

Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen

**Zu möglichen Ansätzen eines strategischen
Beteiligungsmanagements**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Zielsetzung und Zielgruppe der Handreichung.....	4
2. Wohnungsunternehmen als kommunale Unternehmen.....	5
2.1 Historische Entwicklung	5
2.2 Bedeutung der Wohnungsunternehmen	6
2.3 Rechts- und Beteiligungsformen kommunaler Wohnungsunternehmen	7
3. Strategisches Beteiligungsmanagement bei kommunalen Wohnungsunternehmen	8
3.1 Öffentlicher Zweck	8
3.2 Wirtschaftlichkeit und Beitrag für den kommunalen Haushalt	9
3.3 Zielkonflikte	10
3.4 Steuerung der Wohnungsunternehmen	11
3.4.1 Beteiligungscontrolling	11
3.4.2 Kennzahlensysteme.....	11
4. Maßnahmen zur Milderung des Zielkonflikts	14
4.1 Heben von stillen Reserven	14
4.2 Bauträgergeschäft.....	15
4.3 Auslagerung von Teilleistungen und Veränderung der Wertschöpfungstiefe..	16
4.4 Sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit.....	16
5. Fazit / Zusammenfassung	17

Vorwort

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Wohnen bietet Sicherheit. Wohnen bedeutet Zuhause. Ein Zuhause, das sich alle Bürgerinnen und Bürger leisten können und in dem sie gerne leben. Das ist ein Herzstück lebenswerter Städte. Das ist auch die Aufgabe kommunaler Wohnungsunternehmen.

„Wohnungsnot“ und „explodierende Mieten“ in immer mehr Städten einerseits stehen der „Landflucht“ und „verödenen Dörfern“ andererseits gegenüber. Die Debatten darum sind nach wie vor aktuell. Sie zeigen, wie eng der Erhalt des sozialen Friedens und der Zusammenhalt von Stadt- und Landgesellschaft mit wohnungspolitischen Fragen verbunden ist. Die Sicherung und Neuschaffung „bezahlbaren Wohnraums“ muss dauerhaft für Bund, Länder und Städte eine zentrale wohnungspolitische Zielsetzung bleiben. Dies gilt nicht nur für Metropolregionen. Es betrifft genauso Klein- und Mittelstädte.

Der Wohngipfel im Bundeskanzleramt im September 2018 hatte dem Thema „bezahlbarer Wohnraum“ die notwendige Priorität verschafft. Wohnungspolitik ist endgültig „Chefsache“. Dieses Signal war fraglos wichtig.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen leisten einen relevanten Beitrag zur Wohnraumversorgung. Sie bieten preiswerten Wohnraum mit guter Qualität. Sie engagieren sich bei der energetischen Sanierung und dem klimagerechten Bauen. Sie unterstützen soziale Projekte. Neben der finanziellen Beteiligung einer Stadt, stellen kommunale Wohnungsunternehmen ausdrücklich eine strategische Beteiligung dar. Aufgrund der kommunalen Eigentumsverhältnisse können mit Wohnungsunternehmen zentrale Fragen der Quartiers- und Stadtplanung, der Stadtentwicklung und sogar der Regional- und Landesplanung im Interesse der Kommunen bearbeitet werden. Insbesondere bei Stadtentwicklungsprojekten, die für Investoren nicht von Interesse sind, kommt Ihrer Interventionsfähigkeit große Bedeutung zu. Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind starke Partner der Städte in der Wohnraumpolitik vor Ort.

Gleichzeitig stehen die kommunalen Wohnungsunternehmen aufgrund des Wandels lokaler Märkte und Rahmenbedingungen vor vielfältigen Herausforderungen. Sie müssen austarieren, wie sie ihrer wirtschaftlichen Betätigung und der Erfüllung des öffentlichen Zwecks gerecht werden können. Es muss den Städten und ihren Unternehmen gemeinsam gelingen, die Anforderungen an einen effizienten Mitteleinsatz und den jeweiligen wohnungspolitischen Auftrag in Einklang zu bringen.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich im September 2017 mit grundsätzlichen Fragen guter Unternehmenssteuerung befasst. Es hat festgestellt, dass eine strategisch ausgerichtete Beteiligungssteuerung für die Städte an Bedeutung gewonnen hat.

Die hier vorliegende Handreichung „Gute Unternehmenssteuerung kommunaler Wohnungsunternehmen“ greift diesen Gedanken auf. Sie umreißt die speziellen Herausforderungen und Handlungsoptionen für die strategische Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Städtetages

Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen

Zu möglichen Ansätzen eines strategischen Beteiligungsmanagements

Handreichung des Deutschen Städtetages – Zustimmung des Präsidiums am 03. April 2020 im schriftlichen Verfahren

1. Zielsetzung und Zielgruppe der Handreichung

Die „Wohnungsfrage“ ist in Anbetracht der breiten, teils sehr emotional geführten öffentlichen Debatten aus dem Nischendasein der 2000er-Jahre wieder ins politische Rampenlicht gerückt. Parteiübergreifend wird die „Wohnungsfrage“ als die „entscheidende“, „zentrale“ oder auch „wichtigste“ sozialpolitische Herausforderung unserer Zeit bezeichnet. Die drängenden Probleme, wie steigende Mieten und Bodenpreise in den stark nachgefragten Regionen, aber auch Leerstände und fallende Preise in einer ganzen Reihe anderer Regionen können nur in einem konzertierten Ansatz von Bund, Ländern und Kommunen, Wohnungswirtschaft, Bodenwirtschaft, Bauwirtschaft, Stadtplanung und Architektur gelöst werden.

Steigende Anforderungen an die Städte in den Bereichen Verkehr und Mobilität, Kommunikation und Energieversorgung, aber auch Partizipation und Integration der Bevölkerung bedeuten auch steigende Anforderungen in diesen Bereichen an die kommunalen Wohnungsunternehmen. Mithilfe der wachsenden Möglichkeiten der digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien sollen diese bewältigt werden. Die kommunalen Wohnungsunternehmen können Vorreiter und Treiber intelligent gestalteter und genutzter Quartiere und Städte sein – ohne ihren grundlegenden Versorgungsauftrag, die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum, aus den Augen zu verlieren.

Kommunale Wohnungsunternehmen spielen zudem eine zentrale Rolle bei der Entwicklung nachhaltiger Quartiere. Diese können auf Basis digitalisierter Prozesse klimaschonende, zukunftsgerichtete Mobilitätskonzepte in die Praxis bringen und vernetzte Konzepte zur Hebung der vorhandenen Energieeffizienzpotenziale aufweisen. Dabei geht es sowohl um die Entwicklung eigener Angebote als auch um die Zusammenarbeit mit verschiedenen Kooperationspartnern. Dazu gehören insbesondere die Stadtwerke und weitere kommunale Unternehmen.

„Smart-Living“-Technologien sind nicht nur ein wichtiger Baustein für die Sicherung eines altengerechten Wohnens; sie lassen sich auch in die Umsetzung von „Smart City“-Strategien einbinden. Das leistet Beiträge zu lebendigen Nachbarschaften und zur Sicherung von Teilhabe in Zeiten zunehmender Diversifizierung. Dabei gilt es, digitale Strukturen so aufzubauen, dass sie den Bewohnern Nutzen bringen und den Zugang für alle ermöglichen. Sich neu entwickelnde Wohnwünsche, Grundrisse, Wohnformen und Nutzungskonzepte wie „Clusterwohnen“, „Collaborative Living“ und „Co-Housing“ stellen die kommunale Wohnungswirtschaft vor neue Herausforderungen, auf die sie ebenso Antworten finden muss. Das geht einher mit der weiter voranschreitenden Verkleinerung der Haushalte bei gleichzeitigem Sog der Zentren. Das Angebot an „Tiny-Houses“, Mikrowohnungen und Service-Apartments steigt vor allem in den wachsenden Metropolen.

