

Heitel, Stephanie; Lohse, Moritz; Zahn, Michael; Pfnür, Andreas; Damianakis, Manuela

**Working Paper**

## Wohnungswirtschaft im Wandel: Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung in der Wohnraumversorgung

Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, No. 24

**Provided in Cooperation with:**

Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Baubetriebswirtschaftslehre, Technische Universität Darmstadt

*Suggested Citation:* Heitel, Stephanie; Lohse, Moritz; Zahn, Michael; Pfnür, Andreas; Damianakis, Manuela (2011) : Wohnungswirtschaft im Wandel: Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung in der Wohnraumversorgung, Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, No. 24, Technische Universität Darmstadt, Forschungcenter Betriebliche Immobilienwirtschaft, Darmstadt

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59067>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

# Wohnungswirtschaft im Wandel: Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung in der Wohnraumversorgung

---

Stephanie Heitel, Moritz Lohse, Michael Zahn, Andreas Pfnür, Manuela Damianakis



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

Forschungscenter Betriebliche  
Immobilienwirtschaft



Prof. Dr. Andreas Pfnür (Hrsg.)  
Institut für Betriebswirtschaftslehre  
Fachgebiet Immobilienwirtschaft  
und Baubetriebswirtschaftslehre  
[www.immobilien-forschung.de](http://www.immobilien-forschung.de)

Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis,  
Band Nr. 24, Mai 2011



Zitierempfehlung:

Stephanie Heitel, Moritz Lohse, Michael Zahn, Andreas Pfnür, Manuela Damianakis (2011): Wohnungswirtschaft im Wandel: Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung in der Wohnraumversorgung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 24.

Forschungcenter Betriebliche  
Immobilienwirtschaft 



Autoren: Stephanie Heitel  
Moritz Lohse  
Michael Zahn  
Prof. Dr. Andreas Pfnür  
Manuela Damianakis

Impressum (v.i.S.d.P.):

Prof. Dr. Andreas Pfnür  
Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Baubetriebswirtschaftslehre  
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften  
Technische Universität Darmstadt  
Hochschulstr. 1  
64289 Darmstadt

Telefon +49 (0) 6151 / 16 - 6522  
Telefax +49 (0) 6151 / 16 - 4417  
E-Mail [office-bwl9@bwl.tu-darmstadt.de](mailto:office-bwl9@bwl.tu-darmstadt.de)  
Homepage [www.immobilien-forschung.de](http://www.immobilien-forschung.de)  
ISSN Nr. 1862-2291

---

## Abstract

---

Die Wohnungswirtschaft steht vor großen Herausforderungen, die insbesondere durch den stattfindenden sozio-demografischen Wandel sowie durch Anforderungen im Rahmen des Klimaschutzes verursacht werden. Um die Zukunftsfähigkeit der Wohnungswirtschaft und ihrer Wohnungsbestände sicherzustellen sind Maßnahmen und Investitionen in größerem Umfang erforderlich. Aufgrund stark angespannter öffentlicher Haushalte stellt sich die Frage, woher das notwendige Kapital zur Sicherstellung eines quantitativ und qualitativ angemessenen Wohnungsbestands zukünftig kommen soll.

Zielsetzung dieses Arbeitspapiers ist es, einen Beitrag zur Versachlichung der politischen Debatte um die Einbindung privater Ressourcen in die Wohnraumversorgung zu leisten.

Es wird ein systematischer Überblick über die investiven und finanziellen Herausforderungen für die deutsche Wohnungswirtschaft allgemein und der staatlichen Wohnraumversorgung im Besonderen gegeben. Basierend auf bisherigen Entwicklungen werden Ziele und Rahmenbedingungen für die zukünftige Einbindung privaten Kapitals in die Wohnraumversorgung dargestellt. Grundkonzeptionen, wie private Ressourcen in die Aufgaben der Wohnraumversorgung eingebunden werden können, werden vorgestellt und können als Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung zukunftsfähiger Privatisierungsmodelle dienen. Abschließend werden Erfolgsfaktoren für ökonomisch nachhaltige Privatisierungskonstruktionen abgeleitet.



---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1. Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Wohnungswirtschaft	2
1.3. Staatliche Ziele und Aufgaben der Wohnraumversorgung	4
1.4. Rahmenbedingungen staatlicher Intervention in der Wohnungswirtschaft	5
1.4.1. Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Hand	5
1.4.2. Chancen und Risiken für die öffentliche Hand durch Privatisierungen	7
<b>2. Entwicklung der Finanzierung der Wohnraumversorgung</b>	<b>9</b>
2.1. Historische Entwicklung der Wohnungsfinanzierung in Deutschland	9
2.1.1. Ausrichtung auf die Quantität seit der Nachkriegszeit	9
2.1.2. Qualitative Ausrichtung der Fördermaßnahmen im letzten Jahrzehnt	13
2.1.3. Chronologischer Überblick	14
2.2. Soziale Wohnungswirtschaft im europäischen Vergleich	15
2.3. Kritische Analyse der staatlichen Einflussnahme	17
<b>3. Aktuelle Herausforderungen für die Finanzierung der deutschen Wohnungswirtschaft</b>	<b>19</b>
3.1. Wohnungswirtschaftliche Handlungsfelder	19
3.1.1. Entwicklungstrends mit Auswirkungen auf die Wohnungswirtschaft	19
3.1.2. Wohnungswirtschaftlicher Handlungsbedarf	22
3.2. Investitions- und Kapitalbedarf	27
3.3. Herausforderung durch die angespannten öffentlichen Haushalte	32
<b>4. Analyse der Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände</b>	<b>34</b>
4.1. Motive und Strategien privater Investoren als Käufer kommunaler Wohnungsbestände	34
4.2. Überblick über Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände	37
4.3. Kritische Analyse bisheriger Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände	38
<b>5. Entwicklungsperspektiven für die Finanzierung des Wohnungswesens</b>	<b>41</b>
5.1. Formen der Privatisierung	41
5.2. Wahrnehmung der Verantwortung im Desinvestment öffentlichen Vermögens	45
5.3. Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen einer effektiven Gewährleistung wohnungswirtschaftlicher Leistungen	47
<b>6. Fazit</b>	<b>50</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>52</b>



---

# 1. Einleitung

---

## 1.1. Problemstellung und Zielsetzung

---

Die Wohnungswirtschaft steht vor großen Herausforderungen, die insbesondere durch den stattfindenden sozio-demografischen Wandel sowie durch Anforderungen im Rahmen des Klimaschutzes verursacht werden. Hierdurch werden in großem Umfang Maßnahmen und Investitionen in den Wohnungsbestand erforderlich, wenn die Zukunftsfähigkeit der Wohnungswirtschaft und ihrer Wohnungsbestände sichergestellt werden soll. Umfangreiche energetische Sanierungen, die Bereitstellung von barrierearmen Wohnungen oder der Rückbau ganzer Quartiere in Regionen mit schwacher Nachfrage sind nur einige Beispiele. Wie diese Investitionen in das deutsche Wohnungswesen finanziert werden sollen, scheint derzeit fraglich. Aufgrund stark angespannter öffentlicher Haushalte werden Fördermittel zunehmend gekürzt und erforderliche Investitionen der öffentlichen Hand in den eigenen Wohnungsbestand sind nicht in angemessenem Umfang möglich. Somit stellt sich einerseits die Frage, woher das notwendige Kapital zur Sicherstellung eines quantitativ und qualitativ angemessenen Wohnungsbestands zukünftig kommen soll und ob die stärkere Einbindung privaten Kapitals durch Privatisierung eine akzeptable Lösung darstellt. Andererseits stellt sich die Frage, ob private Investoren ein solches Engagement anstreben. Hierfür sind entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Bereitstellung von Kapital attraktiv machen und gleichzeitig der öffentlichen Hand Möglichkeiten zur wohnungspolitischen Einflussnahme gewähren.

Zielsetzung dieses Arbeitspapiers ist es, einen Beitrag zur Versachlichung der politischen Debatte um die Einbindung privater Ressourcen in die Wohnraumversorgung zu leisten. Zunächst werden die volkswirtschaftliche Bedeutung der Wohnungswirtschaft, die staatlichen Ziele und Aufgaben der Wohnraumversorgung sowie die historische Entwicklung der Finanzierung des Wohnungswesens dargestellt. Die investiven und finanziellen Herausforderungen für die deutsche Wohnungswirtschaft allgemein und der staatlichen Wohnraumversorgung im Besonderen werden systematisch aufgezeigt. Nach einer Analyse der bisher erfolgten Privatisierungen werden Ziele und Rahmenbedingungen der weitergehenden Einbindung privaten Kapitals in die Wohnraumversorgung aufgezeigt. Grundkonzeptionen, wie private Ressourcen in die Aufgaben der Wohnraumversorgung eingebunden werden können, werden vorgestellt und können als Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung zukunftsfähiger Privatisierungsmodelle dienen. Abschließend werden Erfolgsfaktoren für ökonomisch nachhaltige Privatisierungskonstruktionen abgeleitet.



---

## 1.2. Volkswirtschaftliche Bedeutung der Wohnungswirtschaft

---

Zunächst soll die große ökonomische Bedeutung der Wohnungswirtschaft in Deutschland anhand von verschiedenen Größen und Beispielen aufgezeigt werden.

### **Größter Kapitalposten:**

Die derzeit etwa 39 Mio. Wohnungen in Deutschland bilden den größten Kapitalposten. Zu Beginn des Jahres 2010 waren über 4 Billionen EUR in Wohnungen gebunden. Dies entspricht 52% des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks.<sup>1</sup>

### **Erheblicher Beitrag zur Wertschöpfung und Beschäftigung:**

Die Grundstücks- und Wohnungswirtschaft leistete 2006 mit einer Wertschöpfung von 251 Mrd. EUR und damit 12,0 % der gesamten Wertschöpfung einen größeren Beitrag als Branchen wie der Fahrzeugbau (81 Mrd. EUR), der Maschinenbau (74 Mrd. EUR) oder der Handel (220 Mrd. EUR). Mit 3,8 Mio. Beschäftigten arbeiten fast 10 % aller Erwerbstätigen in der Bau- und Immobilienwirtschaft. Das sind mehr Beschäftigte als im Fahrzeug- und Maschinenbau zusammen.<sup>2</sup> Zudem wirkt sich die Beschaffenheit des Wohnungsmarktes<sup>3</sup> laut einer Studie der OECD in erheblichem Maße auf die Mobilität der Arbeitskräfte aus und hat damit einen direkten Einfluss auf die Beschäftigungsquote.<sup>4</sup> Die geringe Wohneigentumsquote in Deutschland verbunden mit in der Regel funktionierenden Mietwohnungsmärkten wirkt sich somit positiv auf die Beschäftigung aus.

### **Hohe gesamtwirtschaftliche Wirkung durch Multiplikatoreffekte:**

Die Erhöhung der Baunachfrage gilt in Zeiten schwacher Konjunktur als wirksames Mittel, um die Wirtschaft zu stabilisieren und den Aufschwung zu beschleunigen. In Deutschland wurden 2008 etwa 141 Mrd. EUR in den Neubau sowie in die Modernisierung von Wohnungen investiert. Damit bildet der Wohnungsbau mit einem Anteil von 56 % das größte Teilsegment der Bauinvestitionen.<sup>5</sup> Wohnungswirtschaftliche Investitionen stellen für die Wirtschaftspolitik somit ein wichtiges Instrument dar. Von Wohnungsbauinvestitionen profitieren nicht nur die Unternehmen und Beschäftigten des Bauhaupt- und Ausbaugewerbes. Indirekte Impulse ergeben sich bei Zulieferbetrieben und durch Einkommenseffekte beim privaten Konsum, so dass sich ein hoher Produktions- und Beschäftigungsmultiplikator ergibt.<sup>6</sup> Diese Investitionen bringen darüber hinaus unmittelbare fiskalische Effekte sowie positive Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme, die Bruttowertschöpfung und die Leistungsbilanz der Bundesrepublik mit sich.

---

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2009), S. 80; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, Nettoanlagevermögen zum Jahresanfang 2010 bewertet zu Wiederbeschaffungspreisen.

<sup>2</sup> Vgl. Voigtländer et al. (2009), S. 79-84.

<sup>3</sup> Laut der Studie beschränken z.B. Wohneigentum, Mietgebundenheit und sozialer Wohnungsbau sowie eine starke Regulierung des Angebotsmarktes die Mobilität.

<sup>4</sup> Vgl. OECD (2011), S. 10-20.

<sup>5</sup> Vgl. GdW (2009), S. 8-9.

<sup>6</sup> Vgl. Jenkis/Bischoff (2001), S. 268, 275.

---

### **Einfluss auf die Standortentwicklung und den sozialen Frieden:**

Funktionierende Wohnungsmärkte sind ein Standortvorteil im internationalen Wettbewerb und fördern die Stabilität und das Wachstum jeder Volkswirtschaft.<sup>7</sup> Regionalökonomie und Wohnungsmärkte bedingen sich gegenseitig: Für die regionale Wirtschaft ist eine qualitativ hochwertige Wohnraumversorgung ein wesentlicher Faktor im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitnehmer und Unternehmen. Die Wohnungswirtschaft hat durch ihre Aktivitäten dabei auch erheblichen Einfluss auf den sozialen Frieden und die soziale Integration, was eine Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Auf der anderen Seite findet Wertzuwachs am Immobilienmarkt nur dort statt, wo wirtschaftliches Wachstum vorherrscht.

### **Relevant für ein funktionierendes Finanzsystem:**

An der 2007 in den USA ausgelösten Finanzkrise wurde mehr als deutlich, dass eine Schieflage in den Wohnungsmärkten die volkswirtschaftliche Stabilität massiv gefährden kann. Immobilien sind wichtige Kreditsicherheiten. Immobilienpreisänderungen haben somit direkte Auswirkungen auf die Vermögensposition und damit die Finanzierungsfähigkeit der Eigentümer. Anpassungen im Konsumverhalten sind die Folge. Im internationalen Vergleich entwickelten sich deutsche Wohnimmobilienpreise besonders stabil. Aufgrund des Mietwohnungsmarktes mit qualitativ guten Wohnungen für alle Bevölkerungsschichten existiert in Deutschland kein Subprime-Markt, da bonitätsschwächere Haushalte auf das Mietwohnungsangebot zurückgreifen können. Preisübertreibungen bis hin zu spekulativen Blasen kamen nicht vor.<sup>8</sup>

### **Bedeutende Rolle bei der privaten Altersvorsorge:**

Wohnimmobilien haben für die Vermögensbildung privater Haushalte eine erhebliche Bedeutung. 34% des privaten Vermögens ist in Wohngebäuden gebunden. Wohneigentum gilt als sichere Sachwertanlage. Es ist gleichzeitig Konsum- und Investitionsgut und ermöglicht mietfreies Wohnen im Alter. Ein erheblicher Anteil der älteren Haushalte bezieht zudem Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.<sup>9</sup>

### **Öffentliche Ausgaben für die Wohnraumversorgung:**

Der Staatshaushalt wird durch Ausgaben im Rahmen der Wohnraumversorgung belastet. Allein die öffentlichen Ausgaben für die Zuschussung von Wohnkosten betrug 2006 16,8 Mrd. Euro.<sup>10</sup> Hinzu kommen Investitionen in den Stadtumbau und für die soziale Wohnraumversorgung, Subventionen für die bedarfsgerechte Modernisierung und energetische Sanierung des Wohnungsbestands sowie Förderungen im Rahmen der Vermögensbildung.

---

<sup>7</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 42.

<sup>8</sup> Vgl. Voigtländer et al. (2009a), S. 121-154.

<sup>9</sup> Vgl. Voigtländer et al. (2009a), S. 157-168.

<sup>10</sup> Vgl. DV (2007b), S. 27.

---

### 1.3. Staatliche Ziele und Aufgaben der Wohnraumversorgung

---

Die genannten öffentlichen Ausgaben entstehen für die öffentliche Hand, da die Wohnraumversorgung zum staatlichen Aufgabenbereich gezählt wird. Die Sozialstaatlichkeit ist schon im Grundgesetz festgeschrieben. Da Wohnraum mehrheitlich als Existenzgut angesehen wird, wird das Gut „Wohnen“ dem staatlichen Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge zugerechnet. Allerdings gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, was diese Aufgabe beinhaltet.<sup>11</sup> Begründet man die Eingriffe in den Wohnungsmarkt sozialpolitisch, ergeben sich die folgenden Ziele:<sup>12</sup>

- Senkung der Mietbelastung von einkommensschwachen Haushalten
- Verbesserung des Zugangs zum Wohnungsmarkt für Haushalte, die aufgrund ihrer sozialen Ausprägung Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden.
- Sicherstellung eines gesellschaftlich erwünschten Versorgungsniveaus sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.

Das Ziel staatlicher Wohnungspolitik ist es somit, eine angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu sichern. Während aufgrund der Wohnungsnot in der Nachkriegszeit die quantitative Versorgung mit Wohnraum im Mittelpunkt stand, haben inzwischen qualitative Aspekte an Bedeutung gewonnen. Das neue Wohnraumförderungsgesetz stellt die Förderung des Wohnungsbestandes sowie Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft am Markt mit Wohnraum versorgen können, in den Vordergrund. Bei der Politik wird darüber hinaus ein Gestaltungsauftrag gesehen, um ein Versorgungsniveau zu erreichen, das dem tatsächlichen Wohnungsbedarf gerecht wird.<sup>13</sup>

Im Rahmen der Wohnraumversorgung werden heute weitere Aufgaben diskutiert: Stadtentwicklungs-, Stadtsanierungs- und Stadtmodernisierungsaufgaben, Infrastrukturverbesserungen sowie soziales Management von Wohnquartieren. Auch wenn hier ein Einfluss auf den Wohnungsmarkt besteht und die Wohnungswirtschaft einen gewissen Teil zur Lösung der Probleme beitragen kann und sollte, ist fraglich, ob diese Aktivitäten als primäre Aufgaben der Wohnraumversorgung zu sehen sind.<sup>14</sup>

Die Rahmenbedingungen für die Wohnungswirtschaft haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert und werden sich weiter ändern. Deshalb ist vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips die aktive Beteiligung des Staates auf den Wohnungsmärkten immer wieder neu zu hinterfragen: Vor- und Nachteile von staatlichen Interventionen müssen abgewogen werden. Eine dauerhaft geltende Abgrenzung zwischen staatlichen und privaten Handlungsfeldern gibt es nicht, so dass sich die Rollenverteilung zwischen Staat und privaten Akteuren immer wieder ändert.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 260; Pfeiff (2002), S. 2.

<sup>12</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 80.

<sup>13</sup> Vgl. Hasselfeldt (2010), S. 13.

<sup>14</sup> Vgl. Hettich (1993), S. 136; Zinnöcker (2009), S. 16.

<sup>15</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 260; Pfeiff (2002), S. 2.

---

## 1.4. Rahmenbedingungen staatlicher Intervention in der Wohnungswirtschaft

---

### 1.4.1. Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Hand

Der Umfang staatlicher Interventionen in die Wohnungswirtschaft ist erheblich reglementiert. Die Möglichkeiten und Grenzen zur Erreichung staatlicher Ziele werden im Folgenden dargestellt.

#### **Möglichkeiten**

Die Wohnungsbestände öffentlicher, in der Regel kommunaler Wohnungsunternehmen bedienen gezielt unterschiedliche Preissegmente des regionalen Mietwohnungsmarktes. Dadurch können Mietergruppen mit geringerem Einkommen mit bezahlbarem Wohnraum bedient werden und insgesamt ein dämpfender Effekt auf die Mietpreise des lokalen Wohnungsmarktes erzielt werden. Auch die Einflussnahme auf die Stadtentwicklung ist durch einen Wohnungsbestand in öffentlicher Hand gegeben. Hierdurch kann mithilfe von Investitionen in die Wohnungsbestände eine zielgerichtete Quartiersentwicklung vorgenommen und Segregation und Ghettoisierung entgegengewirkt werden.

Die öffentliche Hand gewährt darüber hinaus auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene unterschiedliche Fördermittel zur Durchsetzung wohnungspolitischer Ziele. Dabei wird zwischen Subjekt- und Objektförderung unterschieden. Die Subjektförderung erfüllt durch Zahlung von Wohngeld an Anspruchsberechtigte die wohnungspolitische Zielsetzung der Bedarfsdeckung von Mietergruppen mit Marktzugangsschwierigkeiten. In Ergänzung besteht im Ankauf von Belegungsrechten die Möglichkeit unterstützungsbedürftige Haushalte mit Wohnraum zu versorgen. Auf der anderen Seite ermöglicht die Objektförderung die Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik indem finanzielle Anreize für energetische Modernisierungen gesetzt werden. Darüber hinaus stellen die Stadtumbauprogramme Mittel zur Verfügung, um auf betroffenen Wohnungsteilmärkten die Leerstandsproblematik zu verringern.<sup>16</sup>

#### **Grenzen**

Dem wohnungspolitischen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand sind allerdings Grenzen gesetzt. Hierbei spielen die regional sehr unterschiedlichen Bedingungen und Ausgangssituationen der Wohnungsteilmärkte eine bedeutende Rolle. Ein funktionierender lokaler Wohnungsmarkt ist aus Sicht der öffentlichen Hand nicht nur wegen der kommunalen Aufgabe, für stabile Marktverhältnisse zu sorgen, relevant. Auch unter dem Aspekt der öffentlichen Haushalte ist es im Interesse der Kommunen die Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Denn durch die Umstellung der kommunalen Rechnungslegung auf die Doppik, würden sich ein nicht funktionierender Wohnungsmarkt und eine Abwertung kommunaler Wohnungsbestände negativ auf die Bilanz der Kommune auswirken und damit öffentliches Vermögen bedrohen. Darüber hinaus stehen die Kommunen in unmittelbarem Wettbewerb zu anderen Regionen. Ein funktionierender und attraktiver Immobilienmarkt stellt hierfür ein maßgebliches Kriterium dar, mit dem eine positive Abgrenzung gelingen kann. Standortvorteile für Unternehmen und positive Lebensbedingungen für die Bevölkerung sind nur zwei Beispiele der damit zusammenhängenden Wettbewerbsvorteile. Die regionale Lage und deren positive oder negative Ausgangssituation begrenzen daher die wohnungspolitische Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand.

---

<sup>16</sup> Zur Objekt- und Subjektförderung wird ausführlicher in Teil A eingegangen.

Nicht zuletzt um die beschriebenen Risiken im Vermögenshaushalt zu vermeiden, ist eine zunehmende Bereitschaft von Städten und Gemeinden zu erkennen, sich von ihren kommunalen Wohnungsbeständen zu trennen. Der Hauptgrund kann allerdings in der hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte gesehen werden.<sup>17</sup> Bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre waren vor allem die kommunalen Haushalte stark angespannt. Die Auswirkungen der schlechten Haushaltssituation der Kommunen sind für die Bürger z.B. durch geschlossene Büchereien, Schwimmbäder oder unsanierte Schulen, unmittelbar in ihrem Alltag spürbar. Hohe kommunale Verschuldung und geringe Finanzkraft führen vielerorts zu unterschiedlichen Lebensverhältnissen zwischen einzelnen Kommunen.<sup>18</sup> Die Aktivierung kommunalen Vermögens durch Verkauf der eigenen Wohnungsbestände bietet eine in der Vergangenheit von Kommunen in Finanznöten gewählte Möglichkeit zur Haushaltssanierung.

Durch den Eigentümerstatus der Kommune werden kommunalen Wohnungsunternehmen oftmals Aufgaben übertragen, für die keine transparente und marktgerechte Vergütung erfolgt. Dies kann sich zum Beispiel bei der Verwaltung öffentlicher Gebäude, wie Schwimmbäder, oder einem über Marktkonditionen erfolgten Kauf von Liegenschaften zeigen. Dies fördert Intransparenz und die Gefahr zur Bildung von Schattenhaushalten, da diese Leistungen auf der einen Seite die Budgets der öffentlichen Hand reduzieren, aber auf der anderen Seite zu Lasten der Leistungsfähigkeit des kommunalen Wohnungsunternehmens gehen.

Weiterhin begrenzt die regionale Fokussierung kommunaler Wohnungsunternehmen die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand. Doch gerade durch die zunehmende Entwicklung von überregionalen Ballungsräumen erfährt dieser Aspekt eine zunehmende Bedeutung. Der lokale Fokus ermöglicht zum Beispiel nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit zur Diversifizierung kommunaler Wohnungsbestände nach überregionalen Standorten, was wiederum das Risiko für die darin gebundenen Steuergelder erhöht.

Die Möglichkeiten und Grenzen zur Erreichung staatlicher Ziele sind in Abbildung 1 zusammengefasst.

