



# **IW-Policy Paper 8/2018**

## **Argumente für den Verkauf kommunaler Wohnungen**

Michael Voigtländer

Köln, 19.03.2017



## **Inhaltsverzeichnis**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 Einleitung</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2 Der öffentliche Wohnungsbestand</b>                       | <b>4</b>  |
| <b>3 Ziele öffentlicher Wohnungsunternehmen</b>                | <b>7</b>  |
| 3.1 Die Wirtschaftlichkeit eines Verkaufs kommunaler Wohnungen | 8         |
| 3.2 Sozialpolitik und kommunale Wohnungsunternehmen            | 11        |
| 3.3 Der Wert kommunaler Wohnungsunternehmen für die Stadt      | 14        |
| <b>4 Schlussfolgerungen</b>                                    | <b>15</b> |
| <b>Abstract</b>  | <b>17</b> |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>                                     | <b>18</b> |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>                                   | <b>18</b> |
| <b>Literatur</b>   | <b>18</b> |



**JEL-Klassifikation:**

H82 – Staatseigentum

I38 – Sozialpolitik; Implementierung und Wirkungen von Sozialhilfeprogrammen

R31 – Wohnungsangebot und -markt

## Zusammenfassung

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften in Deutschland verfügen noch über einen Bestand von 2,3 Millionen Wohnungen. Diese Wohnungen befinden sich vor allem in Großstädten, womit auch der kommunale Wohnungsbestand vom Immobilienmarktboom seit 2000 profitiert. In den 2000er Jahren wurde der öffentliche Wohnungsbestand reduziert, was damals zu zahlreichen Protesten führte und noch heute Gegenstand der politischen Diskussionen ist. Angesichts der stark gestiegenen Preise sollte aber erneut über Verkäufe nachgedacht werden.

Mit einem Verkauf könnten sich zahlreiche Kommunen auf einen Schlag entschulden oder zumindest ihre Schulden deutlich abbauen. Damit könnte die Zinslast gesenkt und Mittel für Investitionen in die soziale Infrastruktur freigesetzt werden, namentlich für die Sanierung von Schulen, die Einrichtung von Kitas, den Erhalt und Ausbau des ÖPNV oder auch für die Feuerwehr und die Polizei.

Das Gegenargument, kommunale Wohnungsunternehmen leisteten einen wichtigen Beitrag zur Sozialpolitik, greift nicht, da viele kommunale Wohnungsgesellschaften längst zu ähnlichen Konditionen vermieten wie große, ehemals öffentliche Wohnungsgesellschaften. Und selbst wenn unterhalb des Marktniveaus angeboten wird, profitieren hiervon nur zu einem geringen Teil bedürftige Haushalte: Nur 16,9 Prozent der Mieter kommunaler Wohnungen in Berlin verfügen über ein Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens und gelten damit als armutsgefährdet, aber über 20 Prozent verfügen über mehr als 120 Prozent des mittleren Einkommens.

Auch die unter dem Begriff der Stadtrendite subsummierten Leistungen der Wohnungsgesellschaften für die Stadt sind nicht überzeugend. Schließlich engagieren sich auch private Wohnungsunternehmen aus Eigeninteresse für die soziale Stabilität und Attraktivität ihrer Stadtviertel, da hiervon auch ihre Rendite abhängt. Angesichts gleichgerichteter Interessen bestehen somit genügend Ansätze für Kooperationen von Kommunen und privaten Wohnungsunternehmen.

Ein Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen oder zumindest einzelner Bestände sollte daher geprüft werden, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Städte und damit schlussendlich die Lebensbedingungen deren Bewohner zu verbessern.

## 1 Einleitung

Wohnen ist ein emotionales Thema. Dies gilt umso mehr, wenn es um öffentliche Wohnungen geht. Kaum ein Thema der Wohnungspolitik wurde so hitzig diskutiert wie der Verkauf öffentlicher Wohnungen in den 2000er Jahren. Neben zahlreichen Werkwohnungen verkaufte unter anderem die Stadt Dresden seine Wohnungsgesellschaft, das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) verkaufte seine Wohnungsgesellschaft LEG und in Berlin wurde zum Beispiel die GSW verkauft (BBSR, 2009). Viele weitere Verkäufe konnten aufgrund von Bürgerprotesten und politischem Widerstand nicht durchgeführt werden, wie beispielsweise in Freiburg. Während sich der Bund und die Länder fast vollständig von ihren Beständen trennten, verfügen insbesondere die Kommunen noch über einen Bestand von rund 2,3 Millionen Wohnungen (GDW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, 2017). Seit dem gescheiterten Verkauf in Freiburg im Jahr 2006 wird die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände kaum noch diskutiert. Im Gegenteil wird von einigen Akteuren sogar eine Rekommunalisierung gefordert, und es sollen neue landeseigene Wohnungsgesellschaften entstehen. Berlin zum Beispiel möchte den eigenen Wohnungsbestand wieder aufstocken, und erst jüngst kündigte der designierte Ministerpräsident Bayerns, Markus Söder, an, mit der Bayern Heim eine neue landeseigene Wohnungs- und Projektentwicklungsgesellschaft zu gründen (Issig, 2018).

Es entspricht also nicht dem Zeitgeist und den derzeitigen politischen Trends, einen Verkauf kommunaler Wohnungen oder auch ganzer Gesellschaften vorzuschlagen. Dennoch sollte das Thema ernsthaft diskutiert werden. Schließlich neigt sich der Wohnungsmarkt dem Höhepunkt seines Booms zu. Mit einem Verkauf könnten sich viele Städte sanieren, Schulden abbauen und finanziellen Spielraum für Investitionen in die kommunale Infrastruktur gewinnen. Zudem ist es offensichtlich, dass für die Kommunen auch wieder schwierige Zeiten kommen werden: Wenn die Zinsen wieder steigen, die Wirtschaftsleistung weniger stark wächst oder sogar sinkt und entsprechend weniger Steuereinnahmen generiert werden können.

In diesem Beitrag wird zunächst auf die Entwicklung des öffentlichen Wohnungsbestands anhand aggregierter Bilanzdaten eingegangen. Außerdem werden auch exemplarisch die Wohnungsbestände einzelner kommunaler Wohnungsgesellschaften aufgelistet. Daran anschließend werden die Ziele kommunaler Wohnungsgesellschaften erläutert und diskutiert, inwiefern diese Ziele auch ohne oder mit weniger kommunalen Wohnungsgesellschaften erreicht werden können. Der Beitrag endet mit einem Fazit.

