

DStGB DOKUMENTATION N° 70

Privatisierung kommunaler Wohnungen



Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Herausgeber

Deutscher Städte- und Gemeindebund
Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Tel. 030 77307-0 · Fax 030 77307-200
dstgb@dstgb.de

Autoren

Beigeordneter Norbert Portz
Rechtsreferendarin Claudia Lüdtkke
Rechtsreferendarin Agneta Krüger

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 2 |
| A. Privatisierung von Wohnungen in Deutschland – Hintergründe und Ausblick | 3 |
| I. Die aktuelle Lage des deutschen Wohnungsmarktes | 3 |
| 1. Wohnungen im kommunalen Eigentum | 3 |
| 2. Insgesamt zunehmender Leerstand | 4 |
| 3. Leerstand beinhaltet nicht automatisch Wohnraumangebot | 5 |
| II. Investitionsgründe für Investoren | 5 |
| 1. Über 600 000 Wohnungen seit 1998 an Investoren veräußert | 5 |
| 2. Die Gründe der Investoren im Einzelnen | 5 |
| 3. Ziele bzw. Strategien der Investoren | 5 |
| III. Gründe der Kommunen zur Privatisierung von Wohnungen | 6 |
| B. Erfahrungen mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen | 7 |
| I. Bisher erfolgte Veränderungen im kommunalen Wohnungsbestand | 7 |
| 1. Spektakuläre Wohnungsprivatisierungen seit 2000 | 7 |
| 2. Befürchtungen der Mieter – „Schwarzseherei“ oder begründete Ängste? | 8 |
| II. Konkrete Beispiele | 9 |
| III. Ausblick | 10 |
| C. Risiken einer Privatisierung kommunaler Wohnungen | 11 |
| I. Kommunaler Wohnungsbestand: Grundpfeiler sozialer Stadtentwicklung | 11 |
| II. Risiken berücksichtigen | 11 |
| D. Kommunale Aufgabenverantwortung | 12 |
| I. Kommunen: Wesentliche Akteure für eine sozialgerechte Wohnungs- und Stadtentwicklung | 12 |
| II. Kommunale „Prüfpunkte“ vor geplanter Privatisierung | 13 |
| E. Überlegungen vor dem Verkauf | 14 |
| I. Politische und sozialgerechte Begleitung einer Privatisierung | 14 |
| II. Möglichkeiten vertraglicher Gestaltung beim Verkauf | 15 |
| III. Kommunalrechtliche Vorgaben beim Verkauf | 15 |
| IV. Kooperationsvereinbarungen | 15 |
| V. Vertragliche Absicherung der Mieterbelange | 16 |
| VI. Besonderheiten bei kleineren Kommunen | 16 |
| F. Handlungsalternativen für die Kommune | 16 |
| I. Übernahme des kommunalen Wohnungsbestandes durch genossenschaftlichen Verein | 16 |
| II. (Neu-)Gründung einer Genossenschaft | 17 |
| III. Verkauf an ein Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung | 19 |
| IV. Verkauf von Teilbeständen | 19 |
| G. Fazit | 19 |



*Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des
DStGB*

Vorwort

Die Privatisierung öffentlicher und insbesondere kommunaler Wohnungen ist ein zunehmend aktuelles Thema. Dabei stehen zwar die größeren und spektakulären Abschlüsse einiger Großstädte (Beispiel: Dresden) im Vordergrund der Diskussion. Jedoch sind viele andere deutsche Kommunen ebenfalls von dem Thema betroffen. Auch Klein- und Mittelstädte planen nach einer aktuelleren Umfrage der Wirtschaftsprüfer von PricewaterhouseCoopers („Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden, Oktober 2006) die Privatisierung ihres kommunalen Wohnungsbestandes.

Hintergrund ist die nach wie vor angespannte kommunale Finanzsituation: Den Gewerbesteuererinnahmen von 28,3 Milliarden Euro im Jahre 2006 standen Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen im gleichen Jahr von 36,6 Milliarden Euro gegenüber (Quelle: Kassenstatistik 1. - 4. Quartal 2006, ohne Stadtstaaten).

Bei der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände handelt es sich um ein höchst sensibles Thema. Dies zeigt sich insbesondere an vielfältigen Bürgerprotesten, die sich in letzter Zeit hierzu formiert haben. So hat sich im Herbst 2006 in Freiburg, wo die Frage eines Verkaufs kommunaler Wohnungen Thema eines Bürgerentscheids war, die Mehrzahl der Bürger gegen den Verkauf entschieden. Bürgerinitiativen machen unter anderem geltend, dass Investoren für den schnellen Profit Wohnungen kaufen, die Miete erhöhen bzw. Verträge kündigen oder die Immobilie rasch wieder verkaufen. Aus kommunaler Sicht ist zudem zu berücksichtigen, dass ein Wohnungsbestand im Eigentum der Gemeinde Grundpfeiler für eine soziale Stadtentwicklungspolitik ist. Ein Verkauf birgt daher durchaus Risiken in sich.

Der Deutsche Städte und Gemeindebund will mit der vorliegenden Dokumentation ein Stück Transparenz in das komplexe Thema kommunaler Privatisierungen im Wohnungsbereich bringen und generelle Leitlinien sowie Hilfestellungen aufzeigen. Angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik erhebt die Dokumentation jedoch weder einen Anspruch auf vollständige Darstellung des Für und Wider, noch ist es deren Ziel, die jeweils im Einzelfall zu treffende Entscheidung in den Kommunen vor Ort zu ersetzen.

Berlin, im Juli 2007

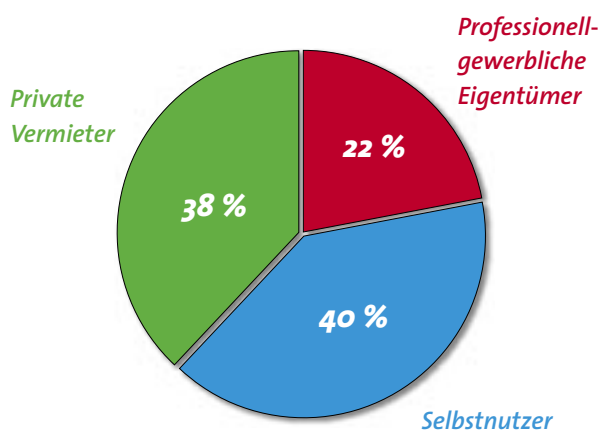

Dr. Gerd Landsberg

A. Privatisierung von Wohnungen in Deutschland – Hintergründe und Ausblick

I. Die aktuelle Lage des deutschen Wohnungsmarktes

1. Wohnungen im kommunalen Eigentum

Der deutsche Wohnungsmarkt umfasst in etwa 39,6 Millionen Wohneinheiten. Der Anteil der Selbstnutzer liegt bei rund 40 Prozent. Der Großteil der Bevölkerung wohnt jedoch zur Miete. Rund 38 Prozent der Wohnungen werden von privaten Vermietern angeboten (hiervon auch erfasst: Eigentümer, deren Miet-Wohneinheiten von professionell-gewerblichen Eigentümern verwaltet werden). Ca. 22 Prozent der Wohnungen werden von professionell-gewerblichen Eigentümern vermietet. Die letzte Gruppe lässt sich aufteilen in private und professionell-gewerbliche Eigentümer (privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, Banken, Fonds etc.), die öffentliche Hand (Kommunale Eigentümer, Bund/Land) und in sonstige professionell-gewerbliche Eigentümer wie Genossenschaften, Kirchen etc.



Insgesamt stellte die öffentliche Hand Ende des Jahres 1998 rund ein Drittel (33,1 %) der Eigentümer. Bis Mitte 2006 ist der Anteil um 6,4 Prozentpunkte auf 26,7 Prozent gesunken. Der Anteil kommunaler Wohnungen am Bestand der Eigentümer ist von 28,0 Prozent im Jahre 1998 um 3,6 Prozentpunkte auf 24,4 Prozent zurückgegangen. (Quelle: Studie „Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen“, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des Bundesbauministeriums, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 26, 27.)

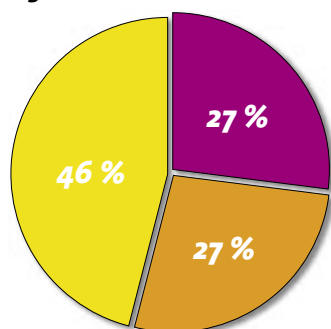
Die Relation zwischen Einwohnerzahl und zur Verfügung stehenden Wohnungen im kommunalen Wohnungsbestand ist dabei relativ stabil: Kleinstädte (5 000 bis unter 20 000 Einwohner) und kleinere Mittelstädte (20 000 bis unter 50 000 Einwohner) verfügen prozentual an ihren Einwohnern gemessen über kommunale Wohnungen in einer ähnlichen Größenordnung wie größere Mittelstädte (50 000 bis unter 100 000 Einwohner) und Großstädte (100 000 Einwohner und mehr). (Quelle: „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, PricewaterhouseCoopers, Oktober 2006.)

Durchschnittliche Anzahl der kommunalen Wohnungen im Bestand

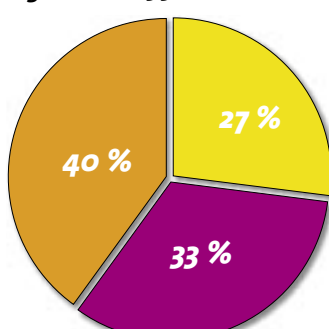
| Kleinstädte | Kleine Mittelstädte | Große Mittelstädte | Großstädte |
|-------------|---------------------|--------------------|------------|
| 600 | 1 298 | 2 512 | 21 337 |

Quelle: „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, PricewaterhouseCoopers, Oktober 2006

Professionell-gewerbliche Eigentümer 2006



Professionell-gewerbliche Eigentümer 1998



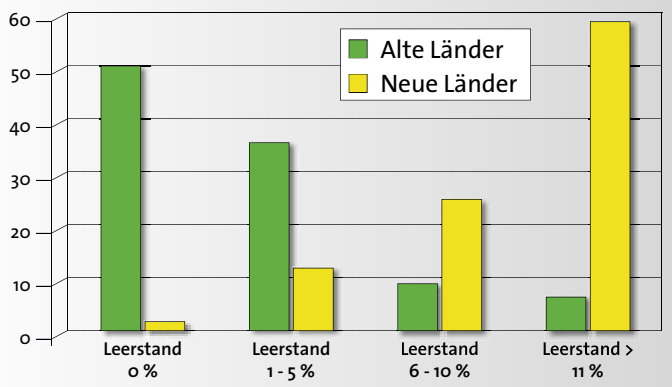
- Öffentliche Hand
- Private
- Sonstige (Genossenschaften, Kirche etc.)

Die Daten sind der Studie des BBR „Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen“, Schriftenreihe Forschungen, Heft 124, Bonn 2007, S. 26 f. entnommen.

2. Insgesamt zunehmender Leerstand

Insbesondere in vielen Gemeinden der neuen Länder stellt der Leerstand der im kommunalen Eigentum stehenden Wohnungen ein Problem dar. Die Leerstandsquote bei kommunalen Wohnungen beläuft sich in Deutschland insgesamt auf durchschnittlich 5,9 Prozent, wobei zwischen den neuen und den alten Bundesländern signifikante Unterschiede zu verzeichnen sind (Die Zahlen zu den Leerstandsquoten sind der von PricewaterhouseCoopers im Oktober 2006 veröffentlichten Studie: „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“ entnommen. Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf die im Rahmen der Studie befragten Kommunen. Vgl. zu den Leerstandsquoten S. 11, 12.). Während der Leerstand bei den kommunalen Wohnungen im Westen bei durchschnittlich 3,8 Prozent liegt, erreicht der Osten mit im Durchschnitt 13 Prozent einen Spitzenwert. In den neuen Bundesländern verzeichnen 58 Prozent der befragten Kommunen dabei einen Leerstand von mehr als 11 Prozent.