Öffentliche Hand	
Möglichkeiten	Grenzen
Bedienung von Mietergruppen mit Marktzugangsschwierigkeiten	Finanznot öffentlicher Haushalte
Beeinflussung des allgemeinen Mietniveaus durch günstige Mieten	fehlende Transparenz und Gefahr von Schattenhaushalten
Stadtentwicklung	Ineffizienz
Subjekt-/Objektförderung	unnötige finanzielle Risiken für eingesetzte Steuergelder
Belegungsrechte	auf Kommune begrenzter Aktionsradius

Abbildung 1: Wohnungswirtschaftliche Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Hand  
Quelle: Eigene Darstellung

<sup>17</sup> Vgl. Rips (2007), S. 10, Vesper/Thrun/Jaedicke (2007), S. 45; Lammerskitten (2007), S. 78.

<sup>18</sup> Vgl. Eltges (2010), S. 6.

---

## 1.4.2. Chancen und Risiken für die öffentliche Hand durch Privatisierungen

Um den beschriebenen wohnungspolitischen Grenzen der öffentlichen Hand zu begegnen, bietet die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände sowohl Chancen als auch Risiken.

### Chancen

Das Motiv der Kommunen zum Verkauf ihrer Wohnungsbestände besteht in der Nutzung positiver Effekte für den öffentlichen Haushalt durch Schuldenabbau und zukünftiger Einsparung von Zinszahlungen. Durch diese neuen Freiräume in der Gestaltung der öffentlichen Haushalte lassen sich andere notwendige Investitionen tätigen, die andernfalls nicht möglich wären. Oftmals werden die Sanierung von Schulen und Kindergärten genannt, die mithilfe der gewonnenen finanziellen Freiräume saniert werden sollen.

Aber nicht nur die unterlassenen Instandhaltungen in anderen öffentlichen Gebäuden können von einer Privatisierung profitieren. Durch leere öffentliche Kassen verursachte unterlassene Investitionen in kommunale Wohnungsbestände können nach einem Verkauf an private Investoren durch deren zusätzlich investiertes Kapital ausgeglichen werden. Das zusätzliche zur Verfügung stehende Kapital ermöglicht dann ein aktives Portfoliomanagement, mit dem gezielt Investitionen in die Qualität des Bestands vorgenommen werden können.

Durch aktives Management und einer stärker auf Effizienz ausgerichteten Bewirtschaftungsstrategie dieser privaten Investoren besteht die Möglichkeit, dass insgesamt eine günstigere Bereitstellung von Wohnraum ermöglicht werden kann. Nach Recherchen des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) sind auf entspannten Märkten oftmals geringere Mietsteigerungen durch die neuen Eigentümer vollzogen worden, als es in den Jahren vor der Privatisierung zu beobachten war. Die neuen Eigentümer verfolgen dabei eine Leerstandsvermeidungs- bzw. Leerstandsreduktionsstrategie, die sich auf die Mietpreise auswirkt. In Kiel war beispielsweise die Mietenentwicklung nach der Privatisierung moderater als es vor dem kommunalen Verkauf der Fall war. In einzelnen Teilsegmenten, z.B. kleinere Wohnungen mit einfacher Ausstattung, war dort sogar ein sinkender Mietspiegel die Folge.

### Risiken

Die Veräußerung von öffentlichen Wohnungsbeständen birgt gleichzeitig eine Reihe von Risiken. Vor allem die geringere Einflussnahme auf die soziale Wohnraumversorgung und die Stadt- und Quartiersentwicklung wird diesbezüglich von kommunaler Seite kritisch gesehen. Mit dem Verkauf des eigenen Wohnungsunternehmens verringern die Kommunen ihre Möglichkeiten einer direkten Gestaltungs- und Einflussmöglichkeit auf ihrem jeweiligen regionalen Wohnungsteilmarkt. Dadurch besteht das Risiko, dass sich die wohnungspolitischen Ziele hinsichtlich der Bedarfsdeckung und der Stadtentwicklung schwerer umsetzen lassen.

Durch die moderate Mietpreispolitik kommunaler Wohnungsunternehmen und der dadurch verursachten Mietpreisdämpfung, würde sich das Risiko von Mietsteigerungen nach einem Verkauf erhöhen. Für den Fall einer Leerstandsbekämpfungsstrategie der neuen Eigentümer auf Wohnungsteilmärkten mit hohen Leerstandsrate ist dieses Risiko gering, wie die Ausführungen zuvor gezeigt haben. Auf Vermietermärkten ist dagegen dieses Risiko eher gegeben, da private Investoren die Hebung von Mietpreissteigerungspotenzialen verfolgen. Gleiches gilt für die Instandhaltung der Wohnungsbestände, die in Vermietermärkten für die Vermarktung freier Wohnungen weniger bedeutsam sind als auf

Mietermärkten mit geringerer Nachfrage. Das Risiko, dass private Investoren eine geringere Instandhaltung vornehmen, als es die kommunalen Eigentümer zugelassen haben, besteht daher vor allem auf Wohnungsmärkten mit hoher Nachfrage nach Wohnraum.

Die Chancen und Risiken durch Privatisierungen können wie folgt zusammengefasst werden:

<b>Privatisierung</b>	
<b>Chancen</b>	<b>Risiken</b>
Schuldenabbau und geringere Zinszahlungen	geringere Einflussnahme auf soziale Wohnraumversorgung
besseres Portfoliomanagement	geringere Einflussnahme auf Stadt- u. Quartiersentwicklung
Kapitalbereitstellung durch Private	steigende Mietpreise
kostengünstigere Bereitstellung von Wohnraum	geringere Instandhaltung

Abbildung 2: Chancen und Risiken für die Kommune durch Privatisierung

Quelle: Eigene Darstellung

---

## 2. Entwicklung der Finanzierung der Wohnraumversorgung

---

### 2.1. Historische Entwicklung der Wohnungsfinanzierung in Deutschland

---

Staatliche Förderungsinstrumente sind im Wohnungswesen insbesondere seit der Nachkriegszeit präsent. Die Förderung erfolgte zunächst als direkte Objektförderung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus mit zinsverbilligten oder zinsfreien Darlehen oder Aufwendungsdarlehen und –zuschüssen. Eine indirekte Förderung erfolgte durch Steuervergünstigungen und entsprechende Ausgestaltung von Rahmenbedingungen wie Miet- und Wohnrecht. In den 60er Jahren wurde zudem das Wohngeld und somit die Subjektförderung eingeführt. Sie hat bis heute kontinuierlich an Bedeutung und Volumen gewonnen. Um die Finanzierung des Wohnungswesens im historischen Ablauf besser zu verstehen, wird im Folgenden die Entwicklung der staatlichen Förderung mit Fokus auf der Objektförderung weiter ausgeführt.

#### 2.1.1. Ausrichtung auf die Quantität seit der Nachkriegszeit

##### Sozialer Wohnungsbau

Nach dem 2. Weltkrieg herrschte eine große Wohnungsnot. Schon vor dem Krieg hatte ein enormes Wohnungsdefizit bestanden.<sup>19</sup> Durch die zerstörten oder beschädigten Wohnungen sowie die hinzugekommenen Vertriebenen und Flüchtlinge fehlten 1950 über 4,5 Mio. Wohnungen.<sup>20</sup> Es musste davon ausgegangen werden, dass die Wohnungsknappheit nicht schnell genug durch privatwirtschaftliche Investitionen beseitigt werden konnte. 1948 bis 1956 stand deshalb in der Wohnungspolitik die Wohnraumbeschaffung im Vordergrund, wobei durch umfassende Investitionsförderung die Angebotslücke geschlossen werden sollte. 1950 wurde das erste Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG) erlassen, 1956 das zweite. Bund, Länder und Gemeinden wurden darin verpflichtet, den Bau von Wohnungen, die nach „Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind“<sup>21</sup>, zu fördern. Damit wurde die Wohnungsbauförderung zum ersten Mal gesetzlich geregelt und der soziale Wohnungsbau ins Leben gerufen.<sup>22</sup> Das II. WoBauG wurde oft als „Grundgesetz des sozialen Wohnungsbaus“ bezeichnet.<sup>23</sup>

Beim sozialen Wohnungsbau fördern Bund, Länder und Gemeinden den Neubau von Mietwohnungen durch zinslose oder unter dem Marktzins liegende Darlehen, durch Aufwendungsdarlehen oder –zuschüsse, sowie mit tilgungsfreien und zum Teil auch zinsfreien Anfangsjahren. Im Gegenzug unterwirft sich der Eigentümer Mietpreis- und Belegungsbindungen. Die Wohnungen dürfen nur an Haushalte vermietet werden, die entsprechend den Regelungen im II. WoBauG und im Wohnungsbindungsgesetz wohnberechtigt sind. Die staatlichen Mittel im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus wurden den öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ebenso wie privaten Investoren zur Verfügung gestellt.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. Hain (1995), S. 13.

<sup>20</sup> Vgl. Voigtländer (2007), S. 18.

<sup>21</sup> II. WoBauG, § 1

<sup>22</sup> Vgl. Wegner (1987), S. 189.

<sup>23</sup> Vgl. Wegner (1987), S. 189; Kofner (2004), S. 176.

<sup>24</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 384; Jenkis/Bischoff (2001), S. 194.



---

Der soziale Wohnungsbau nach dem zweiten Weltkrieg kann hinsichtlich der Schaffung von Wohnraum als sehr effektiv bewertet werden und bildet den Grundstein für einen ausgeprägten Mietwohnungsmarkt. Allerdings kam es mit der Zeit zu hohen Fehlbelegungsraten.<sup>25</sup>

Im Laufe der Zeit unterlag der Soziale Wohnungsbau einem Funktionswandel: Während er in den 50er und 60er Jahren zur Überwindung der allgemeinen Wohnungsnot diente, wurde die Förderung später zunehmend auf spezielle Zielgruppen fokussiert, z.B. auf Haushalte mit niedrigem Einkommen oder mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt.<sup>26</sup> Bei der Anpassung der Förderbedingungen auf die aktuellen Anforderungen und Zielsetzungen lassen sich drei Förderungswege unterscheiden.

Der 1. Förderungsweg stellte den ursprünglichen Fall dar. Öffentliche Mittel werden an Bauherren vergeben, um Wohnungen für einen begünstigten Personenkreis zu errichten, dessen Einkommensgrenzen sich an durchschnittlichen Berufseinkommen orientierten. Als Fördermittel wurden direkte Darlehen, Zinskostenzuschüsse bis hin zu indirekten Gebühren- und Steuervergünstigungen eingesetzt.

1967 wurde der 2. Förderungsweg für den Mietwohnungsbau gültig. Zunächst als Annuitätzuschüsse konzipiert, wurde er später auf Aufwendungshilfen umgestellt. Mit ihm wurde dem Problem der Fehlbelegung begegnet, das entstanden war, da bei Einzug begünstigte Haushalte mit der Zeit ein höheres Einkommen erzielten. Die Zielgruppe wurde nun um Personen mit einem höheren Einkommen erweitert, falls diese eine bereits geförderte Wohnung frei machen. Fehlbelegungsabgaben sollten einen Anreiz schaffen, die Sozialwohnungen zu verlassen.

Ab 1989 trat als dritter Förderungsweg die sogenannte „vereinbarte Förderung“ in Kraft. Fördermodalitäten werden zwischen dem Investor und dem öffentlichen Darlehens- und Zuschussgeber ausgehandelt. Die Preisbindung entfiel. Ziele waren eine flexiblere auf die lokale Situation angepasste Förderung, die Vermeidung von Fehlsubventionierung und die generelle Verringerung des Subventionsaufwands.<sup>27</sup>

Um die Treffsicherheit der Fördermittel weiter zu erhöhen, wurde 1965 das Wohngeldgesetz und damit erstmalig die Subjektförderung eingeführt. Sie ermöglicht eine weit höhere Treffsicherheit hinsichtlich der bedürftigen Zielgruppen. Bis heute hat diese Subjektförderung kontinuierlich an Bedeutung und Volumen gewonnen.

### **Wohnraumförderungsgesetz**

Ende der 90er Jahre galten große Teile des Wohnungsmarktes als ausgeglichen, während die regional unterschiedlichen Entwicklungen zu verschiedenen Herausforderungen führten. In Anbetracht dieser Situation waren die Regelungen im II. WoBauG nicht mehr angemessen. Mit dem Wohnraumförderungsgesetz wurde 2002 das II. WoBauG abgelöst. Damit wurde auch die Unterscheidung verschiedener Förderwege abgeschafft. Das Gesetz stellt einen Abschied von der Orientierung an "breiten Schichten des Volkes" dar. Die Förderung richtet sich nun nur noch an die vom Markt benachteiligte Haushalte, d.h. Haushalte, „die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können“. Das Instrumentarium der Objektförderung sollte damit auf die heutigen lokalen und regionalen

---

<sup>25</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 280 f.; Voigtländer (2007), S. 19.

<sup>26</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 283 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Jenkis/Bischoff (2001), S. 82-85.

---

Anforderungen ausgerichtet werden. Maßnahmen im Wohnungsbestand haben eine größere Bedeutung erhalten. Der Umfang und die Bedingungen der Förderung sind in der Regel nicht mehr direkt aus dem Gesetz zu entnehmen sondern werden vielmehr zwischen der zuständigen Stelle und dem Förderempfänger vereinbart.<sup>28</sup>

### **Steuerbegünstigter Mietwohnungsbau**

Neben der objekt- und subjektbezogenen Förderung wurde mit dem steuerbegünstigten Wohnungsbau ein weiteres Förderungsinstrument eingesetzt. Der Staat verwendet hier bewusst die Steuergesetzgebung, um Kapital von privaten Investoren in den Wohnungsbau zu lenken.<sup>29</sup> Die Förderung kann im Erlass oder in der Ermäßigung von Steuern liegen oder durch erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten (§ 7 Einkommensteuergesetz) oder zeitlich begrenzte Sonderabschreibungen (z.B. Fördergebietsgesetz) erfolgen. In der Praxis wurden darüber hinaus Steuersparmodelle entwickelt, um im Rahmen der Gesetzgebung Konstruktionen zu schaffen, die dem Investor steuerliche Vorteile verschaffen. Diese Modelle waren vom Gesetzgeber steuerpolitisch nicht gewollt, so dass sie schrittweise auf das vom Staat gewünschte Ausmaß zurückgeführt wurden.<sup>30</sup>

#### ▪ **Degressive Abschreibung**

In der Wohnungswirtschaft spielt die degressive Abschreibung eine wichtige Rolle. Sie ist in § 7 Einkommensteuergesetz geregelt und unterlag häufigen Änderungen. So wurde beispielsweise Ende der 80er Jahre die degressive Abschreibung für Mietwohnungen in den ersten 4 Jahren von zuvor 5 % auf 7 % angehoben. Dies führte wie gewünscht zu einem deutlichen Anstieg des Mietwohnungsneubaus. Später wurde sie wieder auf 5 % abgesenkt. Zum Jahresende 2005 wurde diese Form der Abschreibung für neugebaute Mietwohnungen schließlich abgeschafft.

#### ▪ **Bauherrenmodelle**

Anfang der 70er Jahre kamen die sog. Bauherrenmodelle auf, die sich auf die Errichtung von Eigentumswohnungen konzentrierten. Bei diesen Modellen werden in der Anfangsphase hohe steuerlich sofort abzugsfähige Kosten produziert, die bei den als Bauherren deklarierten Kapitalanlegern zu entsprechenden Steuerersparnissen führen. Inzwischen wurden diese Abschreibungsmöglichkeiten stark eingeschränkt, indem Anleger als Erwerber und nicht mehr als Bauherren gesehen werden und damit die Kosten nicht steuerlich geltend machen können.<sup>31</sup> Die Fixierung auf die Steuersparmöglichkeiten haben dazu geführt, dass Anleger zivilrechtliche Risiken eingegangen sind und Verluste hinnehmen mussten. Insbesondere wird an diesen Modellen kritisiert, dass Kapital in falsche Branchen oder Standorte gelenkt wurde und damit Steuergelder verschwendet wurden. Mit dem Erwerbmodell und dem Bauträgermodell folgten in den 80er Jahren weitere Steuersparmodelle.<sup>32</sup>

#### ▪ **Fördergebietsgesetz mit Sonder-AfA in den Neuen Bundesländern**

Der Zustand des Wohnungssektors in den Neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung machte hohe Investitionen erforderlich: Allein der Investitionsbedarf für die Behebung von Instand-

---

<sup>28</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 294-301.

<sup>29</sup> Vgl. Jokl (1998), S. 50 f.

<sup>30</sup> Vgl. Jenkis (1995), S. 92-94, 117-125.

<sup>31</sup> Vgl. Jokl (1998), S. 50 f.

<sup>32</sup> Vgl. Jenkis (1995), S. 117-125; Jokl (1998), S. 50 f.

---

setzungsrückständen und Modernisierungsdefiziten wurde auf 290 Mrd. DM geschätzt.<sup>33</sup> Darüber hinaus wurde ein Neubaubedarf in Höhe von über 1 Mio. Wohnungen für die 90er Jahre ermittelt.<sup>34</sup> Es wurde angenommen, dass die erforderlichen Mittel für die erforderliche Aufwertung des Bestandes sowie den Neubau weit über 550 Mrd. DM betragen würden.<sup>35</sup>

Mit dem Fördergebietsgesetz (FöGbG) und den darin enthaltenen Sonderabschreibungen lenkte der Staat Kapital in diese Regionen: Das FöGbG sah für Investitionen nach dem 31.12.1990 Sonderabschreibungen vor. So konnten für neu gebaute Mietwohnungen in Ostdeutschland in den ersten 5 Jahren zusätzlich zu den jährlich 2% linearer Abschreibung Sonderabschreibungen bis zu 50 % der Baukosten in Anspruch genommen werden. Da nun in erster Linie unter Steuerspargesichtspunkten (steuerinduziert) investiert wurde, führte dies auch nicht selten zu nicht marktgerechten Investitionen in Form von falschen Standorten und schlechten Nutzungskonzepten mit der Folge von Wohnungsleerständen. Auch hier wurde häufig kritisiert, dass Kapitalressourcen verschwendet wurden.<sup>36</sup> Sollen solche Modelle vorteilhaft für alle Beteiligten laufen, müssen die Chancen und Risiken von den Kapitalanlegern richtig eingeschätzt werden.

### **Wohneigentumsförderung**

Die Bildung von Wohneigentum wurde im II. WoBauG zu einem weiteren Ziel der Wohnungspolitik erklärt. Mit der Wohneigentumsförderung sind weitere Zielsetzungen verbunden: die Förderung von Familien, von Vermögensbildung breiter Schichten der Bevölkerung und die Erreichung eines Inflationsschutzes durch Sachvermögensbildung. Mit dem demografischen Wandel gewinnt zudem das unbelastete mietfreie Wohnen im Eigentum im Rahmen der Altersvorsorge an Bedeutung. Als Instrumente dienten neben steuerrechtlichen Maßnahmen, die Bausparförderung und die Darlehensfinanzierung im Rahmen der Förderwege des Sozialen Wohnungsbaus.<sup>37</sup>

Bereits seit 1949 existierte die Förderung von Wohneigentumsbildung in Form einer **steuerlichen Abschreibungsmöglichkeit** von Baukosten nach §7 Einkommensteuergesetz (EStG). Die steuerlichen Rahmenbedingungen wurden in den folgenden Jahren mehrfach geändert.

Die Förderung wurde um die **Bausparförderung** ergänzt. Sie unterstützt den Ansparprozess und besteht heute einkommensabhängig aus bis zu zwei Komponenten: der Wohnungsbauprämie auf zusätzliche eigene Sparbeiträge und der Arbeitnehmersparzulage auf Vermögenswirksame Leistungen. Nachdem die Wohneigentumsförderung lange Zeit nicht die unteren Einkommensgruppen erreichte, wurde 1995 mit dem Eigenheimzulagengesetz die bisherige steuerliche Wohneigentumsförderung ersetzt. Die **Eigenheimzulage** stand lange in der Kritik und wurde zum Jahr 2006 abgeschafft.

Mit dem **Eigenheimrentengesetz** wurde 2008 im Rahmen von **Riester** ein Altersvorsorgemodell eingeführt (sog. „Wohn-Riester“), das es ermöglicht, das in einem Riester-Vertrag angesparte Kapital zur Finanzierung des selbstgenutzten Eigenheims einzusetzen, d.h. zum Erwerb der Immobilie oder von Genossenschaftsanteilen. Dabei wird die durch Eigentum im Alter wegfallende Miete wie eine zusätzliche private Rente betrachtet.

---

<sup>33</sup> Vgl. Pfeiffer/Dübel (1992), S. 4.

<sup>34</sup> Vgl. Pfeiffer/Dübel (1992), S. 5-7.

<sup>35</sup> Vgl. Pfeiffer/Dübel (1992), S. 8; Bartholmai/Melzer (1993), S. 78.

<sup>36</sup> Vgl. Jokl (1998), S. 50-61.

<sup>37</sup> Vgl. Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (2005), S. 314-316.

---

## 2.1.2. Qualitative Ausrichtung der Fördermaßnahmen im letzten Jahrzehnt

In den vergangenen Jahren wurde die Förderung aufgrund weitgehend entspannter Wohnungsmärkte auf qualitative Aspekte der Wohnraumversorgung verlagert. So werden Maßnahmen für energetische und altersgerechte Anpassung des Wohnungsbestands gefördert und es erfolgt eine zunehmende Ausrichtung auf Stadtquartiere, Innenstädte, sowie die Beseitigung von strukturellen Defiziten im Rahmen des Stadtumbaus.<sup>38</sup>

### Stadtumbau Ost und West

Die hohen Leerstände in bestimmten Wohnungsmärkten stellten eine zunehmende Bedrohung für die Stadtentwicklung dar. Um die besonders stark betroffenen Wohnungsmärkte zu stabilisieren wurde mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ seit 2002 der Rückbau in den neuen Ländern gefördert.<sup>39</sup> Auch in den alten Ländern gibt es Regionen, die besonders stark vom demografischen und wirtschaftlichen Wandel betroffen sind. 2004 startete für diese Regionen das Programm „Stadtumbau West“ mit Finanzhilfen des Bundes, bei dem neben dem Rückbau auch die Aufwertung ein wichtiger Bestandteil ist.<sup>40</sup>

### Länderprogramme zur Wohnraumförderung

Im Zuge der Föderalismusreform wurde die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung mit Wirkung vom 1. September 2006 vollständig vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern obliegen nun das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich sowie die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung. Sie erhalten bis 2013 vom Bund eine Kompensation in Höhe von 518,2 Millionen Euro jährlich, die ihnen eine sichere Finanzierungsperspektive für die künftige Aufgabenwahrnehmung bietet. Inzwischen haben bereits verschiedene Länder eigene Gesetze erlassen, die das Wohnraumförderungsgesetz in diesen Ländern ersetzen. Damit erfolgt eine weitere differenzierte Ausrichtung gemäß lokaler und regionaler Anforderungen.<sup>41</sup>

### Investitionsanreize durch KfW-Förderung

Die Förderung von Neubaumaßnahmen durch den Bund erfolgt heute nur noch sehr beschränkt. Gefördert wird der Bau oder Erwerb von Energiespar- und Passivhäusern. Ansonsten liegt der Fokus der Förderung darauf, Investitionsanreize für Maßnahmen im Bestand zu setzen, d.h. für die Modernisierung und altersgerechte Anpassung.<sup>42</sup> Bei den Bestandsmaßnahmen fördert die KfW die Modernisierung und Instandsetzung inklusive Maßnahmen des altersgerechten Umbaus sowie Energieeffizienz steigernde Maßnahmen. Hinzu kommt ein Programm, das Investitionen in erneuerbare Energien fördert. Neben der Förderung durch die KfW haben auch einige Länderprogramme Förderungen für diese Aufgaben aufgenommen.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 12.

<sup>39</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 91; BMVBS/BBR (2008), S. 8 f.

<sup>40</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008), S. 350.

<sup>41</sup> Vgl. z.B. Institut für Städtebau (2010).

<sup>42</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 56.

<sup>43</sup> Zu aktuellen Diskussionen über die Reduzierung von KfW-Fördermitteln und zum Energie- und Klimafonds siehe Kapitel 3.2.

### 2.1.3. Chronologischer Überblick

Abbildung 3 gibt die beschriebene Entwicklung der Förderung chronologisch wieder. Die anfänglich quantitativ ausgerichtete Förderung hat sich immer mehr in Richtung qualitativer Aspekte entwickelt. Während in der Nachkriegszeit die Objektförderung vorherrschte, hat zudem die Subjektförderung seit Einführung des Wohngeldes 1965 zunehmend an Bedeutung und Volumen gewonnen.

