



Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Kristin Klaudia Kaufmann

Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums an internationale Investoren

Governanceanalytische Betrachtung der Folgen für
Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes

IÖR Schriften

**Herausgegeben vom
Leibniz-Institut für ökologische
Raumentwicklung**

RHOMBOS-VERLAG BERLIN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Impressum

Herausgeber

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)
Direktor: Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller
Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: (0351) 4679-0
Fax: (0351) 4679-212
E-Mail: info@ioer.de
Homepage: <http://www.ioer.de>

Verlag

RHOMBOS-VERLAG
Kurfürstenstraße 17
10785 Berlin
E-Mail: verlag@rhombos.de
Homepage: <http://www.rhombos.de>
VK-Nr. 13597

Druck: dbusiness.de GmbH, Berlin

Printed in Germany

© 2014 RHOMBOS-VERLAG, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Einwilligung des Verlages in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Titelbild: Idee: K. K. Kaufmann; Foto: S. Tramsen
Geodaten: OpenStreetMap CC-BY-SA 2013

ISBN: 978-3-944101-62-0

IÖR Schriften Band 62 · 2014

Kristin Klaudia Kaufmann

**Komplettverkauf kommunalen
Wohneigentums an internationale
Investoren**

**Governanceanalytische Betrachtung der
Folgen für Prozesse der Stadtentwicklung
und des Wohnungsmarktes**

Genehmigte Dissertation
der Fakultät VI Planen Bauen Umwelt
der Technischen Universität Berlin
zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Ingenieurwissenschaften (Dr. Ing.)

Betreuer: Prof. Dr. Dietrich Henckel

Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 21.12.2012

Original im Katalog der Deutschen Nationalbibliothek
<http://d-nb.info/1035767325>

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung/ Executive Summary	VIII
Abbildungsverzeichnis.....	XII
Abkürzungsverzeichnis.....	XV
Danksagung.....	XVIII
A. EINFÜHRUNG IN DIE ARBEIT	1
A.1 Einleitung.....	2
A.1.1 Problemstellung und Gegenstand der Untersuchung.....	2
A.1.2 Aufbau der Arbeit.....	5
A.2 Theoretische Rahmung der Arbeit	7
A.2.1 Theorieansätze Governance und Urban Governance.....	7
A.2.1.1 Ansatz des Governance	8
A.2.1.2 Ansatz des Urban Governance	12
A.2.2 Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus.....	15
A.2.3 Zweckrationales Erklärungsmodell für kollektives Handeln	15
A.2.3.1 Interaktionen zwischen zweckrational handelnden Akteuren	17
A.2.3.2 Interaktionsformen im institutionellen Kontext	24
A.2.3.3 Handeln im Rahmen von Kooperationen.....	28
B. FORSCHUNGSDESIGN	35
B.1 Forschungsthese, Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit.....	36
B.2 Herangehensweise und Methodik der Untersuchung.....	39
B.2.1 Zusammenführen der Forschungsansätze in der Untersuchungskonzeption.....	39
B.2.2 Politikfeldanalyse und Analyse der Akteure	41
B.2.3 Methodenmix und Fallvergleich	45
B.2.4 Auswahl der Untersuchungsstädte	47
B.2.4.1 Recherche und Auswertung sekundärstatistischer und medialer Unterlagen	50
B.2.4.2 Auswahl von Experten sowie Durchführung von Expertengesprächen	51
B.2.4.3 Durchführung qualitativer Inhaltsanalyse.....	53
B.2.4.4 Aufbau empirischer Fallstudien	57

C.	WOHNUNGSMARKT- UND STADTENTWICKLUNG IM SPANNUNGSFELD VON LOKALEM STRUKTURWANDEL UND GLOBALISIERUNG	59
C.1	Wohnen als zentraler Baustein der Stadtentwicklung.....	60
C.2	Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik in Deutschland.....	61
C.2.1	Wandel des staatlichen Planungs- und Steuerungsverständnisses	61
C.2.1.1	Von der zentralistischen zur Projektplanung	61
C.2.1.2	Von der hierarchischen zur dezentralen Steuerung.....	63
C.2.2	Wandel der staatlichen Wohnungspolitik	65
C.2.2.1	Aktuelle Wohnungspolitik des Bundeslandes Schleswig-Holstein	66
C.2.2.2	Aktuelle Wohnungspolitik des Bundeslandes Niedersachsen	68
C.2.2.3	Kommunale Wohnungspolitik und Herausforderungen des Strukturwandels.....	69
C.2.3	Aktuelle Stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Instrumente	72
C.2.3.1	Ordnungspolitische Instrumente.....	73
C.2.3.2	Leistungspolitische Instrumente.....	75
C.2.3.3	Stadtentwicklungspolitische Instrumente.....	78
C.2.3.4	Aktuelle Städtebauförderprogramme	79
C.2.3.5	Kommunale Wohnungsunternehmen und Wohngemeinnützigkeit	80
	Zwischenfazit	83
C.3	Der deutsche Wohnungsmarkt und seine Akteure.....	84
C.3.1	Betrachtung der Angebots- und Nachfrageseite	84
C.3.2	Zentrale Akteure des Wohnungsmarktes.....	86
C.3.2.1	Kommunen als öffentliche Gebietskörperschaften.....	87
C.3.2.2	Wohnungswirtschaftliche Akteure.....	87
C.3.2.3	Wohnungsmarktbezogene Dienstleister	91
	Zwischenfazit	91
C.4	Lokale Stadtentwicklung und internationale Vernetzung.....	92
C.4.1	Vertikale Politikverflechtung und Globalisierung investiver Standortentscheidungen.....	92
C.4.2	Transaktionen großer Wohnungsbestände in Deutschland seit den 1990er Jahren	93
C.4.2.1	Wachsendes Interesse internationaler Investoren	94
C.4.2.2	Mehrfachverkäufe und geographische sowie sachliche Streuung der Bestände.....	96
C.4.2.3	Institutionelle Investoren als neue Akteure auf lokalen Wohnungsmärkten.....	97
C.4.2.4	Wachsende Bedeutung von professionalisiertem Immobilienmanagement und Verwalten auf dem deutschen Wohnungsmarkt.....	105

C.4.3	Gründe des Verkaufs kommunaler Wohnungsbestände.....	108
C.4.3.1	Liberalisierungsdruck und Konzentration auf kommunale Kernaufgaben	108
C.4.3.2	Angebots- und nachfrageseitige Markt-Stimuli	109
C.4.4	Kommunale Steuerung lokaler Entwicklungsprozesse.....	110
C.4.4.1	Kommunikation und Netzwerkarbeit.....	111
C.4.4.2	Kollektives Handeln auf Quartiersebene	113
	Zwischenfazit	120
D.	FALLSTUDIE STADT KIEL	123
D.1	Strukturwandel und Wandel des Wohnungsmarktes	123
D.1.1	Demographische und wirtschaftliche Entwicklung.....	124
D.1.2	Entwicklung des Wohnungsmarktes.....	126
D.1.2.1	Entwicklung des Wohnungsbestandes.....	126
D.1.3	Entwicklung der Mieten, der Kosten der Unterkunft und finanzielle Belastung der Stadt Kiel	131
	Zwischenfazit	134
D.2	Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH	135
D.2.1	Aufgaben im zeitlichen Verlauf bis zum Verkauf 1999	135
D.2.2	Verkauf, Verkaufsverträge und neue Eigentümer	138
D.2.2.1	Erster Erwerber (1999) – Württembergische Cattunmanufactur Beteiligungs- und Grundbesitz AG.....	140
D.2.2.2	Zweiter Erwerber (2004) – Blackstone Real Estate Partners	141
D.2.2.3	Dritter Erwerber (2007) – Aviva & Round Hill Capital LLC.....	142
D.2.2.4	Öffentlicher Diskurs zur Verkaufsentscheidung	143
D.2.3	Entwicklung des Wohnungsbestandes der KWG mbH nach dem Verkauf und Vergleich der aktuellen Aufgabenwahrnehmung	144
	Zwischenfazit	146
D.3	Kommunale Stadtentwicklungsstrategien und -instrumente nach dem Verkauf	149
D.3.1	Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung.....	149
D.3.1.1	Stadtentwicklungspolitische Instrumente.....	149
D.3.1.2	Ordnungspolitische Instrumente.....	152
D.3.1.3	Leistungs- und ordnungspolitische Instrumente.....	152
D.3.2	Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände	155
	Zwischenfazit	156

D.4	Kommunikation und Handlungsorientierungen in Belangen der Stadtentwicklung.....	158
D.4.1	Beteiligte Akteure und ihre Handlungsorientierungen	158
D.4.1.1	Stadt Kiel	159
D.4.1.2	Private Wohnungsunternehmen.....	159
D.4.1.3	Kieler Wohnungsgenossenschaften	160
D.4.1.4	Private Beteiligungsgesellschaft der Vitus Gruppe (KWG mbH).....	160
	Zwischenfazit	163
D.4.2	Kommunikation in Belangen der investiven und sozialen Stadtentwicklung	163
D.4.2.1	Kommunikation außerhalb von Institutionen.....	165
D.4.2.2	Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen	167
D.4.3	Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen	170
D.4.3.1	Kollektive Zusammenarbeit zwischen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft.....	170
D.4.3.2	Kollektive Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft.....	171
D.4.3.3	Das lokale Beispiel Kiel-Mettenhof	178
	Zwischenfazit	183
E.	FALLSTUDIE STADT OSNABRÜCK	185
E.1	Strukturwandel und Wandel des Wohnungsmarktes	186
E.1.1	Demographische und wirtschaftliche Entwicklung.....	186
E.1.2	Entwicklung des Wohnungsmarktes.....	189
E.1.2.1	Entwicklung des Wohnungsbestandes	189
E.1.3	Entwicklung der Mieten, der Kosten der Unterkunft und finanzielle Belastung der Stadt Osnabrück.....	192
	Zwischenfazit	195
E.2	Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH	196
E.2.1	Aufgaben im zeitlichen Verlauf bis zum Verkauf 2002	196
E.2.2	Verkauf, Verkaufsverträge und neue Eigentümer	199
E.2.2.1	Erster Erwerber (2002) – NILEG-Konzern	200
E.2.2.2	Zweiter Erwerber (2005) – Gagfah Group	202
E.2.2.3	Öffentlicher Diskurs zur Verkaufsentscheidung	203
E.2.3	Entwicklung des Wohnungsbestandes der OWG mbH nach dem Verkauf und Vergleich der aktuellen Aufgabenwahrnehmung	204
	Zwischenfazit	206

E.3	Kommunale Stadtentwicklungsstrategien und -instrumente nach dem Verkauf	209
E.3.1	Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung	209
E.3.1.1	Stadtentwicklungspolitische Instrumente	209
E.3.1.2	Ordnungspolitische Instrumente	214
E.3.1.3	Leistungs- und finanzpolitische Instrumente	214
E.3.2	Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände	217
	Zwischenfazit	219
E.4	Kommunikation und Handlungsorientierungen in Belangen der Stadtentwicklung	221
E.4.1	Beteiligte Akteure und ihre Handlungsorientierungen	221
E.4.1.1	Stadt Osnabrück	221
E.4.1.2	Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH	222
E.4.1.3	Osnabrücker Wohnungsbaugenossenschaften	223
E.4.1.4	Private Beteiligungsgesellschaft der Gagfah Group (OWG mbH)	224
	Zwischenfazit	226
E.4.2	Kommunikation in Belangen der investiven und sozialen Stadtentwicklung	228
E.4.2.1	Kommunikation außerhalb von Institutionen	228
E.4.2.2	Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen	229
E.4.3	Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen	232
E.4.3.1	Kollektive Zusammenarbeit zwischen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	233
E.4.3.2	Kollektive Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	234
	Zwischenfazit	238
F.	FALLSTUDIE STADT WILHELMSHAVEN	241
F.1	Strukturwandel und Wandel des Wohnungsmarktes	242
F.1.1	Demographische und wirtschaftliche Entwicklung	242
F.1.2	Entwicklung des Wohnungsmarktes	246
F.1.2.1	Entwicklung des Wohnungsbestandes	246
F.1.3	Entwicklung der Mieten, Kosten der Unterkunft und finanzielle Belastung der Stadt Wilhelmshaven	249
	Zwischenfazit	251

F.2 Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Wohnungsbaugesellschaft JADE GmbH	252
F.2.1 Aufgaben im zeitlichen Verlauf bis zum Verkauf 2000	252
F.2.2 Verkauf, Verkaufsverträge und neue Eigentümer	253
F.2.2.1 Erster Erwerber (2000) – Deutsche Bank	255
F.2.2.2 Zweiter Erwerber (2004) – Cerberus European Investment	257
F.2.2.3 Dritter Erwerber (2006) – OMERS Administration Corporation / BGP Investment S.a.r.l.	257
F.2.2.4 Öffentlicher Diskurs zur Verkaufsentscheidung	258
F.2.3 Entwicklung des Wohnungsbestandes der JADE GmbH nach dem Verkauf und Vergleich der aktuellen Aufgabenwahrnehmung	259
Zwischenfazit	261
F.3 Kommunale Stadtentwicklungsstrategien und -instrumente nach dem Verkauf	264
F.3.1 Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung	264
F.3.1.1 Stadtentwicklungspolitische Instrumente	264
F.3.1.2 Ordnungspolitische Instrumente	268
F.3.1.3 Leistungs- und finanzpolitische Instrumente	269
F.3.2 Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände	270
Zwischenfazit	273
F.4 Kommunikation und Handlungsorientierungen in Belangen der Stadtentwicklung	275
F.4.1 Beteiligte Akteure und ihre Handlungsorientierungen	275
F.4.1.1 Stadt Wilhelmshaven	275
F.4.1.2 Wohnungsgenossenschaften Wilhelmshaven	276
F.4.1.3 Private Beteiligungsgesellschaft Oxford Properties Group (JADE GmbH)	277
Zwischenfazit	279
F.4.2 Kommunikation in Belangen der investiven und sozialen Stadtentwicklung	280
F.4.2.1 Kommunikation außerhalb von Institutionen	280
F.4.2.2 Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen	283
F.4.3 Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen	287
F.4.3.1 Kollektive Zusammenarbeit zwischen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	287
F.4.3.2 Kollektive Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	288
Zwischenfazit	295

G.	VERGLEICH DER KOMMUNEN	297
G.1	Lokale Rahmenbedingungen im Vorfeld des Verkaufs	298
G.1.1	Demographische und wirtschaftliche Ausgangsbedingungen	298
G.1.2	Wohnungsmarktbezogene Ausgangsbedingungen	300
G.1.3	Aufgaben kommunaler Wohnungsunternehmen vor dem Verkauf	302
G.1.4	Verkaufsprozess und Erwerber des kommunalen Bestandes	306
G.2	Ermittelte Handlungsorientierungen nach dem Verkauf	310
G.2.1	Unternehmensbezogene Handlungsorientierungen neuer Investoren	310
G.2.1.1	Analyse der Aufgabenwahrnehmung	310
G.2.1.2	Wohnungswirtschaftliche Strategien	312
G.2.2	Handlungsorientierungen der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	317
G.2.2.1	Wohnungswirtschaftliche Handlungsorientierungen	317
G.2.2.2	Kollektive Handlungsorientierungen unter den Akteuren	321
G.2.3	Handlungsorientierung der Kommunen	324
G.2.3.1	Stadtentwicklungspolitische Instrumente als weiche Steuerungsinstrumente	325
G.2.3.2	Ordnungs- und Leistungspolitische Instrumente	331
G.2.3.3	Unterschiedliche Typen kommunaler Handlungsorientierung	333
G.3	Urban Governance – kommunales Agieren zwischen Gestaltungs- und Problemlösungsfähigkeit	337
G.3.1	Kommunikation als Schlüssel des Steuerungserfolges?	337
G.3.2	Formen der Steuerung und Verhandlungssysteme	340
G.3.2.1	Governance without Government – nicht-hierarchische Steuerung zwischen Akteuren der Wohnungswirtschaft	340
G.3.2.2	Governance with Government – nicht-hierarchische Steuerung zwischen öffentlichen und nicht öffentlichen Akteuren	342
H.	ZUSAMMENFÜHREN DER ERKENNTNISSE	359
H.1	Beantworten der Forschungsfragen und Prüfen der Hypothesen	360
H.2	Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse	377
H.3	Schlussfolgerung und Ansatzpunkte für Forschungsbedarf	382
H.3.1	Schlussfolgerung	382
H.3.2	Ansatzpunkte für weiterführenden Forschungsbedarf	384
I.	QUELLEN	387
I.1	Literaturverzeichnis	388
I.2	Interviewpartner	430

KURZFASSUNG/ EXECUTIVE SUMMARY

Spätestens seit Ende der 1990er Jahre erreichten Liberalisierungsbestrebungen und kommunale Entschuldungsüberlegungen auch die kommunale Wohnungswirtschaft. In diesem Zusammenhang erfolgten durch kommunale Anteilseigner Verkäufe großer Wohnungsbestände und ganzer Wohnungsunternehmen.

Der stabile und wertbeständige Mietwohnungsbestand auf der einen sowie die neuen, international agierenden hauptsächlich finanzwirtschaftlich orientierten Investoren („neue Investoren“) als Erwerber großer Wohnungsportfolios auf der anderen Seite stehen hierbei in einem spannungsreichen Verhältnis. Dieses Spannungsverhältnis liegt insbesondere in der Besonderheit des Gutes Wohnung begründet. Während eine Amortisierung des Kapitaleinsatzes pro Wohneinheit im Mietsektor erst nach Jahrzehnten mit Hilfe von Mieteinnahmen möglich ist, sind „neue Investoren“ vor allem an einem hohen und schnellen Kapitalumschlag interessiert.

Der Verkauf kommunalen, teils mit hohem Modernisierungs- und Umbauebedarf versehenen Wohneigentums an internationale strategische und Finanzinvestoren eröffnet neue wohnungswirtschaftliche Chancen aufgrund veränderter Kapitalbeschaffungs-, Bewirtschaftungs- und Vermarktungsmethoden. Gleichzeitig birgt der Verkauf an „neue Investoren“ auch Risiken für Wohnungsmärkte sowie für lokale Erneuerungs- und Stadtentwicklungsprozesse. Diese Risiken resultieren aus einer geringeren kommunalen Einflussnahme auf die soziale Wohnraumversorgung und die Stadt- und Quartiersentwicklung.

So stehen Kommunen, welche kommunales Wohneigentum komplett veräußert haben, nicht nur einer wachsenden und in ihren Verwertungsinteressen zunehmend differenzierten Akteurvelfalt gegenüber. Gemeinden sind zudem zusätzlich durch Prozesse und Auswirkungen des Strukturwandels gefordert, integrierte Stadtentwicklungsprozesse zu initiieren. Ohne eigenes Wohneigentum und bei abnehmenden bzw. fehlenden Belegungsrechten sind sie bei der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte ausschließlich auf die Hilfe Dritter angewiesen.

Neu entstehende und sich wandelnde Akteurbeziehungen auf lokalen Wohnungsmärkten sind bisher in der raumwissenschaftlichen Forschung nur in Ansätzen betrachtet worden. Mögliche Auswirkungen des Markteintritts „neuer Investoren“ auf Prozesse der Stadtentwicklung, des Wohnungsmarktes sowie auf lokale Kooperationsprozesse wurden bisher wenig untersucht.

Bis heute ungeklärt ist, ob

- der Markteintritt „neuer Investoren“ Auswirkungen auf strategische Handlungsorientierungen¹ von Kommunen und wohnungswirtschaftliche Bestandshalter hat sowie
- zwischen neuen und „traditionellen“ wohnungswirtschaftlichen Wettbewerbern kollektive Handlungsorientierungen möglich sind.

Diese Forschungslücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden. Die zehn Kapitel umfassende Dissertation geht dabei der zentralen Frage nach, wie sich nach dem Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums unter den Bedingungen des Strukturwandels Handlungsansätze und Kommunikation sowie Strategien der Zusammenarbeit zentraler Akteure des Wohnungsmarktes verändern. Untersuchungsschwerpunkte des empirischen Fallvergleichs sind die Handlungsbereiche der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes im Zeitraum 1999 bis 2009.

¹ Handlungsorientierungen beschreiben charakteristische Wahrnehmungen und Präferenzen einzelner Akteure. Aus Handlungsorientierungen werden individuelle Handlungsstrategien entwickelt (siehe Kapitel A.2.3.1.1).

Die Forschungsarbeit konzentriert sich auf Grundlage einer umfassenden theoretischen und sekundärstatistischen Analyse auf eine praxisorientierte Aufgabenstellung. Anhand der untersuchten Städte Kiel, Osnabrück und Wilhelmshaven werden nachstehende Ziele verfolgt und einem systematischen Vergleich unterzogen:

- Analyse des Einsatzes kommunaler Instrumente, um stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Zielsetzungen zu erreichen,
- Darstellen neuer kommunaler Handlungserfordernisse, -ansätze und Verhandlungspositionen sowie wohnungswirtschaftlicher Handlungsorientierungen nach dem Markteintritt „neuer Investoren“,
- Darstellen der Auswirkungen des Markteintritts „neuer Akteure“ auf Prozesse der Stadtentwicklung, des Wohnungsmarktes und der Absicherung kommunaler Kernaufgaben.

Zentrale Erkenntnisse der Forschungsarbeit sind:

- Die Auswirkungen des Strukturwandels prägten das strategische – kollektive wie kompetitive – Agieren kommunaler und wohnungswirtschaftlicher Akteure ungleich stärker als der Markteintritt neuer Akteure.
- Mit Hilfe von Umsätzen aus der Veräußerung von Wohneigentum wurde keine nachhaltige kommunale Entschuldung erreicht. Es erfolgten keine strukturellen Veränderungen der kommunalen Haushaltspolitik.
- Mit dem Markteintritt „neuer Investoren“
 - war keine unmittelbare, strategische Neuorientierung des kommunalen Agierens und des wohnungswirtschaftlichen Handelns langjähriger Marktakteure verbunden,
 - waren lokal stark heterogene Handlungsorientierungen neuer wie „traditioneller“ Akteure der Wohnungswirtschaft sowie der Kommunen nachweisbar,
 - wurden trotz verschiedener strategischer und kooperativer Ansätze kommunale Verhandlungspositionen auf dem Wohnungsmarkt und in der Stadtentwicklung geschwächt,
 - wurden prinzipiell Umsetzungsaspekte einer im kommunalen Interesse liegenden nachhaltigen Stadtentwicklung schwieriger,
 - war ein Funktions- und weitgehender Kommunikations- und damit Verantwortungsverlust privater Akteure für Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes verbunden,
 - verloren kommunale Planungsinstrumente und Anreizsysteme auf Bestandsmärkten ihre Gestaltungskraft durch ein tendenziell geringes Interesse und eine tendenziell geringe Bereitschaft der „neuen Investoren“ zum investiven Engagement bzw. zur investiven Zusammenarbeit.

Certainly since the late 1990s, if not earlier, deregulation as well as local authority debt reduction eventually has begun to take effect on local authority housing. In this context, the owners of public housing sold large quantities of their housing stock as well as whole housing companies.

Characteristic for the current situation is a tension between a stable stock of rented property (both in condition and market value) on the one side and international ‚new investors‘, who are largely driven by financial interest and acquire large property portfolios on the other side. This tension is specifically grounded in the particularities of housing as economic and social good. While the amortisation of capital investment per housing unit in the rented sector is only realised after decades by means of rental income, the ‚new investors‘ are primarily interested in a high and fast capital turnover.

The sale of publicly owned housing property, which is often in high need of modernisation and refurbishment, to international investors creates new opportunities for the housing economy due to different approaches to management and marketing. At the same time, such sale to ‚new investors‘ also bears risks for housing markets, urban renewal and urban planning.

In this context, local authorities that have sold their entire housing stock not only face a growing range of actors with increasingly diversified economic interests. In addition, local authorities are expected to initiate processes of integrated urban development in order to respond to structural change and its consequences. Complicating matters further, they have to rely exclusively on third party actors to secure the housing provision for low-income households.

Research into newly emerging and changing relationships between actors in local housing markets is only in its beginnings in the field of regional studies. Possible consequences of the market entry of ‚new investors‘ for urban development, the housing market as well as for local cooperation have so far rarely been studied.

It remains unknown until now

- whether the market entry of ‚new investors‘ has an impact on the strategic orientation for action of local authorities and housing stockholder, and
- Whether collective strategic orientations for action are possible between new and old competitors in the housing economy.

This study intends to close this research gap. Over its ten chapters, this doctoral thesis pursues as its key question: following the complete sale of local authority housing stock, how do approaches, communication as well as strategies for collaboration of key actors in the housing markets develop under conditions of structural change? The focus of the comparative empirical case studies rests on the fields of urban development and the housing market. The period under investigation were the years from 1999 to 2009.

Grounded in a comprehensive analysis of theory and secondary statistical data, the research addresses a predominately application-oriented remit. By means of analysing the cities of Kiel, Osnabrück and Wilhelmshaven, the following aims are pursued and subjected to a systematic comparison:

- Analysis of the application of local authority instruments to achieve aims of urban development and housing policy,
- Account of the new demands on local authority remit, approach and negotiating positions as well as approaches to housing following the market entry of ‚new investors‘,
- Account of the consequences of the market entry of ‚new actors‘ on urban development, the housing market and for safeguarding the statutory tasks of local authorities.

Key findings of the study are as follows:

- The consequences of structural change shape the strategic action, both collective and competitive, of local authorities as well as housing actors disproportionately stronger than the market entry of new actors.
- The income generated from stock sales did not achieve a lasting debt relief for local authorities. No structural changes to local authority budgetary policy took place.
- With the market entry of ‚new investors‘
 - no immediate strategic re-orientation of local authority activity or of long-established housing actors in the market actors took place,
 - locally strongly heterogeneous approaches of new and old housing actors as well as local authorities could be evidenced,
 - local authorities' negotiating positions in the housing market and urban development were weakened, despite their differing strategic and collaborative approaches,
 - the implementation of local authority interests for a sustainable urban development became more difficult in principle,
 - the purpose (also to a large extent the communication), and thus the responsibility, of private actors in processes of urban development and in the housing market was lost,
 - local authority planning instruments and incentives lost their ability to influence the existing market base due to the generally low interest and willingness of the ‚new investors' to engage or collaborate in investment.

Abbildungsverzeichnis

Abb. A-1: Zusammenhang zwischen Interaktionsformen und Interdependenzformen	18
Abb. A-2: Formen der Interaktionsorientierung	20
Abb. A-3: Strategien in der Konfliktlösung.....	22
Abb. A-4: Interaktionsformen im institutionellen Kontext/ Regelungsstrukturen	25
Abb. A-5: Verhandlungstypen: Arten von Verhandlungsprozessen	27
Abb. A-6: Erstellung von Kollektivgütern in kleinen und großen Gruppen.....	33
Abb. B-1: Governance-Formen als Grundlage der Mitwirkungsbereitschaft von Akteuren.....	40
Abb. B-2: Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung.....	41
Abb. B-3: Übertragung der Urban Governance auf Dimensionen des Politikbegriffs.....	43
Abb. B-4: Untersuchungskonzeption.....	45
Abb. B-5: Wissenschaftlicher Ansatz	46
Abb. B-6: Darstellung von Untersuchungsdimensionen und Methodenmix	47
Abb. B-7: Geographische Lage der Untersuchungsstädte.....	49
Abb. B-8: Akteurauswahl für Experteninterviews	52
Abb. B-9: Variablen, vermutete Kausalzusammenhänge und -mechanismen im Forschungsvorhaben	54
Abb. B-10: Extraktion und Kategorienbildung	55
Abb. B-11: Ablauf qualitativer Inhaltsanalyse	56
Abb. B-12: Kodierungsschlüssel der Experteninterviews	56
Abb. C-1: Aufgabentypen und Verantwortungskategorien im „Aktivierenden Staat“	67
Abb. C-2: Negativspiralen der Schrumpfung	70
Abb. C-3: Deregulierungsspirale auf kommunaler Ebene.....	72
Abb. C-4: Stadtentwicklungspolitische und wohnungspolitische Instrumente in Deutschland	74
Abb. C-5: Anbieterstruktur und Entwicklung der Wohnungsbestände in Deutschland (2010)	85
Abb. C-6: Kapitalkreislauf in der Wohnungswirtschaft	87
Abb. C-7: Verkaufte und gekaufte Wohnungen nach Art der Eigentümer (1999-2011)	95
Abb. C-8: Rendite-Risiko-Profil: Anlagestrategien institutioneller Investoren	99
Abb. C-9: Strategische Orientierungen institutioneller Investoren.....	101
Abb. C-10: Kontinuum der Immobilienperspektiven und Einordnung von Akteuren	103
Abb. C-11: Institutionelle Portfoliokäufer: Finanzinvestor und strategischer Investor.....	104
Abb. C-12: Hierarchie des Immobilienmanagements	106
Abb. C-13: Modifiziertes und ergänztes Marktwachstum-Marktanteil-Portfolio der Boston Consulting Group [BCG-Matrix bzw. Vier-Felder-Matrix]	107
Abb. C-14: Arten von Privatisierungen	109
Abb. C-15: Gründe für Transaktionen öffentlicher Wohnungsportfolios	109
Abb. C-16: Abwägungsprozess Kauf von Wohnimmobilienportfolios	110
Abb. C-17: Akteure des Wohnungsmarktes und ihre Handlungsorientierungen.....	116
Abb. C-18: Steuerungsmittel und Steuerungsgrundlagen als Lösungsansätze für Kollektivgut-Probleme im Bereich Stadtentwicklung.....	119
Abb. D-1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Kiel (1990-2010).....	124
Abb. D-2: Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Kiel und Schleswig-Holstein (1999-2009)	126
Abb. D-3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Kiel (1999-2009).....	127
Abb. D-4: Internationalisierung der Anbieterseite in Kiel bis 2010	128
Abb. D-5: Vermieter des Kieler Wohnungsmarktes.....	129
Abb. D-6: Entwicklung der privaten Haushalte in Kiel (2004-2010).....	130

Abb. D-7: Versorgungsquote der Kieler Haushalte mit Wohnraum (2004-2009)	131
Abb. D-8: Entwicklung der Kosten der Unterkunft in Kiel (2005-2010)	133
Abb. D-9: Kommunaler Schuldenstand Stadt Kiel (1995-2009*-2013)	134
Abb. D-10: Entwicklung des KWG mbH-Mietwohnungsbestandes bis 2009	137
Abb. D-11: Verkaufsprozess KWG mbH	140
Abb. D-12: Kernaufgaben und freiwillige Aufgaben des kommunalen Wohnungsunternehmens im Vergleich zu neuem Eigentümer Aviva Group	147
Abb. D-13: Übersicht ausgewählter Steuereinnahmen der Stadt Kiel (1999-2010).....	153
Abb. D-14: Einsatz von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf kommunaler Ebene Stadt Kiel.....	154
Abb. D-15: Strategische stadtentwicklungspolitische Konzepte und deren Steuerungspotenzial Stadt Kiel	157
Abb. D-16: Überblick Handlungsorientierungen der Akteure des Kieler Wohnungsmarktes.....	158
Abb. D-17: Konkrete Handlungsgegebenheit lokaler Akteure in der Stadt Kiel.....	164
Abb. D-18: Kommunale Anreize im Bereich der sozialen und baulichen Stadtentwicklung	178
Abb. E-1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Osnabrück (1990-2010)	187
Abb. E-2: Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Osnabrück und Niedersachsen (1999-2009).....	188
Abb. E-3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Osnabrück (1990-2009)	189
Abb. E-4: Vermieter des Osnabrücker Wohnungsmarktes	191
Abb. E-5: Versorgungsquote der Osnabrücker Haushalte mit Wohnraum (2000-2009).....	192
Abb. E-6: Entwicklung der Kosten der Unterkunft in Osnabrück (2005-2010).....	193
Abb. E-7: Kommunaler Schuldenstand der Stadt Osnabrück (1999-2013)	195
Abb. E-8: Entwicklung des OWG mbH-Mietwohnungsbestandes (1950-2010)	197
Abb. E-9: Verkaufsprozess OWG mbH	201
Abb. E-10: Kernaufgaben und freiwillige Aufgaben des kommunalen Wohnungs- unternehmens im Vergleich zu neuem Eigentümer Gagfah Group.....	207
Abb. E-11: Übersicht ausgewählter Steuereinnahmen der Stadt Osnabrück (1999-2009)	215
Abb. E-12: Einsatz von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf kommunaler Ebene Stadt Osnabrück	216
Abb. E-13: Strategische stadtentwicklungspolitische Konzepte und deren Steuerungspotenzial Stadt Osnabrück	220
Abb. E-14: Überblick Handlungsorientierungen der Akteure des Osnabrücker Wohnungsmarktes	221
Abb. E-15: Konkrete Handlungsgegebenheit lokaler Akteure in der Stadt Osnabrück	227
Abb. F-1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Wilhelmshaven (1990-2010).....	242
Abb. F-2: Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Wilhelmshaven und Niedersachsen (1999-2010)	245
Abb. F-3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Wilhelmshaven (1999-2009).....	246
Abb. F-4: Vermieter des Wilhelmshavener Wohnungsmarktes	247
Abb. F-5: Entwicklung der Kosten der Unterkunft in Wilhelmshaven (2005-2010).....	250
Abb. F-6: Kommunaler Schuldenstand Stadt Wilhelmshaven (1999-2009).....	251
Abb. F-7: Entwicklung des JADE GmbH -Mietwohnungsbestandes bis 2010.....	252
Abb. F-8: Verkaufsprozess JADE GmbH.....	256
Abb. F-9: Kernaufgaben und freiwillige Aufgaben des kommunalen Wohnungs- unternehmens im Vergleich zu neuem Eigentümer Oxford Properties Group	262

Abb. F-10: Übersicht ausgewählter Steuereinnahmen der Stadt Wilhelmshaven (1999-2009).....	269
Abb. F-11: Einsatz von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf kommunaler Ebene Stadt Wilhelmshaven	271
Abb. F-12: Strategische stadtentwicklungspolitische Konzepte und deren Steuerungspotenzial Stadt Wilhelmshaven	274
Abb. F-13: Überblick Handlungsorientierungen der Akteure des Wilhelmshavener Wohnungsmarktes.....	275
Abb. F-14: Konkrete Handlungsgegebenheit lokaler Akteure in der Stadt Wilhelmshaven	281
Abb. G-1: Vergleich Einwohnerentwicklung in Untersuchungsstädten (1999-2009)	298
Abb. G-2: Vergleich des Wohnungsangebotes in den Untersuchungsstädten	301
Abb. G-3: Vergleichende „Bestandsanalyse“ kommunaler Wohnungsbestände.....	305
Abb. G-4: Vergleich der Verkaufsverträge	307
Abb. G-5: Verkaufsdynamik nach Portfoliogröße 1999 bis Mitte 2012* und Käufer kommunalen Wohneigentums.....	309
Abb. G-6: Vergleich der Aufgabenwahrnehmung neuer Investoren	311
Abb. G-7: Vergleich der Anteile verwalteter Wohnungsbestände neuer Eigentümer	312
Abb. G-8: Portfoliomatrix und verallgemeinerte Lebenszykluseinordnung kommunaler Bestände	316
Abb. G-9: Vergleich der wohnungswirtschaftlichen Gewinnerwirtschaftung und -verwendung durch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft.....	319
Abb. G-10: Vergleich des sozialen Engagements der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft und deren Nutzen auf Quartiersebene	321
Abb. G-11: Zusammenarbeit institutioneller Akteure der Wohnungswirtschaft.....	322
Abb. G-12: Handlungserfordernisse/ Gründe für die Erarbeitung von und Arbeit mit strategischen Stadtentwicklungsinstrumenten	325
Abb. G-13: Vergleich kommunaler Strategieansätze/ Instrumenteneinsatz.....	330
Abb. G-14: Vergleich kommunaler Kosten der Unterkunft im zeitlichen Verlauf (2005/ 2009)	333
Abb. G-15: Vergleich kommunaler Handlungsorientierungen bei Prozessen der Stadtentwicklung.....	335
Abb. G-16: Vergleich der Kommunikationsintensität lokaler Akteure im Zeitverlauf	338
Abb. G-17: Typen kommunaler Handlungsorientierungen und lokale Kommunikation im Vergleich	339
Abb. G-18: Urban Governance in Kiel, Osnabrück und Wilhelmshaven	343
Abb. G-19: Vergleich hierarchiefreier Interaktionsformen und -themen in Untersuchungsstädten.....	346
Abb. G-20: Kommunaler Vergleich des Modus der Handlungsabstimmung im Bereich der bestandsmarktbezogenen Stadtentwicklungspolitik	347
Abb. G-21: Vergleich der Mitwirkungsbereitschaft analysierter Akteure bei Maßnahmen der Stadterneuerung.....	350
Abb. G-22: Kommunale Strategien der Konfliktlösung	352
Abb. G-23: Problematische Entwicklungen in Wohnquartieren aufgrund unterlassener Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen	354
Abb. G-24: Vergleich kommunale Netzwerker und neue Investoren	356
Abb. H-1: Integrative Bearbeitung von Forschungsfragen und Forschungsthesen	360

Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
1PHH	Einpersonenhaushalt
Abb.	Abbildung
AfA	Abschreibungen für Aufwendungen
AFWoG	Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen seit 22.12.1981, neugefasst durch B. v. 13.09.2001 BGBl. I S. 2414; zuletzt geändert durch Artikel 8 G. v. 05.09.2006 BGBl. I S. 2098
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509) m.W.v. 30.07.2011
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich BMVBS)
BewG	Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.1991 (BGBl. I S. 230) zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.12.2011 (BGBl. I S. 2592) m.W.v. 14.12.2011 bzw. 01.01.2012
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte seit 2005 Deutsche Rentenversicherung Bund
BG	Bedarfsgemeinschaft (im Rahmen des SGB II & SGB XII)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.07.2011 (BGBl. I S. 1600) m.W.v. 04.08.2011
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (ab 2005)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (bis 2005)
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
CBRE	CB Richard Ellis [Immobiliendienstleister für Eigentümer, Investoren und Nutzer von gewerblichen Immobilien]
d. h.	das heißt
DGMG	Deutsche Grundbesitz Management Gesellschaft mbH
e.V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
eG	eingetragene Genossenschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EWS mbH	Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven-Südstadt mbH
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FNP	Flächennutzungsplan
Gagfah	Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz (Geltung ab 10.03. 2009 (BGBl. I S. 502))
GenG	Genossenschaftsgesetz (Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossen- schaften) Gesetz vom 16.10.2006 (BGBl. I S. 2230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.05.2009 (BGBl. I S. 1102) m.W.v. 29.05.2009 Stand: 01.09.2009 aufgrund Gesetzes vom 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586)
Gewos	Gewos Institut für Stadt, Regional-und Wohnforschung GmbH

GGg-4	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.07.2010 (BGBl. I S. 944) m.W.v. 27.07.2010
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO LSA	Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt
GrEStG	Grunderwerbsteuer Gesetz vom 17.12.1982, Neugefasst durch Bek. v. 26.2.1997 I 418, 1804; zuletzt geändert durch Gesetz 1.11.2011 (BGBl. I S. 2131)
GrStG	Grundsteuergesetz Gesetz vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794) m.W.v. 01.01.2008 (rückwirkend)
HB	Handelsblatt
Hg.	Herausgeber
Hrsg.	Herausgegeben
HVO eG	Wohnungsbaugenossenschaft Heimstättenverein Osnabrück eG.
i. d. R.	in der Regel
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
IFS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
IVD	Immobilienverband Deutschland – Bundesverband der Immobilienberater, Makler, Verwalter und Sachverständigen e.V.
IW Köln	Institut der Deutschen Wirtschaft
IWU	Institut Wohnen und Umwelt GmbH
IZ	Immobilienzeitung
k. A.	keine Angaben
KdU	Kosten der Unterkunft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KI	Stadt Kiel
KIV	Kieler Immobilienverwaltung GmbH
KiWi	Kieler Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH
KMU	Kleine und mittelständige Unternehmen
KN	Kieler Nachrichten [Lokale Tageszeitung]
LLC	Limited Liability Company (US-amerikanische Kapitalgesellschaft)
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
Nord/ LB	Norddeutsche Landesbank – Girozentrale
NSM	Neues Steuerungsmodell
NwoFG	Gesetz zur Neuordnung der Wohnraumförderung Gesetz vom 29.10.2009, Nds. GVBl. 2009, Nr. 24, 403.
NWoFG	Niedersächsisches Wohnraumfördergesetz
NWZonline	Nordwest-Zeitung-Internetausgabe
o. J.	ohne Jahresangabe
o. S.	ohne Seitenangabe
OBG mbH	Osnabrücker Beteiligungs- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OS	Stadt Osnabrück
OWG mbH	Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH
OWGA	OWG Asset GmbH & Co. KG
PEF	Private Equity Fonds
PPP	Public-Private-Partnership [Öffentlich-Private Partnerschaft]
PR	Public Relations [Öffentlichkeitsarbeit]
REITs	Real Estate Investment Trusts

RREEF	Rosenberg Real Estate Equity Funds (ehemals Deutsche Grundbesitz bzw. DB Real Estate) Immobilien-Investmentgesellschaft innerhalb des Geschäftsbereichs Asset Management (globale Immobilien- und Infrastruktursparte) der Deutschen Bank [New York]
S.a.r.l.	Société à responsabilité limitée (Luxemburg) Kapitalgesellschaft nach französischem Recht (vergleichbar Gesellschaft mit beschränkter Haftung [GmbH])
SA	Société Anonyme (Frankreich, Belgien, Luxemburg, Schweiz) vergleichbar einer Aktiengesellschaft
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende Artikel 1 des Gesetzes vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954), in Kraft getreten am 01.01.2004 bzw. 01.01.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2011 (BGBl. I S. 1114) m.W.v. 01.01.2011 (rückwirkend), Stand: 01.04.2011 aufgrund Gesetzes vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453)
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe Artikel 1 des Gesetzes vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3022), in Kraft getreten am 31.12.2003, 01.01.2004, 01.07.2004, 01.01.2005 bzw. 01.01.2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2011 (BGBl. I S. 1114) m.W.v. 01.01.2011 (rückwirkend), Stand: 01.04.2011 aufgrund Gesetzes vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453)
SHWoFG	Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz/ Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (GVOBl. Schl.-H. 2009 Nr. 8 vom 14.05. 2009, S. 194 ff.)
StGB	Strafgesetzbuch Gesetz seit 15.05.1871, neugefasst durch B. v. 13.11.1998 BGBl. I S. 3322; zuletzt geändert durch Artikel 1 G. v. 22.12.2010 BGBl. I S. 2300
SW GmbH usw.	Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH und so weiter
VDW	Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. – Regionalverband des GdW –
Vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.
VNW	Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. – Regionalverband des GdW –
vs.	versus [gegenüber, im Gegensatz zu]
WE	Wohneinheiten
WEG	Wohneigentumsgesetzes – Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht – Gesetz vom 15.03.1951 (BGBl. I S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.07.2009 (BGBl. I S. 1707) m.W.v. 11.07.2009, Stand: 01.09.2009 aufgrund Gesetzes vom 06.07.2009 (BGBl. I S. 1696)
WGG	Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen/ Wohngemeinnützigkeitsgesetz (Geltung bis 31.12.1989)
WGO eG	Wohnungsbaugesellschaft Osnabrück eG
WHV	Stadt Wilhelmshaven
WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.06.1975 (BGBl. I S. 1313), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.12.2010 (BGBl. I S. 1864) m.W.v. 15.12.2010
WoBauG	Wohnungsbaugesetz/ Wohnungsbau- und Familienheimgesetz (Geltung bis 31.12.2001)
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung/ Wohnraumförderungsgesetz Geltung ab 01.01.2002, zuletzt geändert durch Artikel 2 G. v. 09.12.2010 BGBl. I S. 1885
WoGG	Wohngeldgesetz Artikel 1 des Gesetzes vom 24.09.2008 (BGBl. I S. 1856), in Kraft getreten am 01.10.2008 bzw. 01.01.2009, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.11.2011 (BGBl. I S. 2298) m.W.v. 03.12.2011
WZ zzgl.	Wilhelmshavener Zeitung zuzüglich

Danksagung

Dank gilt zuallererst meinen beiden Gutachtern **Dietrich Henckel**, Technische Universität Berlin, sowie **Guido Spars**, Bergische Universität Wuppertal. Sie haben mich mit wertvollen Fragen und Hinweisen hierarchiefrei sowie unkompliziert durch mein Promotionsvorhaben geführt.

Aber erst ein im Rahmen des Leibniz-Netzwerkes „Immobilienmärkte und Kapitalmärkte“ finanziertes Stipendium und mein sonniger Arbeitsplatz am **Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V. (IRS)** befähigten mich finanziell und infrastrukturell, mein Forschungsvorhaben umzusetzen. So waren insbesondere die Arbeitsbedingungen am Institut und die interdisziplinär geführten Gespräche inspirierend und motivierend.

In diesem Zusammenhang eröffnete mir **Heike Liebmann** durch ihre kritisch-konstruktive Unterstützung neue Blickwinkel. Dir verdanke ich meine wachsende Selbstsicherheit, Wesentliches vom Unwesentlichen zu unterscheiden und dennoch den Umfang der Arbeit zu akzeptieren. Dir, **Hanna Sommer**, danke ich für Deine Ehrlichkeit und „echte“ Anerkennung beim Erreichen einzelner Meilensteine sowie für Deinen analytischen Pragmatismus.

Aber: Ohne meine Familie wäre ich nie zu diesen – im chronologischen Arbeitsprozess – abschließenden Worten fähig gewesen.

Emotionale Basis meiner Arbeit war das in mich gesetzte Vertrauen meines Partners **Frank Schulze**. Dein akribisches Diskutieren um Zusammenhänge und Korrektheit in der Argumentation sowie Dein unermüdliches und liebevolles „Rücken-frei-Halten“ haben mich und die Arbeit sehr bereichert.

Herzlicher Dank gilt meinen Eltern **Bärbl** und **Walter Kaufmann**. Immer wenn Not am (kleinen) Mann war, habt ihr unkompliziert geholfen, mich kulinarisch versorgt und seid prima Spielgefährten für **Richard** gewesen.

Schlussendlich danke ich meinen Freunden für die umfängliche und schmerzhaftige Lektorenarbeit. Dir, **Thomas Fließ**, als komplett Fachfremder, ein dickes Umarm für Deine logischen, akribischen und semantischen Korrekturen. Dir, **Steffen Groß**, Danke für Dein fachliches Input aus Sicht eines praktizierenden Stadtforschers. Und Dir, liebe **Katja Wintermann**, für Deine aus ministerialer Sachlichkeit und inhaltlichen Erfahrungen erwachsenden Hinweise, Anregungen und Korrekturen.

Last but not least: Ohne das Wissen meiner vielen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner (Kapitel I.2, Seite 430 f.) wäre diese Arbeit nie entstanden.

Danke!

A. EINFÜHRUNG IN DIE ARBEIT

A.1 Einleitung

A.1.1 Problemstellung und Gegenstand der Untersuchung

Viele deutsche Kommunen ringen um ihre „Handlungsspielräume“.² Bereits heute stagnierende oder sinkende Einwohnerzahlen und die mit dem **sozio-demographischen und sozio-ökonomischen Wandel** (im Folgenden als Strukturwandel³ bezeichnet) einhergehende Alterung und wachsende Heterogenisierung der Bevölkerung auf der einen, der Wandel der Arbeitswelt auf der anderen Seite, stellen Städte wirtschaftlich, finanziell, baulich-gestaltend und sozial vor neue Herausforderungen (u. a. Mäding 2004; Killisch/ Siedhoff 2005; Kemper 2004). Während kommunale Gestaltungsansprüche und rechtliche Instrumente im Bereich der Stadtentwicklung⁴ und des Wohnungsmarktes jahrzehntelang eine Wachstumsorientierung aufwiesen, bedarf es nun auf Ebene des Bundes, der Länder und einzelner Kommunen⁵ einer Neuformulierung strategischer Zielsetzungen, der Erprobung neuer Gestaltungsinstrumente und der Initiierung auf lokale Problemlagen zugeschnittene Konzeptionen.

Doch während für das Erfüllen kommunaler Pflichtaufgaben stetig steigende Ausgaben notwendig werden, stagnieren bzw. sinken kommunale Einnahmen. Um ihre Handlungsfähigkeit abzusichern bzw. wieder zu erlangen, Schulden zu senken und Haushalte zu sanieren, wird seit den 1990er Jahren durch Kommunen immer häufiger kommunales Eigentum, u. a. Wohnungsbaugesellschaften, veräußert.

Seit Ende der 1990er Jahre interessieren sich vor allem ausländische Investoren verstärkt für den Erwerb großer Wohnungsportfolios auf dem größten Wohnimmobilienmarkt Europas. Diese so genannten „neuen Investoren“ haben aus ihrer globalen und finanzwirtschaftlichen Perspektive heraus Deutschland als attraktiven Anlagemarkt entdeckt. Sie stellen mittlerweile die quantitativ größte Erwerbergruppe dar. Im Zusammenhang mit Prozessen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes kann der Markteintritt dieser international agierenden Investoren als sichtbares Zeichen eines fortschreitenden Globalisierungsprozesses gedeutet werden. Damit gehört nach Lichtenberger (1995: 52) die „Versteinerung des Immobilienmarktes“ der Vergangenheit an. Die neuen

² Siehe u. a. Ausführungen Holtkamp 2007, 367

³ Der **sozio-demographische Strukturwandel** mit seinen quantitativen und qualitativen Dimensionen führt zu einer Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung verbunden mit sozio-kulturellen Heterogenisierungs- und Individualisierungserscheinungen sowie kleinräumigen Wanderungssystemen. Erhöhte Investitionsbedarfe für Kommunen ergeben sich aus dem Rückbau bestehender und dem Umbau altersgerechter Infrastrukturen bei schrumpfenden Steuereinnahmen. Der **sozio-ökonomische Strukturwandel** (auch sektoral-funktionale Wandel siehe Drei-Sektoren-Theorie, Fourastié 1954; Clark 1940) ist verbunden mit Tendenzen der Deindustrialisierung und Dienstleistungsentwicklung aufgrund global wirksamer Wettbewerbsprozesse. Die mit dem Wandel einhergehende Tertiärisierung der Arbeitswelt führt zu einer Freisetzung von Arbeitskräften im produzierenden Sektor, die aufgrund steigender Qualifikationsanforderungen an Angestellte im Dienstleistungsbereich nicht im ausreichenden Maße neu auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Folgen sind steigende Arbeitslosigkeit und wachsende Ausgaben für soziale Daseinsvorsorge bei sinkenden direkten Einnahmen der Kommunen aus Einkommens- und Gewerbesteuer.

⁴ Im Rahmen der Forschungsarbeit wird der Schlüsselbegriff ‚Stadtentwicklung‘ inhaltlich wie folgt ausgelegt bzw. eingegrenzt: **Stadtentwicklung** wird als Teil der baulichen Stadt- und Sozialplanung und damit als das auf den baulich gefassten, städtischen Raum bezogene Agieren öffentlicher und privater Akteure verstanden. Die Planung und Entwicklung erfolgt durch **baulich-investive Maßnahmen** – fokussierend auf die bauliche Wohnnutzung innerhalb einer Stadt – und durch **soziale Maßnahmen** – fokussierend auf sozial ausgeglichene Strukturen innerhalb einer Stadt (kommunale Wohnungspolitik wie z. B. Wohnraumversorgung einkommenschwacher Haushalte) – zu Zwecken des Um-, Aus- und Neubaus bzw. der Verbesserung bestehender Strukturen. Stadtentwicklung soll, basierend auf Gesetzen, Regularien sowie Leitbildern der Stadtentwicklung und der räumlichen Entwicklung, durch planvolles Investieren und das Initiieren kollektiver Handlungsorientierungen innerhalb einer Stadt durch die Kommune gesteuert werden.

⁵ Kommune und Gemeinde finden in der Arbeit als Synonyme Verwendung (siehe Franz 2005, 10).

Akteure sorgen auf der einen Seite für eine bisher in Deutschland unbekannte Wohnungsmarktdynamisierung (Sireo Research 2007, 167). Auf der anderen Seite werden sie als neue Eigentümer von Wohnraum auch für die Kommunen zu neuen Ansprechpartnern in Belangen der Stadtentwicklung.

Verglichen mit anderen europäischen Staaten, wie beispielsweise Spanien oder England, ist der marktwirtschaftlich organisierte deutsche Wohnungsmarkt relativ spät in das Blickfeld internationaler Finanzinvestoren getreten. Damit sind auch die Folgen des Verkaufes großer Wohnungsbestände in deutschen Städten ein neues Thema der Stadtentwicklung und Stadtforschung. Fundierte, analytische Untersuchungen sind mit wenigen Ausnahmen (IWU 2005; BMVBS/ BBR 2007b; BMVBS (Hg.) 2010) rar. Veröffentlichungen thematisieren eher den mit dem Verkauf verbundenen Verlust kommunaler Wohnungs(-bau)unternehmen⁶, deren ursprünglichen Wert und die mit der Veräußerung einhergehenden Gefahren für die kommunale Gestaltungsfähigkeit (Schlagwort Stadttrendite)⁷ sowie mögliche Auswirkungen auf die kommunale Wohnungspolitik und damit Auswirkungen auf Mietpreissteigerungen.⁸ Es dominieren Vermutungen über (kommunale) Auswirkungen des Engagements internationaler Investoren sowie (zumeist politisch motivierte) Vermutungen über die Folgen des Verkaufes für die kommunale Handlungsfähigkeit und die Umsetzung von Zielen der Stadtentwicklung. Es mangelt an konkreten analytisch-empirischen Belegen. Damit fehlen einerseits Betrachtungen und Erkenntnisse, bei denen strategische Handlungsansätze und Veränderungen des Agierens der Kommune im Zusammenhang mit der Veräußerung kommunaler Wohnungsbestände bei Prozessen der städtischen Entwicklung im Zentrum stehen. Andererseits sind aktuelle Auswirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge im Bereich Wohnungsversorgung für einkommensschwächere Schichten der Bevölkerung unklar.⁹

Ohne Zweifel stellt insbesondere der Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums für viele Städte eine Zäsur dar, die noch in den 1980er Jahren als politisch undenkbar galt. Aufgrund der besonderen Historie deutscher Wohnungspolitik gilt Wohnraum in Deutschland nicht als Wirtschaftsgut allein, sondern stellt gleichzeitig ein soziales Gut dar und soll – u. a. mit staatlicher Hilfe – allen Bevölkerungsschichten bedarfsgerecht zur Verfügung stehen. Mit sich abzeichnender Entspannung regionaler Wohnungsmärkte wurde auch kommunales Wohneigentum verstärkt als ein Wirtschaftsgut begriffen, dessen Veräußerung in Zeiten knapp werdender Mittel an anderen Stellen kommunale Spielräume erweitern oder zumindest aufrechterhalten helfen könnte. In diesem Zusammenhang ist die Frage interessant, welche strategischen, kommunikativen und organisatorischen Handlungsansätze eine Kommune nach Komplettveräußerung ihrer Wohnungsbestände wählt, weiterhin ihre Ziele in der Stadtentwicklung und Stadterneuerung zu erreichen. Bis heute gibt es sehr wenig Erkenntnisse¹⁰ darüber, wie sich lokale Interaktionen zwischen den Akteuren des Wohnungsmarktes und der Kommune nach dem Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände an internationale Akteure verändern. Diese Lücke soll die vorliegende Forschungsarbeit schließen.

Die Autorin ist sich in diesem Zusammenhang durchaus bewusst, dass städtische Entwicklungen nicht allein von lokalen Akteuren gesteuert werden, sondern externen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Einflüssen unterliegen. Strategische Handlungsspielräume der Kommune sind insbesondere im Bereich der Stadtentwicklungsprozesse vorbereitenden Stadtplanung und Sozialplanung gegeben. Damit stellen Kommunen für gesamtstädtische Entwicklungsprozesse strategische

⁶ Als kommunale Unternehmen werden allgemein Unternehmen bezeichnet, deren Grundkapital sich zu über 50 % in den Händen von Kommunen (Städten/ Gemeinden) befinden.

⁷ Siehe u. a. Altrock u. a. 2009; BMVBS/ BBR 2008; Hausmann 2009; Spars u. a. 2006.

⁸ Z. B. Ude 2008

⁹ „Trotz einer vielstimmig und leidenschaftlich geführten Diskussion in wissenschaftlichen Fachkreisen wie auch in der politischen Öffentlichkeit gibt es bisher [...] nur wenig empirisch fundierte Erkenntnisse über die sozialen Auswirkungen neuer Anbieterstrukturen auf die städtischen Wohnungsmärkte.“ Holm (2010: 391)

¹⁰ Ausnahme BMVBS 2011

Steuerer dar. Gleichzeitig sind sie im Bereich der Ausführung und Umsetzung von Konzepten und Strategien¹¹ traditionell auf Kooperationen¹² mit nicht-staatlichen Akteuren angewiesen. Mit anderen Worten entscheidet das gelungene oder weniger gelungene Zusammenspiel unterschiedlichster Akteure – die Interaktion –, in welchem Maße es der einzelnen Kommune gelingt, steuernd und gestaltend auf Entwicklungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt und im Bereich der Quartiersentwicklung Einfluss zu nehmen.

Ziel der Arbeit ist es, unter den Rahmenbedingungen des Strukturwandels und nach dem Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums Handlungsorientierungen¹³ und Kommunikation¹⁴ und damit Strategien der Zusammenarbeit zwischen Kommune und neuem Wohnungseigentümer sowie „zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes“¹⁵ im Bereich der investiven Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes zu untersuchen. Zu diesem Zweck wird eine vergleichende Analyse von Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zwischen diesen Akteuren angestrebt. Des Weiteren stehen stadtentwicklungspolitische Strategien¹⁶ als kollektiv durch Akteure wahrgenommene Orientierungs- bzw. Handlungsrahmen unter den Bedingungen des Strukturwandels im Mittelpunkt der Untersuchung.

Die vorliegende Arbeit leistet einen qualitativen Beitrag zur Gewinnung neuer Erkenntnisse über Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes. Konzeptionell werden Handlungsorientierungen ausgewählter Akteure aufgrund ihrer unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte und Unternehmensphilosophien untersucht und miteinander in Verbindung gebracht. Alle Akteure agieren unter den Bedingungen des Strukturwandels. Diese strukturellen Rahmenbedingungen erfordern prinzipiell

¹¹ **Strategien** besitzen eine inhaltliche, prozesshafte und kontextabhängige Komponente (Hutter 2006, 211). Darunter kann einerseits ein wegweisender Plan (Absicht) als auch ein identifizierbares Erscheinungsmuster (etwas bereits Entstandenes) verstanden werden (Wiechmann 2008, 01). Den inhaltlichen Kontext von Strategien stellen bspw. Raumplanung oder Wirtschaft dar. Nach Raschke/ Tils (2007: 127) sind Strategien als Absicht zu verstehen: „Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifende Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen.“ Ziel ist demnach der angestrebte/ gewünschte Zustand, die Mittel zielführende Handlungsmöglichkeiten, Umwelt der situationsübergreifende relevante Kontext, Kalkulationen die systematisierenden und berechnenden Überlegungen (Raschke/ Tils 2007, 129). Vereinfacht ausgedrückt, sollen Strategien klären, welche Entwicklungsrichtung aufgrund getroffener Entscheidungen eingeschlagen wird und wie das angestrebte Ziel durch bewusstes Handeln (z. B. Steuern, Kommunizieren, Investieren, Projektbearbeitung) erreicht werden kann.

¹² In der Forschungsarbeit wird der Begriff **Kooperation** als die generelle, auf freiwilliger Basis beruhende Zusammenarbeit bzw. das Zusammenwirken zum Erreichen eines gemeinsamen Zieles und damit der Steigerung von Leistungsfähigkeit zwischen unabhängigen Akteuren verstanden. Die Strukturen der Zusammenarbeit können hierbei sehr unterschiedlich sein. Basis einer Kooperation ist das **Koordinieren** und damit das wechselseitige Aufeinanderabstimmen unterschiedlicher Akteure und deren Ziele (entlehnt aus Brockhaus – Band 12, 2001, 351/ 353).

¹³ **Handlungsorientierungen** ergeben sich aus Wahrnehmungen, Präferenzen/ Eigeninteressen der an der Handlung beteiligten Akteure. In Verbindung mit spezifischen Fähigkeiten der Akteure, also deren Handlungsressourcen (wie persönliche Merkmale, materielle Ressource, institutionelle Regeln), bestimmen Handlungsorientierungen Handlungsentscheidungen (siehe Scharf 2006, 86 f.) zum Erreichen von Zielen (siehe Kapitel A.2.3.1.1).

¹⁴ Von der freien informellen, auf Sozialkapital basierenden Kommunikationsform ggf. über Netzwerke bis hin zur stark verregelten, schriftlich-formellen Kommunikation, z. B. über öffentliche Anhörungsverfahren, werden Informationen ausgetauscht und erfolgen Rückkoppelungen (siehe u. a. Beck 2007, 53).

¹⁵ Um die Forschungsaufgabe einzugrenzen, wird eine Fokussierung auf **Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft** sowie der **Kommune** als gemeinwohlorientierter Dienstleister vorgenommen. Sogenannte wohnungsmarktbezogene Dienstleister wie Interessenvertreter oder Stadtentwickler erfahren in der Forschungsarbeit eine nachrangige bzw. ergänzende Betrachtung.

¹⁶ Unter **Stadtentwicklungspolitik** werden alle integrativen und regulativen kommunalen Maßnahmen verstanden, die sich auf die bauliche-investive Stadtentwicklung und Stadterneuerung sowie die kommunale Wohnungspolitik beziehen. Als **Strategie im Rahmen von Stadtentwicklungspolitik** werden in dieser Forschungsarbeit ein auf mittel- bis langfristig ausgerichtetes planvolles Vorgehen der Kommune verstanden, um angestrebte Ziele im Bereich Stadtentwicklung/ Stadterneuerung sowie Wohnraumversorgung mit Hilfe von verfügbaren Ressourcen zu erreichen. Maßnahmen und Handlungen werden bewusst durchgesetzt und laufen zielorientiert ab. Maßnahmen der **Stadterneuerung** stellen eine Strategie dar, die der strukturellen Verbesserung eines Stadtteiles oder der Gesamtstadt dient. Ziel ist es, ökonomische, bauliche, technische, funktionale oder soziale Strukturen zu verbessern.

veränderte, konzeptionelle Handlungsansätze und Schwerpunktsetzungen. Die Forschungsarbeit verfolgt den Anspruch, Strategien und Orientierungen des akteurabhängigen Handelns auf kommunaler Ebene aufzudecken, welche theoriegestützte Erklärungen aufgrund von Ergebnisanalysen und Ergebnisbeschreibungen ermöglichen. Hierzu bedarf es eines Instrumentariums, welches durch Akteure vorgenommene Handlungen und im Rahmen von Expertengesprächen reflektierte Handlungsansätze strukturiert und induktiv generalisierbar macht. Die Handlungsansätze bzw. Interaktionsorientierungen und damit verbundene mögliche Interaktionsformen zwischen den Akteuren sollen, wissenschaftlich abgesichert, mit vorgefundenen Prozessen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes verknüpft werden. In der Forschungsarbeit werden schwerpunktmäßig Handeln und Kommunikation (Interaktionen) institutioneller Akteure des Wohnungsmarktes im Zusammenhang mit wohnungsmarktbezogenen Stadtentwicklungsprozessen untersucht.

A.1.2 Aufbau der Arbeit

Der Überblick im ersten Kapitel – A Einführung in die Arbeit – leitet thematisch auf das komplexe Forschungsthema hin. Es werden Gegenstand und Problemstellung der Arbeit skizziert und gleichzeitig die zentralen Untersuchungsansätze vorgestellt.

Mit Hilfe des gewählten Forschungsdesigns (Kapitel B) wird die Komplexität des Forschungsthemas systematisch bearbeitet. Nachdem Forschungsfragen, Forschungsthesen und Zielstellung der Arbeit erläutert und in eine Forschungskonzeption überführt werden, werden Methodik der Untersuchung, Auswahl der Untersuchungsstädte sowie umfassend der Analyseprozess des empirischen Materials dargestellt.

Im dritten Teil der Arbeit – C Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung im Spannungsfeld von lokalem Strukturwandel und Globalisierung – erfolgt eine theoretische Einordnung und ein Überblick über zentrale Aspekte der Forschungsarbeit. Ziel dieses Kapitels ist es, ein Grundverständnis sowohl des gegebenen politischen als auch strukturellen Kontextes als Rahmen des Handelns öffentlicher sowie nicht-öffentlicher Akteure zu ermöglichen. Dabei werden Prozesse des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung als politische und steuerungspolitische Aufgaben im zeitlichen Verlauf dargestellt. Aktuelle Gegebenheiten werden so mit Prozessen des lokalen Strukturwandels sowie der globalen Vernetzung in Zusammenhang gebracht. Hierbei kommt insbesondere den neuen Akteuren auf dem deutschen Wohnungsmarkt, den institutionellen Investoren und ihren Verwertungsstrategien, besondere Bedeutung zu. Sie stellen abstrahiert betrachtet, Protagonisten der Globalisierung dar und bewirken auf lokaler Ebene sehr konkret neue Akteurkonstellationen sowie ein neues Steuerungsverständnis und neue Steuerungsanforderungen der Kommune.

Die folgenden Kapitel D bis F widmen sich ausschließlich empirischen Erkenntnissen in Form von drei Fallstudien. Neben Informationen zu strukturellen Besonderheiten der Untersuchungsstädte und Verkaufsdiskussionen werden kommunale Stadtentwicklungsstrategien nach dem Verkauf sowie kommunikative und kollektive Handlungsorientierungen zentraler Akteure des Wohnungsmarktes präsentiert. An dieser Stelle werden gezielt in Form von Stadtmonographien die einzelne Untersuchungsstadt und die gegebene Handlungslogik einzelner Akteure analysiert.

Im Kapitel G wird abstrakt und auf einzelne Teilergebnisse der Untersuchungsstädte eingehend, ein Vergleich der Kommunen durchgeführt. Verallgemeinert werden Aussagen über ermittelte Handlungsorientierungen privater und öffentlicher Akteure sowie die strategische Handlungs- und Steuerungsfähigkeit und damit kommunale Gestaltungsfähigkeit dargestellt.

Abschließend werden in Kapitel H Forschungsfragen und Forschungsthesen beantwortet. Die Arbeit endet mit Schlussfolgerungen und dem Benennen des weiteren Forschungsbedarfes sowie einer Zusammenfassung.

Im Rahmen der Arbeit wird bewusst eine möglichst geschlechtsneutrale Formulierung gewählt. Analytische „Akteure“ werden jedoch prinzipiell in männlicher Form umschrieben. Von der Nutzung des Binnen-I wird abgesehen.

A.2 Theoretische Rahmung der Arbeit

Vorbemerkungen

Der Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen soll aus stadtpolitischer und steuerungstheoretischer Perspektive untersucht und analysiert werden. Die zu leistende Aufgabe ist komplex, sodass die analytische Arbeit auf Grundlage eines Denkmodells wenig erfolgversprechend ist. Aus diesem Grunde erfolgt eine Verknüpfung unterschiedlicher Theorieansätze, um unterschiedliche Handlungen und Strategien der Akteure zu verstehen. Der theoretische Rahmen und damit der wissenschaftliche Zugang zur Forschungsarbeit erfolgt eingebettet in handlungstheoretische Überlegungen und soll mit Hilfe unterschiedlicher Theorieansätze gespannt werden. Hierbei bildet der Theorieansatz der Urban Governance den zentralen Ansatz. Die Einführung dieses Ansatzes erfolgt deswegen an dieser Stelle umfänglicher (Kapitel A.2.1). Überlegungen zum Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus fließen ein, um die Vielfalt von Informationen zu bündeln und handhabbar zu machen.

Im thematischen Mittelpunkt der Forschungsarbeit steht jedoch das Thema des kollektiven Handelns zuvorderst zweckrational handelnder Akteure im gesamtstädtischen Kontext. Eingebettet in governance-analytische und akteurzentriert-institutionalistische Sichtweisen wird der Frage nachgegangen, ob und **wie** unterschiedliche Handlungs- und Interaktionsorientierungen einzelner Akteure zu kollektiven Handlungen zusammengeführt und wie einzelne Formen der Handlungsabstimmung zwischen Akteuren in einen institutionellen Kontext eingebunden werden können.

Die zentrale Forschungsfrage der Arbeit lautet:

Wie verändern sich unter den Rahmenbedingungen des Strukturwandels und nach dem Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums Handlungsansätze und Kommunikation (Handlungsorientierungen) sowie Strategien der Zusammenarbeit zwischen Kommune und neuem Wohnungseigentümer sowie zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes im Bereich der investiven Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes?

Die umfängliche theoretische Rahmung der Forschungsarbeit verfolgt das Ziel, die für die zentrale Forschungsfrage relevanten und bereits durch andere Arbeiten zusammengetragenen Informationen aufzubereiten und entsprechend der eigenen Problemstellung zu strukturieren. Aus diesem Grunde fließen an ausgewählten Stellen auch eigene, durch Analyse vorhandener Forschungsliteratur, getätigte Überlegungen und gewonnene Schlussfolgerungen ein.

A.2.1 Theorieansätze Governance und Urban Governance

Governance entzieht sich als Konzept einer einfachen Definition (Pierre/ Peters 2000; Benz 2004a) und ist kein „wissenschaftlich exakt definierter Begriff“ (Fürst 2007a: 05). Der Begriff des Governance findet als Steuerung (Benz 2004a, 11-28; Burth/ Görlitz 2001, 07–16), als institutionelle Steuerung (Schneider/ Kenis 1996, 11) oder als Regelung (Mayntz/ Scharpf 1995a, 16) Anwendung. Mit Hilfe der Governanceforschung werden allgemein Handlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren analysiert. Handlungen werden dabei als Aktivitäten verstanden, die in einem definierten Konstellationsgefüge, unter institutionellen – bereits bestehenden oder sich entwickelnden – Regelungsstrukturen stattfinden sowie durch individuelle Potenziale und Beschränkungen des einzelnen Akteurs bestimmt sind. Ziel ist es, Koordinationsmuster unter den Akteuren aufzudecken. Damit fungiert Governance als interdisziplinärer Begriff, der **in** vielen Fachdisziplinen sowie als „Brückenbegriff“¹⁷ **zwischen** den Disziplinen Anwendung findet.

¹⁷ Siehe Ausführungen Schuppert 2008c, 18

A.2.1.1 Ansatz des Governance

Ursprünge des Governance-Ansatzes finden sich in einem neueren Ansatz der Volkswirtschaftslehre, der Neuen Institutionenökonomik. Hier wird der Begriff Governance im Rahmen der Transaktionskostentheorie angewendet. Anfangs wurden durch Williamson (1985) (Firmen-)Hierarchie und Markt kontrastierend dargestellt, dann durch Clans (Ouchi 1980), Verbände (Streeck/ Schmitter 1985) und Netzwerke (Powell 1990) ergänzt. Nach Mayntz (2009: 45) „...umfasste [am Ende] der Begriff des Governance alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination“¹⁸ und wurde ab den 1980er Jahren von der Wirtschaftswissenschaft auf andere Wissenschaften als Governance“-Typologie (Benz u. a. 2007, 10-12) übertragen. So wurde der Begriff im politologischen Forschungsbereich der „Internationalen Beziehungen“ als Umschreibung von Herrschaftsstrukturen genutzt. Er fand hierbei im Rahmen des durch die Weltbank aufgestellten „Good Governance“-Konzeptes (Schuppert 2008c, 14) Anwendung. Aus der politikwissenschaftlichen Perspektive der Policy-Forschung heraus wurden bereits Ende der 1970er Jahre im Rahmen der Implementationsforschung, welche von Handlungsspielräumen von „Verwaltungen und anderen Umsetzungsakteuren“ (Gawron 2010: 08 f.) ausgeht und sich mit den Ursachen von sichtbaren Abweichungen zwischen Norm und Wirklichkeit auseinandersetzt, die Rolle des Staates in einem immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Aufgabengeflecht herausgearbeitet.¹⁹ Damit ging die Debatte weg von einer klassischen politischen Steuerung des Staates, wie sie noch seitens der Steuerungstheorie benannt wurde (Mayntz 2004a), und damit weg von der Trennung zwischen Steuerungssubjekt (steuernder Akteur = aktiver Staat) und Steuerungsobjekt (Adressaten der Steuerung = Akteure) hin zum Wandel des Staatsverständnisses vom aktiven hin zum kooperativen Staat. Nicht nur aus der Governance-Perspektive heraus, sondern vor allem auch im kooperierenden Staat verschwimmen demnach Steuerungssubjekt und -objekt immer mehr. In diesem Zusammenhang kann „Governance [...] sich sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozess der Regelung beziehen; unabhängig von der Wortwahl im Einzelfall sind immer beide Aspekte impliziert.“ (Mayntz 2009, 46) Nicht nur dem Staat ist sein als handelnder Akteur²⁰ zentraler Steuerungsanspruch abhanden gekommen bzw. der einst umfassende Gestaltungsanspruch des Staates wurde auf breitere Schultern verteilt²¹. Auch dem Governance-Ansatz fehlt nach Mayntz (2009: 48) der „analytische Ansatzpunkt“, die „Steuerbarkeitsproblematik“ systematisch anzusprechen.“

¹⁸ Grundgedanken bereits von Coase (1937) veröffentlicht, von Williamson (1985) unter dem Begriff *Neue Institutionenökonomik* erneut in die wissenschaftliche Diskussion eingebracht. Der Ansatz der Neuen Institutionenökonomie untersucht die Wirkung von Institutionen auf Wirtschaftseinheiten wie private Haushalte oder Unternehmen. Insbesondere theoretische Überlegungen zur Transaktionskostenökonomik führten zur Entdeckung „hybrider“ Steuerungsformen zwischen Hierarchie und Markt (Williamson 1985) – den Netzwerken als dritte Form von Institutionen. Mit Hilfe des volkswirtschaftlichen Transaktionskostenansatzes können Berechenbarkeit von Handlungen und Beziehungen beteiligter Akteure im zeitlichen Verlauf untersucht und der Aufbau von Koordinationsinstitutionen – Unternehmensorganisationen (corporate hierarchies), Unternehmensnetzwerke (relational contracting) sowie – in Weiterentwicklung der Transaktionskostenökonomik – von sektoralen Ordnungsformen (sectoral governance) (siehe Hollingsworth/ Schmitter/ Streeck 1994) dargestellt werden. Zwei der disziplinären Wurzeln des Governance-Begriffs – die Institutionenökonomik sowie die in den Politikwissenschaften verankerte Policy-Forschung – stehen in Komplementaritätsverhältnis zueinander (siehe Ausführungen Benz u.a. 2007, 10 ff.).

¹⁹ Erkenntnisse der Implementationsforschung belegen, dass der Staat über eine geringer werdende Durchsetzungsfähigkeit verfügt und nur im Rahmen kooperativer Zusammenarbeit mit privaten Akteuren seine Aufgaben bewältigen kann. Speziell: Vom Anspruch der (staatlichen) Planung über die Steuerung über staatliche Regelungen/ Regelsysteme (Mayntz 1980b, 04 f.); siehe unterschiedlichste empirische Beispiele bei Mayntz 1980; Mayntz/ Scharf 1995; Mayntz 1997, 188 – 205.

²⁰ Staat ist kein ‚unitarischer Akteur‘, sondern besteht aus einem „differenzierten Geflecht nur teilweise hierarchisch miteinander verbundener Akteure“ wie z. B. Behörden (Mayntz 2009: 46).

²¹ Demnach wird die hoheitliche Aufgabenbewältigung und Problembearbeitung nicht mehr allein seitens des Staates bearbeitet, sondern ergänzt durch teils kollektive Unterstützungsleistungen nicht-öffentlicher Akteure, die in ihren Handlungen eine gewisse Lenkung durch den Staat erfahren (siehe Kilper 2010, 12). Dieser Ansatz des Han-

Wenngleich der Begriff des Governance aktuell unterschiedlich Anwendung in der Forschung findet (Benz 2004a, 25; Benz u. a. 2007, 14 f.), analysiert und beschreibt er immer die prozessualen, strukturellen, funktionalen und instrumentellen Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens (Benz 2004a, 15). Seine eindeutige Anwendung ist damit bis heute offen (Pierre 2005, 452 ff.). Nach Benz (2006: 339) gehört „Governance“ damit zu jenen Begriffen, „die in dem Maße an Konturen verlieren, wie sie verbreitet werden“. Schuppert (2008c: 13) ergänzt, dass „Governance“ einen „anerkannt uneindeutigen Begriff“ darstellt, der unterschiedliche Anwendungsbezüge, Ordnungsmuster und Prozesse herausarbeitet. Alle Bedeutungen einen die Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, welche im Rahmen von Institutionen gemeinsam Probleme bearbeiten oder gesellschaftliche Ziele verwirklichen. Kooimann (2007: 04) spricht von „interactive governance“ – dem interaktivem Regieren als dem Kernbegriff von Governance – und führt aus: „Governance can be seen as the totality of theoretical conceptions on governing. [03] [...] Interactions as a social phenomenon, and governing interactions as a specific type of them, are a rich source for analysing and synthesising insights into many facets of governance. In particular, in governing interactions the diversity, dynamics and complexity of governance issues in modern societies can expressed.“ (Kooiman 2007: 03 f.)

Insgesamt eint alle nachfolgend beschriebenen analytischen Ansätze, dass der Begriff gleichermaßen als eine **Struktur** – Ibert (2010: 143) spricht von idealtypischen Governancestrukturen [Hierarchie, Markt, Netzwerke] – sowie als ein **Verfahren** der Steuerung und Koordination mittels einer komplexen Kombination aus Hierarchie (Staat: Weisung), Wettbewerb (Markt: Preise) und Verhandlungssystemen (Netzwerk: Reziprozität) im Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure verstanden wird.

Unabhängig von der Forschungsrichtung²² kann verallgemeinernd unterschieden werden zwischen unterschiedlichen Forschungsperspektiven²³ und damit einem

- **normativen Ansatz** (Good Governance vs. Bad Governance²⁴),
- **analytisch-praktischen Forschungsansatz** sowie
- **heuristisch-deskriptiven Ansatz** (Trendhypothese).

Analyseschwerpunkt des **normativen Ansatzes des Governance** ist die Bewertung von Regierungsformen und rechtlichen Grundsätzen, der Tätigkeiten von Regierungen und Beziehungen sowie die Beantwortung der Frage, wie sich politische Steuerung verändern sollte, um eine gute bzw. verantwortungsvolle Regierungsführung zu erreichen. Aus dem **normativen** Begriff des „Governance“ wird mit Hilfe von Normen wie demokratische Verantwortlichkeit/ Tätigkeiten von Regierungen, Verwaltungen und Beziehungen oder Transparenz des Handelns ein praktisches Konzept als „Regierungstechnik“ (u. a. Benz u. a. 2007: 15). Die normative Betrachtungsweise versucht also Aussagen darüber zu treffen, wie sich politische Steuerung verändern sollte, um ein „gutes Regieren“ – Good Governance zu gewährleisten.

Der **analytisch-praktische Ansatz des Governance** bezieht sich auf Strukturen, die das Handeln regeln als auch auf den Prozess der Regelung selbst (Koch 2010a, 73). Es finden Regierungstechniken, die aus dem **normativen** Begriff des Good Governance abgeleitet werden, Verwendung. Analyse-schwerpunkt ist die Lenkung von Interdependenzen, Netzwerken oder Verhandlungssystemen ohne

delns wird auch mit dem veraltungspolitischen Leitbild des Aktivierenden Staates umschrieben, dessen Lösungsansatz der Gewährleistungsstaat und dessen Verantwortungsteilung ist (siehe Kapitel C.2.1.2).

²² Für den Bereich Stadtentwicklung siehe u. a. Selle 2008b, 04

²³ Pierre (2005: 452 f.) unterscheidet zwischen Governance als Theorie, als normatives Model sowie Governance als empirischer Untersuchungsgegenstand.

²⁴ Nach den Überlegungen der United Nations (2007) ist Good Governance durch folgende Eigenschaften definiert: partizipativ, konsensual, verantwortungsvoll, transparent, ansprechend, effektiv und effizient, integrativ und der Rechtsstaatlichkeit verpflichtend.

Rückgriff auf formale Entscheidungskompetenzen. Der so verwendete Begriff des Governance wird dabei als ein neuer Ansatz begriffen, um bereits vorhandene Akteurkonstellationen und ihre Interaktionen herauszuarbeiten und zu erforschen. In diesem Zusammenhang stellt der Begriff des Governance eine Art Gegenmodell zu „Government“ – der autonomen Tätigkeit einer Regierung – und damit dem klassischen hierarchischen Steuerungsverhältnissen zwischen Staat und Gesellschaft dar (Einig u. a. 2005, I; Koch 2010a, 73). Nach Schuppert (2005: 381) wird die Akteurzentriertheit als „Schlüssel zum Verständnis von Problemen der Handlungskoordination“ als Untersuchungsschwerpunkt durch eine Analyse von Strukturen und Institutionen abgelöst, der Akteur bleibt jedoch durch „...die Koordination des Handelns von Akteuren in und durch Regelungsstrukturen“ (Schuppert 2006a: 60) wichtiger Bestandteil der Analyse.

Mit dem **heuristisch-deskriptiven Ansatz des Governance** werden Veränderungen von Akteurkonstellationen und Steuerungsmodi untersucht. Dabei findet eine Auseinandersetzung mit Prozessen des Steuerns und Koordinierens bspw. durch institutionalisierte Regelungssysteme statt. Zudem werden Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns analysiert. Durch ablaufende Prozesse der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und Integration von Wissen, Handlungen und Organisationen entstehen automatisch längere Interaktionsketten. Diese Handlungsketten involvieren mehr Akteure und führen gleichzeitig zu einer Erhöhung der Zahl der Interaktionen zwischen den Akteuren selbst. Dabei verschwimmen – wie bereits durch Mayntz (2004a) herausgearbeitet (siehe oben) – nach Kooiman (2005: 151) die „Trennungslinien zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zunehmend, und Interessen sind meist nicht mehr nur öffentlich oder privat, sie sind oftmals beides.“ In diesem Zusammenhang wird insbesondere aus politikwissenschaftlicher Perspektive heraus Government als eine Ausprägung von Governance verstanden (Kilper 2010: 10/ 13; Hohn/ Lötcher/ Wiegandt 2006, 07; Benz u. a. 2007, 13). Demnach werden nach Benz (2004a: 13) „keine vollkommen neuen Phänomene beschrieben, sondern bereits seit längerem abgelaufene oder noch ablaufende Veränderungen „auf dem Begriff gebracht“ sowie Mischformen zwischen öffentlicher und privater Tätigkeit als Veränderungsprozesse dargestellt. Grundannahme der Verwendung des **heuristischen** Governance-Begriffs ist es, dass sich sowohl die wissenschaftliche Wahrnehmung des Interagierens zwischen den Akteuren als auch Inhalte politischer Steuerung gewandelt haben. Unterschiedliche Regelungsformen ergänzen einander und sind untereinander verzahnt. Dieser Perspektivenwechsel ist verbunden mit einer Analyse von Regelungsstrukturen sich parallel vollziehender Handlungsorientierungen (bzw. Modi sozialer Handlungskoordination = Steuerung) in ihren hierarchischen, kooperativen, wettbewerblichen, verhandlungsorientierten oder netzwerkbezogenen Strukturen. Bereits durch Mayntz (2009: 46) angeregt, findet der Begriff des Governance²⁵ sowohl Anwendung als Beschreibung von Formen der Handlungskoordination als auch als eine neue spezifische Form der Steuerung von sozialem Handeln.

Governance Ansatz als Schlüsselkonzept zur Erklärung des staatlichen Wandels?

Unabhängig vom konkreten Forschungsansatz zeigt sich, dass der insbesondere in den Sozialwissenschaften Verwendung findende Begriff „Governance“ zu einem Schlüsselkonzept geworden ist: Governance soll den Wandel staatlichen Handelns konzeptionell fassen, wird aber gleichzeitig zur Beschreibung teils sehr unterschiedlicher Phänomene benutzt.

Bei dem zentralen Forschungsthema der Governance-Forschung – der sich wandelnden Rolle des Staates (Pierre/ Peters 2000) – lassen sich zwei Argumentationslinien nachzeichnen. Die erste spricht von einem Rückgang des staatlichen Einflusses zugunsten anderer Akteure. Die zweite Sichtweise analysiert eine Umstrukturierung des staatlichen Einflusses dahingehend, weiterhin staatliche Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, ohne jedoch die staatliche Einflussnähe als solche – den **Schatten**

²⁵ Siehe auch Einig u. a. 2005 I; Blatter 2007, 31; Benz 2004a, 19

der Hierarchie – Scharpf (1991: 629) in Frage zu stellen. Nicht-hierarchische Steuerungsformen erfolgen somit komplementär zu hierarchischer Steuerung (Scharpf 1993). Der Wandel von Staatlichkeit wird aufgrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen – bspw. Globalisierung oder Strukturwandel – notwendig, ohne jedoch staatliche Einflussnahme in Frage zu stellen. Staatliche Macht wandelt sich von Kontrolle im Sinne einer hierarchischen Macht zur Fähigkeit im Sinne einer „ermöglichenden Macht“ (Koch 2010a: 74): von **power over** zu **power to** (Pierre/ Peters 2000, 196; Stone 1989, 229).

Insbesondere Schuppert (2008: 3255 f.) setzt sich mit ersterer Position kritisch auseinander und erklärt:

„Der Redeweise vom Wandel von Staatlichkeit ist kaum noch zu entkommen [...]. Wie selbstverständlich wird – wohin man auch blickt – von der „Wandlungsfähigkeit des Staates“ ausgegangen; die von den zahlreichen Wandel-Autoren entworfenen Szenarien sind überaus vielfältig und reichen von der Verabschiedung des Staates bis zu Versuchen seiner „Re-Inthronisierung“**. Besonderer Beliebtheit erfreuen sich vielstimmige Abgesänge auf den Staat***, die sich mit dem Wortspiel zusammenfassen lassen, dass mit dem Staat kein Staat mehr zu machen sei****.“²⁶*

Es zeigt sich also, dass der Governance-Interpretationsspielraum vom Rückgang des staatlichen Einflusses zugunsten anderer Akteure bis hin zu Belegen für die Anpassungsfähigkeit aufgrund gesellschaftlicher und ökonomischer Veränderungen reicht. Nach Schuppert (2008: 357) lässt sich der Wandel von Staatlichkeit anhand von vier Dimensionen näher definieren und messbar machen (Schuppert 2008):

- sich wandelnde und neue Akteurkonstellationen,
- sich wandelnde und neue institutionelle Arrangements und Regelungsstrukturen,
- sich auflösende bzw. verwischende bisherige Grenzziehungen zwischen Akteuren und Aufgabenwahrnehmung,
- sich wandelnde oder neu zu entwickelnde Legitimationskonzepte.

Um Governance-Strukturen²⁷ und deren ihnen immanente Koordinationsmechanismen analysieren zu können, bedarf es zwingend der Betrachtung beteiligter Akteure und deren unterschiedlicher Mitwirkungsbereitschaft (Zürn 1998) sowie vorhandener Koordinations- bzw. Steuerungsmechanismen. Zusätzlich kann bzw. sollte eine inhaltlich-thematische (Welche [Policy]-Themen²⁸ werden bearbeitet?) sowie eine räumliche Eingrenzung des Betrachtungsmodus (Welcher Untersuchungsraum – von global bis lokal bzw. als Multilevel-Governance – wird gewählt?)²⁹ erfolgen. Die Analyse von Staatlichkeit und dem Einfluss des Staates kann prinzipiell von globaler oder nationaler auf regionale oder städtische Ebenen übertragen werden. Dadurch verändert sich zwar die Skalierung der Untersuchungsebene, das Zusammenspiel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bleibt jedoch auch bei kleinräumigen Prozessen und Strukturen erhalten.

Insbesondere die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in Entscheidungsprozesse erscheint im Rahmen dieser Arbeit interessant. Zürn (1998, 169-171; 2008, 5585 f.) unterscheidet auf national-staatlicher Ebene drei Typen von Governance-Formen als Steuerungsansatz:

- Governance by Government,
- Governance with Government(s) und
- Governance without Government(s).

²⁶²⁶ *Reiners 2003; ** Evans/ Rueschemeyer/ Skocpol 1993; *** Prätorius 2003, 11; **** Gusy 2007, 42. Zitiert in Schuppert 2008, 325 f.

²⁷ Hierarchie, Markt und Netzwerk (u. a. grundlegend Powell 1996, 219-227) sowie zusätzlich dem Verband (Lütz 2003, 08 ff.; Wiesenthal 2004, 04)

²⁸ Siehe Übertragung auf eigene Forschungsarbeit Abb. B-3.

²⁹ Siehe u. a. Benz u. a. 2007c, 297-377

Demnach erfolgt **Governance by Government** durch gesetzliche Ausformulierung und Überwachung von Regelungen und Gesetzen durch hierarchisches Steuerungshandeln. **Governance with Government** dagegen ist als eine Form von privat-öffentlich-Kooperationen, sogenannten Private-Public-Partnerships, zu umschreiben. Es erfolgt kein strikt hierarchisches Steuerungshandeln. Diese Kooperationsform wird aber zumeist als ein dominantes Rollenverständnis begriffen, bei welchem staatliche und nicht-staatliche Akteure gemeinsam an der „Regelung eines Sachverhaltes“ (Zürn 2008, 5585 f.) wirken. **Governance without Government** erfolgt dagegen als Handlungskoordination ohne staatliches Zutun als eigenständige Koordination zwischen nicht-staatlichen Akteuren.³⁰

A.2.1.2 Ansatz des Urban Governance

Der auf kleinräumiger Ebene zur Anwendung kommende Ansatz des Urban Governance setzt sich mit unabhängigen und aufgabenspezifischen Akteurnetzwerken auf städtischer Ebene auseinander. Dabei erfolgt eine Auseinandersetzung mit allen Formen gesellschaftlicher Steuerung, die öffentliche und private Akteure umfassen und die institutionalisierte Form der Steuerung ergänzen (Einig/ Fürst/ Knieling 2003, I). Seine Wurzeln finden sich u. a. in dem aus dem anglo-amerikanischen Raum kommenden Urban Regime Theory-Ansatz (Stone 1989; Stoker 1995) und dessen vergleichender Erforschung lokaler Politikansätze³¹ mit den Schlüsselbegriffen Regime³² und Macht. Der Ansatz des Urban Regimes kann als ein Aspekt der Governance-Forschung betrachtet werden, der auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung im Bereich Urban Governance vorangebracht hat (u. a. Gissendanner 2002). Der Ansatz des Urban Governance ist indes umfassender, indem er Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren untersucht, jedoch die institutionelle Rahmung nicht als gegeben hinnimmt, sondern in die Analyse einbezieht. Somit finden auch potenzielle Bedeutungen staatlicher Akteure für ablaufende Governance-Prozesse – anders als im Urban Regime Ansatz – Berücksichtigung. Indem sie Entscheidungsfindungen beeinflussen oder Ressourcen – z. B. in Form von Fördergeldern – zur Verfügung stellen, haben öffentliche Akteure durchaus auf Handlungs- und Zielorientierungen Einfluss.

Durch Einig u. a. (2005: II ff.) und Schnur/ Drilling (2009: 175 f.) wurden spezifische Merkmale des Urban Governance zusammengetragen:³³

- Heterarchie: Kommune als Initiator und Moderator – netzwerkartige Modi der Koordination/Steuerung,
- Intermediarität: Stark verschlankte kommunale Aufgabenbereiche – kooperative Aushandlungen,
- Informalität: Informelle Steuerung: Sozialkapitalbasiert – häufig persönliche Absprachen,
- Temporalität/ Projektorientierung: Projektartige, temporäre Maßnahmen auch längerfristige Konzepte, (langfristige) „Visionen“ und (kurzfristig zu realisierende) „Projekte“,
- Territorialität: Quartiersansatz

Die Kommune ist in Prozessen der Stadtentwicklung weiterhin der zentrale und insbesondere koordinierende Akteur, der sich mit Hilfe kooperativer und auf Vertrauen basierender Aushandlungsprozesse mit Unterstützung nicht-staatlicher Akteure einzelnen, zeitlich befristeten Projekten auf

³⁰ Siehe Übertragung auf eigene Forschungsarbeit Kapitel B.2.

³¹ Siehe Holtkamp 2007, 368. Der Urban-Regime-Ansatz hat seine Wurzeln in der amerikanischen Pluralismus- und Elitismusdebatte. Kritische Auseinandersetzung mit dem Forschungsansatz der Urban Regime Theory und deren Anwendbarkeit auf europäische Stadtentwicklungsprozesse siehe Mossberger/ Stoker 2001; Gissendanner 2002.

³² Nach Stone (1989: 04) bezeichnet ein Regime ein „informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions“. Urbane Regime bestehen demnach aus relativ dauerhaften sektorenübergreifenden Koalitionen zwischen gewählten Kommunalvertretern und der Privatwirtschaft – und damit einer Gruppe, die institutionelle Verbindungen kombiniert mit informellen Kooperationen.

³³ Einig u. a. 2005, II ff.; Schnur/ Drilling 2009, 17 f., stark verkürzt und verändert.

lokaler Ebene widmet. Akteure sind dabei nach Hohn/ Löttscher/ Wiegandt (2006: 09) in „dauerhafte Netzwerke mit horizontalen wie hierarchischen Strukturen und spezifischen Machtbalancen eingebunden“. Dabei weisen Steuerungs- oder Regelungssystem³ sowohl formelle als auch informelle Elemente auf (Jakubowski/ Pauly 2005, 619). Akteurkonstellationen³⁴ und Kooperationswille sind nicht statisch. Sie unterliegen entsprechend der Strategien, Interessen und Zielsetzungen einzelner Akteure einer fortwährenden Dynamik (Schuppert 2006) bei tendenziell wachsender Bedeutung privater Akteure.

Auch der Ansatz des Urban Governance kann als ein **normatives, analytisch-praktisches** oder **heuristisch-deskriptives** Konzept begriffen werden. Die **normative Betrachtungsweise** der Vereinten Nationen (UN-Habitat 2002, 09) umschreibt dabei eine wünschenswerte Regierungsform auf lokaler Ebene. „Good Urban Governance“ wird als Handlungskoordination verstanden, die allen Akteuren umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten einräumt und mit Aspekten wie Nachhaltigkeit, Transparenz und Chancengleichheit auf lokaler Ebene verknüpft wird.

Beim **analytisch-praktischen Ansatz** werden bestehende Steuerungsstrukturen und -prozesse unter lokalen öffentlichen und privaten Akteuren sowie die sich daraus ergebenden Akteurkonstellationen und Verhandlungssysteme untersucht.

Urban Governance als **heuristisch-deskriptives Konzept** setzt dagegen bei sich wandelnden Rahmenbedingungen auf städtischer Ebene an, wie sie durch Internationalisierungs- und strukturelle Wandlungsprozesse in Städten nachweisbar sind (siehe Kapitel C). Diese Rahmenbedingungen machen es – so die These – seitens städtischer Akteure erforderlich, Handlungsansätze zu überdenken und neue Kooperationen einzugehen³⁵. Um neue Formen gesellschaftlicher Regelung gewinnbringend für eine Stadt anwenden zu können, bedarf es nach Healey u. a. (2002: 27) institutioneller Kapazitäten, welche sich aus Wissen als intellektuellem Kapital, das aus Face-to-Face-Kontakten erwachsende Vertrauen und das einander Verstehen als sozialem Kapital sowie politischem Kapital, welches kollektives Handeln ermöglicht, zusammensetzt. Konkret wahrgenommene Ausformungen von Urban Governance-Prozessen und Governance-Strukturen variieren damit nicht nur von Stadt zu Stadt, sondern können auch im zeitlichen Ablauf Veränderungen erfahren.

Urban Governance Ansatz – Mehrwert für die Stadt- und Quartiersentwicklung?

Nach Häußermann/ Läßle/ Siebel (2008: 349) wurde mit Hilfe des Governance-Ansatzes die wissenschaftliche Aufmerksamkeit wieder auf die lokale Politikarena gelenkt. Egal, welcher analytische Ansatz zum Einsatz kommt, werden auf lokaler Ebene ablaufende Entscheidungsprozesse nun nicht mehr unter dem Motto: „Wer hat die Macht, seine Interessen durchzusetzen?“ untersucht. Verstärkt wird sich nun der Fragestellung „Wie kommt angesichts des ökonomischen Wandels und der politischen Fragmentierung der Stadtgesellschaft überhaupt Handlungsfähigkeit zustande?“ gewidmet. Entsprechend dieser Überlegungen muss Macht im Sinne einer Handlungsfähigkeit erst hergestellt werden. Damit eng verbunden ist nun vor allem die Frage, **wie** man überhaupt etwas erreichen kann.

In diesem Zusammenhang wird angenommen, dass die aufgabenspezifische Netzwerkbildung auf unterschiedlichen Aspekten städtischer Entwicklungsprozesse basiert:

- Allgemein erfordern Prozesse der kommunalen Aufgabendezentralisierung Rückkopplungen mit anderen (privaten) Akteuren, um effizient Dienstleistungen anbieten zu können.
- Speziell städtische Stadterneuerungsprogramme erfordern die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Die Vergabe von Fördergeldern ist an Kooperationen gebunden.

³⁴ Siehe konkrete Ausführungen Kapitel A.2.3.1.2

³⁵ Siehe u. a. Ausführungen Hohn/ Löttscher/ Wiegandt 2006

- Gesamtstädtisch betrachtet fordert die Zivilgesellschaft ihre Beteiligung an Prozessen der Stadtentwicklung als Mitglieder in Vereinen, Interessensgemeinschaften etc. ein.
- Nur durch das Zusammenspiel von Akteuren des Marktes (wie Grundeigentümern, Wohnungsunternehmen, Projektentwicklern oder Banken) als Investoren, der Zivilgesellschaft als spätere Nachfrager und der öffentlichen Verwaltung als strategisch Planende ist es möglich, Stadtentwicklungsprozesse zu initiieren (Selle 2008, 11 f.).

Urban Governance entsteht somit durch kooperatives Handeln unterschiedlicher Akteure auf lokaler Ebene. Durch Dominanz der personenbezogenen Kommunikation kommt es nach den Überlegungen von Holtkamp (2007: 367) dazu, dass „grundsätzliche Konflikte [...] gerade aufgrund der Nähe eher vermieden [werden].“ Nach Henry Ford gilt dabei: **„Das Geheimnis des Erfolges ist, den Standpunkt des anderen zu verstehen“**. Die Bewältigung von immer komplexer werdenden Aufgaben stellt Akteure vor neue Herausforderungen, die ein neues Ausgestalten von politischen Prozessen zumeist in Form von Netzwerken zur Folge haben: Nach Häußermann/ Läßle/ Siebel (2008: 350) handelt es sich „um die Fähigkeit, lokale Interessen, Organisationen und soziale Gruppen zu koordinieren und zu integrieren, sich nach außen zu repräsentieren und mehr oder weniger einheitliche Strategien gegenüber Markt, Staat, anderen Städten und übergeordneten Regierungsebenen zu entwickeln.“ Dabei erfolgt eine Verständigung über gemeinsam wahrgenommene Probleme und Handlungsziele, um seitens öffentlicher und nicht-öffentlicher Akteure eigene Interessen bestmöglich durchzusetzen. Nicht mehr die „Implementation bestimmter Lösungsansätze“ (Koch 2010a: 82) steht im Vordergrund, sondern Lösungsansätze werden häufig erst im Rahmen einer netzwerkförmigen Zusammenarbeit von unterschiedlichsten Akteuren und deren unterschiedlichen Handlungsressourcen ermöglicht³⁶.

Auch auf lokaler Ebene können Urban-Governance-Prozesse als Ergänzung zu hierarchischen Strukturen und Normen entstehen, bestehen und dies ergänzen. Dieser „Schatten der Hierarchie,“³⁷ ist mit seiner strukturellen und institutionellen Rahmung Garant dafür, dass hierarchiefreie oder -arme Governanceformen erfolgreich stattfinden können.

Der Mehrwert der Governance-Forschung für die Stadt- und Quartiersentwicklung ist vor allem dessen Konzentration auf die generellen „Stilelemente“. Für Schuppert (2006) zählen hierzu die Erfassung von Regelungsstrukturen anstelle einzelner Schlüsselakteure und das relationale Verhältnis von staatlichen nicht gesellschaftlichen Akteuren, statt allein die Sichtweise der Verwaltung nachzuvollziehen.³⁸ Indem also Prozesse und Beziehungen unterschiedlichster Akteure anstelle formaler Strukturen betont werden, können Entscheidungsprozesse und -strukturen aus der „Froschperspektive“ zu unterschiedlichsten Frage- und Problemstellungen – sei es die Betrachtung von renditeorientierten Wachstumsbündnissen in wachsenden Städten oder Stadtumbau-Allianzen im Schrumpfungskontext (Schnur 2010, 107) – analysiert werden. Der wissenschaftliche Ansatz stellt somit ein nützliches Instrument bei der Analyse von Regelungsstrukturen und Akteurkonstellationen dar (u. a. Prigge/ Schwarzer 2006, 09).

³⁶ Heinel/ Haus 2006, 76 zitiert in Koch 2010a, 82

³⁷ Der ‚Schatten der Hierarchie‘ spiegelt sich wider bzw. wird auf lokaler Ebene durch Gesetze, Vorschriften und Vorgaben des Bundes, des Landes und der Kommune erzeugt.

³⁸ Schuppert 2006 in Schnur/ Drilling 2009, 13

A.2.2 Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus

Der Ansatz³⁹ des Akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/ Scharpf 1995; Scharpf 2006) stellt einen handlungstheoretischen und im Besonderen einen interaktionsorientierten Forschungsansatz dar. Mit Hilfe von korporativen Akteuren⁴⁰ [kurz Akteure] und Institutionen⁴¹ sollen politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse erklärt werden. Dabei steht im Mittelpunkt des Forschungsinteresses nicht zuvorderst die Frage **Warum?**, sondern **Wie?** durch Akteure und deren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten Prozesse abgelaufen sind (Scharpf 2006, 127). Der Ansatz fasst akteurzentrierte und institutionenzentrierte Herangehensweisen zusammen (Scharpf 2006, 73). Er basiert auf der Annahme, dass politische Entscheidungen als Resultat zwischen unterschiedlichen, strategisch nur begrenzt rational handelnden Akteuren anzusehen sind, die in ihren Handlungen und Handlungsmöglichkeiten von ihren jeweiligen institutionellen Kontexten (Regeln) bzw. Hintergründen beeinflusst werden (Scharpf 2006, 17) und durch ihr gemeinsames Handeln eine bestimmte Form der Regelung begründen. Demnach sind einzelne Interaktionsformen von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren nur in bestimmten institutionellen Kontexten möglich (siehe Kapitel A.2.3.2). So entstehende „Regelungsstrukturen interessieren nicht **per se**, sondern sind aufgrund ihrer ermöglichenden und restringierenden Wirkung auf das Handeln von Akteuren interessant“ (Mayntz 2004: 07). Grundannahme des Ansatzes ist, dass einzelne Personen zwar im Namen von Kollektiven oder Institutionen handeln können, jedoch jede Handlung zwingend eine individuell handelnde Person – und damit individuelle Präferenzen und Wahrnehmungen – voraussetzt (Werlen 2000, 313 f.).

A.2.3 Zweckrationales Erklärungsmodell für kollektives Handeln

Kollektives Handeln zweckrational agierender Akteure stellt für unterschiedlichste Wissenschaften eine große Herausforderung dar (u. a. Kirchgässner 2008; Wiezorek 2011, 21). Dieser Aufgabe stellen sich die Wirtschaftswissenschaften indem sie Interaktionen zwischen Marktteilnehmern untersuchen, Politikwissenschaften, welche sich mit den Wirkungsweisen staatlicher Steuerungsaspekte durch politische Institutionen bzw. Akteure beschäftigen oder die Sozialwissenschaften, indem sie das aufeinander bezogene zielhafte Verhalten zwischen Personen analysieren. Unabhängig vom

³⁹ „Ein analytischer Ansatz ist ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind.“ (Mayntz/ Scharpf 1995: 39) Empirisch erhobene Daten können – anders als bei Theorien – nicht durch theoretisch begründete Annahmen ersetzt werden, sondern „liefern nur Hinweise für die Suche nach Erklärungen.“ (Scharpf 2006: 75)

⁴⁰ Durch Schneider (2003: 109) werden korporative Akteure als Akteure bezeichnet, die „Ressourcen zusammenlegen, um als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson zu schaffen, die in ihrem eigenen Interesse tätig wird.“ Beispielhaft werden von Schneider Kapitalgesellschaften, Unternehmensverbände oder Organisationen des öffentlichen Bereichs, wie Verwaltungen, benannt. Der Akteur wird hierbei als ein Vertreter einer Körperschaft, der entsprechend seiner sozialen Rolle in einer sozialen oder politischen Situation handelt, verstanden. Er gilt als überindividueller Akteur, als composite actor (Scharpf 1997, 52 – 60). Damit wird nicht explizit ein einzelnes Individuum, sondern eine Person stellvertretend für ein Kollektiv verstanden, was autonom über seine handlungsleitenden Präferenzen entscheiden kann, aber dabei zentralen Entscheidungsprozessen und einer hierarchischen Anordnung und somit einer *vorgegebenen* Handlungsorientierung folgt (Scharpf 2006, 35; 105).

⁴¹ Institutionen werden auf ein Gebilde und auf sozial normierte Verhaltensmuster (vgl. auch Vanberg 1982, 32 zitiert in Mayntz/ Scharpf 1995, 40) und Handlungsrechte angewendet. Dabei werden Regelungsaspekte betont, "die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung von Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen." Ebenda. Institutionelle Faktoren bilden einen – stimulierenden, ermöglichenden oder aber restringierenden – Handlungskontext (Mayntz/ Scharpf 1995, 43), der für beteiligte Akteure eine gewisse Verbindlichkeit erreicht. Der Akteurzentrierte Institutionalismus bezeichnet Organisationen und korporative Akteure als Institutionen, da diese das Verhalten der Akteure definieren, strukturieren und regeln. Institution wird somit als Sammelbegriff für korporative Akteure und deren Handlungsorientierungen/ Fähigkeiten, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen verwendet (siehe Scharpf 2006, 77 f.).

konkreten Forschungsziel ist allen Wissenschaften die Suche nach den Ursachen- und Wirkungsmechanismen kollektiven Handelns auf Grundlage unterschiedlicher Wahrnehmungs-, Deutungs-, Handlungs- und Bewertungsmuster gemeinsam.

Mit Hilfe ökonomischer oder soziologischer Handlungstheorien⁴² soll menschliches Handeln erklärt werden. Dabei kann zwischen unterschiedlichen klassischen Handlungsmodellen der Ökonomie und der Soziologie⁴³ und damit zwischen unterschiedlichen idealtypischen Erklärungsmodellen des Handelns unterschieden werden.⁴⁴ Modellen liegen jeweils unterschiedliche Annahmen über „idealtypisch handelnde Akteure“ zugrunde. Während das Modell des zweckrational agierenden Homo Oeconomicus ausschließlich den auf Nutzenmaximierung orientierten „wirtschaftlich“ denkenden Menschen darstellt, verkörpert das Modell des Homo Sociologicus (Satisficer)⁴⁵ ebenfalls einen wirtschaftlich denkenden Menschen, der jedoch „nur“ ein bestimmtes Nutzenniveau entsprechend seiner Erwartungen anstrebt.

Im Rahmen der eigenen Forschungsarbeit werden, um das vielschichtige Handeln einzelner Akteure des Wohnungsmarktes besser analysieren zu können, Grundannahmen des Modells des zweckrational-strategisch und – nachgelagert – des identitätsorientierten und sozial handelnden Akteurs miteinander verknüpft. Der verwendete Akteursbegriff bezieht sich damit nicht ausschließlich auf Personen, sondern schließt auch überindividuelle Akteure (z. B. Organisationen oder Gruppen) als korporative Akteure ein. Demnach wird Akteuren – unabhängig davon ob als individuelle Personen oder als überindividuelle Akteure agierend – ein überwiegend zweckorientiert-strategisches Handeln und damit Nutzen-Kosten-Abwägung bzw. Nutzen- und Kostenerwartung zur Zielerreichung **unterstellt**.⁴⁶

Akteure werden entsprechend der erkenntnistheoretischen Grundannahme Poppers als Handelnde begriffen, die im Sinne eines situationsadäquaten Handelns (dem sogenannten Rationalitätsprinzip) (Werlen 1988, 36) agieren. Dies bedeutet nicht, dass sie einer reinen, idealtypischen Zweckrationalität⁴⁷ folgen und über allumfassende Informationen („objektives Wissen“) verfügen, sondern dass der handelnde Akteur rational handelt, indem er aus seinen Erfahrungen lernt und mittels rationaler Überlegungen versucht, bestmöglich sein Ziel zu erreichen⁴⁸. Für die Forschungsarbeit findet Werlens (2000: 313) Handlungsbegriff Anwendung, der eine Handlung „als menschliche Tätigkeit im

⁴² Handlungstheorien haben menschliches Handeln bzw. Handlungen als Gegenstand ihrer Forschung. Sie untersuchen Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen für konkrete Handlungen, unterschiedliche Ziel- und Zweckorientierungen und Hintergründe (Motive) der Handelnden, ihre Präferenzen (Wertvorstellungen), gewählte Handlungsweisen sowie Folgen bestimmter Handlungsweisen. Ziel ist es, Handlungen mit Hilfe von Theorien, Ansätzen und Modellen zu erklären. Hierbei gehen unterschiedliche Theorien von unterschiedlichen Grundannahmen des Verhaltens von Akteuren aus.

⁴³Umfassende Analyse siehe Etzrodt 2003: Die ökonomischen Theorien umfassen Rational Choice Theory, Spieltheorie, Tauschtheorien; die soziologischen Theorien die Theorie der phänomenologischen Soziologie, die Theorie des symbolischen Interaktionismus sowie die Strukturell-funktionale Theorie

⁴⁴ Werlen 2000, 322 ff. z. B. zweckrational, normorientiert und verständigungsorientiert; Schimank (2010, 47/ 49 – 185) unterscheidet zwischen Akteurmodellen des Homo Sociologicus (normorientiert), Homo Oeconomicus (zweckrational); Emotional Man (emotionenorientiert), Identitätsbehaupter (identitätsorientiert)

⁴⁵ „Der Homo Oeconomicus steht [...] als primär wollensgeleitetes Akteursmodell dem sollensgeleiteten Homo Sociologicus diametral gegenüber.“ (Schimank 2010: 87). Die beiden Idealtypen des Handelns stellen Interpretationsschemen dar, die empirisch nicht falsifizierbar sind und damit nicht für Erklärungen herangezogen werden können (siehe Etzrodt 2007, 364).

⁴⁶ Hierbei ist der Autorin durchaus bewusst, dass der menschlichen Informationsaufnahme- und Verarbeitungsfähigkeit Grenzen gesetzt sind und Abwägungsprozesse zumeist nicht zu optimalen, sondern zu für die Akteure befriedigenden Ergebnissen führen.

⁴⁷ Siehe Weber (2009: 12): „§ 2 Wie jedes Handeln kann auch das soziale Handeln bestimmt sein 1. Zweckrational: durch Erwartungen des Verhaltens von Gegenständen der Außenwelt und von anderen Menschen und unter Benutzung dieser als „Bedingung“ oder als „Mittel“ für rational, als Erfolg angestrebte und abgewogene eigene Zwecke; ...“

⁴⁸ van Wezemael 2005, 21 zitiert nach Werlen 1988, 33

Sinne eines intentionalen Aktes [...], bei dessen Konstitution sowohl sozial-kulturelle, subjektive wie auch physisch-materielle Komponenten bedeutsam sind, [begrift]“⁴⁹. Demnach prüft der Einzelne Wahlalternativen immer im Hinblick auf seine eigene Wohlfahrt, ohne dass allumfassende Informationen vorliegen müssen, alle Wahlalternativen bekannt sind oder eine bewusste Entscheidung nachweisbar ist.⁵⁰ Handeln erfolgt aus Nutzen-Kosten-Abwägungen heraus. Gewählte Handlungsalternativen folgen auf Basis einer gegebenen Präferenzordnung, bestehend aus Zielen und Motiven einer „Logik der Folgerichtigkeit“ (March/ Olson 1989; Blatter 2007: 71).

Im Rahmen der eigenen Arbeit liegt der Schwerpunkt der Forschung auf der Untersuchung von Handlungsorientierungen in unterschiedlichen räumlichen Zusammenhängen bei ähnlicher Ausgangslage des lokalen Handelns. Dabei stehen handelnde Akteure im Zentrum des Forschungsinteresses, das Räumliche wird als eine Dimension des Handelns betrachtet⁵¹. Die „Räumlichkeit des Handlungskontextes“ Werlen (1997: 63) wird bedeutsam dadurch, dass materielle Gegebenheiten als Bedingungen und Mittel, welche beide ihren Ursprung in vorangegangenen Handlungen haben, als Folgen des Handelns interpretiert werden.

A.2.3.1 Interaktionen zwischen zweckrational handelnden Akteuren

Akteure – Privatpersonen oder Vertreter einer Institution – verfolgen mit ihren Handlungen unterschiedliche Intentionen. Unabhängig der Art des verfolgten Zieles, werden Handelnde und deren Handlungen immer durch ihre soziale und sie umgebende Umwelt beeinflusst. Handlungen sind damit immer an spezifische vorangegangene Ereignisse, Zusammenhänge und Handlungslogiken [Handlungsorientierungen] gebunden.⁵² Sie erfolgen nicht nur auf der Basis von eigenen Erwartungen, Bewertungen und Entscheidungen, sondern berücksichtigen immer auch die Erwartungen, Bewertungen und Entscheidungen anderer Akteure (Schimank 2010, 27 ff./ 226-341) (siehe Kapitel A.2.3.1.3). Diese Reflexivität (Werlen 2000: 384) und Interdependenzbewältigung⁵³ führt zu unterschiedlichen strategischen Handlungsüberlegungen, um das Erreichen eigener Ziele zu gewährleisten. Strategisches Handeln des Einzelnen basiert auf der Fähigkeit, mit Hilfe von Wahrnehmung sowie ausreichender (zielorientierter) Informationsbewertung und -verarbeitung auf Risiken und Chancen zu reagieren und den angestrebten Gesamtnutzen zu maximieren (Scharpf 2006, 107 ff.).

⁴⁹ Werlen lehnt sich hierbei stark an Giddens (1993: 81) an, der Handeln als eine Art Prozess – mit einem definierten Anfang und einem Ende – begrift, was in soziale und räumliche Bezüge eingebettet ist: „I shall define action or agency as the **stream of actual or contemplated causal interventions of corporal beings in the ongoing process of events-in-the-world**. The notion of agency connects directly with the concept of *Praxis*, and when speaking of regularised types of act I shall talk of human **practises**, as an ongoing series of ‚practical activities‘. It is analytical to the concept of agency: (1) that a person ‚could have acted otherwise‘ and (2) that the world is constituted by a stream of events-in-process independent of the agent does not hold out a predetermined future.“ Der Begriff des Handelns wird somit mit dem individualistischen Ansatz der Rational Choice Theorie, als eine Mikrotheorie der Ökonomie kombiniert.

⁵⁰ Sogenanntes Satisficing-Konzept von Simon (1955/ 56 Bounded Rationality) nachdem durch den einzelnen Akteur nicht die optimale Handlungsalternative, sondern eine befriedigende Lösung, die über einem vorher gesetzten Anspruchsniveau liegt, angestrebt wird: Simon (1997: 295) "One [a decisionmaker] who chooses an alternative that meets or exceeds specific criteria, but that is not guaranteed to be either unique or in any sense the best, is said satisfice."

⁵¹ Werlen 2000, 309. Es findet somit eine Verknüpfung der geographischen Forschung, die Fragestellungen unter besonderer Berücksichtigung der räumlichen Dimension bearbeitet und handelnden Akteuren statt.

