mecklenburg-Vorpommern	WoFG	12.000 €	18.000 €	22.100 €		4.100 €
	WoFG + 30 %	15.600 €	23.400 €	28.730 €		5.330 €
Niedersachsen	NwoFG ^C	17.000 €	23.000 €	26.000 €		3.000 €/3.000 €
	NWoFG + 60 %	27.200 €	36.800 €	41.600 €		4.800 €/4.800 €
Nordrhein-Westfalen	WFNG NRW					
	EK-Gruppe A (Fördermodell 1)	19.350 €	23.310 €	28.670 €		5.360 €/700 €
	EK-Gruppe B (Fördermodell 2)	27.090 €	32.634 €	40.136 €		7.504 €/980 €
Rheinland-Pfalz	LwoFG ^D	15.300 €	22.000 €	27.100 €		5.000 €/1.000 €
	LWoFG + 60 %	24.480 €	35.200 €	43.360 €		8.000 €/1.600 €
Saarland		16.900 €	26.000 €	32.500 €		6.500 €/ 780 €
Sachsen	WoFG + 15 %	13.800 €	20.700 €	25.415 €		4.715 €/ 575 €
Sachsen-Anhalt	-					
Schleswig-Holstein	SHWoFG ^E	20.400 €	28.100 (2 E.) 28.800 € (1 E 1 K) 33.720 € (2 E.)	32.800 € (2 E 1K)	39.600 € (2 E 2 K)	2. Verdienende oder je Kind: 1.000 €
	SHWoFG + 20 %	24.800 €	34.560 € (1 E 1 K)	€39.360 (2 E 1K)	47.520 € (2 E 2 K)	2. Verdienende oder je Kind: 1.000 €
Thüringen	ThürWoFG + 20 %	17.280 €	25.920 €	31.920 €		6.000 €/1.200 €

^A WoFG: Wohnraumförderungsgesetz, ^B Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz, ^C Niedersächsisches Wohnraumförderungsgesetz,

^D Landeswohnraumförderungsgesetz, ^E Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz

Quelle: Förderbestimmungen der Länder 2019. (Stand Juni 2019) Abkürzungen: „+ 20 %“ – bedeutet die Erweiterung der in den jeweiligen Gesetzen festgelegten Einkommengrenzen, „E“ – Erwachsene, „K“ – Kind.

Während Landesprogramme zur Wohnraumförderung von einigen Kommunen als unterstützend wahrgenommen werden, stellen sie sich in anderen Fallkommunen eher als unattraktiv heraus: Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sie sich für die Arbeit in den Städten als zu komplex und prüfintensiv erweisen oder der Zeitraum ihrer Bindungswirkung zu kurz ist. Von einigen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern auf der kommunalen Ebene wurde angemerkt, dass die Attraktivität von Landesförderprogrammen unter den gegenwärtigen Bedingungen am Kapitalmarkt leide. Die Konditionen für Darlehen sind in der Regel ebenbürtig, aber nicht mit Auflagen verbunden. Deshalb wären vor allem Zuschüsse attraktiv. Aus den Reihen kommunaler Wohnungs-

unternehmen wurde angemerkt, dass die Fördermittel ihres jeweiligen Landes nicht dafür ausreichen das Delta zwischen Marktmiete und zulässiger Fördermiete auszugleichen. Angeregt wurde beispielsweise auch, die Förderbindung auf 40 oder sogar 50 Jahre zu verlängern, um Folgeinvestitionen mit abdecken zu können. Darüber hinaus wurde in einer Reihe von Fallstudienstädten gewünscht, stärker über finanzielle Anreizsysteme für mehr Wohnungsneubau auch jenseits bestehender Landesförderungen nachzudenken – unter anderem quartiersbezogene Investitionsfonds für Abriss, Neubau, Umbau, Sanierung, Modernisierung oder Fonds für den Erwerb von Bauland bzw. von Entwicklungsflächen durch Kommunen. Gleichzeitig wurden von vielen Fallkommunen die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Land bzw. entsprechende Förderprogramme zur Wohnraumförderung als unterstützende Rahmenbedingungen hervorgehoben. Hilfreich seien unter anderem Landesvorgaben wie Qualitätsvorstellungen oder Baukostenobergrenzen bei der Argumentation gegenüber Investoren. Gerade für den geförderten Neubau sei ein Grundkonsens über angestrebte Wohnqualitäten unerlässlich. Auch müssten im geförderten Segment Innovationsspielräume geöffnet werden, die auf der einen Seite die Kosten beherrschbar machen (modulares Bauen) und auf der anderen Seite sich ausdifferenzierenden Wohnbedürfnissen Rechnung tragen.

5.2.4 Exkurs: Neugründung eines Wohnungsunternehmens versus Wohnungen im städtischen Eigenbetrieb

Von den 20 untersuchten Städten haben Ravensburg und Landau in der Pfalz kein eigenes Wohnungsunternehmen, sondern verwalten ihre Wohnungsbestände selbst bzw. im Rahmen eines Regiebetriebs. Dresden hat 2017 ein neues Unternehmen gegründet. Eine solche Neugründung stellt eine Aufgabe für Jahrzehnte dar. Der systematische Aufbau entsprechender eigener Wohnungsbestände muss Stück für Stück erfolgen, und dies über Jahre – sei es durch Neubau oder durch Ankauf von Beständen. Gerade unter den heutigen Rahmenbedingungen sind die Voraussetzungen hierfür alles andere als günstig, sei es mit Blick auf verfügbares Bauland oder auf wirtschaftlich zu erwerbende Bestände. Entsprechend muss der Handlungsdruck auch perspektivisch hoch sein, um diese weitreichende strategische Weichenstellung vorzunehmen.

Besonders schwierig zu begründen und durchzusetzen ist eine Neugründung dann, wenn es in der Vergangenheit bereits ein kommunales Wohnungsunternehmen gab, das – unter anderen politischen oder ökonomischen Vorzeichen – aber veräußert wurde. Hierfür finden sich deutschlandweit mehrere Beispiele, unter den Großstädten sind insbesondere Dresden und Kiel zu nennen. An solchen Fällen zeigt sich, dass eine entsprechende Kehrtwende zurück zu Wohnungsbeständen, die sich unmittelbar oder mittelbar in kommunaler Hand befinden, ein langwieriger Prozess sein kann.

Anders verhält es sich in den Fällen, in denen es ohne eine entsprechende Vorgeschichte keine nennenswerten kommunalen Wohnungsbestände gibt (z.B. Landau). Die Frage, ob ein kommunales Wohnungsunternehmen gegründet werden sollte oder welche Alternativen es dazu gibt, stellt sich derzeit gerade in mittelgroßen Kommunen, die – oftmals nach langen Phasen relativ entspannter Wohnungsmärkte – erst neuerdings von Marktanspannung betroffen sind. Solche Knappheiten treten i.d.R. in solchen Marktsegmenten auf, die von veränderten Nachfragestrukturen profitieren. In mittelgroßen und kleineren Städten sind dies typischerweise kompakte Mietwohnungen für kleinere Haushalte mit ein oder zwei Personen, und dies in unterschiedlichen Preisklassen.

Eine zentrale Frage bei der Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens ist die Organisation inner- oder außerhalb der kommunalen Verwaltungsstruktur, der die Wahl der Rechtsform¹⁵ nachgelagert ist.

(15)

Bei der Wahl der Rechtsform geht es darum, die Einflussmöglichkeiten der Eigentümerin Stadt auf das Unternehmen zu sichern, um die Umsetzung der gestellten Aufgaben und das Erreichen der Ziele auch zu sichern. Die Steuerungsmöglichkeiten werden des Weiteren durch die Art der Beteiligung (direkte oder indirekte) und die Zahl der Eigentümer beeinflusst. In den neuen Bundesländern befinden sich über 80 % der kommunalen Wohnungsunternehmen im Alleineigentum der Städte, in den alten Bundesländern gilt dies nur für die Hälfte. Die am häufigsten gewählte Rechtsform bei kommunalen Wohnungsunternehmen ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) – 92,9 %. Die Rechtsform der AG (3,9 %) wird sowohl wegen der fehlenden Durchgriffsmöglichkeiten der Stadt als Eigentümerin als auch wegen der in einigen Gemeindeordnungen als nicht zulässig angesehenen Form von Kommunalunternehmen kaum gewählt.

Ein wesentliches Argument für die Gründung einer regelrechten Tochter außerhalb der eigentlichen Verwaltung ist die größere „operative und wirtschaftliche Freizügigkeit“. Dies erweist sich in den bekannten Neugründungsfällen der letzten Jahre als der häufigere Weg. Alternativ dazu können Wohnungsbestände auch von einem Eigenbetrieb gehalten und bewirtschaftet werden. Diese Variante lässt sich vor allem dann vorfinden, wenn eine vergleichsweise geringe Zahl von kommunaleigenen Wohnungen – auch mangels Alternative in Form eines kommunalen Wohnungsunternehmens – von der Kommune direkt verwaltet und bewirtschaftet wird (Landau). Eher ungewöhnlich ist hierbei der Weg, wenn die gemeindeeigenen Bestände unter dem gleichen organisatorischen Dach systematisch und in nennenswerten Zahlen ausgeweitet werden. Doch auch hierfür kann es ernstzunehmende Argumente geben (u.a. erstklassige Bonität der öffentlichen Hand, direkte Belegungsmöglichkeit durch die Stadtverwaltung etc.).

Mit der Wahl der Organisationsform ist die formale Grundlage für die Gründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens (oder eines Eigenbetriebs) gelegt. Aus kommunalpolitischer Sicht kann diese wichtige Weichenstellung die Erfüllung eines Wahlversprechens darstellen, die eigentliche Umsetzung kann jedoch erst danach als ein langfristiger und zumeist kleinteiliger Prozess beginnen. Dieser beginnt mit dem Aufbau eines entsprechenden Know-hows, Fragen der Verfügbarkeit von Wohnungsbauflächen sowie der Finanzierung etc. Gerade wenn es eine „lokale Vorgeschichte“ bezogen auf kommunale Wohnungsbestände gibt, müssen – wie in Dresden – realistisch gesehen Jahrzehnte eingeplant werden, bis zumindest Teile der früheren Bestandszahlen in kommunaler Hand wieder erreicht werden können.

Grundsätzlich gibt es zur Gründung einer eigenen kommunalen Wohnungsgesellschaft auch Alternativen, beispielsweise wenn es vor Ort gemeinwohlorientierte Wohnungsanbieter gibt. Dies können Genossenschaften sein oder auch private Wohnungsunternehmen, die als soziale Tochterunternehmen der gewerblichen Wirtschaft zumeist in Hochphasen der Wohnungsknappheit (Gründer-, Zwischenkriegs-, Nachkriegszeit) gegründet wurden. Allerdings lässt sich mit solchen Akteuren nur bedingt eine gezielte Ausweitungstrategie für bezahlbare Wohnungen umsetzen. Mehr Einfluss lässt sich hingegen in Kooperationslösungen ausüben, dann aber verbunden mit entsprechendem Interessenausgleich mit den beteiligten Partnern – z.B. interkommunales Wohnungsunternehmen im Landkreis Harburg.

Umgekehrt kann die Gründung eines eigenen kommunalen Wohnungsunternehmens auch als deutliches Signal an die Akteure vor Ort für eine Aufwertung der Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene fungieren. So soll in Dresden das neu gegründete kommunale Wohnungsunternehmen als „Zugpferd“ für neue Investitionen im sozialen Wohnungsbau dienen, auch um andere Akteure, etwa aus dem genossenschaftlichen Bereich, zu aktivieren.

Besondere Herausforderungen bei der Etablierung eines neuen kommunalen Wohnungsunternehmens können im Aufbau des notwendigen wohnungswirtschaftlichen Know-hows liegen sowie in dem Mangel an eigenen Liegenschaften. Fehlen entsprechende Liegenschaften, entfällt beispielsweise auch die Option einer Nachverdichtung auf eigenen Grundstücken, die anderswo gerade unter den Vorzeichen eines Baulandmangels eine typische „Zwischenstrategie“ darstellen. Auch kalkulatorisch kann das völlige Fehlen von Bestandimmobilien eine Erschwernis darstellen, sowohl im Rahmen der Finanzierung (z.B. Besicherung) als auch mit Blick auf eine mögliche Quersubventionierung kalkulatorisch höherer Neubaumieten.

Der Sonderfall eines kommunalen Eigenbetriebs (Landau) erbrachte spezifische Problemlagen vor allem bei der Finanzierung. So kann die Investitionstätigkeit dadurch stark eingeschränkt sein, dass der Eigenbetrieb aus Sicht der Finanzaufsicht als eine Einheit mit der Kommune selbst betrachtet wird. Die selbständige Aufnahme von Fremdkapital ist weitgehend ausgeschlossen. Gerade im Falle klarer Verschuldungsgrenzen kann ggf. eine Konkurrenz zu anderen Investitionsvorhaben der Kommune (z.B. Straßen- oder Schulbau) nicht ausgeschlossen werden. Spielräume können hingegen durch die Reinvestition „selbst erwirtschafteter Mittel“ etwa aus der

2,5 % der 700 bestehenden kommunalen Wohnungsunternehmen sind kommunale Eigenbetriebe. Im Promillebereich befinden sich die Anteile der als Körperschaft des öffentlichen Rechts oder Stiftung verfassten Unternehmen (DST 2020: 6 f.).

Vermarktung von Baugrundstücken etc. entstehen. Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass ein solcher Eigenbetrieb faktisch vollständig eigenkapitalfinanziert agiert. Somit kann eine solche Konstruktion auch einen sinnvollen Zwischenschritt zur Etablierung eines kommunalen Wohnungsunternehmens darstellen, um dieses von vornherein mit einem Basisportfolio, Know-how etc. auszustatten.

Zusammenfassend zeigt sich, dass es in den meisten Städten keine konsistente städtische und stadtpolitische Bewertung der Herausforderungen, geschweige denn ein aussagefähiges Monitoring gab. Diesem und wohnungspolitischen Konzepten wird dabei aber oftmals eine Impulswirkung zugesprochen, um aktuellen Veränderungsnotwendigkeiten in Form von (Re-)Organisation zu begegnen. Die Herausforderung besteht dabei darin, kommunale, ländereigene und bundesweite Instrumente in einem sich stetig verändernden Marktumfeld ineinandergreifend zu koordinieren, unterstützt durch eine geeignete Netzwerk- und Bündnisarbeit. Den Verantwortlichen der kommunalen Wohnungsunternehmen kommt dabei in einigen Städten eine wichtige Scharnierfunktion zur gewerblichen Immobilienwirtschaft zu. Sie verfügen über Zugänge in die unterschiedlichen wohnungspolitischen Sphären und können so einerseits die Kooperationsbereitschaft der Kommune vermitteln und andererseits die Bedenken/Wünsche der Investoren „übersetzen“. Der Umgang der Kommunen mit der veränderten Situation am Wohnungsmarkt zeigt sich auch durch eine aktive Bodenpolitik und in Liegenschaftsbeziehungen zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen (auch neu gegründeten), die eine wichtige Komponente für die weitere Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände darstellt.

5.3 Voraussetzungen und Strategien der kommunalen Wohnungsunternehmen

In diesem Unterkapitel wird – aufbauend auf Kap. 5.1.3 – die Praxis der Wohnungsunternehmen beleuchtet. Den Einstieg bildet die Darstellung der Ziele, die auch von der Größe und damit der Leistungsfähigkeit der Unternehmen abhängig sind. Daran anschließend werden die Interviewaussagen zu den jeweiligen Geschäftsstrategien dargestellt, die den Balanceakt der Wohnungsunternehmen zwischen kommunalen Zielen und wirtschaftlichen Parametern beleuchten. Im Abschluss werden die Strategien zur Ausweitung der Bestände dargestellt.

5.3.1 Selbstverständnis und Zielsysteme

Die Rollenbeschreibung und das jeweilige Selbstverständnis der kommunalen Wohnungsunternehmen in den Fallstudienstädten sind vielfältig – und zum Teil auch nicht eindeutig. Explizite ebenso wie implizite Vorgaben der Kommunen und selbstgesteckte Ziele der Unternehmen führen zu mehrdimensionalen Zielsystemen, die Elemente wie die folgenden umfassen:

- breite Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgen,
- Neubaumieten so günstig wie möglich halten,
- Miethöhen durch die Kommunen oder die kommunalen Wohnungsunternehmen festlegen,
- durchmischte Quartiere fördern,
- energetische Zielsetzungen explizit formulieren,
- Gewinnerzielung zugunsten des kommunalen Haushalts erreichen,
- besondere Zielgruppen und Wohnungstypen fördern.