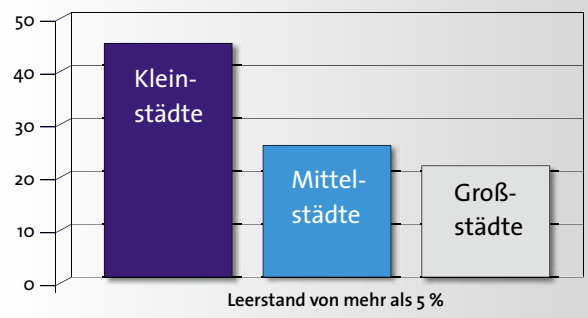
Prozentualer Leerstand kommunaler Wohnungen nach neuen und alten Ländern



Quelle: „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, PricewaterhouseCoopers, Oktober 2006

Signifikante Unterschiede im Hinblick auf die Leerstandsquote bestehen auch im Vergleich zwischen Klein- und Großstädten. Ein problematisches Leerstandsniveau ist insbesondere in Kleinstädten zu verzeichnen. Fast 50 Prozent der Kleinstädte haben einen Leerstand von mehr als 5 Prozent aufzuweisen. Die Anzahl der leerstehenden Objekte sinkt jedoch mit der Größe der Kommunen, so dass in Großstädten nur noch in 21 Prozent aller Kommunen ein Leerstand in der Größenordnung von mehr als 5 Prozent zu beobachten ist.

Prozentualer Leerstand nach Gemeindegröße



Quelle: „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, PricewaterhouseCoopers, Oktober 2006

Primäre Gründe des Leerstands sind eine schlechte Arbeitsmarktsituation sowie Wirtschaftsprobleme in einer Kommune oder einer Region. Diese führen regelmäßig zu einem verstärkten Wegzug der Bevölkerung. Als weiterer Grund für den Leerstand wird von den Kommunen überdurchschnittlich häufig die mangelhafte Wohnqualität der kommunalen Wohnungen angegeben, die insbesondere auf der Sanierungsbedürftigkeit, der schlechten Ausstattung oder auch der schlechten Lage der Immobilien beruht.

Diese Entwicklung ist indes nicht nur auf den kommunalen Wohnungsbestand beschränkt, sondern betrifft den gesamten deutschen Wohnungsmarkt. Die derzeitige Leerstandsentwicklung wird sich in den nächsten Jahren wahrscheinlich auch bundesweit fortsetzen. Insbesondere in den neuen Bundesländern ist nach der Wohnungsprognose des Bundesamtes für Bauen und Raumordnung (BBR) zu erwarten, dass bis zum Jahre 2020 doppelt so viele Wohnungen leer stehen werden wie heute.

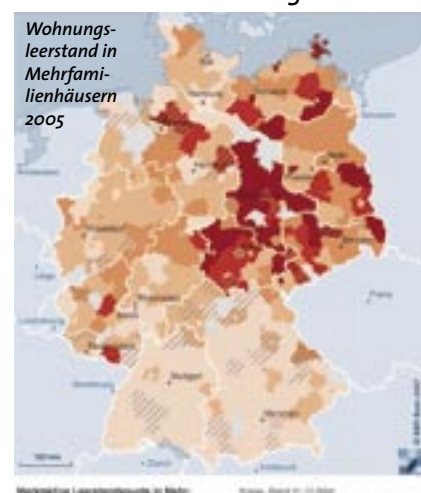
Abschätzung des Leerstandsrisikos nach Regionen



Zu erwartendes Leerstandsrisiko im vermieteten Geschosswohnungsbestand bis 2020

Legende:
 - sehr hoch
 - hoch
 - mittel
 - gering
 - sehr gering

Quelle: Bundesamt für Bauen und Raumordnung, BBR-Wohnungsmarktprognose 2020



Wohnungs-leerstand in Mehrfamilienhäusern 2005

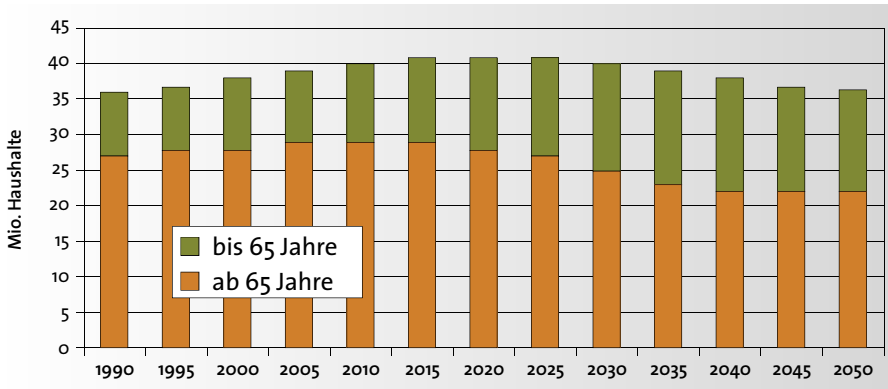
Legende:
 - bis unter 2,5
 - 2,5 bis unter 5,0
 - 5,0 bis unter 7,5
 - 7,5 bis unter 10,0
 - 10,0 und mehr

Quelle: Bundesamt für Bauen und Raumordnung, BBR-Wohnungsmarktprognose 2020

Quelle: Bundesamt für Bauen und Raumordnung, BBR-Wohnungsmarktprognose 2020

3. Leerstand beinhaltet nicht automatisch Wohnraumangebot

Nicht angebracht ist es jedoch, voreilige Schlussfolgerungen aus den aktuellen und den zukünftigen Leerstandsquoten zu ziehen. Der Leerstand von Wohnungen bedeutet nämlich keineswegs automatisch ein überdurchschnittliches Wohnraumangebot. Vielmehr ist die Qualität der leerstehenden Wohnungen häufig so schlecht, dass es sich dabei zum Teil um nicht mehr marktfähigen Wohnraum handelt. So könnte selbst in den Gegenden mit hohen Leerstandsquoten nach der Einschätzung von Wulff Aengelvelt, Geschäftsführer des Düsseldorfer Maklerhauses Aengelvelt, bald ein Mangel an marktfähigem Wohnraum herrschen. Grund ist, dass etwa 50 Prozent der leerstehenden Wohnungen so genannte „Marktleichen“ sind, die sich nicht wieder vermieten lassen. Im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Zahl der – immer kleiner werdenden – Privathaushalte bis 2025 steigen wird, wird man die Wohnraumsituation also auch in den Gegenden mit hohen Leerstandsquoten keinesfalls als automatisch entspannt bezeichnen können.



Quelle: Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt

II. Investitionsgründe für Investoren

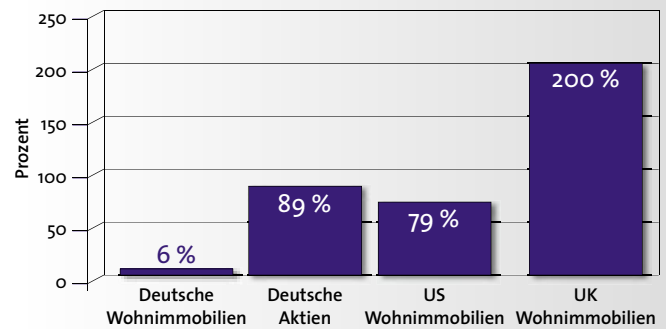
1. Über 600 000 Wohnungen seit 1998 an Investoren veräußert

Insbesondere ausländische Investoren sind trotz der aufgezeigten Probleme am deutschen Immobilienmarkt verstärkt interessiert. So sind seit 1998 aus dem Bestand des Bundes, der Kommunen und der Wohnungsunternehmen über 600 000 Wohnungen an ausländische Investoren veräußert worden. (Quelle: Studie BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 26). Insbesondere Wohnungen, die von einheimischen Immobilienfirmen häufig wegen ihrer Lage in unbeliebten Wohngebieten, ihrer 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahre-Architektur und ihrer Sanierungsbedürftigkeit „verschmäht“ werden, erfreuen sich bei ausländischen Investoren großer Beliebtheit. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

2. Die Gründe der Investoren im Einzelnen:

- Die im internationalen Vergleich niedrigen Immobilienpreise in Deutschland und eine hiermit verbun-

Wertsteigerung deutscher Wohnimmobilien 1995 - 2004



Quelle: Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt

dene Unterbewertung der Wohnungen: Während in anderen europäischen Ländern die Preise für Wohneigentum teilweise sogar mit zweistelligen Steigerungsraten stark gestiegen sind, sind die Preise in Deutschland in den letzten Jahren oftmals nicht nur konstant geblieben, sondern zum Teil sogar gesunken.

- Im Gegensatz dazu steht die leicht aufwärts gerichtete Entwicklung der Mieten.
- Die Chance, angesichts der im europaweiten Vergleich geringen Eigentumsquote in Deutschland für selbst genutztes Eigentum (ca. 40 %) „Nachmieter“ zu Eigentümern zu machen und hierdurch Gewinne zu erzielen.
- Das Risiko-Rendite-Verhältnis ist trotz vereinzelter Leerstände niedrig, weil sich das Mietausfallrisiko nicht auf nur ein Objekt, sondern auf viele Einheiten verteilt.

- Die Erwartung einer hohen Rendite durch den so genannten *Leverage-Effekt* (Hebeleffekt): Teilweise werden bis zu 80 Prozent der Investitionssumme bei Wohnungskäufen durch Darlehen finanziert, die zurzeit mit verhältnismäßig niedrigen Zinsen abgeschlossen werden können. Gleichzeitig sind die aus der Vermietung oder dem Verkauf erzielten Gewinne höher als der Darlehenszinssatz. Die Rendite auf das eingesetzte Eigenkapital erhöht sich so automatisch mit steigendem Fremdkapitaleinsatz, also beim Verkauf von Wohnungen, sei es an frühere Mieter oder an andere Investoren. So konnten große Investoren, die vor drei bis vier Jahren nach Deutschland kamen, beim späteren Verkauf bis zu 20 Prozent Rendite erzielen.

3. Ziele bzw. Strategien der Investoren

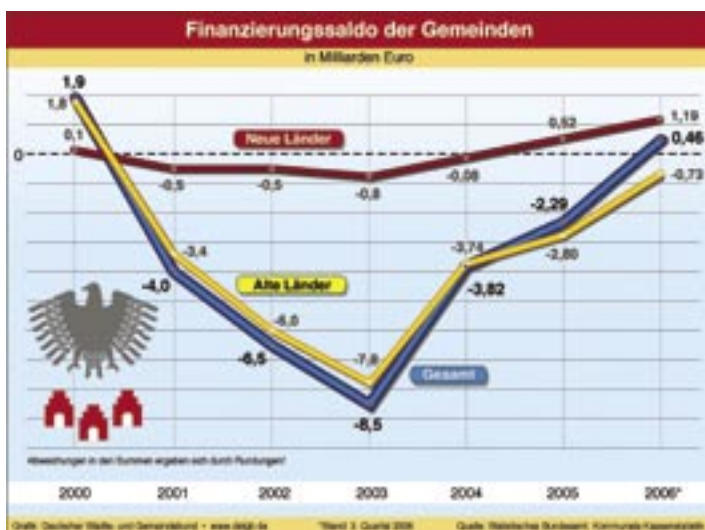
Private Finanzinvestoren verfolgen hinsichtlich der Renditeerzielung und der geplanten Bewirtschaf-

tungsdauer der Bestände darüber hinaus kein einheitliches Vorgehen. Anhand der Untersuchung bisheriger Transaktionen zeigt sich bei den Käufern eine große Vielfalt und Flexibilität bei den verfolgten Strategien und den geplanten Investitionszeiträumen, so dass sich auch hinsichtlich der Folgen der Transaktionen kein einheitliches Muster ergibt. Die Auswirkungen sind von Verkaufsfall zu Verkaufsfall sehr unterschiedlich.