Ausführliche Erläuterungen zu Problemanalysen und Lösungsansätzen im Bereich der Wohnungs-, Boden und Energiepolitik liefern bereits existierende fachspezifische und dezernatsübergreifende Positions- und Eckpunktepapiere des Deutschen Städtetages, wie

- [„Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik“](#),
- [„Wohnraumangel in Deutschland“](#),
- [„Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“](#),
- [„Wohngeld und Kosten der Unterkunft“](#) sowie
- [„Weiterentwicklung und Anforderungen an die Strom- und Wärmeeffizienz“](#).

Basierend auf den generellen [Empfehlungen des Deutschen Städtetages von September 2017¹ für die Steuerung städtischer Unternehmen](#), werden mit dieser Handreichung spezielle Hinweise für die Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen gegeben. Die Handreichung ist insofern als Ergänzung zu den Hinweisen aus 2017 zu verstehen.

Das Papier wurde mit dem Ziel erarbeitet, kommunalpolitischen Akteuren in den Aufsichtsgremien städtischer Wohnungsbaugesellschaften ebenso wie den in den Stadtverwaltungen Zuständigen für die strategische wie operative Beteiligungssteuerung als Handreichung zu dienen.

2. Wohnungsunternehmen als kommunale Unternehmen

2.1 Historische Entwicklung

Die kommunalen Wohnungsunternehmen widmen sich seit mehr als 100 Jahren als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge der Versorgung insbesondere geringer verdienender Bevölkerungsschichten mit Wohnraum. Der beginnende Gründungsboom kommunaler Wohnbaugenossenschaften und kommunaler Wohnungsgesellschaften begann um 1900.

1930 wurde mit der Gemeinnützigkeitsverordnung eine einheitliche Rechtsgrundlage geschaffen, der im Jahr 1940 das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) folgte. Mit dem WGG wurden die selbst auferlegten Verpflichtungen zur allgemeinen gesetzlichen Norm. Dadurch wurden die Bedingungen für die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen sowie die Bindungen und Beschränkungen genau geregelt. Die kommunalen Wohnungsunternehmen unterlagen in der Regel auch dem WGG.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren diese Unternehmen aufgrund der immensen Zerstörungen enorm gefordert. In dieser Situation zeigte sich, dass die gewählte Form des öffentlichen Eigentums in privater Rechtsform gut geeignet war, die Herausforderungen zu meistern. Freiwillig haben sich Wohnungsunternehmen bis weit in die erste Hälfte des vergangenen Jahrhunderts hinein wirtschaftliche und soziale Bindungen und Beschränkungen mit dem Ziel auferlegt, die Wohnversorgung breiter Schichten der Bevölkerung zu verbessern. Die kommunalen Wohnungsunternehmen entstanden zum Ausgleich für die massiven Probleme auf den Wohnungsmärkten und als Gegengewicht zu Wohnbaugenossenschaften zur Lösung der Wohnraumversorgung insbesondere, aber nicht nur für schwierige Fälle.

Die staatliche Unterstützung der Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit war viele Jahrzehnte politischer und gesellschaftlicher Konsens. Anfang der 1980er Jahre – in Anbetracht deutlich entspannter Wohnungsmärkte mit signifikant hohen Leerständen – schwand die politische

¹ Deutscher Städtetag (2017): Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Köln.

Unterstützung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Im August 1988 trat schließlich das Steuerreformgesetz 1990 in Kraft, in dem auch die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zum 31. Dezember 1989 geregelt war. Betroffen waren ca. 1.800 gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die durch das neue Gesetz auf der einen Seite der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögensteuerverpflichtung unterworfen, auf der anderen Seite aber auch von den gesetzlichen Bindungen des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes (WGG) befreit wurden.²

Insbesondere in der ersten Hälfte der 2000er Jahre ist es zu Verkäufen großer Wohnungsportfolios gekommen, die zu veränderten Anbieterstrukturen und vielerorts auch zu wesentlich geänderten Rahmenbedingungen für die kommunale Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik beigetragen haben.³ An den massiven Verkäufen war die öffentliche Hand in erheblichem Umfang beteiligt. Von den zwischen 1999 und Mitte 2008 insgesamt 1,86 Mio. verkauften Wohnungen wurde knapp die Hälfte durch die öffentliche Hand veräußert. Entgegen dem Eindruck, den die Diskussion in Öffentlichkeit und Medien noch heute vermittelt, stammte der größere Teil der verkauften Wohnungen nicht aus kommunalem Eigentum, sondern gehörte Bund und Ländern.⁴

Eine besondere Situation gilt für die kommunalen Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland, die mit Altschulden in Folge von Altverbindlichkeiten im Zuge der Wiedervereinigung belastet wurden. Finanzielle Lasten auf ehemals staatlichem Grund in den neuen Ländern wurden mit der Wiedervereinigung in Form von Wohnbaukrediten auf die Wohnungsunternehmen übertragen. Nach Erhebungen der ostdeutschen Länder (ohne Berlin) betragen diese finanziellen Folgelasten immer noch rund 2,1 Mrd. Euro. Liquidität und Beleihungsspielräume der ostdeutschen Wohnungsunternehmen sind deshalb oft gering und gefährden Investitionen in den Wohnungsbestand und das Wohnumfeld.⁵ Dies gilt insbesondere für schrumpfende Regionen der ostdeutschen Bundesländer, wo Bevölkerungsrückgänge entsprechend auf die Wohnungsmärkte wirken. So wiesen in Sachsen-Anhalt nach Angaben des Verbandes der Wohnungswirtschaft Sachsen-Anhalt e.V. 41 von 83 Unternehmen einen Wohnungsleerstand von 15 Prozent und mehr auf.

2.2 Bedeutung der Wohnungsunternehmen

Heute ist vielerorts eine Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen zu beobachten: Die rund 740 kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen geben mit ihren über 2,5 Millionen Wohnungen mehr als 5 Millionen Menschen ein Zuhause.⁶

Angesichts kontinuierlich abschmelzender Bestände öffentlich geförderter Wohnungen („Sozialwohnungen“), die verschiedenen Formen von Mietpreisbindungen und Belegungsrechten unterliegen, sind und bleiben die kommunalen Wohnungsunternehmen ein wichtiges Steuerungsinstrument auf den lokalen Wohnungsmärkten. Generell weisen kommunale Wohnungsbestände einen hohen Anteil an Wohnungen mit Mietpreisbindung und/oder Belegungsrechten auf. Aktuell versuchen die Unternehmen den Rückgang des Anteils von Sozialwohnungen auch in den eigenen Beständen vermehrt durch vertragliche Bindungsvereinbarungen zu kompensieren.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen gewährleisten mit einem erheblichen Anteil die Erfüllung der Wohnraumversorgung als Daseinsvorsorge. Neben den Beständen zählt dazu auch der Bau neuer Stadtquartiere oder das soziale Quartiersmanagement. Die Wohnungsunternehmen sind auch häufig Partner beim Programm „Soziale Stadt“ und leisten einen

² Vgl. Lieberknecht (2013)