⁵² Bathelt/ Glückler 2003, 36. Weiterführende Ausführungen zu Pfadabhängigkeiten siehe ebenda, 239 – 241; 160 – 162. Im Rahmen der Dissertation findet der Begriff der Handlungsorientierung Anwendung, der Handlungslogik als einen Teilaspekt der Handlungsorientierung begrift. Siehe nachfolgende Ausführungen unter Kapitel A.2.3.1.1

⁵³ Schimank 2010, 097 ff. Schimank spricht auch von Intensionsinterferenzen der Akteure, die immer dann auftreten, wenn Akteure aufeinandertreffen und sich ihre Ziele/ Intentionen überlagern, wobei die Zielorientierung sowohl gleichgerichtet als auch entgegengesetzt sein kann (siehe Schimank 2010, 198 ff.).

Interaktionen beinhalten das wechselseitig aufeinander bezogene Agieren von Akteuren und können im institutionellen Rahmen – den Interaktionsformen – des einseitigen Handelns, der Verhandlung, der Mehrheitsentscheidung oder der hierarchischen Steuerung realisiert werden.

Interaktionsform		Interdependenzformen	
Institutioneller Rahmen der Interaktion	Intention der Interaktion	Verhaltensinterdependenz	Strukturelle Interdependenz
Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, Hierarchische Steuerung	Strategisches Handeln	Konflikt/ Macht (siehe 0) Koordination/ Kooperation (siehe A.2.3.3)	Politisches Wahlsystem
	Unintendiertes Handeln (Nebenfolgen)	Externalitäten	Markt

Abb. A-1: Zusammenhang zwischen Interaktionsformen und Interdependenzformen

Ein gestrichelter Rahmen; markiert Schwerpunkt des Forschungsinteresses

Quelle: Etzrodt 2003, 52. Verändert und ergänzt.

Wie aus obenstehender Abbildung (Abb. A-1) ersichtlich, können Interaktionen dabei einerseits nach der Intention in strategische und unintendierte Interaktionen und damit Nebenfolgen untergliedert werden. Erstere Form umfasst bspw. das Austragen von Konflikten, das Ausüben von Macht oder die Koordination/ Kooperation. Andererseits können Interaktionen nach der Form der Interdependenz zwischen Akteuren klassifiziert werden. Hier sind wechselseitige Abhängigkeiten zwischen wenigen Akteuren, die aufeinander Bezug nehmen können (Verhaltensinterdependenz), und vielen Akteuren (strukturelle Interdependenz) zu unterscheiden (Etzrodt 2003, 51 f.).

Im Rahmen der eigenen Arbeit und in den folgenden Ausführungen liegt das Interesse auf strategischen Handlungen weniger (korporativer) Akteure. Es wird davon ausgegangen, dass Akteure sowohl durch ihr Handeln Interaktionen prägen als auch von Interaktionen geprägt werden (Koiemann 2005, 171).

A.2.3.1.1 Handlungs- und Interaktionsorientierung

Handlungsorientierungen beschreiben charakteristische Wahrnehmungen und Präferenzen einzelner Akteure. Aus Handlungsorientierungen werden individuelle Handlungsstrategien entwickelt. In Verbindung mit spezifischen Fähigkeiten der Akteure, deren Handlungsressourcen – wie persönliche Merkmale, materielle Ressource, institutionelle Regeln – bestimmen Handlungsorientierungen Handlungsentscheidungen (Scharpf 2006, 865 f.).

Nach Mayntz/ Scharpf (1995: 53-57) und Scharpf (2006: 42/ 115) werden Handlungsorientierungen durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst:⁵⁴

1. Wahrnehmungs- und Erkenntniszusammenhang als kognitive Orientierung: wahrgenommene Handlungssituation auf Grundlage von Eigeninteresse und sich daraus ergebenden Handlungsstrategien und Handlungsergebnissen

⁵⁴ Präferenzstruktur basiert auf Überlegungen im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus.

2. Handlungsleitende Motive als motivationale Orientierung⁵⁵:
 - a) handlungsleitende Normen⁵⁶,
 - b) Identität wie gemeinsame Kultur, Werte, Überzeugungen sowie
 - c) kurz-, mittel- oder langfristige Interessen/ Handlungsziele der Akteure wie Macht, Gewinn oder Handlungsfreiheit
3. Akteurabhängige Interaktionsorientierung

Interaktionsorientierungen entwickeln sich somit aus Interdependenzen des Handelns zwischen Akteuren, deren individuelle Zielerreichung in einer symmetrischen oder asymmetrischen Abhängigkeitsbeziehung stehen kann (Schimank 2010, 985 f.). Nach dem Modell von Kelley/ Thibaut (1978) basieren Interaktionsorientierungen prinzipiell auf fünf grundlegenden Formen: Individualismus, Wettbewerb, Solidarität, Feindschaft und Altruismus (siehe nachfolgende Abb. A-2), die unterschiedliche Handlungsansätze zum Ergebnis haben.

Im Mittelpunkt aller Interaktionsorientierungen stehen somit Beziehungen zu anderen Akteuren und die damit aufeinandertreffenden Intentionen, die sich überlagernde und gleichgerichtete bzw. gegensätzliche Orientierungen aufweisen können. Akteure werden entsprechend der eigenen Zielvorstellung als **Partner, Wettbewerber oder Feinde** gedeutet. Dabei gilt als Partner, wer das eigene Handeln unterstützt bzw. die eigene Zielverfolgung unterstützen könnte; als Wettbewerber oder Konkurrent, wer durch sein Handeln das eigene Handeln stört bzw. bei der eigenen Zielverfolgung stören könnte und als Feind, wer durch sein Handeln die eigene Zielerreichung verhindert bzw. die eigene Zielverfolgung verhindern könnte.

Handlungsorientierungen sind ohne Interaktionsorientierungen nicht denkbar. Handlungsorientierungen werden immer von institutionellen Kontexten beeinflusst. Sie basieren **nicht** auf objektiven Interessen einzelner Akteure, sondern auf deren subjektiven Präferenzen bzw. Wertvorstellungen und beziehen sich auf einen gegenwärtigen Zustand – „Jetzt“. Handlungsorientierungen entstehen aus Handlungsoptionen, die zur Problemlösung auf ihre Wirksamkeit und „Wünschbarkeit“ und der damit verbundenen Ergebnisse durch den einzelnen Akteur abgewogen werden. Sowohl Handlungs- als auch Interaktionsorientierungen können durch Lernprozesse verändert werden. Egoistisch-rationale und feindliche Interaktionsorientierungen tendieren zu Konflikten unter den Akteuren, kooperative und gemeinwohlorientierte Interaktionen dagegen zu kollektivem Verhalten. Kompetitive Handlungsansätze können sowohl zu konfligierenden als auch zu kollektiven Handlungsansätzen führen (siehe nachfolgende Abb. A-2).

Durch zunehmende Spezialisierungsprozesse und einhergehender wachsender gesellschaftlicher Arbeitsteilung, nimmt die wechselseitige Abhängigkeit zwischen einzelnen Akteuren zu, wie bereits durch Kelley/ Thibaut (1978) hervorgehoben. Das Ergebnis einer Interaktion lässt sich demnach für den einzelnen involvierten Akteur als Nutzen-Kosten-Abwägungen abbilden. Kosten als auch Nutzen des Austauschs sind Ergebnis eines mehr oder weniger expliziten Aushandlungsprozesses, in dessen Verlauf der einzelne Akteur danach strebt, für sich ein befriedigendes Ergebnis zu erzielen. Wie eine Interaktion zwischen den Akteuren bewertet wird, hängt vom Vergleichsniveau („comparison level“) sowie dem Vergleichsniveau für Alternativen („comparison level for alternatives“) ab. Hierbei bestimmt das Vergleichsniveau, von welchem Akteur in welcher Situation welches Ergebnis erwartet wird. Mit Hilfe des Vergleichsniveaus für Alternativen bewertet der Akteur, ob unter den gleichzeitig

⁵⁵ Bei Motivationen bestimmen unterschiedliche Beweggründe des Akteurs Intensität, Richtung, Form und Dauer des Handelns. Motivation des Arbeitens-/ Handelns kann mit Hilfe unterschiedlicher Motivationstheorien bzw. Ansätzen erklärt werden bzw. in Inhalts- und Prozesstheorien unterschieden werden (siehe Von Rosenstiel 2007, 241).

⁵⁶ Normen können latent (wirkend, aber nicht klar bestimmbar); manifest (bekannt und klar); traditionell (gewohnheitsmäßig geltend); rational (rechtlich gesetzt im materiellen Sinne) begründbar sein (siehe Schubert/ Klein 2006).

verfügbaren Kontakten eine Alternative einen höheren Nettonutzen erwarten lässt (Lang 1994, 37). Werden keine Alternativen offenbar, bleibt eine Beziehung unter den Akteuren zumeist auch dann bestehen, wenn Ziele und Erwartungen nicht befriedigend erfüllt werden konnten.

Formen der Interaktionsorientierung ⁵⁷		Handlungsansatz		Überlagerung von Zielen	Deutung der Interaktionsbeziehung
Individualismus	Konflikt	egoistisch-rational	ausschließliches Berücksichtigen der eigenen Vor- und Nachteile – egoistische Nutzenmaximierung	Gleichgerichtet Gleichgerichtet/ Gegensätzlich	Freund/ Konkurrent Feind
Feindschaft		feindlich	Verlust des einen ist Gewinn des anderen bzw. Schädigen des anderen ohne Berücksichtigung des eigenen Nutzens	Gegensätzlich	Feind
Wettbewerb	Konflikt/ Kooperation	kompetitiv	Erhöhen des eigenen Vorteils im Vergleich zum anderen	Gleichgerichtet/ Gegensätzlich	Konkurrent
Solidarität	Kooperation	kooperativ/ kollektiv	Orientieren am gemeinsamen Nutzen	Gleichgerichtet	Freund
Altruismus		gemeinwohlorientiert	Orientieren auf fremden Nutzen – Geht es den anderen gut, geht es auch mir gut	Gleichgerichtet	Freund

Abb. A-2: Formen der Interaktionsorientierung

Quelle: Verändert und ergänzt nach Scharpf 2006; Schimank 2010

Übertragen auf die Forschungsarbeit kann davon ausgegangen werden, dass sowohl die Kommune als auch Akteure des Wohnungsmarktes in einzelnen Arbeitsbereichen aufeinander alternativlos angewiesen sind. So muss die Kommune darauf setzen, dass durch private Akteure nach dem Verkauf ihres eigenen Wohnungsbestandes eine bedarfsgerechte Versorgung von Wohnraum gewährleistet ist oder im Rahmen von Stadterneuerungsprozessen investive Maßnahmen durch Immobilieneigentümer zum Bestandserhalt realisiert werden. Auf Seiten der Vermieter besteht dagegen dahingehend ein Abhängigkeitsverhältnis zur Kommune, dass Infrastrukturleistungen wie Zuwegung oder Ver- und Entsorgungsinfrastruktur an den Gebäuden anliegen müssen, um diese wirtschaftlich verwerten zu können oder aber Mietzahlungen für einkommensschwache Mieter durch die Kommune übernommen werden. Die damit verbundenen Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren verlaufen nicht immer konfliktfrei.

⁵⁷ Verändert und ergänzt nach Scharpf 2006, 152 f.

A.2.3.1.2 Konflikte und Macht

Nach Schimank (2010: 202) ergeben sich erst durch das „Gewahrwerden und Abarbeiten von tatsächlichen oder wahrgenommenen Intensionsinterferenzen⁵⁸“ zwischen den Akteuren selbst Akteurkonstellationen⁵⁹. In Anlehnung an Scharpf (2006: 88 ff.) beschreiben Akteurkonstellationen damit ein Konfliktniveau zwischen den Akteuren, nicht jedoch die Interaktion zwischen Akteuren selbst, aus der (politische) Entscheidungen hervorgehen.

Akteurkonstellationen können nach Schimank (2010: 202, Fußnote 140) genauer beschrieben, indem folgende Aspekte analysiert werden:

- Zahl der beteiligten Akteure,
- Fähigkeiten bzw. Strategien der Akteure zur Zielerreichung/ individuelle Ressourcenausstattung,
- Anpassungsfähigkeit der Akteure,
- Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse,
- Homo- und Heterogenität⁶⁰ der Akteure sowie
- der Modus der Handlungsabstimmung (wechselseitige Beobachtung, Beeinflussung oder Verhandlungen) zwischen Akteuren.

Intensionsinterferenzen und damit Konflikte entstehen immer dann, wenn unterschiedliche Handlungsziele oder -interessen verfolgt bzw. Wertvorstellungen einzelner Akteure unvereinbar scheinen bzw. es sind, sich Akteure also gegenseitig in ihrer Zielerreichung behindern oder stören und aber gleichzeitig, nach Peterson (1983: 365) aufeinander angewiesen sind⁶¹. Konflikte können hierbei durch Akteure bewusst (manifest) oder unbewusst (latent) erlebt bzw. zumindest wahrgenommen werden. Konflikte stellen nach Thomas (1976: 895) keinen statischen Zustand dar, sondern werden als Prozesse (Konfliktverlauf) interpretiert. Dabei setzt sich das Konflikt Handeln der Akteure aus unterschiedlichen Handlungsorientierungen, strategischen Zielen und Taktiken der Akteure zusammen. Ein Großteil der Konflikte dreht sich nach Scanzoni (1972: 705 f.) um Werte, Macht und Ressourcen „struggle over values, power, resources, in which each opponent seeks to achieve his goals usually at the expense of the other“.

Der Prozess der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Akteuren und deren Interessen kann in unterschiedlicher Weise institutionalisiert sein und ausgetragen werden. Dabei können Konflikte entweder durch die Konfliktparteien selbst oder durch die Intervention Dritter bewältigt oder „verregelt“ werden⁶². Entsprechend des zweidimensionalen Modells der Strategien der Konfliktlösung von Ruble/ Thomas (1976: 145) und Thomas (1992: 266) kann zwischen fünf möglichen „Orientierungen“ unterschieden werden, die den Willen zur Interaktion zwischen Akteuren zur Problembewältigung anzeigen (siehe nachfolgende Abb. A-3). Dabei sind Konflikte in Abhängigkeit des Durchsetzungsvermögens sowie des Willens der Zusammenarbeit bzw. Lösungsfindung unter den Akteuren auf unterschiedliche Weise denkbar. Alle Konflikte bergen unabhängig der zur Anwendung kommenden Strategien immer die Chance, unter den beteiligten Akteuren individuelle oder kollektive Lernprozesse anzuregen.

⁵⁸ Aufeinandertreffen unterschiedlicher Ziele der Akteure, die sich überlagern, gleichgerichtet oder entgegengesetzt sein können (siehe Schimank 2010, 189). Aus Intensionsinterferenzen erwachsen Konflikte.

⁵⁹ Neben Strategieoptionen und aufgrund von gewählten Strategiekombinationen erzielten Ergebnissen kann so die Problemlösungsfähigkeit von Institutionen mit Hilfe des vorhandenen Konfliktniveaus aufgezeigt werden (Scharpf 2006, 88 ff.). Das beschriebene Konfliktniveau zwischen Akteuren wird wiederum beschrieben, indem die Fähigkeiten (Strategien), Wahrnehmungen und Bewertungen der durch eine Interaktion (einseitiges Handeln, Verhandlung, Abstimmung oder hierarchische Steuerung – siehe weiter unten) erreichbaren Ergebnisse (Auszahlungen) einzelner Akteure darstellt und erklärt werden, inwieweit sich Ziele des Einzelnen umsetzen lassen. (Scharpf 2006, 128 f.)

⁶⁰ Ergänzt durch Scharpf 2006, 128

⁶¹ Siehe Wagner/ Weiß 2005, 218 sowie weitere Ausführungen zu Konflikttheorien 219 ff.

⁶² Siehe weitere Ausführungen Brockhaus – Band 12, 2001, 262 – 266

Insofern ein wechselseitiges Interesse an der Lösung von Konflikten sowie ein beidseitig hohes Durchsetzungsvermögen unter den Akteuren besteht, können Konflikte durch kooperative Zusammenarbeit (Collaboration) bearbeitet werden. Dies ist sowohl möglich durch argumentativen Austausch aber auch durch die Integration der Ziele des jeweils Anderen (Hentze/ Brose 1990, 86). Das Finden gemeinsam getragener Kompromisse dagegen stellt sich ein, wenn Handlungswille und Machtressourcen zwischen den Akteuren in etwa gleich verteilt sind. Auch hier ist ein teilweiser Verzicht auf ursprünglich angestrebte Ziele gegeben. Mit Hilfe von Kompromissen sind einerseits schnelle Konfliktlösungen zu erreichen.

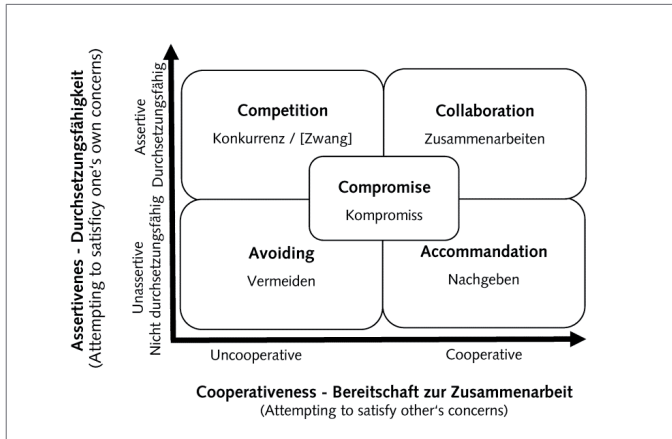


Abb. A-3: Strategien in der Konfliktlösung

Quelle: Ruble/ Thomas 1976, 145; Thomas 1992, 266. Verändert und ergänzt.

Es kann jedoch auch zu „faulen Lösungen“ kommen, indem kontroverse Themen bei der Konfliktlösung ausgespart werden (Lippmann 2000, 28). Stellt sich eine Situation ein, in welcher ein Akteur eine hohe Durchsetzungsvermögen besitzt, gleichzeitig seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit gering bzw. nicht gegeben ist, kann dieser Druck auf andere Akteure ausüben. Damit sind unterschiedliche Reichweiten und Vermögensgrade der Gestaltung der Umwelt einzelner Akteure immer auch an gesellschaftlich relevante Sachverhalte wie Macht und Herrschaft⁶³ gebunden. Nach Giddens (1995) reicht es nicht aus, nur ein Ziel vor Augen zu haben, sondern es bedarf auch des Handlungsvermögens und der -ressourcen (z. B. Wissen, Kapital, Zeit), seine Ziele umzusetzen. Macht ist damit gleichzusetzen mit der Kontrolle und Verfügung über Ressourcen und damit Einfluss auf Entscheidungen. Nach Weber (2009) beinhaltet Macht des Weiteren die Fähigkeit, bestimmte Ziele auch gegen den Widerstand anderer Akteure durchzusetzen. So kann das Unterlassen von Handlungen gegen den Willen anderer bspw. als eine Ausdrucksform von Macht bezeichnet werden, was prinzipiell nicht nur einer kollektiven Handlungsfähigkeit zuwiderlaufen würde und zu neuen und sich verstetigenden Konflikten führen kann.

Wie das Ausüben von Macht im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen eingesetzt werden kann, belegten empirisch erstmals umfassend Bachrachand/ Baratz (1962). Demnach setzten einzelne Akteure ihre Interessen durch und kontrollierten städtische Entwicklungsprozesse, indem bestimmte Themen bzw. Projekte vorangebracht und andere ignoriert bzw. verhindert wurden und damit un bearbeitet blieben⁶⁴. Neben der Bewältigung von Aufgaben und der Fähigkeit des Durchsetzens kla-

⁶³ Weber (2009: 28): „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht. [Absatz] Herrschaft soll heißen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“

⁶⁴ Es gibt somit seitens der Wissenschaft beobachtbare und nachvollziehbare Entscheidungen sowie nicht beobachtbare Nicht-Entscheidungen. Obwohl Probleme gegeben sind, werden sie aus unterschiedlichsten Gründen

rer Entscheidungen ist damit auch das Ignorieren problematischer Themen (nondecision-making process) sowie das Ignorieren offener und verdeckter Interessenskonflikte und damit das Verhindern von Entscheidungen eine Facette von Macht.⁶⁵ Macht stellt sich somit als eine dynamische und vor allem relationale Größe dar, die zwingend eine Interaktion zwischen Akteuren bedingt und jeweils situationsspezifisch ihre Wirkung entfaltet⁶⁶. Für die Dissertationsarbeit wird ein funktional-strategischer Machtbegriff verwendet, in welchem zwischen einzelnen Akteuren – konkret zwischen der Kommune und den Akteuren des Wohnungsmarktes – wechselseitige Abhängigkeiten gegeben sind.

A.2.3.1.3 *Modi der Handlungsabstimmung*

Durch das handelnde Zusammenwirken von Akteuren ergeben sich immer soziale Strukturen, die auf Erwartungs-, Deutungs- und Konstellationsstrukturen der Akteure selbst zurückzuführen sind. Schimank (2010: 206) bringt es wie folgt auf den Punkt: "Deutungsstrukturen prägen das Wollen der Akteure, Erwartungsstrukturen das Sollen und Konstellationsstrukturen das Können." Dabei stellen Konstellationsstrukturen ein eingespieltes Gleichgewicht von Akteurkonstellationen dar, was sich durch ein bestimmtes Muster des handelnden Zusammenwirkens von Akteuren verfestigt hat. Um Ziele erreichen zu können, bedarf es unterschiedlicher Modi der Handlungsabstimmung bzw. der Handlungskoordination und damit Steuerung.

Hierbei sind nach Schimank (2010: 202) folgende Modi zu unterscheiden, die das handelnde Zusammenwirken der Akteure – die Akteurkonstellation – genauer bestimmbar machen: Beobachtungskonstellationen, Beeinflussungskonstellationen, Verhandlungskonstellationen.

Beobachtungskonstellationen sind gegeben, wenn Akteure sich gegenseitig beobachten und ihr Handeln entsprechend orientieren, ohne sich direkt zu beeinflussen. Bei diesem elementarsten Typ einer Akteurkonstellation, erfolgt eine Handlungsabstimmung durch einseitige oder wechselseitige Anpassung an das wahrgenommene Handeln der anderen, einschließlich des eigenen Handelns. Durch Beobachtungen kann eine kollektive Mobilisierung des Handelns der Akteure erfolgen, die einen Mobilisierungsnutzen für alle beteiligten Akteure erbringt.

Beeinflussungskonstellationen sind gegeben, wenn Handlungsabstimmungen auf der Grundlage wechselseitiger Beobachtung durch den gezielten Einsatz von Einflusspotenzialen (Macht, Geld, Wissen, Emotionen oder moralische Autorität) stattfinden. Das Einflusspotenzial der einzelnen Akteure ist selten symmetrisch verteilt und auch ein möglicher Einsatz von bestehenden Einflussmöglichkeiten unterliegt unterschiedlichen strategischen Kalkülen des einzelnen Akteurs. Je mächtiger ein Akteur ist, desto eher ist er geneigt, seine Ziele durch Beeinflussung Dritter durchzusetzen. Hierbei werden Einflusspotenziale aktiviert, um bei Dritten ein bestimmtes Handeln zu initiieren, einen Akteur erst zur Handlung zu befähigen oder eine Handlung zu unterbinden (Schimank 2010, 268). Beeinflussungen basieren also auf keinen bindenden Vereinbarungen, wie etwa Verhandlungen, sondern laut Emerson (1981) auf Grundlage des Einflusses Dritter durch Anreize, Belohnungen und Versprechungen sowie Bestrafungen⁶⁷ und Drohungen der Akteure. Abhängigkeiten und Beeinflussungen unter

durch die Akteure bewusst nicht bearbeitet. Vor allem thematisiert in der amerikanischen community-power-Forschung der 1960er Jahre

⁶⁵ Der Ansatz des zweidimensionalen Machtbegriffs von Bachrachand/ Baratz (1962) wird von Lukes (1974: 23) um eine dritte Dimension ergänzt, die „effektivste“ und „hinterhältigste“ Stufe der Macht, die das Beeinflussen anderer Akteure durch „die Formung der Wahrnehmungs- und Erkenntnisweisen und Präferenzen“ zum Inhalt hat und damit das Entstehen von Konflikten von vorn herein verhindert (= dreidimensionaler Machtbegriff) (siehe auch Lukes 1986, 09 f.).

⁶⁶ Pütz/ Rehner 2007, 37 nach Imbusch 1998, 09 f.: „Macht kann immer nur in Bezug auf andere ausgeübt werden und ist damit eine relationale Kategorie, die nur in Interaktions- oder Kommunikationsprozessen untersucht werden kann.“

⁶⁷ Bestrafungen wirken sehr intensiv, wenn sie nicht ausgeführt werden müssen.

den Akteuren unterliegen einer gewissen Dynamik, die zu wechselseitigen, beidseitigen oder einseitigen Einflusstörungen oder -erosionen führen können (Schimank 2010, 285). Beeinflussungskonstellationen stellen keinen statischen Zustand dar.

Sowohl in Akteurkonstellationen der Beobachtung als auch der Beeinflussung sind wiederum Dynamiken angelegt, die unterschiedliche soziale Strukturen hervorbringen, wenn Akteure ihr Verhalten wechselseitig aufeinander beziehen. Sofern es zu kausalen Wechselwirkungen des Handelns kommt, kann von geschlossenen Strukturdynamiken gesprochen werden. Diese können zu Eigendynamiken des Handelns führen (Mayntz/ Nedelmann 1987). Eigendynamische Prozesse sind denkbar im Zusammenhang wechselseitiger Beobachtung, durch Interaktion, Kommunikation oder Antizipation (Mayntz/ Nedelmann 1987, 657).

Die dritte und wichtigste Akteurkonstellation ist die **Verhandlungskonstellation**, die nach Schimank (2010: 305) dann vorliegt, wenn ein handelndes Zusammenwirken von Akteuren in Richtung oder auf Basis bindender Vereinbarungen – in Form von Verträgen oder verbindlichen Absprachen als Handlungsabstimmung – stattfindet. Verhandlungskonstellationen entstehen auf der Grundlage von Beobachtung und Beeinflussung unter den Bedingungen, dass einzelne Akteure über keinen dominanten Einfluss verfügen, wechselseitig verhandlungswillig sind und sich jeweils für ihre eigene Zielerreichung mehr erhoffen, als durch Beobachtung oder Beeinflussung möglich wäre.

A.2.3.2 Interaktionsformen im institutionellen Kontext

Im Folgenden soll eine Verknüpfung der Akteursperspektive mit institutionellen Zusammenhängen erfolgen. Denn die unterschiedlichen Interaktionsformen des einseitigen Handelns, der Verhandlung, der Abstimmung bzw. der hierarchischen Steuerung ermöglichen es nicht nur, die aus konkreten Akteurkonstellationen resultierenden Konflikte zu verarbeiten (Scharpf 2006, 129), sondern entfalten auch in unterschiedlichen Regelungsstrukturen unterschiedliche kollektive Handlungspotenziale. In diesem Zusammenhang fungieren Interaktionsformen als „Grundformen sozialer Handlungskoordination“ – und damit Steuerung. Sie werden durch Mayntz/ Scharpf (1995, 60) auch als Governance-Muster bezeichnet, die ihren jeweiligen Charakter verändern, wenn sie unter unterschiedlichen institutionellen Bedingungen eingesetzt werden.⁶⁸

Dabei ist die Bildung von Institutionen im Sinne von Regelstrukturen durch zwei mögliche Mechanismen denkbar:

1. unintendiertes Entstehen einer spontanen Ordnung
2. intentionales Setzen sozialer Regelwerke

Die erste Entstehungsmöglichkeit ergibt sich aus dem zufälligen Zusammenwirken von Akteuren (Institutionendynamik). Nach Olson (1965) können Institutionen in diesem Zusammenhang als das Ergebnis von rational handelnden Akteuren verstanden werden, deren Handlungsentscheidungen von der jeweiligen Maximierung des möglichen Nutzens abhängen. Zum anderen bilden sich Institutionen durch ein intentionales Setzen sozialer Regelwerke bzw. „soziale Spielregeln“ zwischen und somit ebenfalls durch Akteure (Institutionengestaltung) (Czada/ Schimank 2000, 23). Akteure schaffen also Institutionen, welche wiederum günstige Vorbedingungen für „kooperative Lösungen komplexer Tauschvorgänge“ (North 1992, VII)⁶⁹ darstellen. Bezogen auf die eigene Forschungsarbeit bedeutet das für den einzelnen Akteur Schaffen eines Mehrwertes und Vermeiden von Verlusten durch Kooperation. Demnach ist steuerungs- und institutionentheoretisch betrachtet eine Marktsitu-

⁶⁸ Scharpf 2006, 167; Steuerung, <http://www.sfb-governance.de>, 2011-02-21.

⁶⁹ Dieser Entstehungsmechanismus wird durch den Neuen ökonomischen Institutionalismus/ Neue Institutionenökonomik vertreten, die auf der Grundlage von Transaktionskosten und Verfügungsrechten basiert (Williamson 1989; North 1990). Das Handeln von Akteuren wird durch staatliche Institutionen in Form von Gesetzen und Instrumenten reguliert.

ation, wie sie in einem anarchischen Feld mit minimalen Institutionen gegeben ist, eine mögliche Regelstruktur wie die eines Netzwerkes oder einer Hierarchie. Aus soziologischer Perspektive beeinflussen Institutionen und die damit verbundenen Spielregeln und Normen dagegen Akteure und ihr Handeln bzw. ihre Handlungsstrategien. Aus dieser Perspektive heraus bestimmen Institutionen und ihr Regelwerk Interessen und Verhaltensweisen und sind demnach entscheidend für Handlungsspielräume und Strategien einzelner Akteure.

Governance-Strukturen: Institutioneller Kontext/ Regelungs- /Steuerungsstrukturen (Governanceformen)	Interaktionsformen			
	Einseitiges Handeln	Verhandlung	Mehrheitsentscheidung	Hierarchische Steuerung
anarchisches Feld (minimale Institution) MARKT: Steuerung über Angebot/ Nachfrage Wettbewerb, Selbstkoordination (Governance without Government)	X	(X)	–	–
NETZWERK: dezentrale/ solidarische ⁷⁰ Steuerung Vertrauen, Normen der Reziprozität, restige/ Reputation, Verträge (Governance with/ without Government)	X	X	–	–
Verband/ Versammlung VERBAND: formalisierte Steuerung korporatistische Entscheidungsstrukturen ⁷¹ (Governance with/ by Government)	X	X	X	X
(hierarchische) Organisation/ Staat HIERARCHIE: zentrale Steuerung durch Weisung/ Kontrolle (Governance by Government)	X	X	X	–
Institutionelle Fähigkeit des Lösens von Konflikten X vorhanden (X) teilweise vorhanden – nicht vorhanden	<div style="border: 1px dashed black; padding: 2px;"> Rahmen markiert Schwerpunkt des Forschungsinteresses </div>			

Abb. A-4: Interaktionsformen im institutionellen Kontext/ Regelungsstrukturen

Quelle: Scharpf 2006, 91; Lütz 2003, 12. Erweitert und leicht verändert.

Letztere Forschungsperspektive erscheint für die Dissertation interessant, denn damit manifestieren sich vorhandene institutionelle Bedingungen in unterschiedlichen Governance-Strukturen als Steuerungs- und Regelsysteme⁷². Einzelne Interaktionsformen verfügen demnach bei der Lösung von Konflikten – unabhängig der Ressourcenausstattung einzelner Akteure – über unterschiedliche institutio-

⁷⁰ Solidarität basiert auf gemeinsamen Wertorientierungen, normativen Grundlagen und Interessen (siehe Kaufmann 2002, 173).

⁷¹ Im Rahmen der Arbeit wurden Organisationen oder Akteurgruppen als korporative Akteure bezeichnet. Lütz 2003: 12 spricht von „intra- und interorganisatorische[r] Konzertierung“

⁷² Vereinfacht gelten aus der Governance-Perspektive heraus somit Staat/ Hierarchie, Markt und soziale Netzwerke und Verbände als institutionelle Regelungsmechanismen, deren idealisiertes Steuerungs- und Koordinierungsvermögen aus Hierarchien, Wettbewerb und Verhandlungssystemen besteht. Auch wenn Scharpf (2006) in seinem akteurzentrierten Ansatz von den idealtypischen Governancestrukturen abweicht und anstelle von Staat, Markt, Netzwerk oder Verband seine vier institutionellen Idealtypen Anarchisches Feld, Netzwerk, Verband/ repräsentative Versammlung sowie Staat verwendet, bleiben institutionelle Regelstrukturen unverändert.

nelle Eignungen. Umgekehrt eignen sich bestimmte institutionelle Strukturen für bestimmte Interaktionsformen. Die ‚Kreuze‘ in Abb. A-4 verdeutlichen, dass Interaktionsformen sich einerseits in ihren Anforderungen an die institutionelle Konfliktlösungsfähigkeit unterscheiden, andererseits aber institutionelle Strukturen in unterschiedlichem Maße geeignet erscheinen, einzelne Interaktionsformen zu stützen. Scharpf (2006: 92) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Möglichkeitsgrenze, bei der der institutionelle Kontext die jeweils realisierbaren Interaktionsformen begrenzt.“ So ist beispielsweise einseitiges Handeln auf der Grundlage von Beobachtungs- oder Beeinflussungskonstellationen in allen institutionellen Kontexten – und damit auch ohne jegliche institutionelle Struktur – möglich und denkbar. Gleiches trifft auf Verhandlungssituationen zu, die begrenzt in Situationen ohne jegliche Regelungen auftreten können, prinzipiell aber sowohl in Netzwerken als auch in Verbänden oder hierarchischen Strukturen eine mögliche Interaktionsform darstellen. Verhandlungen hängen also von Strukturen ab, die verbindliche Vereinbarungen ermöglichen. Durch Mehrheitsabstimmung oder hierarchische Steuerung herbeigeführte Entscheidungen sind des Weiteren auf noch anspruchsvollere institutionelle Arrangements angewiesen.

Im Folgenden werden die Interaktionsformen im institutionellen Kontext kurz dargestellt. Der Fokus liegt hierbei auf den Interaktionsformen des einseitigen Handelns sowie der Verhandlung in Netzwerken. Dagegen werden Mehrheitsentscheidungen sowie hierarchische Steuerung nur kurz gestreift. Sie spielen als Steuerungs- und Regelsysteme in der eigenen Forschungsarbeit keine Rolle.

A.2.3.2.1 Einseitiges Handeln und Verhandlungen

Einseitiges Handeln findet in einem tendenziell institutionenfreien Zusammenhang statt, ist jedoch prinzipiell in jedem institutionellen Rahmen denkbar. Es bestehen unter den Akteuren *keine* wechselseitigen Verpflichtungen, die Interaktionsform ist somit durch nicht-kooperative Verhaltensweisen gekennzeichnet und eignet sich wenig für die Bewältigung von Konflikten. Akteure agieren nutzenmaximierend. Es ist dennoch möglich, dass Akteure ihre Verhalten wechselseitig anpassen, indem entsprechend Mayntz/ Nedelmann (1987: 659) sich eine Art „eigendynamische“ Koordination durch – durch beteiligte Akteure selbst hervorgerufene – „Aktions-Reaktions-Sequenzen“ vornehmlich aufgrund von Beobachtung oder Beeinflussung zwischen unabhängig agierenden Akteuren ergeben. Bei dieser „wechselseitige[n] Anpassung gibt es keine Gewähr dafür, dass Ergebnisse vermieden werden, welche die Gesamtwohlfahrt im Vergleich zu einem gegebenen Status quo verringern, anstatt sie zu erhöhen“ (Scharpf 2006: 192). Vielmehr können zwar sowohl negative als auch positive aber auch unbeabsichtigte Handlungsfolgen eintreten (Mayntz/ Nedelmann 1987, 651).

Verhandlungen dienen dazu, Wohlfahrteinbußen – wie beim einseitigen Handeln möglich – durch freiwillige Vereinbarungen unter rational agierenden Akteuren zu vermeiden und damit Konflikte zu lösen. Akteure interagieren miteinander, wenn der Nutzen durch Kooperation ihnen höher erscheint als ein Alleingang. Verhandlungen stellen somit einen „ubiquitären Governance-Mechanismus“ (Benz 2007b: 117) dar, sind aber von einem gewissen Verhandlungsdilemma (Lax/ Sebenius 1986: 160) geprägt.⁷³ Grund ist, dass die „erfolgreiche gemeinsame Suche nach besseren Gesamtlösungen [...] Kreativität, effektive Kommunikation und gegenseitiges Vertrauen [erfordert], während der Erfolg im Verteilungskampf von der strategischen und sogar opportunistischen Kommunikation oder Zurückhaltung der zur Verfügung stehenden Informationen abhängt – und von einem gehörigen Maß an Misstrauen gegenüber potenziellen Fehlinformationen“ (Scharpf

⁷³ Funktionsweise ähnlich dem Gefangenendilemma (siehe Ausführungen in Kapitel A.2.3.3.1). Das mögliche Verhandlungsergebnis steht in einem positiven Zusammenhang mit der Bereitschaft zu einem konkurrierenden Verhalten und in einem negativen Zusammenhang mit der Bereitschaft zu kooperativem Verhalten. Das beste Verhandlungsergebnis tritt bei (einseitigem) Konkurrenz-, das schlechteste bei (einseitigem) Kooperationsverhalten ein. „The Negotiator’s Dilemma and the Prisoner’s Dilemma are analogies to negotiation as simplifications cannot be taken literally. In negotiation, one seeks ways of eliciting cooperation without becoming vulnerable to claiming tactics.“ (Lax/ Sebenius 1986: 160)

2006: 211). Erfolg oder Misserfolg durch Verhandlungen hängt somit von einer Vielzahl von Faktoren ab. Zudem wird, da kooperative und kompetitive Interaktionsorientierung tendenziell nicht miteinander vereinbar sind, gerade jener Akteur ausgenutzt, der am intensivsten nach Lösungsansätzen gesucht hat.

Es lassen sich vier Verhandlungstypen unterscheiden, bei denen jeweils in unterschiedlicher Weise die Notwendigkeit besteht, sowohl Produktions- als auch Verteilungsprobleme und damit das Schaffen und das Verteilen von größerem Nutzen zu lösen. Verhandlungstypen sind in nachstehender Matrix (siehe Abb. A-5) als Produktionsdimension – der Erzeugung von Nutzen – sowie Verteilungsdimension – der Verteilung von Nutzen – darstellbar (Scharpf 2006, 212-227):

Bedeutung der Produktionsdimension - Anfallen von Kosten - (Schaffen größeren Nutzens)	hoch	(1) Problemlösen	(2) Positive Koordination
	gering	(3) Spot-Verträge/ negative Koordination	(4) Distributives Bargaining
		gering	hoch
		Bedeutung der Verteilungsdimension - Anfallen von Nutzen - (Verteilung größeren Nutzens)	

Abb. A-5: Verhandlungstypen: Arten von Verhandlungsprozessen

Quelle: Scharpf 2006, 212. Leicht verändert und ergänzt.

- (1) Problemlösen:
Hohe Bedeutung der Produktions-, geringe Bedeutung der Verteilungsdimension – durch gemeinsames Handeln und intensive Kommunikation
Grundannahme: Verhandlungen zur Nutzenproduktion – vor „Verteilung“ muss „Produktion“ geklärt sein.
Ziel: Stärke gemeinsamen Handelns nutzen
- (2) Positive Koordination (Kombination aus (4) + (1)):
Hohe Bedeutung der Produktions- und Verteilungsdimension
Grundannahme: Gleichzeitiges Verhandeln von Nutzenproduktion und Verteilung von Kosten **und** Nutzen durch gleichzeitiges Erarbeiten gemeinsamer Problemlösungen **und** Beilegen von Konflikten (Scharpf 1994, 394)
Ziel: Erreichen des Wohlfahrtsmaximums durch gemeinsame Projekte
- (3) Spot-Verträge (negative Koordination):
Geringe Bedeutung der Produktions- und Verteilungsdimension
Grundannahme: Verhandlungsgegenstände werden als gegeben vorausgesetzt (Scharpf 2006, 221) – weitere Verhandlungen bringen keinen Mehrnutzen
Ziel: Ablehnen oder Zustimmung zum Verhandlungsgegenstand – Vermeiden von Konflikten durch wechselseitige Rücksichtnahme
- (4) Distributives Bargaining:
Hohe Bedeutung der Verteilungs-, niedrige Bedeutung der Produktionsdimension
Grundannahme: Einigkeit unter Akteuren über Problemlösung/ Tausch aber ungleiche Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen den Akteuren

Ziel: Vermeiden von Wohlfahrtverlusten durch (monetäre) Ausgleichszahlungen, Paketlösungen – Gesamtnutzen kann durch Verhandlungslösung nicht beeinflusst werden

Der Verhandlungsprozess der positiven Koordination (2) ist der komplexeste Verhandlungstyp. Er setzt nicht nur eine Bereitschaft der Akteure voraus, sich Verteilungs- und Produktionsproblemen zu stellen, sondern zielt auch darauf ab, unter den Akteuren die bestmögliche Verteilung von Nutzen zu ermöglichen.

A.2.3.2.2 *Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Steuerung*

Mehrheitsentscheidungen stellen eine Interaktionsform dar, die auch bei einer großen Anzahl beteiligter Akteure zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen führt. Die Verbindlichkeit ist auch dann gegeben, wenn die Entscheidung für einzelne Akteure entgegen ihrer eigenen Interessen getroffen wurde. Die damit verbundenen Transaktionskosten der Koordination sind sehr gering.⁷⁴ Mehrheitsentscheidungen sind in Verbänden und hierarchischen Organisationen denkbar.

Hierarchische Steuerung ist eine vertikal-gerichtete soziale Handlungskoordination. Sie dient der Einschränkung und Ausrichtung von Handlungsoptionen. Ihre Legitimität ergibt sich aus ausgehandelten Vereinbarungen und Weisungen (z. B. Befehle, Anordnungen, Dienstvorschriften) und Mechanismen der demokratischen Verantwortlichkeit. Akteure haben in ihren Handlungen auch dann hierarchischen Anweisungen Folge zu leisten, wenn Handlungsanweisungen gegen eigene Interessen der Akteure sprechen. Anfallende Transaktionskosten der Koordination sind bei dieser Art abgestimmten Handelns gering. Die aus hierarchischer Steuerung erwachsende Macht darf jedoch nur zur Wohlfahrtmaximierung und zur Sicherung der Verteilungsgerechtigkeit eingesetzt werden. Grundvoraussetzung dafür sind eine umfangreiche Informationsgewinnung sowie deren korrekte Verarbeitung. Letztere ist in dieser Weise jedoch nicht immer gegeben (Scharpf 2006, 282-287; Downs 1994).

A.2.3.3 **Handeln im Rahmen von Kooperationen**

Kollektives Handeln setzt strategisches Handeln und die Erkenntnis unter Akteuren voraus, dass ein Handlungsbedarf besteht, der sich nicht durch individuelles Handeln des Einzelnen befriedigen lässt. Kollektives Handeln erfordert somit Kommunikation. Kommunikation basiert grundlegend auf der Übertragung von Informationen⁷⁵, die prinzipiell auch durch Beobachtung erworben werden können. Der Informationsaustausch kann auf unterschiedlichen Kanälen (persönlich-mündlich, schriftlich-medial) und zu unterschiedlichen Zeiten (synchron, asynchron) stattfinden. In einem handlungstheoretischen Kontext eingebunden ist Kommunikation direkt mit dem Handeln von Akteuren verknüpft und stellt ebenfalls einen **intentionalen Akt** dar, der unterschiedlichen Gründen bzw. Motiven sowie Vorstellungen und Meinungen folgt. Kommunikation und damit Handeln sind von Regeln geprägt, welche sich Akteure im Laufe ihrer Sozialisation durch berufliche Ausbildung, Verinnerlichen von Unternehmensphilosophien und Lernen aneignen. Um kollektives Handeln überhaupt erst zu ermöglichen, müssen individuelle Deutungsmuster einander angepasst und ein gemeinsames Problembewusstsein entwickelt werden. Nach Czada/ Schimank (2000: 14) entsteht kollektives Handeln somit aus einer Mischung aus Normen und Interessenskonstellationen. Kollektives Handeln ermöglicht Kooperationen.

⁷⁴ Siehe Scharpf 2006, 251. Als Transaktionskosten können ex-ante-Transaktionskosten (Informations-, Verhandlungs- und Vertragskosten) sowie ex-post-Transaktionskosten (Überwachung, Durchsetzung von Vereinbarungen) benannt werden (siehe Williamson 1985, 20).

⁷⁵ Als Kommunikation soll der Prozess der Informationsaufnahme, der Informationsübermittlung, des Austausches von Informationen sowie eine Verständigung zwischen und unter Akteuren verstanden werden. Im Rahmen der Arbeit interessieren ausschließlich Aspekte interpersonaler Kommunikation, die zwischen Akteuren oder Akteurguppen stattfindet.

Kooperationen umfassen Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse und damit einen Informationsaustausch sowie eine Informationsverarbeitung zwischen Akteuren auf der Basis von gegenseitigem Vertrauen und Verantwortungsbereitschaft sowie Freiwilligkeit.⁷⁶ Diese Form der Zusammenarbeit ist durch gemeinsames und kommunikatives Handeln zum Erreichen von Zielen gekennzeichnet. Kooperation und damit kollektives Handeln setzt ein eigenes Handeln und Entscheiden einzelner Akteure voraus. Aus akteurtheoretischer Perspektive basiert die Handlungsfähigkeit dabei auf funktionierenden Mechanismen der Koordination⁷⁷ – zum Beispiel im Rahmen von Netzwerken – und damit der wechselseitigen Abstimmung (Czada 2001, 153) zwischen den Akteuren, welche sich zumeist in ihren Kernkompetenzen, ihren zur Verfügung stehenden Ressourcen und ihren (wirtschaftlichen) Zielen unterscheiden. Kollektive Handlungsfähigkeit problematisiert und entfaltet sich somit „immer im Spannungsfeld von Gestaltungsabsicht und struktureller Dynamik“ (Czada/ Schimank 2000: 12). Kooperationsbeziehungen gelten prinzipiell als instabil und verletzlich, was jedoch durch institutionelle Vorkehrungen gemildert werden kann (Czada 2001, 139 ff.), gleichwohl – wie spieltheoretische Überlegungen zeigen – aber niemals als dauerhafte Interaktionsorientierung begriffen werden kann. Ziele einzelner Akteure sind niemals ausschließlich gleichgerichtet, zudem sind einzelne Handlungsstrategien Veränderungen unterworfen.

A.2.3.3.1 Spieltheoretische Überlegungen

Alle Akteure handeln als Vertreter von Institutionen zweckrational und damit strategisch-zweckorientiert. Sie treffen nach Scharpf (2006: 27) "zweckgerichtete Entscheidungen zwischen alternativen Handlungen"⁷⁸, um bestimmte Ziele zu erreichen. Hierzu werden Handlungsalternativen (Strategien) und die aus diesen Handlungsalternativen für die Zielerreichung erwachsenden Konsequenzen abgewogen. Jeder Akteur entscheidet sich somit vor allem rational für jene Handlungsalternative, die das Erreichen seiner Ziele am sichersten ermöglicht.

Wie kommt es aber nun zu konkreten Handlungsentscheidungen von Akteuren und **wie** kommen kollektive Entscheidungen zustande? Erklärungen hierzu liefert u. a. die Spieltheorie⁷⁹, die durch ihre spieltheoretischen Überlegungen hilfreich sein kann, kollektives Handeln genauso wie ein nicht-kooperatives Handeln von Akteuren in Gruppen vereinfacht darzustellen und unter gegebenen

⁷⁶ Für die eigene Arbeit erweist sich der von Kestermann (1997: 75) [Im Original in Spiegelstrichen] eingeführte Kooperations-Begriff sowohl für das Verständnis von Handlungen und Kommunikation als auch von Strukturen auf städtischer Ebene hilfreich: „Kooperation bezeichnet als Kurzbegriff ein institutionelles Arrangement, das definiert wird durch eine zwangsfreie Zusammenarbeit von mindestens zwei autonomen Akteuren zur (versuchten) Lösung von konkreten (manifesten oder latenten) Problemen/ Konflikten auf definierten Handlungsfeldern mit akteurs-/ systemübergreifenden Problemlagen und Akteurkonstellationen, die mit Hilfe von Verhandlungen nach vereinbarten ‚partnerschaftlichen Spielregeln‘ mit dem Ziel eines (partiellen) Konsenses (im – generellen – Dissens) außerhalb von gegebenenfalls vorhandenen regulatorischen Instrumenten und unter Verzicht von Machteinsatz erfolgt sowie die Umsetzung dieses Konsenses und ihre Prüfung umfasst, zum wechselseitigen Vorteil aller Beteiligten, und ohne negative Auswirkungen auf Dritte/ Unbeteiligte (bewusst) anzustreben.“

⁷⁷ Grundprinzipien der Handlungskoordination nach Wiesenthal Markt, Organisation oder Gemeinschaft. Wiesenthal (2000) setzt sich später noch einmal sehr kritisch mit diesen Mechanismen sozialer Koordination auseinander. Nach Wiesenthal (2000: 47) wird bei Analysen „häufig unterlassen, zwischen Koordinationsmechanismus im Sinne eines Prinzips der Handlungssteuerung und empirischer Koordinationsweise als Set praktischer Handlungsorientierungen zu unterscheiden.“

⁷⁸ Von einem Spiel wird immer dann gesprochen, wenn die seitens der Akteure gewählten Strategien (Handlungsalternativen/ Handlungsoptionen) nachweislich in direktem Zusammenhang zueinander stehen – tatsächlich dependent sind – und das erzielte Ergebnis seitens beider oder aller beteiligten **Spieler** erreicht wurde.

⁷⁹ Spieltheorien befassen sich mit strategischen Situationen, in denen das Handlungsergebnis nicht nur von eigenen Entscheidungen, sondern vom Verhalten rational agierender Gegenspieler abhängt. Gegenstand der Spieltheorie nach Holler/ Illing (2006: 01) ist die „Analyse von strategischen Entscheidungssituationen“, in denen das Ergebnis von Entscheidungen von mehreren Akteuren abhängig ist, die sich ihrer wechselseitigen Abhängigkeit untereinander bewusst sind und diese Kenntnis bei der eigenen Handlungswahl berücksichtigen. Strategische Einzelentscheidungen (sogenannte Spielzüge) ergeben verschiedene Spielausgänge (Auszahlungen). Die Spieltheorie bestimmt für jeden Spieler die optimale Strategie.

Rahmenbedingungen zu erklären. Dies ist insofern notwendig, da die Zusammenarbeit zwischen der Kommune und Akteuren des Wohnungsmarktes nicht immer durch eine gemeinsame Zielsetzung gekennzeichnet ist, wie an anderer Stelle gezeigt wird (siehe Kapitel C).

Prinzipiell ist zwischen nicht-kooperativen – übertragen auf Interaktionsformen, bspw. das einseitige Handeln – und kooperativen Interaktionen – übertragen auf Interaktionsformen, bspw. die Verhandlung (Sieg 2005, 76-81; Holler/ Illing 2006, 23 ff./ 189-338) – zu unterscheiden. Ein nicht-kooperatives Spiel zeichnet sich durch fehlende oder unverbindliche Vereinbarungen zwischen den Beteiligten aus. Im Mittelpunkt steht allein das Erreichen eigener Ziele. Ein sogenanntes Gleichgewicht, als ein stabiler Zustand, wird erreicht, wenn es sich für keinen Akteur (Spieler) mehr lohnt, von diesem abzuweichen. Das Gleichgewicht stellt sich bei einer Kombination von Strategien ein, bei der die Einzelstrategie eines jeden Akteurs optimal bezüglich der Strategien des oder der Gegner ist. Kein Akteur kann seine Situation weiter verbessern. Es lohnt sich deswegen für den Einzelnen nicht mehr, weitere Spielzüge zu realisieren, unabhängig davon ob ein Optimum – das Ziel – erreicht werden konnte oder nicht. Das kooperative Spiel dagegen weist gemeinsame Strategien, verbindliche Vereinbarungen und Abmachungen unter den Akteuren auf. Akteure sind bei diesem Spiel daran interessiert (Scharpf 2006, 29), für die Gruppe einen optimalen Wert⁸⁰ zu ermöglichen, Problemlösungen zu finden bzw. Ziele zu erreichen.

Entsprechend spieltheoretischer Überlegungen lassen sich drei sogenannte Spielkonstellationen darstellen, denen unterschiedliche Strategien der Akteure zugrunde liegen. Es kann zwischen idealtypischen reinen Konflikt- oder Nullsummenspielen sowie reinen Koordinationsspielen und realitätsnäheren mixed-motiv-games unterschieden werden.

In reinen Konflikt- oder Nullsummenspielen gewinnt ein Akteur, während ein anderer verliert – also ein nicht-kooperatives Spiel stattfindet. Bei reinen Koordinationsspielen können alle Akteure ihre angestrebten Ergebnisse maximieren, wenn es gelingt, sich auf gemeinsame Strategien zu einigen. Die dritte Gruppe, die Gruppe der mixed-motiv-games, bildet am ehesten die Wirklichkeit ab. Hierbei können Akteure kooperieren bzw. nicht-kooperieren also teils gleichgerichtete und teils ungleichgerichtete Interessen verfolgen. Beteiligte haben zudem ein gemeinsames Interesse daran, maximale Konflikte zu vermeiden (Scharpf 2006, 129).

Zu den mixed-motiv-games zählt u. a. das Gefangenendilemma⁸¹, bei welchem Akteure untereinander nicht kommunizieren während sie ihre Spielzüge (Interaktionen) durchführen. Interaktionen zwischen zwei Akteuren führen zumeist zu einem kollektiv schlechteren Ergebnis, da es lohnenswert für den Einzelnen ist, sich nicht an Absprachen zu halten (Scharpf 2006, 134 ff.) bzw. nicht kooperativ zu sein. Individuell rationales Verhalten führt also zu keinem kollektiv rationalen Ergebnis oder anders ausgedrückt: Individuelle Rationalität und kollektive Rationalität führen nicht zu derselben Lösung.

Treffen jedoch Akteure mehrmals aufeinander (iteratives oder Stufenspiel), dann kann jeder Spieler die früheren Züge des anderen belohnen oder bestrafen. Für Konkurrenten besteht ein Anreiz zur Kooperation, indem auf kurzfristige Gewinne verzichtet wird, wenn langfristige Vorteile möglich sind. Bei diesen „tit-for-tat“-Strategien („Wie du mir, so ich Dir“)⁸² lohnt es sich für den einzelnen Akteur, Absprachen einzuhalten. Denn anders als im Einperiodenspiel des Gefangenendilemmas,

⁸⁰ Nutzen- oder Pareto-Grenze. Beim Pareto-Optimum kann sich kein Akteur mehr verbessern, ohne einen anderen schlechter zu stellen.

⁸¹ Einführender Überblick zu Gefangenendilemma siehe u. a. Diekmann 2010; Holler/ Illing 2006. Weitere mixed-motiv-games Assurance – Positivsummen- und Koordinationsspiel (win-win-Position) beide Akteure haben Interesse an Kooperation, einer hält sich jedoch nicht daran; Battle of Sexes – Positivsummen- und Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikten – keine Einigkeit über beste Lösung; Chicken – gemeinsame Kooperation führt zu besten, gemeinsame Nicht-Kooperation zum schlechtesten Ergebnis für Beteiligte.

⁸² Siehe Ausführungen zur Computersimulation von Axelrod 1997

wird Kooperation mit Kooperation belohnt und Nicht-Kooperation mit Nicht-Kooperation bestraft. Auf diese Weise können nach Axelrod (1997) stabile Kooperationen zwischen zwei Akteuren erreicht werden⁸³, die für Beteiligte sogar zur erfolgreichsten Strategie werden können. Diese Kooperation aus Eigeninteresse muss dagegen nach Holler/ Illing (2006, 21 f.) in Frage gestellt werden, sofern kein Endlosspiel gespielt wird⁸⁴. Damit ist es nicht überraschend, dass insbesondere bei Multi-Akteur-Konstellationen⁸⁵ – wie bspw. in Falle der Zusammenarbeit im Rahmen von strategischen Stadtentwicklungsprozessen – Trittbrettfahren als dominante Strategie auftritt. Denn hier trifft die reaktive Nicht-Kooperation immer auch kooperationsbereite Partner. Wenn jedoch eine einseitige Nicht-Kooperation unter den Akteuren durch andere Akteure ignoriert wird, zerfällt auch eine anfänglich gut funktionierende Kooperation. Allein durch den Abschluss von kollektiv verbindlichen Entscheidungen kann dieses Dilemma gelöst werden (Ostrom 1999; Ostrom/ Gardner/ Walker, 1994). Die in solchen Situationen zu führenden Verhandlungen sind häufig kompliziert.

A.2.3.3.2 Bereitstellung von Kollektivgütern

Durch das Handeln von Akteuren entstehen materielle und immaterielle Produkte – sogenannte Güter. In Abhängigkeit der Möglichkeit des Ausschlusses von Konsumenten und des Grades der Rivalität um das Gut können diese Güter in unterschiedliche idealtypische Gütertypen eingeteilt werden.⁸⁶ Dabei können alle Akteure alle Güter zum Gegenstand ihres Handelns machen. Prinzipiell wägen jedoch privatwirtschaftliche Akteure bei der Her- und Bereitstellung von Gütern Kosten und Nutzen stärker ab als es öffentliche Akteure tun.

Während für private Güter in Abhängigkeit des Angebotes und der Nachfrage ein Marktpreis erwirtschaftet wird, stellen Kollektivgüter⁸⁷ Güter dar, deren Nutzung frei und nicht gegen Entgelt erfolgt (z. B. öffentlicher Gehweg, öffentlich zugänglicher Kinderspielfeld, Rabatten oder Parkanlagen im Wohngebiet). Nach Kirsch (2004: 168) definieren sich Kollektivgüter „durch die mit ihnen verbundenen externen Kosten und Nutzen“. Anders als bei einem privaten Gut sind Konsum und damit die Zahl der Nutzer nicht auf einen bestimmten zahlenden Konsumenten begrenzt. Es besteht keine Rivalität. Damit ist das Kollektivgüter-Problem insbesondere ein allokatives und distributives Externalitätenproblem, was nicht durch Marktmechanismen der Angebotserstellung entsprechend auftretender Nachfrage gelöst werden kann (siehe auf Quartiersebene Kapitel C.4.4.2.2). Bedingt durch das nicht geltende Ausschlussprinzip am Konsum, kommt es sowohl zu Herstellungs- als auch zu Verteilungsproblemen. Denn ohne Ausschlussprinzip bei der Nutzung kann es jeder nutzen, unabhängig davon, ob er bereit ist, dafür zu zahlen. Es liegt damit im Interesse eines jeden Akteurs, sich als Tritt-

⁸³ Siehe auch erklärende Ausführungen von Scharpf 2006, 138; Kirsch 2004, 176 – 180

⁸⁴ Teilperfekte Gleichgewichte müssen in der Spieltheorie „rückwärts“ vom Endpunkt aus, berechnet werden und in der Endperiode werden Konkurrenten deswegen nicht kooperieren, da sie keinen langfristigen Vorteil erzielen können. Damit funktioniert diese tit-for-tat-Strategie nur in Endlos- oder Superspielen. Anders stellt sich die Situation bei der sogenannten Trigger-Strategie dar, falls alle Spieler sich an die Vereinbarungen der Vorperiode halten und Abweichungen in der Zukunft bestraft werden. Sobald ein Spieler abweicht, kommt es zum Stufenspiel (siehe Holler/ Illing 2006, 22).

⁸⁵ Bezeichnet eine Interaktion zwischen mehr als zwei Akteuren.

⁸⁶ Siehe u. a. Cezanne 2005, 51 – 58, insbesondere Abb. 3.1., S. 51. z. B. Konsum- oder Investitionsgüter bzw. Dienstleistungen oder Informationen sowie besondere Rechte wie Nutzungen und Forderungen (siehe Blum 1999, 05), aber auch Lösungen für Probleme. Es gilt Güter nach Ausschlussmöglichkeit und Rivalität des Konsums und damit zwischen öffentlichen und privaten sowie Club- und Allmendegütern zu unterscheiden. Als Clubgüter werden Güter bezeichnet, die jeder gegen Entgelt nutzen kann, bei hoher Rivalität kommt es jedoch zu einer Ausschließbarkeit des Konsums. Bei Allmendegütern steht allen Konsumenten der Konsum des Produktes offen, es kann jedoch zu einer hohen Rivalität und damit Übernutzung des Gutes kommen.

⁸⁷ Auch als öffentliche Güter bezeichnet. Ostrom (2011: 110 f.) schränkt hierzu jedoch ein: „...eine Sache ist nicht Gemeingut, Privatgut oder öffentliches Gut, sondern sie wird dazu gemacht. [...] Es kommt also nicht auf das Gut an, sondern auf die technischen und finanziellen Möglichkeiten sowie auf den politischen Willen und die Machtverhältnisse, ob etwas öffentliches Gut wird oder nicht.“

brettfahrer gratis Nutzen am Gut zu verschaffen, ohne sich an dessen Erstellungskosten zu beteiligen. In diesem Falle ist sein Nettonutzen am größten.

Bereits Vanberg (1982) stellt die Bedeutung von Kooperation für die Produktion von Gütern und ihre gleichzeitige Verletzlichkeit bei der Verteilung von Kooperationserträgen heraus. Eine aktive Einbringung bzw. Mittelbereitstellung für den einzelnen Akteur erscheint nicht sinnvoll. Kein rational handelnder Akteur ist bereit, für die Erstellung, aber auch für den Erwerb eines öffentlichen Gutes freiwillig zu zahlen. Andererseits stellen ein institutionell gesteuerter **kollektiver Lernprozess** und eine **kooperative Fehlerbearbeitung** für alle Akteure einen Vorteil dar – diese Form der Zusammenarbeit ermöglicht beidseitiges Erlangen von Handlungskompetenz und Kooperationsfähigkeit, die zur Lösung gemeinsam erkannter Probleme führen kann. Olson (2004) zeigt zudem auf, dass es durchaus eine Handlungsdynamik der Erstellung von Kollektivgütern gibt. Hierbei unterscheidet er zwischen kleinen und großen Akteuren sowie kleinen und großen Akteurgruppen⁸⁸.

Demnach erstellen sogenannte **kleine Akteure** unwissentlich auch für Dritte Güter, die der eigenen Befriedigung ihrer Bedürfnisse dienen. Als „**Kleine**“ werden hierbei nicht Akteure mit geringen Produktionsressourcen verstanden, sondern Akteure, deren Nutzungsmenge „klein“, aber insgesamt gleich intensiv ist. Dabei wird ein „**Kleiner**“ umso eher aktiv, je geringer die anfallenden Kosten sind und damit je kleiner das Gut und die Anzahl der Trittbrettfahrer ist. In diesem Zusammenhang sei beispielsweise an die Gestaltung von wohnortnahen Grünflächen durch private Vermieter gedacht.

Als „**Große**“ werden dagegen jene Akteure bezeichnet, deren Bedürfnisintensität so hoch ist, dass die Erstellung eines Gutes Nutzen im Sinne einer großen individuellen Bedürfnisbefriedigung erzielt, von deren unterschiedlicher Bedürfnisintensität wiederum Dritte wissen. Damit ist ein „**Großer**“ bereit und fähig, die Kosten für die Bereitstellung eines Kollektivgutes zu zahlen, wenn die Belastungen für die Bereitstellung des Gutes unter den erwarteten persönlichen Gewinnen liegen und sein Nettonutzen positiv bleibt. Übertragen auf den Wohnungsmarkt bedeutet dies: Je größer der Marktanteil eines Unternehmens, desto mehr lohnt es sich, selbst „aktiv“ zu werden, anstatt als Trittbrettfahrer aufzutreten. An dieser Stelle sei beispielsweise an die Errichtung, Wartung und Pflege von öffentlich zugänglichen wohnortnahen Kinderspielflächen oder die Finanzierung von Wachpersonal zur Erhöhung der Quartiersicherheit durch institutionelle Anbieter gedacht. In diesem Falle werden „**kleine Akteure**“ „**große Akteure**“ ausnutzen. Ein Akteur kann auch entsprechend seiner materiellen Ausstattung als „**großer Akteur**“ gelten. Wenn dem so ist, dann wird er eher bereit sein, für die Produktion eines Kollektivgutes allein aufzukommen, da für ihn die Kosten im Vergleich zu einem „**Kleinen**“ relativ gering sind.⁸⁹

Ähnliche Überlegungen werden von Olson (2004) bei Gruppen getätigt (siehe Abb. A-6). So ist sowohl in einer „**großen Gruppe**“ mit ungleicher Bedürfnisintensität als auch in einer „**kleinen Gruppe**“, in der jeweils alle Individuen die gleichen Bedürfnisintensitäten haben, die Erstellung eines Kollektivgutes ungewiss. Kirsch (2004: 176) führt aus: „Relativ problemlos ist die Konstituierung von Kollektiven auf der Basis des freiwilligen Zusammenschlusses eigennütziger Individuen nur dann, wenn die Zahl der Betroffenen gering und/ oder die Intensitätsgrade der Bedürfnisse bei den einzel-

⁸⁸ Olson (2004: 07) bezeichnet eine Gruppe als „Anzahl von Personen mit einem gemeinsamen Interesse“ und bezieht sich hierbei auf Bentley (1967: 211) der erklärt, dass es keine Gruppe ohne Interesse gibt – „There is no group without their interests. An interest [...] is the equivalent of a group“. Daraus ergibt sich, dass alle Gruppen für einen kollektiven Vorteil arbeiten, der allen Mitgliedern einer Gruppe zugute kommt (siehe Olson 2004, 20). Während Mitglieder marktorientierter Gruppen eine möglichst geringe Zahl von Akteuren anstreben, gilt für nicht-marktorientierte Gruppen, die ein Kollektivgut anstreben: Je größer die Gruppe, desto besser lassen sich Lasten zur Erstellung von Kollektivgütern verteilen.

⁸⁹ „In dem Maße wie in kleinen Gruppen die Gesamtkosten der Kollektivguterstellung tendenziell gering sind, ist demnach in ihnen mit der Bereitstellung im Alleingang [171] durch Einzelne zu rechnen. Von großen Gruppen wird man hingegen dann sprechen, wenn es sich um Güter handelt, an denen viele auch als Nichtzahler partizipieren könnten und deren Erstellung entsprechend aufwendig sind.“ Kirsch (2004: 171 f.)

nen Betroffenen unterschiedlich sind.“ Je größer die Gruppe, desto weniger ist sie fähig, ihre gemeinsamen Interessen zu verfolgen (Olson 2004, 35). Hier wirkt das Prinzip des Gefangenendilemmas: Individuelle und kollektive Rationalität gehen auseinander. Zudem gibt es keinen großen Akteur.

In einer „**mittelgroßen Gruppe**“, in welcher es für die gesamte Gruppe Konsequenzen hat, wenn ein Akteur einem Kollektiv beiträgt oder fernbleibt und sich einzelne Akteure an einem bestimmten Verhalten – z. B. Sponsoring – eines Akteurs ausrichten, macht es sich nach Olson (2004) besonders bemerkbar, wenn Einzelne Ihre Bereitschaft versagen, einen Teil der Gesamtkosten zur Bereitstellung eines Kollektivgutes zu leisten. Während Einzelbeiträge steigen, sinken Erträge und damit wird wiederum die Bereitschaft einzelner Gruppenmitglieder geringer, sich weiterhin im Interesse der Gruppe zu engagieren. Beispielhaft sei hier die anteilige Mittelbereitstellung von Akteuren zu Maßnahmen der Quartiersaufwertung – wie bspw. das Beseitigen von Graffiti – benannt.

Bedürfnisintensitäten sind...	Die Gruppe ist ... groß	...klein
gleich	freiwillige Bereitstellung des Kollektivgutes ist sehr unwahrscheinlich	freiwillige Bereitstellung des Kollektivgutes ist unbestimmt
ungleich	freiwillige Bereitstellung des Kollektivgutes ist unbestimmt	freiwillige Bereitstellung des Kollektivgutes ist sehr wahrscheinlich

Abb. A-6: Erstellung von Kollektivgütern in kleinen und großen Gruppen

Quelle: Kirsch 2004, 173

Nur in einer „**kleinen Gruppe**“, in der die Individuen unterschiedliche Bedürfnisintensitäten haben, es also Akteure gibt, die sehr an der Erstellung des Gutes interessiert sind, ist die Bereitstellung des Kollektivgutes selbst durch freiwilliges und dennoch eigennütziges Handeln sehr wahrscheinlich, auch ohne dass Zwang oder positive Anreize gegeben sein müssen. Olson (2004: 03) argumentiert weiter: "In kleinen Gruppen mag es wohl zu freiwilligem, auf die gemeinsamen Zwecke der Individuen gerichtetem Handeln kommen, aber in den meisten Fällen wird dieses Handeln aufhören, bevor das Optimum für die Mitglieder der Gruppe erreicht werden kann." In solchen „**kleinen Gruppen**“ gibt es außerdem zumeist mindestens einen „**großen Akteur**“, dessen Bedürfnisintensität bekannt und so groß ist, dass es eine „**systematische Tendenz zur ‚Ausbeutung‘ der Großen durch die Kleinen**“⁹⁰ gibt, der also einen großen Teil der Aufwände zur Bereitstellung des Gutes trägt. Beispielhaft sei der Initiierung von Mieter-, Quartiertreffs, Stadtteilstunden oder von Stadtteilmarketingprozessen benannt.

Nach Olson (2004) ist es somit keineswegs selbstverständlich, dass Akteure mit gleichen Interessen in Gruppen diese gemeinsamen Interessen fördern, sofern es sich um wirtschaftliche Interessen handelt, die möglicherweise auch noch zu zusätzlichen Kosten für den einzelnen führen. Erst positive selektive Anreize oder Zwänge (sogenannte selektive negative Anreize) führen zu einer Zusammenarbeit (Olson 2004, 01 ff./ 43). Positive Anreize zur Zusammenarbeit liegen dann vor, wenn Akteuren Leistungen/ Belohnungen in Aussicht gestellt werden, die nur ihnen als Teil des Kollektivs zukommen – denkbar sind Informationen oder Auszeichnungen. Negative Anreize gehen dagegen mit Wohlfahrtseinbußen einher, bspw. die „erwünschte Mitgliedschaft“ in einem Verband oder einer Innung. Schimank (2010, 1775 f.) greift diesen Gedanken auf indem er darstellt, dass je mehr für den einzelnen Akteur auf dem Spiel steht, wenn er sein Ziel nicht erreicht, umso mehr wird er bereit sein, durch geeignete Handlungsstrategien Maßnahmen zu ergreifen, um sein Ziel dennoch zu errei-

⁹⁰ Siehe Olson 2004, 28 sowie 34 nicht ‚systematische‘, sondern ‚überraschende‘ Tendenz

chen. Hierbei erzeugen sowohl das Vorliegen eines sachlichen Problemdrucks als auch Macht-, Leistungs- oder Ressourcenabhängigkeit sowie Konkurrenzbeziehungen eine gewisse Tendenz zum nutzenorientierten Handeln, während mit Hilfe der Androhung von Sanktionen eine erzwungene rationale Nutzenorientierung durch einen Akteur erfolgen kann, die weder altruistisch noch gemeinwohlorientiert, sondern egoistisch auf die eigenen Interessen fokussiert ist.

B. FORSCHUNGSDESIGN

B.1 Forschungsthesen, Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit

Entsprechend vorliegender Forschungserkenntnisse und theoretischer Konzeptionen wird das zentrale Forschungsinteresse weiter präzisiert. Die Untersuchung von möglichen Auswirkungen des Verkaufs kommunalen Wohnungsbestandes auf Kommunikation und Interaktionen zwischen den Akteuren des Wohnungsmarktes rückt den Akteur Kommune analytisch in den Mittelpunkt der Forschungsarbeit. So wird ausgehend von kommunalen Handlungsansätzen und Kommunikationsorientierungen sowie der Bereitschaft unterschiedlicher Akteure des Wohnungsmarktes zur Zusammenarbeit in Belangen der sozialen und investiven Stadtentwicklung bzw. des Wohnungsmarktes der Untersuchungsfokus auf folgende Aspekte gerichtet:

- Veränderung der Strukturen und Prozesse der Zusammenarbeit zwischen Kommune und zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes⁹¹ im Zusammenhang mit dem Komplettverkauf kommunaler Wohnungsbestände,
- die sich mit dem Verkauf verändernde Kommunikation und Interaktionsorientierungen zwischen Kommune und neuem Wohnungseigentümer sowie zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes und
- die sich dadurch insgesamt wandelnden Handlungsorientierungen zentraler Akteure des Wohnungsmarktes sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf städtische Entwicklungsprozesse.

Grundlegend wird davon ausgegangen, dass sich Kommunen im Strukturwandel in einer zumeist finanziell kritischen Lage befinden⁹². Diese Finanzsituation, verbunden mit Prozessen des Strukturwandels, erfordert prinzipiell neue kommunalstrategische Schwerpunktsetzungen und veränderte Herangehensweisen an Prozesse der Stadtentwicklung. Zudem wird durch den Verkauf des kommunalen Wohneigentums eine Neuorientierung kommunaler Wohnungspolitik erforderlich. In diesem Zusammenhang wird ein verändertes Kooperationsverständnis zur kommunalen Aufgabenbewältigung mit Hilfe Dritter unumgänglich.

Die Bereitschaft, ob freiwillig oder erzwungen Schlüsselfunktionen der Daseinsvorsorge, der Dienstleistungserbringung und der Aufgabenbewältigung aus der kommunalen Kernverwaltung auszulagern bzw. an Dritte weiterzureichen⁹³, ist gegeben. Kommunen sind in steigendem Maße auf Kooperationen und die Bildung von Allianzen zur ihr seitens der Bundesgesetzgebung aufgetragenen Aufgabenbewältigung angewiesen (siehe Kapitel C.4.3.1). Kooperationen mit privaten Akteuren werden für Aufgabenbewältigung und kommunale Stadtentwicklungspolitik notwendig und sind alternativlos. Die veränderten stadtspezifischen Strategien erfolgen im Wechselspiel mit

- dem wachsenden Bedarf zur Kooperation angesichts neuer Herausforderungen des Strukturwandels und zusätzlich des Verkaufs eines kommunalen Wohnungsunternehmens auf der einen Seite (Strukturkontext) und
- den damit im Zusammenhang stehenden Reaktionen kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik auf der anderen Seite (Handlungskontext).

⁹¹ Im Folgenden werden die für die Arbeit relevanten wohnungswirtschaftlichen Akteure und relevante Akteure der Stadtentwicklung als ‚zentrale Akteure des Wohnungsmarktes‘ bezeichnet. Siehe Kapitel C.3.2.

⁹² Bereits seit den 1980er Jahren immer wieder thematisiert. Siehe u. a. Gretschmann 1983; Deutscher Städtetag (2010: 29): „Insbesondere die strukturschwachen Kommunen brauchen dringend Entlastungen bei den Sozialausgaben, um überhaupt wieder handlungsfähig zu sein.“ Insbesondere hier öffnet sich die Schere zwischen laufenden kommunalen Einnahmen und Ausgaben durch steigende Bedarfe immer mehr und die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte wächst. Diese Aussagen werden durch Analysen von aufgenommenen Kassenkrediten als sogenannte Liquiditätskredite von Kommunen im Zeitraum 1998 – 2010 durch das BBSR/ BBR 2012 bestätigt.

⁹³ Voßkuhle 2001; Voßkuhle 1999, 54 – 62 spricht von einer Kooperationsalisierung des Verwaltungshandelns als eine Schlüsselstrategie der Verwaltungsreform.

Das sich daraus ergebende Forschungsinteresse – die strategischen und kommunikativen Handlungsspielräume der einzelnen Kommune im Zusammenhang mit dem Verkauf ihres Wohnungsunternehmens – wurde in die bereits im Kapitel A.2 benannte zentrale Forschungsfrage übertragen:

„Wie verändern sich unter den Rahmenbedingungen des Strukturwandels und nach dem Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums Handlungsansätze und Kommunikation (Handlungsorientierungen) sowie Strategien der Zusammenarbeit zwischen Kommune und neuem Wohnungseigentümer sowie zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes im Bereich der investiven Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes?“

Daraus ergeben sich folgende Forschungshypothesen⁹⁴:

- **Kommunale Annahme: Verstärkung des Governance-Ansatzes⁹⁵**
Die Kommune wertet den Verkauf ihres Wohnungsunternehmens positiv und als Notwendigkeit. Sie geht davon aus, dass ihre strategischen stadtentwicklungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Zielsetzungen mit Hilfe von Governance-Strukturen und im Rahmen von Governance-Prozessen erreichbar sind. Erste Auswirkungen des Strukturwandels auf Stadtteilebene sowie auf dem Wohnungsmarkt erweisen sich als erschwerend für die kommunale Aufgabenbewältigung.
- **Gewinnorientierung des „Neuen Eigentümers“**
Die Bereitschaft des neuen Wohneigentümers zur lokalen Kooperation mit der Kommune und anderen zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes ist gering. Über das Kerngeschäft der Vermietung hinausgehende Kommunikationsansätze und Problemlösungsstrategien werden nicht angestrengt. Der neue Wohnungseigentümer hat – in Abhängigkeit der Fristigkeit seines lokalen Engagements – nur geringes Interesse an der Einbindung in Netzwerke. Wenn keine wirtschaftliche Rendite erzielt werden kann, ist keine Mitwirkungsbereitschaft in Belangen der Stadtentwicklung gegeben.
- **Veränderung der Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren**
Der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens hat Veränderungen der Kommunikationsstrukturen zwischen Kommune auf der einen und allen zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes auf der anderen Seite zur Folge. „Alte zentrale Akteure des Wohnungsmarktes“ agieren untereinander unverändert fort.
- **Veränderung kommunaler Handlungsansätze**
Mit dem Strukturwandel wächst seitens der öffentlichen Hand die Notwendigkeit zur Kooperation⁹⁶ mit Akteuren des Wohnungsmarktes, wenn strategische Ziele auf Stadtteilebene sowie auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden sollen. Die Kommune kann sich mit ihren strategischen Handlungsansätzen im Rahmen von Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsprozessen jedoch zunehmend schwerer durchsetzen. Es fehlt das Impulse setzende Wohnungsunternehmen auf Quartiers-ebene sowie die Kooperationsbereitschaft des neuen Wohnungseigentümers und zunehmend anderer zentraler Akteure des Wohnungsmarktes. Die Kommune geht verstärkt dazu über, neue Strategien der Problemlösung im Bereich Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung auszuhandeln.
- **Ambivalenz der Interaktionen zwischen den Akteuren**
Die durch den Strukturwandel bedingte, wachsende Entspannung des Wohnungsmarktes führt zu einem wachsenden Wettbewerb zwischen den zentralen, vermietenden Akteuren des Wohnungsmarktes. Wettbewerb erschwert die Bereitschaft zur Kooperation. Der mit dem Strukturwandel wachsende Bedarf an Kooperation ist unter den Akteuren ungleich verteilt und gestaltet sich schwierig.

⁹⁴ Auch Hypothese im Sinne einer „Vermutung über einen bestehenden Sachverhalt“ (Diekmann 1998: 107)

⁹⁵ Siehe Ausführungen Kapitel A.2.1.1

⁹⁶ Beispielhaft zu benennen sind eine wachsende Komplexität von Problemen und das Auftreten von ungewollten Nebenfolgen; steigende Verflechtungsintensität und größere funktionale Reichweiten raumrelevanter Handlungen/ Handelnder; soziale, räumliche und ökonomische Verteilungskonflikte; institutionelle Abhängigkeiten von handelnden Akteuren, fehlende ökonomische und personelle Ressourcen. Nach Kestermann 1997, 53

Die erarbeiteten Forschungsthese bilden die Grundlage für die Entwicklung folgender Fragestellungen:

1. Wie verändern sich Handlungserfordernisse und Verhandlungspositionen der Kommune nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens in Bezug auf das Erreichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele unter den Bedingungen eines einsetzenden Strukturwandels?
2. Wie werden vorhandene Instrumente, mögliche Anreize und Restriktionen⁹⁷ seitens der Kommune zum Erreichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens eingesetzt?
3. Welche konkreten Veränderungen in den Bereichen Kommunikation und Handeln haben sich seit dem Auftreten des Neuen Wohnungseigentümers und dessen Investitionsstrategie im Bereich Stadtentwicklung/ Wohnungsmarkt für andere „zentrale Akteure des Wohnungsmarktes“ ergeben? In welchen Bereichen und weshalb erfolgt ein Handeln in Form kooperativer Zusammenarbeit, in welchen Bereichen erfolgt ein strategisches Agieren einzelner Akteure?
4. Welche Modi des Governance und Gestaltungsspielräume ergeben sich aus den neuen Handlungserfordernissen für die Kommune im Rahmen der Zusammenarbeit mit neuen und „traditionellen“ zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes („unternehmerische Wohnungswirtschaft“) zum Erreichen stadtentwicklungspolitischer und wohnungspolitischer Ziele?

Mit der Beantwortung der Forschungsfragen wird angestrebt,

- Veränderungen von Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände zu analysieren,
- Auswirkungen des Verkaufs kommunaler Wohnungsbestände auf Kommunikationsprozesse und die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Kommune und zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes zu analysieren,
- unterschiedliche Handlungsorientierungen und lokale Steuerungsformen der Kommune und zentraler Akteure des Wohnungsmarktes im Zusammenhang mit kommunalen Stadtentwicklungszielen zu untersuchen,
- Investitions- und mittelfristige Handlungsstrategien zentraler Akteure des Wohnungsmarktes im Hinblick auf ihre stadträumlichen Auswirkungen zu untersuchen,
- eine Vergleichbarkeit kommunaler Handlungsstrategien zum Erreichen angestrebter Stadtentwicklungs- und Erneuerungsziele unter den veränderten Rahmenbedingungen des Strukturwandels sowie des Verkaufs zu ermöglichen.

Die Arbeit soll mit Hilfe empirischer Analysen und sozialwissenschaftlicher Bezüge einen Beitrag zur geographischen Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklungsforschung leisten.

⁹⁷ Eingrenzung erfolgt auf externe Restriktionen, die aus finanziellem Mitteleinsatz, Sozialkapital in Form institutioneller Regeln (Rechtsnormen) sowie Zeitrestriktionen bei Handlungsabläufen resultieren. Siehe weitere Ausführungen Etzrodt 2003, 43

B.2 Herangehensweise und Methodik der Untersuchung

Der analytische Rahmen der Forschungsarbeit wird mit Hilfe des Urban-Governance und des Ansatzes des Akteurzentrierten Institutionalismus⁹⁸ gefasst. Dieser Rahmen soll die sich nach dem Verkauf entwickelnden Regelungsstrukturen sowie Akteurkonstellationen und Handlungsorientierungen in konkreten städtischen Räumen erforschen und darstellen.

Der analytische Rahmen soll keine abstrakte, sondern eine empirische Ausrichtung erfahren und so konkrete Untersuchungsergebnisse liefern. Er soll bestmöglich die Realität in den einzelnen Untersuchungsstädten wiedergeben (u. a. Blatter/ Janning/ Wagemann 2007, 30). Dabei stehen sogenannte zentrale Akteure des Wohnungsmarktes im Mittelpunkt der Analyse. Ihr Handeln und ihre Interaktionsbereitschaft nach dem Verkauf kommunalen Wohneigentums an internationale Investoren werden im Kontext von Stadtentwicklungsprozessen und wohnungswirtschaftlichen Überlegungen konzeptualisiert.

B.2.1 Zusammenführen der Forschungsansätze in der Untersuchungskonzeption

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll der Urban Governance-Ansatz mittels Strukturen (Hierarchie, Markt und Netzwerke) Tätigkeiten des kollektiven Handelns und die Art und Weise des Steuerns bzw. Lenkens und Koordinierens in stadträumlichen Zusammenhängen umschreiben. Strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte der Handlungskoordination werden als **Prozesse** der Interaktion in überwiegend horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen kollektiven Akteuren begriffen. „Überwiegend“ bedeutet jedoch, dass Strukturen, Prozesse und Verfahren der Handlungskoordination aus einer komplexen Kombination hierarchischer, wettbewerblicher und Netzwerkstrukturen bestehen können, die mittels Regulierungen, Anreizmechanismen, Vereinbarungen und Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren umgesetzt werden.

Für das eigene Forschungsdesign wird der Urban-Governance-Ansatz präferiert, da er eine umfassende Betrachtungsweise und eine „Leitlinie für die Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns“ (Benz u. a. 2007: 25) ermöglicht. Aus einer **heuristisch-deskriptiven** Perspektive soll die zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren stattfindende Koordination und Steuerung, mögliche neue Aufgabenteilungen, Koproduktion und Selbstregulierung betrachtet werden (Jann 2002, 296-303). Dabei wird angenommen, dass

- durch stattfindende Interaktionen (Kommunikation und Handeln) zwischen Akteuren eine Steuerung prinzipiell möglich ist,
- Konflikte im Schatten von Hierarchie zumeist in Verhandlungen, mit dem Ziel, eine Einigung unter den Akteuren, eine Verständigung auf gemeinsame Interessen oder das Aushandeln von Kompromissen, gelöst werden können.

Die Untersuchung erfolgt nicht auf Grundlage der Governance-Strukturen Hierarchie, Markt und Netzwerk, sondern die strukturierende Grundlage ist die von Zürn (2008) angeregte Struktur der Interaktion und damit die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure (Governanceformen). Die durch Zürn (2008: 559) erarbeitete und durch Kilper (2010: 13) ergänzte Systematik wird auf die kommunale Ebene übertragen und damit direkt mit dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus verknüpft.

⁹⁸ Siehe Mayntz/ Scharpf 1995; Scharpf 2006, 33 ff. Unterscheidung zwischen problemorientierter (Ursachenforschung) und interaktionsorientierter Policy-Forschung (nach Kenntnis von Ursachen und Lösungen wird nach dem *Wie* gefragt – der Art und Weise des Handelns – ähnlich wie bei einer dokumentarischen Interpretation siehe Bohnsack/ Nentwig-Gesemann/ Nohl 2001, 12)

In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, dass der für die Forschungsarbeit zentrale Akteur Kommune die ihm übertragenen Aufgaben und die Anwendung von Gesetzen erfüllt und durchsetzt. Damit sind insbesondere die in der folgenden Abb. B-1 durch einen Rahmen gekennzeichneten Governanceformen „**Governance with Government**“ in Form eines Private-Public-Partnership, welches sich beispielsweise durch eine Mitwirkungsbereitschaft nicht-staatlicher Akteure bei der Erstellung von Handlungskonzepten auszeichnet, oder „**Without Government**“ als Form der informellen, vertrauensvollen Zusammenarbeit unter den Akteuren für die analytische und heuristisch-deskriptive Arbeit von Bedeutung.

Governance-Formen (Governance-Struktur)	Staatlich-kommunale Ebene / Institutionen (Governance-Prozess)	Möglicher Inhalt von Governance auf lokaler Ebene (Governance-Inhalt)
Governance By Government [Hierarchie]	Kommune - <i>Regelungen werden hierarchisch gesetzt und durchgesetzt</i>	Aufstellen/ Anwenden/ Umsetzen von - Gesetzen (z. B. BauGB/ SGB) - Kommunalen Satzungen
Governance With Government [Netzwerk]	Private-Public Partnerships im lokalen Kontext - <i>Handlungskoordination/ Steuerung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren</i>	- Pflege öffentlicher Bereiche - Mitwirkung an Quartiermanagement - Errichten von öffentlichem Wohnraum durch private Akteure - Mitarbeit an Handlungskonzepten - Festsetzen von bedarfsgerechten KdU ⁹⁹
Governance Without Government [Markt]	Gesellschaftliche Selbstregelung - <i>Handlungskoordination/ Steuerung zwischen privaten (nicht-öffentlichen) Akteuren</i>	- Wissenstransfer, wohnungswirtschaftliche Absprachen - vertrauensvolle Zusammenarbeit

Abb. B-1: Governance-Formen als Grundlage der Mitwirkungsbereitschaft von Akteuren

Rahmen markiert Schwerpunkt des Forschungsinteresses

Quelle: Eigene Darstellung.

Damit kann der Vorteil des Akteurzentrierten Institutionalismus, der mit relativ wenigen Informationen auskommt¹⁰⁰, und gleichzeitig auf institutionelle Zusammenhänge fokussiert, bestens genutzt werden. Der Zugang über einen institutionellen Kontext ermöglicht es, in unterschiedlichen Städten vergleichbare Entfaltungsmöglichkeiten und Rollenzuweisungen einzelner korporativer Akteure herauszuarbeiten. Er ist für die Forschungsarbeit geeignet, da Steuerungs- und Handlungsprozesse nach dem Verkauf kommunalen Wohneigentums vergleichend dargestellt und nachvollzogen werden sollen. Es wird ein zeitlich sowie inhaltlich begrenzter Ausschnitt der Wirklichkeit – im Zusammenhang mit dem Verkauf stehende Entwicklungsprozesse innerhalb der Stadt und daran beteiligte städtische Politikfelder – untersucht.

Im Zusammenhang mit der Analyse des Handelns ausgewählter Akteure wird Steuerung als eine „erfolgreiche Handlungskoordination“ (Mayntz 1987: 87) sowie im soziologischen Sinne als "die Herstellung und die Gewährleistung von Handlungs- und Wirkungsketten verstanden, in deren Rahmen handlungsfähige und an Programmen orientierte Akteure versuchen, die Anwendung von Programmen durch den Einsatz von „Instrumenten' oder „Verfahrensweisen' sicherzustellen" (Gotsch 1987, 35). In diesem Zusammenhang wird gedanklich auf ein lokales Politiknetzwerk

⁹⁹ Siehe umfassender Überblick über kommunale Richtlinien zur Berechnung der KdU-Angemessenheit Thome 2012

¹⁰⁰ "Da nämlich der institutionelle Kontext nicht nur Beziehungsstrukturen und Anlässe der Interaktion, sondern auch Handlungsorientierungen mitbestimmt, weiß man bereits viel über Akteure, wenn man diesen Kontext kennt, nicht nur ihre Handlungs- und Unterlassungspflichten, zulässigen Handlungsoptionen und legitimen Ressourcen, sondern auch ihre organisatorischen Eigeninteressen und oft auch ihre charakteristischen Interaktionsorientierungen [...] (kompetitive Beziehungen) und Wahrnehmungstendenzen (...)." (Mayntz/ Scharpf 1995: 43)

(Knill/ Schäfer 2011, 1895 f.) abgestellt, welches sich schwerpunktmäßig mit Politics und Policy-Aspekten beschäftigt und damit auf eine gestalterische, inhaltliche und problembezogene Analyse der Politikfelder bezieht.¹⁰¹ Anstelle von Regeln und Normen als wesentliche Steuerungsinstrumente, werden Absprachen und Verhandlungen sowie das Finden von Kompromissen unter den Akteuren zum Einsatz gebracht.

Die Untersuchung bezieht sich konkret auf Prozesse der Kooperation sowie Strategien innerhalb der Politikfelder (Policy) Stadtentwicklung/ Stadterneuerung und Wohnungsmarkt in ausgewählten Untersuchungsstädten.

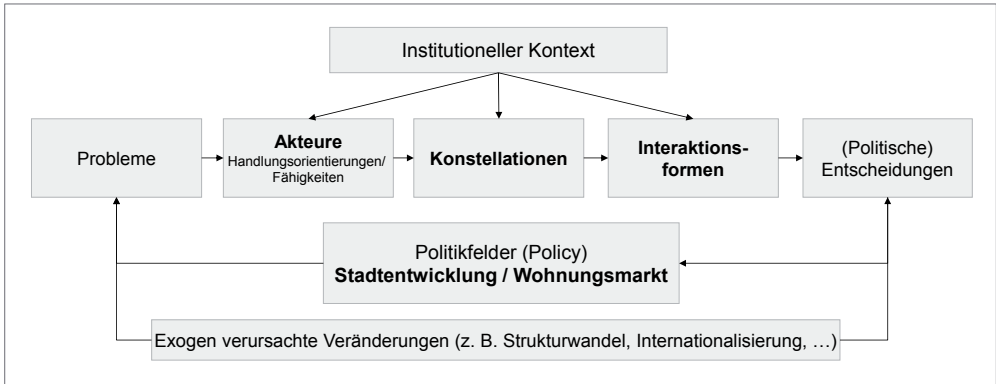


Abb. B-2: Gegenstandsreich der interaktionsorientierten Policy-Forschung
Quelle: Scharpf 2006, 85. Verändert.

B.2.2 Politikfeldanalyse und Analyse der Akteure

Um Governance-Prozesse analysieren und damit gegebene (politische) Strukturen, Inhalte und Entscheidungsprozesse nachzeichnen zu können, empfiehlt es sich, das aus den Politikwissenschaften stammende politologische Dreieck, welches unterschiedliche Aspekte und die vielschichtigen Dimensionen der Politik untersucht, als Strukturierungsmöglichkeit heranzuziehen. Im Rahmen der Forschungsarbeit kommen damit implizit die Analysedimensionen **Policy**, **Polity** und **Politics** zur Anwendung. Auf diese Weise können auf lokaler Ebene systematisch Entscheidungsfindungen als „Formen und Prozesse der Steuerung“ nachgezeichnet werden.¹⁰²

Mit Hilfe dieser politikfeldanalytischen Herangehensweise soll politische Steuerung und Koordination („Policy“) als empirisches Phänomen aus akteurs- und handlungsorientierter Perspektive¹⁰³ untersucht werden und das gedankliche Fundament der Forschungsarbeit bilden.

Policy wird als abhängige Variable (Wirkung) betrachtet, die von den beiden anderen Politikdimensionen **Polity** (Institutionen, Struktur) und **Politics** (politisches Vorgehen, Strategien und daraus re-

¹⁰¹ Mögliche Macht- und Interessenskämpfe sowie die lokale, institutionelle Ordnung des politischen Raumes (z. B. Aufbau der kommunalen Verwaltung Süd- oder Norddeutsche Ratsverfassung/ spezifische Gemeindeordnungen) werden vernachlässigt.

¹⁰² Hierbei ist sich die Autorin durchaus bewusst, dass ein Erfassen von Handlungen der Akteure nicht oder zumindest nicht vollständig möglich ist. Eine Rekonstruktion subjektiver und kollektiver Reflexionen zur Entscheidungsfindung bei Zielformulierung und Planung von Handlungsabläufen erscheint als post-hoc-Interpretation auch deswegen nicht realistisch, da auch gruppensdynamische Prozesse unter kollektiven Akteuren wirksam werden (siehe Weichhart/ Bobek 2008, 331). Es werden deswegen insbesondere die Hauptmotivationen einzelner Akteure herausgearbeitet.

¹⁰³ Neben akteurs- und handlungsorientierter Analyse ist mit Hilfe einer Politikfeldanalyse auch eine funktionalistische Perspektive darstellbar. Die wissenschaftliche Arbeit fokussiert hierbei nicht auf den funktionalistischen Ansatz, bei welchem Strukturaspekte im Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses stehen.

sultierende Interessenskonflikte) erklärt wird. Es wird davon ausgegangen, dass übergeordnete und lokale institutionelle Gegebenheiten als Rahmenbedingungen die Handlungsmöglichkeiten der Akteure bestimmen (**Polity**). Des Weiteren erfolgt die Ausgestaltung politischer Prozesse durch Akteurkonstellationen/ Konflikte, Entscheidungsfindungs- sowie Aushandlungsprozesse (**Politics**). In diesem Zusammenhang kann der Verkauf eines kommunalen Wohnungsunternehmens als Ursache bzw. unabhängige Variable betrachtet werden, die in direktem Zusammenhang zu einem sich verändernden strategischen und handlungsorientierten Agieren der Kommune stehen (Wirkung).¹⁰⁴ Nach Schubert/ Blum (2009: 33) können so im Zusammenhang einer Politikfeldanalyse politische Prozesse als grundsätzlich gestalt- und veränderbar angenommen werden, während der strukturelle Rahmen (weitgehend) stabil und konstant bleibt.

Nachfolgende Übersicht fasst noch einmal die Dimensionen des Politikbegriffs im Zusammenhang mit Urban Governance zusammen und konkretisiert die bereits in Abb. B-1 getroffenen Aussagen für die Governance-Formen **Governance with Government** und **Governance without Government**.

Der gewählte Ansatz ermöglicht eine systematische analytische Betrachtung von Akteuren und

- ihren Handlungsoptionen und Handlungsmotivationen,
- ihrem Handeln im institutionellen Kontext.

Das Forschungsinteresse der Arbeit gilt insbesondere lokal stattfindenden horizontalen Kooperationen zu ausgewählten Themenbereichen zwischen korporativen Akteuren, ignoriert dabei jedoch keineswegs vertikal stattfindende Governance-Prozesse zwischen den staatspolitischen Ebenen.

- Als zentrale Forschungsobjekte werden korporative Akteure aus Verwaltung/ Politik sowie der unternehmerischen Wohnungswirtschaft begriffen. Diese werden als „Akteure des Wohnungsmarktes“ bezeichnet. Das wissenschaftliche Interesse gilt vorrangig dem Untersuchungsfeld des Mietwohnungsmarktes¹⁰⁵, der als Bestandswohnungsmarkt bezeichnet wird.

Die Akteuranalyse erfolgt in drei Schritten:

1. Charakterisierung der Akteure anhand ihrer Organisation, Ressourcen und Orientierungen; Charakterisierung motivationaler Aspekte wie bspw. handlungsleitender Interessen, Normen, Identitäten (Scharpf/ Mayntz 1995, 55; Scharpf 2006, 42),
2. Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen im Schatten von Hierarchie als Potenzial für kollektive Handlungen,
3. Analyse von Handlungsoptionen der Akteure (strategisches Handeln) und der von ihnen gewählten Interaktionsformen¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Die hier formulierte Grundüberlegung kommt bei der Auswertung der qualitativen Inhaltsanalyse zur Anwendung.

¹⁰⁵ Teil des Wohnungsmarktes, auf dem Eigentümer bestehende – bereits baulich realisierte – Wohnungen gegen ein vertraglich geregeltes Entgelt (Wohnungsmiete entsprechend Mietvertrag) zur Nutzung durch Wohnungsmieter anbieten. Mietwohnungsmärkte sind nach eigenem Verständnis Bestandswohnungsmärkte (abweichende Definition siehe bspw. Grosskopf/ König 2001, 78; Grosskopf/ König 2001a, 170).

¹⁰⁶ Interaktionsformen siehe Kapitel A.2.3.2: Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung

Dimension	Polity (Urban Governance Strukturen)	Politics (Urban Governance Prozess)	Policy (Urban Governance Inhalt)
Erkenntnis- interesse	institutionelle Rahmenbedingungen von Politik	Ausgestaltung politischer Prozesse – Aspekte der Politikgestaltung/Aushandlung	Inhalte von Politik
Ausrichtung	institutionenorientiert - institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie/ Verhandlungssystemen/ Wettbewerbs- mechanismen verbindet - Netzwerke	inputorientiert - Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme - Anpassung institutioneller Regelsysteme - Verständigung in Netzwerken/ Gemeinschaften	outputorientiert - Kompromisse/ Tausch- geschäfte - Koproduktion kollektiver Güter
Erscheinungs- formen	- Gesetze/ Satzungen - Normen - formelle/ informelle 'Spielregeln'	- Einstellungen - Interessen - Verhalten - Entscheidungsfindung und -durchsetzung - Handlungspotenziale - Konflikte	- Ziele/ Aufgaben - Einflussfaktoren auf Politikfelder - Tun und Lassen der Akteure - politische Steuerung - Ergebnisse
Forschungs- interesse	beschreibt - Rahmenbedingungen von Politik und potenzielle Möglichkeiten, die (pol.) Akteure haben - Rahmen, innerhalb dessen private Akteure Einfluss auf öffentliche Politik nehmen können - (Aufgaben, die ausschließlich vom Staat erfüllt werden [Governance by Government])	- Akteurkonstellationen - Konflikte zwischen einzelnen Akteuren - Aushandlungs- / Entscheidungsfindungs- prozesse	- Untersuchung von Sachproblemen und die - darauf bezogenen Lösungsansätze
Unter- suchungs- gegenstände	- Experten ¹⁰⁷ - formelle und informelle Institutionen	- Parteien - Interessengruppen - Privatunternehmen - Verbände - politische Prozesse	- Politikfelder (z. B. Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik) - Staatstätigkeit

Abb. B-3: Übertragung der Urban Governance auf Dimensionen des Politikbegriffs

Quelle: Koch 2010a, 78 ff. Zürn 2008, 558; Fürst/ Zimmermann 2005, 15. Verändert und ergänzt.

¹⁰⁷ Politische Herrschaftsformen als die „spezifische Ausprägung politischer Herrschaft“ (Lauth 2002: 106): Im Rahmen der Untersuchung werden ausschließlich demokratisch ge- bzw. erwählte Mandats- bzw. Verantwortungsträger verstanden.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen folgende Aspekte:

1. Analyse unterschiedlicher Handlungsorientierungen der Akteure des Wohnungsmarktes,
2. Strukturen und Prozesse der Handlungskoordination/ Steuerung zwischen den Akteuren,
3. sich durch neue Akteurkoordination ggf. entwickelnde Kommunikationssysteme (deren Entstehung, Wirkung) innerhalb einer Kommune,
4. Steuerung kollektiven Handelns über paradigmatische Änderungen im Handlungssystem der Akteure (Veränderungen der Handlungs- und Interaktionsorientierungen) innerhalb einer Kommune,
5. aus dem Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen bedingte Veränderungen und nachweislich resultierende Ergebnisse.

Der Fokus liegt dabei auf folgenden Aspekten:

- wechselseitiges Durchsetzen von Interessen und das auf Verhandlungen beruhende Herbeiführen und Umsetzen verbindlicher Entscheidungen seitens des privaten und des öffentlichen Akteurs,
- Verständigen über gemeinsame Handlungsziele und Konfliktlösungen.

Der Handlungsrahmen der Kommune wird dabei durch teilweise übergeordnete gesellschaftliche Prozesse, Kommunikationsmodi, Strukturen und Prozesse der Zusammenarbeit sowie das Handeln der Akteure untereinander bestimmt. Abb. B-4 verdeutlicht das gedankliche Konzept der Untersuchung.

Es kann zwischen (Governance-)Strukturen und (Governance-)Prozessen der Zusammenarbeit unterschieden werden, die kollektives Handeln im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes erst ermöglichen und unterschiedliche Ziele bzw. (Governance-)Inhalte verfolgen. Einzelnen Untersuchungsaspekten können verschiedene Untersuchungsschwerpunkte zugeordnet werden. Ziel dieser Operationalisierung ist es, den Untersuchungsgegenstand zu fassen und analysierbar zu machen.

Die drei Untersuchungsdimensionen (Struktur, Prozess, Inhalt) beziehen sich ausschließlich auf Belange der investiven und sozialen Stadtentwicklung und lassen sich wie folgt konkretisieren¹⁰⁸:

1. **Struktur** der Zusammenarbeit zwischen Akteuren
 - Analyse der Handlungsorientierungen der Akteure
 - Analyse der Kommunikation zwischen den Akteuren
2. **Inhalte** der Zusammenarbeit
 - Analyse unterschiedlicher/ gemeinsamer Aufgaben und Ziele der Akteure
3. **Prozesse** der Zusammenarbeit im zeitlichen Verlauf
 - Analyse der Entscheidungsfindung (siehe Kapitel A.2.3.2.1) als Formen und Prozesse der Steuerung/ Selbstregelung zwischen Akteuren
 - Analyse der Aufgabenteilungen/ Koproduktion
 - Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen/ Konflikte

¹⁰⁸ Herleitung der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Untersuchungsdimension siehe Abb. B-3.

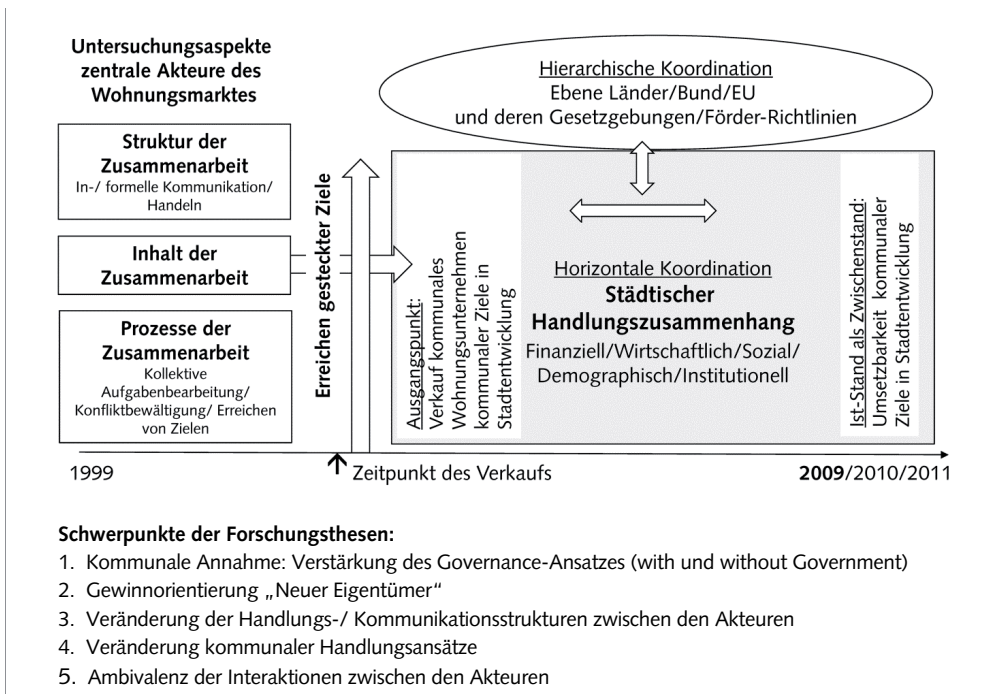


Abb. B-4: Untersuchungskonzeption

Quelle: Eigene Darstellung

Abschließend: Vergleichende Zusammenführung der Erkenntnisse/ Beantwortung der Forschungsfragen

B.2.3 Methodenmix und Fallvergleich

Der gewählte Forschungsansatz ist fallstudienorientiert. Die Arbeit konzentriert sich auf deutsche Groß- und Mittelstädte im Strukturwandel. Lijphart (1971) empfiehlt, bei einer kleinen bis mittelgroßen Anzahl von Fällen eine komparative Methode in Betracht zu ziehen. Vorteil dieser Methode ist ein „klares, kontrolliertes Untersuchungsdesign“ (Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 58). Im Rahmen der Forschungsarbeit wird diese Empfehlung aufgegriffen und ein systematischer Vergleich durchgeführt. Gleichzeitig wird angestrebt, dem einzelnen Fall eine eigenständige Analyse zuteilwerden zu lassen.

Die in der Untersuchung angewendete Fallanalyse¹⁰⁹ entspricht einer repräsentativen Analyse. Diese soll mehr Kenntnisse über den Einzelfall erbringen, gleichzeitig aber „auch das der **Untersuchung zugrunde liegende Modell** an einem Beispiel [...] präzisieren“ (Lauth/ Pickel/ Pickel 2009: 63) und getroffene Annahmen überprüfen. Wie die nachfolgende Auswahl der Untersuchungsstädte zeigt, wird ein differenzanalytischer Vergleich mit dem Ziel verfolgt, trotz ähnlicher (Ausgangs-) Bedingungen mögliche Unterschiede im Handeln und Kommunikationsverhalten der Akteure herauszuarbeiten und Ursachen sowie lokalen Strukturen für diese Verschiedenheiten nachzugehen (Patzelt 2005, 39).

Der Fallvergleich kann jedoch keinen Anspruch erheben, Ausgangspunkt für Verallgemeinerungen auf eine Grundgesamtheit zu sein und damit anwendbar auf weitere Kommunen, die sich zu einem

¹⁰⁹ Nach Hague/ Harrop/ Breslin 1998, 277 gibt es fünf Typen von Fallstudien: Representative, prototypical, deviant (abweichend), crucial (entscheidend) sowie archetypal (urbildlich).

Komplett- oder Teilverkauf kommunalen Eigentums entschlossen haben. Nicht zuletzt aufgrund der hohen Ausfallquote bei Experteninterviews unter den Erwerbern kommunaler Wohnungsbestände (siehe Abb. B-8) ist eine Verallgemeinerbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse auf weitere Verkaufsfälle nicht möglich.

Für die Arbeit wird ein induktives Verfahren gewählt, um ablaufende Prozesse nachvollziehbar und verstehbar zu machen. Analyse-Subjekte stellen ausgewählte Akteure innerhalb der Analyseebene dar. Die Erhebungsmethodik stellt einen Methodenmix aus qualitativen Erhebungsmethoden der Befragung (Experteninterviews) sowie von Dokumentenanalysen und einer quantitativen Datengewinnung (sekundärstatistische Analyse) dar.

Der Methodenmix beinhaltet folgende Aspekte:

- Recherche zu Planungsansätzen und Leitbildern der Kommune (strategische Konzepte):
Durchsicht städtischer Planungsunterlagen (Integriertes Stadtentwicklungskonzept, Ziele des Stadtumbaus, soziale Stadt, diverse Berichte der städtischen Verwaltung usw.),
- sekundärstatistische Auswertung/ Analysen:
statistische Veröffentlichungen der Kommunen, Bodenrichtwertkarte; Grundstücksmarktberichte, Mietspiegel; Abrissstatistik, Statistiken aus dem Bereich Wohnungspolitik: Wohngeld, KdU, sonstiger Transferzahlungen,
- Primärdaten-Auswertung/ Analysen,
- Experten- bzw. Akteursbefragung:
Leitende Angestellte der Kommunalverwaltung, Kommunalpolitiker, leitende Vertreter institutioneller Wohnungsunternehmen und professioneller Wohnungsanbieter, Makler, Quartiersmanager, Stadtteilmarketing-Akteure, Interessenvertreter der Mieter und Vermieter (Mieterverein, Verein Haus und Grund),
- Medien/ Inhaltsanalyse:
Auswertung Lokaler Medien/ Medienveröffentlichungen

Das methodologische Konzept wird in Abb. B-5 visualisiert. Die Untersuchung ist auf einen beschreibenden sowie Thesen überprüfenden Ansatz ausgerichtet. Die erhobenen Daten liefern hierbei „nur Hinweise für die Suche nach Erklärungen“ und können nicht durch „theoretisch begründete Annahmen ersetzt werden“ (Scharf 2006: 75).

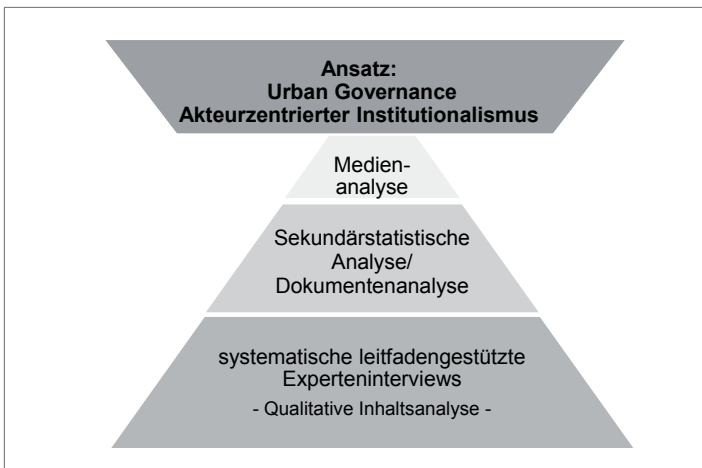


Abb. B-5: Wissenschaftlicher Ansatz

Quelle: Eigene Darstellung.

Da sich bei Einzelfallstudien die Frage nach Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse stellt, sollen die Untersuchungsaspekte analytisch in unterschiedliche Untersuchungsgegenstände (siehe Abb. B-6) unterteilt werden. Die entstehenden Teilerkenntnisse ermöglichen so ein systematisches Gewinnen von Erkenntnissen.

Untersuchungsgegenstand	Methodenmix		
	Sekundärdatenanalyse (Aggregat-Methode)	Experteninterviews (Experten-Methode)	Inhaltsanalyse (Aggregat-Methode)
<u>Kommunizieren/ Handeln</u> der Akteure im Rahmen von Prozessen der Stadtentwicklung / des Wohnungsmarktes	x	x	x
<u>Struktur</u> der Zusammenarbeit zwischen Akteuren		x	x
<u>Prozesse</u> der Zusammenarbeit		x	x

Abb. B-6: Darstellung von Untersuchungsdimensionen und Methodenmix

Quelle: Eigene Darstellung.

Das methodische Vorgehen erfolgt in drei Arbeitsschritten:

1. Recherche und Auswertung von vor Ort vorhandenen sekundärstatistischen Daten, strategischen Konzepten der Kommune, im untersuchten Zeitraum laufenden Förderprogrammen der Stadterneuerung und der Wohnraumversorgung sowie Medienanalysen lokaler und überregionaler Tageszeitungen (quantitativer Ansatz)
2. Durchführen von Tiefeninterviews mit Akteuren des Wohnungsmarktes (qualitativer Ansatz)¹¹⁰
3. Zusammenführen der Ergebnisse und Analyse der Auswirkungen für Prozesse der Stadtentwicklung / des Wohnungsmarktes

B.2.4 Auswahl der Untersuchungsstädte

Um eine Auswahl zu untersuchender Städte zu generieren, wird eine Kontextanalyse angestrengt. Diese orientiert sich an themenspezifischen (Komplettverkauf eines kommunalen Wohnungsunternehmens an einen international agierenden Finanzinvestor im Zeitraum 1999-2009) und kommunalspezifischen Kontextfaktoren.

Dabei werden folgende Grundannahmen zu den Untersuchungsstädten getroffen:

1. Die demographische, finanzwirtschaftliche und immobilienwirtschaftliche Ausgangslage der Kommunen ist ähnlich:

Abzeichnen eines demographischen Wandels:

- stagnierende bzw. schrumpfende und alternde Bevölkerung,
- zunehmend geringer werdender kommunaler Gestaltungsspielraum aufgrund finanzwirtschaftlicher Ausgangsbedingungen,
- langsam wachsende Wohnungsleerstände in am Wohnungsmarkt aktiven Vermietungssegmenten,

¹¹⁰ Von einer zusätzlichen schriftlichen Befragung mit Hilfe eines teilstandardisierten Fragebogens von Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft im Vorfeld der Expertengespräche wurde abgesehen. Es zeichnete sich bereits in der ersten Untersuchungsstadt ab, dass das Gewinnen einheitlicher wohnungswirtschaftlicher Daten wie bspw. Investitionen, Zahl des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes oder struktureller Wohnungsleerstände die Bereitschaft zur Teilnahme negativ beeinflusste.

- kommunaler Sanierungsstau und finanzielle Mittelknappheit vor dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens.
2. Es liegt ein bundespolitisch vorgegebener einheitlicher kommunaler Aktionsrahmen vor. Vorgegebene (planungs-)rechtliche Gegebenheiten und Rahmenbedingungen sind in den einzelnen Kommunen identisch (siehe Kapitel C.2.3):
- Anwendung des Baugesetzbuches (BauGB),
 - Anwendung der Sozialgesetzbücher II und XII (SGB II/ SGB XII),
 - theoretisch gleicher Zugriff auf Struktur- und Förderprogramme des Bundes und der EU
3. Der kommunale Aktionsrahmen variiert in den Städten durch landesrechtliche Vorgaben und kommunale Entscheidungsfindung. Der konkrete kommunale Aktionsrahmen (z. B. Stadtentwicklungskonzeption) erfährt somit eine unterschiedliche Ausformung vor Ort durch
- Verwaltungsvorschriften bzw. Gesetzgebungen,
 - landespolitische Entscheidungen,
 - kommunale Beschlusslagen – Ausformung unterschiedlicher strategischer Anwendungsschwerpunkte.