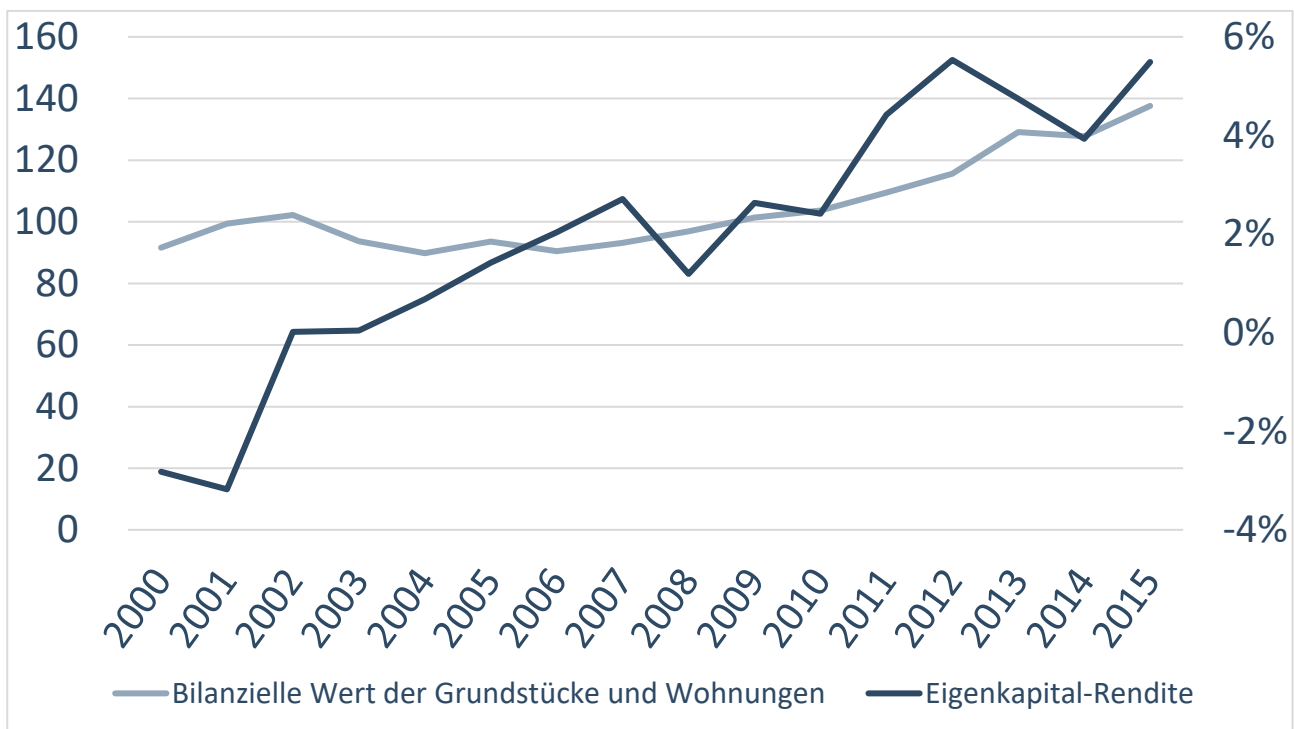
## 2 Der öffentliche Wohnungsbestand

Die öffentliche Hand hat zwischen 1999 und 2011 ihren Wohnungsbestand um ungefähr 550.000 Wohnungen oder rund 17 Prozent reduziert. Der Großteil der Bestandsreduktion entfiel dabei mit 323.000 Wohnungen auf Bund und Länder (Held, 2011). Nichtsdestoweniger beläuft sich der öffentliche Wohnungsbestand heute noch auf 2,6 Millionen Wohnungen, die überwiegend von kommunalen Wohnungsgesellschaften bewirtschaftet werden (2,3 Millionen Wohnungen). Damit entfällt auf die öffentliche Hand ein Anteil von 6,3 Prozent aller Wohnungen und ein Anteil von 11,7 Prozent aller vermieteten Wohnungen.

Insgesamt wurden diese rund 2,6 Millionen Wohnungen von 1959 Unternehmen im Jahr 2015 bewirtschaftet. Die aggregierte Bilanzsumme dieser Unternehmen betrug fast 182 Milliarden Euro. Betrachtet man die Entwicklung des bilanziell bewerteten Immobilienvermögens der Unternehmen, sind die Verkäufe insbesondere in den 2000er Jahren kaum erkennbar. Zwar ging der Wert des Immobilienvermögens zwischen 2002 und 2006 um rund 12 Milliarden Euro zurück, doch seitdem wächst das Anlagevermögen der öffentlichen Wohnungsgesellschaften deutlich. Dies dürfte im Wesentlichen auf Bewertungsgewinne in Folge der stark steigenden Immobilienpreise insbesondere in den Metropolen zurückzuführen sein. Nach dem aktuellsten Datenstand aus dem Jahr 2015 betrug der bilanzielle Wert der Wohnungen und Grundstücke 137,6 Milliarden Euro (Abbildung 2-1). Auch das Eigenkapital ist zwischen 2000 und 2015 von 33 Milliarden Euro auf 75 Milliarden Euro gestiegen.

### Abbildung 2-1: Entwicklung von Eigenkapitalrenditen und Immobilienwerten der öffentlichen Wohnungsgesellschaften

Bilanzieller Wert der Grundstücke und Wohnungen in Milliarden Euro; Eigenkapital-Rendite auf Basis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt

Spiegelbildlich hierzu sind auch die Eigenkapitalrenditen der öffentlichen Wohnungsgesellschaften gestiegen. Während Anfang der 2000er Jahre die öffentlichen Unternehmen noch Verluste erwirtschafteten, liegen die Eigenkapitalrenditen seit 2010 zwischen 2,4 und 5,5 Prozent mit steigender Tendenz. Die Eigenkapitalrendite wurde hier auf Basis des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit und des aggregierten Eigenkapitals gerechnet. Insgesamt haben die öffentlichen Wohnungsgesellschaften von der starken Entwicklung des Immobilienmarktes profitiert und konnten insbesondere Leerstände abbauen, was die Ertragsseite deutlich gestärkt

hat. Darüber hinaus sind die Gesellschaften, gerade auch durch die Aussicht auf mögliche Privatisierungen profitabler geworden, wodurch sie sich den privaten Akteuren stärker angenähert haben (Deschermeier et al., 2015). Allerdings liegt die Eigenkapitalrendite noch deutlich unter denen großer privater Wohnungsunternehmen (siehe Tabelle 2-1).

**Tabelle 2-1: Kommunale Wohnungsgesellschaften in ausgewählten Städten**

Kennzahlen für das Geschäftsjahr 2016

| Gesellschaft                              | Stadt     | Eigenkapitalquote | Bilanzsumme in Millionen Euro | Eigenkapitalrendite | Mieteinnahmen in Millionen Euro | Wohnungsbestand |
|---|-----------|-------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------------------|-----------------|
| GAG-Konzern                               | Köln      | 24%               | 2.721                         | 9%                  | 229,2                           | 43.530          |
| GEWOBAU                                   | Essen     | 30%               | 219                           | 2%                  | 34,2                            | 5.522           |
| ABG FRANKFURT                             | Frankfurt | 36%               | 2.419                         | 9%                  | 457,8                           | 51.456          |
| GWG München                               | München   | 34%               | 1.672                         | 3%                  | 178,0                           | 26.666          |
| degewo                                    | Berlin    | 28%               | 3.006                         | 10%                 | 430,2                           | 73.317          |
| LWB                                       | Leipzig   | 34%               | 1.112                         | 7%                  | 173,7                           | 34.937          |
| SAGA                                      | Hamburg   | 41%               | 4.054                         | 9%                  | 892,8                           | 132.511         |
| Wohn + Stadtbau                           | Münster   | 22%               | 292                           | 9%                  | 38,6                            | 5.572           |
| DOGEWO21                                  | Dortmund  | 13%               | 589                           | 4%                  | 92,9                            | 16.356          |
| Beispiele privater Wohnungsgesellschaften |           |                   |                               |                     |                                 |                 |
| LEG                                       |           | 41%               | 8.435                         | 16%                 | 763,3                           | 128.000         |
| Vonovia                                   |           | 43%               | 32.522                        | 18%                 | 1.538,1                         | 333.381         |

Quelle: Geschäftsberichte

Um die Darstellung des öffentlichen Wohnungsbestands weiter zu illustrieren, wird im Folgenden auch auf die Lage in einzelnen Städten eingegangen, namentlich auf Berlin, Hamburg, München, Frankfurt am Main, Köln, Essen, Dortmund, Münster und Leipzig. Diese Städte gehören zu den größten deutschen Städten und verfügen jeweils über mittlere bis große kommunale Wohnungsgesellschaften.

Eine der größten öffentlichen Wohnungsgesellschaften ist die SAGA in Hamburg. Dieses Unternehmen bewirtschaftet über 130.000 Wohnungen in der Hansestadt, die Bilanzsumme betrug 2016 über 4 Milliarden Euro. Unter den betrachteten Gesellschaften ist die degewo das zweitgrößte Unternehmen mit einem Bestand von über 70.000 Wohnungen und die größte kommunale Wohnungsgesellschaft in Berlin. Verhältnismäßig klein ist hingegen die GEWOBAU in Essen mit 5.500 Wohnungen und einer Bilanzsumme von 218 Millionen Euro. In Tabelle 2-1 sind wesentliche Kennzahlen der Unternehmen dargestellt.