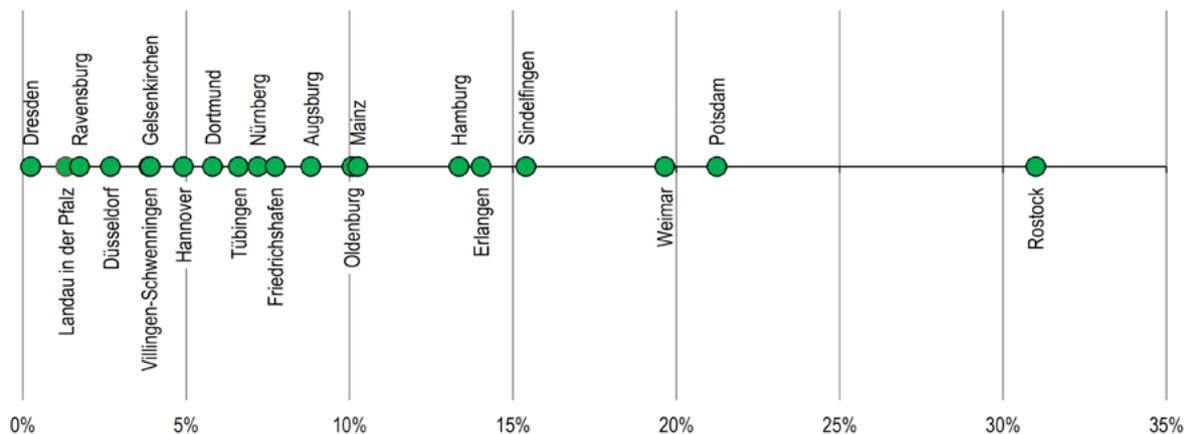
Anhand dieser Aufzählung wird ein wesentliches Ergebnis der Gesamtbetrachtung deutlich: Neben einer großen thematischen Breite können sich strategische und operative Ebenen stark vermischen. Dieser „Schnittmengeneffekt“ ist charakteristisch für das Zusammenspiel von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen und muss stets ausbalanciert werden, sei es beispielsweise bei Vorgaben zum Mietpreis (vgl. Kap. 5.4.3) oder bei der Entscheidung über die Belegung von Wohnungen (vgl. Kap. 5.4.4).

Eine wichtige Rolle spielt zudem die Aufstellung des kommunalen Wohnungsunternehmens in der jüngeren Vergangenheit. Nachdem vor der Jahrtausendwende die Neubaubedarfe zumeist gesunken waren, stand die qualifizierte Entwicklung der Wohnungsbestände im Vordergrund. Der Wohnungsneubau bzw. explizite Aufträge zum Wohnungsneubau kamen in vielen Fällen erst in den letzten Jahren (wieder) hinzu.

Auch die wirtschaftliche Lage der Unternehmen in vorangegangenen Phasen ist eine wichtige Determinante für die eigene Rollenbeschreibung und die Handlungsfähigkeit in der Gegenwart. Unternehmen, deren schiefe Existenz zwischenzeitlich in Frage stand, haben weniger Spielräume gerade auch im Zuge neuformulierter Aufträge z.B. für mehr Neubau. Auch die Abschöpfung bzw. Ausschüttung von Unternehmensgewinnen (Substanzverzehr) wirkt sich stark auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, wie auch die Betrauung mit weiteren Aufgabenbereichen, etwa im Rahmen eines Unternehmensverbunds mit vielfältigen Aufgaben. Hinzu kommt in einigen Fallstudienstädten, dass kommunalpolitische Ziele in das kommunale Wohnungsunternehmen hinein „verlängert“ werden, wie etwa eine kommunale Mietpreisbremse oder die faktische Subjektförderung durch das kommunale Wohnungsunternehmen, etwa in Form eines Mietverzichts bei nachgewiesener finanzieller Überforderung eines Haushalts oder eine freiwillige Verlängerung der Bindungen um weitere 15 Jahre.

Abbildung 23

Anteil der Haushalte, die in kommunalen Wohnungen wohnen können (theoretische Versorgungsquote in %)



Quelle: Darstellung nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2020).

5.3.2 Marktanteile kommunaler Wohnungsunternehmen und anderer Akteure

Die Reichweite und Wirksamkeit der strategischen Vorgaben ist – nach einhelliger Meinung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner – vor allem von einem angemessenen Marktanteil des kommunalen Unternehmens abhängig. Die untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen verfügen in den jeweiligen Städten über äußerst unterschiedliche Marktanteile von unter 10 bis zu 30 % (vgl. Abbildung 23). In etlichen Fällen kommen zu den eigenen Beständen noch Bestände, die für Dritte verwaltet werden (z.B. für Stiftungen, privates Eigentum, auch kommunale Eigenbestände). Dies führt zu gewissen Unschärfen bei Angaben zum kommunalen Anteil am lokalen (Miet-)Wohnungsmarkt, die sich teils auch daraus ergeben, dass Fremdbestän-

de mit der gleichen Geschäftspolitik wie der Eigenbestand bewirtschaftet werden und damit faktisch wie ein kommunaler Bestand wirken.

Ein einheitliches Meinungsbild über einen „idealen“ Marktanteil des kommunalen Wohnungsunternehmens gibt es nicht. Vielfach wird der eigene Marktanteil als „eher etwas zu niedrig“ eingeschätzt, nicht nur um dem kommunalen Versorgungsauftrag nachkommen zu können, sondern auch um substanziell preisdämpfende Effekte am lokalen Wohnungsmarkt zu bewirken. In Fällen, in denen das kommunale Wohnungsunternehmen beispielsweise weniger als ein Zehntel des lokalen Mietwohnungsmarkts hält, wird dieser Anteil eindeutig als zu niedrig angesehen. Auch hier erweist es sich als zentral, ob und in welchem Ausmaß weitere Wohnungsunternehmen, die im weitesten Sinne als gemeinwohlorientiert bezeichnet werden können, am lokalen Markt aktiv sind und preisdämpfenden Einfluss auf den Wohnungsmarkt haben. Zu diesen Akteuren gehören in vorderster Linie die Wohnungsgenossenschaften. Deren Bestandszahlen liegen in den Fallstudienkommunen Augsburg, Dresden, Hannover, Ravensburg und Villingen-Schwenningen – zum Teil deutlich – über denen der kommunalen Wohnungen. Ohne die Genossenschaften in Dresden (20 % des Mietwohnungsbestands) wären Anspannungen am Wohnungsmarkt weit deutlicher ausgeprägt, sie sind mit Abstand die wichtigsten Bündnispartner der Stadt. Das neu gegründete kommunale Unternehmen WiD kann in absehbarer Zukunft nur komplementäre Aufgaben übernehmen (vgl. Kap. 4.19). In Villingen-Schwenningen belaufen sich die Wohnungsbestände der beiden ansässigen Genossenschaften auf das Zweieinhalbfache der kommunalen WBG (vgl. Kap. 4.10). Die drei Unternehmen gründeten zusammen mit dem Spitalfonds Villingen (Stiftung des öffentlichen Rechts) 2015 das „Bündnis für faires Wohnen“. Gemeinsam soll das Areal der ehemaligen Mangin-Kaserne entwickelt werden.

Die Beispiele zeigen, dass die Anforderungen an das kommunale Wohnungsunternehmen bei der Neuerrichtung (geförderter) Wohnungen auch von dessen Marktanteil sowie den Aktivitäten anderer Wohnungsunternehmen abhängen. Neben den erwähnten Genossenschaften kann es sich auch um Stiftungen, kirchliche und andere gemeinwohlorientierte Unternehmen wie (ehemalige) Wohlfahrtsunternehmen der gewerblichen Wirtschaft handeln – deren Bestände allerdings oft wesentlich geringer sind. Diese Akteure zeigen zudem eine unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft, ihre Bestände den Bindungen der sozialen Wohnraumförderung zu unterwerfen. Ursachen liegen in den unterschiedlichen Geschäftsmodellen, aber auch in dem Wunsch nach möglichst großen Freiheiten bei der Belegung von Wohnungen. Belegungsbindungen werden hier vielfach als zu starke Einschränkung der eigenen Gestaltungsspielräume und Belegungspolitik empfunden. Gleichwohl wird in den Fallkommunen etwa den Genossenschaften ein wichtiger preisdämpfender Effekt für den Wohnungsmarkt zugesprochen. Einen gewissen Marktanteil für diesen Sektor vorausgesetzt, kann durch im- wie explizites Zusammenwirken gemeinwohlorientierter Wohnungsunternehmen, obgleich sie im Wettbewerb stehen, ein strukturell preisdämpfender Effekt gelingen.

Das Halten des bisherigen Marktanteils ist in einigen, insbesondere stark wachsenden Fallkommunen politisch ein wichtiges Anliegen. Aufgrund des Wachstums der betreffenden Städte ergibt sich daraus eine auch implizite Verpflichtung zu einer Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände, die zum Teil ambitionierte Zielzahlen (vgl. Kap. 5.4.2) nach sich zieht.

In einigen Fallkommunen zeigen sich erhebliche Aktivitäten privater Akteure auch im Bereich des Baus und der Bewirtschaftung von Sozialwohnungen (z.B. in Landau), während das kommunale Wohnungsunternehmen nach Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner z.T. erst ganz am Anfang möglicher Aktivitäten in diesem Bereich steht.

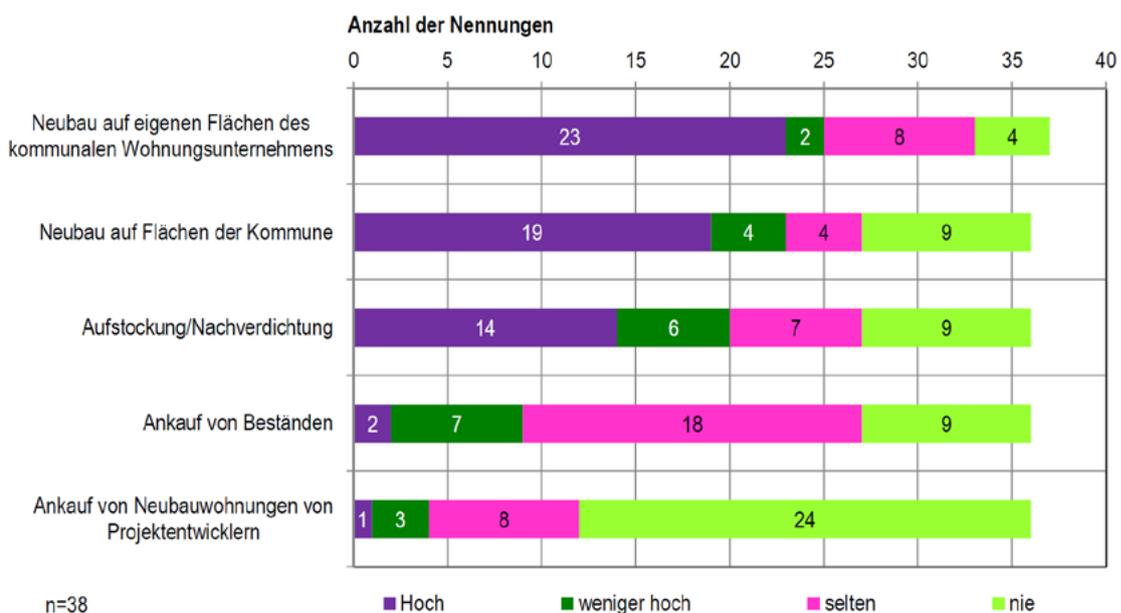
5.3.3 Geschäftsstrategien kommunaler Wohnungsunternehmen

In vielen Fallbeispielkommunen ist die Situation aktuell von Neuorientierung und dem „Einspielen“ neuer Strukturen zwischen dem kommunalen Wohnungsunternehmen sowie den Akteuren aus Verwaltung und Politik bestimmt. Am deutlichsten wird dies im Falle derjenigen Wohnungsunternehmen spürbar, die in den

letzten Jahren einen grundsätzlichen Strategiewechsel erfahren haben – weg von einer weniger oder mehr ausgeprägten Bestandsorientierung hin zu einer stärkeren Betonung des Neubaus. Hierbei kann es sich auch um eine explizite Neubaustrategie handeln. Dies zeigt, dass die Geschäftsstrategie eines kommunalen Wohnungsunternehmens eng mit der Frage verknüpft ist, ob und welche Ziele dem Unternehmen seitens der Gesellschafterin – also in der Regel der Kommune – gesetzt werden. Diese teils widersprüchlichen Anforderungen gilt es, in die wohnungswirtschaftliche Praxis zu übersetzen.

Typischerweise müssen die Geschäftsstrategien der untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen die Anforderungen von Bestandsentwicklung (gerade hier auch: Bezahlbarkeit) und Wohnungsbau „unter einen Hut“ bringen. Oft erfolgt eine Formulierung von Mindest-Zielzahlen des kommunalen Wohnungsunternehmens für den Wohnungsneubau (vgl. Kap. 5.4.2), denen nachgelagert dann der Ressourceneinsatz für die Bestandsentwicklung geplant wird. Um solche Hierarchisierungen transparenter zu handhaben, wird in anderen Fällen genau aus diesem Grunde die Geschäftsstrategie in enger Abstimmung mit der Gesellschafterin formuliert oder im Wirtschaftsplan abgestimmt. Hierbei sind kurzfristige Anforderungen der Gesellschafterin – wie z.B. „schnell mehr Neubau“ – mit den wirtschaftlichen Erfordernissen einer langfristigen Bewirtschaftung in Übereinstimmung zu bringen.

Abbildung 24
Relevanz verschiedener Ausweitungsstrategien in den Kommunen



Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde im Frühjahr 2018 eine Kurzbefragung bei 72 Kommunen durchgeführt, in denen die kommunalen Bestände ausgeweitet wurden (vgl. Kap. 3). Es wurde die Frage gestellt: Welche Relevanz hatten die verschiedenen Ansätze zur Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände in den letzten drei Jahren?

Quelle: Darstellung auf Basis der Kurzbefragung.

Zentral für die Formulierung einer Geschäftsstrategie ist die jeweilige organisatorische Einbettung. Wenn in einem Unternehmensverbund auch Ziele zum Tragen kommen, die nicht dem Bereich „Wohnungsversorgung“ zuzuordnen sind (z.B. ÖPNV, Sportstätten, Entwicklungsträger), ist die Herstellung eines Zielgefüges und einer abgestimmten Gesamtstrategie elementar. Exklusive Zuständigkeit für das Thema Wohnen und ggf. Quartiersentwicklung begünstigt zweifelsohne die strategische Ausrichtung. Hierbei spielt auch eine Rolle, ob ein Unternehmen sich im alleinigen Eigentum der Kommune befindet oder es weitere Gesellschafter mit ggf. abweichenden Interessen gibt. In diesem Kontext können sich bspw. auch andere räumliche Zuständigkeiten ergeben, etwa auch für den umgebenden Landkreis. In Erlangen wurde eine Ausweitung der räumlichen Zuständigkeit sogar gezielt verfolgt, in Gestalt eines Tochterunternehmens, an dem sich Umlandgemeinden

beteiligten und das zusätzliche Wohnpotenziale auch außerhalb der Stadtgrenzen erschließen soll. Die Vielfalt an – zudem unterschiedlich dringlichen – Anforderungen mit dem zentralen Erfordernis einer langfristigen, stabilen Wohnungsversorgung in Einklang zu bringen, erfordert zunehmend ausdifferenzierte strategische Konzeptionen.

5.3.4 Ausweitungstrategien und damit verbundene Anforderungen

Der Wohnungsneubau ist in fast allen befragten Kommunen ein zentrales Thema der Wohnungspolitik. Der Neubau auf bereits im Bestand befindlichen Grundstücken oder auch auf städtischen Grundstücken stellt für viele der untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen den Zugang zu diesem Thema dar (vgl. Abbildung 24). Die Verfügbarkeit von Bauland und die daran gekoppelten Preise sind dafür ausschlaggebend (vgl. Kap. 5.2.2). Parallel zum Aufbau der eigenen Neubaukompetenz wird in wenigen Fallkommunen die Übernahme von Neubauprojekten genutzt, um auf besonders angespannten Märkten schnell für neuen kommunalen Wohnraum zu sorgen. Zwar ist dieser schlüsselfertige Ankauf von Neubauten in den Untersuchungskommunen (noch) nicht stark verbreitet. Dies wird nach Erfahrungen in einigen Fallstudienstädten (z.B. Hamburg, Nürnberg, Potsdam) aber dann ein Modell, wenn private Bauträger im Rahmen von Baulandmodellen geförderten Wohnungsbau errichtet haben, diesen aber nicht bewirtschaften können/wollen.

Neben dem Neubau wird neuer Wohnraum vor allem auf dem Wege von Nachverdichtung, Ersatzneubau und bedarfsorientiertem Umbau (Ergänzung fehlender Angebote/Barrierereduzierung) im Bestand geschaffen. Großflächige Neubauvorhaben sind derzeit oft noch in der Konzeptionsphase (z.B. Mainz, Potsdam). Bei den aktuellen Projekten werden zudem eine Durchmischung an Bau- und Wohnformen im Quartier und eine Bebauung in höherer Dichte angestrebt. Dabei entstehen gleichzeitig Möglichkeiten für Qualitätsverbesserungen und Aufwertungen von bestehenden Quartieren. Dies gilt auch für (punktuelle) Maßnahmen des Ersatzneubaus auf eigenen Grundstücken, der oft in Form von geförderten Wohnungen stattfindet. Auch Aufstockungen sind hierbei eine weitere Variante, diese werden allerdings von mehreren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern – v.a. aufgrund der Brandschutzanforderungen – als nicht rentabel eingeschätzt.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen sollen und wollen nicht einfach Wohnungen bauen, sondern diese sollen bezahlbar sein. Da in vielen Ländern die Wohnungsbauförderbedingungen erheblich verbessert wurden, nutzen die meisten kommunalen Unternehmen auch die Programme. In vielen Kommunen werden auch mittelbare Belegungen (gemäß § 26 (1) WoFG oder entsprechende landesrechtliche Regelungen) akzeptiert, um dem Anspruch der durchmischten Quartiere Rechnung zu tragen. In anderen Fällen werden Belegrechte angekauft, verlängert oder übertragen. Darüber hinaus stehen Kooperationen mit sozialen Trägern oder quartiersübergreifende Projekte in Kooperation mit Pflegeeinrichtungen verstärkt im Fokus kommunaler Wohnungsunternehmen, um den Wohnbedürfnissen und Herausforderungen im Kontext des demografischen Wandels Rechnung zu tragen (vgl. hierzu auch Kap. 5.2.3).