Die Auswahl der konkreten Untersuchungsstädte erfolgte nach einem einheitlichen Analyseraster mit Hilfe von folgenden Indikatoren:

Es wurden ausschließlich Städte ausgewählt, die zwischen 1999 und 2009 kommunales Wohneigentum komplett veräußerten¹¹¹:

- Der Analysezeitraum umfasst die Kernzeit der Jahre 1999 bis 2009. Um zusätzliche bzw. aktuelle Erkenntnisse in die Forschungsarbeit einfließen zu lassen, wurde der analysierte Zeitraum teilweise erweitert.
- Um gesicherte statistische „Analyseeinheiten“ zu gewährleisten, wurden nur solche Gemeinden in die Fallauswahl einbezogen, die administrativ als Stadt abgrenzbar waren und über eine Siedlungsgröße > 20.000 Einwohner verfügten.
- Es wurden strukturelle Merkmale herangezogen, die kennzeichnend für Wandlungsprozesse in ost- wie westdeutschen Städten waren und mit Hilfe zugänglichen statistischen Datenmaterials Verwendung finden konnten. Es boten sich hierfür die Indikatoren der Bevölkerungs- und Arbeitsmarkt-/ Beschäftigungs- sowie Wohnungsmarktentwicklung an.
- Das Forschungsinteresse gilt Städten im Strukturwandel, welche stagnierende bzw. schrumpfende Entwicklungen in der Zahl der Bevölkerung und der Zahl sowie der Struktur der Beschäftigten aufweisen.

Die Analyseebene ist die Ebene der Gesamtstadt. Auf diese Weise lassen sich „zentrale Akteure des Wohnungsmarktes“ und deren Verhalten am besten analysieren.

Folgende Untersuchungsstädte (siehe Abb. B-7) wurden auf Basis der Wohnungsmarkttypisierung des BBR (2006) und nach eigenen Recherchen abschließend ausgewählt¹¹²:

¹¹¹ Zwischen 1999 und 2009 wurden nach Recherchen des BBSR (BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen) sowie eigenen Recherchen (Stand 2010-11-03) 19 Kommunen in Deutschland ermittelt, davon acht in Ostdeutschland, die kommunales Wohneigentum in Form des Unternehmensverkaufs (Share Deal: teilweise bis komplette Übertragung der Geschäftsanteile) bzw. als Bestandsverkauf (Asset Deal: Einzelübertragung der Wirtschaftsgüter und Vermögenswerte) veräußerten.

¹¹² Weiterführende Recherchen ergaben, dass die Typenbildung des BBR unter Hinzuziehen aktueller Strukturdaten zu veränderten Ergebnissen führen. So wurde bspw. die Stadt Kiel in den Stadtregionstyp ‚schrumpfend‘ eingeordnet (BBR (Hg.) 2006, 06), weist jedoch aktuell (2010/ 2011) sowohl demographisch als auch wirtschaftlich positive Wachstumszahlen auf und wurde deshalb dem Typ einer ‚stagnierenden Großstadt‘ zugeordnet.

- Stagnierende Großstadt Kiel
- Stagnierende Großstadt Osnabrück
- Schrumpfende Mittelstadt Wilhelmshaven

Aufgrund des erarbeiteten Analyserasters wurde keine ostdeutsche Kommune als Untersuchungsstadt ausgewählt. Folgende Gründe lassen sich hierfür benennen:

- kein Komplettverkauf eines kommunalen Unternehmens (Zwickau und Erfurt),
- Veräußerung erfolgte nicht an einen internationalen Investor (Döbeln, Gera und Halle/ Saale),
- Kommune war durch ein Bevölkerungs- sowie Wirtschaftswachstum im Untersuchungszeitraum geprägt (Dresden) bzw.
- durch Größe der Kommune, Vielfalt der Wohnimmobilientransaktionen und damit verbundene Akteurkonstellationen und Abhängigkeiten konnte durch die Verfasserin keine ausreichende Analyse-
güte gewährleistet werden (Berlin).

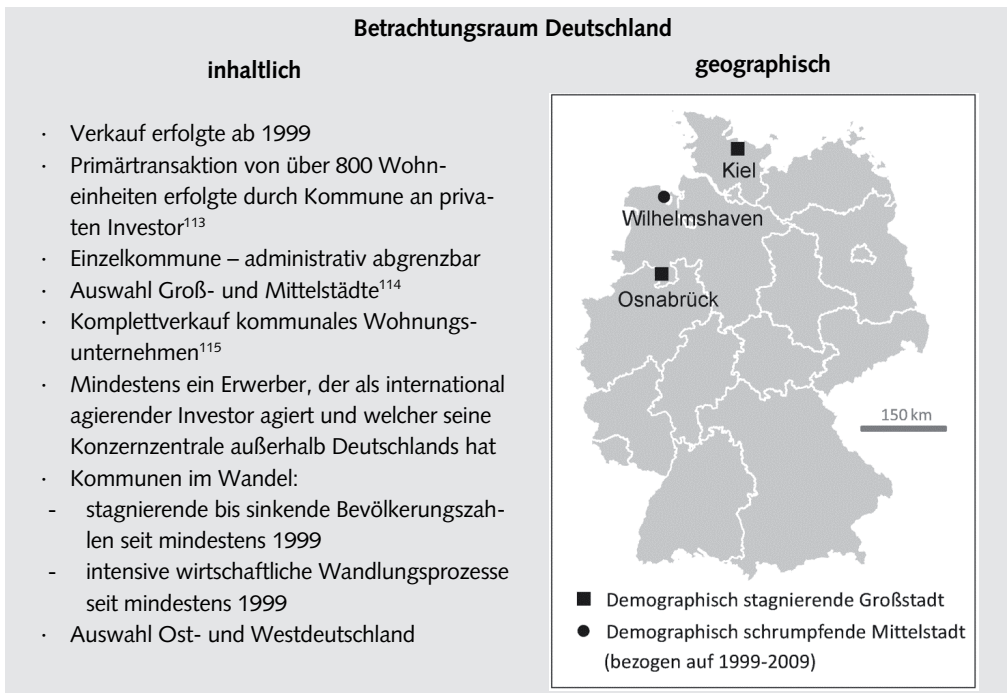


Abb. B-7: Geographische Lage der Untersuchungsstädte

Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹³ Grundlage der Recherche bildet die BBSR-Datenbank zu Wohnungstransaktionen in Deutschland. Durch das BBSR fanden ausschließlich Deals Beachtung, bei den ≥ 800 Wohneinheiten veräußert wurden.

¹¹⁴ In der Auswahl der Untersuchungsstädte befanden sich folgende Kommunen: Berlin, Brandenburg an der Havel/ Brandenburg, Döbeln/ Sachsen, Dresden/ Sachsen, Erfurt/ Thüringen, Frankfurt am Main/ Hessen, Gera/ Thüringen, Hainichen; Striegistal/ Sachsen, Halle an der Saale/ Sachsen-Anhalt, Hannover/ Niedersachsen, Kiel/ Schleswig-Holstein, Lübeck/ Schleswig-Holstein, Nürnberg/ Bayern, Osnabrück/ Niedersachsen, Rendsburg/ Niedersachsen, Saarbrücken/ Saarland, Wilhelmshaven/ Niedersachsen, Wuppertal/ Nordrhein-Westfalen, Zwickau/ Sachsen.

¹¹⁵ Die Verfasserin konzentrierte sich auf Kommunen, die kommunale Wohnungsbestände in direkter Beteiligung und damit unmittelbar Anteile an Wohnungsunternehmen – als Mehrheitsanteilseigner/ Mehrheitseigentümer (mind. 51 %) oder 100 %iger Eigner – bis zur Veräußerung hielten.

B.2.4.1 Recherche und Auswertung sekundärstatistischer und medialer Unterlagen

Um Erkenntnisse über den lokalen Kontext zu gewinnen, erfolgte eine deskriptive Analyse sekundärstatistischer Daten, strategischer Konzepte der Kommune, im Untersuchungszeitraum laufender Förderprogramme der Stadterneuerung und der Wohnraumversorgung sowie eine Medienanalyse lokaler Tageszeitungen¹¹⁶ (quantitativer Ansatz).

Ziel der Analyse sekundärstatistischer Daten ist es, Erkenntnisse über demographische und wirtschaftliche Entwicklungen der Stadt sowie des lokalen Wohnungsmarktes zu erhalten, um jeweils gegebene Rahmenbedingungen vor Ort darstellbar und vergleichbar zu machen. Daten wurden durch die jeweilige kommunale Statistikstelle bereitgestellt bzw. durch eigene Recherchen der Internetpräsenz der jeweiligen statischen Landesämter sowie der Bundesagentur für Arbeit selbstständig zusammengetragen und aufbereitet.

Eine systematische Auseinandersetzung mit strategischen Konzepten der Kommune im Bereich Wohnungsmarkt/ Stadtentwicklung erfolgte, um die für das Verwaltungshandeln verbindlich festgeschriebenen strategischen Handlungsanweisungen bzw. strategischen Schwerpunktsetzungen im Bereich Wohnungsmarkt/ Stadtentwicklung im zeitlichen Verlauf zu ermitteln. Hierbei wurden strategische Zielsetzungen und Schwerpunkte ermittelt, deskriptiv aufbereitet sowie einer Bewertung unterzogen. Die Unterlagen wurden teilweise durch Vertreter der Stadtverwaltung bereitgestellt. Größtenteils erfolgte die Recherche mit Hilfe des Internets auf den jeweiligen öffentlichen Nutzerportalen der Kommunen. Letzteres trifft insbesondere auch auf die in den einzelnen Städten aktiven Förderprogramme zu. Ziel dieser Recherche war es, stadträumliche und inhaltliche Entwicklungsschwerpunkte zu ermitteln und diese mit den jeweiligen räumlichen Besitzständen des ehemals kommunalen Wohnungsunternehmens abzugleichen.

Eine Medienanalyse der jeweiligen Tageszeitungen wurde mit dem Ziel verfolgt, gemeinsam den befragten Experten nicht mehr präsente Gegebenheiten, Entwicklungsprozesse und auftretende Konflikte innerhalb der Untersuchungsstadt aufzudecken. Entsprechend den Überlegungen der Medieninhaltsforschung (Bonfadelli 2002, 41 f.) sollte Häufigkeit der Berichterstattung inhaltsanalytisch erhoben werden. Die Verfasserin folgte hierbei den Überlegungen der Nachrichtenwerttheorie. Demnach steigt die Wahrscheinlichkeit einer medialen Berichterstattung, je mehr Faktoren wie geographische Nähe, Konflikte, Schäden, Negativität oder ähnliche Faktoren auf ein Ergebnis zutreffen (Bonfadelli 2002, 49). Als ein solches Ereignis wurden der Verkauf kommunalen Wohneigentums und damit verbundene Folgen sowie lokal stattfindende Diskurse zwischen unternehmerischer Wohnungswirtschaft und der Kommune eingeschätzt. Es zeigte sich jedoch, dass die vorgefundene lokale Berichterstattung nicht ausreichend war, um eine quantitative Medienanalyse vorzunehmen. Damit war es nicht möglich, den Untersuchungsgegenstand – Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen nach dem Verkauf – auch aus der Vergangenheit aufzuarbeiten. Deswegen floss die vorgefundene Medienberichterstattung ausschließlich als wichtige Ergänzung in die Forschungsarbeit ein. Bei der zur Anwendung kommenden deskriptiven Arbeitsweise wurde wissentlich ignoriert, dass individuelle Werthaltungen der Journalisten – und damit deren persönliche Einstellungen zum Verkauf und späterem wohnungswirtschaftlichen Agieren der neuen Eigentümer – durchaus die „Richtung“ der medialen Berichterstattung beeinflussen.

¹¹⁶ Die überlokale themenbezogene und aktuelle Berichterstattung wurde mit Hilfe der wöchentlich erscheinenden Frankfurter Allgemeinen Zeitung [FAZ] und deren freitäglichem ‚Immobilienmarkt‘ im Zeitraum 2009 bis 12/ 2011 abgesichert.

B.2.4.2 Auswahl von Experten sowie Durchführung von Expertengesprächen

Im Mittelpunkt der Untersuchung standen Expertengespräche mit unterschiedlichen Akteuren des Wohnungsmarktes. Die Auswahl der Experten erfolgte entsprechend der formulierten Fragestellung. Es wurden über 60 Personen als Vertreter von Institutionen schriftlich kontaktiert und um ein mündliches Expertengespräch gebeten. 44 Personen bzw. Personengruppen einer Institution erklärten sich für ein Gespräch bereit¹¹⁷ (siehe Abb. B-8). Werden Gesprächspartner in fünf Gruppen unterteilt, galt das zentrale Forschungsinteresse den Akteuren der (1) unternehmerischen Wohnungswirtschaft [WW] sowie (2) Vertretern der städtischen Verwaltung aus den Bereichen Stadtentwicklung/ Bau, Soziales/ Wohnen sowie der lokalen Politik [V]¹¹⁸ (siehe Abb. B-8).

Es zeigte sich, dass das Gewinnen von Gesprächspartnern der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, insbesondere von Akteuren, die als „neuen Eigentümer“ bzw. „neue Investoren“ bezeichnet wurden, äußerst schwierig war. Für das zusätzliche Generieren von Informationen, für Hintergrundwissen sowie die eigene Meinungsbildung und damit für den Aufbau eines gesamtstädtischen Verständnisses war deswegen sowohl die Gruppe der (3) Interessenvertreter/ Interessensvermittler [IV], der (4) Stadtentwickler [SES] als auch sogenannter (5) „sonstiger Akteure des Wohnungsmarktes“ [SES] von großer Bedeutung.

Zwar konnten größtenteils keine eindeutigen Aussagen über die Gruppe der „neuen Investoren“ mit Hilfe von Expertengesprächen direkt rekonstruiert, jedoch bestmöglich durch Aussagen Dritter abgesichert dargestellt werden.¹¹⁹ Diese „Mosaikarbeit“ wurde teilweise durch die Einsichtnahme in Jahresabschlussbilanzen und Geschäftsberichte ergänzt. Mit der Durchführung von Expertengesprächen wurde das Ziel verfolgt, die Komplexität von kollektiven oder einzelnen Akteuren herbeigeführten Entscheidungsprozessen zu verstehen, vorgefundene kollektive Handlungs- und Abstimmungsprozesse nachzuvollziehen sowie typische Kommunikations- und Kooperationsformen herauszuarbeiten.

Als Erhebungsinstrument fand das leitfadengestützte Experteninterview Anwendung. Dieses wurde als systematisches Interview konzipiert. Anders als beim explorativen oder theoriegenerierenden Interview soll diese Form des Interviews eine lückenlose und systematische Informationsgewinnung ermöglichen, die nur mit Hilfe von ausgewählten Experten möglich war. Zudem wurde eine Vergleichbarkeit der getroffenen Aussagen angestrebt (Bogner/ Menz 2005, 36-39). Als Experten wurden in der vorliegenden Arbeit, anders als es Bogner/ Menz (2005: 46) vorgeschlagen haben, Personen zwar unabhängig ihrer wissenschaftlichen Titel, jedoch nicht unabhängig ihrer Position im Unternehmen, in der Verwaltung o. ä. angesprochen. Die Verfasserin geht dabei davon aus, dass Handlungsfelder von Personen in leitender Tätigkeit als auch das eigene Erkenntnisinteresse auf diese Weise bestmöglich zusammengebracht werden können¹²⁰.

Im Rahmen des Experteninterviews stand damit nicht die Person und deren Meinung, sondern deren Wissen im Mittelpunkt des Gespräches. Befragte wurden dabei als Repräsentanten des Unterneh-

¹¹⁷ Ein Expertengespräch wurde mit drei Akteuren zweier unterschiedlicher Akteurgruppen vorgenommen. Aussagen dieses Gespräches wurden der jeweiligen Expertengruppierung zugeordnet. Das Gespräch wurde inhaltlich als auch für die Statistik als ein separat geführtes Interview in die Forschungsarbeit integriert.

¹¹⁸ Um die Forschungsaufgabe einzugrenzen, wurde eine Fokussierung auf Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft und der Kommune vorgenommen. Sowohl private Vermieter als auch Eigentumsverwalter wurden keiner analytischen Bearbeitung unterzogen.

¹¹⁹ Hierbei folgte die Autorin dem Prinzip qualitativer Sozialforschung, nachdem Kausalmechanismen unter bestimmten Bedingungen bestimmte Effekte hervorbringen und mit Hilfe einer theoriegeleiteten Interpretation ausgewählter sozialer Sachverhalte gewonnen werden kann. Siehe u. a. Gläser/ Laudel 2009. Das sich so abzeichnende Mosaik an Informationen wurde bei weiteren Gesprächen gespiegelt und so ein Abbild des Akteurs und dessen Handlungsorientierung erzeugt.

¹²⁰ Zum Teil erfolgte durch die seitens der Autorin ermittelten Experten eine Weitervermittlung an Dritte, die inhaltlich zu konkreteren Aspekten besser aussagefähig waren.

mens, der Organisation bzw. Institution begriffen. Ziel war es, organisatorische oder institutionelle Zusammenhänge, Strukturen und Strukturzusammenhänge des Handelns und der Kooperation unter den Akteuren des Wohnungsmarktes aufzudecken (Gläser/ Laudel 2009, 111).

Experten	Durchgeführt / Angefragt
(1) Unternehmerische Wohnungswirtschaft [WW]	09 / 19
Langjährige Bestandshalter: Wohnungsgenossenschaften	6 / 10
Zumeist langjährige Bestandshalter: Private Wohnungswirtschaft	2 / 2
Neue Investoren: private Beteiligungsgesellschaften	1 / 7
(2) Städtische Verwaltung [V]	16 / 21
Stadtverwaltung: Bau [SV]	3 / 3
Stadtverwaltung: Soziales [SV]	2 / 3
Lokale Politik: Kommunalpolitiker der Stadtratsfraktionen [PV]	11 / 15
(3) Interessenvertreter / Interessenvermittler [IV]	8 / 9
Haus und Grund	3 / 3
Mieterverein	3 / 3
Lokale Medien	2 / 3
(4) Stadtentwickler [SES]	5 / 5
Sanierungsträger / -beauftragte Treuhänder / Quartiersmanager	5 / 5
(5) Sonstige Akteure des Wohnungsmarktes [SES]	6
Immobilienmakler	4
Sonstige Informanten: z. B. Banken, Gutachterausschuss	2 / 2
	<u>44 / 61</u>

Abb. B-8: Akteurauswahl für Experteninterviews

Es wurde zunächst ein globaler Leitfaden erarbeitet, der alle Untersuchungsaspekte beinhaltet. Er ist das Ergebnis des Operationalisierungsprozesses einzelner Leitfragen in Interviewfragen. Dieser Leitfaden wurde in einem zweiten Schritt in den einzelnen Gruppen (siehe Abb. B-8) entsprechend der „Rolle des einzelnen Experten“ spezifiziert. Es erfolgte eine Abfrage von spezifischem Kontextwissen. So wurde entsprechend der jeweiligen Profession und Aufgabenwahrnehmung ein spezieller Gesprächsrahmen vorgegeben, der gewährleistet, dass ein begrenztes Thema professionell bearbeitet fand und Vermutungen größtenteils ausgeschlossen werden konnten. Auf diese Weise wurde vom Prozess- und Deutungswissen des einzelnen Akteurs, welches sich auf spezifische professionelle oder berufliche Handlungsfelder bezog, profitiert. Gleichzeitig konnten individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster ermittelt werden. Da auch Experten über kein objektives Wissen bzw. Informationen verfügen, fanden im Rahmen der Auswertung auch immer mögliche Motive und Werthaltungen des einzelnen Akteurs Beachtung. Hierzu wurden die im Vorfeld erarbeiteten und an späterer Stelle in der Forschungsarbeit getroffenen Grundannahmen (siehe Abb. C-17) herangezogen.

Kontaktaufnahmen zu Experten erfolgten auf postalischem Wege. Bei prinzipiellem Interesse an einer Mitarbeit wurden zentrale Fragenaspekte per E-Mail an die Interviewpartner versendet und Termine für ein Treffen am Ort der Wahl des einzelnen Experten vereinbart. Der zeitliche Aufwand für die Vereinbarung von Terminen und das Zustandekommen eines Interviews war mit teils erheblichen zeitlichen und organisatorischen Aufwänden verbunden. Die Expertenbefragung erstreckte

sich über 18 Monate und war mit zahlreichen Aufenthalten in den einzelnen Untersuchungsstädten verbunden. Gespräche wurden sowohl in Unternehmen, in der Stadtverwaltung und Fraktionsbüros, in Stadtteilbüros, in privaten Wohnungen oder in Cafés geführt. Mit Erlaubnis der Experten wurden die zwischen 35 und 90 Minuten andauernden Gespräche aufgezeichnet und später transkribiert. „Pausen, Stimmlagen, sowie sonstige nonverbale und parasprachliche Elemente [...] [wurden] nicht zum Gegenstand der Interpretation gemacht“ (Meuser/ Nagel 1991: 83). Dementsprechend entfielen aufwendige Notationssysteme bei der Transkription. Für die Verschriftlichung des Interviews fand die Standardorthografie Anwendung. Es wurde nicht das gesprochene Wort niedergeschrieben. Vier Expertengespräche wurden telefonisch geführt und mit Hilfe eines Protokolls zentrale Aussagen des einzelnen Gesprächspartners aufgezeichnet. Es wurden jeweils Postskripte erstellt, die Ort, Zeit, Gesprächsatmosphäre und spontane Einschätzung zum Gespräch sowie reflektierende Aussagen der Interviewerin enthielten. Aussagen von Akteuren, die das Mitschneiden des Gespräches nicht wünschten (ein Interview) bzw. bei denen dies aus technischen Gründen nicht möglich war (zwei Interviews), wurden protokolliert sowie das Gespräch gleichfalls mit einem kurzen Postskript „aufgearbeitet“.

B.2.4.3 Durchführung qualitativer Inhaltsanalyse

Die Verfasserin entschied sich für das Analyseverfahren der qualitativen Inhaltsanalyse nach Gläser/ Laudel (2009) und ganz bewusst gegen das sehr häufig zur Anwendung kommende Verfahren von Mayring (2010 [Erstauflage 1983])¹²¹. Es erfolgte eine Auswertung der transkribierten und damit verschriftlichten Experteninterviews durch ein regelgeleitetes und systematisches Verfahren¹²². Dabei wurden entsprechend der Anweisung von Gläser/ Laudel (2009: 46) „die dem Text entnommenen Informationen [...] den Kategorien des Analyserasters zugeordnet und relativ unabhängig vom Text weiterverarbeitet, d. h. umgewandelt, mit anderen Informationen synthetisiert, verworfen usw.“ Die eigentliche Analysearbeit erfolgt getrennt vom Ausgangstext, einzelne Aussagen können zu diesem jedoch wieder rückverfolgt werden. Vor der Analyse der einzelnen Texte wurde ein Kategoriensystem entsprechend der theoretischen Rahmung und Zielsetzung der Forschungsarbeit erarbeitet.

In einem ersten Arbeitsschritt (Theoretische Vorüberlegungen/ Vorbereitung der Extraktion) wurden entsprechend des Forschungsziels unterschiedliche Variablen, die mindestens zwei Merkmals- bzw. Eigenschaftsdimensionen besitzen (Kromrey 2009, 226), als Suchraster, als abhängige, unabhängige bzw. intervenierende Variablen definiert. Entsprechend Gläser/ Laudel (2009: 80) wirken dabei „die mit den Variablen beschriebenen Phänomene [...] nicht direkt aufeinander, sondern vermittelt über soziales Handeln.“ Es besteht somit eine Annahme über kausale Mechanismen zwischen den einzelnen Variablen.

Da das Untersuchungsziel der Beantwortung der Frage nachgeht, **ob** und **wie** der Markteintritt internationaler Investoren Einfluss (**wie?**) auf neue Handlungs- und Kommunikationsstrategien einzelner Marktteilnehmer hat, wurde der Markteintritt als unabhängige (Ursache) sowie das Handeln und die Kommunikation unter den Marktakteuren als abhängige Variable (Wirkung) definiert. Des Weiteren wurden als intervenierende Variablen neue **Interessenlagen, lokal wahrgenommene Probleme**

¹²¹ Einerseits wurde zwar eine Zusammenfassung und Strukturierung als Analyseschritte des Kategoriensystems angestrebt, jedoch bewusst eine Explikation – das Zusammentragen von zusätzlichem Material bei fraglichen Textteilen – unterlassen. Des Weiteren geht die Methode nicht interpretativ, sondern reduktiv vor. Sie ist damit für ein exploratives Verfahren auch deswegen wenig geeignet, da das eingangs aufgestellte Kategoriensystem nicht verändert werden darf, sondern die Untersuchung erfolgt mit Hilfe eines vorab entwickelten, theoretisch abgeleiteten Analyseschemas. Das Verfahren hat zudem eine Quantifizierbarkeit der Erkenntnisse zum Ziel, indem „Kategoriehäufigkeiten erhoben und quantitativ analysiert werden“ Mayring (2010: 05).

¹²² Dies bedeutet, dass Reihenfolge und Inhalt der einzelnen Arbeitsschritte genau vorgegeben sind sowie das gesamte Material auf gleiche Weise behandelt wird, indem einzelne Informationen Auswertungskategorien zugeordnet und extrahiert werden (siehe Gläser/ Laudel 2009, 204).

me/ Konflikte sowie **Verlust kooperativer Partner der Stadt** konzeptualisiert. Intervenierende Variablen beeinflussen den angenommenen Kausalmechanismus und finden deshalb in der Analyse Berücksichtigung (siehe Abb. B-9).

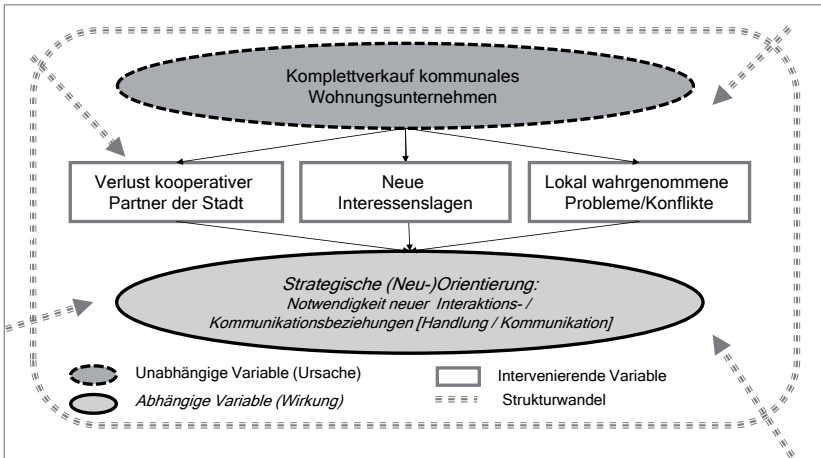


Abb. B-9: Variablen, vermutete Kausalzusammenhänge und -mechanismen im Forschungsvorhaben
Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Vorbereitung zur Extraktion der Inhalte der Interviews erfolgten einzelne Zwischenschritte. Wurden im Text Informationen darüber gefunden, **warum** eine spezifische Merkmalsausprägung auftrat, wurde dies in die Dimension „Ursachen“ (Kompletterverkauf kommunales Wohnungsunternehmen) aufgenommen (siehe nachfolgende Abb. B-10). Informationen darüber, **wie** eine Variable für die Forschungsfrage relevante Sachverhalte beeinflusst hat, wurde dagegen in die Dimension „Wirkungen“ (strategische Neuorientierung) eingeordnet. Auswertungskategorien für unabhängige sowie intervenierende Variablen besitzen im Normalfall nur eine Wirkungsdimension. Wird beispielsweise die Auswirkung des Markteintritts eines neuen Investors auf Prozesse der Zusammenarbeit im Bereich Stadtentwicklung untersucht, interessiert nicht, **wie** der Akteur auf den Markt kam – die Ursachendimension ist damit nicht gegeben – sondern, **wie** er auf ablaufende Prozesse einwirkt. Auf der anderen Seite wird bei Auswertungskategorien für abhängige Variablen der Untersuchung häufig keine Wirkungsdimension benötigt. Hier interessierten in erster Linie die Ursachen, **warum** eine Zusammenarbeit/ Kooperation erfolgt oder eben nicht (Gläser/Laudel 2009, 209).

Die Arbeit mit den Variablen erfolgte somit mit Hilfe einer „analytischen Setzung“, die keineswegs alle Zusammenhänge der sozialen Realität abbilden konnte und wollte. Jede der Variablen wurde mit unterschiedlichen Sachdimensionen und einer Zeitdimension definiert. Dabei nimmt die einzeln konzipierte Auswertungskategorie prinzipiell Informationen über Handlungen auf. Es wurden Auswertungskategorien konstruiert (siehe erneut Abb. B-10), welche die für die im Rahmen der Forschungsarbeit interessierenden Handlungen aufnehmen können:

Dimensionen	Verkauf (V)	Handeln (HA)	Kommunikation (KO)
Sachdimensionen	V_Akteure	HA_Akteure	KO_Akteure
	V_Aufgaben kommunales Wohnungsunternehmen	HA_Gegenstand	KO_Gegenstand
	V_veränderter Instrumenteneinsatz	HA_Ziel	KO_Ziel
	V_Auswirkung Verkauf	HA_Ergebnis / Wirkung	KO_Ergebnis / Wirkung
	V_Einschätzung neuer Akteure durch Dritte	HA_Interaktionsorientierung	KO_Akteursbeziehung
	V_Verhandlungsposition Stadt nach Verkauf	HA_Handlungsstrategie / Instrumente	KO_Form / Muster
Zeitdimension	V_Zeit	HA_Zeit	KO_Zeit

Abb. B-10: Extraktion und Kategorienbildung

Quelle: Eigene Darstellung.

Am Ende erfolgte die Auswertung des Datenmaterials, wobei die Auswertungskategorien in einem abschließenden Schritt als Vergleichsdimensionen betrachtet wurden, um strategische Orientierungen und Handlungen einzelner Akteure einander gegenüberstellen zu können.

Die in die Forschungsarbeit eingeflossenen Zitate oder Aussagen der Experten wurden nach einem einheitlichen Schema anonymisiert. Dieses Schema verhindert, dass getroffene Aussagen einzelnen Personen zugeordnet werden können. Durch die gewählte Schablone ist es dem interessierten Leser damit ausschließlich möglich, Zitate sowohl einer Stadt als auch einer „Expertengruppe“ zuzurechnen. Aufgrund der geringen Fallzahl wurden den Expertengruppen der (4) Stadtentwickler und der Gruppe der (5) Sonstigen Akteure des Wohnungsmarktes eine gemeinsame Kodierung [SES] zugewiesen. Des Weiteren wurde jeder Interviewpartner aus einer Akteurgruppe mit einer fortlaufenden Nummer versehen. Die letzten, in einer eckigen Klammer als Ziffern abgelegten Informationen, dienen dagegen dem konkreten Wiederfinden des Zitates bei Transkription. War keine Transkription, sondern nur eine Protokollierung möglich, entfiel diese Information.

Es wurde entsprechend den von Gläser/ Laudel (2004: 210) vorgegebenen Regeln der Extraktion vorgegangen:

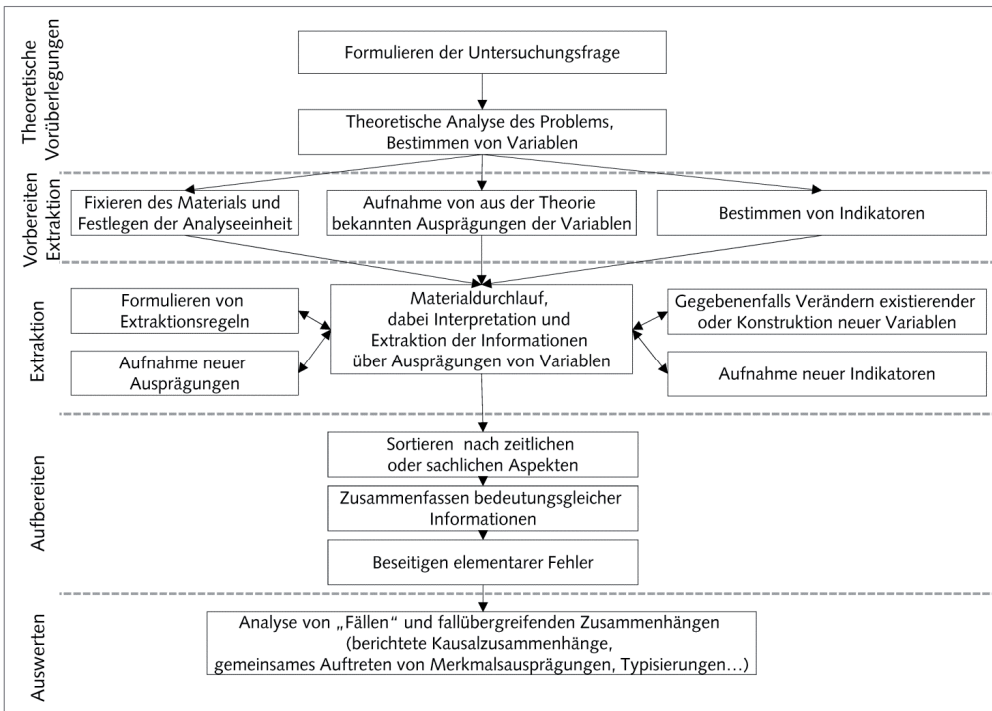


Abb. B-11: Ablauf qualitativer Inhaltsanalyse
 Quelle: Gläser/ Laudel 2009, 203. Leicht verändert.

Wie aus nachfolgender Abb. B-12 ersichtlich, wurden in der Forschungsarbeit Verwendung findende Zitate und Informationen nach folgendem Schlüssel „kodiert“¹²³:

Einordnung der Stadt	Geographische Kodierung I_	Funktionale Einordnung	Funktionale Kodierung II_	Personale Kodierung sowie konkretes Zitat III_IV	
Kiel	KI_	(1) Unternehmerische Wohnungswirtschaft	_WW_	_01.-01	[KI_WW_01.-20\]
Osnabrück	OS_	(2) Städtische Verwaltung: Stadtverwaltung Stadtratsfraktion	_SV_ _PV_
Wilhelms-haven	WHV_	(3) Interessenvertreter/ Interessenvermittler	_IV_
		(4) Stadtentwickler/ (5) Sonstige Akteure des Wohnungsmarktes	_SES_

Abb. B-12: Kodierungsschlüssel der Experteninterviews
 Quelle: Eigene Darstellung.

¹²³ Anhand des gewählten Beispiels [KI_WW_01.-20\] kann durch die Verfasserin damit eindeutig belegt werden, dass durch einen in der Stadt Kiel [KI] agierenden Akteur [01] der unternehmerischen Wohnungswirtschaft [WW] im transkribierten Abschnitt 20 eine in der Forschungsarbeit Verwendung findende Aussage getroffen wurde.

Die vergleichsweise große Anzahl geführter Leitfadengespräche erwies sich als notwendig, um einerseits Antworten auf die vielfältigen Untersuchungsziele zu finden, andererseits aber auch, um differenzierte Aussagen über die einzelnen Akteurguppen zu erhalten.

Die zwischen Januar 2010 und April 2011 durchgeführte Erhebung gilt für alle Untersuchungsstädte als Momentaufnahme. Sie stellt eine analytische Zustandsbeschreibung dar. Prozesshafte Veränderungen können mit Hilfe des vorhandenen Datenmaterials nicht **konsequent** nachvollzogen werden. Anders als angenommen vermochten es Experten nicht, die sich im zeitlichen Verlauf wandelnden strategischen Schwerpunktsetzungen darzustellen. Zwar konnte zwischen einem „Früher“ – als das Wohnungsunternehmen noch in kommunaler Trägerschaft war – und „Heute“ unterschieden werden. Weitere Differenzierungen waren jedoch nicht ausreichend konkret möglich.

B.2.4.4 Aufbau empirischer Fallstudien

Ausgangspunkt der empirischen Analyse ist in den untersuchten Städten der Komplettverkauf des kommunalen Wohnungsbestandes.

Da kommunale sowie Handlungsstrategien der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in lokale und überlokale Kontextbedingungen eingebettet sind, sind sie auch eng mit demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verknüpft. Jeder empirischen Fallstudie wird deswegen ein Überblick über wichtige demographische, wirtschaftliche aber auch finanzielle Kennzahlen mit dem zeitlichen Schwerpunkt zwischen 1999 und 2009 vorangestellt und die lokale Wohnungsmarktsituation analysiert. Teilweise wurde der Untersuchungszeitraum ausgedehnt, um Entwicklungen und Trends präziser darzustellen.

Aufbauend auf dieser deskriptiv-analytischen Arbeit, wird ein Vergleich lokaler Akteurkonstellationen durch systematische Aufbereitung gewonnener qualitativer Daten und Informationen vorgenommen.

C. WOHNUNGSMARKT- UND STADTENTWICKLUNG IM SPANNUNGSFELD VON LOKALEM STRUKTURWANDEL UND GLOBALISIERUNG

Im Folgenden wird die Funktion des Wohnens als zentraler Baustein der Stadtentwicklung herausgestellt (Kapitel C.1) und ein einführender Überblick der westdeutschen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik gegeben (Kapitel C.2). Ziel des zweiten Kapitels ist es, die sich wandelnde Handlungsorientierung der öffentlichen Hand nachzuvollziehen und mit gegebenen städtebaulichen Leitbildern sowie wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten in Verbindung zu bringen. Diese in gewisser Weise als Pfadabhängigkeit des öffentlichen Handelns zu umschreibende Situation soll ein Grundverständnis des konkreten Handlungsrahmens, aber auch Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand aufzeigen. Kommunen sind hierbei Teil eines hierarchisch gegliederten Steuerungssystems.

Auf dem deutschen Wohnungsmarkt agiert eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Zu diesen wird ein kurzer Überblick erarbeitet (Kapitel C.3). Damit soll nicht nur die seit vielen Jahrzehnten erfolgte Versorgung mit Wohnraum im Rahmen unterschiedlichster Geschäftsmodelle und Handlungsorientierungen gewürdigt, sondern auch systematisiert werden.

Im Kapitel C.4 werden kommunale Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktpolitik im Kontext von Privatisierungs- und Globalisierungsprozessen und damit verbundenen kommunalen und lokalen Herausforderungen dargestellt. Hierbei werden insbesondere neue, international tätige institutionelle Akteure genauer analysiert und die wachsende Bedeutung von internationalen Vernetzungsbeziehungen und Akteuren für Stadtentwicklungsprozesse herausgearbeitet.

Abschließend gilt es, Antworten darauf zu finden, wie eine integrierte Steuerung und Lenkung auch unter den sich dynamisch verändernden Bedingungen des Strukturwandels sowie der Internationalisierung und Heterogenisierung bewältigt werden kann. Das Kapitel schließt deshalb mit Steuerungschancen und -grenzen – öffentlicher wie privater – Akteure, um lokal auftretende Probleme zu lösen und kollektive Lösungsansätze zu erarbeiten.

C.1 Wohnen als zentraler Baustein der Stadtentwicklung

Um die in der Dissertation gegebene, enge inhaltliche Verbindung von Prozessen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes zu betonen, wird eingangs auf die Besonderheit des Gutes Wohnung eingegangen.

Wohngebäude stellen imageprägende und elementare Bausteine der Siedlungsentwicklung dar¹²⁴. Das einzelne Wirtschaftsgut „Wohnung“ verfügt auch über charakteristische Eigenschaften (Kühne-Büning u. a. 2005, 07 ff.), die Wohnungsmärkte zu unvollkommenen Märkten machen. So ist das Gut Wohnen immobil, kann nur begrenzt reproduziert und bei entsprechender Nachfrage nur mit zeitlicher Verzögerung am Markt platziert werden. Der Wert einer Wohnung ist zudem von externen Preisbildungsfaktoren wie der Lage und dem infrastrukturellem Umfeld abhängig. Eine Wohnung ist nicht durch andere Güter substituier- bzw. verzichtbar (Just/ Voigtländer 2011, 666).

Den Wohnungsmarkt gibt es nicht. Er spaltet sich in unterschiedliche Teilmärkte auf (Kühne-Büning u. a. 2005):

1. Regional: Standortgebundenheit der Wohnung, Erreichbarkeit,
2. Sachlich: Eigenschaft der Wohnung in Bezug auf Größe und Ausstattung,
3. Sozialökonomisch: Wohnungen in Preiskategorien.

Wohnungsmärkte sind im Wesentlichen Bestandsmärkte. Nur etwa ein Prozent des vorhandenen Bestandes wird durchschnittlich durch Neubau im Jahr ergänzt. Lange Nutzungsdauer und hohe Produktionskosten bedingen für Eigentümer von Mietwohnungen einen vergleichsweise geringen Kapitalumschlag. Der Kapitaleinsatz amortisiert sich durch die Höhe des Nutzungsentgelts (Miete) erst nach Jahrzehnten¹²⁵. Bedingt durch diese geringe Elastizität oder Trägheit des Anpassungsprozesses von Angebot und Nachfrage (Spars 2001, 26), werden veränderte Investitionsstrategien erst allmählich im Stadtbild sichtbar und für Stadtentwicklungsprozesse wahrnehmbar.¹²⁶ Eben weil der Wohnungsmarkt besondere Eigenschaften aufweist, ist er u. a. in Deutschland durch staatliche Interventionen geprägt. Dabei liegt seit spätestens Ende der 1990er Jahre und damit seit Beginn des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit kein Marktversagen vor, welches staatliche Organe per se zwingt, direkt in das Marktgeschehen einzugreifen (Schacht 2008, 255 f.). Durch die Abhängigkeit oder Verschränkungen des Wohnungsmarktes mit angrenzenden Wirtschafts- und Politikfeldern¹²⁷ ist der deutsche Wohnungsmarkt bis heute durch einen relativ starken, wenngleich tendenziell stark sinkenden, interventionistisch-verteilungspolitischen Eingriff gekennzeichnet. Vor allem öffentliche Wohnungsunternehmen waren und sind hierbei Teil einer staatlichen Ausgleichsfunktion.

Die Wurzeln des heutigen Wohnungsmarktgefüges sowie der Wohnungspolitik liegen in der neueren Geschichte Deutschlands begründet. Erst seit den 1990er Jahren tritt, bedingt durch sich vollziehende globale Vernetzungsprozesse der Kapitalmärkte, auch verstärkt die Sekundärfunktion von Wohnungen, die Immobilie als abverkaufbarer Vermögensgegenstand – als sogenannte Assetklasse – ins politische Bewusstsein (Kapitel C.4.2).

¹²⁴ Schiffers (2010: 95) wirft die These auf, dass „Der Immobilienmarkt [...] die grundlegende Steuerungsform der Stadtentwicklung [ist]“, wobei Wohnungs-, Boden- und Kapitalmarkt eigenen Regeln und Konjunkturen folgen.

¹²⁵ Trifft auf klassische Bauträger, die Wohnungen verkaufen, noch bevor sie sie erbaut haben, nicht zu.

¹²⁶ Der deutsche Wohnungsbestand ist relativ jung – 70 % des Bestandes wurde nach dem II. Weltkrieg errichtet. 25 % gelten als Altbaubestand, über 50 % des westdeutschen Wohnungsbestandes wurden in den ersten 30 Jahren nach dem II. Weltkrieg errichtet, 10 % nach 1990 (siehe Just/ Reuther, 2005, 04 f.).

¹²⁷ Kapitalmarkt; Bodenmarkt sowie z. B. Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftspolitik

C.2 Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik in Deutschland

Die prozesshafte Darstellung der deutschen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik erfuh durch unterschiedliche Autoren eine umfassende Analyse¹²⁸. Dabei ist beiden Politiken gemein, dass sie über Jahrzehnte trotz besseren Wissens von einem ungebrochenen Wachstumsparadigma geprägt waren (Ganser 2004, 565 f.).

Nach den Überlegungen von Sailer (2002: 05) stellt sich Deutschland heute als korporatistischer Wohlfahrtsstaat dar, dessen Wohnungsmarkt von einem sehr großen Anteil an Miet- und Sozialmietwohnungen sowie einer starken mietschutzrechtlichen Gesetzgebung getragen wird. Die durch die öffentliche Hand geschaffenen nicht nur miet-, sondern bau-, und steuerrechtlichen sowie administrativen Rahmenbedingungen (Heinelt u. a. 2004a) haben dabei insgesamt einen „wesentlichen Einfluss auf die [privaten] Investitionsaktivitäten“ (Holm 2011: 15). Bis vor wenigen Jahren wurden so in Deutschland, insbesondere mit Hilfe lokalen Wissens lokaler Akteure, Wohnungsneubauinvestitionen realisiert. Seit dem Jahr 2002 sind jedoch räumliche Investitionsbeschränkungen immer mehr zurückgenommen worden (Heeg/ Holm 2012, 211). Weltweit und somit auch in Deutschland werden Investitionen zunehmend über Fonds, die Geldmittelbestände für konkrete Zwecke sammeln, getätigt. Ziel ist eine Kapitalanlage zur Renditesteigerung. Diese, den Wohnungsmarkt nachhaltig verändernden, neuen Logiken und Entwicklungen wurden jedoch erst durch politische Entscheidungen und Gesetzgebung ermöglicht. Sie führten nach Heeg (2008: 77) zu einer „finanzseitige[n] Entbettung der Immobilienentwicklung“. Bereits in der Vergangenheit versuchte Wohnungspolitik nach Holm (2011) den bestehenden Antagonismus zwischen Tauschwert- und Gebrauchswert einer Wohnung¹²⁹ zu regulieren. Holm (2011: 11) stellt in diesem Zusammenhang jedoch einschränkend fest, dass „sich Wohnungspolitik in dieser Perspektive nicht als moderierbares Politikfeld mit Vorteilsoptionen für alle Seiten verstehen lässt.“ Denn während Wohnraumnachfrager vor allem an einem hohen Gebrauchswert und damit an bestimmten Ausstattungsmerkmalen der Wohnung [zu möglichst günstigen Preisen] interessiert sind, haben Investoren und Anbieter von Wohnraum insbesondere ein Interesse an einem möglichst hohen Tauschwert in Form hoher Verkaufspreise bzw. Vermietungsumsätze. Dabei eint alle Akteure, dass ihr Handeln trotz unterschiedlicher Interessenlagen eng mit lokal ablaufenden Prozessen der Stadtentwicklung verbunden ist.

C.2.1 Wandel des staatlichen Planungs- und Steuerungsverständnisses

C.2.1.1 Von der zentralistischen zur Projektplanung

Insgesamt sind ablaufende Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes eng mit baugesetzlichen Regelungen¹³⁰, einem sich wandelnden Staatsverständnis und damit des staatlichen Verständnisses der Gemeinwohlorientierung sowie unterschiedlichen Planungsmodellen geprägt und verknüpft. Nach Ende des II. Weltkrieges orientierte sich Stadtentwicklungspolitik am noch vorhandenen historischen Erbe. Mit Hilfe staatlicher Fördermaßnahmen erfolgte ein traditionsorientierter,

¹²⁸ z. B. Dieckmann/ Arlt 1996; Dopfer 2000; Häußermann/ Läßle/ Siebel 2008; Häußermann/ Siebel 2000; Grosskopf/ König 2001; Jenkis 2004; Kofner 2004; Mayer 1998; Rudolph-Cleff 1995

¹²⁹ Gebrauchs- und Tauschwert, u. a. von Wohnraum, wurde insbesondere in den New Urban Sociology Ansätzen thematisiert (siehe Ausführungen Häußermann/ Siebel 2004, 97 f.)

¹³⁰ 1960 tritt das Baugesetz (BauGB) in Kraft und wird wie das Wohnungsbaugesetz kontinuierlich, den sich wandelnden Anforderungen und Erkenntnissen angepasst. Es stellt bis heute die wichtigste ordnungsrechtliche Grundlage für planungs- und bodenrechtliche Belange dar. Das Gesetz setzte wesentliche Grundlagen für das Städtebaurecht, was ab 1971 das Baugesetz durch das Städtebaufördergesetz ergänzte (siehe Zinkahn 1999, X f.). Während das BauGB ursprünglich eine rahmgebende Lenkung der Neunutzung von Grund und Boden vorsah, widmete sich das Städtebaufördergesetz durch ein „räumlich und sachlich begrenztes Sonderrecht“ dem Erhalt alter Bausubstanz und deren Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (ebenda: XI). 1986 wurden beide Gesetze zusammengeführt.

aber auch ein auf Modernisierung setzender Städte- und zwingend notwendiger Wohnungsbau (Albers 1996, 58). Insbesondere Wohnungsbaugenossenschaften und kommunale Wohnungsbau-gesellschaften spielten für den Wiederaufbau eine bedeutende Rolle¹³¹. Sie waren *die* städtebaulich gestaltenden Akteure.

Bis Ende der 1960er Jahre wurde Wohnungsknappheit durch intensive Neubautätigkeit abgebaut¹³². Träger des Wohnungsbaus waren ebenfalls Genossenschaften und kommunale sowie nachgelagert private Wohnungsunternehmen. Bis Ende der 1970er Jahre folgte die standardisierte Errichtung von Wohnraum für „breite Schichten der Bevölkerung“ einem Planungsverständnis der „Versorgungslogik“. Diese Logik zeichnete sich einerseits durch eine – aus heutiger Sicht durchaus problematische – Standardisierung von Wohnungsgrößen, -grundrissen und Wohnumfeldqualitäten aus. Sie definierte jedoch gleichzeitig das allgemeine staatliche Agieren im Bereich Stadtentwicklung (Altrock 2008, 61-63) als eine aktive und umfassend steuernde Kraft. Das zur Anwendung kommende Planungsverständnis begriff Stadtentwicklungsplanung als „planerische Optimierung“ und „Raum-Ordnung“, die sich am staatlichen Ressourceneinsatz sowie einer quantitativen, über die Gesamtstadt verteiltern Versorgungsgerechtigkeit orientierte (Altrock 2008, 64 – 66). Um dieses geschlossene Planungsmodell umzusetzen, bedurfte es eines „starken Staates“ sowie einer „starken Führung“ (Fürst 2005, 16).¹³³ Ein projektbezogenes Vorgehen in dieser Zeit war undenkbar. Während bis Mitte der 1970er Jahre die – durch Siebel (1989: 91 f./ 2010: 11) als „Gott-Vater-Modell“ umschriebene Phase des Planungsoptimismus das kommunal-strategische Handeln prägte, wurde der Wohnungsbau als ein strategischer Schwerpunkt kommunaler Investitionspolitik Ende der 1970er Jahre beendet.

Der planerische Paradigmenwechsel kam spätestens mit der Ölkrise (1973). Er war einem immer begrenzter werdenden Ressourceneinsatz der Kommune, aber auch sich ausdifferenzierenden Nutzerzielen und Nachfragern geschuldet. Das **geschlossene** wurde durch ein **offenes Planungsmodell** und damit eine stärker prozessorientierte „Schritt für Schritt-Planung“ abgelöst. Der Kommune oblag nun nicht mehr die Aufgabe, einen ganzheitlich-ordnenden Planungsanspruch **umzusetzen**. Sie folgte jetzt einem „Attraktivitätsparadigma“ und richtete ihre strategieorientierte Planung darauf aus, dass politisch durchsetzbare und finanziell abgesicherte Projekte mit möglichst hoher Wirkkraft („Schlüsselprojekte“) auf den Weg gebracht wurden. Diese Projekte mussten nach Altrock (2008: 66) „die öffentliche Hand weiterhin handlungsfähig erscheinen [lassen] und darüber hinaus die weitgehenden Aktivitäten privater AkteurInnen katalysieren und kanalisieren“. Dieses stärker auf Einzelprojekte fokussierte Planungsverständnis geriet aufgrund seiner kurzfristigen Orientierung auf Handlungsfähigkeit – dem „Durchwursteln“ (Prigge/ Schwarzer 2006, 231 f.) – und des fehlenden integrativen und umfassenden Gestaltungsanspruchs in die Kritik¹³⁴. Die einst verbreitete hierarchische staatliche Steuerung wurde somit nicht nur durch Schlüsselprojekte, sondern zunehmend durch dezentrale Prozesse privater Investitionsentscheidungen ergänzt und in einzelnen Räumen sogar abgelöst. Gleichzeitig stellten ab Ende der 1980er Jahre neue Herausforderungen, wie die mit Liberalisierungs-, und Globalisierungsprozessen verbundene neuen Standortanforderungen und die mit dem Strukturwandel verbundene wachsende Heterogenisierung der Stadtgesellschaft, kommunale Planung vor neue Aufgaben.

¹³¹ Zwischen 1950 – 1962 wurden knapp 7 Mio. Wohnungen fertiggestellt, 61 % als staatlich geförderte Sozialwohnungen (siehe Kofner 2004, 157).

¹³² Statistischer Ausgleich zwischen Wohneinheiten und Haushalten war erst 1976 in der BRD gegeben (siehe Kühne-Büning u. a. 2005, 252 f.).

¹³³ ... zitiert nach Istel 2000, 17 – 30. Im Rahmen einer umfassenden, räumlich gerecht verteilten Gesamtkonzeption spielten jedoch häufig Einzelaspekte wie die Leitbilder der *Autogerechten Stadt* oder das Leitbild *Urbanität durch Dichte*, eine große Rolle (Göschel 2003, 06). Letzterem Leitbild waren vor allem Großwohnsiedlungen der 1960/ 1970er Jahre verpflichtet, die heute nur noch eine geringe Mieterakzeptanz erfahren.

¹³⁴ Aneignung von kognitiven und Erfahrungswissen erfolgt schrittweise, um zu Problemlösungen bzw. dem Umgang mit neuen Gegebenheiten herangezogen zu werden (Heiner 1983, 564 ff.).

Seit den 1990er Jahren setzt sich in der Stadtplanung das Leitbild der **nachhaltigen Entwicklung** und damit der **kompakten** und **durchmischten Stadt** durch. Dieses Leitbild ist durch hohe bauliche Dichte sowie einer Innen- vor Außenorientierung der Stadtentwicklung gekennzeichnet. Städtische Räume sollen ökologisch aufgewertet und einer intensiven Nutzungsmischung – wie z. B. der Gestaltung und Erhaltung öffentlicher Räume – zugeführt werden (Dehne 2005, 6105 f.). Diese komplexen Zielstellungen bedingen geradezu ein Zusammenwirken unterschiedlichster Strategien, Akteure, aber auch der Anwendung neuer Instrumente. Die in diese Zeit fallenden Privatisierungsbestrebungen, die wachsende Bedeutung kooperativer Demokratie- (Bogumil/ Holtkamp 2002, 71) und Planungselemente sowie problematische kommunale Haushaltslagen verändern Steuerungsfähigkeit erneut. Kommunen waren mit steigenden Forderungen nach Flexibilisierung, der Etablierung schneller Entscheidungsstrukturen und Deregulierungsbestrebungen bei gleichzeitig wachsender Standortkonkurrenz unter den Städten konfrontiert. In dieser Zeit wird die kommunale Erarbeitung integrierter Ansätze wichtiger, die eine „räumliche, zeitliche und sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen“ (Difu 2007: 15) zum Ziel hat. Insgesamt gewinnen neben formellen Planungsinstrumenten wie Flächennutzungs- oder Stadtentwicklungsplänen, strategische bzw. strategieorientierte Planungen¹³⁵ (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 93 f.; Altrock 2008, 68) als kommunale Entwicklungsplanung bzw. Leitbilder, integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder Stadtmarketingkonzepte sowie informelle Planungsansätze und –instrumente, wie Planungszellen usw., auf kommunaler Ebene stark an Bedeutung. Die Erarbeitung strategischer Pläne hat seitens der Kommune dabei nach Altrocks (2008: 72) Vermutung „weniger Lenkungs- als Thematisierungswirkung“. Durch eine gemeinsame Bearbeitung wurde ein Potenzial geschaffen, sich unter den Akteuren des Wohnungsmarktes „auf eine gemeinsame Problemsicht [zu] verständigen“.

C.2.1.2 Von der hierarchischen zur dezentralen Steuerung

Der soeben beschriebene Wandel des staatlichen Planungsverständnisses spiegelt sich auch in Regierungsleitbildern wider. So veränderte sich nach Blatter (2007: 28-30) das Leitbild des Regierens vom „Aktiven Staat“ der 1970er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre zum „Schlanken Staat“ und wurde ab Mitte der 1990er Jahre durch den „Aktivierenden Staat“ abgelöst.

Erst Anfang der 1990er Jahre und damit aus internationaler Perspektive relativ spät, setzte sich, begründet durch wachsende Anstrengungen kommunaler Haushaltskonsolidierung und „wahrgenommener Steuerungsmängel“, das „managerialisierte Leitbild“ (Bogumil u. a. 2007: 23) des **„Neuen Steuerungsmodells“** (NSM) in deutschen Kommunen durch¹³⁶. Hierbei wurde mehr oder weniger von einem Staatsversagen ausgegangen, indem mangelnde Effizienz der Bürokratie beklagt und eine nach Blatter (2007: 28) „weitgehende Privatisierung von bisher öffentlichen Dienstleistungen“ eingefordert wurde. Die damit initiierte Veränderung der öffentlichen Steuerung versprach mehr Effizienz und Kundenorientierung, ohne die Übernahme öffentlicher Aufgaben prinzipiell in Frage zu stellen.

¹³⁵ Unter strategieorientierter Planung bzw. Planungsansätzen kann eine „Familie von Planungsansätzen“ (Dangschat u. a. 2008, 353) verstanden werden, die auf lokale Problemlagen – durch ein ‚situitives Verständnis‘ (Hutter 2006: 211) – reagieren soll, indem ‚integrierte Lösungsansätze‘ mit Hilfe weicher Steuerungsinstrumente (Kommunikation, Verhandlung, Argumentation) erarbeitet werden sollen, die durch externe Rahmenbedingungen (Globalisierung, gesellschaftliche Heterogenisierung, ...) entstanden sind.

¹³⁶ Kernbereiche der Verwaltungsmodernisierung waren die Dezentralisierung von Aufgaben, eine verstärkte Output-Steuerung und ein erneuertes, leistungsorientiertes Personalmanagement mit dem Ziel, eine verstärkte Kundenorientierung und Wettbewerbselemente in das Verwaltungshandeln zu integrieren. Weiterführende Details und Erörterungen zum Neuen Steuerungsmodell [New Public Management] (siehe u. a. Schedler/ Proeller 2009 insbesondere 18 – 44; Jann/ Reichard/ Wollmann 2006; Bogumil u. a. 2007, 23 – 31).

Im Rahmen des „Managerialisierungsprozesses“ durchgeführte bzw. im Rahmen von Aufgabenkritiken vorgenommene Privatisierungsbestrebungen führten nach Ansicht von Bogumil u. a. (2004: 66) insgesamt zu einem Macht- bzw. Steuerungsverlust der Kommunen. Durch die konkrete Betrachtung einzelner Verwaltungsleistungen als Produkte, erfolgte eine vermehrt lückenhafte Leistungserbringung. So wurden bspw. für Stadtentwicklungsprozesse zuvorderst privatwirtschaftliche Kategorien (Outputorientierung, Budgetierung, Ressourcenmanagement) herangezogen; zuvor von öffentlichen Verwaltungen durchgeführte Aufgaben wurden privaten Akteuren übertragen. Grundannahme war, dass mittels der Durchsetzung privater Interessen auch gesellschaftlich gewünschte Wohlfahrtseffekte erreicht werden könnten. So hielten Befürworter wie Schedler/ Proeller (2009: 285 f.) die neuen öffentlichen Managementstrukturen als erforderlich und sprechen sich für eine Abkehr von staatlichen Verfügungen und Entscheidungen, hin zu informellem Verwaltungshandeln, Absprachen und Verträgen aus. Dagegen erklärt Hamm (1999: 53 f.) das neue Steuerungsmodell als „erzwingen vom Diktat der Kostensenkung“, was zu einem Verwaltungshandeln führt, welches bspw. „das Leitbild integrierter Stadtentwicklungspolitik zum dünnen Aufguss des „Stadtmarketing“ verwässert.“

Für Lamping u. a. (2002: 32) liegt das staatliche Steuerungsverständnis des „Aktivierenden Staates“ zwischen einer staatlich-interventionistischen und residuale Kernaufgaben betreffenden Aufgabenwahrnehmung. Dabei stellt der Staat sicher, d. h. er gewährleistet, dass es zu einer Absicherung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben¹³⁷ kommt. Seitens des Staates müssen diese Aufgaben keineswegs selbst wahrgenommen werden, sondern können durch andere Akteure erfolgen.¹³⁸ Kooperationen zur Aufgabenbewältigung zwischen öffentlichem Akteur und nicht-öffentlichen Akteuren sind denkbar und werden entsprechend einer angenommenen Effizienz in der Aufgabenbewältigung „verteilt“ (u. a. Schuppert 2000, 933-936; Reichard 2003, 48 ff.; Jann 2002, 291). Nach Reichard (2003: 52) wurde „mit dem „Aktivierenden Staat,, [...] eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgern angestrebt.“ Staatliche Verantwortung wird nun differenzierter betrachtet und in Kategorien der Gewährleistungsverantwortung, Vollzugsverantwortung und Finanzierungsverantwortung unterschieden (siehe Übersicht **Abb. C-1**: Aufgabentypen und Verantwortungskategorien im „Aktivierenden Staat“).¹³⁹

Auch kommunale Handlungsspielräume mit ihrer verfassungsrechtlich gesicherten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind davon tangiert. Diese „institutionelle Garantie“ (Tettinger 2007: 190) formuliert auf Bundesebene Art. 28 (2) GG, nachdem „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln sind.“ In diesem Zusammenhang bedeutet kommunale Eigenverantwortlichkeit im Bereich Stadtentwicklung und Wohnen u. a. **Planungshoheit** beim Aufstellen von Bebauungsplänen; beinhaltet neben dem Erfüllen von Pflicht- oder Weisungsaufgaben – wie z. B. der Unterbringung von einkommensschwachen Haushalten [Hartz IV]¹⁴⁰ – aber auch über **Gestaltungsfreiheit** zu verfügen. Diese Gestaltungsfreiheit

¹³⁷ Öffentliche oder kommunale Aufgabe bzw. öffentlicher Zweck sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Da kommunale Aufgaben im Sinne einer Förderung des allgemeinen Wohls u. a. abhängig von örtlichen Verhältnissen und finanziellen Möglichkeiten sind, stellen diese Begriffe keine Konstanten dar. Vielmehr sind sie einem ständigen Wandel und der gesellschaftlichen und politischen Interpretation unterworfen.

¹³⁸ Fürst (2007: 355) drückt es so aus: "Staatstätigkeit ist immer weniger interventionistisch (worauf das Verwaltungsrecht abstellt) und immer mehr auf Führung, Orientierung und Organisation von gesellschaftlichen Prozessen ausgerichtet."

¹³⁹ Reichard 2003, 48 f.; Lamping u. a. 2002, 27 – 36; Schuppert (2000: 996) spricht auch von ‚Überwachungsverantwortung‘.

¹⁴⁰ Entsprechend § 22 Abs.1 SGB II/ § 29 Abs. 1 SGB XII

befähigt Kommunen, eigenständig das Erfüllen von Aufgaben zu gewährleisten, wie bspw. das Festlegen **bedarfsgerechter Mietobergrenzen**.¹⁴¹

Entsprechend des staatlichen Konnexitätsprinzips, der Zusammengehörigkeit von staatlicher Aufgaben- und Finanzverantwortung unter dem Motto „wer bestellt, der bezahlt“¹⁴² und der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist die einzelne Kommune zwar weiterhin angehalten, ihre pflichtigen und aufgrund wachsender sozialer Polarisierungsprozesse innerhalb der Stadt steigenden Aufgaben zu realisieren. Prozesse unterliegen jedoch gleichzeitig einem sich wandelnden Steuerungsverständnis, indem nach Häußermann/ Läßle/ Siebel (2008: 246) „große Bereiche staatlicher Steuerung [...] aus finanziellen Gründen einem Prozess der Privatisierung unterworfen [werden].“ Hierunter zählen u. a. Aufgaben der Stadterneuerung oder der Wohnraumversorgung. Summa Summarum wurde der Stadtentwicklungspolitik Schritt für Schritt politisch-strategischer und finanziell-investiver Handlungsspielraum entzogen.

C.2.2 Wandel der staatlichen Wohnungspolitik

Ungeachtet der aktuell stattfindenden Prozesse, haben staatliche Eingriffe auf den Wohnungsmarkt in Deutschland eine lange Tradition¹⁴³. Vor allem in der Zeit der Weimarer Republik galt für die Schlüsselakteure der deutschen Wohnungspolitik, die Kommunen, die Wohnungsbaupolitik als ein zentraler Handlungsschwerpunkt (von Saldern 1987, 87-94). In diesem Zusammenhang erklären Naßmacher/ Naßmacher (2007: 330) den "Aufbau eines gemeinnützigen Sektors [...] als die bedeutsamste wohnungspolitische Innovation während der Weimarer Republik." Sofern Kommunen bzw. durch Kommunen beauftragte gemeinnützige Gesellschaften – an denen die Kommunen beteiligt waren – nicht selbst als Bauherren auftraten, so bestimmten sie selbst, unter welchen Bedingungen öffentliche Mittel für Wohnungsbaumaßnahmen an zumeist genossenschaftliche Bauträger oder gemeinnützige Kapitalgesellschaften ausgereicht wurden (Von Saldner 1987, 875 f.). Nach dem II. Weltkrieg fehlten in Westdeutschland durch massive Kriegszerstörungen und Flüchtlingsströme 6 Mio. Wohnungen (Kühne-Büning u. a. 2005, 237). Durch das riesige Ausmaß der baulichen und infrastrukturellen Schäden entstand so eine Sondersituation, die erneut eine staatliche Intervention notwendig machte, um die Wohnungsversorgung der Bevölkerung schnellstmöglich zu sichern.¹⁴⁴

Über Jahrzehnte stellte das II. Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) die Grundlage wohnungspolitischer Aktivitäten in Deutschland dar. Es galt bis zu seiner Abschaffung im Jahr 2001 als ein Instrument, welches vor allem auf eine kontinuierlich wachsende Wohnraumnachfrage ausgelegt war und breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum versorgen sollte. Das Gesetz prägte den deutschen Wohnungsmarkt und das Verhältnis nachfragender Haushalte und Anbieter genauso stark, wie das Agieren privater und institutioneller Wohnraumanbieter. Kommunen stellten Schlüsselakteure der Wohnungspolitik dar, galten als unerlässliche Handlungsträger und Koordinierende¹⁴⁵, die insbesondere in enger Zusammenarbeit mit Wohnungsgenossenschaften und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen als Bauherren aktiv wurden (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 331).

Beginnend mit den 1980er, verstärkt in den 1990er Jahren, zog sich öffentliche Wohnungspolitik immer mehr aus der direkten Förderung einkommensschwächerer Haushalte zurück. Stattdessen

¹⁴¹ Prinzipiell muss jedoch die Erfüllung von Pflichtaufgaben gewährleistet und finanziell abgesichert sein, ehe eine Gemeinde sich freiwilliger Aufgaben im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit und entsprechend der Rechtsgrundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zuwenden darf.

¹⁴² Siehe umfangreiche Ausführungen Jungfer 2005

¹⁴³ Siehe Betrachtungen von Wollmann 1983, 101 – 104

¹⁴⁴ Einerseits musste sichergestellt werden, dass aus dem gegebenen Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage an Wohnraum keine negativen sozialen Entwicklungen erwachsen. Andererseits war zu wenig privates Kapital vorhanden, um den Wohnungsmarkt kurzfristig wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

¹⁴⁵ [S.d. Reschel. in Pfizer/ Wehling 1991, 253]

wurde durch Steuervergünstigungen und Maßnahmen der Eigentumsförderung insbesondere privaten Haushalten der Mittelschicht eine verstärkte Förderung zuteil.

Im Rahmen der 2006 durchgeführten Föderalismusreform wurde die deutsche Wohnungspolitik zur Ländersache¹⁴⁶. Der Bund übertrug den einzelnen Bundesländern die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Wohnraumförderung und Wohnraumbindung, um damit nach Feßler (2010: 267) den „spezifischen Gegebenheiten der Länder im Sinne einer gezielten Wohnraumförderung Rechnung [zu] tragen.“ Die Regelungskompetenz für die Wohnraumförderung ist seitdem Sache der Bundesländer und von diesen selbstständig zu übernehmen¹⁴⁷. Schrittweise wurden und werden länderspezifische Wohnraumfördergesetze eingeführt.

Im Jahr 2002 wurde das II. WoBauG durch das heute aktuelle Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) abgelöst¹⁴⁸. Zu diesem Zeitpunkt galten in Deutschland mit Ausnahme von einzelnen Großstädten wie München oder Hamburg Wohnungsmärkte als ausgeglichen, differenzierten jedoch zunehmend regional wie auch in einzelnen Segmenten aus. Die Notwendigkeit der quantitativen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum war somit aus öffentlicher Sicht größtenteils nicht mehr notwendig. Gleichzeitig wuchsen soziale Problemlagen.

Seit einigen Jahren nehmen auch in den norddeutschen Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein die regionalen und sektoralen Unterschiede auf den Wohnungsmärkten zu. Lokale Wohnungsmärkte und Stadtquartiere müssen sich neuen Umbruchsituationen stellen, deren Auslöser demographische und sozioökonomische Prozesse des Strukturwandels sind (siehe Kapitel C.2.2.3).

C.2.2.1 Aktuelle Wohnungspolitik des Bundeslandes Schleswig-Holstein

Die landeseigene Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) führt seit 1995 regionalisierte Wohnungsmarktbeobachtungen durch. Auf den Erkenntnissen aufbauend, sieht das Land Schleswig-Holstein aktuell eine „hohe Notwendigkeit für Investitionen“ auf dem Wohnungsmarkt. Diese Investitionen müssen teils staatlich gefördert erfolgen, um Ziele der wohnungspolitischen Leitlinien erfüllen zu können.¹⁴⁹ Dabei sind räumliche Förderschwerpunkte identisch mit den Siedlungsschwerpunkten der Landesplanung und demographische Aspekte allgegenwärtig. Neben Neubau und altengerechter/ energetischer Modernisierung bzw. Anpassung und Umgestaltung von Mietwohnungen, soll vor allem auch die Eigentumsbildung junger Familien gefördert werden. Dem Land ist daran gelegen, eine Gewährleistung von Mindestbestand bei Sozialwohnungen zu tragbaren Mieten und sozial stabile Wohnumfelder zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang fördert das Land auch den Erwerb von kommunalen Belegungsrechten, um die Sozialbindung von Mietwohnungen zu erhalten (Innenministerium Schleswig-Holstein 2011).

¹⁴⁶ Weiterführende Informationen und Analysen siehe BBSR/ BBR (Hg.) 2011c

¹⁴⁷ Bundesgesetzliche Bestimmungen gelten weiterhin, soweit sie nicht durch Landesrecht ersetzt werden. Unabhängig davon erhalten die Bundesländer mindestens bis zum Jahr 2013 eine jährliche finanzielle Kompensation für die Bewältigung der neuen Aufgaben in Höhe von 518,2 Mio. € (Bundesministerium der Finanzen 2007). Diese finanziell unterstützte Kompetenzverschiebung soll steigenden regionalen bzw. örtlichen Ausdifferenzierungen der Wohnungsmärkte besser gerecht werden. Bundesweite Fördermaßnahmen wie bspw. die erst 1995 eingeführte Eigenheimzulage wurden 2006 abgeschafft.

¹⁴⁸ Zweck: Soziale Wohnraumförderung – Wohnungsbauförderung, Maßnahmen zur Unterstützung von Miet- und Genossenschaftshaushalten und Selbstnutzern; Zielgruppe sozialer Wohnraumförderung: Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können (siehe § 1 WoFG). Fördergegenstände: Wohnungsbau, Modernisierung, Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum, Erwerb bestehender Wohnraums (siehe § 2 WoFG); Vor allem die starre Förderung entsprechend § 88d II. WoBauG wurde aufgegeben.

¹⁴⁹ Die wohnungspolitischen Ziele des Landes lauten: Bewältigen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmärkten; Schutz des Klimas; Sichern der Versorgung mit bedarfsgerechtem Wohnraum und der sozialen Stabilität in Wohnquartieren (siehe Innenministerium Schleswig-Holstein 2010b, 564).

Verantwortungs-kategorien/ Aufgaben	Beispiele	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugs- verantwortung	Finanzierungs- verantwortung
		Staat stellt sicher, dass Aufgaben nach bestimmten Standards erbracht werden – keine zwingende Verantwortung für Vollzug	Leistung muss – durch öffentliche oder durch private Akteure – erbracht werden	Staat stellt Finanzierung sicher, erstellt aber nicht zwingend selbst
staatliche Kernaufgabe		Verantwortung beim Staat		
	Aufrechterhaltung innere Ordnung, Abgabenerhebung, Rechtspflege, Strafvollzug	x Staat	x Staat	x Staat
staatliche Gewährleistungsaufgaben		Verantwortung liegt bei Staat	Verantwortung liegt bei Staat oder bei privaten Akteuren	
Freiwillige Aufgaben der Kommune	kulturelle Angelegenheiten, Betrieb Schwimmbad/ Sportanlage, Einrichtung/Pflege Grünanlagen	–	x Staat/ private Akteure	x Staat/ private Akteure
Weisungsaufgabe: Konnexitätsprinzip	Sozialhilfe, Baurecht	x	–	–
	Unterbringung einkommensschwacher Haushalte	x	x Staat/ private Akteure	x Staat
	Stadterneuerung	x	x Staat/ private Akteure	
kommunale Pflichtaufgaben	Abwasserbeseitigung	x	x Staat/ private Akteure	
	Versorgungseinrichtungen (Ärztliche Versorgung)	x	x Staat/ private Akteure	x Staat/ private Akteure
	Bauleitplanung	x	x Staat	x Staat/ private Akteure
	Verkehrseinrichtungen, „Soziale Angelegenheiten“/Jugendhilfe	x	x Staat/ private Akteure	x Staat
	Allgemeinbildende Schulen	x	x Staat/ private Akteure	x Staat
private Kernaufgabe	Motto „Eigentum verpflichtet“	Verantwortung liegt bei privaten Akteuren		

Abb. C-1: Aufgabentypen und Verantwortungskategorien im „Aktivierenden Staat“

Rahmen: Schwerpunkt des eigenen Untersuchungsbereiches

Quelle: Reichard 2003, [49]. Angelehnt und durch Aufgaben ergänzt.

Das erste Wohnraumförderungsgesetz Schleswig-Holsteins (SHWoFG)¹⁵⁰ trat 2009 in Kraft. Es orientierte sich am Wohnraumfördergesetz des Bundes (WoFG), das bis dahin Grundlage der landeseigenen Wohnungsbauförderung war und ergänzte es um neue Fördergegenstände.¹⁵¹ Damit weicht das Landesgesetz, insbesondere bei der Berechnung der Einkommensgrenzen der Geförderten oder bei sogenannten Kooperationsverträgen (§§ 6; 14 f. SHWoFG), vom „Original“ ab. Insbesondere Kooperationsverträge ermöglichen Kommunen nun einen mehr auf lokalen Bedarf abgestimmten Gestaltungsspielraum und damit die Attraktivität der Förderung, insbesondere für Wohnungseigentümer mit größeren Wohnungsbeständen, zu erhöhen. Mit Kooperationsverträgen avisierte Umsetzungsziele gehen dabei deutlich – ähnlich wie es auch das WoFG des Bundes vorsieht – über den reinen Tausch von Belegungswohnraum hinaus. Ein Belegungsaustausch kann stattdessen gezielt mit Wohnumfeldmaßnahmen oder nicht-investiven Maßnahmen in der Förderung Berücksichtigung finden.¹⁵² Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten von Kooperationsverträgen sind u. a. auch dahingehend durch das Land erweitert worden, dass eine Aufhebung von Mietbindungen ohne Übertragung auf eine Ersatzwohnung zwischen Eigentümer und Kommune ausgehandelt werden kann.

Insgesamt wird durch das Land die wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Position der Kommunen deutlich gestärkt. Im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung des Landes verfügen Kommunen nun gleichermaßen über Steuerungsmöglichkeiten und Mitwirkungsrechte. Die Steuerung erfolgt über das Aufstellen kommunaler Wohnungsmarkt- und Quartiersentwicklungskonzepte, welchen Fördermaßnahmen im Bereich Wohnen zugrunde liegen und somit als Abwägungsinstrument für Förderfreigaben dienen. Zusätzlich sind Investoren verpflichtet, bei staatlich geförderten Maßnahmen im Rahmen des SHWoFG die Gemeinde frühzeitig in die Antragstellung einzubinden. Die kommunale Stellungnahme und damit Mitwirkung entscheidet dann über die Fördergeldvergabe des Landes. Zusätzlich stellt das Land im Rahmen seiner Förderpolitik kreisfreien Städten – wie z. B. Kiel – einen Teil der Förderung für den Mietwohnungsbau im Rahmen von kommunalen Förderbudgets zur Verfügung. Investoren, welche von dieser Förderung in Form von Darlehen der Investitionsbank profitieren wollen, müssen über das kommunale Förderbudget registriert sein und damit in direktem Austausch mit der Kommune stehen.

Seit 2009 kam es zusätzlich zu einer Stärkung der wohnungsmarktbezogenen kommunalen Handlungsposition durch die per Satzungserlass mögliche Festsetzung von Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf. In diesen Gebieten kann die Kommune Einfluss auf die Belegung von gebundenem Wohnraum nehmen (§ 2 Abs. 3 SHWoFG).

C.2.2.2 Aktuelle Wohnungspolitik des Bundeslandes Niedersachsen

Die landeseigene Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) führt seit 1998 regionalisierte Wohnungsmarktbeobachtungen durch. Demnach gilt der niedersächsische Wohnungsmarkt als entspannt. Wohnungsrechtliche und wohnungswirtschaftliche Verordnungen des Landes aus den 1990er Jahren wurden weg von der quantitativen Ausweitung, hin zu einer Qualifizierung der Angebote in den Nullerjahren¹⁵³ modifiziert. Ziel der aktuellen Wohnungspolitik ist es, den „Wohnungsbestand an die veränderten sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Anforderungen durch Umbau und Modernisierung anzupassen.“ Mit Hilfe des 2010 in Kraft getretenen Niedersächsischen

¹⁵⁰ Nach Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg

¹⁵¹ Z. B. investive und soziale Maßnahmen der Wohnumfeld- und Quartiersförderung; Erstellung von Konzepten, die Wohnraumförderung und Stadtentwicklung stärker miteinander verknüpfen, Pilot- und Modellprojekte (im Bereich energetischer Sanierung/ Klimaschutz), Konzepte/ vorbereitende Untersuchungen, die Ziele der sozialen Wohnraumförderung unterstützen. Treten Gemeinden als Träger der Maßnahme auf, können sie hierfür ebenfalls Fördergelder beantragen. Siehe Brief Ministerin Siebeck-Rauscher 2009, 01 f.

¹⁵² Ein solcher Kooperationsvertrag sollte bspw. zwischen der Firmengruppe Frank, einem privaten Wohnungsunternehmen in Kiel und der Stadtverwaltung Kiel im Jahr 2011 abgeschlossen werden [NKI_WW_04.-58\].

¹⁵³ Als Nullerjahre wird im Rahmen der Forschungsarbeit die Dekade 01/ 2000 bis 12/ 2009 benannt.

Wohnraumförderungsgesetzes (NWofG) soll eine „Grundlage für eine familiengerechte, generationen-übergreifende und barrierefreie Förderung des Wohnens“ gelegt werden (NMSFFGI 2011).

Das Land Niedersachsen verfügt über ein eigenes Wohnraumförderungsprogramm, welches bis aktuell 2013 durch Wohnraumförderfonds (§§ 12-15 NWofG) finanziert und seitens der landeseigenen NBank als Bewilligungsstelle für die Inanspruchnahme von Fördermitteln verwaltet wird. An das Kreditinstitut gestellte Förderanträge sind in der einzelnen Gemeinde, die als „Wohnraumförderungsstelle“ auftritt, durch den Investor einzureichen. Aktuelle Förderschwerpunkte richten sich an selbstnutzende Eigentümerhaushalte mit Kindern oder Haushalte mit Schwerbehinderten, im Mietwohnbereich an Seniorenhaushalte sowie im Eigentums- und Mietwohnbereich auf die energetische Sanierung von Bestandsimmobilien.

Die seitens der NBank jährlich durchgeführte Wohnungsmarktbeobachtung zeigt für Niedersachsen in ihrer Beobachtung aus dem Jahr 2009 einen deutlichen Trend auf, nachdem der Rückgang der Bevölkerung sowie demographisch-strukturelle Veränderungen der Nachfragerhaushalte zu neuen Investitionen in den Wohnungsbestands- und teilweise auf Neubaumärkten führen müssen. Dabei sind vor allem strukturschwache Regionen und Gemeinden bereits heute vom altersbedingten Wandel der Nachfrage und von strukturellen Wohnungsleerständen betroffen. Neubaubedarf und damit Baulandverbrauch zur Wohneigentumsbildung gehen hier [theoretisch] zurück (Johannsen 2010, 03 ff.).

C.2.2.3 Kommunale Wohnungspolitik und Herausforderungen des Strukturwandels

Die kommunale Wohnungspolitik ist direkt an die Wohnungspolitik des Bundes (bis 2006) und das handlungsleitende Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) sowie an die strategischen, inhaltlichen und finanziellen Schwerpunktsetzungen des einzelnen Bundeslandes geknüpft. Dabei hat nach Kortweiher (2011: 653) „ein attraktives, bedarfsgerechtes und bezahlbares Wohnungsangebot für alle Bevölkerungsschichten und Haushaltstypen in einem lebenswerten Wohnumfeld und in intakten Wohnquartieren [...] große Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Städte.“ Eine aktive und vorausschauende Wohnungspolitik leistet auch in Zusammenhang mit intraregionalen Wanderungen – und damit auch unter neuen strukturellen Herausforderungen „einen wichtigen Beitrag zur Stadtentwicklung.“

So muss ein aus regionaler Perspektive gegebenes räumliches Nebeneinander von wirtschaftlichen Wachstums- und Schrumpfsregionen – „Bipolarität von Wachstum und Schrumpfung“ (Gatzweiler u. a. 2006: 04) – aus kommunaler Perspektive heraus genauso als Rahmenbedingung akzeptiert werden, wie die damit verbundene interregionale Arbeitskräftemobilität¹⁵⁴. So kann in wirtschaftlich attraktiven Räumen eine Zuwanderung von Arbeitskräften zu einer Verknappung und damit Verteuerung des Wohnraumangebotes führen.¹⁵⁵ Abwanderungen tragen indes direkt zu Entspannungstendenzen am Wohnungsmarkt, teils sinkenden Mietentgelten sowie schlimmstenfalls zu strukturellen Wohnungsleerständen bei. Insbesondere weniger wirtschaftlich prosperierende Gebiete sind durch wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse und damit einhergehende Kaufkraft- und Realsteuerkraftverluste sowie abnehmende private und öffentliche Mittel gekennzeichnet (Gatzweiler u. a. 2003: 564). Zusätzlich, durch Abwanderung sogar noch verschärft, finden im Rahmen des demographischen Wandels Schrumpfungs-, Alterungs- sowie Heterogenisierungsprozesse der städtischen Wohnbevölkerung statt (Bucher/ Schlömer 2003). Ablaufende Prozesse einer sozialräumlichen

¹⁵⁴ Abwanderung junger Erwerbstätiger kann als Indikator für wirtschaftliche Problemlagen herangezogen werden. Mit der Abnahme der teils gut ausgebildeten, mobilen und jungen Wohnbevölkerung geht auch eine zusätzliche relative Alterung der Stadtbevölkerung einher (siehe Schlömer 2004, 98 ff.).

¹⁵⁵ Analyse, die weit über Aspekte der Wohnungsmarktentwicklung hinausgeht (siehe u. a. Brake 2007).

Polarisierung auf Stadtteilebene haben somit ihre Ursache u. a. in überregional ablaufenden Prozessen.

Dabei stellt Schrumpfung insbesondere für die Stadtentwicklung – und damit auch für den kommunalen Wohnungsmarkt – einen „mehrdimensionale[n] zirkuläre[n] Prozess“ (Gatzweiler u. a. 2003: 565) dar, der sich auf eine „einfache Formel“ verkürzen lässt und in nachfolgender Abb. C-2 dargestellt wird: Durch den Rückgang von Einwohnern und damit Nachfragern entstehen auf Seiten privater und öffentlicher Anbieter Attraktivitäts- und Wertverluste.¹⁵⁶

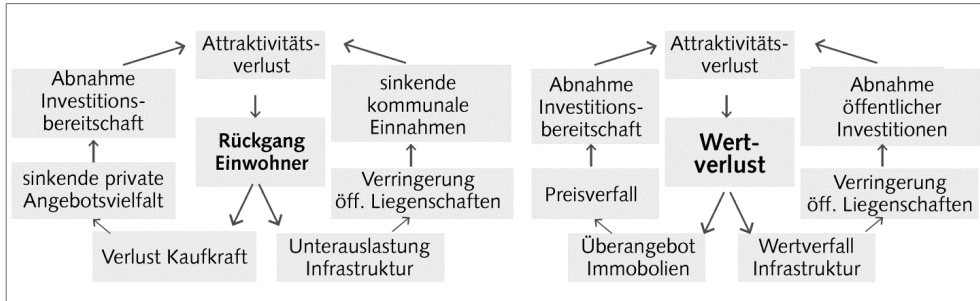


Abb. C-2: Negativspiralen der Schrumpfung

Quelle: Hahne 2010, 14; leicht modifiziert.

Prozesse des Strukturwandels, aber auch energetische Modernisierungsmaßnahmen, erfordern neue Angebote von und weisen neue Anforderungen an Wohnräume sowie Wohnumfelder auf. So werden nicht nur neue wohnungswirtschaftliche, sondern auch wohnungs- (Kopp 2005; Gatzweiler u. a. 2006, 13 ff.; BBR (Hg.) 2004, 51 ff.) und stadtentwicklungspolitische Handlungsansätze erforderlich. Wohnungsunternehmen, wie Kommunen, stehen – theoretisch – vor der Notwendigkeit, umfängliche Umgestaltungsmaßnahmen auf Quartiersebene zu initiieren.

So ist die Wohnungswirtschaft gefordert, einen bedarfsgerechten Umbau von Wohnquartieren einzuleiten und gleichzeitig offenen Fragen der langfristigen Refinanzierbarkeit von Maßnahmen gerecht zu werden. Sowohl steigende wohnungswirtschaftliche Konkurrenz, Strategien der Modernisierung, des Umbaus sowie altengerechte Anpassungsmaßnahmen aber auch Stilllegung und Abriss von nicht mehr nachgefragten Beständen, sind jedoch mit fiskalischen und Koordinierungskosten für den einzelnen Anbieter verbunden (Doehler-Behzadi u. a. 2005, 72; Van Wezemael 2005, 72). Das Erzielen von langfristigen wohnungswirtschaftlichen Gewinnen wird ungewisser.

Kommunale Gestaltungsprozesse im Bereich des Wohnungsmarktes sind dagegen insgesamt stark an landes- und bundespolitische Rahmensetzungen gebunden, werden förderrechtlich aber auch durch Verwaltungsvereinbarungen in den Politikfeldern „Stadtentwicklung“ und „Wohnungsmarkt“ bestimmt. So sind zwar übergeordnete Einflussfaktoren und damit verbundene Eigendynamiken kaum kommunal steuerbar, Kommunen versuchen jedoch mit den ihnen zur Verfügung stehenden öffentlichen Steuerungsregularien, unerwünschte Folgen gegebener Struktur- und Handlungskontexte abzumildern (siehe Kapitel C.4.4.2.2). Kommunale Wohnungspolitik ist dabei prinzipiell eng mit Zielen der Stadtentwicklung verbunden. In Abhängigkeit der erfolgreichen Erarbeitung kommunaler Strategien¹⁵⁷ kann es gelingen, für die Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft einen kollektiven Mehrwert der Zusammenarbeit herauszuarbeiten und sich damit lokal gegebenen

¹⁵⁶ Die durch Hahne (2010) entwickelten Negativspiralen stellen modellhafte Entwicklungsprozesse dar. Anhand eigener Fallbeispiele kann indes nachgewiesen werden, dass trotz geringer werdender privater Konsumption die Angebotsvielfalt der Privatwirtschaft insbesondere auf dem Wohnungsmarkt nicht zwingend sinken muss (siehe Kapitel F.4.1.2).

¹⁵⁷ Umfängliche Analyse der Handlungsstrategien von Städten siehe Mörl 2011.

strukturellen Gegebenheiten und Prozessen sowie teils neuen, global vernetzten ökonomischen Interessenlagen bestmöglich zu stellen.

Unabhängig davon, wie kooperationsbereit lokale Akteure des Wohnungsmarktes sind: Die Umsetzung von kommunalen Zielen der Stadtentwicklung als auch kommunal formulierte Ziele der Wohnungsmarktentwicklung lassen sich stadtweit nur in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren umsetzen.¹⁵⁸ Damit bewegt sich eine Kommune sowohl auf dem Wohnungsbestandmarkt als auch im Bereich des Wohnungsneubaus immer im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen der Anbieter- und Nachfragerseite sowie dem Bestreben, eigene administrative Ziele umzusetzen. Aus Sicht der Kommune kommt für wohnungspolitische Aushandlungsprozesse erschwerend hinzu, dass sie selbst nur noch selten als Bauherr von Wohnimmobilien auftritt (z. B. Gemeinnützige Wohnungsfürsorge, München [GEWOFG]), andererseits teilweise über keinen (z. B. Städte Kiel, Osnabrück, Wilhelms-haven) bzw. nur über einen geringen Wohnungsbestand verfügt.

Wohnungspolitik unter wirtschaftlichen und demographischen Schrumpfungsbedingungen sowie sozialräumlichen Polarisierungstendenzen stellt eine zunehmend belastende, wenig steuerbare Herausforderung für Kommunen dar. Die sich daraus ergebenden neuen Anforderungen an Aufgaben der kommunalen Wohnungspolitik werden durch Kort-Weiher (2011: 656 f.) u. a. in Aktivitäten kommunaler Wohnungsmarktbeobachtung, dem Erstellen von Wohnraumkonzepten sowie in einem steigenden verwaltungsinternen Bedarf an integrierten Handlungsansätzen und Koordinierungstätigkeiten gesehen. So müssen bspw. benachteiligte Stadtteile und Quartiere bei sinkenden finanziellen Ressourcen stabilisiert werden, um kleinräumige soziale Segregationsprozesse zu vermeiden. Vor allem auf stagnierenden und schrumpfenden Märkten bedarf es dabei nach Kiepe (2006: 741) jedoch eines hohen „Maßes] an Überzeugungsarbeit bei den Investoren“. Nur wenn sich ein finanzielles Engagement „langfristig für die Investoren rechnet“, erscheinen kommunale wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen umsetzbar.

Prozesse des Strukturwandels können damit einerseits ein steigendes Interesse an kollektiver Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Hand im Bereich des Wohnungsmarktes befördern. Andererseits aber auch Trittbrettfahrer auf den Plan rufen. Diese profitieren sowohl im Rahmen des Stadtumbaus von Abriss- oder Umbaumaßnahmen Dritter, indem sie „am allgemeinen Nutzen teilhaben ohne eigene Kosten und Risiken tragen zu müssen“ (Kabisch/ Bernt/ Peter 2004: 62) aber auch von Modernisierungsmaßnahmen anderer, indem eigene Investitionskosten gespart werden (Just/ Voigtländer 2011, 665). Nach den Überlegungen von Hahne (2010) oder (Riecke 2008) können durch öffentliche Anreize oder informatorischen Austausch wechselseitige win-win-Situationen herbeigeführt werden. Bernt (2011: 14) dagegen dämpft diese Euphorie indem er warnt: "Die Beschwörung umfassender Kooperationen [...] garantiert nicht deren Verwirklichung."

Ohne Zweifel erleichtert der seit Ende der 1990er Jahre stattfindende Wandel des wohnungspolitischen Politikverständnisses hin zu starken Liberalisierungstendenzen die Umsetzung kommunaler wohnungspolitischer Ziele nicht, wie nachfolgender Prozessablauf holzschnittartig darstellt (Abb. C-3):

- Rückzug des Staates aus der Versorgung von Mietwohnraum durch materielle Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände und damit verbunden eine

¹⁵⁸ Holm (2011: 11) spricht von ‚Immobilien-Verwertungs-Koalitionen‘, die aus Kooperationen zwischen Grundeigentümern, Geldgebern, Architekten/ Planern, der Bauwirtschaft und kommunalen Verwaltungen bestehen. Durch den „Übergang zur Finanzialisierung der Immobilienwirtschaft“ (Holm 2011: 13) ergibt sich eine steigende Dominanz einer finanzwirtschaftlichen Verwertungslogik auf dem Wohnungsmarkt und damit in der Stadtentwicklung: Insbesondere ‚neue Akteure‘ wollen nicht mehr Gewinne aus Bauprojekten erwirtschaften, sondern sind an einer ‚Renditesteigerung von Finanzanlagen‘ interessiert (Huffschnid 2007 zitiert in Holm 2011: 13).

- verstärkt marktzentrierte Wohnungsversorgung bei geringer werdender Orientierung auf gemeinnützige Aspekte, welche zu verstärken sind
- Deregulierungstendenzen führt, die sich aufgrund der Öffnung des Wohnungsmarktes für ausländische Investoren und die damit verbundene Internationalisierung des Wohnungsmarktes weiterhin verstärken (siehe Kapitel C.4.2).

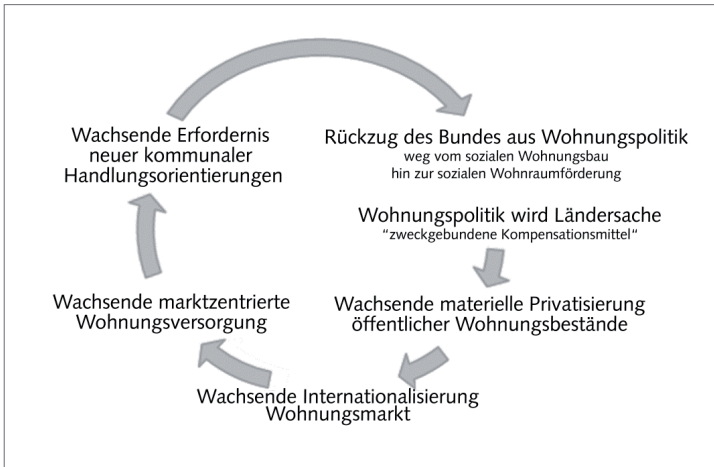


Abb. C-3: Deregulierungsspirale auf kommunaler Ebene

Quelle: Eigene Darstellung.

C.2.3 Aktuelle Stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Instrumente

Auf Ebene des Bundes und der Länder wurde für die Bereiche der Stadtentwicklung und der Wohnraumversorgung ein umfangreiches Lenkungsinstrumentarium (siehe Abb. C-4) erarbeitet, um auf Prozesse des Wohnungsmarktes¹⁵⁹ und der Stadtentwicklung Einfluss zu nehmen¹⁶⁰. Alle Instrumente haben zum Ziel, eine öffentliche Steuerung von Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktprozessen im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung zu ermöglichen und auf das lokale Handeln von Akteuren, u. a. der Wohnungswirtschaft, im Sinne gesamtstädtischer Ziele einzuwirken.

Wie im Folgenden – mit inhaltlichem Fokus auf den Bestandswohnungsmarkt – aufgezeigt, werden insbesondere neuere ordnungspolitische Instrumente eingesetzt, um sich den aus dem Strukturwandel erwachsenden Herausforderungen zu stellen. In diesem Zusammenhang erfolgt eine kurze Darstellung aktueller Förderprogramme, die als Teil einer integrierten Stadtteilentwicklungspolitik im Sinne des **Governance with Government** begriffen werden. Während finanzpolitische Instrumente keiner genaueren Analyse unterzogen werden, erfahren kommunale Wohnungsunternehmen zwar keine systematische Einordnung als direkte öffentliche Instrumente, werden aber wiederum im Rahmen der Forschungsarbeit als zentrale Akteure mit sowohl stadtentwicklungs- als auch wohnungspolitischem Auftrag verstanden und vorgestellt.

¹⁵⁹ Für die lokale Wohnungsversorgung ist die kommunale Politik in Bereichen der Stadtplanung, des kommunalen Grundbesitzes und der Bodenpolitik, der Bau- und Wohnungsaufsicht sowie der Wohnungsbauförderung und Unterbringung einkommensschwacher Haushalte von Bedeutung (siehe Krätke 1995, 236, ergänzt).

¹⁶⁰ Im Rahmen der Arbeit wird auf finanzpolitische sowie auf Investorenauswahlverfahren und Wettbewerbe als stadtentwicklungspolitische Instrumente nur bei Bedarf im empirischen Teil der Arbeit eingegangen.

C.2.3.1 Ordnungspolitische Instrumente

Ordnungspolitische oder hoheitliche Instrumente stellen formelle und damit gesetzlich verankerte Instrumente dar. Sie bilden den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen öffentliche wie private Akteure agieren. Sie können als hierarchische Steuerungsinstrumente begriffen werden, die auch gegen den Willen eines privaten Akteurs zur Anwendung gebracht werden können, sofern Gemeinwohlinteressen gegeben sind. Sie befähigen damit Kommunen, aus einem öffentlichen Interesse heraus – im Sinne einer nachhaltigen und sozial-stabilisierenden Entwicklung – im Bereich der Stadtplanung und des Wohnungsmarkts auf Entwicklungsprozesse sowohl baulich-gestalterisch als auch fiskalisch mittels Ge- und Verboten Einfluss zu nehmen und zu reagieren. Wenn eine Kommune direkt über das jeweilige ordnungspolitische Instrument verfügt (siehe C-4 „fetter Rahmen“), werden hierzu im Folgenden nähere Ausführungen gemacht. Instrumente des Bundes bzw. der Länder („gestrichelter Rahmen“) werden dagegen nicht näher erläutert. So wird schwerpunktmäßig auf Aspekte des Städtebaurechts eingegangen, während das bundesweit geregelte Mietrecht, mit Ausnahme der Funktion von Mietspiegeln, nicht betrachtet wird.

In den Bereichen Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadterneuerung kommt einer städtischen Verwaltung vor allem die Aufgabe des steuernden und koordinierenden Akteurs im Rahmen von räumlichen Leitvorstellungen zu. Parallel zu hoheitlicher Planung, Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen muss die Kommune somit Kooperation zwischen Kommune und privaten Akteuren initiieren. Dabei muss – wie es Albrecht (2004: 750) ausdrückt – öffentliche Planung mehr leisten, als nur die Richtung vorzugeben – „Planners must be more than navigators who keep their ship on course.“ Eine Kommune muss „kollektive Aktivitäten“ auf Grundlage strategischer Planungsansätze initiieren¹⁶¹, die sich nach Hutter (2009: 34) nicht nur mit „baulich genutzte[n] bzw. nutzbare[n] Standorte[n], sondern auch auf die Freiraumentwicklung“ beziehen. Dabei setzt die Verwirklichung der Leitvorstellungen ein „Zusammenspiel öffentlicher, privater und intermediärer Akteure voraus“, was wiederum eng verbunden mit dem Wandel von Staatlichkeit und deren spezifischem Steuerungsverständnis ist¹⁶².

Während die kommunale Wirtschaftsförderung „raumblind“ ist, sind in Form der unverbindlichen (Flächennutzungsplan) und der verbindlichen Bebauungsplanung (kommunale Angebotsplanung durch Bebauungsplan bzw. der Investorenplanung durch Vorhaben- und Erschließungsplan) sowie durch städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) im Bereich Stadtentwicklung räumliche, investive und rechtlich verbindliche öffentliche Lenkungsmöglichkeiten gegeben. Im Detail zeigt sich, dass bei allen baulich-planerischen Prozessen der Stadtentwicklung *alle* Akteure gesetzlich vorgegebenen Spielregeln unterliegen. Hier, wie auch bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen bzw. städtebaulichen Fördergebieten, erfolgt eine Steuerung des Planungsprozesses durch die öffentliche Hand unter breiter Beteiligung unterschiedlichster Akteure. Durch die im Rahmen hierarchischer Steuerung festgesetzten Fördergebieteskulissen wird die rechtliche Grundlage dafür geschaffen, dass sowohl private Investoren Vorhaben mit Hilfe von Fördergeldern als auch dass infrastrukturelle und sozial-vernetzende Maßnahmen mit staatlicher Komplementärfinanzierung realisiert werden können. Zu den „klassischen“ ordnungspolitischen Instrumenten der Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen zählen insbesondere auch Städtebauliche Gebote sowie das Vorkaufsrecht der Kommune. Städtebauliche Gebote finden als Ordnungs-Instandsetzungsgebote (177 BauGB) sowie als Rückbau- und

¹⁶¹ „Planners must be more than navigators who keep their ship on course. [...] Open dialogue, accountability, collaboration, and consensus building have become key concepts. An open dialogue may have advantages as new people, new alliances, new networks, and new ideas are brought together, and as new arenas [...] are provided in which strategy articulation takes place. The institutional capacity of a place or community is built up by means of these arenas, taking into account the very unequal balances of power“ Albrechts (2004: 750) kursiv: bewusste inhaltliche Dopplung durch die Verfasserin vorgenommen.

¹⁶² Siehe weiterführende Ausführungen Hutter 2009, 39 f. sowie Abschnitt C.2.2.3

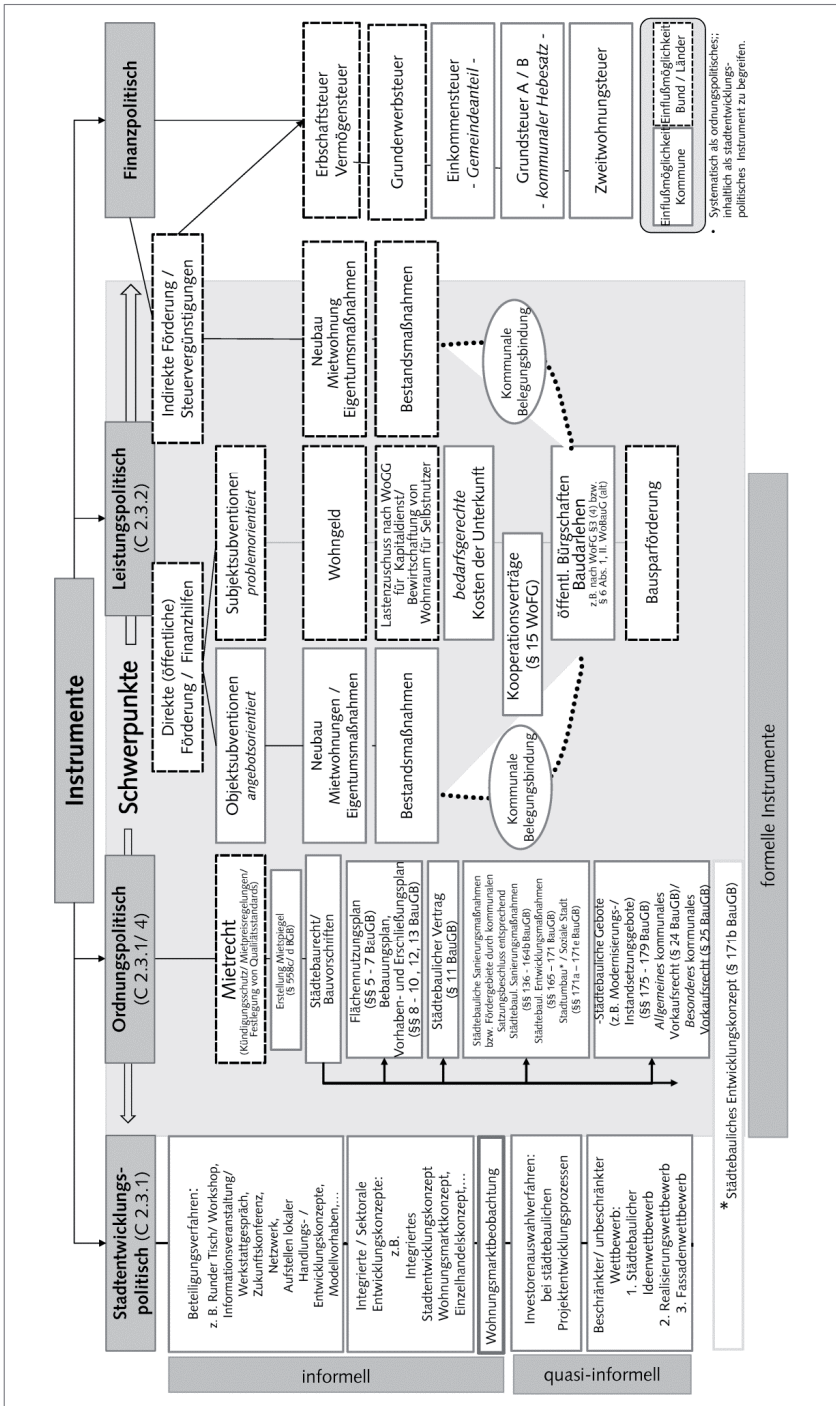


Abb. C-4: Stadtentwicklungspolitische und wohnungspolitische Instrumente in Deutschland
 Quelle: Eigene Darstellung umfassend erweitert nach Sailer 2002, 05 ff.; Jaedicke 2001, 190; Mayer 1998, 222; BMVBS/ BBR (Hg.) 2009b

Entsiegelungsgebote (179 BauGB)¹⁶³ zur Beseitigung von Missständen bei baulichen Anlagen Anwendung. Die Bedeutung von städtebaulichen Geboten dürfte insbesondere im Zusammenhang mit sogenannten verwahrlosten Immobilien oder Schrottimmobilen (theoretisch) steigend sein. Diese Aussage trifft bedingt auch auf das Vorkaufsrecht der Kommune zu. Es ist zwischen **Allgemeinem** Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB)¹⁶⁴ und **Besonderem** Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB) – begründbar durch Satzung – einer Kommune zu unterscheiden. Um ein Vorkaufsrecht ausüben zu können, muss jeweils ein öffentlicher Bedarf durch die Kommune nachgewiesen werden¹⁶⁵. Ein kommunales Vorkaufsrecht kann beispielsweise bei verwahrlosten Immobilien wahrgenommen werden. Sowohl die Umsetzung städtebaulicher Gebote als auch die Realisierung von Vorkaufsrechten setzt jeweils ein finanzielles Engagement der Gemeinde voraus.¹⁶⁶

Als „neue“ ordnungspolitische Instrumente bzw. von unten initiierte „bottom-up-Ansätze“ wurden seit 2004 Regelungen zum **Stadtumbau** (§§ 171 a – d BauGB), zur **Sozialen Stadt** (§ 171 e BauGB) sowie seit 2007 zu **Privaten Initiativen zur Stadtentwicklung** (§ 171f BauGB) ins BauGB aufgenommen und teilweise durch gleichnamige Städtebauförderprogramme begleitet (siehe Kapitel C.2.3.4). Diese neuen Instrumente stellen eine öffentliche Reaktion auf sich durch demographische und wirtschaftliche Strukturveränderungen sich gleichfalls wandelnder Prozesse in Quartieren dar und tragen der verstärkt stattfindenden Stadtentwicklung durch private Akteure Rechnung. Sie erfordern verstärkt konsensuale Regelungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren sowie eine strategische Mitwirkungsbereitschaft bereits bei der Aufstellung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten (§ 171f BauGB), die eine Selbstbindung der Gemeinde darstellen. Diese, in Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erstellten Konzepte, formulieren den planerischen Ist-Zustand, Zielvorstellungen, Aspekte der Umsetzungsplanung sowie Maßnahmenplanungen für konkrete Gebiete. Konzepte werden durch einen Gemeinderatsbeschluss förmlich festgesetzt und bieten privaten Akteuren Planungssicherheit.¹⁶⁷

Mietspiegel sind Übersichten der ortsüblichen Vergleichsmieten einer Kommune, die das ortsübliche Mietniveau auf einer breiten Informationsbasis abbilden sollen (BMVBS 2002, 09). Sie werden zu meist durch die Kommune in Zusammenarbeit mit Akteuren des Wohnungsmarktes erarbeitet. Anwendung finden Mietspiegel im Rahmen gesetzlicher Mieterhöhungsverfahren. Sie dienen zudem zur Schaffung von Markttransparenz und zur Vermeidung von Konflikten zwischen Mietern und Vermietern. Die rechtliche Grundlage der Erstellung des Mietspiegels bildet das Bürgerliche Gesetzbuch (§ 558 BGB).

Zusammenfassend besitzen ordnungspolitische Instrumente bis heute größte Bedeutung bei der Gestaltung und Entwicklung städtischer Räume. Klassische Instrumente im Bereich der Stadtentwicklung sind größtenteils auf die Gestaltung von Wachstumsprozessen orientiert. Sie stellen sich jedoch, insbesondere beim städtebaulich-kommunalen Handeln, häufig nach Krautzberger (2010: 11) als

¹⁶³ Nur zulässig im Rahmen von Bebauungsplanung (siehe § 179 BauGB)

¹⁶⁴ Das gemeindliche Vorkaufsrecht befähigt Gemeinden, ein Grundstück mit dem Vertragsinhalt zu erwerben, zu welchem es an einen Dritten veräußert werden soll. Der Kauf muss mit dem Wohl der Allgemeinheit und damit mit einem öffentlichen Interesse begründbar sein (§ 24 Abs. 3 BauGB). Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechts ist das Vorliegen eines Kaufvertrags. Zusätzlich darf eine Gemeinde auch ein Vorkaufsrecht beim Verkauf von unbebauten Grundstücken ausüben, sofern dies Flächen betrifft, welche der FNP eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet vorsieht bzw. die nach dem Bebauungsplan oder im unbeplanten Innenbereich vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können (§§ 30, 33, 34 BauGB).

¹⁶⁵ So ist die Anwendung des Allgemeinen Vorkaufsrechtes bspw. möglich im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans, sofern es sich um Grundstücke handelt, für die eine Nutzung für öffentliche Zwecke (Verkehrs-, Grün-, Gemeinbedarfs-, Versorgungs- und Entsorgungsflächen) festgesetzt ist; in Umlegungsgebieten (§§ 45 ff. BauGB); in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten/ städtebaulichen Entwicklungsbereichen (§§ 136, 165 ff. BauGB) sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB).

¹⁶⁶ Siehe weiterführende Ausführungen und Abwägungen Krautzberger/ Stuer 2012

¹⁶⁷ Siehe weitere detaillierte Erörterungen Krautzberger 2008, 337 – 344

„Reflex auf private Initiativen“ dar.¹⁶⁸ Formelle Instrumente werden durch neue, in öffentlich-privater Kooperation erstellte bzw. informelle Planungsinstrumentarien bzw. stadtentwicklungspolitische Instrumente ergänzt.

C.2.3.2 Leistungspolitische Instrumente

Leistungspolitische Instrumente stellen zur Steuerung von Wohnungsmarktprozessen das umfangreichste Instrumentarium dar, verloren jedoch in den letzten Jahren an Bedeutung. Anders als ordnungspolitische Instrumente ermöglichen sie, insbesondere auf dem Wohnungsmarkt in Form einer direkten¹⁶⁹ bzw. indirekten¹⁷⁰ staatlichen Förderung, entsprechend ihrer Anwendung, Kombination und Verquickung vor Ort unterschiedliche soziale wie bauliche Entwicklungsimpulse. Die öffentliche Hand greift hierbei gezielt fördernd in die lokale Wohnraumversorgung ein. Das kommunale Handlungsspektrum erstreckt sich dabei auf Maßnahmen des Wohnungsneubaus sowie der Pflege von Bestandsimmobilien. Sofern Kommunen direkt über das jeweilige leistungspolitische Instrument verfügen (siehe Abb. C-4 „fetter Rahmen“), erfolgen nähere Ausführungen.

Während die direkte Objektförderung als investiver Anreiz für die Anbieterseite fungiert und sich ausschließlich auf einzelne Wohnungen bzw. Wohngebäude bezieht, fokussiert die direkte Subjektförderung auf eine personenbezogene Förderung einzelner Nachfrager.

Bei der Objektförderung sind staatlich geförderte Objekte zur Nutzung (unabhängig ob Miete oder Kauf) ausschließlich einem Kreis von Wohnberechtigten¹⁷¹ zu überlassen. Sie unterliegen somit einer Zweck- bzw. Belegungsbindung (umgangssprachlich auch Sozialwohnung¹⁷²). Der Nutzer muss sich mit Hilfe eines Wohnberechtigungsscheins als Nutzungsberechtigter ausweisen. Die mit der Objektförderung direkt in Verbindung stehenden Belegungs- und Mietpreisbindungen unterliegen unterschiedlichen – zwischen 15 und 45 Jahre andauernden – Laufzeiten. Mit Auslaufen der Bindung wird die Wohnung dem „sozialen Wohnungsmarkt“ entzogen und dem „freien Wohnungsmarkt“ wieder zugeführt – Preisbindung und Bindung an spezielle Nutzerkreise entfallen.

Mit Hilfe der direkten Förderung – bzw. der Errichtung öffentlicher Wohnungsbestände – kann die öffentliche Hand auch direkt auf bauliche sowie auf Preisbildungsprozesse des Wohnungsmarktes Einfluss nehmen. Während der private und damit ohne Subventionen finanzierte Wohnungsbau der Marktmiete (bei Neuvermietung) bzw. der ortsüblichen Vergleichsmiete¹⁷³ (bei bestehenden Mietverträgen) unterliegt, ist der preisgebundene Wohnungsbau beim Vermietungserlös durch eine Höchstgrenze (Kostenmiete¹⁷⁴) gedeckelt und gleichzeitig Marktmechanismen nicht mehr zugänglich.

¹⁶⁸ Der Einsatz ordnungspolitischer Instrumente wird aktuell insbesondere im Bereich des Bauordnungsrechts sowie Bauplanungsrechts im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Markteintritts internationaler Finanzinvestoren diskutiert (siehe bspw. Expertenanhörung der Enquetekommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW‘ vom 13.01.2012).

¹⁶⁹ Direkte Förderung = Geldförderung: Objektförderung (z. B. sozialer Wohnungsbau): Bau/ Modernisierung von Wohnungen; zinsverbilligte Darlehen; bei Eigentumswohnungen Bausparförderung; Subjektförderung (z. B. Wohngeld); Hilfen zur Wohnraumbeförderung = Stärkung der Wohnkaufkraft

¹⁷⁰ Indirekte Förderung = Steuervergünstigungen: Über steuerliche Rahmengesetzgebung (Einkommen-, Grunderwerb-, Vermögen-, Erbschaftsteuer); Gesetzgebung (Mietrecht)

¹⁷¹ Entsprechend vorher festgelegter Kriterien wie Einkommenshöhe, Haushaltsgröße, bestimmte Gruppenzugehörigkeit, wie z. B. körperliche oder geistige Behinderungen. Siehe auch § 4 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG), auch Besetzungsrecht genannt.

¹⁷² Sogenannter erster Förderweg: Förderung des Wohnungsbaus erfolgte für die nach § 25 II. WoBauG begünstigten Personenkreise mit öffentlichen Mitteln (Baudarlehen) im Sinne des § 6 Abs. 1, II. WoBauG.

¹⁷³ Siehe §§ 558 ff. BGB, § 291 StGB, § 5 WiStG.

¹⁷⁴ Betrachtungen der Kostenstrukturen der Anbieterseite, nachfrageseitige Aspekte spielen keine Rolle. Anders als bei freien Mieten spielen Aspekte wie Lagegunst oder -ungunst eines Standorts bei der Preisfestsetzung keine Rolle. Die Berechnung der Kostenmiete ist geregelt in der II. Berechnungsverordnung (II. BV). Sie setzt sich aus

Die Subjektförderung stellt einen Zuschuss zu den Wohnkosten für Haushalte mit niedrigem Einkommen dar (Kühne-Büning u. a. 2005, 273). Sie wird in Form von Wohngeld bzw. der Übernahme der „Kosten der Unterkunft“ (KdU) ausbezahlt. Diese Kosten setzen sich aus Kaltmiete (inklusive Betriebskosten, ohne Heizkosten) entsprechend § 22 SGB II bzw. § 29 SGB XII – Kosten der Unterkunft – sowie Heizkosten zusammen. Es besteht für antragsberechtigte Wohneigentümer und Mieter ein Rechtsanspruch auf Förderung. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung müssen somit seit 2005 für leistungsberechtigte Personen bzw. sogenannte Bedarfsgemeinschaften in tatsächlicher Höhe durch die Kommune gezahlt werden, sofern sie angemessen sind. Es erfolgt eine anteilige Unterstützung mit Hilfe von Bundes- und Landesmitteln. Über die lokale Angemessenheit entscheidet die Kommune entsprechend der Verhältnisse des Wohnungsmarktes.