³ Vgl. BMVBS (2007): S. 13

⁴ Vgl. BBR (2008), S. 3

⁵ Vgl. GdW (2018)

⁶ Vgl. GdW (2019): S. 11

wirtschaftlichen, planerischen und organisatorischen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt. Kommunale Wohnungsunternehmen stellen damit über eine finanzielle Beteiligung einer Stadt hinaus insbesondere eine strategische Beteiligung dar. Die kommunalen Wohnungsunternehmen bergen zudem Vermögenswerte, die auch für andere kommunale Aufgabenfelder Finanzierungsspielräume (dazu unter 3.2 Wirtschaftlichkeit und Beitrag für den kommunalen Haushalt) eröffnen können. Mit den Wohnungsunternehmen können aufgrund der kommunalen Eigentumsverhältnisse und der Möglichkeit der Steuerung dieser Unternehmen zentrale Fragen der Quartiers- und Stadtplanung, der Stadtentwicklung und bis hin zur Regional- und Landesplanung unter Wahrung der kommunalen Interessen bearbeitet und Lösungen zugeführt werden. Der Interventionsfähigkeit der Städte kommt insbesondere bei Stadtentwicklungsprojekten, die für Investoren nicht von Interesse sind, besondere Bedeutung zu. Aber auch marktorientierte Strategien und Verfahren sind der kommunalen Wohnungswirtschaft zugänglich.

2.3 Rechts- und Beteiligungsformen kommunaler Wohnungsunternehmen

Kommunale Wohnungsbestände umfassen im Regelfall Wohnungen, die sich im unmittelbaren Eigentum der Städte, Gemeinden und Landkreise befinden und im Rahmen des kommunalen Haushaltes bewirtschaftet werden. Dazu gehören auch Wohnungen, deren Verwaltung bzw. Bewirtschaftung durch einen kommunalen Regiebetrieb erfolgt. Des Weiteren werden hierunter auch Bestände von Wohnungsunternehmen subsummiert, an denen die Gebietskörperschaften direkt oder indirekt beteiligt sind. Direkte Beteiligungen sind alle Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in privater Rechtsform sowie Eigenbetriebe der Kommunen gemäß Gemeindeordnung. Indirekte Beteiligungen sind alle Beteiligungen der Städte, Gemeinden und Landkreise an zwischengeschalteten Unternehmen, die ihrerseits an Wohnungsunternehmen beteiligt sind.

Zur Umsetzung der dargestellten Aufgaben und Ziele bedarf es Einflussmöglichkeiten der Eigentümerin Stadt auf das Unternehmen. Diese können in verschiedenen Arten von Beteiligungen und Rechtsformen in unterschiedlicher Weise gesichert werden.

Die weit überwiegende Anzahl der Unternehmen steht im Alleineigentum bzw. Mehrheitseigentum der Städte und sind deshalb direkte Beteiligungen, was die Steuerung erheblich erleichtert. Deutliche Unterschiede bestehen zwischen West- und Ostdeutschland. Während in den östlichen Bundesländern über 80 Prozent der Unternehmen im Alleineigentum der Städte stehen, sind es in den westdeutschen nur die Hälfte.⁷

Die am häufigsten gewählte Rechtsform bei kommunalen Wohnungsunternehmen ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), da sie die geeignetste Form der Steuerungs- und Zugriffsmöglichkeit durch die Stadt bietet. Die Rechtsform der AG 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.

Kommunale Wohnungsunternehmen sind Mitglieder im Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW). Im Dachverband der 14 wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Regionalverbände sind rund 3.000 Wohnungsunternehmen und Genossenschaften organisiert. Die derzeit mehr als 700 kommunalen Wohnungsunternehmen der Regionalverbände des GdW lassen sich nach Rechtsformen wie folgt differenzieren:

⁷ BBSR (2015), S.12 ff

Rechtsform	Anteil
GmbH	92,9%
AG	3,9%
Gemeinde/kommunaler Eigenbetrieb	2,5%
KdÖR	0,3%
Stiftung	0,1%
sonstige	0,3%
gesamt	100,0%

Quelle: GdW (2019)

3. Strategisches Beteiligungsmanagement bei kommunalen Wohnungsunternehmen

Die rechtlichen Grundlagen des Beteiligungsmanagements beziehungsweise -controllings wurden ausführlich in den generellen Handlungsempfehlungen des Deutschen Städtetages⁸ dargestellt. Deshalb kann auf diese verwiesen und die Darstellung auf die Besonderheiten der kommunalen Wohnungsunternehmen beschränkt werden.

3.1 Öffentlicher Zweck

Der öffentliche Zweck ist die zentrale Legitimationsgrundlage für jede wirtschaftliche Betätigung der Kommune. Nach den Vorgaben der Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer ist er Voraussetzung für die Gründung oder die Betreibung eines städtischen Unternehmens. Der öffentliche Zweck legt fest, welche Absichten die Stadt mit ihrem Unternehmen verfolgt. Er bietet die Grundlage für die Ausformulierung des Unternehmensgegenstandes in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag und ist Ausgangspunkt der strategischen Zielstellung an das Unternehmen. Aus dem öffentlichen Zweck lassen sich Leistungsziele für das Unternehmen ableiten, deren Einhaltung im Rahmen des Beteiligungscontrollings überprüft werden können.

„Öffentlicher Zweck“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Bereits im Jahr 1972 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Stadt bzw. ihre politische Vertretungskörperschaft hinsichtlich des öffentlichen Zwecks über eine Einschätzungsprärogative verfügt: Sie hat das Vorrecht einer eigenen Bewertung im Hinblick auf die tatsächliche Gegebenheit eines öffentlichen Zwecks.⁹ Demnach ist die Stadt im Rahmen der bestehenden Gesetze frei darin zu bestimmen, ob im Einzelfall ein öffentlicher Zweck vorliegt und wie dieser konkret definiert ist.

Beispiele für öffentliche Zwecke, die sich aus der Bereitstellung von Wohnraum ergeben, können sein:

⁸ Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 5ff

⁹ BVerwG, Urteil vom 22.02.1972, Az. I C 24.69.

- die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum,
- die Wohnungsversorgung bestimmter sozialer Zielgruppen (z. B. einkommensschwache Haushalte bzw. Empfänger von Kosten der Unterkunft nach SGB II/XII, Großfamilien, Seniorinnen und Senioren, Menschen mit Behinderung),
- das Angebot von preisgünstigen Wohnungen (Politik niedriger Mieten),
- die Stabilität der Mietpreiskonditionen,
- die Herstellung eines akzeptablen Bauzustandes, auch im preiswerten Wohnsegment,
- die Unterstützung der Stadt- und Quartiersentwicklung durch gezielte Maßnahmen (z. B. Sanierung, Entschärfung sozialer Brennpunkte),
- die Erhöhung der Attraktivität einzelner Standorte oder Quartiere,
- die energetische Erneuerung des Wohnungsbestands,
- die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, zum Beispiel durch Neubau, Ankauf oder Komplettsanierung leerstehender Wohnhäuser.
- In vielen Städten übernehmen kommunale Wohnungsunternehmen zusätzlich zur Bereitstellung von Wohnraum entsprechend der individuellen strategischen Zielstellung noch andere Aufgaben, beispielsweise:
 - soziale Infrastruktur: Bau von Kitas, Schulen oder Flüchtlingsunterkünften, gegebenenfalls auch Betrieb derartiger Einrichtungen,
 - Wohnungsprojekte für Seniorinnen und Senioren: Bau und gegebenenfalls auch Betrieb von altersgerechten Wohnungen, Senioren-Wohngemeinschaften u. a. m.,
 - Gewerbeobjekte: Bau und Betrieb von Gewerbehöfen, Gründerzentren oder ähnlichen Infrastruktureinrichtungen,
 - Stadtentwicklung: Planung und Durchführung des Umbaus von Stadtquartieren oder Stadtentwicklungsgebieten als Stadtentwicklungsgesellschaft,
 - Bauträgergeschäft: Herstellung von Wohnimmobilien zum gewerbsmäßigen Vertrieb,
 - erneuerbare Energien: Betrieb von Photovoltaikanlagen.