Der Ankauf von Bestandsobjekten und -wohnungen stellt eine weitere Form der Ausweitung der Bestände dar. Er wird derzeit z.B. in Berlin (in diesem Projekt keine Fallstadt) offensiv genutzt, spielt aber in den Fallstädten aktuell eine sehr untergeordnete Rolle bzw. erfolgt allenfalls strategisch mit Blick auf bestimmte Quartierskonstellationen. Die interviewten Wohnungsunternehmen verwiesen darauf, dass die Kaufpreise oder der Sanierungszustand von potenziellen Objekten meist gegen einen Ankauf sprächen. Ein weiteres Gegenargument ist, dass zwar durch den Zugewinn an Wohnungen die Steuerungsmöglichkeit der Kommune steigt, aber bei dieser Form der Ausweitung faktisch keine zusätzlichen Wohnungen entstehen und damit auch keine Entlastung des Wohnungsmarktes erfolgt.

Neben Baulandengpässen und den steigenden Baukosten stellt die geringe Verfügbarkeit von Baukapazitäten eine große Herausforderung für das Thema Neubau dar. Häufig führt dies zu Verzögerungen und steigenden Kosten beim Errichten von Neubauten. Geringe Akzeptanz der Stadtgesellschaft für Veränderung und/oder Nachverdichtung erschweren zusätzlich in vielen Kommunen die Ausweitung kommunaler Bestände über

(geförderten) Neubau. Langwierige Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse im Zusammenhang mit der Realisierung können ebenfalls zu Verzögerungen und Verteuerungen bei Bauvorhaben führen.

Gesellschaftszweck der neugegründeten WiD Wohnen in Dresden

Zweck der Gesellschaft ist eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung vorrangig für besondere Bedarfsgruppen. Die Gesellschaft hat die Ziele der Landeshauptstadt Dresden bezüglich der Versorgung am Markt benachteiligter Wohnungssuchender nach einem sozialen Mietkonzept im Rahmen ihrer Möglichkeiten umzusetzen. Die Gesellschaft errichtet, erwirbt, betreut, bewirtschaftet und verwaltet Wohngebäude zu Mietzwecken auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Dresden. Sie kann Grundstücke erwerben, belasten und veräußern sowie Erbbaurechte ausgeben, sofern dies dem Gesellschaftszweck dient.

1. Die Gesellschaft ist im Rahmen der Erfüllung des Gesellschaftszweckes einer sozialen, ökologischen, ökonomischen und damit gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsaspekten unterliegenden Aufgabenerfüllung verpflichtet. Der Wohnungsbau soll im Rahmen einer langfristig berechneten Wirtschaftlichkeit den Kriterien sozialen und ökologischen Bauens, einer ressourcenschonenden Versorgung, einer möglichst klimaneutralen Wärme- und Stromversorgung sowie eines begrünten Wohnumfelds mit Spiel- und Aufenthaltsbereichen genügen.
2. Die Belegungsbindung für Wohnungen, die mit Mitteln des Sozialen Wohnungsbaus errichtet wurden, sollen nach Ablauf der Bindungsfristen des Fördergebers fortgeführt werden.

(Beschluss des Dresdener Stadtrats über die Gründung einer neuen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft vom 2. März 2017 – Beschluss V1441/16, SR/035/2017)

Zusammenfassend muss konstatiert werden, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen bei der Vielzahl von Aufgaben oft mit Zielkonflikten umgehen müssen. Im Spannungsfeld zwischen quantitativen Wohnungsbedarfen, qualitativen Anforderungen wie Bezahlbarkeit und zeitgemäße Standards sowie wachsenden Herausforderungen und Restriktionen bei der Realisierung von Wohnungsneubau müssen sich die kommunalen Wohnungsunternehmen strategisch positionieren. Bei aller Unterschiedlichkeit der Ansätze, welche in einzelnen Fällen verfolgt werden, zeigt sich übergreifend: Das notwendige Zusammenspiel verschiedener Einzelstrategien, das allein für eine langfristig mietpreisdämpfende Wirkung in den Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten sorgen kann, ist nur unter den Vorzeichen einer hohen wohnungswirtschaftlichen Professionalität zu erreichen. Dieses Erfordernis gilt es, wiederum in die Abstimmung mit der Kommune zu spiegeln. Insgesamt sind die Aufgaben- und Rollenbeschreibungen vielfältig und zum Teil auch nicht eindeutig. Dies führt teilweise zu – mehr oder weniger verbindlichen – mehrdimensionalen Zielsystemen. Mit Blick auf Reichweite und Wirksamkeit der strategischen Vorgaben stellen dabei die wirtschaftliche Aufstellung des kommunalen Wohnungsunternehmens und der Anteil am lokalen Mietwohnungsmarkt zentrale Determinanten dar. Als weitere Herausforderung kommt hinzu, dass sich Wohnungsneubau und Bestandsentwicklung in einer stimmigen Gesamtstrategie wiederfinden müssen – umso mehr als neuer kommunaler Wohnraum derzeit vor allem auf dem Wege von bedarfsorientierter Nachverdichtung, Ersatzneubau und baulicher Ergänzung entsteht.

5.4 Governance: Zusammenarbeit und Steuerung

In diesem Unterkapitel werden die Prinzipien und Themen der Zusammenarbeit zwischen Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen noch einmal dezidiert beleuchtet. Es zeigte sich, dass ein rein wohnungsbezogenes Verständnis aus der Eigentümerrolle heraus dem komplexen Wirkungsgefüge nicht gerecht wird. Zeichen einer good governance sind Aushandlungsprozesse in den einzelnen Aufgabenbereichen, die eben nicht auf eine technische Erfüllung von Vorgaben reduziert bleiben.

5.4.1 Grundlagen der Zusammenarbeit

Die vorangegangenen Kapitel machten deutlich, dass für ein konsistentes und zielführendes Handeln am Wohnungsmarkt ein enges Zusammenwirken von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen

unverzichtbar ist. Diese Zusammenarbeit erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Unterschieden werden muss zwischen der Steuerung des Unternehmens (Beteiligungscontrolling, vgl. DST 2017) und der kooperativen Zusammenarbeit. Die Steuerung obliegt dem Rat, da in der Regel die jeweilige Stadt als Eigentümerin oder (Mehrheits-)Gesellschafterin die Aufsicht über das Tochterunternehmen führt. Dies erfolgt in den gesetzlichen Kontroll- und Organisationsgremien (Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung etc.). Hierüber legt sie, etwa durch die Besetzung der Vorstandsposten oder die Aufstellung von Wirtschaftsplänen, die strategischen Ziele für das operative Geschäft fest. In dieser Hinsicht unterscheidet sich ein kommunales Wohnungsunternehmen nicht von anderen kommunalen Beteiligungen. Der öffentliche Zweck des kommunalen Wohnungsunternehmens ist in dessen Satzung verankert und wird gemäß der Problemlagen vor Ort, den Anforderungen der Stadt und der Leistungsfähigkeit des Wohnungsunternehmens definiert (vgl. Kasten).

Zugleich ist in der Mehrzahl der Fallstudienstädte zu beobachten, dass die Beziehung zwischen Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen ausgesprochen kooperativ ausgerichtet ist. Eine Steuerung durch Weisung, die früher für die Zusammenarbeit typisch war, ist heute hingegen kein Modell mehr. Die damit oftmals einhergehende einseitige Ausrichtung auf den sozialen Wohnungsbau führte oft zu strukturellen Fehlentwicklungen, die man heute auflösen bzw. vermeiden möchte. Einige Fallstudienstädte verweisen darauf, dass sich eine starke Einflussnahme in der Vergangenheit in dieser Weise als „Bumerang“ erwies. Dies führte zu der Einsicht, dass für eine zukunftsfähige Ausrichtung die Grundlagen der Zusammenarbeit anders aufzustellen sind.

Es wird von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern als ein wichtiges Element angesehen, dass es auf der Grundlage von Kooperation in den Fallstudienstädten gelang, angesichts sich anspannender Wohnungsmärkte gemeinsam zu einer mehr oder weniger ausgeprägten strategischen Neuausrichtung zu finden. Einige kommunale Wohnungsunternehmen hatten sich zwischenzeitlich komplett aus dem Wohnungsneubau zurückgezogen, andere hatten sich auf freifinanzierten Wohnungsbau bzw. das Bauträgergeschäft beschränkt. In der Mehrzahl konzentrierten sich die kommunalen Wohnungsunternehmen auf die Weiterentwicklung der Bestände. Mit der (Wieder-)Ausrichtung der kommunalen Wohnungsunternehmen auf den Neubau von Wohnungen – gefördert oder freifinanziert – erfolgten Festlegungen von Wohnungsbauzielen im Wege einer freiwilligen Selbstverpflichtung oder über eine Vereinbarung mit dem Aufsichtsrat und den Beschluss der Gesellschafter. In Einzelfällen finden Vorgaben wie diese auch Niederschlag in den Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung seitens der Gesellschafter bzw. derer Vertretungen.

Balanced-Scorecard-Verfahren

Mit dem Balanced-Scorecard-Verfahren (BSC) hat die Landeshauptstadt Potsdam zusammen mit der ProPotsdam im Jahr 2010 ein Modellprojekt entwickelt, mit dem geschäftsbereichsübergreifend abgestimmt strategische Zielsetzungen des Unternehmensverbundes für jeweils zehn Jahre entwickelt und für fünf Jahre kennzahlenbezogen festgelegt werden sollen. Dadurch werden die Aktivitäten des kommunalen Wohnungsunternehmens bezogen auf die Gesamtheit an einzelnen Zielsetzungen messbar, dokumentierbar und steuerbar gemacht. Das Balanced-Scorecard-Verfahren sorgt für eine Ausgewogenheit der Zielvorgaben und ermöglicht klare Regelungen auch für erweiterbare Zuständigkeitsbereiche (wie z.B. Schulbau). Untermauert durch variable Gehaltsanteile für die Geschäftsführung, lässt sich das Zielsystem auf verschiedene Verantwortungsebenen herunterbrechen und befördert die kritische Kultur im Unternehmen. Damit erfolgt die Rahmensetzung dafür, dass das kommunale Wohnungsunternehmen die eigentliche wirtschaftliche Geschäftsstrategie selbst festlegen kann. (vgl. weiterführend Radke 2010)

Zu beachten ist, dass im Binnenverhältnis von Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen weitere Aufgabenverteilungen bestehen können, zu denen die beim Wohnungsneubau nun hinzukam. Solche Zuständigkeiten jenseits des „Wohnens“ wurden in der Vergangenheit oftmals in dem Maße zusätzlich übernommen, in dem die Dringlichkeit der Wohnungsversorgung in der entsprechenden Kommune abnahm. In anderen Fällen wurde das kommunale Wohnungsunternehmen zudem als „Cashcow“ angesehen, das Ausschüttungen an den kommunalen Haushalt abführte. Erweiterte Aufgabenzuschreibungen als „Dienstleister der Stadt“ auch für andere Funktionen, etwa bezogen auf Wohnungsvergabe und -zuweisung, ergeben sich in Einzelfällen aus förmlichen Betrauungsakten.

Vor diesem Hintergrund überrascht die Beobachtung nicht, dass die größere Vielfalt an Aufgabenzuschreibungen zu höherem Abstimmungsbedarf zwischen der Kommune und dem kommunalen Wohnungsunternehmen führte. Zentral ist der formelle Zugang über die Aufsichtsorgane, also üblicherweise den Aufsichtsrat oder über den Gesellschaftsvertrag. Auch direkte Absprachen auf der Leitungsebene (Oberbürgermeisterin und Unternehmensleitung) sind ein gängiges Format in den meisten Fallstädten, oftmals in einem regelmäßigen Turnus etabliert. Darüber hinaus ist die Bandbreite groß: Sie reicht von regelmäßigen Jour fixes mit relevanten Ämtern (wie Wohnen, Stadtplanung) auf operativer Ebene und informellen Absprachen auf unterschiedlichen Ebenen über förmliche Verträge bis hin zu einer verabredeten konzeptionellen Zusammenarbeit oder komplexen Steuerungssystemen wie dem Balanced-Scorecard-Verfahren (siehe Kasten). Auch über die Wahl dieser Steuerungsinstrumente kann die Konkretheit der Vorgaben in der Ausgestaltung unterschiedlich „hart“ oder „weich“ ausfallen.

In jedem Fall erweist sich eine eindeutige Aufgabenzuschreibung und -teilung als elementar. Dies gilt auch gegenüber anderen kommunalen Unternehmen wie den Stadtwerken oder einer Stadtentwicklungsgesellschaft. Eine verbindliche Aufgabenzuweisung konkretisiert sich beispielsweise in Zielvereinbarungen, in Kooperationsverträgen oder auch im Wirtschaftsplan. Andere Kommunen überlassen die Formulierung konkreter Zielsetzungen dem kommunalen Wohnungsunternehmen selbst anhand einer Selbsteinschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit. Demgegenüber erfolgen in anderen Städten klare, teilweise weit in die operative Geschäftsstrategie hineinreichende Vorgaben des Aufsichtsrats etwa zur Miethöhe, zu durchschnittlichen Mieten pro Quadratmeter, zur Instandhaltungsquote etc., die direkt auf die Wirtschaftlichkeitsrechnung des Unternehmens einwirken (vgl. Kap. 5.3.3).

Die Zuweisung von Aufgaben hängt dabei auch von der institutionellen Verankerung ab: Bei einem 100-prozentigen Tochterunternehmen kann am ehesten direkt Einfluss genommen werden. Kommen aber andere Gesellschafter (z.B. Landkreis, Sparkasse, Landesbank) ins Spiel, sind strategische Vorgaben aufwändiger und für die Kommune mitunter schwieriger durchzusetzen. Ein regelrechter „Durchgriff“ sogar bis in die operative Ebene ist in diesen Fällen weitgehend ausgeschlossen. Auch eine indirekte Beteiligung, vollständig oder teilweise, zieht verringerte Einflussmöglichkeiten nach sich. Wenn etwa das kommunale Wohnungsunternehmen teilweise oder ganz als Tochterunternehmen der Stadtwerke fungiert, sinken im Zuge des wechselseitigen Verlustausgleichs mit anderen Tätigkeitsfeldern des Konzernverbands die erzielten Überschüsse aus dem Vermietungsgeschäft und damit eine wichtige „Investitionsmasse“ im Sinne der Stadttrendite. Denn vielerorts entstehen für die kommunalen Wohnungsunternehmen wirtschaftliche Spielräume durch Verzicht auf Ausschüttungen.

Dies illustriert einen grundlegenden Zielkonflikt: Den wohnungspolitischen Strategien und anderen Anforderungen seitens der Kommune steht die Wirtschaftlichkeit eines kommunalen Wohnungsunternehmens gegenüber. Jede Art der aktiven Steuerung durch die Kommune muss sich dem grundlegenden Erfordernis wirtschaftlichen Handels unterordnen. Hier können entsprechende Freiheitsgrade für das Unternehmen bei der Umsetzung der Vorgaben eine wichtige Voraussetzung für ein stabiles, eigenständiges Agieren und Bestehen am Wohnungsmarkt sein. An der Wirtschaftlichkeit setzen auch Anreize und Begünstigungen an, etwa bei einer bevorzugten Vergabe oder Einlage von Baugrundstücken, über die Bauleitplanung oder durch den gezielten Einsatz anderer wohnungspolitischer (Rahmen-)Instrumente. In der Regel sind konkrete Begünstigungen mit Zielvorgaben – etwa bestimmte Bindungszahlen als „Gegenleistung“ – verbunden, wobei die Umsetzung dann alleinige Angelegenheit des kommunalen Wohnungsunternehmens ist. So ist der Abschluss einer bestimmten Anzahl von Mietverträgen mit WBS-berechtigten Haushalten nicht zwingend an eine bestehende Wohnungsbindung oder die Inanspruchnahme der Wohnraumförderung gebunden (bspw. Hamburg). Als besonders wirksam hat sich hierbei z.T. ein abgestimmtes Zielsystem erwiesen, bei dem beispielsweise konkrete Neubauzahlen mit Sanierungszahlen oder freiwilligen Leistungen in ein Gesamtgefüge gebracht und ggf. sogar monetarisiert werden. Ein solches Zielsystem bringt die notwendige Transparenz für die beteiligten Akteure mit, um das Maßgabenbündel regelmäßig überprüfen und nachsteuern zu können.