	Sozialer Wohnungsbau	Mietwohnungen	Wohneigentum	Subjektförderung	Art der Förderung
<b>1950-1960</b>	1950: I. Wohnungsbaugesetz 1956: II. Wohnungsbaugesetz		seit 1949 steuerliche Förderung II. Wohnungsbaugesetz: Eigentumsförderung als Ziel definiert 1952: Wohnungsbauprämiengesetz		quantitativ (Neubau)
<b>1960-1970</b>	1965: Wohnbauänderungsgesetz inkl. Abbau der Fördermittel  1967: Zweiter Förderweg für alle Wohnungsarten eingeführt		1965: Wohnungsbauänderungsgesetz: 2. Förderweg für Wohneigentum	1965: Einführung des Wohngelds	
<b>1970-1990</b>	1981: Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung 1983: Sondermittel im Rahmen eines Konjunkturprogramms 1989: Dritter Förderweg	Anfang der 70er: Bauherrenmodelle  80er: Anhebung der degressiven Abschreibung	1970: Arbeitnehmer-Sparzulage eingeführt		direkte und indirekte Objektförderung
<i>1990: Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit</i>					
<b>1990-2000</b>		1991-1997: Fördergebietsgesetz mit Sonder-AfA	1995: Eigenheimzulage eingeführt  1999: Arbeitnehmer-Sparzulage für Bausparverträge		quantitativ (Bestand)
<b>2000 - 2010</b>	2002 Wohnraumförderungsgesetz löst II. WoBauG ab  2006: Soziale Wohnraumförderung geht auf die Länder über	2006: degressive Abschreibung für neugebaute Mietwohnungen abgeschafft	2006: Eigenheimzulage abgeschafft  2008: Eigenheimrentengesetz - "Wohn-Riester"	2005: Übernahme der Unterkunftskosten bei ALG II	
	seit 2002: Stadtumbau Ost  seit 2004: Stadtumbau West				
KfW-Förderung für Bestand: Modernisierung + altersgerechtes Wohnen					
KfW-Förderung für Neubau: Energiespar- und Passivhäuser					

Abbildung 3: Schematische Darstellung der Wohnungsbauförderung 1950-2010

## 2.2. Soziale Wohnungswirtschaft im europäischen Vergleich

Nach dem Einblick in die Entwicklung der deutschen Wohnungsfinanzierung soll im Folgenden die Wohnungswirtschaft im europäischen Vergleich betrachtet werden. In Europa lassen sich unterschiedliche Arten der staatlichen Einflussnahme auf den jeweiligen Mietwohnungsmarkt feststellen. Die Mietwohnungsmärkte sind entweder als „integriert“ oder als „dual“ zu bezeichnen.

Das duale Mietsystem ist international am bekanntesten und zeichnet sich durch die Verhinderung von Wettbewerb zwischen dem privaten sowie profitorientierten Mietwohnungsmarkt und dem überwiegend staatlichen Non-Profit Sektor aus. Das Wohnungsangebot der Non-Profit Anbieter ist auf dem dualen Mietwohnungsmarkt auf bedürftige Abnehmer begrenzt und damit reguliert. Duale Mietwohnungsmärkte sind insbesondere in den englischsprachigen Ländern vorzufinden, wie den USA, Australien und innerhalb Europas in Großbritannien, Italien sowie den skandinavischen Ländern Norwegen und Finnland.

Demgegenüber werden auf integrierten Mietwohnungsmärkten die Non-Profit Anbieter auf dem offenen Markt dem Wettbewerb mit privaten Vermietern ausgesetzt. Von daher sind die davon betroffenen Wohnungsunternehmen auf integrierten Mietwohnungsmärkten nicht als Non-Profit Organisationen im engeren Sinne zu verstehen, da diese in gewissem Umfang eine Profitorientierung aufweisen um wettbewerbsfähig zu sein. Der Wettbewerb zwischen den Wohnungsunternehmen wurde in der Regel durch Auslaufenlassen von Fördermitteln und der stufenweisen Reduktion der Regulierung des Mietwohnungsmarktes durch die Politik in der Vergangenheit gezielt beeinflusst. Das Ziel des integrierten Mietwohnungsmarktes ist dabei die Stärkung effektiver Anbieter mit Non-Profit Zielsetzungen für den offenen Wohnungsmarkt. Dadurch sollen Marktmieten gedämpft und Wohnstandards gesetzt werden sowie Wohnungsknappheit durch Kapitalabzug privater Investoren verhindert werden.<sup>44</sup>

Abbildung 4 stellt den Unterschied zwischen integriertem und dualem Mietwohnungsmarkt schematisch dar.



Abbildung 4: Integrierter und dualer Mietwohnungsmarkt<sup>45</sup>

Typische integrierte Mietwohnungsmärkte in Europa sind Deutschland, Schweden, Niederlande, Österreich, Dänemark und die Schweiz. Ein Vergleich dieser Mietwohnungsmärkte ist Tabelle 1 zu entnehmen.

<sup>44</sup> Vgl. Kemeny (2006), S. 2.

<sup>45</sup> Vgl. Kemeny (1995), Oxley (2009).

Land	Wohneigentumsquote	Anbietertypen mit Non-Profit Zielen	Auswirkung auf Mietpreisniveau durch Non-Profit Sektor
Deutschland	43 %	diverse	beeinflusst
Schweden	50 %	einheitlich	ausgeglichen
Niederlande	54 %	einheitlich	dominiert
Österreich	57 %	diverse	beeinflusst
Dänemark	54 %	einheitlich	ausgeglichen
Schweiz	39 %	diverse	beeinflusst

Tabelle 1: Gegenüberstellung integrierter Mietwohnungsmärkte Europas<sup>46</sup>

Eine vielfältige Struktur von wohnungswirtschaftlichen Anbietern mit sozialen Zielen ist in Deutschland durch kommunale, genossenschaftliche und kirchliche Wohnungsunternehmen gegeben (ähnlich auch in der Schweiz und in Österreich). Dort beeinflussen diese Akteure durch ihre soziale Preispolitik das Mietpreisniveau, dominieren es aber nicht. Dort, wo ein einheitlicher Anbieter mit sozialen Zielen in öffentlicher Hand agiert, ist dagegen eine größere dämpfende Wirkung auf das Mietpreisniveau feststellbar. Dies ist in den Niederlanden zu beobachten, wo dieser Sektor den Mietmarkt dominiert. Es lässt sich feststellen, dass es im Falle einer vielfältigen Struktur von wohnungswirtschaftlichen Anbietern mit sozialen Zielen tendenziell zu einer geringeren Einflussmöglichkeit auf den Mietwohnungsmarkt kommt.

Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass auf integrierten Mietwohnungsmärkten die Wohneigentumsquote in der Bevölkerung tendenziell geringer ist als auf dualen Wohnungsmärkten. Während nach obiger Tabelle die Quote auf integrierten Wohnungsmärkten um die 50 % und darunter schwankt, ist auf den bedeutenden dualen Wohnungsmärkten, wie Norwegen (77 %), Irland (75 %), Großbritannien (70 %), Italien (70 %), aber auch außerhalb Europas in den USA (68 %), eine deutlich höhere Wohneigentumsquote feststellbar.<sup>47</sup>

Speziell für Deutschland kann als Ursache für die vergleichsweise geringe Eigentumsquote die nach wie vor große Bedeutung der historisch gewachsenen sozialen Wohnungswirtschaft, der vergleichsweise freie und funktionierende Mietmarkt und die geringeren Förderungen bei der Bildung von Wohneigentum genannt werden. Auf der anderen Seite ist in Deutschland in der letzten Dekade ein leichtes Ansteigen der Eigentumsquote zu verzeichnen. Dies wird trotz weiterhin fehlender Eigenheimzulage auf die zunehmende Bedeutung des mietfreien Wohnens im Ruhestand zurückgeführt, was durch die demografische Entwicklung Deutschlands an Bedeutung gewinnt. Diese Entwicklungen verdeutlichen die anfangs dargestellte typische Vorgehensweise der Politik auf integrierten Mietwohnungsmärkten, durch die eine Förderung und Regulierung schrittweise reduziert wird. Von einer Annäherung der Eigentumsquoten auf europäischer Ebene kann daher ausgegangen werden.<sup>48</sup>

Auch die Relation zwischen Objekt- und Subjektförderung gleicht sich im Rahmen der Wohnungspolitik in den europäischen Ländern an und betont zunehmend stärker die Subjektförderung. Dabei wird, unabhängig ob dualer oder integrierter Mietwohnungsmarkt, von einer stetigen Reduktion staatlicher Objektförderung ausgegangen. Die verbliebene staatliche Förderung wird in die Subjektförderung geleitet, bei der ein stetig wachsender Anteil den niedrigen Einkommensgruppen zugeführt wird.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Zu den Eigentumsquoten siehe Mooslechner (2010), zu den Anbietertypen und Auswirkungen siehe Kemeny (2006)

<sup>47</sup> Vgl. Mooslechner/Wagner (2010), S. 17.

<sup>48</sup> Vgl. Voigtländer (2009b), S. 370.

<sup>49</sup> Vgl. van der Heijden (2001), S. 329 f.

---

## 2.3. Kritische Analyse der staatlichen Einflussnahme

---

Staatliche Interventionen sind sowohl mit Chancen als auch mit Risiken behaftet. Verschwendung von Steuergeldern, Wettbewerbsverzerrungen bis hin zur Verdrängung von privaten Investoren und Fehlentwicklungen durch falsche Anreize oder verzögerte Wirkung von Fördermaßnahmen sind nur einige der möglichen Nachteile im Wohnungswesen.

Betrachtet man die Wohnungsförderung in Deutschland seit der Nachkriegszeit in ihrer Gesamtheit, so kann sie durchaus als Erfolg gewertet werden. Die Wohnungsversorgung hat sich sowohl quantitativ als auch qualitativ verbessert und nimmt im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung ein. Auch die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte stellt sich besser dar als in vielen vergleichbaren Ländern.<sup>50</sup>

Indem die staatlichen Mittel im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus den öffentlichen und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ebenso wie den privaten Investoren zur Verfügung gestellt wurden, wurde der Grundstein für einen ausgeprägten und funktionierenden Mietwohnungsmarkt gelegt. Die finanziellen Vorteile wurden bei guter Qualität der Wohnungen an die Mieter weiter gegeben, so dass das Mieten einer Wohnung meist günstiger als die Bildung von Wohneigentum war.<sup>51</sup> Die damit einhergehende und oft beklagte geringere Wohneigentumsquote in Deutschland hat sich in Zeiten der Krise als stabilisierend und vorteilhaft erwiesen. Aufgrund des Mietwohnungsmarktes mit qualitativ guten Wohnungen für alle Bevölkerungsschichten bildete sich in Deutschland kein Subprime-Markt: Einkommensschwache Haushalte sind nicht gezwungen, Kredite aufzunehmen, um Eigentum zu erwerben, sondern können auf das Mietwohnungsangebot zurückgreifen. Im Gegensatz zu Wohnungsmärkten in Ländern wie den USA oder Spanien war auf deutschen Märkten somit keine Preisblase entstanden.<sup>52</sup> Unabhängig davon führt ein stabiler und überwiegend ausgeglichener Mietwohnungsmarkt zu einer Flexibilisierung und höheren Mobilität, was vielen in der Bevölkerung aus beruflichen Gründen entgegenkommt und die Beschäftigungsquote erhöht.<sup>53</sup>

Neben den genannten positiven Aspekten zeigen sich durch die Förderung aus wohnungswirtschaftlicher Perspektive aber auch Fehlentwicklungen: In den letzten Jahrzehnten richtete sich die Wohnungsbauförderung häufig weniger nach dem realen Wohnungsbedarf sondern wurde vielmehr als Konjunkturmaßnahme initiiert. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive betrachtet mögen die konjunkturbedingten Förderprogramme mit ihrer Multiplikatorwirkung über die Baumaßnahmen als erfolgreich gelten können. Fehlinvestitionen mit Leerständen und entsprechend negativen Auswirkungen auf die Wohnungswirtschaft waren die Folge und sind noch heute spürbar.

Der soziale Wohnungsbau hatte zudem eine geringe soziale Treffsicherheit mit hohen Fehlbelegungsraten, so dass die Effizienz als eher gering einzustufen ist. Nach einer Studie der OECD verursachen Sozialwohnungen zudem gesellschaftlichen Schaden, indem sie die Mobilität der Arbeitskräfte beschränken und sich negativ auf die Beschäftigungsquote auswirken. Empfohlen wird stattdessen eine ortsunabhängige Subjektförderung in Form von Wohngeld.<sup>54</sup> Negative Folgen hinsichtlich der

---

<sup>50</sup> Vgl. auch Jenkis/Bischoff (2001), S. 205.

<sup>51</sup> Vgl. Voigtländer et al. (2009), S. 43.

<sup>52</sup> Vgl. Voigtländer et al. (2009), S. 121-154.

<sup>53</sup> Vgl. auch OECD (2011)

<sup>54</sup> Vgl. OECD (2011), S. 18-21.



---

Treffsicherheit zeigten sich auch bei der Bestandsförderung in den alten Ländern, und zwar insbesondere bei der steuerlichen Förderung: Die Attraktivität von Neubauten sank und das Wohnungsangebot wurde nicht erweitert, so dass es bei der Nachfrage nach preiswerten Wohnungen zu Wohnungsmarktengpässen kam.<sup>55</sup>

Beim Engagement in funktionierenden Märkten besteht die Gefahr, dass unnötige Wettbewerbsverzerrungen entstehen und Steuergelder nicht im Sinne des öffentlichen Gemeinwohls eingesetzt werden. Aufgrund der heutigen Situation mit einer insgesamt guten Wohnungsversorgung ist der Staat gefordert abzuwägen, ob im Rahmen der Daseinsvorsorge ein Engagement, das über bedürftige Zielgruppen sowie stagnierende oder rückläufige Märkte hinausgeht, gerechtfertigt ist. Die zunehmende Abkehr von der Objektförderung hin zur Subjektförderung und zu regional angepassten Förderprogrammen erhöht die Treffsicherheit der Fördermittel und läuft damit bereits in die richtige Richtung. Relevante qualitative Themen können im Rahmen des politischen Gestaltungsauftrags gefördert werden. Hier sind das Subsidiaritätsprinzip und die Wirtschaftlichkeit zu beachten.

---

<sup>55</sup> Vgl. Jenkis/Bischoff (2001), S. 204-205.

---

## 3. Aktuelle Herausforderungen für die Finanzierung der deutschen Wohnungswirtschaft

---

### 3.1. Wohnungswirtschaftliche Handlungsfelder

---

#### 3.1.1. Entwicklungstrends mit Auswirkungen auf die Wohnungswirtschaft

Die deutsche Wohnungswirtschaft wird mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Die Kernthesen ergeben sich aus den demographischen Veränderungen, dem wirtschaftlichen Strukturwandel und dem Klimawandel.

#### **Sozio-demographischer Wandel**

Der sich seit Jahren abzeichnende sozio-demographische Wandel bringt mit seinen Veränderungen wie dem erwarteten Bevölkerungsrückgang, der Alterung sowie Heterogenisierung der Gesellschaft tiefgreifende Anpassungen im Wohnungssektor mit sich. Die Schlussfolgerung, dass weniger Menschen auch weniger Wohnraum nachfragen, ist dabei so nicht richtig. Die Nachfrage nach Wohnungen wird nicht allein von der Einwohnerzahl, sondern insbesondere von der Anzahl und Struktur der Haushalte bestimmt. Außerdem verändert sich die Wohnflächennachfrage entsprechend der Wohlstandsentwicklung. Somit wirken derzeit und in nächster Zukunft drei Faktoren besonders auf die Wohnungsnachfrage ein: die Zunahme von Einpersonenhaushalten, die alternde Gesellschaft, und die Einkommensverteilung mit einer immer größer werdenden Kluft zwischen Armen und Reichen.

- **Zunahme von Einpersonenhaushalten:**

Die Gruppe der Personen, die in Einpersonenhaushalten leben ist sehr heterogen und es handelt sich dabei weniger um die typische Vorstellung von „Single“-Haushalten. Vielmehr sind sie die Folge von veränderten Lebensstilen und von der Alterung der Bevölkerung. Dies führt dazu, dass die Anzahl der Haushalte vermutlich bis 2020 weiter steigen wird und sich die durchschnittliche Haushaltsgröße rückläufig entwickelt.<sup>56</sup>

- **Alterung der Gesellschaft:**

In Deutschland leben heute etwa 16 Millionen Menschen, die 65 Jahre oder älter sind. Das sind 20 Prozent der Bevölkerung. Etwa ein Viertel davon ist über 80 Jahre alt.<sup>57</sup> Bevölkerungsprognosen zufolge werden die über 65-Jährigen bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent, die Hochbetagten sogar um etwa 50 Prozent zunehmen. Diese Veränderungen führen zu anderen Ansprüchen hinsichtlich des altersgerechten Wohnens. Insbesondere die barrierefreie Gestaltung der Wohnung und des Wohnungszugangs sowie Dienstleistungsangebote zur Unterstützung dieser Haushalte spielen hierbei eine große Rolle.

- **Einkommensschwache Haushalte:**

Arm und Reich driften immer weiter auseinander. Das ist das zentrale Ergebnis einer neuen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) zur Einkommensverteilung in Deutschland. Nicht nur die Anzahl Ärmere und Reicherer wächst immer weiter, sondern ärmere Haushalte werden seit zehn Jahren auch immer ärmer.<sup>58</sup> Die Nachfrage nach kleinen und preis-

---

<sup>56</sup> Vgl. DV (2007b), S. 18; DV (2007a), S. 20.

<sup>57</sup> Vgl. DV (2009), S. 4; BMVBS (2009), S. 61.

<sup>58</sup> Vgl. Goebel/Gornig/Häußermann (2010).

---

günstigen Wohnungen steigt. Deshalb muss sichergestellt werden, dass Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte zur Verfügung steht.<sup>59</sup>

Aufgrund der demographischen Effekte und Veränderungen der Wohnansprüche werden die quantitativen Folgen des Bevölkerungsrückgangs somit erst verzögert wirken. Neben dieser Entwicklung spielen strukturell-bedingte regionale Unterschiede eine zentrale Herausforderung für die Wohnungswirtschaft. Im alten Bundesgebiet wird noch bis etwa 2030, in den neuen Ländern bis 2015 mit einer Zunahme der Privathaushalte und einem ansteigenden Wohnraumbedarf gerechnet.<sup>60</sup> Für die Wohnungswirtschaft sind die lokalen Veränderungen entscheidend. Insbesondere die Nachfrage nach preisgünstigen und kleineren Wohnungen mit 1 bis 2 Zimmern führt in einigen Märkten zu einer Angebotsknappheit.<sup>61</sup>

### **Strukturelle regionale Disparitäten**

Großräumig betrachtet vollzieht sich seit der Wiedervereinigung eine Nettowanderung der Bevölkerung von Ost nach West-Deutschland. Die Bevölkerungsentwicklung ist inzwischen aber weit differenzierter, wenn man die regionale Ebene betrachtet. So entwickeln sich Regionen auch entgegen des großräumigen Trends. Bevölkerungsverluste finden sich zum Beispiel in altindustrialisierten und strukturschwachen Räumen wie dem Saarland, dem Kernbereich des Ruhrgebietes, Südostniedersachsen und dem östlichen Teil Nordhessens. In Ostdeutschland hingegen gibt es seit einigen Jahren auch Regionen mit deutlichen Bevölkerungszuwächsen, z.B. Berlin und Potsdam, Leipzig, Dresden, das Thüringische Städteband und die Region Rostock. In großen Verdichtungsräumen wurde zudem aufgrund der Wohnungsknappheit der allgemeine Wachstumstrend von Stadt-Umland-Wanderungen überlagert.<sup>62</sup> Teilweise bilden sich zweite Ringe um die Agglomerationsräume. Diesen werden bis 2020 die höchsten Zuwachsraten vorausgesagt.<sup>63</sup>

Zählt man für Ostdeutschland alle Kreisebenen mit Haushaltsverlusten zusammen, ergibt sich bis 2020 ein Verlust von 430.000 Haushalten. Davon entfallen auf die Bundesländer Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen bereits 350.000, die damit die größten Rückgänge zu erwarten haben.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. z.B. GdW (2008), S. 77; BMVBS (2009), S. 17; BBSR (2010a).

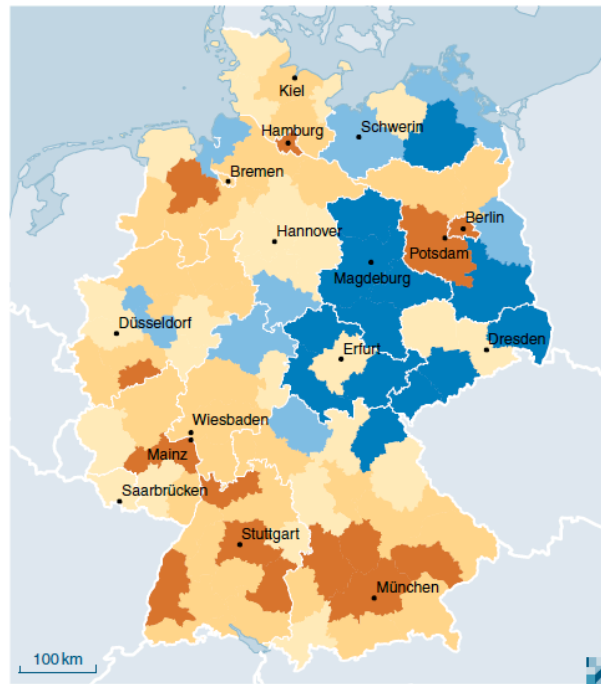
<sup>60</sup> Vgl. BBSR (2010a).

<sup>61</sup> Vgl. GdW (2010).

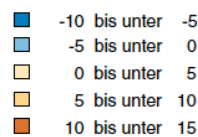
<sup>62</sup> Vgl. GdW (2008), S. 47.

<sup>63</sup> Vgl. DV (2007b), S. 25.

<sup>64</sup> Vgl. GdW (2008), S. 54; Berechnung basierend auf der Summe der Haushaltsverluste in Kreisen mit rückläufiger Haushaltszahl der BBR-Haushaltsprognose 2020.



Entwicklung der Wohnflächennachfrage insgesamt 2010 bis 2025 in %



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktprognose 2025  
Geometrische Grundlagen: BKG, Raumordnungsregionen, Stand 31.12.2006

Abbildung 5: Entwicklung der Wohnflächennachfrage insgesamt von 2010 bis 2025 in %

Quelle: BBSR (2010a), S. 6

### Beitrag zum Klimaschutz

Auch zur Bewältigung des Klimawandels soll der Wohnungssektor seinen Beitrag leisten. Der Europäische Rat hat sich 2007 darauf verständigt, bis 2020 die Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber 1990 zu reduzieren.<sup>65</sup> Zur Erreichung dieses Ziels hat die deutsche Bundesregierung Eckpunkte für das integrierte Energie- und Klimaprogramm (IEKP) erarbeitet. Der Gebäudebestand soll durch energetische Sanierungen einen erheblichen Beitrag leisten, da er mit derzeit mehr als 40% des gesamten Endenergieverbrauchs rund 20% zum gesamten CO<sub>2</sub>-Ausstoß beiträgt.<sup>66</sup> Dem Wohnungssektor ist dabei mehr als ein Drittel zuzurechnen.<sup>67</sup>

Die Akteure auf den Wohnungsmärkten sind aufgefordert sich diesen Herausforderungen zu stellen. Im Folgenden werden die erforderlichen Anpassungen und Aufgaben, die sich aus diesen Entwicklungen und der damit einhergehenden veränderten Nachfrage ergeben, näher erläutert und der Investitionsbedarf aufgezeigt.

<sup>65</sup> Vgl. Russ et al. (2007), S. 9.

<sup>66</sup> Vgl. Bundesregierung (2007); BMVBS (2009), S. 69.

<sup>67</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 43.

## 3.1.2. Wohnungswirtschaftlicher Handlungsbedarf

### Städtebauliche Aufgaben

Bereits seit mehreren Jahren laufen Maßnahmen zur städtebaulichen Strukturanpassung, doch der Stadtumbau wird noch lange eine große Herausforderung darstellen.<sup>68</sup> Entsprechend den speziellen regionalen und lokalen Gegebenheiten sind Rückbau, Neubau sowie Maßnahmen zur Aufwertung und Stabilisierung von Quartieren erforderlich.