Alle Käufer großer Portfolios verfolgen die Strategie der Einzelprivatisierung, sofern sie über geeignete Bestände verfügen. Dabei richtet sich die Privatisierung jeweils nur auf Teilbestände, da keines der Portfolios vollständig privatisierungsfähige Bestände umfasst. Der Umfang der für die Privatisierung vorgesehenen Teilbestände und die Intensität des Vertriebs divergiert je nach Käufer erheblich. Tendenziell zeichnet sich folgende Hierarchie und Reihenfolge der Verwertungs- bzw. Renditesteigerungsmöglichkeiten ab: Verkauf von Wohnungen, Vermietungs- und Mietenmanagement, Umfinanzierung der Unternehmenskredite, Reduzierung der Bestandsinvestitionen, Rationalisierung der Bewirtschaftung und Einsparung von Personalkosten (Quelle: Studie BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 68, 74, 115).

III. Gründe der Kommunen zur Privatisierung von Wohnungen

Für die Städte und Gemeinden stehen häufig bei der Frage eines Verkaufs kommunaler Wohnungen fiskalische Überlegungen im Vordergrund. Die trotz der gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen insbesondere angesichts der Soziallasten nach wie vor schlechte Haushaltslage vieler Kommunen rückt auch einen Verkauf des Wohnungsbestandes vermehrt in das kommunale Blickfeld. Mit dem Erhalt des Kaufpreises eröffnet sich die Möglichkeit, den Haushalt kurzfristig zu sanieren und an liquide Mittel zu gelangen. So



geht die Zinslast zurück und eröffnet der Kommune dadurch die Gelegenheit, in andere (Zukunfts-)Bereiche (Schule, Bildung, Infrastruktur etc.) zu investieren. Daneben haben die Bestände der öffentlichen Hand einen Bedeutungs- und Funktionswandel erfahren. Neben der traditionell besonderen Bedeutung in der Versorgung von sozial Schwächeren bzw. von Haushalten mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt (so genannte „Problemmieter“, das heißt Mietschuldner, Süchtige, Mieter mit auffälligem Verhalten) bestand die generelle Funktion eines kommunalen Wohnungsbestands in der Versorgung breiter Schichten mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum. Auf oftmals entspannten Wohnungsmärkten können sich inzwischen jedoch weitaus mehr Haushalte als früher versorgen, auch wenn die Versorgung von sozialen Problemgruppen nach wie vor eine Rolle spielt. (Studie BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 46.)

Am Beispiel Dresden zeigt sich sehr deutlich, was der Verkauf kommunaler Liegenschaften im Hinblick auf eine mögliche Haushaltssanierung bedeuten kann. Die städtische Wohnungsbaugesellschaft (WOBA Dresden GmbH) verkaufte nach einem Beschluss des Stadtrates vom 9. März 2006 immerhin 48 600 Wohneinheiten an die US-amerikanische Firma Fortress für einen Kaufpreis von 1,750 Milliarden Euro. Die Stadt Dresden konnte ihre Schulden auf diese Art mit einem einzigen Verkauf auf Null reduzieren.

Neben dem Motiv der Haushaltssanierung nennen viele – insbesondere die ostdeutschen Kommunen

– den Sanierungsbedarf des kommunalen Wohnungsbestandes als Hauptgrund für den Verkauf („Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, PricewaterhouseCoopers, Oktober 2006). Denn viele Kommunen können schon aus finanziellen Gründen eine Sanierung der Immobilien eigenverantwortlich nicht durchführen. Hinzu kommt, dass die zum Teil hohe Leerstandsquote für die Kommunen eine Sanierung oftmals als „sinnlos“ erscheinen lässt. Daher ist gerade in den ostdeutschen Kommunen die Auflösung des Sanierungsstaus das mit Abstand vordringlichste Ziel bei den Verkäufen. Allerdings dürfte durchaus zwischen den beiden Faktoren Leerstand und Sanierungsbedürftigkeit eine gewisse Wechselwirkung bestehen und der Leerstand durch eine Sanierung der Immobilien zumindest teilweise reduziert werden können.

Neben den beiden dominierenden Motiven des Ausgleichs von Haushaltsdefiziten und der Sanierungsbedürftigkeit der Immobilie spielen auch die Konzentration der Kommune auf ihre Kernaufgaben und geplante Investitionen in die „kommunale Zukunft“ bei Privatisierungsüberlegungen eine Rolle.

Die Pricewaterhouse-Studie hat auch gezeigt, dass im süddeutschen Raum im Gegensatz zum gesamtdeutschen Umfrage-Ergebnis die Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen im Bildungs- und Schulbereich ein häufiges Verkaufsmotiv zu sein scheint. Während im gesamtdeutschen Schnitt nur 14 Prozent aller befragten Kommunen die Durchführung solcher Infrastrukturmaßnahmen als Verkaufsziel angaben, lag die Quote im süddeutschen Raum bei etwa 30 Prozent.

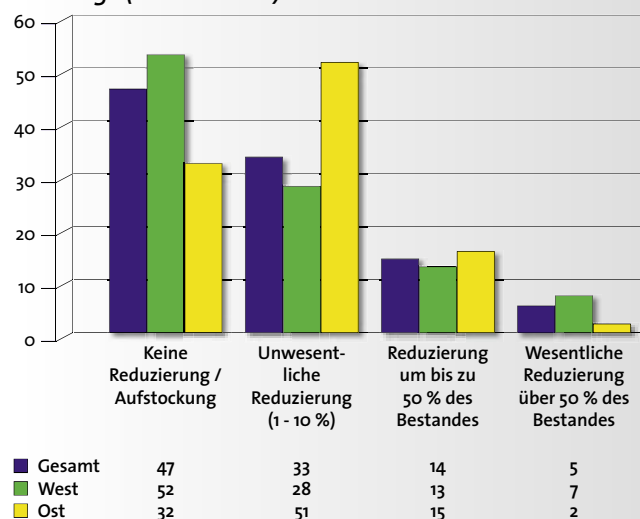
B. Erfahrungen mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen

I. Bisher erfolgte Veränderungen im kommunalen Wohnungsbestand

Wie dargestellt haben Bund, Kommunen und öffentliche Unternehmen seit 1998 über 600 000 Wohnungen aus ihrem Bestand verkauft. Diese Zahl wirkt zunächst immens. Tatsächlich jedoch ist das Ausmaß der Bestandsreduzierungen sehr unterschiedlich und variiert abhängig von der Lage und Größe der jeweiligen Kommune.

1. Spektakuläre Wohnungsprivatisierungen seit 2000
Deutliche Unterschiede zeigen sich auch abhängig von der Größe der jeweiligen Kommune: Während in den Klein- und Mittelstädten der kommunale Wohnungsbestand durchschnittlich durch Privatisierungen nur um 15 Prozent reduziert wurde, reduzierten die Großstädte ihren Wohnungsbestand bisher um etwa ein Viertel des Bestandes.

Reduzierung des kommunalen Wohnungsbestandes nach Lage (Ost und West)



Quelle: PricewaterhouseCoopers, „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, Oktober 2006, S. 7.

Die bisher erfolgten Veränderungen des kommunalen Wohnungsbestandes sind also bei weitem nicht so gravierend wie in der Allgemeinheit häufig angenommen wird. Dennoch standen – und stehen – einige große Abschlüsse und Verkäufe öffentlicher Wohnungen im Lichte der Öffentlichkeit, die auch die Diskussion um die Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes gefördert haben.

Die großen Abschlüsse seit 2000 (Beispiele):

- **Dezember 2000:** Eisenbahnerwohnungen (Bund), Käufer: Deutsche Annington, 64.000 Wohneinheiten
- **Juli 2002:** Gera (Gewo), Käufer: Deutsche Kreditbank (DKB) Immobilien, 10.000 Wohneinheiten
- **September 2003:** Kiel (BIG Heimbau), Käufer: Deutsche Annington, 10.000 Wohneinheiten
- **Mai 2004:** Berlin (GSW), Käufer: Cerberus, 66.000 Wohneinheiten
- **Juli 2004:** Gagfah (Eigentümer BfA), Käufer: Fortress, 82.000 Wohnungen
- **Dezember 2004:** Wilhelmshaven (Jade-Wohnungsbau-gesellschaft), Käufer: Cerberus, Wohneinheiten: 7.500
- **Mai 2005:** Essen: Viterra Deutschbau, Käufer: Deutsche Annington, 150.000 Wohneinheiten
- **Juli 2005:** Nileg Immobilien Holding (Eigentümer NordLB), Käufer: Fortress, 30.000 Wohneinheiten
- **März 2006:** Städtische Wohnungsbaugesellschaft Dresden, Käufer Fortress, 48.000 Wohneinheiten.

Weitere große Verkäufe stehen an. So sollen von der nordrhein-westfälischen LEG (Landesentwicklungsgesellschaft) 107.000 Wohnungen verkauft werden, der Käufer steht noch nicht fest.

Dabei erfolgt der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände in den überwiegenden Fällen an den Meistbietenden oder aufgrund von eingeholten Wertgutachten. Jedoch macht eine signifikante Anzahl von Kommunen zusätzlich den Verkauf von vertraglichen Auflagen, wie zum Beispiel der Begrenzung von Mieterhöhungen, dem Verzicht auf Luxusmodernisierungen oder der Beschränkung von Wohnungsverkäufen, abhängig. Im Ergebnis wurde der Verkauf nur selten per öffentlicher Ausschreibung durchgeführt, zumal der Verkauf von Wohnungen im eigentlichen Sinne ja gerade das Gegenteil einer Beschaffung auf dem Markt ist. (PricewaterhouseCoopers: „Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?“, Oktober 2006).

2. Befürchtungen der Mieter – „Schwarzseherei“ oder begründete Ängste?

Die Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes ist ein hochsensibler Vorgang, der gesplante Meinungen hervorruft. Dies zeigt sich insbesondere

an vielfältigen Bürgerprotesten, die sich in letzter Zeit zu diesem Thema formiert haben. Dies war zum Beispiel jüngst in Freiburg der Fall, wo die Frage nach dem Verkauf kommunaler Wohnungen Thema eines Bürgerentscheids war, der mit sehr eindeutiger Mehrheit gegen den Verkauf entschieden wurde (Badische Zeitung vom Montag, 13. November 2006).

Auch angesichts des geplanten Verkaufs der LEG Wohnungen in NRW hat sich bereits eine Volksinitiative formiert (vgl. www.volksinitiative-leg.de). In den Städten Heidenheim und jüngst im Mai 2007 in Greifswald scheiterten entsprechende Bürgerentscheide, da die Verkaufsgegner die erforderliche Stimmzahl nicht erreichen konnten.

Sobald ein geplanter Verkauf kommunaler Wohnimmobilien ansteht, fürchten insbesondere die Mieter um ihre sozialen Sicherungen und Rechte und erwarten nicht tragbare Mieterhöhungen oder sogar Kündigungen. Ängste und Unsicherheiten, die im Zusammenhang mit den Änderungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme oder mit der aktuellen Arbeitsmarktsituation bereits vorhanden sind, erreichen damit zunehmend auch den Bereich des Wohnens. Insbesondere ältere Menschen, die häufig schon mit dem Entstehen des sozialen Wohnungsbaus nach dem Krieg ihre jetzigen Wohnungen bezogen haben, fürchten um ihre Wohnung und damit auch um ihre Heimat. Gerade für sie ist ein Umzug kaum noch zumutbar.

Diese sicherlich verständlichen Befürchtungen sind jedoch nicht – wie tatsächlich gemachte Erfahrungen belegen – grundsätzlich und in jedem Fall begründet:

Eine im Jahre 2005 vom Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt durchgeführte Untersuchung über die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen konnte die im Zusammenhang mit dem Verkauf an private Investoren geäußerten Bedenken jedenfalls so nicht bestätigen: (Sauter, Heinz, unter Mitarbeit von R. Guder, V. Oelbermann, V. Stercz, „Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalt.“ Teilabschlussbericht im Rahmen des vom Bundesministerium der Finanzen geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, herausgegeben vom Institut für Wohnen und Umwelt in Darmstadt, 2005).