5.4.2 Vorgabe von Wohnungsbau-Zielzahlen

Wie in Kapitel 5.3 dargelegt, wurden von den untersuchten kommunalen Wohnungsunternehmen z.T. sehr unterschiedliche Strukturen bei der Definition von Zielen und Strategien beschrieben. Zum Teil gründen diese auf einem förmlichen Unternehmensauftrag, der beispielsweise in einer Satzung, Grundsatzbeschlüssen oder Gründungsurkunden festgehalten ist. In anderen Fällen werden solche „historischen Auftragswerke“ durch politische Beschlüsse aktualisiert, z.B. in Form von politisch vorgegebenen Neubau-Zielzahlen für den Wohnungsmarkt insgesamt und auch das kommunale Wohnungsunternehmen im Speziellen. Oder es kommt zu einer Rückbesinnung auf die eigene Satzung: So kann der historische Auftrag, breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, unter aktuellen Rahmenbedingungen neue Aktualität erfahren, wenn es im Wohnungsbau auch um das mittlere Nachfragesegment geht. Gerade bei der „Verlängerung“ der kommunalen Ziele in das kommunale Wohnungsunternehmen hat es die Kommune in der Hand, die Umsetzung der strategischen Ziele mit zu befördern. Bei solchen Verknüpfungen von Geschäftsstrategie mit Zielvereinbarungen sind Gegenleistungen der Kommune – wie der Verzicht auf Ausschüttungen oder die Privilegierung bei Grundstücksvergabe etc. (vgl. Abbildung 20) – durchaus üblich.

Eine wichtige Rolle für die Strategie und die Vorgabe von Zielzahlen für das jeweilige kommunale Wohnungsunternehmen spielt die örtliche Marktanspannung: Hohe Fertigstellungsvorgaben werden in der Regel aus den hohen Bedarfszahlen abgeleitet, die kennzeichnend für Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt sind (bspw. Mainz). Doch auch in Märkten ohne größere Engpässe am Wohnungsmarkt bemühen sich kommunale Wohnungsunternehmen zumeist um einen zumindest geringfügigen, aber stetigen Ausbaubeitrag für den eigenen Bestand, um diesen sukzessive zeitgemäß weiterentwickeln zu können.

Die Formulierung von Strategien und Zielzahlen ist zudem stark davon abhängig, wie das Wohnungsangebot insgesamt strukturiert ist. Wie bereits in Kapitel 5.3.2 ausgeführt, sind hier insbesondere die Anbieter relevant, die preisdämpfende oder -gedämpfte Wohnangebote bereitstellen. Zu den privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen, die belegungsgebundene Bestände haben, kommen in Einzelfällen auch Unternehmen mit anderem Betriebszweck, die Wohnungen für ihre Belegschaften anbieten (Werks-/Mitarbeiterwohnungen). Diese unterliegen zwar zumeist keinen Sozial- und Mietpreisbindungen, stärken aber den Mietwohnungsmarkt insgesamt mit bezahlbaren und bedarfsgerechten Wohnungen (vgl. Kap. 5.3.2).

Wie bereits dargestellt, werden Zielzahlen oder (etwas weniger verbindlichere) Zielkorridore für den Neubau von (gebundenen) Wohnungen zumeist von der Kommune, einem Wohnbündnis oder vom kommunalen Wohnungsunternehmen selbst formuliert, wobei nach allgemeinen Zielzahlen und konkreten Vorgaben für das kommunale Wohnungsunternehmen zu unterscheiden ist. Mitunter werden auch durch verschiedene Konzepte (Wohnungsversorgungskonzept, Stadtentwicklungsplan Wohnen etc.) strategische Vorgaben gemacht, beispielsweise dass der geförderte Wohnungsbereich 10 % am Mietwohnungsmarkt ausmachen bzw. erreichen soll oder dass ganz allgemein jährlich eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Wohnungen benötigt wird. Dabei werden ggf. auch die Bestände und Aktivitäten nicht-kommunaler Anbieter in die Betrachtung miteinbezogen. In einigen Fallstudienstädten werden die Zielzahlen für den Wohnungsbau im Rahmen der im Aufsichtsrat verhandelten Strategie vereinbart (nicht öffentlich). In anderen Fallstudienstädten wird das Thema stärker lokalpolitisch, im Gemeinderat oder medial diskutiert. Im Ergebnis stehen „Eckpfeiler“ für den künftigen Wohnungsneubau, die stark von der lokalen Situation geprägt sind und sich daher auch nicht summarisch oder tabellarisch miteinander vergleichen lassen.

Die Erfahrungen in den Fallstädten zeigen, dass es keinesfalls üblich ist, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen per Beschluss zu Fertigstellungszielzahlen in Neubau verpflichtet werden. Vielmehr wird es häufig in die Verantwortung des kommunalen Unternehmens gegeben, den eigenen Beitrag zum Neubau selbst festzulegen. Dadurch streben kommunale Wohnungsunternehmen solche Zielzahlen an, die sie auch für ehrgeizig-realistisch halten. In einem Sonderfall wurde die Veränderung des Mietwohnungsmarktes einer Stadt gleich mitgedacht und dem kommunalen Wohnungsunternehmen auferlegt, an diesem Markt einen be-

stimmten Anteil zu halten (Potsdam, das ist auch Praxis in Leipzig). Die Städte Hamburg und Düsseldorf setzen sich selbst Ziele, für wie viele Wohnungen sie im Jahr Planungsrecht schaffen wollen (nicht nur bezogen auf den kommunalen Wohnungsbau).

5.4.3 Vorgaben zum Mietpreis

Bei der Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände soll zum einen mit der Erhöhung der Gesamtzahl von Wohnungen rein quantitativ Druck vom lokalen Wohnungsmarkt genommen werden. Zum anderen sollen durch eine höhere Zahl „eigener“ Wohnungen die Steuerungsmöglichkeiten für die Kommune erhöht werden. Neben anderen Aspekten – wie z.B. Schaffung besserer Zugänge zum Wohnungsmarkt für bestimmte Zielgruppen – sind vor allem Vorgaben zum Mietpreis als wichtiges Steuerungsinstrument zu benennen. Viele der untersuchten Wohnungsunternehmen geben sich selbst eigene Mietpreisobergrenzen. In einigen Fällen geschieht dies in Absprache mit der Kommune selbst, in den meisten Fällen hat das kommunale Wohnungsunternehmen dabei freie Hand und agiert weitestgehend selbstbestimmt. So hat ein kommunales Wohnungsunternehmen der Befragung beispielsweise eine freiwillige Mietpreisbremse für ihren eigenen Bestand sowie für Neubauprojekte im Jahr 2012 eingeführt – bereits deutlich vor der bundesweiten Einführung im Jahr 2015.

Im Bereich der gebundenen Wohnungen ergeben sich die Vorgaben aus den jeweiligen Förderbestimmungen im Errichtungsjahr. Mit Blick auf Neubau geben einige Wohnungsunternehmen an, geförderten Wohnungsbau nur wirtschaftlich umsetzen zu können, wenn sie im Gegenzug mit dem freifinanzierten Neubau quersubventionieren. An kommunale Wohnungsunternehmen werden neben der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum häufig weitere Anforderungen gestellt, und gerade die Miethöhe der Wohnungen hat hier in Bezug auf die finanziellen Spielräume eines Wohnungsunternehmens eine hohe politische Relevanz.

5.4.4 Auswahl und Entscheidungswege bei der Belegung von Wohnungen

Über die Schaffung und Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen hinaus ist für den kommunalen Versorgungsauftrag auch die Frage essenziell, wer die betreffenden Wohnungen bezieht. Die Interviewten auf kommunaler Seite betonten mehrfach, dass innerhalb der sozial gebundenen Bestände – auch jenseits von Fehlbelegungen – finanziell besser aufgestellte Haushaltstypen bessere Chancen auf eine Wohnung haben. Im Fokus der kommunalen Aktivitäten zur Wohnungssicherung hingegen stehen gerade die „schwierigen“ Fälle. Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, wer über die eigentliche Auswahl von Mieterhaushalten entscheidet, große Bedeutung zu.

Die Frage der Wohnungsbelegung ist rein formal nach zwei Bereichen zu unterscheiden: belegungsgebundene¹⁶ und nicht gebundene Bestände. Im Falle belegungsgebundener Wohnungen wird die Gruppe der in Frage kommenden Haushalte zunächst grundsätzlich verkleinert, und zwar anhand der Frage, ob ein Wohnberechtigungsschein vorliegt. Dieser ist einkommensabhängig. Bei einer bestimmten Art der Belegungsbindung, dem sogenannten Benennungsrecht, kann die Kommune (z.B. fünf) wohnberechtigte Bewerberhaushalte vorschlagen, aus denen das kommunale Wohnungsunternehmen auswählen muss. Auf diese Weise lassen sich besonders dringliche Fälle der Wohnungsversorgung priorisieren. Noch weitergehend sind Besetzungsrechte: Hier obliegt es der Kommune, den Haushalt unmittelbar festzulegen, der in die Wohnung einziehen soll.

Die unterschiedlichen Arten der Belegungsbindungen – und damit die Mitsprachemöglichkeiten der Kommunen bei der Belegung von Wohnungen – sind Ergebnis der Förderbedingungen zum Zeitpunkt der Bewilligung der jeweiligen Wohnraumfördermittel (durch die Belegungsrechte und Mietpreisbindungen begründet wurden) und liegen zum Teil Jahrzehnte zurück. Die Bedeutung von Förderung, die Benennungs- oder Besetzungsrechte begründet, ist stark zurückgegangen, mithin nehmen auch die Möglichkeiten für die Kommunen eher ab, auf diesem Wege bei der Wohnungsvergabe mitzuentcheiden. Gleichwohl bietet der klassische Weg

(16)

Mit der Belegungsbindung ist in der Regel auch eine Mietpreisbindung verbunden.

von Förderung und Sozialbindung damit bereits durchaus ausdifferenzierte Möglichkeiten der Mitsprache.

Belegungsbindungen spielen in allen Fallstädten eine wichtige Rolle. Zum Teil wird das kommunale Wohnungsunternehmen unmittelbar als der herausragende Akteur bezeichnet, der „hier für die Sozialwohnungen sorgt“. In den meisten Fällen kommen reine Belegungsrechte zur Anwendung, also eine Wohnungsvergabe, bei der ein Wohnberechtigungsschein vorliegen muss. In einigen Fallstädten spielen Benennungsrechte zumindest eine Rolle (Nürnberg, Potsdam, Augsburg). Besetzungsrechte kommen in den Fallstädten nur im Ausnahmefall zur Anwendung, allerdings geben mehrere Fallstudien-Kommunen an, dass an diesem Modell durchaus Interesse bestünde. Vor diesem Hintergrund wird z.T. erwartungsvoll auf neue Regelungen der Länder-Wohnraumförderung geschaut, mit denen (wieder) Besetzungsrechte gezielt gefördert werden.

Bei den nicht gebundenen Wohnungsbeständen, die freifinanziert wurden oder deren Bindungen ausgelaufen sind, bestehen dem Grund nach keine solchen Mitsprachemöglichkeiten. Hier kann das Wohnungsunternehmen freie Wohnungen theoretisch ohne Einschränkung an jeden beliebigen Haushalt vergeben – es sei denn, es existieren anderslautende Vereinbarungen oder Festlegungen mit der Gesellschafterseite. Hier bedienen sich die jeweiligen Kommunen z.T. des Bezugsrahmens der gebundenen Wohnungen, etwa indem im Rahmen von Kooperationsverträgen Zielvorgaben zur Versorgung von WBS-Haushalten auch im nicht-gebundenen Wohnungsbestand gemacht werden (Hamburg, Hannover). In einem Fall werden die Belegungsrechte freiwillig grundsätzlich um zehn Jahre verlängert (Erlangen). Hinzu kommen Ansätze zum Ankauf von Belegungsbindungen im Bestand, beim kommunalen Unternehmen, aber auch bei privaten Anbietern (Tübingen, Hannover, Mainz).

In einigen Fällen bestehen nicht formalisierte Absprachen zwischen Sozialdezernaten und kommunalem Wohnungsunternehmen darüber, dass Teilzielgruppen oder sogar konkrete Haushalte benannt werden können (Augsburg, Mainz). Zum Teil werden hierfür eigens „Notfalllisten“ geführt (Augsburg). Die Praxis erbringt zudem die Erfahrung, dass auch private Anbieter oder auch Baugruppen bereit sind zu kooperieren, wenn man ihnen Vorschläge für bestimmte Haushalte macht, ohne dass es ein formelles Belegungsrecht darauf gibt (Tübingen, Augsburg). Bei den informellen Modellen stehen häufig bestimmte Zielgruppen im Fokus: Dabei geht es um spezifische Inklusionsangebote etwa für Geflüchtete, Suchtkranke oder Obdachlose (Bremen, Hannover, Friedrichshafen). Diese Modelle erweisen sich in der Praxis als sehr gesprächsintensiv. Ein zielführender Ansatz kann es sein, dass sich mehrere Marktakteure gemeinsam auf entsprechende Vereinbarungen mit der Stadt verpflichten. Zwar wird das Gros der Wohnungen nach den jeweiligen internen Richtlinien der kommunalen Wohnungsunternehmen vergeben, bei denen etwa auch die direkte Nachbarschaft und die bestehende Belegungsstruktur im Haus relevant sind. Gleichwohl zeigen sich diverse Modelle zur Zuspitzung der Wohnungsvergabe auf bestimmte Zielgruppen. Dies erfolgt zumeist unabhängig von der Frage, ob eine Wohnung sozial gebunden ist oder nicht. Hier liegen in der Regel weitergehende Vereinbarungen zur Inklusion zugrunde, die sich mitunter auch auf weitere (private/wirtschaftliche) Anbieter erstrecken.

Viele der kommunalen Wohnungsunternehmen führen selbst Wartelisten. Diese unterscheiden sich von den Listen in den Wohnungsämtern, auf deren Basis die dringlich zu versorgenden (Not-)Fälle (Obdachlosigkeit, schlechte Wohnsituation oder räumungsbedrohte Personen) untergebracht werden. Bei den Wohnungsunternehmen tragen sich wohnungssuchende Menschen ein (WBS-berechtigte und andere) – was nicht bedeutet, dass sie sich nicht auch bei anderen Unternehmen bewerben. Einzelne Unternehmen lassen die Suchenden bei der Bewerbung auch einen Mieterfragebogen ausfüllen: „Warum wollen Sie von uns eine Wohnung? Wo wohnen Sie denn derzeit? Warum wollen Sie umziehen?“ Leider werden diese Informationen nicht systematisch ausgewertet. Die Unternehmen haben eine unterschiedliche Praxis bei der Pflege der Wartelisten: Entweder muss man seinen Status regelmäßig aktiv erneuern oder die Listen werden jährlich neu begonnen. In den meisten Fällen übersteigt die Zahl der Suchenden die frei werdenden Wohnungen um das drei- bis vierfache. Die Unternehmen betonen jedoch, dass es sich dabei um Suchende handelt, die ihre Wohnsituation verändern wollen – nicht um Wohnungs- oder Obdachlose.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Beziehung zwischen Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen in den meisten Fällen ausgesprochen kooperativ ausgerichtet ist. Auf dieser Grundlage gelang in vielen Kommunen auch die strategische Neuausrichtung, etwa auch mit Blick auf Zielzahlen oder -korridore für den Neubau von (gebundenen) Wohnungen. Als elementar erweist sich eine eindeutige und verbindliche Aufgabenzuschreibung und -teilung, beispielsweise mit Hilfe von Zielvereinbarungen, in Kooperationsverträgen oder auch über den Wirtschaftsplan. Denn die kommunalen Wohnungsunternehmen haben inzwischen eine gewachsene Vielfalt an Aufgabenzuschreibungen zu bewältigen und finden sich dabei typischerweise in grundlegenden Zielkonflikten wieder, wenn es um die Erfordernisse wohnungspolitischer Strategien und andere Anforderungen einerseits und die erforderliche Wirtschaftlichkeit eines kommunalen Wohnungsunternehmens andererseits geht.

5.5 Empfehlungen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus Kommunalverwaltungen und kommunalen Wohnungsunternehmen wurden danach gefragt, welche Hinweise auf Basis ihrer Arbeitserfahrungen sie als „Ratschläge“ an andere Kommunen und Unternehmen weitergeben können („Transfer“). Das Spektrum der in den Fallstudienstädten gemachten Arbeitserfahrungen mit Blick auf eine Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände ist relativ breit und natürlich von den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort abhängig. Dennoch zeigen sich in den Gesprächsergebnissen einige Punkte, die verallgemeinerbar sind.

- „Pflege“ kommunaler Wohnungsbestände und Liegenschaften: Obwohl in der jüngsten Vergangenheit hinreichend oft thematisiert und problematisiert, betonten insbesondere solche Kommunen, die in der Vergangenheit kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Liegenschaften verkauft und zudem keine aktive Bodenvorratspolitik (mehr) betrieben hatten, dass dadurch heutige Gestaltungsoptionen von Politik und Verwaltung massiv eingeschränkt seien. Im Umkehrschluss müsse es heute darum gehen, kommunale Wohnungsbestände kontinuierlich zu stärken. Auch sollten ein Flächenmanagement bzw. eine aktive Liegenschaftspolitik inklusive strategischer Flächenbevorratung – so noch nicht vorhanden – aufgebaut werden.
- Aufbau und Nutzung einer belastbaren Informations- und Datengrundlage: Kleinräumiges Monitoring und kommunale Wohnungsmarktbeobachtung haben sich in vielen Kommunen als Basis einer belastbaren Befundlage und damit als Ausgangspunkt für den Einsatz von Instrumenten zur Steuerung des Wohnungsmarktes erwiesen.
- Konzeptausschreibungen und Quotenregelungen: Im Gros der Fallstudienstädte wurde für Konzeptausschreibung und Quotenregelungen als zentrales Steuerungsinstrument geworben – und auch dafür, die notwendige Zeit, bis (solche) Instrumente Wirkungen zeigen, in strategische Überlegungen einzukalkulieren.
- Kooperation mit (kommunalen) Wohnungsunternehmen: Dialogmöglichkeiten einrichten, Wohnungsmarktakteure frühzeitig einbeziehen und offen miteinander kommunizieren – so lassen sich aus den Arbeitserfahrungen vieler Fallstudienstädte Erfolgsfaktoren für ein gelingendes Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Wohnungswirtschaft zusammenfassen. Dies gelte beispielsweise auch für die Erstellung wohnungspolitischer Konzepte – mehrere Fallkommunen betonten, es reiche nicht, Wohnungsmarktakteure in die Umsetzungsphase eines solchen Konzeptes einzubeziehen; vielmehr müssten sie bereits an dessen Erstellung beteiligt sein. Generell gelte: Auch schwierige Themen sollten im Dialog von Stadt und Wohnungsmarktakteuren „ausgehandelt“ werden, um sie letztlich mit einem gemeinsamen Verständnis in Angriff nehmen zu können. „Bündnisse für Wohnen“ gehören zu den Formaten solcher Dialog- und Kooperationsanstrengungen.