Wohngeld wird auf Grundlage des Wohngeldgesetzes (WoGG) gewährt¹⁷⁵. Es stellt aus kommunaler Sicht ein Instrument dar, was sozialräumliche Segregationserscheinungen abzumildern bzw. zu vermeiden hilft.

Seitens der Kommune können des Weiteren Belegungsrechte für einkommensschwache Haushalte in geförderten (sozialen) und frei finanzierten Wohnungsbeständen erworben werden. Ziel von Belegungsrechten ist es, die Wohnraumversorgung von sich nicht oder nur mit Problemen am Markt selbst versorgenden Haushalten sicherzustellen.¹⁷⁶ Anders als bei dem durch Objektförderung geschaffenen belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnungsbestand kann eine Kommune so theoretisch räumlich flexibler und bedarfsgerechter auf Nachfragesituationen reagieren und auch hier sozialräumliche Segregationserscheinungen mindern¹⁷⁷. Ein weiteres Instrument, um sozial überforderten Nachbarschaften entgegenzuwirken und gleichzeitig einkommensschwächere Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, sind die Bestrebungen von Kommunen, Kooperationsverträge (§ 15 WoFG)¹⁷⁸ mit Wohnungsanbietern abzuschließen. Diese Verträge können bspw. an die Vergabe von Fördergeldern geknüpft (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 342) oder als Wohnungstausch realisiert werden. Diese freiwillig zwischen Kommune und Wohnraumanbieter geschlossene Kooperation kommt jedoch nur zustande, wenn beide Vertragspartner einen wechselseitigen Nutzen aus ihrer Kooperation ziehen können.¹⁷⁹

sogenannten Kapitalkosten – der Verzinsung des Eigenkapitals zuzüglich Hypothekenzinsen sowie einem zweiten Block, der aus Verwaltungs-, Bewirtschaftungs-, Betriebs- und Instandhaltungskosten besteht sowie Abschreibungen und einem Mietausfallwagnis zusammen.

¹⁷⁵ Das aktuelle Wohngeldgesetz trat 2011 in Kraft. Vergleiche Bundesgesetzblatt BGBl. I S. 1885. Wohngeldberechtigung wird auf Antrag durch die Kommune ermittelt auf Grundlage von Haushaltseinkommen und -größe, Miethöchst- bzw. Belastungsbetrag (Siehe § 4 WoGG). Mieter erhalten Wohngeld als Mietzuschuss, selbst nutzende Eigentümer als Lastenzuschuss.

¹⁷⁶ Siehe § 26 WoFG. Im Rahmen des sogenannten ersten Förderwegs wurde der Wohnungsbau für die nach § 25 II. WoBauG begünstigten Personenkreise mit öffentlichen Mitteln (Baudarlehen) im Sinne des § 6 Abs. 1, II. WoBauG gefördert. Die Kommune hatte bei Mietwohnungen ein sogenanntes Besetzungsrecht von 15 Jahren. Als Besetzungsrecht wird das Recht einer öffentlichen Fachinstitution verstanden, einen wohnberechtigten Mieter zu bestimmen, welchem ein Eigentümer/ Verwalter eine bestimmte, belegungsgebundene Wohnung zu überlassen hat. Eine Belegungsbindung für Einkommensschwache sowie die Bindungsdauer der Kostenmiete dauerte während der Darlehenslaufzeit an. Diese Bindungen laufen verstärkt aus (siehe Deutscher Mieterbund 2012).

¹⁷⁷ Dies wird jedoch bspw. von Bielka (2004: 14) bezweifelt. Zwar können Belegungsrechte in Zeiten des Überangebots kostengünstig durch staatliche Akteure erworben werden – dann bestünde hierfür meist kein Bedarf -, in Zeiten der Wohnungsknappheit ist der Erwerb von Belegungsrechten dagegen für die öffentliche Hand unbezahlbar und damit praktisch nicht aktivierbar.

¹⁷⁸ Weitere Ausführungen siehe BBR (Hg.) 2000; Schader-Stiftung 1999

¹⁷⁹ Während auf Seiten der Kommune konkrete wohnungspolitische und stadtentwicklungspolitische Zielvorstellungen gegeben sind, steht auf Seiten des wohnungswirtschaftlichen Akteurs die nachhaltige Vermietbarkeit seines Wohnraumes im Mittelpunkt. Zeichnet sich eine win-win-Situation für beide Akteure ab, können einerseits Probleme der Wohnraumversorgung gelöst, andererseits der Erhalt stabiler sozialer Bewohnerstrukturen befördert werden.

Klassische Förderinstrumente der Kommune im Bereich des Wohnungsbaus stellen des Weiteren die Vergabe von kommunalen Darlehen an Bauträger dar, die durch die Kommune selbst ausgereicht werden¹⁸⁰ sowie die Vergabe von kommunalem Wohnbauland unter Marktwert oder in Erbbaurecht. Beide Instrumente kommen zur Anwendung, wenn seitens der Kommune im öffentlichen Interesse Anreize für Wohnungsbaumaßnahmen geschaffen werden sollen (Naßmacher/ Naßmacher 2007, 334). Insbesondere die preisgünstige Bereitstellung von Bauland dient vielen Kommunen als Schlüssel für eine strategisch sinnvolle Wohnungspolitik. Die damit verbundene kommunale „Bodenbevorratungspolitik“ fällt vor allem Kommunen mit hoher Schuldenlast immer schwerer.

Das oben beschriebene Grundgerüst der deutschen Wohnungspolitik kann durch die Bundesländer und deren spezifische Gesetzgebungen weiter spezifiziert werden (siehe Kapitel C.2.2.2 f.). Insgesamt zeigt sich jedoch, dass ordnungspolitische Instrumente eine steigende Verknappung preisgünstigen Wohnraums nicht verhindern konnten. Seit Mitte der 1990er Jahre fallen zudem – nach Heinz u. a. (1994: 161) – immer mehr Wohnungen aus Mietpreis- und Belegungsbindungen.¹⁸¹ Die stärkere Orientierung der bundespolitischen Wohnungspolitik hin zur indirekten – steuerrechtlichen – Förderung hat nach Krätke (1995: 236) zur Folge, dass „die Möglichkeiten einer sozialen oder räumlichen Steuerung der Wohnungsbauinvestitionen reduziert“ wurden. Politik kann zwar über das „Ob“ entscheiden, hatte jedoch auf kommunaler Ebene nur noch über die Bauleitplanung die Möglichkeit des Bestimmens über das „Wo“. Das Ausreichen von kommunalen Darlehen oder die Bereitstellung von preisgünstigem Bauland kann zudem nur in Kommunen erfolgen, die sich dies auch finanziell leisten können. Insgesamt ist festzustellen, dass ordnungspolitische Maßnahmen nur noch bedingt auf kommunaler Ebene dazu dienen können, steuernd auf Entwicklungsprozesse einzuwirken.

C.2.3.3 Stadtentwicklungspolitische Instrumente

Stadtentwicklungspolitische Instrumente zählen zu den quasi-informellen bzw. informellen Planungsinstrumenten, welche – anders als rechtsverbindliche Steuerungsinstrumente im Rahmen des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts – auf keiner gesetzlichen Grundlage basieren und nicht als Ge- oder Verbote zur Anwendung kommen. Diese „konsensualen Instrumente“ sind zentrale Bestandteile von lokalen Governance-Prozessen. Aufgrund ihrer fehlenden Rechtsverbindlichkeit sind sie auf getroffene Absprachen zwischen beteiligten Akteuren angewiesen (Dangschat u. a. 2008b, 362). Sie ergänzen als strategierorientierte Planungsansätze damit formelle bzw. ordnungspolitische Instrumente, ohne sie zu ersetzen. Die Bedeutung insbesondere von Beteiligungsverfahren und integrierten bzw. sektoralen Entwicklungskonzepten auf lokaler Ebene steigt.

Die Bedeutung informeller Planungsinstrumente und -verfahren wächst einerseits aufgrund ihrer flexiblen und auf lokale Bedarfe zugeschnittenen programmatischen sowie konzeptionellen Einsatzmöglichkeiten: Sie ermöglichen ein problemorientiertes Arbeiten und helfen sowohl bei Prozessen der Problemsondierung als auch bei der Konsenssuche unter den Akteuren. Konzeptionelle Instrumente werden jedoch auch zunehmend als Grundlage bei Vergabeentscheidungen von Fördergeldern herangezogen.¹⁸² Mit Hilfe informeller Planungsinstrumente und -verfahren können häufig

¹⁸⁰ Der Förderkreis der Bezieher von Baudarlehen darf bestimmte Einkommens- und Kostengrenzen nicht überschreiten (siehe WoFG § 3 (4)), wenn ein zinsgünstiges Darlehen in Anspruch genommen werden soll.

¹⁸¹ So bewirtschaften die Wohnungsunternehmen im GdW nach eigenen Angaben etwa 70 % der Sozialwohnungen in Deutschland. Demnach kam es zwischen 2002 und 2011 zu einem Rückgang von 869.000 auf 1.014.331 Wohneinheiten (siehe GdW 2012a, 15).

¹⁸² Aktuelle Bundesfinanzhilfen mit Relevanz für Groß- und Mittelstädte im Bereich Städtebauförderung: Soziale Stadt/ Modellvorhaben [Zuwendungsvoraussetzungen: integriertes Entwicklungskonzept/ ganzheitliche Aufwertungsstrategie], Stadtbau Ost/ West [Zuwendungsvoraussetzungen: städtebauliches Entwicklungskonzept i.S.v. § 171 b BauGB inklusive Bürgerbeteiligung], Städtebaulicher Denkmalschutz, Aktive Stadt- und Ortsteilzen-

langwierige Entscheidungsprozesse und teilweise mangelnde Transparenz verringert, gleichzeitig Kooperationsprozesse, Flexibilität sowie eine Ausrichtung am Bedarf zukünftiger Nutzer erhöht werden. Der Einsatz dieser Instrumente erfordert kein gesetzlich vorgeschriebenes, zumeist sehr langwieriges (Plan-)Verfahren. Stärken liegen deshalb insbesondere in Bereichen, in welchen durch ein offenes Verfahren bei breiter Akteurbeteiligung (Bürger, Gewerbetreibende, Grundstückseigentümer u. a.) flexible und kreative Lösungen für Quartiere erreicht werden sollen. Ziel dieser hierarchiefreien Austauschprozesse ist es, Interessen und Meinungen zu sammeln und gleichzeitig zur lokalen Eigeninitiative anzuregen. Instrumente kommen in den Bereichen Städtebauliche Entwicklungsplanung (Formulierung von Zielvorstellungen für Quartiere) oder Städtebauliche Rahmenplanung (Ermittlung von planerischen Rahmenbedingungen, Planungsalternativen oder der Entscheidungsvorbereitung) zur Anwendung¹⁸³.

Sektorale und Integrierte Entwicklungskonzepte¹⁸⁴ dienen der systematischen Aufbereitung der Ist-Situation und dem Finden integrierter Lösungsansätze. Mit Ausnahme von Städtebaulichen Entwicklungskonzepten (§ 171b BauGB) im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen stellen sie informelle Planungsinstrumente dar. Entwicklungskonzepte sollen Antworten darauf geben, welche Stärken und Schwächen sowie Handlungsoptionen eine Kommune aufweist und mit welchen Strategien kommunale Ziele verfolgt werden können bzw. sollten. Sie übernehmen damit nach Hunger (2007: 311) die Funktion von „Leitkonzepten für die Lokalisierung öffentlicher Förderungen und privater Investitionen.“ Durch die Kommune selbst oder durch Beauftragung Dritter werden Konzepte (teilweise mit breitem Partizipationsanspruch) erarbeitet. Die kommunale Verwaltung ist an diese Konzepte in ihrem Handeln gebunden, sofern ein politischer Aufstellungsbeschluss durch den Gemeinderat gefasst wurde. Anders als bei formellen Stadtentwicklungsinstrumenten besteht gegenüber Privatpersonen keine Rechtswirkung. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass Entwicklungskonzepte dann ein wichtiges kommunales Steuerungsinstrument sein können, wenn sie als strategische Handlungsgrundlage sowohl seitens der öffentlichen Hand als auch privater Akteure akzeptiert und damit auch angewendet werden.

C.2.3.4 Aktuelle Städtebauförderprogramme

Städtebauliche Förderprogramme, insbesondere des Bundes, aber auch der einzelnen Länder, haben in Deutschland eine mehr als 40-jährige Tradition. Sie setzen sich aus ordnungs-, leistungs- und stadtentwicklungspolitischen Aspekten zusammen und sind zeitlich befristet. Ordnungspolitische Aspekte basieren auf der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder (Art. 104b GG). Die Anwendung städtebaulicher Förderprogramme ist mit dem Ziel verbunden, eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität zu initiieren und damit eine Stärkung des wirtschaftlichen sowie sozialen Zusammenhalts auf lokaler Ebene zu ermöglichen. Alle Förderprogramme bedingen eine kollektive Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren. Öffentliche Anreize zur Kooperation werden durch direkte bzw. indirekte öffentliche Förderung mobilisiert.

Städtebauförderprogramme des Bundes basieren zumeist auf einer dreigeteilten Komplementärfinanzierung von Bund, Land und der beantragenden Kommune. Eine Kommune muss damit in der

tren [Zuwendungsvoraussetzungen: städtebauliches Entwicklungskonzept inklusive Bürgerbeteiligung], Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

¹⁸³ Runde Tische, Workshops, Informationsveranstaltungen/ Foren, Werkstattgespräche, Zukunftskonferenzen, Netzwerke, Beratungsgespräche, Aufstellen lokaler Handlungs- und Entwicklungskonzepte, Stadtdialog (fachliche Moderation in für Bürger offenen themenbezogenen Arbeitsgruppen)/ Stadtteilkonferenz, Beteiligungsformen im Rahmen lokaler Agenda-Prozesse, Planungszelle, Modellvorhaben,... (siehe u. a. Jakubowski/ Herz 2007)

¹⁸⁴ z. B. (Integriertes) Stadtentwicklungskonzept/ Stadtentwicklungsprogramm, Strukturkonzepte – Rahmenpläne, städtebauliche Entwicklungskonzepte, Wohnungsmarktkonzept, Einzelhandelskonzept,...

Regel einen Eigenanteil nachweisen, um Fördermittel¹⁸⁵ seitens des Bundes und des Landes einwerben zu können. Zuschüsse zur Stadtsanierung sind weitestgehend auflagenfrei. Die Inanspruchnahme der Förderung durch private Akteure im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen ist weder an Einkommensgrenzen gebunden, noch bestehen langfristige Bindungen für den Investor, wie z. B. durch Belegungsrechte (Schütte 2009, 1005 f.). Erfahrungen belegen, dass durch einen Euro Städtebauförderung sieben bis acht Euro private Investitionen ausgelöst werden.¹⁸⁶

Seit 1999 kamen in deutschen Großstädten folgende Förderprogramme des Bundes zur Anwendung (BMVBS 2011): Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren.

Im Rahmen des 2008 initiierten Förderprogramms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ konnte erstmals durch die Gemeinden ein sogenannter Verfügungsfonds¹⁸⁷ mit dem Ziel eingerichtet werden, privat-öffentliche Kooperationen in der Städtebauförderung zu stärken und kleinere Projekte und Maßnahmen schnell und unbürokratisch zu initiieren sowie finanziell abzusichern.¹⁸⁸ Hierbei sind mindestens 50 % der eingebrachten Fondsgelder aus dem öffentlichen Förderbudget, weitere 50 % durch private Akteure oder durch zusätzliche Gemeindemittel aufzubringen (BMVBS 2011, 34).

In Deutschland initiierte Förderprogramme können mit im Rahmen der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik aufgelegten Fonds wie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kombiniert und damit sowohl in ihrer inhaltlichen Wirkkraft als auch finanziell-verstärkend zur Anwendung kommen.¹⁸⁹

Städtebauförderprogramme sind damit Teil einer öffentlichen hierarischen und horizontalen Koordination zwischen den einzelnen Regierungsebenen (siehe Abb. B-4, Seite 45).

C.2.3.5 Kommunale Wohnungsunternehmen und Wohngemeinnützigkeit

Bis Ende der 1980er Jahre unterlagen kommunale und damit öffentliche Wohnungsunternehmen¹⁹⁰, als zentrale Bestandteile staatlicher Wohnungspolitik, der 1930 durch die Reichsregierung erlassenen ersten Verordnung zum Wohngemeinnützigkeitsrecht.¹⁹¹ Die Verordnung verpflichtete woh-

¹⁸⁵ Zumeist sogenannte Ein-Drittel-Förderung. Genaue Förderbedingungen werden jedoch in Verwaltungsvorschriften und Richtlinien des Bundes und der Länder konkret definiert.

¹⁸⁶ Siehe u. a. Bundestagsfraktion der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen 2011, 02; Informationsdienst Wissenschaft 2011: Im Jahr 1996 wurde durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung ein Multiplikator-Effekt von 7,9 ermittelt; 2004 kam das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung auf einen Effekt von 8,3; 2011 wurde durch die Hochschule für Technik Stuttgart für Baden-Württemberg ein Multiplikator-Effekt bei Bauinvestitionen durch Städtebauförderung von 8,47 ermittelt.

¹⁸⁷ Siehe weitere Ausführungen BMVBS o.J.

¹⁸⁸ Bereits seit 2000 wurde durch die Bundesregierung im Rahmen des Leitfadens zur Ausgestaltung des Programms Soziale Stadt die Ausstattung von Quartiersmanagements mit kleineren Verfügungsfonds angeregt (siehe Ausschuss für Bauwesen und Städtebau/ Ausschuss für Wohnungswesen 2000, 12).

¹⁸⁹ Siehe Europäische Union 2010. Insbesondere die EFRE-Förderung unterstützt weitere EU-finanzierte Förderprogramme

¹⁹⁰ Aufgabe öffentlicher Unternehmen ist es, allgemein der Absicherung, Gewährleistung und Realisierung der Daseinsvorsorge zu dienen. Prinzipiell besteht jedoch in Deutschland keine Verpflichtung für Kommunen, Wohnraum anzubieten. Zur Daseinsvorsorge zählt damit die institutionelle Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte – mit Ausnahme obdachloser Haushalte – nicht. Eine Wohnraumversorgung ist nicht an öffentliches Eigentum gebunden. Das Erzielen von ökonomischen Gewinnen kann eines von mehreren, darf jedoch nicht – anders als das Ziel privater Unternehmen – das alleinige Unternehmensziel öffentlicher Unternehmen sein. In einigen Bundesländern, wie z. B. in Bayern oder Sachsen-Anhalt, ist das Erzielen von Gewinnen als Primärziel kommunaler Unternehmen sogar ausgeschlossen (siehe Art. 87 Abs. 1 Satz 2 BayGO; § 116 Abs. 1 Satz 2 GO LSA siehe Franz 2005, 413). Schwerpunkte der unternehmerischen Strategie öffentlicher Unternehmen können sowohl aufgabenorientiert- als auch gewinn- und wachstumsorientiert sein.

¹⁹¹ Verordnung wurde seitens des Bundes im Laufe der Jahrzehnte nur geringfügig modifiziert.

nungswirtschaftliche Akteure, welche unter die Gemeinnützigkeitsklauseln fielen¹⁹², einem sozialen, seitens des Staates erteilten, Auftrag nachzukommen: Den Wohnraumbedarf für einkommensschwächere Haushalte abzudecken. Ihnen oblag eine klare Bestandsorientierung. Verwertungsorientierungen dagegen waren zweitrangig. Alle gemeinnützigen Wohnungsunternehmen waren von Körperschaft-, Vermögen-, Grund- und Erbschaft- und Gewerbesteuer befreit. Im Gegenzug waren sie verpflichtet, Mietkalkulationen nach dem Kostendeckungsprinzip¹⁹³ vorzunehmen, die Gewinnausschüttung an die Eigentümer/ die Genossenschaftler auf maximal vier Prozent zu begrenzen, das Vermögen nur für Zwecke des Wohnungsbaus einzusetzen, das Geschäftsfeld auf Errichtung, Bewirtschaftung und Betreuung von Wohnungen zu begrenzen sowie einer Bau- und Modernisierungspflicht nachzukommen (Mayer 1998, 51).

Im Jahr 1989 wurde das mit der Verordnung im Zusammenhang stehende Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG) aufgehoben¹⁹⁴. Die größte Gruppe institutioneller Wohnraumanbieter in Deutschland wurde ihrer jahrzehntelang wirksamen Privilegien entledigt.¹⁹⁵ Nach Erkenntnissen von Duvigneau (2002) hat sich jedoch ein großer Teil der Unternehmen und Genossenschaften durch Fortschreibung ihrer Satzungen auch nach Wegfall der Begünstigungen zu einem weiterhin gemeinnützigen Verhalten verpflichtet. Seit den 1990er Jahren agieren somit alle institutionellen Wohnraumanbieter in Deutschland unter den gleichen Bedingungen.

Mit wachsenden Liberalisierungsbestrebungen und Tendenzen der Marktentspannung waren und sind kommunale Wohnungsunternehmen und deren weiterhin gemeinnützige Aufgabewahrnehmung einem „Legitimationsdruck“ (Altrock/ Kuder/ Nuisl 2009: o. S.) ausgesetzt. Ihr öffentlicher Zweck wurde in Frage gestellt. So führt bspw. Voigtländer (2007: 753) aus: „Öffentliche Wohnungsunternehmen sind weder ein geeignetes Instrument der Sozialpolitik noch dienen sie der effizienten Internalisierung externer Effekte.“

Neben originären Aufgaben als Vermieter, Errichter und Verkäufer von Wohnraum und damit dem Generieren von fiskalischen Gewinnen am Wohnungsmarkt, nehmen kommunale Wohnungsunternehmen allerdings entsprechend ihres Gesellschaftervertrages größtenteils zusätzliche, im gesamtstädtischen Interesse liegende, materielle und nicht-materielle Aufgaben wahr. Bedingt u. a. durch den Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik kam und kommt es dabei auf kommunaler Ebene häufig zu einem Überladen von und damit einem Überfordern mit Aufgaben, die durch das kommunale Wohnungsunternehmen, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik geleistet werden sollten und sollen. Nach Ansicht von Knorr-Siedow (2009: 23) wurden „[d]ie öffentlichen Wohnungsunternehmen [...] zunehmend in die Rolle der Versorger für die sozialen Verlierer gedrängt, und dabei vielfach mit sozialen Anforderungen überfrachtet, denen sie unter Marktbedingungen – zugleich 'cash-cow' für die öffentlichen Kapitaleigner und 'sozialer Sorger' – kaum genügen konnten.“

So werden nach den Überlegungen von Heinz (2008: 273-296) kommunale Unternehmen insbesondere durch die Auswirkungen der Globalisierung nicht nur dringend für weiterführende Aufgaben gebraucht, sondern sind nach Hunger (2007: 309) zusätzlich dazu angehalten, „ihre unterneh-

¹⁹² Darunter zählen Genossenschaften und Vereine, gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Heimstätten und Landesentwicklungsgesellschaften.

¹⁹³ Sogenannte Kostenmiete, auch ‚kostendeckende‘ Miete, die aus den Bau- und Unterhaltskosten ermittelt wird. Siehe Ausführungen unter Kapitel C.2.3.2.

¹⁹⁴ Dies ist insoweit konsequent, da gemeinnützig agierende Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft beständig ihre Tätigkeitsbereiche ausweiteten und die Grenzen zwischen sozialem und freiem Wohnungsmarkt zwischen gemeinnützigen und freien Wohnungsunternehmen – zunehmend verwischten. Zudem unterlag der Markt damals insgesamt starken Entspannungstendenzen (siehe Mayer 1998, 53).

¹⁹⁵ Heute trifft diese indirekte Art staatlicher Subventionierung nur noch auf sogenannte Vermietungsgenossenschaften zu (siehe Gabler Verlag 2012). Seit Anfang der 1990er Jahre sind ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen allen anderen Marktakteuren gleichgestellt und müssen, unabhängig ihrer erzielten Renditen und Mieterschaft, Steuern zahlen (weiterführende Informationen siehe Kühne-Büning u. a. 2005, 113 f.).

merischen Interessen mit stadtentwicklungspolitischen Zielen weitmöglich in Übereinstimmung zu bringen“. Spätestens hier wird deutlich, dass die hohe öffentliche Erwartungshaltung und die praktische Chance einer umfänglichen Aufgabenerfüllung kaum zu realisieren sind. So ist zwar idealtypisch eine enge, strategische Verquickung mit gesamtstädtischen Zielstellungen gegeben. Häufig bleibt jedoch die theoretisch mögliche, umfängliche Wahrnehmung von Aufgaben aus. Kommunalen Wohnungsunternehmen fällt es zunehmend schwerer, Gewinne zu erwirtschaften.¹⁹⁶ Sie stellen somit (theoretisch) einen zentralen Kooperationspartner in unterschiedlichsten städtischen Aufgabenbereichen dar und ermöglichen es kommunalen Trägern (theoretisch) „erhebliche Steuerungspotenziale für die örtliche Wohnungsmarktentwicklung“ (Kiepe 2006: 742) zu aktivieren. Diese Besonderheit der umfassenden Aufgabenwahrnehmung wurde jedoch bereits durch die Aufhebung des WGG als auch durch den Verkauf kommunalen Wohneigentums in den Nullerjahren zunehmend in Frage gestellt (siehe Kapitel C.4.3).

U. a. um den expliziten Wert kommunalen Wohneigentums besser mess- und darstellbar zu machen, fand der Begriff der Stadttrendite (Spars/ Heinze 2006, 3875 f.) Eingang in die wissenschaftliche und politische Diskussion. Stadttrendite kann im engeren Sinne als betriebswirtschaftliche Analyse des unternehmerischen Verhaltens von kommunalen Wohnungsunternehmen (Schwalbach/Schwerk/ Smuda 2006)¹⁹⁷ sowie im übertragenen Sinne als ein „Sammelbegriff“ umfassender Wirkeffekte verstanden werden¹⁹⁸. Vor allem letzteres Verständnis ermöglicht es, den strategischen Wert kommunalen Eigentums auf dem Wohnungsmarkt über eine Analyse geleisteter gesellschaftlich, sozial, politisch und ökologisch gewünschter Zielstellungen im Rahmen kommunaler Planung und Strategieentwicklung aufzuzeigen. So kann neben einer bilanziellen Sichtweise unternehmerischer Gewinne und Verluste „die Summe aller Vorteilsüberschüsse eines Wohnungsunternehmens für die Stadt innerhalb eines bestimmten Zeitraumes [dargestellt werden]. Hierzu gehören die betriebs- und stadtwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteilsüberschüsse für die Stadt“ (BMVBS/ BBR 2008: 10)¹⁹⁹. In diesem Zusammenhang wurden im Auftrag des BMVBS/ BBR (2008, 20 – 49) Beispiele zusammengetragen und evaluiert, wie wichtige kommunale Erträge aus Stadttrenditen erwachsen.

Diese seien hier, auf eine knappe Auswahl begrenzt, dargestellt:

- Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten,
- Übernahme einer strategischen, investiven und organisatorischen Vorbild- bzw. Vorreiterrolle bei der Entwicklung von besonderen Wohnformen und sozialen Arrangements oder Engagements,
- wichtiger Kooperationspartner im Bereich Stadtentwicklung: z. B. Soziale Stadt, Stadtumbau, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren bei strategischen Planungen,
- Unterstützer regionaler Wirtschaft durch Auftragsvergabe an lokale kleine und mittelständige Unternehmen.

Der Aussagewert der Stadttrendite wird u. a. von Hain (2008) sowie Just u. a (2008) kritisch hinterfragt. Nicht nur öffentliche, sondern auch private und aus den Analysen ausgesparte Wohnungsunternehmen erbringen auf freiwilliger Basis Aufgaben, die über ihre Kernaufgaben weit hinausreichen und der Gesamtstadt zugute kommen. Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von öffentlichen

¹⁹⁶ Dies liegt weniger an Effizienzproblemen des einzelnen Unternehmens selbst. Stattdessen unterlagen im Jahr 2007 57 % der öffentlichen Unternehmen mit ihren – politisch gewollten – Mietforderungen unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete. Sozial-, wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Aufträge der öffentlichen Gesellschafterin ohne eigenes oder öffentliches Budget umzusetzen, erscheint nicht nur schwierig, sondern illusorisch.

¹⁹⁷ Siehe BMVBS/ BBR 2008, 08

¹⁹⁸ Bielka 2004. Am Beispiel der Berliner DEGEWO; Häußermann 2006; Kraemer 2009

¹⁹⁹ Es gibt betriebswirtschaftliche Vorteile, wie Senkung von Personalkosten, die sich negativ auf die Stadtwirtschaft auswirken können (z. B. geringere Kaufkraft, Anstieg der Arbeitslosigkeit). Daher sind betriebswirtschaftliche Vorteilsüberschüsse nur zum Teil in den stadtwirtschaftlichen Vorteilsüberschüssen enthalten (siehe BMVBS/ BBR 2008, 09).

Wohnungsunternehmen kommt bei der Stadtreidite damit zu kurz, eine „systematische Aufarbeitung der Lei[s]tungsfähigkeit“ (Hain 2008: 02) erfolgt nicht. So argumentiert u. a. Voigtländer (2008: 105 f.), dass „...auch die renditeorientierten, großen, privaten Wohnungsgesellschaften sich um ihre Wohnviertel [kümmern] [...]. Schließlich liegt die Erhaltung des sozialen Umfelds in ihrem eigenen Interesse.“ Kommunen und Unternehmen verfolgen demnach gleiche Interessen, sodass prinzipiell Kooperationen denkbar seien. Folgerichtig argumentiert Just (2008: 03), dass „der Begriff der Stadtreidite auch instrumentalisiert [wurde], um öffentliche Wohnungsbestände zu rechtfertigen.“ Das Institut für Wirtschaftsforschung Köln (2010) rät prinzipiell zu weiteren Verkäufen öffentlicher Wohnungsbestände.

Zwischenfazit

Wohnungs- als auch Stadtentwicklungspolitik vollzog in den letzten Jahren einen intensiven Wandel weg von staatlich-zentralistischer Steuerung hin zu privatem, kleinteiligem Engagement und Kooperationen sowie einem verstärkten Vertrauen auf regulierende Marktprozesse.

In diesem Zusammenhang wurde insbesondere Kommunen eine Vielzahl von Instrumenten an die Hand gegeben, um steuernd im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes tätig zu werden. Ein grundsätzliches Steuerungsproblem ergibt sich jedoch daraus, dass nach Heinze (2009: 27) „Schlüsselressourcen der Stadtentwicklung“, aber auch des Wohnungsmarktes, wie Verfügungsrechte an Flächen und Immobilien, Kapitalausstattung und Investitionsentscheidungen, vielfach nicht in der Hand der Kommune selbst, sondern bei privaten Akteuren liegen. Letztendlich kann durch formelle Planungsinstrumente nur eine räumliche wie auch soziale Gestaltung vorgenommen werden, wenn geeignete Kooperationspartner vor Ort gefunden werden und insbesondere Investitionsinteressen privater Akteure vorliegen.²⁰⁰ Mangelt es an einem Interesse der Zusammenarbeit, versagt zumindest die auf die Gestaltung von Wachstumsprozessen ausgerichtete Stadtentwicklungspolitik durch schlichtes Nicht-Realisieren. Aushandlungsprozesse unter den Bedingungen des Strukturwandels erschweren zusätzlich kommunales Steuerungsvermögen.

Trotz Instrumentenvielfalt verfügen Kommunen vor allem im Bereich des Wohnungsmarktes nur über begrenzte Gestaltungsräume und sind bei der Umsetzung wohnungspolitischer Ziele auf Investoren angewiesen (Kiepe 2006: 741). Seitens des Bundes wurde zwar ein wachsendes Repertoire informeller bzw. quasi-informeller Instrumente entwickelt, die eine Sensibilisierung unter den Akteuren zum Ergebnis haben können, wenn bspw. wohnungswirtschaftliche Ziele auf der einen und wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Ziele auf der anderen Seite sinnvoll in Einklang gebracht werden müssen. Diese zumeist auf hierarchiefreie Kooperation ausgerichteten Instrumente sind jedoch gleichzeitig mit einem steigenden Koordinationsaufwand zum Erreichen strategischer Ziele für die Stadt verbunden. Zudem fußen sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Die Jahrzehnte als Schlüsselakteure der Wohnungspolitik geltenden gemeinnützigen und damit auch öffentlichen Wohnungsunternehmen übernahmen im öffentlichen Interesse strategische Aufgabenschwerpunkte. Sie wurden nicht nur durch Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit, sondern auch durch Verkäufe der öffentlichen Hand in ihrer tradierten Rolle zunehmend in Frage gestellt.

²⁰⁰ Hutter (2009: 163) spricht von einer zwachsorientierten Planung, der neue schrumpfungorientierte Planungsinstrumente gegenübergergestellt werden können.

C.3 Der deutsche Wohnungsmarkt und seine Akteure

C.3.1 Betrachtung der Angebots- und Nachfrageseite

Im Folgenden soll ein statistischer Überblick über den deutschen Wohnungsmarkt gegeben werden, um in einem zweiten Schritt Erklärungen für das gestiegene Interesse international agierender Akteure aufzuzeigen.

Der deutsche Wohnungsmarkt ist mit 40,43 Mio. Wohneinheiten²⁰¹ (2011) der größte nationale Wohnungsmarkt Europas. Er gilt als stabil und wertbeständig. Der Bestand an Wohnraum wuchs zwischen 1999 und 2011 zwar um 6,1 % bzw. 2,6 Mio. Wohneinheiten²⁰² an, die Fertigstellungszahlen stabilisierten sich jedoch deutschlandweit auf einem historisch sehr niedrigen Niveau. Gründe hierfür können insbesondere in strukturschwachen Regionen Deutschlands gesucht werden, wo aktuell geringe Nachfragen nach zusätzlichem Wohnraum bestehen. Insgesamt stehen in Deutschland somit etwa 40,3 Mio. Wohnungen für 40,2 Mio. wohnraumnachfragende Haushalte bereit²⁰³. Unabhängig einer möglichen Schrumpfung der Bevölkerung, wird die Zahl der Haushalte in allen Bundesländern, mit Ausnahme der ostdeutschen Flächenstaaten und des Saarlandes, bis 2030 weiter steigen.²⁰⁴

Durch den GdW wurde letztmalig für das Jahr 2010 die Eigentümerstruktur des deutschen Wohnimmobilienmarktes zusammengestellt (siehe Abb. C-5).

Auf der Anbieterseite des Wohnungsmarktes hat sich eine dreigliedrige Akteurstruktur etabliert. Sie setzt sich aus professionell-gewerblichen Anbietern (22,8 %), privaten Klein- und Amateurvermietern (35,3 %) sowie Selbstnutzern (41,8 %) zusammen. Es zeigt sich, wenngleich stark differenziert zwischen West- und Ostdeutschland, dass mit großem Abstand Privatpersonen die größte Eigentümergruppe auf dem deutschen Wohnungsmarkt sind. Von diesem Personenkreis werden drei Viertel aller Wohnungen selbst bewohnt bzw. vermietet.²⁰⁵

Auf der anderen Seite wurde 2010 mehr als jede fünfte Wohneinheit (9,2 Mio.) von professionellen Anbietern am Markt platziert. Während der Wohnungsbestand von bspw. kommunalen Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften gegenüber 2006 („gefüllter Pfeil“ in Abb. C-5) rückgängig war, konnte die heterogene Gruppe von privatwirtschaftlich-professionellen gewerblichen Eigentümern ihre Bestände vor allem durch Zukäufe aus öffentlichen Beständen erweitern („ungefüllter Pfeil“ in Abb. C-5). Die Zahl neuer, auf dem deutschen Wohnungsmarkt aktiv werdender institutioneller Investoren ist – anders als prognostiziert – in den vergangenen Jahren jedoch kaum angewachsen (FAZ 2011b–08-12, 35), erreichte jedoch im Jahr 2012 einen neuen, überraschenden Höhepunkt (BBSR/ BBR 2012a).

²⁰¹ Bestand ohne Heime. Statistisches Bundesamt Deutschland 2012, Sheet 1.1 Bestand an Wohnungen 1969 – 2011, Excel-Tabellierung XLS_5312301.

²⁰² Der Zuwachs ergibt sich zu 56 % (1,3 Mio. WE) aus Wohnungsneubauvorhaben in den ostdeutschen Bundesländern.

²⁰³ Statistisches Bundesamt Deutschland 2012, Sheet 1.1 Bestand an Wohnungen 1969 – 2012, Excel-Tabellierung XLS_5312301, eigene Berechnung.

²⁰⁴ Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011, 34. Der Techem-empirica-Leerstandsindex ermittelte für 2009 eine Leerstandsquote für Mehrfamilienhäuser von 3,7 % (Schleswig-Holstein: 2,9 %; Niedersachsen: 3,8 % sowie Westdeutschland: 2,9 % / Ostdeutschland: 5,8 %).

²⁰⁵ Nach Ausführungen von Kühne-Büning u. a. 2005, 102 f. wurden 2005 73,4 % des Wohnungsbestandes durch Privatpersonen vermietet. Differenziert nach West- und Ostdeutschland – Wohnungsbesitz von Privatpersonen: Westdeutschland: 58,5 %; Ostdeutschland: 35,5 % – zeigt sich jedoch, dass in Westdeutschland 81,2 % des bewohnten Wohnungsbestandes in privaten Händen ist, in Ostdeutschland sind es gerade einmal 41,1 %. In West- wie auch Ostdeutschland leben die meisten privaten Eigentümer als Selbstnutzer in ihrem Eigentum.

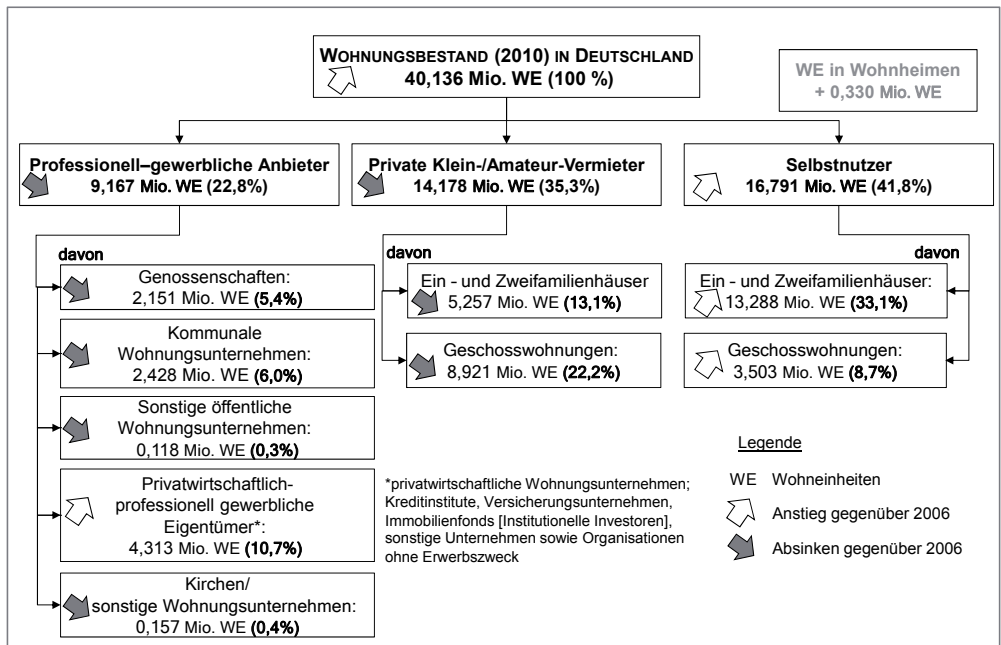


Abb. C-5: Anbieterstruktur und Entwicklung der Wohnungsbestände in Deutschland (2010)

Quelle: GdW-Berechnungen/ Schätzungen auf Grundlage der GdW-Jahresstatistik 2010; Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnungsbestandsfortschreibung sowie Bautätigkeitsstatistik des Statistischen Bundesamtes, Wohnungen in Wohngebäuden und Nicht-Wohngebäuden ohne Wohnheime und Anstalten; Stand 2010. In GdW 2012b, 25. Eigene Ergänzungen und Berechnungen.

Deutschland als der größte Wohnungsmarkt Europas ist nach wie vor in Bezug auf seine private Wohneigentumsquote (sogenannte Selbstnutzerquote) mit 45,7 % (2010)²⁰⁶ seit Jahrzehnten Schlusslicht in Europa und wird nur durch die Schweiz unterboten. Auch wenn die Zahl der Wohnungen und die Selbstnutzerquote in Deutschland seit Jahren kontinuierlich steigen, ist die Eigentumsneigung privater Haushalte im europäischen Vergleich wenig intensiv ausgeprägt²⁰⁷. Sie gilt bei Betrachtung der Industrienationen durchaus als steigerungsfähig.²⁰⁸ Damit verfügt Deutschland nicht nur über einen sehr großen, aus Sicht von Anlegern attraktiven und wertstabilen Mietwohnungsmarkt, dessen Bestand noch relativ jung ist²⁰⁹. Aus internationaler Perspektive zeichnet sich der deutsche Wohnungsmarkt durch hohe Qualitätsstandards aus und gilt als mieterfreundlich.

²⁰⁶ Bundesregierung 2012, 52

²⁰⁷ Quote (2009) für Schleswig-Holstein 51,6 %; Niedersachsen: 50,4 %. Siehe Linsin/ Schlatterer 2011, 12

²⁰⁸ Als Gründe für die geringe Eigentumsneigung sind vor allem zu benennen, das intensive, investive Engagement der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, ein Mieterinteressen schützendes Mietrecht (siehe historischer und rechtlicher Überblick Häublein/ Lehmann-Richter 2011, 33 – 77) sowie ein relativ niedriges Mietniveau (siehe u. a. Behring/ Helbrecht 2003, 351 – 353). So betrug die Mietbelastung (Haushaltsnettoeinkommen/ Nettokaltmiete) 1960 im Mittel in Westdeutschland 8,0 % und erhöhte sich für Gesamtdeutschland im Jahr 2003 auf 15,5 % (siehe Gesis 2007). Dagegen mussten Haushalte im Jahr 2006 bereits durchschnittlich 23 % des Nettoeinkommens für die Bruttokaltmiete aufwenden (BMVBS, 2009b, 40). Der IVD spricht dagegen von einer in 100 Großstädten gewichteten durchschnittlichen Mietbelastung eines Miethaushaltes von 36,4 % (siehe auch IVD 2008, 04).

²⁰⁹ Nach dem II. Weltkrieg wurden 70 % des Bestandes errichtet. Jede vierte Wohnung gilt als Altbaubestand, mehr als jede zweite Wohnung des westdeutschen Wohnungsbestandes wurde zwischen 1945 und 1975 errichtet, nur etwa 10 % wurden nach 1990 erbaut (siehe Just/ Reuther 2005, 04 f.)

Gleichzeitig bietet er aber auch ein hohes Potenzial an Veräußerungen an Mieterhaushalte (sogenannte Mieterprivatisierung) und verspricht damit insgesamt hohe Renditen bei geringem investivem Engagement.²¹⁰

C.3.2 Zentrale Akteure des Wohnungsmarktes

Die Betrachtung eines Wohnungsmarktes aus handlungsorientierter Sicht²¹¹ basiert auf der Überlegung Werlens (1997a: 25), nachdem gesellschaftliche Sachverhalte und damit auch Problemstellungen „weder vom einzelnen Menschen noch Kollektiven aus zu untersuchen sind, sondern von Handlungen, die Einzelne bewerkstelligen und mit denen unter bestimmten Bedingungen mit bestimmten Folgen „Gesellschaftliches“ produziert und reproduziert wird.“ Eine handlungstheoretische Konzeptualisierung des Wohnungsmarktes unterscheidet nach Matznetter (1991: 23) zwei Handlungsbereiche: die Produktions- und Zirkulationssphäre renditeorientiert handelnder Akteure sowie die Konsumtionssphäre wohnraumnachfragender Haushalte. Im Mittelpunkt der Forschungsarbeit steht ausschließlich der angebotsorientierte Aspekt: Das Handeln von Akteuren des Wohnungsmarktes und deren Einfluss auf den Wohnungsmarkt und die Stadtentwicklung (Bassett/ Short 1980, 52/ 55). Das vorhandene Wohnungsangebot basiert hierbei auf konkreten, raumbezogenen strategischen und investiven Handlungen einzelner Akteure, die in unterschiedlichen städtischen Teilräumen aktiv sind²¹²: Diese Teilräume können sich über die gesamte Stadt (Makroraum), über einzelne Stadtteile (Meso- oder Stadtviertel bzw. Straßenzüge (Mikro- oder Mesoräum)) erstrecken. Diese konkreten Orte des Handelns und der Interaktion werden dabei in Anlehnung an Giddens (1995, 1705 f.) als Bezugsrahmen für Interaktionen begriffen: Hier treffen Handlungen einzelner Akteure aufeinander, die über unterschiedliche allokativen und autoritativen Ressourcen²¹³ verfügen und sich wechselseitig beeinflussen. Je größer die Macht eines einzelnen Akteurs, desto höher der Grad seines Gestaltungsvermögens. Damit entsteht auch die Spezifik lokaler Wohnungsmärkte im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprozessen prinzipiell aus dem Zusammenwirken unterschiedlichster Akteure und deren Handlungsorientierungen sowie Investitionsentscheidungen.

Im Folgenden werden sogenannte „zentrale Akteure des Wohnungsmarktes“ eingeführt, deren strategische Handlungsgrundlagen, -instrumente und -strategien im Rahmen der Forschungsarbeit einer genaueren Analyse unterzogen werden.

²¹⁰ Kofner (2008: 68) spricht hierbei ironisch von einer insbesondere durch opportunistische Anleger angenommenen „allgemeine[n] Unterbewertung deutscher Mietwohnungsbestände“ sowie der angenommenen „Rückständigkeit der Deutschen in Hinblick auf die Wohneigentumsbildung.“

²¹¹ Unterschiedlichste Disziplinen beschäftigen sich mit Aspekten Stadtforschung und Wohnungsmarktforschung mit unterschiedlichen Forschungsschwerpunkten. Schwerpunkte der unterschiedlichen Disziplinen der Stadtforschung begreifen die Stadt als räumliches Gefüge (Geographie), als gesellschaftliches Gefüge (Soziologie), als Netz immer dichter werdender menschlicher Institutionen wie Rechtsvorschriften und Machtgefüge (Politik- und Rechtswissenschaften) oder als Wirtschaftssystem (Wirtschaftswissenschaften). Zwischen den einzelnen Wissenschaften gibt es unterschiedlichste thematische Verknüpfungen und Überschneidungen (siehe Albers 1996, 71 – 73). Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit wohnungsmarktbezogenen Forschungsfragen erfolgt insbesondere durch die Geographie. Die geographische Wohnungsmarktforschung untersucht in unterschiedlichen räumlichen Dimensionen politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und demographische Rahmenbedingungen und Prozesse, die eine Versorgung von Haushalten mit Wohnraum in unterschiedlichen Teilmärkten bestimmen und die damit in Verbindung stehenden Stadtentwicklungsprozesse. Seitens der geographischen Forschung erfolgt damit eine enge Verknüpfung der Stadt- und Wohnungsmarktforschung.

²¹² Siehe Ausführungen in Odermatt/ van Wezemael 2007, 22 sowie Giddens 1995, 377

²¹³ Allokative Ressourcen bezeichnen nach Giddens (1995) das Vermögen bzw. die Fähigkeit „die Welt der materiellen Dinge“, deren Aneignung, Zugang und Nutzung zu kontrollieren. Autoritative Ressourcen stellen dagegen das Vermögen bzw. die Fähigkeit von Akteuren dar, die Kontrolle über andere Akteure zu erlangen oder aufrechtzuerhalten. = die Macht des Zugriffs (zitiert in Werlen 1995, 84)

C.3.2.1 Kommunen als öffentliche Gebietskörperschaften

Kommunen stellen als öffentliche Akteure einen überparteiischen Interessenvertreter dar, der als gemeinwohlorientierter Dienstleister (public value) im gesamten Gemeindegebiet [Stadt] Aufgaben wahrnimmt. Städte als Träger kommunaler Selbstverwaltung sind in diesem Zusammenhang nicht auf Einzelaufgaben fixiert, sondern auf universelle Wirksamkeit angelegte öffentliche Körperschaften. Demnach dürfen Städte sich allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft widmen, „die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind [...]“ (Tettinger 2007: 197). Kommunen folgen entsprechend Art. 28 (1) des Grundgesetzes (GG) dem Grundsatz der Allzuständigkeit, indem sie eigene gemeindliche Angelegenheiten selbstständig bearbeiten.

Öffentliche Repräsentanten der Kommune sind Vertreter der Fachverwaltung mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten sowie direkt, zeitlich befristet gewählte Lokalpolitiker. Während das gemeinwohlsichernde Handeln auf rechtlichen Grundlagen, Verordnungen, Satzungen sowie auf Ratsbeschlüssen basiert, folgt der einzelne Politiker seinem Wählerauftrag (Wahlprogramm) und politischen Koalitionswillen. Fachverwaltungen und Politik folgen damit unterschiedlichen Handlungsorientierungen und verfolgen nicht zwingend gleiche Zielschwerpunkte.

C.3.2.2 Wohnungswirtschaftliche Akteure

Investoren und Eigentümer bzw. Wohnungsanbieter auf Wohnungsmärkten können nach Odermatt/ van Wezemael (2007: 27-29) idealtypisch nach unterschiedlichen Aspekten, wie nach ihrer Rechtsform, ihren finanziellen Ressourcen, ihrer wohnungswirtschaftlichen Professionalität, ihrer Zielorientierung oder ihrer globalen Einbettung unterschieden werden. Die so entstehenden Typen von Wohnungsanbietern (siehe Übersicht Abb. C-5, Seite 85) unterscheiden sich in ihren unternehmerischen Handlungsorientierungen und Investitionsstrategien.

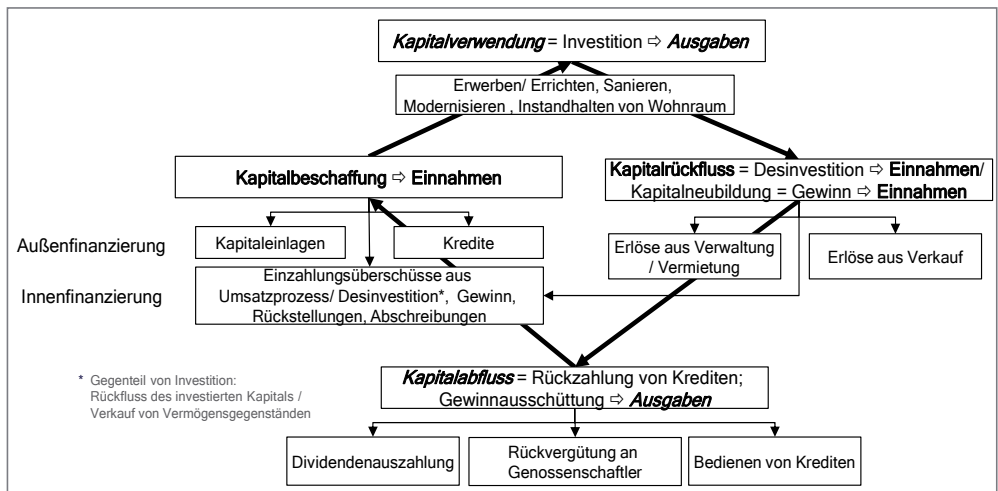


Abb. C-6: Kapitalkreislauf in der Wohnungswirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Erdmann u. a. 2006, 107; Wöhe/ Döring 2002, 669 ff.

Ziel aller Akteure ist es, mit Hilfe von Wohnungen wohnungswirtschaftliche Gewinne zu erwirtschaften. Dabei lässt sich in jedem Unternehmen zwischen zwei Bereichen mit unterschiedlichen Aufgaben unterscheiden: Dem Leistungsbereich, in welchem Wohnungen errichtet, verwaltet, vermietet und/ oder verkauft werden, sowie dem finanzwirtschaftlichen Bereich, dessen Aufgabe es ist, eine optimale Versorgung des Unternehmens mit Finanzkapital sicherzustellen. Zwischen beiden Bereichen bestehen in Form von Güter- und Geldströmen enge Verbindungen und Wechselwirkungen (Erdmann u. a. 2006, 105). Alle im Folgenden kurz dargestellten Akteure bewirtschaften das gleiche

Wirtschaftsobjekt – Wohnungen – auf Basis des Kapitalkreislaufs (Abb. C-6). Es existieren jedoch grundlegende Unterschiede im Bereich der Kapitalbeschaffung und des Kapitalrückflusses – beides im Kontext eines Unternehmens finanzielle Einnahmen sowie bei der Kapitalverwendung und dem des Kapitalabflusses – beides finanzielle Ausgaben im Kapitalkreislauf eines Unternehmens.

C.3.2.2.1 Institutionelle Wohnungs Vermieter: „Unternehmerische Wohnungswirtschaft“

Privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen – im Folgenden als unternehmerische Wohnungswirtschaft bezeichnet – sind **institutionelle Wohnungs Vermieter**, deren Hauptzweck die Vermietung von Wohnraum ist. Damit werden als institutionelle Wohnungsanbieter ausschließlich diejenigen Akteure verstanden, die bestandshaltend agieren. Sie besitzen aufgrund ihrer Eigentümerschaft, insbesondere im Mehrfamilienhaussegment, für lokale Mietwohnungsmärkte strategische Bedeutung²¹⁴. Als wohnungswirtschaftliche **Akteure des Wohnungsmarktes** stellen sie vor allem wohnungs- bzw. wohnungsmarktbezogene Dienstleister dar. Akteure der **unternehmerischen Wohnungswirtschaft** verfügen in Abhängigkeit der Größe ihres Wohnungsportfolios und der räumlichen Streuung der Bestände über einen Interessensraum, der sich auf einzelne Stadtteile, Quartiere oder einen lokalen Wohnungsbestand beziehen kann. Im Vordergrund ihres Handelns stehen ökonomische Gesichtspunkte. Handlungsentscheidungen unterliegen prinzipiell einer ökonomischen (Mehr-)wertorientierung (shareholder value). Ihr Verhalten ist durch Abwägen von Nutzen-Kosten-Aufwänden gekennzeichnet. Der Grad der Mehrwertorientierung ergibt sich aus der Unternehmensphilosophie und der Fristigkeit des Engagements.

Es lassen sich vier Hauptgruppen institutioneller Wohnungs Vermieter unterscheiden. Ihr gemeinsames Ziel ist die marktgerechte Vermietung von Wohnraum. Dieses Ziel verfolgen Akteure mit Hilfe unterschiedlicher Handlungsorientierungen und -strategien (siehe Überblick in Abb. C-17). Diese Strategien können sich ähneln und ergänzen, sich jedoch auch aufgrund unterschiedlicher Fristigkeit und Renditeerwartung des Engagements diametral gegenüberstehen.

Wohnungsgenossenschaften

Eingetragene Wohnungsgenossenschaften (eG)²¹⁵ nehmen unter den institutionellen Wohnungs Vermietern aufgrund ihres Geschäftsmodells eine Sonderstellung ein: Oberstes Ziel ist eine kostendeckende Vermietung und damit die Notwendigkeit einer betriebswirtschaftlichen Effizienz (shareholder value). Jedoch nicht eine alleinige Gewinnerzielung aus Vermietungserlösen ist Leitmotiv des genossenschaftlichen Handelns, sondern die gleichzeitige Förderung der Mitglieder (membership value). Die Vermietung von Wohnraum erfolgt ausschließlich an Genossenschaftler (sogenannte Nutzungsberechtigte)²¹⁶, die sowohl als Mitglieder der Genossenschaft Eigentümer als auch Mieter ihrer Wohnung und damit Kunden der Genossenschaft sind (genossenschaftliches Identitätsprinzip). Das wohnungswirtschaftliche Handeln von Genossenschaften kann aufgrund ihres „Wesens“²¹⁷ als

²¹⁴ Unternehmen, deren satzungsmäßiger Hauptzweck kein wohnungswirtschaftlicher ist – wie z. B. Versicherungen oder Banken – werden nicht als Wohnungsunternehmen bezeichnet. Siehe Kofner 2004, 27 f.

²¹⁵ Es lassen sich verschiedene Unternehmensarten bei Wohnungsgenossenschaften unterscheiden: (1) Vermietungsgenossenschaft: Geschäftsvolumen aus Einnahmen aus Vermietung > 90 %, dann Unternehmen steuerbefreit; (2) Bauträgerwohnungsgenossenschaft: Geschäftstätigkeit umfasst Errichten, Vermitteln, Veräußern von Wohneinheiten an Genossenschaftsmitglieder; (3) Vermietungs- und Eigentumswohnungsgenossenschaft: Kombination aus (1) & (2) [aktuell häufigste Form]; (4) wohnungsbezogene Dienstleistungsgenossenschaft: Servicedienstleistungen ‚rund ums Wohnen‘ [zukünftig voraussichtlich häufigste Form]. Gabler Verlag 2012

²¹⁶ Befristete Sonderregelungen ohne die Einzahlung sogenannter Genossenschaftseinlagen sind möglich, z. B. Vermietung von Wohnraum an Schüler oder Studierende.

²¹⁷ Wesen der Genossenschaft (§ 1 GenG) „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange

relativ homogen eingeschätzt werden – ein auf Selbstförderung ausgerichtetes Zielsystem zur Problemlösung vor Ort. Wohnungsgenossenschaften operieren am Markt als Bestandhalter und Entwickler von Immobilien. Ihr Kerngeschäft ist die Vermietung und Verwaltung von Wohnimmobilien. Teilweise werden Immobilien gehandelt, teilweise werden immobilienwirtschaftliche Dienstleistungen für Dritte im Rahmen der Wohneigentumsverwaltung erbracht. Der unternehmerische Professionalisierungsgrad variiert stark, insbesondere aufgrund unterschiedlicher Unternehmensgrößen.²¹⁸

Die moderate Gewinnorientierung von Genossenschaften ist per Satzung festgesetzt: An genossenschaftliche Anteilseigner darf maximal vier Prozent Dividende auf das gezeichnete Kapital ausgeschüttet werden. Alle zusätzlichen Gewinne verbleiben als Eigenkapital im Unternehmen bzw. werden reinvestiert.²¹⁹ Die langfristige wohnungswirtschaftliche Orientierung und das genossenschaftliche „Wesen“ ermöglichen Investitionen auch in weniger guten Lagen. Investitionen erfolgen insbesondere im Interesse der Genossenschaftler. Wirtschaftlicher Nutzen und Nutzen für die Mitglieder vor Ort verschmelzen miteinander. In Abhängigkeit von ihrer Größe agieren Genossenschaften in einzelnen Quartieren oder Stadtteilen. Die Akteurgruppe der Wohnungsbaugenossenschaften ist die vielfältigste und nicht nur durch Verbandsstrukturen am besten vernetzte Gruppe vor Ort.

Öffentliche Wohnungsunternehmen

Öffentliche Wohnungsunternehmen, zu denen neben landes- und bundeseigenen auch kommunale Unternehmen zählen, agieren als professionelle Wohnungsanbieter in Form von AGs oder GmbHs auf dem Wohnungsmarkt. Sie sind zu über 50 % in der Hand eines öffentlichen Gesellschafters. Sie folgen nicht allein einer Gewinnorientierung (shareholder value), sondern sind gleichzeitig einer Gemeinwohlorientierung verpflichtet (public value/ Stadttrendite) und übernehmen bspw. als städtische Gesellschaften zusätzliche Funktionen im Bereich Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes (siehe Kapitel C.2.3.4). Öffentliche Wohnungsunternehmen besitzen sehr gute lokale Marktkenntnisse. Ihre Unternehmensstrategie zeichnet sie als Bestandhalter und teilweise als Entwickler von Immobilien aus.

Private Wohnungsunternehmen

Private institutionelle Akteure als **freie bzw. private Wohnungsunternehmen**²²⁰ sind im Besitz größerer Wohnungsportfolios, die in Form einer GmbH oder AG verwaltet werden. In Deutschland operieren traditionell sogenannte **Bestandhalter** mit einem längerfristigen finanziellen Engagement. Ziele von Investitionen privatwirtschaftlicher Wohnungsunternehmen sind allgemein Gewinnerzielung und damit Renditeoptimierung. Hauptziel ist es, einen möglichst hohen Ertrag aus investiertem Kapital zu realisieren, damit Erträge langfristig die Investitionskosten übertreffen (shareholder value). Zentrale Geschäftsfelder der freien Wohnungsunternehmen sind Bestandsfunktion sowie nachgelagert Neubaufunktion. Die Absicherung einer kostengünstigen Wohnraumversorgung oder eine positive Beeinflussung der Entwicklung von Stadtteilen werden nicht bzw. nur sehr nachrangig wahrgenommen. Eine zeitnahe Verbesserung der Vermietung und damit eine zusätzliche Gewinnerzielung müssen gesichert sein.

durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer "eingetragenen Genossenschaft" nach Maßgabe dieses Gesetzes." (siehe GenG § 1 (1))

²¹⁸ Die Größe von Wohnungsgenossenschaften variiert von wenigen Wohneinheiten zu vielen tausend Wohnungen. Große Genossenschaften agieren als professionelle Vermieter am Markt.

²¹⁹ Genossenschaften verzichten bewusst auf mögliche Renditen aus ihrem betriebswirtschaftlichen Agieren. Das genossenschaftliche Eigenkapital wiederum kann nur aus thesaurierten Gewinnen gebildet werden, was eine Langfristigkeit der Projektplanung erzwingt.

²²⁰ Freie und private Wohnungsunternehmen umschreiben die gleiche Unternehmensform. Die Autorin verwendet im Folgenden den Begriff private Wohnungsunternehmen.

Private Wohnungsunternehmen sind nicht zuletzt aufgrund ihrer Unternehmensgröße und der bisherigen Dauer ihres Engagements in ihren Handlungsorientierungen und Handlungsvermögen sehr heterogen. Insbesondere langjährig am Markt agierende Unternehmen verstehen sich als immobilienwirtschaftliche Bestandhalter mit einer auch langfristigen lokalen Marktorientierung. Kerngeschäfte sind Vermietung und Verwaltung von Immobilien.

Privatwirtschaftlich-professionelle gewerbliche Eigentümer – „Private Beteiligungsgesellschaften“

Privatwirtschaftlich-professionelle gewerbliche Eigentümer – im Rahmen der Forschungsarbeit als „Private Beteiligungsgesellschaften“ oder „neue Investoren“ bezeichnet – sind relativ neue Akteure am deutschen Wohnungsmarkt. Sie gelten nicht im herkömmlichen Sinne als Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Ihr unternehmerischer Hauptzweck ist nicht die Vermietung von Wohnraum, sondern finanzwirtschaftliche Überlegungen der Kapitalbeteiligung durch Erwerb und Verkauf von Unternehmensanteilen bzw. eines Unternehmens zum Zwecke des Gewinnerlöses (siehe Kapitel C.4.2.3). Erwerb und Bewirtschaftung der Wohnungsbestände erfolgen, als Kapitalanlageentscheidung zumeist anonymer Kapitalanleger („private equity“ oder Risikokapital), die ihr Immobilieneigentum häufig noch nie gesehen haben. Das unternehmerische Handeln der Beteiligungsgesellschaften zeichnet sich durch eine professionelle Gewinnorientierung aus. Die Trennung zwischen institutionellen Investoren und Wohnungswirtschaft bleibt in der Regel erhalten, da im Rahmen von Holdingstrukturen zumeist eine strategische Trennung von Immobilieneigentum der bestandshaltenden Gesellschaften und der Immobilienbewirtschaftung durch Servicegesellschaften oder lokale Verwalter erfolgt. Bestandhalterfunktionen werden insofern wahrgenommen, als sie der Aufrechterhaltung des Mietangebotes und damit der Gewinnerzielung dienen. Wohnungswirtschaftliche Aufgaben werden häufig an lokale Verwalter mit dem Ziel der Gewinnsteigerung und Renditeoptimierung übertragen. Der bauliche Zustand von Immobilienanlagen ist meist ein Abbild einer übergeordneten Investitions- bzw. Anlage- und Portfoliostrategie des Eigentümers. Hierbei kann zwischen einer übergeordneten Verwertungsstrategie (siehe Abb. C-9, Seite 101) sowie dem lokal-konkreten Umgang mit dem Einzelobjekt entsprechend der lokalen Marktlage unterschieden werden.

Strategische sowie räumliche Handlungsorientierungen der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft werden an späterer Stelle im Zusammenhang mit weiteren Akteuren des Wohnungsmarktes im Überblick eingeordnet (siehe Abb. C-17).

C.3.2.2.2 Privatpersonen als Vermieter

Auch wenn Privatpersonen (als natürliche Person) als Wohnungsanbieter nicht im Mittelpunkt der Forschungsarbeit stehen, wird ihnen aufgrund ihrer wohnungswirtschaftlichen Bedeutung innerhalb Deutschlands und der Vollständigkeit halber an dieser Stelle Platz eingeräumt.²²¹

Zur Hauptgruppe der Privatpersonen zählen sogenannte private „**Amateurvermieter**“ sowie professionelle Privatvermieter, die bei Gewinnausfall mit ihrem Privatvermögen haften. Ihr Interessensverband ist der bundesweit agierende Verein Haus und Grund e. V., der lokale Repräsentanzen in allen deutschen Großstädten hat. Private Vermieter zählen zumeist zu den „**privaten Amateurvermietern**“. Sie setzen sich aus Privatpersonen, Eigentümer- oder Erbengemeinschaften zusammen und verfügen über einen relativ kleinen zu vermietenden Wohnungsbestand²²². Ihr Marktverhalten ist

²²¹ Auch wenn die Akteurgruppe der privaten Vermieter aufgrund ihrer Vielfältigkeit der Handlungsorientierungen und -strategien nicht im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Untersuchung steht, finden Meinungen und Positionen mit Hilfe des Interessenverbandes Haus und Grund sowie ausgewählter Makler in der Arbeit Beachtung.

²²² InWIS, 1995: 15 WE; bei Befragung von ‚Analyse & Konzepte‘ lag Grenze bei 20 WE (BBR 2001); siehe auch BMVBS/ BBR (Hg.) 2007c, 20.

geprägt durch eine räumlich, auf das Mietobjekt und seine unmittelbare Nachbarschaft begrenzte, zumeist wenig ausgeprägte Renditenorientierung entweder in Eigenregie oder mit Hilfe einer Wohnungsverwaltungsgesellschaft. Private Haushalte oder Unternehmen, die neben der Vermietung auch zum Zweck der eigenen Nutzung in Gebäude investieren, sind hauptsächlich am Gebrauchswert und damit am praktischen Nutzen ihrer Investition interessiert. Dementsprechend haben sie auch eine direkte Beziehung zum Standort ihrer Investition (Frick 2009, 25). **Private Amateurvermieter** stellen in vielen Städten quantitativ das größte Wohnungsangebot. Das Wohnungsportfolio **Professionelle Privatvermieter** kann dagegen mehrere hundert Wohneinheiten umfassen. Investitionen in das Wohnumfeld werden durch Gewinnerwartungen gelenkt. Die Vermarktung erfolgt professionell durch den Eigentümer selbst oder durch andere private Unternehmen (z. B. Makler oder GbRs), marktorientiert und zumeist überregional.

C.3.2.3 Wohnungsmarktbezogene Dienstleister

Werden die Entwicklungen des Wohnungsmarktes als Teil der Stadtentwicklung begriffen, sind weitere Akteure gleichfalls wichtig für die Nachvollziehbarkeit der Veränderungen von Stadtentwicklungsstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände.

Als „**wohnungsmarktbezogene Dienstleister**“ gelten sogenannte Interessenvertreter der Mieterschaft und privater Vermieter. Sie sind einer Mitgliedsorientierung verpflichtet. Ihr konkretes Handeln orientiert sich verstärkt an sachlichen und nachgelagert räumlich definierten Interessenlagen. Lokale Interessenvertreter haben ein großes Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Kommune.

Sanierungsträger, Treuhänder oder Quartiersmanager übernehmen unterschiedlichste Aufgaben in den Bereichen Stadtentwicklung und Stadterneuerung. Sie widmen sich im Auftrag der Kommune der städtebaulichen Projektentwicklung und Stadterneuerung, dem Bau- und Immobilienmanagement. Sie unterstützen bei der Wohnbauförderung oder in der Erschließung von Bauland. In ihrer Funktion als Auftragnehmer gestalten sie entsprechend ihres Auftrages Stadtentwicklungsprozesse und stehen teilweise in engem Austausch mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Sie agieren auf Quartiersebene und in ausgewählten Stadtteilen.

Zwischenfazit

Wenngleich sich der deutsche Wohnungsmarkt als größter Markt Europas aufgrund demographischer und wirtschaftlicher Prozesse in einem intensiven Wandel befindet, gilt er weiterhin als ein sehr wertbeständiger und stabiler Markt. Muster der Nachfrage verändern sich in nur sehr geringem Maße. Dagegen ist, insbesondere im letzten Jahrzehnt, bei der Akteurguppe der institutionellen Wohnraumanbieter eine starke Dynamik und eine damit in direktem Zusammenhang stehende Diversifizierung von unternehmerischen Handlungsorientierungen zu verzeichnen. Wohnungswirtschaftliche Akteure zeigen im strategischen Umgang mit Wohnimmobilien als kapitalintensive Sachwerte deutliche Unterschiede, die mit der Unterschiedlichkeit der Akteure hinsichtlich Professionalität, Zielsetzungen, Eigentümerstruktur, aber auch Portfoliogröße und räumlichen Bezügen zusammenhängen.²²³ Es obliegt nun der einzelnen Kommune, wohnungswirtschaftliche Interessen auf der einen und stadtentwicklungspolitische sowie wohnungspolitische Interessen auf der anderen Seite für eine lokale nachhaltige Entwicklung zusammenzubringen und Akteure für eine kollektive Beteiligung an Problemlösungen in Zeiten der Globalisierung und des Strukturwandels zu gewinnen.

²²³ Siehe u. a. Ausführungen von Van Wezemael 2005, 67 ff.

C.4 Lokale Stadtentwicklung und internationale Vernetzung

Stadtentwicklung und damit auch Prozesse auf lokalen Wohnungsmärkten sind – früher wie heute – das Ergebnis des Zusammenspiels von Marktakteuren, öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren und damit aller in einer Stadt lebenden, handelnden und investierenden Akteure.²²⁴ Gleichzeitig erfahren städtische Entwicklungsprozesse eine überlokale Rahmung: Sie sind eingebunden in ein innerstaatliches und europäisches Politiksystem, welches auf Landes- und Bundesebene sowie auf Ebene der EU konzeptionelle sowie finanzielle Unterstützung zur Bewältigung von städtischen Wandlungsprozessen gewährt (Kilper 2009, 110). Damit wirken auf lokaler Ebene sowohl horizontale als auch vertikale Koordinationsmechanismen. Zusätzlich beeinflussen spätestens seit den 1990er Jahren verstärkt überlokal ablaufende, politikfernere Prozesse und Dynamiken lokale Entwicklungspotenziale und Stadtentwicklungspolitik. Unter diese Veränderungen zählen intensiv voranschreitende Prozesse der real- und finanzwirtschaftlichen, kulturellen sowie kommunikativ-medialen Vernetzung (Globalisierung) und die damit einhergehende Öffnung und Deregulierung von Märkten und Investitionen, der Umbau des Wohlfahrtsstaats, Tertiärisierung der deutschen Arbeitswelt aber auch intensive Privatisierungsanstrengungen von bisher öffentlichem Eigentum.²²⁵

C.4.1 Vertikale Politikverflechtung und Globalisierung investiver Standortentscheidungen

Alles in allem hängen Städte nach Hamm (1999: 51) zunehmend von "Entwicklungen [...ab], auf die sie keinen oder nur sehr geringen Einfluss haben, auf die sie aber in ihren eigenen Auffangplanningen reagieren müssen." Anders als bis in die 1970er Jahre sind zentrale Steuerungsressourcen wie die Einnahmen aus Gewerbesteuern oder öffentliche Zuwendungen heute für Städte nur noch schwer kalkulierbar. Während Entscheidungskompetenzen und Leitvorgaben auf supranationale Entscheidungsebenen (z. B. Vergaberecht der EU) verlagert werden, verändern zudem [erhoffte] Investitionen ausländischer Investoren und globale Standortkonkurrenz städtische Entwicklungslogiken. So zeichnen sich innerhalb der Stadtentwicklung Projekte nicht mehr durch eine langfristige, flächenhafte, zumeist auf die Gesamtstadt orientierte Strategie, sondern durch eine gewisse Kurzfristigkeit bzw. Temporalität und eine verstärkte Projekt- und Gewinnorientierung aus. Dieser sich vollziehende Wandel von der **fordistischen** hin zu einer **postfordistischen Stadt**²²⁶ (siehe Kapitel C.2.2.3) stellt kommunale Akteure vor neue Herausforderungen²²⁷: So wird im Zusammenhang des Wandlungsprozesses postmoderne Stadtpolitik praktiziert, deren vordringlichstes Steuerungsproblem nach Häußermann/ Läßle/ Siebel (2008: 246) darin besteht, nicht „Wachstum innerhalb einer Stadt zu verteilen, sondern Wachstum selbst zu erzeugen“.

Globalisierungsprozesse sind direkt mit Prozessen der Stadtentwicklung verknüpft und bergen sowohl Chancen als auch Risiken für Städte²²⁸. Als Chancen können Wohlstandssteigerung, Tertiärisierung und das Gewinnen neuer Investoren benannt werden. Als Risiken gelten starke Freisetzen von Arbeitsplätzen insbesondere im produzierenden Bereich (Deindustrialisierung), Fragmentierung und Heterogenisierung der Stadtgesellschaft bzw. städtischer Räume und damit sozialräumlicher

²²⁴ Siehe weitere Ausführungen Seite 2008, 01

²²⁵ Konkrete Ausführungen siehe Altvater/ Mahnkopf 1997

²²⁶ Von einer standardisiert-geplanten und durch Alltagsroutinen sowie ein gesellschaftliches Regulationsmodell des wirtschaftlichen Wachstums bestimmten, stärker regulierenden und investierenden Stadt, hin zu einer individualisiert-flexiblen, stark polarisiert-fragmentierten Stadt.

²²⁷ In diesem Zusammenhang sind u. a. Bestrebungen der Festivalisierung (Ausrichten von Großveranstaltungen) oder eine verstärkte Orientierung auf Stadtmarketingprozesse (Hamm 1999), um gute Benchmarks im interlokalen Vergleich erzielen zu können, zu benennen (siehe Krätke 1997; Hamm 1999).

²²⁸ Siehe umfassende Ausführungen zu ablaufenden Prozessen, Konsequenzen und kommunalen Handlungsspielräume, z. B. bei Heinz 2008 sowie Rolf 2006; Brenner/ Heeg 1999; Stratmann 1999; Robert/ Konegen 2006.

Segregationsprozesse. Ansiedlungs- oder Rückzugsentscheidungen transnationaler Unternehmen, die als zentrale Akteure der Globalisierung gelten, können somit lokale Arbeitsmärkte und Stadtbilder in relativ kurzer Zeit zum Positiven oder Negativen verändern.

Spätestens seit Ende der 1990er Jahre ist auch die Wohnungswirtschaft intensiven strukturellen Wandelungsprozessen durch wachsende Internationalisierungsprozesse der Finanz- und Immobilienmärkte ausgesetzt und gerät „zunehmend unter den Einfluss der internationalen Kapitalmärkte und wird zum Gegenstand globaler Anlagestrategien“ (BMVBS 2009b: 17). Das BMVBS (2009b: 26) erklärt weiter: „Die spezifischen Besonderheiten von [...] Wohnungsmärkten, drohen durch die Kapitalmarktorientierung aus dem Blickfeld zu geraten.“ Mit dem Ziel, geeignete Produkte und Anlageformen zu finden, wurde ausländisches Kapital nicht nur in Unternehmen, sondern u. a. auch in kommunale Immobiliengesellschaften investiert (Hillenbrand 2006, 80). Damit sind Städte von internationalen Transaktionen direkt betroffen. Wobei nicht nur die neuen Marktteilnehmer, sondern auch die Kommunen strategisches Neuland einer Zusammenarbeit betreten. So verliert nach Scharmanski/ Korinke (2010: 328) „die lokal verankerte Einheit von Investitionen, Eigentum und Nutzung“ durch den Markteintritt multinational agierender Akteure auf lokalen Bestandswohnungsmärkten ihre Bedeutung. Traditionell auf dem deutschen Markt stark bestandshaltende Strategien werden abgelöst durch ein aktives Portfoliomanagement (siehe Abb. C-12, Seite 106), in welchem Investitions-, Deinvestitions- und Optimierungsstrategien Anwendung finden. Damit verbunden sind eine verstärkte Kapitalmarktorientierung und Professionalisierung.

C.4.2 Transaktionen großer Wohnungsbestände in Deutschland seit den 1990er Jahren

Wie bereits dargestellt, ist die Anbieterstruktur des Wohnungsmarktes in Deutschland kontinuierlichen Veränderungen unterworfen. Vor allem in den letzten Jahren hat der Markt durch Internationalisierungsprozesse einen intensiven Wandel im Rahmen von Transaktionen großer Immobilienportfolios erfahren.²²⁹ Beginnend mit der Aufhebung des Wohngemeinnützigkeitsgesetzes, kam es im Bereich der professionell-gewerblichen Anbieter zu bereits an anderer Stelle erwähnten Strukturverschiebungen auf dem Wohnungsmarkt (siehe Abb. C-5, Seite 85).

Mit Inkrafttreten der 3. Stufe der Europäischen Währungsunion (1999) wurden durch die Fixierung der europäischen Wechselkurse Währungsrisiken ausgeschaltet. Damit einher gingen eine Erweiterung der internationalen Anlagemöglichkeiten – u. a. durch den Wegfall von Unterscheidungskriterien zwischen heimischen und ausländischen Finanzprodukten – und eine Wettbewerbsintensivierung zwischen Anlegern, Banken – welche als Emittenten Wertpapiere ausstellen bzw. ausgeben – und Finanzintermediären wie Wertpapierhändlern oder Börsen. Der Take off für große Wohnimmobilientransaktionen war gegeben. Die Deutsche Bundesbank (1998: 56) führt dazu aus: „Ein einheitlicher Währungsraum eröffnet den Anlegern ein breites Spektrum wechselkursrisikofreier, homogener Aktien- und Anleiheengagements und verschärft den Wettbewerb unter den Emittenten und den Finanzintermediären.“

Profitierende der neuen Gesetzeslage waren insbesondere sogenannte institutionelle Investoren und damit Akteure, die über große Vermögensbestände verfügten und ihr Geld u. a. in Wohnimmobilien anlegen wollten (Kapitel C.4.2.3). Das dann folgende große Interesse und die Vielzahl von Interessenten am Erwerb bzw. der Beteiligung an deutschen Wohnimmobilienportfolios lässt sich gut mit den Worten von Spars (2010: 214) umschreiben: „Das internationale Kapital verhält sich bei solchen Suchprozessen [nach Anlagemöglichkeiten] nicht nur wie „ein scheues Reh“ [...], sondern zum Teil auch wie eine Herde von Wasserbüffeln, die in eine Richtung galoppiert, bis sie erkennt, dass das

²²⁹ BMVBS/ BBR 2007b, 05; BMVBS 2009b, 26 f.

vermutete Wasser gar nicht (mehr) vorhanden ist – um dann unvermittelt die Richtung zu wechseln.“

Anfangs – bis in die späten 1990er Jahre – traten bei wohnungswirtschaftlichen Portfolio-transaktionen auf der Seite der Käufer überwiegend deutsche Gesellschaften auf²³⁰. Transaktionsvolumen und Größe der erworbenen Wohnungspakete waren zu dieser Zeit eher gering. Nach Erkenntnissen von Sireo Research (2007) hielten bis dahin institutionelle Eigentümer – egal ob Versicherungen, Pensionsfonds, offene und geschlossene Immobilienfonds, Unternehmen oder der Staat – ihre Portfolios stabil, Anpassungen waren selten. Zudem galten bis Ende der 1990er Jahre Wohnimmobilien und insbesondere Wohnanlagen als verwaltungsintensiv und nur wenig ertragreich bzw. renditeschwach (FAZ 2010-09-24, 39). Dieses Bild hat sich bis heute grundlegend geändert (Just 2009, 02).

C.4.2.1 Wachsendes Interesse internationaler Investoren

Nach Recherchen des BBSR/ BBR wechselten zwischen 1999 und 2011 etwa 2,05 Mio. Wohnungen²³¹ durch komplette Unternehmensverkäufe, Unternehmensanteilsverkäufe (Share Deals) bzw. Paketverkäufe (Asset Deals) ihre Eigentümer. Über den gesamten Zeitraum dominierte der Verkauf von Wohnungspaketen das Transaktionsgeschehen, während Anteilsverkäufe bzw. komplette Unternehmensverkäufe eher selten waren.

Dem seit Ende der 1990er Jahre wachsenden Interesse internationaler Investoren am deutschen Wohnungsmarkt (BMVBS/ BBR (Hg.) 2007) stand eine relativ heterogene Anbietergruppe gegenüber. In der Rolle des Erst-Verkäufers präsentieren sich private Unternehmen mit ihren privatwirtschaftlich geführten Wohnungsbeständen²³² sowie gemeinnützige bzw. öffentliche Unternehmen und deren Wohnungsbestand, die nach Recherchen von Sireo Research (2007: 85) bis Mitte der Nullerjahre alle aus Deutschland stammten.

Wie aus Abb. C-7 ersichtlich, wurden ab dem Jahr 1999 auf Seiten der Verkäufer ca. 50 % private Akteure sowie zu 45 % die öffentliche Hand und damit Kommunen, Bundesländer sowie der Bund aktiv. Öffentliche Verkäufer veräußerten gemeinsam etwa 917.000 Wohneinheiten. Während sich Kommunen (inklusive privater Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung) von jeder fünften Wohnung – ca. 385.000 WE – ihres ursprünglichen Bestandes trennten und ihren Wohnungsbestand um etwa 19,0 %²³³ reduzierten, veräußerten Bund und Länder mit etwa 532.000 Wohnungen mehr als jede vierte Wohnung ihres Bestandes durch den Verkauf bspw. ihrer Landesentwicklungsgesellschaften, ihrer Bahn- und Postwohnungen.

Auf Seiten der Nachfrager dominierten insgesamt im untersuchten Zeitraum zumeist angelsächsische Investoren. Sie sorgten durch Erwerb zumeist sehr großer Wohnungspakete für eine wesentliche Marktdynamisierung. Zudem veränderte sich durch ihren Markteintritt und ihre globalen Anlagestrategien das jahrzehntelang in Deutschland gewachsene Immobilienmarkt- und Akteurgefüge. Drittgrößte Nachfragergruppe war die öffentliche Hand selbst²³⁴.

²³⁰ Übersicht u. a. Schendel 2006, 15

²³¹ Im Folgenden gehen nur Transaktionen mit mehr als 800 Wohneinheiten in die Betrachtung und Analyse ein.

²³² Bspw. Thyssen-Krupp Konzern – Verkauf von 48.000 WE, 2004; E.ON-Konzern – Verkauf von 137.00 WE, 2005

²³³ Der Wohnungsbestand im kommunalen Besitz sank von 2.474.000 WE (1999) auf 2.091.000 WE in 12/ 2010, sein Marktanteil von 6,6 % auf etwa 5,3 %.

²³⁴ So wurde bspw. durch kommunale Beteiligungskäufe eine Umschichtung innerhalb der eigenen kommunalen Unternehmensstruktur vorgenommen, indem kommunale Wohnungsbestände durch andere kommunale Unternehmen erworben wurden. Beispielhaft sei an dieser Stelle der Erwerb des kommunalen Wohnungsunternehmens Wohnungsbaugesellschaft Elstertal GmbH (GWB-Elstertal) mit über 9.300 Wohneinheiten durch die Stadtwerke Gera AG im Jahr 2003 benannt.

	Verkäufe		Käufe		Saldo
	WE	Anteil %	WE	Anteil %	Wohnungen
Öffentliche Hand	917.000	45	316.000	15	-601.000
Kommune	385.00	19	158.000	8	-227.000
Bund/Land	532.00	26	209.000	10	-323.000
Privat	1.028.000	50	1.646.000	80	618.000
Deutsche privatwirtschaftliche Unternehmen	652.000	32	450.000	22	-197.000
Unternehmen angelsächsisches Ausland	47.000	2	208.000	47	160.000
Ausland Privateigentümer	46.000	2	30.000	10	-16.000
Sonstiges (z. B. eG...)	105.000	5	36.000	2	-69.000
Insgesamt	2.050.000	100	2.050.000	100	

Abb. C-7: Verkaufte und gekaufte Wohnungen nach Art der Eigentümer (1999-2011)

Quelle: Bundesregierung Deutschland 2012, 45

Die größte Dynamik des Eigentümerwechsels erfuhr der deutsche Wohnimmobilienmarkt im Zeitraum 2004-2007²³⁵. Diese Entwicklung stand direkt in Verbindung mit einem Aufschwung am globalen Investmentmarkt, dem kapitalmarktdominierten Teilmarkt der „Asset-Klasse“ Immobilien. Seitdem nehmen sowohl gehandelte Portfoliogrößen als auch durchschnittlich gezahlte Erlöse pro Wohneinheit (vorerst) ab. Während Bestände der öffentlichen Hand anfangs einen sehr großen Transaktionsanteil innehatten, ging ihr Anteil am Veräußerungsgeschehen tendenziell zurück. Damit hat sich der größte Anbieter des Verkaufsgeschehens – die öffentliche Hand – vorerst von größeren Transaktionen zurückgezogen. Erst wieder im Jahr 2011 wurde nach Recherchen des BBSR/ BBR (2011b: 02) durch zwei Kommunen der Verkauf von Wohnungen (insgesamt 3.500 WE) im Rahmen von Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung und zur Finanzierung eines „Neubauprogramms für Mietwohnungen“ forciert. Die FAZ (2011-12-23: 37) berichtet dagegen im Jahr 2011 insgesamt von einem „Drei-Jahres-Hoch im Transaktionsvolumen“²³⁶, was neueste Erkenntnisse des BBSR/ BBR (2012a) bestätigen.

Im zeitlichen Verlauf gab es somit deutliche Verschiebungen auf Seiten der Käufer und Verkäufer. Während bis 2007 institutionelle Investoren mit sehr risikofreudigen Anlagestrategien das Transaktionsgeschehen dominierten und weniger nach Objekten, sondern nach Wertsteigerungspotenzialen Ausschau hielten, sind nach Linsin/ Schlatterer (2011: 22) „die bis Mitte 2008 tonangebenden Asset-/ Fondsmanager aus dem angelsächsischen Raum [...] nach 2008 quasi vom Markt verschwunden.“ Erhoffte Gewinnerwartungen blieben aus. Seit 2009 erwerben insbesondere Immobiliengesellschaften, börsennotierte in- wie ausländische Aktiengesellschaften (Gagfah S.A.²³⁷ oder Prelios RE), Fondsgesellschaften, Versicherungen oder Pensionsfonds mit einer längeren Haltedauer

²³⁵ Zu diesem Zeitpunkt war das Zinsniveau für Fremdkapital sehr günstig, der zu erzielende Hebeleffekt (Leverage) und damit die Attraktivität von Immobilieninvestments für Investoren sehr hoch. Der deutsche Wohnungsmarkt galt global als unterbewertet.

²³⁶ Obwohl der Notverkauf von ca. 21.500 Wohnungen der GBW AG (sogenannte ‚LBBW-Wohnungen‘ der Eigentümerin Landesbank Baden-Württemberg) nicht wie geplant im Jahr 2011, sondern erst 2012 zustande kam.

²³⁷ Abkürzung Gagfah steht für ‚Gemeinnützige Aktien-Gesellschaft für Angestellten-Heimstätten‘, welche 1918 als gemeinnützige Gesellschaft in Deutschland gegründet wurde und im Jahr 2004 durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) mit über 81.000 Wohneinheiten an die US-amerikanische Investmentgesellschaft Fortress Investment Group LLC (siehe Fortress Investment Group LLC 2012) veräußert wurde.

Wohnimmobilien. Letztere tätigen Investments häufig nicht mehr direkt, sondern über geschlossene Fonds und Spezialfonds. Damit werden eine professionelle Bestandsverwaltung, langfristige und sichere Renditen generiert (Linsin/ Schlatterer 2011, 205 f.) sowie eine bessere Risikostreuung ermöglicht. Während in den letzten Jahren hochwertige Immobilien in Ballungsgebieten sehr gute Preise erzielen konnten, bleiben Bestände geringerer Qualität unverkauft.²³⁸

C.4.2.2 Mehrfachverkäufe und geographische sowie sachliche Streuung der Bestände

Der Anteil der Mehrfachverkäufe zwischen 1999 und 2010 beträgt etwa 545.000 Wohnungen und damit 28 % des gesamten Transaktionsvolumens (BBSR/ BBR 2011, 06). Insbesondere für die Mitte der Nullerjahre überhitzten Preisangebote ließen sich kaum neue kaufwillige Investoren finden, das Transaktionsgeschehen ging stark zurück. Schwieriger werdende Bedingungen der Akquise neuen Kapitals erschwerten seit der im Jahr 2007 beginnenden Finanzmarktkrise eine finanzielle Absicherung möglicher Erwerbswünsche. Kofner (2008: 68) benennt hierfür „eingeschränkte [...] Möglichkeiten einer Refinanzierung von Bankkrediten für Firmenkäufe an den internationalen Kapitalmärkten“ aber auch das gewachsene Risikobewusstsein hinsichtlich der Besonderheiten des deutschen Mietwohnungsmarktes. Nahezu drei Viertel aller Wiederverkäufe fanden nicht als Paket-, sondern als Unternehmensverkauf statt (BBSR/ BBR (Hg.) 2010b, 03). Nach Ansicht des BBSR/ BBR (Hg.) (2011: 06) konnten daher „viele Investoren [...] ihre ursprünglich auf kurz- bis mittelfristige Haltedauer und anschließenden Wiederverkauf angelegten Geschäftsmodelle nicht in geplanter Form realisieren.“ Sie wurden zu Bestandshaltern und bewirtschafteten weiterhin die unter anderen Geschäfts- und Gewinnerwartungen erworbenen Bestände. Insgesamt wurden nach Kofner (2008: 71) etwa sieben Prozent des Mietwohnungsbestandes in Deutschland durch Akteure mit kapitalmarktgesteuerten Bewirtschaftungsstrategien verwaltet. Der größte Teil (82 %) wurde durch private, genossenschaftliche und öffentliche Eigentümer, elf Prozent durch private Wohnungsunternehmen verwaltet.

In den letzten Jahren waren vor allem vom Strukturwandel betroffene Regionen und Städte Orte größerer Veräußerungen öffentlicher Wohnungsportfolios. Zwar ist eine breite räumliche Streuung der Transaktionen in Deutschland gegeben, gleichwohl lässt sich eine räumliche Konzentration der Verkäufe sowohl absolut als auch in Relation zum vorhandenen Wohnungsbestand nachweisen. So fanden große Transaktionen vor allem in Ballungsräumen mit entspannten Wohnungsmärkten sowie im Nordwesten Deutschlands statt.²³⁹ Im süddeutschen Raum war dagegen ein sehr schwaches Engagement institutioneller Investoren aufgrund des geringeren fiskalisch bedingten Verkaufsdrucks von Kommunen sowie angespannterer Wohnungsmarktlagen nachzuweisen. Nach Ausführungen des BBSR (2011, 44 f.) befand sich ein Großteil der verkaufsbereiten Kommunen zum Zeitpunkt der Veräußerung in einer prekären Haushaltslage.

Obwohl verkaufte Portfolios über alle Baualtersklassen streuen, zeigen sich doch Schwerpunkte innerhalb der Baualtersklassen. Während in Westdeutschland Wohnungsbestände aus den 1950er und 1960er Jahren als Verkaufsfälle dominierten, wurde in Ostdeutschland tendenziell eher – jeweils aufgrund des spezifischen Bestandes der Eigentümer – der in industrieller Bauweise errichtete Wohnungsbestand aus den 1970er und 1980er Jahren veräußert. Die zum Verkauf angebotenen Bestän-

²³⁸ Experten rechnen jedoch ab 2012 mit steigenden Transaktionsvolumina aufgrund des Verkaufs notleidender Kredite und auslaufender Kreditportfolios, die nicht mehr zum Kerngeschäft der finanzierenden Banken zählen. Diese setzen nun verstärkt unternehmensintern neue Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften der Basel-III-Regelung um (Ausführungen siehe Ernst & Young GmbH 2011, 28 – 36).

²³⁹ BMVBS 2009b, 50. Bis 2008 entfiel aus statistischer Sicht jeder zweite Wohnungsverkauf (Portfoliogröße > 800 WE) auf Berlin und Nordrhein-Westfalen. Durch Vhw u. a. (2008) werden konkret Rhein-Ruhrgebiet, Berlin und Rhein-Main-Gebiet benannt.

de verfügten bis Mitte 2006 zumeist über eine mittlere Qualität des Ausstattungs- und Bauzustandes.²⁴⁰

C.4.2.3 Institutionelle Investoren als neue Akteure auf lokalen Wohnungsmärkten

Käufer kommunaler Wohnungsbestände waren und sind zumeist institutionelle Investoren, die den deutschen Wohnungsmarkt als neuen Anlagemarkt entdeckten. Welche konkrete Anlagestrategie und welche Handlungsorientierungen für den veräußerten Wohnungsbestand verbergen sich hinter diesen Investoren? Im Folgenden soll kurz eine Einordnung und Begriffsbestimmung des institutionellen Investors gegeben sowie in einem zweiten Schritt dessen unternehmerisch-strategische Orientierung als strategischer Investor bzw. Finanzinvestor dargestellt werden.

Es kann zwischen privaten, unternehmerischen und institutionellen Investoren unterschieden werden. Während private Investoren als natürliche Personen in Wertpapiere oder andere Vermögensgegenstände wie bspw. Immobilien investieren, steht bei einem unternehmerischen Investor als juristische Person nach Bassen (2002: 14) „die Nutzung von Ressourcen der Portfoliounternehmen im Vordergrund“. Institutionelle Investoren sind nach Walbröhl (2001: 09) juristische Personen, „die im Sinne von Kapitalsammelstellen für Dritte Gelder professionell anlegen und verwalten, wobei die Kapitalanlagetätigkeit Haupt- oder Nebenzweck der unternehmerischen Tätigkeit sein kann.“ Institutionelle Investitionen stellen damit gebündelte Investitionen privater Investoren dar (Schulte 2005, 174), die als Anleger „über große Vermögensbestände disponieren und professionelle Techniken nutzen“ (Deutsche Bundesbank 1998: 56).

Nach Bassen (2002: 155 f.) können institutionelle Investoren entsprechend ihrer Aufgabenwahrnehmung sowie der Größe ihres Anteilsbesitzes wie folgt spezifiziert werden:²⁴¹

- Versicherungen: Absichern von Risiken – legen eingezahlte Prämien der Versicherer an,
- Pensionsfonds: Verwalten und Investieren von eingezahlten Beiträgen in Form von Aktien und Rententpapiere von Arbeitgebern und/ oder Arbeitnehmern zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung,
- Investmentgesellschaften (Kapitalanlagegesellschaften): Investieren durch Auflegen und Verwalten von Investmentfonds (offene Investmentfonds mit zumeist risikoarmen Renditeprofil: z. B. Altersvorsorge-Sondervermögen) am Kapitalmarkt für Kleinanleger (Publikumsfonds) bzw. für von institutionellen Anlegern (geschlossene Investmentfonds: Immobilien-Spezial-Sondervermögen sogenannte Spezialfonds als Investmentfonds) bereitgestellte Finanzmittel. So eingesammelte Gelder werden zum Kauf eines Portfolios aus Wertpapieren (z. B. traditionelle Anlageformen wie Aktien und Anleihen), Immobilien, Geldmarktpapieren oder anderen Vermögensgegenständen verwendet,
- Beteiligungsgesellschaften: befristetes Halten von überwiegend vorbörslichen Anteilen an Unternehmen durch Kapitalbeteiligung als Aktionär – Erzielen der Renditen aus Wertsteigerung der Investitionen bei Veräußerung, z. B. nach dem Börsengang,
- Banken/ Kreditinstitute: Verwalten von Depots, Depotstimmrechten, eigenen Anteilen,
- Industrieunternehmen mit großen Beteiligungen*.²⁴²

²⁴⁰ 2006: keine aktuelleren Erhebungserkenntnisse gegeben. Teilweise und vor allem von kommunalen Wohnungsunternehmen wurden jedoch bewusst Teile veräußert, die einen hohen Sanierungsstau aufwiesen.

²⁴¹ Unterhalb einer Obergesellschaft (Holding) sind auf der zweiten hierarchischen Ebene die Tochtergesellschaften als gesellschaftsrechtlich selbstständige organisatorische Einheiten tätig. Es kann zwischen zwei Holdingformen unterschieden werden. Bei der Finanzholding besitzt die (Obergesellschaft) Holding nur Kompetenz in finanzwirtschaftlichen Fragen. Sie koordiniert Finanzierung, Rechnungslegung und steuerliche Fragen und ist zwischen institutionellen Investoren mit Portfolio-Investitionen und einer strategischen Managementholding mit Tochtergesellschaften einzuordnen (siehe Engelhard 2012; Schewe 2012). Die Managementholding besitzt Kompetenz in allen finanzwirtschaftlichen und strategischen Fragen. Tochtergesellschaften sind nur autonom im Hinblick auf die operativen Entscheidungen, Funktionen in Zentralbereichen (z. B. Personalverwaltungen) werden durch die Managementholding übernommen (siehe Schewe 2012; Engelhard 2012; Bernhardt/ Witt 1995, 1342 ff.).

Institutionelle Investoren investieren in bestehende Märkte (z. B. Bestandswohnungsmarkt) bzw. bestehende Produkte (z. B. Wohnungsunternehmen/ Wohneinheiten). Sie operieren weltweit mit einer Diversifizierung ihrer Portfolios, welche aus unterschiedlichen Asset-Klassen wie Wertpapieren (Aktien, Anleihen), Derivaten, Geldmarktanlagen, Renten, Währungen und zunehmend Real-Assets, wie Immobilien, bestehen. Diese verstärkte Anlage-Diversifizierung ermöglicht u. a. eine Reduzierung des Risikos bei gleichzeitiger Erhöhung der zu erzielenden Renditen sowie eine Inflationsabsicherung. Immobilien als Anlageklasse werden für institutionelle Investoren aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften – u. a. Wertbeständigkeit, stabile Renditen oder Inflationschutz (Fleischhauer 2008, 01) – immer attraktiver. Während der Immobilienanteil anfänglich nur als direkte Beteiligungen an Liegenschaften bzw. direkt als Hypotheken gehalten wurde, werden nun zunehmend indirekte Anagemöglichkeiten im Immobilienbereich gesucht²⁴³. Diese werden u. a. in Form von Beteiligungen an Liegenschaften über offene oder geschlossene Fondsstrukturen oder durch Investitionen in börsennotierte Immobilienkapitalgesellschaften und REITs wahrgenommen.²⁴⁴ Recherchen von CBRE (2012) ergaben, dass in den letzten Jahren bei großvolumigen Paketverkäufen institutionelle Investoren dominierten – allen voran börsennotierte Immobilienunternehmen (Immobilienaktiengesellschaften/ REITs), offene Immobilienfonds/ Spezialfonds, Asset-/ Fondsmanager und Versicherungen/ Pensionskassen.

Konkret auf Wohnungsbestandsmärkte bzw. Wohnungen bezogen, ist bereits aufgrund der Logik der Anlageform davon auszugehen, dass die avisierte Investitionsstrategie keine Neubautätigkeit, sondern insbesondere den Handel mit Wohnimmobilien bzw. Anteilen umfasst.

Institutionelle Investoren verfügen in unterschiedlicher Weise auf Basis ihres eingesetzten Kapitals über Unternehmensanteile. Für die Forschungsarbeit waren insbesondere Versicherungen, Pensionsfonds, Investmentgesellschaften, Beteiligungsgesellschaften aber auch Banken als Erstkäufer sowie Erwerber im Rahmen von Secondary Buy-Outs²⁴⁵ – den wiederholten Verkauf eines Unternehmens durch einen strategischen bzw. Finanzinvestor an einen weiteren strategischen bzw. Finanzinvestor in den Untersuchungsstädten interessant. Da die konkrete Investorenbezeichnung im Rahmen der Forschungsarbeit keine Relevanz hat, werden diese Akteure im Folgenden als „private Beteiligungsgesellschaften“, „institutionelle“ oder „neue Investoren“ unabhängig von ihrer konkreten Unternehmensform bezeichnet.

C.4.2.3.1 Übersicht der Anlagestrategien

Jeder institutionelle Investor verfolgt beim Erwerb von Wohnungsportfolios eine Anlagestrategie (Finanzierungsstrategie) sowie eine Immobilienstrategie (Investitionsschwerpunkte) und die damit verbundenen operativen Unternehmenszielsetzungen (Just 2006, 131). Wie bereits unter A.1.1,

²⁴² Siehe Bassen 2002, 15 f. verändert und ergänzt*; Walbröhl (2001, 11) ergänzt die Gruppe institutioneller Investoren um Stiftungen und Öffentliche Haushalte.

²⁴³ Es kann zwischen direkten und indirekten Immobilienanlagen (sogenannten Immobilieninvestments) unterschieden werden. **Direkte Immobilienanlagen** – im Rahmen dieser Arbeit im Mittelpunkt stehend – umfassen den Ankauf bestehender Immobilien und Projektentwicklungen durch einen oder mehrere Investoren. Die Investition erfolgt in eine Liegenschaft. **Indirekte Immobilieninvestments** erfolgen durch den Erwerb öffentlich gehandelter Immobilienwertpapiere, wie bspw. offene oder geschlossene Immobilienfonds oder Immobilienaktiengesellschaften. Das auf diese Weise investierte Kapital wird durch Fondsmanager, Gesellschafter oder verwaltende Kapitalanlagegesellschaften wiederum in Immobilien investiert (siehe Schulte/ Bone-Winkel/ Thomas 2005, 37).

²⁴⁴ Siehe Waegner 2007, 15. **Deutsche Real Estate Investment Trusts** (REITs) als börsennotierte Aktiengesellschaft, die mindestens 75 % ihrer Erträge aus Immobilien erzielen und deren Vermögen mindestens zu 75 % aus Immobilien bestehen muss, wurden im Jahr 2007 eingeführt. Deutscher Immobilienbestand, welcher vor 2007 errichtet wurde, zählt nicht zum Anlagegegenstand. Bis 2012 spielten REITs für größere Transaktionen auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt keine Rolle.

²⁴⁵ „Ein Secondary Buy-Out ist ein Buy-Out eines bereits erfolgten Buy-Outs, d. h. der Verkauf einer Portfoliogeellschaft eines Private Equity Funds, welcher das Management im ersten Buy-Out gesponsort hat, an ein neues Private Equity Haus.“ Röthli (2009: 138)

Fußnote 11, ausgeführt, lassen sich nach Raschke/ Tils (2007: 127) Strategien als Erfolgsorientierungen umschreiben, die auf Ziel-Mittel-Umwelt-Entscheidungen von Akteuren beruhen. Die verfolgten Strategien und die in diesem Zusammenhang auf dem lokalen Wohnungsmarkt wahrgenommenen Entwicklungen hängen somit vom Investorentyp selbst (hohes oder niedriges Anlagerisiko), dessen Immobilienstrategie, Finanzierungsstrukturen sowie lokalen Wohnungsmarktsituationen ab.

Anlagenstrategien im Bereich Real Estate Private Equity²⁴⁶ – [außerbörsliches] Eigenkapital, welches durch externe Investoren für Immobilienfinanzierungen („privates Beteiligungskapital“) bereitgestellt wird (Bräscher 2005, 04) – werden mit Hilfe von Rendite-Risiko-Profilen (siehe Abb. C-8) in die Kategorien Core, Core plus, Value enhanced/ Value added und Opportunistic unterschieden (Hillenbrand 2006, 81).

Einzelne Anlagestrategien variieren in der Aufnahme von Fremdkapital sowie den damit verbundenen Risikoneigungen, Ertragsersparungen und damit Fristigkeiten des Engagements. Je höher der Einsatz von Fremdkapital, desto höher Ertragsersparungen, aber auch eingegangene Risiken. Am „vorsichtigsten“ agieren Investoren im Rahmen von Direktinvestitionen, am risikofreudigsten sind dagegen opportunistische Investoren, deren Anlagestrategie ausschließlich renditebezogen ist und mit Hilfe von bspw. Opportunity Fonds oder Projektentwicklungsfonds verwirklicht wird (Rottke 2006, 36). Opportunity Fonds sind ursprünglich aus dem angelsächsischen Raum kommende (Immobilien-)fonds, die mit dem Ziel aufgelegt werden, überdurchschnittlich hohe risikoadjustierte Renditen mit Hilfe eines hohen Fremdkapitalanteils bei einem relativ kurzfristigen Anlagehorizont zu erreichen. Sie repräsentieren das oberste Rendite-Risiko-Profil der Private Equity Fonds („opportunistic“).

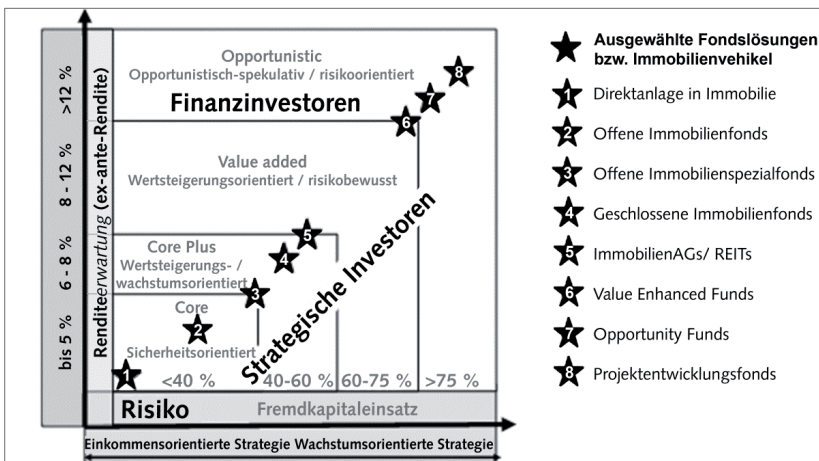


Abb. C-8: Rendite-Risiko-Profil: Anlagestrategien institutioneller Investoren

Quelle: Eigene Darstellung nach Sireo Research 2007, 765 f.; Vhw u. a. 2008, 07; Rottke 2006, 36

In Abhängigkeit des Anlageprofils werden unterschiedliche Immobilienbestände bzw. Beteiligungen (unterscheidbar z. B. nach baulichem Zustand, Vermietungsgrad, Nutzung) durch Investoren gewählt (Sireo Research 2007, 76) und damit eine Immobilienstrategie (aktives Management, Investitionsschwerpunkte, teilweise Neupositionierung) verfolgt. So wird bspw. beim Verwirklichen einer „value-add-Strategie“ häufig in teils leerstehende Objekte mit hohem Sanierungs- bzw. Repositionierungsbedarf investiert, während der Erwerb von Core-Objekten in guten Lagen mit teils bonitäts-

²⁴⁶ Als **Private Equity** wird eine Finanzierungsart bzw. eine Investition in ein zumeist nicht börsennotiertes Unternehmen (in Form einer Eigenkapitaleinlage) und damit eine spezielle Kapitalanlageform verstanden. Investoren sind i. d. R. Fonds. Real Estate Private Equity umschreibt Investitionen in komplexe und zumeist großvolumige Immobilieninvestitionen.

starken Mietern mit einer langfristigen jedoch weniger renditeorientierten Anlagestrategie verbunden ist (FAZ 2011-08-12, 35). Beteiligungen opportunistischer Investoren erfolgen häufig in notleidende Objekte oder bspw. in Immobiliengesellschaften, denen andere Marktteilnehmer einen geringeren Wert zuschreiben. Kann durch das antizyklische Investitionsverhalten ein Mehrwert dargestellt werden, erzielt der aufgelegte Fonds über einen bereits im Voraus geplanten Exit seine Wertschöpfung (Rottke 2006, 355 f.). Das Grundkonzept lautet nach (Rottke/ Holzmann 2003, 03) „buy low and sell high“ (Siehe u. a. Wagner 2011; Holzmann/ Rottke 2005).

Es zeigt sich, dass ein Großteil der Fondsinvestoren ein unterschiedlich gestaltetes Immobilienportfolio erwirbt. In diesem sind Immobilien mit ungleichen Risiken enthalten, die einer, dem Anlagestil entsprechenden, Verwertung zugeführt werden.

Unabhängig davon ist es jedoch Ziel aller institutionellen Investoren, die als unterbewertet geltenden Immobilien einer angemessenen Wertsteigerung zuzuführen. Vergleichbar mit einem Kompass ist zwar die Richtung klar benannt, Wege dahin jedoch vielfältig. Wertsteigerungen werden durch Instandhaltungs- und vor allem Modernisierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Durchsetzung von Mieterhöhungen, verstärkten Anstrengungen zur Vermietung leer stehender Gebäude und Wohneinheiten sowie die Reduzierung von Verwaltungskosten und Personalausgaben – zum Halten des Immobilienportfolios oder zur Vorbereitung der Exit-Strategie – erreicht (u. a. Heftrich 2006, 51). Wertsteigerungs- und Restrukturierungsmaßnahmen des erworbenen Immobilienbestandes bzw. der Geschäftsanteile erfolgen entsprechend der Anforderungen bzw. strategischen Orientierung des institutionellen Investors (Sireo Research 2007, 167). Investoren nutzen demnach einen Methodenkoffer aus aufeinander abgestimmten Strategien – Just (2006: 133) spricht von einem Baukasten aus operativen und Finanzierungsplänen, die ein exaktes Abgrenzen einzelner Geschäftsmodelle erschweren (Just/ Reuther 2005, 26).

Damit können institutionelle Investoren entsprechend der Fristigkeit ihres Engagements und ihrer Anlagestrategie idealtypisch in Finanzinvestoren („Verwerter“/ „Hunter“) und strategische Investoren („Wertschöpfer“/ „Farmer“) unterschieden werden (siehe nachfolgende Abb. C-9). Aufgrund der kurzfristigen, zumeist über Handelsgewinne realisierten Gewinnerwartungen werden erstere Akteure umgangssprachlich mit Heuschrecken verglichen.

Ersterer, in seiner strategischen Orientierung auch als „Verwerter“ oder „Jäger“ („Hunter“) auftretender Investorentyp, ist an einem kurz- bis mittelfristigen finanziellen Engagement interessiert. Insbesondere opportunistisch agierende Finanzinvestoren verfolgen mit ihrer Investition eine tendenziell kurzfristige, Finanzierungsstrukturen optimierende Anlagestrategie (Pfnür u. a. 2011, 34f), kombiniert mit einer tendenziell wachstumsorientierten Strategie. Finanzinvestoren nutzen Verwerfungen an Immobilienmärkten aus und es erfolgen Projektentwicklungen (Vhw u. a. 2008, 07) sowie der Handel von Immobilien, um kurzfristig hohe Renditen erzielen zu können. Ein Finanzinvestor ist, wie es Ernemann (2008: 03) ausdrückt, mehr oder weniger ein „Gesellschafter auf Zeit“, der mit dem Erwerb eines Unternehmens bestimmte Renditeerwartungen verbindet. Mit Hilfe lokaler Unternehmensdienstleister werden die durch den als sogenannten Zwischeninvestor agierenden Finanzinvestor erworbenen Bestände *unberührt* aufgeteilt und in Teilportfolios weiterveräußert oder durch Weiterentwicklung bzw. Restrukturierung des erworbenen Bestandes mit Hilfe von Projektentwicklern und deren lokalen Marktkenntnissen der Bestand aufgewertet und ebenfalls Interessenten zum Kauf angeboten (Just/ Reuther 2005, 25; Sireo Research 2007, 168). Die Anlagestrategie des Total Return, dem möglichst positiven Erwirtschaften von Renditen, indem bspw. laufende Annuitäten im Rahmen einer klassischen Fremdkapitalfinanzierung von bis zu 90 % in einem definierten Zeitraum bedient werden und der Wertzuwachs der Assets durch Verkauf realisiert wird. Sofern das Verhältnis von erzieltm Gewinn einer Investition zum investierten Kapital (Return on Invest) mindestens 15 % beträgt, sind geringfügige Instandhaltungsmaßnahmen realistisch.

	Institutionelle Investoren	
Strategische Orientierung	Finanzinvestor „Verwerter“ / „Hunter“	Strategischer Investor „Wertschöpfer“ / „Farmer“
Anlagentyp	risikobewusst, spekulativ: sehr hohe Fremdkapitalquote...z. B. - Kapitalanlagegesellschaften, - Private-Equity-Fonds ²⁴⁷ bzw. geschlossene Immobilienfonds, - Opportunity-Fonds/ Hedgefonds	sicherheitsorientiert, wachstumsorientiert: niedrige bis hohe Fremdkapitalquote ... z. B. - Pensionskassen, - langfristige Beteiligungsfonds z. B. offene Immobilienfonds
Fristigkeit/ Haltedauer	kurz- bis mittelfristig (bis 3 Jahre) kurzfristiges Geschäftsmodell	mittel- bis langfristig (3 und mehr Jahre) tendenziell längerfristiges Geschäftsmodell
Verwertungsstrategien	keine/ sehr geringe Aufwertung von Objekten/ Bestandserhalt: Bilanzorientierung	(teilweise) Aufwertung von Objekten: Bilanz- und Substanzorientierung
a) Bestandsentwicklung/ Aufwertung	<ul style="list-style-type: none"> - differenzierte Bestandsentwicklung – Portfoliomanagement · Modernisierung, Instandsetzung, (Sanierung), · Strategien der Inwertsetzung vs. Investitionseinsparungen (Substanz verzehrende Bewirtschaftungsstrategien – Desinvestitionen/ „Abcashes“/ „Abwohnen“) 	
b) Aktives Management	<p>„Ökonomisierung der Wohnungswirtschaft“ (HOLM 2009: 39) – Erhöhung der Effizienz</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rationalisierungen Wohnungsverwaltung, - Restrukturierung Facility-Management, - rechnergestützte Portfoliomanagement, standardisierte Bestandsbewertungsverfahren, - Abschluss preisgünstigerer Tarifverträge; Optimierung Mieteinnahmen 	
c) Verkauf (Exit) ²⁴⁸	<p>abhängig von Struktur des Portfolios (Größe des Portfolios; Qualität der Objekte)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Weiterverkauf durch Einzelverkauf ausgewählter Objekte/ Teilportfolios (Blockverkäufe), Mieterprivatisierungen, - Veräußerung als neu strukturiertes Finanzmarktprodukt (Immobilienfonds, Anleihen, ...) 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Handelsgewinne aus komplettem Weiterverkauf 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufnahme in eigenes Portfolio, - Eigennutzung (eher Sonderfall) - Handelsgewinne aus Weiterverkauf
Finanzstrategie	- Neuordnung von Kreditlinien und Neubewertung der Immobilienbestände	

Abb. C-9: Strategische Orientierungen institutioneller Investoren

Quelle: Eigene Darstellung.