An der Studie nahmen sechs westdeutsche Städte verschiedener Größenordnungen teil: Kiel, Wilhelmshaven, Frankfurt a. M., Mainz, Darmstadt und Backnang:

- Im Hinblick auf die *Bewohnerstruktur* nach der erfolgten Privatisierung hat die Untersuchung keine Anhaltspunkte für eine Verdrängung einkommensschwacher Mieter geliefert. Die Bewohnerstruktur blieb auch unter Berücksichtigung der nach der Privatisierung eingezogenen Haushalte etwa gleich und umfasste weiterhin auch einkommensschwache Haushalte. Knapp 54 Prozent der nach der Privatisierung eingezogenen Haushalte gehörten zur Gruppe der Minderverdienenden mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 20 Prozent oder mehr unter der Berechtigungsgrenze des sozialen Wohnungsbaus (§ 9 WoFG).
- Unter den nach der erfolgten Privatisierung eingezogenen Haushalten befanden sich durchaus *sozial benachteiligte Haushalte*, wie Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und ausländische Familien mit Kindern. Insofern gehört es durchaus zur Strategie der privaten Käufer, Haushalte mit niedrigen bzw. Transfereinkommen nicht grundsätzlich bei der Vermietung von Wohnungen auszuschließen, da auch diese Nachfrager insbesondere auf entspannten Märkten willkommen sind, um die in der Masse mittleren Standard aufweisenden Wohnungen in ausreichendem Maß vermieten zu können. Dies gilt jedoch ersichtlich nicht für „Problemmieter“. Als solche bekannte Wohnungssuchende – so hat die Untersuchung des BBR gezeigt – werden bei privaten Käufern bei der erneuten Vermietung überwiegend ausgeschlossen (Studie BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 80).
- Auch signifikante *Mieterhöhungen* haben seit der Privatisierung in den an der Untersuchung teilnehmenden Kommunen nicht stattgefunden.
- Die Befragung der Haushalte nach möglichen *Wegzugsabsichten* nach der Privatisierung erbrachte keine Hinweise für eine Zunahme der Wegzugsbereitschaft.
- Auch im Hinblick auf *Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen* zeichneten sich keine negativen Erfahrungen mit den neuen, privaten Wohnungseigentümern ab. Im Gegenteil: Modernisierungsaktivitäten wurden nach der Privatisierung häufiger durchgeführt als vorher. Häufigste Maßnahmen waren hierbei der Einbau neuer Fenster, die Modernisierung von Bad und Heizung, sowie die Erneuerung der Fußböden.
- Die *Zufriedenheit der Mieter* scheint demnach, zumindest in den an der Untersuchung teilnehmenden Kommunen, durch die Privatisierung nicht gelitten zu haben. Die große Mehrheit der befragten Haushalte war mit ihrer Wohnung zufrieden oder sehr zufrieden.

Das Ergebnis der – nicht repräsentativen – Studie kann jedoch nicht ohne weiteres auf die Gesamtsituation beim Verkauf kommunaler Liegenschaften übertragen werden. Zum einen ist der Trend zur Privatisierung noch verhältnismäßig jung, so dass es nicht möglich ist, die langfristige Strategie der privaten Erwerber zu beurteilen. Zum anderen bezieht sich die Studie teilweise auf Kommunen, in denen sich der Wohnungsmarkt erheblich entspannt hat, so dass den privaten Wohnungsunternehmen vergleichsweise wenig Raum für Mieterhöhungen zur Verfügung steht.

Dass die Folgen für die Bestände und die Wohnungen bislang begrenzt geblieben sind (meist gab es nur punktuelle Modernisierungen, keine Luxusmodernisierungen und relativ geringe Erhöhungen der Mieten), liegt jedoch nicht an Selbstbeschränkungen des Käufers, sondern an den Rahmenbedingungen wie etwa beim Verkauf eingegangener vertraglicher Auflagen und einem entspannten Wohnungsmarkt. Dieses zeigt die Studie des BBR „Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen“ deutlich auf. Ändern sich diese Rahmenbedingungen, so ist davon auszugehen, dass ein Strategiewechsel erfolgt, welcher zu spürbaren Auswirkungen für die Bewohner und die Bestände führen kann. Die Studie geht daher davon aus, dass sich das „Gesicht“ der privaten Großinvestoren, wie es sich zum derzeitigen Zeitpunkt darstellt, noch etwas wandeln wird.

II. Konkrete Beispiele

Die folgenden Beispiele sind Einzelfälle, die ohne Anspruch auf Vollständigkeit sowie Überprüfung aus Medieninformationen entnommen worden sind, um die möglichen Folgen einer Privatisierung in positiver und in negativer Hinsicht exemplarisch aufzuzeigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die dargestellten Folgen in dieser oder ähnlicher Form in jeder Kommune, unabhängig von der Größe und der geografischen Lage, auftreten können.

- *Beispiel Berlin:* Dort verkaufte eine städtische Wohnungsgesellschaft zwischen 2000 und 2002 mehrere Tausend Wohnungen an den Investor Fonds IV „WVB Wohnpark“, eine Tochterfirma der US-Gesellschaft Lonestar. Der private Erwerber nahm sich der Sanierung der Wohnungen an und gestaltete diese nach den Wünschen der Mieter und in einem Zeitraum von etwa 18 Monaten. Auch der äußeren Gestaltung des Wohnblocks wurde sich angenommen: Gärten und Parks wurden angelegt und sogar ein Golfplatz steht den Mietern jetzt zur Verfügung. Der private Investor

schaftte es, durch mieterfreundliche Maßnahmen, wie zum Beispiel der Veranstaltung von Mieterpartys, Grillabenden und Kinderfesten, den Leerstand in fünf Jahren von 18 Prozent auf sechs Prozent zu reduzieren.

Alle Mieter können auf eine Mieterzeitung, einen Internetauftritt und einen 24-Stunden-Hausmeister-Service ihres Vermieters zurückgreifen. Im Mai 2006 mündeten die bisherigen Aktivitäten der Lonestar-Tochter WVB jedoch in einen Verkauf an die französische Groupe Financière Centuria. (Quelle: Welt am Sonntag vom 17. Dezember 2006).

■ Doch kann nicht aus allen Privatisierungen ein solches Fazit gezogen werden. Im Dezember 2004 erwarb der US-amerikanische Investor Cerberus von der Jade-Wohnungsbaugesellschaft ein 7500 Wohneinheiten umfassendes Immobilienpaket in *Wilhelmshaven*. Seitdem wechselte das Immobilienpaket noch zweimal den Eigentümer. Der aktuelle Erwerber, die luxemburgisch-australische Firma Babcock und Brown, verhält sich nicht anders als seine Vorgänger: Die Immobilien wurden nicht saniert, dennoch sollen die Mieten erhöht werden. Die Verwaltung der Wohnungen lässt die Mieter weitgehend im Stich. Zeitweise flohen die Mieter regelrecht aus dem Wohnblock, so schlecht war der Zustand der Wohnungen. (Quelle: „Gutes oder böses Geld?“, Focus 32/2006, Immobilienenteil, S. 121 ff.)

■ Ähnlich sieht es in *Essen* aus: Dort hat die Deutsche Annington ein großes, 150 000 Wohneinheiten umfassendes Immobilienpaket von der Viterra Deutschbau übernommen. Die deutsche Annington hat sich seither bei den Mietern wenig beliebt gemacht. Gegen die erhebliche Sanierungsbedürftigkeit wird nichts unternommen. Dennoch stehen Mieterhöhungen an, mit denen der britische Investor die Mieter gegen sich aufbringt. Die Bewohnerstruktur verschlechtert sich zusehends, weil der neue Eigentümer keinen Einfluss auf die Struktur nimmt. Es droht eine Ghettoisierung aufgrund des hohen und weiterhin steigenden Migrantenanteils, dem die deutsche Annington weitgehend gleichgültig gegenüber zu stehen scheint. (Quelle: Deutschlandfunk, Sendung vom 13. Dezember 2006).

So ließen sich noch sowohl für die Positiv- als auch für die Negativpolitik der privaten Investoren zahlreiche Beispiele aufzählen. Abhängig ist die tatsächliche Ausgestaltung der Privatisierung immer auch von der aktuellen wohnungspolitischen Lage der jeweiligen Kommune. Bei einem entspannten Wohnungsmarkt wie etwa in Dresden mit einem Leerstand von ca. 40 000 Wohneinheiten bleibt den Investoren weniger Raum für Fehlverhalten: Denn nicht sanierte und teure Wohnungen wird niemand bei gleichzeitig vorhandenem Leerstand an anderer Stelle mit qualitativ guten Wohnungen mieten, so dass dann auch die

Rendite-Rechnung nicht mehr aufgeht. Je weniger entspannt der Wohnungsmarkt jedoch ist, desto größer ist die Gefahr, dass sich der Verkauf kommunaler Wohnungen negativ für die Mieter und damit dauerhaft auch für die Kommune auswirkt.

III. Ausblick

Nach einem zukünftig geplanten Verkauf gefragt, antwortete jede zweite Kommune positiv: 48 Prozent der 2004 im Rahmen der PricewaterhouseCoopers-Studie befragten Kommunen planen eine Bestandsveränderung ihrer Liegenschaften.

Dabei ist das Planungsverhalten jedoch stark abhängig von der Größe der Kommune. Am wenigsten scheinen die Veränderungsabsichten in den Großstädten zu bestehen. Hier planen nur 35 Prozent der befragten Städte einen Verkauf. Anders in den Mittel- und Kleinstädten: Während in den Kleinstädten 44 Prozent der befragten Städte auf die Frage nach einer geplanten Veränderung und Veräußerung des Wohnungsbestandes positiv antworteten, waren es in den Mittelstädten sogar 54 Prozent.

Auch zwischen den alten und den neuen Bundesländern bestehen Unterschiede. Während in den alten Bundesländern nur 44 Prozent der befragten Kommunen Bestandsveränderungen anstreben, sind es in den neuen Bundesländern 62 Prozent. Die regionalen Unterschiede im Hinblick auf die Verkaufsabsichten sind erheblich.

In Süddeutschland und den dortigen „Hochpreisregionen“ besteht wegen der äußerst geringen Leerstandsquote und der großen Wohnraumnachfrage ein äußerst geringes Interesse am Verkauf kommunaler Liegenschaften. Dies gilt natürlich insbesondere in der Region München sowie allen anderen Regionen, in denen der Wohnungsmarkt stark angespannt ist. So äußerte sich die Stadt München jüngst dahingehend, dass sie stadteigene Wohnungen nicht zu verkaufen beabsichtige. Diese Aussage ist umso glaubwürdiger, als dass München in diesem Jahr sogar Wohnungen von der US-Firma Fortress zurückgekauft hat, weil die Stadt zur langfristigen Planung Sozialwohnungen benötigt.

Im Gegensatz dazu stehen Kommunen in den neuen Bundesländern. Hier sind – vom hohen Leerstand und dem beträchtlichen Sanierungsbedarf beeinflusst – die Verkaufsabsichten um ein Vielfaches höher als in den alten Bundesländern.

Obwohl nach dem im März 2007 beschlossenen Gesetz zu *Real Estate Investment Trusts* (REITs) Investitionen in „Bestandsmietwohnimmobilien“ ausgeschlossen sind – die REITs dürfen aber in Wohnungen investieren, die nach dem 31. Dezember 2006 erbaut worden sind – hat der deutsche Wohnungsmarkt

noch erhebliches Potenzial auch für Investoren in sich. So soll auch weiter investiert werden: Das US-amerikanische Unternehmen Fortress sieht in seinen für sieben Milliarden Euro erworbenen 160 000 Wohnungen in Deutschland noch erhebliches Gewinnpotenzial und plant in nächster Zukunft einen Börsengang.