- „Funktionierende“ (ressortübergreifende) Zusammenarbeit auf der kommunalen Verwaltungsebene: Unter anderem am Beispiel der Stadt Dortmund zeigt sich, wie eine gut organisierte Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene Informations- und Arbeitsprozesse erleichtern und beschleunigen kann: Hier sind an der (informellen) Wohnungsbaukoordination („Arbeitsgruppe Wohnungsbau“ auf Ebene der Amtsleitungen) alle Verwaltungsbereiche beteiligt, die in Fragen der Vorbereitung und Gestaltung rund um den Wohnungsneubau involviert sind: Stadtplanung und Liegenschaften bis hin zu Soziales und Jugend. Durch Abstimmungen, die hier erfolgen, beschleunigten sich verwaltungsinterne Prozesse – Baulandausweisungen, Baugenehmigungen, Artenschutzgutachten, Stellplatznachweise –, was letztlich zu einer schnelleren Umsetzung von Baumaßnahmen führt. In einem nächsten Schritt soll die Wohnungsbaukoordination in eine offizielle Verwaltungseinheit mit zwei Stellen überführt werden.

6 Schlussfolgerungen für gute Praxis

Die Untersuchung zeigt anschaulich, dass es für die strategische Ausweitung von kommunalen Wohnungsbeständen keinen „Königsweg“ gibt. Selbst diejenigen Untersuchungsstädte, die grundsätzlich große strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen, fanden in dieser Frage zum Teil höchst unterschiedliche organisatorische Wege in eine explizite Ausweitungstrategie. Dennoch ergeben sich im Quervergleich übergreifende Befunde und Empfehlungen, durch die sich eine gute Praxis in diesem Bereich etablieren und unterstützen lässt.

Die kommunalen Verwaltungen können der Querschnittsaufgabe Wohnen nur gerecht werden, wenn eine tragfähige Struktur der ämterübergreifenden Zusammenarbeit (Stadtplanung, Stadtentwicklung, Wohnen/Soziales, Liegenschaften/Kämmerei) implementiert wird.

Das breit wirksame Themenfeld „Wohnen“ ist auch innerhalb von Kommunalverwaltungen nicht frei von Zielkonflikten. Vor diesem Hintergrund stellt die klare Benennung von Zielen – und die Befassung mit den sich daraus ergebenden Widersprüchen – eine wichtige Grundlage für eine gemeinsame strategische Positionierung der beteiligten Fachbereiche dar. Die institutionellen Rahmenbedingungen in den Kommunen sind sehr unterschiedlich, und in den seltensten Fällen sind alle Bereiche – von Liegenschaften über Neubau bis zum Wohnberechtigungsschein – in einem „Haus“ vereint. Geradezu klassisch ist die Trennung von Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge Wohnen und der Stadtentwicklung. Um die Gestaltungsaufgabe Wohnen zu meistern, ist ein doppelt integrativer Ansatz erforderlich: Zum einen müssen Neubau und Bestand immer wieder zusammen gedacht und zum anderen eine Arbeitsstruktur mit und zwischen den Ämtern gefunden werden, die eine koordinierte und kontinuierliche Zusammenarbeit ermöglicht. Wenn die Koordinierung des Themas Wohnen durch eine bei dem oder der OB angesiedelte Leitstelle erfolgt, kann dies eine geeignete Plattform für eine gesamtstädtische Behandlung strittiger Themen (wie z.B. der oftmals kontroverse „Schutz von Garagenflächen“) sein. Zudem zeigte sich, dass die Einrichtung einer „Planungsgruppe Bauen und Wohnen“ unter Beteiligung der betroffenen Dezernate einen wichtigen Beitrag für eine kontinuierlich abgestimmte kommunale Wohnungspolitik leisten kann. Dies gilt umso mehr, wenn es gelingt, die zentralen (städtischen) Beteiligungsgesellschaften mit einzubinden. In einem solchen Rahmen müssen auch die Schnittstellen zum kommunalen Wohnungsunternehmen verortet werden, die sowohl die Abstimmung konkreter Belange als auch generelle Entscheidungsstrukturen berücksichtigen.

Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Wohnungsmarktakteuren sind der Resonanzboden für eine wirksame kommunale Wohnungspolitik.

Die Zusammenarbeit der für den Wohnungsmarkt relevanten Akteure in einer Stadt – und das umfasst Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, ggf. auch Bürger- und Mieterinitiativen oder auch soziale Träger – braucht das Zusammenspiel von formellen und informellen „Ausdrucksformen“. Eine wichtige Initialfunktion kann von Wohnungsmarktkonzepten ausgehen, in deren Erarbeitungsprozess eine gemeinsam getragene Interpretation der Wohnungsmarktsituation – als Grundlage der Strategien und Maßnahmen – entsteht. Die in vielen Städten mittlerweile installierten Bündnisse (oder Runde Tische) stellen ein Brückenformat dar. In diesem Rahmen werden sowohl Informationen ausgetauscht, strittige Fragen diskutiert als auch Ziele beschlossen und nach außen verkündet. Die Bündnisse dokumentieren auf der einen Seite den Willen zur Zusammenarbeit nach außen, zum anderen garantieren sie die Einbindung und Beteiligung verschiedener Interessen nach innen. Die jeweilige Rolle des kommunalen Wohnungsunternehmens (u.a. als Taktgeber, Referenz) ist von dessen Leistungs- und Innovationsfähigkeit abhängig. Im Idealfall kann es als „Vertreter verschiedener Welten“ eine wichtige Mittlerfunktion übernehmen.

Eine kooperative Zusammenarbeit (Voraussetzung ist eine Verständigung über die Ziele) zwischen Stadt (Verwaltung und Politik) und Wohnungsunternehmen schlägt sich in einer engen Zusammenarbeit auf den verschiedenen Fachebenen nieder und geht über die im Gesellschaftsvertrag verankerte Steuerung mittels formeller Aufsichtsgremien weit hinaus.

Ein steuernder Einfluss der Kommunalverwaltung/Kommunalpolitik auf das kommunale Wohnungsunternehmen wird in der Regel hinsichtlich der Vorgabe von Zielen der und Aufgaben bei der Wohnungsversorgung (und ggf. auch darüber hinaus – etwa Aufgaben beim Bau von Infrastruktur und in der Quartiersentwicklung) ausgeübt. Für eine nachhaltige und tragfähige Ausrichtung reicht eine informelle Zusammenarbeit von Kommune und KWU allein meist ebenso wenig aus wie reine „Steuerung über den Aufsichtsrat“ im Rahmen der gesetzlichen Aufsichtsgremien. Die Fallstudien zeigen anschaulich, dass es auf einen „gesunden Mix“ aus verschiedenen Kommunikationsebenen ankommt. In vielen Fällen bewährt sich ein regelmäßiger Jour fixe unter Beteiligung der operativ relevanten Fachämter einerseits und Abteilungen des Wohnungsunternehmens andererseits.

Wenn ein ausgewogenes Zielsystem für das kommunale Wohnungsunternehmen dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt, kann für realistische Erwartungshaltungen gesorgt werden.

Entlang einer förmlichen Aufgabenbeschreibung, etwa in Gestalt eines Betrauungsakts, zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen kann die operative Umsetzung konkretisiert werden (z.B. Versorgung bestimmter Zielgruppen kommunaler Wohnungsversorgung, Vermittlung von Wohnraum, soziale Projekte etc.). Eine Steuerung über Gesellschaftervorgaben etwa in Form von „5-Jahres-Zielen“ kann sich – anstelle dessen oder auch ergänzend – als wichtige Abstimmungsgrundlage erweisen. Hierbei gilt es, Ziele in einem klaren Prozess gemeinsam zu definieren, um Konstanz, Planungssicherheit und Verbindlichkeit zu ermöglichen. Auch in Form eines Balanced-Scorecard-System kann dies dazu beitragen, Zielkonflikte zu minimieren und die Leistungsfähigkeit des Unternehmens zu erhalten und zu stärken. Die operative Umsetzung der Ziele bleibt dabei i.d.R. den Wohnungsunternehmen selbst überlassen. Die Anspannung der Wohnungsmärkte führte vielerorts zu wachsenden/gewachsenen Erwartungen an das Wohnungsunternehmen, wobei die Größe und Aufstellung des Wohnungsunternehmens auch dessen Stellenwert als wohnungspolitisches „Instrument“ determiniert. Spiegel einer guten Zusammenarbeit sind „kooperative Zielformulierungen“, bei denen politische Vorgaben, die operative Praxis des kommunalen Wohnungsunternehmens und die Verwaltungserfahrung gemeinsam abgewogen werden. Eine regelmäßige Überprüfung der Zielerreichung ermöglicht Nachjustierung und Ergänzungen, setzt aber transparente Strukturen und Festlegungen voraus. Um Kontinuität und Langfristigkeit der Strategien zu sichern sowie die Leistungsfähigkeit des Unternehmens nicht zu überfordern, sollten verschiedene strategische Ziele, z.B. mit Verfahren wie Balanced Scorecard, operationalisierbar und in Abstimmung gebracht werden. Dies schafft belastbare Entscheidungsgrundlagen und sichert Festlegungen auch über politische Konjunkturen hinweg ab. Dies betrifft beispielsweise auch die Behandlung von Ausschüttungen bzw. deren alternative Verwendung im Kontext von Wohnungsbau und Stadtentwicklung durch das kommunale Wohnungsunternehmen selbst. Ebenso lassen sich „geschäftszweckfremde“ Aufgabenzuschreibungen (z.B. Schulbau) klar festlegen und wirtschaftlich in Anrechnung bringen.

Die Bestände des kommunalen Wohnungsunternehmens sind Spiegel des direkten kommunalen Einflusses auf den Mietwohnungsmarkt. Mit dem Marktanteil des Unternehmens wächst i.d.R. dessen Aufgabenspektrum.

Die Marktanteile und damit die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen in den verschiedenen Städten sind – historisch bedingt – sehr unterschiedlich. Um daraus Schlussfolgerungen für die Wohnungsversorgung abzuleiten, ist es wichtig, die Struktur des Wohnungsmarktes insgesamt und der gemeinwohlorientierten Bestandhalter mit in den Blick zu nehmen. Auch wenn der jeweilige Marktanteil des kommunalen Wohnungsunternehmens meist als „eher zu niedrig“ eingeschätzt wird, gibt es indes keine einheitliche Einschätzung der Höhe eines „idealen“ Marktanteils. Dieser ist abhängig von der Definition des kommunalen Versorgungsauftrags (Zielgruppen) und dem Anspruch, z.B. preisdämpfende Effekte am lokalen Wohnungsmarkt zu bewirken – auch in Abhängigkeit davon, ob weitere gemeinwohlorientierte Akteure vor Ort aktiv sind. Das Halten des Marktanteils ist – insbesondere in stark wachsenden Kommunen – ein politisch wichtiges Ziel. Daraus ergibt sich unter Wachstumsbedingungen die implizite Verpflichtung zur Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände. Die Formulierung einer solchen „Zielmarke“ dient der strategischen Ausrichtung. Bei der Neugrün-

derung kommunaler Wohnungsunternehmen sind Versorgungsauftrag und damit Zielgruppenbezug wesentlich enger auf Personen mit Versorgungsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt zugeschnitten.

Der Neubau ist die dominierende Strategie bei der Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände.

Die Ausweitung mittels Neubau ist mit Blick auf eine effektive Marktentlastung wirksamer als etwa der Erwerb von Beständen, aber auch stark von den konkreten Rahmenbedingungen abhängig (wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit des Unternehmens, Verfügbarkeit von Flächen- oder Nachverdichtungspotenzialen etc.). Auch die Neubauziele für das kommunale Wohnungsunternehmen, die bspw. aus dem in einer wohnungspolitischen Konzeption ermittelten Bedarf abgeleitet werden, müssen sich zugleich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens orientieren. Gerade in Kombination mit zusätzlichen Vorgaben zu Mietpreisen ist nicht jeder Neubau für das Unternehmen wirtschaftlich. Generell sind die Wechselwirkungen zwischen den Neubauaktivitäten und der Bewirtschaftung der Bestände zu beachten. Da nur wenige kommunale Unternehmen Rücklagen bilden konnten, müssen Investitionen in den Neubau auch in den Beständen erwirtschaftet werden.

Unter Neubau wird auch der Ersatzneubau gefasst, da er häufig mit einer höheren Ausnutzung des Grundstücks einhergeht. Da die Verfügbarkeit von Flächen eine zentrale limitierende Größe des Neubaus ist, werden auch vielerorts Aufstockung und Nachverdichtung in den eigenen Beständen als „Ausweichstrategie“ umgesetzt. Mit diesen Nachverdichtungsprojekten wird einerseits auf Bedarfe der Bewohnerschaft (barrierereduzierte Wohnungen) reagiert. Es werden aber auch die Bestände diversifiziert, die häufig eine enge Varianz an Bautypologien und Wohnungsgrundrissen aufweisen. In vielen Städten sind für die nächsten Jahre neue Quartiere auf Konversionsflächen oder auch im Außenbereich in der Planung. In diesen Quartieren – so die Stadt Einfluss auf den Boden hat – übernehmen die kommunalen Wohnungsunternehmen häufig im Schwerpunkt den geförderten Wohnungsbau.

Vereinzelte von Bauträgern geförderte Wohnungen angekauft, die im Rahmen von Baulandmodellen errichtet wurden. Allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt derzeit der Ankauf von Bestandswohnungen, da diese gerade in angespannten Märkten bedingt durch Kaufpreise und /oder Sanierungszustand nach Erwerb und zumeist notwendige Sanierung kalkulatorisch oft kaum (mehr) ins bezahlbare Segment fallen. Durch Ankäufe im Bestand – Wohnungen oder Bindungen – entsteht zudem kein zusätzliches Wohnungsangebot und damit kein quantitativer Entlastungseffekt für enge Wohnungsmärkte. Für dieses Modell lässt sich jedoch ins Feld führen, dass man auf diese Weise Zugang zu Quartieren bekommen kann, in denen die kommunale Gesellschaft bis dahin nicht vertreten ist.

Durch den Neubau der kommunalen Wohnungsunternehmen entstehen geförderte Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung – die Unternehmen versuchen i.d.R. eine Mischung verschiedener Einkommenssituationen abzubilden, was dem städtischen Ziel der sozialen Vielfalt entspricht.

Die Wohnungsbauförderung wurde in den verschiedenen Bundesländern in den zurückliegenden Jahren neu ausgerichtet. In einem Großteil der Fallkommunen realisieren die kommunalen Wohnungsunternehmen einen überproportionalen Anteil des geförderten Wohnungsneubaus. Die Konditionen – außerhalb von Verpflichtungen im Rahmen von Baulandmodellen – würden nach Aussage der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner oft kaum andere Akteure ansprechen. Die Rentabilität des Neubaus ist – auch bei kommunalen Wohnungsunternehmen – abhängig von den Förderkonditionen, der zulässigen Miethöhe, der Entwicklung der Baukosten und den Grundstückskosten. In vielen Fällen erweist sich die Kompensation durch die Wohnraumförderung der Länder als nicht ausreichend, um diese kalkulatorischen Nachteile des geförderten Wohnungsbaus vollständig auszugleichen. Im Wettbewerb mit anderen Wohnungsmarktakteuren müssen die kommunalen Wohnungsunternehmen zwangsläufig deutlich „schärfer rechnen“, zumal die Möglichkeiten einer Querfinanzierung aus Bestand oder höherpreisigem Neubau meist ebenfalls limitierter sind als bei anderen Anbietern. Vor diesem Hintergrund sind die Versuche kommunaler Wohnungsunternehmen, über den

Wohnungsneubau ihr Portfolio mit Blick auf breiter angelegte Wohnungstypologien stärker ausdifferenzieren, nachvollziehbar. Dahinter steht zumeist auch das Bemühen, alte Monostrukturen in Bestandsquartieren aufzubrechen bzw. neue zu vermeiden – sowohl mit Blick auf Ausstattungen und Qualitäten als auch auf die aufgerufenen Mietpreise. Für die Ausweitung des Bestands gebundener Wohnungen – unabhängig von der Unternehmensform – könnte der Hebel der Modernisierungsförderung stärker genutzt werden. Die starke Fokussierung der kommunalen Wohnungsunternehmen auf den geförderten Wohnungsbau stellt diese vor besondere wirtschaftliche Herausforderungen.