Zum Vergleich sind auch die entsprechenden Daten der LEG Immobilien AG sowie der Vonovia AG angeben. Beide Gesellschaften verfügen über größere Wohnungsbestände als der Durchschnitt der betrachteten kommunalen Gesellschaften und liegen mit ihrer Eigenkapitalquote im oberen Bereich. Auffällig sind aber vor allem die Unterschiede bei der Eigenkapitalrendite: Während die Rendite bei den kommunalen Gesellschaften zwischen 2 Prozent in Essen und 10 Prozent in Berlin liegt, sind es bei den beiden privaten Gesellschaften über 16 Prozent. Dies kann auf Effizienzvorteile zurückzuführen sein, allerdings auch an einer marktorientierten Bewertung der Bestände liegen.

Viele kommunale Gesellschaften planen derzeit ihre Bestände wieder auszubauen, teils durch den Kauf von Beständen, vor allem aber über den Bau neuer Wohnungen. In Berlin sollen daher neue Baugrundstücke bevorzugt an kommunale Wohnungsgesellschaften vergeben werden (Jürgens, 2017).

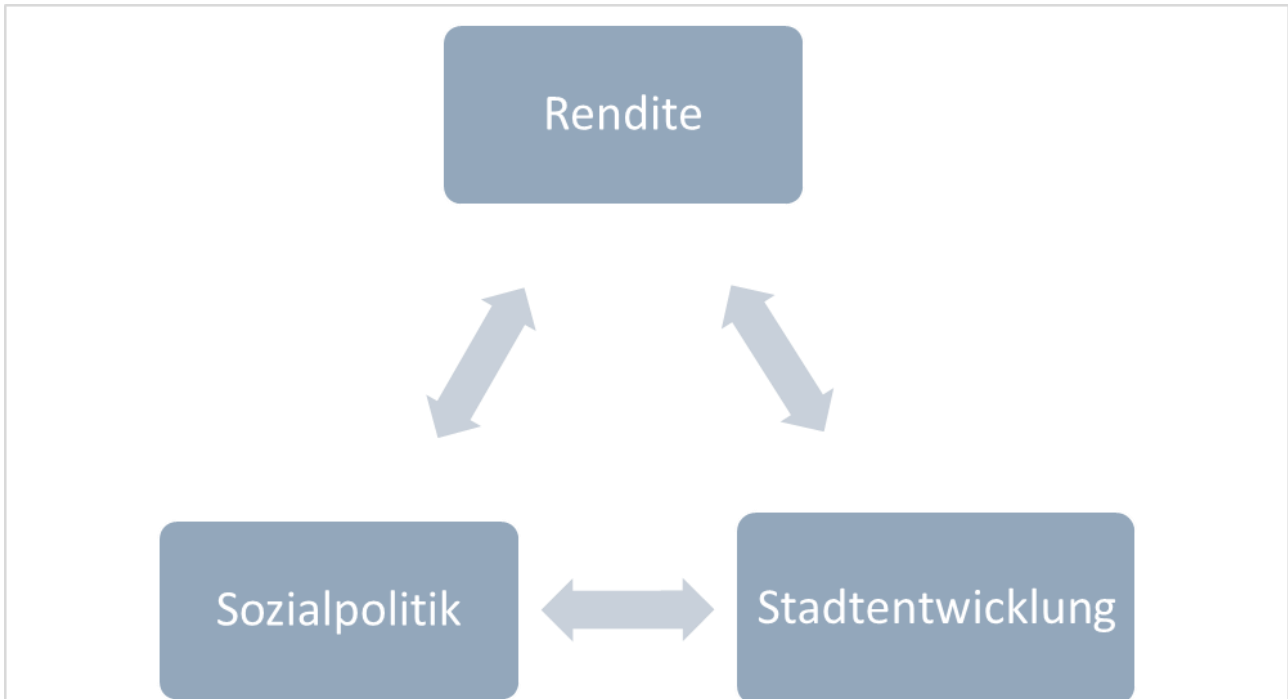
### **3 Ziele öffentlicher Wohnungsunternehmen**

Öffentliche und kommunale Wohnungsunternehmen sind nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit Ende der 1980er Jahre definiert als privatwirtschaftliche Unternehmen in öffentlicher Hand. Wie andere Unternehmen auch, müssen sie sich also am Markt behaupten und mit den Angeboten privater Akteure konkurrieren. Neben dem Ziel einer Rendite, verfolgen kommunale Unternehmen aber noch weitere Ziele (Abbildung 3-1). So wird von den Unternehmen zum einen erwartet, dass sie sich sozialpolitisch engagieren und zu Konditionen unterhalb des Marktniveaus anbieten oder aber Haushalte mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen. Je nach Abgrenzung zählen hierzu beispielsweise Alleinerziehende, Großfamilien oder Haushalte mit Migrationshintergrund (Eekhoff et al., 2000). Zum anderen erwarten die Städte, dass sich die Gesellschaften auch in die Stadtentwicklung einbringen. Dabei geht es auch um die Aufwertung von Stadtvierteln, den Rückbau oder die Revitalisierung nicht mehr benötigter Gebäude oder generell die Förderung der sozialen Stabilität im Quartier. Diese Aktivitäten werden häufig unter dem Begriff der Stadtrendite zusammengefasst (Schwalbach et al., 2009).

Die Ziel-Trias aus Rendite, Sozialpolitik und Stadtentwicklung stellt die kommunalen Unternehmen vor große Herausforderungen, denn so wie im dargestellten Dreieck kann auch immer nur ein Ziel prioritär verfolgt werden (Tinbergen-Regel). Schließlich stehen die Ziele auch in einem Konflikt. So geht eine höhere Rendite mit der Durchsetzung von Mietsteigerungen einher, sozialpolitisch wird aber eine Miete unterhalb des Marktniveaus angestrebt. Auch Maßnahmen der Stadtentwicklung können das betriebswirtschaftliche Ergebnis belasten, und eine Aufwertung von Stadtvierteln kann auch mit höheren Mieten für sozialschwache Haushalte einhergehen. Im Folgenden wird nun diskutiert, ob die Ziele auch ohne kommunale Wohnungsgesellschaften oder mit deutlich kleineren kommunalen Gesellschaften, wie heute üblich, erreicht werden können. Hierzu werden die drei Ziele nacheinander thematisiert.



**Abbildung 3-1: Ziele kommunaler Wohnungsgesellschaften**



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

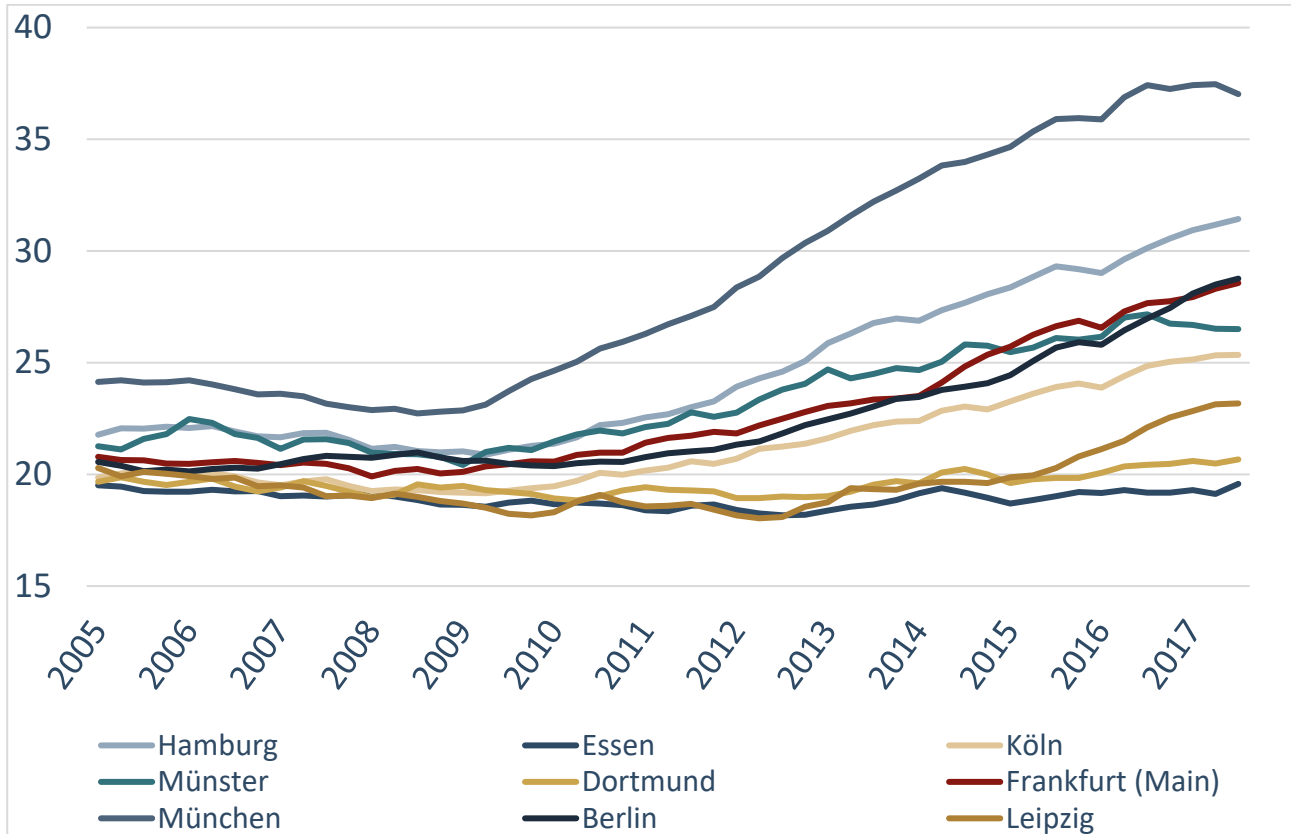
### 3.1 Die Wirtschaftlichkeit eines Verkaufs kommunaler Wohnungen