#### Rückbau

Die Verringerung der hohen Leerstände in bestimmten Wohnungsmärkten bleibt vor allem eine staatliche Aufgabe. Bund, Länder und Gemeinden haben für das Rückbauziel von 350.000 Wohnungen von 2002 bis 2009 insgesamt 2,5 Mrd. Euro Fördermittel für das Programm „Stadtumbau Ost“ zur Verfügung gestellt. Das Programm ist zentrales Instrument der Städtebauförderung in den neuen Ländern – es stabilisiert die Wohnungsmärkte, die besonders stark vom demografischen und wirtschaftlichen Wandel betroffen sind. Bis Ende 2008 wurden über 240.000 Wohnungen zurückgebaut.<sup>69</sup> Die 2008 durchgeführte Evaluierung des Programms „Stadtumbau Ost“ hat ergeben, dass aufgrund ungünstiger Entwicklungen in den letzten Jahren zusätzlich zu den noch offenen Rückbauzahlen aus dem bisherigen Programm der Rückbau von weiteren 216.000 Wohnungen gefördert werden sollte, damit der Leerstand nicht wieder ansteigt.<sup>70</sup> Der Stadtumbau wird dabei immer schwieriger: Nachdem inzwischen die komplett leer stehenden Gebäude in Ostdeutschland größtenteils abgerissen wurden, sind weitere Rückbaumaßnahmen mit einem aufwendigen Umzugsmanagement verbunden.<sup>71</sup>

Das Gutachten zum Stand des Programms „Stadtumbau Ost“ schätzt den Mittelbedarf für die Förderung der zusätzlich erforderlichen Rückbauten bis 2016 auf 664,8 Mio. Euro, der je zur Hälfte auf Bund und Länder entfällt.<sup>72</sup> Aufgrund strukturell-bedingter Leerstände in verschiedenen Regionen der alten Bundesländer startete 2004 das Programm „Stadtumbau West“ mit Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 40 Mio. Euro.

#### Neubau

Seit 1995 ging die Zahl der jährlichen Baufertigstellungen um 73 Prozent zurück.<sup>73</sup> Der Neubaubedarf für den Zeitraum 2010-2025 wurde vom BBR je nach Berechnungsvariante auf durchschnittlich 183.000 bzw. 256.000 Wohnungen pro Jahr prognostiziert.<sup>74</sup> Ca. 70% des prognostizierten Neubaubedarfs sind dabei den demographischen und verhaltensbedingten Änderungen zuzuordnen, während 30% als Ersatzbedarf zur Erneuerung der Bestände dienen.<sup>75</sup> Während die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäuser zurückgeht, weist der Geschosswohnungsbau über den gesamten Zeitraum eine weitgehend stabile Neubaunachfrage auf.<sup>76</sup> Vergleicht man den Neubaubedarf mit der tatsächlichen Bautätigkeit der letzten Jahre, zeigt sich bei Fertigstellungen im Geschosswohnungsbau seit

<sup>68</sup> Vgl. GdW (2008), S. 77.

<sup>69</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 91; BMVBS/BBR (2008), S. 8-9.

<sup>70</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2008), S. 8 f.

<sup>71</sup> Vgl. GdW (2008), S. 84.

<sup>72</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2008), S. 8 f.; Reidenbach et al. (2008), S. 350.

<sup>73</sup> Vgl. GdW (2010)

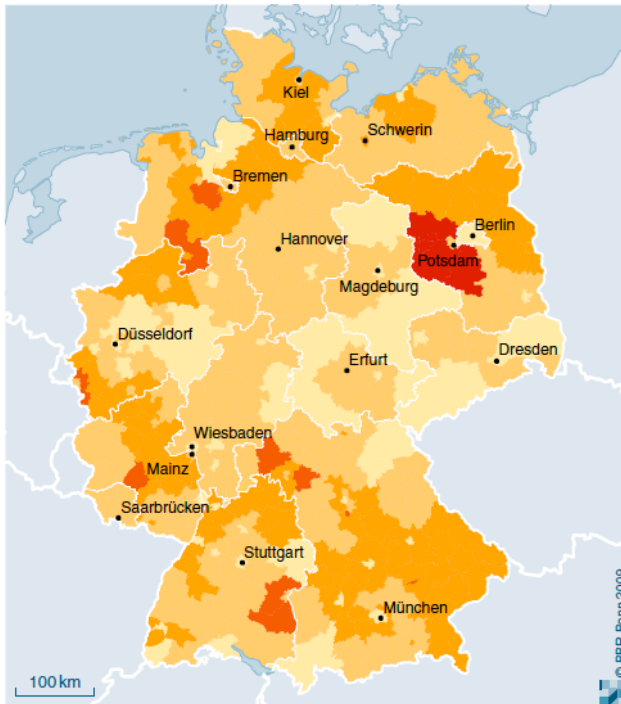
<sup>74</sup> Vgl. BBSR (2010a); Enthalten ist sowohl der Neubedarf aufgrund der zusätzlichen Nachfrage als auch der Ersatzbedarf für Wohnungsabgänge.

<sup>75</sup> Vgl. BBSR (2010a), S. 7 ff.

<sup>76</sup> Vgl. BBSR (2010a), S. 13.

fünf Jahren ein rechnerisches Defizit von etwa 60.000 Wohnungen pro Jahr.<sup>77</sup> Nach Einschätzung der Experten ist der Umfang der Neubautätigkeit von Mehrfamilienhäusern aktuell an der Untergrenze dessen angelangt, was zum Ausgleich des Wohnungsabgangs und aufgrund der demografischen Entwicklung nachhaltig erforderlich ist.<sup>78</sup> Insbesondere in dynamischen Ballungsgebieten wie Hamburg, München oder dem Rhein-Main-Gebiet kann dies zu einem Wohnungsmangel führen.<sup>79</sup> Hier sind insbesondere private Unternehmen aufgefordert zu investieren. Abbildung 6 veranschaulicht den Neubaubedarf nach Gebäudetypen.

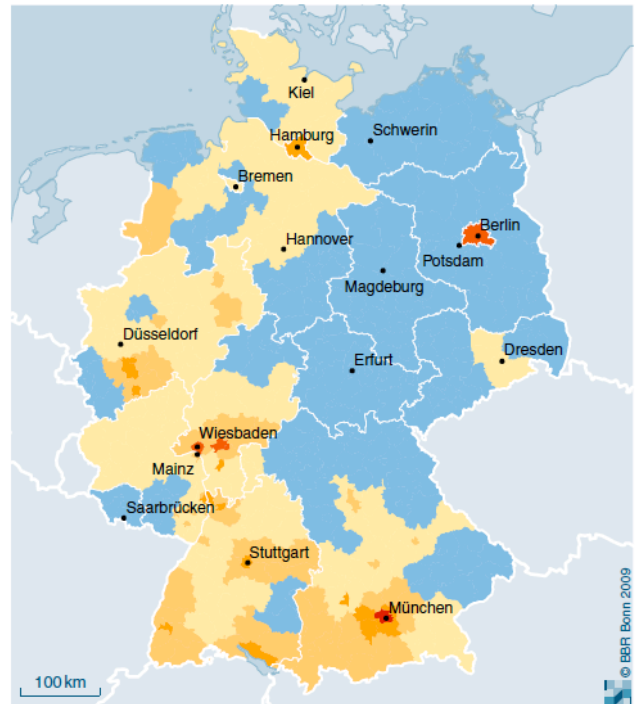
**Ein- und Zweifamilienhäuser**



Durchschnittlicher jährlicher Neubau von Wohnungen je 10 000 Einwohner 2010 bis 2025

- kein Neubaubedarf
- 0 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 bis unter 40
- 40 und mehr

**Mehrfamilienhäuser**



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktprognose 2025  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, Stand 31.12.2006

Abbildung 6: Neubaubedarf nach Gebäudetypen von 2010 bis 2025 auf Kreisebene

Quelle: BBSR (2010a), S. 11

### Aufwertung und Stabilisierung von Quartieren

Das bereits genannte Gutachten zum „Stadtumbau Ost“ empfiehlt zusätzlich zur Förderung des Rückbaus Fördermittel für Aufwertungsmaßnahmen in derselben Höhe wie für den Rückbau bereitzustellen, um eine ausgewogene städtebaulichen Entwicklung sicherzustellen.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Vgl. GdW (2008), S. 9,55.

<sup>78</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 44 f.; DV (2007b), S. 18.

<sup>79</sup> Vgl. GdW (2010)

<sup>80</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2008), S. 8 f.

---

Darüber hinaus werden im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ bundesweit städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten durchgeführt, die insbesondere durch die Zusammensetzung und die wirtschaftliche Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen benachteiligt sind.<sup>81</sup> Weitere Programme unterstützen die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren sowie den städtebaulichen Denkmalschutz.<sup>82</sup>

Aufgrund der im Durchschnitt erreichten guten bis sehr guten Wohnungsversorgung wurde der soziale Wohnungsbau seit 2002 zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt, die auch den vorhandenen Wohnungsbestand einbezieht und sich stärker auf Haushalte konzentriert, die sich nicht aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt angemessen versorgen können.<sup>83</sup> Für Haushalte mit besonderen sozialen Problemen und daraus folgenden Zugangsschwierigkeiten in angespannten Märkten werden im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung der Länder Belegungs- und Mietbindungen vorgehalten.<sup>84</sup> Mit der sozialen Wohnraumförderung ist der vorhandene Wohnungsbestand stärker zur Lösung von Wohnraumversorgungsproblemen einbezogen worden. Zugleich leistet die soziale Wohnraumförderung auch einen Beitrag zur Stadtentwicklung, insbesondere in benachteiligten Quartieren. Im Zuge der Föderalismusreform ist die Aufgabe der sozialen Wohnraumförderung 2006 vollständig auf die Länder übergegangen. Durch die Entspannung in vielen Teilen des Wohnungsmarktes konnten die jährlichen Förderprogramme für neue Maßnahmen bedarfsgerecht reduziert werden. Der Bund hat sich im Gegenzug verpflichtet, den Ländern als pauschale finanzielle Kompensation zunächst bis zum Jahr 2013 jährlich 518,2 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen.<sup>85</sup> Nach 570 Mio. Euro im Vorjahr hat der Bund den Ländern für 2010 Finanzhilfen in Höhe von rund 535 Mio. Euro für alle städtebaulichen Programme zur Verfügung gestellt.<sup>86</sup> Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung förderfähiger Kosten in der Regel anteilig mit einem Drittel. Die Bundesmittel müssen durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden.<sup>87</sup> Somit stehen insgesamt rund 1,5 Mrd. EUR öffentliche Mittel für Investitionen in die Stadtentwicklung bereit.<sup>88</sup>

### **Investitionen in den Bestand**

In Deutschland gibt es etwa 17,3 Millionen Wohngebäude mit 39 Millionen Wohneinheiten. Da 75% der Wohngebäude in Deutschland vor 1979 gebaut wurden,<sup>89</sup> spielen Investitionen in den Bestand eine wichtige Rolle. Bestandsmaßnahmen machen gegenwärtig bereits knapp drei Viertel der Wohnungsbauinvestitionen aus und bilden auch künftig den Schwerpunkt der Bautätigkeit.<sup>90</sup>

Zum Investitionsbedarf im Bestand zählen neben Instandhaltung und Modernisierung im weiteren Sinne Maßnahmen der energetischen Sanierung zum Klimaschutz und der Schaffung barrierearmer Wohnungen für altengerechte Wohnformen.<sup>91</sup> Investitionsentscheidungen über diese Maßnahmen werden von den Akteuren im Normalfall zusammen mit anderen Instandsetzungs- und Modernisie-

---

<sup>81</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010a), S. 31.

<sup>82</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 93-94.

<sup>83</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010a), S. 31.

<sup>84</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 63.

<sup>85</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010a), S. 31.

<sup>86</sup> Vgl. VV Städtebauförderung (2009), Artikel 2.; <http://www.foerderdatenbank.de>

<sup>87</sup> Vgl. VV Städtebauförderung (2009), Artikel 2.; Bundesministerium der Finanzen (2010a), S. 165.

<sup>88</sup> Vgl. <http://www.foerderdatenbank.de>

<sup>89</sup> Vgl. BMVBS (2007), S. 4.

<sup>90</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 44-45.

<sup>91</sup> Vgl. Oswald/Paland (2003); BMVBS (2009), S. 44-45.

---

rungsmaßnahmen getroffen und sind ökonomisch somit nicht isolierbar.<sup>92</sup> Nach diesem Prinzip wird eine energetische Sanierung also nur dann durchgeführt, wenn ohnehin Instandsetzungsmaßnahmen anfallen.<sup>93</sup> Aufgrund der aktuell hohen Bedeutung von Klimaschutz und altengerechtem Wohnen wird auf diese Maßnahmen nachfolgend separat eingegangen.

### Modernisierung und Instandsetzung

Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen dienen dem Erhalt der Gebrauchstauglichkeit sowie der Anpassung an zeitgemäße Wohnbedürfnisse. Eine Studie des Fraunhofer Instituts kam 2003 zu dem Ergebnis, dass der Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf in den alten Bundesländern durch die jährlichen Bauleistungen abgedeckt wird. Für die neuen Bundesländer wurde der Bedarf dagegen auf mehr als das zehnfache der damaligen Bauleistung von 34,6 Mrd. DM geschätzt.<sup>94</sup> Die Wohnungs- und Immobilienunternehmen haben von 1992 bis 2007 über 74 Mrd. EUR in die Instandhaltung und Instandsetzung und über 65 Mrd. EUR in die Modernisierung der Wohnungen investiert.<sup>95</sup> Im Jahr 2009 setzten die Unternehmen des GdW etwa 6,7 Mrd. Euro für die Bestandsentwicklung der Gebäude ein. Laut einer aktuellen Umfrage bei den Wohnungsunternehmen des GdW hinsichtlich des eigenen Investitionsverhaltens ist in den nächsten Jahren von einer stabilen Entwicklung auszugehen.<sup>96</sup>

### Energetische Sanierung

In den Jahren 1995 bis 2006 sind durchschnittlich etwa 3% des Gebäudebestands saniert worden, wodurch bereits eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von circa 21% gegenüber dem Referenzjahr erreicht wurde. Die wohnungswirtschaftlichen Akteure haben somit in der Vergangenheit bereits einen erheblichen Beitrag zum Klimaschutz geleistet.<sup>97</sup> Von den Wohnungen der GdW-Mitglieder wurden zwischen 1990 und 2007 rund 31% energetisch umfassend modernisiert (Wärmedämmung, Fenster, Heizungsanlagen) und weitere 26% energetisch teilmodernisiert (durch Einzelmaßnahmen, z.B. neue Fenster, Giebelämmung, neue Heizungsanlagen).<sup>98</sup>

Eine vom DV beauftragte Studie zu den Auswirkungen der Klimaschutzpolitik auf die Immobilien- und Wohnungswirtschaft kommt zum Ergebnis, dass die gesetzten Ziele der CO<sub>2</sub>-Einsparungen im Wohnungsbestand erreicht werden können. Allerdings wird der Aufwand pro Einsparungsmenge höher als in den letzten Jahren, da bisher vor allem diejenigen Modernisierungsvorhaben realisiert wurden, die sich wirtschaftlich rechnen.<sup>99</sup> Energetische Sanierungen werden in der Regel nur dann durchgeführt, wenn sie sich für den Eigentümer als wirtschaftlich herausstellen. Aufgrund fehlender Mieterhöhungsspielräume rechnen sich Maßnahmen häufig nur für den selbstnutzenden Eigentümer, da er direkt von den eingesparten Energiekosten profitiert.<sup>100</sup> Darüber hinaus werden viele Maßnahmen nur durchgeführt, wenn sie durch Fördermittel unterstützt werden.

---

<sup>92</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 44.

<sup>93</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 100 f.

<sup>94</sup> Vgl. Oswald/Paland (2003)

<sup>95</sup> Vgl. GdW (2008), S. 37.

<sup>96</sup> Vgl. GdW (2010)

<sup>97</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 43.

<sup>98</sup> Vgl. GdW (2008), S. 10.

<sup>99</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 45.

<sup>100</sup> Vgl. GdW (2008), S. 39.



---

In der genannten Studie wurden zur Errechnung des Gesamtinvestitionsbedarfs alle diejenigen Investitionen in eine energetische Sanierung eingerechnet, die unter Wirtschaftlichkeitskriterien für die Eigentümer vorteilhaft sind.<sup>101</sup> Berechnet auf Basis zweier unterschiedlicher Vorgehensweisen ergibt sich eine geschätzte Gesamtinvestitionssumme von 124,5 Mrd. Euro<sup>102</sup> bzw. 178,09 Mrd. Euro<sup>103</sup> bis zum Jahr 2020. Diese Summe schließt neben der energetischen Sanierung auch die Kosten der Maßnahmen für Modernisierung und Instandsetzung mit ein, die realistischerweise im Rahmen der Sanierung mit durchgeführt werden.<sup>104</sup> Die Förderung der KfW ermöglicht häufig erst die Wirtschaftlichkeit der Sanierungsmaßnahmen. Der Modellrechnung liegt eine Förderung von 66 Mrd. Euro bereitgestelltem Kapital zugrunde. Wird diese Förderung nicht zur Verfügung gestellt, ist ein Absinken der Gesamtinvestitionssumme von 178,09 Mrd. Euro auf 110,97 Mrd. Euro zu erwarten.<sup>105</sup>

### Barrierearmes Wohnen

Altersgerechtes Wohnen bedeutet für bewegungseingeschränkte Menschen, dass weder beim Wohnungszugang noch innerhalb der Wohnung größere Barrieren vorhanden sein sollten. Die Politik und die Wohnungsmärkte stehen vor der Aufgabe, vorhandene Barrieren zu beseitigen. Für die öffentliche Hand ist dies allein aus fiskalischer Sicht sinnvoll, da die Unterbringung im Heim meist mit höheren Kosten verbunden ist. Von barrierearmen Wohnungen profitieren zudem nicht nur die Älteren, sondern auch Familien mit Kindern und behinderte Menschen.<sup>106</sup> Wohnungsunternehmen einschließlich der Wohnungsgenossenschaften sind dazu aufgerufen über ihre größeren Bestände älteren Menschen durch Umbau oder über Umzüge in barrierearme Wohnungen des eigenen Bestands einen Verbleib in der ihnen vertrauten Umgebung zu ermöglichen.<sup>107</sup> Laut einer Studie des Kuratoriums Deutsche Altershilfe (KDA) leben rund 550.000 Seniorenhaushalte in barrierefreien und –armen Wohnungen. Das entspricht 1,4 Prozent aller Wohnungen in Deutschland.<sup>108</sup> Der Mangel an barrierefreien und barriere-reduzierten Wohnungen wird, bedingt durch den von demografischen Entwicklungen verursachten größeren Bedarf, zunehmend größer.<sup>109</sup>

Die Schaffung von altersgerechtem Wohnraum wird vor allem durch Anpassungen im Wohnungsbestand erfolgen – der Neubau wird nur einen geringen Teil beitragen. Die Studie „Wohnen im Alter“ des DV schätzt das in den kommenden Jahren<sup>110</sup> benötigte Investitionsvolumen für die altersgerechte Gestaltung und die Verbesserung der Zugänglichkeit der Wohnungen mobilitätsbeschränkter Haushalte auf knapp 39 Milliarden Euro. Knapp 18 Milliarden Euro stellen davon den spezifischen Mehraufwand zur Erreichung eines altersgerechten Wohnstandards dar.<sup>111</sup>

Unter der Annahme, dass die mobilitätseingeschränkten Haushalte bis 2020 um 20 Prozent zunehmen, und einer entsprechenden Hochrechnung kann das erforderliche Investitionsvolumen zur Besei-

---

<sup>101</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 117; Vorteilhaftigkeit ohne Berücksichtigung von Vorzieheffekten

<sup>102</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 140; Dieser Wert basiert auf einer Hochrechnung von Szenariofällen, die allerdings nur etwa 19 % des Gesamtbestands repräsentativ darstellen.

<sup>103</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 117.

<sup>104</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 101.

<sup>105</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 118; Dabei würden die CO<sub>2</sub>-Einsparung von 13,39 auf 8,7 Mt abnehmen.

<sup>106</sup> Vgl. DV (2009), S. 4.

<sup>107</sup> Vgl. DV (2009), S. 16.

<sup>108</sup> Vgl. GdW (2010)

<sup>109</sup> Vgl. DV (2009), S. 4.; o.V. (2010a), S. 8.

<sup>110</sup> Der Studie liegt die Annahme von 2,7 Millionen Wohnungen mit mobilitätseingeschränkten Menschen im Jahr 2013 zugrunde. Hierbei handelt es sich um eine Hochrechnung der Zahlen aus dem Jahr 2009.

<sup>111</sup> Vgl. DV (2009), S. 11 f.

tigung von Barrieren bis 2020 auf 43 Milliarden Euro in heutigen Preisen (bei 19 Mrd. EUR alterspezifischem Mehraufwand) geschätzt werden.<sup>112</sup> Hinzu kommen noch Kosten für erforderliche Wohnumfeld- und Quartiersverbesserungen.<sup>113</sup>

## 3.2. Investitions- und Kapitalbedarf

### Mittelfristiger Investitionsbedarf bis 2020

Die folgende Tabelle macht das Ausmaß der mittelfristig erforderlichen Investitionen deutlich, indem sie für die einzelnen Handlungsfelder das Investitionsvolumen aufzeigt. Da eine systematische Erhebung des Investitionsbedarfs nicht über alle Handlungsfelder existiert, werden nicht nur Ergebnisse und Abschätzungen basierend auf Studien verwendet, sondern auch die finanziellen Mittel, die durch Förderprogramme zur Verfügung gestellt werden, herangezogen. Handelt es sich bei dem Betrag um Fördermittel, kann davon ausgegangen werden, dass der gesamte Mittelbedarf höher ist. Die Werte dürfen nicht aufsummiert werden, da die angesetzten Maßnahmen sich aufgrund der jeweils getroffenen Annahmen und Abgrenzungen überschneiden können. Trotz dieser Einschränkung wird die Dimension des Investitionsbedarfs ersichtlich: Für die beschriebenen Handlungsfelder im Wohnungswesen sind in den kommenden Jahren mit einem Zeithorizont bis 2020 Finanzmittel in Milliardenhöhe aufzubringen.

Bereich	Beschreibung	Zeitraum	Betrag in EUR basierend auf - Studien - Fördermitteln
<b>Städtebauliche Aufgaben</b>			
Rückbau	Rückbau im Rahmen des „Stadtumbau Ost“: 0,66 Mrd. EUR Mittelbedarf für die Förderung des Rückbaus.	2010 - 2016	0,7 Mrd. <sup>114</sup>
Neubau	Eine Studie zum Investitionsbedarf für Neubau ist nicht bekannt. Nimmt man basierend auf der obengenannten Studie des BBR zum Neubaubedarf über den kommenden Zehn-Jahres-Zeitraum einen jährlichen Neubaubedarf von 220.000 Wohnungen an, davon 140.000 in Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH) und 80.000 in Mehrfamilienhäusern (MFH), sowie Baukosten pro Wohnung in EZFH von 191 TEUR, in MFH von 109 TEUR, <sup>115</sup> ergibt sich ein Gesamtinvestitionsbedarf für den Zehn-Jahres-Zeitraum in Höhe von 355 Mrd. EUR in Preisen von 2010 (davon 87 Mrd. für Wohnungen in MFH).	2010 - 2020	<b>355 Mrd.</b>

Tabelle 2: Mittelfristiger Investitionsbedarf in Wohnungen und Wohnumfeld für den Zeitraum bis 2020 (Teil 1)

<sup>112</sup> Vgl. DV (2009), S. 11 f. Eigenberechnung auf Basis der genannten Annahmen.

<sup>113</sup> Vgl. DV (2009), S. 12. Diese Kosten wurden bisher nicht systematisch erhoben.

<sup>114</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2008), S. 8 f.; Reidenbach et al. (2008), S. 350.

<sup>115</sup> Die Annahme der Baukosten basiert auf den durchschnittlich pro Wohnung veranschlagten Kosten aus der Statistik „Baugenehmigungen im Hochbau“ in Deutschland für das Jahr 2010 des Statistischen Bundesamtes.