Konzeptionelle Grundlagen und Monitoringsysteme schaffen qualifizierte Voraussetzungen für Ausweitungstrategien und transportieren die Handlungsbedarfe fundiert in Öffentlichkeit und politischen Raum – auch als Basis für Dialogformate und Runde Tische.

Eine wichtige Voraussetzung für eine strategische Neuausrichtung ist eine fundierte Bestimmung der Bedarfe. Oft bilden wohnungspolitische Konzeptionen (auch: Wohnungsversorgungskonzepte etc.) den Ausgangspunkt für eine stärkere öffentliche Diskussion einerseits und ein aktive(re)s Handeln von Kommune und Wohnungsmarktakteuren andererseits (s.o.). Viele Beispiele zeigen, dass langfristig eine aktive Wohnungsmarktbeobachtung nicht nur essentielle aktuelle Informationen liefert, sondern auch der stetigen Rückversicherung in den politischen Raum hinein dient. Die entsprechenden Monitoringsysteme sind dabei sehr vielfältig ausgeprägt und -differenziert.

Die Kommunen machen den kommunalen Wohnungsunternehmen keine dezidierten Vorgaben zur Miethöhe neu gebauter Wohnungen – außerhalb des geförderten Segments. Die „Kostenmieten“ liegen meist oberhalb der KdU-Sätze.

Der Mietpreis von neu gebauten Wohnungen unterliegt in allen untersuchten Kommunen direkten oder indirekten Vorgaben – die sich in der Ausgestaltung aber deutlich unterscheiden. Der wesentliche Taktgeber besteht in den Vorgaben der Wohnraumförderung, die wiederum an städtische Gegebenheiten (Mietspiegel etc.) geknüpft sein können. Baut ein kommunales Wohnungsunternehmen freifinanziert, hat es dagegen relativ viele Freiheiten bei der Gestaltung der Mietpreise, wobei die Miethöhe der freifinanzierten Wohnungen allerdings auch politische Relevanz entfalten kann. Viele Wohnungsunternehmen geben sich deshalb durchaus eigene Mietpreisbegrenzungen – wobei gedeckelte Mieten im Bestand Einfluss auf die Spielräume der Quersubventionierung der Neubaumieten haben. Da in den Kommunen die Lücke zwischen geförderten Mieten und freifinanzierten Mieten zunimmt, werden derzeit neue Anreize über Grundstücksvergaben getestet (z.B. Vergabe städtischer Grundstücke mit der Auflage, 8-Euro-Mieten zu realisieren in Hamburg). Hinter solchen Strategien steht auch das Bemühen, möglichst vielfältige Anbieter zu Investitionen in bezahlbaren und auch geförderten Mietwohnungsbau zu bringen.

Kommunale Wohnungsunternehmen haben in angeheizten Bodenmärkten kaum Chancen am privaten Grundstücksmarkt. Sie sind auf kommunale Grundstücke angewiesen, deren Bodenpreise die Errichtung bezahlbarer Wohnungen erlauben.

Die Verfügbarkeit von Boden bzw. Bauland ist in jeder Hinsicht die zentrale Voraussetzung für die Schaffung von neuem Wohnraum. Allerdings ist die Flächensituation von Stadt zu Stadt unterschiedlich – determiniert etwa durch die administrativen Grenzen der Stadt, die Lage von Schutzgebieten (Flächenrestriktionen) oder die Möglichkeiten der Wiedernutzung von Flächen (Konversion von Gewerbe-, Bahn- und Militärfächen). Oft wird kein genereller Flächenengpass, sondern ein eklatanter Mangel an städtischen Flächen beklagt. Unter diesen Bedingungen haben die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften in den angeheizten Bodenmärkten (gestiegene Preiserwartungen) kaum eine Chance auf den Erwerb von Grundstücken. Und selbst wenn sie Flächen erwerben könnten, lassen sich auf teurem Baugrund kalkulatorisch bedingt kaum günstige Wohnungen realisieren. Die Zahl der Städte, die angeben, wenigstens kurzfristig über genügend städtische Flächen zu verfügen, ist sehr überschaubar. In der Liegenschaftsbeziehung zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen

liegt somit eine entscheidende Stellschraube für die zukünftige Dimension der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände. Es zeichnet sich inzwischen ab, dass mehrere Städte eine aktivere Flächenbevorratung angehen, was auch bedeuten kann, dass sie Grundstücke auf dem freien Markt erwerben müssen. Kommunale Unternehmen – so sie nicht selbst eine weitsichtige Flächenbevorratung betrieben haben – sind auf kommunale Grundstücke angewiesen. Und sie sind darauf angewiesen, die Grundstücke zu einem Preis zu erhalten, der es ihnen ermöglicht, bezahlbaren Wohnraum zu errichten. Bei der Vergabe von städtischen Grundstücken ist die reine Abkehr vom Höchstpreisverfahren ein wichtiger Zwischenschritt, allein aber noch kein Garant für bezahlbaren Neubau, es sei denn, bei der alternativen Bodenpreisbildung werden soziale Auflagen (z.B. Ertragswertverfahren) systematisch berücksichtigt. Eine Direktvergabe städtischer Grundstücke an das kommunale Wohnungsunternehmen ist die Ausnahme. Allerdings werden in einigen Städten Modelle etabliert, die eine Einlage von kommunalen Grundstücken in das kommunale Wohnungsunternehmen vorzugsweise zum Buchwert ermöglichen. Zudem gerät das Thema „Erbpacht“ in vielen Kommunen wieder verstärkt in den Fokus, als Teil einer nachhaltigen Bodenstrategie.

Mit dem sozialen Wohnungsbau verbinden Bewohnende nicht nur bezahlbares Wohnen, sondern auch schwierige Nachfragegruppen, was Akzeptanzprobleme verstärken kann.

Bei der Akzeptanz von Neubauvorhaben (auch Nachverdichtung) stehen die kommunalen Wohnungsunternehmen vor vergleichbaren Problemen wie alle anderen Bauherren auch (sog. NIMBY-Phänomen). Da es häufig auf einen Interessenkonflikt zwischen den Wohnenden und den Wohnungssuchenden hinausläuft, spielen die Art der Bauherren und das Ergebnis (bezahlbare Wohnungen) meist eine untergeordnete Rolle. Der soziale Wohnungsbau trägt allerdings zu Teilen die „Last der Vergangenheit“. Es ist in der kritischen Öffentlichkeit oft kaum bekannt, wie hoch die Anteile der Bevölkerung tatsächlich sind, die Anrecht auf einen Wohnberechtigungsschein hätten. Ein wesentliches Instrument zur Erhöhung der Akzeptanz sind die frühzeitige Einbindung der Nachbarschaft – bzw. bei größeren Vorhaben der Stadtgesellschaft – in die Planungen und die Stiftung von einem Nutzen, seien es Infrastrukturangebote oder Möglichkeiten des Wechsels in bedarfsgerechte Wohnungen, durch die eine Option eröffnet wird, auch bis ins höhere Alter im angestammten Wohnquartier bleiben zu können. Es zeigt sich, dass sich in Städten mit einer ausgeprägten Beteiligungskultur Interessenkonflikte besser lösen lassen bzw. diese nicht eskalieren. Eine solche Beteiligungskultur zeigt sich auch in Form der Einbindung einer Bauherrenvielfalt in neu geplanten Projekten. Im Sinne eines gleichgerichteten Handelns kann in solchen Kontexten eine flankierende Gemeinwesenarbeit durch die Kommune wichtige Beiträge für eine nachhaltige Quartiersentwicklung leisten.

Fazit

Die Wohnungswirtschaft denkt und agiert in vergleichsweise langen Zeiträumen und Zyklen. Das Investitionsgut „Wohnung“ wird über mehrere Jahrzehnte wirtschaftlich konzipiert, bewirtschaftet und abgeschrieben. Angesichts dessen reagieren Wohnungsunternehmen hochgradig sensibel auf steuernde Eingriffe von außen – insbesondere wenn diese kurzfristig, tagespolitisch motiviert oder nach intransparenten Kriterien erfolgen. Dieser Aspekt verweist auf die hohe Relevanz von langfristigen Strategien und Planungszyklen. Das „Leitbild einer ruhigen Eigner-Hand“ erweist sich in diesem Zusammenhang als zentrale Voraussetzung für eine nachhaltig stabile Entwicklungsstrategie. Zugleich ist ein städtisches Wohnungsunternehmen der natürliche Ansprechpartner für alle Formen von Problemkonjunkturen rund um das Querschnittsthema „Wohnen“ und darüber hinaus. Nicht zufällig werden zusätzliche Aufgaben wie Schulbau oder Nahverkehr oftmals beim kommunalen Wohnungsunternehmen „abgeladen“, gerade wenn eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besteht. Doch diese wird, wenn die Aufgabenzuweisung nicht nach klaren und abgestimmten Regeln erfolgt, schnell ihrerseits geschmälert.

Egal wie leistungsfähig ein kommunales Wohnungsunternehmen aufgestellt ist, der kommunale Versorgungsauftrag beim Wohnen kann in aller Regel nicht allein mit seiner Hilfe erledigt werden. Dem kommunalen Woh-

nungsunternehmen kommt hierbei aber eine Schlüsselrolle zu: Gerade wenn es darum geht, nach Jahren entspannter Wohnungsmärkte wieder in den Neubau von Mietwohnungen einzusteigen, kann es einen wichtigen Impuls auch für andere Marktteilnehmer setzen. Damit verbunden sind Botschaften wie die, dass die Kommune (und ihre Tochtergesellschaften) Verantwortung übernehmen und mit gutem Beispiel vorangehen. Es kann auch das wichtige Signal damit verbunden sein, dass geförderter Wohnungsneubau „geht“. Die natürliche Vernetzung der Unternehmensleitung von kommunalen Wohnungsunternehmen in die Verbände und zu anderen Anbietern stellt dabei einen wichtigen informatorischen Kanal dar.

Schlussendlich kann einer Anspannung auf einem lokalen Wohnungsmarkt nur dann effektiv entgegengewirkt werden, wenn möglichst viele Akteure an einem Strang ziehen: Dazu gehören neben der Kommune und ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen eben auch diejenigen Akteure, die in aller Regel für den größeren Teil des Marktes stehen. Im diesem Sinne übernimmt die strategische Ausweitung kommunaler Wohnungsbestände mehrere Funktionen: Sie dient der quantitativen Marktentlastung, erhöht die Handlungsmöglichkeiten der Kommune und setzt zugleich wichtige Impulse in Richtung des freien Marktes. Hierbei fungieren die kommunalen Wohnungsunternehmen zu Recht regelmäßig als Scharnier „zwischen den Welten“, indem sie vorleben, wie öffentliche Aufgaben und gesellschaftliche Anforderungen mit wirtschaftlichem Handeln in Einklang zu bringen sind. Zentrale Voraussetzungen dafür sind klare strategische Grundlagen ohne tagespolitische Einflussnahme einerseits und definierte Freiheitsgrade im wirtschaftlich-operativen Handeln andererseits.

Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- Aring**, Jürgen; Bunzel, Arno; Fallenberg, Bernd; zur Nedden, Martin; Pätzold, Ricarda; Rohland, Fabian, 2016: Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Berlin.
- BayernLabo** Bayerische Landesbodenkreditanstalt (Hrsg.), 2020: Jahresbericht 2019. München.
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2012: Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte. Bearbeiter: Quaestio Forschung & Beratung, Bonn.
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017a: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?, Bearbeiter: Quaestio Forschung & Beratung, Bonn.
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017b: Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015, Bonn.
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017c: Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern, Bearbeiter: empirica ag Berlin, Bonn.
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019: Überwiegend deutsche Privatakteure im ersten Halbjahr 2019 am Transaktionsmarkt aktiv. BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2019, Bonn.
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Raubeobachtung, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raubeobachtung/_node.html (letzter Zugriff: 05.09.2020).
- BBSR** Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Kommunale Wohnungsbestände: Mietgestaltung – Ausweitung – Investitionen. Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2018, Bonn.
- Bensch**, Franziska, 2017: Ankommen auf dem Wohnungsmarkt. Informationen zur Raumentwicklung, (2), S. 20-31.
- BlmA** – Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 2018: Richtlinie der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR 2018), <https://www.bundesimmobilien.de/10904615/verbr-neufassung.pdf>.
- BMUB** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015: Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Berlin.
- BMVBS** Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände - Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis, Bonn. (Forschungen: Heft 151)
- Bodelschwingh**, Arnt von; Gilewski, Astrid, 2016: Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung. In: von Einem, Eberhard (Hrsg.): Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not. Wiesbaden, S. 259-275.
- Bölting**, Torsten, 2016: Regionale Kooperation von Wohnungsunternehmen. Analyse von Mechanismen der Zusammenarbeit und von Erfolgsfaktoren am Beispiel der Kooperation kommunaler Wohnungsunternehmen im Ruhrgebiet. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor rerum politicarum an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund, Recklinghausen.
- Brühl**, Hasso; Echter, Claus-Peter; Frölich von Bodelschwingh, Franciska; Jekel Gregor, 2005: Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Berlin.

DST Deutscher Städtetag, 2017: Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Berlin und Köln.

DST Deutscher Städtetag, 2020: Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen, Bearbeiter: Handreichung des Deutschen Städtetages – Zustimmung des Präsidiums am 28. Januar 2020 in Mönchengladbach, Berlin und Köln.

Dullien, Sebastian; Krebs Tom, 2020: Wege aus der Wohnungskrise. IMK Report Nr. 156, Düsseldorf.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., 2018: Pressemitteilung vom 09.09.2018: Hier hakt es beim Wohnungsbau: Zu wenig Bauland, zu teure Grundstücke und zu lange Zeiträume bis zur Baugenehmigung. Berlin.

GGH Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz mbH Heidelberg, 2018: Bauvolumen und Kennzahlen auf Rekordniveau, <https://www.ggh-heidelberg.de/aktuelles/mitteilungen/artikel/bauvolumen-und-kennzahlen-auf-rekordniveau/> (letzter Zugriff: 20.06.20).

IFB Hamburg Die Hamburgische Investitions- und Förderbank, 2019: Jahresbericht 2018. Hamburg.

Kholodilin, Konstantin A.; Michelsen Claus, 2020: Wohnungsmarkt in Deutschland: Trotz Krise steigende Immobilienpreise, Gefahr einer flächendeckenden Preisblase aber gering, DIW Wochenbericht (37), S. 684-693.

Kort-Weiher, Gesine, 2011: Wohnraumversorgung als kommunale Aufgabe heute, Informationen zur Raumentwicklung (12), S. 653-659.

Landeshauptstadt Potsdam, 2019: Potsdamer Baulandmodell. Monitoringbericht 2018. 19/SVV/0211, Potsdam.

Lenk, Thomas; Grüttner, André; Hesse, Mario, 2011: Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung kommunaler Haushalte?, Informationen zur Raumentwicklung (12), S. 713-721.

Lieberknecht, Christian, 2016: Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen, vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung (2), S. 78-81.

Nawratil, Ute; Schönhagen, Philomen, 2009: Qualitative Methoden in der Kommunikationswissenschaft. In: Wagner, Hans; Schönhagen, Philomen; Nawratil, Ute; Starkulla, Heinz (Hrsg.): Qualitative Methoden in der Kommunikationswissenschaft. Ein Lehr- und Studienbuch. Baden-Baden, S. 333-346.

NRW.BANK, 2019: Wohnraumförderung 2018. Düsseldorf.

Pätzold, Ricarda, 2018: Renaissance sozial orientierter Wohnungspolitik? In: Floeting, Holger; Kirchhoff, Gudrun; Scheller, Henrik; Schneider, Jessica (Hrsg.): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben. Berlin, S. 115-123.

Pätzold, Ricarda, 2020: Genossenschaften und Stadtentwicklung. PlanerIn (1), S. 10-11.

Pfeiff, Claudia, 2002: Die Versorgung mit Wohnraum als Aufgabe der Daseinsvorsorge, <https://www.schaderstiftung.de/themen/gemeinwohl-und-verantwortung/fokus/oeffentliche-daseinsvorsorge/artikel/die-versorgung-mit-wohnraum-als-aufgabe-der-daseinsvorsorge/> (letzter Zugriff: 08.06.2018).

Prognos, 2019: Studie Wohnungsbautag 2019. Wer baut Deutschland. Inventur zum Bauen und Wohnen 2019. Im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungsbau, Autoren: Tobias Koch, Marion Neumann, Berlin.

Radke, Marlen, 2010: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung. Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management (2), Potsdam.

Sagner, Pekka; Stockhausen, Maximilian; Voigtländer, Michael, 2020: Wohnen – die neue soziale Frage?, IW-Analysen 136, Köln.

Schönig, Barbara, 2017: Sechs Thesen zur wieder mal „neuen“ Wohnungsfrage - Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld, S. 11-26.

Simons, Harald, 2020: Frühjahrsgutachten Wohnimmobilien 2020. In: ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (Hrsg.): Frühjahrsgutachten: Immobilienwirtschaft 2020 des Rates der Immobilienweisen. Berlin, S. 159-192.

Statistisches Bundesamt, 2020: Bauen und Wohnen: Baufertigstellungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden u. a. nach Bauherren. Lange Reihen z. T. ab 1980, www.destatis.de.

SVR, 2018: Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Tichelmann, Karsten Ulrich; Blome, Dieter; Ringwald, Tanja; Günther, Matthias; Groß, Katrin, 2019: Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden. Darmstadt/Hannover.