²⁴⁷ **Private Equity Fonds [PEF]** = geschlossene Fonds, welche zumeist von institutionellen Anlegern/ Investoren, in Einzelfällen auch von Privatanlegern, Gelder einsammeln (Fundraising). Das eingenommene Kapital wird in ein bestehendes Unternehmen investiert. Ziel ist es, das erworbene Unternehmen so umzustrukturieren, dass Wertsteigerungen innerhalb des Unternehmens erwirtschaftet und nach einer kurz- bis mittelfristigen Halteperiode das Unternehmen mit Gewinn weiter veräußert wird.

²⁴⁸ Als **Exit** werden unternehmerische Desinvestitionsentscheidungen in Form einer Ausgliederung bzw. der Verkauf rechtlich selbstständiger, i. d. R. wirtschaftlich abhängiger, Unternehmensteile aus dem Unternehmen verstanden. Hierbei ist grundsätzlich zwischen direkten und kapitalmarktorientierten Transaktionsformen zu unterscheiden. Eine direkte Veräußerung kann in Form eines Kompletterkaufes, dem Verkauf von Teilen der Bestände sowie der Veräußerung von Einzelobjekten bestehen. Eine Veräußerung über den Kapitalmarkt erfolgt durch Börsengang oder die Auflage von **Fonds**. Einzelne direkte Transaktionen folgen unterschiedlichen Verwertungs- und Gewinnerwartungslogiken (siehe weitere Ausführungen Sireo Research 2007, 173).

Strategische Investoren grenzen sich von Finanzinvestoren ab durch ihr längerfristiges finanzielles Engagement, bei gleichzeitig strikter Rentabilitätsorientierung mit Hilfe von Maßnahmen der Kostenreduzierung und Erlösoptimierung. Sie werden deshalb als „Wertschöpfer“ oder „Farmer“ bezeichnet. Ihre Anlagestrategie umfasst einen Investitionszeitraum von mehr als drei Jahren. Akteure, welche als strategische Investoren operieren, gelten als sogenannte Bestandhalter – häufig auch als „Bestandhalter auf Zeit“, die ein aktives Immobilienmanagement betreiben und Wertsteigerungen des Portfolios durch unterschiedliche Strategien verfolgen. Ihre Investitionsstrategie basiert auf dem Ansatz des Asset Managements, das Immobilienbestände über ihre gesamte Wertschöpfungskette betrachtet – vom Ankauf über die Bewirtschaftung bis hin zum Verkauf. Just/ Reuther (2005: 25) führen dazu aus: Strategische Investoren sind „...eher Asset-Manager, bei denen die Immobilie Teil eines Gesamtvermögensportfolios ist. [...] Endinvestoren suchen auf dem deutschen Markt eher die Potenziale in den Immobilienportfolios selber.“ Sie sind somit nicht mehr an der Immobilie vordergründig als Finanzprodukt, sondern als Wirtschaftsgut, interessiert. Dieser Typ von Investor sucht für sein Portfolio unterschiedlichste Wohnungsbestände. Immobilien dienen somit zur Diversifizierung eines Investments. Das Spektrum reicht nach vhw u. a. (2008: 07) von einer Spanne an Beständen, die entweder baulich durch energetische Sanierungsmaßnahmen mit dem Ziel aufgewertet werden, „Mieterqualität, Vermietungsquote und Mietererträge signifikant zu steigern“, oder die zu den stabilisierten, einkommensorientierten Liegenschaften zu zählen sind.

Finanzinvestoren und strategische Investoren unterscheiden sich somit vornehmlich auch durch ihre strategischen Schwerpunktsetzungen im Immobilienmanagement (Real Estate Management). Nach Kämpf-Derm (2009: 02) umfasst dieses Management Hauptaufgaben der Planung (Input: Zielvorgabe/ Strategieentwicklung), der Steuerung (Organisation/ Durchsetzung = Strategieumsetzung) und der Kontrolle des ziel- und zweckabhängigen Transformationsprozesses (Output). Dabei lassen sich drei in Wechselwirkung zueinander stehende Perspektiven unterscheiden (Kämpf-Derm 2009: 03)²⁴⁹:

1. Nutzungsorientierte Perspektive – Immobilie als Ressource: Fokussiert Beitrag von Immobilienflächen zur betrieblichen Leistungserstellung,
2. Finanzwirtschaftliche Perspektive – Immobilien als Kapitalanlage als Zwischenprodukt: Fokussiert Finanzierung von und Investition in Immobilien, so dass Immobilienaktivitäten unter dem Gesichtspunkt der Kapitalanlage und mit dem Ziel der Optimierung von Wertsicherheit, Rentabilität, Liquidität und Risiko erfolgen,
3. Immobilientechnologische Perspektive – Immobilien als Nutzungsart: Fokussiert physikalische Bereitstellung, Bewirtschaftung und Verwertung von Immobilien mit dem Ziel der Optimierung von Qualität, Kosten und Terminen.

Wie aus Abb. C-10: ersichtlich, fokussieren Finanzinvestoren – stark vereinfacht – intensiver auf eine finanzwirtschaftliche Perspektive als strategische Investoren. Ihre Orientierung auf ein anlageorientiertes Management ist straff, weniger auf ein nutzungsorientiertes sowie nachgelagert auf ein technisches Management der Bewirtschaftung und Bereitstellung von Immobilien ausgerichtet.

²⁴⁹ verkürzt und modifiziert

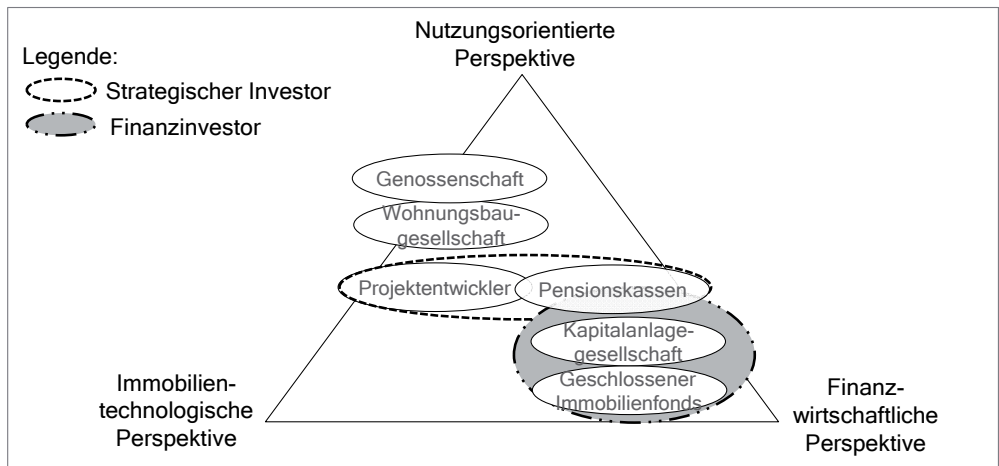


Abb. C-10: Kontinuum der Immobilienperspektiven und Einordnung von Akteuren

Quelle: Kämpf-Derm 2009, 04; modifizierte Darstellung

Anhand der in den Untersuchungsstädten veräußerten kommunalen Wohnungsbestände werden Verwertungsstrategien beispielhaft nachvollzogen (siehe Kapitel D, E, F 2.2 des jeweiligen Fallbeispiels).

Nach Beyerle (2008: 13) wurde insbesondere in der Boomphase (2004-2007) für deutsche Wohnimmobilien „strukturell [...] durch eine Transaktion und erfolgter Neubewertung incl. Notartermin eine Wertsteigerung erzielt und Geld verdient – mehr nicht. Am Backstein selbst hat sich zunächst nichts verändert. Muss ja auch nicht, denn er wurde ja von Finanzinvestoren und nicht von Immobilieninvestoren erworben.“

Nicht selten wurden somit Wohnimmobilienportfolios wieder komplett oder in Teilen auf dem Markt angeboten. Die Haltedauer und damit die Verwertungs- bzw. Exit-Strategien der Käufer waren jedoch durchaus nach Art des Käufers unterschiedlich.

Folgende unterschiedliche Exit-Strategien lassen sich bei institutionellen Investoren darstellen und werden graphisch in Abb. C-11 dargestellt:

Veräußerung des Unternehmens...

1. an andere Finanzinvestoren, die als Zwischeninvestoren fungieren (sogenannte Secondary bzw. Tertiary Buy Outs),
2. durch Verkauf von Unternehmensanteilen über die Börse (relativ selten) / Auflage von Fonds,
3. an einen strategischen Investor, der ggf. zum Bestandhalter bzw. zum „Endinvestor“ im Sinne eines langfristigen Engagements wird (3a).

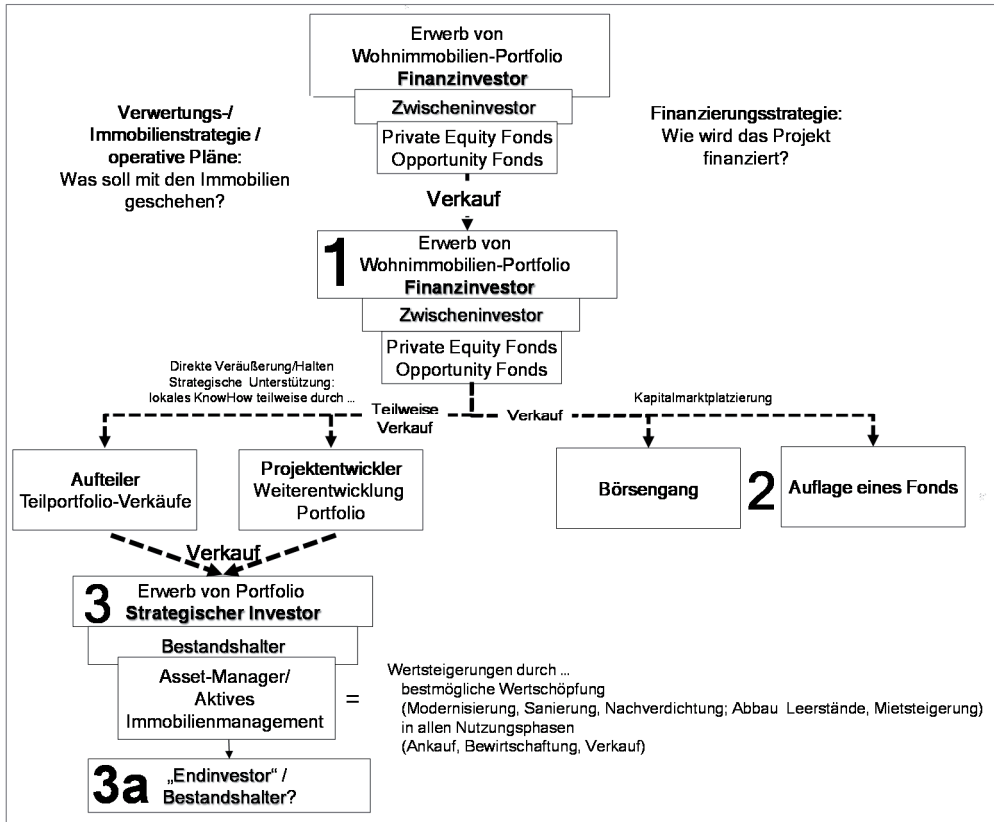


Abb. C-11: Institutionelle Portfoliokäufer: Finanzinvestor und strategischer Investor
 Quelle: Eigene Darstellung.

C.4.2.3.2 Zeitliche und räumliche Aspekte wohnungswirtschaftlicher Strategien

Aufgrund sich wandelnder finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen wie der Entwicklung der Fremdkapitalzinsen, der Kreditvergabepolitik der Banken, aber auch der unter den einstigen Erwerbserwartungen liegenden Gewinne und Veräußerungserlöse gehen einzelne Autoren (z. B. Kofner 2008, 68) davon aus, dass es zukünftig häufiger zu einer Verschiebung der Anlagestrategien institutioneller Investoren kommt. Demnach werden die in der Vergangenheit dominierenden opportunistischen tendenziell durch einkommensorientiertere Strategien abgelöst: Aus Finanzinvestoren werden unfreiwillig strategische Investoren als Zwischenerwerber oder sogar Bestandshalter (siehe Abb. C-11). Dabei variiert die zur Anwendung kommende Immobilienstrategie institutioneller Investoren am Wohnimmobilienmarkt nach Erkenntnissen von Vhw u. a. (2008: 09-14) stark. So konnten sowohl innerhalb einzelner überregional gestreuter Marktstandorte eines Unternehmens (Portfolioebene) als auch zwischen unterschiedlichen institutionellen Investoren mit ähnlichen Anlagestrategien durchaus Unterschiede ermittelt werden. Strategien orientieren sich demnach an gegebenen lokalen Marktbedingungen, aber auch am erworbenen Portfolio.

Dabei dient das zur Anwendung kommende Portfoliomanagement als Steuerungsinstrument, möglichst hohe Renditen zu erwirtschaften (siehe nachfolgende Ausführungen).

C.4.2.4 Wachsende Bedeutung von professionalisiertem Immobilienmanagement und Verwalten auf dem deutschen Wohnungsmarkt

Wie bereits dargestellt, traten die neuen institutionellen Investoren nicht als klassische Immobilieninvestoren auf den deutschen Wohnimmobilienmarkt. Immobilienwirtschaftliche Kenntnisse waren zumeist marginal bzw. nicht gegeben. Mit der Aufgabe der Immobilienverwaltung, Bewirtschaftung und lokaler Betreuung wurden deshalb häufig beauftragte Dritte mit entsprechenden fachlichen und lokalen Marktkenntnissen betraut oder durch Gründung von Management- und Objektgesellschaften, die erworbene Bestände im Auftrag des Investors verwaltet.

Wie aus nachfolgender Abb. C-12 ersichtlich, erfolgt klassisches Immobilienmanagement auf drei Ebenen, auf denen sich unterschiedliche Managementaktivitäten vollziehen (Kämpf-Dern 2009, 06 ff.)²⁵⁰. Idealtypisch beinhaltet das Wohnimmobilienmanagement insgesamt die umfassende Verwaltung einer Immobilie unter kaufmännisch-ökonomischen, rechtlichen, technischen, aber auch sozialen Aspekten.

1. Ebene des Unternehmens/

des Investments (strategisches Management, Investmentmanagement, Fondsmanagement):

Übergeordnete Ziele, Werte, Normen; prinzipielle Vorgaben für Investitions- und Desinvestitionsentscheidungen

2. Ebene der Portfolien (Portfoliomanagement.): Entsprechend vorgegebener Investmentstrategie (1.) Entwicklung konkreter Portfoliostrategien

3. Ebene der strategischen und operativen Objekte (Strategisches und operatives Objektmanagement = Immobilienverwaltung): Unter Berücksichtigung der Portfoliostrategie (2.) werden im Interesse des Investors konkrete Objektstrategien im Rahmen des Property-, Asset- und Facilitymanagements umgesetzt.

Durch das Management können unterschiedliche immobilienpezifische Werttreiber und wertsteigernde Initiativen erarbeitet werden (Kunde 2006), die sich vereinfacht auf Maßnahmen der Umsatzsteigerung auf der einen und der Kostensenkung auf der anderen Seite zusammenfassen lassen (Schacht 2008, 22 f.). Während die Erhöhung des Substanz- und Nutzungswertes, die Steigerung der Erträge aus Projektentwicklungen, die Verwertung nicht betriebsnotwendiger und die Minimierung betriebsnotwendiger Flächen sowie die Senkung der Kapitalkosten durch optimale Immobilienfinanzierung den beiden oberen Hierarchieebenen zuzuordnen sind, erfolgen konkrete und damit lokale Wertsteigerungen durch Objekt- und Portfoliostrategien, Steigerung der Erträge durch Vermietung sowie die Senkung der Betriebskosten durch Facility Management auf der untersten lokalen Ebene des Objektmanagements (Bianci 2012, 10) und damit idealtypisch im Rahmen der Immobilienverwaltung. Es obliegt somit der Immobilienverwaltung, immobilienwirtschaftliche Renditeerwartungen in Einklang mit dem Lebenszyklus²⁵¹ der Immobilie zu bringen (Homan 2001, 507), was sich im Nutzungs- und Erscheinungsbild eines Gebäudes auf lokaler Ebene widerspiegelt.

²⁵⁰ Umfassender Überblick zu Planungs-, Steuerungs-, und Controllingfunktionen der jeweiligen Immobilienmanagementebene.

²⁵¹ Produktlebenszyklus erklärt, dass der Absatz eines Produkts vier typische Phasen von der Produktidee bis zum Ausscheiden aus dem Markt durchläuft. Diese Produktlebenszyklusphasen sind Entstehung/ Einführung (I), Wachstum (II), Reife (III), Alter/ Degeneration/ Sättigung (IV). Mit Hilfe der Produktlebenszyklusanalyse wird der Zusammenhang zwischen Produktlebensalter und Umsatz- sowie Ertragsermittlung aufgezeigt (siehe Wöhe/ Döring 2002, 115 f.).

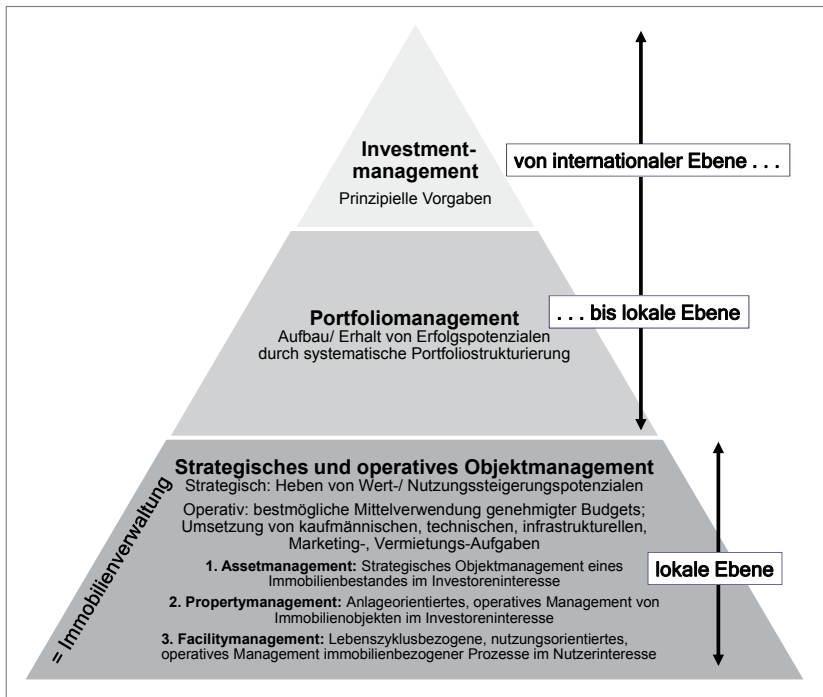


Abb. C-12: Hierarchie des Immobilienmanagements

Quelle: Eigene Darstellung.

Dazu werden im Rahmen des Portfoliomanagements entsprechend unterschiedlichen Ansätzen Komponenten eines Gestaltungsfeldes – bspw. aus einzelnen nach unterschiedlichen Aspekten zusammengesetzte Wohngebäudegruppen bestehende Cluster – zu strategischen Geschäftseinheiten zusammengefasst und auf ihre möglichen Entwicklungspotenziale, bspw. auf Basis des Produktlebenszyklus, analysiert. Dieser Lebenszyklus wird zum Bestimmen des Marktwachstums und des Marktanteils herangezogen. Er umfasst vier Zyklusphasen (Böhe/ Döring 2002: 1165 f.):

- Phase der Entstehung (I): Question Marks,
- Phase des Wachstums (II): Stars,
- Phase der Reife (III): Cash Cows,
- Phase des Alters/ der Sättigung (IV): Poor Dogs²⁵²

Adaptiert auf den Wohnimmobilienmarkt können mit Hilfe der marktstrategischen Portfolioanalyse der Vier-Felder-Matrix der Boston Consulting Group²⁵³ Handlungsempfehlungen zur optimalen Mischung eines Immobilienportfolios entsprechend unterschiedlicher Teilm Marktsegmente analysiert werden (siehe nachfolgende Abb. C-13:). Aufgrund der Besonderheiten des Gutes Wohnen (siehe Kapitel C.1) müssen bei der Analyse Eigenheiten der Immobilie mit in Betracht gezogen werden: So ist aufgrund der Immobilität die gewählte Strategie bei konkreten Raumbedingungen abzustimmen. Was an einem Standort funktioniert, muss an einem anderen Standort nicht zwingend ebenfalls funktionieren. Trotz Investitionen verbleibt die einzelne Wohnung ihrer Baualtersklasse und bauli-

²⁵² Nach dem Ansatz der BCG ist das Marktwachstum in der Einführungs- und Wachstumsphase hoch und in der Reife und Altersphase niedrig. Zudem steht der Marktanteil in direkter Verbindung zur Erfahrungskurve der Produktentwicklung. Ist der Marktanteil klein, fallen niedrige Stückkosten eines Gutes (z. B. Wohnungen) an, ist der Marktanteil niedrig, sind Stückkosten hoch (siehe Böhe/ Döring 2002, 116; Kunde 2006, 275 sowie weitere Ausführungen bspw. Gausemeier u.a. 1995, 139 ff.).

²⁵³ Siehe Ausführungen u. a. Wellner 2002, 164 ff.

chen Realisierung verhaftet: Ein in den 1970er Jahren errichtetes Gebäude in Großtafelbauweise behält diese Merkmale sowie seine räumliche Lage und häufig sein Images bei. Aufgrund von Kostenintensität bei Erstellung und Langlebigkeit erfolgt eine Ergänzung des Portfolios teilweise durch Erwerb von Dritten als Alternative zum Bau.

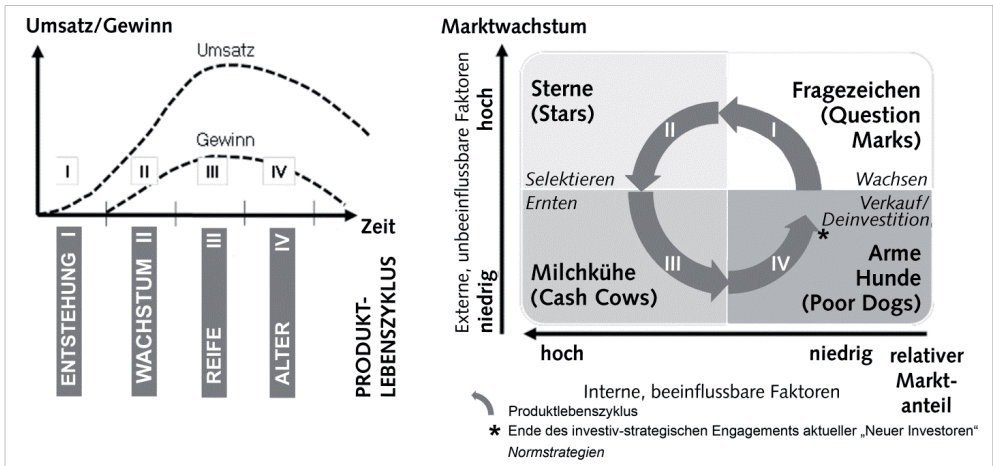


Abb. C-13: Modifiziertes und ergänztes Marktwachstum-Marktanteil-Portfolio der Boston Consulting Group [BCG-Matrix bzw. Vier-Felder-Matrix]

Quelle: Eigene Darstellung nach Gausemeier u. a. 1995, 157 korrigiert; Wöhe/ Döring 2002, 117, 511 korrigiert und ergänzt

Sogenannte Normstrategien (kursiver Eintrag in nachfolgender Graphik) unterstützen Investitionsentscheidungen des Eigentümers. Übertragen auf die Wohnungswirtschaft sind Stars Immobilienbestände, die erfolgreich am Markt (durch Erwerb, Neubau/Um- oder Ausbau) platziert werden konnten und einen ausgeglichenen Cashflow²⁵⁴ erwirtschaften. Umsatz und Gewinn sind hier am höchsten. Stars werden nach einiger Zeit in der Reifephase zu Cash-Cows, bei denen anfangs keine, später steigende Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen anfallen. Die Normstrategie ist hier das „Ernten“. Die Reifephase wird von der Altersphase abgelöst. Als Normstrategien gelten Abriss der Immobilie oder Weiterveräußerung, da sich eine Inwertsetzung nicht mehr lohnt, der Cashflow negativ wird. Questionmarks als strategische Geschäftseinheiten sind der ersten Phase des Immobilienlebenszyklus zuzuordnen. Die hier nach Abwägung getätigte Investition als Erwerb oder in Neubau-, Um- oder Ausbau trägt sich idealtypisch aus erwirtschafteten Erträgen der Cash-Cow-Bestände.

Die zur Anwendung kommende wohnungswirtschaftliche Strategie steht in direktem Zusammenhang zum Kapitalkreislauf in der Wohnungswirtschaft (siehe Abb. C-6, Seite 87) und der akteurabhängigen finanzwirtschaftlichen Strategie. Im Rahmen der lokal stattfindenden Immobilienverwaltung werden ausschließlich konkrete kaufmännische und technische Verwaltungsaufgaben entweder unternehmensintern oder aber durch vertragliche Vereinbarung zwischen Eigentümer und beauftragter Verwaltung geregelt. Durchführung und Kontrolle, Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen erfolgen zumeist erst nach Rücksprache mit dem Eigentümer bzw. des durch den Eigentümer zur Verfügung gestellten jährlichen Budgets.

Seit dem Jahr 2005 ist ein großes Wachstum des Outsourcings des operativen Objektmanagements (Wingendorf/ van Riesenbeck 2010, 04 f.) und damit der Immobilienverwaltung im Wohnimmobilienbereich zu beobachten. Es werden durch die Autoren Chancen und Risiken dieser Ausgliederung dargestellt, die u. a. von ausländischen Kapitalanlegern genutzt wird: Auf Seiten der Chancen stehen

²⁵⁴ Finanzwirtschaftler Cashflow: Erwirtschafteter Zahlungsüberschuss vor Investitionen

flexibles Reagieren auf neue Anforderungen, hohe Professionalität von Asset-Managern, schlanke Strukturen und Transparenz sowie Kostenreduktion für den Investor. Risiken ergeben sich durch Verlust von Know How und Kontrolle sowie aus Schnittstellenverlusten in Form von Informations- oder Zeitverlusten.

Doch nicht nur bei Erwerb, sondern auch bei Weiterveräußerung von Wohnimmobilien durch institutionelle Investoren erfolgt eine Separierung der Immobilienverwaltung von der Eigentümerschaft: Während der Immobilieneigentümer wechselt, bleiben i. d. R. die direkten Ansprechpartner der Mieter zu unterschiedlichen Belangen in mieternahen Bereichen, wie des Bestands- und Vermietungsmanagements, erhalten.²⁵⁵

Doch auch konzernintern kann die reine Immobilienverwaltung – das ausschließlich operative Geschäft der Vermietung – vor Ort problematisch für die Standortentwicklung sein. So ist die Gagfah Group nicht durch Geschäftsführer lokal vertreten, sondern setzt sogenannte Regionalbereichsleiter ein, die für mehrere Bundesländer Managementverantwortung tragen. Lokal agieren ausschließlich weniger strategisch als operativ tätige Asset-Manager, die gleichzeitig Property- und Facility-Managementaufgaben übernehmen. Sie sind als unternehmensintern beauftragte Vermögensverwalter für ihr Asset – die Wohnungsbestände vor Ort – zuständig und agieren im Rahmen ihrer durch den Eigentümer zentral vorgegebenen Richtlinien nach eigenem fachlichen Ermessen und „managen“ Immobilienbestände. Ausschließliches Ziel ist es, Nutzungssteigerungspotenziale bzw. die „bestmögliche Rendite“ für ihr beauftragtes Asset zu erwirtschaften.

C.4.3 Gründe des Verkaufs kommunaler Wohnungsbestände

C.4.3.1 Liberalisierungsdruck und Konzentration auf kommunale Kernaufgaben

Entstaatlichung und damit Privatisierung der Wohnungsvorsorge sind seit vielen Jahren ein Trend in Europa.²⁵⁶ Die auf Ebene der EU geführten Liberalisierungsdiskussionen lassen viele öffentliche Beteiligungen entsprechend gegebener Subsidiaritätsklauseln als entbehrlich erscheinen. Auch in Deutschland wird durch wachsende öffentliche Haushaltsdefizite die kommunale Absicherung von Pflichtaufgaben zunehmend schwieriger. Um eine weitere Aufgabenerfüllung zu garantieren, wurden und werden seitens einzelner Kommunen unterschiedliche Maßnahmen mit Schwerpunkt öffentlich-privater Kooperationen in Betracht gezogen. Insgesamt sind kommunale Spielräume für eine allgemeine Verbesserung der finanziellen Lage jedoch begrenzt²⁵⁷. Eine Strategie zum Erlangen zusätzlicher (finanzieller) Handlungsspielräume war und ist deshalb die Veräußerung bzw. Privatisierung kommunalen Eigentums. Dabei kann eine Kommune unterschiedliche Arten von Privatisierungen (Abb. C-14) anstreben. Diese werden für den Schuldenabbau genutzt oder beinhalten eine Übertragung bisher durch die Kommune erbrachter Leistungen an Private.

Allen Privatisierungsmaßnahmen ist das Ziel gemein, Einnahmen zu erzielen bzw. Kosten zu sparen. Viele Kommunen entschieden sich für die Veräußerung von kommunalen Vermögensbeständen, welche zur Erfüllung von Pflichtaufgaben nicht zwingend benötigt wurden und damit für Privatisierungsmaßnahmen (sogenannte Vermögensprivatisierung). Diese Form der Privatisierung betraf insbesondere Aufgabengebiete der kommunalen Daseinsvorsorge²⁵⁸, in welchen zu meist Teilprivatisierungen stattfanden. Die Veräußerung kommunalen Wohnungsbestandes oder

²⁵⁵ So durch vhw u. a. 2008, 23 u. a. in der Stadt Kiel nachweisbar.

²⁵⁶ Landquist 1992 zitiert in Kühne-Büning u. a. 2005, 362

²⁵⁷ Aufgrund der geringen steuerpolitischen Autonomie erstreckt sich der allgemeine Handlungsspielraum zumeist auf das Anheben von Hebesätzen und das Ausweisen neuer Baugebiete sowie wirtschaftsfördernder Maßnahmen.

²⁵⁸ Be-/ Umschreibung eines Bereichs der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, z. B. Kommunikation, Verkehrsdienstleistungen, Gas-, Wasser-, Stromversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, stationäre Krankenversorgung, Sparkassen, Bildungs- und Kultureinrichtungen. Siehe Tettinger 2007, 195; Franz 2005, 11 ff.

Art der Privatisierung	Aufgaben	Strategie zum Schuldenabbau
formelle/ Organisationsprivatisierung	Verwaltungsträger gliedert Aufgabenerfüllung in eigens dafür gegründete privatrechtliche Unternehmen aus (z. B. kommunale Eigengesellschaft GmbH)	Nein; nur Aufgabenauslagerung, z. B. in kommunale, privatrechtlich organisierte GmbH
materielle/ Vermögensprivatisierung	Übernahme bisher kommunaler Aufgaben durch private Akteure Übertragung kommunalen Eigentums auf Private	Ja; z. B. Verkauf Wohnungsunternehmen
funktionelle Privatisierung	Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung verbleiben bei Verwaltung, Ausführung wird Privaten übertragen	Nein; Externalisierung von Aufgaben, z. B. Beauftragung Privater als Sanierungsträger

Abb. C-14: Arten von Privatisierungen

die Veräußerung kommunaler Beteiligungen an Wohnungsunternehmen in private Rechtsform (so genannte materielle bzw. Vermögensprivatisierung) ist dagegen seit den 1990er Jahren eine relativ neue Strategie zur Sanierung öffentlicher Haushalte. Das Betreiben kommunaler Wohnungsunternehmen zählt nicht zu den originären pflichtigen Aufgaben einer Kommune (Gern 2007, 15). Einer materiellen Privatisierung steht damit rechtlich nichts entgegen, sondern stellt eine logische Konsequenz für Kommunen dar, die sich aus eigener Finanzkraft nicht mehr auf gesetzlich verankerte Kernaufgaben konzentrieren können.

C.4.3.2 Angebots- und nachfrageseitige Markt-Stimuli

In den letzten Jahren wurde ein Fünftel des kommunalen Wohnungsbestandes veräußert. Als Überblick werden sowohl angebots- als auch nachfrageseitig ermittelte Stimuli zusammengestellt, die eine kommunale Transaktionsbereitschaft ausgelöst haben:

Anbieterseite	Nachfragerseite ²⁵⁹
<ul style="list-style-type: none"> - prinzipielle Verkaufsbereitschaft großer öffentlicher Immobilienportfolios - gesellschaftspolitische Wegbereiter des Verkaufs <ol style="list-style-type: none"> a) Deutschland: Abschaffung des Wohngemeinnützigkeitgesetzes (01.01.1990) b) Ostdeutschland: Auswirkungen des Altschuldenhilfegesetzes (23.06.1993, zuletzt geändert 31.10.2006) - wachsende kommunale Schulden 	<ul style="list-style-type: none"> - hoher Anlagedruck von Finanzinvestoren, - sehr niedriges Zinsniveau – Ausnutzung des Leverage-Effektes vor allem bei fremdkapitalorientierten Strategien, - im internationalen Vergleich vergleichsweise günstige Immobilienpreise²⁶⁰, relativ niedrige Wohneigentumsquote und Preise für Eigentumswohnungen²⁶¹ sowie stagnierende bzw. rückläufige Mieten seit 1999, - seit Jahren stagnierende bzw. rückgängige Neubaufertigungszahlen – Bestandsverknappung führt in wachsenden Regionen zu Potenzial für Miet- und Kaufpreiserhöhungen, - Vermutung von Effizienzpotenzialen in Immobilienbewirtschaftung und -finanzierung

Abb. C-15: Gründe für Transaktionen öffentlicher Wohnungsportfolios

Quelle: Eigene Zusammenstellung u. a. nach Kiehle 2008, 555 f.; Schnapp 2002, 609 ff.; Hain 2008, 69 ff.

²⁵⁹ Benennen und Analysen der Gründe siehe u. a. Just/ Reuther 2005; Schendel 2006; Portz u. a. 2007; Si-reo Research 2007

²⁶⁰ Die Entdeckung deutscher Wohnungen als Anlageklasse ausländischer Investoren steht im Zusammenhang mit der rasanten Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in Industrienationen: Im Zeitraum von 2000 bis 2005 sind laut OECD die realen Wohnimmobilienpreise in vielen Ländern um mehr als 40 % gestiegen, nur in Japan und Deutschland stagnierten die Preise (siehe OECD 12/ 2005, 123 ff.).

²⁶¹ Investorenvermutung, dass Renditeerzielung möglich durch steigende Anzahl von Wohnungsverkäufen und Preisen.

Die räumliche Verteilung der Immobilienkäufe durch institutionelle Investoren deutet darauf hin, dass neben der prinzipiellen Verfügbarkeit von Wohnungspaketen sowie zum Verkauf stehenden Unternehmen bzw. Unternehmensanteilen auch – wenngleich nachgelagert – lokale Marktgegebenheiten Einfluss auf Kaufentscheidungen hatten. Damit sind zusätzliche, die lokale Situation betreffende Faktoren für eine Investitionsentscheidung von institutionellen Investoren von Bedeutung (siehe Abb. C-16).

<p>1. Abwägung wirtschaftlicher Aspekte Analyse und Prognose aktueller und zukünftiger Marktentwicklungen (globale Ebene)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung volks- und immobilienwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, - Entwicklungen an Finanz- und Kapitalmärkten, - vorhandenes Zinsniveau 	<p>2. Bewertungsniveau am Wohnimmobilienmarkt Wertsteigerungspotenzial (nationale – regionale Ebene)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preisniveau für Wohnungsportfolios, - Fertigstellungsvolumina von Wohnungen: prognostische Miet- und Kaufpreise, - geringe Wohneigentumsquote: Möglichkeit des Weiterverkaufs an Selbstnutzer
<p>3. Voraussetzungen und strategische Überlegung des Investors (regionale – lokale Ebene)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorhandensein einer prinzipiellen Verkaufsbereitschaft, - lokale Situation: Entwicklung/ Prognose lokaler Wohnungsmärkte, - Gewinnerwartungen: Erwartungen an Markterholung oder -abschwung, - Schneeball-/ Lemmingeffekt: Orientierung an konkurrierenden Marktteilnehmern, Trendverstärkungen 	

Abb. C-16: Abwägungsprozess Kauf von Wohnimmobilienportfolios

Quelle: Eigene Darstellung.

Dem widerspricht Sireo Research (2007: 81) und kommt zu der Erkenntnis, dass die Attraktivität einer Immobilie eher vom „Cashflow und den möglichen Finanzierungsinstrumenten bestimmt [wird] als von Lage und Qualität des Objekts.“ Diese Meinung einer steigenden makroökonomischen Abhängigkeit bei räumlichen Anlageentscheidungen wird durch Analysen von CBRE (2011: 15) gestärkt. Demnach ist ein Investitionsstandort umso chancenreicher, „je höher das Wertsteigerungspotenzial der Marktmiete und gleichzeitig je geringer die Höhe des Kaufpreismultiplikators ist.“ Eine Einzelbetrachtung der Immobilie oder eines konkreten Standortes treten in den Hintergrund. So weisen nach CBRE aktuell insbesondere Universitätsstädte für Investoren ein günstiges Rendite-Risiko-Profil auf. Wird dieser Logik gefolgt, dann wurden die meisten in Deutschland durchgeführten Transaktionen bis zum Zusammenbruch der globalen Finanzmärkte im Jahr 2008 durch institutionelle Investoren in ihrer Funktion als Finanzinvestoren getätigt. Ziel war damit nicht das Halten und Bewirtschaften des Bestandes, sondern der gewinnorientierte Handel von Wohnimmobilien bzw. Wohnungsunternehmen der Wohnungswirtschaft.

C.4.4 Kommunale Steuerung lokaler Entwicklungsprozesse

Kollektives Handeln zwischen Kommunen und privaten Akteuren ist heute fast selbstverständlich, bildet aber eine sich ändernde Rollenverteilung zwischen öffentlicher Verwaltung und nichtstaatlichen Akteuren ab (Einig u. a. 2005, I). So beförderte bzw. erzwang erst die in den 1990er Jahren seitens der Kommunen angestrebte Durchsetzung des NSM hin zu einem „**Konzern Stadt**“²⁶² (siehe

²⁶² Privatisierungsbestrebungen kommunaler Leistungserbringung erfolgten sowohl durch formelle (Eigenbetriebe) als auch durch materielle Privatisierung. Zwar konnten Haushaltsentlastungen erzielt werden, eindeutige Qualitätsverbesserungen oder eine höhere Kundenzufriedenheit wurden dagegen nicht erreicht. Vielmehr kam es im

Kapitel C.2.1.2) kooperative Arbeits- und Planungsprozesse²⁶³ und führte nach Altvater (2008: 74 f.) u. a. zu einer Stärkung strategieorientierter Planungsansätze²⁶⁴. Die öffentliche Steuerungsaufgabe bestand nun insbesondere darin, eine Lenkung von Handlungsoptionen unter privaten Akteuren zu initiieren, um Gemeinwohlinteressen weiterhin durchzusetzen, ohne jedoch einen „umfassenden Koordinierungsanspruch zu reklamieren“ (Altvater 2008: 75).

Das rückgängige hierarchische Steuerungspotenzial ist aber nicht unmittelbar mit einem geringer werdenden Steuerungsanspruch gleichzusetzen. Vielmehr ist die „neue Sachlage“ als wettbewerbliche Situation zu begreifen. Diese zeichnet sich bspw. aus durch einen gesellschaftlich verstärkt eingeforderten Partizipationsanspruch, zunehmend heterogenere Nutzerinteressen bzw. -ansprüche sowie die schlichte Notwendigkeit, u. a. im Bereich der baulichen Stadtentwicklung, privat finanzierte „Schlüsselprojekte“ in einzelnen Quartieren auf den Weg zu bringen. Häufig werden staatliche Steuerungserfolge somit durch eine gewisse Enthierarchisierung der Beziehungen erst ermöglicht oder erzwungen (Scharpf 1991, 622). Hierarchische Steuerung [**Governance by Government**] wird von Formen der dezentralen Steuerung [**Governance with Government**] mittels Netzwerken, Partizipation oder projektförmiger Organisation abgelöst (Siebel 2004, 48)²⁶⁵. Dabei ermöglicht das über mehrere Institutionen verzahnte Steuerungs-Regelungssystem (Ostrom 2011, 101; 113) eine Koordination interpersonaler und kollektiven Handelns in komplexen, unübersichtlichen und weit verzweigten Akteurkonstellationen.²⁶⁶ Neue aus Politiknetzwerken, aber kombiniert mit Hierarchie und Marktelementen, bestehende Steuerungstypen entstanden (Holtkamp 2007, 369). Genau durch diese Selbstregulierung im „**Schatten der Hierarchie**“ können Motivationsprobleme und Widerstandspotenziale zu beteiligender bzw. beteiligter Akteure verringert und damit Dynamik und Ergebnisse von Verhandlungen beeinflusst werden. Der **Schatten** erzeugt somit Kooperationsanreize (Mayntz/ Scharpf 1995, 28; Prätorius 2000), ohne weiterhin bestehende Hierarchien in Frage zu stellen.

C.4.4.1 Kommunikation und Netzwerkarbeit

Die Handlungskoordination zwischen öffentlichem Akteur und privaten Akteuren erfolgt zumeist entsprechend des Ansatzes des **urban Governance with government** in hierarchiefreien Netzwerken zu konkreten Projekten bzw. Themen. Dabei kann die zwischen den Akteuren praktizierte Kommunikation sowohl als niederschwellige Alltagskommunikation ohne Zugangsbarrieren und ohne festgesetzte Regeln – spontane Kommunikation – zu unterschiedlichsten Anlässen und Themen erfolgen, als auch institutionell gebunden sein²⁶⁷. Letzteres erfordert seitens der Akteure Kenntnisse über

„Konzern Stadt“ zu sektoralen Fragmentierungen und zentrifugalen Tendenzen (siehe Bogumil u. a. 2007, 75; 317).

²⁶³ Siehe weitere Ausführungen Bogumil 2001, 09; Bogumil/ Holtkamp/ Kißler 2004, 64

²⁶⁴ Strategische Planung im Bereich der baulich-investiven und sozialen Stadtentwicklung stellt eine kommunale Planung dar, die „auf strategischen Überlegungen beruht“ (Scholl 2005: 1122). Sie wird in Form von Rahmen-, Entwicklungs-, Leit- oder Masterplänen durch die Kommune erarbeitet und dient als Orientierungsrahmen für kommunales und als Handlungsrahmen für nicht-öffentliches Handeln. Im Rahmen strategischer Planungsarbeit werden Konzepte (niedergeschriebene Handlungsbedarfe und Handlungsabsichten) erarbeitet, Ziele mit Hilfe von Teilzielen konkretisiert und Leitbilder/ Visionen formuliert (beispielhaft siehe Kapitel C.2.2.3).

²⁶⁵ Im Rahmen der Arbeit werden sich entwickelnde öffentlich-private Partnerschaften (PPP-Modelle) zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren in Form geregelter Kooperationsansätze wie Leasing-Modelle, Betreibermodelle o. ä. nicht näher betrachtet.

²⁶⁶ Ibert 2010, 143. Im Rahmen der Forschungsarbeit stehen als ‚zentrale Akteure des Wohnungsmarktes‘ die Kommune sowie die unternehmerische Wohnungswirtschaft im Mittelpunkt des Interesses. An lokal ablaufenden Prozessen sind jedoch weitaus mehr Akteure aus der Bürgerschaft, aus Wissenschaft, aus Wirtschaft, aus Interessensverbänden bzw. Interessensgruppierungen etc. beteiligt.

²⁶⁷ Stein (2011: 13) trifft zwischen Alltagskommunikation, institutioneller Kommunikation und einer Mischform folgende Differenzierung: „Institutionelle Kommunikation besteht [...] in der Anwendung von spezifischen Regeln für die Realisierung von kommunikativen Praktiken oder Handlungsmustern, die eigens für die Zwecke der Institu-

spezifische Regeln wie die Gewährleistung von (Ladungs-)fristen, das Setzen einer Tagesordnung oder das Protokollieren. Des Weiteren ist in vertrauensbasierten Netzwerken die Bildung von Arbeitsgruppen oder Arbeitskreisen (als lose oder institutionalisierte Netzwerke) denkbar. Diese Form der Zusammenarbeit findet sich somit sowohl im formellen Verbandswesen (z. B. immobilienwirtschaftliche Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft) als auch bei informellen Arbeitsbeziehungen unter lose miteinander verbundenen Akteuren. Mayntz/ Scharpf (1995a: 26) sprechen an dieser Stelle von für Deutschland typischen „Politiknetzwerken“,²⁶⁸ in welchen „interaktiv verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt“ sind. Im Rahmen dieser kooperativen Arbeitsweisen und der in diesem Zusammenhang stehenden **freiwilligen Bindung** zwischen Akteuren wird interagiert, um nach Czada (2001: 14) Steuerungswissen zu erlangen und die damit verbundene „Suche nach legitimitätsstiftenden und zugleich praktizierbaren Lösungsalternativen für Kollektivgutprobleme und Verteilungskonflikte“ zu ermöglichen (Czada 2001, 145).

Mit der Initiierung lokaler Netzwerkarbeit kann unter den Akteuren durch persönliche Beziehungen und Kontakte ein wechselseitiges Problemverständnis erwachsen. Zudem können prinzipiell durch den Austausch von Wissen vorhandene Informationsasymmetrien und strategische Handlungsunsicherheiten abgebaut werden. Man ist aufgrund wechselseitiger Beobachtung gut übereinander informiert, kann das Verhalten der Anderen einschätzen, kennt eingespielte Regeln der Zusammenarbeit. Persönliche Erwartungshaltungen an das Handeln Anderer ergeben sich damit aufgrund zu meist langjähriger wechselseitiger Beeinflussung²⁶⁹. Neu auf dem Wohnungsmarkt und damit in bestehende Netzwerke eintretende Akteure bzw. deren sich wandelndes eigentümer- oder gesellschaftsabhängiges Eigeninteresse verfügen dagegen entweder nicht über dieses Erfahrungswissen oder verändern zumindest das Handlungs- und Kommunikationsgefüge.

Im städtischen Raum ist es insbesondere die Kommune selbst, die als umfassender Steuerer und Koordinator von Entwicklungsprozessen gefordert ist, neue Wege der Zusammenarbeit zu gehen. Dabei rücken Prozesse und Vorgänge immer dann in den Fokus staatlichen Steuerungshandelns, wenn öffentlich Entwicklungen wahrgenommen werden, die gemeinwohlorientierte Interessen oder Vorstellungen befördern bzw. diesen zuwiderlaufen. In diesem Zusammenhang bearbeitet der öffentliche Akteur, insbesondere mit Hilfe von koordinierter und gerichteter Kommunikation mit nicht-staatlichen Akteuren, Problemstellungen und übergeordnete Problemlösungen (wie z. B. Ausarbeitung gemeinsamer Strategien). Kommunikation ist jedoch auch hier keine Qualität an sich, sondern Mittel zum Zweck für das Erreichen strategischer städtischer Ziele mit Hilfe privater Akteure²⁷⁰. Selle (2005: 385) erklärt dazu: „Kommunikation ist nicht alles. Aber Planung ohne Kommunikation ist nichts.“ Kommunale Netzwerkinitiativen sollen demnach aufgetretene funktionale Schwierigkeiten bei der Umsetzung kommunaler Ziele sowie aufgaben- und projektspezifischer Ressourcen durch privat-öffentliche Netzwerkarbeit bündeln helfen.

tion ausgebildet werden; Vermischungen von Alltags- und institutioneller Kommunikation lassen sich dann beschreiben als Fälle, in denen die spezifischen Regeln ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden.“

²⁶⁸ Schneider (2009) unterscheidet sieben Politiknetzwerkbegriffe in Abhängigkeit ihres Analyseschwerpunktes, ihres inhaltlichen Fokus' sowie ihrer Reichweite. Entsprechend Schneiders Systematik widmet sich die Arbeit einem losen Netzwerk von Akteuren. Dieses Netzwerk setzt sich im Rahmen der eigenen Arbeit zusammen aus Akteuren der Verwaltung und Wohnungswirtschaft sowie aus Akteuren, die „an einer spezifischen öffentlichen Politik“ beteiligt sind und „aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen“ stammen. Die Akteure sind hierbei entsprechend Schneiders (2009: 12) Systematik durch „spezifische Austausch- und Kooperationsbeziehungen miteinander verbunden, durch ähnliche Orientierungen geprägt und mit unterschiedlichen Ressourcen und Kapazitäten ausgestattet. Gemeinsam ‚produzieren‘ sie eine öffentliche Politik in dem Sinne, wie ein industrielles Produktionsnetzwerk ein bestimmtes Produkt produziert.“

²⁶⁹ Bspw. durch Geld, Macht, moralische Appelle, Sympathie, ‚gute Beziehungen‘ usw.

²⁷⁰ Vorstellbar bspw. im Zusammenhang der Konsensfindung bei Großvorhaben, Moderationen kooperativer Problemlösungen, Mediation in Konfliktfällen oder Kommunikation mit konkretem Problembezug (z. B. Quartiersentwicklung, Stadtplanung, Wohnungsmarkt) und konkretem Ort (Stadt).

C.4.4.2 Kollektives Handeln auf Quartiersebene

In vielen Städten Deutschlands sind an die Stelle von Wachstum und privatwirtschaftlichen Gewinnerwartungen, Stagnation und Schrumpfung und die Verteilung von Verlusten getreten. Diese Situation ist nicht nur neu für Kommunen, sondern auch für Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft und deren Agieren auf Quartiersebene: Beide Akteurguppen stehen vor neuen, teils in ihrer Wirkkraft noch unbekanntem Herausforderungen. Dabei ist die staatliche Steuerung in Folge des durch die öffentliche Hand selbst herbeigeführten verringerten Steuerungsanspruchs, gegebenen öffentlich-rechtlichen Instrumenten, aber auch durch eine wachsende Akteurvialität und deren unterschiedlichen Zielen prinzipiell und insbesondere auf Quartiersebene in ihrer Wirkkraft begrenzt. Die veränderte Ausgangssituation ermöglicht oder erzwingt geradezu wechselseitig gewollte neue Modi des Governance und der Zusammenarbeit. Vereinzelt wurden „lokale Partnerschaften“ zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bereits in den 1980er initiiert, um vor Ort – auf Quartiersebene – vorhandene Potenziale zu mobilisieren und nachhaltig tragfähige Problemlösungen zu erarbeiten. Diese Aufgabe konnte entweder durch die Kommune allein nicht mehr bewältigt oder sollte durch Private effektiver erfüllt werden. Dabei war die Übertragung kommunal gewährleisteter Dienstleistungsangebote in private Hände durchaus umstritten²⁷¹. Sie führte jedoch gleichzeitig zu einer steigenden Bedeutung und dem weiteren Ausbau lokaler Netzwerke und damit auch zu einem Bedeutungsgewinn „weicher“ informeller bzw. rechtlich unverbindlicher Planungsinstrumente.²⁷² Nach Jakubowski/ Herz (2005: 12) trug insbesondere diese Novellierung des BauGB (1998) neuen Entwicklungen Rechnung, indem „kooperative Ansätze [...] bei der Lösung von Aufgabenstellungen der Stadtentwicklung an Bedeutung gewonnen“ haben. Die zentrale und rechtlich verbindliche Koordinierung für Planungsaufgaben auf Quartiersebene kommt jedoch weiterhin der Kommune zu. Neben der Aufgabe des lokalen Koordinators und multilateralen Kooperators tritt die Kommune im Quartier auch als ein Akteur auf, der die Interessen der Gesamtstadt wahrt. Ihr obliegt nach Selle (2005: 388) die Aufgabe, „das Handeln vieler Beteiligter im Hinblick auf gemeinsame Angelegenheiten zusammenzuführen“, denn ansonsten würde es zu einem Überlagern von vielfältigen Nutzungen und Nutzungsansprüchen, Interessen und Zuständigkeiten im städtischen Raum kommen. Dabei funktioniert ein strategisches Interagieren bzw. eine kommunikative Abstimmung zwischen den Akteuren umso besser, je ähnlicher Interessen sind (Schimank/ Wasem 1995, 1975 f.). Dies ist keineswegs immer gegeben. Um solche Konflikte zu vermeiden, besteht seitens der Kommune ein direktes Interesse, sich als Problemlöser und intervenierender Akteur zu verstehen und Synergien zwischen den Akteuren zu heben.

C.4.4.2.1 Ziele und Interessenlagen der Akteure

Kommune und unternehmerische Wohnungswirtschaft nehmen auf Prozesse des Wohnungsmarktes, der Quartiersentwicklung und damit der Stadtentwicklung insgesamt direkt gestaltend Einfluss. Während die Kommune private Wohngebäude sowie unmittelbare öffentliche Wohnumfelder durch rechtliche Regularien ermöglicht, teilweise finanziell und gestalterisch fördert sowie öffentliches

²⁷¹ u. a. Heinz (Hg.) 1993; Heinz 2008, 260 ff. sieht diese Form der funktionalen Privatisierung von Aufgabenbereichen insbesondere im Zusammenhang der Initiierung des „Neuen Steuerungsmodells“ im Bereich der Stadtentwicklung kritisch. So kommt es nur dann zu Kooperationen, wenn eine Zusammenarbeit seitens privater Akteure profitabel erscheint, während häufig die Risikoverteilung geschlossener Verträge zu Ungunsten der Kommune ausfällt („private profit – public money“), die sich finanziell langfristig an Verträge bindet, deren Umsetzung zudem häufig einer direkten demokratischen Kontrolle entzogen wird.

²⁷² Holtkamp (2007) spricht von zunehmenden Koordinierungs- und Steuerungsmechanismen auf lokaler Stadtteilebene, die weg von der Kommune, hin zu anderen städtischen Akteuren führen. Dieser Argumentation wird zwar durch die Verfasserin gefolgt, das Finden von Lösungen für strittige Problemlagen bleibt aber weiterhin Aufgabe der Kommune.

Recht einfordert, errichten und gestalten private Akteure durch Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen private Wohngebäude und Wohnumfelder.²⁷³

Alle Akteure des Wohnungsmarktes eint, dass sie einer tendenziell zweckrationalen Handlungsorientierung folgen. Mit ihrem Handeln streben sie unterschiedliche Ziele und damit einen spezifischen Nutzen an. Dieser Nutzen kann zu Konflikten unter den Akteuren führen (Schimank 2010, 124). Es obliegt vor allem der Kommune als Steuerer gesamtstädtischer Ziele, die unterschiedlichen gemeinwohl-, mitglieder- bzw. mehrwertorientierten Handlungsorientierungen – besser bekannt als public value, membership value bzw. shareholder value – von öffentlichen und privaten Akteuren zusammenzubringen. Durch Kommunen müssen hierbei auch akteurpezifische räumliche und zeitliche Reichweiten konkreter Handlungen gewinnbringend für das Erreichen eigener Ziele und damit gestaltend auf Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes gelenkt werden. Aufgrund der unterschiedlichen allokativen und autoritativen Ressourcen einzelner Akteure ergeben sich nach Odermatt (1997: 30) gewisse Abhängigkeiten unter den Akteuren.

Für die zwei Akteuregruppen Kommune und unternehmerische Wohnungswirtschaft lässt sich feststellen:

Das gemeinwohlorientierte Handeln der **Kommune** ist insbesondere auf **Beeinflussung und Verhandlung** orientiert und folgt nicht zwingend ökonomischen Prinzipien der Nutzen-Kosten-Maximierung (public value). Durch die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Schlüsselressourcen zur Umsetzung kommunaler Aufgaben ist der Wille zu einer nutzenorientierten Zusammenarbeit besonders intensiv ausgeprägt.

Das zuvorversteit gewinnorientierte (**Private Wohnungsunternehmen**: shareholder value), teils mitgliederorientierte (**Wohnungsgenossenschaften**: membership value) Handeln der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft erfolgt im Rahmen von planvoll-intentionalen Entscheidungen. Knappe Güter (z. B. Wohnraum) werden zum Zweck des Erzielens ökonomischer Gewinne vermietet oder verkauft bzw. teilweise neu erstellt. Das handelnde Zusammenwirken der Akteure wird durch **wechselseitiges Beobachten und Beeinflussen** geprägt.²⁷⁴ Trotz Konkurrenz besteht kein direktes Abhängigkeitsverhältnis untereinander. Aufgrund der unterschiedlichen Handlungsorientierungen ist eine über einen längeren Zeitraum verlaufende, themenübergreifende Zusammenarbeit keineswegs garantiert ist. Prinzipiell ist jedoch eine kollektive Zusammenarbeit zwischen einzelnen Akteuren möglich. Lokale Steuerungsfähigkeit ist hierbei durch die unterschiedlichen Orientierungen und Fristigkeiten des Engagements einzelner Akteure nicht nur inhaltlich, sondern auch strategisch sehr verschieden. Das Finden gemeinsamer Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Handlungsorientierungen erfordert seitens der Kommune sowohl einen langen Atem als auch den kreativen Einsatz von Anreizen, um insbesondere Lösungen für Kollektivgut-Probleme zu generieren (siehe Ausführungen im Kapitel C.4.4.2.2).

Die Abb. C-17 fasst alle bisherigen Erkenntnisse zusammen. Die beiden zentralen Akteuregruppen der Forschungsarbeit wurden mit Hilfe eines schwarzen Rahmens besonders gekennzeichnet.

²⁷³ Ebenso wichtig, jedoch nicht im Zentrum des Forschungsinteresses, stehen wohnungsmarktbezogene Interessenvertreter und Stadtentwickler. Sie werden als Intermediäre für kollektive Handlungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt begriffen.

²⁷⁴ Indirekte Abhängigkeiten ergeben sich unter den wohnungswirtschaftlichen Akteuren durch spezifische Handlungsorientierungen einzelner Akteure, die Auswirkungen auf unmittelbare räumliche Nachbarschaften oder Images Anderer haben können.

C.4.4.2.2 Lösungsansätze für Kollektivgut-Probleme

Der Bedarf an staatlicher Intervention²⁷⁵ bei der Lösung von Kollektivgut-Problemen (siehe Kapitel A.2.3.3.2) mittels öffentlich-privatem Steuerungsmix ist von Kommune zu Kommune verschieden. Er hängt von lokalen Bedingungen, u. a. des Strukturwandels und damit verbundenen Konfliktintensitäten, bestehenden Akteur- und Interessenkonstellationen genauso ab wie vom strategischem Vermögen bzw. formulierten öffentlichen Steuerungszielen und vorhandenen Ressourcen der Kommune selbst.

Dabei ist allen Kommunen gemeinsam, dass Koordinationsprobleme und -kosten immer dann auftreten, wenn sich Akteure untereinander austauschen oder gemeinschaftliche Güter erstellen²⁷⁶. Aber auch, dass Externalitäten- bzw. Kollektivgut-Probleme entstehen, wenn Akteure durch ihr rein eigenzielorientiertes Handeln Effekte für andere erzeugen, die nicht wohlfahrtsoptimal sind (Scharpf 2006, 125).

Seitens der öffentlichen Hand sind hierarchische und nicht-hierarchische Steuerungsmodi zur Sicherung des Bereitstellens öffentlicher Güter gegeben. Dabei bleibt offen, welche Koordinationsweise im Sinne eines Sets praktischer Handlungsorientierungen auf Quartiersebene am sinnvollsten erscheint, um ein gemeinsames Erstellen von Kollektivgütern zu befördern sowie Selbstregulierungsprozesse unter den Akteuren anzuregen. Ein allgemeingültiger Lösungsansatz besteht nach Kirsch (2004: 168) in zwei prinzipiellen Möglichkeiten: „das Betroffenmachen der Beteiligten oder die Beteiligung der Betroffenen“. Denn erfolgt kein staatliches Gegensteuern, können gemeinsam genutzte Ressourcen durch einzelne Akteure nicht nur ausgenutzt, sondern sogar zerstört werden.

Dabei ist es keineswegs unwahrscheinlich, dass staatliche Maßnahmen privaten Interessen entgegenstehen. Trotz geringer werdenden öffentlichen Handlungsspielräumen übertreffen deren Maßnahmen jedoch allgemein private Handlungsfähigkeiten und Möglichkeiten²⁷⁷. So können Kommunen auf ein umfängliches Regelinstrumentarium zurückgreifen (siehe Kapitel C.2.3), um gesamtstädtische Aufgaben zu bewältigen bzw. in begrenztem Maße negative externe Effekte zu vermeiden. Im Normalfall setzen Kommunen aber verstärkt auf im Einvernehmen mit privaten Akteuren erzielte Lösungen.

Einerseits wird ein solches (neues) kommunales Steuerungsverständnis umso wichtiger, je deutlicher öffentliche Steuerungsressourcen zurückgehen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, wie fragil diese Art der kooperativen Zusammenarbeit ist. Nach Selle (2005: 398) müssen Kommunen eigene Ziele so „übersetzen“, dass private Akteure ein direktes Interesse haben, an der Zielverwirklichung mit-zuwirken.

Individuelle Kooperationsbereitschaft zur Lösung von Kollektivgutproblemen differiert bei wohnungswirtschaftlichen Akteuren zunehmend auch aufgrund unterschiedlich zur Verfügung stehender Ressourcen, Verwertungsinteressen und Fristigkeit des unternehmerischen Engagements. Insbesondere in Abhängigkeit des Verwertungsinteresses und der Fristigkeit des Engagements entwickeln sich akteurabhängige, lokale immobilienwirtschaftliche sowie kollektive Handlungsorientierungen. Diese können für alle beteiligten Akteure – öffentliche wie private – zu negativen oder positiven Effekten führen. Denn nicht nur das einzelne Wohngebäude, dessen baulicher Zustand sowie dessen soziale Zusammensetzung der Bewohnerschaft sind immer Teil eines nachbarschaftlichen Wohnumfeldes.

²⁷⁵ Staatliche Interventionen können aus Verhandlungen sowie nachgelagert aus prozeduralen Vorgaben, finanziellen Anreizen oder Restriktionen bestehen.

²⁷⁶ „Koordinationsprobleme können entstehen, wenn alle Beteiligten davon profitieren würden, vorhandene Objekte (Güter und Dienstleistungen) auszutauschen, miteinander kompatible Objekte zu produzieren oder Objekte, die keine Partei alleine produzieren könnte, gemeinschaftlich herzustellen.“ (Scharpf 2006: 125)

²⁷⁷ Siehe Mayntz/ Scharpf 1995b, 28. Verändert.

Funktion	Gemeinwohlorientierte Dienstleister		Wohnungsmarkt-
	kommunale Verwaltung: Stadt- entwicklung/ Bau	kommunale Verwaltung: 'Soziales'	Akteur der Stadtentwicklung
Handlungstheorie	zweckorientiertes, strategisches Handeln „Logik der Folgerichtigkeit“: Wahl von...		
übergeordnete Wert- und Handlungsorientierung (Handlungsstrategien) <i>Mögliche Handlungsmotive:</i> <i>Schlagworte</i>	Public value (Gemeinwohlorientiert/ gesellschaftlicher Mehrwert) Von Angebots- zu verstärkter Nachfrageorientierung' nachgelagert Nutzen-Kosten- Abwägung Gestaltungsmacht/ Einfluss, Verlustvermeidung, Image		
Präferenzdimension Handlungsorientierung - (institutionelle) Eigeninteressen/ Ziele - normative Orientierung (Bedingung (B)/ Zweck (Z) von Handlungen) - identitätsbezogene Präferenzen/ Wertvorstellungen	Erhalt und Durchsetzung von Recht und Gesetz; „Gestaltungsmacht“ B: Aufgabenerfüllung auf Grundlage von Vorschriften und politischen Mehrheitsbeschlüssen/ Forderungen; Z: stadtentwicklungspolitisch, wohnungspolitisch Gemeinwohlorientierung	Bestmögliche Aufgabenerfüllung B: Auftragsvergabe mit konkreten Zielvorgaben Z: Initiierung quartiersbezogener sozialer/ baulicher Aufwertungsmaßnahmen Gemeinwohl- und private Mehrwertorientierung	
Handlungsorientierung	Verstärkt auf Kooperationen angewiesen		
Gewinnorientierung	langfristig		langfristig
	Strategisch-politisches Handeln		Auftragsorientiertes Handeln; Wirtschaftlichkeit-verpflichtendes Handeln
Interaktionsmodi/ Interaktionsformen	einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung		hierarchische Steuerung, Verhandlung
Handlungsaufgabe/ -ziel	Planung: Erfüllung BauGB, strategische Stadtentwicklungs- planung	Planung: Erfüllung SGB bedarfsgerechte Wohnraumversorgung, KdU	Städtischer Treuhand/ Sanierungsträger/ Auftragnehmer Netzwerkbildung, Stadterneuerung
Handlungsziel im Bereich Wohnungswirtschaft/ Stadtentwicklung	Erstellung von öffentlichen Dienst- leistungen/ Gütern: Langfristige/nach- haltige nachfrage- und angebots- orientierte Planung	langfristiges/ nachhaltiges Nutzungsinteresse an (staatlich-geförderten) Wohnimmobilien	Weisungs- und Auftragsgebunden
strategische Handlungsgrundlage/ Handlungsinstrumente	Gesetze/ Verträge/ Verordnungen/ Formelle und informelle Planung; Fördergelder; Abwägung; Kooperation Lenkung/ Steuerung/ Regulierung Absprachen/ Kommunikation Sanktionen/ Anreize		Gesetze; Vertrag Kommunikation
Handlungsvermögen/ -ressourcen	Schaffen von Planungs-/ Aus- führungsrecht (Bauordnungs-/ Bau- planungsrecht), Flächeneigentümer- schaft, Öffentlichkeitsarbeit	im Rahmen der Bestände des Soz. Wohnungsbaus Öffentlichkeitsarbeit	entsprechend der Verträge
negative Anreize (Zwänge/ Restriktionen)	Gesetze		
positive Anreize	Inaussichtstellen von Fördergeldern, Wissens- und Informationsvorteile		
räumlich-strategische Orientierung	lokale Verankerung		
geographischer Interessens- raum – innerstädtisches System	Makroebene: Gesamtstadt		Meso-Mikroebene: Quartier/ Stadtteil

Abb. C-17: Akteure des Wohnungsmarktes und ihre Handlungsorientierungen

Quelle: Eigene Darstellung.

bezogene Dienstleister		Unternehmerische Wohnungswirtschaft		
Haus und Grund	Mieterverein	Genossenschaft/ ehemals gemeinnütziges Wohnungsunternehmen	privates Wohnungs- unternehmen	institutioneller Anleger
... Handlungsalternativen erfolgt aus Kalkulation von Kosten- und Nutzenerwartungen nach gegebener Präferenz				
Membership value (Mitgliedschaftswert) nachfragerorientierte Nutzen-Kosten- Abwägung <i>Einfluss, Image, Verlustvermeidung</i>		Membership/ Shareholder value, Nachfrageorientierte Nutzen-Kosten-Abwägung <i>Rendite, Ertrag, Verlustvermeidung, Image</i>		Shareholder value (privater Mehrwert) nachfragerorientierte Nutzen-Kosten-Abwägung <i>Rendite, Ertrag, Verlustvermeidung, Image</i>
Interessensvertretung per Satzung B: Beauftragung durch Mitglieder auf gesetzlicher Grundlage Z: Durchsetzung von Mitgliedsinteressen Mitgliederorientierung		Erfüllen der per Satzung/ Geschäftsführung gesetzten Unternehmensziele B: Aufgabenerfüllung auf Grundlage von Gesetzen/ Satzung Z: wohnungswirtschaftlich Mitgliederorientierung		Erfüllen der durch Gesellschafter vorgegebenen wohnungswirtschaftlichen Ziele B: Aufgabenerfüllung auf Grundlage von Gesetzen/ Kaufverträgen Z: wohnungswirtschaftlich private Mehrwertorientierung
teilweise auf Kooperationen angewiesen		nicht auf Kooperationen angewiesen (Ausnahme: Akquise von städtebaulichen Fördermitteln)		
langfristig		langfristig	kurz- bis langfristig	kurzfristig
Mitglieder-orientiertes Handeln		Mitglieder-orientiertes und Wirtschaftlichkeit- verpflichtendes Handeln		Wirtschaftlichkeit-verpflichtendes Handeln
einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung		einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung		einseitiges Handeln, Verhandlung
Interessensvertretung		Bereitstellung von bedarfsgerechtem Wohnraum		
langfristiges/nachhaltiges Nutzungsinteresse, Absichern von gesunden Wohn- und Lebensverhältnissen		langfristiges/ nachhaltiges Nutzungsinteresse, Projektkonzeption und -planung bis hin zu Bestandsoptimierung und Objektverwertung	<i>Teilw.</i> mittelfristiges Entwicklungsinteresse Agiert häufig durch Beauftragung Dritter in den Bereichen Projektkonzeption und - planung bis Bau- Projektmanagement	kurzfristiges/ nicht- nachhaltiges Nutzungs- interesse, agiert durch Beauftragung Dritter in den Bereichen Facility- Management, Bestandsoptimierung und Objektverwertung
Gesetze; Kommunikation – interner und externer Informationsaustausch, Vertrauen		Gesetze/ Verträge/ Kapital		
Öffentlichkeits- arbeit	Öffentlichkeits- arbeit	Wohnungswirtschaft/ Stadtentwicklung Öffentlichkeitsarbeit	Wohnungswirtschaft/ Stadtentwicklung Öffentlichkeitsarbeit	Wohnungswirtschaft/ Stadtentwicklung Öffentlichkeitsarbeit
Gesetze		Gesetze, Satzungsgemäßes Agieren	Gesetze, konkrete Unternehmenszielvorgaben des Eigentümers	
-		-		
lokale Verankerung				keine/ geringe lokale Verankerung
Makroebene: Gesamtstadt		Meso-Mikroebene: Quartier – Lokaler Bestand		

Genauso wichtig ist der Zustand, Wartung und Pflege öffentlicher Güter. Positive oder negative Entwicklungsprozesse des Umfeldes und damit Veränderungen der Standortqualität oder der Marktverhältnisse wirken sich auch immer direkt auf Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten einzelner Wohnimmobilien aus.

Die von Heinze (2009) entwickelte Zusammenstellung von kooperativen Ansätzen in der Stadtentwicklung mit Hilfe von hoheitlichen und privaten „Steuerungsmitteln“ zeigt mögliche Lösungsansätze für Kollektivgut-Probleme auf. Es kann systematisch zwischen Anreizen zur Mitwirkung (positiver, selektiver Anreiz) bzw. Zwängen zur Mitwirkung (negativer, selektiver Anreiz) auf hoheitlicher sowie privater Steuerungsgrundlage unterschieden werden.

Die von Heinze (2009: 28-30) gebildeten Kategorien sind in Abb. C-18 dargestellt. Sie wurden durch die Verfasserin modifiziert auf die eigene Forschungsarbeit übertragen und werden im Folgenden näher beleuchtet.

Mitwirkungsanreize auf privater Grundlage

Ein auf private Initiative hin geschaffener Anreiz zur Erstellung von Kollektivgütern kann durch eine öffentlichkeitswirksame Zertifizierung oder durch das Verleihen von Preisen erreicht werden. Ein solcher Anreiz ermöglicht gleichzeitig einen einzelwirtschaftlichen Mehrwert für kooperationsbereite Akteure. Mit Hilfe dieser „sozialen Belohnung“ kann ein Wettbewerb unter den Akteuren initiiert werden, der bspw. zu einer intensiveren Pflege von Grünanlagen oder einer Verbesserung des wohnungsnahen Serviceangebotes führt. Neben der baulich-gestalterischen Aufwertung des Wohngebietes im Sinne eines öffentlichen Gutes sind als privater Mehrwert ein Imagegewinn und damit ein verstärkter Zuzug von Mietern denkbar.

Neben diesen aus Qualitätssteigerung erwachsenden, tendenziell eher weichen Kostenvorteilen können durch private Akteure auch einzelwirtschaftliche Gewinne bei Kooperation in Aussicht gestellt werden. Dies erfolgt in Form von geldlichen oder geldwerten Vorteilen (z. B. gemeinschaftliche Initiierung von Werbeoffensiven oder Stadtteilmakingprozessen). Diese durch Heinze (2009) als „Mehrwertdienste“ bezeichneten Anreize können einerseits zu privatwirtschaftlichen preiswerten Vorteilen, aber auch zu Maßnahmen der Gebietsaufwertung und Umgestaltung im öffentlichen Interesse führen.

Mitwirkungszwänge auf privater Grundlage

Um eine gemeinschaftliche Erstellung von Kollektivgütern zu gewährleisten, sind auch auf private Initiative hin geschaffene Zwänge denkbar. „Soziale Ächtung“ als Form der Stigmatisierung bzw. privaten/ privatrechtlichen Sanktionen als negativer Anreiz können unter privaten Akteuren Einsatz finden (Heinze 2009: 29). Zwangsmechanismus wirkt, wenn durch private Akteure getroffene selbstverpflichtende Maßnahmen oder Beschlüsse – denkbar als „formelle [...] Entwicklungs- oder Zielvereinbarungen unter Einfluss konkreter Maßnahmenpläne“ – nicht eingehalten werden. Durch private Akteure selbst wird ein kollektiver Kooperationsdruck ausgelöst. Dieser zeigt jedoch nur Wirkung, wenn gleichzeitig ein „Wille zur Selbstbindung“ gegeben ist. Vorstellbar ist ein Anprangern der Geschäftspraktiken „einzelner“ durch „andere“ wohnungswirtschaftliche Akteure, wenn nicht im ausreichenden Maße Bestandserhaltungs- und Pflegemaßnahmen im gemeinsam „bewirtschafteten“ Quartier realisiert werden. So ist diese öffentlichkeitswirksame Stigmatisierung zwar möglich, aber unüblich. Das Ausüben eines privat begründeten Zwangs erscheint dagegen nicht realistisch. Da keine verbindlichen Verträge unter den Akteuren verhandelt wurden, sind auch keine „einklagbaren“ Rechtsgrundlagen für Kooperationen gegeben.

Gleiches gilt auch für Prozesse der kooperativen Erarbeitung von Stadtteilentwicklungsplänen. Auch hier gibt es keine Garantie dafür, dass die an den Plänen mitwirkenden privaten und öffentlichen

Protagonisten ihre gemeinsam erarbeiteten theoretischen Zielsetzungen praktisch umsetzen. Rechtlich durchsetzbare Sanktionsklauseln sind weder seitens privater noch öffentlicher Akteure bei fehlenden investiven Umsetzungsinteressen gegeben.

		Steuerungsmittel			
		Mitwirkungsanreiz		Mitwirkungszwang	
		Anreizmechanismus	Beispiele	Zwangsmechanismus	Beispiele
Steuerungsgrundlage	Öffentlich	Förderung	<i>Städtebauförderung Kommunale Verfügungsfonds</i>	öffentlich-rechtliche Sanktion	<i>Wohneigentümer- standortgemeinschaften (§171f BauGB)</i>
		Befreiung	<i>Anrechnung auf den Ausgleichsbetrag (§ 155 BauGB)</i>	Genehmigung bzw. deren Verweigerung	<i>Städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB)</i>
	Privat	soziale Belohnung	<i>Zertifizierung/ Preisvergaben</i>	soziale Ächtung/ Stigmatisierung	<i>(„öffentliches Anprangern“)</i>
		Kostenvorteil	<i>Mehrwertdienste</i>	privatrechtliche Sanktionen	<i>nicht vorhanden</i>

Abb. C-18: Steuerungsmittel und Steuerungsgrundlagen als Lösungsansätze für Kollektivgut-Probleme im Bereich Stadtentwicklung

Quelle: Heinze 2009, 28. Stark modifiziert

Mitwirkungsanreize auf öffentlicher Grundlage

Um von Seiten der öffentlichen Hand kooperatives Handeln zu initiieren, verfügen Kommunen neben Rechtsinstrumenten über diverse Förderprogramme der EU, des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden (siehe Kapitel C.2.3.1 ff.). Insbesondere Förderprogramme stellen ein stabiles Gerüst öffentlicher Anreize dar, die jedoch seitens privater Akteure ignoriert oder abgelehnt werden können. In diesem Zusammenhang sei insbesondere das seit 2008 entwickelte Instrument des Verfügungsfonds als ein flexibel handhabbares Lenkungsinstrument erwähnt, welches durch projektbezogene und klar geregelte Mittelbereitstellung kollektive Aufgabenbewältigung auf lokaler Ebene befördern soll. Aber auch hier muss die Kommune in „Vorkasse“ gehen. Es besteht die Gefahr der Ausbeutung durch private Akteure.

Während öffentliche Fördermittel als Anreize bereitgestellt werden, ist es auch vorstellbar, dass durch Verzicht auf kommunale Einnahmen (z. B. Abgaben), Kooperationsanreize herbeigeführt werden. Nach Kenntnis der Autorin wurde dieser Aspekt bisher im Bereich des Wohnungsmarktes zur Erstellung öffentlicher Güter nicht praktisch umgesetzt. So ist zwar ein Kostenerlass bzw. Nachlass bei förmlicher Beendigung eines Sanierungsgebietes durch Verzicht einer Erhebung von Ausgleichsbeträgen (§ 155 (4) BauGB)²⁷⁸ durch die Kommune prinzipiell möglich. Diese Form des Erlasses ist jedoch nicht an den Abschluss von Kooperationsverträgen zur Erstellung von öffentlichen oder privaten Gütern gebunden.

Mitwirkungszwänge auf öffentlicher Grundlage

Zu hoheitlichen Zwangsmaßnahmen zählen öffentlich-rechtliche Sanktionen sowie Genehmigungs- und Verweigerungsverfahren. Diese können als Instrumente mit hierarchischer Wirkung zum Einsatz

²⁷⁸ Die Bemessung der Höhe der Ausgleichsbeträge erfolgt auf Grundlage der ermittelten Bodenwerterhöhungen, die durch öffentliche Sanierungsmaßnahmen (Straßensanierung/ Ausbau; Gestaltung öffentlicher Aufenthaltsbereiche wie Spielplätze oder Verweilzonen) für private Eigentümer im Gebiet entstanden sind.

kommen, um privates Engagement vor Ort zu befördern (Heinze 2009, 30). Ein Beispiel zur Überwindung von Kollektiv-Gutproblemen mittels Sanktionen sind öffentlich-rechtlich strukturierte Eigentümerstandortgemeinschaften (sogenannte Urban Improvement Districts)²⁷⁹. Diese können seit 2007 auf Basis des §171f BauGB durch Gemeinden eingerichtet werden – sofern entsprechende landesrechtliche Regelungen getroffen²⁸⁰ und eine kommunale Satzung erlassen wurde. Projekte beziehen sich hierbei auf einen begrenzten Raum (District). Im „District“ werden in privater Verantwortung und in Einklang mit den städtebaulichen Zielen der Kommune zeitlich befristete, in privater Initiative realisierte Projekte bearbeitet. Unter den beteiligten, sich vertraglich verpflichtenden und finanziell bindenden Akteuren wird ein gemeinsames, aus Mitteln und Visionen der Grundeigentümer entwickeltes Maßnahmen- und Finanzierungskonzept in Abstimmung mit der Kommune erarbeitet. Dieses Konzept dient als Basis, finanziell gemeinsam getragene Aufgaben umzusetzen. Nach Kreuzt/ Krüger (2011: 92) zielt der Ansatz darauf ab, „Immobilien Eigentümer nicht nur im Hinblick auf ihre individuelle wirtschaftliche Situation und Interessen abzuholen und zu befriedigen [...], sondern [...] die lokale bzw. räumliche Gemeinschaft von Eigentümern und deren objektive Verbundenheit untereinander zu einem Ausgangspunkt für die Stadterneuerung zu machen.“ Hierbei ist seitens der beteiligten Akteure allein eine finanzielle Beteiligung verpflichtend, andere investive Entwicklungsmaßnahmen erfolgen auf freiwilliger Basis.

Eine weitere Möglichkeit, öffentlichen „Zwang“ auszuüben, ist auch mit Hilfe städtebaulicher Verträge (§ 11 BauGB) – die jedoch ebenfalls nur auf einvernehmlicher Basis geschlossen werden können – denkbar.²⁸¹

Zwischenfazit

Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes sind zunehmend von Investitionsentscheidungen institutioneller Investoren und deren Gewinnerwartungen geprägt. Auch wenn die Hochzeit großer Wohnungsportfolio-Transaktionen vorbei zu sein scheint, führt die neue Akteurgruppe, insbesondere in Deutschland, zu strukturellen Wandlungsprozessen auf den kommunalen Wohnungsmärkten.

Aufgrund der einstigen Angebotslage zum Verkauf stehender großer kommunaler Wohnungsportfolios sehen sich heute vor allem strukturschwächere Räume und Städte mit neuen institutionellen Investoren von Geschossmietimmobilien konfrontiert. Kaufentscheidungen wurden dabei häufig ohne konkrete kritische Auseinandersetzung mit strukturellen Rahmenbedingungen vor Ort durch die Investoren getroffen. Damit haben sich trotz der allgemeinen Besonderheiten des deutschen Mietwohnungsmarktes die einst hohen Gewinnerwartungen institutioneller Investoren bei Weiterverkäufen und Mieterprivatisierungen zumeist bis heute nicht erfüllt. Viele Finanzinvestoren wurden zu strategischen Investoren bzw. Bestandshaltern wider Willen.

Finanzinvestoren werden so zu neuen Akteuren des Wohnungsmarktes, die mit Hilfe von beauftragten Wohnimmobilienverwaltern ihre Bestände bewirtschaften lassen. Daraus muss kurz- bis mittelfristig nicht zwingend ein Nachteil für Stadtentwicklungsprozesse erwachsen. Es besteht jedoch vereinzelt die Gefahr, dass die spezifischen Besonderheiten des „Guten Wohnens“ durch eine sich verstärkende Kapitalmarktorientierung ignoriert und damit städtische Wohnlagen und Stadtentwick-

²⁷⁹ Siehe Wiezorek 2011. Umfängliche Informationen unter Krüger u. a. [homepage Urban Improvement Districts], 2011

²⁸⁰ Siehe Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006. Schleswig-Holstein hat ein sogenanntes PACT-Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen am 13.07.2006 erlassen. (Siehe weiterführende Informationen IHK Schleswig-Holstein (Hg.) 2007). In der Stadt Kiel sind aktuell jedoch keine Projekte geplant.

²⁸¹ Z. B. private Übernahme von Kosten/ sonstige Aufwendungen bei städtebaulichen Planungen, Baureifmachung durch Altlastenbeseitigung oder Erschließungsmaßnahmen (Lang 2003).

lungsprozesse in Folge des Markteintritts internationaler Investoren langfristig problematischen Entwicklungsprozessen unterliegen (BMVBS/ BBR 2009b).

Prinzipiell entstehen langfristige Kooperationen oder Partnerschaften erst, wenn win-win-Situationen für beteiligte Akteure gegeben sind. Kooperationen stellen somit für viele Akteure keineswegs die erste Wahl des Handelns dar, sondern sind immer an einen persönlichen Nutzen gebunden.²⁸² Sie bieten sich dann an, wenn sich abzeichnet, dass Alleingänge Einzelner zu einer Beeinträchtigung, Minderung oder gar Schädigung Dritter führen können, angestrebte individuelle Handlungen damit individuellen, gemeinsamen oder gemeinwohlorientierten Zielen zuwiderlaufen (u. a. Schimank/ Wasem 1995, 201 f.; Lütz 1995, 189).

Im lokalen Zusammenhang wird die Steuerbarkeit von Entwicklungsprozessen für die Kommune nicht nur aufgrund einer wachsenden Akteurviefalt, sondern auch aufgrund begrenzter finanzieller, personeller und materieller Ressourcen immer komplexer und damit schwieriger. Ein direkter kommunaler Steuerungsverlust ist somit zwar prinzipiell gegeben, kann aber teils durch das vorhandene umfangliche, rechtlich gesetzte Steuerungsinstrumentarium (**Governance by Government**) kompensiert werden.

Eine Möglichkeit, Probleme auf Quartiersebene gemeinsam und effektiv zu lösen, bietet sich im Rahmen loser oder institutionalisierter lokaler öffentlich-privater Netzwerke an (**Governance with Government**). Aushandlungsprozesse zwischen Kommune und den Akteuren des Wohnungsmarktes finden dabei weiterhin im Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher und privater Steuerung und Koordination statt. Insbesondere Tendenzen der Marktentspannung, aber auch sich wandelnde Forderungen und Ansprüche der Mieter an Wohnung, direktes Wohnumfeld und Wohnquartier machen es außerdem insbesondere für die unternehmerische Wohnungswirtschaft sinnvoll und erforderlich, sich über eigene Wohnungsbestände hinaus, bei der Gestaltung von Quartieren einzubringen.

Auch deshalb zielen öffentliche und private Anreize und Zwänge direkt darauf ab, eine zielorientierte Stimulierung lokaler Akteure für die Erstellung bzw. den Erhalt von Kollektivgütern zu sichern. In diesem Zusammenhang kann die Wirkung, insbesondere des öffentlichen Steuerungshandelns, eine Verhaltensänderung unter unkoordiniert, jedoch kollektiv handelnden Akteuren zum Ergebnis haben (Schimank/ Wasem 1995, 203). Es zeigt sich, dass insbesondere öffentliche Anreize gute Chancen dazu bieten, Kollektivgut-Probleme auf Quartiersebene zu lösen, wengleich Tendenzen zur Ausbeutung der öffentlichen Hand gegeben sind.

Unabhängig des Problems oder des Anreizes selbst hängen kooperative Lösungen immer vom Willen der Akteure ab, auf kurzfristige eigene Problemlösungen zu verzichten und an gemeinsamen Handlungsstrategien durch die Herausbildung neuer kollektiver Situationsdeutungen zu arbeiten. So sind Akteure der Wohnungswirtschaft insbesondere daran interessiert, möglichst hohe Gewinne bzw. Mietumsätze zu erwirtschaften und eine Vermietbarkeit und damit mittelbar Wohnqualität im Quartier nachhaltig zu gewährleisten. Dagegen hat die öffentliche Verwaltung ein unmittelbares Interesse daran, Quartiere sozial und baulich zwar zu stabilisieren und aufzuwerten, dennoch insbesondere für untere Einkommensschichten ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

²⁸² Gehen Akteure Kooperationen ein und handeln koordiniert auf ein Ziel orientiert – vorstellbare wäre das gemeinsame Treffen von Entscheidungen oder das gemeinsame Lösen von Problemen, kann jeder Akteur nur dann seine eigenen Interessen verfolgen, insofern andere Akteure dies zulassen (siehe Lütz 1995, 170).

D. FALLSTUDIE STADT KIEL

D.1 Strukturwandel und Wandel des Wohnungsmarktes

Im Folgenden wird ein statistischer Überblick über wichtige Kennziffern der demographischen und wirtschaftlichen sowie wohnungsmarktbezogenen Entwicklung der Stadt mit zeitlichem Schwerpunkt zwischen 1999 und 2009 gegeben.

D.1.1 Demographische und wirtschaftliche Entwicklung

Seit dem Jahr 2001 ist die Bevölkerung der schleswig-holsteinischen Landeshauptstadt Kiel nach intensiven Verlusten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kontinuierlich gewachsen. Im Untersuchungszeitraum 1999-2009 stieg die Zahl der Einwohner um 2,1 % auf über 235.000 Personen.

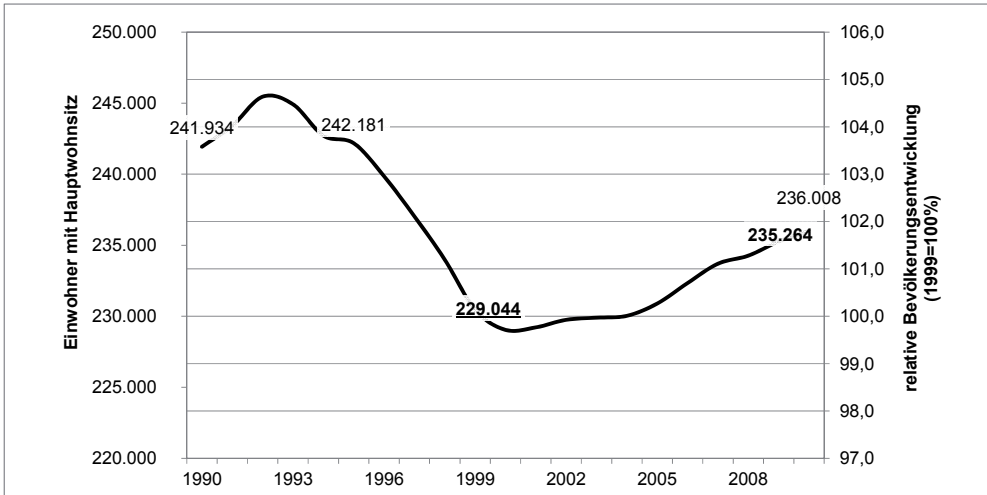


Abb. D-1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Kiel (1990 – 2010)

Unterstreichung: Jahr des Verkaufs des kommunalen Wohnungsunternehmens²⁸³

Fett: Zeitraum der Untersuchung

Quelle: Landeshauptstadt Kiel 2011d, 06 . Eigene Darstellung.

Diese positive Einwohnerentwicklung wurde ausschließlich durch nationale Wanderungsgewinne realisiert. Ein natürliches Wachstum war nicht gegeben. Kiel galt insbesondere bei den 18- bis unter 25-Jährigen als attraktiv²⁸³ und verdankte seit 2001 diesen Bildungswanderern ihre positive Bevölkerungsbilanz. Im Jahr 2010 kamen bei Abwanderung einer Person aus dieser Altersgruppe zwei neue Personen für Ausbildung und zu Studienzwecken nach Kiel. Dagegen gingen der Stadt vor allem Familienhaushalte (zwischen 30 und unter 65 Jahre), größtenteils mit Kindern unter 18 Jahren, durch Abwanderung verloren.

Überraschend dagegen war, dass seit 1999 das Wanderungssaldo von Personen im Seniorenalter (65 Jahre und älter) ausnahmslos durch Abwanderung geprägt ist. Damit altert die Stadt trotz wanderungsbedingter Bevölkerungszuwächse demographisch: Während die Gruppe der Kinder und jungen Erwachsenen bis unter 21 Jahre im Untersuchungszeitraum relativ konstant blieb und sogar Mitte der Nullerjahre einem leichtem Wachstum unterlag, schrumpfte die Gruppe der Erwerbstätigen 21- bis unter 65-Jährigen leicht. Die Gruppe der Einwohner, welche sich altersbedingt zumeist nicht mehr im Erwerbsleben befinden (> 65 Jahre), zeigte dagegen einen leichten Anstieg trotz Abwanderung (Landeshauptstadt Kiel 2011d, 19).

²⁸³ Schleswig-Holstein erhebt keine Studiengebühren. Die wachsende Attraktivität des Studienortes Kiel ist u. a. auf diesen Fakt zurückzuführen. [KI_PV_04.-4]

Nach Analysen der Bertelsmann Stiftung (2011: 03) zählt Kiel zum Demographietyp der „Stabilen Großstädte mit geringem Familienanteil“. Für die Stadt wird eine Zunahme der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 um 3,5 % prognostiziert.

Der sich in der Stadt vollziehende wirtschaftliche Strukturwandel lässt sich anhand der Arbeitsmarktlage darstellen. Im Fokus der Betrachtung steht die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ab dem Jahr 1999. Der Untersuchungszeitraum ist von einem wellenförmigen Auf und Ab der wirtschaftlichen Entwicklung geprägt.

Während das Jahr 2003 durch einen starken Arbeitsplatzabbau und steigende Arbeitslosenzahlen gekennzeichnet war, schien das wirtschaftliche Tal im Jahr 2008 durchschritten. Zu diesem Zeitpunkt erreichte die Stadt mit über 104.400 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ihren vorläufigen wirtschaftlichen Höhepunkt. Trotzdem wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit dem Arbeitsort Kiel im Untersuchungszeitraum nur geringfügig²⁸⁴. Während das produzierende Gewerbe/ Baugewerbe an wirtschaftlicher Bedeutung verlor, stieg die Zahl der versicherungspflichtigen Arbeitsplätze insbesondere im Dienstleistungssektor – speziell in den Bereichen Grundstückswesen, Vermietung sowie öffentliche/ private Dienstleistungen – an. Im Jahr 2008 waren mehr als 80 % der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer in Kiel im Dienstleistungsbereich tätig. Die Stadt gilt heute als Dienstleistungsmetropole für haushalts- und unternehmensbezogene, einfache wie hochwertige Dienstleistungen²⁸⁵ und besitzt einen stabilen und wachsenden wirtschaftlichen Bedeutungsüberschuss für den Arbeitsmarkt der Region.

Erwerbslosigkeit und Armut

Zwischen 1999 und 2009 waren im langjährigen Mittel 15.000 Erwerbspersonen (13,8 %) in Kiel erwerbslos. Die höchsten Erwerbslosenzahlen sowohl im Land Schleswig-Holstein als auch in der Stadt wurden im Jahr 2005 verzeichnet. Wie aus Abb. D-2 ersichtlich wird, war Kiel insgesamt stärker als das Land Schleswig-Holstein von Arbeitslosigkeit und damit den Problemlagen der Armut betroffen. Seit 2007 konnte die Zahl der mehr als ein Jahr arbeitslosen Erwerbspersonen in Kiel abgebaut werden. Auch die Zahl der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sank in den letzten Jahren kontinuierlich. Dennoch erhielten Ende 2009 33.131 Menschen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (14,1 % der Stadtbevölkerung) (Jahresstatistiken der Bundesagentur für Arbeit). Diese hohe Zahl hat einen direkten Einfluss auf die Art der Wohnraumnachfrage.

Nach Analysen der Bertelsmann Stiftung (2011: 05) zählten 2009 17,9 % aller privaten Haushalte zur Gruppe der Haushalte mit geringem Einkommen.

²⁸⁴ Der primäre Sektor spielt für die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Kiel praktisch keine Rolle.

²⁸⁵ In Kiel arbeitet eine steigende Zahl an Erwerbspersonen als Selbstständige und Freiberufler bzw. geht einer Erwerbstätigkeit im Mini- oder Midijobbereich (sogenannte geringfügig entlohnte Beschäftigung) nach, die nicht unter die Rubrik sozialversicherungspflichtig Beschäftigte fällt.

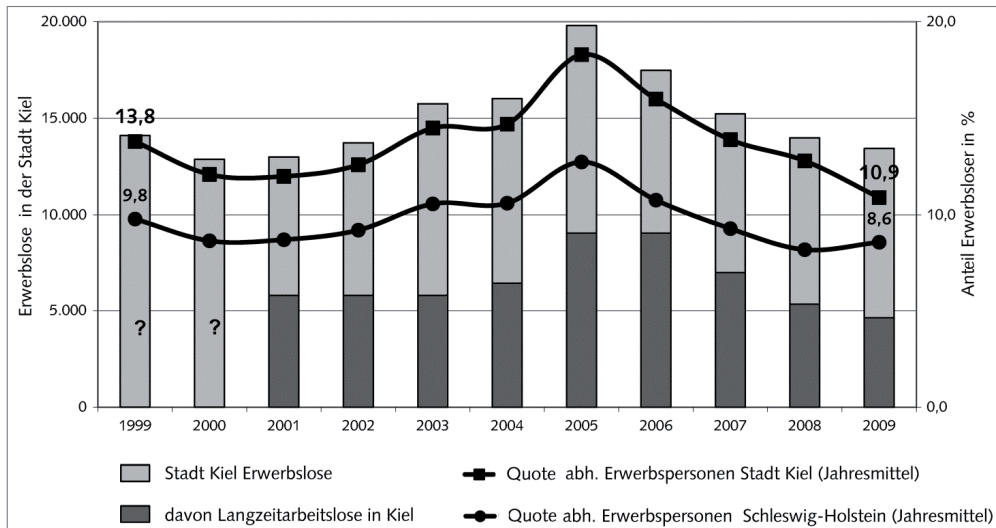


Abb. D-2: Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Kiel und Schleswig-Holstein (1999-2009)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2010; Landeshauptstadt Kiel 2010f, 62

D.1.2 Entwicklung des Wohnungsmarktes

D.1.2.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes

Anfang der 1990er war die Stadt Kiel durch einen angespannten Wohnungsmarkt und große Nachfrageüberhänge gekennzeichnet. Die damalige Wohnungsknappheit hatte ihre Ursache in der hohen Zahl an Zuwandern aus Ostdeutschland, aber auch Osteuropa. Bis zum Ende der Dekade wandelte sich der Wohnungsmarkt zu einem Markt mit Angebotsüberhängen. Zum Zeitpunkt des Verkaufes der kommunalen Kieler Wohnungsbaugesellschaft [KWG mbH] (1999) überstieg das Angebot die Nachfrage in allen städtischen Teilmärkten.

2009 verfügte Kiel über einen Bestand von ca. 131.000 Wohnungen in 37.200 Wohn- und Nichtwohngebäuden (Landeshauptstadt Kiel 2011c, 103). Ca. 80 % des gesamten Wohnungsbestandes wurden als Mehrfamilienhäuser (Geschosswohnungsbau) realisiert (Landeshauptstadt Kiel 2010, 71). Sowohl Gebäude- als auch Wohnungsbestand wurden zu etwa jeweils einem Drittel bis 1947 erbaut, stellen Nachkriegsbauten bis 1966 dar oder wurden in der Hochphase des sozialen Wohnungsbaus und später errichtet. Seit 1999 wurde ein Mehrangebot von 2.600 Wohneinheiten (2,0 %) durch Neubau oder Umbaumaßnahmen geschaffen. Seit dem Jahr 2000 wurden im Geschosswohnungsbau kaum noch Neubauinvestitionen realisiert. Der Markt wuchs damit angebotsseitig vornehmlich im Eigentumssektor der Selbstnutzer. Werden Baufertigungszahlen mit dem Wohnungsbestand ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich seit dem Jahr 2000 eine um den Wert 0,2 %/ Jahr schwankende Neubauquote (Zuarbeit Statistikamt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2011).

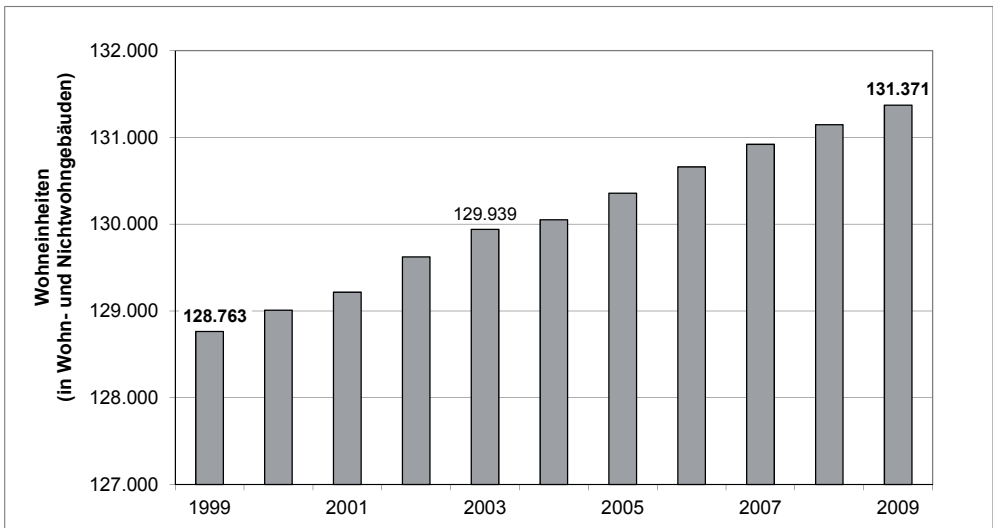


Abb. D-3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Kiel (1999-2009)

Quelle: Statistikamt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2010. Eigene Darstellung.

D.1.2.1.1 Anbieterseite

Der Bestand des Kieler Wohnungsmarktes wird nach Expertenmeinung²⁸⁶ durch ca. 40 % selbstnutzende Eigentümer sowie ca. 60 % semiprofessionelle bzw. professionelle Vermieter geprägt. Auf Seiten der Vermieter dominiert eine große Zahl professioneller, institutioneller Wohnraumanbieter. Der selbstverwaltete Wohnungsbestand der unternehmerischen Wohnungswirtschaft umfasst Akteure, welche weniger als 100 bis mehrere tausend Wohnungen vermieten. Seit vielen Jahrzehnten agieren Wohnungsbaugenossenschaften in unterschiedlichen Segmenten und über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Nach eigenen Schätzungen waren sie lange Zeit die größte Akteurgruppe der institutionellen Wohnungsanbieter in Kiel, teilweise erfolgen GmbH-Ausgründungen. Ebenfalls über ein relativ großes Portfolio verfügen private Wohnungsunternehmen mit bis zu mehreren tausend eigenverwalteten Wohneinheiten. Teils seit mehreren Jahrzehnten agieren Akteure dieser Gruppe auf dem Kieler Mietwohnungsmarkt. Private Beteiligungs- und Wohnungsverwaltungsgesellschaften sind dagegen relativ neue Marktteilnehmer. Ihr Markteintritt erfolgte häufig im Rahmen der verstärkten Internationalisierung in den 1990er Jahren. Sie bewirtschaften aktuell einen großen Teil des lokalen Mietwohnungsbestandes.

Kiel gilt heute als einer der deutschen Wohnungsmärkte, der durch eine sehr intensive Transaktionsdynamik sowie eine große absolute Transaktionsgröße an Wohnraum gekennzeichnet ist. Nach Schätzungen des Vhw u. a. (2008: 21) wechselte hier seit 1997 teils mehrfach etwa die Hälfte Mietwohnungen ihren Eigentümer. Trotz intensiver Diversifizierung von Anbietern veränderten sich die Struktur und das Angebot an Wohnraum aufgrund der stark verhaltenen Investitionsbereitschaft kaum. Die folgende Abb. D-4 zeigt die seit Ende der 1990er Jahre abgelaufenen, großen Immobilientransaktionen in der Stadt. Der kommunale und landeseigene Wohnungsbesitz wurde in dieser Zeit komplett veräußert.

²⁸⁶ [KI_IV_02.-14\], Mieterverein Kiel, Telefonat 2011-03-17; Telefonat Kieler Stadtverwaltung, 2011-03-22. Die Zahl der in Eigentumswohnungen Lebenden wird durch die Stadt nicht erhoben und basiert auf Schätzungen.

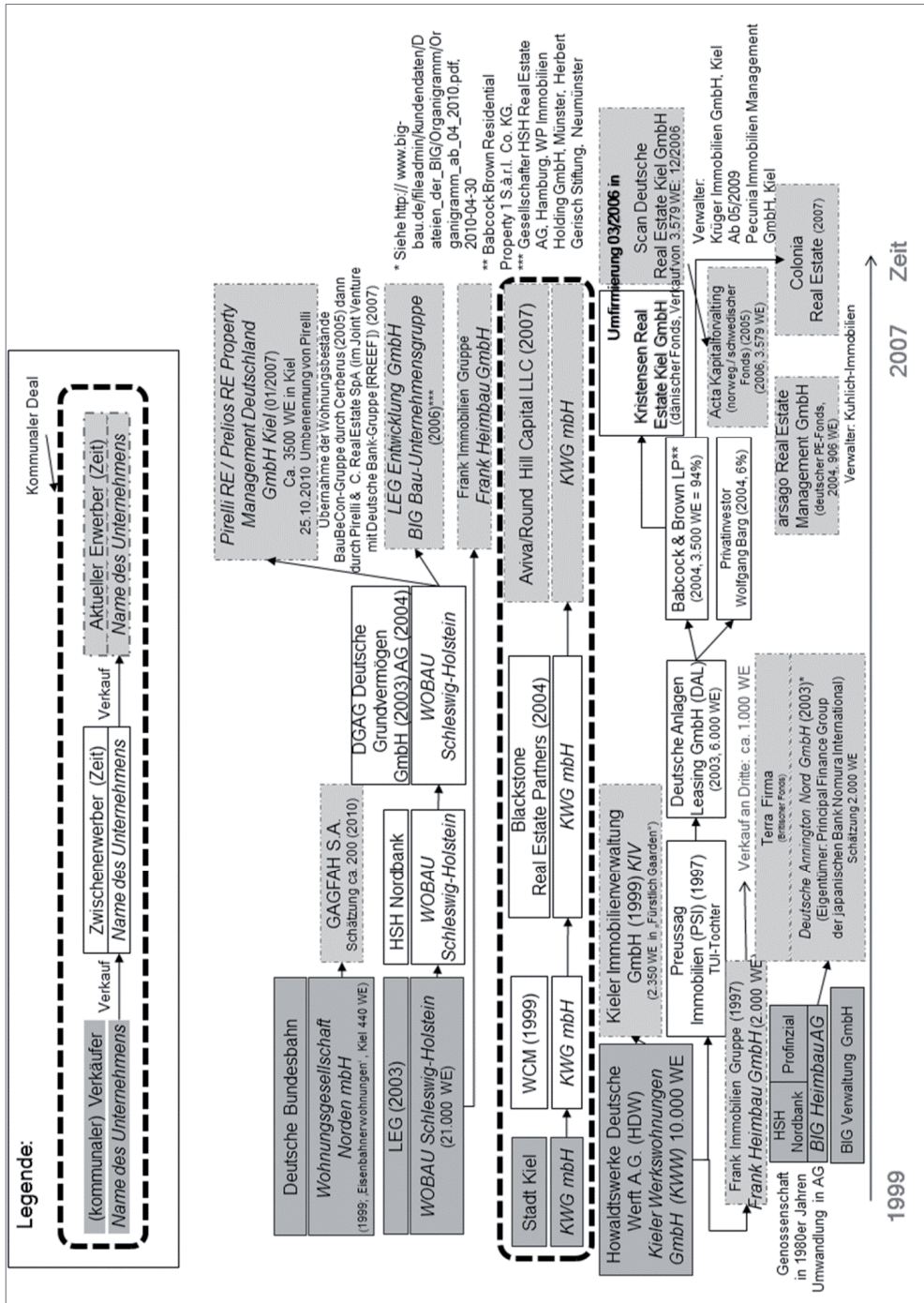


Abb. D-4: Internationalisierung der Anbieterseite in Kiel bis 2010
 Quelle: Eigene Darstellung.

Wohnungsbestand (aktuellster Stand)	Wohn- einheiten	Anteile in %
Wohnungsbestand an selbstgenutztem und vermietetem Wohneigentum (12/ 2010)	133.064	100,0
davon		
Bestand an selbstgenutztem Wohneigentum in Kiel – eigene Schätzung	53.226*	40,0
Bestand an Mietwohnungen in Kiel – eigene Schätzung	79.838*	60,0
darunter		
institutionell verwalteter Mietwohnungsbestand:	31.323	39,2
darunter		
Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH [KWG mbH] (12/ 2009)	9.269	11,6
Scan Deutsche Real Estate Kiel GmbH (verwaltet durch Pecunia Immobilien Management GmbH) (12/ 2006)	3.579	4,5
Prelios Asset Management Deutschland GmbH (2007)	3.250	4,1
Kieler Immobilienverwaltung GmbH [KIV] (2010)	2.300	2,9
Baugenossenschaft Mittelholstein eG (Schätzung) (2009)	2.200	2,8
Deutsche Annington Nord GmbH [Deutsche Annington] (Schätzung) (2011)	2.000	2,5
Wankendorfer Baugenossenschaft für Schleswig-Holstein eG (2010)	2.000	2,5
Wohnungsbau Genossenschaft Kiel-Ost eG (12/ 2009) [Vermietungsgenossenschaft]	1.469	1,8
Firmengruppe Frank (2010)	1.000	1,3
WOGÉ Wohnungs-Genossenschaft Kiel eG (12/ 2008) [Vermietungsgenossenschaft]	992	1,2
Arsago Real Estate (2004)	906	1,1
Thesaurus- Grundstücksverwaltung GbR (2008)	495	0,6
Baugenossenschaft "Hansa" e.G. (12/ 2009)	475	0,6
Peter-Schoof-Immobilien [Einzelkaufmann] (Mettenhof) (2008)	450	0,6
Sonstige, der Autorin bekannte Genossenschaften: (Baugenossenschaft Kiel- Hassee eG, Baugenossenschaft Kiel-Wik eG, Baugenossenschaft Lindenstraße eG, Die Kieler Scholle Siedlungsgenossenschaft e.G., Heimat- Siedlungsbau "Grünes Herz" eG,...) (eigene Schätzung) (2011)	400	0,5
Gagfah SA (Schätzung) (2011)	200	0,3
St. Georg Wohnungsbau (2010)	200	0,3
Wohnungsgenossenschaft Espiakweg (2009) ²⁸⁷	138	0,2
sonstige/ unbekannte Vermieter des Wohnungsbestandes	48.508	60,8

Abb. D-5: Vermieter des Kieler Wohnungsmarktes

* rechnerisch ermittelter Wert auf Basis von prozentualer Schätzung.

Quelle: Expertengespräche, Medienanalyse, Geschäftsberichte einzelner Unternehmen in der Stadt Kiel

²⁸⁷ Im Jahr 1999 erfolgte z. B. eine Genossenschaftsgründung durch Bewohner nach Verkauf von zwei Hochhäusern durch die BGI Immobilien Service GmbH, Nachfolgerin Neue Heimat.

Zu den großen institutionellen Wohnraumbietern in der Stadt zählen nach eigenen Recherchen (03/ 2011) folgende in Abb. D-5 aufgeführten Akteure²⁸⁸. Diese bewirtschafteten mit über 31.000 Wohneinheiten etwa 39,2 %²⁸⁹ des Mietwohnungsbestandes Kiels. Damit wird der weitaus größte Anteil des Bestandes durch eine Vermietergruppe verwaltet, die sich aus unbekanntem Kleinvermietern, Wohnungsunternehmen, privaten Beteiligungsgesellschaften, Immobilienfonds und Wohneigentumsverwaltern zusammensetzt.

D.1.2.1.2 Nachfragerseite

Im Jahr 2004 erhob die Stadt erstmals mit Hilfe des Einwohnermeldeamtes Daten zu privaten Haushalten²⁹⁰. Demnach wuchs binnen sechs Jahren die Zahl der Haushalte um 5,0 % auf 135.125 Haushalte. Der Wachstumsprozess der privaten Haushalte verlief entkoppelt von der Bevölkerungsentwicklung, die im gleichen Zeitraum ein Wachstum von 2,6 % bzw. 5.975 Einwohnern aufwies. Somit kann angenommen werden, dass der Wachstumstrend privater Haushalte (siehe Abb. D-6) insbesondere auf eine, mit dem demographischen Wandel verbundene Tendenz der Singularisierung und weniger auf den Zuzug junger Bildungswanderer zurückgeht: Während jeder zweite Kieler Einwohner in einem Ein-Personen-Haushalt lebte, und das mit wachsender Tendenz, ging die Zahl der Mehrpersonenhaushalte und damit der Wohnformen mit Kindern leicht zurück.

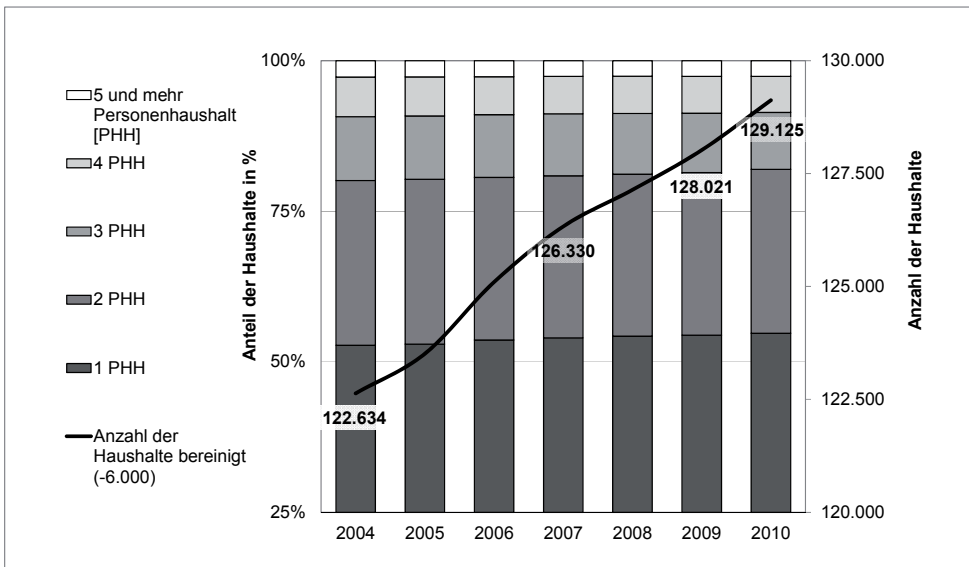


Abb. D-6: Entwicklung der privaten Haushalte in Kiel (2004-2010)

Quelle: Landeshauptstadt Kiel 2011d, 30. Eigene Darstellung.

Werden Wohnraumnachfragende und verfügbarer Wohnraum in Kiel in Relation gesetzt, zeigt sich, dass im Zeitraum 2004-2009 der Anstieg der Haushaltszahl die Zahl zusätzlicher Wohnungen übertraf (siehe nachfolgende Abb. D-7). Verstetigen sich beide Trends, dürfte es mittel- bis langfristig zu

²⁸⁸ Aktueller Überblick siehe Kieler Mieterverein e.V. 2012

²⁸⁹ Aufgrund von Rundungungenauigkeiten ergibt sich bei Summierung der Teilbestände ein rechnerischer Wert 39,4 %.

²⁹⁰ Die absolute Zahl der Haushalte wird dabei nicht nach ihrem Wohnort – als sogenannte Anstaltsbevölkerung in Studenten- oder Seniorenwohnheimen bzw. als Haushalte außerhalb von Anstalten definiert. Nachrichtlich übermittelt durch das Landesstatistikamt, geht die Stadtverwaltung davon aus, dass ca. 6.000, zumeist Ein-Personen-Haushalte in Wohnheimen leben. Aufgrund der Fehleranfälligkeit bei der Datenerhebung kommt es in der Stadt Kiel zu keiner Unterscheidung nach Wohnart. Bis zum Jahr 2003 wurden die Anzahl der Wohnungen als Ersatzindikator für die Zahl privater Haushalte herangezogen. Quelle: Naeve 2011-03-03.

einer Verknappung insbesondere von Mietwohnraum kommen – die aktuellste Leerstandsanalyse (06/ 2006) weist gesamtstädtisch einen Wohnungsleerstand von 3,7 % auf. Dieser Wert blieb **offiziell** bis 2011 unverändert²⁹¹. Werden jedoch der statistisch ermittelte Angebotsüberhang und damit vorhandene Wohneinheiten und wohnraumnachfragende Haushalte einander gegenübergestellt, schrumpften Leerstände zwischen den Jahren 2004 und 2006 um 3,4 %. Der so durch die Verfasserin ermittelte strukturelle Wohnungsleerstand sank von 5,7 % (2004) auf 2,6 % (2009). Mittelfristig dürften Mietpreissteigerungen die Folge sein.

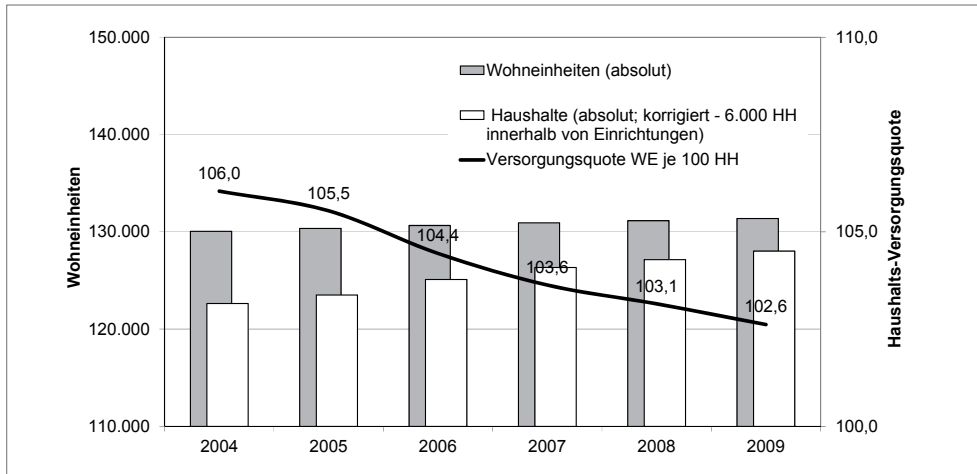


Abb. D-7: Versorgungsquote der Kieler Haushalte mit Wohnraum (2004-2009)

Quelle: Landeshauptstadt Kiel 2011d. Eigene Darstellung.