In der Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände wurde häufig von Kritikern das Bild des Tafelsilbers bemüht. Kommunale Wohnungsgesellschaften stellen demnach das Tafelsilber der Kommunen dar, und durch einen Verkauf würde dieses Vermögen unter Wert verkauft, wie es der frühere Präsident des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GDW), Lutz Freitag, ausdrückte (Freitag, 2013). Freitag und andere wiesen auch darauf hin, dass sich letztlich in dem Preis nur die zukünftigen Mieteinnahmen spiegeln, der Verkauf also letztlich für die Stadt ein Nullsummenspiel sei, da künftige Erträge gegen einen einmaligen Zufluss getauscht würden. Wenn der heutige Preis höher als die Summe der künftigen Erträge ausfiele, dann weil eben Mietpreissteigerungen durchgesetzt würden.

Dieses Bild passt aber nur zum Teil. Richtig ist, dass langfristig der Preis einer Immobilie den diskontierten Nettomieteinnahmen über die Nutzungsdauer entspricht (DiPasquale/Wheaton, 1995). Preise können also steigen, wenn die Bruttomieten steigen. Allerdings können sie eben auch steigen, wenn die Kosten gesenkt werden, zum Beispiel weil die Bewirtschaftung effizienter gestaltet wird. Außerdem können Preise steigen, wenn der Diskontfaktor, also das Zinsniveau zuzüglich der Risikoprämie, fällt.

### Abbildung 3-2: Entwicklung der Vervielfältiger in deutschen Großstädten

Der Vervielfältiger ergibt sich aus dem Quotienten von durchschnittlichem Kaufpreis und durchschnittlicher Jahreskaltmiete (Wiedervermietung)



Quellen: F+B; Institut der deutschen Wirtschaft

Gerade der Effekt des Zinsniveaus war in den letzten Jahren sehr stark. Die Zinsen für langfristige Hypothekendarlehen sind zwischen 2010 und 2017 deutlich gefallen, sie liegen heute teilweise bei nur 1 Prozent. Bedingt durch diese Entwicklung – sowie durch eine bessere demografische Perspektive, die höhere Bruttomieten verspricht – sind die Vervielfältiger in den deutschen Großstädten deutlich gestiegen. Der Vervielfältiger misst die Relation aus Kaufpreisen und Jahreskaltmiete einer Wohnimmobilie. Wie Abbildung 3-2 zeigt, sind die Vervielfältiger über die betrachteten Städte überall gestiegen. Besonders stark ist der Vervielfältiger in München gestiegen, wo er von 23 im Jahr 2009 auf 37 im Jahr 2017 geklettert ist. Auch in Hamburg, Berlin oder Köln gibt es starke Zuwächse bei den Vervielfältigern, in Essen und Dortmund sind die Vervielfältiger dagegen nur leicht seit 2010 gestiegen.

Ursächlich für die großen Unterschiede sind vor allem die Zukunftserwartungen. In München sind nicht nur die demografischen Perspektiven besser als in Essen und Dortmund, sondern auch die wirtschaftliche Dynamik wird als sicherer eingeschätzt. Daher ist die Risikoprämie geringer, weil in München kaum mit Leerständen gerechnet werden muss. Darüber hinaus ist auch die Liquidität größer.

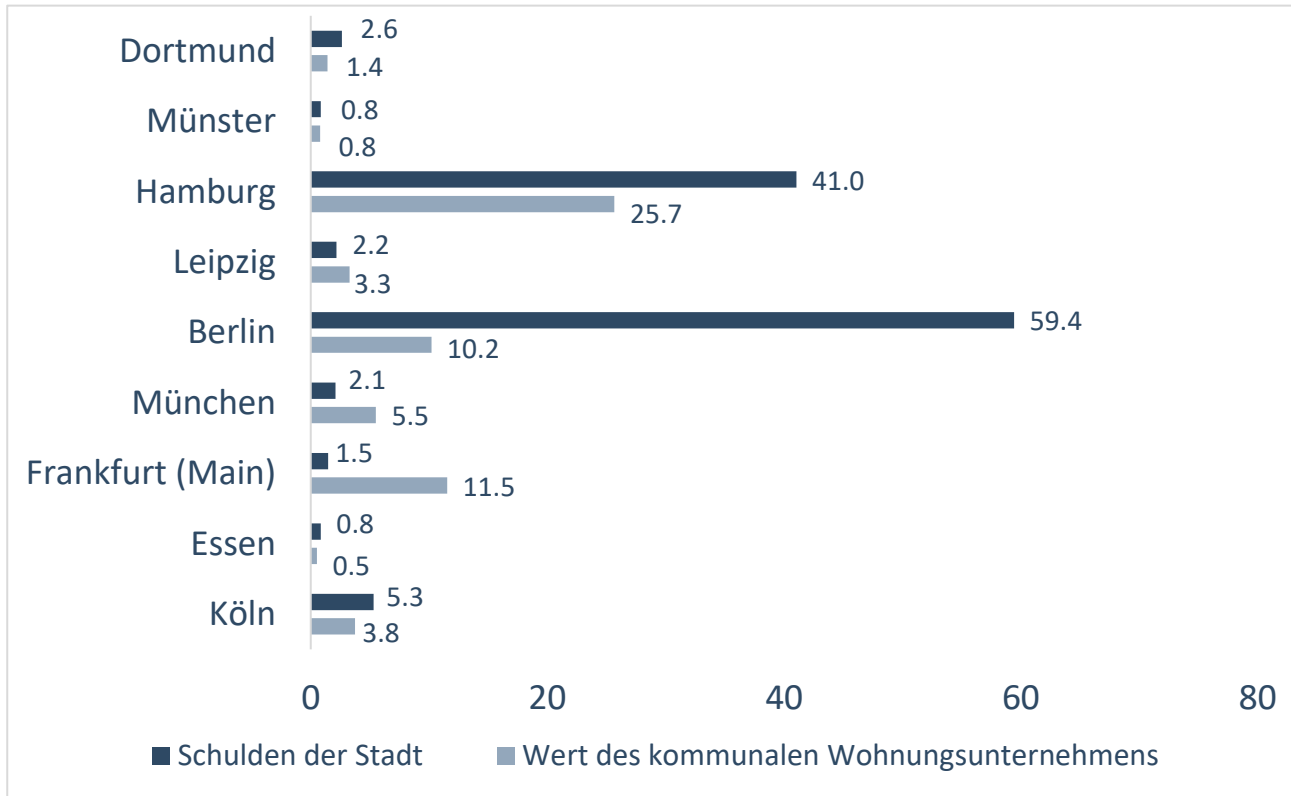
Mit Blick auf Abbildung 3-2 kann man den Kritikern der Privatisierung in den 2000er Jahren insofern Recht geben, dass der Zeitpunkt des Verkaufs im Nachhinein suboptimal war. Erst beginnend ab 2010 stiegen die Vervielfältiger an, so dass bei einem späteren Verkauf ein deutlich höherer Erlös möglich gewesen wäre. Mit Blick auf die aktuelle Situation muss aber festgestellt werden, dass der Wert der Wohnungsbestände seinem Höchststand entgegenstrebt oder ihn sogar schon überschritten hat (Just et al., 2017). Es ist allen Marktteilnehmern klar, dass die derzeit günstige Kombination aus niedrigen Zinsen, starker Zuwanderung und robuster Konjunktur nicht auf Dauer halten wird. Die Zinsen steigen bereits langsam und auch die Zuwanderung in die Städte verliert an Dynamik (Frühjahrgutachten), sodass mit einer Stagnation oder sogar Reduktion der Vervielfältiger gerechnet werden kann. Insofern ist ein Verkauf heute deutlich gewinnträchtiger als noch in den 2000er Jahren.