Bereich	Beschreibung	Zeitraum	Betrag in EUR basierend auf - Studien - Fördermitteln
<b>Städtebauliche Aufgaben</b>			
Aufwertung und Stabilisierung von Quartieren	Städtebauförderungsmittel des Bundes an die Länder im Jahr 2010: 535 Mio EUR. Durch die Drittelfinanzierung ergeben sich insgesamt rund 1,5 Mrd. EUR öffentliche Mittel für Investitionen in die Stadtentwicklung. Enthalten ist der Betrag für den Rückbau im Rahmen des „Stadtumbau Ost“.	2010	1,5 Mrd. <sup>116</sup>
	Soziale Wohnraumförderung: Jährliche pauschale finanzielle Kompensation vom Bund an die Länder für die Übernahme der Sozialen Wohnraumförderung 518,2 Mio. Euro – zunächst bis 2013. <sup>117</sup>	2010-2013	2,1 Mrd.
<b>Investitionen in den Bestand</b>			
Modernisierungs- und Instandsetzung	Eine Studie zum Investitionsbedarf in Modernisierung und Instandsetzung ist nicht bekannt. Der im Folgenden genannte Bedarf für die energetische Sanierung und für barrierearmes Wohnen enthält einen Teil des erforderlichen Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwands.		Bisher nicht systematisch erhoben.
Energetische Sanierung	Gesamtinvestitionsbedarf bei Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitskriteriums für den Eigentümer: Enthalten sind die gemeinsam mit der energetischen Sanierung anfallenden Kosten für Instandhaltung und Modernisierung.	2009 - 2020	<b>124,5 Mrd. - 178,1 Mrd.</b> <sup>118</sup>
Barrierearmes Wohnen	Investitionsbedarf für die Beseitigung von Barrieren beim Zugang sowie innerhalb der Wohnung: - 19 Mrd. EUR spezifischer Mehraufwand zur Erreichung eines altersgerechten Wohnstandards - 24 Mrd. EUR für Instandhaltung und Modernisierung, die zusammen mit dem Abbau von Barrieren anfallen	2009 - 2020	<b>43 Mrd.</b> <sup>119</sup>
	Investitionsbedarf für erforderliche Wohnumfeld- und Quartiersverbesserungen.		Bisher nicht systematisch erhoben. <sup>120</sup>

Tabelle 2: Mittelfristiger Investitionsbedarf in Wohnungen und Wohnumfeld für den Zeitraum bis 2020 (Teil 2)

### Kapitalbedarf für die öffentliche Hand

Der Kapitalbedarf für das Wohnungswesen dürfte die öffentliche Hand vor eine große – kaum allein zu bewältigende – Herausforderung stellen: Sie hat nicht nur die Fördermittel aufzubringen, ohne die ein Großteil dieser für eine nachhaltige Entwicklung der Städte und des Wohnungsbestands erforder-

<sup>116</sup> Vgl. BMVBS/BBR (2008), S. 8 f.

<sup>117</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010a), S. 31.

<sup>118</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 117.

<sup>119</sup> Vgl. DV (2009), S. 11-12; Eigenberechnung auf Basis der im vorigen Abschnitt genannten Annahmen.

<sup>120</sup> Vgl. DV (2009), S. 12.

---

lichen Maßnahmen überhaupt nicht durchgeführt werden würden. Mit ihren ca. 2,3 Mio. Wohnungen<sup>121</sup> (ca. 10 % des vermieteten Wohnungsbestands in Deutschland und um die 40 Prozent der im GdW repräsentierten Wohnungen) muss die öffentliche Hand auch Investitionen in die eigenen Wohnungsbestände tätigen. Hinzu kommen soziale Leistungen wie Wohngeld und Unterkunftskosten im Rahmen von ALG II. Neben den finanziellen Mitteln bleibt die Umsetzung eine nicht zu unterschätzende Aufgabe – um hier erfolgreich zu sein, dürfte die öffentliche Hand auch auf die Beteiligung privater Akteure angewiesen sein. Im Folgenden wird der Bedarf an Mitteln für Förderprogramme und soziale Leistungen ausführlicher dargestellt.

#### Objektförderung:

Aufgrund insgesamt ausgeglichener Wohnungsmärkte und einer moderaten Mietentwicklung liegt der Schwerpunkt der Wohnungspolitik nicht mehr bei der Angebotsausweitung. Stattdessen haben Subventionen insbesondere die Aufgabe zur Verwirklichung einer nachhaltigen Energiepolitik durch Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung beizutragen und die Anpassung an veränderte Bedarfe zu unterstützen.<sup>122</sup>

Notwendige Investitionen für eine energetische Sanierung amortisieren sich meist erst nach mehreren Jahren. Daher benötigen Kommunen, Unternehmen und private Haushalte finanzielle Hilfen und staatliche Anreize wie die KfW-Förderung, um auf eine zeitgemäße Energieversorgung und -nutzung umzusteigen.<sup>123</sup> Die mittelfristig erforderliche finanzielle Ausstattung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms wird von der Wohnungswirtschaft auf jährlich mindestens 2 Mrd. Euro beziffert.<sup>124</sup> Der BFW beziffert den Finanzierungsbedarf auf jährlich 4,7 bis 5 Mrd. Euro, wenn die von der Bundesregierung im Energiekonzept geforderte Erhöhung der Sanierungsquote erreicht werden soll.<sup>125</sup> Laut der DV-Studie zum Klimaschutz sind sogar 6,1 Mrd. Euro KfW-Mittel pro Jahr erforderlich, um bis 2020 alle sich wirtschaftlich darstellenden Objekte, die bis 2020 als Instandsetzungsbedürftig eingeschätzt werden, zu sanieren.<sup>126</sup> Ankündigungen, die Mittel der KfW-Programme Energieeffizient Bauen und Sanieren auf 450 Mio. Euro im Jahr 2011 zu kürzen und ab 2012 ganz auslaufen zu lassen, folgten intensive Debatten. Befürchtet wurde, dass für Wohnungsunternehmen der Anreiz, eigenes Geld in die energetische Sanierung ihrer Bestände zu investieren, wegfallen und die Klimaschutzziele der Bundesregierung unrealisierbar werden könnten.<sup>127</sup> Die Fördermittel für das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm wurden für 2011 daraufhin auf 936 Mio. EUR festgesetzt.<sup>128</sup> Es wurde zudem beschlossen, ab 2012 ein neues KfW-Programm mit dem Titel „Energetische Städtebausanierung“ aufzulegen, das bei der energetischen Sanierung ganze Quartiere oder Stadtteile betrachtet, um lokal angepasste Maßnahmen und Synergieeffekte zu realisieren.<sup>129</sup> Das Fördervolumen könnte in Zukunft weiter sinken: Der aktuelle Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2012 enthält keine

---

<sup>121</sup> Vgl. Just et al. (2008), S. 8.

<sup>122</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010a), S. 30-31.

<sup>123</sup> Vgl. Nawrath (2010), S. 40.

<sup>124</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 29.

<sup>125</sup> Vgl. BFW (2010), S. 5.

<sup>126</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 117-118.

<sup>127</sup> Vgl. z.B. GdW (2010); BFW (2010).

<sup>128</sup> Vgl. Energiesparförderung (2011).

<sup>129</sup> Vgl. Ramsauer (2011), S. 10.

---

Mittel für das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm.<sup>130</sup> Die Ausstattung des 2010 aufgelegten „Energie- und Klimafonds“, der stattdessen Fördermittel für die energetische Gebäudesanierung bereitstellen könnte, hängt in erheblichem Maße von den Förderbeiträgen der Betreiber von Kernkraftwerken ab, so dass die aktuellen Diskussionen um die Laufzeitverlängerung einen großen Einfluss spielen können.<sup>131</sup>

Förderprogramme zur Anpassung an veränderte Bedarfe umfassen die Themen Städtebau, soziale Wohnraumversorgung sowie altersgerechtes Wohnen. Die Städtebauförderung soll für das Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 80 Mio. EUR auf 455 Mio. Euro gekürzt werden, so dass aufgrund der Kofinanzierung durch Länder und Kommunen 1,4 Mrd Euro für Investitionen in den Städtebau bereitgestellt würden.<sup>132</sup> Für die Übernahme der sozialen Wohnraumförderung zahlt der Bund zudem bis 2013 jährlich 518 Mio. Euro Kompensation an die Länder.<sup>133</sup>

Die altersgerechte Anpassung von Wohnungen und Wohngebäuden wird gegenwärtig unterstützt durch das KfW-Programm „Wohnraum Modernisieren – Altersgerecht Umbauen“, die soziale Wohnraumförderung und Fördermaßnahmen der Länder, die Pflegeversicherung sowie durch Steuerermäßigungen für selbstnutzende Eigentümer und Mieter unter anderem bei Handwerkerleistungen.

Die quantitativ bedeutsamste Investorengruppe sind die selbstnutzenden Eigentümer, gefolgt zu gleichen Teilen von Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern.<sup>134</sup>

Das KfW-Programm fördert Maßnahmen zum Abbau von Barrieren im Wohnungsbestand über im Zins verbilligte Kredite und seit 2010 auch über Zuschüsse.<sup>135</sup> Im Haushalt 2009 standen 80 Mio. Euro für Zinsverbilligungen des Förderprogramms bereit.<sup>136</sup> Im Jahr 2008 wurden für Wohnungsanpassungen zudem rund 82 Mio. Euro von der Pflegeversicherung verausgabt.<sup>137</sup> Die Struktur der heutigen Förderung hat sich nach Auffassung der DV-Kommission in der Praxis bewährt und sollte über das Jahr 2011 hinaus fortgesetzt werden.<sup>138</sup>

#### Subjektförderung:

Seit mehreren Jahren sind die direkten Investitionsanreize in Form staatlicher Förderung rückläufig. Dagegen bleibt die subjektbezogene Förderung, die Haushalte mit geringem Einkommen unterstützt, ein zentrales Instrument der Wohnungspolitik. 2006 betrug die Bezuschussung von Wohnkosten 16,8 Mrd. Euro. 15,7 Mrd. wurden davon als Kosten der Unterkunft im Rahmen des ALG II sowie im Rahmen der Grundsicherung im Alter und der Sozialhilfe von den Kommunen getragen. Weitere 1,1 Mrd. fielen als Wohngeld bei Bund und Ländern an.<sup>139</sup> Die Wohngeldreform 2009 enthält zudem deutliche Leistungsverbesserungen, so dass der Staat im Jahr 2009 bundesweit rund 1,6 Milliarden Euro für

---

<sup>130</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011)

<sup>131</sup> Vgl. „BSI: Kahlschlag beim CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm“, Medieninformation vom 18.03.2011.

<sup>132</sup> Vgl. BMVBS (2010a)

<sup>133</sup> Vgl. Ramsauer (2011), S. 10.

<sup>134</sup> Vgl. DV (2009), S. 6, 23.

<sup>135</sup> Vgl. DV (2009), S. 27.

<sup>136</sup> Vgl. BMVBS (2009), S. 61.

<sup>137</sup> Vgl. DV (2009), S. 26.

<sup>138</sup> Vgl. DV (2009), S. 23.

<sup>139</sup> Vgl. DV (2007b), S. 27.

das Wohngeld ausgab.<sup>140</sup> Durch Sanierungsmaßnahmen werden die Kosten des Wohnens in den kommenden Jahren steigen. Soll der Lebensstandard von einkommensschwachen Haushalten beibehalten werden, könnte eine Erhöhung der Bezuschussung von Wohnkosten erforderlich werden, so dass die Haushalte der Kommunen noch stärker belastet werden.<sup>141</sup>

### Zusammenfassung

Die folgende Tabelle stellt zusammenfassend den Fördermittelbedarf dar, der in den kommenden Jahren für die aufgezeigten erforderlichen Maßnahmen sowie für die Bezuschussung der Wohnkosten im Rahmen der Sozialleistungen benötigt wird. Angegeben ist die Abschätzung des Mittelbedarfs - angekündigte Kürzungen der Förderungen aufgrund des hohen Schuldenbergs wurden bewusst nicht berücksichtigt. Zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hand, die über die kommunalen Wohnungsunternehmen für die Wohnraumversorgung getätigt werden, sind hierbei nicht berücksichtigt, da die für eine Ausweisung erforderliche Transparenz nicht ausreichend gegeben ist. Die Aufstellung zeigt, dass die Subjektförderung mit der Bezuschussung der Wohnkosten inzwischen einen sehr großen Anteil einnimmt.

Bereich	Beschreibung	Jahr/ Zeitraum	Betrag in EUR basie- rend auf - Studien - Fördermitteln
<b>Objektförderung</b>			
Städtebau	Öffentliche Mittel für Investitionen in die Stadtentwicklung inkl. den Stadtumbauprogrammen basierend auf Förderung durch Bund unter Hinzurechnung der Kofinanzierungsbeträge durch Länder und Kommunen im Jahr 2010	Jährlich, Bezugs- jahr 2010	1,4 Mrd.
Soziale Wohnraumförderung	Finanzielle Kompensation vom Bund an die Länder für die Übernahme der Sozialen Wohnraumförderung	Jährlich bis 2013	0,5 Mrd.
Energetische Sanierung	Die mittelfristig erforderliche finanzielle Ausstattung des CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogramms wird von der Wohnungswirtschaft auf jährlich mindestens 2 Mrd. Euro beziffert. Der BFW nennt 5 Mrd. EUR als erforderlich. Laut der DV-Studie zum Klimaschutz sind sogar 6,1 Mrd. KfW-Mittel pro Jahr erforderlich, um bis 2020 alle sich wirtschaftlich darstellenden Objekte, die bis 2020 als Instandsetzungsbedürftig eingeschätzt werden, zu sanieren.	jährlich bis 2020	<b>2,0 Mrd.</b> - <b>6,1 Mrd.</b>
Barrierearmes Wohnen	Das KfW-Programm fördert Maßnahmen zum Abbau von Barrieren im Wohnungsbestand über im Zins verbilligte Kredite und ab 2010 auch über Zuschüsse. Im Haushalt 2009 standen 80 Mio. Euro für Zinsverbilligungen für das Förderprogramm bereit.	jährlich	0,1 Mrd.
<b>Subjektförderung</b>			
Bezuschussung Wohnkosten	Bezuschussung von Wohnkosten im Jahr 2006 16,8 Mrd. + angenommene Leistungsverbesserungen durch die Wohngeldreform 2009 in Höhe von 520 Mio.	jährlich	ca. 17,3 Mrd.

Tabelle 3: Aufstellung des Fördermittelbedarfs im Bereich des Wohnungswesens<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Vgl. Duschek (2011)

<sup>141</sup> Vgl. Pfnür/Müller/Weiland (2009), S. 199.

<sup>142</sup> Zu den Quellenangaben siehe Beschreibung in den entsprechenden Textpassagen.

---

### 3.3. Herausforderung durch die angespannten öffentlichen Haushalte

---

Die kommunalen Investitionen machen den wesentlichen Teil der Investitionstätigkeit des Staates aus. Da die Kommunen einen großen Teil der öffentlichen Infrastruktur bereitstellen, auf deren Funktionieren die deutsche Volkswirtschaft angewiesen ist,<sup>143</sup> wird die Investitionstätigkeit hauptsächlich durch die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen begrenzt.<sup>144</sup> Im Jahr 2009 betrug die Gesamtverschuldung der Kommunen aus Kreditmarkt- und Kassenkrediten 115 Mrd. EUR.<sup>145</sup> Für ein vollständiges Bild müssten noch die Schulden der sonstigen selbständigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen hinzugezählt werden, an denen die Kommunen zu mehr als 50 % beteiligt sind. Der steigende Anteil der Kassenkredite an der Verschuldung zeigt, dass viele Kommunen zur Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben verstärkt auf Kassenkredite angewiesen waren.<sup>146</sup>

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat den begonnenen Aufwärtstrend in den kommunalen Kassen gestoppt und die Situation wieder verschärft. Aber nur ein Teil der Probleme ist eine Folge der Krise und konjunkturell bedingt. Vielmehr sind die Ergebnisse auch Ausdruck einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen. Die Einnahmen der Kommunen gingen zwar zum einen durch die konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurück, zum anderen schwächen aber auch Steuerrechtsänderungen in erheblichem Ausmaß die kommunale Einnahmenbasis. Zentrales Problem der kommunalen Finanzlage sind zudem die steigenden Sozialausgaben.<sup>147</sup>

Bei den Kommunen ist die Fähigkeit sich zu verschulden relativ stark begrenzt. Die Kommunalaufsicht darf eine Neuverschuldung nur zulassen, falls die finanzielle Leistungsfähigkeit auf Dauer gegeben ist, d.h. die Tilgung und die Zinszahlungen erbracht werden können.<sup>148</sup> Für den Bundeshaushalt 2011 findet zum ersten Mal die neue Verschuldungsregel nach 109 GG Anwendung.<sup>149</sup> Obwohl diese so genannte „Schuldenbremse“ nur für Bund und Länder gilt, werden Auswirkungen auf die Kommunen erwartet: Negative Auswirkungen für die Kommunen hätte es, wenn Länder ohne Gegenfinanzierung Aufgaben des Landes auf die Kommunen übertragen, das Volumen im kommunalen Finanzausgleich verringern oder Förderprogramme reduzieren würden.<sup>150</sup> Darüber hinaus wird diskutiert, ob Kommunen eine eigene Schuldenbremse einführen sollten.<sup>151</sup>

Die KfW Kommunalbefragung 2009 zeigt, dass zwei Drittel aller Kommunen eine nachteilige Entwicklung ihrer Gesamtfinanzierungssituation in den nächsten zwölf Monaten erwarten.<sup>152</sup> 60 Prozent der Kommunen gaben an, dass sich ihre Investitionsmöglichkeiten aufgrund der Krise erheblich reduzieren werden. Der Unterschied zwischen armen und reichen Städten nimmt dabei weiter zu. Gerade bei

---

<sup>143</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008), S. 13.

<sup>144</sup> Vgl. Grabow/Schneider (2010), S. 25 f.

<sup>145</sup> Vgl. DStGB (2010b), S. 2.; endgültige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der kommunalen Haushalte im Jahr 2009.

<sup>146</sup> Vgl. DStGB (2010b), S. 2.

<sup>147</sup> Vgl. z.B. DStGB (2010a), S. 2.

<sup>148</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008), S. 52.

<sup>149</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010b), S. 2

<sup>150</sup> Vgl. z.B. KGSt (2009) oder „Schuldenbremse: Barthel fürchtet unangenehme Folgen für Kommunen“, [www.hna.de](http://www.hna.de) vom 20.02.11

<sup>151</sup> Vgl. z.B. „MdB Brackmann fordert Schuldenbremse für Kommunen“ – Hamburger Abendblatt vom 16.8.2010

<sup>152</sup> Vgl. Grabow/Schneider (2010), S. 68 f.

---

den finanzschwachen Kommunen werden wichtige Infrastrukturinvestitionen durch die finanziellen Einschränkungen unterbleiben und ein Investitionsrückstand entsteht oder nimmt weiter zu.<sup>153</sup>

Der Investitionsbedarf der Kommunen für Infrastrukturleistungen wie Straßen, Schulen und kommunale Abwasseranlagen ohne den Wohnungsbau liegt laut einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) für die Jahre 2006 bis 2020 bei 704 Mrd. Euro<sup>154</sup>. Pro Jahr entspricht dies einem Investitionsbedarf von fast 47 Mrd. Euro.<sup>155</sup>

Ein hoher Investitionsbedarf für Infrastruktur und in der Wohnungswirtschaft steht somit leeren Haushaltskassen gegenüber. Wenn die öffentliche Hand ihre Verpflichtungen im Infrastrukturbereich erfüllen möchte und der Wohnungsmarkt nachhaltig erhalten werden soll, ist der Einsatz privaten Kapitals erforderlich. Die angespannte Haushaltsslage von Bund, Ländern und Kommunen war auch das Hauptmotiv für die Verkäufe des Wohnungsbestands der öffentlichen Hand in den letzten Jahren. Mit den Verkaufserlösen sollten Schulden getilgt oder öffentliche Investitionen finanziert werden.<sup>156</sup>

Insbesondere ausländische Kapitalgesellschaften haben die Wohnungspakete von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen in Deutschland erworben. Auch zukünftig werden internationale Kapitalanleger an deutschen Wohnungsmärkten interessiert sein, da sie ihr Risiko durch Diversifizierung streuen können.<sup>157</sup> Das Engagement ausländischer Investoren auf den deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkten wurde allerdings insbesondere von Mietern häufig als Bedrohung empfunden.<sup>158</sup>

Deshalb ist dringend eine Auseinandersetzung darüber notwendig, wie der enorme Investitionsbedarf unter Einsatz von privatem Kapital gedeckt werden kann und gleichzeitig die Interessen der Kommunen und Mieter berücksichtigt werden können. Dazu ist intensiv zu thematisieren,

1. auf welche Aufgaben sich die öffentliche Hand konzentrieren soll, d.h. vor allem welche Aufgaben sie selbst erfüllen muss und welche sie nur zu gewährleisten hat,
2. welche Kooperationsformen in organisatorischer und finanzieller Hinsicht zwischen öffentlicher Hand und Privaten neue Spielräume schaffen können und für beide Seiten erfolgversprechend sind,
3. welche Rahmenbedingungen zur Umsetzung geschaffen werden müssen.

Als weitere Grundlage für die Entwicklung erfolgversprechender Ansätze für die Lösung der aufgezeigten Problematik werden im folgenden Kapitel die in den letzten Jahren erfolgten Privatisierungen von kommunalen Wohnungsbeständen dargestellt und diskutiert.

---

<sup>153</sup> Vgl. Grabow/Schneider (2010), S. 11, 25 f.

<sup>154</sup> in Preisen von 2000, inkl. Investitionsbedarf der kommunalen Unternehmen bei einer Beteiligung von mehr als 50 Prozent

<sup>155</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008), S. 15, 19.

<sup>156</sup> Vgl. DV (2007b), S. 39.

<sup>157</sup> Vgl. DV (2007b), S. 21.

<sup>158</sup> Vgl. DV (2007b), S. 29.



---

## 4. Analyse der Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände

---

Als Startschuss für den Handel mit großen Wohnungsportfolios kann das Jahr 2000 bezeichnet werden, in dem rund 113 Tsd. Eisenbahnerwohnungen an ausländische Investoren verkauft wurden.<sup>159</sup> Die Hochphase der Transaktionen von Wohnungsportfolios fand in Deutschland zwischen 2004 und 2007 statt.<sup>160</sup> Während als Käufer insbesondere international agierende institutionelle Investoren in Erscheinung traten, ist die öffentliche Hand, also Bund, Länder und Gemeinden, in großem Umfang Verkäufer. In den Jahren 2005 bis 2007 gab es zudem eine hohe Anzahl an Wiederverkäufen von Wohnungsportfolios, bei denen es innerhalb eines kurzen Zeitraums zu wiederholten Eigentümerwechseln kam.<sup>161</sup> Im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 gingen die Transaktionen deutlich zurück.<sup>162</sup>

Im folgenden Abschnitt werden die in den letzten Jahren erfolgten Privatisierungen von kommunalen Wohnungsbeständen dargestellt und diskutiert. Darauf basierend sollen Ansätze identifiziert werden, wie Privatisierungen in Zukunft erfolgreicher verlaufen können. Neben der Darstellung der als Käufer auftretenden privaten Investoren und ihrer Strategien wird auf die maßgeblichen kommunalen Transaktionen näher eingegangen. Die kritische Analyse von zwei Fallbeispielen dient der Identifikation von Problemen, die im Zuge der vollständigen Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände entstanden sind.

---

### 4.1. Motive und Strategien privater Investoren als Käufer kommunaler Wohnungsbestände

---

#### Unterscheidung von Investoren

Die auf dem deutschen Wohnungsmarkt als Käufer von Wohnungsportfolios in Erscheinung tretenden Investoren können anhand ihrer Anlagestrategie unterschieden werden.

Opportunistisch agierende Finanzinvestoren verfolgen mit ihrer Investition eine eher kurzfristige Anlagestrategie und treten somit als Zwischeninvestoren in Erscheinung. Ihre Motivation für ein Engagement in Deutschland ist in ihrer positiven Einschätzung zur deutschen Volkswirtschaft zu finden. Zur Umsetzung der darauf basierenden Anlagestrategie stellte der Erwerb von Wohnungsportfolios lediglich eines von mehreren Vehikeln dar. Aus ihrer positiven Markteinschätzung des deutschen Wohnimmobilienmarktes leiteten sie hohe Renditeerwartungen ab. Dies wird von den Investoren mit der im internationalen Vergleich niedrigen Bewertung der Wohnungsbestände, positiven Miet- und Wertsteigerungspotenzialen sowie einer geringen Wohneigentumsquote in der Bevölkerung begründet.<sup>163</sup>

Neben diesen eher kurzfristig orientierten Finanzinvestoren gibt es die strategisch und langfristig operierenden Investoren, die Wohnungsportfolios gezielt zur Bestandshaltung erwerben. Deren Investitionsstrategie basiert auf dem Asset Management Ansatz, in dem die Immobilie eine Anlagealternative

---

<sup>159</sup> Vgl. Just/Reuther (2005), S. 3.

<sup>160</sup> Vgl. BBSR (2009a), S. 3.

<sup>161</sup> Vgl. BMVBS (2010c)

<sup>162</sup> Vgl. BBSR (2009a), S. 3.

<sup>163</sup> Vgl. Vesper/Thrun/Jaedicke (2007), S. 49.

im Vermögensmanagement darstellt und in erster Linie durch eine effiziente Bewirtschaftung und weniger durch optimierte Finanzierungsstrukturen geprägt ist.<sup>164</sup>

Abbildung 7 gibt die Charakterisierung der Investorentypen schematisch wider.