Auch für die deutsche Annington ist noch nicht Schluss mit den Investitionen in den deutschen Immobilienmarkt: Das britische Unternehmen plant, noch einmal zehn Milliarden Euro in den deutschen Wohnungsmarkt zu investieren und sieht einen Börsengang ebenfalls als Option.

Nach der Studie des BBR „Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen“ gibt es jedoch einen Trend zum Erwerb von kleineren Wohnungspaketen. Denn viele der größeren Finanzinvestoren verfolgen das Ziel, das bereits aufgebaute Portfolio durch weitere Zukäufe zu vergrößern. Dabei wird auch auf kleinere Bestände zurückgegriffen, zumal die Zahl der angebotenen großen Wohnungspakete inzwischen begrenzt ist. Zudem finden dadurch zunehmend auch kleinere deutsche und ausländische Investoren Interesse.

Auch Wiederverkäufe, das heißt, die Wohnungen wurden bereits zuvor ein- oder mehrmals verkauft, weisen zwar eine steigende Tendenz auf, spielen insgesamt aber (noch) keine sehr große Rolle (Quelle: BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 16 f.). Bei den kleineren Portfolios wird eine stabile Renditeerzielung durch Bestandsentwicklungs- und Erweiterungsstrategien des kontinuierlichen Cash Flow, verbunden mit Leerstandreduzierung und internen Kostenabbau angestrebt, so Michael Zahn, Geschäftsführer der Wohnungsgesellschaft Gehag GmbH Berlin (Quelle: „Verdeckte Schätze“, FAZ vom 13. April 2007, S. 86).

Damit wird der Markt auch durchaus für kleinere Kommunen „attraktiv“. So plant die Gemeinde Sellin

im Landkreis Rügen den Verkauf sämtlicher kommunaler Wohnungen, das heißt von 350 Mieteinheiten (Quelle: Rügauer-Online-Anzeiger, 23. Oktober 2006). Die Kreisstadt Heidenheim plant den Verkauf städtischer Anteile an der Grundstücks- und Baugesellschaft Heidenheim (ein Bürgerentscheid der Gegner scheiterte am Quorum) (Quelle: Fachzeitschrift Alternative Kommunalpolitik vom 19. März 2007).

Im Jahre 2006 wurde das öffentlich-rechtliche Unternehmen des Kreises Pinneberg (81 %) und von sieben Gemeinden (19 %) mit 2 223 Wohnungen an die Genossenschaft Neue GeWoGe verkauft. Die Kreisstadt Rendsburg verkaufte 2005 ihr Unternehmen mit 1 364 Wohnungen. Weiterhin haben im Jahre 2003 die Stadt Braunschweig mit den Landkreisen Wolfenbüttel, Peine und Helmstedt einen Unternehmensverkauf mit 1 661 Wohnungen vollzogen (Quelle: Studie BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 36 f.).

Zu beachten ist dabei, dass bei der Nachfrage sehr großer Portfolios aufgrund des begrenzten Angebotes keine allzu speziellen Anforderungen an die Bestände gestellt werden. Folge ist, dass durchaus in Kauf genommen wird, wenn gewisse Teile der gekauften Bestände Verwertungsrestriktionen (zum Beispiel Sozialbindungen, Vertragspflichten) oder Qualitätsdefizite aufweisen, die anschließend im Rahmen von Portfoliobereinigungen gegebenenfalls weiterverkauft werden. Käufer kleinerer Portfolios stellen dagegen spezielle Anforderungen an die Bestände, insbesondere an die Qualität des Mikrostandorts. Vollständig sanierungsbedürftige Bestände werden gezielt nur durch eher kleine deutsche oder kontinentaleuropäische Investoren und im überschaubaren Umfang erworben. Wesentliches Ausschlusskriterium für alle Käufergruppen ist eine generell fehlende Entwicklungsperspektive (Quelle: Studie BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 50.).

C. Risiken einer Privatisierung kommunaler Wohnungen

I. Kommunaler Wohnungsbestand: Grundfeiler sozialer Stadtentwicklung

Angesichts der wichtigen sozialen und städtebaulichen Zielsetzungen, die mit einem eigenen kommunalen Wohnungsbestand verfolgt werden sollen und müssen, birgt der Verkauf an private Investoren für Städte und Gemeinden immer ein erhebliches Risiko. Das Vorgehen der Investoren nach dem Erwerb der Immobilien ist für die verkaufende Kommune insbesondere ohne den Einbau vertraglicher Sicherungen nur schwer kalkulierbar.

II. Risiken berücksichtigen

Folgende – durchaus vorkommende – Risiken sollten daher vor einem eventuellen Verkauf auf jeden Fall von den Kommunen bedacht werden:

- Investoren fühlen sich an bloße Absprachen, die vorher zwischen Mietern und Kommune getroffen wurden, nicht notwendigerweise gebunden.
- Investoren sanieren die Wohnungen nicht oder nur oberflächlich, was längerfristig zu einer grundlegenden Verschlechterung der Gebäudesubstanz führt.

- Investoren erhöhen die Mieten, auch ohne vorangegangene Verbesserung der Mietimmobilie.
- Eine Privatisierung kann unter Umständen zu einer Verdrängung einkommensschwacher Mieter führen, weil die Investoren die einkommensschwachen Haushalte als nicht mietfähig („Problemmieter“) klassifizieren.
- Private Investoren nehmen keine Rücksicht auf eine städtebaupolitisch erwünschte (ausgewogene und gemischte) Bewohnerstruktur. Durch den Wegfall der kommunalen Einflussmöglichkeiten kann dies im schlimmsten Fall zu einer Ghettosierung bestimmter Orts- und Stadtviertel führen (Verlust von Einflussmöglichkeiten der Kommune).
- Die Investoren sind an kommunalen Zielsetzungen (Beachtung sozialer und stadtentwicklungsspezifischer Belange) im Zusammenhang mit städtischem Wohnraum nicht interessiert bzw. fühlen sich hieran nicht gebunden. Die Gewährleistung sozialer Belange kann daher gerade im Hinblick auf eine angestrebte Gewinnerzielung nachrangig sein.
- Investoren verkaufen die Immobilien weiter. Dabei fehlt eine Berücksichtigung der Mieterbelange, weil das bloße Renditestreben überwiegt („Heuschrecken“-Manieren).
- Insbesondere bei auf den kurzfristigen Handel ausgerichteten und bei kleineren Käufern besteht die Gefahr, dass einzelne Käufer in wirtschaftliche Not geraten und künftig anders agieren (zum Beispiel mit extremen Bewirtschaftungs- und Verwertungsstrategien wie Einzelprivatisierung mit Drückermethoden, völlige Vernachlässigung von Beständen, konsequente Belegung mit Transfergeldempfängern) oder Insolvenzlösungen drohen.
- Werden privatrechtliche Verpflichtungen, die die Käufer bezogen auf die Mietentwicklung und den Kündigungsschutz (Sozialchartas) binden, eingegangen, bieten diese keinen langfristigen Schutz: Regelmäßig sind Sozialchartas befristet (meist

auf zehn Jahre). Je höher zudem die Mobilität der Mieterinnen und Mieter ist, desto schneller fällt die Mehrzahl der Mietverhältnisse aus den Regelungen heraus.

- Die Zahl der gebundenen Sozialmietwohnungen wird in den kommenden Jahren in Deutschland spürbar zurückgehen. Laut Angaben des GdW von 2,5 Millionen im Jahr 2005 um 44 Prozent auf 1,4 Millionen im Jahr 2010 (vgl. GdW-Jahrespressekonzferenz vom 9.6.2005, www.gdw.de). Dieser Wegfall der Preisbindung birgt längerfristig das Risiko, dass sich in den veräußerten Beständen stärkere Auswirkungen als bisher ergeben (Mieten, Fluktuation, Verdrängung).

Die genannten Risiken sind nur beispielhaft dargestellt. Auch soll die Aufzählung keinesfalls aussagen, dass private Investoren stets und grundsätzlich zu solchen Verfahrensweisen neigen. Dennoch beinhalten die aufgezeigten Risiken durchaus gemachte Erfahrungen, die Kommunen bei einer eventuellen Privatisierungsentscheidung stets berücksichtigen sollten.

Dabei sind die Gewichtung und die Wahrscheinlichkeit der genannten Risiken natürlich stark abhängig vom Wohnungsmarkt in der jeweiligen Kommune und insbesondere von der Qualität und Seriosität des jeweiligen (privaten) Wohnungsunternehmens. Dort, wo der Wohnungsmarkt entspannt ist, ist für die Investoren in der Regel kein Raum für signifikante Mieterhöhungen, weil sie dadurch die Mieter verdrängen und sich dann auch die Rendite vermindert. Dies sieht jedoch in den Städten und Gemeinden, in denen bezahlbarer Wohnraum knapp ist, entsprechend anders aus. In den Städten und Gemeinden mit angespannter wohnungspolitischer Lage, ein Beispiel hierfür sind die Regionen München, Stuttgart und Frankfurt, aber auch die „Rheinschiene“, birgt ein etwaiger Ausverkauf kommunaler Wohnungen daher ein erhebliches Risiko für einkommensschwache Haushalte und damit auch für die Aufgabenerfüllung der Kommune im Hinblick auf städtebauliche und soziale Zielsetzungen.

D. Kommunale Aufgabenverantwortung

I. Kommunen: Wesentliche Akteure für eine sozialgerechte Wohnungs- und Stadtentwicklung

Bei der Frage eines geplanten Verkaufs kommunaler Wohnungen darf es daher jedenfalls nicht nur um eine schnelle Haushaltssanierung oder um rein

pragmatische Motive wie die „Abschaffung“ hoher Leerstandsquoten oder einen ansonsten nicht zu bewältigenden Sanierungsbedarf gehen. Die Kommunen müssen sich im Rahmen ihrer Entscheidung vielmehr genau im Einzelnen über ihre wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben klar sein.

Zur Vermeidung

- der Bildung von Problemquartieren beziehungsweise von „Ghettoisierung“
- von Obdachlosigkeit stark einkommensschwacher Mieter
- der Abwanderung der Bevölkerung
- sowie demografisch begründeter Probleme, wie zum Beispiel fehlenden Angeboten für seniorenrechtliches Wohnen
- zu hoher langfristiger Folgekosten, wie zum Beispiel der Belastung des Sozial Etats durch Mietsteigerungen oder Kosten für den Ersatz bzw. Einkauf von Leistungen des verkauften Unternehmens (Verlust der Sozial-/Stadttrendite)

müssen Städte und Gemeinden daher stets die Kernaufgaben ihrer kommunalen Wohnungsunternehmen bedenken.

Kommunale Wohnungsunternehmen sind wesentliche Akteure im Rahmen der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben einer Gemeinde. Sie ermöglichen den Kommunen die Verwirklichung ihrer stadtentwicklungspolitischer Ziele. Dies bedeutet freilich nicht, dass ein Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände zwangsläufig dazu führt, dass die städtebaulichen und sozialen Zielsetzungen nicht mehr erfüllt werden können. Jedoch sind im Hinblick auf die grundsätzlich kommunalen wohnungspolitischen Aufgaben stets die mittel- und langfristigen Folgen eines Verkaufs zu bedenken und mögliche Alternativen zur Komplettveräußerung zu prüfen.