Auf Basis der Vervielfältiger, der Mieteinnahmen und abzüglich der Schulden der kommunalen Gesellschaften lässt sich grob der Verkaufswert der betrachteten kommunalen Wohnungsunternehmen bestimmen. Dies ist nur eine sehr vage Annäherung, da der tatsächliche Verkaufswert darüber hinaus auch von der Lage der Immobilien, dem Zustand und natürlich auch von der Zahl der Interessenten abhängt. Hinzu kommt, dass gerade bei Portfolien die Vervielfältiger abweichen können, da auch die Struktur des Unternehmens und die Größe des Portfolios relevant sind. Allerdings gibt es keineswegs immer einen Abschlag auf den Vervielfältiger, gerade in den letzten Jahren wurde für Portfolien aufgrund potenzieller *economies of scale* sogar ein Zuschlag gezahlt. Um die Bedeutung des Verkaufswertes zu verdeutlichen, wird dieser den kommunalen Schulden gegenübergestellt. Die Ergebnisse finden sich in Abbildung 3-3.

Mit einem Verkaufswert von rund 25 Milliarden Euro erreicht die SAGA in Hamburg den höchsten Wert. Dies liegt zum einen an der Größe des Unternehmens, andererseits aber auch an den im Vergleich höheren Durchschnittsmieten und dem hohen Vervielfältiger. Die betrachteten Wohnungsunternehmen in Berlin (degewo) sowie in Frankfurt (ABB) erzielen ebenfalls Verkaufswerte von mehr als 10 Milliarden Euro. Aufschlussreich ist, dass in vier der neun Städte der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens rechnerisch ausreichen würde, die Kommune komplett zu entschulden. Auch in den anderen Städten könnte mit einem Verkauf die Lage des kommunalen Haushalts deutlich verbessert werden. Damit stünden entgangenen Mieteinnahmen gesparte Zinsen gegenüber. Aktuell ist die Zinsbelastung für die Kommunen sehr gering, doch es ist davon auszugehen, dass die Zinsen wieder steigen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Banken, die Kommunalkredite vergeben, tendenziell rückläufig ist (vgl. Voigtländer et al., 2016). Auch diese Anbieterverknappung kann zu steigenden Zinsen beitragen.

**Abbildung 3-3: Verkaufswert kommunaler Wohnungsgesellschaften (2017) und kommunale Schulden (2016)**

In Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

### 3.2 Sozialpolitik und kommunale Wohnungsunternehmen

Im Allgemeinen wird von kommunalen Wohnungsunternehmen auch erwartet, dass sie sich sozialpolitisch engagieren. Hierfür gibt es im Wesentlichen zwei Ansätze: Zum einen können sie zu günstigeren Mieten anbieten und zum anderen können sie vor allem an solche Haushalte vermieten, die ansonsten Schwierigkeiten haben, auf dem freien Markt eine Wohnung zu bekommen. Schon eine frühere Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft hat gezeigt, dass kommunale Wohnungsunternehmen keinesfalls grundsätzlich günstiger anbieten als private Wohnungsunternehmen (Deschermeier et al., 2015). Auf Basis einer Auswertung von Inseraten in den zehn größten Städten in Nordrhein-Westfalen konnte gezeigt werden, dass kommunale Wohnungsunternehmen zwar günstiger anbieten als private Kleinvermieter, aber zu den gleichen Konditionen wie große private Wohnungsunternehmen und teurer als Wohnungsgenossenschaften. Dabei wurden mit Hilfe von hedonischen Verfahren die Effekte unterschiedlicher Wohnlagen und Qualitäten berücksichtigt.

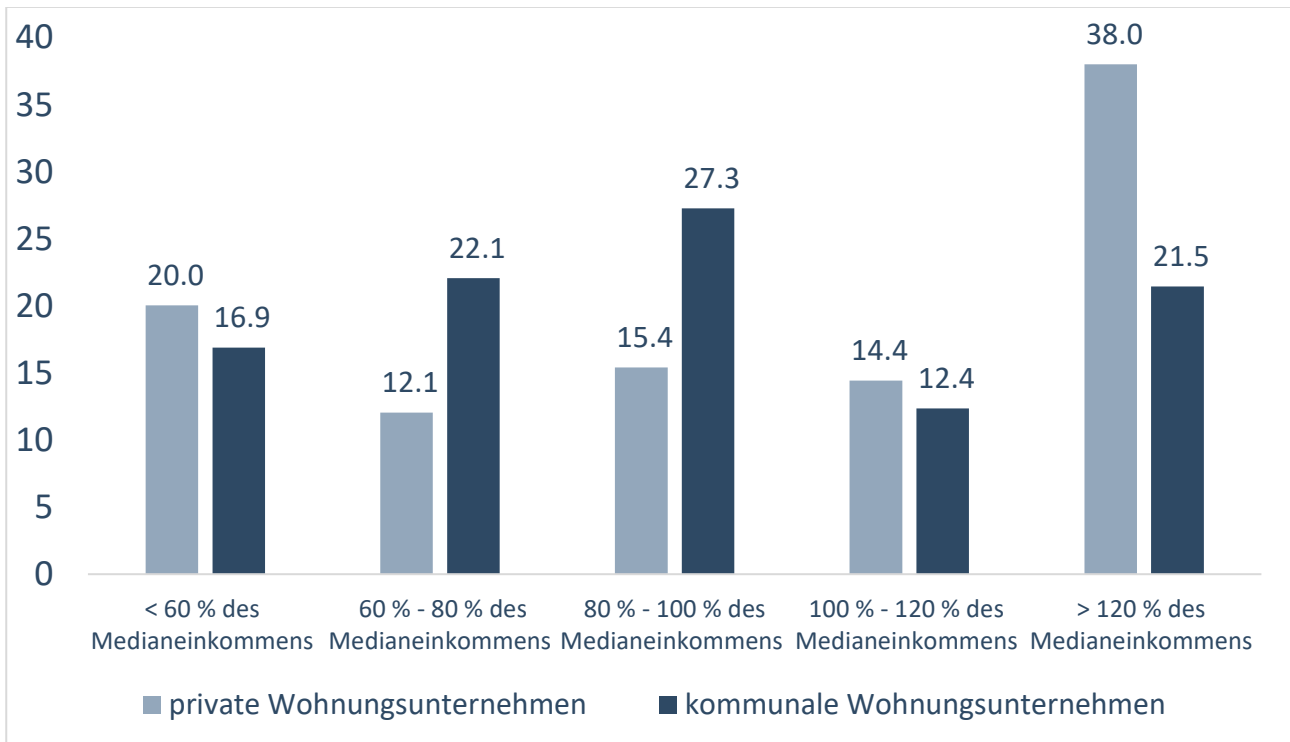
Auch auf Basis des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt sich, dass die Mieten bei kommunalen Wohnungsgesellschaften keineswegs immer günstiger sind als bei privaten Anbietern. Das SOEP ist eine jährliche Befragung von Haushalten, die eine Differenzierung der Ergebnisse nach

Bundesländern ermöglicht. Für Berlin können Daten für 2016 für die Bruttowarmmiete ausgewertet werden. Hiernach zahlten Mieter kommunaler Wohnungsunternehmen durchschnittlich 8,33 Euro pro Quadratmeter, bei privaten Vermietern waren es mit 8,50 Euro nur unwesentlich mehr. Auffällig ist hier jedoch, im Vergleich zu den früheren Ergebnissen des Instituts der deutschen Wirtschaft, dass die privaten Wohnungsunternehmen mit 9,10 Euro über den Mieten der anderen Anbieter liegen. Allerdings sind dies nur Durchschnittswerte, die nicht um die Immobilieneigenschaften wie Lage, Zustand und Qualität korrigiert werden.