Allein diese kursorische Aufzählung macht deutlich, dass der öffentliche Zweck eines kommunalen Wohnungsunternehmens äußerst breit gefächert sein kann. Er richtet sich primär nach den Problemlagen vor Ort, den Anforderungen der Stadt und der Leistungsfähigkeit des Wohnungsunternehmens.

3.2 Wirtschaftlichkeit und Beitrag für den kommunalen Haushalt

Wirtschaftlichkeit und effizienter Mitteleinsatz sind eine Kernanforderung an städtische Unternehmen und eng mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks verknüpft: „Die Stadt fungiert immer in einer Doppelfunktion, zum einen als Eigentümerin und zum anderen als Verantwortliche für die öffentliche Aufgabe, die auf das Unternehmen übertragen wurde. Als Eigentümerin ist die Stadt primär an Werterhalt beziehungsweise Wertsteigerung und Wirtschaftlichkeit interessiert. Als Aufgabenverantwortliche ist die Stadt an der wirkungsvollen Umsetzung der übertragenen Aufgabe in hoher Qualität für ihre Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet.“¹⁰

Die meisten Gemeindeordnungen enthalten die Vorgabe, dass kommunale Unternehmen einen Ertrag für den städtischen Haushalt erwirtschaften sollen – sofern es die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zulässt und dieses mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. Daraus lässt sich zweierlei folgern:

- Eine ausschließliche Gewinnerzielungsabsicht ohne öffentlichen Zweck ist nicht möglich. Im Gegenteil hat die öffentliche Zweckerfüllung immer Vorrang vor einem etwaigen erwerbswirtschaftlichen Gewinnstreben. Angesichts der Weite des Begriffes des öffentlichen Zwecks ist die Frage, ob ein Gewinnstreben mit dessen Erfüllung in

¹⁰ Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 12. September 2017 in Kassel.

Einklang zu bringen ist, im Einzelfall jedoch unterschiedlich zu beurteilen.¹¹

Wenn zum Beispiel niedrige Mieten oder stabile Mietpreiskonditionen als strategisches Ziel des Wohnungsunternehmens gesetzt sind, verzichtet das Unternehmen auf Einnahmen, was wiederum die Wirtschaftlichkeit und die Jahresergebnisse schmälert – diese Präferenz des öffentlichen Zwecks kann jedoch explizit erwünscht sein.

- Es ist legitim und von den Gemeindeordnungen ausdrücklich akzeptiert, dass die Stadt von ihren Unternehmen eine angemessene Eigenkapitalverzinsung fordert. Dies gilt insbesondere für Wohnungsunternehmen, da hier viel kommunales Vermögen gebunden ist.

Vor diesem Hintergrund sehen heute viele Städte ihre Wohnungsunternehmen nicht nur als kommunalpolitisches Instrument zur Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgabenfelder, sondern auch als Einnahmequelle, die zum Beispiel durch Gewinnausschüttungen Beiträge für den Haushalt leisten. Dies ist aber nur empfehlenswert, wenn das Wohnungsunternehmen wirtschaftlich gesund ist. Einzelne Finanzkennzahlen können dem Beteiligungsmanagement helfen, die langfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unternehmens zu beurteilen (siehe 3.4.2 Kennzahlensysteme).

Laut BBSR war 2014 im Durchschnitt der Unternehmen von einer Eigenkapitalquote von knapp 40 Prozent auszugehen, allerdings wiesen einige auch Eigenkapitalquoten von unter 20 Prozent auf. Die Gesamtkapitalrentabilität der vom BBSR betrachteten Unternehmen lag im Jahr 2014 durchschnittlich bei 3,3 Prozent. Mehr als die Hälfte der Unternehmen erwirtschaftete dabei eine Gesamtkapitalrentabilität zwischen 2 und 4 Prozent.

Allerdings ist zwischen Ost- und Westdeutschland eine deutliche Streuung feststellen: In den ostdeutschen Bundesländern scheinen die kommunalen Wohnungsunternehmen häufiger unter einer negativen Gesamtkapitalrentabilität zu leiden als in den westdeutschen Bundesländern.

2014 erzielte zwar der größte Teil der kommunalen Wohnungsunternehmen (78,5 Prozent) Gewinne – diese Aussage traf jedoch für Unternehmen in Westdeutschland häufiger zu als für solche in den ostdeutschen Bundesländern. Ursache hierfür dürften die teils sehr unterschiedlichen Situationen der jeweiligen Wohnungsmärkte sein.

Eine Mehrheit der Wohnungsunternehmen scheint der Untersuchung zufolge die erwirtschafteten Überschüsse innerhalb des Unternehmens zu belassen; nur rund ein Drittel der kommunalen Wohnungsunternehmen führt einen Teil des Gewinns an die jeweils beteiligte Gebietskörperschaft ab. Die Volumina der Ausschüttungen unterscheiden sich allerdings deutlich.

3.3 Zielkonflikte

Während Unternehmen in der Privatwirtschaft in der Regel durch den bloßen Vergleich von Renditekennziffern gesteuert werden können, haben Unternehmen der öffentlichen Hand darüber hinaus die Erfüllung des öffentlichen Zwecks zu beachten. Die Erfüllung des öffentlichen Zwecks ist, wie oben beschrieben, häufig primär sozialer und gesellschaftspolitischer Natur. Damit befinden sich die kommunalen Wohnungsunternehmen in dem klassischen Zielkonflikt zwischen der Renditeorientierung und der Gemeinwohlorientierung.

¹¹ Vgl. Wefelmeier, Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen, 2018, Rn 8 zu § 149 NKOMVG

Bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung sollten die Städte darauf achten, dass ihre Wohnungsunternehmen in der Lage sind, ihre Aufgaben nicht nur kurzfristig, sondern auch sehr langfristig optimal erfüllen zu können. Ziel muss daher die Steigerung oder zumindest der Erhalt des Unternehmenswertes sein. Vor diesem Hintergrund wäre ein (unverhältnismäßiger) Substanzverzehr durch zu hohe Ausschüttungen ebenso kontraproduktiv wie das Eingehen von übermäßigen langfristigen Risiken zur Generierung kurzfristiger Ergebnisverbesserungen.

Es sollten Zielvorgaben für die Gesellschaften in Form von Zielbildern, Zielvereinbarungen und Unternehmenskonzepten erstellt werden. Die Zielvorgaben des Gesellschafters müssen sowohl die Erfüllung des öffentlichen Zwecks als auch die damit verbundene Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit für das Beteiligungsunternehmen berücksichtigen. Hierbei sind die konkurrierenden Zielsysteme „Renditeorientierung versus Gemeinwohlorientierung“ und „Unternehmensinteressen versus politische Interessen“ miteinander in Einklang zu bringen.¹²

3.4 Steuerung der Wohnungsunternehmen

3.4.1 Beteiligungscontrolling

Es sind passende Einwirkungsmöglichkeiten der jeweiligen städtischen Eigentümer auf die selbständigen Unternehmen erforderlich, um die öffentliche Aufgabenerfüllung und positive Effekte für den Haushalt abzusichern. Hierfür benötigt die Stadt ein qualifiziertes und personell angemessen ausgestattetes Beteiligungsmanagement, dessen wesentliche Aufgabe das strategische und operative Beteiligungscontrolling ist.