D.1.3 Entwicklung der Mieten, der Kosten der Unterkunft und finanzielle Belastung der Stadt Kiel

Im Folgenden werden die Mietspiegel Kiels im Zeitraum 1998 bis 2010 betrachtet²⁹². Konkrete Veränderungen der Kategorisierung der Tabellenfelder werden bei der Betrachtung des Mietwohnungsangebotes außer Acht gelassen.

Zwischen 1998 und 2010 kam es zu keiner nennenswerten Steigerung der durchschnittlichen Kaltmieten²⁹³. Stattdessen sanken Mieten insgesamt – unabhängig von Wohnlage und Wohnraum-

²⁹¹ Abzüglich einer zwei-prozentigen-Fluktuationsreserve wird der marktbedingt/ strukturelle Leerstand auf 1,7 % beziffert. Siehe Ausführungen Gewos 2007, 49 ff. sowie Landeshauptstadt Kiel 2010. Im Rahmen des Zensus (2011) wurde für Kiel eine Leerstandsquote von 2,6 % ermittelt.

²⁹² Der Kieler Mietspiegel wird seit 1992 erhoben. Seit 1998 folgt er einer Systematik, die bis heute aktuell ist. Der seit 2006 qualifizierte Mietspiegel (vgl. § 558 d BGB) ist ein Tabellenmietespiegel, dessen Differenzierung der Mietspiegeltabelle auf einer Kategorisierung der Mietwohnungen nach Vergleichsmerkmalen von drei Baualtersklassen, der Wohnungsgröße sowie der Ausstattung der ersten Baualtersklasse bis 1976 ((keine) Küche und/ oder Bad) beruht. Ein Vergleich ist nur auf der seit 1998 erhobenen Auswertungssystematik möglich. Der Mietspiegel findet bei preisgebundenem Wohnraum, Studentenwohnheimen sowie Wohnungen, die < 25m² bzw. in Ein- oder Zweifamilienhäusern gelegen sind, keine Anwendung (Landeshauptstadt Kiel 2010e, 97). Es wird zwischen zwei Wohnlagen – einfache und normale bis gute Lage – unterschieden. Die Wohngebiete im Westen und Norden der Stadt gelten nach Aussagen von Experten [KI_SES_01.-28\] im Allgemeinen als gute und mittlere Wohnlagen. Schlechtere oder einfachere Lagen befinden sich in den durch sozialen Wohnungsbau geprägten Stadtteilen Mettenhof und den östlich der Förde gelegenen Gaarden sowie in Ellerbek, Neumühlen-Dietrichsdorf, letztere baulich gemischte, jedoch demographisch alternde Stadtteile. Die Aussagen stimmen mit den Analysen des Wohnungsmarktkonzeptes der Stadt überein (siehe Gewos 2007, 101; 138).

größen – über alle Baualtersklassen um 2,8 %²⁹⁴. Während im Jahr 2000 die durchschnittlichen Mieten noch leicht über dem Ausgangswert von 1998 lagen, fielen diese bis zum Jahr 2006 um durchschnittlich mehr als sieben Prozent. Seit 2008 ist ein leichter, aber kontinuierlicher Anstieg der Mieten zu verzeichnen. Die Entwicklung der durchschnittlichen Kaltmiete unabhängig der Wohnlage lag für die letzten Jahre deutlich unter den durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsraten Deutschlands.²⁹⁵ Preisanstiege wurden hauptsächlich durch Neuvermietungen generiert, die nach zwei Jahren in die Mietspiegelberechnung einfließen. Diese Erkenntnis deutet zwar auf eine allgemeine Entspannung des Wohnungsmarkts hin, sie schwächt sich jedoch vor allem in einfachen Lagen allmählich ab. Zudem betraf der Anstieg der Mieten überproportional kleine, ältere Wohneinheiten, während große neue Einheiten im Preis nachgaben.²⁹⁶ Insgesamt wird in der Stadt Kiel preiswerter Wohnraum knapper:

„...noch ist es nicht bedrohlich, aber das kann man sich eigentlich an fünf Fingern abzählen, dass für die einkommensschwachen Haushalte der Markt natürlich immer enger wird...“ [NKI_SV_01.-20]

Ein direkter Einfluss zwischen der Veräußerung des kommunalen Wohnungsbestandes und der Entwicklung der Mieten ist nicht nachweisbar. Seit Markteintritt unterschiedlicher Finanzinvestoren kam es zu keiner signifikanten, mit den neuen Akteuren in direkter Verbindung stehenden Mietpreissteigerung.

Unabhängig der Mietpreisentwicklung ist ein hoher Anteil privater Haushalte in Kiel auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen. Rechnerisch verfügten etwa 62.200 Haushalte über ein Einkommen, welches innerhalb der gesetzlichen Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung Schleswig-Holsteins lag²⁹⁷. Diesen Haushalten standen ca. 39.000 preisgünstige Wohnungen zur Verfügung.²⁹⁸ Damit übersteigt in der Stadt Kiel die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum klar das verfügbare Angebot.

Seit 2005 ist die Entwicklung der Mieten direkt an die Entwicklung der Kosten der Unterkunft (KdU)²⁹⁹ gebunden. Diese Leistungen müssen durch die Stadt Kiel in tatsächlicher Höhe, sofern angemessen, erbracht werden.³⁰⁰ Wenngleich die Anzahl sogenannter Bedarfsgemeinschaften von 20.175 (06/ 2005) auf 18.619 (06/ 2010) sank und die Stadt Kiel damit 7,7 %³⁰¹ weniger Bedarfsgemeinschaften zu versorgen hatte (siehe Abb. D-8), stiegen die durch die Stadt zu zahlenden Wohnkosten pro Bedarfsgemeinschaft um 13,0 %.³⁰² Auch die absolute Kostenbelastung der Stadt

²⁹³ Hierbei wurden die Mittelwerte der einzelnen Tabellenfelder zu einem Gesamtmittelwert zusammengefasst. Es wurde keine weiterführende Gewichtung nach Anteilen des Wohnungsbestandes in Baualtersklassen, Wohnlage oder Alter der Gebäude vorgenommen. Der ermittelte Wert ist damit als grober Richtwert zu verstehen.

²⁹⁴ Jedoch teilweise erheblicher Preisanstieg insbesondere in einfachen Wohnlagen bei Wohnraum >80 m² – Wohnraum welchen vor allem Familien mit Kindern nachfragen dürften.

²⁹⁵ Der sogenannte Verbraucherpreisindex ermöglicht Aussagen über Höhe der Inflation bzw. Deflation. Er wird mit Hilfe der durchschnittlichen preislichen Veränderung von Gütern eines für Deutschland repräsentativen Warenkorb ermittelt. Um die Preissteigerung der Kaltmieten mit dem deutschen Verbraucherpreisindex vergleichbar zu machen, wird das Jahr 2005 analog zum Verbraucherpreisindex gleich 100 % (2005=100 %) gesetzt.

²⁹⁶ [NKI_IV_01.-6.] Eine konkrete Aussage ist jedoch aufgrund fehlenden Datenmaterials statistisch nicht belegbar.

²⁹⁷ Land Schleswig-Holstein 2005b, Anlage 03 f. sowie aktualisiert Innenministerium Schleswig-Holstein 2009, Anlage 03 f.

²⁹⁸ Gewo 2007, 61 ff.; Übertragung der Erkenntnisse in Landeshauptstadt Kiel, 2011b, 102. 39.000 WE entsprechen knapp 30 % des Gesamtwohnungsbestandes bzw. 48,9 % des Mietwohnungsbestandes (2010).

²⁹⁹ Kosten setzen sich aus Kaltmiete (inklusive Betriebskosten, ohne Heizkosten) entsprechend § 22 SGB II bzw. § 29 SGB XII – sogenannte Kosten der Unterkunft – sowie Heizkosten zusammen.

³⁰⁰ Der Begriff der Angemessenheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der genauestens definiert und lokalen Gegebenheiten angepasst werden sollte. In Kiel wie in anderen Städten kommt es zu unterschiedlichen Auseinandersetzungen um die Frage der Angemessenheit.

³⁰¹ Quartalszahlen Amt für Familie und Soziales der Landeshauptstadt Kiel des jeweiligen Jahres. Quartalszahlen weichen von Zahlen der Bundesagentur für Arbeit ab.

³⁰² Die Kieler Mietobergrenzen setzen sich aus dem Multiplikationsergebnis festgesetzter m²-Höchstgrenzen je Haushaltsgröße sowie der Bruttokaltmiete (ohne Heizkosten) zusammen. Am 15.05.2008 hob die Ratsversamm-

stieg um 5,2 %. Gründe waren einerseits die anwachsende durchschnittliche Kostenbelastung pro Bedarfsgemeinschaft, aber auch die rückläufige Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft.

Jahr	Bedarfsgemeinschaften*	Personen in BG*	Ø Leistung je BG für KdU* in €	KdU insgesamt in €	Kommunaler Kostenanteil in €	Niedersächs. Kostenanteil (gerundet) in €	Variierender Kostenanteil des Bundes in %
2005	20.175	72.186.869	298	72.186.869	17.834.700	33.345.790	29,1
2006	21.136	76.994.187	304	76.994.187	19.276.032	35.312.847	29,1
2007	19.464	76.121.356	326	76.121.356	19.152.576	34.817.465	31,2
2008	18.771	72.423.041	322	72.423.041	18.189.099	33.158.837	28,6
2009	18.252	71.896.945	328	71.896.945	17.905.212	33.069.722	25,4
2010	18.619	75.093.213	336	75.093.213	18.767.952	34.473.136	23,0

Abb. D-8: Entwicklung der Kosten der Unterkunft in Kiel (2005-2010)

Quelle: Landeshauptstadt Kiel, jährliche Sozialberichterstattung (Kommunaler Kostenanteil), Bundesagentur für Arbeit 2011. Eigene Berechnung. Rechnerisch ermittelte Zahlen weichen teilweise von Zahlen der Stadt Kiel ab. Aus methodischen Gründen wurden der Mittelwert der Jahre (Juni) gewählt und Hochrechnungen auf das Gesamtjahr vorgenommen. * Jahresmittel (Juni des jeweiligen Jahres)

Diese kommunalen Ausgaben im Bereich Wohnen belasteten den kommunalen Haushalt zusätzlich. Durch die hohe Arbeitslosigkeit bedingte geringe Einkommensteuereinnahmen standen steigenden Sozialausgaben gegenüber (Güldenbergs 2006, 22). Bereits ab 2004 wuchsen die Verbindlichkeiten der Stadt wieder an, verharrten jedoch bis 2009 weit unter dem Niveau von 1999³⁰³. Im Jahr 2010 wies der Stadthaushalt ein Defizit von 76,2 Mio. € sowie einen Schuldenstand von 410,9 Mio. € auf.³⁰⁴ Damit hatte der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens zwar „ein paar Jahre gut beschert“ [NKI_PV_02.-101], den Verwaltungshaushalt entlastet, gleichzeitig den Vermögenshaushalt geschmälert. Da jedoch keine strukturelle Umorientierung der Haushalts- und Ausgabenpolitik erfolgte, ist die Stadt Kiel aktuell (2011) wieder hoch verschuldet und damit nur sehr begrenzt handlungsfähig.

lung der Stadt die seit 1994 bestehenden Mietobergrenzen für Wohnraum – ab 1976 errichtet – auf. Mietobergrenzen für Wohnraum mit Fertigstellungsdatum bis 1976 blieben unverändert. Während ursprünglich eine Anlehnung an die Wohnflächen an der sozialen Wohnraumförderung gegeben war, entfiel diese 2009 nicht zuletzt aufgrund richterlichen Drucks. Festlegungen der Mietobergrenzen erfolgen ab 2009 ohne Berücksichtigung des Baualters oder Ausstattungsgrades der Wohngebäude neu. Nebenkosteneinsparungen können nun durch größere Wohnflächen kompensiert werden und umgekehrt. Diese Produkttheorie zur bedarfsgerechten Ermittlung der Mietobergrenze führt vor allem im Zuge des Kostenanstiegs der Nebenkosten zu einem relativen Preisdruck: Während die Preise für Kaltmieten relativ konstant sind, steigen die Nebenkosten.

³⁰³ Der Schuldenstand der Gemeinde betrug 2009 388 Mio. € (siehe Landeshauptstadt Kiel 2010g, 20).

³⁰⁴ „Die Stadt ist mittelfristig somit weiterhin nicht in der Lage, die finanziellen Mittel für dringend notwendige Investitionen aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Eine Finanzierung ist nur über Kredite mit der Konsequenz einer weiter steigenden Verschuldung möglich. Nach dem derzeitigen Planungsstand wird die langfristige Verschuldung Ende 2013 auf rund 496 Mio. € anwachsen und erreicht damit wieder den bisherigen Höchststand aus dem Jahr 1998. [...] Damit einher geht eine Erhöhung der Zinsaufwendungen von 20,6 auf 34,9 Mio. €, dies entspricht einer Steigerung um 70 v.H ...“ (Landeshauptstadt Kiel 2010g: 53)

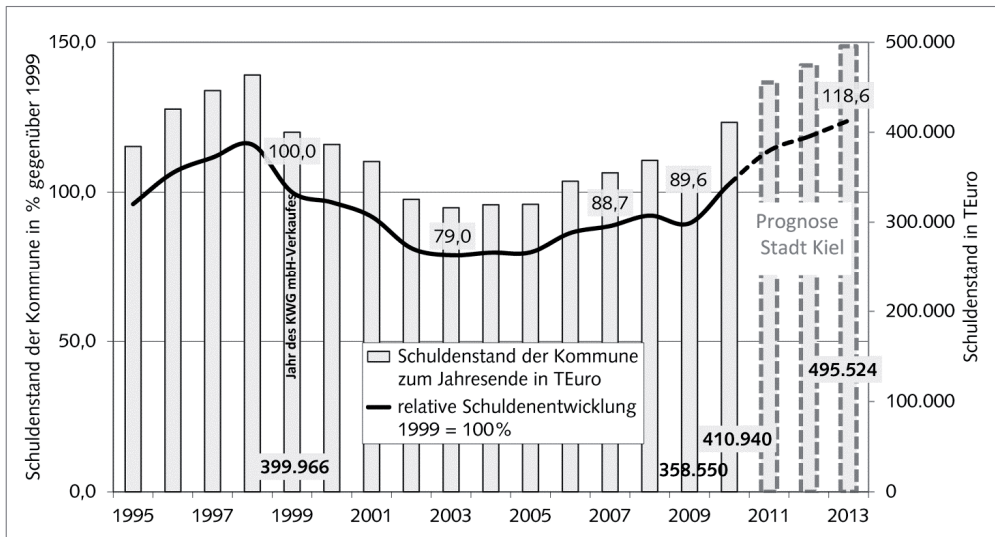


Abb. D-9: Kommunalen Schuldenstand Stadt Kiel (1995-2009*-2013)

*Dargestellt werden die Verbindlichkeiten der Stadt Kiel ohne die Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Die Verschuldung umfasst alle Verbindlichkeiten aus Darlehensaufnahme, die durch Schuldurkunde oder Eintragung ins Schuldbuch fundiert sind, ungeachtet dessen, wer den Schuldendienst dafür trägt. Darunter fallen Schulden am Kreditmarkt und Schulden bei öffentlichen Haushalten. Nicht im Schuldenstand enthalten sind Kassenverstärkungskredite, Bürgschaften, innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte.

Quelle: bis 2009 Regionaldatenbank Deutschland 2011: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, ab 2010: Prognose der Landeshauptstadt Kiel 2010g, 20.

Zwischenfazit

Kiel war im untersuchten Zeitraum durch eine leicht steigende Zahl von Einwohnern durch Zuwanderung geprägt. Dieser Trend sowie der Prozess der demographischen Alterung halten prognostisch an. Der wirtschaftliche Strukturwandel führte gleichzeitig zu einer aus sozio-ökonomischer Sicht stärkeren Heterogenisierung der Bevölkerung. Durch das nur sehr geringe Wohnungsneubaugeschehen und die sich stärker ausdifferenzierenden Wohnbedürfnisse war und bleibt Kiel sowohl bei Wohnungsneubau- als auch bei Wohnungsumbaumaßnahmen auf die Unterstützung privater Akteure angewiesen. Während der kommunale finanzielle Handlungsspielraum sank, stiegen tendenziell die durch die Stadt zu tragenden Kosten der Unterkunft.

D.2 Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH

Im Folgenden wird das durch die Stadt veräußerte Wohnungsunternehmen Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG mbH) in seiner strategischen Ausrichtung vor und nach dem Verkauf dargestellt. Der Verkaufsprozess wird kurz beleuchtet. Ziel ist es, nicht nur die durch die Veräußerung herbeigeführten Veränderungen, sondern auch die neuen und alten Eigentümer zu analysieren.

D.2.1 Aufgaben im zeitlichen Verlauf bis zum Verkauf 1999

Die Wohnungsnot der 1930er Jahre³⁰⁵ veranlasste die Stadt, sich bereits in dieser Zeit aktiv im Wohnungsbau einzubringen. 1935 erwarb die Stadt Gesellschafteranteile an der kleinen „Gesellschaft für Hausbau und Hausverwaltung mbH“ von der früheren Bauhütte Kiel und des früheren Baugewerksbundes. 1936 wurde die erworbene Gesellschaft in Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG mbH) umbenannt und wenig später als gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft anerkannt. Ende des II. Weltkrieges umfasste das Unternehmensportfolio 1.340 teils stark beschädigte Wohnungen (KN 1961-05-06).

Bis heute beschränkt sich der unternehmerische Geschäftsbereich auf die Stadt Kiel und, nachrangig, auf das Umland. Bis in die 1960er Jahre beteiligte sich das kommunale Wohnungsunternehmen aktiv am Wiederaufbau der Stadt³⁰⁶. Standen anfangs vor allem die Errichtung von Mietwohnungen sowie die Vermietung eigener Wohnungsbestände im Mittelpunkt der Geschäftstätigkeit, ergänzte das Unternehmen sein Kerngeschäft kontinuierlich um neue Aufgabenfelder. Ab den 1950er Jahren verwaltete die KWG mbH neben ihren eigenen Beständen auch stadteigene Wohnungsbestände und führte seit 1952 Baumaßnahmen für private Grundstückseigentümer in Kiel im Wohnungs-, Gewerbe-/ Einzelhandelsbau durch.

In den 1970er Jahren kamen verstärkt Aktivitäten im Bereich des behindertengerechten Wohnungsneubaus und wohnumfeldbegleitende Infrastrukturmaßnahmen hinzu. Kontinuierlich wurde in Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen investiert. Bis 1979 errichtete die KWG mbH auf dem Kieler Miet- und Eigentumsmarkt über 11.411 Wohneinheiten (KN 1979-10-31) und blieb bis in die 1990er Jahre größter institutioneller Wohnraumanbieter in Kiel.

„Die Haupttätigkeit der Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH lag jedoch immer in der Wohnraumversorgung der wirtschaftlich schwachen Familien, im Barackenräumungsprogramm oder in Sonderbaumaßnahmen für die Stadt Kiel. In Konsequenz dieser besonderen Aufgabenstellung der Gesellschaft wurden sämtliche neu erstellten Wohnungen durch das Wohnungsamt der Stadt Kiel nach Lage der Dringlichkeit vergeben. [...] Sozialer Wohnungsbau tut weiter not!“ (KN: 1961-05-06)

„Als neue, künftige Komponente ist künftig die Wohnumfeldverbesserung hinzuzufügen. [...] Neben dem Wunsch nach Wohnungseigentum und mehr Wohnfläche verursacht insbesondere das Bedürfnis nach besserem Wohnumfeld die Abwanderung aus dem Stadtbereich in das Umland. Hier gilt es, den möglichen städtebaulichen Beitrag zu leisten.“ (KN: 1979-10-31)

Mit Gründung der Tochtergesellschaft Kieler Stadtentwicklungs- und Sanierungsgesellschaft mbH (KSS) wurde das Unternehmen in den 1980er Jahren als Treuhänder- und Sanierungsträger für die Stadt aktiv und erbaute im Auftrag der Stadt u. a. Kindertagesstätten. In den 1990er Jahren stieg die

³⁰⁵ Bedingt durch Hafenausbaumaßnahmen, Ansiedlung der Kriegsmarine, Expansion der Werftindustrie.

³⁰⁶ Die KWG wurde bspw. bis in die 1960er Jahre aktiv, um die bis dahin andauernde Wohnungsnot zu verringern. Die Auf- und Ausbauarbeiten fokussierten gleichzeitig darauf, strategisch der wachsenden Abwanderung von Haushalten (Wohnsuburbanisierung) ins städtische Umland durch Eigenheimbau und Aufwertungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand zu begegnen.

KWG mbH zusätzlich in das Bauträgergeschäft³⁰⁷ ein und errichtete Eigentumswohnungen sowie preiswerte „KWG-Reihenhäuser“ (KN 1999-07-31, 18). Die Wohnraumvermietung und der kommunale Versorgungsauftrag blieben weiterhin unternehmerisches Kerngeschäft.

Bereits in den 1980er Jahren „überschatteten“ steigende Verluste das operative Geschäft des Unternehmens. Die KWG mbH agierte zunehmend im Spannungsfeld zwischen „sozialer Verpflichtung und kostendeckendem Wirtschaften“ (KN: 1986-05-08). Die im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus (lokale Schwerpunkte Stadtteile Gaarden-Ost und Mettenhof) aufgenommenen staatlichen Darlehen belasteten in Form von Zinsen und Tilgungsverpflichtungen das Unternehmen, Investitionen in den Bestand wurden verringert, Mieten stiegen. Die Folge waren wachsende Wohnungsleerstände (KN 1986-05-08). Im Jahr 1986 – dem 50. Geburtstag der KWG mbH – verkündete der Geschäftsführer die strategische Neuorientierung des Unternehmens: Anstelle von Investitionen im Geschosswohnungsneubau sollte in Bestandspflege, Service- und Wohnwertverbesserungen investiert werden (KN 1986-05-08).

Die Hochphase des Wohnungsbaus umfasste die drei Jahrzehnte der 1950er bis 70er Jahre. In dieser Zeit wurden mehr als zwei Drittel des bis Ende der 1990er Jahre errichteten Mietwohnungsbestandes gebaut (siehe Abb. D-10).

Vor allem durch die „tiefgreifende Entspannung des regionalen Wohnungsmarktes“ (KWG mbH 2009: 07) gestaltete sich die unternehmerische Tätigkeit der kommunalen KWG mbH jedoch Ende der 1990er Jahre schwierig. Um insbesondere Langzeitmieter, die länger als zehn Jahre in den Beständen der KWG mbH lebten, zu halten, wurden 1998 durch das Unternehmen Mieten im Stadtteil Mettenhof um bis zu 24 % gesenkt. Diese Maßnahmen waren keineswegs kostendeckend, sollten jedoch Quartiere sozial stabilisieren (KN 1998-08-26). Bis zum Sommer 1999 stieg der strukturelle Wohnungsleerstand auf 4,8 % bei einer Mieterfluktuation von 15,9 % (KN 1999-07-31, 18). Mieterprivatisierungen wurden angestrengt. Im Geschäftsbericht des Unternehmens wurde dazu 1998 ausgeführt:

„Dominierende Faktoren [...] waren neben einer schwachen Nachfrage nach Mietwohnungen [vor allem in den Kernbeständen der Stadtteile Mettenhof und Gaarden] stabile Erfolge im Bauträgergeschäft und der neu aufgenommenen Mieterprivatisierung von Bestandswohnungen, hohe außerordentliche Aufwendungen infolge des angelaufenen Programms zur baulichen Sanierung verschiedener Wohnanlagen sowie erhebliche außerordentliche Erträge aus dem Verkauf von Wohnanlagen des Anlagevermögens an Investoren.“ (zitiert in KWG mbH 2009: 07)

Trotz der schwierigen Marktlage hielt das Unternehmen weiterhin an seiner wohnungswirtschaftlichen Strategie fest. Neben der Anpassung des Wohnungsbestandes durch Vergrößerung der Wohnungen und Veränderung der Grundrisse wurden umfängliche Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt und so der Wohnungsbestand schrittweise an sich verändernde Bedarfe angepasst. Wohnumfeldmaßnahmen, wie die Neugestaltung von Außenräumen, waren in Planung. Zum Zeitpunkt des Verkaufs wiesen die KWG-Wohnungen durch langjährige umfängliche Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen einen „überwiegend [...] durchschnittlichen bis guten Ausstattungsgrad“ auf (Dresdner Kleinwort Beson/ KWG mbH 1999: 31).

Insbesondere in den Kernbeständen des Unternehmens, in den Stadtteilen Gaarden-Ost und Mettenhof, war das soziale Engagement des Wohnungsunternehmens stark ausgeprägt. Belege dafür sind das u. a. im Jahr 1977 in Mettenhof eröffnete Kommunikationszentrum bzw. Bürgerhaus „Pa-

³⁰⁷ Als Bauträger errichtet die KWG mbH u. a. zwei Alten- und Pflegeheime, die an die Stadt Kiel vermietet werden. Durch die KWG werden über 130 gewerbliche, in Wohnanlagen integrierte Objekte, wie Ladenlokale und Arztpraxen, realisiert und vermietet. Die KWG besitzt acht staatlich geförderte ‚Rentnerwohnheime‘ mit über 700 senioren- und altengerechten Wohnungen, die durch die Arbeiterwohlfahrt betreut werden. Service- und Verwaltungsaufgaben für Dritte werden wahrgenommen.

lette 6“, der Nachbarschaftsdienst oder unternehmenseigene Sozialpädagogen. Während die „Palette 6“ Anwohnern unterschiedlichste Dienstleistungen sowie quartiersbezogene Veranstaltungsangebote unterbreitete, waren der Nachbarschaftsdienst für die Sicherheit im Quartier sowie Sozialpädagogen für die Betreuung vor allem einkommens- und sozialschwacher Mieter zuständig.³⁰⁸ Für sozial problematische Quartiere wurden mit Unterstützung des Förderprogramms URBAN Sozialkonzepte erarbeitet. Ziel des Unternehmens war es, „unter Beibehaltung des sozialen Auftrages [der] Gesellschaft den Marktzugang im Bereich der wirtschaftlich aktiven sozialen Mittelschichten zu stärken“ (KWG mbH 1999: 08).³⁰⁹

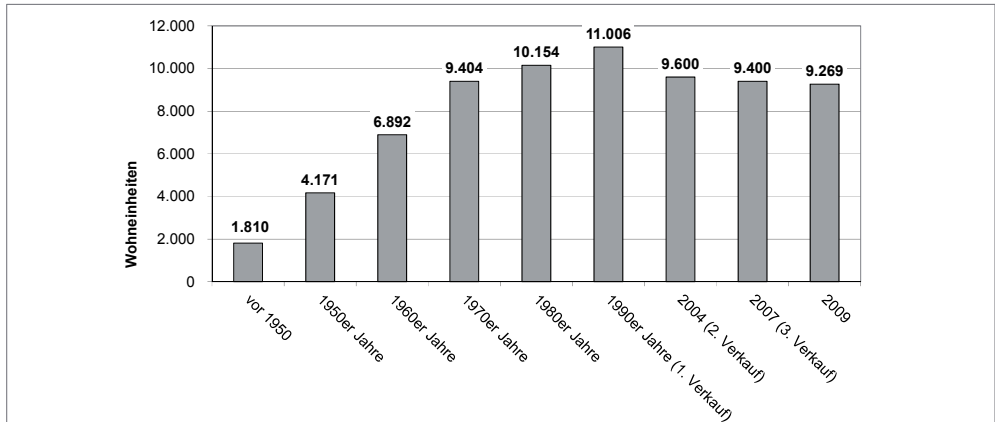


Abb. D-10: Entwicklung des KWG mbH-Mietwohnungsbestandes bis 2009

Quelle: Dresdner Kleinwort Beson/ KWG mbH 1999, 23; KN 2004-12-03; 2007-03-13; Elektronischer Bundesanzeiger 2011c.

Das Aufgabenspektrum der KWG mbH wurde über die Jahre kontinuierlich ausgedehnt. Die seitens der Stadt eingeforderte Kernaufgabe des Unternehmens – die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit preiswertem und bezahlbarem Wohnraum, die „soziale Komponente“ [VKI_PV_02.-143] – blieb bis zum Verkauf jedoch unverändert. Gleichzeitig operierte die KWG mbH zunehmend selbstständig am Markt [VKI_SV_01.-46] und war – ähnlich wie ein freies Wohnungsunternehmen – auf Gewinnerorientierung bedacht. Die Ökonomisierungsbestrebungen des kommunalen Wohnungsunternehmens, wie bspw. Mieterprivatisierungen, und damit die Umwandlung von kommunalen in Eigentumswohnungen, wurden durch die Verkaufsdiskussion überdeckt. Das unternehmerische Handeln der Gesellschaft galt zudem lange Zeit nicht als ein zentrales Themenfeld, mit welchem sich die kommunale Verwaltung oder politische Akteure des Rates auseinandersetzten. Da durch die anhaltende Marktentspannung die KWG mbH zunehmend unter Druck geriet, rückte die Ausrichtung ihres unternehmerischen Handelns Ende der 1990er Jahre auch verstärkt in den Fokus der politischen Diskussion. Die unternehmerische Orientierung führte in den letzten Jahren zu einem gewissen Konfliktpotenzial, aber auch zu einem verstärkten Kommunikationsbedarf zwischen dem mehrheitlich politisch besetzten Aufsichtsgremium, dem Aufsichtsrat der KWG mbH, und der Unternehmensführung. Die Geschäftsführung vertrat in bestimmten Fragen eine andere unternehmerische Meinung als die Vertreter der Gesellschafterin.

„Ich [als Aufsichtsratsvorsitzender] hatte aber das Gefühl, dass man durchaus über die Zielrichtung der Geschäftspolitik hätte sehen müssen. [...] ich hatte manchmal den Eindruck, dass die Gesellschaft durchaus auch schon eigene Zielsetzungen hier und da entwickelt hatte, was dann in der Kommunikation und in der Steuerung nicht ganz einfach war. Musste man sich dann neu

³⁰⁸ Im Jahr 1997 wurde bspw. durch die KWG 8,5 % der Neuvermietungen an Arbeitslose bzw. 37,7 % an Sozialhilfeempfänger-Haushalte getätigt (siehe Dresdner Kleinwort Beson/ KWG mbH 1999, 28).

³⁰⁹ In diesem Zusammenhang wurden zwischen Stadt und KWG mbH für 1.196 WE Belegungsbindungen in Mettenhof für zehn Jahre aufgehoben, um die soziale Mischung der Bewohnerschaft zu stärken.

zusammenraufen.“ [NKI_PV_03.-40] „Ich glaube, die Frage der Steuerung, die hätte man nochmal neu [hätte man sich gegen den Verkauf entschieden] beantworten müssen, da habe ich Defizite gesehen. Mir war klar, wenn die nicht verkauft worden wäre, hätte ich mich dieser Frage stellen müssen, und das hätte sicherlich auch Konflikte bereitet. Mit einem Selbstverständnis, was so gewachsen ist – vollkommen klar.“ [NKI_PV_03.-44]

Bis zu ihrer materiellen Privatisierung wurde die KWG mbH kaum seitens lokaler Akteure als ein Unternehmen begriffen, welches im städtischen Auftrag stadtentwicklungspolitische Ziele durchsetzen sollte [NKI_SV_01.-40].

D.2.2 Verkauf, Verkaufsverträge und neue Eigentümer

Im Folgenden werden wichtige Meilensteine des mehrstufigen Verkaufsprozesses des kommunalen Wohnungsunternehmens KWG mbH, der Diskurs zum Verkauf sowie die neuen Eigentümer beleuchtet.

Im Mai 1998 beschloss die Ratsversammlung, dem Verkauf der KWG mbH grundsätzlich zuzustimmen. Zu diesem Zeitpunkt galt Kiel als Wohnungsmarkt mit starken Entspannungstendenzen bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung [NKI_PV_02.-94]. Die Ratsversammlung erteilte Vorgaben zum Verkauf und Prüfaufträge an die Verwaltung, die folgenden ausgewählten Inhalt hatten (Bommelmann 1998, 10):

- Erhalt Mieterschutz,
- Fortführen der KWG mbH als selbstständige Gesellschaft,
- Fortsetzen des Sanierungsprogramms/ Fortführen sozialer Stabilisierungsmaßnahmen in Problembe-
reichen.

Im Juli 1999 wurde das Wohnungsunternehmen KWG mbH mit seinem kompletten Wohnungsbestand und seinen Baulandreserven für 250 Mio. DM veräußert. Dies entsprach einem Erlös von ca. 27.750 DM je Wohneinheit³¹⁰. Der Verkauf diente dem Abbau kommunaler Schulden, welche durch unterschiedliche Quellen in unterschiedlicher Höhe beziffert werden: von 463 Mio.³¹¹, über 470 Mio. €³¹² bis hin zu 478 Mio. €³¹³. Die Verbesserung der prekären Finanzsituation sollte der Stadt wieder die Chance zum eigenständigen Agieren geben und insbesondere den Verwaltungshaushalt nachhaltig entlasten. Ziel war es einerseits eine Finanzierung von Bauvorhaben ohne Kreditaufnahme zu ermöglichen, andererseits war mit dem Verkauf die Hoffnung verbunden, eine „dauerhafte spürbare Entlastung beim Schuldendienst“ (Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V. 2004: 03) zu gewährleisten. Der Verkaufserlös sollte in die Sanierung von Schulen, Kitas und Sportstätten investiert werden.

Auch wenn es kein öffentlich zugängliches Material zu den Kaufverträgen der KWG mbH gibt, wurden unterschiedliche vertraglich gebundene Forderungen seitens der Stadt öffentlich. Ihre Laufzeit betrug zehn Jahre und beinhaltete – entsprechend der Aussage von Experten – u. a. folgende Aspekte:

- Fortbestehen des Aufsichtsrates und Entsenden eines städtischen Vertreters mit Stimmrecht (2009 ausgelaufen, jedoch bis heute [2011] städtischer Vertreter entsandt),
- Fortführen der Arbeit und finanzielle Absicherung sozialer Quartiereinrichtungen wie z. B. Palette 6 oder KWG-Mietertreffs (2009 ausgelaufen, jedoch weiter durch Eigentümer abgesichert)

³¹⁰ Entspricht gerundet 127.800 € bzw. 14.200 €/ WE.

³¹¹ <https://www.regionalstatistik.de>, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, 2011-03-02

³¹² Landeshauptstadt Kiel 2002, 25. Im Original: 919 Mio. DM

³¹³ KN 1999-05-21. Im Original: 935 Mio. DM

Nach Einschätzung der Stadt wurden alle im Kaufvertrag festgeschriebenen Forderungen eingehalten durch die jeweiligen Eigentümer (Landeshauptstadt Kiel 2002a). Einzelne freiwillige Aufgaben werden seitens der aktuellen privaten Beteiligungsgesellschaft bis heute wahrgenommen.

Nachfolgende Abb. D-11 zeigt die Veräußerungskette der KWG mbH als Teilprozess der Internationalisierung des Kieler Wohnungsmarktes im Überblick. Zwischen 1999 und 2009 befand sich das Wohnungsunternehmen damit im Eigentum von drei institutionellen Investoren. Im Folgenden werden diese drei Erwerber kurz vorgestellt.

D.2.2.1 Erster Erwerber (1999) – Württembergische Cattunmanufactur Beteiligungs- und Grundbesitz AG

Im Jahr 1999 erwarb der höchstbietende Käufer der KWG mbH, die sich in Privatbesitz befindliche Württembergische Cattunmanufactur Beteiligungs- und Grundbesitz AG (WCM), von der Stadt 11.006 Wohneinheiten.³¹⁴ Wirtschaftlicher Unternehmensschwerpunkt von WCM war der „Erwerb und die Verwaltung von in- und ausländischen Beteiligungen und Finanzanlagen sowie die Betätigung im Grundstücksbereich“ (WCM Historie: 2010)³¹⁵. Damit passte auch das ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen in die Firmenstrategie³¹⁶:

„Viele Gründe sprechen für die Fokussierung auf ehemals gemeinnützige Wohnungsgesellschaften: gute Substanz, innerstädtische Lagen, gewachsene und gut funktionierende Mitarbeiterstrukturen, langjährige Kernmieterschaft und steuerliche Vorteile.“ (WCM AG 2001: 47)

WCM übernahm sämtliche Verbindlichkeiten der KWG mbH (500 Mio. Euro), die Pflicht der Ablösung staatlicher Förderkredite und eine zehn Jahre andauernde städtische Belegungsbindung sowie die Verpflichtung, 100 Mio. Euro für Sanierungsmaßnahmen aufzuwenden (Wähning 2007, 41). Außerdem sicherte sich die Stadt für die Dauer von zehn Jahren – unabhängig vom Eigentümer – eine Stimme im Aufsichtsrat des Wohnungsunternehmens. Diese Maßnahmen sollten u. a. den Informations- und Kommunikationsfluss zwischen dem Unternehmen und der Stadt gewährleisten [KI_PV_03.-50].

Neben diesen Investitionen waren Auflagen zum Schutz der Mieter und Belegschaftsrechte Teil des Vertragswerkes. Demnach durften Mieten über den Gesamtbestand jährlich maximal um durchschnittlich drei Prozent steigen:

„Ängste, zum Beispiel vor Mieterhöhungen, seien unbegründet [so WCM-Vorstandsmitglied Schweikert in der KN]. Für die Mieter und Belegschaft gehe alles weiter wie bisher.“ (KN 1999-05-21)

³¹⁴ Im Vorfeld der Kieler Wohnungstransaktion erwarb WCM bereits im Jahr 1990 die Aktienmehrheit der Gladbacher Aktienbaugesellschaft (GAB) und damit das älteste gemeinnützige Wohnungsunternehmen im Rheinland mit 6.100 Wohnungen, bemühte sich erfolglos um 112.000 bundeseigene Eisenbahnerwohnungen und erwarb nach 1999 weitere Wohnungsunternehmen. In Mönchengladbach, Wuppertal, Bremen und Kiel zählte das Unternehmen kurzfristig zu den größten Akteuren am Markt.

³¹⁵ Ursprünglich war das im Jahr 1766 gegründete Unternehmen in Heidenheim an der Brenz (Baden-Württemberg) in der Textilindustrie tätig, stellte 1966 seine Produktion ein und vermietete seitdem firmeneigene Bestände. Im Jahr 1991 wird die Württembergische Cattunmanufactur AG in WCM Beteiligungs- und Grundbesitz-Aktiengesellschaft mit Sitz in Frankfurt am Main umbenannt.

³¹⁶ Unternehmensstrategie der WCM war es, Firmen mit sogenannten Verlustvorträgen zu erwerben. Mit Hilfe der in der Steuerbilanz festgehaltenen Verluste konnte das Unternehmen legal Steuern sparen. Die so künstlich erzeugten Verluste wurden mit Gewinnen des Unternehmens verrechnet und Einnahmen steuerfrei vereinnahmt (siehe Koelbl 2000, 84 f.).

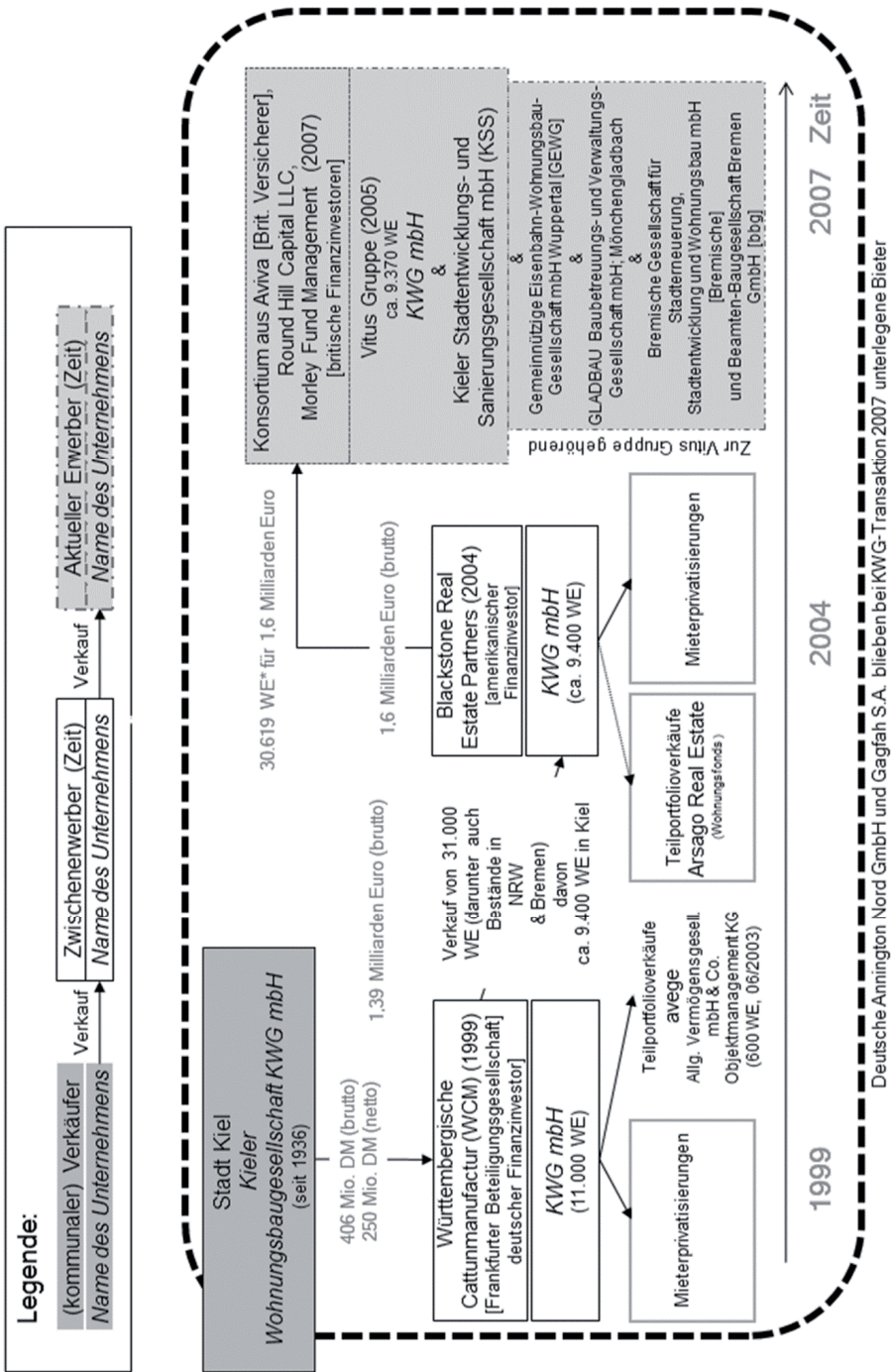


Abb. D-11: Verkaufsprozess KWG mbH
Quelle: Eigene Darstellung.

Der marktbedingte Wohnungsleerstand stieg auf 6,8 % (WCM AG 2001, 55), wurde jedoch mit Hilfe von unterschiedlichen strategischen Maßnahmen aktiv gesenkt³¹⁷. Das Unternehmen setzte, anders als bei den Verkaufsverhandlungen angedacht³¹⁸, auf Strategien der Mieterprivatisierung, die durch „sorgfältige Objektauswahl, gezielte Objektverbesserungen und eine vertrauenswürdige und an den Bedürfnissen der Mieter orientierte Verkaufspolitik“ in Form von unternehmenseigenen Mieterprivatisierungsprogrammen begleitet werden sollten, „sofern dies aus steuerlichen Gründen sinnvoll erscheint“ (WCM AG 2001: 48).

Gleichzeitig versuchte der neue Eigentümer, Mieterbindungen zu erhöhen und wachsende Fluktuation zu reduzieren. WCM weitete kurzfristig Servicedienstleistungen aus. Modernisierungsanstrengungen lagen über den vertraglich festgesetzten Minimalgrenzen:

„24-Stunden-Reparatur-Service, Sozial- und Altenbetreuung, EDV-Schulen für die Mieterkinder und ähnliche Einrichtungen schaffen eine starke Bindung an die Mieter und damit nachhaltigen Vermietungserfolg. An der Kundenbindung wird auch durch Renovierung und Verbesserung des Wohnraums und eine Vertiefung des persönlichen Kontaktes zwischen Verwaltung und den Mietern intensiv gearbeitet.“ (WCM AG 2001: 48)

Die KWG mbH investierte intensiv, vor allem in ihren Kernstadtteilen. So sollte bspw. eine Wohnanlage mit 274 Wohneinheiten in Mettenhof am Skandinaviendamm/ Göteborgring/ Hedingweg ab dem Jahr 2002 komplett saniert werden – die Sanierungsarbeiten hielten bis 2009 (!) an und wurden als „vorbildliche Wohnkultur“ (KN: 2009-09-28) gelobt:

„Die Gebäude erhielten eine Wärmedämmung und wurden neu verputzt. Die Wege wurden neu gepflastert, der Spielplatz neu gestaltet, Fahrradhäuschen gebaut, die Beete neu angelegt, Mülltonnen hinter Sichtschutzwände verbannt,... Alle fünf Durchgänge wurden mit Toren ausgestattet, für die nur die Bewohner Schlüssel haben. [...] Außerdem soll ein Jugendzentrum entstehen. ...“ (KN: 2002-10-26)

Bereits im II. Quartal 2002 schrieb das Unternehmen WCM Verluste (KN 2002-08-08). Bis Ende 2003 waren bereits 3,3 Milliarden € Schulden angehäuft (Johann/ Kietzmann 2003, 205). Das unternehmerische Engagement war nicht nur in der Immobilienwirtschaft sehr kurzfristig. Der Erwerb von Wohnimmobilien wurde als Investitionsanlage betrachtet, die als „stille Reserven [...] zu einer deutlichen Verbesserung des inneren Wertes der Gesellschaft führen“ sollten (WCM AG 2001: 48).

Obwohl noch Anfang der Nullerjahre eine weitere Erhöhung der Zahl aufzukaufender Wohnimmobilien auf 100.000 Wohneinheiten vornehmlich ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen geplant war (WCM AG 2001, 48), stieß WCM zur Konsolidierung des Unternehmens im Jahr 2004 ihren Wohnungsbestand unfreiwillig ab. Nach der vertraglich festgesetzten Haltedauer wurde ein Paket aus 31.000 Wohnungen an den amerikanischen Finanzinvestor Blackstone veräußert. Teil des Paketes waren ca. 9.500 KWG mbH-Wohnungen.³¹⁹

D.2.2.2 Zweiter Erwerber (2004) – Blackstone Real Estate Partners

Das New Yorker Unternehmen Blackstone wurde 1985 ursprünglich als kleines Beratungsunternehmen für Firmenfusionen und -übernahmen gegründet, stieg jedoch bald auf Private-Equity-Geschäfte um (1992). Die Investment- und Beratungsgesellschaft Blackstone galt 2008 als Besitzer des weltgrößten Private Equity Fonds (Volumen: \$ 21,7 Mrd.) sowie als Aufleger des weltgrößten

³¹⁷ z. B. einige Monate Mietbefreiung bei Abschluss eines neuen Mietvertrages. Siehe [VKI_IV_01.-6\]

³¹⁸ KWG-Geschäftsführer Lippe: „WCM legt großen Wert darauf, den Bestand zusammenzuhalten.“ Siehe KN 1999-07-31, 18

³¹⁹ WCM hatte sich an der Börse verspekuliert und leitete bereits 2003 seine Konsolidierung ein, indem es sich von wesentlichen Beteiligungen im Wohnimmobilienbereich trennte. Im November 2009 muss sich die stark verkleinerte WCM einem Insolvenzverfahren unterziehen. Der bestätigte Insolvenzplan ermöglicht den Fortbestand des Unternehmens WCM AG.

Immobilienfonds (Volumen: \$ 10 Mrd.) und damit als „ein weltweit führender bankenunabhängiger Finanzinvestor“.³²⁰

Geschäftsstrategie der Blackstones Group war es, eigenen Investment-Prinzipien treu zu bleiben. Dazu zählten der alleinige Abschluss freundlicher Übernahmen – mit Zustimmung des Unternehmens – sowie branchenunabhängige Investitionen in Unternehmen mit einem positiven Umsatzüberschuss zu tätigen, „die in einem wachsenden Markt operieren oder durch mögliche Zusatzakquisitionen in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren die Möglichkeit zu einer erheblichen Steigerung des Unternehmenswertes eröffnen“ (Thielemann 2004: 20). Die durch die Blackstone-Tochter Blackstone Real Estate Partners (kurz Blackstone) im Jahr 2004 erworbene KWG mbH zählte zu dieser Gruppe von Unternehmen. Der Erwerb erfolgte nach fünf Jahren losgelöst von fast allen Vertragsbindungen (Güldenbergh 2006, 23). Das Wohnungsunternehmen operierte ab 2005 als Tochter der neu gegründeten Vitus GmbH, einer Management-Gesellschaft.

Seit Mai 2005 verwaltete die ausschließlich in Kiel agierende KWG mbH nur noch ihren einstigen Wohnungs- und Hausbestand. Aufgrund steuerrechtlicher Überlegungen wurde der Wohnungsbestand an die neu gegründete KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG übertragen. Ansonsten ist über das lokale KWG mbH-Engagement von Blackstone in Kiel wenig bekannt, an größeren Investitionen hatte der Fondsaufleger kein Interesse. Entsprechend einer Studie des vhw wurde seitens des Investors eine „marktorientierte“ Vermietungspolitik verfolgt (Hallenberg 2006b: 346).

Der Investitionszeitraum des amerikanischen Finanzinvestors war mit drei Jahren ein mittelfristiges Engagement. Im Jahr 2007 ging Blackstone an die Börse und veräußerte gleichzeitig das komplette Immobilienportfolio u. a. in Kiel. Das Engagement Blackstones zielte damit auf einen schnellen Rückfluss des eingesetzten Eigenkapitals. Die Anlagestrategie ging aufgrund der in Deutschland herrschenden Nachfragesituation institutioneller Investoren nach großen Wohnungsportfolios auf.

D.2.2.3 Dritter Erwerber (2007) – Aviva & Round Hill Capital LLC

Im Jahr 2007 wurde die Zweckgesellschaft KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG mit Sitz in Kiel gemeinsam mit der Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH als Komplementärin als eine Gesellschaft der sogenannten Vitus Gruppe durch die Blackstone Group an ein Konsortium veräußert. Damit wechselten insgesamt 31.000 Wohneinheiten im Bestand ihren Eigentümer. Das Konsortium bestand aus dem britischen Versicherer Aviva sowie der Round Hill Capital LLC und weiteren institutionellen Investoren (im Folgenden insgesamt als Aviva Group bezeichnet).³²¹

Die Vitus Gruppe trat als Vitus Immobilien S.a.r.l auf und hält bis heute im Wesentlichen die Geschäftsanteile von fünf regionalen Wohnungsbaugesellschaften in Deutschland (siehe Abb. D-11). Eine der Gesellschaften ist die KWG mbH. Neben vier weiteren kommunalen Wohnungsbaugesellschaften erhielt damit die KWG mbH neue, international agierende Eigentümer. Sie verwaltet operativ ihren Wohnungsbestand selbst.

Die dritte Veräußerung binnen acht Jahren stieß in der Stadt auf ein kritisches Echo. Vor allem die Verhältnisse der Mieter hätten sich durch die Vernachlässigung von Investitionen verschlechtert, argumentierte der Mieterverein. Das Wohnungsunternehmen KWG mbH sah dies anders. Die Stadt jedoch hatte auf Weiterverkäufe, insofern vertragliche Bindungen durch die Neuerwerber übernommen und erfüllt wurden, keinen Einfluss mehr:

„Die Zeiten, in der die KWG ihrem Namen alle Ehre machte und kommunal war, sind längst vorbei...[...] „Die Wohnungen sind zu einer Kapitalanlage degradiert“, kritisierte Kiels Mietervereinsvorsitzender Jochen Kiersch...[...] Seit dem Verkauf der KWG durch die Stadt seien die

³²⁰ Faber 2009, 16 f. Statistiken zitiert in Faber 2009, 17 aus Private Equity International 2/ 2008, 48 ff.

³²¹ <http://vitus-immobilien.de/wir-ueber-uns/unternehmensgeschichte.html>, 2010-12-29

Verhältnisse immer besser geworden [argumentiert KWG-Geschäftsführer Andreas Marggraf dagegen].“ (KN 2007-03-13, 24)

Laut eigener Unternehmensbeschreibung ermöglichte die Beteiligung von Round Hill Capital LLC und weiterer institutioneller Investoren es der Vitus Gruppe, intensiv in Bau- und Modernisierungsprojekte zu investieren und sich damit gleichzeitig der Kundenbetreuung als auch der Bestandspflege zu widmen.³²² Das u. a. am Kieler Markt sichtbare und für einen international agierenden Investor tätige Managementunternehmen Vitus GmbH/ KWG mbH ist dabei im Rahmen des Immobilienmanagements damit beauftragt, mit Hilfe der KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG/ KWG mbH die Refinanzierung der Akquisition der Immobilien zu gewährleisten.³²³

D.2.2.4 Öffentlicher Diskurs zur Verkaufsentscheidung

Im Vorfeld der kommunalen Verkaufsentscheidung gab es eine intensive Diskussion zwischen Gegnern und Befürwortern der Veräußerung des kommunalen Wohnungsunternehmens.³²⁴ Kern der Argumentation der Befürworter waren insbesondere finanzpolitische Argumente, während die Verkaufsgegner vor allem sozialpolitische Überlegungen gegen den Verkauf äußerten.

Auf Seiten der Verkaufsbefürworter wurden zusammengefasst folgende Argumente geäußert:

- Senken der kommunalen Verschuldung,
- entspannte Wohnungsmarktlage,

„Also man hat sich da auch nicht viel Gedanken ... der sozialen Verantwortung wegen, machen müssen [da der Wohnungsmarkt als entspannter Markt insgesamt galt], andererseits war man natürlich darauf angewiesen, also, damals war die Linie ganz einfach, zur Haushaltssanierung müssen wir unser Tafelsilber verkaufen.“ [NKI_PV_02.-97\] *“ ...und die Argumentation ging auch in die Richtung: wir können uns das wirklich leisten, das zu tun, wir können trotzdem unserer sozialen Verantwortung weiter gerecht bleiben“ [NKI_PV_02.-101\]*

- Vereinbarungen/ Festlegungen im Kaufvertrag garantieren kommunale Mindestanforderungen an den Investor,

„...die vertraglichen Vereinbarungen eine Grundlage bilden auch für eine weitere Zusammenarbeit, dass das Unternehmen an sich auch ein gewisses Interesse an einer Zusammenarbeit haben muss, wenn es direkt auf diesem Bereich tätig werden soll.“ [NKI_PV_03.-32\]

- Investitionsstau der KWG mbH.

„... [durch den Verkauf] hat man sich natürlich eine schöne Baustelle vom Hals geschafft, [...] wir haben jedenfalls keinen Wohnungsbestand mehr im städtischen Eigentum, wo man dann nicht vor dem Problem steht, beispielsweise die KWG-Gebäude in Mettenhof sind ja teilweise in einem sehr beklagenswerten Zustand, die sind alle so Ende der 60er, Anfang der 70er errichtet worden, können sich ja vorstellen, was es da an Unternehmungsstau gibt.“ [NKI_PV_02.-139\]

Die Gegner der Veräußerung führten folgende Argumente an (u. a. [NKI_PV_03.-32]):

- Preisentwicklung der Wohnraummieten,
- Verlust des kommunalen Einflusses auf den Wohnungsmarkt: Absinkende soziale Begleitmaßnahmen sowie Investitionstätigkeit,
- mögliche Privatisierung von einzelnen Wohnungsbeständen anstelle eines Komplettverkaufs.

³²² <http://vitus.vitus-gruppe.net/de/wir-ueber-uns/>, 2010-12-29

³²³ Durch das Unternehmen werden quartalsweise Rückzahlungen geleistet (siehe Centaurus 2005 01/ 102-105).

³²⁴ Der durch den Stadtrat Kiels mit großer Mehrheit beschlossene Verkaufsbeschluss war aufgrund der absoluten Mehrheit der SPD-Fraktion (als Verkaufsbefürworter) reine Formsache (siehe Wähning 2007, 40).

Durch die am Verkaufsprozess Beteiligten wird eingeschätzt, dass durch alle Erwerber die im Kaufvertrag befristet festgelegten Vereinbarungen erfüllt wurden. Auch nach Auslaufen der Bindungen (2009) blieb die Stadt in engem Kontakt mit dem Unternehmen.

„...und wenn wir Wünsche haben, werden die auch angenommen. Nicht alles...[...] die KWG ist nach wie vor auch ein guter Partner.“ [NKI_SV_01.-52\]

Eine Untersuchung des vhw u. a. (2008) zu möglichen Folgen des Markteintritts im Bereich der Wohnraumversorgung kam zu dem Ergebnis, dass weder negative Versorgungsfolgen, noch Segregationsprozesse durch das Agieren der KWG mbH nachweisbar waren.³²⁵

In diesem Zusammenhang formuliert Wähning (2007: 41): „Offenbar war man erleichtert, die KWG los zu sein, und wer immer ihren Verkauf bedauert, muss sich fragen lassen, welche Steuerungsmöglichkeiten die Stadt hinsichtlich ihrer sozialen Aufgaben überhaupt noch hätte, wäre damals anders entschieden worden.“ Dem gegenüber steht der Verlust eines Unternehmens, dessen umfangreiches, aber sozialverträgliches Modernisierungsprogramm ohne Unterstützung des kommunalen Gesellschafters nicht ausgekommen wäre.

D.2.3 Entwicklung des Wohnungsbestandes der KWG mbH nach dem Verkauf und Vergleich der aktuellen Aufgabenwahrnehmung

Im Jahr 1999 verteilte sich der Wohnungsbestand der KWG mbH über das gesamte Stadtgebiet. Baualter und Bauformen wiesen ein relativ geringes Spektrum auf, sodass keine Bestandsvielfalt für unterschiedliche Nachfrager gegeben war. Mehr als jede zweite Wohnung befand sich in den Stadtteilen Gaarden, der Innenstadt oder Mettenhof³²⁶. Das gesamte Portfolio war einfachen und mittleren Wohnlagen zuzuordnen und wies relativ hohe Leerstände auf.

Wie bereits dargestellt, umfasste das Baualter des Wohnungsbestandes zu mehr als zwei Dritteln Bestände der 1950er bis 1970er Jahre. Die durchschnittliche Wohnfläche war mit 55,7 m² relativ gering³²⁷. Jede zweite Wohnung bestand aus zwei bzw. zweieinhalb Zimmern und wurde aktuellen Wohnbedürfnissen nur begrenzt gerecht. Die Sollmiete der KWG-Wohnungen inklusive des preisgebundenen Wohnraums betrug 8,28 DM/ m². Zwei Drittel des Wohnungsbestandes (7.256 WE) waren öffentlich geförderter Wohnungsbau. Allein bis 2009 verloren davon ca. 2.600 WE ihre Mietpreis- und Belegungsbindung. Durch Rückzahlung öffentlicher Förderung konnte zudem die Bindefrist für alle Wohnungen erheblich gekürzt werden, wovon auch die kommunale KWG mbH Gebrauch machte.

Zu Umstrukturierungsmaßnahmen innerhalb des Unternehmens liegen der Autorin keine konkreten Kenntnisse vor.

Der Wohnungsbestand umfasste 2009 4.871 frei finanzierte und 4.398 öffentlich geförderte Wohnungen. Zu diesem Zeitpunkt fanden weder Mieterprivatisierungen noch Blockverkäufe statt. Fluk-

³²⁵ Es ließen sich „nur relativ wenige Anzeichen für negative Versorgungs- bzw. Belastungsfolgen der Investorentätigkeit ausmachen [...]. Die lang anhaltende Entspannung und der ausgeprägte Wettbewerb am Kieler Wohnungsmarkt hat es den Investoren [u. a. der KWG mbH] nahezu unmöglich gemacht, ihre Erlöse durch Mieterhöhungen zu steigern. [...] Das Angebot an niedrigen Mieten hat sich zuletzt sogar noch ausgeweitet; Mitte 2008 verlangte die KWG bei 45 % ihrer Angebote weniger als € 4,50/ m² Kaltmiete, Anfang 2007 betrug dieser Anteil noch weniger als 40 %. [...] ... es sind daher Versorgungsempässe abgrenzbarer Problemgruppen am Kieler Markt nicht zu registrieren.“ (vhw u. a. 2008: 68) „Insgesamt kann jedoch für Kiel bislang weder von einer Zunahme der Wohnkostenbelastung noch von signifikanten sozial-räumlichen Verschiebungen die Rede sein.“ vhw u. a. (2008: 71)

³²⁶ Weitere wohnungswirtschaftliche Schwerpunkte des Unternehmens waren die Stadtteile Schilke-ee/ Friedrichsort/ Holtenau (insgesamt 10 % des Wohnungsbestandes) (siehe Dresdner Kleinwort Beson/ KWG mbH 1999, 2).

³²⁷ 44 % des Bestandes verfügten über Wohnflächen bis zu 50 m², 9,2 % waren ≥ 80 m²

tuation und Wohnungsleerstand waren relativ hoch und betragen 14 % bzw. 4,5 %. Der Mieterlös des freifinanzierten Wohnungsbestandes lag bei durchschnittlich 4,86 €/ m² (Elektronischer Bundesanzeiger 2010b).

Die ehemals kommunale KWG mbH verfügte zum Zeitpunkt des Verkaufes im Jahr 1999 über einen Bestand von 11.006 Wohneinheiten (8,5 % des Kieler Wohnungsbestandes)³²⁸ verteilt auf 18 Stadtteile. Jede zweite Wohnung unterlag einer Mietpreis- und Belegungsbindung. Seit 2009 verfügt die Stadt über keine direkten, unternehmensbezogenen Interventionsmöglichkeiten mehr. Ab diesem Zeitpunkt liefen die vertraglichen Vereinbarungen mit den Käufern aus. Die städtische Einflussnahme erfolgte im Bereich Wohnen nur auf Basis von Kommunikation bzw. inhaltlichen Auseinandersetzungen und übergeordneten vertraglichen Bindungen (z. B. Belegungsbindung). Im Bereich der Stadtentwicklung war der städtische Einfluss auf Regelungen des öffentlichen Baurechts begrenzt.

Zentrale Aufgabe des kommunalen Unternehmens war die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit preisgünstigem Wohnraum. Das über Jahrzehnte gegebene umfangreiche Investitionsprogramm der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft sowohl in Neubau- als auch in Bestandmaßnahmen ermöglichte es, in Phasen der Wohnraumknappheit auf zusätzlichen Wohnraum für Einkommensschwächere zurückzugreifen. Diese Notwendigkeit war in Phasen der Entspannung des Marktes nur noch bedingt gegeben.

"Das kann man nicht sagen, dass die KWG diese Aufgabe [Nutzen für stadtentwicklungspolitische Ziele] hat, es wurde von ihr auch damals einfach nicht abverlangt...[...] also sie ist verkauft worden, weil man gesagt hat, als ordnungspolitisches Instrument brauchen wir die KWG nicht, sondern man war damals der Ansicht, der Markt wird es schon richten..." [KI_SV_01.-40]

Auf die im Rahmen staatlicher Förderung errichteten Wohnungen hatte und hat die Stadt durch Belegungsbindungen und Benennungsrechte direkten Zugriff.

Die KWG mbH blieb in ihrem Kerngeschäft, der Vermietung von Wohnraum und der damit verbundenen strategischen Themengebiete auch nach dem Verkauf ein wichtiger Partner für die Stadt. Aufgrund der Struktur des Wohnungsbestandes sowie der weiterhin gegebenen anteiligen Mietpreis- und Belegungsbindung trägt das Unternehmen maßgeblich zur Versorgung einkommensschwacher Haushalte bei. Seit mehreren Jahren kommt es jedoch zu einer verstärkten Entmischung von Wohnquartieren, insbesondere in den Stadtteilen Gaarden und Mettenhof. Mit Hilfe von Kooperationsverträgen sowie durch Aufhebung von Belegungsbindungen sollen u. a. KWG mbH-Bestand und Stadtteile wieder stärker sozial durchmischt werden. Mit Hilfe eines umstrittenen Mieterauswahlverfahrens sowie eines beauftragten Sicherheitsdienstes versucht die KWG mbH außerdem dem Trend der sozialen Segregation – insbesondere im Kernbestand – entgegen zu steuern. Bis 2010 wurden zudem sogenannte Stadtläden als Mieterservice-Büros in den KWG-Kernbereichen eingerichtet (KN 2010-10-02). Insgesamt stellt das Unternehmen – auch im eigenen unternehmerischen Interesse – einen wichtigen, jedoch teils umstrittenen Partner der Stadt im Bereich Wohnungs- und Sozialpolitik dar.

Wurden durch den Ersteigentümer WCM noch umfangreiche Sanierungs- und Modernisierungsleistungen erbracht, beschränkte sich der aktuelle Eigentümer Aviva Group auf für die Vermietung notwendige Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen am Wohnungsbestand. Das Wohnungsunternehmen KWG mbH investiert nicht in Neubaumaßnahmen und hat damit für Stadtentwicklungsprozesse kaum Bedeutung. Seitens des kommunalen Wohnungsbauunternehmens begonnene Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen wurden durch die neuen Eigentümer in den Nullerjahren abgeschlossen.

³²⁸ Zahl der Wohneinheiten 1999 siehe Landeshauptstadt Kiel 2001, 10; Landeshauptstadt Kiel 2010f, 103: 8,4 % ohne Verkäufe zum Zeitpunkt 12/ 2009

Wohnumfeldmaßnahmen finden in den eigenen Wohnanlagen durch das Unternehmen statt. Dies betrifft Grünbereiche und Stadtmöblierung wie Spielplätze und Verweilzonen. Energetische Umbaumaßnahmen am Bestand werden vermieden. Der eigene Wohnungsbestand in den Kerngebieten wird u. a. durch die Nachbarschaftszentren „Palette 6“ oder „Götepunkt“ für Mieter aufgewertet. Im Bereich der „Sozialen Stadt“-Quartiere Gaarden und Mettenhof fungiert das Wohnungsunternehmen bis heute als ein verlässlicher Ansprechpartner für die Stadt, wenngleich investive Unterstützungsmaßnahmen in den letzten Jahren stark verringert wurden. Insgesamt kann das private Wohnungsunternehmen für Maßnahmen der Stadtteilentwicklung und Quartiersaufwertung aufgrund zentraler Investitionsvorgaben des britischen Eigners Aviva Group damit nur noch teilweise als strategischer Partner der Kommune begriffen werden. Die Tochter KSS ist weiterhin als Treuhänder für die Stadt aktiv.

Maßnahmen der lokalen Wirtschaftsförderung wurden im weitesten Sinne auf niedrigem Niveau realisiert. Die aktuelle Vergabepolitik des Wohnungsunternehmens ist der Autorin nicht bekannt.

Zwischenfazit

Bei der Gegenüberstellung einzelner Aufgaben zeigt sich, dass sich der aktuelle Eigentümer insbesondere aus dem Bereich der investiven Stadtentwicklungs- und Erneuerungspolitik zurückgezogen hat, wenngleich weiterhin kommunikative und kooperative Austauschbeziehungen zwischen Stadt und Unternehmen nachweisbar sind. Neben den originären Aufgaben eines Wohnungswirtes und damit Vermietung und Verkauf von Wohnraum werden Bestandserweiterungen nicht realisiert. Durch den aktuellen Eigentümer werden jedoch im gesamtstädtischen Interesse liegende, zumeist nicht-materielle Aufgaben wahrgenommen. Insgesamt kam es durch den Verkauf des kommunalen Unternehmens zu einer Minderung der einst erzielten Stadttrendite.

Die stark polarisierende Diskussion im Vorfeld des Verkaufes hat sich weder für die Verkaufsbefürworter noch für die Verkaufsgegner im vollen Umfang bestätigt. So vermochte es Kiel durch den Verkaufserlös nicht, nachhaltig ihre Verbindlichkeiten abzubauen. Eine strukturelle Neuausrichtung des kommunalen Haushaltes fand nicht statt. Rückblickend konnte aber auch durch die privaten Investoren der Sanierungsstau im Wohnungsbestand nicht abgebaut werden. Er stellte sich aus Sicht der Experten im Jahr 2009 problematischer als 1999 dar. Insbesondere in den Kernbeständen des Unternehmens verschärfen sich soziale Problemlagen.

Ein Anstieg der Mieten fand in einem moderaten Umfang statt. Einig sind sich insbesondere Akteure aus dem lokalpolitischen Bereich und der Wohnungswirtschaft in einem Punkt: Der KWG mbH-Verkauf führte dazu, dass man sich des Wertes des kommunalen Unternehmens durch Verringerung der Einflussmöglichkeiten auf dem Kieler Markt gegenwärtig wurde. Seitens der Fachverwaltung wurde die Verkaufsentscheidung als zur damaligen Zeit **finanziell** sinnvolle Lösung verstanden [KI_SV_01.-40].

Nachfolgende Abb. D-12 zeigt zusammenfassend Veränderungen der seitens der KWG mbH in kommunaler (bis zum Jahr 1999) und privater Trägerschaft (für aktuellen Besitzer Aviva Group ab 2007) wahrgenommenen Aufgaben. Hierbei wird zwischen Kernaufgaben und freiwillig übernommenen Aufgaben unterschieden. Die einzelnen Aufgabenbereiche werden nach Wohnungspolitik, Sozialpolitik, Stadtentwicklungspolitik und Wirtschaftspolitik differenziert. Grau unterlegte Felder zeigen, welche Aufgabenbereiche durch den aktuellen Eigentümer nicht mehr bearbeitet werden.

KERNAUFGABEN	kommunales Wohnungsunternehmen	KERNAUFGABEN kommunale KWG mbH	KERNAUFGABEN aktueller Eigentümer KWG mbH
Wohnungs-politik	Vermietung und Verwaltung von Wohnungen	Ja	Ja
	Sozialer Wohnungsbau ³³¹ Träger von Neubau- und Bestandsmaßnahmen	Ja	Nein
	Absicherung/ Unterstützung einkommensschwacher/ benachteiligter Haushalte	Ja	Ja
	Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung	Ja	Ja. Abnehmende Tendenz
Sozialpolitik	„Preispolitik als Mietpreisdämpfung“ ³³²	Ja	Nein. Preispolitik zur Leerstandssenkung
	Soziale Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere	Ja. Streuung kommunaler Belegungsrechte im Bestand ³³⁰	Ja. Durch Kooperationsverträge
Stadt-entwicklungs-politik	Wichtiger (Kooperations-)Partner der Kommune bei Umsetzung/ Durchführung von Förderprogrammen	Ja	Teilweise, zudem initiativ als Sanierungsträger (KSS ³²⁹)
	Schlüsselfunktion bei Erneuerung/ Weiterentwicklung von Stadtquartieren durch Modernisierungs- und Instandhaltungsprogramme	Ja	Nein
	Planung/ Durchführung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen (z. B. Sanierung von Stadteilhäusern, Gestaltung öffentlicher Freiflächen)	Ja	Nein
Wirtschafts-politik	Investive Maßnahmen/ Entschärfung städtebaulicher Brennpunkte (z. B. Wohnumfeldgestaltung, Brachensanierung)	Ja	Ja
	Nicht gegeben	Nein	Nein

Abb. D-12: Kernaufgaben und freiwillige Aufgaben des kommunalen Wohnungsunternehmens im Vergleich zu neuem Eigentümer Aviva Group

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Ergänzung auf Grundlage von Kühne-Büning u. a. (Hg.) 2005, 123; Rips 2007, 21 f.

³²⁹ 2009 hält die KWG mbH eine Beteiligung von 94,95 % an der KSS. Beide Unternehmen verbindet ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag mit der KWG mbH als beherrschendem Unternehmen (siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2010).

³³⁰ Gewährleistung der sozialen Durchmischung von Quartieren entsprechend der Vorgaben des Gesellschafters

³³¹ Wohnungsbau/ Wohnraumvermietung mittels staatlicher Förderung

³³² Dadurch Entlastung kommunaler Haushalte bei der Übernahme der KdU Bedarfsgemeinschaften (ab 2005) und Haushalte mit Wohngeld- und Sozialhilfanspruch

FREIWILLIGE AUFGABEN kommunales Wohnungsunternehmen	FREIWILLIGE AUFGABEN kommunale KWG mbH	FREIWILLIGE AUFGABEN aktueller Eigentümer KWG mbH
Wohnungspolitik	Unterstützung bei Erstellung von strategischen Konzeptionen (Wohnkonzepten)/ Mietspiegel	Ja
Sozialpolitik	Soziale Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere	Sozialarbeitertätigkeiten, Betreiben/Unterstützen von lokalen Initiativen/Bürgerbüros (Quartiersmanagement /Mettenhof)
Stadtentwicklungspolitik	Initiierung von Modellprojekten ³³³	Nein
Wirtschaftspolitik	Eigentümer Grund und Boden – Schlüssel für Umsetzung kommunaler Entwicklungsstrategien	Nein
	Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	Nein
	Energetische Erneuerung des Wohnungsbestandes	Nein
	Förderung lokaler KMUs durch Auftragsvergabe an regionales Gewerbe	Unbekannt

³³³ Z. B. im Rahmen des experimentellen/ ökologischen Wohnungsbaus (Altgerechtes Wohnen, Barrierefreiheit, Einführung von Niedrigenergiestandards)

D.3 Kommunale Stadtentwicklungsstrategien und -instrumente nach dem Verkauf

D.3.1 Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung

Im Folgenden werden institutionelle Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns beschrieben. Die Analyse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern konzentriert sich auf formelle und informelle Instrumente und Handlungsgrundlagen der Stadt. Es wird zwischen stadtentwicklungs-, ordnungs-, leistungs- und finanzpolitischen Instrumenten unterschieden. Die eingangs aufgeführten strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt zeigten, dass sich das strategische Handeln der Stadt im Zusammenhang einer räumlichen Parallelität zwischen Wachstum und Schrumpfung abspielte. Zentrales strategisches Ziel war es insgesamt, die Einwohnerzahl zu stabilisieren bzw. zu erhöhen. Diesem Ziel ordneten und ordnen sich viele Handlungsansätze (siehe Abb. A-2) unter, die zumeist einem kooperativen Grundgedanken folgen.

D.3.1.1 Stadtentwicklungspolitische Instrumente

Im Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2009 erarbeitete und arbeitete die Stadt auf gesamtstädtischer Ebene sehr intensiv mit stadtentwicklungspolitischen Instrumenten. Konzeptionen ergänzten einander inhaltlich bzw. bauten strategisch aufeinander auf. Kleinräumlich wurden Investorenauswahlverfahren, Wettbewerbe sowie unterschiedlichste Beteiligungsverfahren durchgeführt. Vorhaben und Erschließungspläne gewannen für die Stadtplanung an Bedeutung.

Im Folgenden wird eine Auswahl der erarbeiteten Konzeptionen hinsichtlich der thematisch relevanten Schwerpunkte – die bauliche und soziale Stadtentwicklung – und damit Bestandserhaltungs-, Erneuerungs- sowie Neubaumaßnahmen im Wohnungsbestand vorgestellt³³⁴.

D.3.1.1.1 Stadtentwicklungsprogramm – STEP – (2006)

Die Ratsversammlung verabschiedete 2006 ihr erstes Stadtentwicklungsprogramm (STEP). Die Konzeption stellte eine erste gesamtstädtische Analyse in Form der Konkretisierung eines Entwicklungleitbildes dar. Ziel war es, baulich-räumliche, gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Aspekte der Entwicklung Kiels zu lenken. Strategische Handlungsschwerpunkte der Stadtentwicklungspolitik waren die Themen **Soziale Stadt, Kinderfreundlichste Stadt, Klimaschutzstadt, Kreative Stadt und Innovative Stadt**.³³⁵ Während im Strategiepapier eine direkte Auseinandersetzung mit Prozessen des Strukturwandels gegeben war, spielten Aspekte einer umfassenden integrierten, städtebaulichen Entwicklung oder Stadterneuerung keine explizite Rolle. Das Themenfeld Wohnen wurde mit der übergeordneten Themenstellung und dem strategischen Handlungsschwerpunkt „Kinder- und familienfreundlichste Stadt werden“, „Attraktive Wohnangebote und familiengerechte Infrastruktur bereitstellen“ verknüpft (Landeshauptstadt Kiel 2006, III-01; 03).

Während die Vielfalt des Wohnens zum Thema im Bereich „Rahmenbedingungen für die städtische Entwicklung“ wurde, waren es vor allem nachfolgende Themen, bei denen Aspekte des Wohnens inhaltlich-strategisch eine Verknüpfung fanden:

1. Bereitstellung von Bauflächen sowie Neubau von Wohnungen im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze (Landeshauptstadt Kiel 2006, I-24)
2. strategisches Ziel, Kinder- und familienfreundlichste Stadt zu werden

³³⁴ Integrierte Handlungskonzepte für die Fördergebiete der Sozialen Stadt (Mettenhof (2007)/ Ostufer (2009)); jeweils 2008: Verkehrsentwicklungsplan; Tourismuskonzept, Kulturpolitische Leitlinien; Fachbaustein Einzelhandel; Integrationsbericht; Kieler Energie- und Klimaschutzkonzept, jeweils 2009: Hotelmarktstudie; Büromarktstudie

³³⁵ Nähere Ausführungen Landeshauptstadt Kiel 2006

Wohnungspolitische Aussagen betrafen Aspekte des Bestandserhalts und Neubaus u. a. unter demographischen Gesichtspunkten, bauliche, kulturelle und demographierelevante Maßnahmen der Wohnumfeldaufwertung sowie interkommunale Absprachen zur Baulandentwicklung. Ein Wohnraumversorgungskonzept für Familien- sowie Seniorenhaushalte sollte erarbeitet werden. Um diese Ziele zu erreichen, sollten externe Handlungsbeteiligte wie Bauträger und Wohnungsunternehmen herangezogen werden.

Das Konzept wies keine inhaltlich-strategische Verknüpfung der Bereiche Wohnen und städtebauliche Entwicklung auf. Beide Themen wurden wenig konkret bearbeitet. Weitere Punkte, wie die Versorgungslage einkommensschwacher Haushalte wurden gar nicht oder, wie bspw. im Falle der Maßnahme **Förderung der Sanierung und Modernisierung von Altbauten**, keiner näheren Beschreibung oder Konkretisierung unterzogen.

D.3.1.1.2 Wohnungsmarktkonzept Kiel (2007)

Das Kieler Wohnungsmarktkonzept wurde in einem mehrstufigen, kooperativen Verfahren und damit unter sehr intensiver Beteiligung von wohnungswirtschaftlichen Akteuren und Verbänden mit Hilfe wissenschaftlicher Begleitung erarbeitet³³⁶. Indem es u. a. die sich durch den demographischen Wandel verändernden Wohnbedürfnisse und -ansprüche darstellte und gleichzeitig Problemschwerpunkte einzelner Teilmärkte abbildete, wurde ein stadtentwicklungspolitisches Instrument als eine sehr konkrete strategische Handlungsgrundlage erarbeitet. Wohnungs- und stadtteilentwicklungspolitische Themen bzw. Probleme wurden miteinander verknüpft und durch zusätzliche Einzelfallstudien herausgearbeitet. Hierbei basieren gesamtstädtische und teilräumliche Handlungsempfehlungen auf der Grundlage umfänglicher statistischer Bestandsanalysen der Wohnungsnachfrage und des -angebotes. Angedachte Strategien und Maßnahmen sind stark auf eine praktische Umsetzbarkeit orientiert.

Das Konzept bietet eine gute Ausgangslage, um sowohl den zukünftigen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen als auch den wohnungswirtschaftlichen Handlungsbedarf fundiert einschätzen zu können. Das Konzept wird seitens der (unternehmerischen) Wohnungswirtschaft zur strategisch-investiven Entscheidungsfindung innerhalb der Stadt herangezogen.

D.3.1.1.3 Nachhaltiges Flächenmanagement (2009)

Die Stadt selbst ist aktuell größte Grundstückseigentümerin im Stadtgebiet. Durch ihre kontinuierlichen Immobilienankäufe, aber auch Flächen- und Immobilienverkäufe versucht sie, ihren Flächenbestand passend zu den Aufgaben der Stadt zu optimieren. Positive und negative Entwicklungsanreize im Bereich Neubau können somit initiiert werden.

Entsprechend der strategischen Orientierung des STEP auf innerstädtische Entwicklungsprozesse, stellt die Innenentwicklung ein zentrales Handlungsfeld der Stadtplanung dar.³³⁷ Seit dem Jahr 1999 veröffentlicht die Stadt jährlich einen **Wohnbaulandbericht**. Seit 2007 wird zudem ein **Potenzialflächenkataster** durch ein ressortübergreifendes Projektteam des städtischen Dezernates für Stadtentwicklung und Umwelt sowie der stadteigenen Kieler Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsgesellschaft mbH generiert. Ziele sind (Landeshauptstadt Kiel 2009b, 07):

- Gesamtübersicht über Flächenpotenziale im Bestand als Grundlage für verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse,
- frühzeitiges Erkennen von räumlichen Schwerpunkten und Prioritäten für planerisches und investives Eingreifen der Kommune,

³³⁶ Seit 2009 bindet das Land Schleswig-Holstein die Vergabe von landeseigenen Wohnraumfördermitteln direkt an das Vorhandensein eines solchen Konzeptes.

³³⁷ Siehe Nachhaltiges Flächenmanagement Kiel, <http://www.kiel.de>, 2011-01-04.

- Potenzialflächenkataster als öffentliche Informationsplattform für Investoren sowie
- Erarbeiten von Managementstrategien, zur Aktivierung von öffentlichen und privaten Entwicklungsarealen mit Hilfe von informellen Planungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligungen und aktiver städtischer Bodenwirtschaft mit Hilfe von Bodenfonds.

Auf beiden Konzeptionen aufbauend, erarbeitet die Stadt seit 2009 ein **Nachhaltiges Flächenmanagement**. Ziele dieses Instrumentes sind (Landeshauptstadt Kiel 2009b, 02):

- Lenken und Hinterfragen des Flächenverzehr durch Neubauinvestitionen,
- Lokalisieren innerstädtischer Entwicklungspotenziale zur Aktivierung von Nachverdichtungs-, Umnutzungs- und Wiedernutzungspotenzialen,
- Errichten von flächensparenden, ressourceneffizienten und emissionsarmen Bauformen,
- Erhalt von Grünflächen und Infrastrukturmaßnahmen durch Baulücken- und Brachenaktivierung, Bestandssanierung in Verbindung mit Aufwertungen des Wohnumfeldes.

Entsprechend dem Baulandbericht (2010) wies die Stadt keine klassischen Wohngebiete auf der „Grünen Wiese“ durch Bebauungspläne mehr aus. Dagegen arbeitet sie verstärkt mit städtebaulichen Verträgen, die die Erschließungskosten für große Baugebiete im Außenbereich zu Baukosten privater Investoren werden lassen. Folgekostenverträge zur Neuerschließung werden mit den Investoren abgeschlossen. Diese Art „Vertragsstädtebau“ führte zu einer hierarchisch gesteuerten, kommunalen Lenkung und damit Hebung innerstädtischer Wohnbaulandpotenziale (Landeshauptstadt Kiel 2010c, 03).

D.3.1.1.4 Integriertes Stadtentwicklungskonzept – INSEKK – (2011)

2011 wurde das erste Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt (INSEKK) mit verstärkter Sensibilisierung für Prozesse des Strukturwandels verabschiedet. Neue Erkenntnisse einzelner in den Nullerjahren erarbeiteter Fachkonzepte gingen in gekürzter und seitens der Stadtverwaltung gewichteter Form in das INSEKK ein. Das Konzept stellt damit eine thematisch-inhaltliche Weiterentwicklung des STEP (2006), eine strategische Umorientierung auf räumliche Entwicklungsschwerpunkte sowie eine inhaltlich Ergänzung und einen integrierten Handlungsansatz u. a. für den Bereich Wohnen dar.

Die strategischen Ziele der Stadt (Soziale Stadt, Kinderfreundliche Stadt, Klimaschutzstadt, Kreative Stadt, Innovative Stadt) wurden mit unterschiedlichen thematischen Handlungsschwerpunkten (z. B. „Bevölkerung“, „benachteiligte Stadtgebiete“, „Kiel als Wohnstandort“) verknüpft und mit räumlichen Entwicklungsschwerpunkten verbunden. Handlungsleitend war die Berücksichtigung des demographischen Wandels. Diesem Anspruch wurde auch Rechnung getragen, indem u. a. statistische Analysen direkt mit kommunalen Zielen und thematischen Stärken-Schwächen-Betrachtungen verknüpft wurden. Auf diese Weise konnten nicht nur inhaltliche, sondern insbesondere auch räumliche Schwerpunkte ermittelt und konkrete Schlüsselprojekte benannt werden. Die Thematik Wohnen wurde unter dem strategischen Ziel der „innovativen Stadt“ eingegliedert und weiterhin vom Problem der sozialräumlichen Polarisierung entkoppelt.

Wohnungspolitische Analysen, Erkenntnisse und Zielstellungen stellen innerhalb des INSEKK eine Essenz des Wohnungsmarktkonzeptes (2007) dar. Entsprechend der Systematik wird insbesondere auf die zukünftige Wohnungsnachfrage und eine damit verbundene Aktivierung vorhandener Bauflächen sowie Neubaubedarfe fokussiert. Aber auch die Knappheit preisgünstigen Wohnraums und Sanierungsstatus in Wohnungsbeständen der 1950er – 70er Jahren werden thematisiert. Kommunalstrategische Handlungsschwerpunkte des Konzepts im Bereich Wohnen sind Landeshauptstadt Kiel 2011b, 109):

- Bedarfsgerechtes Anpassen des Wohnungsbestandes,
- Steigern der Neubautätigkeit im Siedlungsgebiet,

- Gestalten und Attraktivieren von seniorengerechten Wohnangeboten; barrierefreie Wohnungsangebote,
- Entwickeln von kinder- und familienfreundlichen Wohngebieten,
- Etablieren als Wohnstandort für Senioren,
- Sichern und Schaffen von preisgünstigem Wohnraum,
- Betreiben strategischer Wohnbaulandpolitik zur Innenentwicklung sowie
- Aufwerten von Wohnquartieren und Stadtteilzentren.

U. a. die Sozialen-Stadt-Gebiete Mettenhof und Gaarden wurden so als räumliche Entwicklungsschwerpunkte mit akutem Handlungsbedarf ermittelt. Schlüsselprojekte bezogen sich ausschließlich auf investive, teilweise bereits abgeschlossene Maßnahmen.

D.3.1.2 Ordnungspolitische Instrumente

Im Bereich der Stadterneuerung wurden im Untersuchungszeitraum insbesondere mit Hilfe von Sanierungsgebieten städtebauliche Missstände in städtischen Teilräumen bearbeitet.³³⁸ Mit Ausnahme eines Sanierungsgebietes befanden sich 2011 alle Gebiete in der Endphase bzw. wurden bereits abgeschlossen. Die Stadtteile Mettenhof und Gaarden (bis 2008 auch URBAN II-Gebiet) wurden 2000 in das Städtebauförderprogramm **Soziale Stadt** aufgenommen. In beiden Gebieten werden umfangreiche ordnungspolitische Maßnahmen im Bestand realisiert. Mit Hilfe „klassischer Sanierungsgebiete“ wurde eine umfassende Behebung insbesondere von städtebaulichen Missständen zumeist durch Infrastrukturmaßnahmen sowie Bestandserweiterungsmaßnahmen realisiert. In Quartieren der **Sozialen Stadt** liegt der Fokus auf infrastrukturellen und sozialpolitischen Maßnahmen.

D.3.1.3 Leistungs- und ordnungspolitische Instrumente

Im Oktober 2010 verfügte Kiel über einen geförderten Bestand von 9.834 Wohnungen. Der darin enthaltene Sozialwohnungsbestand betrug 7.668 Wohnungen und damit ca. drei von vier Wohnungen. Weitere 8.253 Wohneinheiten (Landeshauptstadt Kiel 2010d) fielen (zusätzlich) zum allgemeinen Belegungsrecht unter das kommunale Benennungsrecht³³⁹. Maßnahmen des **Sozialen Wohnungsbaus** werden seit Jahrzehnten u. a. auch mit Hilfe kommunaler Mittel gefördert. Die öffentliche Förderung wurde neben der KWG mbH von vielen privaten und genossenschaftlichen Akteuren genutzt. Im Rahmen dieser öffentlich-privaten Zusammenarbeit entstanden auch verlässliche Kooperationsbeziehungen. Beides gewährleistet bis heute Belegungsrechte für einkommensschwache Haushalte bzw. Haushalte mit Marktzugangsproblemen [KI_SV_01.-96].

Die mit dem Erlass des Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetzes (SHWoFG) (2009) verbundenen Änderungen führten dazu, dass der geförderte Bestand bis zum Jahr 2015, stärker als ursprünglich geplant, abschmilzt. Damit direkt verbunden ist das Abschmelzen der Zahl der Sozial- bzw. kommunalen Benennungsrechtswohnungen. So werden im Jahr 2015 nur knapp zwei Drittel des geförderten Sozialwohnungsraums Belegungsbindungen (62,4 %) unterliegen. Damit fällt beinahe jede zweite Wohnung gegenüber dem Jahr 2010 aus der Bindung.

Im Jahr 2010 befand sich der größte Teil des geförderten Wohnraums in den Stadtteilen Mettenhof (2.219 WE) und Gaarden-Ost (1.307 WE). Hier unterlag jede vierte Wohnung der Sozialbindung.

³³⁸ Dies betrifft u. a. die Erneuerungsgebiete Pries-Friedrichsort, die Kieler Innenstadt (Kiel Einkaufszentrum Sophienblatt), Kiel-Gaarden, Kiel-Hörnbereich Hörnbereich (bis 2014) sowie die Entwicklungsmaßnahme Kiel-Wellsee.

³³⁹ Gemeinden, welche mit eigenen Zuwendungsmitteln die Erstellung von Wohnraum als Miet-, Genossenschaftswohnraum bzw. Studentenwohnheimplätze mit gefördert haben, können ein Benennungsrecht nach § 26 Abs. 2 Satz 3 WoFG (Dreiervorschlag) wahrnehmen. Demnach ist die Gemeinde berechtigt, die Vermietung einer bestimmten belegungsgebundenen Wohnung mindestens drei Wohnungssuchenden zur Auswahl zu benennen. Ohne kommunale Mitfinanzierung wird ein allgemeines Belegungsrecht (mit Hilfe des Wohnberechtigungs-scheins) begründet.

Während in Mettenhof ein Großteil der Belegungsbindungen und kommunalen Benennungsrechte bis 2015 ausläuft, bleibt die Anzahl der Sozialwohnungen mit Belegungsbindungen und kommunalen Benennungsrechten in Gaarden-Ost bis 2015 relativ stabil. Da umfangreiche Neubaumaßnahmen wenig realistisch erscheinen, kommen Kooperationsverträge mit lokalen Wohnungsunternehmen in Betracht.

Ein weiteres leistungspolitisches Instrument im Bereich des Wohnens ist die Erbpacht, die seit den 1980er Jahren Kieler Schwellenhaushalten die schrittweise Bildung von Wohneigentum ermöglicht. Wenngleich über die Jahre häufig zur Disposition gestellt, wurden in den Nullerjahren in ausgewählten Bereichen im Rahmen von Bebauungsplänen kommunale Baugebiete als Erbpachtgrundstücke angeboten (Gewos 2007, 110).

Auf folgende, teilweise variierende, steuerliche Einnahmen als finanzpolitische Instrumente aus dem Bereich Wohnungspolitik konnte die Stadt in den letzten Jahren zurückgreifen³⁴⁰.

	1999	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Ansatz*
Gemeindeanteil Einkommen- steuer	66.673	63.937	60.802	49.438	49.442	53.483	59.686	66.069	64.577	59.530
Grundsteuer B**	28.797	28.623	29.994	29.698	31.026	31.438	31.987	31.895	32.365	31.800
Gewerbesteuer- einnahmen (abzgl. Umlage)	71.697	71.821	63.716	51.230	113.367	152.640	88.072	125.269	87.450	35.771
Zweitwohnsitz- steuer*	?	?	305	230	256	195	196	232	220	220
Schulden**	399.966	386.417	325.338	319.346	319.827	345.483	354.845	368.741	358.550	410.940*

Abb. D-13: Übersicht ausgewählter Steuereinnahmen der Stadt Kiel (1999 – 2010)

Angaben in TEuro

Quelle: *Eigene Zusammenstellung nach Landeshauptstadt Kiel 2007b, A39; Landeshauptstadt Kiel 2010b, Haushaltssatzung, 23;

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 2011

In Abb. D-14 sind die wichtigsten Instrumente der Stadt noch einmal zusammenfassend dargestellt. Es konnte insgesamt nachgewiesen werden, dass es durch den Markteintritt neuer Investoren zu keinem veränderten Einsatz kommunaler Steuerungsinstrumente (durch Unternehmensveräußerung beeinflusste Strategien/Instrumente) kam.

³⁴⁰ Bis zum Jahr 2006 Landeshauptstadt Kiel 2007b, A39; Ab dem Jahr 2006 Landeshauptstadt Kiel 2010b, 23. – Zahlen weichen in unterschiedlichen Haushaltsplänen zum Teil sehr deutlich voneinander ab.

Kommunale Steuerungsinstrumente		
Stadtentwicklungspolitisch	Ordnungspolitisch	Leistungspolitisch
Investorenauswahlverfahren	Mietspiegel	Direkte Förderung/ Finanzhilfen; Objektsubventionen
ja	Seit 1992	kommunale Wohnungsbauförderung mit sinkendem Budget; kommunale Bestellung von Erbbaurechten für Wohnzwecke (seit 1984)
Ideenwettbewerbe	Verbindliche/ unverbindliche B-Planung	öffentliche Darlehen/ Baudarlehen
ja	Flächennutzungsplan (2002) Zahlreiche Bebauungspläne	ja
Beteiligungsverfahren	Vorhaben und Erschließungspläne/ Städtebauliche Verträge	bedarfsgerechte Kosten der Unterkunft
Vielfältige Verfahren Teilweise auch von unternehmerischer Wohnungswirtschaft ausgehend: Institutionelles Kommunikationsgremium: Runder Tisch der Wohnungswirtschaft (seit 2008, 3-4 x im Jahr – offizieller Einladler; größere Akteure der Wohnungswirtschaft, rotierend)	Finden eher selten Anwendung, z. B. mit Immobilienverwaltungsgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (IVWG) wurde 2002 ein Städtebaulicher Vertrag geschlossen um Vorfinanzierung einer Umbaumaßnahme zu gewährleisten Häufig verwendetes Instrument, z. B. bei Vorhaben- und Erschließungsplans 014 (VEP 014) „Parkgarten“	Zwischen 49,5 (2004) und 66,7 Mio. € (1999) Aktuell (2009): 64,6 Mio. €
Integrierte/ sektorale Entwicklungskonzepte/ Leitbilder	Städtebauliche Erneuerungsgebiete: Sanierungsgebiet/ Stadttumbau West/ Soziale Stadt	Zweitwohnungsteuer
Sektorale Konzepte: Struktur- und Entwicklungskonzept für den Wirtschaftsstandort Kiel (2005); STEP (2006); Wohnungsmarktkonzept (2007) sowie stadträumliche Teilkonzepte Gaarden und Mettenhof; Verkehrsentwicklungsplan (2008); Rahmenkonzept Perspektiven für die Kieler Innenstadt (2009); Integriertes Stadtentwicklungskonzept (2011) Nachhaltiges Flächenmanagement (2009)	Soziale Stadt: Mettenhof (2000-2012)/ Gaarden (2000- ??) Urban II (2000-2008) im Rahmen von EFRE-Förderung	Seit 1.01.1995 – ; Aktuell 12 % der Jahreskaltmiete
		Kommunale Belegungsrechte/ Belegungsbindung
		1.01.2010: Geförderter Wohnungsbestand von 9.834 WE; davon Sozialwohnungen (mit kommunaler Belegungsbindung): 7.668 WE = 78 % § 6 SHWoFG
		*kein Steuerungsinstrument im eigentlichen Sinne, da von Kommune nicht direkt beeinflussbar

Abb. D-14: Einsatz von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf kommunaler Ebene Stadt Kiel
Rein rechnerisch wurden die Einnahmen durch kommunale Ausgaben der KdU bereits zu 9,2 % (2005) bis zu 9,7 % (2009) aufgezehrt.

D.3.2 Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände

Bis zum Verkauf nutzte die Stadt ein sehr umfängliches Instrumentarium, um Prozesse des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zu lenken. Ob und wie ein Strategiewechsel stattgefunden hat, der direkt oder indirekt im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunalen Wohneigentums stand, soll nun geklärt werden.

Zentrale Erkenntnisse vorwegnehmend, konnte bei den zum Einsatz kommenden Instrumenten ab etwa Mitte der Nullerjahre eine gewisse „Kieler Spezifik“ herausgearbeitet werden. Diese ließ auf eine bewusste Etablierung neuer Strategien schließen und kann auf Aspekte des stattfindenden Strukturwandels, auf wachsende Versorgungsengpässe Einkommensschwächerer sowie auf eine verstärkte Notwendigkeit der Kooperation zwischen Akteuren des Wohnungsmarktes und der Stadt zurückgeführt werden. Speziell durch den Verkauf und allgemein durch die sehr intensive Internationalisierung wurden neue kommunal-strategische Orientierungen erforderlich.

Die erstmalige und intensive Erarbeitung stadtentwicklungspolitischer Konzeptionen innerhalb Kiels erscheint sowohl durch exogene als auch durch endogene Entwicklungsimpulse stimuliert. Strategische Handlungsinitiativen gingen dabei immer seitens eines öffentlichen Akteurs aus. Dies ist wenig verwunderlich, da für Kommunen in Schleswig-Holstein seit 2006 bzw. 2009 Fördergelder im Städtebau sowie auf dem Wohnungsmarkt nur dann abrufbar sind, sofern „formelle oder informelle städtebauliche Planungen oder andere übergeordnete Konzepte“ (Land Schleswig-Holstein 2006: 04) – wie z. B. ein Wohnraumversorgungskonzept – erarbeitet werden.

Insgesamt ist innerhalb der Konzeptionen verstärkt eine Orientierung auf qualitative und weniger auf quantitative Wachstumsaspekte ersichtlich. Konzepte setzen sich bewusst mit Prozessen des Strukturwandels und den damit in Verbindung stehenden Herausforderungen auseinander. Die zwischen 2005-2007 durch die Landeshauptstadt für ein breites Fachpublikum organisierten vier „**Kieler Demografie-Konferenzen**“ trugen zusätzlich zur ämterübergreifenden Sensibilisierung für diese Thematik bei, seit 2012 arbeitet die Stabsstelle Demografiemanagement. In allen Konzepten zeigt sich eine strategische Orientierung auf junge Familien, Senioren und neue Wohnformen. Die städtische Handlungsorientierung (siehe auch Kapitel D.4.1.1, Seite 159) zielt verstärkt auf konkrete, räumliche bzw. stadtteilbezogene Schwerpunkte und damit konkrete Projekte.

Die Stadt setzte mit der Erarbeitung ihrer Konzeptionen strategisch und umfassend die Rahmenbedingung für Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktprozesse. Sie begreift strategische Planung zunehmend stärker als integrierten Prozess, der eine langfristige Orientierung auf Handlungsfähigkeit anstrebt, indem strategische Schlüsselthemen als abstrakte Ziele formuliert und in ein operationales Zielsystem überführt wurden.

Der kommunale Handlungsspielraum erschien insbesondere bei der Neuerschließung von Flächen und der Aktivierung von Brachen und damit der funktionellen Neuausrichtung von städtischen Nutzungen am höchsten. Gleichzeitig wurde jedoch auch deutlich, dass konkrete kommunale Handlungsmöglichkeiten gering „im Alleingang“ im Bereich der Stadterneuerung und des Bestandswohnungsmarktes waren. So wie bereits im Jahr 2007, wurden erneut 2010 vor allem bei Wohnungsbeständen der 1950er bis 1970er Jahre –ca. 53.000 Wohnungen bzw. jede zweite Geschosswohnung in Kiel (Landeshauptstadt Kiel 2010, 74) – hohe Modernisierungsbedarfe ermittelt. Hier, wie auch zur Absicherung des knapper werdenden preisgünstigen Wohnraums, wurde durchaus ein neukentrierter, strategischer Handlungsbedarf seitens der Stadt artikuliert. Gleichzeitig fehlt es der Stadt jedoch an finanziellen Anreizen und aller Voraussicht nach zukünftig an geeigneten Partnern aus der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, formulierte Ansätze und Zielsetzungen praktisch umzusetzen: So befindet sich ein Großteil des preisgünstigen und gleichzeitig modernisierungsbe-

dürftigen Bestandes in den Händen strategischer bzw. Finanzinvestoren mit einer räumlichen Konzentration in den beiden Großwohnsiedlungen Mettenhof und Gaarden. Kiel ist somit vor allem im Bestandswohnungsmarkt auf die Zusammenarbeit und damit den Kooperationswillen Dritter alternativlos eingewiesen.

In der Vergangenheit waren für die Lenkung von Prozessen auf dem Wohnungsmarkt insbesondere eine kooperative Erarbeitung von strategischen Konzeptionen, die Verfügbarkeit eines vertraglich gebundenen Wohnungsbestands sowie Fördermaßnahmen und Kooperationswille in Stadterneuerungsgebieten relevant. Zukünftig dürften sich neue, kommunale Interventions- und Gestaltungsanreize insbesondere aus dem neuen SHWoFG ergeben. Durch das Gesetz wurden Kommunen institutionalisierte Gestaltungs- bzw. Druckmittel an die Hand gegeben. So ist bspw. für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf (§ 2 Abs. 3 SHWoFG) ein Satzungserlass als Interventionsmöglichkeit gegeben.

Insgesamt verwundert es nicht, dass zwar energetische, demographische und soziale Aspekte im Wohnungsbestand theoretisch-konzeptionell beleuchtet wurden, gleichzeitig aber nur eine relativ geringe strategische Sensibilisierung für Bestandsmaßnahmen im Wohnbereich – insbesondere in Erneuerungsgebieten – seitens der Stadt gegeben war. Neben bereits benannten Gründen muss an dieser Stelle auch das geringe direkt-investive, stadterneuerische Handlungsvermögen benannt werden. So waren in Erneuerungsgebieten investive Fördermaßnahmen ausschließlich im Rahmen von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen möglich (Innenministerium Schleswig-Holstein 2007). Die so auf Quartiersebene eingeleiteten Maßnahmen wurden damit als Rahmenplanungen begriffen, in denen die Kommune durch investive Maßnahmen Bedingungen anstrebte, die Investitions- und Kooperationsanreize unter lokalen Akteuren des Wohnungsmarktes initiieren helfen sollten. Durch die Konzeptentwicklung war eine stadtweite problem- und zielgruppenorientierte Sensibilisierung beteiligter Akteure, der Stadtverwaltung, aber auch der Lokalpolitik für das Thema Wohnen und Wohnungspolitik gegeben und nachweisbar [KI_PV_03.-8\].

Zwischenfazit

Insgesamt wurde der kommunal-strategische Gestaltungsanspruch in den letzten Jahren stark intensiviert. Mit Ausnahme des *Nachhaltigen Flächenmanagements* erscheint der öffentliche Lenkungsanspruch auf dem Wohnungsmarkt jedoch sehr begrenzt. Ein Großteil der Konzeptionen fokussiert auf eine Steuerung innerstädtischer Entwicklungsprozesse. Insofern lässt sich ein Erfolg des Instrumenteneinsatzes zumindest auf der strategisch-konzeptionellen Ebene eindeutig darstellen.

Die zur Anwendung kommenden kommunalen Instrumente im Bereich Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung waren überaus vielfältig. Sektorale Konzepte wurden jüngst zu einem integrierten Stadtentwicklungskonzept und damit zu einer fachübergreifenden Betrachtung von komplexer werdenden Aufgaben und Problemstellungen vereinigt. Mit oberster Priorität verfolgte Handlungserfordernisse bei gleichzeitig geringer werdenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten ergeben sich im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes im Untersuchungszeitraum aufgrund von

- steigender sozialräumlicher Ausdifferenzierung der Wohnbevölkerung und Handlungsbedarfe in einzelnen Stadtquartieren bei kontinuierlich wachsender durchschnittlicher Mietpreisbelastung im Bereich der Kosten der Unterkunft,
- der Notwendigkeit, sich mit einer zunehmend älteren und heterogeneren Bevölkerung auseinanderzusetzen und damit einen wachsenden öffentlichen und privaten Investitionsbedarf in generationen- und nachfragergerechte Infrastruktur,
- sich im Zusammenhang mit Globalisierungsprozessen wandelnden Akteurkonstellationen auf dem Wohnungsmarkt.

Durch die Verfasserin konnten bei der Erstellung von Konzeptionen weder ein direkter Zusammenhang zwischen strategischen Orientierungen der Kommune und Verkauf, noch direkte Bezüge zur Eigentü-

merodynamik auf dem Wohnungsbestandsmarkt ermittelt werden. Ein Grund dafür könnte sein, dass das kommunale Unternehmen vor allem seit den 1990er Jahren wenig in städtisch-strategische Prozesse eingebunden wurde. Die Notwendigkeit der Erarbeitung neuer Konzepte lässt sich somit insbesondere auf die Bewältigung neuer Aufgaben insgesamt zurückführen, unabhängig davon, wer die lokalen Adressaten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft für die Kommune waren.

Nachfolgende Abb. D-15 fasst die wichtigsten aktuellen strategischen Konzepte, deren Bedeutung für den Bestandswohnungsmarkt und die damit verbundenen wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Auseinandersetzungen sowie nachweisbaren strategischen Neuorientierungen zusammen.

Konzept	Relevanz für Bestandsimmobilien im Wohnbereich	Relevanz für Neubaulmaßnahmen im Wohnbereich	Inhaltliche Auseinandersetzung mit wohnungsmarkt-bezogenen Themen	Inhaltliche Auseinandersetzung mit stadt-erneuerungs-bezogenen Themen	Nachweisbare strategische Neuorientierung/Steuerung
Stadtentwicklungsprogramm (2006)	Relativ gering. Sehr allgemein formulierte Ziele	Relativ gering. Sehr allgemein formulierte Ziele	Relativ gering. Sehr allgemein formulierte Ziele	-	Nein/Steuerung Ausschließlich im Bereich Neubau
Nachhaltiges Flächenmanagement (2009)	Gering. Im Bereich Wohnumfeldaufwertung gegeben	Sehr hoch. Insbesondere im innerstädtischen Bereich	Hoch. Wohnbauflächenpotenzial in integrierten Lagen	Gering. Indirekt durch potenzielle Nachverdichtung im Bestand	Ja/Ausschließlich im Bereich Neubau
Wohnungsmarktkonzept (2007)	Sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Ja
Integriertes Stadtentwicklungs-konzept (2011)	Gering. Modernisierungsbedarf wird angemahnt	Gering. Aktivierung vorhandener Flächenreserven	Hoch. Konkrete Handlungsschwerpunkte benannt, jedoch ohne konkrete Handlungsanweisungen	Relativ gering. Nur im Zusammenhang mit Stadt-erneuerungs-gebieten gegeben	Teilweise – integrierte Zusammenführung sektoraler Konzepte
Zusammenfassung	<i>Gering. Keine konkrete, kommunale Handlungsempfehlung gegeben</i>	<i>Sehr unterschiedlich. Aktuell ausreichendes Flächenpotenzial vorhanden – sehr geringe Nachfrage</i>	<i>Relativ hoch. Handlungsempfehlungen bleiben jedoch sehr allgemein formuliert</i>	<i>Relativ gering. Handlungsempfehlungen bleiben auf Programmgebiete begrenzt</i>	<i>Nein in „klassischer Stadterneuerung“ Ja im Bereich Neubau</i>

Abb. D-15: Strategische stadtentwicklungspolitische Konzepte und deren Steuerungspotenzial Stadt Kiel

Quelle: Eigene Darstellung. Rahmen markiert das zentrale strategische Konzept der Stadt Kiel

D.4 Kommunikation und Handlungsorientierungen in Belangen der Stadtentwicklung

D.4.1 Beteiligte Akteure und ihre Handlungsorientierungen

In Kiel trafen unterschiedliche Akteure, ihre originären Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Handlungsorientierungen aufeinander. Wie bereits in Abb. D-5 dargestellt, agieren am Wohnungsmarkt zwar relativ viele Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, diese verfügen jedoch mit Ausnahme der KWG mbH nicht über Bestandsgrößen, die ihnen eine lokale Marktführerschaft ermöglichen. Langjährig am Markt tätige und für städtische Gestaltungsaufgaben offene Anbieter waren über die gesamte Stadt verteilt. Zu ihnen zählten u. a. Genossenschaften sowie private Wohnungsunternehmen.

Im Folgenden werden die ermittelten Handlungsorientierungen der Stadt und ausgewählter Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft dargestellt. Die sich auf Grundlage von Eigeninteressen und lokalen Situationen ergebenden Handlungsstrategien, -ziele und -motive stellen eine wichtige Grundlage für die Erklärungsorientierungen des einzelnen Akteurs dar. Der Darstellung des aktuellen Eigentümers des ehemals kommunalen Wohnungsunternehmens wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Es werden zu jedem Akteur folgende Aspekte (I-IV) beleuchtet und bereits an dieser Stelle zusammengefasst:

Akteur	Nachgewiesene Aufgabenschwerpunkte (I)	Handlungsorientierung/ strategische Zielorientierung (II)	Bereitschaft zur Kollektivgüterstellung (III)	Bereitschaft zur Kommunikation (IV)
Stadt Kiel (D.4.1.1)	Gesamtstädtische Aufgabenerfüllung	Public value Integrierte Planungsansätze Wohnungsneubau auf integrierten Standorten Vermeidung von Segregation Sicherstellung bedarfsgerechter Wohnraumversorgung	Eigeninitiative gegeben Vielfältiger Kooperationsbedarf Hoher Lenkungs- und Gestaltungsanspruch	Sehr hohes Kommunikationsinteresse
Private Wohnungsunternehmen: KIV/ Firmengruppe Frank (D.4.1.2)	KIV: Vermieten Firmengruppe Frank: Vermieten, Errichten/ Verkauf von Wohnanlagen, Eigenheimen, Bauträgertätigkeit	Shareholder value Bestandshalter	Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Hohes Kommunikationsinteresse
Kieler Wohnungsgenossenschaften (E.4.1.3)	Errichten/ Verkauf von Eigenheimen Vermietung von WE	Shareholder value Bestandshalter	Prinzipielles Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Sehr hohes Kommunikationsinteresse
Vitus Gruppe (KWG mbH) (D.4.1.4)	Vermieten/ Verkauf von WE	Shareholder value Strategischer Investor Aktives Management Bilanz-, nachgelagert Substanzorientierung	Prinzipielles Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Sehr hohes Kommunikationsinteresse

Abb. D-16: Überblick Handlungsorientierungen der Akteure des Kieler Wohnungsmarktes

Quelle: Eigene Darstellung

D.4.1.1 Stadt Kiel

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Handlungen und Strategien waren auf die Entwicklung der Gesamtstadt orientiert. Ziel waren die Gewährleistung und Erfüllung pflichtiger Aufgaben, ein hoher Gestaltungsanspruch im Bereich des Wohnungsmarktes und in der Stadtentwicklung.
- II. **Handlungsorientierung:** Im Untersuchungszeitraum war die Stadt mit einer wachsenden Bevölkerung bei sich gleichzeitig räumlich verstärkenden sozialen und demographischen Heterogenisierungsprozessen konfrontiert. Ziel ihres Handelns war es deshalb, sich Prozessen Strukturwandels zu stellen und gleichzeitig Familienfreundlichkeit als weichen Standortfaktor zu etablieren. Neben Wohnungsneubaumaßnahmen auf integrierten Standorten wurde ein verstärkter Handlungsbedarf im Bereich des sozialen und preisgünstigen Wohnens auf dem Bestandswohnungsmarkt ermittelt und mit Hilfe von Förderprogrammen begleitet. Um insbesondere wohnungspolitische Zielsetzungen umzusetzen, wurden aktiv strategische Partner gesucht. Strategische, praktische und kommunikative Handlungsschwerpunkte der Stadt stellten Quartiere mit sich verstärkenden Segregationsprozessen dar. Mit Hilfe kooperativer Interaktionsorientierungen, bei geringer werdenden finanziellen Ressourcen, wurde versucht, strategische Planungsansätze im Bereich der Stadterneuerung und des Wohnungsmarktes in Gang zu bringen.

Die zur Anwendung kommenden Handlungsstrategien waren:

- Stärkung von innerstädtischen Wachstums- und Innovationspotenzialen,
 - Koordination von sozialen und baulichen Entwicklungsprozessen auf dem Bestandswohnungsmarkt,
 - sektorale, lokale und themenübergreifende Netzwerkbildung,
 - Konzentrationen auf städtische Teilräume und strategische Schwerpunkte,
 - *sehr* intensive Akquise von Fördermitteln für zielgenaue, teils privatwirtschaftliche Investitionsanreize.
- III. **Kollektivguterstellung:** Geringer werdende finanzielle Spielräume bedingten, dass verstärkt an die kollektive Mitwirkungsbereitschaft lokaler Akteure vor Ort appelliert wurde, um gemeinsam die kollektive Erstellung öffentlicher Güter zu gewährleisten.
 - IV. **Kommunikation:** Der Kommunikationsbedarf zu strategischen Orientierungen, Absprachen und zum Gewinnen von Mitsreitern war sehr hoch.

D.4.1.2 Private Wohnungsunternehmen

Die privaten Wohnungsunternehmen Kieler Immobilienverwaltung GmbH (KIV) sowie das Wohnungsunternehmen der Firmengruppe Frank agierten seit vielen Jahren bzw. Jahrzehnten am Kieler Markt.

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Beide private Wohnungsunternehmen sind mit einem auf Langfristigkeit angelegtem Engagement als Vermieter von Wohnraum aktiv. Während die Firmengruppe Frank im Untersuchungszeitraum ihre Bestände durch Dritte anbot, makelte und vermietete die KIV selbst. Beide Akteure verwalteten und bewirtschafteten ihre Immobilien im Rahmen von Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen (Facility Management) direkt. Anders als die KIV engagierte sich die Firmengruppe Frank auch im Geschäftsfeld der Errichtung von Wohnraum im Bereich des individuellen, freien, geförderten Mietwohnungsbaus sowie in der Errichtung von Seniorenwohnanlagen (z. B. Kiel-Wik).
- V. **Handlungsorientierung:** Beide Unternehmen stellen private Bestandhalter dar, die bestrebt sind, ihren Bestand durch, ihrem Budget entsprechende bedarfsgerechte, „demographiefeste“ und teilweise energetische Investitionen und Dienstleistungsangebote zu bewirtschaften. Aufgrund entspannter Marktlagen und hoher Fluktuation war das Erzielen von Renditen für beide Akteure im untersuchten Zeitraum relativ schwierig. Gewinne wurden durch Wohnraumvermietung bei moderaten Bestandsinvestitionen erzielt, Mietsteigerungspotenzial wurde, sofern vorhanden, genutzt.

Die Firmengruppe Frank ist, die KIV ist kein Mitglied im Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (VNW), einem Regionalverband des GdW.