Aufschlussreich ist auch, an wen kommunale Wohnungsunternehmen vermieten. Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass vor allem an Haushalte mit geringem Einkommen vermietet wird, da diese Haushalte in besonderer Weise unterstützungswürdig sind. Eine Auswertung des SOEP für Berlin zeigt aber, dass nur 16,9 Prozent der Mieter eines kommunalen Wohnungsunternehmens weniger als 60 Prozent des Berliner Median-Einkommens verdienen und damit als armutsgefährdet gelten. Weitere 22,1 Prozent liegen zwischen 60 und 80 Prozent des Median-Einkommens, aber mit 33,9 Prozent liegt mehr als ein Drittel der Mieter über dem Durchschnittseinkommen. Bei den privaten Wohnungsunternehmen zeigt sich ein ähnliches Bild, mit 20 Prozent liegt der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte sogar über dem Niveau der kommunalen Wohnungsgesellschaften (Abbildung 3-4). Betrachtet wurde hier das Nettoäquivalenzeinkommen, das einen Vergleich über verschiedene Haushaltsgrößen hinweg erlaubt (Quelle: OECD).

### Abbildung 3-4: Einkommensverteilung der Mieter von kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen in Berlin

Relativ zum Nettoäquivalenzeinkommen des Median der Berliner Bevölkerung



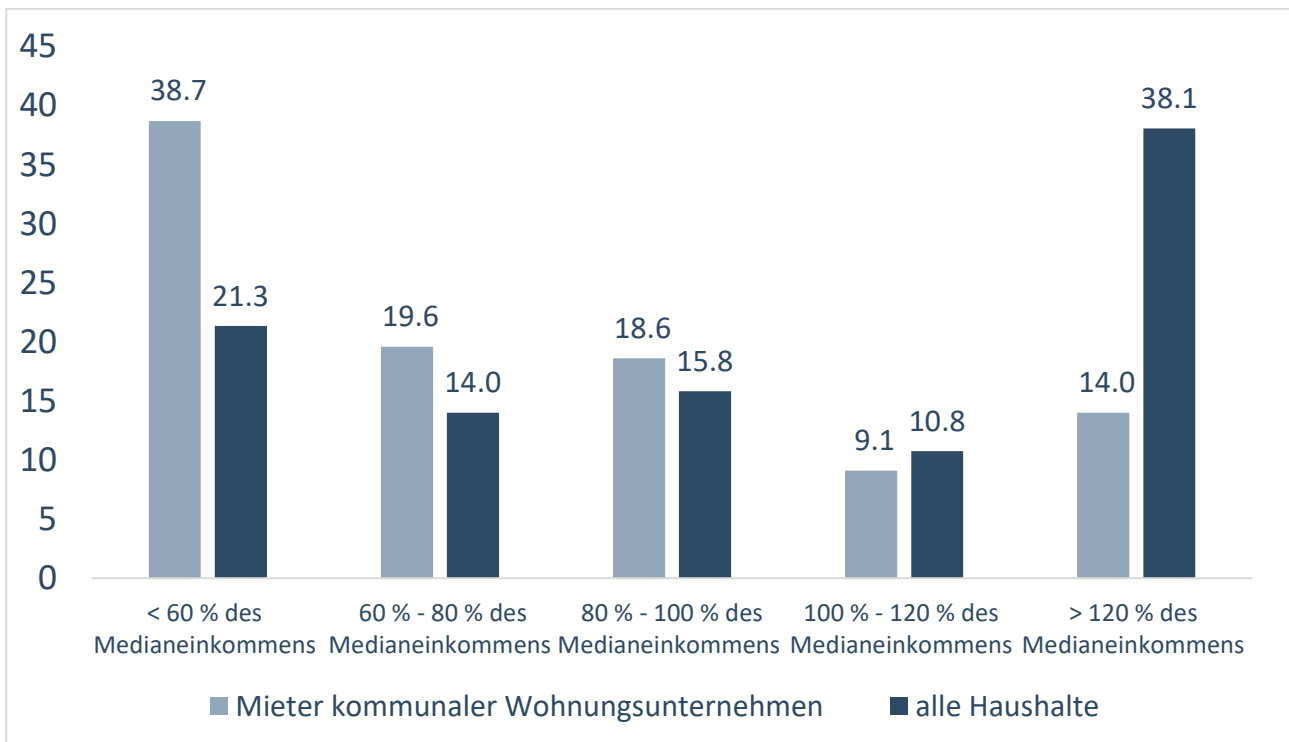
Quellen: SOEP v33; Institut der deutschen Wirtschaft

Mit Blick auf die Mieter in allen kommunalen Wohnungsgesellschaften in Deutschland stellt sich das Bild etwas anders dar, hier liegt der Anteil der armutsgefährdeten Haushalte mit 38,7 Prozent deutlich höher, aber auch deutschlandweit liegen 23,1 Prozent über dem Durchschnittseinkommen (Abbildung 3-5).

In Bezug auf die Vermietung an Gruppen, die Schwierigkeiten haben eine passende Wohnung zu finden, lassen sich nur schwer Aussagen treffen. Den Zugang zum Wohnungsmarkt erschweren oft individuelle Charakteristika, wie beispielsweise eine Haftentlassung, Alkohol- und Drogenmissbrauch oder ähnlich nachteilige Umstände. Aber auch weit verbreitete bestimmte Familienkonstellationen (Großfamilien, Alleinerziehende) können relevant sein. Teilweise wird auch der Migrationshintergrund genannt, der eine Vermietung erschwert (Elmer et al., 2017). In Bezug auf dieses Kriterium zeigt sich zumindest, dass kommunale Wohnungsunternehmen überproportional häufig an Haushalte mit Migrationshintergrund vermieten, der Anteil liegt hier bei 30 Prozent, bundesweit liegt der Anteil dagegen bei 22,5 Prozent. In Berlin haben 25 Prozent der Mieter kommunaler Wohnungsunternehmen einen Migrationshintergrund, bei den privaten Wohnungsunternehmen liegt der Anteil bei 21 Prozent.

### Abbildung 3-5: Einkommensverteilung der Mieter kommunaler Wohnungsunternehmen und aller Haushalte in Deutschland

Relativ zum Nettoäquivalenzeinkommen des Median der Bevölkerung



Quellen: SOEP v33; Institut der deutschen Wirtschaft

Ob kommunale Wohnungsunternehmen zu geringeren Mieten anbieten, ist keineswegs gesichert, und wenn sie es tun, kann dies auch Haushalte mit höheren Einkommen unterstützen. Die Treffsicherheit und auch die Verlässlichkeit sozialpolitischer Maßnahmen der kommunalen

Wohnungsunternehmen sind damit höchst zweifelhaft. Dies liegt nicht am fehlenden Willen für sozialpolitisches Engagement, sondern ist auch der Tatsache geschuldet, dass stabile Wohnviertel auch eine gesunde Durchmischung brauchen. Gerade dies spricht jedoch dagegen, über kommunale Wohnungsunternehmen Sozialpolitik zu betreiben. Anstatt alle Mieter über geringere Mieten zu unterstützen, sollte Sozialpolitik eher über direkte Transfers stattfinden, bei denen die Höhe der Transfers bedürftigkeitsgeprüft ist. Dies gilt vor allem für das Wohngeld, welches von Bund und Ländern paritätisch getragen wird und Haushalte über der Schwelle der Grundsicherung unterstützt (Clamor et al., 2011).