<b>Investorentypen</b>		
	Opportunistische Investoren	Strategische Investoren
<b>Anlagehorizont</b>	kurzfristig	langfristig
<b>Risiko</b>	hoch	mittel/niedrig
<b>maßgebliche Strategie</b>	opportunistisch, Exit-Strategie	Bestandhalterstrategie
<b>Renditeerwartung</b>	bis zu 25 % und mehr	zwischen 5 % und 9 %
<b>Strategieumsetzung insbesondere durch ...</b>	Hoher FK-Anteil (Leverage), Weiterverkauf an Endinvestor	Asset Management, Bewirtschaftung
<b>Beispiele</b>	Private Equity Fonds Hedge Fonds	Immobilienfonds, Versicherungen, Private

Abbildung 7: Charakterisierung von Investorentypen<sup>165</sup>

Die Grenzen zwischen der Ausgestaltung der Geschäftsmodelle von opportunistischen und strategischen Investoren lassen sich nicht immer trennscharf ziehen.<sup>166</sup> Grundsätzlich lassen sich operative Pläne und Finanzierungspläne unterscheiden, die die Geschäftsmodelle beider Investorengruppen mit unterschiedlicher Gewichtung bestimmen. Die Kombination aus operativen Plänen und Finanzierungsplänen bilden eine Art Baukasten, wie es in Abbildung 8 dargestellt ist.

Opportunistische Investoren bilden ihr Geschäftsmodell insbesondere durch Finanzierungspläne, die das Ausnutzen eines hohen Fremdkapitalanteils als Renditetreiber (Leverage Effekt), der Umfinanzierung des akquirierten Wohnungsunternehmens sowie eine Exit-Strategie durch Weiterverkauf des Portfolios oder Börsengang beinhalten. Im Gegensatz dazu betonen strategische Investoren in ihren Geschäftsmodellen stärker die operativen Pläne, die langfristig eine Optimierung der Bewirtschaftung nach dem Erwerb anstreben, was ein aktives Management des Wohnungsbestands, Kosten- und Erlösoptimierung, Mieterprivatisierung sowie gezielte Investitionen in den Bestand zur Aufwertung und Modernisierung beinhaltet.

<sup>164</sup> Vgl. Kiesel (2003), S. 334 f.

<sup>165</sup> Vgl. u.a. Just/Reuther (2005), S. 25 f., Kiesel (2003), S. 331 ff.

<sup>166</sup> Vgl. Just/Reuther (2005), S. 26.



Abbildung 8: Baukasten für mögliche Geschäftsmodelle in der Wohnungsprivatisierung (Quelle: Just/Reuther (2005), S. 28)

### Einschränkung der Investoren durch Sozialchartas

Die Kommunen stellen i.d.R. sogenannte Sozialchartas zur Bedingung für einen Verkauf, um unerwünschte Strategien der neuen Eigentümer zu vermeiden. Diese Sozialchartas sollen im Vorfeld den möglichen negativen Folgen eines Verkaufs entgegenwirken. Üblicherweise beinhalten diese Sozialchartas u.a. eine Begrenzung der Mieterhöhungen, Instandhaltungsklauseln, bestimmte Kündigungsregeln bzw. -ausschlüsse für Mieter und Personal sowie Wiederverkaufsregelungen. Es ist davon auszugehen, dass die gemachten Auflagen die Höhe der Kaufangebote reduziert haben. Wie sich allerdings herausgestellt hat, wurden die gestellten Auflagen durch die Käufer regelmäßig ohne weitere Verhandlungen akzeptiert<sup>167</sup> oder sogar übererfüllt,<sup>168</sup> was aus kommunaler Perspektive auf nichtgenutzte Verhandlungsspielräume hindeutet. Die Mieterschutzregelungen beziehen sich dabei auf bestehende Mietverträge und nicht auf Neuvermietungen. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass die Sozialcharta in solchen Fällen mehr einer sozialverträglichen Überführung in den privatwirtschaftlichen Wohnungsmarkt und keine wohnungspolitische Funktion bezweckt.<sup>169</sup> Der Mieterschutzbund bemängelt darüber hinaus die zum Teil unausgewogene Struktur der Sozialchartas und bezeichnet diese als „Mogelpackung“.<sup>170</sup> Insgesamt lässt sich sagen, dass die Kommunen vor der Herausforderung stehen, zwischen den beiden heterogenen Zielsetzungen eines maximalen Verkaufspreises und der Sicherstellung der bestmöglichen sozialverträglichen Auflagen vermitteln zu müssen.

<sup>167</sup> Vgl. Vesper/Thrun/Jaedicke (2007), S. 47.

<sup>168</sup> Vgl. Glatter (2007), S. 82.

<sup>169</sup> Vgl. Vesper/Thrun/Jaedicke (2007), S. 50.

<sup>170</sup> Vgl. Deutscher Mieterbund (2006).

## 4.2. Überblick über Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände

Die folgende Tabelle 4 gibt einen Überblick über die bisherigen Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände durch Portfoliotransaktionen. Die Aufstellung enthält Verkäufe von kommunalen Unternehmen und Teilbeständen (inkl. Stadtstaaten) an privatwirtschaftliche Investoren.

Jahr	Verkäufer	Art des Verkaufs	verkauftes Unternehmen	Wohnungen	Käufer/Investor
2004	Stadt Berlin	Unternehmen	GSW	65.700	Cerberus/Goldman Sachs (90%), Contest Beteiligungs-GmbH (10%)
2006	Stadt Dresden	Unternehmen	Wohnungsbaugesellschaft Dresden (WOBA)	47.830	Fortress
1998	Stadt Berlin	Unternehmen	GEHAG AG	27.000	RSE (75%)
1999	Stadt Kiel	Unternehmen	Kieler Wohnungsbaugesellschaft	11.000	WCM (99.7%)/ Privateigentümer (0,3%)
2007	Stadt Heidenheim	Unternehmen	Grundstücks- und Baugesellschaft Heidenheim (GBH)	9.000	Gagfah (87% der Aktien)
2000	Stadt Wilhelmshaven	Unternehmen	Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH	7.500	Deutsche Bank
2005	Wohnungsbaugesellschaft Marzahn	Bestand	-	3.858	Volker-Wessels-/ Reggeborgh-Gruppe
2004	Stadt Bremen	Unternehmen	Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau GmbH	3.257	RSE (WCM) / swb Immobilien GmbH
2000	Wohnungsbaugesellschaft Hellersdorf	Bestand	-	3.300	Lone Star
2004	Degewo, Köwo	Bestand	-	2.652	Cerberus/Goldman Sachs
2001	Wohnungsbaugesellschaft Marzahn	Bestand	-	2.500	Mega Entwicklungs- und Gewerbeansiedlungsgesellschaft AG
2002	Stadt Bonn	Bestand	-	2.482	Firma Sahle
2004	GBH Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover	k.A.	-	2.409	Cerberus
2002	Wohnungsbaugesellschaft Hellersdorf	Bestand	-	2.200	Lone Star
1999	Gesobau	Unternehmen	Nord Wohnungsunternehmen GmbH (Gesobau)	2.067	Raab Karcher AG (Viterra)
2003	Stadt Braunschweig/Landkreise Wolfenbüttel, Peine und Helmstedt	Unternehmen	GWK Wohnungsbaugesellschaft mbH Braunschweig	1.861	DGAG Deutsche Grundvermögen AG
2004	Gewobag	Bestand	-	1.500	Cerberus
2005	Stadt Rendsburg	Unternehmen	Rendsburger Wohnungsgesellschaft mbH	1.364	J.S. Immobilienbeteiligungsgesellschaft
2005	Saarbrücker gemeinnützige Siedlungsgesellschaft	Bestand	-	1.095	Mondura AG
2008	Stadt Hainichen	Unternehmen	Hainichener Wohnungsgesellschaft (HWG)	1.083	KWG Kommunale Wohnen AG
2004	WBM/Bewoge Berlin	Bestand	-	1.000	Apellas Property Management

Tabelle 4: Transaktionen großer Wohnungsportfolios zwischen 1998 und 2008 – Verkäufe von Unternehmen und Teilbeständen der Kommunen (inkl. Stadtstaaten) an privatwirtschaftliche Investoren (Quelle: Vesper/Thrun/Jaedicke (2007), S. 36 für den Zeitraum 1999 bis Juni 2006; eigene Ergänzung weiterer Transaktionen für den restlichen Zeitraum)

Im Zeitraum zwischen 1999 und Mitte 2010 veräußerten Kommunen oder Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung rund 383.000 Wohneinheiten. Im Jahr 2010 gab es dabei keinen größeren Verkauf durch Kommunen.<sup>171</sup> Bereits 2009 wurden lediglich zwei kommunale Verkäufe mit insgesamt knapp 6.000 Wohneinheiten getätigt.<sup>172</sup> Dieser Rückgang an Transaktionen seit 2009 ist in erster Li-

<sup>171</sup> Vgl. BBSR (2011), S. 5.

<sup>172</sup> Vgl. BBSR (2010b), S. 2.

---

nie auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise des Vorjahres zurückzuführen.<sup>173</sup> Betrachtet man allerdings die Zeit vor diesem Ereignis, zeigt sich, dass die öffentliche Hand bereits zuvor zunehmend weniger Wohnungen veräußerte. Wurden 2004 noch 100.000 kommunale Wohneinheiten verkauft, waren es in 2007 13.000, in 2008 10.000 und in 2009 die bereits erwähnten 6.000 Wohneinheiten.<sup>174</sup> Damit einher geht eine Tendenz zum Verkauf kleinerer Portfolios.<sup>175</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass die öffentliche Hand, insbesondere die Kommunen, zunehmend zurückhaltend bzgl. des Verkaufs eigener Wohnungsbestände agieren. Diese Tendenz zu rückläufigen Verkaufsaktivitäten wird auch in den Ergebnissen einer Kommunalbefragung des BMVBS aus dem Jahr 2009 deutlich: Die Kommunen wollen überwiegend an ihren kommunalen Wohnungen festhalten. Nur 13 % der Kommunen hat Verkaufspläne. Dabei zeigt sich zudem eine Verlagerung von Verkäufen kommunaler Beteiligungen an Wohnungsunternehmen hin zu Verkäufen von Wohnungspaketen.<sup>176</sup>

---

### 4.3. Kritische Analyse bisheriger Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände

---

Die Analyse der bisherigen Verkaufsprozesse soll sich auf die Betrachtung der beiden größten Transaktionen kommunaler Wohnungsbestände an private Investoren gemäß Tabelle 4 beschränken.

#### Verkauf der GSW

Beim Verkauf der GSW an *Cerberus/Goldman Sachs* war das Verkaufsmotiv die Reduzierung der Verschuldung Berlins. Als vertraglicher Mieterschutz wurden der Verzicht von Eigenbedarf-/ Verwertungskündigungen sowie der Halt der Gesellschafteranteile für mindestens 10 Jahre festgesetzt. Zuvor wurden den Mietern Mietvertragsergänzungen angeboten, die Mieterhöhungen nur unter Bezugnahme des Mietspiegels ermöglichen und Luxusmodernisierungen ausschließen. Als Auswirkungen des Verkaufs auf Bestände und Bewohner waren vereinzelt Konflikte aufgrund hoher, aber rechtlich zulässiger, Mieterhöhungen zu beobachten, die nach Protesten der Mieter zurückgezogen wurden. Vereinzelt gab es Konflikte durch umfassende Modernisierungen und von den Mietern dadurch befürchtete Mieterhöhungen, welche im Rahmen kooperativer Lösungen unter Einbeziehung des Bezirks und von Sozialplanungsbüros entschärft wurden.<sup>177</sup> Zusammenfassend sind im Zuge des Verkaufs der GSW nur wenige Negativentwicklungen feststellbar. Das Verhalten der Finanzinvestoren bei der GSW kann, im Gegensatz zu anderen Marktteilnehmern, als „vergleichsweise sittsam“ bezeichnet werden.<sup>178</sup>

#### Verkauf der WOBA

Durch den Verkauf der kommunalen WOBA an den Finanzinvestor *Fortress*, konnte die Stadt Dresden im Jahr 2006 ihre Schulden tilgen. In der Summe überstieg die Kaufsumme die städtische Verschuldung um 231 Millionen Euro.<sup>179</sup> Dadurch spart Dresden zukünftig jährlich den Schuldendienst in Höhe von 60 Mio. Euro.<sup>180</sup> Die vereinbarte Sozialcharta hat eine Laufzeit von zehn Jahren und

---

<sup>173</sup> Vgl. BBSR (2009b), S. 7.

<sup>174</sup> Vgl. BBSR (2010b), S. 2 f.

<sup>175</sup> Vgl. BBSR(2009b); BBSR (2011), S. 5 f.

<sup>176</sup> Vgl. BMVBS (2010b), S. 85 f.

<sup>177</sup> Vgl. Veser/Thrun/Jaedicke (2007), S. 124 ff.

<sup>178</sup> Vgl. Schreiber (2010)

<sup>179</sup> Vgl. Ruge (2007), S. 12, Schätzl (2007), S. 6.

<sup>180</sup> Vgl. Vorjohann (2007), S. 12.

---

schränkt u.a. Mieterhöhungen sowie Kündigungsrechte für den Käufer ein.<sup>181</sup> Die Folgen dieses Verkaufs werden kontrovers diskutiert.

Die Erfahrungen nach der Veräußerung der WOBA zeigten zunächst keine besonderen negativen Entwicklungen, was auf die Inhalte der Sozialcharta zurückgeführt wird. Die Entwicklung der WOBA wies ein Jahr nach der Veräußerung eine geringere und für den Teilmarkt unterdurchschnittliche Leerstandsquote auf, Investitionen in den Bestand wurden vorgenommen, Mieten wurden im Rahmen der zulässigen Grenzen der Sozialcharta zum Teil erhöht.<sup>182</sup> Allerdings wird angeführt, dass zu dieser Zeit das Interesse der Investoren darin bestand, weitere kommunale Wohnungsbestände zu erwerben. Negative Berichte über das Geschäftsgebaren wären diesem Ansinnen nicht zuträglich gewesen.<sup>183</sup> 2008 zeigte sich, dass die GAGFAH, als Muttergesellschaft der WOBA, als Strategie zunehmend die Reduktion von Kosten und ein Ende der Zukäufe von Wohnungen verfolgte. Sie wurde daraufhin verstärkt Gegenstand negativer Berichterstattungen und u.a. als „Mieterschreck“ bezeichnet.<sup>184</sup> Auch von einer „Ausplünderung“ der Gesellschaft durch die Eigentümer war die Rede.<sup>185</sup> Zurückzuführen sind diese Berichte auf strenge Sparmaßnahmen, insbesondere bei der Instandhaltung der Wohnungsbestände<sup>186</sup>, bei gleichzeitig hoher Dividendenausschüttung an die Aktionäre.<sup>187</sup> Wenn gleich sich besagte Schlagzeilen z.T. auf die Darstellung von Einzelfällen mangelnder Instandhaltung beziehen, ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Zahlen zur Bewirtschaftung ein eindeutiges Bild zeichnen. Mit Instandhaltungskosten zwischen sechs und sieben Euro pro Quadratmeter und Jahr sanken die Ausgaben für die Instandhaltung auf ein Minimum. Branchenüblich ist für einen vergleichbaren Bestand rund das Doppelte und mehr, sofern eine langfristige und nachhaltige Bestandshaltung angestrebt wird.<sup>188</sup>

Inzwischen hat der Dresdner Stadtrat beschlossen, die GAGFAH wegen Verletzung des geschlossenen Privatisierungsvertrags zu verklagen. Vorgeworfen wird der GAGFAH, bei Verkäufen von Häusern Weitergabeverpflichtungen nicht ausreichend erfüllt zu haben. Die GAGFAH bestreitet dagegen die Vorwürfe.<sup>189</sup>

Zusammenfassend ist der Verkauf der WOBA also differenziert zu sehen. Mit dem Abschluss der Sozialcharta wurden städtische Interessen über einen Zeitraum bindend festgeschrieben, so dass Verletzungen zu Vertragsstrafen führen können. Die Inhalte dieser Charta haben jedoch nicht verhindert, dass sich die Geschäftspolitik der neuen Eigentümer wandelt. Der Ausgang der erhobenen Klage sowie die weitere Entwicklung nach dem Auslaufen der Bindungsfrist der Sozialcharta bleiben abzuwarten, um ein abschließendes Urteil bilden zu können.

## Fazit

Ein Urteil über die Entwicklungen der beschriebenen Transaktionen kommunaler Wohnungsbestände an private Investoren und die darauf zurückzuführenden Auswirkungen kann nicht pauschal gefällt

---

<sup>181</sup> Vgl. Glatter (2007), S. 81.

<sup>182</sup> Vgl. Glatter (2007), S. 83; Schätzl (2007), S. 8.

<sup>183</sup> Vgl. Glatter (2007), S. 84.

<sup>184</sup> Vgl. Schreiber (2010).

<sup>185</sup> Vgl. o.V. (2010b)

<sup>186</sup> Vgl. Schreiber (2010).

<sup>187</sup> Vgl. o.V. (2010b)

<sup>188</sup> Vgl. Schreiber (2010).

<sup>189</sup> Vgl. z.B. „Dresden verklagt Immobilienunternehmen Gagfah“, FAZ.net vom 25.03.2011.

---

werden. Die öffentliche Diskussion entzündet sich immer wieder daran, ob die festgesetzten Standards der Sozialchartas streng genug sind, oder ob dadurch das primäre Ziel des Schuldenabbaus durch einen hohen Verkaufspreis in Frage gestellt wird. Durch die weitgehend akzeptierten und einzeln zunächst übererfüllten Inhalte der Sozialchartas sollten Kommunen zukünftig über strengere Auflagen unter Inkaufnahme von Preisabschlägen nachdenken. Dadurch könnten wohnungswirtschaftliche Ziele der Städte und Gemeinden durchgesetzt und Aspekte der Stadtrendite langfristig gesichert werden. Eine zu starke Fokussierung auf den Verkaufspreis wirkt sich also negativ auf die Balance der sonstigen kommunalen Interessen aus.

Vor dem Hintergrund leerer Haushaltskassen wird immer wieder das Potenzial der Entschuldung durch einen Verkauf vorgebracht. Im Falle von Dresden hat dies zunächst eine Entschuldung bewirkt. Allerdings war Dresden durch die Verschuldung von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften nur auf den ersten Blick schuldenfrei (Schattenhaushalt). Zum anderen fehlen seit dem WOBA-Verkauf der Stadt Dresden jährlich rund 10 Millionen Euro aus deren Erträgen, was den Spardruck erhöht. In 2010 wurde bereits eine Haushaltssperre durch den Finanzbürgermeister verhängt und mit einer Deckungslücke im dreistelligen Millionenbereich gerechnet. Zur Vermeidung von Schulden soll bereits jetzt wieder auf die Sanierung und Ausstattung von Schulen verzichtet werden. Gerade die Freisetzung von Mitteln für die Sanierung von Schulen war eines der Hauptanliegen, die beim Verkauf der WOBA angestrebt wurde.<sup>190</sup>

Überträgt man den Fall Dresden unter vereinfachten Annahmen auf den bedeutenden Mietwohnungsmarkt Berlin, wären keine vergleichbaren Erfolge bei der Haushaltssanierung zu erwarten. In Berlin sind mit der DEGEWO, Gewobag, Gesobau, Howoge, Stadt und Land und der WBM nachweislich sechs Wohnungsunternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand, die insgesamt rund 275.000 eigene Wohneinheiten haben. Eine vollständige Veräußerung dieser kommunalen Wohnungsbestände würden im Falle Berlins nur einen kleinen Teil der Verschuldung ausgleichen können. Unter der Annahme eines Verkaufspreises von 40.000 Euro pro Wohneinheit<sup>191</sup> ergibt sich ein potenzieller geschätzter Verkaufserlös in Höhe von 11 Milliarden Euro. Da hiervon die Unternehmensschulden noch abgezogen werden müssten, würde der öffentlichen Hand ein deutlich geringerer Anteil zur eigenen Schuldentilgung verbleiben. Im Tagesspiegel wird die Summe auf 4 bis 5 Milliarden Euro als Schätzung beziffert, die durch den Verkauf tatsächlich dem öffentlichen Haushalt zufließen würde.<sup>192</sup> Im Vergleich zu der Verschuldung des Landes Berlin würde dieser Betrag gerade mal ausreichen, um 2 Jahre lang die Zinsen für die Verschuldung zu tragen.<sup>193</sup> Ein Schuldenabbau in vergleichbarer Höhe wie in Dresden wäre damit bei weitem nicht zu erreichen. Selbst im Falle schuldenfreier Wohnungsunternehmen würde Berlin weiterhin Schulden von über 55 Milliarden Euro aufweisen.<sup>194</sup> Der vollständige Verkauf kommunalen Wohneigentums ist daher zur Schuldentilgung nicht zwingend zielführend und wird somit – nicht nur aufgrund des Verlusts an wohnungspolitischer Einflussnahme – von vielen Kommunen skeptisch gesehen.

---

<sup>190</sup> Recherchedirektion des Mitteldeutschen Rundfunks (2010).

<sup>191</sup> Dies entspricht dem durchschnittlichen Verkaufspreis einer Wohneinheit im Rahmen großer Wohnungsportfoliotransaktionen der letzten Jahre (vgl. BBSR (2009a), S. 2).

<sup>192</sup> Vgl. Tagesspiegel vom 27.06.2007.

<sup>193</sup> Nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen sind im Haushaltsplan 2010/11 Zinsausgaben in Höhe von 2,3 Mrd. Euro vorgesehen, was 11 % des gesamten Haushalts ausmacht.

<sup>194</sup> Gemäß Daten der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, 2010.

---

## 5. Entwicklungsperspektiven für die Finanzierung des Wohnungswesens

---

### 5.1. Formen der Privatisierung

---

Bei den bisherigen Privatisierungen kommunaler Wohnungen wurden von Kommunen meist Vollprivatisierungen angestrebt. Die Analyse der abgeschlossenen Privatisierungen hat deutlich gemacht, dass für zukünftige Privatisierungsprozesse öffentlicher Wohnungsbestände ein erhebliches Verbesserungspotenzial besteht. Auf Seiten der Kommunen wird verstärkt nach Alternativen zum kompletten Verkauf der Wohnungsbestände an private Investoren gesucht, die sowohl der Haushaltslage der Kommunen gerecht werden als auch die Möglichkeiten zur Einflussnahme der Kommune auf den lokalen Wohnungsmarkt erhalten. Nachfolgend sollen Lösungsansätze für zukünftige Privatisierungen beschrieben werden.

Für einen Bericht an den Club of Rome wurden durchgeführte Privatisierungen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen und Regionen der Welt im Hinblick auf Erfolg und Misserfolg untersucht. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Extreme vermieden werden müssen. Bei der Vollprivatisierung komme es häufig zu Preis- und Qualitätsproblemen für den Verbraucher und die Versorgungssicherheit sei teilweise nicht mehr gewährleistet. Darüber hinaus könne eine Abhängigkeit des öffentlichen Sektors vom privaten Betreiber entstehen.<sup>195</sup> Der Bericht macht deutlich, dass es zwischen den Extremen privat und öffentlich „in der Wirklichkeit ein Kontinuum an Möglichkeiten“<sup>196</sup> gibt, die als Optionen zu betrachten seien.<sup>197</sup> Um diese Optionen aufzuzeigen, werden im Folgenden verschiedene Formen der Privatisierung kurz beschrieben.<sup>198</sup>

Bei der **formellen Privatisierung** werden die kommunalen Bestände in privatrechtlich organisierte GmbHs oder AGs überführt, die sich zu hundert Prozent im Eigentum der Kommunen befinden. Damit verbleibt der sachliche Zugriffsbereich, also Aufgabe und Verantwortung für wohnungswirtschaftliche Interessen der öffentlichen Hand, bei der Kommune. Sie wird deshalb auch als „Scheinprivatisierung“ bezeichnet. Eine durchgeführte formelle Privatisierung stellt in der Regel die Ausgangssituation vor einer Privatisierungsmaßnahme dar.

Die **materielle Privatisierung** bedeutet im Extrem die vollständige Veräußerung der Kapitalanteile. Hierbei handelt es sich um die Privatisierung „im engeren Sinne“. Erreicht werden kann sie, indem sich die öffentliche Hand zurückzieht und einen freien Wettbewerb duldet. Im wohnungswirtschaftlichen Kontext ist mit einer materiellen Privatisierung immer auch die Freisetzung kommunalen Vermögens verbunden, was durch Bestandsverkauf oder Unternehmensverkauf der in der Regel formell privatisierten Wohnungsunternehmen erfolgt. Im ersten Fall spricht man auch von Teilprivatisierung, während der Unternehmensverkauf eine Vollprivatisierung darstellt.

---

<sup>195</sup> Vgl. insbesondere Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 185 und S. 336.

<sup>196</sup> Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 336.

<sup>197</sup> Vgl. Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 336.

<sup>198</sup> Vgl. hierzu auch Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 18 f.