Das **strategische Beteiligungscontrolling** hat insbesondere die Umsetzung der stadtpolitischen Ziele unter Wahrung der Anforderungen aus der Gemeindeordnung in den Grundsatzfragen der wirtschaftlichen Betätigung der Stadt zum Ziel. Es soll den Entscheidungsträgern als Instrument zur mittel- und langfristigen Steuerung des „Konzerns Stadt“ dienen. Mit Hilfe des strategischen Controllings sollen aber auch die wirtschaftliche Führung des Unternehmens und die Einhaltung des öffentlichen Zwecks gewährleistet sowie der Ressourceneinsatz (Steuergelder / Haushaltsmittel) für die Erfüllung des öffentlichen Zwecks optimiert werden.¹³

Das **operative Beteiligungscontrolling** hat als Vorstufe des strategischen Beteiligungscontrollings zur Aufgabe, alle von den Beteiligungsunternehmen bereitgestellten Informationen, analytisch aufzuarbeiten, um hieraus entscheidungsvorbereitende Informationen für die Verwaltungsspitze und den Rat zu generieren.¹⁴ Das operative Beteiligungscontrolling nutzt dafür u. a. Wirtschaftspläne, unterjährige Berichte der Unternehmen zu Plan-Ist-Abweichungen sowie Jahresabschlüsse und Prüfberichte.

Steuerungsrelevante betriebswirtschaftliche und wohnungswirtschaftliche Kennzahlen, die für die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit und der öffentlichen Zweckerfüllung geeignet sind, finden sich im nachfolgenden Abschnitt.

3.4.2 Kennzahlensysteme

Zum Zwecke der Beurteilung der finanziellen Lage und Zielerfüllung des Wohnungsunternehmens sowie der Risikofrüherkennung ist es Aufgabe des Beteiligungscontrollings eine differenzierte Bilanzanalyse sowohl ex ante als auch ex post unter Einbeziehung gegebenenfalls vorhandener Spartenrechnungen zu tätigen. Die Beurteilung der öffentlichen Zweckerfüllung

¹² Vgl. Deutscher Städtetag (2017), S. 23ff.

¹³ Vgl. a.a.O., S. 23.

¹⁴ Vgl. a.a.O., S. 19.

kann einerseits ebenfalls auf Basis von Bilanzdaten festgestellt werden, andererseits sind vielfach ergänzende Informationen im Sinne von Leistungsberichten etc. erforderlich.

Da es hierbei gilt, steuerungsrelevante Informationen zu identifizieren, bieten sich Kennzahlensysteme an, welche zugleich der Verwaltungsspitze und dem Rat als Grundlage für strategische Entscheidungen dienen können. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass das Beteiligungsmanagement aus der Grundgesamtheit der Vielzahl möglicher Kennzahlen eine steuerungsrelevante sinnvolle Auswahl tätigt, welche sich an den spezifischen finanziellen wie auch aufgabenorientierten Besonderheiten des jeweiligen Wohnungsunternehmens orientiert.

Die ausgewählten Kennzahlen sollten in Zielbilder, Zielvereinbarungen, Wirtschaftsplanungen und strategische Unternehmenskonzepte einfließen. Hierbei sollte eine Verständigung mit dem Wohnungsunternehmen über zu erreichende Zielgrößen bzw. deren Bandbreiten getroffen werden.

Eine darauf aufbauende Kennzahlenanalyse des Beteiligungsmanagements kann in Form von Soll-/Ist-Analysen sowie einer Zeitreihenauswertung erfolgen. Wertvoller wird eine Kennzahlenanalyse, wenn die Kennzahlen zusätzlich mit einem Benchmark verglichen werden können. Benchmarks werden beispielsweise vom Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) den Wohnungsunternehmen zur Verfügung gestellt.

Die Arbeitsgruppe Beteiligungsmanagement des Deutschen Städtetages hat zum Zwecke des interkommunalen Vergleichs ein eigenes Benchmarksystem für kommunale Wohnungsunternehmen entwickelt, welches von den teilnehmenden Kommunen¹⁵ jährlich fortgeschrieben wird. Nachfolgend werden hieraus einige relevante Kennzahlen und ihre Verwendung kurz vorgestellt sowie die Medianwerte 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement dargestellt. Falls vorhanden werden weiterhin die kritischen Werte für die Unternehmensentwicklung gemäß Definition der GdW Revision AG aufgezeigt:

- **Eigenkapitalquote = Eigenkapital / Bilanzsumme**

Die bilanzielle Eigenkapitalquote drückt das Verhältnis zwischen dem Eigenkapital und dem Gesamtvermögen zu Buchwerten aus. Eine Eigenkapitalquote ≤ 15 Prozent wird als entwicklungsbeeinträchtigend bezeichnet und < 10 Prozent als bestandsgefährdend. Weiterhin ist die zeitliche Entwicklung von großer Bedeutung, so dass bei einem Rückgang innerhalb von drei Jahren > 20 Prozent von einer Entwicklungsbeeinträchtigung und bei einem Rückgang > 33 Prozent von einer Bestandsgefährdung gesprochen wird. Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 26,5 Prozent (n=22).

- **Eigenkapitalrentabilität = Jahresergebnis vor Ertragsteuern / Eigenkapital**

Ermittelt wird hier die Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals zu Buchwerten. Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 5,25 Prozent (n=22). Da in den Wohnungsunternehmen in unterschiedlichem Maße stille Reserven im Anlagevermögen vorhanden sind, müsste zum Zwecke der Ermittlung der Verzinsung des tatsächlich gebundenen Kapitals eine Bereinigungsberechnung des Eigenkapitals auf Marktwerte erfolgen. Dies würde zu einem Absinken der Eigenkapitalrendite führen. Erst auf dieser Basis wäre der Vergleich mit einer potenziellen Alternativanlage möglich. Eine auf Verkehrswerte ausgerichtete Kennzahl befindet sich aber auf Grund der Schwierigkeit und Validität der Ermittlung aktuell noch nicht im Benchmark der AG Beteiligungsmanagement.