II. Kommunale „Prüfpunkte“ vor geplanter Privatisierung

Dabei lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen, in welchem Umfang Kommunen den Zugang zu eigenen Wohnungsbeständen erhalten müssen. Es gibt allerdings einige Gesichtspunkte, die in den Abwägungsprozess vor einem geplanten Verkauf einfließen sollten (so etwa Dr. Franz-Georg Rips, Bundesdirektor Deutscher Mieterbund e.V. Berlin, vhw Forum Wohneigentum Heft 6, Dezember 2006, S. 357 ff.). Denn kurzfristig und vordergründig entschiedene Schnellverkäufe sind nicht mehr rückgängig zu machen und können für Kommune und Bewohner einen nicht wieder gutzumachenden Schaden verursachen. Kommunale Prüfpunkte bei einem in Frage stehenden „Ob“ einer Privatisierung sollten daher insbesondere sein:

- Kommunale Wohnungsunternehmen sind Partner der Kommunen bei der zur Daseinsvorsorge gehörenden sozialen Wohnraumversorgung. Dies gilt vor allem für einkommensschwache und sonst benachteiligte Haushalte, weil diese Mieterklientel von privaten Wohnraumanbietern unter Umständen abgelehnt wird. Wesentlich ist ein preismäßig akzeptabler Mietspiegel, um ein Mindestkontingent an bezahlbaren, aber dennoch bewohnbaren Wohnungen zur Verfügung stellen zu können.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können mit ihrer Preispolitik eine Mietpreisdämpfung bewirken und dadurch nicht nur bedürftigen Mieterhaushalten helfen, sondern auch im Bereich von Wohngeld, Sozialhilfe und Unterkunftskosten für die Bezieher von Arbeitslosengeld II die öffentlichen Haushalte entlasten.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind Partner der Kommunen bei der Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere. Diese müssen mit Hilfe konkreter Maßnahmen in Form von sozialen Hilfestellungen, Beratungsangeboten und anderer kommunaler Maßnahmen stabilisiert werden.
- Einer „Ghettoisierung“ bestimmter Wohnquartiere kann durch kommunale Einflussnahme auf die Mieterstruktur vorgebeugt werden.
- Durch qualitative Verbesserung der kommunalen Wohnungen kann unerwünschten städtebaulichen Entwicklungen – wie zum Beispiel dem Leerfallen von Wohngebieten – vorgebeugt werden.
- Kommunale Wohnungsunternehmen sind Träger von Neubau und Bestandsmaßnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können gute Beispiele für die notwendige Anpassung an die demografische Veränderung praktizieren und damit den kommunalen Wohnungsmarkt im Hinblick auf zum Beispiel altergerechtes Wohnen positiv beeinflussen.
- Daneben gewinnt die Schaffung von familiengerechtem Wohnraum und damit einhergehender familienpolitischer Angebote auch für die kommunalen Wohnungsunternehmen vermehrt an Bedeutung.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können bezahlbare Räume für Kleinbetriebe zur Verfügung stellen. Die Bezahlbarkeit von Gewerberaum ist eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts einer Kommune.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind schließlich Eigentümer von Grundstücken, die den Städten bei der Zukunftsgestaltung wichtige Dienste leisten können.

Natürlich hängt die Gewichtung der einzelnen Aufgaben stark von der jeweiligen Wohnungsmarktsituation in der Kommune ab. In Kommunen mit angespannter Wohnsituation, wie dies insbesondere bei süddeutschen Kommunen der Fall ist, wird es von erheblicher Bedeutung sein, vorhandenen Wohnraum zu sanieren, neuen Wohnraum zu schaffen, den Mietspiegel sozial angemessen zu halten und dabei auch einkommensschwachen Mietern Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz dazu ist es insbesondere bei Kommunen mit hohen Abwanderungsquoten, wie dies in den neuen Bundesländern

der Fall ist, vonnöten, Lösungen zu finden, um der Gefahr eines völligen Leerfallens von Wohngebieten zu begegnen.

Es empfiehlt sich daher immer zu prüfen, wie sich die Möglichkeit bei einem Nichtverkauf darstellt und im Falle eines Nichtverkaufs dennoch Strategien der Verbesserung der Einnahmesituation durch die Kommune zu verfolgen (Maßnahmen zur Steigerung der Rendite des kommunalen Wohnungsunternehmens wie zum Beispiel Erhöhung der (Energie-)Effizienz, sozialverträgliche Nutzung von Mieterhöhungsspielräumen, gegebenenfalls Einzelprivatisierung etc.).

E. Überlegungen vor dem Verkauf

Erfährt die Öffentlichkeit von einem geplanten Verkauf, führt dieses in der Regel zu erheblichen Protesten in der Mieterschaft, die sich verunsichert fühlt und von den Investoren oftmals nur Negatives erwartet. Häufig ist Folge, dass, wie zum Beispiel in Freiburg, ein Bürgerbegehren den Ratsbeschluss bezüglich eines geplanten Verkaufs ersetzt bzw. die Stadtvertreter wie in Schwerin im Jahre 2007 den Forderungen eines Bürgerbündnisses gegen den Verkauf städtischer Wohnungen beigetreten sind. Für die Kommune, die sich mit dem Gedanken trägt, ihre Wohnungsbestände zu verkaufen, ist es daher in jedem Fall erforderlich, sich mit dieser Entscheidung vorher eingehend auseinander zu setzen und im Rahmen eines beabsichtigten Verkaufs die Bürger und die Politik mit deren Bedenken frühzeitig und umfassend zu jedem Zeitpunkt einzubinden.

3. Bedenken der Zielstrategie potenzieller Erwerber

- ✓ plant der potenzielle Erwerber lang- oder nur kurzfristig mit der Immobilie?
- ✓ Sieht er seine Hauptaufgabe in der Optimierung des Wohnungsbestandes oder steht der Gedanke der Mobilisierung zum Zwecke des Weiterverkaufs im Vordergrund?

4. Lässt sich der potenzielle Erwerber auf die vertragliche Vereinbarung bestimmter Auflagen ein?

I. Politische und sozialgerechte Begleitung einer Privatisierung

Sind die unter D. II. genannten Prüfungspunkte ausreichend berücksichtigt worden und konnte bei einem dennoch beabsichtigten Verkauf ein geeigneter Erwerber gefunden werden, so ist es von großer Bedeutung, den Verkaufsprozess so zu gestalten, dass möglichst alle von dem Verkauf Betroffenen ausreichend beteiligt werden. Dies beinhaltet insbesondere

1. Frühe Beteiligung der Mieter, ständiger Kontakt und Information auch während der Verkaufsverhandlungen

2. Frühe Beteiligung des Stadtrates

3. Transparenz und Offenheit des Verkaufsverfahrens

4. Darlegung der bereits getätigten Vorüberlegungen für die Öffentlichkeit

- ✓ Was sind die Vorteile eines Verkaufs?
- ✓ Wurde sich mit den möglichen Nachteilen auseinandergesetzt?
- ✓ Warum ist der ausgewählte Erwerber der richtige?
- ✓ Wie wird der Erwerber in Zukunft vorgehen?

5. Beruhigung der Mieter durch Zusicherung der Aufnahme sozialer Auflagen in den Kaufvertrag

1. Bedenken der zukünftigen Entwicklung sowohl im Hinblick auf

- ✓ die nähere Umgebung der zu verkaufenden Wohnimmobilie
 - Leerstand zu befürchten?
 - negative Veränderung der Mieterstruktur zu befürchten?
- ✓ die städtebaulichen Ziele
 - Sind Verdrängungseffekte durch den Verkauf der Wohnungen an einen privaten Investor zu befürchten? Welche Auswirkung kann der Verkauf auf den kommunalen Mietwohnungsmarkt haben?
 - Bildung von Problemquartieren zu befürchten?
 - Muss eine Abwanderung von der Kommune befürchtet werden?
- ✓ die Gewährleistung sozialer Belange
 - steht in der Kommune genug Wohnraum auch für einkommensschwache Haushalte zur Verfügung?

2. Zeitliche Flexibilität, um in Ruhe einen geeigneten Bewerber aussuchen zu können

II. Möglichkeiten vertraglicher Gestaltung beim Verkauf

Für die öffentliche Wohnungen privatisierende Kommune ist es dabei unerlässlich, die ihr wichtigen Ziele im Hinblick auf den kommunalen Wohnungsbestand auch bei einem Verkauf an private Investoren nicht außer Acht zu lassen. Vielmehr sollte die Kommune durch bestmögliche vertragliche Gestaltung versuchen, dass die unter C. genannten Risiken möglichst gering gehalten und dass insbesondere soziale und städtebauliche Belange auch nach dem Verkauf an einen privaten Investor weiterhin gewährleistet werden. Natürlich können die Vorgaben einer solchen vertraglichen Gestaltung dazu führen, dass ein privater Interessent von dem Erwerb Abstand nimmt. Ein Verkauf um jeden Preis sollte der Kommune aber schon aus Gründen der Beachtung des Allgemeinwohls fern liegen. Soziale „Sicherungen“ im Vertrag können zum Beispiel sein:

1. **Keine Mieterhöhungen für einen bestimmten Zeitraum**
2. **Ausweitung der Kündigungsfrist**
3. **Keine Weiterveräußerung an Dritte für einen bestimmten Zeitraum**
4. **Umsetzung eines Sanierungskonzepts**
5. **Belegungsrechte für die Kommune im Falle von Wohnraumknappheit**

NOTARIELLE PROTOKOLLIERUNG DER VEREINBARUNGEN

III. Kommunalrechtliche Vorgaben beim Verkauf

Der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände hat sich auch an den kommunalrechtlichen Vorgaben der jeweiligen Gemeindeordnung zu orientieren.

Zunächst ist die Gemeinde bei einem Verkauf an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden, vgl. etwa § 75 GO NRW. Ein Verkauf darf dementsprechend nicht unter Wert stattfinden, sondern muss – selbstverständlich unter Beachtung der oben beschriebenen Handlungsleitlinien – größtmöglichen wirtschaftlichen Erfolg erzielen.

Kommunale Wohnungen sind „Vermögensgegenstände“ im Sinne des Kommunalrechts, so dass sie weiterhin nach den Vorgaben der Gemeindeordnungen (vgl. etwa § 90 GO NRW) nur dann verkauft werden dürfen, wenn die Gemeinde diese Vermögensgegenstände zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht braucht. Dies wird bei der Veräußerung von Wohnungsbeständen zum Beispiel dann zweifelhaft sein, wenn die Versorgung der Einwohner mit Wohnraum durch die

Privatwirtschaft nicht gesichert ist. Ein Verkauf würde in diesen Fällen gegen die Vorschriften der Gemeindeordnung verstoßen und muss daher in diesen Fällen jedenfalls vermieden werden.

Die Vorschriften der Gemeindeordnungen geben im Sinne des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit weiter vor, dass auch Kommunen ihr öffentliches Eigentum „Wohnungen“ nur zum vollen Wert veräußern dürfen (§ 90 GO NW). Sollte die Kommune unter dem vollen Wert verkaufen wollen, etwa weil der nach sozialen Gesichtspunkten wünschenswerte Bewerber nicht den höchstmöglichen Kaufpreis zahlen kann, dann muss grundsätzlich der Verkaufsbeschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt werden.

Soweit die Kommune den kommunalen Wohnungsbestand – wie häufig – bereits in privatrechtlicher Form betreibt und gemeindeeigene Wohnungsunternehmen verkaufen will, gelten die kommunalrechtlichen Vorschriften zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde. Diese decken sich inhaltlich in etwa mit den gerade genannten Vorschriften zur Veräußerung von kommunalen Vermögensgegenständen: Auch hier darf die Gemeinde das kommunale Wohnungsunternehmen nur verkaufen, wenn die Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben nicht beeinträchtigt wird, vgl. etwa § 111 I GO NW.

In den Fällen, in denen die kommunalen Wohnungen im Eigentum einer städtischen Gesellschaft stehen, ist die Veräußerung der Aufsichtsbehörde zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs des Verkaufs anzuzeigen, vgl. § 115 I GO NW. Es empfiehlt sich also, die Aufsichtsbehörde schon frühest möglich in den Entscheidungsprozess einzubinden und sie von dem geplanten Verkauf zu unterrichten, um ein kommunalaufsichtsrechtliches Einschreiten gegen den Verkauf im Nachhinein zu verhindern.