Als Zwischenformen der Privatisierung sind unter einer sogenannten **funktionalen Privatisierung** mehrere Alternativen möglich, bei denen Leistungsbündel von Privaten durch Beauftragung erbracht werden. Hierbei ist zwischen Aufgabendelegation und öffentlich-privaten Kooperationen zu unterscheiden. Die öffentliche Hand bleibt dabei Träger der wohnungswirtschaftlichen Aufgabe, deren Erledigung wird jedoch ganz oder teilweise an Private übertragen. Damit gehen unterschiedlichste Eigentums- und Kontrollverhältnisse einher.<sup>199</sup> Um kommunales Vermögen freizusetzen, kann beispielsweise ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unter Beteiligung der Kommune und des privaten strategischen Investors gebildet werden. Soll gleichzeitig eine Einflussnahme auf das Wohnungsunternehmen gesichert werden, bietet sich eine Verteilung der Anteile so an, dass die Kommune über eine Sperrminorität verfügt. Die verschiedenen möglichen Stufen der funktionalen Privatisierung können der professionellen Vorbereitung des Unternehmens und seiner Unternehmensumwelt auf die neue maßgeblich kapitalgeleitete Unternehmensverfassung nach Verkauf von Kapitalanteilen dienen.

Eine schematische Darstellung der unterschiedlichen Privatisierungsformen ist folgender Abbildung 9 zu entnehmen.



Abbildung 9: Privatisierungsformen und deren Charakterisierung im Überblick (Quelle: Eigene Darstellung)

Basierend auf diesen Formen der Privatisierung werden im Folgenden Alternativen zum Komplettverkauf kommunaler Wohnungsbestände aufgezeigt, die sich in der Diskussion befinden:<sup>200</sup>

- Auf der Stufe der formellen Privatisierung könnte eine **betriebswirtschaftliche Optimierung** des kommunalen Wohnungsunternehmens erfolgen, um aus Gewinnen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu erwirtschaften. Weitere Optionen wären die **Zusammenlegung von Woh-**

<sup>199</sup> Vgl. hierzu auch Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 18 f., S. 336.

<sup>200</sup> Vgl. z.B. Kiepe (2007), S. 50 f.; DStGB (2007), S. 16-19.

---

**nungsbeständen einzelner Kommunen** oder der Verkauf an Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung.

- Statt einer Vollprivatisierung durch einen Komplettverkauf könnte mit einem **partiellen Verkauf von Anteilen** ein strategisch notwendiger Kapitalanteil zurückbehalten werden, der Einflussmöglichkeiten für die Kommune sicherstellt. Alternativ ist eine **Veräußerung von Teilportfolios** oder der Einzelverkauf an die Mieter möglich. Darüber hinaus wird als Lösungsansatz genannt, dass der kommunale Wohnungsbestand durch genossenschaftliche Vereine übernommen bzw. durch eine Neugründung in eine **Genossenschaft** eingebracht werden könnte.
- Im Rahmen einer funktionalen Privatisierung könnten private Partner als **Dienstleister oder Mitgesellschafter** in einem **partnerschaftlichen Ansatz** einbezogen werden.

Alle Vorschläge haben gemeinsam, dass die Kommune ihre Gestaltungsmöglichkeiten auf dem lokalen Wohnungsmarkt stärker beibehält, als es bei einem Privatisierungsprozess in Reinform der Fall wäre. Auf die Möglichkeiten im Rahmen einer funktionalen Privatisierung wird im Folgenden ausführlicher eingegangen, da diese Zwischenformen das Potential haben, Vorteile von Privatisierungen zu erreichen und dabei Nachteile der extremen Formen zu vermeiden.

#### **Aufgabendelegation im Rahmen von Dienstleistungsmodellen:**

Bei der Aufgabendelegation kann der private Partner je nach Ausgestaltung und Intensität als Dienstleister beauftragt werden oder weitergehend die Verantwortung auf Zeit übertragen bekommen. Das kommunale Vermögen bleibt in beiden Fällen bei der öffentlichen Hand. Nach dem Risiko, das der private Dienstleister übernimmt, können verschiedene Dienstleistungsebenen unterschieden werden.

Im Rahmen eines **Managementvertrags**, übernimmt das Privatunternehmen das Management auf Zeit. Die Laufzeit beträgt üblicherweise zwischen einem und vier Jahren. Das Privatunternehmen investiert dabei nicht. Je nach Ausgestaltung wird der Private z.B. aus Einnahmen entschädigt und es kann die Zahlung einer Lizenzgebühr an den Eigentümer der Infrastruktur vereinbart werden. Bei einem **Leasing-Vertrag** übernimmt das Privatunternehmen neben dem Management auch einen Teil des Geschäfts und kommt für die laufenden Betriebskosten auf. Ein solcher Vertrag ist in der Regel auf vier bis fünfzehn Jahren ausgelegt. Wird ein **Konzessionsmodell** angewendet, bleibt die öffentliche Hand nur noch rechtlicher Eigentümer, während das private Unternehmen den kompletten Betrieb übernimmt. Der Private kommt dabei für sämtliche Investitionen auf. Die Laufzeit für eine Konzession beträgt gewöhnlich zwischen 10 und 45 Jahren.<sup>201</sup>

#### **Partnerschaftliche Kooperationsmodelle:**

Das Grundverständnis einer den Lebenszyklus von Immobilien überdauernden, strategisch angelegten Wertschöpfungspartnerschaft setzt für den privaten Partner ebenso wie für die Kommune die richtigen Anreize zur effizienten Erledigung immobilienwirtschaftlicher Aufgaben. Dabei bringen im Idealfall beide Seiten ihre individuellen Fähigkeiten und Ressourcen so in das Konzept ein, dass ein Kooperationsgewinn entsteht, der zwischen den Parteien geteilt werden kann. Dieser Kooperationsgewinn kann gesteigert und damit die Partnerschaft wirtschaftlich umso erfolgreicher werden, wenn es

---

<sup>201</sup> Vgl. z.B. Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 183 f.

---

gelingt, die Risiken zwischen den öffentlichen und privaten Partnern effektiv aufzuteilen. Beispielsweise können private Unternehmen Projektentwicklungsrisiken, Baukostenrisiken, Betriebskosten oder auch Finanzierungsrisiken regelmäßig besser bewältigen, wohingegen die öffentliche Hand Planungs- und Genehmigungsrisiken sicher besser managen kann. Zur effektiven Beteiligung von Privaten an den unternehmerischen Risiken aber auch an den Chancen können private Partner ganz oder teilweise am Kapitalstock beteiligt werden.

Viele Beispiele für partnerschaftliche Konzepte, die sowohl private leistungswirtschaftliche wie auch finanzielle Beiträge umfassen, finden sich unter der Bezeichnung Public Private Partnership (PPP) im öffentlichen Hochbau von Betriebsimmobilien wie Schulen, Verwaltungszentren oder Gefängnissen. Auch im Wohnungswirtschaftlichen Kontext werden die Möglichkeiten zur Umsetzung von PPP-Modellen angedacht. Der Grundgedanke stellt ein Modell der gegenseitigen langfristigen Partnerschaft dar, die das private Unternehmen als Partner und Dienstleister für die Aufgaben der kommunalen Wohnungsversorgung installiert. Im typischen PPP wird das zur Finanzierung von Investitionen notwendige Kapital von privater Seite langfristig im Rahmen einer Projektfinanzierung bereitgestellt. In einem besonderen Finanzierungsmodell, das als Forfaitierungsmodell bezeichnet wird, fungiert die öffentliche Hand den Fremdkapitalgebern der Gesellschaft quasi als Garant. Auf Seiten der privaten Partner ist eine langfristige Unternehmensstrategie in Form einer Bestandhalterstrategie erforderlich. Angestrebtes Ergebnis der Kooperation ist eine auf lange Sicht bessere Harmonisierung zwischen politischen Interessen der Kommunen und wirtschaftlichen Interessen der privaten Partner. Opportunistisch agierende Investoren sind für einen solchen Ansatz daher ungeeignet. Ein wohnungswirtschaftliches PPP unter Beteiligung strategischer Investoren wäre somit ein alternatives Denkmodell für eine langfristige Kooperation zwischen privaten Kapitalgebern und Kommunen. Erfahrungen dazu liegen im deutschen Markt bislang allerdings noch nicht vor.

Der Bericht an den Club of Rome betont mehrfach, dass eine zentrale Erfahrung bei den untersuchten Privatisierungen war, dass eine Steuerung durch gute staatliche Regelung sowie ihre zuverlässige Durchsetzung gegenüber den privatwirtschaftlichen Akteuren für den Erfolg erforderlich sind.<sup>202</sup> Bei allen Privatisierungsformen kann die öffentliche Hand Nutzungsgrenzen vertraglich festlegen und allgemeingültige Regeln durchsetzen, z.B. durch Auflagen zu Wartung und Investition, um Wertverfall zu vermeiden.<sup>203</sup> Um eine optimale Situation zu erreichen sind Partnerschaften „zwischen kräftigen Privatfirmen und fähigen öffentlichen Akteuren“<sup>204</sup> erforderlich.

Statt einer generellen Ablehnung oder Befürwortung der Privatisierung sollte somit eine genaue Abwägung bei der Wahl der Privatisierungsform und ihrer Ausgestaltung sowie bei der Wahl des privaten Partners stehen. Fällt die Entscheidung für einen Verkauf in der Form einer Voll- oder Teilprivatisierung, sollten im Rahmen einer verantwortungsvollen Vorgehensweise verschiedene Erkenntnisse aus den bisherigen Umsetzungen beachtet werden. Auf diese wird im Folgenden näher eingegangen.

---

<sup>202</sup> Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 20 f., 248.

<sup>203</sup> Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 19 f.

<sup>204</sup> Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 336.

---

## 5.2. Wahrnehmung der Verantwortung im Desinvestment öffentlichen Vermögens

---

Auf Basis der Analyse von Privatisierungen verschiedener Branchen kommen Weizsäcker et al. in ihrem Bericht unter anderem zu folgenden Empfehlungen, die bei Verhandlungen mit privaten Akteuren einzuhalten sind.<sup>205</sup>

- Ein verlässlicher Rechtsrahmen mit klaren Zielvorgaben für privatwirtschaftliche Akteure muss erhalten oder geschaffen werden. Dabei müssen mögliche externe Kosten beachtet und ein Anreiz für ihre Vermeidung geschaffen werden. Bei der Delegation von Verantwortlichkeiten müssen die lokalen Behörden für die Qualitätskontrolle zuständig bleiben und die erbrachten Leistungen müssen für die Bürger und den Staat überzeugend überwacht werden. Für den Fall einer Fehlentwicklung oder Misswirtschaft müssen konkrete Strafen vorgesehen werden. Die öffentliche Hand sollte in die Lage versetzt werden, den Vertrag mit den privaten Anbietern falls erforderlich zu lösen und die Privatisierung wieder rückgängig machen zu können.<sup>206</sup>
- Privatwirtschaftliche Monopole müssen verhindert werden.
- Transparenz und Information sind insbesondere auf kommunaler Ebene als essentiell zu betrachten. Die Bürger müssen nicht nur über das „Warum und Wie“ der Privatisierungsmaßnahmen aufgeklärt werden sondern auch über die Rechte der Konsumenten gegenüber dem neuen Eigentümer oder Verwalter sowie über ihre zukünftigen Rechte im Hinblick auf die erbrachte Dienstleistung.<sup>207</sup> Darüber hinaus ist ein fairer, sinnvoller und transparenter Wettbewerb beim Ausschreiben sicherzustellen.
- Die Schwachen müssen geschützt oder unterstützt werden. Die finanzielle Basis muss gesichert werden, um privaten Betreibern wo erforderlich unrentable Versorgungsleistungen teilweise zu vergüten.

Im Folgenden werden diese Erkenntnisse mit den Erfahrungen aus der Wohnungswirtschaft zusammengeführt, um Schlussfolgerungen für zukünftige Desinvestments kommunaler Wohnungsbestände zu ziehen.

Auf kommunaler Seite besteht die Aufgabe für hohe Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und für Prävention vor Missbrauch durch opportunistisch agierende Erwerber zu sorgen. Insbesondere muss die öffentliche Hand bei der Privatisierungstransaktion folgende Mittel einsetzen:

1. Aufzeigen einer konkreten und in der öffentlichen Wahrnehmung akzeptablen Verwendung von Privatisierungserlösen, die unter Umständen zweckgebunden sind und nicht einer pauschalen Haushaltssanierung dienen (z.B. durch Stiftungen).
2. Detailliertere und umfangreichere vertragliche Gestaltung der Auflagen im Rahmen der Transaktion sowie vertragliche Berücksichtigung konkreter Strafzahlungen im Falle von Verstößen. Zwei Themenbereiche sind hierbei in besonderem Maße im Fokus der Diskussion: Einschränkungen hinsichtlich des Weiterverkaufs und Verpflichtungen zur Durchführung von Instandhal-

---

<sup>205</sup> Vgl. Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 337; Auswahl der für das kommunale Wohnungswesen relevanten Themen

<sup>206</sup> Vgl. Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 290, S. 337.

<sup>207</sup> Vgl. Weizsäcker / Young / Finger (2006), S. 289.

---

tungsmaßnahmen, die nicht über Durchschnittsraten pro Quadratmeter definiert werden, sondern detailliertere Vorgaben, z. B. je Quartier oder Stadtviertel, enthalten.

3. Auswahl von leistungsstarken, vertrauenswürdigen und funktional motivierten Bietern im Rahmen einer selektiven Präqualifikation von Bewerbern.
4. Systematische und regelmäßige Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten vertraglichen Auflagen durch die Kommune und Einleiten entsprechender Maßnahmen im Falle von Verstößen gegen vertragliche Vereinbarungen.

Im Rahmen von Privatisierungsprozessen wurden von Kommunen oft möglichst vollumfängliche Lösungen angestrebt, um den Prozess möglichst schnell durchführen zu können und den Transaktionsaufwand in Grenzen zu halten. Insbesondere dann, wenn das kommunale Wohnungsunternehmen zuvor eine monopolähnliche Stellung am Vermietungsmarkt der Stadt inne hatte, birgt dieses Vorgehen naturgemäß ein erhebliches Partnerrisiko, da das Monopol auf den neuen Eigentümer übergeht. Fällt dieser aus oder verhält er sich opportunistisch, würden für die Kommune erhebliche Risiken in der Gewährleistung wohnungswirtschaftlicher Leistungen entstehen. Die bessere Alternative besteht in einem Verkauf in Teilpaketen, die allerdings so groß sein müssen, dass im Management noch Skaleneffekte eintreten können. Wird in mehreren Teilpaketen an unterschiedliche Investoren verkauft, stehen diese mit ihrem Preisangebot und ihren Leistungen einerseits im Wettbewerb. Andererseits ist im Falle des Ausfalls eines Investors der Schaden für die öffentliche Hand begrenzt. Schließlich ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass in diesem Fall einer der übrigen Investoren die Aufgaben übernimmt. Erwartet die Kommune eine Kooperation in der Quartiersentwicklung und im Stadtumbau, kann es vorteilhaft sein, wenn die Käufer in den entsprechenden Stadtteilen über umfangreiche Bestände verfügen, so dass sie von den Maßnahmen unmittelbar profitieren.<sup>208</sup> In Abhängigkeit von der jeweiligen Marktsituation wird das Zerlegen von Immobilienbeständen in kleinere Portfolien mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Abschlag vom erzielten Verkaufserlös einhergehen.

Wie die Erfahrungen aus den vergangenen Privatisierungen kommunaler Wohnungsbestände gezeigt haben, war der Schritt von der Eigenbereitstellung durch Wohnungsunternehmen in kommunaler Hand hin zu einer kurz- oder auch mittelfristigen Vermögensprivatisierung an opportunistisch agierende Investoren für die betroffenen regionalen Wohnungsteilmärkte groß. Es fehlte bei manchen Wohnungsprivatisierungen sowohl an der Vorbereitung des Desinvestmentprozesses durch die öffentliche Hand als auch an einer nachhaltigen Überprüfung der Bieter-Offerten auf deren wirtschaftliche Nachhaltigkeit. So ist es nicht überraschend, wenn Desinvestments in der Vergangenheit für die Kommune nicht immer erfolgreich verliefen.

Um die Verantwortung für die öffentliche Aufgabenerfüllung wahrzunehmen, muss die Kommune zukünftig zumindest partiell Verfügungsrechte an den Wohnungsbeständen erhalten. Dabei käme ein vollständiger Erhalt der Verfügungsrechte bei gleichzeitig vollständigem Desinvestment der Kapitalanteile einer Quadratur des Kreises nahe. In der Regel steht die öffentliche Hand vor der Aufgabe, eine fein ausdifferenzierte Lösung zu finden für den Trade-off zwischen möglichst hoher unternehmerischer Einflussmöglichkeit auf die Wohnungsbestände und maximalem Desinvestmenterlös.

---

<sup>208</sup> Vgl. BMVBS( 2010c), S. 2.

---

Kritische Erfolgsfaktoren für jeden zukünftigen Desinvestmentprozess werden sein, dass die öffentliche Hand zukünftig einerseits eine umfangreiche Vorbereitung durchlaufen hat und andererseits verantwortungsvoll die vorliegenden Angebote prüft. Zur Vorbereitung ist es erforderlich sämtliche Leistungs- und Finanzströme zwischen kommunalen Wohnungsunternehmen und öffentlichen Einrichtungen transparent zu machen. Alle Chancen und Risiken im Wohnungsportfolio, den sonstigen Ressourcen (z.B. Personal) und den Prozessen des kommunalen Wohnungsunternehmens müssen vor dem Verkauf sehr sorgfältig evaluiert und möglichen Bietern transparent gemacht werden. Im Rahmen eines geplanten Change-Managements müssen die kapitalgeleiteten Managementstrukturen ebenso eingeübt werden, wie wohnungswirtschaftliche Produkte für die öffentliche Hand abgegrenzt und Marktbeziehungen eingerichtet sowie Mieter an die neuen Strukturen gewöhnt werden. Erst wenn das kommunale Wohnungsunternehmen und dessen Interaktionsumwelt nachhaltig auf seine neue Situation vorbereitet wurde, kann ein reibungsloser Verkauf von Kapitalanteilen erfolgen. Für erfolgreiche Ausgliederungen hat sich in vielen Bereichen, wie auch in der Gewerbeimmobilienwirtschaft, ein Vorgehen in mehreren Teilschritten bewährt, die auch für die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände gut geeignet sein könnte. Die bereits vorgestellten Privatisierungsformen bieten sich hierfür als Entwicklungsschritte an.

---

### **5.3. Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen einer effektiven Gewährleistung wohnungswirtschaftlicher Leistungen**

---

Zur nachhaltigen Finanzierbarkeit des erheblichen Investitionsbedarfs in den öffentlichen Wohnungsbeständen müssen von öffentlicher wie von privater Seite die Rahmenbedingungen verbessert werden. Im Einzelnen sind zukünftig folgende Aspekte zu beachten:

#### **1. Entlastung des wohnungswirtschaftlichen Systems von Aufgaben aus anderen Politikbereichen**

In der Vergangenheit sind mit Wohnungsbeständen regelmäßig umfangreich Politikprozesse aus wohnungswirtschaftlich fernen Bereichen gestaltet worden. So griffen insbesondere die Wirtschaftspolitik, die Sozialpolitik und die Stadtentwicklungspolitik regelmäßig in die Wohnungswirtschaft ein. Die aktuellen umweltpolitischen Bemühungen einer Verschärfung der energetischen Gebäudestandards sind ein weiterer Beleg für systemfremde Eingriffe. Die daraus resultierenden finanziellen Effekte für die Wohnungswirtschaft sind in der Regel nicht transparent und führen immer wieder zu Fehlallokationen, deren Kosten von der Wohnungswirtschaft zu tragen sind. Angesichts extrem niedriger Renditen vor allem öffentlicher aber in Teilen auch privater Wohnungsunternehmen ist die Belastungsgrenze des gesamten Wirtschaftssektors erreicht. Besonders prekär wirkt sich die Finanzbelastung auf die öffentlichen Haushalte aus, denn der Staat selbst, in der Regel vertreten durch die Kommunen, ist Eigentümer eines erheblichen Immobilienvermögens.

Greifen andere Politikbereiche in die Wohnungswirtschaft ein, sodass „externe“, nicht durch den Wirtschaftssektor verursachte Kosten entstehen, sind diese durch Förderung auszugleichen, um einen Vermögensschaden bei den Eigentümern, bis hin zur schleichenden Enteignung zu verhindern.

---

## **2. Wohnungswirtschaftliche Privatisierung nicht per se ablehnen, sondern Effizienzsteigerungspotenziale durch die Einbeziehung privaten Know-hows und Kapitals nutzen**

In der Vergangenheit sind zahlreiche Erfahrungen mit der Privatisierung öffentlichen Immobilienvermögens gemacht worden, die nicht nur positiv waren. Aus diesen Erfahrungen können die Lehren gezogen und Fehler der Vergangenheit vermieden werden. Der vorausgegangene Abschnitt zeigt, dass die Potenziale der öffentlichen Wohnungsprivatisierung zukünftig durch effektivere Privatisierungsprozesse mit geringerem Risiko gehoben werden können, ohne die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

## **3. Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips per Zero-Base-Ansatz: Jede einzelne Wohnung im öffentlichen Eigentum vom Kosten-Nutzen-Verhältnis her hinterfragen**

Ein großer Teil der Gründe für das öffentliche Eigentum an Wohnraum liegt in der Vergangenheit. Dem in der Verfassung festgeschriebenen Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips folgend ist öffentliche Aufgabenerfüllung und Eigentum nur dann rechtmäßig, wenn Individuen oder kleinere Einheiten nicht eigenverantwortlich agieren können, ohne schutzwürdige Interessen der Gemeinschaft zu gefährden. Ohne dass dies konkret nachgewiesen wäre, ist zu vermuten, dass große Teile des öffentlichen Wohnungsvermögens nicht unmittelbar der Gewährleistung öffentlicher Verantwortung dienen. Klarheit bringt nur eine Untersuchung im Einzelfall. Im Sinne eines Zero-Base-Ansatzes sollten öffentliche Institutionen das Eigentum an jedem einzelnen Immobilienbestand nach einem zuvor erstellten Kriterienkatalog rechtfertigen. Die nicht zu rechtfertigenden Immobilien sollten dem Subsidiaritätsgrundsatz folgend privatisiert werden.

## **4. Schaffung von Transparenz in die Nutzen und Kosten öffentlichen Wohnungseigentums**

Für die strikte Limitation des öffentlichen Immobilienvermögens gibt es einen weiteren Grund. Das in öffentlichen Wohnungsbeständen gebundene Kapital verursacht der öffentlichen Hand Opportunitätskosten. Beispielsweise können keine anderen öffentlichen Aufgaben finanziert werden, wenn die dafür notwendigen Haushaltsmittel in der Finanzierung von Werterhaltungsinvestitionen in den öffentlichen Wohnungsbeständen gebunden sind. Hier hat die öffentliche Hand zukünftig für mehr Transparenz der Nutzen und Kosten des wohnungswirtschaftlich gebundenen öffentlichen Kapitals zu sorgen.

## **5. Bessere Voraussetzungen für die Entwicklung eines reifen wohnungswirtschaftlichen Segments am Kapitalmarkt schaffen**

In Deutschland wird derzeit ein im internationalen Vergleich sehr geringer Anteil an Wohnungsbeständen über den Kapitalmarkt finanziert, obwohl die Voraussetzungen aufgrund vergleichsweise geringer Selbstnutzerquoten und der Dominanz größerer Vermietungsbestände vergleichsweise günstig wären. Um das zur Finanzierung der zukünftigen Investitionserfordernisse notwendige Eigenkapital auch am internationalen Kapitalmarkt einwerben zu können, sind von Seiten der Politik die Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Segment für Immobilienkapitalanlagen am deutschen Kapitalmarkt zu schaffen. Dazu ist insbesondere die Steuerpolitik und das Gesellschaftsrecht zu überprüfen. Ferner ist durch eine selektivere, sachgerechte und aktivere Kommunikationspolitik in Richtung des internationalen Kapitalmarkts ein freundlicheres Investitionsklima zu schaffen.

---

## **6. Prüfung der Effizienz von atomisierten Strukturen in der deutschen Wohnungswirtschaft und Schaffung von Wachstumsperspektiven**

Die deutsche Immobilienwirtschaft befindet sich seit gut zwei Jahrzehnten in einem beispiellosen Professionalisierungs- und Wachstumsprozess, wovon auch die Wohnungswirtschaft in erheblichem Maße betroffen ist. Im Ergebnis wächst ein in den Grundzügen industriell geprägtes, sehr viel arbeitsteiliger organisiertes Wertschöpfungssystem heran. Gleichzeitig reifen transparentere Märkte für Flächen und Dienstleistungen. Durch den Marktdruck entsteht qualitatives Wachstum, was von hohem Nutzen für die Volkswirtschaft ist. Elementarer Pfeiler dieser Entwicklung ist ein Konzentrationsprozess. Die Geschäftsmodelle der erfolgreichen Immobilienunternehmen sind notwendiger Weise auf Wachstum angelegt. Die öffentliche Hand sollte im eigenen wirtschaftlichen Interesse diesen volkswirtschaftlich begrüßenswerten Industrialisierungsprozess nach Kräften unterstützen. Zudem kann sie von gesteigerter Produktqualität und höherem Wettbewerb profitieren, wenn sie ihre Immobilienbestände privatisiert.