¹⁵ Aktuell teilnehmende Städte: Berlin, Bonn, Bremen/Bremerhaven, Darmstadt, Dortmund, Düsseldorf, Essen, Frankfurt am Main, Hannover, Heidelberg, Köln, Leipzig, Lübeck, Ludwigsburg, Ludwigshafen, Magdeburg, Mainz, München, Nürnberg, Rostock, Stuttgart, Wiesbaden, Wismar, Wuppertal

- **Mietenmultiplikator = (Grundstücke mit Wohnbauten + Grundstücke mit Geschäfts- und anderen Bauten) / (Jahressollmiete - Erlösschmälerung + Mietzuschüsse)**
Der Mietenmultiplikator bringt zum Ausdruck, in welchem Verhältnis die Buchwerte des Sachanlagevermögens zu den Mieteinnahmen stehen. Ein geringer Wert deutet hierbei auf hohe stille Reserven in den bilanzierten Werten hin, ein weiterer Erklärungsansatz kann aber auch eine wenig ausgeprägte Sozialbindung und damit hohe Mieten sein. Als entwicklungsbeeinträchtigend gelten Werte über 12.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 8,72 (n=15).
- **Zinsdeckung = (Fremdkapitalzinsen + Zinsen Forfaitierung) / (Jahressollmiete + Aufwendungszuschüsse - Erlösschmälerung)**
Die Zinsdeckung weist aus, wie viel Prozent der Mieten für Fremdkapitalzinsen aufgewandt werden müssen. Als entwicklungsbeeinträchtigender Wert ist ≥ 40 Prozent und als bestandsgefährdender Wert ≥ 50 Prozent definiert. In Zeiten niedriger Zinsen befindet sich hier aktuell kaum ein Unternehmen im kritischen Bereich.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 16,5 Prozent (n=17).
- **Kapitaldienstdeckung = (planmäßiger Kapitaldienst + Forfaitierung) / (Jahressollmiete + Aufwendungszuschüsse - Erlösschmälerung)**
In Erweiterung der Kennzahl Zinsdeckung werden hier zusätzlich zu den Fremdkapitalzinsen noch die planmäßigen Tilgungen ins Verhältnis zu den Mieteinnahmen gesetzt. Als entwicklungsbeeinträchtigender Wert ist ≥ 50 Prozent und als bestandsgefährdender Wert ≥ 65 Prozent definiert. Trotz niedriger Zinsen befinden sich viele Unternehmen hier bereits durch starke Neubautätigkeit im kritischen Bereich. Diesem Umstand gilt besondere Aufmerksamkeit, um die finanzielle Stabilität auch im Falle eines Zinsanstieges weiterhin zu gewährleisten.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 40 Prozent (n=15).
- **Tilgungskraft = Cashflow nach DVFA/SG¹⁶ / planmäßige Tilgung**
Die Kennzahl der Tilgungskraft bringt die Finanzkraft zum Ausdruck, die dem Wohnungsunternehmen u. a. für Investitionen und Rückzahlungen zur Verfügung steht. Als entwicklungsbeeinträchtigender Wert ist $< 1,5$ und als bestandsgefährdender Wert < 1 definiert. Auch bei dieser Kennzahl sieht man aktuell bei einigen Unternehmen bereits kritische Werte.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 1,9 (n=17).
- **Durchschnittliche monatliche Wohnungsmiete = ((Jahressollmiete Wohnungen + Aufwendungszuschüsse) / 12) / Wohnfläche**
Diese Kennzahl kann einerseits als betriebswirtschaftliche Kennzahl zur Identifikation von Mieterhöhungspotenzialen und andererseits als Dokumentation der Öffentlichen Zwecksetzung verstanden werden, in dem ein bestimmtes Mietniveau im kommunalen Wohnungsbau im Vergleich zum allgemeinen Mietniveau der Stadt nicht überschritten werden soll. Ein interkommunaler Benchmark ist hier wenig aussagekräftig, da die ortsübliche Miete in den verschiedenen Städten sehr unterschiedlich ist.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 5,91 €/m² (n=18).

¹⁶ Deutsche Vereinigung für Finanzanalyse und Anlageberatung e.V. (DVFA), Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft (SG).

- **Leerstandsquote = Leerstand / Wohnungsbestand**
Die Leerstandsquote ist in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte überall sehr niedrig und weit entfernt von entwicklungsbeeinträchtigenden Werten ab 10 Prozent und bestandsgefährdenden Werten ab 15 Prozent.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 1,6 Prozent (n=22).
- **Investitionen im Bestand = (Instandhaltungskosten Bestand insgesamt + nachträgliche HK Bestand insgesamt) / Wohn- und Nutzfläche Bestand insgesamt ohne Garagen**
Ein individuell in unterschiedlicher Höhe erforderliches Mindestinvestitionslevel ist zur nachhaltigen Erfüllung des Öffentlichen Zwecksetzung erforderlich. Die Notwendigkeit richtet sich nach dem Alter und Zustand des Bestandes. Auch die Banken achten bei Ihren Finanzierungsentscheidungen auf diese Kennzahl, da ein modernisierter und gut instandgehaltener Bestand für die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens von großer Bedeutung ist. Aus finanzieller Sicht sind allerdings auch überhöhte Werte zu vermeiden, um genügend Mittel für die Neubautätigkeit zur Verfügung stellen zu können. Als entwicklungsbeeinträchtigend gelten Werte unter 20 €/m².
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 33,60 €/m² (n=20).
- **Anteil gedeckelte Miete = Sozialbindung**
Hierbei handelt es sich um eine klassische Kennzahl der Öffentlichen Zwecksetzung bzw. Daseinsvorsorge. Der Anteil der Wohneinheiten mit Preisbindung am Gesamtbestand ist bei den verschiedenen kommunalen Wohnungsunternehmen sehr unterschiedlich und abhängig von der spezifischen Zielsetzung des betreffenden Wohnungsunternehmens.
Der Medianwert 2017 des Benchmarks der AG Beteiligungsmanagement beträgt 30,4 Prozent (n=12).

4. Maßnahmen zur Milderung des Zielkonflikts

Eine Milderung des Zielkonfliktes zwischen finanziellen Kriterien und der öffentlichen Zwecksetzung kann durch die Erweiterung der finanziellen Handlungsspielräume des Wohnungsunternehmens erfolgen. Die finanziellen Möglichkeiten können dabei durch das Heben von stillen Reserven, die Etablierung von Bauträgergeschäft, die Auslagerung von Teilleistungen, die Veränderung der Wertschöpfungstiefe sowie durch sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit vergrößert werden.

4.1 Heben von stillen Reserven

Häufig sind städtische Wohnbaubestände durch einen hohen Investitionsstau gekennzeichnet. Dies liegt insbesondere bei den Großstädten häufig an historisch gewachsenen Wohnungsbeständen, die aus den 50er bzw. 60er Jahren stammen. Das hohe Alter der Wohnungsbaubestände führt zu sehr hohen Investitionsaufwendungen, die letztlich für die Schaffung von neuem Wohnraum fehlen. Jüngere Wohnungsbestände hingegen haben solche hohen Investitionsaufwendungen nicht.

Deshalb kommt der Bestandspflege und dem aktiven Wohnungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ziel muss ein möglichst „moderner“ Wohnungsbestand bzw. der Neubau von Wohnungen und eine Bestandsquote sein, die die Handlungsfähigkeit der Kommune auf dem Wohnungsmarkt und die Bereitstellung von zielgruppenspezifischem

Wohnraum gewährleistet. Dabei sind die Ausgangsbedingungen in den Städten sehr unterschiedlich. Je nach wohnungspolitischer Situation und Zustand der Wohnungsbestände kann dabei im Regelfall von einem Halten und Ausweiten der Bestände ausgegangen werden. Es kann im Einzelfall aber durchaus auch sinnvoll sein, in geringem Umfang Wohnungsbestände zu veräußern und die mit der Veräußerung realisierte Aufdeckung von sog. stillen Reserven (Differenz des historischen Buchwertes zum aktuellen Verkehrs-/Verkaufswert) für den Bau von neuen Mietwohnungen oder für die Modernisierung / Sanierung des Bestandes zu verwenden. Die Aktivierung des Wohnungsvermögens als häufig großes Asset der Kommunen kann somit zum Zuwachs des städtischen Wohnraums, ohne Einsatz von Haushaltsmitteln, führen. Um sicherzustellen, dass die Verkäufe sozialverträglich erfolgen, können im Rahmen von En-bloc-Verkäufen an die Investoren bestimmte Anforderungen in Bezug auf Instandhaltung, Modernisierung, Bestandhaltung und Mietpreisentwicklung gestellt werden. Als weitere Variante kann im Rahmen von Mieterprivatisierungen der Verkauf der „Altbestände“ sozial abgedeckt werden.