IV. Kooperationsvereinbarungen

Nicht nur die Kommunen sind bei der Verfolgung ihrer Ziele und Aufgaben auf die privaten Käufer angewiesen. Auch die privaten Käufer haben häufig ein Interesse an einer guten Zusammenarbeit mit den Kommunen, so dass es keineswegs dem Prinzip der Renditemaximierung widerspricht, auf lokaler Ebene strategische Allianzen einzugehen und mit öffentlichen Partnern zu kooperieren:

- Käufer, zu deren Geschäftsmodell die Privatisierung gehört, sind in der Regel an einer wohlwollenden Haltung der Kommunen bzw. der lokalen Öffentlichkeit gegenüber den Privatisierungsaktivitäten interessiert, weil sich so schnellere und größere Privatisierungserfolge erzielen lassen.

- Private Käufer sind im Zusammenhang mit geplanten Investitionen auf die Kommune angewiesen, sei es in Zusammenhang mit der Vergabe von Fördermitteln oder der Erteilung von Genehmigungen, sei es im Falle von benötigten Informationen zu den Planungen der Kommune als Hintergrund für die Investitionsentscheidung.
- Viele der gekauften Wohnungen verfügen über öffentlich-rechtliche Bindungen bzw. über Benennungs- oder Besetzungsrechte der Kommune, so dass Fragen der Freistellung von Wohnungen oder des praktischen Umgangs mit Benennungs- oder Besetzungsrechten auch für sie von großer Bedeutung sein dürften. Ähnliches gilt für private Käufer, deren Bestände in Sanierungs- oder Satzungsgebieten liegen.
- Eine Zusammenarbeit mit der Kommune und anderen lokalen Akteuren bei der Entwicklung und Vitalisierung von Quartieren kann unmittelbar Verbesserungen in den eigenen Wohnungsbeständen bezogen auf die Vermietung und Ertragslage mit sich bringen.

Solche Kooperationen müssen nicht lediglich informeller Natur sein, sondern können auch in schriftlichen Vereinbarungen münden. Die Stadt Dortmund hat zum Beispiel mehrere quartiersbezogene Vereinbarungen geschlossen, welche unter anderem Zusagen zum Kündigungsschutz über das gesetzliche Maß hinaus vorsahen (insbesondere lebenslanges Wohnrecht für Ältere, Ausschluss der Eigenbedarfskündigung für zehn Jahre); sofern für die Weiterentwicklung des Quartiers relevant, wurden Grundsätze für die Modernisierung von Teilbeständen (Mietentwicklung, Erhaltung, Erscheinungsbild etc.) sowie zur Neubebauung vereinbart. Die Vereinbarungen umfassten eher kleinere, überschaubare Siedlungseinheiten mit mehreren hundert Wohnungen. Sie sind zwar rechtlich nicht verbindlich, wurden jedoch bislang durchweg eingehalten.

Auch Beispiele aus Schleswig-Holstein und Berlin zeigen, dass die Kommunen zu Vereinbarungen oder

Absprachen mit privaten Käufern kommen können, insbesondere wenn sie aufgrund bestimmter Konstellationen aus einer Position der Stärke bzw. nach dem „Prinzip des Wiedersehens verhandeln können. (Quelle: BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 97 f.)

V. Vertragliche Absicherung der Mieterbelange

Auch Mieterbelange können vertraglich abgesichert werden (zum Beispiel Regelungen zu Mietentwicklung, Kündigungsschutz, Investitionen, Einzelprivatisierung, Weiterverkauf). Darüber hinaus ist es möglich und auch sinnvoll, den Schutz der Bewohner möglichst durch Änderung der Mietverträge zu erreichen, da die eingeräumten Rechte im Falle des Weiterverkaufs der Bestände nicht nur mittelbar, sondern direkt gegenüber dem neuen Eigentümer eingefordert werden können, zum Beispiel durch einseitige Erklärung des Wohnungsunternehmens gegenüber den Mietern (so Empfehlung BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 120)

VI. Besonderheiten bei kleineren Kommunen

Bei kleineren Kommunen mit geringem Wohnungsbestand besteht die Besonderheit, dass häufig die zu verkaufenden Wohnungspakete scheinbar nicht groß genug sind, um große Investoren zu interessieren. Aber auch kleinere Pakete lohnen sich durchaus für die Investoren. Als „kleinere Pakete“ bezeichnet man solche Wohnungsbestände, deren Kaufpreis unter 100 Millionen Euro liegt. Sie sind für die Investoren häufig deshalb so interessant, weil sie ohne größere Bieterverfahren verkauft werden, was die Akquisition erheblich vereinfacht (so Rainer Thaler, Geschäftsführer der GE Real Estate in Neu-Isenburg, Handelsblatt vom 27./28./29. Oktober 2006, Immobilien teil S. 4).

F. Handlungsalternativen für die Kommune

I. Übernahme des kommunalen Wohnungsbestandes durch genossenschaftlichen Verein

Eine Alternative zum Verkauf an private Investoren bieten genossenschaftliche Lösungen. Die Modelle für eine solche Genossenschaftslösung sind vielfältig (Vgl. dazu auch die Darstellung verschiedener bereits erfolgter oder geplanter genossenschaftlicher Lösungen in der Broschüre des Bundesamtes für Bauwesen

und Raumordnung, „Genossenschaftliche Lösungen beim Verkauf von Wohnungsbeständen“, Information des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), 28/3, Juli 2006).

Die Stadt Flensburg wählte im Sommer 2006 eine solche genossenschaftliche Lösung als Alternative zu einem Verkauf an private Investoren. Rund 5000 Wohnungen aus dem kommunalen Bestand, verwaltet von einer städtischen Tochtergesellschaft, wurden im Sommer 2006 an den bestehenden genossen-

schaftlichen Selbsthilfe-Bauverein SBV verkauft. Der Kaufpreis wurde zur Tilgung städtischer Schulden verwendet. Vor der Übernahme wurden folgende Vorgaben vereinbart:

- Investitionsauflagen für die Wohnungen in Höhe von 17 Euro/qm pro Jahr
- Arbeitsplatzgarantie für alle Mitarbeiter der ehemaligen städtischen Tochtergesellschaft
- Paketverkäufen von mehr als 240 Wohnungen muss die Stadt Flensburg zustimmen
- bei Mieterhöhungen dürfen nur 50 Prozent der gesetzlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden (Ausnahme: bei umfangreichen Sanierungen)
- die jetzigen Mieter haben die Möglichkeit, Genossenschaftsanteile zu kaufen. Dies kann auch durch Umwandlung der bereits gezahlten Kautionsbeiträge in Genossenschaftsanteile geschehen. Die neuen Mieter zahlen eine Aufnahmegebühr in Höhe von 50 Euro. Anstatt einer Kautionsbeiträge kaufen sie Genossenschaftsanteile, deren Anzahl abhängig ist von der Größe der Wohnung.

Der Prozess gestaltete sich dabei folgendermaßen: Bei der Übernahme des kommunalen Wohnungsbestandes war eine Projektgruppe der städtischen Wohnungsbaugesellschaft für die Transparenz des Übernahmeprozesses zuständig. Von Beginn an wurden sowohl Mieter als auch die übrige Öffentlichkeit über den Prozess informiert. Der Verkaufsbeschluss im Rat wurde mit nur einer Gegenstimme beschlossen. Die Berichterstattung in den Medien erfolgte ausschließlich positiv, von den Mietern wurden keinerlei Sorgen oder Proteste geäußert. Der gesamte Prüf- und Entscheidungsprozess dauerte nur sechs Monate.

II. (Neu-)Gründung einer Genossenschaft

Sollte die Möglichkeit des Verkaufs an eine bereits existierende Genossenschaft nicht bestehen, so besteht grundsätzlich auch mit Unterstützung einer Kommune die Möglichkeit, eine Genossenschaft zu gründen und die kommunalen Wohnungen in Form dieser Genossenschaft zu verwalten. Im Hinblick auf die finanziellen Vorteile ist diese Möglichkeit sicherlich im Vergleich zu dem „traditionellen“ Verkauf der Wohnungsbestände auf den ersten Blick weit weniger attraktiv. Es werden in der Regel nicht alle Mieter dazu in der Lage sein, Genossenschaftsanteile zu kaufen. Hier bietet sich jedoch die Möglichkeit an, die bereits gezahlten Kautionsbeiträge auf freiwilliger Basis in Genossenschaftsanteile umzuwandeln.

Die Gründung einer Genossenschaft erfolgt, indem mindestens sieben Mitglieder in einer Gründungs-



Foto: Archiv WS

versammlung eine schriftliche Satzung festlegen. Es empfiehlt sich hier jedoch, eine weitaus höhere Zahl als Gründungsmitglieder zu gewinnen, um eine sichere Basis für die Zukunft zu schaffen.

Für die Kommune besteht weiter die Möglichkeit, Investoren bzw. Förderer mit „ins Boot“ zu holen, die einen Großteil der Genossenschaftsanteile zeichnen. Dies hat gegenüber dem direkten Verkauf an private Investoren den Vorteil, dass die Genossenschaft einen stabilen Rechtsrahmen bietet, weil die gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenverteilung zwischen Vorstand, Aufsichtsrat und Generalversammlung eine laufende Kontrolle der Geschäftstätigkeit sichert.

Dabei ist jedoch alles Organisatorische im Vergleich zu anderen Personengesellschaften verhältnismäßig einfach zu handhaben. Sowohl Ein- als auch Austritt sind ohne aufwändige Rechtsakte möglich, eine Auseinandersetzung mit dem gesamten Genossenschaftsvermögen erfolgt nicht. Zu bedenken ist auch die Möglichkeit, die meist in privatrechtlicher Form betriebenen städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Genossenschaften umzuwandeln und den Mietern und anderen Interessierten danach die Möglichkeit zu eröffnen, eigene Genossenschaftsanteile zu zeichnen.

Die Sicherung sozialer Aspekte im Hinblick auf den genossenschaftlichen Wohnungsbestand steht bei

Genossenschaftsmodellen im Vordergrund und ist hier leicht zu verwirklichen. Die Akzeptanz der Mieter und der übrigen Öffentlichkeit ist daher um ein Vielfaches höher als bei einem Verkauf an private Investoren.

Zudem kann eine Genossenschaft einen sinnvollen Beitrag zur Quartiersentwicklung leisten. Es besteht immer ein Zusammenhang zum Orts- oder Stadtquartier, in das der Wohnungsbestand eingebunden ist, auch wenn Genossenschaften satzungsgemäß in erster Linie „ihren Mitgliedern zu dienen“ haben. Denn viele Aktivitäten von Genossenschaften weisen nach, dass sie den Orts- oder Stadtteil über das Mitgliedergeschäft hinaus als Grundlage für ein erfolgreiches wohnungswirtschaftliches Handeln wahrnehmen (Quelle: Klaus Habermann-Nieße/ Kirsten Klehn, „Der Beitrag von Wohnungsgenossenschaften zur Quartiersentwicklung“ in: BBR, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2007, S. 226 f.).

Einen großen Erfolg mit einer derart erfolgten genossenschaftlichen Lösung konnte beispielsweise die Stadt Pinneberg verbuchen. Als dort im Januar 2004 der Pinneberger Kreistag den Verkauf der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft mbH (GeWoGe) beschloss, formierte sich schnell Widerstand in der Mieterschaft. Die zur Verhinderung des Verkaufs gegründete „Interessengemeinschaft Sozialer Wohnungsbau“ trat relativ bald nach dem Kreistagsbeschluss an die Kreispolitikerinnen und den Landrat heran. Als ihre Maßnahmen jedoch nicht zum Erfolg führten, initiierte die Interessengemeinschaft ein Bürgerbegehren.

Die Klage gegen die Nichtzulassung des Bürgerbegehrens machte den geplanten Verkauf zu einem echten Politikum, so dass zeitgleich mit der Klageeinreichung die Geschäftsführung der zu verkaufenden GeWoGe und ein Vertreter der Investitionsbank Schleswig-Holstein die Idee der Gründung einer neuen Genossenschaft mit dem ausschließlichen Ziel des Erwerbs der GeWoGe aufwarfen. Der Kreistag beschloss daraufhin im Einvernehmen mit der Interessengemeinschaft die Prüfung dieser Alternative. Nach einem eingeholten Gutachten und einer etwa zweimonatigen Beratungszeit erklärte sich der Kreistag, mit einem gemeinsamen Antrag von SPD und CDU-Fraktion bereit, für die Umwandlung in eine Genossenschaft einen deutlich geringeren Verkaufserlös zu akzeptieren.