- II. **Kollektivguterstellung:** Beide Akteure „banden“ sich bewusst in Stadtteilentwicklungsprozesse ein, um zeitnah Informationen zu kommunalen Entwicklungsmaßnahmen oder über lokale Initiativen zu erhalten.
- III. **Kommunikation:** Beide Akteure unterhielten langjährige Kontakte zu anderen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft und der Stadt. Es bestand keine enge, institutionalisierte Verbindung. Geschäftsführer agierten zumeist an unterschiedlichen Standorten Deutschlands und waren nur teilweise in Kiel aktiv.³⁴¹

D.4.1.3 Kieler Wohnungsgenossenschaften

Die großen Wohnungsgenossenschaften agieren zumeist seit vielen Jahrzehnten am Markt.

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Alle „großen“ Genossenschaften übernahmen umfassende wohnungswirtschaftliche Tätigkeiten, wie die Bewirtschaftung und teils auch Neuerrichtung von Wohnungen und wohnungsergänzenden Einrichtungen. Genossenschaften bewirtschafteten gewachsene, zumeist räumlich als genossenschaftliche „Wohnanlagen“ wahrnehmbare „Quartiere“. Sie stellten Akteure dar, die lokal investiv und gestaltend ins Stadtbild durch Modernisierungs-, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen eingriffen. Es erfolgten moderate bis umfängliche Investitionen in Bestand und Neubau.
- II. **Handlungsorientierung:** Die „großen“ Genossenschaften hatten unterschiedlich formulierte Zweckbestimmungen und Gegenstände ihrer unternehmerischen Tätigkeit, diese waren jedoch in ihren Kernaussagen identisch: „Zweck der Genossenschaft ist die Förderung ihrer Mitglieder, vorrangig durch eine gute und sichere Wohnungsversorgung, unter Einschluss ihrer sozialen und kulturellen Belange im Rahmen des gemeinschaftlichen Geschäftsbetriebs.“³⁴² Wohnungswirtschaftliche Aktivitäten zeichneten sie traditionell als Bestandhalter aus, die bestrebt waren, ihren Wohnungsbestand langfristig am Markt durch Investitionen und Dienstleistungsangebote zu platzieren (werterhaltende bis wertsteigernde Maßnahmen). Gleichzeitig boten sie verstärkt auch als Verwalter von Wohnraum ihre Dienste Dritten an. Teilweise erfolgten GmbH-Ausgründungen. Trotz entspannter Marktlagen und bei relativ geringer Fluktuation war das Erzielen von Gewinnen, die als Bestandsinvestitionen Unternehmen und Nutzern zugutekamen, möglich. Mietsteigerungspotenzial wurde, sofern vorhanden, genutzt.
Die „großen Genossenschaften“ sind Mitglieder im VNW.
- III. **Kollektivguterstellung:** Die unternehmerische Tätigkeit zeichnet sich durch ein hohes Interesse an lokal stattfindenden Prozessen auf Quartiers- und Stadtteilebene sowie einen umfassenden Bewohnerservice aus. Eine kollektive Bereitschaft an der Erstellung öffentlicher Güter auf Quartiers-ebene mitzuwirken, ist *prinzipiell* gegeben. Ein Nachweis in Form von konkreten Umsetzungsprojekten konnte jedoch nicht erbracht werden.
- IV. **Kommunikation:** Aufgrund ihrer spezifischen Geschichte ist die Gruppe am intensivsten mit dem Standort verwurzelt. In diesem Zusammenhang unterhielten Wohnungsbaugenossenschaften langjährige Kontakte zu anderen Akteuren. Die Kommunikationsbereitschaft wurde prinzipiell als sehr hoch bezeichnet werden.

D.4.1.4 Private Beteiligungsgesellschaft der Vitus Gruppe (KWG mbH)

Seit dem Jahr 2005 ist die private Beteiligungsgesellschaft der Vitus Gruppe für die Bewirtschaftung des KWG mbH-Bestandes in Kiel zuständig. Sie wurde 2007 durch den britischen Versicherer Aviva (Aviva Group) von Blackstone erworben und befindet sich im Besitz der Muttergesellschaft Lion Residential

³⁴¹ [\KI_WW_03.-1\]; [\KI_WW_03.-2\]; Frank Immobilien Management GmbH o. J.

³⁴² Z. B. jeweils § 2 (1) Satzung Wankendorfer Baugenossenschaft eG.; Baugenossenschaft Mittelholstein eG.

Holdings S.à.r.l., einem Wohnimmobilien-Verwaltungskonzern. Das Wohnungsunternehmen KWG mbH wird seit vielen Jahren von einem multilokal aktiven Geschäftsführer, welcher für alle Wohnungsunternehmen der Vitus Gruppe in Deutschland zuständig ist, geführt.

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Als Unternehmenszweck wurde die Vermietung/ Instandhaltung, Modernisierung, Verwaltungstätigkeiten im Rahmen der WEG-Verwaltung und, nachgelagert, der Verkauf von Immobilien sowie das Angebot immobilienwirtschaftlicher Dienstleistungen (Facility Management, Bestandsinvestitionen, Gardening)³⁴³ ermittelt. Es fanden keine Neubaumaßnahmen statt.
- II. **Handlungsorientierung:** Die KWG mbH zeichnete sich durch eine ausgeprägte Gewinnorientierung aus. Entsprechend gegebener Haltedauer sowie wahrnehmbarer immobilienwirtschaftlicher Maßnahmen wird der aktuelle Investor dem Geschäftsmodell des strategischen Bestandshalters zugeordnet. Die unternehmerische Anlagestrategie wird als mittel- bis langfristig eingeschätzt. Aufgrund der Portfoliogröße ist das Wohnungsunternehmen in Teilräumen der Stadt marktprägend. Mehr als jede zehnte Mietwohnung wird durch die KWG mbH am Kieler Markt angeboten.

Für den Erwerb des Unternehmens und seines Immobilienportfolios aufgenommenes Fremdkapital musste aus dem laufenden Immobiliengeschäft finanziert werden. Im Jahr 2009 hatte das Unternehmen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 98 Mio. €, weitere Verbindlichkeiten gegenüber Gesellschaftern bestanden aus einem gewährten Darlehen sowie anderen Kreditgebern und beliefen sich auf mehr als 12 Mio. € (Elektronischer Bundesanzeiger 2010). Eine mittelfristige Refinanzierung gestaltet sich schwierig. 2009 wurden erstmalig Zinszahlungen aufgrund von Liquiditätsengpässen entsprechend einer Mezzanine-Darlehensvereinbarung mit der britischen Bank Barclays PLC ausgesetzt. Ein Großteil der Refinanzierung wird im Herbst 2012 fällig (Elektronischer Bundesanzeiger 2011c).

Seit dem Erstverkauf der KWG mbH sind etwa ein Sechstel des Wohnungsbestandes veräußert worden. Es erfolgte ein kontinuierlicher Verkauf von Wohnraum an Mieter bzw. Kapitalanleger. Blockverkäufe bzw. ein intensiver Handel von Immobilien sind der Autorin nicht bekannt. Aktuelle Marktbedingungen lassen sowohl eine Exit-Strategie als auch Blockverkäufe wenig sinnvoll erscheinen.³⁴⁴ Es ist anzunehmen, dass sich das Unternehmen mit seiner Unternehmensstrategie aktuellen Marktlagen angepasst hat. In den letzten Jahren wurden diverse Maßnahmen der Kostenreduzierung durch effizienzsteigernde Maßnahmen sowie eine teilmarktgenaue Ausschöpfung von Erhöhungsspielräumen – vhw u. a. (2008: 63) spricht von „segmentorientierter Preispolitik“ – durchgeführt.

Der aktuelle Eigentümer setzte verstärkt auf folgende wohnungswirtschaftliche Handlungsstrategien und Initiativen:³⁴⁵

- (1) ausgewählte modernisierungen/ sanierungen³⁴⁶ – Strategien zur Erhöhung der Vermietbarkeit,
 - (2) Verkauf und Verwaltung von umgewandelten Wohneinheiten an Mieter/ Kapitalanleger
- Erlösschmälerungen aus dem Kerngeschäft der Vermietung ergaben sich durch eine relativ hohe Mieterfluktuation (2009: 14 %) trotz geringer werdenden Wohnungsleerständen (2009: 4,6 %). Der Pflege des Bestandes wurde deshalb besondere Aufmerksamkeit gewidmet, um den durch

³⁴³ Vitus Gruppe will ihr Portfolio in Deutschland erweitern.

³⁴⁴ u. a. [NK_IV_02.-48]. Zudem ist der Kieler Wohnungsmarkt aus Sicht des Unternehmens durch eine Besonderheit gekennzeichnet: die Wohnungsmieten sind im Vergleich zu Kaufpreisen für Eigentumswohnungen relativ hoch. (siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2011d)

³⁴⁵ Elektronischer Bundesanzeiger 2010b. Eigene Ergänzungen.

³⁴⁶ Durch vhw u. a. (2008) konnte nachgewiesen werden, dass die KWG mbH sich in den letzten Jahren bei der Bereitstellung von investiven Mitteln für einzelne Objekte oder Wohnquartiere ausschließlich an Renditeerwartungen orientierte. Eine sowohl räumlich als auch qualitativ selektive Sanierungs- und Aufwertungs politik des Unternehmens ist nachweisbar.

das Unternehmen selbst als gut bezeichneten Zustand der Wohnungen zu erhalten und zu verbessern (Elektronischer Bundesanzeiger 2010).

Zu (1) Modernisierungen/ Sanierungen – Strategien zur Erhöhung der Vermietbarkeit

Zur Gewährleistung der Vermietbarkeit wurden Bestandsinvestitionen wie Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt. Dabei erfolgte die Pflege des Wohnungsbestandes insbesondere nach anlagewertsteigernden Gesichtspunkten. Modernisierungen erfolgten bei Objekten, bei denen entsprechend der Lage und Grundausstattung der Wohnung Mietsteigerungspotenziale erwartet wurden.

Aufgewendete investive Mittel für Bestandsmodernisierungen bzw. -sanierungen beliefen sich im Jahr 2009 auf durchschnittlich 10,83 €/ m². Sie umfassten insbesondere Maßnahmen einer optischen Aufwertung der Gebäudesubstanz mit Hilfe von Fassaden- und Treppenhausestrichen, der Erneuerung von Hausdächern, Dachrinnen usw. und werden durch Erneuerungsmaßnahmen an Haustüranlagen und Gegensprechanlagen gewachsenen Sicherheitsbedürfnissen der Bewohner gerecht.

„Wir streben eine nachhaltige Ertragsverbesserung durch Optimierung unseres Kernportfolios und Akquisition von Immobilien in wirtschaftlich Entwicklungsfähigen Gebieten an. [...] Die in den Vorjahren begonnene Bestandsbewertung und Erarbeitung von Sanierungskonzepten und Portfolio-Strategien werden kontinuierlich weiterentwickelt. Die nachhaltige Verbesserung der Wohnanlagen und des Vermietungserfolges bleiben vorrangiges Unternehmensziel.“ Elektronischer Bundesanzeiger 2010b

Energetische Sanierungsmaßnahmen am Wohnungsbestand erfolgten nicht [NKI_IV_01.-16]. Investitionen und umsatzfördernde Maßnahmen wie Sondervermietungsaktionen verfolgen das Ziel, eine weitere Reduktion von Leerständen zu ermöglichen und Mietsteigerungspotenziale auszuschöpfen. Im freifinanzierten Bestand des Unternehmens, der 4.871 WE bzw. 52,5 % des Gesamtwohnungsbestandes umfasste, wurden im Jahr 2009 durchschnittlich 4,86 €/ m² Mieterträge erlöst. Dies entspricht einer Steigerung zum Vorjahr um 8,8 %. Das Angebot bewegte sich damit weiterhin zum überwiegenden Teil im mittleren Bereich der ortsüblichen Vergleichsmieten. Insgesamt war das Unternehmen aufgrund seiner Wohnungsstruktur sowie der hohen Zahl an belegungsgebundenem Wohnraum (knapp 4.400 WE – 60 % des Ausgangswertes von 1999) ein wichtiger Anbieter von preisgünstigem Wohnraum.

Ende 2009 stellten Maßnahmen der Prozessoptimierung sowie einer intensiveren und bedarfsge rechteren Kundenbetreuung Unternehmensstrategien dar. Es galt, Bestandsmieter durch „vorsorglichen Umgang“ zu halten und „zahlungsfähige Neumieter zu attraktiven Konditionen“ zu gewinnen (Elektronischer Bundesanzeiger 2010b). Zukünftig sollen auch mit Hilfe der Änderung von Wohnungsgrundrissen zusätzliche Nutzergruppen gewonnen werden. Die zur Anwendung kommende Portfolio-Strategie soll verfeinert werden und zu einer weiteren Attraktivitätssteigerung von Beständen mit Mietsteigerungspotenzialen führen.

Das Unternehmen ist seitens seines Eigentümers angehalten, eine umfassende Kreditanalyse bei Neumieter vorzunehmen. Ausstehende Mietentgelte werden proaktiv durch Hausbesuche bzw. schnelle Kündigungen eingetrieben (Elektronischer Bundesanzeiger 2013).

Zu (2) Verkauf/ Verwaltung von umgewandelten Wohneinheiten an Mieter/ Kapitalanleger

Die sich aus Privatisierungsbestrebungen ergebenden neuen Handlungsfelder der Wohnungsverwaltung wurden ausgebaut und erbrachten zusätzliche Erlöse für das Unternehmen.

Das Spannungsverhältnis, in welchem sich die KWG mbH auf dem lokalen Wohnungsmarkt bewegte, führte zu einem grundsätzlich anderen strategisch-investiven Umgang mit dem erwirtschafteten Cashflow als bei Genossenschaften. Während die lokale Unternehmensführung internationalen Vorgaben ihrer Eigentümer folgte, musste das Unternehmen auf einem konkreten

Wohnungsmarkt und dessen spezifischer Marktsituation operieren. Die aktuelle Handlungsstrategie ist jene eines privaten Wohnungsunternehmens ähnlich.

Die zum Einsatz kommende Verwertungsstrategie ist einem aktiven Management zuzurechnen. Durch den aktuellen Eigentümer wurde und wird der „Bestand gehalten“ und teils aufgewertet. Die dominierende Bilanzorientierung wurde punktuell durch eine Substanzorientierung ergänzt. Es kam nachweislich zu einer Restrukturierung des Facility-Managements, Rationalisierungen der Wohnungsverwaltung und Optimierung der Mieteinnahmen. Die KWG mbH ist Mitglied im VNW.

- III. **Kollektivguterstellung:** Die unternehmerische Tätigkeit zeichnete sich durch ein über die Jahre variierendes Interesse an lokal stattfindenden Prozessen auf Quartiers- und Stadtteilebene aus. Aufgrund teilweise sozial problematischer und einer ethnisch stark durchmischten Bewohnerschaft war und ist es im eigenen Interesse, sich einer prinzipiellen Bereitschaft zur Erstellung von Kollektivgütern nicht zu verweigern.
- IV. **Kommunikation:** Das Unternehmen unterhielt langjährige Kontakte zu anderen Akteuren. Es beteiligte sich an kommunikativen Austauschprozessen zu Belangen des Wohnungsmarktes und der Stadt- bzw. Quartiersentwicklung.

Zwischenfazit

Die ermittelten Handlungsorientierungen zeigen insbesondere die Grenzen und Möglichkeiten der Stadt auf, eine kollektive Problembearbeitung und Erstellung öffentlicher Güter und damit Maßnahmen auf Quartiersebene zu initiieren. Dabei konnte insgesamt nicht nachgewiesen werden, dass durch den Markteintritt internationaler Investoren eine prägende oder signifikante Veränderung von wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierungen und -strategien durch die bestandshaltenden Akteure der Wohnungswirtschaft erfolgte. Gleiches trifft auf die städtische Orientierung zu.

Nachfolgende Abb. D-17 fasst ausgewählte wohnungswirtschaftliche und quartiersbezogene Aspekte zusammen. Investitionen in den Bestandserhalt erfolgten bei allen *untersuchten* Akteuren, wenngleich in unterschiedlicher Höhe. Insgesamt zeigte sich, dass ein allgemein hohes Interesse an Quartiersentwicklungsprozessen und damit Kooperationen vorhanden war. Eine prinzipielle Bereitschaft zur Beteiligung an der Erstellung öffentlicher Güter erschien gegeben, war jedoch an einen unternehmensbezogenen, wohnungswirtschaftlichen Mehrwert gebunden. Alle Akteure erachteten intensive Austauschbeziehungen mit der Stadt oder anderen konkurrierenden Akteuren des Wohnungsmarktes als wichtig und sinnvoll.

	Wohnungs- genossenschaften	Privates Wohnungsunternehmen Frank Immobilien Management GmbH	Privates Wohnungs- unternehmen KIV	Private Beteiligungsgesellschaft KWG mbH
WE-Kernbestand/ Teilräume	Alle Teilmärkte: sachlich, räumlich und sozio-ökonomisch	Agieren auf allen sachlichen und sozio-ökonomischen sowie ausgewählten räumlichen Teilmärkten (2009: ca. 1.000 WE)	Relativ homogene Einheiten „Werfwohnungen“, mittleres bis unteres Preissegment, Ostufer Kiel (2009: ca. 2.300 WE)	Relativ homogene Einheiten („Sozialer Wohnungsbau“), mittleres bis unteres Preissegment, Caarden, Mettenhof (2009: 9.269 WE)
Wohnungsneubau	Ja	Ja, u. a. Seniorenwohnungen	Nein	Nein
WE-Leerstände	Relativ gering	Relativ hoch	Relativ hoch	Relativ niedrig (4,6 %)
Fluktuation	Relativ gering	Relativ hoch	Relativ hoch	Relativ hoch (2009: 14 %)
Investitionen im Bestand	Relativ hoch	Moderat	Moderat bis gering	Moderat (2009: 10,83 €/ m ²)
Verwertungslogiken	Bestandhalter/ Bestandsverbesserer langfristige Renditeorientierung, moderate Bestands- / Portfolio- Orientierung	Bestandhalter: eher langfristige Renditeorientierung Moderate Bestands- / Portfolio-Orientierung	Bestandhalter Eher langfristige Renditeorientierung Moderate Bestands- / Portfolio-Orientierung	Bestandhalter mittelfristige Renditeorientierung Kontinuierliche Bestands- / Portfolio-Orientierung
Handlungsstrategie	Langfristige Bestands- und Quartiersentwicklungsstrategien	Langfristige Bestands- und Quartiersentwicklungsstrategien	Eher langfristige Bestands- und steigende Quartiersentwicklungsstrategien	Selektive Bestands- und Quartiersentwicklungsstrategien
Problemlösungsbereitschaft auf Quartierebene	HOCH: Finanzielles und gesellschaftlich/ soziales Engagement	UNKLAR: Gesellschaftlich/ soziales Engagement	HOCH: Gesellschaftlich/ soziales Engagement	WECHSELHAFT: Gesellschaftlich/ soziales Engagement
Unternehmenszentrale	Kiel	Hamburg	Unklar, regelmäßig in Kiel anwesend	Kiel
Lokaler Handlungsspielraum der Unternehmensführung	Lokal festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien	Überregional festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien	Überregional festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien	Überregional festgesetzt Investitions- und Handlungsstrategien
Lokale Entscheidungsfindung/- durchsetzung	Direkte Entscheidungsfindung und -durchsetzung gegeben	Abstimmungsnötigkeit mit überlokaler Unternehmensführung	Abstimmungsnötigkeit mit überlokaler Unternehmensführung	Abstimmungsnötigkeit mit überlokaler Unternehmensführung
Investiver Aktionsradius	Quartierebene	Quartierebene	Quartierebene	Quartierebene
Interesse an Quartiersentwicklung	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
Theoretisches Handlungspotenzial für Quartiersentwicklung	Sehr hoch	Hoch	Sehr hoch	Sehr hoch
Lokales Vernetzungsinteresse/ Kooperationsbereitschaft	Sehr hoch	Sehr hoch	Sehr hoch	Relativ hoch
Demographische „Awareness“	Sehr hoch	Sehr hoch	Sehr hoch	Steigend

Abb. D-17: Konkrete Handlungsgegebenheit lokaler Akteure in der Stadt Kiel

Quelle: Eigene Darstellung

D.4.2 Kommunikation in Belangen der investiven und sozialen Stadtentwicklung

Im Folgenden werden Kommunikationsbeziehungen und -strukturen zwischen der Stadt sowie Akteuren der Wohnungswirtschaft im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen untersucht. Hierbei wird prinzipiell zwischen institutionalisierten Kommunikationsstrukturen und -formen außerhalb von Institutionen unterschieden. Letztere Form beschreibt eine niederschwellige Kommunikation ohne niedergeschriebene Regeln oder Zugangsbeschränkungen der kommunizierenden Akteure.

Prinzipiell wird davon ausgegangen, dass kommunikative Beziehungen eine zentrale Grundlage für kollektive Interaktionsbeziehungen und damit Kooperationen darstellen.

D.4.2.1 Kommunikation außerhalb von Institutionen

Alle **untersuchten** Akteure unterhielten in den letzten Jahren mindestens lose Kommunikationsbeziehungen untereinander. Die häufigste Form war hierbei der mündliche Austausch, welcher sowohl in institutionellen Zusammenhängen als auch in persönlichen Kontakten mit dem Ziel des Austauschs von Informationen gesucht wurde. Akteure agierten als wohnungswirtschaftliche Konkurrenten. Alle befragten Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft waren zudem Mitglieder von überörtlichen Fachverbänden, in welchen ein hierarchiefreier, regelmäßiger Austausch zu überlokalen Themen und wohnungswirtschaftlichen sowie juristischen Belangen stattfand. Durch alle Akteure wurden diese Gremien als wichtige Austauschplattformen dargestellt, die aufgrund häufig langjähriger Mitgliedschaft eine vertrauensvolle Basis der Zusammenarbeit in fachlichen Belangen ermöglichte. Konkurrenz und partnerschaftliches Miteinander schlossen sich somit keineswegs aus.

D.4.2.1.1 Stadt – ehemals kommunales Wohnungsunternehmen

Aus Sicht der Stadt wurden die Kommunikationsbeziehungen zum Unternehmen KWG mbH positiv dargestellt. Bis 2009 gab es einen vertraglich gesicherten, direkten Kontakt zum Unternehmen durch die Entsendung eines kommunalen Mitgliedes in den Aufsichtsrat der KWG mbH. Die bis heute bestehende Kommunikationsbeziehung existiert mit geringer werdenden praktischen Ergebnissen fort.

„...wir haben immer einen Ansprechpartner vor Ort, den Geschäftsführer, die Kommunikation läuft nach wie vor sehr, sehr gut, bloß wir haben keine Möglichkeiten, hier irgendwas durchzudrücken was wir wollen. Und das hat sich in den letzten 10 Jahren von WCM über Blackstone bis jetzt zu Vitus im Grunde genommen überhaupt nicht verändert.“ [NKI_SV_01.-50\] *„...und wenn wir Wünsche haben werden die auch angenommen. Nicht alles, aber wir haben nach wie vor ein gutes Verhältnis und die KWG ist nach wie vor auch ein guter Partner.“ [NKI_SV_01.-52\]*

Bedingt durch drei Eigentümerwechsel, damit verbundenen neuen strategischen Ausrichtungen des Wohnungsunternehmens und häufigen Wechsels der lokalen Vertretung ergaben sich notgedrungen gewisse Brüche in der Kommunikation: Aus kommunalpolitischer Perspektive sind Beziehungen zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen damit „durchgehend schlechter geworden“.

“... wir hatten praktisch Good-will-Gespräche. Ich kann mir vorstellen, dass es regelmäßige Gespräche [zwischen Stadt und Unternehmen] gab, aber völlig im luftleeren Raum. Wo war denn der Einfluss der Stadt Kiel auf..., das was die Geschäftsführung irgendwo gesagt, so und soviel Rendite will ich hier haben, sieh mal zu, dass du das schaffst. Ich weiß, die Geschäftsführer wurden auch immer ausgewechselt. Wenn du mit jemandem gesprochen hattest – nach einem halben Jahr war der bestimmt nicht mehr da. Insofern gab es auch keine kontinuierliche Kommunikation.“ [NKI_PV_01.-27\]

D.4.2.1.2 Stadt – Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Sowohl Stadt als auch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft haben ein prinzipielles Interesse an kommunikativem Austausch. Während Kiel selbst nicht mehr mit eigenem Wohnungsbestand am Markt aktiv und in unterschiedlichsten Aufgabenfeldern auf Kommunikation und Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft angewiesen ist, partizipieren Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft von Kommunikationsprozessen mit der Stadt durch Informationsgewinne, die sich wiederum vorteilhaft auf den eigenen Bestand oder auf eigene Unternehmensstrategien und -ziele auswirken können. Der Akteur mit dem größten Kommunikationsbedürfnis war und blieb somit die Stadt selbst. Sie intensivierte bewusst eine hierarchiefreie themen- als auch quartiersbezogene Kommunikation in Belangen des städtischen Wohnungsmarktes. Dies ist insofern aufgrund des fehlenden direkten Zugangs zum Wohnungsmarkt nicht überraschend.

Die Kommunikation zu „traditionellen“ und damit bekannten Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft gestaltete sich einfacher als zu neuen Akteuren. Letztere – nicht genauer untersuchte kleinere in- und ausländische Fonds – ließen häufig ihre Bestände durch Dritte bewirtschaften bzw. traten als neue Eigner von Beständen nicht aktiv in Erscheinung. Insofern Kommunikationsbeziehungen zwischen Stadt und lokal verantwortlichen Geschäftsführern, Asset Managern oder Verwaltern gegeben waren, ergab sich häufig das Problem, dass entfernte Eigentümer andere Interessen verfolgten und damit kommunikativer Austausch ohne praktische Folgen blieb: Die Stadt erreichte die eigentlichen Entscheidungsträger nicht. Insbesondere kleinere Fondseigentümer blieben der Stadt unbekannt, während vor allem in ihren Beständen größte Handlungsbedarfe gegeben waren.

Ein kommunikativer Austausch im Bereich der investiven Stadtentwicklung – u. a. im Bereich des Wohnungsneubaus – erschien dagegen loser, weniger regelmäßig und stark projektbezogen. Ein strategischer Austausch war nicht nachweisbar. Im städtischen Fokus wurden somit weniger bestandshaltende Wohnungsunternehmen als vielmehr institutionelle Investoren als potenzielle Partner gesucht. Durch die Stadt in diesem Zusammenhang angestrebten Gespräche sollte ein Wissenstransfer in die Stadtverwaltung ermöglicht, Planungsdefizite erkannt und stadt eigene Flächen besser vermarktet werden. Gleichzeitig erhoffte sich die Stadt, durch diese Kontakte potenziellen Investoren einen leichteren Zugang zur Stadt und deren verfügbaren Flächen zu ermöglichen (KI_SV_02.-55).

Insgesamt sind stadtseitig folgende kommunikativen Zielstellungen darstellbar:

- Gewinnen der unternehmerischen Wohnungswirtschaft als praktische Multiplikatoren für strategische Überlegungen auf Quartiersebene,
- Aufbau eines Kommunikationsnetzwerkes zum Finden gemeinsamer themen- und quartiersbezogener Lösungen,
- Informationsaustausch zu sozialen sowie baulichen-investiven Arbeitsfeldern.

D.4.2.1.3 Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Zwischen allen **befragten** Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wurde ein regelmäßiger, zumeist mündlicher Austausch ermittelt. Kommunikation fand damit unabhängig von unterschiedlichen wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierungen und damit strategischen Ausrichtungen statt. Ab einer gewissen Portfoliogröße schienen Eigentümerstrukturen, Zielsetzungen und räumliche Bezüge einzelner Akteure zweitrangig, sofern man einander als „gleichberechtigt“ am Markt operierend, professionell und damit schlussendlich als Konkurrenten wahrnahm.

Insbesondere zwischen großen genossenschaftlich organisierten Unternehmen bestand eine intensive Austauschbeziehung. Als Gründe konnten zuvorderst langjährige persönliche und vertrauensvolle Kontakte benannt werden, aber auch das übergeordnete strategische Ziel aller Wohnungs-

genossenschaften, die Marke „Wohnungsgenossenschaft“ unter einer seit 2006 bundesweit initiierten Marketinginitiative der Wohnungsbaugenossenschaften Deutschland e.V. bekannt zu machen. In diesem Zusammenhang wurden Genossenschaften auch unternehmensübergreifend im Rahmen von PR-Maßnahmen aktiv.

Private Wohnungsunternehmen und private Beteiligungsgesellschaften waren dagegen weniger an einem kommunikativen Austausch außerhalb bestehender Institutionen beteiligt. Auch wenn lokale Geschäftsführer und deren „Fachlichkeit“ von Dritten durchaus geschätzt wurden, waren sie weniger in Kiel körperlich präsent, es gab häufig Führungswechsel oder es bestand nicht das persönliche Bedürfnis oder die Notwendigkeit, ein Gespräch zu suchen. Zudem standen langwierige Entscheidungsprozesse innerhalb einzelner Unternehmen teils kurzfristig notwendigen Umsetzungsprozessen vor Ort entgegen. Somit wurden private Wohnungsunternehmen und Beteiligungsgesellschaften zwar als projektbezogene Gesprächspartner in persönlichen Gesprächen benannt und stellten Mitglieder in quasi-formellen Kommunikationsplattformen dar. Die Kommunikationsdichte war aber sehr gering. Formell war damit eine gleichberechtigte Eingebundenheit in vorhandene Kommunikationssysteme gegeben. Die Kommunikation erfolgte jedoch formalisierter mit Hilfe schriftlicher Einladungen und weniger spontan.

Insgesamt sind unter den Akteuren des Wohnungsmarktes folgende kommunikative Zielstellungen darstellbar:

- Präsentieren der Genossenschaften als soziale und nachhaltige Akteure vor Ort,
- Austausch von Informationen zu marktrelevanten Themen wie Maßnahmen der energetischen Sanierung oder Aspekte des demographischen Wandels,
- projektbezogener Austausch unter miteinander konkurrierenden Akteuren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Kommunikationsbedürfnis unter den großen Akteuren des Wohnungsmarktes allgemein anstieg. Dies belegten auch die auf lokaler Ebene initiierten quasi-institutionellen Kommunikationsplattformen, die sich durch einen begrenzten Kreis von regelmäßig zusammentreffenden Akteuren auszeichneten und im Folgenden näher beleuchtet werden sollen:

1. der seitens der Stadtverwaltung initiierte wohnungswirtschaftliche Stammtisch sowie Arbeitskreis Wohnungswirtschaft,
2. der seitens der unternehmerischen Wohnungswirtschaft initiierte Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakeure.

D.4.2.2 Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen

Kiel besaß gegenüber Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ein in den letzten Jahren gewachsenes Kommunikationsbedürfnis, was durch die lokale Marktsituation sowie die strategische Ausrichtung der Stadt begründbar ist:

- Seit 2005 ist Kiel eine wachsende Stadt. Sie ist auf einen wachsenden, bedarfsgerechten Wohnungsbestand in Form des individuellen Wohnungsbaus als auch des Geschosswohnungsbaus angewiesen. Zur Erhöhung des innerstädtischen Wohnraumangebotes sollen auch Umbau- und Aufwertungsmaßnahmen im Bestand beitragen. Insbesondere bei letzterem Aspekt ist eine Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zwingend notwendig.
- Der Wohnungsmarkt gilt als Markt mit großer Dynamik hin zu einer angespannten Situation. Durch das Abschmelzen von kommunalen Belegungsbindungen und Verfügungsrechten wird der Marktzugang für einkommensschwächere Haushalte schwieriger. Kleinere und preisgünstige Wohnungen werden knapp.
- Kiels Bevölkerung altert. Neben der Errichtung von Sonderimmobilien für Senioren sollen Pilotprojekte für steigende und sich wandelnde Bedarfe älterer Haushalte erarbeitet werden. Hierbei ist eine

Orientierung auf Bestandsmaßnahmen gegeben, die mit energetischen Modernisierungs- und bedarfsgerechten Umbaumaßnahmen einhergehen soll.

- Die Stadt ist insbesondere in Großwohnsiedlungen aufgrund sich verstärkender sozialer Segregationsprozesse auf die Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft angewiesen. Kommunale Maßnahmen in städtischen Erneuerungsgebieten können aufgrund förderrechtlicher Bedingungen nur die Funktion von Impulsgebern haben. Eine Zusammenarbeit mit Bestandhaltern ist unerlässlich, um integrierte Maßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Auch seitens der unternehmerischen Wohnungswirtschaft war im Untersuchungszeitraum ein wachsender Kommunikationsbedarf gegeben, der sich aufgrund gegebener Marktlage und neuer Akteurstellungen erklären lässt:

- Mitwirkung am Wohnungsmarktkonzept erzeugte gewisse Erwartungshaltungen unter den Akteuren hinsichtlich einer strategischen Neuorientierung der Stadt,
- Informationsgewinne zu wohnungswirtschaftlich notwendigen und aufgrund des fortschreitenden demographischen als auch wirtschaftlichen Strukturwandels erforderlichen Investitionen,
- Informations- und Wettbewerbsvorteile durch Kommunikation und Kooperation.

Dieses wechselseitige Bedürfnis spiegelte sich in der Institutionalisierung von Kommunikationsprozessen und -strukturen, die im Folgenden beschrieben werden. Der Aufbau von Kommunikationsstrukturen ging sowohl auf Initiativen der Stadt als auch auf die Initiative der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zurück.

D.4.2.2.1 Arbeitskreis Wohnungsmarkt durch städtische Initiative

Seit vielen Jahren hielt die Stadt im Rahmen ihres **Arbeitskreises Wohnungsmarkt** regelmäßige und themenbezogene Kontakte zu unterschiedlichen Akteuren des Wohnungsmarktes und der Wohnungs- sowie Sozialpolitik. Seitens der Verwaltung wurden als Mitwirkende im Arbeitskreis die unternehmerische Wohnungswirtschaft, die lokalen Interessensvertretungen von privaten Vermietern und Mietern, wohnungswirtschaftliche Verbände sowie das Innenministerium und die Investitionsbank als Fördergeldgeber ebenso wie weitere Ämter der Stadt und das Jobcenter benannt³⁴⁷. Kontakte wurden stadtseitig als stabil und verlässlich eingeschätzt (u. a. [KI_PV_03.-28]).

Während administrative Kontakte zum alltäglichen Verwaltungshandeln zu zählen sind, erfolgten Kontakte zu Akteuren des lokalen Wohnungsmarktes stärker problemorientiert und in einem lose sowie netzwerkförmig organisierten Kreis. In der Vergangenheit waren ausgewählte Themen des Arbeitskreises:

- Erarbeitung des Mietspiegels (Koordinierungstreffen aller zwei Jahre),
- Erarbeitung des Wohnungsmarktkonzeptes,
- Diskussion der Kieler Mietobergrenzen (aller zwei bis zweieinhalb Jahre).

In den letzten Jahren blieb die Zahl der Akteure und Partner aus dem Bereich Wohnungsmarkt im Wesentlichen konstant [KI_SV_01.-93] bzw. zeigte eine leicht wachsende Tendenz [KI_PV_03.-58]. An Kommunikationsprozessen beteiligten sich Genossenschaften, Vertreter privater Beteiligungsgesellschaften und Wohnungsunternehmen. Während die städtische Seite (1) vor allem den Willen zur Zusammenarbeit positiv bewertete, wurde durch Experten (2) vor allem der unternehmerische bzw. zumeist einseitige Nutzen der Zusammenarbeit für die unternehmerische Wohnungswirtschaft kritisch herausgestellt.

³⁴⁷ Zur thematischen Erarbeitung des Wohnungskonzeptes wurden auch die politischen Interessensvertretungen (in Form von Beiräten) der Migranten und der Senioren in die Arbeit des Arbeitskreises einbezogen. [KI_PV_03.-26]

(1) „...wir [haben] sehr viele gute Partner bei den Wohnungsunternehmen, bei der Wohnungswirtschaft [...]...“ [NKI_SV_01.-120\]

(2) „Und da machen sie immer alle mit, schon allein um zu sehen, in welche Richtung das denn geht und sich möglichst auch einbringen zu können mit den Forderungen, die sie nun selber an den Markt haben, um zu sehen: was macht die Konkurrenz und viele andere Dinge mehr. So etwas wird es nicht geben, wo nicht auch Heuschrecken dann mit an den Tisch kommen, und sei es nur um mitzukriegen, was sich denn auf dem Markt tut oder tun könnte. [...] Das ist nicht so, dass das ein großes Kunststück gewesen wäre, die an den Tisch zu kriegen. Da hatten die schon ein eigenes Interesse daran...“ [NKI_IV_01.-35\]

Zusammentreffen der Akteure erfolgten bedarfsorientiert – und damit ohne vorgegebene Terminreihe. Aufgrund der Entwicklungen des Marktes und der damit in Zusammenhang stehenden Themen und Problemlagen wuchs die Termindichte jedoch seit einiger Zeit an. Die Zusammentreffen gingen wechselseitig sowohl von städtischer Verwaltungsseite als auch von Seiten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft bzw. der Interessensvertretung aus. Die Kommunikation erfolgte auf Basis persönlicher, teilweise langjähriger offener und vertrauensvoller Kontakte. Wenngleich alle Akteure bei einem Zusammentreffen institutionelle Eigeninteressen verfolgten, war die Art der Zusammenarbeit stark von persönlichen Aspekten geprägt.

„...die [Akteure des Wohnungsmarktes] rufe ich immer dann [im Rahmen einer Arbeitsgruppe] zusammen, wenn es Probleme gibt zwischen Jobcenter und Wohnungswirtschaft, wenn es um Mieten geht, und Probleme – und die gibt es reichlich – [...] in der Zusammenarbeit, [...] und wir besprechen sie und es klappt wunderbar.“ [NKI_SV_01.-74\]

Kommunikation fand unter der Bedingung geringfügiger Institutionalisierung statt und war keinen Verträgen oder formellen Absprachen unterworfen. Zwischen den Akteuren bestanden somit prinzipiell keine wechselseitigen Verpflichtungen, die sie an kooperative Handlungsweisen banden. Durch die langjährigen Kontakte kam es jedoch zu einer Art „wechselseitiger Anpassung“ der Akteure und damit zu Spot-Verträgen (siehe Ausführungen Seite 27) unter den Beteiligten: Gesamtwohlfahrtverluste konnten vermieden werden, indem die beteiligten Akteure ihre Argumente austauschten.

„... ist das ein sehr, sehr gutes Gremium, das auch wirklich – und das ist das Wichtige – dass man nicht nur redet, sondern zu Ergebnissen führt. Und darum ist das eine wirklich gute Einrichtung, die von beiden Seiten [der Verwaltung und den Akteuren des Wohnungsmarktes] genutzt wird.“ [NKI_SV_01-76\]

D.4.2.2.2 Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakteure durch Initiative der Wohnungswirtschaft

Recherchierte regelmäßig Teilnehmende (2010): Firmengruppe Frank, Baugenossenschaft Mittelholstein eG, Deutscher Mieterbund Kieler Mieterverein e.V., Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergebiet von Kiel und Umgebung e.V., Kieler Immobilienverwaltung GmbH, LEG Entwicklung GmbH Ein Unternehmen der BIG BAU-Unternehmensgruppe, Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH, WOGEG Wohnungs-Genossenschaft Kiel eG, Deutsche Annington.

Der Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakteure ist eine Institution in Form eines Netzwerkes, welches seit 2008 als „informeller Verbund aller Anbietergruppen“ [NKI_WW_01.-64\] existiert. Das Netzwerk war allen Akteuren offen, die mehr als 500 Wohneinheiten verwalteten, vermieteten bzw. besaßen oder zu den wohnungswirtschaftlichen Interessensvertretern zählten. Der Arbeitskreis löste den von der Stadt organisierten, dann jedoch „eingeschlafenen“ wohnungswirtschaftlichen Stammtisch auf Initiative der Wohnungswirtschaft ab. Das Netzwerk setzte sich aus etwa 20 bis 30 regelmäßig anwesenden Mitgliedern, vornehmlich aus der unternehmerischen Wohnungswirtschaft Kiels, zusammen. Zu den großen städtischen Akteuren zählten Wohnungsbau-genossenschaften, private und institutionell verwaltete Wohnungsunternehmen, aber auch Makler und Interessenvertreter von Mietern und Vermietern. Der Arbeitskreis diente der unverbindlichen, informativen und hierarchiefreien Kommunikation zwischen den Akteuren, die sich informell über unterschiedliche Themen und Probleme des lokalen Wohnungsmarktes austauschten. Jährlich fan-

den circa zwei bis drei Zusammenkünfte statt, die unveröffentlicht protokolliert wurden. Das Behandeln von Themen erfolgte in demokratischer Abstimmung. Für die Bearbeitung von Themen wurden entsprechend „fachlicher Eignung“ lokale Akteure wie Vertreter der Stadtverwaltung, des Jobcenters oder Dienstleister geladen. Es fand ein lockerer Informationsaustausch statt, der sowohl zur Meinungsbildung als auch zur informatorischen Verständigung genutzt wurde. Die sich aus diesen Gesprächen entwickelnden praktischen Handlungsüberlegungen oder -anweisungen für den einzelnen Akteur erfolgten entsprechend individueller politischer, betriebs- oder wohnungswirtschaftlicher Entscheidungen. Einzelne individuelle Entscheidungen werden vom Arbeitskreis nicht reglementiert

D.4.3 Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen

Im untersuchten Zeitraum standen sich die auf gesamtstädtische Interessen orientierte Stadt sowie Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft mit ihrem, entsprechend ihres Marktgebietes lokalen, quartiersbezogenen bzw. teils auf Einzelgebäude fokussierten Interessen gegenüber. Die analysierten Akteure des Wohnungsmarktes stellten eine relativ kleine Akteurgruppe dar, die etwa 40 % des Mietwohnungsbestandes bzw. mehr als jede fünfte Wohnung in Kiel insgesamt bewirtschafteten. Alle wurden als wohnungswirtschaftlich professionelle Akteure wahrgenommen, deren Wohnungsstruktur stark differierte und deren Bestand sich in unterschiedlichsten baulichen Verfassungen befand. In Abhängigkeit gegebener Standorteigenschaften und unternehmerischen Vermarktungsstrategien bzw. Geschäftspolitiken bestand seitens der Akteure insgesamt ein hohes bis sehr hohes Interesse an Quartiersentwicklungen, theoretischem Handlungspotenzial und einer damit verbundenen Kooperationsbereitschaft, in Belangen der sozialen und baulichen Quartiersentwicklung mitzuwirken (siehe Abb. D-17).

D.4.3.1 Kollektive Zusammenarbeit zwischen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Zwischen den Akteuren der Wohnungswirtschaft bestanden auf strategischer Ebene Ansätze einer kollektiven Zusammenarbeit im Rahmen des **Arbeitskreises der Wohnungsmarktakeure**. In einzelnen Stadtquartieren ließen sich auf lokaler Ebene ebenfalls kollektive Handlungsansätze nachweisen. Ein Großteil der als private Anleger (Amateurvermieter), strategische oder Finanzinvestoren zu klassifizierenden Akteure konnte vor allem bei der praktischen Umsetzung jedoch nicht integriert werden.

Es zeigte sich, dass der **Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakeure** ein differenziertes Wirkvermögen bei der Bearbeitung von Themen oder der Lösung von Problemen und damit des kollektiven Handelns besaß: Der Arbeitskreis trug zu einem kollektiven Problembewusstsein bei, hatte aber nicht den Anspruch, verpflichtende Gestaltungsansprüche an Beteiligte zu stellen. Akteure agierten auch in diesem Gremium in mehr oder weniger institutionell geformten Konstellationen. Ihr Handeln und ihre Handlungsfähigkeit wurden bestimmt von spezifischen Regeln und verfolgten spezifische Akteurinteressen. Obwohl oder gerade weil eine Wettbewerbssituation gegeben war, wurden Themen im Rahmen dieser Plattform bearbeitet, die Konsensthemen oder unter den Akteuren konfliktfreie Themen darstellten bzw. zumeist informativen Charakter hatten. Damit konnte einerseits sichergestellt werden, dass ein Großteil der Akteure, unabhängig ihrer Arbeitsschwerpunkte bzw. Geschäftsmodell, Interesse zeigte und ein gemeinsames Problembewusstsein geschaffen wurde. Andererseits stellte eine langfristige und wiederkehrende Beteiligung allen Mitwirkenden auch Wettbewerbsvorteile in Aussicht.

Im Rahmen der netzwerkförmig organisierten und auf wechselseitigem Vertrauen basierenden Gremienarbeit gab es keine „Berührungsängste“ zwischen traditionellen, langjährig am Markt agierenden Bestandshaltern und „neuen Investoren“. Es fand kein bewusster Ausschluss der neuen Eigentümer bei Meinungsbildungs- und Aushandlungsprozessen durch „alte Marktteilnehmer“, jedoch eine gewisse Gruppen- oder Koalitionsbildung statt: Auf der einen Seiten befanden sich die „enger

zusammengerückten“ traditionellen Akteure [NKI_IV_02.-56], ein Bündnis von Akteuren, die über lokale Entscheidungskompetenz verfügten. Diese Gruppe konnte intensiver und verbindlicher in die Stadtverwaltung hineinwirken. Auf der anderen Seite unterlagen die neuen Akteure einer Entscheidungsfindung, die nicht in Kiel, sondern **zentral** und damit überlokal getroffen wurde und zumeist lokale Gegebenheiten ignorierte.

„Selbst ein engagierter Vertreter, ich sag mal von Pirelli, kam in so einen Kreis, dann eine Kooperation mit den Stadtwerken nicht zustimmen, weil Pirelli RE seinen Strom eben sonst wo herkriegt. Das sind dann so übergeordnete Interessen.“ [NKI_IV_02.-56]

Daraus lässt sich bereits ableiten, dass eine praktische Zusammenarbeit auf Quartiersebene, die mit einem finanziellen und längerfristigen Engagement vor Ort verbunden ist, sich insgesamt kaum als realistische Option des kollektiven Handelns darstellt. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit endete dort, wo ein investiver Mitteleinsatz für bspw. Maßnahmen im Rahmen von Stadtquartiersentwicklungsprozessen notwendig wurde. Hier wirkten überlokal vorgegebene, unternehmerisch-betriebswirtschaftliche Zielvorgaben als Handlungsrahmen der lokalen Geschäftsführung. Dieser Handlungsrahmen gestattete nur in begrenztem Maße auf lokale Verhältnisse angepasste Handlungsstrategien, die größtenteils auf die Absicherung von wohnungswirtschaftlichen Kernaufgaben orientiert waren. Einzelne strategische Investoren oder Finanzinvestoren verfügten damit aufgrund einer insbesondere finanzwirtschaftlich geprägten Handlungslogik nicht über weitreichende, lokal verankerbare Handlungsmöglichkeiten.

[Bei der Festsetzung von Mietobergrenzen bei der KdU oder dem Einkauf von Dienstleistungen – wie z. B. Strom] „Dann haben die alle irgendwie gemeinsame Interessen, das ist dann leicht zu organisieren. Wenn Sie jetzt von investiven Maßnahmen in Stadtquartiersentwicklung denken, dann sehen sie sofort reflexartig eine Zurückhaltung bei einigen Finanzinvestoren. Die einfach sagen: Okay, das könnt ihr gerne machen, aber wir sind nur soweit dabei, wie wir unmittelbar eine Refinanzierung organisieren können. Das muss man so hinnehmen [...]“ [NKI_WW_01.-64]

„Auf einer bestimmten mechanischen oder auf einer nichtinvestiven Ebene, ist da große Kooperation aller Beteiligten. Wenn es um investive Maßnahmen geht, fällt das deutlich auseinander.“ [NKI_WW_01.-66]

D.4.3.2 Kollektive Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Die Stadt unterhielt sowohl strategische Kooperationen, die u. a. für den **Arbeitskreis Wohnungsmarkt** prägend waren, als auch praktische Ansätze kollektiver Zusammenarbeit mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in einzelnen Stadtquartieren, z. B. im Stadtteil Mettenhof.

Die themenbezogene Zusammenarbeit im Rahmen des kommunalen **Arbeitskreises Wohnungsmarkt** basierte auf dem Willen aller Beteiligten, gemeinsam Lösungswege aufzuzeigen und Lösungen herbeizuführen, die idealerweise eine win-win-Situation für alle Beteiligten ermöglichte. Um eine kollektive Zusammenarbeit zu bewirken, bedurfte es nicht nur eines gegenseitigen Vertrauens und einer wechselseitigen Verantwortungsbereitschaft, sondern auch einer bewussten Entscheidung des Einzelnen und damit des Willens zum (längerfristigen) Engagement.

Sowohl Stadt als auch die Gruppe der Akteure der Wohnungswirtschaft verfolgten dabei durchaus unterschiedliche strategische Ziele. Diese sollten durch wechselseitige Abstimmung bestmöglich miteinander in Einklang gebracht werden.

Es ließen sich folgende ausgewählte kommunale Ziele ermitteln:

- Beeinflussen und Gestalten städtischer Rahmenbedingungen,
- Umsetzen strategischer Stadtentwicklungsziele im Zusammenhang mit dem Erhalt sozial-stabiler Wohnquartiere,

- bestmöglicher Einsatz von Anreizen zum Erhalt von Einflussnahme und Gestaltungsmacht,
- Absichern bedarfsgerechter Wohnraumversorgung durch Wohnungsneubau und Bestandsinvestitionen,
- Gestalten der Kosten der Unterkunft, um bestmöglich Kostensteigerungen zu vermeiden,
- Vermeiden von Umzügen (und deren teils kommunale Finanzierung) aufgrund zu hoher Mieten,
- Verwaltung intern: Vermeiden von unnötigen Mieterwechseln aufgrund fehlerhafter Ämterkoordination.

Ziele der unternehmerischen Wohnungswirtschaft waren dagegen u. a.:

- Erzielen bestmöglicher Mieterlöse und geringstmöglicher Mietausfälle,
- bestmögliches Vermieten des angebotenen Wohnraums (Mehrwertorientierung) u. a. durch intakte, infrastrukturelle Wohnumfelder, nachfragegerechten Gebäudebestand und -zustand, bedarfsgerechten Wohnraum,
- bestmögliches Ausnutzen gegebener Rahmenbedingungen (Kenntnis über Marktbedingungen und städtische Strategien [Förderbedingungen]) und Erhalt von „Marktmacht“.

Handlungsleitende Motive öffentlicher und privater Akteure waren somit sehr unterschiedlich. Während die öffentliche Hand die Interessen der Gesamtstadt im Blick hatte und zur Gewährleistungen ihrer Aufgaben und Gestaltungsvorstellungen möglichst viele Mitstreiter suchte, hatten die Akteure der Wohnungswirtschaft vor allem einen Blick für ihren eigenen Besitz und Gewinn.

Die Interaktionsorientierung der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft folgten ausschließlich einzel- bzw. wohnungswirtschaftlichen Interessen, die an konkrete gebäude- und wohnungsbezogene Aspekte des Eigentums geknüpft waren. Eine Mehrwertorientierung erfolgte unter Wettbewerbsbedingungen: Über angebotenen Wohnraum und weiterführende Servicedienstleistungen konnten durch den einzelnen Akteur unterschiedliche Renditen erwirtschaftet werden. Diese Aufgaben konnten nur erfolgreich bewältigt werden, wenn eine entsprechende Wohnumfeldsituation gewährleistet war. So konnte mit Hilfe der öffentlichen Hand bzw. durch kommunale Förderung eine Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung von Quartieren, des Zustandes von öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen und Anlagen initiiert werden. Ausschließlich im Quartierskontext verknüpften sich damit die unterschiedlichsten strategischen Orientierungen einzelner wohnungswirtschaftlicher Akteure und der Stadt. Private Akteure waren implizit zum Erreichen ihrer Ziele an Kooperationen mit der Stadt gebunden.

Anders stellte sich Situation für die Kommune dar. Gerade nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungseigentums waren zwingend solidarisch-kooperative Handlungsansätze nötig, um strategische Ziele aber auch insbesondere Weisungs- und pflichtige Aufgaben zu erfüllen. Öffentliche-private Kooperationen waren damit insbesondere für die Stadt in Quartieren zur Bewältigung von Problemen alternativlos, bei denen ein „akuter Handlungsbedarf“ ermittelt wurde.

Die mit dem Strukturwandel verbundenen Veränderungen der Gesellschaft, der Wohnungsnachfrage und der Wohnumfeldgestaltung waren gemeinsame und zentrale Arbeitsfelder für öffentliche wie private Akteure. Neue Kooperationsansätze entwickelten sich daraus jedoch nicht. So fand zu diesem Thema zwar ein regelmäßiger Austausch statt, die mit dem Thema verbundenen veränderten Schwerpunktsetzungen und Aufgaben wurden aber durch die Akteure eigenständig bearbeitet.

„... wenn wir da an die herantreten, lächeln die manchmal auch leicht und sagen, das wissen wir selbst, Herr Wagner [Amtsleiter Amt für Wohnen und Grundsicherung der Stadt Kiel], das müssen Sie als Kommune uns nicht erzählen, wir gucken sehr kritisch den Markt an, gucken was kommt und agieren und reagieren auch, auch wenn die Stadt uns das nicht sagt, das machen wir schon.“ [KI_SV_01.-110]

D.4.3.2.1 Wahrnehmungswandel und Konflikte im Zusammenhang mit dem Markteintritt der neuen Investoren

Alle Akteure agieren als Wettbewerber am Markt. Im untersuchten Zeitraum fand ein Abwerben von Mietern oder unlauterer Wettbewerb zwischen den Akteuren nicht statt.

Insbesondere langjährig bekannte und damit von ihren Handlungsorientierungen vertraute und verlässliche Akteure des Wohnungsmarktes erfuhren durch bzw. seit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens innerhalb der Stadtverwaltung eine neue Wertschätzung.

„Es ist tatsächlich so, dass ich glaube, dass die alten Akteure mit dem Auftreten der neuen eine gesteigerte Wertschätzung erfahren haben, vor allen Dingen auch auf Seiten der Stadt. Man hat auch Haus & Grund, wie auch andere Wohnungsmarktakeute, in den vergangenen Zeiten ja auch gerne kritisiert und wir waren dann die Nörgler ...aber letztendlich hat ... da begriffen, dass wir auch...ein bürgerschaftliches Engagement haben und uns um die Interessen der Stadt kümmern, also wir kümmern uns natürlich auch um die einzelnen Interessen unserer Mitglieder, aber wir haben auch das große Ganze im Auge und wir wollen eben, dass die Stadt sich entwickelt und dass es der Stadt gut geht.“
[\KI_IV_02.-56\]

Des Weiteren konnten durch den Markteintritt unterschiedlichster neuer Akteure, deren mediale Präsentation als „Heuschrecken“, aber auch durch einen häufig veränderten Umgang mit Bestandsmietern insbesondere Genossenschaften ein Imageplus als verlässliche und lokal verankerte Wohnraumanbieter verzeichnen [\KI_WW_01.-120\]. Sie profitierten insofern vom Markteintritt, als dass sie einerseits unzufriedene Mieter als neue Nutzungsberechtigte in ihre eigenen Beständen integrieren und damit unter tendenziell entspannten Marktbedingungen Leerstände reduzieren konnten [\KI_WW_02.-8\]. Andererseits erforderte dieses Image auch die Gewährleistung eines besonderen wohnungsnahen Services und lokales Engagements. Entsprechend dieser Eigenlogik wurden insbesondere Genossenschaften stärker als verlässliche Partner der Kommune begriffen und als eine kooperationsoffene Gemeinschaft auftraten.

Zwischen den Akteuren des Wohnungsmarktes konnte nur ein abgeschwächt auftretender Konflikt nachgezeichnet werden. Dieser ergab sich insbesondere aus der unterschiedlichen unternehmerischen Handlungsorientierung und Professionalität einzelner, insbesondere neuer Akteure. Konfliktpotenziale waren gegeben, wenn Mitbewerber am Markt durch ihr Agieren das Engagement anderer (zer-)störten oder gefährdeten und das wohnungswirtschaftliche Engagement des Einzelnen für andere Akteure aufgrund räumlicher Nähe zu problematischen Entwicklungen führte. So waren Investitionsbereitschaft in Immobilienbestands-, Aufwertungs- oder Wohnumfeldmaßnahmen sehr verschieden. Es bestand die Gefahr, dass durch unterlassene Reinigungs- und Instandsetzungsmaßnahmen negative externe Effekte für anrainende Wohnungseigentümer und Vermieter auftreten (u. a. [\KI_SES_02.-12\]; [\KI_SES_02.-26\]; [\KI_PV_01.-19\]).

In diesem Zusammenhang wurde auch durch befragte Experten das Unternehmen KWG mbH nicht als Stadterneuerer, sondern als reiner Vermieter wahrgenommen, der aus genossenschaftlicher Sicht schlicht „an der Renditeschraube dreht“. Auch wenn dieses Schwarz-Weiß-Schema ein zu pauschales Urteil war, entsprach es durchaus der öffentlichen Wahrnehmung und wurde durch unterschiedlichste Akteure in die öffentlich-mediale Diskussion eingebracht. Obwohl die Mitwirkungsbereitschaft des Wohnungsunternehmens KWG mbH durchaus – in Abhängigkeit der unternehmerischen Strategien des jeweils aktuellen Eigentümers – verschieden war, blieb eine latente Grundkooperationsbereitschaft immer erhalten. Zum Teil wurden Maßnahmen im Kaufvertrag befristet als Modernisierungsaufgaben [\KI_WW_02.-45\] geregelt.

Innerhalb Kiels gab es Themen, die die Stadtverwaltung zu Interaktionen über den reinen Informationsaustausch mit Akteuren des Wohnungsmarktes zwangen. Die in diesem Zusammenhang wahrgenommenen Intensionsinterferenzen betrafen insbesondere das Thema der KdU-Mietobergrenzen (1). Das Weiteren war ein Konflikt darstellbar, der aber seitens der städtischen Vertreter keine expli-

zite Erwähnung fand: Die geringer werdende Mitwirkungsbereitschaft von Akteuren im Rahmen von Stadterneuerungsprozessen (2) und die wachsende Zahl an Service-Unternehmen zur Immobilienverwaltung. Insbesondere zu letzteren Aspekten konnte ein direkter Zusammenhang zur Privatisierung kommunalen Wohneigentums dargestellt werden.

(1) Angemessenheitsgrenzen KdU

Langjähriges Diskussionsthema zwischen Stadt und Wohnungsanbietern war das Thema der bedarfsgerechten Mietobergrenzen im Rahmen der Kosten der Unterkunft. Während durchschnittliche Mietkosten in der Stadt stagnierten, stiegen diese im preisgünstigen Marktsegment. Seitens der Akteure der Wohnungswirtschaft wurden hierbei aus marktgerechter, seitens der Stadt aus bedarfsgerechter Sicht Aspekte der Angemessenheit diskutiert. Entsprechend den staatlichen Weisungsaufgaben, musste die Stadt die Unterbringungen von Bedarfsgemeinschaften gewährleisten.

Bereits im Jahr 2007 wurde aufgrund des Drucks der lokalen Wohnungswirtschaft seitens der Stadt eine Richtlinie erarbeitet, die die Mietobergrenzen für die KdU neu regelte. Sie war das Ergebnis eines Kompromisses, der im Rahmen einer Arbeitsgruppe zwischen Vertretern der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, der Lokalpolitik, der städtischen Verwaltung/ Jobcenter und dem Mieterverein gefunden wurde. In den Verhandlungen wurde aus Sicht der unternehmerischen Wohnungswirtschaft vorgetragen, dass die Bemessung der bedarfsgerechten Mietobergrenzen für Kaltmiete und Heizkosten zu niedrig seien. Die lokale Wohnungswirtschaft argumentierte, dass

- a) sie in ihrem (freien) Wohnungsbestand teilweise bereits Mietsenkungen vornehmen bzw.
- b) Leerstände im Bestand des sozialen, mietpreisgebunden Wohnungsbestandes hinnehmen müsse, da Kriterien der Angemessenheit der Kostenerstattung für Bedarfsgemeinschaften unter den festgelegten Wohnungsmieten im gebundenen Bestand seien.

Die Stadt Kiel hielt dagegen, dass

- a) ein stadtseitiges Anheben der Mietobergrenzen für 20.000 Bedarfsgemeinschaften direkte Auswirkungen auf das Mietniveau habe,
- b) die städtische Kostenlast zu einem jährlichen Mehraufwand von bis zu sechs Mio. € führe.

Das Verhandlungsergebnis führte zu einer Modifikation der Richtlinie (Details Landeshauptstadt Kiel 2007c), die die unternehmerische Wohnungswirtschaft als klaren Gewinner aus den Verhandlungen hervorgehen ließ. So wurden bspw. Mietobergrenzen flexibilisiert bzw. angehoben. Durch diesen Spot-Vertrag verfügte die Stadt auch nach den Verhandlungen über keine Garantien, einkommensschwächere Haushalte außerhalb von Belegungs-, / Benennungsrechten bzw. zusätzlich abgeschlossener Kooperationsverträgen mit Wohnraum versorgen zu können. Stattdessen musste sie darauf vertrauen, dass insbesondere seitens der unternehmerischen Wohnungswirtschaft Wohnungsangebote unterbreitet wurden, die die Kriterien der Bedarfsgerechtigkeit nicht überschritten.

(2) Sinkende Mitwirkungsbereitschaft bei Maßnahmen der Stadterneuerung

Seit den 1990er Jahren wechselten in Kiel schätzungsweise mehr als 50.000 Mietwohnungen im Rahmen von Block- oder Unternehmensverkäufen (ohne Betrachtung von Mehrfachverkäufen) ihre Eigentümer. Damit wurde nicht nur mehr als jede dritte Wohnung (Stand 12/ 2009: 38,8 %) mindestens einmal – teilweise bis zu fünf Mal (siehe Abb. D-4) – durch institutionelle Wohnraumvermieter veräußert, sondern es fand auch ein bereits erwähnter intensiver Wechsel der lokalen Ansprechpartner statt. Insbesondere die nicht oder nur wenig gegebene lokale Verankerung der neuen Wohnungseigentümer – private Anleger als Amateurvermieter, Beteiligungsgesellschaften, offene und geschlossene Immobilienfonds – stellte sich für die Stadt allgemein, für lokale Akteure wie Stadtteilmanager vor Ort ausdrücklich problematisch dar: Es kam häufig zu einem Abbruch gewachsener und personengebundener Kommunikation. Doch nicht nur fehlende

Ansprechpartner wurden zum Problem. Sofern Ansprechpartner vor Ort vorhanden, besaßen diese teils stark eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse. Die Regelungskompetenz des unternehmerischen Vertreters erlaubte es häufig nicht (z. B. KWG mbH, Prelios RE), die aus Sicht der Stadt notwendigen und aus Sicht der anrainenden Eigentümer in den Quartieren aufgrund der Wohnungsmarktlage lokal sinnvollen Handlungsstrategien zu verfolgen.

Bleiben Bestandsinvestitionen aus, können fehlende Instandhaltungsmaßnahmen schnell zu selektiven Wanderungen führen. Wenngleich weder im Interesse städtischer noch privater Akteure, verstärkten sich aufgrund gegebener lokaler Akteurkonstellationen Ansätze sozialräumlicher Segregation in ausgewählten Teilräumen. Seitens der Stadt selbst wurde diese Down-Grading-Problematik nur vage angesprochen.

Die Einsicht, Maßnahmen der Stadterneuerung und des Quartierserhalts bzw. der Aufwertung kontinuierlich als ein Teil der immobilienwirtschaftlichen Strategie zu betrachten, war insbesondere unter renditeorientierten Akteuren und ihrer finanzwirtschaftlich geprägten Handlungslogik nur sehr eingeschränkt gegeben. Ergebnis dieser, durch intensive Eigentümerdynamik in den letzten Jahren wachsenden Handlungsorientierung, waren zunehmend problematische Entwicklungen in einzelnen Gebieten. Sie gingen mit einem schlechter werdenden Ruf ganzer Straßenzüge und Quartiere einher:

„Es gibt ... Stadtviertel, die verelenden sozusagen, weil die Besitzer, zum Teil, ...keine neuen Badezimmer einbauen oder die Treppen verfallen lassen oder die Grünflächen vielleicht mähen, aber ansonsten nichts machen...“ [KI_IV_03.-18]

Neue Marktkenntnisse und lokales Problembewusstsein, die theoretisch über einen Informationsaustausch generiert werden konnten, wurden somit häufig nicht durch die „neuen“ wohnungswirtschaftlichen Akteure umgesetzt.

„Da [Erarbeitung des Wohnungsmarktkonzeptes] saßen die großen Wohnungsunternehmen zwar alle mit am Tisch. [...] aber das] von der KWG irgendwelche Signale gekommen wären, dass die gesagt haben: Okay, in den Stadtteil, das und das und das da machen wir jetzt folgendes Projekt und bringen einmal etwas auf den Weg, was auch diesen ganzen Stadtteil hilft...Und nicht nur unseren Unternehmen .Habe ich eigentlich nie so recht wahrgenommen. Also sie haben immer gesagt, wir beteiligen uns, wir machen auch, haben auch nie die Notwendigkeit eines Konzeptes in Abrede gestellt. Aber irgendwie sind dem nie Taten gefolgt.“ [KI_IV_01.-33]

Es entstanden weiße Flecken innerhalb der Stadt, in denen kaum Handlungsspielraum gegeben war, weil Eigentumsverhältnisse oder Kooperationsbereitschaft dies nicht mehr ermöglichten [KI_IV_03.-85].

„Was sie deutlich merken, ist, dass ihnen einfach Partner fehlen. Das heißt, also die Stadtverwaltung selber, auch die Politik, kann nicht mehr mit strategischen Partnern über die weitere Entwicklung der Stadt nachdenken, weil eben die, das konnte früher, weil die KWG eine wesentliche Säule auch zum Thema Stadtentwicklung. Man konnte also über Pakete, wie Soziale Stadt, Stadtumbau West, also Themen die ja durchaus heute eine große Relevanz haben, wären früher natürlicherweise in den Gesprächs-, auf die Gesprächspartner der KWG zurückgefallenDiese Partner fehlen [...] der kommunalen Stadtverwaltung als Ansprechpartner heute“ [KI_WW_01.-42]

(3) Überregional tätige Wohnraumverwalter

Ein weiteres Erschwernis für lokale Kooperationsbeziehungen stellte die wachsende Bedeutung von zum Teil überregional tätigen Wohnraumverwaltern auf dem Wohnungsmarkt dar. Insbesondere durch Wohnungseigentümer beauftragte immobilienwirtschaftliche Dienstleister hatten keine Befugnisse und kein Interesse als Ansprechpartner über ihre immobilienwirtschaftliche Beauftragung hinaus. Als Auftragnehmer bspw. im Rahmen der Wohneigentumsverwaltung waren sie vertraglich einer bestmöglichen Verwertung und Bewirtschaftung der Immobilie und Renditeerzielen

verpflichtet [\KI_SV_01.-98\]. Auf diese Weise kam es teilweise zum Abbruch der Kommunikationsbeziehungen und zu problematischen Folgen für Entwicklungsmaßnahmen im Quartier. Beispielhaft sei hier der Bestand von ca. 600 Wohneinheiten benannt, welche durch die avege Allgemeine Vermögensgesellschaft mbH & Co. Objektmanagement KG mit Sitz in Berlin von der KWG mbH im Jahr 2003 erworben wurde. Der durch das Unternehmen gehaltene Wohnungsbestand wird wiederum durch ein in Berlin ansässiges Unternehmen, die centerra AG verwaltet. Das sich als Full Service Property Manager verstehende Unternehmen wirbt mit dem Slogan, „**centrally managed, locally executed**“ (Centerra AG 2011). Dies kann sinnbildlich das Handlungsdilemma verdeutlichen, in welchem sich nicht nur die Stadt, sondern auch andere kooperationswillige Akteure des Wohnungsmarktes befanden. „Zentral verwaltet, lokal ausgeführt“ bezog sich ausschließlich auf ein erfolgreiches Immobilienmanagement und schloss damit den Aufbau möglicher Kooperationen aus. Unternehmen, welche ausschließlich als Wohnraumverwalter am Markt aktiv waren und als Intermediäre zwischen Wohnungseigentümer und Mietern agierten, übernahmen keine kooperativen Rollen. Besitzer größerer Portfolios fielen als Akteure für eine Zusammenarbeit mit der Stadt teilweise komplett aus.

D.4.3.2.2 Anreize zur Umsetzung strategischer Ziele der Kommune

Möglichkeiten der Kommune, auf Stadtentwicklungsprozesse oder den Immobilienbestandsmarkt lenkend einzuwirken, waren seitens der Stadt ausschließlich mit Hilfe gesetzlicher Vorgaben und durch Anreize realisierbar. Sie waren damit einerseits relativ umfassend, wenn Gemeinwohlinteressen gefährdet erschienen, gleichzeitig aber relativ begrenzt, wenn es sich um die Durchsetzung kommunaler Gestaltungsansprüche handelte.

Während, abgesehen von räumlicher Nähe einzelner Wohnquartiere, -blöcke oder Häuser, zwischen den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft keine nachweisbaren Abhängigkeiten, sondern ausschließlich Konkurrenzen bestanden, war zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft zwar keine Konkurrenz gegeben, jedoch eine mehr oder weniger direkte einseitige sowie indirekte wechselseitige Abhängigkeiten.

Positive kommunale Anreize zur Mitwirkung wurden vor allem im Rahmen von Beteiligungsverfahren an strategischen Konzeptionen (INSEKK, Wohnungsmarktbericht) und dem Inaussichtstellen von Fördergeldern realisiert. Im Bereich der städtebaulichen Stadterneuerung versuchte Kiel zudem insbesondere jene städtischen Interessen voranzubringen, die auch seitens privater Akteure als eine gewinnbringende Handlung wahrgenommen wurden. So wurden bspw. mit Hilfe von Wettbewerben zur energetischen Gebäudesanierung oder Fassadengestaltung im Stadtteil Gaarden (2007) Zertifizierungen und Preisvergaben initiiert und mit Hilfe der NBank gefördert. Preisgelder und eine „soziale Belohnung“ durch imageprägende Öffentlichkeitsarbeit fanden kleinräumig Anwendung.

Insgesamt fehlen der Stadt jedoch notwendige finanzielle Eigenmittel, um zusätzliche betriebswirtschaftliche Anreize für Unternehmen zu bieten. Unter dem Motto „Warum Bestände pflegen, wenn man sie verkaufen will?“ [\KI_WW_02.-144\] erschienen bestehende positive Anreizsysteme insbesondere für die Eigentümer von Problemimmobilien – und damit vor allem auch für „neue Investoren“ – häufig entweder zu wenig attraktiv, waren unbekannt bzw. wurden schlichtweg nicht als notwendig betrachtet und ignoriert. Die Konsequenz war, dass sich auch professionelle Manager vor Ort wenig um nachhaltige Inwerthaltungs- oder Inwertsetzungsstrategien im Portfolio selbst sowie auf Quartiersebene kümmerten (siehe Lokalbeispiel Kapitel D.4.3.3).

Investive und qualitative Anreize für private Akteure, die durch kommunale Starterinvestitionen oder -projekte vor dem Verkauf des kommunalen Unternehmens häufig durch die KWG mbH bzw. KSS erbracht wurden, waren nicht mehr möglich [\KI_SV_02.-25\].

Der Einsatz von auf Zwang basierenden Mitwirkungsanzreizen (**negativen** Anreize) ist der Autorin in Kiel im Bereich der Stadtentwicklung nicht bekannt. Es kamen keine ordnungspolitischen Mittel und

Instrumente wie bspw. Ordnungs- oder Instandsetzungsgebote zum Einsatz. Bauordnungsrechtliche Auflagen an die KWG mbH erfolgten bisher nicht. Durch die Stadt wurden somit ausschließlich positive Anreize geschaffen oder infrastrukturelle Aufwertungsmaßnahmen realisiert.

Dagegen erfolgten bedingt Zwangsmaßnahmen im Rahmen der kommunalen Zahlungen der KdU. Kiel übernahm für 13 % der Haushalte im Rahmen der KdU die Wohnkosten (2010). Bedingt durch den teils problematischen baulichen Zustand von Wohngebäuden und kritischen Wohnverhältnissen kam es zwischen Stadt/ Jobcenter und institutionellen Vermietern zu Konflikten. In ausgewählten Fällen stellte die Stadt aufgrund der gegebenen Wohnverhältnisse ihre Mietzahlung ein. Auf diese Weise sollte Druck auf Vermieter ausgeübt werden, um Verhältnisse zu ändern und Instandsetzungsmaßnahmen zu initiieren [NKI_PV_03.-72\]. Diese Form der Restriktion kam nur sehr ausgewählt zum Einsatz, befähigte jedoch die Stadt, einzelne Akteure in bestimmte Entwicklungsrichtungen zu lenken. Sollte es zukünftig zu einer steigenden Verknappung von Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte kommen (siehe Bundesregierung Deutschland 2012, 60), reichen der Stadt die ihr zur Verfügung stehenden leistungspolitischen Instrumente nicht mehr aus. Da negative Mitwirkungsanreize durch Belegungsbindung dann bereits ausgeschöpft sind, müssen an dieser Stelle neue Anreize der Zusammenarbeit geschaffen werden. Allein zwischen 2012 bis 2015 fallen 6.000 Sozialwohnungen aus der Bindung³⁴⁸. Die Stadt ist spätestens ab 2016 verstärkt beim Thema KdU auf die Kooperationsbereitschaft der Akteure angewiesen.

„...aber wenn da etwas passieren würde, würden wir [die Stadt Kiel] alle unsere Stränge nutzen, [...] um ein Agreement mit der Wohnungswirtschaft hinzukriegen und das irgendwie vorrangig versorgen und ich bin eigentlich auch optimistisch, dass man das hinkriegen könnte. Es kann sein, dass es Geld kostet... da muss man miteinander reden und gucken, unter welchen Bedingungen dann die [Wohnungswirtschaft] uns da weiterhelfen können.“ [NKI_SV_01.-96]

Im Rahmen eines seitens der Stadt und der unternehmerischen Wohnungswirtschaft geschaffenen institutionellen Kontextes, konnte somit nur eine begrenzte Zahl von Themen bearbeitet werden. Für die praktische Umsetzung strategischer Ziele kam zu einer steigenden Koordinierungsarbeit eine wachsende Akteur- und damit Interessenvielfalt hinzu. Dabei wurden in Gremienarbeit beschriebene und gewonnene Erkenntnisse insbesondere durch neue Akteure nicht (mehr) in praktisches Handeln umgesetzt.

In Abb. D-18 sind Interaktionspartner sowie mögliche Anreize und deren Interaktionsformen zusammenfassend dargestellt.

D.4.3.3 Das lokale Beispiel Kiel-Mettenhof

Im Folgenden soll anhand des lokalen Beispiels Mettenhof Möglichkeiten, aber auch Grenzen der kommunalen Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nach dem Verkauf dargestellt werden. Hierbei werden einzelne Instrumente und Anreize herausgearbeitet, die auf Basis einer öffentlichen Steuerungsgrundlage im Rahmen des Programmgebietes „Soziale Stadt“ zur Anwendung kamen.

D.4.3.3.1 Kooperationsansätze im Sozialen-Stadt-Gebiet

Der Stadtteil Mettenhof liegt am westlichen Rand der Stadt. Der Gebäudebestand wurde teilweise als Sozialer Wohnungsbau in den 1960er und 1970er Jahren durch die **Neue Heimat** in komplexer Bauweise als Geschosswohnungsbau realisiert. Das Wohngebiet gilt als eines der sozial schwächsten der Stadt³⁴⁹. Der mit ca. 19.000 Einwohnern größte Stadtteil Kiels ist durch eine überdurchschnittlich hohe Bewohnerdichte, einen überdurchschnittlich hohem Anteil an Familienhaushalten sowie den

³⁴⁸ Siehe Landeshauptstadt Kiel, 2010d, Anlage 2 Tabellen 2 und 8; Gewos 2013, 14.

³⁴⁹ Eine weiterführende sozialraumanalytische Betrachtung erfolgte u. a. durch Vhw u. a. 2008, 47 – 52

höchsten Anteil alleinerziehender Familien in Kiel gekennzeichnet. 34,9 % der in Mettenhof Lebenden sind SGB II-Empfänger, 13,0 % sind Menschen fremder Staatsangehörigkeit (12/ 2009)³⁵⁰. Die Großwohnsiedlung ist Zuzugsraum von Haushalten mit Migrationshintergrund sowie Einkommenschwacher. Gewos (2009: 21) ermittelte, dass in Mettenhof bis zu 70 % der Haushalte³⁵¹ auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen waren. Das Außenimage ist negativ (Gewos 2009, 23).

Der heutige Mietwohnungsbestand befindet sich in einem mittleren bis guten, teils mit „deutlichen Sanierungsbedarfen“ versehenen Zustand. Seit 2000 erfährt das Gebiet „mit akutem [wohnungsmarktbezogenen] Handlungsbedarf“ (Landeshauptstadt Kiel 2010, 755 f.) Förderung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“. Etwa ein Viertel des vor allem in zentraler Stadtteillage gelegenen

Anreize/ Zwänge	Akteur Stadt	Akteure Wohnungswirtschaft	Verhandlungs- form	Handlungs- ergebnis
Anreize durch strategische Beteiligung				
Gestaltungsmöglichkeit <i>positive Anreize</i>	(+) Problemsensibilisierung und Wissensgewinn (-) hohe organisatorische Aufwendungen für Kommune	(+) Wissensgewinn	Problemlösen; teilweise positive Koordination	Sensibilisierung, teilweise Investitionen
Akquise von Fördermitteln durch Kommune				
Finanziell <i>positive Anreize</i>	(+) bauliche und soziale Aufwertungsmaßnahmen – Reduzieren von sozialräumlicher Segregation	(+) mit geringen Aufwendungen versehene Zuschüsse (+) wertsteigernde Wohnumfeldmaßnahmen	Prozess des Abwägens	teilweise Investitionen am privaten Eigentum
Festlegung von Mietobergrenzen/ Angemessenheitsgrenzen (2007)				
Finanziell/ Rechtlich <i>positive Anreize/ negative Anreize</i>	(-) zusätzliche finanzielle Belastung (-) Unsicherheit über maßvollen Umgang mit Wohnungswirtschaft – Mietsteigerungseffekte für Gesamtstadt		Prozess des Abwägens/ Verhandlung: negative Koordination	Kompromisse auf „behutsame“ Anpassung der 2007 gültigen Mietobergrenzen
	(+) Verhindern von Zwangsumzügen, die durch die Stadt finanziert werden müssen (+) Reduzieren von sozialräumlicher Segregation	(+) zusätzliche Einnahmen durch Erhöhung kommunal-finanzierter Mietfläche, Erhöhung der kalten Betriebskostenvorauszahlung; Erhöhung der Kaltmietkosten für Wohnungsbestand vor 1975	Prozess des Abwägens/ Verhandlung: negative Koordination	
	(-) Kürzen der KdU-Zahlungen bei inakzeptablen Wohnverhältnissen	offen	Vertrag	Privatrechtliche Auseinandersetzung

Abb. D-18: Kommunale Anreize im Bereich der sozialen und baulichen Stadtentwicklung

(+) Gewinn für Akteur; (-) Kompromiss für Akteur

Quelle: Eigene Darstellung.

³⁵⁰ Eigene Berechnungen nach Landeshauptstadt Kiel, 2010f

³⁵¹ Entspricht etwa 6.000-8.3000 Haushalten.

Wohnungsbestandes ist öffentlich gefördert (Gewos 2009, 32). Seit Ende der 1990er Jahre unterliegt der „Mettenhofer Wohnungsmarkt“ starken Internationalisierungstendenzen. Mehr als 80 % des Bestandes der Großwohnsiedlung befinden sich im Eigentum von institutionellen Wohnungsanbietern, die als Wohnungsunternehmen, Fonds oder als kleine Genossenschaften am Markt operieren.

Die einstige Dominanz öffentlicher Wohnraumanbieter in Mettenhof ist verschwunden. Teils international operierende Finanzinvestoren und Fonds strengten Mieterprivatisierung an, die zu einer weiteren Vereinzelung von Eigentum führten. Neue Eigentümergemeinschaften werden teilweise fremdverwaltet. Damit agiert die Stadt mit acht wohnungswirtschaftlichen Hauptakteuren und deren unterschiedlichen Interessen.³⁵² Zu den großen Playern zählt die private Beteiligungsgesellschaft Prelios RE Prelios RE, welche Wohnungen der ehemaligen BauBeCon, BGI, WOBAU erwarb oder die Deutsche Annington. Ersterer Akteur stellt als Eigentümer und Verwalter von Eigentümergemeinschaften mit 2.570 WE den größten Wohnungsbestand im Quartier. Der zweitgrößte Akteur, die KWG mbH verfügte 1.270 Wohneinheiten (Stand 02/ 2009).

Am Beispiel Mettenhofs kann exemplarisch gezeigt werden, dass die Bereitschaft zur Kooperation abhängig vom institutionellen Eigeninteresse der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ist. Gleichzeitig wird die konkrete Ausgestaltung von Kooperationsprozessen auch von handelnden Personen und deren Engagement sowie deren Fähigkeiten und Stellung bestimmt.

Die lokalen Handlungsmöglichkeiten der Stadt waren insbesondere seit dem Verkauf der Bestände der KWG mbH (1999) und der landeseigenen Wobau-Bestände (2003) an Fondsmanagementgruppen (Aviva & Round Hill Capital LLC) sowie ausländische Finanzinvestoren (aktuell Prelios RE) sowohl aus finanziellen als auch aus eigentumsrechtlichen Gründen stark begrenzt. Mit Hilfe von Fördergeldern wurden bis Mitte 2011 insbesondere investive Maßnahmen im Infrastrukturbereich und im öffentlichen Raum³⁵³ in Höhe von 6,4 Mio. € realisiert, ein Drittel der Kosten trug die Stadt.

Will die Stadt eigene Ziele umsetzen, muss sie kooperieren. Adressaten der Kooperation sind insbesondere die beiden „großen Akteure“ bzw. Vermieter, Prelios RE und KWG mbH. Insbesondere mit diesen wurden wohnungspolitische Ziele erörtert³⁵⁴, um u. a. eine bessere soziale Durchmischung des Wohngebietes erreichen zu können.³⁵⁵ Das 2000 initiierte Quartiersmanagement agierte in diesem Zusammenhang als durch die Stadt beauftragter Netzwerker, der die Umsetzung der Programmziele „Soziale Stadt“ vor Ort begleitete, koordinierte und moderierte. Das Quartiersmanagement agierte auch als Vermittler zwischen städtischer Verwaltung und Akteuren vor Ort.³⁵⁶

³⁵² z. B. die privaten Beteiligungsgesellschaften Prelios RE, die Wohnen der ehemaligen BauBeCon, BGI, WOBAU erwarben, Arsago Real Estate oder Deutsche Annington, die Bewohnergenossenschaft Espiakweg oder Peter-Schoof-Immobilien

³⁵³ Barrierearmes Mettenhof – Barrierefreie Gestaltung öffentlicher Flächen, Gestaltung Neuer Marktplatz sowie Marktplatzerweiterung, Gestaltung Wikingerbummel, Realisierung einer Skate-Anlage, Freizeit- und Bewegungspark Heidenberger Teich, Quartiersplatz Thorwaldsenpfad, Schulhofgestaltungsmaßnahmen an unterschiedlichen Schulen, Neubau eines Janusz-Korczak-Kinderhaus

³⁵⁴ z. B. Gebietsfreistellungen von Wohnungen: Wohnraum mit staatlicher Förderung und dessen Belegungsbindung wird nicht in Mettenhof, sondern z. B. in der Innenstadt realisiert.

³⁵⁵ Nach Analysen von vhw u. a. (2008) lagen die Angebotsmieten der KWG mbH trotz preislichen Steigerungen im zeitlichen Verlauf teils deutlich unter den mittleren örtlichen Angebotsmieten. Damit verbunden ist u. a. eine Konzentration und schrittweise Zuspitzung von sozialen Problemlagen im KWG-Bestand (ebenda, 32) Siehe weiterführende Analysen zur differenzierten Preis- und Vermietungspolitik u. a. der KWG mbH vhw u. a. 2008, 52-56

³⁵⁶ Das Quartiersmanagement übernahm die Aufgabe der Koordinierung der Bürger- und Akteursbeteiligung im Quartier, die Koordinierung lokaler Aktivitäten mit städtischen Zielen sowie Planung, Initiierung und Betreuung von im Rahmen des Förderprogramms ‚Soziale Stadt‘ durchgeführten Projekten und war zuständig für die Analyse der Entwicklungschancen und -trends im Stadtteil siehe [KI_SES_02.-2]

Die Stadt konnte mit relativ wenigen Akteuren des Wohnungsmarktes zusammenarbeiten, um umfangreiche Stadterneuerungsziele und wohnungspolitische Ziele anzuregen und ggf. umzusetzen. Lokale Akteure profitierten direkt durch Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld und im öffentlichen Raum sowie im Bereich sozio-kultureller und technischer Infrastruktur gleichermaßen. Eine Zusammenarbeit mit der Stadt wurde nicht erzwungen. Die geringe Zahl an korporativen Akteuren ermöglichte somit nicht automatisch, lokale Kooperationbeziehungen und gemeinsame Problemlösungsstrategien mit Hilfe persönlicher Kontakte zu erarbeiten. Erschwert wurde der Kommunikations- und Kooperationsprozess durch personelle Wechsel in einzelnen Unternehmen sowie die sich durch Weiterverkäufe verändernden lokalen Handlungsstrategien und Ansprechpartner. Die Kooperationsqualität und -verbindlichkeit im Quartier stellte sich sehr unbeständig dar.

„Die Zusammenarbeit. Also ich kann nicht sagen, die ist gut oder die ist schlecht, weil die hat ganz klare Wellenbewegungen, so, und zwar Wellenbewegungen insofern, als dass es unheimlich eng daran gekoppelt ist, wen sie gerade vor Ort haben und sie hatten sehr viele Veräußerungen in den letzten Jahren. Also da kam man schon gar nicht mehr hinterher...“ [NKI_SES_02.-10]

„Als ich hier angefangen habe [2003], gab es insbesondere zu den Akteuren der BGI und der BauBeCon [öffentliche Akteure], aber auch zu den anderen, sehr gute Kontakte. [...] Also die, gerade der Geschäftsführer der BGI hat sich unheimlich eingesetzt für diesen Stadtteil und ihm ist es zu verdanken, dass wir mehrfach Mittel in erheblichem Umfang bekommen haben [...] Die Unternehmensphilosophie [...] war tatsächlich, die Bestände vor Ort nicht zu verwalten, nur, sondern auch in die Zukunft zu gucken und zu fragen, was kann diesen Stadtteil attraktiv machen, was macht ihn zukunftsfähig, was kann ihn nach vorne bringen. [...] beispielsweise Organisation Stadtteilst. Da war es so, dass mit federführend von der BauBeCon jemand mit in dieser Planungsgruppe saß und mehrere Jahre dieses Stadtteilst maßgeblich mit ausgerichtet hat und auch maßgeblich mitfinanziert hat. [...] es war einfach ein gutes Geben und Nehmen [...] Und dann kam eben dieser Verkauf der BGI und der BauBeCon [...] und dann brach das weg. Also dann hatte man zwar teilweise noch Kontakt, aber es hatte, also es gab dieses Engagement nicht mehr, nicht mehr dieses nach Vorne schauen, es dauerte ewig, bis Entscheidungen getroffen wurden. [...] Also früher hatten diese Akteure hier vor Ort eine Entscheidungskompetenz, ja, die hatten auch ein gewisses Budget... [...] Das war auf einmal alles weg. Es wurde alles auf höheren Ebenen entschieden und diese höheren Ebenen waren extrem träge oder keiner wollte entscheiden oder es stand schon wieder der nächste Verkauf an und ganz andere Dinge waren für die wesentlich. [...] es wurde nicht mehr an die Zukunft gedacht, es gab keine Perspektiven mehr und es wurde verwaltet ...“ [NKI_SES_02.-12]

Akteure, welche ein relativ kurzfristiges Investitionsinteresse am Standort hatten, zeigten kein Investitionsinteresse, welches über die reine finanzwirtschaftliche Gewinnorientierung der erworbenen Immobilienbestände hinausreichte. Dies war vor allem für Stadtentwicklungsprozesse problematisch, welche eine Beteiligung der Eigentümer erforderlich machten. Gemeinsam getroffene Absprachen und Überlegungen wurden häufig durch neue Eigentümer nicht mehr mitgetragen oder in Frage gestellt. Konnte eine Intensivierung der Kontakte zur unternehmerischen Wohnungswirtschaft nicht erreicht werden, wurden Entwicklungsprozesse nicht nur erschwert, sondern beinahe unmöglich. Denn auch Investitionen im öffentlichen Raum benötigten teilweise die Beteiligung privater Flächeneigentümer. So strengte das Quartiersmanagement im Auftrag der Stadt eine Umgestaltung einer zentralen, größtenteils öffentlichen Fläche an, die teils städtische, landeseigene und private Eigentümer aufwies. Die Fläche galt einst als lokaler Treffpunkt, verwehrte jedoch zunehmend. Zur investiven Umgestaltung der öffentlich finanzierten Maßnahme mussten Flächenumlegungen vorgenommen werden.

„Da wurde auch durchaus Bereitschaft zu signalisiert, aber ich glaube, ich will jetzt nicht lügen, wir haben mindestens zwei, wenn nicht sogar drei Jahre gebraucht, im Kontext dieser ständigen Veräußerung dieser Wohnungswirtschaftsakteure endlich diese, also das auf die Reihe zu bekommen, diese Unterschrift zu bekommen, für diese Flächenübernahme, das notariell auf den Weg zu bringen,

und jetzt [2010] fangen wir an und die Maßnahme habe ich, ich glaube, 2004 entwickelt. Jetzt fangen wir an, dort zu bauen.“ [NKI_SES_02.-12]

Es zeigte sich, dass insbesondere verwaltende Akteure bzw. Amateurvermieter neben ihrem Kerngeschäft kein weiterführendes Interesse hatten, sich als Akteure in Netzwerkstrukturen einzubinden. Interaktionen in kollektiven Handlungszusammenhängen waren selten. Es sei denn, es existierten Anreize, die ein Engagement attraktiv und notwendig machten und es ergaben sich durch die Kooperation mit Kommune und Stadtteilbüro wichtige wohnungswirtschaftliche Impulse für das eigene Unternehmen. Die Akteure folgten somit zwar institutionellen Eigeninteressen, konnten diese jedoch mit unterschiedlichen positiven Synergieeffekten bei Mitwirkung an der Bereitstellung öffentlicher Güter für das Quartier kombinieren. Gleichzeitig stellte ihr lokales Engagement auch einen wichtigen positiven Imageimpuls dar.

Konkret in Mettenhof zeigte sich, dass das Interesse an Kooperation und lokaler Netzwerkarbeit stieg, sobald ein Akteur durch sein de-investives Verhalten zunehmend Vermietungsschwierigkeiten erfuhr und sich erhoffte Gewinne in Verluste wandelten. Materielle und organisatorische Unterstützung der öffentlichen Hand wurden zwar genutzt, eine längerfristige Bindung an das und die strategische Einbindung in das Quartier erfolgt damit jedoch nicht zwingend.

„Also natürlich sind wir erst an die ran gekommen, als die anfangen, richtig rote Zahlen zu schreiben.“ [NKI_SES_02.-18]...Und es ist jetzt aber so, dass, inzwischen haben die eine eigene Hausmeisterfirma gegründet, usw. usf., also, und wenn wir, da haben wir sehr guten Kontakt inzwischen. Also wenn wir da sagen, Mensch, wir brauchen was, dann sagen die okay, ihr bekommt das...[...] aber es gibt jetzt eine aktive Vermietungspolitik, es wird versucht, im Rahmen aller Möglichkeiten dort die Missstände zu beheben. [NKI_SES_02.-16]

Die Aktivierung und Sensibilisierung erforderte zwar seitens der öffentlichen Hand einen langen Atem, erwies sich jedoch langfristig als wichtige Strategie, Teile des Quartiers sozial als auch baulich zu stärken.

„... wir haben stundenlange Gespräche geführt, also zwischen Lila-Latz-Hose und Wirtschaftsanwalt sozusagen, um mitzuteilen, was diese Menschen hier vor Ort brauchen, was das für ein Klientel ist und aus welchen Perspektiven man das auch betrachten kann und ... [...] wir haben sie auch dazu bewegen können, hier dann tatsächlich auch mal an einer Ortsbeiratssitzung teilzunehmen, weil die über zwei, drei Jahre im Ortsbeirat, das war Thema und in einer, also es kriegte dann richtige ausländerfeindliche Züge, ...[...] und vorher war von dem natürlich nie jemand hier zu sehen, auch wenn die eingeladen waren [...] sie sind da auch sehr mit sich selbst ins Gericht gegangen, [...] was das Dilemma ist, haben sie ja schon gesehen, aber wie sie einen Schritt daraus machen können und das, ja, in einem Rahmen, der durch sehr enge finanzielle Grenzen gesteckt war...“ [NKI_SES_02.-22]

Insbesondere „kleine Akteure“ – teilweise ohne wohnungswirtschaftliche Kenntnisse – erwarben Immobilien als private Kapitalanlage. Fehlendes Wissen und fehlende Kenntnisse über die soziale Zusammensetzung der Bewohnerschaft führten zu erheblichen Vermietungs-, aber auch Quartiersproblemen. Mit Hilfe eines öffentlichen Moderationsprozesses und Unterstützungsleistung konnten jedoch Missstände abgebaut werden.

Sowohl KWG mbH als auch Prelios RE engagierten sich als „große Akteure“ sozial in Mettenhof. Während die KWG mbH zwei Bürgertreffs betrieb (Palette 6, öffentliche Räume im Wohnhaus Göteburg), unterstützte Prelios RE finanziell die Straßensozialarbeit und betrieb ein Gemeinschaftshaus. Beide Akteure hatten einen eigenen Mieterservice sowie Vermietungsbüros im Quartier.

„Als Pirelli das [den Wohnungsbestand von Cerberus] übernommen hat, da steigt jetzt sozusagen dieses Interesse wieder an. Also da gibt es jetzt wieder Kontakt, da gibt es auch wieder ein Stück Unterstützung, das hat nicht die gleiche Qualität bislang wie damals, aber es ist schon deutlich besser. So. Wer sich nach wie vor engagiert im Stadtteil ist die KWG über verschiedene Geschichten. [...] Wir

machen teilweise Ferienangebote für Kinder, usw. und wenn wir da Anfragen an Spenden oder so was, da ist dann auch immer noch mal was zu machen. [...] da ist schon eine Präsenz vorhanden.“
 \NKI_SES_02.-14\

Im Vergleich zu einst öffentlichen Eigentümern, ging aufgrund der häufigen Eigentümerwechsel sowohl personelles als auch finanzielle Engagement der größten Akteure zurück. Die positive Einschätzung der Stadt ist deshalb kritisch zu hinterfragen:

„... wir arbeiten auch da mit der KWG nach wie vor im Bereich der Sozialen Stadt eng zusammen [...] wir [haben] da in den letzten zehn Jahren in beiden Stadtteilen [auch Soziale Stadt Gaarden] im Wesentlichen investive Maßnahmen umgesetzt, in die praktisch die Wohnungsunternehmen nicht eingebunden waren. Das läuft nebenbei. Aber im Wesentlichen sind die Gelder geflossen in Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, Marktplatz, Bürgerhaus, Umbau von Grünanlagen, Umbau von Straßenwegen, Plätzen, in Richtung Verschönerung der Stadt halt – Imageanhebung und so weiter.“
 \NKI_SV_01.-112\

Eine Gewos-Vertiefungsuntersuchung für das Soziale-Stadt-Gebiet zeigte den wachsenden Handlungsbedarf und -druck seitens der Stadt sowie der Vermieter. Durch die Stadt wurden zur Erarbeitung der Analyse ganz bewusst lokale Akteure auf freiwilliger Basis im Rahmen eines ersten Workshops bzw. Runden Tisches eingebunden. Alle acht Akteure folgten der Einladung und verständigten sich „auf die Arbeit an einer gemeinsamen Gesamtstrategie“ (Kiel-Mettenhof Ortsbeirat 2010). Auch der durch die Stadt/ Quartiersmanagement Mettenhof initiierte 2. Workshop „Runder Tisch Wohnen Mettenhof“ wurde im November 2010 von sechs der acht Vermieter wahrgenommen. Gesprächsbereitschaft und wachsendes Problembewusstsein für das Finden gemeinsamer Lösungen könnten gegeben sein. Teilnehmer des Workshops planen, sich unter Federführung der Stadt zukünftig zweimal jährlich zu treffen und Themen wie Kooperationsverträge und Gebietsfreistellungen (siehe nachfolgende Ausführungen) zu bearbeiten. Gleichwohl könnten Themen wie Umbau- oder Sanierungsmaßnahmen im lokalem Kontext, Etablierung von Seniorenwohnformen im Bestand oder aber das Durchführen gemeinsamer Projekte und die Absicherung öffentlichkeitswirksamer Projekte mit Hilfe der Initiierung eines Stadtteilstifts durch eine kollektive Zusammenarbeit möglich werden.

In diesem Zusammenhang ergibt sich die Möglichkeit auch seitens der Stadt, durch Sensibilisierung für Probleme vor Ort, Moderationsleistungen und ggf. auch durch das zukünftige Einbringen von Fördergeldern ein kollektives Problembewusstsein und damit eine kollektive Problembearbeitung zu initiieren. Eine zusätzliche Chance wird darin gesehen, dass es seit 2009 zu einer Verstärkung des Engagements gekommen und die lokale Transaktionsdynamik abgeklungen ist \NKI_SES_02.-26\.

Auch wenn insgesamt eingeschätzt wird, dass im Stadtteil durch bis 2008 sehr intensiv stattgefundenene Immobilientransaktionen das lokale Interesse an Kooperationen und Engagement zurückgegangen war, zeigt sich, dass Akteure, welche sich als Partner in einem Netzwerk begriffen, auf informellen sowie formellen Wege miteinander bereit waren, regelmäßig zu kommunizieren. Hierbei könnten die beiden nach Olson „Großen“, die Vermieter Prelios RE und KWG mbH, zukünftig eine Schlüsselfunktion übernehmen. Offen indes muss bleiben, wie lange heutige Akteure am Standort wohnungswirtschaftlich aktiv bleiben.

D.4.3.3.2 Abschluss von wohnungsbestandsbezogenen Kooperationsverträgen

Im Jahr 1998 schloss die Stadt mit der KWG mbH (kommunal), der Wobau (damals in den Händen der Landesentwicklungsgesellschaft, aktuell Prelios RE) sowie 1999/ 2002 mit der Wohnungsbaugenossenschaft Espiakweg Kooperationsverträge mit dem Ziel ab, die soziale Durchmischung des Quartiers zu stärken. Dazu wurden Wohneinheiten aus der Belegungsbindung entlassen und „gebietstfrei gestellt“. In auf maximal fünf Jahre befristeten Kooperationsverträgen

waren „Art, Umfang, sowie zeitliche und finanzielle Umsetzung der Verbesserungsmaßnahmen“³⁵⁷ im Gebiet festzulegen. Der Bezug von Wohnraum war damit nicht ausschließlich Haushalten mit Belegungsrechten vorbehalten, sondern auch Einkommensstärkeren. Die Gebietsfreistellung wurde von allen bisher beteiligten wohnungswirtschaftlichen Akteuren als gut und sinnvoll eingeschätzt. Man war an einem Fortführen der Kooperation bzw. einer Ausweitung der Freistellung (Prelios RE) interessiert. Da insbesondere Prelios RE in seinem Portfolio hochwertigere und neuere Wohnungen aufweist, dürfte das Unternehmen sowohl an einer stärkeren Bewohnerdurchmischung als auch an höheren Mieteinnahmen interessiert sein. Die private Beteiligungsgesellschaft Deutsche Annington sowie das private Wohnungsunternehmen Peter-Schoof-Immobilien lehnten dagegen Kooperationsverträge für ihre Bestände ab (Gewos 2009, 34).

Das Abschließen von Kooperationsverträgen lässt mit Einschränkungen auf ein längerfristiges Engagement im Quartier schließen, sofern Verträge mit Verwaltern geschlossen wurden, die auch dann für den Vertrag einstanden, wenn ein Eigentümer Teile oder ein komplettes Portfolio an einen Käufer weiterveräußerte. Prinzipiell verpflichteten sich Akteure jedoch zu einem zusätzlichen sozialen/ gesellschaftlichen Engagement. Wohnungswirtschaftliche Akteure, die kein Interesse an einer Freisetzung hatten, ihren Status quo beibehalten wollten, konnten auch seitens der Stadt nicht für zusätzliche Aufgaben verpflichtet werden. Sie fungierten damit durch ihr ausschließliches Eigeninteresse mehr oder weniger als Trittbrettfahrer.

Insgesamt ist am Beispiel Mettenhof belegbar, dass der kommunale Handlungsspielraum zwar geringer, aber keineswegs vollständig aufgegeben wurde. Dies betraf sowohl stadtentwicklungs- als auch wohnungsmarktbezogene Entwicklungsprozesse. In diesem Zusammenhang wuchsen kommunale Organisationsaufwände, um Kooperationsbeziehungen zu unterhalten, die wiederum Stadtentwicklungsprozesse anregen sollten. Offen an dieser Stelle muss bleiben, inwieweit positive Entwicklungstendenzen weiterhin Bestand haben, wenn die finanzielle Absicherung des Quartiersmanagements und damit der zentrale Koordinator im städtischen Auftrag seine Arbeit einstellen muss. Denn das Programm „Soziale Stadt“ und damit der Steuerungsansatz mit Hilfe öffentlicher Fördermittel laufen Mitte des Jahres 2012 aus. Aus Sicht der Stadtverwaltung ist die Fortführung eines Stadtteilmanagements weiterhin notwendig, der Mitteleinsatz konnte durch die Stadt (2010) jedoch nicht abgesichert werden.³⁵⁸ Politische Initiativen strengen eine Übernahme des Stadtteilbüros in die kommunale Selbstverwaltung an.

Die Bemühungen der Stadt am Beispiel Mettenhof erschienen strategisch durchdacht. Es wurden einzelne wohnungswirtschaftliche und städtische Interessen moderiert und bestmöglich lenkend zusammengeführt. Die Stadt trat als sehr aktiver und gestaltender Steuerer auf. Trotz allem muss die Frage der Nachhaltigkeit von Maßnahmen gestellt werden, denn ein langfristiges Halten der einzelnen Bestände kann nicht als sicher gelten.

„... und dann ist natürlich die Frage, was passiert beim nächsten Verkauf, wenn einer stattfindet, dann hat man ja wieder völlig neue Bedingungen und das ist eigentlich wirklich ein Dilemma, weil, also wir sagen immer, die Globalisierung schlägt hier im Stadtteil durch bis ins kleinste Glied. Sie merken das hier absolut und die Unternehmensphilosophie der einzelnen Firmen ist ganz entscheidend dafür, welche Zukunftschancen dieser Stadtteil hat oder nicht.“ [KI_SES_02.-26\]

Zwischenfazit

Durch die Stadt wurden – nicht zuletzt durch die hierarchische Steuerung des Landes in Form des Inaussichtstellens von Fördergeldern – erfolgreich Kommunikationsbeziehungen zu Akteuren des

³⁵⁷ Innenministerium Schleswig-Holstein 2004. Siehe ‚Gebietsfreistellung‘

³⁵⁸ Um Kontinuität der Netzwerker-Tätigkeit des Büros aufrecht zu erhalten, werden jährlich Brutto-Kosten für Sach- und Personalkosten in Höhe von 138.000 € kalkuliert (siehe Landeshauptstadt Kiel 2010).

Wohnungsmarktes aufgebaut, verstetigt und intensiviert. Durch die Mobilisierung unterschiedlichster nicht-öffentlicher Akteure konnte so ein sich an den Bedarfen des Marktes – sich an die Sicht von Anbietern und Nachfragern orientiertes – erstes Wohnungsmarktkonzept sowie das erste Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt erarbeitet werden. In diesem hierarchiefreien und zielorientierten Kommunikationsprozess verstand sich die Stadt als Moderator und gleichberechtigter Partner. Insgesamt bescheinigten alle Akteure, dass die Stadt intensiver als noch vor Jahren den Kontakt zur unternehmerischen Wohnungswirtschaft suchte und pflegte [z. B. \KI_SES_01.\]. Durch den initiierten Austausch konnten wertvolle Anregungen für eine gemeinsame strategische Orientierung zukünftiger Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklungsprozesse gewonnen werden. Trotz stark vorangeschrittener Internationalisierung des Wohnungsmarktes war die Kommunikationsbereitschaft **aller** befragten Akteure sehr hoch. Die bereits vor dem Verkauf der KWG mbH bestehenden Kommunikationsstrukturen und Kontakte wurden ausgebaut und weiterentwickelt. Es wurden auf Initiative der Stadt und der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zwei Kommunikationsplattformen für wohnungspolitische und -wirtschaftliche Themen verstetigt. Trotzdem es zu Diskontinuitäten der Zusammenarbeit aufgrund häufiger personeller Wechsel kam, nahm die Mitwirkungsbereitschaft insbesondere der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, aber auch der Interessenvertreter zu [KI_PV_03.-58\].

Insgesamt gab es keine Hinweise dafür, dass sich durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens KWG mbH Kommunikationsstrukturen in den letzten Jahren verschlechterten. Viel mehr profitierten Akteure vom wechselseitigen Informationsaustausch. Eine prinzipiell hohe Kommunikationsbereitschaft der nicht-öffentlichen Akteure „im Schatten der Hierarchie“ war nachweisbar. Diese Bereitschaft kann als eine elementare Grundlage für ein gemeinsames strategisches Handeln interpretiert werden, um ein kollektives Problembewusstsein zu verstärken und mit Hilfe der Konkretisierung gemeinsamer Handlungsziele ausstehende Aufgaben gemeinsam zu bewältigen.

Die Vergabebedingungen von Städtebaufördergeldern z. B. im Rahmen der Sozialen Stadt, die eine direkte und nachgewiesene Einbindung von lokalen Akteuren vor Ort erfordern, könnte zusätzlich zur Intensivierung von Kontakten, welche immer von der Stadt ausgingen, beigetragen haben. Aufgrund der Vielfalt überlokal ausgerichteter Unternehmensstrategien und damit lokaler Handlungsorientierungen dürfte es insgesamt schwieriger werden, gemeinsame, auch investiv abgesicherte Handlungsorientierungen zu initiieren. Die Pflege von Kommunikationsbeziehungen führte zwar nachweislich zu Informationsgewinnen für den einzelnen, aber keineswegs zwingend zu einer investiven und verbindlichen Bereitschaft der Zusammenarbeit.

Das durchaus positive Resümee der Kommunikations- und teils Kooperationsbeziehungen bildet jedoch nur einen kleinen Marktausschnitt ab. In diesem Zusammenhang wurden auch zwei durchaus problematische Aspekte deutlich:

- Es gibt eine unbestimmt hohe Anzahl an immobilienhaltenden finanzwirtschaftlichen Akteuren, die nicht Teil des „Kieler Kommunikations- und Interaktionsgefüges“ waren und keine strategische Einbindung erfuhren.
- Reichen wenige lokale Markttagen prägende Akteure aus, um Quartiere und Stadtteile in eine positive bzw. negative Entwicklungsrichtung zu lenken

E. FALLSTUDIE STADT OSNABRÜCK

E.1 Strukturwandel und Wandel des Wohnungsmarktes

Im Folgenden wird ein statistischer Überblick über wichtige Kennziffern der demographischen und wirtschaftlichen sowie wohnungsmarktbezogenen Entwicklung der direkt an der Grenze zu Nordrhein-Westfalen gelegenen niedersächsischen kreisfreien Großstadt Osnabrück mit zeitlichem Schwerpunkt zwischen 1999 und 2009 gegeben.

E.1.1 Demographische und wirtschaftliche Entwicklung

Die drittgrößte Stadt Niedersachsens verlor zwischen 1990 und 2009 0,3 % ihrer Einwohnerschaft.³⁵⁹ Damit zählte sie zur Gruppe jener Großstädte, die langfristig eine negative Bevölkerungsentwicklung aufwiesen. Zwar gab es – wie aus Abb. E-1 ersichtlich – Jahre mit relativ starken Bevölkerungszuwächsen (Periode von 1991-1995). Bereits 1999 wurde jedoch das Ausgangsniveau wieder erreicht und verhartete bis zum Jahr 2009 mit geringen Wachstumsschüben unter dem Wert von 1990. Seit 2008 nahm die Zahl der Einwohner geringfügig zu. Ein langfristig anhaltender demographischer Trend lässt sich daraus nicht ableiten. Die aktuelle Bevölkerungsprognose für die Stadt beschreibt zwischen 2009 und 2025 einen Rückgang der Bevölkerung um weitere 3,6 %, sofern keine besonderen Entwicklungsmaßnahmen eingeleitet werden (Stadt Osnabrück 2010d, 10)³⁶⁰. Treffen die Prognosen zu, wird im Jahr 2025 mehr als jeder fünfte Osnabrücker Bürger älter als 65 Jahre sein und zu den Betagten bzw. Hochbetagten zählen (Stadt Osnabrück 2009a, 09).

Die Entwicklung der Bevölkerung wurde sehr stark von Wanderungsbewegungen bestimmt. Während Osnabrück seit vielen Jahren Verlierer des räumlichen Wanderungsgeschehens ist, resultierten die intensiven Einwohnerzuwächse zu Beginn der 1990er Jahre als auch das leichte Bevölkerungswachstum ab dem Jahr 2008 fast ausschließlich aus internationaler und nationaler Zuwanderung³⁶¹. Dagegen verlor Osnabrück durch Prozesse der Stadt-Umland-Wanderung kontinuierlich Einwohner. Während vor allem Personen zwischen 18 und 30 Jahren in die Stadt wanderten (kurzfristige Ausbildungswanderer, zumeist als Einpersonenhaushalte), verließen vornehmlich Mehrpersonenhaushalte bzw. Haushalte mit Kindern das Stadtgebiet (Stadt Osnabrück 2007f, 06). Diese wohnnutzungsorientierten Wegzugsgründe wurden durch die Stadt mit günstigeren Mieten und Baulandpreisen im Umland begründet. Dabei galten räumliche Wanderer als einkommensstärkere Personengruppe bzw. als mittelständische Familien. Diesen kam nicht nur für die zukünftige Bevölkerungsstruktur eine hohe Bedeutung zu. Sie waren auch aufgrund ihres gesellschaftlichen Engagements und des Steueraufkommens „von besonderem Interesse für die Stadt“ (Stadt Osnabrück 2007f: 08). Sie sollten bei Verbleib in der Stadt dazu beitragen, Prozesse des Wandels nachhaltig positiv zu beeinflussen.

Die relativ großen Ausschläge der räumlichen Bevölkerungsentwicklung standen im auffälligen Gegensatz zu den sich wenig wandelnden natürlichen Saldo aus Geburten- und Sterbefällen. Der Saldo war mit Ausnahme des Jahres 1999 negativ. Zudem galt die Stadt im letzten Jahrzehnt zeitweise als die Stadt mit der niedrigsten Geburtenziffer je Frau in Niedersachsen (Stadt Osnabrück 2007f, 05).

³⁵⁹ Daten basieren auf dem Fachdienst Statistik, der Stadt. Sie berücksichtigen nicht den Abzug der britischen Streitkräfte und ihrer Familien in den Nullerjahren (- 5.200 Personen siehe Immobilienzeitung 2007-11-01a, 18). Die aktuelle Zensuserhebung (2011) ermittelte 153.700 Einwohner (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2013).

³⁶⁰ Die NBank (2011: 96) geht in ihrer Bevölkerungsprognose bis 2030 (mittlere Variante) von einer Bevölkerungsschrumpfung von 10.700 Einwohnern (- 6,6 %) gegenüber 2009 aus. Nach Berechnungen des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2011: 20) schrumpft Osnabrück bis zum Jahr 2031 gegen 2009 um 3,3 %.

³⁶¹ Die durch den Rückzug der britischen Streitkräfte ab dem Jahr 2007 zusätzlich auch für Schwellenhaushalte attraktiven Angebote der Wohneigentumsbildung trugen ebenfalls zu einem Anwachsen der Einwohnerzahl ab 2008 bei.

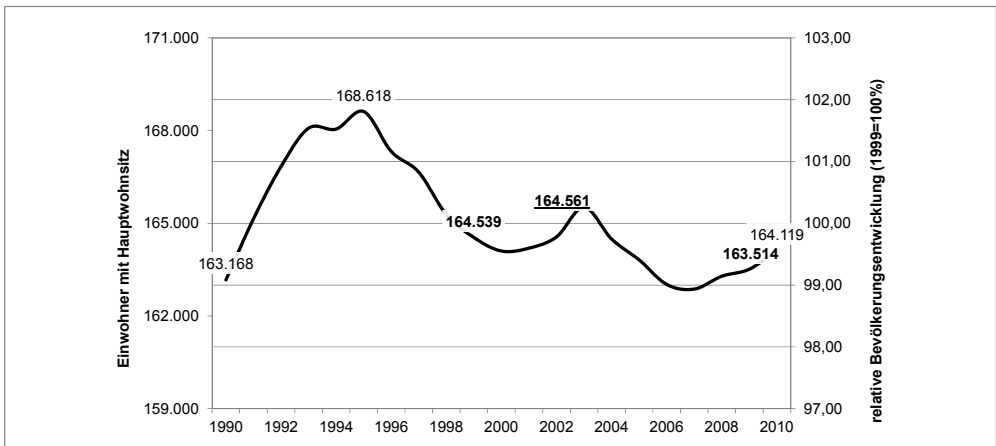


Abb. E-1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Osnabrück (1990-2010)

Unterstreichug: Jahr des Verkaufs des kommunalen Wohnungsunternehmens (2002)

Fett: Zeitraum der Untersuchung

Quelle: Bereitstellung Kommunale Statistikstelle Osnabrück 2010. Eigene Darstellung.

Nach Analysen der Bertelsmann Stiftung (2011b: 03) zählte Osnabrück zum Demographietyp der „Stabilen Großstädte mit geringem Familienanteil“. Für die Stadt wurde eine Abnahme der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 um - 2,2 % prognostiziert.

Der sich vollziehende wirtschaftliche Strukturwandel lässt sich anhand der lokalen Arbeitsmarktlage darstellen. Zwischen 1999 und 2009 nahm die Zahl der Erwerbstätigen im absoluten Saldo geringfügig ab, unterlag jedoch im zeitlichen Verlauf relativ großen Schwankungen. Während von 2001 bis Mitte der Nullerjahre die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze kontinuierlich von 83.200 auf 78.400 sank, stieg ihre Zahl bis zum Jahr 2008 kurzfristig auf 82.700 an, lag jedoch bereits 2009 erneut unter dem Niveau des Vorjahres.

Im untersuchten Zeitraum wurden insbesondere im Bereich des produzierenden Gewerbes kontinuierlich Arbeitsplätze freigesetzt (- 5.500 bzw. 23 %). Diese Entwicklung resultiert u. a. aus einer Abwanderung des produzierenden Gewerbes aufgrund fehlender räumlicher Erweiterungsmöglichkeiten innerhalb der Stadt ins Umland [\OS_SES_06.-39]. In Osnabrück stellten jedoch auch teilweise ansässige Unternehmen ihre Produktion komplett ein. Während somit im verarbeitenden Gewerbe viele tausend Arbeitsplätze abgebaut wurden, hatte das Baugewerbe vergleichsweise geringfügige Einbußen zu verzeichnen. War im Jahr 1999 noch mehr als jeder vierte abhängig Beschäftigte im produzierenden Gewerbe tätig, sank dieser Anteil bis 2009 auf 22,6 %. Der Anteil der Arbeitskräfte im Dienstleistungssektor wuchs dagegen kontinuierlich. Im Jahr 2009 waren 77,3 % aller abhängig Beschäftigten in Osnabrück in der Dienstleistungsbranche tätig (Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2010). Damit stellte die Stadt eine Dienstleistungsmetropole für haushalts- und unternehmensbezogene einfache wie hochwertige Dienstleistungen dar. Neben den beiden Hochschulen³⁶² als Arbeitgebern wuchs hierbei auch die Bedeutung des Dienstleistungsbereichs Grundstücks- und Wohnungswesen sowie Vermietungs-Dienstleistungen für Unternehmen. Im Jahr 2009 waren in diesem Bereich 16,2 % aller sozialversicherungspflichtigen Erwerbspersonen tätig. Die Stadt besaß einen stabilen und wachsenden wirtschaftlichen Bedeutungsüberschuss für den Arbeitsmarkt der Region.