Für ein solches aktives Wohnungsmanagement ist das Vorhalten einer Bestandsdatenbank durch das städtische Wohnungsbauunternehmen unerlässlich. Darüber hinaus ist eine Spartenrechnung notwendig, welche nach den Bereichen preisfreier, preisgebundener Wohnraum und gegebenenfalls Sonstiges (z. B. Bauträgergeschäft oder Parkhausbetrieb) differenziert. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, den städtischen Entscheidungsträgern eine größere Transparenz auch bei langfristigen strukturellen Festlegungen zu eröffnen. Mit der Einführung des aktiven Wohnungsmanagements wird das Ziel verfolgt, verlässliche Datengrundlagen für Investitionen und Desinvestitionen zu erhalten. Dabei muss die städtische Wohnungsbaugesellschaft die für eine Veräußerung in Betracht kommenden geeigneten Objekte benennen, die erforderlichen verkaufsvorbereitenden Maßnahmen definieren und bei der Erarbeitung des Konzeptes dem Ziel Rechnung tragen, dass die Veräußerungserlöse wiederum insbesondere für Neubau/Ankauf und Modernisierung innerhalb der Wohnungsbaugesellschaft eingesetzt werden. Ziel ist es, die Anzahl der öffentlich geförderten Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen der Wohnungsgesellschaft mittelfristig zu steigern und den kommunalen Einfluss auf den städtischen Wohnungsmarkt insgesamt zu erhöhen.

4.2 Bauträgergeschäft

Das Bauträgergeschäft – im Sinne des Bauens und Teilverkaufs von Wohnungsbauprojekten – kann geeignet sein, um über erzielbare Margen jene finanziellen Mittel zu generieren, die z. B. für den zusätzlichen Neubau von dringend benötigten Wohnungen erforderlich sind. Der Haupteffekt des Bauträgergeschäftes liegt aber in dem Umstand, dass auch die verkauften Wohnungsbauprojekte zusätzlichen Wohnraum in der betreffenden Stadt schaffen, der in vielen Fällen nicht von der privaten Wohnungswirtschaft errichtet würde, zum Beispiel aus Finanzierbarkeits- oder Knowhow-Gründen.

Dieses Geschäftsfeld ist allerdings einem engen Controlling zu unterziehen, um zu verhindern, dass die öffentliche Hand hier primär Bauprojekte tätigt, welche von Seiten der Privatwirtschaft als zu riskant eingestuft und deshalb abgelehnt wird. In diesem Zusammenhang sind an das Management des Bauprozesses und die Markteinschätzung über erzielbare Verkaufspreise erhöhte Anforderungen gestellt.

Durch das Bauträgergeschäft kann für bestimmte Zielgruppen (preiswertes) Wohneigentum in der Stadt geschaffen werden, um diese Zielgruppen an die Stadt zu binden. Dies kann insbesondere im Hinblick auf den Fachkräftemangel an Bedeutung gewinnen.

4.3 Auslagerung von Teilleistungen und Veränderung der Wertschöpfungstiefe

Es kann geprüft werden, inwieweit einzelne Aufgaben im Unternehmen einer zu gründenden Servicegesellschaft übertragen oder in Kooperation oder ganz von externen Dritten unter Berücksichtigung der Qualität kostengünstiger erbracht werden können. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage einer Erhöhung oder Verringerung der Wertschöpfungstiefe im Wohnungsunternehmen.

Eine nähere Prüfung hinsichtlich der Erbringung von Leistungen durch externe Dritte und damit einer Verringerung der Wertschöpfungstiefe kann sich insbesondere in Bezug auf administrative Querschnittsaufgaben anbieten (beispielsweise Empfangstätigkeiten, Archivhaltung, Postservice).

Die Gründung einer Servicegesellschaft mit entsprechender Aufgabenverlagerung und -erweiterung (Erhöhung der Wertschöpfungstiefe) kann die Möglichkeit bieten, verschiedene Dienstleistungen im Kontext der Wohnraumvermietung wirtschaftlich optimal zu erbringen bzw. auszulagern. Die Ausweitung der Wertschöpfungstiefe ist derzeit auch als aktuelle Entwicklung in der Branche zu erkennen. Immer mehr Wohnungsunternehmen weiten ihr Leistungsportfolio häufig in Servicegesellschaften aus, um die Dienstleistungsaktivitäten steuern zu können, die Mieterzufriedenheit zu erhöhen, die Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu mindern und zusätzliche Einnahmen zu erzielen, die es ermöglichen, an anderer Stelle den Handlungsspielraum zu erweitern.

Beispielhaft seien hier die Bereiche Medienversorgung, Wärme-Contracting, Hauswarte, Grünpflege, Straßenreinigung, Winterdienst, Smart-Metering sowie die Ausweitung sonstiger wohnungsnaher Dienstleistungen zu nennen. Gerade durch die intelligente Vernetzung werden neue Kooperationsformen zwischen den verschiedenen kommunalen Unternehmen und deren Sparten entstehen, die veränderte Wertschöpfungstiefen erfordern.

4.4 Sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit

Effizienzmaßnahmen

Eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit kann im Einzelfall durch Effizienzprogramme im Bereich Personal- und Sachkosten erreicht werden. Hierzu kann im Rahmen einer Prozessanalyse ggfs. mit Unterstützung durch externe Beratungsfirmen Optimierungspotenzial aufgezeigt werden. Erste Indikatoren für Optimierungspotenzial können Effizienzkennziffern wie Personalaufwands- und Sachkostenquoten sein. Bei der Sachkostenquote wäre allerdings der Instandhaltungsanteil einer separaten Betrachtung zu unterziehen. Das gehobene Ergebnispotenzial kann anschließend entweder reinvestiert oder ausgeschüttet werden.

Digitalisierung

Im Rahmen der betrieblichen Optimierung (vgl. Effizienzmaßnahmen) kann die Digitalisierung entlang der typischen Geschäftsprozesse von Wohnungsunternehmen einen Beitrag zur Verringerung von Kosten, aber auch zur Verbesserung von Durchlaufzeiten und Qualität beitragen. Hierzu zählt die Optimierung betriebswirtschaftlicher und kaufmännischer Prozesse, beispielsweise durch die Einführung von ERP-Systemen, digitalen Archiven und verstärkten Prozessstandardisierungen. Zudem kann die IT-gestützte Steuerung und Kontrolle haustechnischer Anlagen zu weiteren Verbesserungen führen. Aufbauend auf der internen Digitalisierungsstrategie besteht die Möglichkeit, die Mieterinnen und Mieter stärker in die Prozessabläufe zu integrieren (beispielsweise über Mieterportale).

Anteilige Mietendeckelung

Eine großflächige Deckelung der Mieten wäre aus wohnungspolitischer Sicht wünschenswert. Durch die aktuell stark gestiegenen Baukosten ist es allerdings häufig selbst unter Verwendung von Fördergeldern nicht mehr wirtschaftlich darstellbar, Objekte vollständig mit

preisgebundenem Wohnraum zu erstellen. Insofern ist es hier zumeist sinnvoll, Objekte in Mischform zu erstellen, welche zum Beispiel 30 Prozent Preisbindung und 70 Prozent frei vereinbarte Mieten aufweisen. Dem Beteiligungsmanagement kommt hier eine entscheidende beratende Rolle bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen der einzelnen Objekte zu.