Im Juli schließlich wurde die neue Genossenschaft mit dem Namen „Die Neue GeWoGe“ gegründet. Als Gründungsmitglieder fungierten dabei unter anderem der Geschäftsführer der alten GeWoGe sowie der Sprecher der Mieterinitiative. Erst dann begannen die konkreten Verkaufsverhandlungen. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Investitionsbank Schleswig-

Holstein, die nicht nur als Förderinstitution auftrat, sondern durch eine moderierende Funktion wesentlich zum Fortgang der Gespräche beitrug. Der Kaufvertrag wurde im Februar 2006 mit der Zustimmung des Kreistags zu einem Abschluss gebracht.

Folgende Prämissen wurden hierbei formuliert:

- Nichtaufnahme von gewerblichen Immobilien- und Finanzinvestoren in den Genossenschaftskreis
- Fortführung der Versorgungspflichten gegenüber breiten Schichten der Bevölkerung
- Fortführung der bisherigen Geschäftspolitik der GeWoGe GmbH
- Übernahme und Fortführung umfangreicher sozialer Bindungen für die Mieter und Mitarbeiter
- Modernisierungsverpflichtung in Höhe von 50 Millionen Euro
- Finanzierbarkeit des Genossenschaftsmodells sichergestellt durch Förderung durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein
- Weiterer Bestand der vertraglichen Bindungen der GeWoGe GmbH
- Veräußerungen von Wohnungen nur mit Zustimmung des Kreistags Pinneberg.

Eine genossenschaftliche Lösung ist im Vergleich zu einem Verkauf an private Investoren daher im Ergebnis für Kommunen wie für Mieter durchaus attraktiv. Zum einen ist die Akzeptanz in der Mieterschaft und in der Bevölkerung in der Regel ungleich höher als bei einem Verkauf an einen privaten Investor. Zum anderen wird die Vereinbarung von Auflagen wesentlich vereinfacht, weil bereits bestehende oder eigens zum Zwecke des Verkaufs gegründete Genossenschaften nicht, wie private Investoren, nur an möglichst großer Rendite interessiert sind. So kann im Ergebnis der langfristige Erhalt preisgünstigen und sozialen Wohnraums gesichert werden, während dennoch ein Beitrag zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts geleistet wird.

Allerdings sind nach der Studie des BBR Wohnungsvverkäufe an eine Genossenschaft entweder nur für vergleichsweise kleine Portfolios oder im Falle größerer Portfolios nur zu relativ geringen Kaufpreisen bzw. in Verbindung mit einer Förderung realistisch bzw. praktikabel. Sie stellen daher nur begrenzt eine Alternative für die Kommunen gegenüber dem Verkauf an einen Privatinvestor dar. Die finanziellen Möglichkeiten von neu gegründeten oder bestehenden Genossenschaften dürften in der Regel im Vergleich zu anderen Anbietern weiterhin eher begrenzt sein, so dass für sie der Kauf von Wohnungen zu derzeitigen Marktpreisen ohne umfassende Fördermittel zu

fehlender Kostendeckung führen dürfte. Zudem ist ein häufiges Problem, dass aufgrund der Größe der Portfolios die Aufnahmekapazität der Genossenschaft überfordert wäre (Quelle: BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 48).

Zu beachten ist weiterhin, dass Wohnungsgenossenschaften vorrangig Wirtschaftsunternehmen sind, die wie alle anderen Anbieter den Zwängen des Wohnungsmarktes unterworfen sind und dieses selbstverständlich beim Kauf von Wohnungen zu beachten haben. Einige der Genossenschaften, die in den letzten Jahren öffentliche Bestände übernommen haben, kämpfen noch heute mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen, die jede weitere Aktivitäten im Rahmen einer sozialen Stadtentwicklung illusorisch machen.

Um dieser Problematik zu begegnen, gibt es jedoch Möglichkeiten, den Genossenschaften konkrete öffentliche Hilfen zuzuführen („Hilfe zur Selbsthilfe“). Mit Unterstützung von außen können daher Genossenschaften durchaus als Akteure im Quartier, auf dem Wohnungsmarkt, in der Versorgung sozial Schwacher oder in der Integration von Randgruppen aktiv werden.

Einen unterstützenswerten Ansatz verfolgt zum Beispiel die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds neu geschaffene GIMA Genossenschaftliche Immobilien Agentur München. Als investive Unterstützung der genossenschaftlichen Arbeit kommen hiernach verbilligte Abgaben öffentlichen Landes bzw. kommunaler Immobilien (in Form reduzierter Kaufpreise oder langfristiger Verpachtung), die Vergabe öffentlicher Bürgschaften, öffentlich subventionierte Kredite und die Vergabe günstiger Darlehen an die Mieter der zu verkaufenden Wohnungsbestände in Frage (Quelle: Barbara König, „Herausforderungen der Stadtentwicklung: Wohnungsgenossenschaften und die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände“ in: BBR, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2007, S. 238 ff.).

III. Verkauf an Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung

Hierbei handelt es sich um die am häufigsten erwogene und in der Praxis umgesetzte Alternative. Motiv hierfür ist, Kapital für den kommunalen Haushalt zu aktivieren und gleichzeitig das Wohnungsunternehmen bzw. den Wohnungsbestand im Einflussbereich der Kommune zu behalten und befürchtete negative Folgen eines Verkaufs an Privatinvestoren zu vermeiden.

Der Verkauf bringt zwar – wie auch beim Verkauf an Privatinvestoren – einen erhöhten Renditedruck mit sich, so dass es zu Veränderungen bei den Bewirtschaftungsstrategien kommt, zum Beispiel auf dem

Feld der betriebswirtschaftlichen Optimierung oder bei den Vermietungs- und Mietenstrategien. Jedoch können so von dem kaufenden Wohnungsunternehmen Aufgaben im Bereich Quartiersentwicklung und soziale Wohnungsversorgung wahrgenommen werden (Quelle: BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 119).

IV. Verkauf von Teilbeständen

Um im Falle eines kommunalen Verkaufs von Wohnungen nicht in wichtigen Aufgabenfeldern an Einflussmöglichkeiten zu verlieren, dennoch den schwachen Finanzhaushalt stärken zu können, bietet sich für Kommunen die Möglichkeit, nicht den gesamten Bestand zu veräußern, sondern nur einen Teil. Der verbleibende Teilbestand ermöglicht es der Kommune, bestimmte Aufgaben und Ziele (zum Beispiel der sozialen Wohnungsversorgung) weiterhin umzusetzen. Möglich ist auch ein Verkauf von Teilbeständen an verschiedene Käufer um eine geringere Abhängigkeit zu bewirken (So BBR, Heft 124, Schriftenreihe Forschungen, Bonn 2007, S. 120, 130).

G. Fazit

Die Frage einer Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände muss nicht zuletzt angesichts des Stellenwertes kommunaler Wohnungen für eine sozialgerechte Stadtentwicklungspolitik mit äußerster Vorsicht beantwortet werden. Eine kurzfristige Beseitigung kommunaler Haushaltslöcher darf dabei keinesfalls der allein ausschlaggebende Grund für eine Privatisierung sein. Bei einer dennoch stattfindenden Privatisierung sollte sich die Kommune angesichts der hiermit verbundenen Risiken jedenfalls vertragliche Sicherungen, die insbesondere eine sozialgerechte Stadtentwicklung gewährleisten, einräumen.



Foto: Archiv WS

Bisher in dieser Reihe erschienen

| | | |
|-------|---|----------|
| Nº 69 | Städte und Gemeinden aktiv für den Klimaschutz Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Bundeshauptstadt im Klimaschutz“ | 6/2007 |
| Nº 68 | Starke Städte und Gemeinden gestalten Zukunft Bilanz 2006 und Ausblick 2007 der deutschen Städte und Gemeinden | 3/2007 |
| Nº 67 | Handlungsempfehlung zur Optimierung der kommunalen Stadtreinigung – Ergebnisse aus dem BMBF-Forschungsverbund zur betrieblichen Kostenoptimierung | 1-2/2007 |
| Nº 66 | DStGB-Sicherheitskonferenz in Berlin 2006 Bessere Koordination und Kommunikation (Nur Online-Version) | 1-2/2007 |
| Nº 65 | Gemeinden und Unternehmen sagen Ja zu Kindern Standortfaktor Familie | 11/2006 |
| Nº 64 | „Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services | 11/2006 |
| Nº 63 | Konzessionsverträge und Konzessionsabgaben nach der Energirechtsreform 2005 – Hinweise für die kommunale Praxis | 10/2006 |
| Nº 62 | Basistelefon | 7-8/2006 |
| Nº 61 | Vergaberecht 2006 Aktuelle Neuerungen und kommunale Forderungen | 5/2006 |
| Nº 60 | Sichere Städte und Gemeinden Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Kommunen | 5/2006 |
| Nº 59 | Für ein starkes Deutschland – Arbeitsplätze und Wachstum in der Fläche – Stärkung der Gemeinden und Mittelstädte unverzichtbar (Nur Online-Version) | 4/2006 |
| Nº 58 | Handlungsempfehlung zur Kostensenkung in der kommunalen Abfallentsorgung Ergebnisse aus dem BMBF-Forschungsverbund zur betrieblichen Kostenoptimierung | 4/2006 |
| Nº 57 | Bildung im Wandel – Schulen ans Netz | 4/2006 |
| Nº 56 | Breitbandanbindung von Kommunen Durch innovative Lösungen Versorgungslücken schließen Grundlagen – Beispiele – Ansprechpartner | 1-2/2006 |
| Nº 55 | Intelligenter Energieeinsatz in Städten und Gemeinden Klimaschutz und Kostensenkung: Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Energiesparkommune“ | 1-2/2006 |
| Nº 54 | Mit starken Kommunen Aufschwung und Reformen Bilanz 2005 und Ausblick 2006 der deutschen Städte und Gemeinden | 3/2006 |
| Nº 53 | Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit Bewertung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD aus kommunaler Sicht | 12/2005 |
| Nº 52 | Mobile Kommunikation Anwendungsbeispiele für Kommunen, Bürger und Wirtschaft (Nur Online-Version) | 12/2005 |
| Nº 51 | Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts | 10/2005 |
| Nº 50 | Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze Ergebnisse einer Befragung zur Zusammenarbeit von Kommunen und Netzbetreibern | 9/2005 |
| Nº 49 | Forderungen der deutschen Städte und Gemeinden an die Bundesregierung und den Bundestag – Ohne starke Kommunen keine erfolgreichen Reformen und kein Aufschwung | 9/2005 |
| Nº 48 | Kommunal Finanzen in struktureller Schieflage Datenreport Kommunal Finanzen 2005 Fakten, Trends, Einschätzungen (nur Online-Version) | 7/2005 |
| Nº 47 | Gemeinden sagen Ja zu Kindern – Konzepte und Maßnahmen für mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit in Städten und Gemeinden | 6/2005 |
| Nº 46 | Zukunft der Kommunen | 5/2005 |
| Nº 45 | Neustart in der Arbeitsmarktpolitik fortsetzen Bilanz 2004 und Ausblick 2005 der deutschen Städte und Gemeinden“ | 1-2/2005 |



L I N D A U E R

MANAGEMENTBERATUNG

Mit freundlicher Unterstützung
der Lindauer Managementberatung

Ritterstraße 16, 55131 Mainz

Tel. 06131 97212-0

www.lindauermanagement.de



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin

Telefon 030 77307-0 · Telefax 030 77307-200

E-Mail dstgb@dstgb.de

www.dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH

Postfach 1207 · 30928 Burgwedel

Telefon 05139 8999-0 · Telefax 05139 8999-50

E-Mail info@winkler-stenzel.de

www.winkler-stenzel.de