Darüber hinaus kann der Zugang zum Wohnungsmarkt auch über den Kauf von Belegungsrechten gesichert werden. Solche Belegungsrechte können Kommunen von privaten Vermietern kaufen, womit sie das Recht erwerben, die Mieterauswahl vorzunehmen (Voigtländer/Henger, 2017). Bei einem Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen kann sich die Kommune solche Belegungsrechte direkt sichern, wie das Beispiel der WoBa in Dresden zeigt.

### 3.3 Der Wert kommunaler Wohnungsunternehmen für die Stadt

Als dritter Strang der Leistungen kommunaler Wohnungsunternehmen wird auf den Beitrag der Unternehmen für die Stadtentwicklung hingewiesen. Viele kommunale Wohnungsunternehmen engagieren sich im Städtumbau, fördern soziale Projekte, stellen Räume für Jugendliche zur Verfügung oder unterstützen in Not geratene Mieter. Diese Leistungen werden unter dem Begriff der Stadtrendite zusammengefasst (Schwalbach et al., 2009). Spars et al. (2008, S. 12) definieren die Stadtrendite wie folgt: „Die Stadtrendite im übertragenen Sinne ist die Summe aller Vorteilsüberschüsse eines Wohnungsunternehmens für die Stadt innerhalb eines bestimmten Zeitraums. Hierzu gehören die betriebs- und stadtwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteilsüberschüsse für die Stadt.“

Interessant an dieser Definition ist, dass die Stadtrendite keineswegs auf kommunale Wohnungsunternehmen begrenzt ist. Betrachtet man einmal die Aktivitäten großer Wohnungsunternehmen fällt auf, dass auch diese sich für die soziale Stabilität der Stadtviertel einsetzen, in denen sie aktiv sind. Dies steht gerade nicht im Widerspruch zum Ziel der Renditeerzielung, sondern leitet sich aus dem Ziel der Einnahmeerzielung ab. Gerade für große Wohnungsunternehmen gilt eine Aussage von Porter und Kramer (2006, S.84): „The mutual dependance of corporations and society implies that both business decisions and social policies must follow the principal of shared value. That is, choices must benefit both sides. If either a business or a society pursues policies that benefit its interest at the expense of the other, it will find itself on a dangerous path. A temporary gain to one will undermine the long-term prosperity of both.“ Nur wenn die Unternehmen auch das Wohl der Gesellschaft berücksichtigen, ist der Erfolg der Unternehmen sichergestellt, denn in einem schwierigen gesellschaftlichen Umfeld fehlen den Unternehmen alle Grundlagen für den langfristigen Erfolg. Diese Einsicht ist in besonderem Maße für die Wohnungsunternehmen relevant. Ein Wohnungsunternehmen steht, bildlich gesprochen, mitten im Leben. Die vermieteten Wohnungen stellen für die Kunden, die Mieter, den örtlichen Mittelpunkt ihres Lebens dar. Maßgeblich für ihre Zufriedenheit ist daher neben der eigenen Wohnung insbesondere das Wohnumfeld. Gibt es Konflikte, Störungen, Belästigungen oder sonstige Beeinträchtigungen, wird zumindest ein Teil der Mieter das Wohnviertel verlassen oder das Viertel wird von Wohnungssuchenden gemieden. Dies hat direkte Konsequenzen für

den Erfolg des Wohnungsunternehmens. Ähnlich wichtig für das Wohnungsunternehmen ist auch die wirtschaftliche Entwicklung der Mieter. Arbeitslosigkeit und Hoffnungslosigkeit wirken sich negativ auf die Zufriedenheit aus. Niemand möchte dort leben, wo sich ein Großteil der Nachbarn von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgehängt fühlt. Vor allem aus ökonomischen Gründen sind *Corporate Social Responsibility*-Aktivitäten für Wohnungsunternehmen also relevant (Stibbe/Voigtländer, 2014). Hinzu kommt, dass es für die privaten Wohnungsunternehmen wichtig ist, sich gegenüber der Kommune als verlässlicher und verantwortungsvoller Partner zu präsentieren. Schließlich lassen sich viele größere Projekte nur mit der Zustimmung der Kommune realisieren. Das große soziale Engagement vieler privater Wohnungsunternehmen kann daher nicht überraschen. Dies gilt insbesondere auch für diejenigen, denen ausschließlich finanzielle Interessen nachgesagt werden.

Kommunen können Partner für soziale Projekte, Stadtentwicklungsmaßnahmen oder auch ökologische Stadterneuerungen nicht nur bei ihren eigenen Unternehmen finden, sondern auch bei großen privaten. Ein Beispiel ist beispielsweise die Kooperation bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Hier ist es durch die Zusammenarbeit von Kommunen und privaten Wohnungsgesellschaften gelungen, kurzfristig zahlreiche Wohnungen an Asylbewerber zu vermitteln (Rottwilm, 2015). Weitere Beispiele lassen sich in der Stadtentwicklung finden, etwa bei der Aufwertung des Eltingviertels in Essen (Schymiczek, 2017) oder bei der Sanierung des Berliner Viertels in Monheim (Czyperek, 2017). In beiden Fällen wurden die Investitionen in enger Abstimmung mit den jeweiligen Städten durchgeführt. Und auch bei sozialen Projekten engagieren sich die Unternehmen, beispielhaft sei hier die Kooperation im Rahmen des Projektes Hannibal 2 genannt, bei der die LEG in Kooperation mit der AWO, der VHS und anderen sozialen Trägern Kinder in Dortmund unterstützt (Focus online, 2017).

Die Zusammenarbeit ist sicherlich weniger eingeübt und als Gesellschafter hat die Stadt einen leichteren Zugriff auf das eigene Unternehmen, aber die gemeinsamen Interessen sollten stark genug sein, um zu kooperieren. Angesichts der Tatsache, dass somit in bedeutender Weise Mittel freigesetzt werden können, sollten Kommunen verstärkt auf private Unternehmen zugehen und sich gemeinsam in der Stadtentwicklung engagieren.

## 4 Schlussfolgerungen

Die Vorbehalte gegenüber eines Verkaufs kommunaler Wohnungsgesellschaften sind groß. Vielfach wird der Verkauf größerer öffentlicher Wohnungsbestände in den 2000er Jahre einer emotionalen Bewertung unterzogen und als Fehler eingestuft. Tatsächlich lohnt aber eine objektive Bewertung kommunaler Wohnungsunternehmen. Sozialpolitik lässt sich besser über alternative Instrumente realisieren. Statt nach dem Gießkannenprinzip Wohnungen – wenn überhaupt – unterhalb der Marktmieten anzubieten, sollten Haushalte eher zielgerichtet unterstützt werden. Auch die Vorteile, die unter dem Begriff der Stadttrendite subsumiert werden, können auf andere Art und Weise erreicht werden, beispielsweise in Kooperation mit privaten Unternehmen.



Die niedrigen Zinsen und die starke Wohnungsnachfrage haben die Preise für Wohnungen deutlich in die Höhe getrieben. Im Vergleich zu den 2000er Jahren können die Kommunen die Wohnungen heute gewinnträchtiger verkaufen. Die so gewonnenen Mittel können die Kommunen nutzen, um ihre Schuldenlast abzubauen und in ihre Infrastruktur zu investieren, vor allem in die Sanierung von Schulen und Kindergärten, in den lokalen Personennahverkehr oder aber in Polizei und Feuerwehr. Darüber hinaus können die Mittel genutzt werden, um die Städte zu erweitern und neue Stadtviertel zu gründen. Schließlich ist klar, dass die Wohnungsmieten nur dann stabilisiert werden können, wenn die Bautätigkeit vorgebracht wird. Hierzu ist mehr Bauland notwendig, das wiederum neue Stadtviertel voraussetzt, für die neue Infrastruktur aufgebaut werden muss (Voigtländer, 2017). In diesem Sinne kann ein Verkauf der öffentlichen Wohnungen auch einen wichtigen Beitrag zur Stadtentwicklung leisten.