Bau- und Wohnstandards

Eine weitere Möglichkeit zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist die kritische Analyse der Baustandards auf Absenkungspotenzial. Als Stichworte seien hier Fassadenmaterialien, energetische Standards und Modulbauten genannt. Auch sollten Wohnstandards bezüglich der Außen- und Innenausstattung hinterfragt werden (Fußbodenbeläge, Badezimmergestaltung, Balkone etc.). Hierbei sollte eine ganzheitliche Betrachtung des Lebenszyklus der Immobilie als langfristige Investition erfolgen. Die Wohnungsunternehmen sollten von guten Beispielen anderer zum kostengünstigen Bauen lernen und sich entsprechend austauschen. Dabei ist allerdings auch das Erfordernis der dem Klimawandel angepassten Bauweise zu berücksichtigen.

Erweiterung der Mietpreisspielräume

Im Rahmen von energetischen Maßnahmen kann die Absenkung von Betriebskosten für die Mieter herbeigeführt werden, welche im Umkehrschluss den Spielraum von Mietpreiserhöhungen unter Berücksichtigung von Restriktionen zu Mietpreisbindungen erweitern. Der Sanierungszyklus von Immobilien kann, entsprechend des Kopplungsprinzips (z. B. die Kombination der Dämmung mit anderen ohnehin anfallenden Arbeiten), zum Anlass von energetischen Maßnahmen genutzt werden. Auch hier kommt den Beteiligungsmanagements eine wichtige Rolle bei der Beurteilung entsprechender Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu.

5. Fazit / Zusammenfassung

Nach heutigem Stand muss davon ausgegangen werden, dass die aktuellen Probleme auf den Wohnungsmärkten nicht kurzfristig zu beseitigen sind. Um den Prozess hin zu ausgeglichenen Märkten zu beschleunigen, ist ein untereinander abgestimmtes Justieren einer Vielzahl von Stellschrauben notwendig.

Zur Steuerung und Unterstützung kommunaler Wohnungsunternehmen ist ein strategisches und operatives Beteiligungsmanagement erforderlich. Dafür steht inzwischen auch ein umfassendes Kennzahlensystem unterstützend zur Verfügung.

Regelmäßig bestehende Zielkonflikte zwischen finanziellen Kriterien einerseits und öffentlicher Zwecksetzung andererseits können ggf. durch das Heben von stillen Reserven, die Etablierung von Bauträgersgeschäft, die Auslagerung von Teilleistungen, die Veränderung der Wertschöpfungstiefe sowie durch sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit gemildert werden.

Für die Zukunft wird entscheidend sein, dass „die Wohnungsfrage“ kontinuierlich und prominent auf der politischen Agenda vertreten bleibt.

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zur vorliegenden Handreichung

1. Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind und bleiben das zentrale Steuerungsinstrument auf den lokalen Wohnungsmärkten. Sie stehen für bezahlbares Wohnen und sind wichtige Akteure zur Weiterentwicklung städtischer Quartiere.

Das Präsidium stellt fest, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen aufgrund des Wandels lokaler Wohnungsmärkte vielfältigen Herausforderungen unterliegen. Zudem werden an die Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen hinsichtlich der wirtschaftlichen, rechtlichen sowie finanziellen Rahmenbedingungen erhöhte Anforderungen gestellt.

2. Dies geht einher mit regelmäßigen Zielkonflikten zwischen der wirtschaftlichen Betätigung einerseits und der Beachtung des öffentlichen Zwecks andererseits. Es gilt, die Anforderungen an einen effizienten Mitteleinsatz und den jeweiligen wohnungspolitischen Auftrag in Einklang zu bringen. Zur Steuerung und Unterstützung kommunaler Wohnungsunternehmen ist ein strategisches und operatives Beteiligungscontrolling erforderlich.
3. Für die besondere Situation kommunaler Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands müssen Lösungen des Altschuldenproblems gefunden werden. Es ist zu begrüßen, dass im Rahmen der Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse dieses Thema aufgegriffen wurde, denn viele kommunale Wohnungsunternehmen leiden nach wie vor unter den Folgekosten der Wiedervereinigung.
4. Das Präsidium nimmt die Handreichung „Gute Unternehmenssteuerung kommunaler Wohnungsunternehmen“ zustimmend zur Kenntnis.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): BBR-Berichte KOMPAKT 3/2008, Neue Trends beim Handel von Wohnungsportfolios in Deutschland, Bonn.

zuletzt abgerufen am 11.12.2019

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2008/DL_3_2008.pdf?blob=publicationFile&v=2

Bundesinstitut für Bau-, Stadt – und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2015): Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland – Ergebnisse der Kommunalbefragung 2015, Bonn. zuletzt abgerufen am 11.12.2019

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/kommunale-wohnungsbestaende-dl.pdf;jsessionid=19545B290FE73038FEEF17046C82FBC6.live21303?blob=publicationFile&v=3>

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2007): Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Forschungen, Heft 124 Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, Berlin.

zuletzt abgerufen am 11.12.2019

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Forschungen/2007/Heft124_DL.pdf?blob=publicationFile&v=2

Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) (Hrsg.) (2019): GdW-Jahresstatistik 2018 – ausgewählte Ergebnisse, Berlin.

zuletzt abgerufen am 11.12.2019

https://web.gdw.de/uploads/pdf/jahresstatistik_kompakt/GdW_Jahresstatistik_kompakt_2018.pdf

Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) (Hrsg.) (2018): GdW-Positionspapier für die AG „Kommunale Altschulden“ im Rahmen der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse", Berlin.

zuletzt abgerufen am 11.12.2019

https://web.gdw.de/uploads/pdf/stellungnahmen/GdW-StN_AG_Kommunale_Altschulden.pdf

Bundesverwaltungsgericht (BVerwG): Urteil vom 22.02.1972, Az. I C 24.69.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2017): Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, Köln.

Zuletzt abgerufen am 11.12.2019

http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/strategien_handlungsempfehlungen_gute_unternehmenssteuerung.pdf

Lieberknecht, Christian (2013): Was bedeutete das WGG und was passierte danach? Die Entwicklungsphasen der Wohnungsgemeinnützigkeit, in: Jubiläum: 65 Jahre DW Die Wohnungswirtschaft, Freiburg.

zuletzt abgerufen am 10.12.2019: https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/jubilaeum-65-jahre-dw-die-wohnungswirtschaft/wgg-die-entwicklungsphasen-der-wohnungsgemeinnuetzigkeit_260_198480.html

Wefelmeier, Christian (2018): Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen, 2018, Rn 8 zu § 149 NKOMVG.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autoren/Autorinnen

- Andre de Beisac, Stadt Augsburg
- Sebastian Klöppel, Deutscher Städtetag, Hauptgeschäftsstelle Köln
- Lars Scheider, Stadt Frankfurt am Main
- André Tegtmeier, Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH, Leipzig
- Holger Ulbrich, Landeshauptstadt Hannover

Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle

- Verena Göppert, Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers
- Hilmar von Lojewski, Beigeordneter
- Detlef Raphael, Beigeordneter

- Sebastian Klöppel, Referent, sebastian.kloeppe@staedtetag.de
- Barbara Meißner, Hauptreferentin, barbara.meissner@staedtetag.de
- Dr. Birgit Frischmuth, Hauptreferentin, birgit.frischmuth@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-343-3

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juni 2020