Tichelmann, Karsten Ulrich; Groß, Katrin; Günther, Matthias, 2016: Deutschlandstudie 2015: Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen. Darmstadt/Hannover.

VdW, 2020: Schwerpunkt Kommunale Wohnungsunternehmen, VerbandsMagazin des VdW Rheinland Westfalen (6), S. 4-16.

Voigtländer, Michael, 2017: Luxusgut Wohnen. Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist. Wiesbaden.

von Einem, Eberhard, 2016: Das verschlafene Jahrzehnt. In: von Einem, Eberhard (Hrsg.): Wohnen. Markt in Schieflage - Politik in Not. Wiesbaden, S. 17-39.

Wandzik, Carolin; Wunsch, Sebastian; Müller, Wladimir, 2019: Frühjahrsgutachten Wohnimmobilien 2019. In: ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (Hrsg.): Frühjahrsgutachten: Immobilienwirtschaft 2019 des Rates der Immobilienweisen. Berlin, S. 159-192.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018: Soziale Wohnungspolitik. Berlin.

Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Potsdam (05.09.2018): Gregor Jekel, Fachbereich Soziales und Gesundheit, Bereichsleiter Wohnen; Erik Wolfram, Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung, Fachbereichsleiter Stadtentwicklung

Potsdam (27.09.2018): Gregor Heilmann, Mitglied der Geschäftsführung, ProPotsdam

Hannover (11.10.18): Heike Neumann, Landeshauptstadt Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Wohnraumförderung; Karsten Klaus (Geschäftsführer), Hanova Wohnen GmbH

Mainz (06.11.2018): Franz Ringhoffer (Geschäftsführer), Wohnbau Mainz GmbH

Landau in der Pfalz (07.11.2018): Michael Götz, Werkleiter, Gebäudemanagement Landau; Christoph Kamplade, Amtsleiter des Stadtbauamtes

Dortmund (15.11.2018): Thomas Böhm (Amtsleiter), Julia Meininghaus, Amt für Wohnen und Stadterneuerung; Klaus Graniki (Geschäftsführer), DOGEWO21

Mainz (19.11.2018): Oliver Bördner, Büro Oberbürgermeister, Leitstelle Wohnen

Ravensburg (20.11.2018): Dirk Bastin (Bürgermeister) und Rheinhard Rothenhäusler (SG Architektur und Gebäudemanagement)

Friedrichshafen (20.11.2018): Jürgen Dietz, Stadt Friedrichshafen, Amt für Vermessung und Liegenschaften, Abteilungsleiter Wohnungswesen; Paul Stampfer, Geschäftsführer SWG - Städtische Wohnungsbaugesellschaft Friedrichshafen mbH

Nürnberg (28.11.2018): Britta Walther, Leiterin Stab Wohnen im Wirtschaftsreferat; Ralf Schekira, Geschäftsführer WBG Nürnberg Gruppe

Düsseldorf (29.11.2018): Thomas Nowatius, Leiter des Amtes für Wohnungswesen der Landeshauptstadt Düsseldorf; Jürgen Heddergott, Geschäftsführer der SWD Städtische Wohnungsgesellschaft Düsseldorf Aktiengesellschaft

Erlangen (29.11.2018): Tilmann Lohse, Referat für Planen und Bauen, Amtsleiter Stadtentwicklung und Stadtplanung; Carsten Heuer, Abteilungsleiter Stadtplanung, Stadt Erlangen; Sonja Hummel, Presse und ÖffA der Städtischen Wohnungsbaugesellschaft GEWOBAU

Gelsenkirchen (06.12.2018): Markus Horstmann, Referat Stadtplanung, Abteilungsleiter Wohnungswesen/ Stadtregionale Kooperation; Harald Förster, Geschäftsführer ggw

Hamburg (12.12.2018): Dr. Heike Opitz, Abteilungsleiterin Wohnen, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Hamburg; Christian Brenner, Referatsleiter Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Hamburg; Stefanie Kummer, Referat Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Hamburg; Hauke Jansen, Prokurist und Geschäftsbereichsleiter, SAGA GWG

Oldenburg (13.12.2018): Claudia Nuxoll, Fachdienst Stadtentwicklung und Bauleitplanung im Stadtplanungsamt, Stadt Oldenburg; Birgit Schütte, GSG OLDENBURG Bau- und Wohngesellschaft mbH

Augsburg (17.01.2019): Heribert Weigand, Bereichsleiter Wohnen, Wohnungs- und Stiftungsamt, Stadt Augsburg; Rainer Heigl, Teamleiter für den Bereich Wohnraumangelegenheiten, Wohnungs- und Stiftungsamt, Stadt Augsburg; Dr. Mark Dominik Hoppe, Geschäftsführer WBG

Augsburg (18.01.2019): Josef Hartmann, Geschäftsführer Wohnungsbaugesellschaft des Landkreises Augsburg

Tübingen (21.01.2019): Axel Burkhardt, Beauftragte für Wohnraum und barrierefreies Bauen, Universitätsstadt Tübingen; Uwe Wulfrath, Geschäftsführer, Gesellschaft für Wohnungs- und Gewerbebau Tübingen mbH (GWG)

Dresden (28.01.2019): Kristin Kaufmann, Beigeordnete für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen der Landeshauptstadt Dresden; Konstanze Mally, Referentin Städtische Wohnungspolitik, Landeshauptstadt Dresden; Steffen Jäckel, Geschäftsführer WiD Wohnen in Dresden GmbH & Co. KG

Sindelfingen (30.01.2019): Georgios Tsomidis, Geschäftsführer Wohnstätten Sindelfingen GmbH

Villingen-Schwenningen (31.01.2019): Henning Keune, Amtsleiter, Amt für Stadtentwicklung; Heike Heuser, Abteilungsleiterin, Abteilung Verwaltung und Statistik, Amt für Stadtentwicklung; Isabelle Metzger, Amt für Stadtentwicklung, Abteilung Verwaltung und Statistik, Stadt Villingen-Schwenningen; Rainer Müldner, Geschäftsführer; Helene Stang, Referentin der Geschäftsführung, Wohnungsbaugesellschaft Villingen-Schwenningen mbH

Rostock (06.02.2019): Frau Steinhaus, Frau Petersen, WIRO Wohnen in Rostock; Ulrike Wilke, Abteilungsleiterin, Bauverwaltung und Wohnungswesen im Bauamt der Stadt Rostock

Sindelfingen (07.02.2019): Michael Paak, Bürgeramt Stadtentwicklung und Bauen, Abteilungsleitung Stadtplanung

Weimar (27.02.2019): Dr. Claudia Kolb, Beigeordnete für Bauen und Stadtentwicklung; Bernward-Justus Fechtel, Leiter Stadtentwicklungsamt, Stadt Weimar

Weimar (03.05.2019): Udo Carstens, Geschäftsführer Weimarer Wohnstätte GmbH

Materialien zu den Fallstudienstädten

Augsburg

- Offensive Wohnraum
https://www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/wohnen_bauen/Offensive%20Wohnraum%20Augsburg/downloads/offensive%20wohnraum%20augsburg.pdf
- Geschäftsbericht Wohnungbaugruppe 2019
https://www.wohnbaugruppe.de/fileadmin/Downloads/Geschaeftsberichte/Wohnbaugruppe_GB19_Web.pdf
- Wohnungsbau GmbH für den Landkreis Augsburg
<https://www.wbl-augsburg.de/Unternehmen>

Dortmund

- Wohnungsmarktbericht 2020. Ergebnisse des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2019
https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads_afw/Wohnungsmarktbericht_Dortmund_2020.pdf
- Dogewo Geschäftsbericht 2020
<https://www.dogewo21.de/katalog/gb-2020/4/>

Dresden

- Wohnungsmarktbericht 2018
https://www.dresden.de/media/pdf/stadtplanung/stadtplanung/DD_WMB_2018.pdf
- WiD - Wohnen in Dresden
<https://www.wid-dresden.de/wir-ueber-uns.html>

Düsseldorf

- Zukunft Wohnen. Düsseldorf. Ein Handlungskonzept für den Wohnungsmarkt 2016
<https://www.duesseldorf.de/stadtplanungsamt/stadtentwicklung/handlungskonzept-wohnungsmarkt.html>
- Geschäftsbericht der SWD Düsseldorf 2019
<https://www.swd-duesseldorf.de/files/default/downloads/pdf/swd-geschaeftsbericht-2019.pdf>

Erlangen

- Wohnungsbericht 2020
https://www.erlangen.de/PortalData/1/Resources/030_leben_in_er/dokumente/amt61/611_B_Wohnungsbericht_Stadt_Erlangen_2020.pdf
- Geschäftsbericht Gewobau Erlangen 2018
https://www.gewobau-erlangen.de/fileadmin/user_upload/Geschaeftsbericht_2018.pdf

Friedrichshafen

- Wohnen und Bauen in Friedrichshafen. Programme und Fördermöglichkeiten, 2018
https://www.friedrichshafen.de/fileadmin/BENUTZERDATEN/friedrichshafen.de/Statische_Seiten/Seiten/Buerger_und_Stadt/Brosch%C3%BCre_Wohnen_und_Bauen.pdf

- Städtische Wohnungsbaugesellschaft Friedrichshafen mbH (SWG): Jahresabschluss 2018
https://sitzungsdienst.friedrichshafen.de/vo0050.asp?__kvonr=294253

Gelsenkirchen

- Wohnungsmarkt Ruhr. Vierter Regionaler Wohnungsmarktbericht 2018
http://www.staedtregion-ruhr-2030.de/cms/shared/datei_download.php?uid=520a-21c4561345a4f701a4563a2ffb7e
- Unternehmensbericht Gelsenkirchener gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH 2019
[https://www.ggw-gelsenkirchen.de/files/ggw/redaktion/bilder/allgemein/Geschaeftsbericht_2019_WEB%20\(2\).pdf](https://www.ggw-gelsenkirchen.de/files/ggw/redaktion/bilder/allgemein/Geschaeftsbericht_2019_WEB%20(2).pdf)

Hamburg

- Wohnungsbaubericht Hamburg 2019
<https://www.hamburg.de/contentblob/14399264/3262c60def18dee68ae3e4fd9353e254/data/d-wohnungsbaubericht-2019.pdf>
- Saga Unternehmensgruppe. Geschäftsbericht 2019
https://www.saga.hamburg/das-unternehmen/uber-saga-gwg/geschäftsbericht/saga_gb19_s%20%281%29.pdf

Hannover

- Wohnungsmarktbeobachtung in der Landeshauptstadt Hannover 2019
<https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Stadtentwicklung-und-Bauen/Fachbereich-Planen-und-Stadtentwicklung/Stadtentwicklung/Wohnungsmarkt%C2%ADbeobachtung#>
- Geschäftsbericht hanova Wohnen GmbH 2020
https://hanova.de/wp-content/uploads/2021/05/hanovaWOHNEN_Geschaeftsbericht_2020P.pdf

Landau

- Wohnraumversorgungskonzept 2016
<https://www.landau.de/Leben-Wohnen/Stadtentwicklung/Wohnraumversorgungskonzept/?&La=1>
- Wohnungsmarktbeobachtungen Landau, Monitoring-Bericht 2, 1. Quartal 2018
https://geoportal.landau.de/data/statistiken/Wohnungsmarktbeobachtungen_Monitoring_2.pdf

Mainz

- Konzept Wohnen in Mainz 2020
<https://www.mainz.de/medien/internet/downloads/Wohnen-in-Mainz-2020-Konzept.pdf>
- Wohnungsmarktbericht Mainz 2020
<https://www.mainz.de/verwaltung-und-politik/verwaltungsorganisation/pressemeldung.php?showpm=true&pmurl=https://www.mainz.de/newsdesk/publications/Mainz/181010100000222918.php>

Nürnberg

- Wohnungsbericht 2019
https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/wohnungsbericht_2019.pdf

- Wohnungsmarktbeobachtung 2019
https://www.nuernberg.de/imperia/md/wohnen/dokumente/2019_wmb_webversion.pdf
- wbg Nürnberg GmbH, Geschäftsbericht 2020
https://wbg.nuernberg.de/uploads/pics/Geschaeftsbericht_2020_DIGITAL_-_94_Seiten_wbg_LOW_secure.pdf

Oldenburg

- Wohnungsmarktbericht 2019
https://www.oldenburg.de/fileadmin/oldenburg/Benutzer/PDF/40/400/Stadtentwicklung/Wohnungsmarktberichte/Wohnungsmarktbericht_Dez_2019.pdf

Potsdam

- Wohnungsmarkt Potsdam Soziale Wohnraumversorgung in der Landeshauptstadt Potsdam 2013 bis 2016
https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/2017-01-25_wohnungsmarktbericht_2013-2016_www.pdf
- Potsdam22 Kommunale Wohnungspolitik und die soziale Dimension steigender Wohnkosten
<https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/2013%2002%2021%20Bericht%20Potsdam%2022web.pdf>

Ravensburg

- ZUKUNFT GEMEINSAM GESTALTEN Leitbild Ravensburg 2030
<https://www.ravensburg.de/rv-wAssets/pdf/wirtschaft-planen-bauen/leitbild-ravensburg-2030.pdf>
- Bündnis für bezahlbaren Wohnraum der Städte Ravensburg und Weingarten (Grundsätze 2016 und Anwendungsvorschriften 2017/2020)
https://www.ravensburg.de/rv-wAssets/pdf/wirtschaft-planen-bauen/BuendnisBezahlbarerWohnraum_Grundsaeetze-MitUnterschrift.pdf; <https://www.ravensburg.de/rv-wAssets/pdf/wirtschaft-planen-bauen/Anwendungsvorschriften-Buendnis-Bezahlbarer-Wohnraum-Stand-09-01-2020.pdf>

Rostock

- Wohnungsbericht 2015
<https://rathaus.rostock.de/de/wohnen/255848>
- WIRO Geschäftsbericht 2019
https://www.wiro.de/fileadmin/Dateien_neu/5_%C3%9Cber_uns/Gesch%C3%A4ftsbericht/wiro_geschaeftsbericht-2019_online.pdf

Sindelfingen

- Handlungsprogramm Wohnen 2025 – Sindelfinger Modell zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (Beschlussvorlage 55/2019)
https://sindelfingen.ratsinfomanagement.net/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZY_p7TQRkXxR4m-5nQMe6euU
- Wohnstätten Sindelfingen GmbH: Neubauprojekt Scheuerwiesen
<https://www.wohnstaetten.com/neubauprojekt-scheuerwiesen-in-maichingen-gruenaecker/>

Tübingen

- Wohnraumbericht 2018
<https://www.tuebingen.de/verwaltung/uploads/wohnraumbericht.pdf>

- Handlungsprogramm „Fairer wohnen“
<https://www.tuebingen.de/26318.html#/26335>
- GWG Tübingen Geschäftsbericht 2019
https://www.gwg-tuebingen.de/fileadmin/user_upload/gwg_tuebingen/News/Geschaeftsbericht_2019/Geschaeftsbericht_2019.pdf

Villingen-Schwenningen

- Wohnraumstrategie Villingen-Schwenningen (2018)
https://ris.villingen-schwenningen.de/vorlagen_details.php?vid=62809102124
- Bündnis für faires Wohnen Verwaltung GmbH - Jahresabschluss 2019
https://ris.villingen-schwenningen.de/vorlagen_details.php?vid=81906100433
- Wohnungsbaugesellschaft Villingen-Schwenningen mbH - WBG Geschäftsbericht 2019
https://wbg-vs.de/wp-content/uploads/2020/09/WBG_Geschaeftsbericht_2019.pdf

Weimar

- Wohnungsmarktkonzept Weimar 2019-2023
https://stadt.weimar.de/fileadmin/Civserv2/%C3%84mter/stadtentwicklung/wohnungsmarktkonzept_weimar_2019-2023.pdf
- Weimarer Wohnstätte GmbH: Aktuelle Bauprojekte
<https://www.wohnstaette-baut.de/>