Wenn auch der Schritt zu einer vollständigen Privatisierung politisch nicht durchsetzbar ist, sollte zumindest über eine Reduzierung der Bestände nachgedacht werden. Die Wohnungsgesellschaften in Berlin, Frankfurt und Hamburg zum Beispiel verfügen über so große Bestände, dass auch ein Teilverkauf bereits erhebliche finanzielle Ressourcen freisetzen würde. Auch so könnten Mittel generiert werden, die für die originären Aufgaben der Städte verwendet werden können. Schließlich passt die Betätigung als Unternehmer in einem ansonsten privat funktionierenden Markt nicht zu der Aufgabenstellung einer Stadt.



## Abstract

The municipal housing companies in Germany still have a stock of 2.3 million dwellings at their disposal. This housing is found primarily in the large cities, which means that since 2000 the municipal housing stock has also benefitted from the property market boom. In the first decade of the 21<sup>st</sup> century, there was a reduction in the public-sector housing stock; at the time this led to numerous protests and even today it is still a topic of political discussion. However given the sharp increase in prices, a discussion about selling off the stock should once again be on the agenda.

By adopting this measure many municipalities could free themselves from debt at a stroke or at least very significantly reduce their debts. That would mean that interest rates could be reduced and resources released for investment in the social infrastructure, for example for school renovation, the establishment of day care centres, the maintenance and expansion of the public transport network, or for the fire and police services.

The counter argument, namely that municipal housing companies make an important contribution to social policy, does not apply here, because for a long time many municipal housing companies have been renting out their properties under similar conditions to the large housing companies that had previously been in public ownership. And even if they are offered for rent below the market level, it is only a very small proportion of households in need that benefit from this. Only 16.9 per cent of tenants of municipal housing in Berlin have an income of less than 60 per cent of the median income, and can therefore be considered as being at risk of poverty, whereas more than 20 per cent have an income of more than 120 per cent of the average income.

The argument that (municipal) housing companies provide benefits for the city which are subsumed under the so called “city yield” is not convincing either. Because in the final analysis it is in the interests of private housing companies to commit to contributing to the social stability and attractiveness of a city district, because their rates of return also depend on it. The fact that municipalities and private housing companies share very similar interests provides sufficient starting points for co-operation between them.

The possibility of selling off municipal housing companies or at least individual parts of them should therefore be reviewed as a way of improving the economic framework of the cities and ultimately the living conditions of their inhabitants.

## Tabellenverzeichnis

|   |   |
|---|---|
| Tabelle 2-1: Kommunale Wohnungsgesellschaften in ausgewählten Städten ..... | 6 |
|---|---|

## Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 2-1: Entwicklung von Eigenkapitalrenditen und Immobilienwerten der öffentlichen Wohnungsgesellschaften..... | 5  |
| Abbildung 3-1: Ziele kommunaler Wohnungsgesellschaften.....   | 8  |
| Abbildung 3-2: Entwicklung der Vervielfältiger in deutschen Großstädten .....   | 9  |
| Abbildung 3-3: Verkaufswert kommunaler Wohnungsgesellschaften (2017) und kommunale Schulden (2016) .....              | 11 |
| Abbildung 3-4: Einkommensverteilung der Mieter von kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen in Berlin .....        | 12 |
| Abbildung 3-5: Einkommensverteilung der Mieter kommunaler Wohnungsunternehmen und aller Haushalte in Deutschland..... | 13 |

## Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2009, Starker Rückgang der Transaktionen großer Wohnungsportfolios, BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 1/2009, Bonn

Clamor, Tim / Henger, Ralph / Horschel, Nicole / Voigtländer, Michael, 2011, Das Wohngeld als Instrument zur sozialen Absicherung des Wohnens, in: Informationen zur Raumentwicklung, 2011. Jg., Nr. 9, S. 535–544

Czyperek, Petra, 2017, LEG modernisiert für 29 Millionen Euro, in: RP Online, <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/langenfeld/leg-modernisiert-fuer-29-millionen-euro-aid-1.7021433> [01.03.2018]

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Voigtländer, Michael, 2015, Anbieter von günstigem Wohnraum. Eine Analyse für 10 Großstädte in NRW, IW policy paper, Nr. 35, Köln

DiPasquale, Denise / Wheaton, William C., 1995, Urban Economics and Real Estate Markets (Mellon Lectures in the Fine Arts, 1990), Englewood Cliffs, NJ

Eekhoff, Johann / Böschen, Iris / Lemmer, Astrid / Lepach, Alexander, 2000, Wohnungswirtschaft als Partner der Wohnungspolitik. Entwicklungen und Perspektiven in NRW, Köln

Elmer, Christina, et al., 2017, Migranten werden bei der Wohnungssuche benachteiligt, in: Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/diskriminierung-auslaender-werden-bei-der-wohnungssuche-benachteiligt-a-1153297.html> [01.03.2018]

Freitag, Lutz, 2013, Verkauf öffentlicher und kommunaler Wohnungsunternehmen: Was Gold wert ist ..., [https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/jubilaeum-65-jahre-dw-die-wohnungswirtschaft/verkauf-oeffentlicher-kommunaler-wohnungsunternehmen-gold\\_260\\_198474.html](https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/jubilaeum-65-jahre-dw-die-wohnungswirtschaft/verkauf-oeffentlicher-kommunaler-wohnungsunternehmen-gold_260_198474.html) [23.2.2018]

Focus online, 2017, Erster Sprachkurs der VHS startet in „Hannibal 2“, in: Focus online, [https://www.focus.de/regional/dortmund/dortmund-erster-sprachkurs-der-vhs-startet-in-hannibal-2\\_id\\_6620009.html](https://www.focus.de/regional/dortmund/dortmund-erster-sprachkurs-der-vhs-startet-in-hannibal-2_id_6620009.html) [01.03.2018]

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, 2017, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2017/2018. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin

Held, Tobias, 2011, Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände - Ausmaß und aktuelle Entwicklungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 12, S. 675–682

Issig, Peter, 2018, Plötzlich wird Markus Söder milde, in: Welt, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article172612084/CSU-Klausur-Plotzlich-wird-Markus-Soeder-milde.html> [23.2.2018]

Jürgens, Isabell, 2017, Berlin stellt für Wohnungsbau zu wenige Grundstücke bereit, in: Berliner Morgenpost, <https://www.morgenpost.de/berlin/article211917151/Berlin-stellt-fuer-Wohnungsbau-zu-wenige-Grundstuecke-bereit.html> [23.2.2018]

Just, Tobias et al., 2017, Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017. Gutachten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V., Berlin

Porter, Michael / Kramer, Mark, 2006, Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility, in: Harvard Business Review, December 2006, S. 78–92

Rottwilm, Christoph, 2015, So lassen Flüchtlinge die Immobilienbranche rotieren, in: manager magazin, <http://www.manager-magazin.de/immobilien/artikel/wohnung-gesucht-fluechtlinge-beschaeftigen-immobilienbranche-a-1052261-3.html> [01.03.2018]

Schwalbach, Joachim / Schwerk, Anja / Smuda, Daniel, 2009, Stadttrendite – Der gesellschaftliche Nutzen von Wohnungsunternehmen, in: Haug/Rosenfeld, Martin T. W. (Hrsg.), Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau? Referate und Diskussionen im Rahmen des 2. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 11. und 12. Oktober 2007, Baden-Baden, S. 137–148

Schymiczek, Marcus, 2017, Das Essener Eltingviertel wandelt sich immer weiter, in: WAZ, <https://www.waz.de/staedte/essen/das-essener-eltingviertel-wandelt-sich-immer-weiter-id209483163.html> [01.03.2018]

Spars, Guido / Heinze, Michael / Mrosek, Holger, 2008, Expertise „Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen“, Abschlussbericht, BBR-Online-Publikation, Nr. 01, Berlin und Bonn

Stibbe, Rosemarie / Voigtländer, Michael, 2014, Corporate sustainability in the German real estate sector, in: Journal of Corporate Real Estate, 16. Jg., Nr. 4, S. 239–251

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

Voigtländer, Michael / Henger, Ralph, 2017, Ideen für eine bessere Wohnungspolitik. Gutachten für die LEG Immobilien AG, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Voigtländer, Michael et al., 2016, Konsequenzen veränderter Finanzierungsbedingungen für die Bauwirtschaft, BBSR-Online-Publikation, Nr. 01/2016, Bonn