---

## 6. Fazit

---

Betrachtet man die staatliche Förderung der Wohnraumversorgung in Deutschland in ihrer Gesamtheit, kann sie als Erfolg gewertet werden: Die Wohnungsversorgung hat sich seit der Nachkriegszeit sowohl quantitativ als auch qualitativ verbessert und nimmt im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung ein. Die mit der Förderung einhergehende und oft beklagte geringere Wohneigentumsquote in Deutschland hat sich in Zeiten der Krise sogar als vorteilhaft erwiesen. Heute steht die Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, die insbesondere durch den stattfindenden soziodemografischen Wandel sowie durch Anforderungen im Rahmen des Klimaschutzes verursacht werden. Für die wohnungswirtschaftlichen Handlungsfelder müssen in den nächsten zehn Jahren Finanzmittel in Milliardenhöhe aufgebracht werden. Die öffentliche Hand ist davon unter anderem auch durch erforderliche Investitionen in ihre kommunalen Wohnungsbestände betroffen. Durch die Finanznot der öffentlichen Hand konkurriert das Wohnungswesen bei der Allokation von Finanzmitteln mit Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und mit weiteren Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge. Deshalb ist die öffentliche Hand gefordert unter Berücksichtigung der heute insgesamt guten Wohnungsversorgung abzuwägen, ob im Rahmen der Daseinsvorsorge ein Engagement, das über bedürftige Zielgruppen sowie stagnierende oder rückläufige Märkte hinausgeht, gerechtfertigt ist. Schließlich besteht beim Engagement der öffentlichen Hand in funktionierenden Märkten die Gefahr, dass unnötige Wettbewerbsverzerrungen entstehen und Steuergelder nicht im Sinne des öffentlichen Gemeinwohls eingesetzt werden.

Als Lösungsansatz zur Bewältigung der wohnungswirtschaftlichen Herausforderungen in Zeiten öffentlicher Finanznot kann die stärkere Beteiligung privaten Kapitals dienen. Die Freisetzung öffentlichen Vermögens durch Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände hat in der jüngeren Vergangenheit große Aufmerksamkeit gefunden. Nach ersten Erfahrungen ist diese Entwicklung allerdings einer zunehmenden Skepsis auf Seiten der öffentlichen Hand gewichen.

Dabei zeigen zahlreiche Beispiele privater Finanzierung und Aufgabenerfüllung in den verschiedensten Branchen, dass der Privatisierung keine grundsätzlichen Hürden im Weg stehen. Der Club of Rome hat in seinem Bericht 2006 unter Federführung von Ernst Ulrich von Weizsäcker festgestellt, dass es zwei zentrale Voraussetzungen für eine gelungene Privatisierung gibt:

### 1. Der Staat bestimmt die Regeln:

Zunächst muss der Staat seine Auftraggeberverantwortung als Treuhänder des Bürgers wirksamer wahrnehmen. Hierzu ist insbesondere die Marktbeziehung auf Seiten der öffentlichen Hand vor der Privatisierung so lange einzuüben, bis diese reibungslos funktioniert. Privatisierungen unter Zeitdruck sind selten effizient. Voraussetzung ist insbesondere eine weitgehende Transparenz in allen Kosten- und Leistungsbeziehungen. Der Vergabeprozess erfordert schließlich eine sehr sorgfältige Analyse des zu vergebenden Aufgabenpakets und der Angebote insbesondere im Hinblick auf die Leistungsangebote und Risiken. Im Vergabeprozess ist Kostenwirtschaftlichkeit zu kurz gedacht. Das wirtschaftlichste Angebot liegt dann vor, wenn immobilienwirtschaftliche Leistungen und Kosten das beste Verhältnis ergeben. Als letztes Mittel sollte der Staat die Privatisierung wieder rück-

---

gängig machen können. Daraus ergeben sich vor allem Konsequenzen für die Losgrößen der Privatisierung. Bei der Vergabe von Paketen an Dienstleister und Investoren ist zu überlegen, ob die Lose geteilt und an mehrere Private vergeben werden können, um wegen schlechter Leistung einzelne Anbieter austauschen zu können.

## 2. Es gibt einen funktionsfähigen Markt:

Die entscheidende Frage für den Erfolg einer Privatisierung ist nicht „privat oder staatlich?“. Entscheidend ist vielmehr die Marktstruktur, in der sich die Privatisierung am Ende befindet. Wird der private Partner Monopolist oder befindet sich in einer vergleichbaren Machtstellung gegenüber dem öffentlichen Leistungsempfänger, wird die Privatisierung erfahrungsgemäß eher problematisch verlaufen.

Um ein stärkeres Engagement privater Kapitalgeber zu ermöglichen, sind Modelle und Rahmenbedingungen zu schaffen, die für private Investitionen attraktiv sind und der öffentlichen Hand gleichzeitig Einflussmöglichkeiten zur Durchsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele gewähren. Der Privatisierungsprozess könnte zukünftig von seiner Entstehung an durch privates Know-how unterstützt werden. Managementverträge bieten beispielsweise eine Lösung, bei der öffentliches Vermögen zunächst privat gemanagt wird, bevor das Vermögen verkauft oder Aufgaben endgültig privatisiert werden. So können die Geschäftsbeziehungen mit kapitalgeleiteten Unternehmen unter dem Mantel der öffentlichen Hand bereits vor der Privatisierung simuliert werden. Wertschöpfungspartnerschaften können im Dienstleistungsbereich bessere Lösungen darstellen als eine einzelvertragliche Vergabe. In eine solche - im öffentlichen Hochbau bereits praktizierte - Public Private Partnership (PPP) bringen beide Partner ihre individuellen Fähigkeiten und Ressourcen ein mit dem Ziel, einen langfristig zu realisierenden Kooperationsgewinn für beide Partner zu erwirtschaften. Im Investmentbereich sind in der Regel dauerhafte und stabile Geschäftsmodelle anstelle von opportunistischen Lösungen gefragt.

Die aufgezeigten Formen der Privatisierung mit ihren unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten stellen Lösungsansätze für die zukünftige Finanzierung der Wohnraumversorgung dar. Sie bedürfen einer Weiterentwicklung in der Diskussion mit den involvierten wohnungswirtschaftlichen Akteuren.

---

## Literaturverzeichnis

---

**Bartholmai, Bernd / Melzer, Manfred (1993):** Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern. Dt. Verl.-Anst., Stuttgart.

**BBR (2007):** Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. Berichte Band 27. Hrsg: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

**BBSR (2009a):** Starker Rückgang der Transaktionen großer Wohnungsportfolios. *In: BBSR-Berichte KOMPAKT*, Nr. 1/2009. Hrsg: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

**BBSR (2009b):** Kleinere Portfoliotransaktionen im Fokus. *In: BBSR-Berichte KOMPAKT*, Nr. 8/2009.

**BBSR (2010a):** Wohnungsmärkte im Wandel - Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. *In: BBSR-Berichte KOMPAKT*, Nr. 1/2010. Hrsg: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

**BBSR (2010b):** Handel von Wohnungsportfolios in 2009 weiter verhalten. *In: BBSR-Berichte KOMPAKT*, Nr. 3/2010. Hrsg: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

**BBSR (2011):** Handel mit Wohnungsportfolios weiter auf niedrigem Niveau. *In: BBSR-Berichte KOMPAKT*, Nr. 3/2011. Hrsg: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

**BFW (2010):** Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 27. Oktober 2010 des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Ausschussdrucksache Nr. 17(15)110(5). Hrsg.: BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.

**BMVBS (2007):** CO<sub>2</sub>-Gebäudereport. *Langfassung*, Bundesministerium für Verkehr, Bau u. Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin.

**BMVBS (2009):** Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Hrsg: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

**BMVBS (2010a):** Grundlage zur Städtebauförderung 2011 vom Bund unterzeichnet. PM des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 27. Dezember 2010.

**BMVBS (2010b):** Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Hrsg: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Forschungen Heft 145, Berlin.

**BMVBS (2010c):** Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. Hrsg: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Forschungen Heft 146, Berlin.

**BMVBS / BBR (2008):** Evaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ - Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens. Hrsg: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

**Bundesministerium der Finanzen (2010a):** Zweiundzwanzigster Subventionsbericht - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007 - 2010. Hrsg.

**Bundesministerium der Finanzen (2010b):** Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz. Hrsg.

---

**Bundesministerium der Finanzen (2011):** Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015. Entwurf vom März 2011.

**Bundesregierung (2007):** Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm. Berlin.

**Buse, Christoph (1999):** *Strategisches Management von industrieverbundenen Wohnungsunternehmen*. Köln: Müller.

**Deutscher Mieterbund (2006):** *Sozialcharta für Dresdner Woba ist Mogelpackung*. Pressemitteilung des Deutschen Mieterbunds vom 01.03.2006, Berlin.

**DStGB (2007):** Privatisierung kommunaler Wohnungen. Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten. DStGB Dokumentation No. 70. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB).

**DStGB (2010a):** Kommunalfinanzen - Kassenstatistik 2009. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB).

**DStGB (2010b):** Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahr 2009. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB).

**DV (2007a):** Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik - Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Hrsg.

**DV (2007b):** Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft - Entwicklungen und Perspektiven: Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Hrsg.

**DV (2009):** Wohnen im Alter - Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Hrsg.

**Duschek, Klaus-Jürgen (2011):** Wohngeld in Deutschland 2009 - Ergebnisse der Wohngeldstatistik. Hrsg: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik.

**Eltges, Markus (2010):** Gemeindefinanzen in der Krise - Kassenkredite explodieren. *In: Informationen aus der Forschung des BBSR*, Nr. 2 / Mai 2010, S. 6-7.

**Energiesparförderung (2011):** Bundesregierung stockt CO2-Gebäudesanierungsprogramm 2011 wieder auf. *Online: <http://www.energiesparfoerderung-bw.de> vom 29.10.2010.*

**GdW (2008):** Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2008/2009: Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), Berlin.

**GdW (2009):** Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2009/2010: Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW).

**GdW (2010):** Jahrespressekonferenz 2010. Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW).

**Glatter, Jan (2007):** Die Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden. *In: Raumplanung*, Nr. 131/2007, S. 79-84.

---

**Goebel, Jan / Gornig, Martin / Häußermann, Hartmut (2010):** Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 24/2010.

**Grabow, Busso / Schneider, Stefan (2010):** KfW Kommunalbefragung 2009. Hrsg: Bankengruppe, KfW.

**Hain, Thomas (1995):** Das Verhalten der Banken bei der Baufinanzierungsvergabe auf dem Wohnungsmarkt unter Berücksichtigung staatlicher Subventionen. Roderer, Regensburg.

**Hallenberg, Bernd (2008):** Transformation der Wohnangebotslandschaft - Ergebnisse des Projektes für entspannte Wohnungsmärkte. In: *vhw Forum Wohneigentum*, Jg. 9, Nr. 2, S. 58-70.

**Hasselfeldt, Gerda (2010):** Der Markt allein wird es nicht richten - Politik hat Gestaltungsauftrag. In: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ifs) (Hrsg.): *Föderalismusreform - die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung*.

**Hettich, Ulrich (1993):** Möglichkeiten und Wirkungen der Privatisierung öffentlicher Wohnungsvermögensbestände in der Bundesrepublik Deutschland.

**Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ifs) (2010):** Föderalismusreform - die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. 45. *Königsteiner Gespräch - Referate und Statements*, domus.

**Jenkis, Helmut W. (1995):** Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung. Oldenbourg Verlag, München.

**Jenkis, Helmut W. / Bischoff, Bernhard (2001):** Kompendium der Wohnungswirtschaft. Oldenbourg, München.

**Jokl, Stefan (1998):** Wohnungsfinanzierung. Knapp, Frankfurt am Main.

**Just, Tobias / Reuther, Samuel (2005):** *Wohnungsportfolios in Deutschland: Weitere Verkäufe programmiert. Beiträge zur europäischen Integration*. Frankfurt am Main: DB Research.

**Just, Tobias (2006):** Deutsche Wohnungen: Warum sie bei internationalen Investoren so begehrt sind. In: *vhw Forum Wohneigentum*, Jg. 7, Nr. 2, S. 126-133.

**Just, Tobias et al. (2008):** Stadttrendite: Wirklich von Nutzen? - Ein Streitgespräch. Deutsche Bank Research.

**Kemeny, Jim (1995):** From public housing to the social market - rental policy strategies in comparative perspective. Routledge.

**Kemeny, Jim (2006):** Corporatism and Housing Regimes. In: *Housing Theory and Society*, Ausg. 23, Nr. 1, S. 1-18.

**Keuper, Frank / Pape, Christian (2007):** Welches Geschäftsmodell passt zur geforderten Rendite? In: *Immobilien & Finanzierung*, Jg. 58, Nr. 14, S. 474-476.

**KGSt (2009):** Eine „Schuldenbremse“ im Grundgesetz: Neue Schuldenregeln für Bund und Länder beschlossen. In: *KGSt-Journal 06/2009*. Hrsg.: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.

---

**Kiepe, Folkert (2007):** Zur Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen für Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung. In: Steinert (Hrsg.): *Kommunale Wohnungsunternehmen - Tafelsilber oder Saatkartoffeln?*. S. 41-53, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Kiesl, Benedikt (2003):** Real Estate Acquisition and Leverage Finance: Finanzierung von Immobilienportfolios und Immobilienunternehmen. In: Gondring (Hrsg.): *Real Estate Investment Banking. Neue Finanzierungsformen bei Immobilieninvestitionen*. 1. Aufl., S. 327-346, Wiesbaden: Gabler.

**Kofner, Stefan (2004):** Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. Oldenbourg, München [u.a.].

**Kühne-Büning, Lidwina / Nordalm, Volker / Steveling, Lieselotte (2005):** Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main.

**Lammerskitten, Peter (2007):** Private Equity Fonds (PEF) in der Wohnungswirtschaft und ihr unternehmerisches Handeln. In: Steinert (Hrsg.): *Kommunale Wohnungsunternehmen - Tafelsilber oder Saatkartoffeln?*. S. 77-104, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Mooslechner, Peter / Wagner, Karin (2010):** Housing Markets in Europe and in the USA: What Are the Relevant Issues Today. In: Arestis / Mooslechner / Wagner (Hrsg.): *Housing market challenges in Europe and the United States*. S. 15-39, Basingstoke, Hampshire [u.a.]: Palgrave Macmillan.

**Nawrath, Axel (2010):** KfW-Förderung Energieeffizienz: Nebenwirkungen erwünscht. *Immobilien & Finanzierung - Der Langfristige Kredit*, Nr. 02/2010, S. 40-42.

**OECD (2011):** Housing and the Economy: Policies for Renovation. *Chapter from forthcoming: Economic Policy Reforms 2011. Going for Growth*.

**o.V. (2007):** Ernst & Young: Rückzug der Kommunen, Private sind gefragt. In: *Immobilien & Finanzierung*, Nr. 18/2007, S. 640-643.

**o.V. (2008a):** Reorganisation - GAGFAH wird auf Rendite poliert. In: *Immobilien Zeitung*, Nr. 32/2008, S. 5.

**o.V. (2008b):** Mietwohnungen an der Börse? Quo Vadis, Gagfah? In: *Immobilien Zeitung*, Nr. 26/2008, S. 1.

**o.V. (2010a):** Zukunftsmarkt: Barrierefreier Wohnraum - Karte des Monats. *Immobilienwirtschaft*, Nr. 6/2010, S. 8.

**o.V. (2010b):** Wohnungen an der Börse - "Die Gagfah wird geplündert". In: *Immobilien Zeitung*, Nr. 2/2010.

**Oswald, Rainer / Paland, Silke (2003):** Systematische Instandsetzung und Modernisierung im Wohnungsbestand. Fraunhofer-IRB-Verl., Stuttgart.

**Oxley, Michael (2009):** Financing affordable social housing in Europe. Nairobi: UN Habitat.

**Pfeiff, Claudia (2002):** Diskussionsbericht der Expertenrunde: „Die Versorgung mit Wohnraum als Aufgabe der Daseinsvorsorge - über die Existenzberechtigung von Wohnungsunternehmen in öffentlicher Hand“. 2002.

**Pfeiffer, Ulrich / Dübel, Achim (1992):** Probleme der Wohnungsbaufinanzierung in den Neuen Bundesländern: Studie von empirica, Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn, im Auftrag des GdW; Kurzfassung. GdW, Köln.

---

**Pfnür, Andreas / Müller, Nikolas / Weiland, Sonja (2009):** Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung und der Europäischen Union – Auswirkungen auf die Immobilien- und Wohnungswirtschaft. Hrsg: Arno Brynda GmbH, Berlin.

**Ramsauer, Peter (2011):** Im Spannungsfeld von Klimaschutz und Haushaltskonsolidierung. In: *Immobilien & Finanzierung*, Nr. 01/2011, S. 10-11.

**Reidenbach, Michael et al. (2008):** Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Dt. Inst. für Urbanistik, Berlin.

**Richter, Peter, H. (1991):** Die Industrie als Investor in der Wohnungswirtschaft - Ist der Wohnungsbau tot? In: Heuer / Nachtkamp (Hrsg.): *Wohnungswirtschaft vor neuen Aufgaben. Schriften für Sozialökologie der wohnungswirtschaftlichen Institute an den Universitäten Bochum und Mannheim, Band 44.* S. 98-115, Bochum [u. a.]: awos [u.a.].

**Rips, Franz-Georg (2007):** Rolle und Aufgaben der kommunalen Wohnungsunternehmen aus der Sicht des Deutschen Mieterbundes. In: Steinert (Hrsg.): *Kommunale Wohnungsunternehmen - Tafel Silber oder Saatkartoffeln?* S. 9-25, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Ruge, Kirstin (2007):** Dresden nach dem Wohnungsverkauf. In: *Immobilienwirtschaft*, Nr. 1/2007, S. 12-13.

**Ruge, Kirstin (2009):** Die Rechnung geht nicht auf. In: *Immobilienwirtschaft*, Nr. 06/2009, S. 50-52.

**Russ, Peter et al. (2007):** Global Climate Policy Scenarios for 2030 and beyond - Analysis of Greenhouse Gas Emission Reduction Pathway Scenarios with the POLES and GEM-E3 models. Hrsg: Centre, European Commission Joint Research.

**Schätzl, Ludwig (2007):** *Privatisation of Public Housing Stocks - The Case of the WOBA as an East German Example. Paper presented at the International Conference "Sustainable Urban Areas", Rotterdam, Netherlands, 25-28 June 2007.* Leibnitz Institute of Ecological and Regional Development (IOER), Dresden, Division Housing and Building Ecology.

**Schreiber, Meike (2010):** Mieterschreck Gagfah. In: *Financial Times Deutschland* (12.03.2010).

**Schwarz, Martin E. (2004):** *Strategisches Management in der Wohnungswirtschaft. Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen auf dem Weg zu einem neuen Führungsverständnis.* 1. Aufl, Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.

**Statistisches Bundesamt (2009):** Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.

**van der Heijden, Harry (2001):** Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations. In: *Urban Studies*, Jg. 39, Nr. 2, S. 327-340.

**Veser, Jürgen / Thrun, Thomas / Jaedicke, Wolfgang (2007):** *Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. ein Projekt des Forschungsprogramms "Allgemeine Ressortforschung" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).* Berlin: BMVBS.

**Voigtländer, Michael (2007):** Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Seiten einer Medaille - Gutachten für den Verband deutscher Pfandbriefbanken. (Hrsg.): *Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum: Zwei Gutachten* S. 9-56, Knapp, Frankfurt am Main.

---

**Voigtländer, Michael et al. (2009a):** Wirtschaftsfaktor Immobilien: die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive. Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung, Wiesbaden.

**Voigtländer, Michael et al. (2009b):** Why is the German Homeownership Rate so Low? In: Housing Studies, Jg. 24, Nr. 3, S. 355-372.

**Vorjohann, Hartmut (2007):** Per Anno um 60 Millionen Euro entlastet. In: *Immobilienwirtschaft*, Nr. 1/2007, S. 12.

**VV Städtebauförderung (2009):** Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2009 - über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

**Wegner, Bettina (1987):** Zu den ideologischen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips und zur Anwendung des Prinzips auf die Wohnungswirtschaft. *Gesellschaft, Wirtschaft, Wohnungswirtschaft: Festschrift für Helmut Jenkis; Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft*, Berlin, S. 169-198.

**Weizsäcker, Ernst Ulrich von / Young, Oran R. / Finger, Matthias (2006):** *Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome*. S. Hirzel Verlag, Stuttgart.

**Zinnöcker, Thomas (2009):** Die Wohnungswirtschaft - eine Branche im Wandel. In: Pfnür, Andreas (Hrsg.): *Praxishandbuch Zukunftsperspektiven der Wohnungswirtschaft*, S. 13-17, Immobilien Manager Verlag, Köln.



## **Bisher in dieser Reihe erschienen**

**Alexander Herrmann (2005):** Analyse der Anfangsrenditen in Frankfurt, Paris, London & New York. Ein Beitrag zur Vergleichbarkeit von Immobilienrenditen. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 1.

**Alexander Bräscher (2005):** Real Estate Private Equity (REPE) im Spannungsfeld von Entwickler, Kreditinstitut und Private-Equity-Gesellschaft. Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 2.

**Nadine Hainbuch (2006):** Status Quo und Perspektiven immobilienwirtschaftlicher PPPs. PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland aus Sicht des privaten Investors. Ergebnisse einer empirischen Analyse. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 3.

**Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2006):** Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 4.

**Sebastian Kühlmann (2006):** Systematik und Abgrenzung von PPP-Modellen und Begriffen. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 5.

**Dirk Krupper (2006):** Target Costing für die Projektentwicklung von Immobilien als Instrument im Building Performance Evaluation Framework. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 6.

**Moritz Lohse (2006):** Die wirtschaftliche Situation deutscher Wohnungsunternehmen – eine empirische Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 7.

**Andreas Pfnür, Patricia Egges, Klaus Hirt (2007):** Ganzheitliche Wirtschaftlichkeitsanalyse bei PPP Projekten dargestellt am Beispiel des Schulprojekts im Kreis Offenbach. Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 8.

**Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2007):** Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 9.

**Steffen Hartmann, Moritz Lohse, Andreas Pfnür (2007):** 15 Jahre Corporate Real Estate Management in Deutschland: Entwicklungsstand und Perspektiven der Bündelung immobilienwirtschaftlicher Aufgaben bei ausgewählten Unternehmen. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 10.

**Henning Schöbener, Christoph Schetter, Andreas Pfnür (2007):** Reliability of Public Private Partnership Projects under Assumptions of Cash Flow Volatility. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 11.

**Moritz Lohse, Andreas Pfnür (2008):** EWOWI zwanzig zehn – Erfolgspotenziale der Wohnungswirtschaft 2010. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 12.

**Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2009):** Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen. Ein Thesenpapier. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 13.

**Annette Kämpf-Dern, Andreas Pfnür (2009):** Grundkonzept des Immobilienmanagements. Ein Vorschlag zur Strukturierung immobilienwirtschaftlicher Managementaufgaben. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 14.

**Annette Kämpf-Dern (2009):** Immobilienwirtschaftliche Managementebenen und -aufgaben. Definitions- und Leistungskatalog des Immobilienmanagements. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 15.

**Sonja Weiland, Andreas Pfnür (2009):** Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 16.

**Sigrun Wonneberger (2009):** Die Auswahl von Propertymanagement Dienstleistern – Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 17.

**Andreas Pfnür, Nikolas Müller, Sonja Weiland (2009):** Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Klimaschutzinvestitionen in der Wohnungswirtschaft – Clusteranalyse und 25 Szenariofälle. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 18.

**Andreas Pfnür, Wulf Reclam, Fabian Heyden, Friedemann Kuppler, Julian Thiel (2010):** Status quo der Kernkompetenzen und Outsourcing-Aktivitäten in der deutschen Wohnungswirtschaft. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 19.

**Michael G. Müller (2010):** Komparative Untersuchung der EU-REIT-Regime. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 20.

**Andreas Pfnür, Sonja Weiland (2010):** CREM 2010: Welche Rolle spielt der Nutzer? In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 21.

**Stephanie Heitel (2010):** Stadttrendite durch Wohnungsunternehmen – Analyse der Komponenten und Quantifizierungsmethoden. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 22.

**Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2010):** Arbeitspapier und Handlungsempfehlungen – Qualität als kritischer Erfolgsfaktor der Wirtschaftlichkeit von Immobilien. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 23.

**Stephanie Heitel, Moritz Lohse, Michael Zahn, Andreas Pfnür, Manuela Damianakis (2011):** Wohnungswirtschaft im Wandel: Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung in der Wohnraumversorgung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 24.