Anhang

Statistische Informationen zu den Fallstudienstädten

Stadt	Kommunale Wohnungsunternehmen	Gesellschafter der kommunalen Wohnungsunternehmen**
Hamburg	Saga Unternehmensgruppe	28,42 % Freie und Hansestadt Hamburg 71,58 % HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH – städtisches Unternehmen
Hannover	hanova (Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH)	90 % Landeshauptstadt Hannover 10 % Sparkasse Hannover
Oldenburg	GSG Oldenburg Bau- und Wohngesellschaft	34,5 % Stadt Oldenburg 22,22 % Landessparkasse zu Oldenburg 22,22 % Nord/LB 11,7 % Deutsche Rentenversicherung Oldenburg-Bremen 9,36 % Landkreis Oldenburg.
Düsseldorf	Städtische Wohnungsbau GmbH & Co. KG Düsseldorf	100 % Landeshauptstadt Düsseldorf
Gelsenkirchen	Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH (ggw)	100 % Stadt Gelsenkirchen
Dortmund	Dortmunder Gesellschaft für Wohnen mbH DOGEWO21	90 % Dortmunder Stadtwerke AG 10 % Sparkasse Dortmund
Landau in der Pfalz	Kommunaler Eigenbetrieb	
Mainz	Wohnbau Mainz GmbH	64,9 % Stadt Mainz 24,9 % Städtische zentrale Beteiligungsgesellschaft, ZBM 10,2 % Rio Energieeffizienz GmbH und Co. KG
Sindelfingen*	Wohnstätten Sindelfingen GmbH	100 % Stadt Sindelfingen
Villingen-Schwenningen*	Wohnungsbaugesellschaft Villingen-Schwenningen mbH (WBG)	98,19 % Stadt Villingen-Schwenningen 1,20 % Sparkasse Schwarzwald-Baar 0,58 % Volksbank Schwarzwald-Donau-Neckar eG 0,03 % Sonstige
Tübingen*	Gesellschaft für Wohn- und Gewerbebau Tübingen mbH (GWG)	82,1 % Universitätsstadt Tübingen 5,5 % Kreissparkasse Tübingen 12,4 % 25 private Gesellschafter
Friedrichshafen*	Städtische Wohnungsbaugesellschaft mbH (SWG)	100 % Stadt Friedrichshafen
Ravensburg*	Kommunaler Eigenbetrieb	
Erlangen	GEWOBAU (Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Erlangen)	96 % Stadt Erlangen 4 % Stadt- und Kreissparkasse Erlangen Höchststadt Herzogenaurach
Nürnberg	wbg Nürnberg GmbH Immobilienunternehmen	55,89 % Stadt Nürnberg 25,01 % Stadtwerke Nürnberg GmbH 19,1 % wbg Immohold GmbH & Co KG
Augsburg	Wohnbaugruppe Augsburg (WBG)	100 % Stadt Augsburg
Potsdam	ProPotsdam GmbH	100 % Landeshauptstadt Potsdam
Rostock	WIRO Wohnen in Rostock Wohnungsgesellschaft mbH	100 % Hansestadt Rostock
Dresden	WiD	100 % Landeshauptstadt Dresden
Weimar	Weimarer Wohnstätte GmbH	100 % Stadt Weimar

Stadt	Einwohner		Wohnungsmarktstruktur				
	Einwohnerzahl ¹ (31.12.2018)	Veränderung Einwohnerzahl (2012-2018 in%)	Zahl der WE ⁵ (31.12.2018)	Zahl der kommunalen Wohnungen ⁷	Wohnungen mit Mietpreis- und Bele- gungsbindungen	Kommunale WE pro Haushalt (theoretische Versorgungsquote in %)	Anteil der Mietwohnungen ⁶
Hamburg	1.841.179	6,2	956.476	134.458	29.715	13,0	75,1
Hannover	538.068	4,7	296.889	13.784	11.000	4,9	73,3
Oldenburg	168.210	6,0	93.475	55 (8.163) ^a	2.533	9,8	59,3
Düsseldorf	619.294	4,3	345.308	8.569	1.628	2,7	74,3
Gelsenkirchen	260.654	1,2	139.189	4.876	2.029	3,9	71,2
Dortmund	587.010	2,6	316.955	16.815	2.700	5,8	69,7
Landau in der Pfalz	47.354 ^b	7,2	24.675	274	23	1,3	51,4
Mainz	217.118	7,1	117.648	10.512	4.285	9,9	65,7
Sindelfingen*	64.858	6,7	30.001	4.155	484	15,2	50,9
Villingen- Schwenningen*	85.181	5,3	42.409	1.464	323	3,8	48,5
Tübingen*	90.546	7,2	41.701	2.459	590	6,4	58,6
Friedrichshafen*	60.865	6,2	31.004	2.100	147	7,5	54,2
Ravensburg*	50.623	3,5	24.829	390	-	1,7	54,8
Erlangen	111.962	6,2	64.741	8.135	2.433	13,6	65,9
Nürnberg	518.365	4,7	278.063	18.320	8.700	7,1	67,8
Augsburg	295.135	8,2	153.246	12.248	4.600	8,6	64,6
Potsdam	178.089	11,7	95.096	17.595	3.185	20,0	81,7
Rostock	208.886	3,0	123.020	35.182	380	30,6	82,7
Dresden	554.649	5,6	306.552	671	105	0,2	81,1
Weimar	65.090	2,9	35.542	6.353	249	19,4	72,6

^a kommunale Wohnungen (Wohnungen der GSG)

^b Abweichend zu den Daten der anderen Städte, wurde die Einwohnerzahl der kommunalen Statistik verwendet.

Stadt	Neubau			Mieten			Mieten KWU ¹⁵			
	Fertigstellung neuer Wohnungen ¹⁰ (2012-2018)	Neubau Kommunale WE ¹¹ (2012-2018)	Neu gebaute kommunale WE, davon WE gebunden ¹²	Angebotsmieten 2018 ¹³	Veränderung Angebotsmieten (2012-2018 in %)	Verfügbares Einkommen private Haushalte je EW ³ (Jahreswerte 2018)	Ø Nettokaltmiete Bestand - freifinanzierte WE (2018)	Ø Nettokaltmiete Bestand - gebundene WE (2018)	Ø Nettokaltmiete Neubau - freifinanzierte WE (2018)	Ø Nettokaltmiete Neubau - gebundene WE (2018)
Hamburg	45.312	5.377	1.159	11,77 €	17,3	25.029				
Hannover	6.471	881	461	8,90 €	42,0	21.323	5,60	5,31	7,22	5,60
Oldenburg	6.833	507	200	8,45 €	23,5	20.091	5,74	5,29	8,50	7,00
Düsseldorf	11.085	282	214	10,55 €	25,1	26.087				
Gelsenkirchen	1.503	267	153	5,49 €	16,4	16.450				
Dortmund	6.666	355	265	7,06 €	36,3	19.318	5,52	4,94	5,91	5,18
Landau in der Pfalz	1.885			8,06 €	29,9	21.619	4,44	4,89		
Mainz	6.534	939	62	11,15 €	25,4	22.597	7,11	6,24	9,50	6,80
Sindelfingen*	1.408	101		11,22 €	36,1	25.597	6,48	5,36	10,20	
Villingen-Schwenningen*	1.379	118		8,00 €	34,9	24.999				
Tübingen*	1.674	258	174	11,75 €	23,6	23.613	7,16	6,43	k.A.	k.A.
Friedrichshafen*	2.008	116	84	10,42 €	28,6	26.555	6,26	5,26	10,00	6,73
Ravensburg*	1.116			9,88 €	27,7	24.132				
Erlangen	3.793	686	608	10,07 €	24,4	24.712	5,97	4,71		8,60
Nürnberg	10.333	581	164	9,72 €	32,7	22.748	6,72	5,28	10,53	8,42
Augsburg	7.591	341	341	10,08 €	42,4	20.053	5,74	5,49		8,46
Potsdam	8.274	762	26	10,23 €	25,1	21.208				
Rostock	3.771	355		7,60 €	20,9	18.905	6,07	6,56	9,38	
Dresden	11.658	105	105	7,46 €	22,1	20.112				
Weimar	992	136		7,27 €	12,3	19.090	5,49	5,72	9,80	

Stadt	Transfer				Einsatz wohnungspolitischer Instrumente ¹⁹							
	Wohngeldstufe ¹⁶ (2019)	Ø Anspruch Wohngeld-HH ¹⁷ (pro Monat 2017)	Ø Zahlungsanspruch in Euro je BG KdU ¹⁸ (pro Monat 2018)	Veränderung Zahlungsanspruch KdU 2012-2018 in %	Mietpreispbremse	Bündnis für Wohnen	kommunale Wohnungsmarktbeobachtung	Wohnraumversorgungskonzept	Wohnungspolitische Strategie	Stadtentwicklungskonzept	Baulandmodell (Quote SWE bei städtebaulichen Verträgen)	
Hamburg	6	184 €	521 €	28,6	ja	ja	ja	ja	ja	ja	(ja)	
Hannover	4	159 €	412 €	10,4	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Oldenburg	4	170 €	446 €	19,6	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Düsseldorf	6	218 €	445 €	11,5		ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Gelsenkirchen	2	129 €	392 €	12,8			ja		ja	ja		
Dortmund	3	154 €	428 €	14,1			ja	ja	ja	ja	ja	
Landau in der Pfalz	2	152 €	398 €	37,1	ja		ja	ja				
Mainz	6	191 €	450 €	13,9	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Sindelfingen*	5	199 €	437 €	18,4	ja				ja			
Villingen-Schwenningen*	3	143 €	369 €	23,2		ja				ja	ja (KWU)	
Tübingen*	6	212 €	430 €	16,9	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Friedrichshafen*	5	162 €	400 €	25,8	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Ravensburg*	5	148 €	389 €	18,8	ja	ja						
Erlangen	4	155 €	389 €	19,2	ja		ja		ja			
Nürnberg	4	182 €	455 €	24,9			ja		ja	ja	ja	
Augsburg	4	168 €	375 €	9,6	ja	ja	ja	ja	ja	ja		
Potsdam	4	146 €	387 €	15,9	ja	ja	ja		ja	ja	ja	
Rostock	4	122 €	334 €	6,7			ja			ja		
Dresden	3	131 €	354 €	23,3			ja			ja	ja	
Weimar	3	133 €	337 €	15,1						ja		

Quellen der statistischen Informationen

- ¹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019 (Stand: 28.03.2019)
- ² Zensus 2011
- ³ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019
- ⁴ Datenportal BMBF Tabelle-2.5.25 (ergänzende Recherchen Bildungsstatistik der Länder)
- ⁵ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019
- ⁶ Zensus 2011 (Anteil der zu Wohnzwecken vermieteten Wohnungen)
- ⁷ Kurzbefragung Difu 2018 (alle kommunalen Wohnungen)
- ⁸ Kurzbefragung Difu 2018
- ⁹ Zensus 2011
- ¹⁰ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019
- ¹¹ Kurzbefragung Difu 2018
- ¹² Kurzbefragung Difu 2018
- ¹³ BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH
- ¹⁵ BBSR-Kommunalbefragung 2018
- ¹⁶ Wohngeld.org
- ¹⁷ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2019
- ¹⁸ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Strukturen der Grundsicherung SGB II
- ¹⁹ Kurzbefragung Difu 2018
- * Kreisangehörige Städte - einige Daten liegen nicht für die Stadt, sondern nur den Landkreis vor
- ** Angaben aus Geschäftsberichten bzw. Websites der Wohnungsunternehmen (Stand 04.12.2020)

Gesprächsleitfaden



ExWoSt-Projekt:

Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes als wohnungspolitische Strategie

Kernthemen der Interviews

- Situation des Wohnungsmarktes in der Kommune – Entwicklungstrends, Wahrnehmung, Herausforderungen
- Wohnungspolitische Konzepte und Strategien
- Rolle des Kommunalen Wohnungsunternehmens im Wohnungsmarkt
- Strategien und Umsetzung der Ausweitung der kommunalen Wohnungsbestände
- Instrumente der Kommune im Kontext der Bestandsentwicklung

Gesprächsleitfaden

Institutioneller Hintergrund

- Wie ist das Thema Wohnen in Ihrer Kommune institutionell eingebettet?
- Was ist Ihre Rolle? Seit wann sind Sie selbst mit der Thematik befasst?

Herausforderungen im Themenfeld Wohnen

- Wie hat sich die Wohnungsmarktsituation in Ihrer Kommune in den letzten Jahren entwickelt und wie bewerten Sie die Veränderungsdynamiken?
- Hat dabei die Bezahlbarkeit des Wohnens ein neues Gewicht bekommen? Was sind „Treiber“ dieser Entwicklungen und welche Bevölkerungsgruppen sind betroffen?

- Wie würden Sie die Struktur des lokalen Wohnungsmarktes beschreiben? Welche Charakteristika kennzeichnen den Mietwohnungsmarkt (Preissegmente, Marktanteile welcher Wohnungsmarktteure, räumliche Verteilung, gebundene Wohnungen und Anteil der unterschiedlichen Anbietertypen in diesem Segment)?
- Wie wird der künftige Wohnungsbedarf in Ihrer Kommune ermittelt oder abgeschätzt (Instrumente, Betrachtungszeiträume, Ergebnisse insbesondere mit Blick auf Bedarfe an bezahlbaren [Sozial-]Wohnungen)?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit der verschiedenen Wohnungsmarktteure (z.B. „Institutionalisierungen“ wie „Bündnis für Wohnen“ mit welcher Agenda)?

Kommunalpolitische Strategien und Instrumente, Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen

- Welchen kommunalpolitischen Stellenwert hat das Thema Wohnen momentan in Ihrer Kommune?
- Was sind die aktuell drängendsten Themen auf der wohnungspolitischen Agenda Ihrer Kommune?
- Welche wohnungspolitischen Strategien und Konzepte wurden/werden dazu erarbeitet?
- Welche Rolle kommt dem kommunalen Wohnungsunternehmen zu? (Angebot/Schaffung bezahlbaren/geförderten Wohnraums etc.)

Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes:

- Seit wann und mit welchen Zielen wird der kommunale Wohnungsbestand in Ihrer Kommune ausgeweitet? Warum wird die Ausweitung des kommunalen Bestands als Strategie gewählt (und keine andere)?
- Welche Wege der Ausweitung beschreiten Sie mit welchen Prioritäten und Erfolgen? (Ankauf, Neubau, etc)
- Wohnungsneubau: Wie stellt sich die aktuelle und künftige Baulandsituation dar? Sollen weitere Bauflächen angekauft werden?
- In welchem Verhältnis steht die Ausweitung zu anderen Strategien wie Belegungsrechtsankauf, Kooperation mit Wohnungsanbietern etc.?
- Welche konkreten Zielgruppen und Marktsegmente werden durch die Ausweitung des Wohnungsbestands des kommunalen Wohnungsunternehmens adressiert? In welchem Verhältnis zu den lokalen Marktbedingungen steht das Ziel-Mietpreisniveau im Neubau? Welche Rolle spielen Mietpreis- und Belegungsbindungen?
- Gibt es Vorgaben der Kommune zum Mietpreis der neu errichteten / angekauften Wohnungen des kommunalen Wohnungsunternehmens?
- Wie wird die Finanzierung der Ausweitungsmaßnahmen sichergestellt? (Kommune, Kommunales Wohnungsunternehmen, Eigenkapitalquote, etc)

Bei Neugründung eines kommunalen Wohnungsunternehmens:

- Schildern Sie bitte Anlass/Hintergrund/Initiator(en), Vorgehensweise, beteiligte Akteure, Rahmenbedingungen (z.B. institutionelle und finanzielle Situation)

Relevanz kommunaler Wohnungsbestände/ kommunaler Wohnungspolitik

- Gibt es Vorstellungen darüber, welchen Anteil das kommunale Wohnungsunternehmen am Mietwohnungsbestand haben sollte? (Wie viele Wohnungen sollte das WU errichten/besitzen/verwalten?)
- Wie schätzen Sie generell die Wirksamkeit der Instrumente zur Steuerung der Entwicklungen am Wohnungsmarkt ein (z.B. Mietpreis- und Belegungsbindungen, Tausch von Belegungsbindungen)? Welche

Erfahrungen bestehen mit bodenpolitischen Instrumenten? Wird die Wirksamkeit dieser Instrumente evaluiert bzw. ist dies vorgesehen?

- Bitte bewerten Sie die Lenkungswirkung kommunaler Anreizstrukturen (Förderprogramme, Einsatz kommunaler Flächen, Schaffung von Baurecht für den Neubau etc.).

Strategien und Ziele kommunaler Wohnungsunternehmen

- Inwieweit steuert die Kommune das kommunale Wohnungsunternehmen? Welche Abstimmungsroutrinen gibt es zwischen Kommune und kommunalen Wohnungsunternehmen? (Regelmäßige Abstimmungsrunden, Verträge, Zielvereinbarungen)
- Gab es im Rückblick auf die letzten 20 Jahre Krisen (oder krisenhafte Situationen) des kommunalen Wohnungsbestands bzw. des kommunalen Wohnungsunternehmens (Auslöser, Folgen)
- Inwieweit mussten Sie strategische und institutionelle Veränderungen vornehmen, um auf bestimmte Herausforderungen reagieren zu können?
- Wie lässt sich die Geschäftsstrategie Ihres kommunalen Wohnungsunternehmens beschreiben? Welche Bedeutung hat darin die Bestandsentwicklung, welche der Wohnungsneubau (auch: Ankauf von Beständen)?

Strategie Wohnungsneubau

- Werden dazu Zielzahlen für Fertigstellungen zwischen Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen vereinbart? Wie erfolgt eine solche Festlegung?
- Wo/in welcher Form erfolgt der Wohnungsneubau (Ergänzung/Nachverdichtung von Beständen des kommunalen Wohnungsunternehmens, Errichtung neuer Stadtquartiere etc.)?
- Welche Charakteristika weisen Ihre neuen Wohnungsbestände auf? Welche Rolle spielen dabei innovative Wohnformen?
- Welche Strategie verfolgen Sie dabei mit Blick auf das Verhältnis von Baukosten, -qualität und Rentabilität?
- Welche Rolle spielen Beteiligungsprozesse?

„Transfer“

- Welche lokalen und übergeordneten Rahmenbedingungen unterstützen Ihre Arbeit?
- Welche lokalen und übergeordneten Rahmenbedingungen erschweren Ihre Arbeit?
- Welche Rahmenbedingungen – auch mit Blick auf Bund und Land – müssten sich wie ändern, um Ihre Arbeit zu erleichtern?
- Was würden Sie auf Basis Ihrer Erfahrungen anderen Kommunen und ihren kommunalen Wohnungsunternehmen mit auf den Weg geben („DOs“ und „DON'Ts“)?
- Was sind wichtige Zukunftsthemen?