³⁶² In der Universität (seit 1974) sowie der Fachhochschule Osnabrück (seit 1971) sind aktuell (2010/ 2011) ca. 20.000 Studierende eingeschrieben. Diese Zahl ist seit mehreren Jahren wachsend in Osnabrück. Sie beträgt mehr als 10 % der Einwohner der Stadt. Mit zusammen 2.100 Mitarbeitern stellen beide Hochschulen die größten regionalen Arbeitgeber dar.

Erwerbslosigkeit und Armut

Seit 1999 waren im langjährigen Mittel über 7.700 Erwerbspersonen (10,8 %) ohne Arbeit. Dabei wurden die höchsten Erwerbslosenzahlen sowohl im Land Niedersachsen als auch in der Stadt im Jahr 2005 erreicht. Wie aus nachfolgender Abb. E-2 ersichtlich ist, war die Osnabrück dabei leicht stärker als Niedersachsen von Arbeitslosigkeit und damit den Problemlagen der Armut betroffen. Seit dem Jahr 2009 stieg – entgegen dem niedersächsischen Trend – die Arbeitslosigkeit erneut an.³⁶³

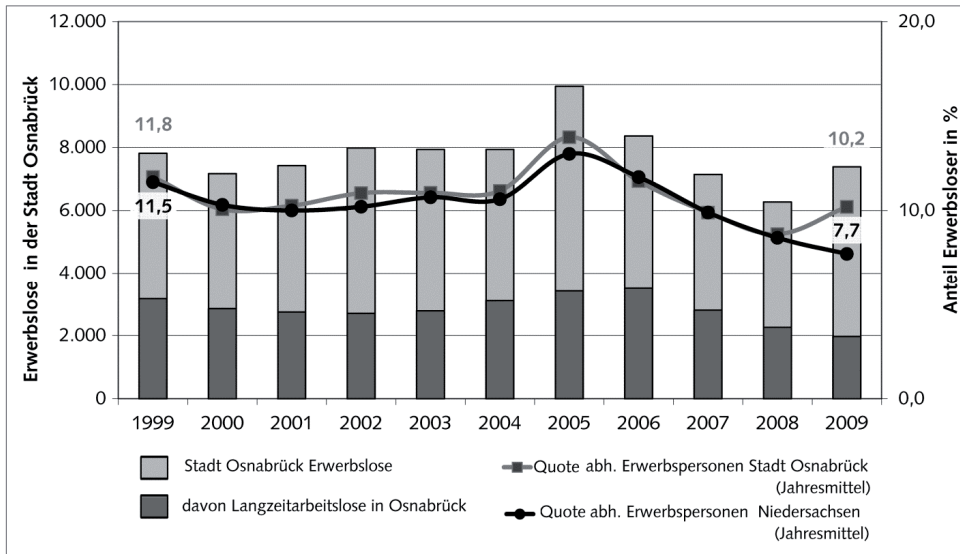


Abb. E-2: Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Osnabrück und Niedersachsen (1999-2009)

Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2010. Eigene Darstellung.

Die Zahl der mehr als ein Jahr arbeitslosen Erwerbspersonen in Osnabrück unterlag geringen Schwankungen. Die Zahl der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende stieg dagegen in den letzten Jahren an. Ende 2009 erhielten über 16.600 Personen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (10,7 % der Osnabrücker Stadtbevölkerung)³⁶⁴. Diese relativ hohe Zahl hatte einen direkten Einfluss auf die Wohnraumnachfrage der Stadt: Personen bzw. Haushalte fielen unter die Kosten der Unterkunft-Regelung der Stadt.

Nach Analysen der Bertelsmann Stiftung (2011b: 05) zählten 2009 15,6 % aller privaten Haushalte zur Gruppe der Haushalte mit geringem Einkommen.

³⁶³ Diese Entwicklung ist u. a. auf die Arbeitsplatzfreisetzung infolge der Insolvenz der Wilhelm Karmann GmbH (Partner und Zulieferer von VW in Osnabrück) sowie aufgrund bestehender wirtschaftlicher Verflechtungen mit der Automotive Global Service GmbH, Osnabrück, zurückzuführen. Nach eigenen Medienrecherchen erfolgte im Jahr 2009 bei der Karmann GmbH eine Freisetzung von ca. 9.000 Mitarbeitern (ursprünglich 4.200 Mitarbeiter) am Stammsitz Osnabrück (siehe u. a. Stern.de 2009-11-20). In diesem Zusammenhang wurden innerhalb der letzten fünf Jahre ca. 5.000 Arbeitsplätze freigesetzt.

³⁶⁴ Jahresstatistiken Bundesagentur für Arbeit

E.1.2 Entwicklung des Wohnungsmarktes

E.1.2.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes

Nach Abklingen der großen Zuwanderungswelle aus Mittelosteuropa und Ostdeutschland galt der Mietwohnungsmarkt seit Ende der 1990er Jahre als entspannt. Das Angebot überstieg die Nachfrage in allen städtischen Teilmärkten. Diese Entwicklung spiegelte einerseits die Entwicklung der Wohnraummieten (siehe Abschnitt E.1.3) als auch das über die letzte Dekade betrachtete sehr geringe Investitionsgeschehen im Wohnungsbau in integrierten Lagen, wie beispielsweise Sanierungstätigkeiten im Wohnungsbau, die Aktivierung von Brachflächen oder Lückenschließungen im Bestand ([\OS_SES_04.-47\]).

Zum Jahresende 2009 gab es 85.313 durch Neubau³⁶⁵ bzw. durch Umbaumaßnahmen geschaffene Wohnungen. Gegenüber dem Jahr 1990 entsprach das einem Mehrangebot von 12 %. Im letzten Jahrzehnt wuchs der Wohnungsbestand dagegen nur noch um 3,5 %.

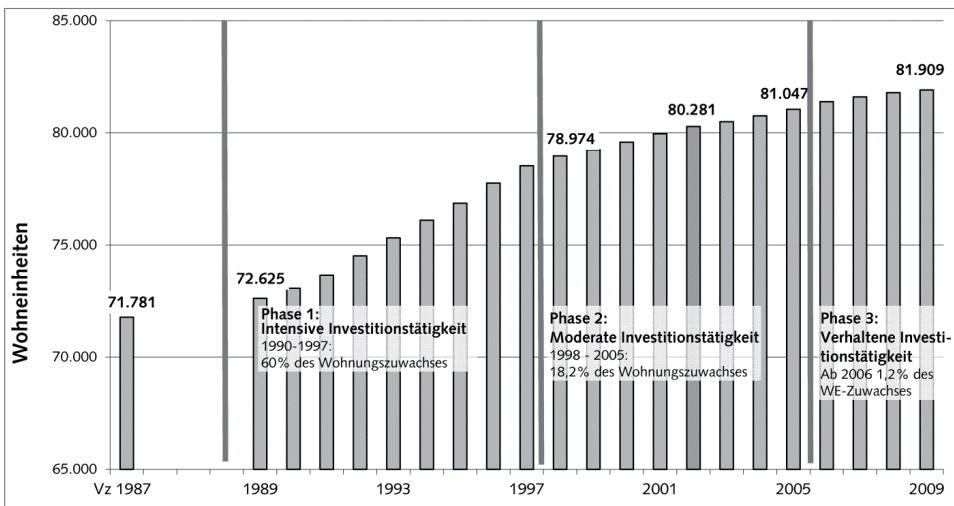


Abb. E-3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Osnabrück (1990-2009)

Vz: Volkszählung

Quelle: Kommunalstatistik Osnabrück 2010; Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden zwischen 1999 und 2009 über 2.900 neue Wohneinheiten durch Errichtung neuer Wohngebäude – und damit weitaus weniger als in den Jahren zuvor – geschaffen.

Nach einer intensiven Ausbauphase des Wohnungsbestandes stiegen Fertigstellungszahlen seit dem Jahr 1998 nur noch moderat, seit 2006 verhalten.³⁶⁶ Ab 2003 übersteigen Fertigstellungszahlen im Einfamilienhausbereich die Zahl der Fertigstellungen im Geschosswohnungsbau.³⁶⁷ Das Jahr 2009 stellte den im Vergleichszeitraum niedrigsten Wohnungszuwachs dar. Dies kann u. a. als Reaktion des Marktes auf das zusätzliche Wohnangebot bedingt durch den Abzug britischer Streitkräfte, interpretiert werden.

In Osnabrück dominierte die Gebäudestruktur von Ein- und Zweifamilienhäusern das städtische Erscheinungsbild. Mehr als zwei Drittel der Wohngebäude zählten darunter. Diese Gebäude binden

³⁶⁵ Entsprechend kommunaler Fortschreibungen der Gebäude und Wohnungszählung aus dem Jahr 1987: 81.901 WE.

³⁶⁶ Umbaumaßnahmen an bestehenden Gebäuden – z. B. Dachgeschossausbau – sind an dieser Stelle nicht erfasst.

³⁶⁷ Zahlen des Landes Niedersachsen weichen von Zahlen der Stadt ab.

jedoch nur etwa jede dritte Wohnung. Mehr als zwei Drittel des Wohnungsbestandes befinden sich damit in Wohngebäuden mit drei und mehr Einheiten (Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2011).

Seit dem Jahr 2002 stehen dem lokalen Wohnungsmarkt durch den Abzug der britischen Streitkräfte zusätzlich 1.374 Wohneinheiten für zivile Nutzung zur Verfügung. Diese wurden zwar bereits vor ihrer Aktivierung statistisch im Gesamtwohnungsbestand aufgeführt, wirkten jedoch für den Osnabrücker Wohnungsmarkt praktisch wie Marktneuzugänge. So wurden bis Ende 2009 730 Einheiten als marktaktiv und damit praktisch „zusätzlich“ durch Vermietung bzw. Verkäufe auf den Markt gebracht (Stadt Osnabrück 2010d, 07).

E.1.2.1.1 Anbieterseite

Der lokale Wohnungsmarkt war angebotsseitig durch eine Vielzahl von privaten Einzeleigentümern geprägt. Nach eigenen Schätzungen lebte diese heterogene Akteurgruppe entweder als Selbstnutzer in der eigenen Wohnung oder vermietete als Klein- und Amateurmieter Wohnraum an Dritte. Diesen privaten Vermietern stand eine relativ übersichtliche Anzahl von fünf institutionellen Wohnraumbietern gegenüber. Ein Anbieter war das ehemals kommunale Wohnungsunternehmen, welches zum Zeitpunkt des Verkaufes über einen Bestand von ca. 3.750 Wohneinheiten (4,5 % des gesamten bzw. 8,0 % des Mietwohnungsbestandes) verfügte und sich zwischenzeitlich in Besitz der Gagfah Group befindet. Der kommunale Wohnungsbau bzw. -bestand hatte bis zur Veräußerung der Bestände innerhalb Osnabrücks quantitativ keine tragende Funktion inne.

Die Stadt zählte nicht zu den deutschen Städten, in welchen umfangreiche Wohnimmobilientransaktionen stattgefunden haben. Neben der Gagfah Group war erst mit Veräußerung eines größeren Wohnungsbestandes im Rahmen der Konversion³⁶⁸ ein zweiter, größerer institutioneller Investor, die Vitus Gruppe, als private Beteiligungsgesellschaft auf den lokalen Markt getreten. Es erfolgte damit bisher keine große Diversifizierung von Anbietern.

Damit agierten nach eigenen Recherchen (Stand Juni 2011) fünf größere institutionelle Wohnraumbietern auf dem lokalen Markt (siehe nachfolgende Abb. E-4). Diese verwalteten über 9.000 Mietwohneinheiten³⁶⁹, was 19,3 % des Miet- bzw. 10,0 % des Gesamtwohnungsbestandes der Stadt entsprach. Wird von kleineren Investitionsvorhaben der Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG (WGO eG) sowie der Errichtung von Reihenhäusern der Stephanswerk Wohnungsbau-gesellschaft mbH (SW GmbH) abgesehen, war keines der Wohnungsunternehmen als Stadtentwickler durch Mietwohnungsneubautätigkeit am Markt aktiv [\OS_SES_06.-41; 43]. Seitens der lang-jährigen genossenschaftlichen Bestandhalter erfolgten kontinuierlich Bestandsinvestitionen.

Somit wurden mehr als 80 % der Mietwohnungen durch Akteure bewirtschaftet, die sich aus unbekanntem Kleinvermietern, Wohnungsunternehmen, privaten Beteiligungsgesellschaften, Immobilienfonds und Wohneigentumsverwaltern zusammensetzten. Die Gruppe der „unbekannten Vermieter“ und die Gruppe der Selbstnutzer verwalteten bzw. bewohnten somit 90 % des Wohnungsbestandes.

³⁶⁸ Als Konversion wird sowohl der Prozess der Umnutzung ehemals militärisch genutzter Ressourcen und Flächen für zivile Zwecke als auch die Umnutzungsfläche als solche bezeichnet. Das Unternehmen der Vitus Gruppe, die Gladbau Baubetreuungs- und Verwaltungs-Gesellschaft mbH tritt im engeren Sinne nicht als Wohnungsunternehmen, sondern als Verwerter auf.

³⁶⁹ 1.631 Wohneinheiten des Studentenwerkes (2009) sowie Wohnraum in Alten- und Pflegeheimen finden keine Beachtung.

Insgesamt war der Mietwohnungsmarkt durch eine sehr geringe Investitionsneigung seiner insbesondere privaten Eigentümer geprägt. Dies spiegelte sich in einer großen Anzahl von Wohnraum mit einfachen Standards [\OS_PV_01.-49\] und hoher Investitionsnotwendigkeit wider³⁷⁰.

	Wohneinheiten	Anteile in %
Wohnungsbestand an selbstgenutztem und vermietetem Wohneigentum (12/ 2009)	85.313	100,0
Davon		
Bestand an selbst genutztem Wohneigentum in Osnabrück - eigene Schätzung	38.391	45,0
Bestand an Mietwohnungen in Osnabrück – eigene Schätzung	46.922	55,0
Darunter		
institutionell verwalteter Mietwohnungsbestand:	9.068	19,3
Darunter		
Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH (12/ 2009)	3.514	7,5
Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG (12/ 2009)	2.512	5,4
Heimstättenverein Osnabrück Wohnungsbaugenossenschaft eG (02/ 2010) [seit 1990 reine Vermietungsgenossenschaft]	1.789	3,8
Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH (12/ 2008)	819	1,7
GLADBAU Baubetreuungs- und Verwaltungs-Gesellschaft mbH [Gladbau] (05/ 2008) Unternehmen der Vitus Gruppe/ Aviva Group	434	0,9
Darunter: sonstige/ unbekannte Vermieter des Mietwohnungsmarktes	37.854	80,7

Abb. E-4: Vermieter des Osnabrücker Wohnungsmarktes

Quelle: Medienanalyse, Geschäftsberichte einzelner Unternehmen in Osnabrück.

E.1.2.1.2 Nachfragerseite

Die Zahl privater Haushalte, die Wohnraum nachfragten, änderte sich zwischen 2000 und 2009 nur geringfügig.³⁷¹ Dies ist insbesondere auf den intensiven Singularisierungsgrad der Haushalte zurückzuführen³⁷², der typisch für Hochschulstandorte ist. Die ca. 17.000 Studierenden (Wintersemester 2008/ 09) machten etwa ca. 10 % der Einwohner aus. Trotz Bevölkerungsschrumpfung stieg damit die Zahl der Haushalte leicht, wobei mehr als jeder zweite Haushalt allein lebte. Zahl und Anteil der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte waren traditionell mit mehr als 80 % klar dominierend. Weniger als jeder fünfte Haushalt bestand aus drei und mehr Personen, zwischen 2000 und 2009 zudem mit leicht abnehmender Tendenz (Zuarbeit Kommunale Statistikstelle Osnabrück 2010).

In Osnabrück trafen damit im Jahr 2009 89.950 Haushalte auf 85.313 Wohneinheiten. Demnach konnte theoretisch nicht jeder Haushalt, sondern nur 94,8 % mit Wohnraum versorgt werden. Die

³⁷⁰ Nach Angaben des lokalen Experten von Haus und Grund besteht flächenhaft, insbesondere jedoch bei älteren privaten Wohneigentümern, ein Investitionsstau in der Gebäudeinstandsetzung und bei Modernisierungsmaßnahmen. [\OS_IV_01.\]

³⁷¹ Die Entwicklung der Zahl der Haushalte im Betrachtungszeitraum vor 2000 ist nur bedingt analysierbar. 2000 stellte die Stadt ihr statistisches Haushaltsgenerierungsverfahren um. Detaillierte Daten liegen für die Jahre 2000 – 2009 vor.

³⁷² Dies ist auch bedingt durch das Haushaltsgenerierungsverfahren der Stadt: Alle einzeln gemeldeten Personen und damit auch (studentischen) Wohngemeinschaften werden als ein Einpersonenhaushalt gezählt, unabhängig davon, ob sich mehrere Personen eine Wohneinheit teilen. Damit werden Haushalte nach dem ökonomischen Versorgungsprinzip registriert.

statistisch ermittelte Nachfrage war größer als das Angebot, die reale Nachfrage nach Wohnraum zeigte jedoch ein anderes Bild: Wohnungsleerstand stellte für ein Thema mit leicht wachsender Bedeutung dar. 2008 standen laut Bulwien-Gesa AG 4,4 % aller Wohnungen (3.715 WE) im Stadtgebiet leer³⁷³, laut Zensus (2011) waren es dagegen nur 2.556 bzw. 2,9 % (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013).

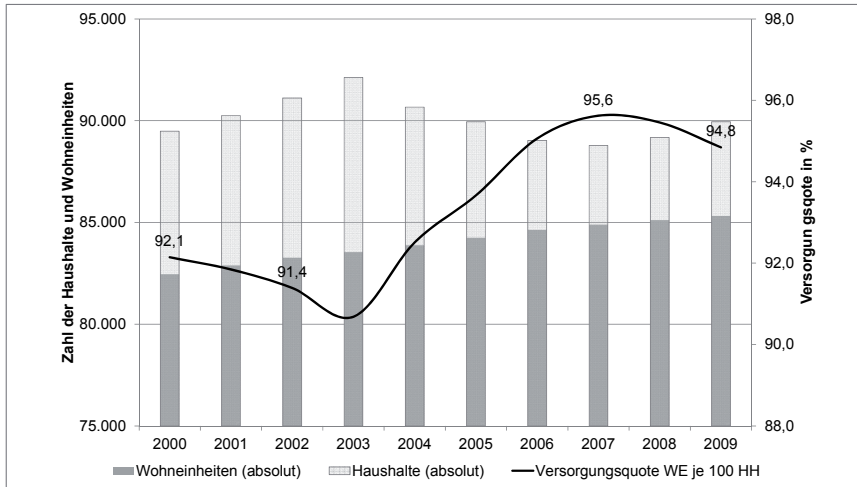


Abb. E-5: Versorgungsquote der Osnabrücker Haushalte mit Wohnraum (2000-2009)

Quelle: Zuarbeit Kommunale Statistikstelle Osnabrück 2010. Eigene Darstellung.

E.1.3 Entwicklung der Mieten, der Kosten der Unterkunft und finanzielle Belastung der Stadt Osnabrück

Der Osnabrücker Mietspiegel ist ein Tabellenmietspiegel, dessen Differenzierung auf einer Kategorisierung der Mietwohnungen nach den Vergleichsmerkmalen der Wohnungsgröße, der Ausstattung (Sammelheizung/ Bad/ Dusche/ Isolierverglasung der Fenster) und des Baualters beruhte.³⁷⁴ Die einzelnen Felder der Mietpreistabelle gaben das arithmetische Mittel der Nettokaltmiete als ortsübliche Vergleichsmiete an. Die Stadt erhob keinen qualifizierten Mietpreisspiegel (§ 585d BGB).³⁷⁵

Im Folgenden werden ausgewählte Mietspiegel im Zeitraum ab 1998 betrachtet. Zusätzlich flossen Erkenntnisse aus der Wohnungsmarktbeobachtung der landeseigenen NBank in die Analyse ein. Konkrete Veränderungen der Kategorisierung der Tabellenfelder wurden außer Acht gelassen.³⁷⁶

Es zeigten sich folgende Entwicklungen für die Stadt: Die starken Mietpreissteigerungen der 1990er Jahre wurden 1998 von moderaten Steigerungsraten von unter einem Prozent abgelöst. 2003/ 2004 kam es zu einem erneuten Anstieg der Mietpreise gegenüber dem Vorjahr um jeweils mehr als fünf Prozent. Seit dem Jahr 2005 war die durchschnittliche Vergleichsmiete über alle Baualters- und Aus-

³⁷³ Siehe Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Umwelt am 07.05.2009, 05.

³⁷⁴ Eine Wohneinheit gilt als mietspiegelrelevant, wenn sie Teil des freien Wohnungsmarktes ist (keine Mietpreisbindung etc.) und die Miete in den letzten vier Jahren vereinbart oder geändert wurde.

³⁷⁵ Mit Hilfe der Auswertung von Daten von Wohngeldantragstellern, dem Verbraucherpreisindex für Deutschland (Wohnungsmieten) sowie einem jährlichen Datenabgleich bei lokalen Mieter- und Vermieterverbänden (Haus und Grund Osnabrück, dem Mieterverein für Osnabrück und Umgebung und dem Immobilienverband Deutschland, IVD Nord-West), wird die dem Mietspiegel zugrunde liegende Datenbank gepflegt. Siehe z. B. Ausführungen Stadt Osnabrück 2006d.

³⁷⁶ Um die Preissteigerung der Kaltmieten mit dem deutschen Verbraucherpreisindex vergleichbar zu machen, wird das Jahr 2005 analog zum Verbraucherpreisindex gleich 100 % (2005=100 %) gesetzt.

stattungsklassen kaum gestiegen und lag 2009/ 2010 bei 5,82 €/ m².³⁷⁷ Die Angebotserweiterung auf dem Mietwohnungsmarkt veränderte das Preisgefüge geringfügig nach unten (NOZ 2010-02-22). Der Wohnungsmarkt gilt seit Ende der 1990er als entspannt mit einem 2003 einsetzenden Trend zur Ausgewogenheit. Anhand der Wohnungsmarktbeobachtung der Nordbank zeigte sich, dass seit 2003 vor allem im preisgünstigen Marktsegment der Nettokaltmieten bis 4,50 €/ m² ein klarer Trend von einem entspannt-ausgewogenen hin zu einem ausgewogen angespannten Markt gegeben ist. Vor allem in diesem Mietmarktsegment verknappten sich Angebote, während der Markt für höherpreisigen Wohnraum (5,50 €/ m²) nach wie vor als entspannt-ausgewogen gelten kann.³⁷⁸ Der Anstieg der durchschnittlichen Kaltmiete lag in den letzten Jahren dennoch deutlich unter den durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsraten Deutschlands. Auch dies deutete auf Entspannung des Wohnungsmarkts hin. Gleichzeitig stieg die Mietbelastung einkommensschwacher, von staatlichen Transferleistungen abhängigen Haushalten im Untersuchungszeitraum erheblich an. Ein direkter Einfluss des OWG mbH-Verkaufes auf die allgemeine Mietentwicklung war nicht nachweisbar.

Jahr	Bedarfsgemeinschaften (BG)**	Personen in BG* / **	Ø Leistung je BG für KdU** in €	KdU insgesamt in €	Kommunaler Kostenanteil in €	Niedersächs. Kostenanteil (gerundet) in €	Variierender Kostenanteil des Bundes in %
2005	7.939	14.635	265*	25.246.020	15.579.428	2.320.000	29,1
2006	8.903	15.770	269	28.784.210	17.038.005	3.370.000	29,1
2007	8.307	15.757	301	29.960.369	15.842.734	4.770.000	31,2
2008	8.273	15.964	311	30.853.835	17.299.638	4.730.000	28,6
2009	8.787	16.556	321	33.860.256	20.559.751	4.700.000	25,4
2010	9.177	17.131	323	35.547.580	22.571.636	4.800.000	23,0

Abb. E-6: Entwicklung der Kosten der Unterkunft in Osnabrück (2005-2010)

Quelle: Agentur für Arbeit 2011; Stadt Osnabrück 2009f. Eigene Berechnungen.

* städtische, vom Gesamttrend abweichende Angabe – durch Bundesagentur für Arbeit nicht belegt; wurde entsprechend der offiziell ermittelten Gesamthöhe von 294 auf 265 € und BG korrigiert. Rechnerisch ermittelte Zahlen weichen teilweise von Zahlen der Stadt ab. Dies betrifft insbesondere das Jahr 2010. Aus methodischen Gründen wurde der Mittelwert des Jahres (Juni 2010) gewählt. ** Jahresmittel (Juni des jeweiligen Jahres)

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften stieg seit 2005 von 7.900 auf knapp 9.200 im Jahr 2010 an³⁷⁹. Damit wuchs die Zahl jener Haushalte, für welche die Stadt die Wohnkosten aufzubringen hatte, um 15,6 %, die anteilige kommunale Kostenbelastung jedoch um 44,9 %³⁸⁰. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung mussten in tatsächlicher Höhe – sofern angemessen – erbracht werden. Die durch die Stadt aufzubringenden Mehraufwendungen resultierten damit additiv aus einem kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen und einer Preissteigerung. Für kommunale Kostensteigerungen waren aber auch tendenziell sinkende Bundesmittel verantwortlich. Diese konnten mit Hilfe von Landesmitteln nicht ausgeglichen werden. Ein Zusammenhang zwischen dem Verkauf der OWG mbH und der Verknappung von preisgünstigem Wohnraum durch Mietsteigerungen in diesem Segment war nicht

³⁷⁷ In Osnabrück gilt die allgemeine Regel: Je jünger die Wohnung, desto höher der erzielbare Mietpreis sowie je besser die Ausstattung und je kleiner die Wohnung, desto höher ist der Mietpreis pro Quadratmeter. Kleinst- und Kleinwohnungen (Wohnungsgrößenklasse bis 40 m² bzw. über 40 - 60 m²) sind traditionell am preisintensivsten.

³⁷⁸ NBank 2011d, Wohnungsmarktbarometer. Wohnungsmarktlage Osnabrück

³⁷⁹ Abgerundeter Wert im Juni des jeweiligen Jahres entsprechend [http:// statistik.arbeitsagentur.de](http://statistik.arbeitsagentur.de).

³⁸⁰ Zahlen der Bundesagentur für Arbeit weichen von städtischen Erhebungen ab. So erreichte die Stadt für den Zeitraum 2005 – 2010 sogar eine kommunale Mehrbelastung von 30,3 % (siehe Stadt Osnabrück 2009f, 01 f). geht von einer Kostenmehrbelastung von 30,3 % aus.

nachweisbar, wurde jedoch teilweise im Rahmen geführter Expertengespräche thematisiert. Es ist deswegen anzunehmen, dass Anbieter sich den bedarfsgerecht ermittelten städtischen Kostenobergrenzen angenähert haben.

Im Jahr 2007 entschied sich die Stadt für eine Kostenübernahme, die die Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft (§ 22 SGB II) an die entsprechend § 8 des Wohngeldgesetzes geltenden Höchstbeträge für Miete anlehnte. Das Hinzuziehen dieser Bemessungsgrundlage³⁸¹ erfolgte unabhängig von der Bezugsfertigkeit, solange und soweit nach der monatlich durchzuführenden Analyse des Osnabrücker Wohnungsmarktes in den jeweiligen Preiskategorien nach Familiengröße entsprechender Wohnraum angeboten wurde (Stadt Osnabrück 2007b). Bei der Ermittlung der Angemessenheit wurden Erkenntnisse aus dem Mietspiegel nicht herangezogen. Die Stadt stützte ihre Angemessenheitsobergrenzen damit ausschließlich auf die der Wohngeldtabelle zugrunde liegenden Werte³⁸² und ergänzte diese mit Erkenntnissen einer sogenannten **Vermietungsmarkt-Erhebung**.³⁸³

In Osnabrück entwickelte sich der Anstieg der KdU im Vergleich zu anderen ARGEn Niedersachsens sehr dynamisch und entkoppelt vom freien Wohnungsmarkt. In den letzten Jahren war Osnabrück die Gemeinde mit der größten Steigerungsrate (Niedersächsischer Landtag 2010, 03 ff.). Im Jahr 2009 wurde davon ausgegangen, dass sowohl Fallzahlen, als auch durchschnittliche KdU weiterhin anwachsen werden (Stadt Osnabrück 2009f, 02). Die gestiegenen kommunalen Ausgaben im Bereich Wohnen belasteten den kommunalen Haushalt zusätzlich. Der Haushalt wies für das Jahr 2010 einen Schuldenstand von 145,3 Mio. € auf und lag damit zu einem Drittel unter dem Schuldenstand des Jahres 2002. Im Jahr der Veräußerung der OWG mbH hatte die Stadt einen Schuldenberg von über 230 Mio. € angehäuft, für den 13 Mio. Zinsen zu zahlen waren (siehe NOZ 2002-05-11).

Doch nicht der geringe Netto-Verkaufserlös des Wohnungsunternehmens, sondern Maßnahmen der Ausgliederung und der Bildung von Eigenbetrieben reduzierten den offiziellen kommunalen Schuldenstand erheblich. Ohne diese Maßnahmen hätte die Stadt rein rechnerisch 159,4 Mio. zusätzliche Schulden und bereits im Jahr 2003 das Verschuldungsniveau des Jahres 2002 überschritten. Im Jahr 2010 läge der Schuldenstand 15 % über dem Wert des Verkaufsjahres. Im Jahr 2013 wäre mit 136 % ein Drittel mehr als die Schuldenlast von 2002 zu tragen (Siehe Stadt Osnabrück 2011d).

Es zeigt sich, dass durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens durch die Stadt keine strukturellen Veränderungen bzw. eine strategische Umorientierung in der kommunalen Haushalts- und Ausgabenpolitik vorgenommen wurden, sondern eine „Privatisierung der Schulden“. „Offiziell“ lag der seitens der Stadt – im kommunalen Haushalt verankerte – und damit zu leistende Schuldendienst 2010 bei 9,3 Mio. € (Stadt Osnabrück 2010c, 38).

³⁸¹ Siehe Wohngeldtabelle... <http://www.vnr.de/b2c/finanzen/private-finanzen/foerderungen/wohngeld-miete-und-mietstufe-teil-7.html>, 2011-05-20.

³⁸² Obwohl die Stadt entsprechend ihrer Gemeindegröße sowohl vor als auch nach der Wohngeldreform 2009 in die Mietstufe III einzuordnen wäre, basieren die KdU-Berechnungen auf der Mietstufe IV.

³⁸³ Nach diesem Konzept soll regelmäßig eine Wohnungsmarktanalyse zur Ermittlung örtlicher Wohnraumieten erfolgen. Hierbei werden Mietangebotsanzeigen der *Neuen Osnabrücker Zeitung* ausgewertet sowie seit Februar 2007 Veröffentlichungen im Internet unter www.immowelt.de, Angebote der institutionellen Osnabrücker Wohnungsanbieter und Immobilienmakler erhoben, ausgewertet und für die städtische Bedarfsberechnung herangezogen.

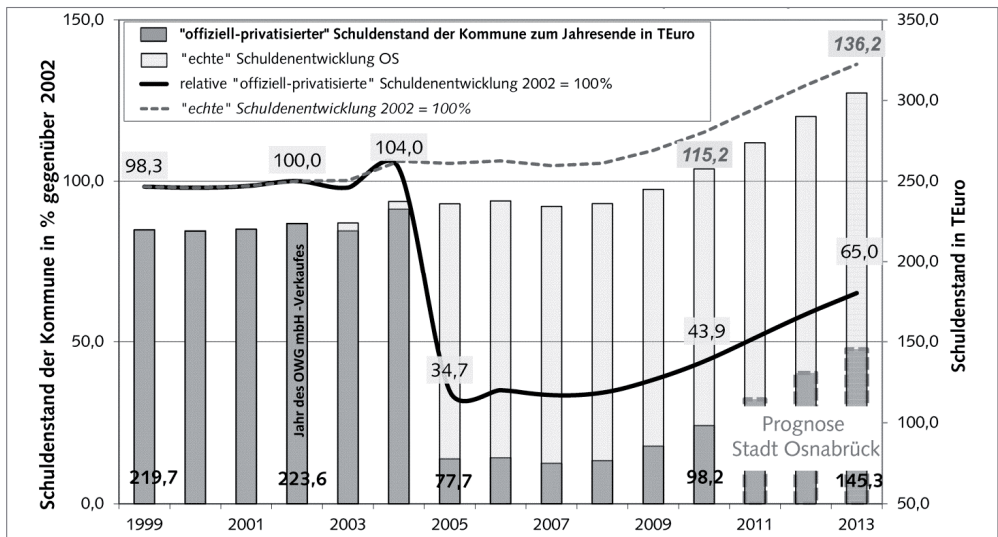


Abb. E-7: Kommunaler Schuldenstand der Stadt Osnabrück (1999-2013)

Quelle: Bis 2002 Stadt Osnabrück 2005d, 37; ab 2003 bis 2009 Rechnungsergebnisse danach Prognose Stadt Osnabrück 2010c, 37. Eigene Darstellung.

Zwischenfazit

Der Strukturwandel Osnabrücks ist demographisch durch eine leichte Schrumpfung und Alterung gekennzeichnet und wird prognostisch andauern. Bedingt durch den wirtschaftlichen Strukturwandel war ein großer Anteil der Einwohner zudem auf Transferleistungen angewiesen. Die Anbieterseite reagierte insbesondere auf die aus der Alterung der Nachfragenden erwachsenden verstärkten Umbau- und Instandhaltungsmaßnahmen kaum. Gleichzeitig stiegen bei sinkendem städtischem Handlungsspielraum tendenziell die durch die Stadt zu tragenden Kosten der Unterkunft und die Notwendigkeit, nachhaltige Erneuerungsimpulse im Bestandwohnungsmarkt zu initiieren.

E.2 Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH

Im Folgenden wird das durch die Stadt veräußerte Wohnungsunternehmen Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH (OWG mbH) in seiner strategischen Ausrichtung vor und nach dem Verkauf dargestellt. Der Verkaufsprozess wird kurz beleuchtet. Ziel ist es, nicht nur die durch die Veräußerung herbeigeführten Veränderungen, sondern auch die neuen und „traditionellen“ Akteure des Wohnungsmarktes zu analysieren.

E.2.1 Aufgaben im zeitlichen Verlauf bis zum Verkauf 2002

1894 wurde der **Gemeinnützige Bauverein mit beschränkter Haftung** in Osnabrück gegründet. Ziel war es, der durch Industrialisierung und damit verbundenen Zuwanderung in die Stadt bedingten Wohnungsnot und den steigenden Mieten ein gesundes Wohnverhältnissen und neuen städtebaulichen Vorstellungen entsprechendes neues Wohnungsangebot „für weniger bemittelte Einwohner“ bereitzustellen. Im Jahr 1895 beteiligte sich auch die Stadt finanziell neben vielen anderen privaten Geldgebern am Bauverein. Mit Hilfe des stetig wachsenden Stammkapitals wurde bis zum I. Weltkrieg eine kontinuierlich steigende Investitionstätigkeit des Vereins im Wohnungsbau möglich. Nach dem I. Weltkrieg fusionierte der Bauverein mit der im Krieg gebildeten **Siedlerinitiative Kriegerdank**.

Erst im Jahr 1937 entschied sich die Stadt zur Gründung einer eigenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft (OWG mbH) –, die wenig später (1941) mit dem **Gemeinnützigen Bauverein** zwangsfusioniert wurde. Durch das Zusammenführen des Wohnungsbestandes verfügte die OWG mbH damit über 1.126 eigene Wohnungen (NOZ Beilage 1994-04-22).

Im Jahr 1948 begann die Phase des Wiederaufbaus und der wohnbaulichen Ergänzungen (siehe Abb. E-8). In den 1950er Jahren schloss sich eine Phase intensiver Wohnneubautätigkeit an. In den 1960er/ 1970er Jahren kam es u. a. durch staatliche Förderimpulse im Rahmen des **Sozialen Wohnungsbaus** zu einer Phase moderater Neubautätigkeit.

Neben Bauherren- und Vermieteraufgaben im Mietwohnbereich wurden durch die Gesellschaft ab 1962 auch die Errichtung von Eigenheimen sowie Bauherrenfunktionen für Dritte übernommen. Insbesondere der seit den 1960er Jahren eingetretenen Wohnsuburbanisierung sollte durch das Unternehmen im städtischen Auftrag begegnet und die gesamtstädtische Entwicklung von Bau- und Verdichtungsprozessen sollte mit Hilfe der OWG mbH bestmöglich gelenkt werden.

Ein Großteil des über das gesamte Stadtgebiet verteilten Wohnungsbestandes der OWG mbH wurde bis in die 1970er Jahre errichtet. Während der Wohnungsbestand bis zum I. Weltkrieg laut Satzungsziel des **Osnabrücker Bauvereins** „weniger bemittelten Einwohnern der Stadt Osnabrück und benachbarten Ortschaften“ zugute kam und aus „billige[n], gesunde[n], gut eingerichtete[n] sowie das Familienleben fördernde[n] Wohnungen“ bestand (NOZ Beilage 1994-04-22), rückte nach dem II. Weltkrieg Wohnraum zur Versorgung von Flüchtlingen und der Unterbringung von ausgebombten Haushalten in den Mittelpunkt des wirtschaftlichen Agierens. Im Rahmen des **Sozialen Wohnungsbaus** wurden später ab den 1960er Jahren breite Schichten der Bevölkerung mit modernen und preisgünstigen Wohnung versorgt.

Die 1980er Jahre waren von einem geringen Investitionsvolumen im Bereich Wohnungsneubau geprägt, OWG-Mietwohnungen erfuhren in weniger guten Lagen mit Sub-Standard sowie großen oder teuren Mietwohnungen leicht anwachsende Leerstände. Die Nachfrage nach Miet- als auch nach Eigentumswohnungen war sehr gering. Teilweise mussten Eigentumswohnungen als Mietwoh-

nungen in den eigenen Bestand integriert werden, da seitens der Gesellschaft keine Käufer für die selbst errichteten Wohnimmobilien gefunden werden konnten. Im Jahre 1986 wurde die Errichtung neuer Eigentumswohnungen durch die OWG mbH vorerst eingestellt.

Die Situation der Marktsättigung änderte sich Anfang der 1990er Jahre mit der Wiedervereinigung und dem Zustrom wohnraumnachfragender Haushalte nach Osnabrück. Der sprunghafte und nur wenige Jahre anhaltende Einwohnerzuwachs führte erneut zu einer kurzfristigen Wohnungsknappheit. Bis 1996 wurden durch die OWG mbH deshalb ca. 600 neue Wohnungen, vornehmlich durch den staatlich subventionierten Ausbau von Dachgeschossen im Wohnungsbestand, geschaffen. Der Ausbau von Dachgeschossen zu Wohnzwecken erwies sich jedoch als wohnungswirtschaftlich fragliche und höchst kostspielige unternehmerische Investition. Das Ausbauprogramm folgte einer politischen Beschlussfassung der Stadt und führte für das Unternehmen zu einer hohen Verschuldung.³⁸⁴

Dagegen betrat die OWG mbH mit der Errichtung von altengerechten und Eigentumswohnungen **Salzmarkt** wohnungswirtschaftliches Neuland. Das Projekt **Wohnen und Service am Salzmarkt** fungierte als erstes und neues Wohnmodell des Alten- und Servicewohnens für die Stadt.³⁸⁵

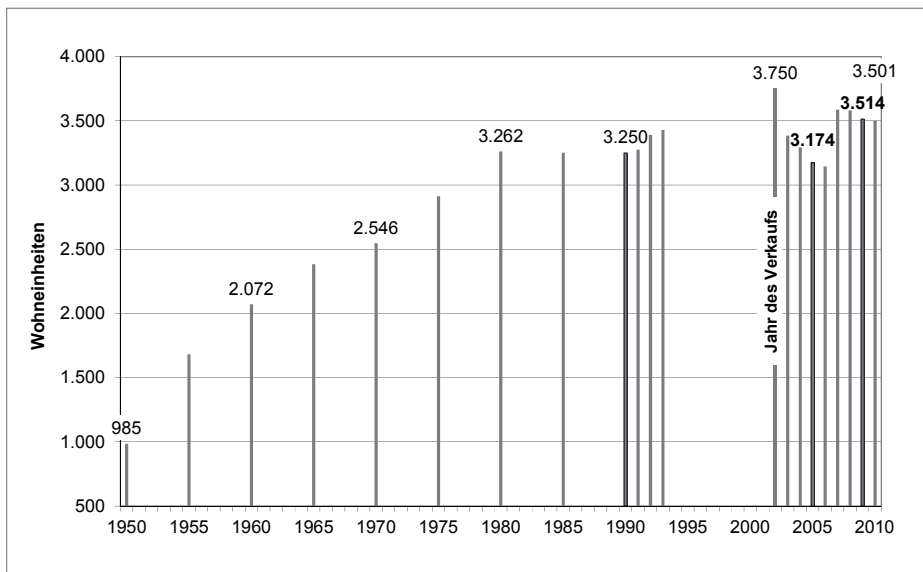


Abb. E-8: Entwicklung des OWG mbH-Mietwohnungsbestandes (1950-2010)

Quelle: NOZ Beilage, 1994-4-22; Stadt Osnabrück 2007a/ c; 2005a; 2008. Final Reports Gagfah Group

Auch nach Auslaufen der Bindewirkung des WGG übernahm die OWG mbH offiziell im Auftrag und Sinne der Stadt weiterhin weit über das Kerngeschäft der Vermietung hinausreichende Aufgaben. Damit war die OWG mbH eine städtische Gesellschaft, die den städtischen Wohnungsbestand entsprechend der Forderungen ihres Trägers umfassend betreute. Durch die unternehmerische Tätigkeit der OWG mbH wurde bis zu ihrer materiellen Privatisierung ein heterogenes Wohnungsportfolio errichtet. Es umfasste Villen genauso wie kleine Wohnungen einfachen Standards.

Nach eigenen Angaben war die OWG mbH bestrebt, die Qualität des Wohnungsbestandes zu sichern und durch Instandhaltungs-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen mit einem jährli-

³⁸⁴ Der Dachgeschossausbau erfolgte ohne die zusätzliche Anlage von Fahrstühlen. Binnen weniger Jahre entwickelten sich so hohe Leerstände in den neu erstellten Einheiten. [\OS_WW_02.-55\]

³⁸⁵ Die Errichtung eines „traditionellen“ Altenwohn- und Pflegeheimes wurde bereits im Jahr 1970 durch die OWG realisiert. Das wurde im Auftrag der Stadt errichtet und an die Stadt vermietet. Im Jahr 1990 erfolgten Erweiterungen und Modernisierungsmaßnahmen und damit eine Anpassung an neue Pflege und Wohnstandards.

chen Aufwand von durchschnittlich sechs Mio. DM in den 1990er Jahren zu verbessern (NOZ Beilage 1994-04-22). Laut unternehmenseigenen Angaben kamen den Maßnahmen und Investitionen zur Bestandspflege für das kommunale Wohnungsunternehmen OWG mbH eine kontinuierlich steigende Bedeutung und immer größere investive Aufwendungen zu. Experten sprachen dagegen von einem großen baulichen Sanierungsstau des kommunalen Wohnungsportfolios. Mit steigenden Investitionsmaßnahmen bzw. Aufwänden sanken jedoch gleichzeitig die Erträge aus Vermietung und Verpachtung.

Das Unternehmen wurde neben dem Wohnungsbau auch umfassend in anderen Arbeitsfeldern im Auftrag der Stadt aktiv. So trat die OWG mbH seit Mitte der 1970er Jahre als Erschließungsträger (§ 124 BauGB) von Baugebieten auf³⁸⁶. Das Unternehmen errichtete im Lauf der Zeit Senioren-, Pflege- und Wohnheime oder unternahm punktuelle Revitalisierungsanstrengungen mit dem Ziel, Wohnraum für von Obdachlosigkeit bedrohte, räumungsverdrängte Haushalte sowie für Haushalte in außergewöhnlichen Wohnungsnotlagen zu schaffen. Die Obdachlosenunterkunft mit 53 Wohnungen wurde an die Stadt vermietet und bis heute durch die Stadt betrieben (Stadt Osnabrück, 2007m, 25). Im Bereich der flächigen Stadterneuerung wurde das Unternehmen dagegen nicht aktiv.

Anfang der Nullerjahre führte das kommunale Unternehmen noch etwa jährlich 250.000 € Gewinne an ihre Gesellschafterin ab (NOZ 2002-05-11). Trotz der umfangreichen Aufgabenwahrnehmung wurde das Wohnungsunternehmen nur selten als strategischer Partner seitens der lokalen Politik und Verwaltung begriffen und schlussendlich gefordert.

Vor allem in den letzten Jahren in kommunaler Trägerschaft war das Wohnungsunternehmen zunehmend auf seine Eigenständigkeit bedacht. Es agierte ähnlich eines privaten Wohnungsunternehmens am Markt und verstand sich keinesfalls „als verlängerter Arm der Stadt oder der Stadtverwaltung“ [OS_SV_01.-2]. Wichtige städtische Ziele konnten somit zwar mittels der OWG mbH erreicht werden, die Zieldurchsetzung bspw. in wichtigen wohnungspolitischen Forderungen wurde jedoch zunehmend schwieriger [OS_SV_01.-2].

Nicht nur die Anfang des 20. Jahrhunderts errichteten, sondern auch die im Rahmen des **Sozialen Wohnungsbaus** erstellten Wohnungen entsprachen zum Zeitpunkt der Veräußerung aufgrund Größe und gegebenen Ausstattungsmerkmalen aktuellen Wohnbedürfnissen nur noch teilweise. Ca. 15 % des Wohnungsbestandes bestand aus Sozialwohnungen. Mehr als die Hälfte der Mieterschaft war im Jahr 2001 als Rentner, Arbeitslose oder Alleinerziehende nicht erwerbstätig. In jedem vierten OWG-Haushalt lebten Menschen mit Migrationshintergrund (NOZ 2001-11-22). Der Wohnungsbestand bedurfte trotz kontinuierlicher Investitionen durch das Unternehmen umfangreicher Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen, um auch weiterhin am Wohnungsmarkt platzierbar zu sein.

Rückblickend wurde das kommunale Wohnungsunternehmen weniger als treibende Kraft für Innovationen im Bereich Wohnen oder als Stadtentwickler wahrgenommen [OS_WW_02.-21]. Es war eher als Verwalter von Wohnraum in der öffentlichen Wahrnehmung präsent.

„Ich habe die OWG aber nie als wohnungspolitischen Akteur in der Stadt erlebt – also als Investor oder als andere treibende Kraft oder als eine Institution mit Entwicklungspotenzial, die irgendwelche neuen Wohnformen oder irgendwie innovativ aufgetreten wäre. Sondern sie hat ihren Wohnungsbestand verwaltet. Das war's. Verwaltet.“ [OS_IV_03.-31]

³⁸⁶ Beispiele siehe NOZ Beilage, 1994-04-22.

E.2.2 Verkauf, Verkaufsverträge und neue Eigentümer

Im Folgenden werden wichtige Meilensteine des mehrstufigen Verkaufsprozesses des kommunalen Wohnungsunternehmens OWG mbH, der Diskurs zum Verkauf sowie die neuen Eigentümer beleuchtet.

Im Dezember 2002 beschloss die Osnabrücker Ratsversammlung 94,1 % der Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH zu einem Bruttokaufpreis von 99,3 Mio. € (netto 25,2 Mio. €) an die Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft Immobilien Holding GmbH (kurz NILEG-Konzern³⁸⁷) zu veräußern (Stadt Osnabrück 2005a, 10). Gleichzeitig wurde ein städtisches Darlehen abgelöst, sodass insgesamt 27 Mio. € der Stadtkasse zugute kamen.³⁸⁸

Der Veräußerungsvertrag der OWG mbH ist mit einer Sperrfrist von 10 Jahren der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Der zwischen Stadt und NILEG-Konzern aufgesetzte Kaufvertrag verpflichtete teilweise bis zum Jahr 2012 Folgeerwerber, bei Vertragsstrafe statuierte Klauseln einzuhalten (Gagfah Group 2006, 90). Es wurden folgende, sogenannte „Sozialkriterien“, diskutiert und als Vertragschwerpunkte ausgehandelt:

- „Die OWG bleibt mindestens die nächsten 10 Jahre als selbstständiges Unternehmen mit Sitz in Osnabrück bestehen.
- Eine Weiterveräußerung der Geschäftsanteile in den nächsten 10 Jahren ist nur mit Zustimmung der Stadt Osnabrück möglich.
- Mieterhöhungen werden in den nächsten 5 Jahren nur mit dem maximalen Anstieg zugelassen, der einer jährlichen Erhöhung von 3 % zzgl. Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung entspricht [2012].³⁸⁹
- Beim Verkauf von Wohnungen, in denen Mieter wohnen, die älter als 65 Jahre sind, ist die ordentliche Kündigung – auch die Eigenbedarfskündigung – nicht zulässig [2012].
- Im Falle der Umwandlung in Eigentumswohnungen wird das den Mietern zustehenden Vorkaufsrecht auf die Personen, die mit in der Wohnung leben, ohne Mieter zu sein und auf Verwandte erweitert [2012].
- Bis zu 5 Jahren dürfen keine betriebsbedingten Kündigungen von Arbeitsverhältnissen bei der OWG ausgesprochen werden; Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr sind unkündbar.“³⁹⁰

Der NILEG-Konzern verpflichtete sich, die gesamte Belegschaft zu übernehmen.

Der durch die Stadt erzielte Verkaufspreis war bei der Bieterauswahl im Rahmen eines Auktionsverfahrens zweitrangig³⁹¹. Der NILEG-Konzern galt als Unternehmen, das im Sinne der Stadt das Woh-

³⁸⁷ Die Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft Immobilien Holding GmbH wurde in den 1990er Jahren „aus haushaltstechnischen Gründen vom Land [Niedersachsen] unter das Dach der Nord/ LB [der Norddeutschen Landesbank – Girozentrale, an welcher das Land Niedersachsen zu 40 % beteiligt war] gegeben“. Siehe Bündnis 90/ Die Grünen Landtagsfraktion Niedersachsen 2005, 01. Im Folgenden wird zu Zwecken der Vereinfachung vom NILEG-Konzern gesprochen, welcher aufgrund seiner Mehrheitsbeteiligungen zum Zeitpunkt des Erwerbs zu den größten Immobilienunternehmen Norddeutschlands (Wohnen/ Gewerbe) zählte und zudem als öffentlicher Akteur galt.

³⁸⁸ NOZ 2002-12-21. Der Verkaufspreis betrug damit insgesamt 99,3 Mio. € (brutto) (siehe NOZ 2002-12-05). Damit wurden durch die Käuferin langfristige Verbindlichkeiten in Höhe von 118 Mio. € abgelöst. Die OWG mbH war nach Presseverlautbarungen zu 80 % verschuldet (siehe NOZ 2002-11-29).

³⁸⁹ Durch den NILEG-Konzern wurden bereits zum 01.11.2005 in größerem Umfang, „bei ca. 40 % des Bestandes“ [Stadt Osnabrück 2005c, 44], Mieterhöhungen durchgeführt. Laut Aussagen der Geschäftsführung hielt man sich damit an die Auflagen des Kaufvertrages, der „eine Erhöhung pro Jahr um nicht mehr als 3 % zzgl. Preisindex für die Lebenshaltung“ [ebenda] vorsah.

³⁹⁰ Gleicher Wortlaut: Hus, 2005, 01; Niedersächsischer Landtag 2005, 01.

³⁹¹ Selbst der Finanzdezernent erklärte öffentlich, dass nicht ein „privater Immobilienhai“, ein Schweizer Unternehmen, welches als meistbietender Akteur im Bieterverfahren nicht zum Zuge kam, sondern ein Unternehmen der öffentlich-rechtlichen Hand, die NILEG als Erwerber in Frage komme (siehe NOZ 2002-11-09).

nungsunternehmen weiterführen und die Wohnungsbestände wirtschaftlich und gleichzeitig gesellschaftlich sinnvoll entwickeln würde. Der NILEG-Konzern bzw. die Nord/ LB Immobilien Holding GmbH erhielten somit den Zuschlag, nicht weil sie die meistbietende Käuferin, sondern weil mit dem Namen „NILEG“ ein positives Image verbunden war. Da ein vertrauenswürdiger Partner [VOS_IV_03.-23\] präsentiert werden konnte, war der Verkauf einer wenig rentablen städtischen Tochter (NOZ 2002b-11-09) politisch leichter durchsetzbar.

Der durch die Stadt erzielte Verkaufserlös wurde in geringem Maße in die Tilgung von städtischen Schulden sowie in die Sanierung von Gymnasien investiert [VOS_PV_01.-83\]. Der kommunale Schuldenstand konnte, wie bereits ausgeführt, durch die Veräußerung kaum abgebaut werden. Die Einnahme ermöglichte der Stadt jedoch, wichtige und dringend notwendige infrastrukturelle Investitionsleistungen und damit Leistungen im Rahmen der Stadterneuerung zu erbringen.

Abb. E-9 zeigt die Veräußerungskette der OWG mbH im Überblick. Auf Käufer und Verkaufsprozesse wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

E.2.2.1 Erster Erwerber (2002) – NILEG-Konzern

Im Jahr 2002 wurde mit einer eigens durch die Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft Immobilien Holding GmbH (NILEG-Konzern) gegründeten Tochtergesellschaft ein Kauf- und Abtretungsvertrag mit der Stadt beschlossen. Die Übertragung von 94,1 % der Unternehmensanteile der OWG mbH erfolgte an die neu gegründete **Norddeutsche Wohnungsbaubeteiligungs GmbH & Co. KG**.³⁹² 4,5 % des städtischen Wohnungsbestandes erhielten so 2002 einen neuen Hauptgesellschafter. Im Vertrag wurden die Geschäftsanteile der OWG mbH und weitere vertraglich gebundene Einzelaspekte geregelt. Ziel war es, die OWG mbH in neuer Trägerschaft auch weiterhin als ein Instrument der Stadtentwicklung zu begreifen, eine Weiterentwicklung hin zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor anzustreben sowie dauerhaft als ein leistungsfähiges Wohnungsunternehmen unter Fortführung seiner sozialen und wirtschaftlichen Verantwortung zu erhalten.

5,9 % der Gesellschaftsanteile (96.350 T€) verblieben aus teils steuerrechtlichen, teils politischen [VOS_PV_01.-55\] und symbolischen Überlegungen [VOS_PV_02.-5\] im Rahmen des **Share Deals** bei der Stadt, die zur Minderheitsgesellschafterin wurde. Während ein kommunaler Vertreter in den Aufsichtsrat der OWG mbH entsandt wurde, wurde der langjährige Geschäftsführer des Unternehmens wenige Monate nach dem Verkauf im Frühjahr 2003 ersetzt. Der NILEG-Konzern war nach Sichtung des baulichen Zustandes und der Mieterstruktur frühzeitig daran interessiert, Teile aus dem erworbenen OWG mbH-Portfolio zeitnah herauszulösen und zu veräußern [VOS_SES_07.-2\].

³⁹² Die Norddeutsche Wohnungsbaubeteiligungs GmbH & Co. KG wurde am 19.12.2002 zum Zwecke des Erwerbs der OWG mbH als 100 %ige Tochter der NILEG Immobilien Holding gegründet und am 28.01.2008 aufgelöst. [Siehe Stadt Osnabrück 2005a, 10; Handelsregistereintrag (1).] Neben Osnabrück veräußern auch die Städte Hannover und Braunschweig kommunale Wohnungsbestände zu Zwecken der Haushaltskonsolidierung sowie Eisenbahnerwohnungen in Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern an das Unternehmen (siehe Die Welt – online 2005-05-19).

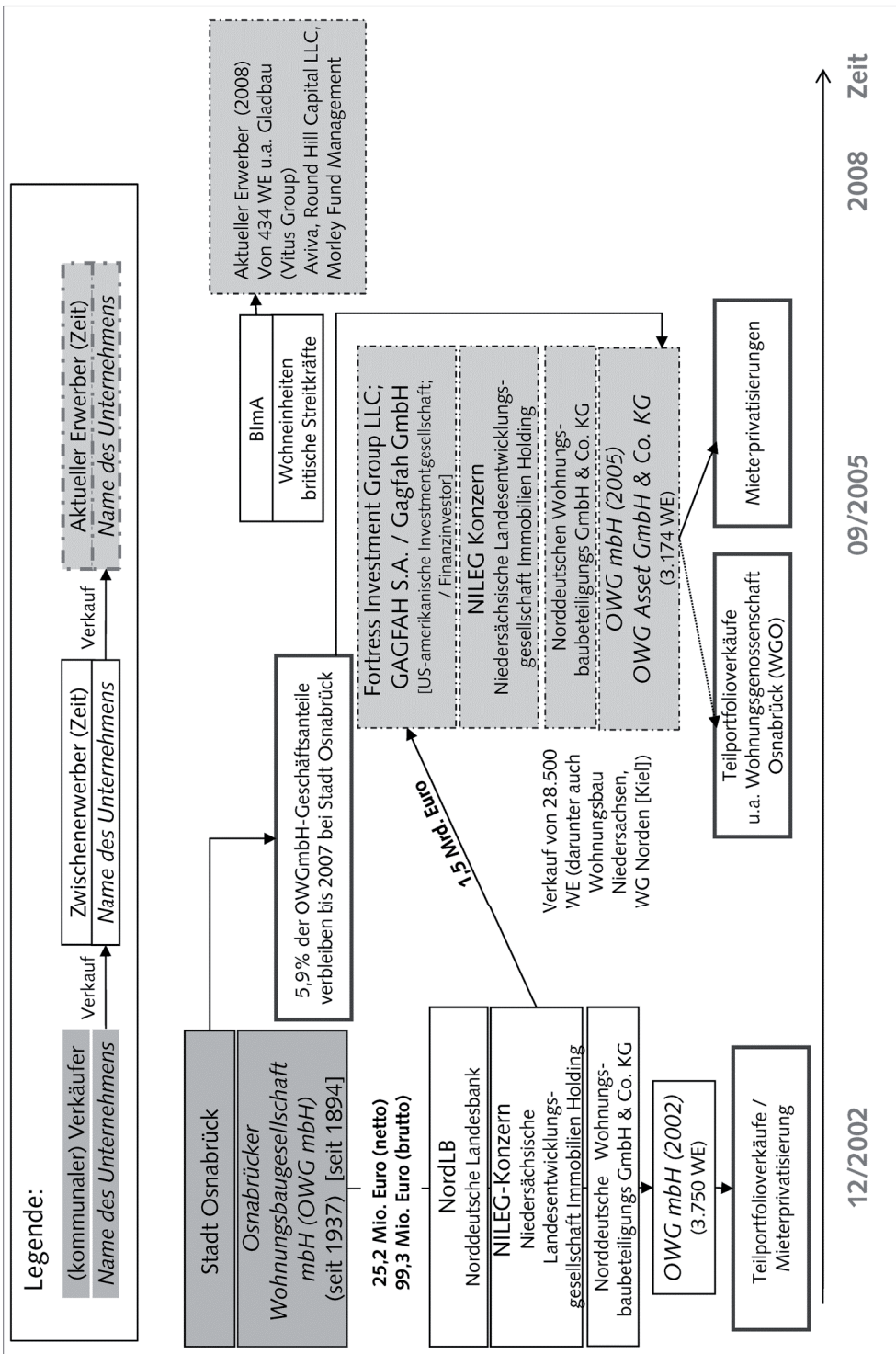


Abb. E-9: Verkaufsprozess OWG mbH

Quelle: Expertengespräche, Medienanalyse (vornehmlich NOZ), Geschäftsberichte der OWG mbH, OWG Asset GmbH & Co. KG (2007-2009)

E.2.2.2 Zweiter Erwerber (2005) – Gagfah Group

Im September 2005 wurde der gesamte NILEG-Konzern mit seinen ca. 27.400 Wohneinheiten (Bündnis 90/ Die Grünen Landtagsfraktion Niedersachsen 2005, 14) sowie Büro- und Gewerbeflächen und unbebauten potenziellen Entwicklungsflächen in städtischen Lagen von der Nord/ LB³⁹³ an die Gagfah S. A (Gagfah Group), einer entsprechend luxemburgischem Rechts gegründeten Aktien- und Verbriefungsgesellschaft, veräußert. Die 2004 durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) verkaufte Gemeinnützige Aktionen-Gesellschaft für Angestellten-Heimstädten (Gagfah) zählt heute zur Gagfah Group. Die Gagfah Group ist größtenteils im Besitz von Investmentfonds, die wiederum von der Fortress Investment Group LLC kontrolliert werden. Damit fungiert die Gagfah Group in ihren Konzernstrukturen für die weltweit agierende Investment-Management-Gesellschaft Fortress Investment Group LLC aus New York/ USA als Verwalter der im Rahmen von Private Equity Deals bzw. Fonds übernommenen Wohnungsportfolios. Einen Einfluss auf die Entscheidung zur Weiterveräußerung hatte weder die Stadt, noch das Land Niedersachsen. Der Verkauf wurde zur alleinigen strategischen Entscheidung der landeseigenen Nord/LB.

Durch den Erwerb des gesamten NILEG-Konzerns und damit u. a. des Wohnungsunternehmens OWG mbH übernahm die Gagfah Group 2005 eines der größten Immobilienunternehmen Norddeutschlands. Durch die Gagfah Group wurden alle erworbenen Unternehmensteile und deren gesellschaftliche Organisation auf die Strukturen im neuen Konzern ausgerichtet. Unternehmensentscheidungen wurden von nun ab in Essen getroffen. Der Standort Osnabrück diente nur noch als der Akquise von neuen Miet- und Kaufinteressenten. Die OWG mbH wurde im Oktober 2006 zur Komplementärin der neu gegründeten **OWG Asset GmbH & Co. KG**³⁹⁴. Von diesem Zeitpunkt an wurden Wohnungen von der OWG Asset GmbH & Co. KG Mietinteressenten in sogenannten Kundenzentren angeboten³⁹⁵, das Management erfolgte aus Hannover bzw. Essen. Es gab keinen lokalen Ansprechpartner außerhalb des Vermietungsgeschäftes mehr vor Ort. Der OWG mbH oblag nun ausschließlich der Aufgabe, „Mieten entsprechend dem Marktniveau auf die nach deutschem Recht zulässigen Werte zu erhöhen“ und Leerstände zu senken (Stadt Osnabrück 2008, 79). Das Ziel der Gesellschaft war dabei der Spagat, „Mietern qualitativ hochwertigen Wohnraum anzubieten. Noch mehr als in der Vergangenheit wird das Unternehmen sich [jedoch] der Aufgabe stellen müssen, einen hohen Zahlungszufluss aus den Objekten zu generieren, um die Finanzierungskosten planmäßig tragen zu können.“ (Stadt Osnabrück 2007c: 73)

Zwei Jahre nach dem Weiterverkauf – im Frühjahr 2007 – wurden durch den Stadtrat der Beschluss gefasst, auch den restlichen gehaltenen kommunalen OWG-Geschäftsanteil an eine weitere Tochter der Gagfah Group, die KALIRA Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG, mit Sitz in Grünwald/ Bayern zu veräußern. Die verbliebenen Unternehmensanteile zeigten sich als wenig hilfreiches Mittel, zusätzlich unternehmensbezogene Interventionen im Sinne der Stadt durchzusetzen. Damit war der Verkauf des städtischen OWG-Anteils ausschließlich ein Akt, der zusätzliche finanzielle Mittel in die Stadtkasse brachte. Ein zusätzlicher Steuerungsverlust war nicht gegeben. Mit Hilfe des

³⁹³ Die Bank wurde im Auftrag des Landes Niedersachsen treuhänderisch tätig und verwaltete den NILEG-Konzern. Das mit dem Land vertraglich abgesicherte Aufgabenspektrum blieb unter dem Dach der Nord/ LB gleich: Vermietung und Entwicklung von Flächen innerhalb Niedersachsens. Der Verkauf des Konzerns wurde von der Nord/ LB bereits seit Sommer 2004 geplant, da im Juli 2005 Gewährträgerhaftung und Anstaltslast entfielen. Siehe Bündnis 90/ Die Grünen Landtagsfraktion Niedersachsen 2005, 14 f.

³⁹⁴ Komplementärin ist die Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH, Osnabrück, Kommanditistin die OWG Beteiligungs GmbH, Hannover. Die GmbH & Co. KG ist eine besondere Erscheinungsform der KG, deren persönlich haftende Gesellschafterin (Komplementär) keine natürliche Person, sondern eine GmbH (juristische Person) ist. Demnach ist die GmbH & Co. KG eine Personengesellschaft, dessen persönlich haftender Gesellschafter eine Kapitalgesellschaft ist. Die GmbH & Co. KG wird häufig dann verwendet, wenn eine Vielzahl von Kommanditisten Geldbeträge einbringen und aufgrund hoher Finanzvolumen niemand die Position des persönlich haftenden Gesellschafters übernimmt. Siehe <http://www.foerderland.de/407.0.html>, 2010-06-10.

³⁹⁵ Wohnungssuche Niedersachsen/ Osnabrück. <http://www.gagfah.de/de/>. 2010-08-18.

Netto-Veräußerungserlöses von 6,5 Mio. € sollte eine kommunale Nettoneuverschuldung für das Haushaltsjahr 2007 vermieden werden (Stadt Osnabrück 2007, 01).

E.2.2.3 Öffentlicher Diskurs zur Verkaufsentscheidung

Im Vorfeld der kommunalen Verkaufsentscheidung gab es eine öffentlich und lokal-medial ausgetragene Diskussion zwischen Gegnern und Befürwortern der Veräußerung des kommunalen Wohnungsunternehmens. Eine Besonderheit in diesem Zusammenhang war, dass die Diskussion weniger intensiv beim Verkauf durch die Kommune (2002), als bei der Wiederveräußerung an einen zweiten Erwerber (2005) geführt wurde.

Im Vorfeld und im Zusammenhang mit der Verkaufsdiskussion wurde eine Bürgerinitiative „**Kein Verkauf der OWG**“ initiiert³⁹⁶, die trotz entspannter Wohnungsmarktlage (u. a. [\OS_SV_01.-20\]) unter der Osnabrücker Bürgerschaft ca. 8.000 Stimmen gegen den Verkauf sammelte. Als der potentielle Erwerber bekannt wurde, wurden Proteste jedoch eingestellt. Man vertraute auf den Satz, der durch die **Neue Osnabrücker Zeitung** zitiert wurde:

"Für die Mieter wird sich nichts ändern, für die Mitarbeiter auch nicht. Nur das Logo ändert sich vielleicht." (NOZ 2002-12-21: 15)

Dagegen haftete der Gagfah Group als Zweiterwerber im Jahr 2005 bereits vor dem Erwerb ein we-niger positives Images an, wie nachfolgende Zitate belegen:

2002: „Das war nicht der Verkauf an eine – heute würde man sagen – Heuschrecke oder eine irgendwie anonyme Investmentgesellschaft, sondern es war die NILEG, die niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft, die überall hier in der Region an Entwicklungsprojekten beteiligt war und ein guter Partner und ein verlässlicher Partner der Kommunen ist.“ [\OS_IV_03.-23\]

„Jeder hat am Ende zugestimmt, weils ja die NILEG war, als Käufer.“ [\OS_IV_02.-22\]

2005: „[Weiterveräußerung] ... Denn da kam plötzlich zum ersten Mal ganz konkret der Gedanke... also allmählich die ganz konkrete Befürchtung: Wir haben es nicht mehr unter Kontrolle. [...] Und damit drohte dieses ganze Sicherungspaket (Erhalt der Arbeitsplätze, keine Mieterhöhungen für Langzeitmieter, Vorkaufrecht...) [...] Die drohten dann komplett sich in Luft aufzulösen, nicht mehr gültig dann für die Käufer, für Fortress...“ [\OS_IV_03.-25\]

Die Verkaufsdiskussion im Jahr 2002 wurde von drei thematischen Schwerpunkten dominiert [\OS_SV_01.-4\]:

1. Verringerung des direkten kommunalen Handlungsspielraums,
2. Situation der Mieter: wahrscheinlich veränderte Mietpolitik und mögliche Mietsteigerungen,
3. Angemessenheit der Höhe des Verkaufspreises.

Auf den Punkt gebracht, war die getroffene Verkaufsentscheidung im Wesentlichen finanzpolitisch motiviert [\OS_SV_01.-20\] und wurde durch die Verkaufsbefürworter wie folgt begründet:

- entspannte Wohnungsmarktlage sowie Hinterfragen des sozialpolitischen Auftrages des Wohnungsunternehmens,
- Senken der kommunalen Verschuldung,
- vertragliche Vereinbarungen/ Festlegungen im Kaufvertrag garantieren kommunale Mindestanforderungen an den Investor,
- Investitionsstau der OWG mbH.

Neben Aspekten des Schuldenabbaus und einer Absicherung zentraler Aufgaben spielten bei der Diskussion auch steuerungspolitische Aspekte eine Rolle.

³⁹⁶ Bündnispartner waren Mieter, Attac-Mitglieder und weitere Verkaufsgegner, die ein Bürgerbegehren gegen den Verkauf der OWG mbH anstrebten.

„Heute reguliert sich der Markt selbst. Die Lage ist total entspannt. Wir haben die Aufgabe, die Kasse so zu entlasten, dass wir andere dringend notwendige Aufgaben erledigen können. [...] ich [sehe] die soziale Komponente nicht, die bei der OWG eine Rolle spielen soll. Ich weiß vom Sozialdezernenten: Wenn er Asylanten und Sozialhilfeempfänger bei der OWG unterbringen wollte, hat die immer gemauert. Er hat sie immer nur auf dem freien Markt unterbringen können.“ NOZ 2002-05-11

Die Gegner des Verkaufs äußerten sich insbesondere kritisch zu folgenden Punkten:

- mögliche Preisentwicklung der Wohnraummieten,
- Verlust kommunalen Einflusses auf Wohnungsmarkt – Veräußerung eines „zentralen Werkzeugs“³⁹⁷ um bei Wohnungsknappheit gegenzusteuern,
- kurzfristiger finanzieller Nutzen vs. Verlust eines langfristig wirksamen Gestaltungsinstruments,
- Verkauf des gesamten Wohnungsbestandes vs. Verkauf von Teilportfolios.

Acht Jahre nach dem Erstverkauf wurde von einem einstigen Verkaufsgegner die Verkaufsentscheidung nicht nur als inhaltliche, sondern auch als finanzpolitisch unverantwortliche Entscheidung bezeichnet:

„...es war einerseits der Verzicht auf ein Steuerungsinstrument ..., aber ein wichtiges Argument war ... auch, dass wir gesagt haben, wenn man meint, man muss Geld in der Kasse haben, kann ja vielleicht über den Verkauf einzelner Objekte sprechen, ...das war eine Katastrophe für wenig Geld da diese gesamte Gesellschaft [zu] verklingeln.“ [\OS_PV_01.-75\]

Zu einer argumentativen Schwächung der Verkaufsgegner zählte u. a., dass die sich zum Zeitpunkt des Verkaufs in politischer Opposition befindende SPD als Verkaufsgegner auftrat, obwohl sie wenige Jahre zuvor, selbst in „kommunaler Regierungsverantwortung“, den Konsolidierungsvorschlag OWG-Verkauf in die Haushaltsdiskussion einbrachte. So war es wenig überraschend, dass Gegner insbesondere sozial- und wohnungspolitische Argumente gegen den Verkauf äußerten. Ihre Argumente prägten jedoch nicht das öffentliche Meinungsbild, wie ein Kommentar der NOZ zeigt:

"Unter dem Strich bringt der Verkauf allen Beteiligten nur Vorteile: Die NILEG erweitert einen Kompetenzbereich, die Mieter wahren ihre Rechte, und die Stadt wirft Ballast über Bord, während sie sich gleichzeitig neuen, finanziellen Spielraum verschafft.“ NOZ 2009-11-09b

E.2.3 Entwicklung des Wohnungsbestandes der OWG mbH nach dem Verkauf und Vergleich der aktuellen Aufgabenwahrnehmung

Zum Zeitpunkt der Erstveräußerung befanden sich 3.750 Wohneinheiten in Besitz der kommunalen Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH. Der räumlich stark gestreute Bestand³⁹⁸ wies hinsichtlich Baualter und Bauformen ein relativ geringes Spektrum auf. Eine wirkliche Angebotsvielfalt für unterschiedliche Nachfrager war nicht gegeben. Experten bescheinigten dem Wohnungsunternehmen zudem im Vergleich zu den beiden anderen größeren Wettbewerbern sowohl wenig attraktive und häufig instandsetzungsbedürftige Immobilienbestände als auch eine relativ einkommensschwache Mieterstruktur [\OS_SES_07.-2\]. Über detaillierte Wohnungsstrukturen lagen der Autorin jedoch keine fundierten Kenntnisse vor. Das gesamte Portfolio war tendenziell einfachen und mittleren Wohnlagen zuzuordnen und wies 2002 einen Leerstand von 4,7 % auf. Diese Quote konnte aufgrund der allgemein angespannten Marktsituation, einer Intensivierung der Werbe- und Marketingmaßnahmen (z. B. Start-Living-Programm für Haushaltsgründer) sowie einer „vermietungsorientierten Optimierung der Instandhaltungspolitik“ durch die neue Gesellschafterin auf 3,0 % reduziert werden (Stadt Osnabrück 2007a, 72). Während Aufwendungen und Investitionen für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen innerhalb der kommunalen OWG mbH nur sehr maßvoll

³⁹⁷ Siehe NOZ 2001-11-17, direktes Zitat Alice Graschtat (SPD)

³⁹⁸ Wohnungen befinden sich in den Stadtteilen Voxtrup, Schinkel, Westerberg, Eversburg, Sonnenhügel, Haste, Dodesheide, Widukindland, Schölerberg, Kalkhügel, Darum, Gretesch, Lüstringen. Eigene Recherche 2010.

vorgenommen wurden³⁹⁹, strengte der NILEG-Konzern eine Steigerung der Attraktivität durch Erhaltung und Verbesserung des Bestands durch eher moderate Investitionen in Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an [\OS_WW_02.-27\]. Die durch den NILEG-Konzern durchgeführten Maßnahmen betrafen vor allem die Erneuerung von Bädern, Küchen und Elektroinstallationen, die Wärmedämmung von Gebäuden, den Einbau neuer Heizungen oder den Anbau von Balkonen. Maßnahmen wurden mit dem Ziel der Verkaufsvorbereitung durchgeführt (Elektronischer Bundesanzeiger 2007b). U. a. um den Anteilserwerb und Maßnahmen finanzieren zu können, wurden an den NILEG-Konzern leerstehende Gebäude veräußert (NOZ 2004-05-11; NOZ 2002-12-06), Altbestände abgerissen und die gleichzeitige Neuerrichtung und Vermarktung von Reihenhäusern realisiert.

Rückbau von Altbestand und Ersatz durch Neubau im Stadtteil Wüste: „...Die haben die nicht gehalten diese Häuser, sondern Altbestände abgerissen, weil es ein interessanter Standort war, neugebaut [...] und ich habe dann verkauft. Die blieben nicht im Bestand der NILEG. Die haben im Prinzip auch gesehen, dass sie damit Geld gemacht haben.“ [\OS_SES_07.-26\]

Eine Beteiligung an Stadtentwicklungsprozessen wurde durch die Gagfah Group nicht weiter verfolgt. Vielmehr reduzierte sie ihre Investitionsleistung stark um die Hälfte bisheriger Aufwendungen.

Beide Erwerber verringerten den Wohnungsbestand der OWG mbH nicht kontinuierlich, sondern erwarben teilweise zusätzliche Wohnheiten. Während der NILEG-Konzern bis zu seiner Veräußerung 3.293 Wohneinheiten hielt (Elektronischer Bundesanzeiger 2007b), bewirtschaftete die Gagfah Group Ende 2009 3.514 eigene Wohnungen (Gagfah Group Interim Report 2009, 05).

Bei Erwerb des NILEG-Konzerns durch die Gagfah Group behielten die im Kaufvertrag festgelegten Regelungen ihre bindende Wirkung. Durch am Verkaufsprozess beteiligte Experten wurde eingeschätzt, dass die seitens der Stadt im Kaufvertrag festgelegten Vereinbarungen zumindest durch den Ersterwerber NILEG erfüllt wurden. Zu Vertragsüberprüfungen seitens der Stadt beim Zweitkäufer war nichts bekannt. Es kann jedoch vermutet werden, dass die Stadt möglichen Vertragsverletzungen nicht nachging.⁴⁰⁰ Die Stadt unterhielt keine Kontakte zu ehemals kommunalen Wohnungsunternehmen [\OS_SV_01.-19\].

Eine städtische Einflussnahme auf das unternehmerische Verhalten des Gagfah Group war im Bereich Wohnen nur mit Hilfe der allgemeinen Rechtsprechung möglich. Insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung war der städtische Einfluss auf Regelungen des öffentlichen Baurechts begrenzt. Erschwerend für eine Kooperation zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen kam hinzu, dass sich Immobilienbestände fast ausschließlich außerhalb festgesetzter Erneuerungsgebiete – und damit außerhalb möglicher städtebaulicher Förderanreize – befanden.

Zentrale Aufgabe des kommunalen Wohnungsunternehmens war die Wohnraumversorgung Einkommensschwacher. Dieser Aufgabe wurde das Unternehmen mit Hilfe von belegungsgebundenen Wohnungen gerecht.

Nach ihrer Veräußerung war das Wohnungsunternehmen in seinem Kerngeschäft kein Partner mehr für die Stadt, trug jedoch aller Voraussicht nach aufgrund seiner Wohnraumstruktur weiterhin zur Versorgung einkommensschwacher Haushalte bei.

³⁹⁹ In der Selbstdarstellung des Unternehmens wurden Investitionen dagegen – wie bereits ausgeführt – als umfangreich beschrieben. Experten erklären jedoch, dass die politisch motivierten, moderaten Vermietungserlöse des Unternehmens einen relativ begrenzten unternehmerischen Investitionsspielraum boten.

⁴⁰⁰ Im Geschäftsbericht der OWG Asset GmbH & Co. KG (OWGA) wird auf folgenden Fakt hingewiesen „Die Gesellschaft ist neben anderen Gesellschaften des NILEG-Teilkonzerns gegenüber der Stadt vertraglich zur Einhaltung verschiedener Auflagen verpflichtet. [...] Die Auflagen gelten bis Dezember 2012. Im Fall der Nichteinhaltung der Vertragsauflagen könnte die Stadt zum Teil Vertragsstrafen geltend machen. Es wurden in der Vergangenheit keine Vertragsstrafen geltend gemacht und es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass solche zukünftig geltend gemacht werden.“ Siehe Elektronischer Bundesanzeiger (2010c).

Maßnahmen der Stadtteilentwicklung und Quartiersaufwertung wurden durch die kommunale OWG mbH nicht angestrengt. Das Unternehmen galt unter Vertretern der institutionellen Wohnungswirtschaft nicht als Akteur, der Impulse im Bereich Stadtentwicklung/ Stadterneuerung setzen konnte (\OS_WW_02.-21\; \OS_SES_06.-3\). Die OWG mbH war weder – mit einer singulären Ausnahme – in kommunaler Trägerschaft, noch im Eigentum der Gagfah Group als Akteur bzw. Investor in Stadterneuerungsgebieten in Erscheinung getreten (\OS_SES_04.-43\).

„Also die [kommunale OWG mbH] haben nie – auch nicht in den alten Sanierungsgebieten – ... eine Rolle genommen, wo sich keiner getraut hat, ein großes Bauvorhaben durchzuführen, da sind die angesprungen. Das hat es gar nicht gegeben.“ (\OS_SES_06.-3\)

Investitionen im Wohnungsneubau fanden unter der Gagfah Group nicht statt. Die seitens des NILEG-Konzerns begonnenen Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen⁴⁰¹ wurden sehr moderat durch die Gagfah Group weitergeführt. Allgemeine sowie energetische Umbaumaßnahmen fanden nicht, pflegerische Wohnumfeldmaßnahmen in den eigenen Wohnanlagen sehr maßvoll statt. Maßnahmen der lokalen Wirtschaftsförderung waren nicht bekannt. Dienstleister der Beteiligungsgesellschaften der Gagfah Group wurden zentral und nicht lokal bestellt⁴⁰². Die aktuelle Vergabepolitik ist der Verfasserin nicht bekannt.

Zwischenfazit

Es konnte insgesamt aufgezeigt werden, dass sich die Diskussion im Vorfeld des Verkaufes weder für die Verkaufsbefürworter, noch für die -gegner im vollen Umfang bestätigte. Weder vermochte es die Stadt ihre Verbindlichkeiten abzubauen, noch fand eine strukturelle Neuausrichtung des kommunalen Haushaltes statt. Durch die Investoren konnte der Sanierungsstaus im Wohnungsbestand nicht abgebaut werden.

Durch die Gegenüberstellung der Übernahme einzelner Aufgaben zeigte sich, dass sich der aktuelle Eigentümer aus beinahe allen Bereichen einst durch das kommunale Wohnungsunternehmen erbrachter Leistungen zurückgezogen hat und sich ausschließlich auf sein Kerngeschäft, die Vermietung und den Verkauf von Wohnraum, konzentriert. Während durch die kommunale OWG mbH ganz bewusst niedrige Mieten realisiert wurden (\OS_SV_01.-12\), wurde nach der materiellen Privatisierung ein intensiver Mietpreisanstieg verfolgt. Weder im Bereich der Wohnungs-, Sozial- oder Stadtentwicklungs-/ Erneuerungspolitik erfolgte ein unternehmerisches Engagement. Aus der vorgenommenen Gegenüberstellung konnte kein Nachweis erbracht werden, dass durch den aktuellen Eigentümer im gesamtstädtischen Interesse liegende, materielle oder nicht-materielle Aufgaben wahrgenommen wurden. Insgesamt kam es durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens zu deutlichen Funktionsausfällen für die Stadt. Dennoch wurde durch die Fachverwaltung eingeschätzt, dass es bisher keine negativen Auswirkungen für den Wohnungsmarkt durch diese Privatisierung gab (\OS_SV_01.-36\).

Nachfolgende Abb. E-10 zeigt die Veränderungen der seitens der OWG mbH in kommunaler (bis 2002) und privater Trägerschaft (für aktuellen Besitzer Gagfah Group ab 2005) wahrgenommenen Aufgaben. Hierbei wird zwischen Kernaufgaben und freiwillig übernommenen Aufgaben unterschieden. Dunkelgrau unterlegte Felder zeigen, welche Aufgaben durch den aktuellen Eigentümer nicht mehr bearbeitet werden.

⁴⁰¹ Während Modernisierungsleistungen bis zu elf Prozent auf die Miete umgelegt werden können (§ 559 BGB), trifft dies bei Instandhaltungsmaßnahmen nicht zu. Sie sind vom Vermieter zu tragen.

⁴⁰² Vertraglich gebundener Dienstleister für Instandhaltungsleistungen ist die B&O Service- und Messtechnik AG, Bad Aibling/ Bayern.

KERNAUFGABEN kommunales Wohnungsunternehmen		KERNAUFGABEN kommunale KWG mbH	KERNAUFGABEN aktueller Eigentümer OWG mbH
Wohnungspolitik	Vermietung und Verwaltung von Wohnungen	Ja	Ja
	Sozialer Wohnungsbau: Träger von Neubau- und Bestandsmaßnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau	Ja	Nein
	Absicherung der/ Unterstützung bei Wohnraumversorgung für einkommensschwache/ benachteiligte Haushalte	Ja	Ja
	Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung	Ja	Abnehmende Tendenz
Sozialpolitik	„Preispolitik als Mietpreisdämpfung“ ⁴⁰⁴	Ja	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt
	Soziale Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere; ; Streuung kommunaler Belegungsrechte im Bestand	Ja. ⁴⁰³	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt
Stadtentwicklungspolitik	Wichtiger (Kooperations-)Partner der Kommune bei Umsetzung/ Durchführung von Förderprogrammen	Ja	Nein
	Schlüsselfunktion bei Erneuerung/ Weiterentwicklung von Stadtquartieren durch Modernisierungs- und Instandhaltungsprogramme	Ja	Nein
	Planung/ Durchführung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen	Ja	Nein
Wirtschaftspolitik	Investive Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere / Entschärfung städtebaulicher Brennpunkte	Ja	Nein
	Nicht gegeben	Nein	Nein

Abb. E-10: Kernaufgaben und freiwillige Aufgaben des kommunalen Wohnungsunternehmens im Vergleich zu neuem Eigentümer Gagfah Group

Quelle: Eigene Zusammenstellung und starke Ergänzung auf Grundlage von Kühne-Büning 2005 123; Rips 2007 21 f.

⁴⁰³ Gewährleistung der sozialen Durchmischung von Quartieren entsprechend der Vorgaben des Gesellschafters

⁴⁰⁴ Dadurch Entlastung kommunaler Haushalte bei der Übernahme der KdU Bedarfsgemeinschaften (ab 2005) und Haushalte mit Wohngeld- und Sozialhilfeanspruch

FREIWILLIGE AUFGABEN kommunales Wohnungsunternehmen	FREIWILLIGE AUFGABEN aktueller Eigentümer OWG mbH	FREIWILLIGE AUFGABEN kommunale OWG mbH	
Wohnungs- politik	Unterstützung bei Erstellung von strategischen Konzeptionen (Wohnkonzepten)/ Mietspiegel	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt
Sozialpolitik	soziale Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere: Sozialarbeitertätigkeiten, Betreiben/ Unterstützen von lokalen Initiativen/ Bürgerbüros	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt
Stadt- entwicklungs- politik	Initiierung von Modellprojekten ⁴⁰⁵	Ja	Nein
	Eigentümer Grund und Boden – Schlüssel für Umsetzung kommunaler Entwicklungsstrategien	Ja	Nein
	Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	Ja	Nein
Wirtschafts- politik	Energetische Erneuerung des Wohnungsbestandes	Ja	Nein
	Förderung lokaler KMUs durch Auftragsvergabe an regionales Gewerbe	Ja	Nicht bekannt

Fortsetzung Abb. E-10

⁴⁰⁵ Z. B. im Rahmen des experimentellen/ ökologischen Wohnungsbaus (Altgerechtes Wohnen, Barrierefreiheit, Einführung von Niedrigenergiestandards)

E.3 Kommunale Stadtentwicklungsstrategien und -instrumente nach dem Verkauf

E.3.1 Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung

Im Folgenden werden institutionelle Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns beschrieben. Die Analyse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern untersucht insbesondere formelle und informelle Instrumente und Handlungsgrundlagen der Stadt. Es wird zwischen stadtentwicklungs-, ordnungs-, leistungs- und finanzpolitischen Instrumenten unterschieden. Die eingangs aufgeführten Rahmenbedingungen der Stadt zeigten, dass sich das kommunalstrategische Handeln im strukturellen Zusammenhang von Stagnations- und Schrumpfungsbedingungen abspielte. Stabilisierung bzw. Erhöhung der Zahl der Einwohner Osnabrücks war das zentrale städtische Ziel der Stadt. Diesem Ziel ordneten sich viele Handlungsansätze unter, die im Folgenden als institutionell geschaffene, lokale Rahmenbedingungen des Handelns beschrieben werden.

E.3.1.1 Stadtentwicklungspolitische Instrumente

Osnabrück maß Prozessen einer umfänglichen Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planungsvorhaben eine sehr hohe Bedeutung zu. Viele projektbezogene aber auch institutionalisierte Formen der Beteiligung in Planungsprozessen fanden Anwendung. Sie zielten verstärkt auf nachfrageorientierte Stadtentwicklungsstrategien. Diese gingen teils weit über das rechtlich geforderte Maß der Mitwirkung hinaus (z. B. FNP-Erarbeitung). So wurden durch die Stadt zeitlich teils begrenzte, teils unbegrenzte Strukturen geschaffen bzw. unterstützt (z. B. Stadtteilforen, Aufbau von Koordinationsstellen in der Verwaltung, Runde Tische, Stadtteilgespräche, Initiierung von Zukunftskonferenzen, Erarbeitung eines Perspektivenplanes Konversion), die als eigenständige stadtentwicklungspolitische Instrumente begriffen, an dieser Stelle jedoch nur in Ausschnitten skizziert werden können.

E.3.1.1.1 ExWoSt – Modellprojekt der Stadtentwicklung (2001)

Im Jahr 2001 wurde die Stadt mit einem ca. 1 ha umfassenden Stadtentwicklungsprojekt im Stadtteil Wüste Teil eines seitens des Bundes geförderten Modellvorhabens des Experimentellen Wohnungs- und Städtebau-(ExWoSt)-Forschungsfeldes „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“⁴⁰⁶. Am Beispiel des Quartiers Jahnplatz wurden neue, geeignete Kooperationsformen – sogenannte trilaterale Kooperationsprozesse – mit dem Ziel erprobt, private unternehmerische Akteure, die städtische Verwaltung sowie die Bürgerschaft für die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie zu gewinnen. Ziel war es, eine Brachfläche einer innerstädtischen Wohnnutzung zuzuführen. Das heutige Jahn-Carrée mit seinen Stadthäusern und Eigentumswohnungen galt bundesweit als ein gelungenes Beispiel für familiengerechte Bauprojekte (BMVBS/ BBSR 2009, 20 ff.). Der für Osnabrück sehr erfolgreich durchgeführte Modellversuch erbrachte für die städtische Verwaltung hilfreiche Erkenntnisse für Planungsvorhaben, die bei Vorhaben der Stadtentwicklung, vor allem im Bereich Investitionen im Wohnungsneubau, weiterhin Anwendung finden ([\OS_SV_01.-42\]).

E.3.1.1.2 Stadtentwicklungskonzept (2004) „Wachsende Stadt in einer starken Region“

2004 wurde das Stadtentwicklungskonzept „Wachsende Stadt in einer starken Region“ als Fortschreibung des 1992 erarbeiteten Stadtentwicklungsprogramms durch den Stadtrat als strategische Handlungsgrundlage für die nächsten 15 Jahre verabschiedet. Ziel des Konzeptes war es, die Stadt zukunftsfähig zu machen (Stadt Osnabrück 2004, 42). Auch wenn der Thematik des demographischen Wandels innerhalb der Konzeption eine tragende Rolle zukam, ignorierte der gewählte Titel

⁴⁰⁶ Siehe weitere Informationen BBR/ FIRU mbH 2005, 19 ff.; Hohn/ Wortmann 2004; Jakubowski/ Hohn 2007

die neueren demographischen Entwicklungen konsequent und versuchte, diese u. a. durch eine attraktive Wohnbauland- und Ansiedlungspolitik umzukehren. So wollte Osnabrück mit Hilfe des städtischen Gestaltungsrahmens seine oberzentrale Rolle für die Region festigen und weiter ausbauen.

Folgende Schwerpunkte für die Bereiche Wohnen und Stadtentwicklung werden näher betrachtet:

- Wohnangebote für Familien schaffen und junge Haushalte an die Stadt binden,
- bauliche Stadtentwicklungspolitik: Gewerbeflächen und Soziale Stadt,
- Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadterneuerung.

Um nähräumliche Wanderungsverluste durch Wohnsuburbanisierung zukünftig zu vermeiden, sollten attraktive innerstädtische Angebote geschaffen werden (siehe Stadt Osnabrück 2004, 175 f.). Grundüberlegungen sahen eine bedarfsgerechte Erweiterung und Anpassung des städtischen Wohnraums durch verstärkte Bauflächenausweisung bzw. ein „aktives Baulückenprogramm“, ein Bewerben von attraktiver, verdichteter Bauweise in vorhandenen Wohngebieten mit umfassender Infrastruktur (Stadt Osnabrück 2004, 18) sowie eine Imagekampagne für das „Bauen und Wohnen in der Stadt“ vor.

Die strategische Ausrichtung auf individuelle Wohnungsneubauvorhaben basierte auf Ergebnissen einer Pestel-Studie (2004), die bis 2015 einen Neubaubedarf von ca. 10.500 Wohneinheiten für Osnabrück voraussagte.⁴⁰⁷ Nach heutigen Erkenntnissen waren die damals prognostizierten Werte nicht realistisch. Weitere strategische Aspekte stellten der Ausbau altengerechter Wohnformen und die bedarfsgerechte infrastrukturelle Aufwertung und Verdichtung der Wohnumfelder dar. Beide Aspekte erfuhren wenig inhaltliche Vertiefung.

Damit gestaltete sich die baulich-konzeptionelle Stadtentwicklungspolitik relativ übersichtlich. Maßnahmen der Stadterneuerung spielten konzeptionell eine sehr untergeordnete Rolle. Vielmehr lag der strategische Fokus klar auf familienorientierten Neubaumaßnahmen, nachgelagert auf dem bedarfsgerechten Umbau des heutigen Wohnungsbestandes. Osnabrück setzte auf ein räumliches Wachstum von außen. Aspekte der Versorgung einkommens- und sozialschwacher Haushalte fanden ebenso wenig Erwähnung wie eine kritische Analyse der lokalen Wohnungsmarktsituation. Zentrale Akteure der Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung wurden weder direkt benannt, noch fanden sie indirekt Erwähnung.

Das Stadtentwicklungskonzept stand in direktem Zusammenhang mit dem integrativen Stadtentwicklungsprogramm „Handeln für die Zukunft“ bzw. „Stadt ist Zukunft“ (Stadt Osnabrück 2004, 42).

E.3.1.1.3 Maßnahmenplan integrative Stadtentwicklung: „Handeln für die Zukunft 2000“ (2000) sowie Handlungsprogramm „Stadt ist Zukunft“ (2007 ff.)

Im Jahr 2000 wurde entsprechend formulierter Schwerpunktsetzungen ein Maßnahmenplan bzw. ein Handlungskatalog „Handeln für die Zukunft“ durch die Verwaltung eingeführt. Dieser hatte eine fünfjährige Finanzplanung und jährlich zu evaluierende Schwerpunkte als Handlungsfelder zum Ziel.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Prognose 2015: 165.000 Haushalte sowie 5.400 zusätzliche Haushalte, Abriss und Ersatz von 3.600 WE. Siehe Stadt Osnabrück 2004, 32

⁴⁰⁸ In Sinne eines verwaltungsinternen strategischen Managements wurden anfangs die strategischen Schwerpunktsetzungen mit Hilfe von vier Handlungsbereichen (Leben und Wohnen in der Stadt, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Freizeit/ Kultur/ Bildung sowie Bürgerstadt) ressortübergreifend diskutiert, in verbindliche Verwaltungsziele übersetzt und Projekte und Maßnahmen konkretisiert und finanziell mit notwendigen Haushaltsmitteln ausgestattet. Eine erste Bilanz des Konzeptes erfolgte 2006.

Verwaltungsintern und parallel zur Festsetzung der Schwerpunkte kam ein Kontraktmanagement – eine Steuerung der finanziellen Mittelverwendung durch fachübergreifende Zielvereinbarungen und Abmachungen – zum Einsatz. Die von der Stadt avisierte Umsetzungsplanung stellte somit eine moderne und äußerst stringente Verwaltungsarbeit dar, die sich an Grundüberlegungen des Neuen Steuerungsmodells orientierte. Die jährliche Aktualisierung des Handlungskataloges wurde 2006 inhaltlich-strategisch mit dem Handlungsprogramm zum demographischen Wandel (siehe unten) verknüpft und benannte für das Verwaltungshandeln zentrale Schwerpunktthemen (Stadt Osnabrück 2007g, Anlage 01) sowie den Aufbau und die jährliche Fortschreibung eines Monitorings zum demographischen Wandel.⁴⁰⁹ Trotz stagnierender Bevölkerungszahlen wurde daran festgehalten, bis 2015 10.000 neue Wohneinheiten zu schaffen. Eine praktische Umsetzung erfuhr die Strategie durch ein sehr intensives Ausweisen neuer Wohngebiete sowie städtische Imagekampagnen wie „Bauen und Wohnen in Osnabrück“. Energetische oder seniorenfreundliche Maßnahmen im Bestand waren dagegen unter konkreten Zielstellungen nicht vertreten (Stadt Osnabrück 2006c, 05–07).

Im Jahr 2007 wurden modifizierte strategische Ziele der Stadtentwicklung durch den Stadtrat beschlossen. Ziele und aus dem Handlungsprogramm „Stadt ist Zukunft“ abgeleitete Handlungsfelder stellten nun die strategischen Schwerpunkte der Stadt dar. Die einst im Handlungsprogramm „Handeln für die Zukunft“ langfristig angelegten strategischen Zielsetzungen wurden in das neue Handlungsprogramm „Stadt ist Zukunft“ modifiziert übernommen. U. a. sollen demographische Aspekte mit diesem Titel verstärkt Beachtung geschenkt werden. Die Stabilisierung der Einwohnerzahl und deren Förderung durch weitere Zuwanderungen sollten angestrengt werden (Stadt Osnabrück 2007g, 03), die Errichtung neuer Wohnungen blieb strategische Schwerpunktaufgabe. Neben einer intensiven familienfreundlichen Bauförderung sollten Erhalt bzw. die Förderung von Wohnangeboten für alle Bevölkerungsgruppen realisiert werden.

Parallel dazu wurden zwei verwaltungsintern nebeneinander geführte Steuerungs- und Zielsysteme miteinander verwoben: Stadtentwicklungsziele und Handlungsprogramm „Stadt ist Zukunft“ wurden direkt an das Kontraktmanagement und seinen Wirkungszielen des strategischen Managements angebunden. Dadurch sollte nicht nur eine effizientere Steuerung ermöglicht, sondern auch sichergestellt werden, dass Maßnahmen mit hoher Priorität eine ausreichend finanzielle Absicherung erfahren (ebenda).

Erst mit Abzug der britischen Streitkräfte war die Stadt gezwungen, ihre strategischen Schwerpunktsetzungen anzupassen. 2008/ 2009 verschoben sich strategische Prioritäten der Ausweisung neuer Baugebiete hin zur Thematik der Konversion sowie der verstärkten Bearbeitung von Aspekten des generationenübergreifenden Wohnens. Städtische Flächenausweisungen für Wohnbauzwecke waren nun nicht mehr Teil des Maßnahmenplanes. Das Sonderprogramm Wohnen, welches die Entwicklung von 50 neuen Wohngebieten aus dem Flächennutzungsplan zum Ziel hatte, erschien nicht mehr zielführend.

E.3.1.1.4 Konzept/ Bericht (2007) „Herausforderung Demographischer Wandel für die Entwicklung der Stadt Osnabrück“

Auf Grundlage der Arbeitsergebnisse einer verwaltungsintern arbeitenden Projektgruppe „Demographischer Wandel“ wurde ein Bericht zum städtischen Umgang bzw. den Konsequenzen des demographischen Wandels für die Stadtentwicklung im Jahr 2007 durch den Rat beschlossen (Stadt Osnabrück 2007f, 04). Gewonnene Erkenntnisse sollten zukünftig allen Planungen in der Stadt zugrundegelegt (Stadt Osnabrück 2007g) und zentrale Anforderungen als Handlungsstrategien für die Verwaltung benannt werden. Schwerpunkte lagen im Bereich der Wirtschaftsförderung, des Woh-

⁴⁰⁹ Stadt Osnabrück 2007f, 23 sowie Beschluss Rat der Stadt Osnabrück 2007-07-17 Top 06d

nungsbaus, der Zuwanderung und Integration sowie Familien- und generationenfreundlicher Betreuungs- und Bildungsangebote (Stadt Osnabrück 2007f, 10). Das Thema Wohnen und damit die Ausweisung familienfreundlicher Baugebiete, die Schaffung eines familienfreundlichen Wohnumfeldes sowie Wohnbauförderung von Familien, aber auch die Schaffung seniorengerechter und generationenübergreifender Wohnformen zählten zum Kern des Konzeptes (Stadt Osnabrück 2007f). Das daraus abgeleitete Handlungsprogramm wurde mit den Zielen des Stadtentwicklungskonzeptes (2004) verknüpft. Es fungierte als Grundlage, um „Maßnahmen ein[zuleiten], die die Zukunftsfähigkeit unserer Stadt sichern.“ (Stadt Osnabrück 2007f: 02). Ziel der Stadt war es nun, eine Stabilisierung der Zahl der Einwohner auf hohem Niveau zu erreichen, indem innerhalb der Stadt Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die zu Kinderwünschen, Familiengründungen sowie festen Bindungen an die Stadt bzw. zu Pull-Effekten des Wanderungsverhaltens von Familiengründer-Haushalten führen sollten.

Das Thema der demographischen Alterung stellte für den Osnabrücker Wohnungsmarkt ein zentrales aktuelles und zukünftiges Themen dar (Stadt Osnabrück 2011c, 07) und fand vor allem aus Sicht der Nachfrager Bearbeitung. So wurde gemeinsam mit der Lokalen Agenda 21 eine Broschüre „Wohnen im Alter in Osnabrück“ (2011) veröffentlicht, die altengerechte Wohnangebote, finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten bei Umbaumaßnahmen u. ä. sowie Ansprechpartner für das Wohnen im Alter für individuelle Bedürfnisse aufzeigt. Die Stadt selbst verfügt hierbei über keine eigenen finanziellen Fördermöglichkeiten, um altengerechte oder barrierefreie/ -arme Umbau- oder Neubaumaßnahmen zu unterstützen. Die Broschüre wurde durch einen, sich selbst als Kommunikationsnetzwerk verstehenden Arbeitskreis aus Bürgern und institutionellen Akteuren erarbeitet. Neben Vertretern der Stadtverwaltung, wie dem Senioren- und Wohnungsbaubeauftragten, waren auch Stadträte Mitglieder des Arbeitskreises. Dagegen waren Vertreter der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nicht Teil des Netzwerkes.

E.3.1.1.5 Kommunales Baulandmanagement (2007)

Entsprechend der Zielsetzungen des Stadtentwicklungskonzeptes (2004) wird seit 2007 durch die Stadt ein kommunales Baulandmanagement angestrengt, was unterschiedliche Baulandentwicklungsstrategien wie Angebots- und Investorenplanung (B-Plan-/ V&E-Verfahren), Bevorratungspolitik/ Zwischenerwerb etc. und den Einsatz unterschiedlicher Instrumente umfasst. Die strategische Baulandentwicklung sollte bei der bedarfsgerechten Entwicklung neuer Wohngebiete, der Umwidmung alter Baustandorte und dem Auffinden geeigneter Baulücken für Wohnungsbaumaßnahmen helfen.

Ziele des Baulandmanagements waren (Stadt Osnabrück 2007e, 13-16):

- Bereitstellen von Baugrundstücken für Familien,
- Schaffen von Angeboten an kostengünstigem Wohnbauland für Familien durch vertraglich zwischen Investor und Stadt im Rahmen der Bebauungsplanung festgesetzte Baulandpreise,
- Kaufpreinsnachlass auf kommunalen Wohnbauflächen für Familien,
- zeitnahes Ausweisen und Entwickeln weiterer Wohnbauland-Standorte.⁴¹⁰

Im Rahmen der Umsetzung des Baulandmanagements bzw. der Baulandentwicklungsstrategien strengte die Stadt einen aktiven Austausch mit anderen städtischen Akteuren (z. B. Investoren und Eigentümern) mit dem Ziel an, familiengerecht, kostengünstig, unbürokratisch und zeitnah Bau-

⁴¹⁰ 2009 gab es in der Stadt bereits Wohnbaulandreserven mit einem Volumen von 4.602 WE (NBank 2011, 88) In den letzten Jahren (2006 – 2010) wurden durch die Stadt 112 ha Wohnbauland neu ausgewiesen. Osnabrück ist damit Spitzenreiter in Niedersachsen. Davon wurden allein in den Jahren 2008/ 2009 knapp 7 ha pro 10.000 Einwohner neues Wohnbauland ausgewiesen – der Landesdurchschnitt sind 1,5 ha (NBank 2011, 35).

grundstücke bereitzustellen und gleichzeitig die städtebauliche Steuerungsfähigkeit bei der Baulandentwicklung zu erhalten.

E.3.1.1.6 Konversion: Strukturkonzepte (2007), Handlungskonzept (2008), Perspektivenplan (2008)

Seit Bekanntgabe der Abzugspläne der britischen Streitkräfte (2006) wurden – koordiniert durch die Stadt – mögliche Entwicklungsideen für die aufgegebenen Garnisonsstützpunkte entwickelt und in Strukturkonzepten überführt. Auf diese Weise sollten ca. 160 ha zusätzliche Flächen für Stadtentwicklungsmaßnahmen sowie ein über vier Stadtteile verteilter Bestand von über 1.300 Wohneinheiten stadt- und immobilienmarktverträglich integriert werden. In diesem Zusammenhang stellte das „Wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Handlungskonzept für aufgelassene Wohnstandorte“ eine strategische Grundlage zum kommunalen Umgang mit den Konversionsflächen dar. Neben einer umfassenden wohnungswirtschaftlichen Bestandsaufnahme wurden kommunale Vermarktungsempfehlungen erarbeitet (BulwienGesa AG 2008, 04; Büro BulwienGesa AG u. a. 05/2008, III – IV) und Handlungsstrategien abgeleitet. Das Konzept sowie der Perspektivenplan Konversion wurden handlungsleitend für die Stadt und bestimmte kommunal-strategische Schritte.

Die im Handlungskonzept Konversion vorgeschlagenen Empfehlungen⁴¹¹ wurden durch die Stadt bestmöglich umgesetzt. Sie stießen jedoch an Grenzen, wenn sich städtische Vorstellungen und finanzielle Vermarktungsvorstellungen der Flächen- und Immobilieneigentümer, wie der BlmA, der Gladbau, privater Wohnungseigentümer oder kleinerer Wohnungsinvestmentgesellschaften widersprachen. Mit Hilfe erarbeiteter Strukturkonzepte sollten durch aufgestellte Planungsziele und „Nutzungsleitlinien“⁴¹² Entwicklungsprozesse gelenkt werden. Die Konzeptionen wurden im Jahr 2007 durch den Rat der Stadt als Handlungsgrundlage für die Verwaltung zur Kenntnis genommen. Es folgten auf Basis der erarbeiteten Leitlinien zu den einzelnen Konversionsstandorten umfängliche Planungs- und Beteiligungsprozesse mit interessierten Bürgern und Fachleuten. Auf Basis des Diskurses wurden städtebauliche Wettbewerbe ausgelobt, Gutachterverfahren durchgeführt und Rahmenpläne erarbeitet. Ziel war es, mit Hilfe verschiedenster privater und öffentlicher Akteure zukunftsfähige Strukturen zu schaffen und die Standorte nachhaltig zum Nutzen der Gesamtstadt weiterzuentwickeln. Die lokale Tageszeitung „Neue Osnabrücker Zeitung“ berichtet mehrmals im Monat ausführlich über einzelne Entwicklungsprozesse. Flächeneigentümer und Investoren als private Schlüsselakteure der Revitalisierung hatten ein mehr oder weniger ausschließlich finanzielles Vermarktungs- und weniger ein Interesse an der Unterstützung von Stadtentwicklungsprozessen. Auch vergab die BlmA ihre Objekte freihändig und entschied sich damit in ihrer Verkaufsstrategie für den Höchstbietenden. Lokalpolitische und strategische Überlegungen der Stadt, Schwellenhaushalten Wohneigentumsbildung zu ermöglichen, gingen damit in den wenigsten Fällen auf (siehe [OS_SES_02.]). Die Stadt trat ausschließlich als Begleiter des Umnutzungsprozesses und damit als koordinierender und projektsteuernder Akteur auf.

Ab April 2008 wurde auf Initiative der Stadt im Rahmen eines mehrstufigen Beteiligungsprozesses der Perspektivenplan Konversion als Leitidee für städtebauliche Entwicklungs- und Revitalisierungsoptionen einzelner Kasernenareale erarbeitet. Gemeinsam mit Experten und Bürgern wurde so ein „gesamstädtisches Entwicklungsleitbild für den Osnabrücker Norden“ (Stadt Osnabrück

⁴¹¹ Vermarktung in allen Bauzustandsklassen, möglichst auch unsaniert, um Schwellenhaushalte zur Eigentumsbildung anzuregen und in allen Erwerbsvarianten (Erbbaurecht, Mietkauf, Volleigentum); Vermarktung an alle Käufergruppen (Eigennutzer, kleine Blockverkäufe an Zwischenerwerber, Kapitalanleger); Vermarktung durch finanzielle Anreize der Stadt (Prämien u. a. vorstellbar für Kinder, Zuzüge, Käuferwerbung) mit zeitlicher Streckung, Vermarktungsunterstützung durch kommunale Infrastrukturmaßnahmen im Umfeld (insbesondere Dodesheide).

⁴¹² Z. B. Festlegung von Standorten für verschiedene Wohnformen/ gewerbliche Nutzungen, Freizeitnutzung, Hochschuleinrichtungen usw.

2009h, 07) erarbeite, welches durch den Ausschuss für Stadtentwicklung und Umwelt beschlossen wurde.

E.3.1.2 Ordnungspolitische Instrumente

Durch die Stadt wurden in den vergangenen Jahren nur zurückhaltend Städtebaufördermittel in Bestandsquartieren angeworben. Grund hierfür waren bereits in der Vergangenheit umfangreich realisierte Erneuerungsmaßnahmen sowie die aktuell begrenzte Verfügbarkeit kommunaler Komplettmittel. Räumlicher und strategischer Schwerpunkt der Bemühungen waren die Konversionsstandorte. Im Bereich der Stadterneuerung wurden insbesondere mit Hilfe von Sanierungs- und Stadttumbau-West-Gebieten städtebauliche Missstände in städtischen Teilräumen bearbeitet.

Im Untersuchungszeitraum wurden die **Sanierungsgebiete** „Quartier Lotter Straße“ (6,2 ha) sowie das „Quartier Rosenplatz“ (68 ha), welches gleichzeitig Programmgebiet „Soziale Stadt“ des Landes Niedersachsen wurde, aufgestellt (Stadt Osnabrück 2009c). Handlungsleitend und -lenkend waren die von den jeweiligen Sanierungsträgern aufgestellten „Integrierten Handlungskonzepte“, welche durch den Rat der Stadt als „Rahmenpläne“ die konkreten Ziele und Maßnahmen definierten. Im Rahmen des städtebaulichen Erneuerungsgebietes „Quartier Rosenplatz“ kamen die vom Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Programme „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (bis 2008) sowie „Stärken vor Ort“ (ab 2009) zum Einsatz. Mit Ausnahme von sechs Einzelgebäuden der Gag-fah Group hielt kein institutioneller Wohnungsanbieter Bestände in den Programmgebieten.

Im Zusammenhang mit der Revitalisierung von Konversionsflächen kamen stark strategieorientierte Planungsansätze und -instrumente zum Einsatz. Konversion und damit verbundene Projektorientierung wurden als Chance und Impulsgeber für Stadtentwicklungsprozesse begriffen, gefördert und durch eine zielorientierte und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet. Hier kumulierten gleichermaßen gesamtstädtische, stadtstrukturelle und stadtquartiersbezogene Interessen. Seit 2008 wurden deshalb Konversionsflächen als Einzelmaßnahmen mit Hilfe des Programmgebietes „Stadttumbau West“ einer Revitalisierung im Sinne von „Maßnahmen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten“ (§ 171a ff. BauGB) zugeführt. Grundlage der Förderung stellten die erarbeiteten städtebaulichen Entwicklungskonzepte⁴¹³ einzelner Standorte dar. Durch die Stadt wurden Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, Strategieentwicklung und Maßnahmenkonzeptionen erarbeitet sowie städtebauliche Neuordnungsmaßnahmen, Wieder- und Zwischennutzung von Militärbrachen, flächenhafte Revitalisierungsmaßnahmen, Anpassung städtischer Infrastruktur sowie Aufwertungs-, Umbau- und Rückbaumaßnahmen von Gebäuden organisiert, initiiert und mit Hilfe des Treuhänders Bau-BeCon GmbH begleitet. Zu den im Rahmen der Stadttumbau West für acht bis zehn Jahre geförderten Flächen zählen aktuell zwei von vier Konversionsstandorten.

E.3.1.3 Leistungs- und finanzpolitische Instrumente

Zwischen 1990 und 2006 flossen mehr als 31. Mio. € kommunale Mittel in Form von Zuschüssen bzw. zinsgünstigen Darlehen in die Förderung des Mietwohnungsbaus sowie in die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum (Stadt Osnabrück 2007e, 03). Die kommunale Wohnbauförderung ergänzte damit Landesförderzuschüsse und erweiterte den Empfängerkreis, war jedoch gleichzeitig direkt an Zuschüsse des Landes gebunden. Um junge Familien an die Stadt zu binden, aber auch neue Familien für die Stadt zu gewinnen, erfolgte im Frühjahr 2007 eine Modifikation der kommunalen Wohnbauförderung (Siehe Stadt Osnabrück, 2007e; Stadt Osnabrück 2007d, 01).

⁴¹³ Die Stadt spricht von Stadtentwicklungskonzepten für einzelne Konversionsstandorte, die auf Grundlage der Strukturkonzepte erarbeitet wurden.

Die kommunale Wohnbauförderung umfasste drei Säulen und beinhaltete positive Anreize, um Prozesse der wohnungsgebundenen Zu- und Abwanderung zu steuern:

1. Direktförderung durch zinsfreie Baudarlehen/ Zinszuschüsse bei Erwerb oder Neubau von Wohneigentum bei Brachenaktivierung oder Baulückenbebauung,
2. Zuschüsse für Neubürger („Neubürgeragentur“): Zuschuss zu Umzugskosten/ Beitrag zu Grundbuch- oder Notargebühren (Stadt Osnabrück 2007e, 06),
3. Unterstützung durch Information und Beratung (Baulandmanagement)

Die Umgestaltung der Förderung wurde argumentativ direkt in Verbindung mit Prozessen des Strukturwandels gebracht. Maßnahmen sollten quantitativ zu einer Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur, qualitativ zu einem Verbleib einkommensstärkerer Haushalte in der Stadt führen. Beginnend mit dem Jahr 2007 wurden deshalb für die kommunale Wohnungsbauförderung bis 2016 kontinuierlich jährlich um ca. 60.000 € steigende kommunale Finanzaufwendungen bereitgestellt – trotz kritischer Haushaltslage.⁴¹⁴ Diese kommunale Initiative sollte jährlich 100 Familien und Alleinerziehende bei der Schaffung von Wohneigentum unterstützen. Eine Förderung von Modernisierungsmaßnahmen im Bestand wurde durch die kommunale Förderung explizit ausgeschlossen⁴¹⁵ und auf andere Fördermöglichkeiten (z. B. KfW-Kredite) verwiesen.

Im Jahr 2008 befanden sich 1.365 öffentlich geförderte Wohnungen in Osnabrück. Für 328 Wohnungen verfügte die Stadt über Belegungsrechte. Es lagen keine Kenntnisse darüber vor, wie viele Wohnungen unter das allgemeine Belegungsrecht bzw. das kommunale Benennungsrecht fallen.⁴¹⁶

Auf folgende leistungspolitische, teilweise stark variierende steuerliche Einnahmen aus dem Bereich Wohnungspolitik konnte die Gemeinde in den letzten Jahren zurückgreifen. Rein rechnerisch wurden die Einnahmen durch kommunale Ausgaben der KdU bereits zu 13,4 % (2005) bis zu 17,1 % (2009) aufgezehrt.

	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeindeanteil an Einkommensteuer*	38.531	37.354	37.215	35.542	32.512	31.911	36.114	40.472	45.817	43.140
Grundsteuer B	23.376	21.945	22.686	23.281	25.729	26.470	26.053	26.929	27.026	27.391
Gewerbesteuer-einnahmen (abzgl. Umlage)	52.738	48.779	37.166	47.063	54.595	57.756	63.551	63.372	88.783	49.727
Zweitwohnungssteuer	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Schulden in T€	219,7	220,1	223,6	219,1	232,5	77,7	78,3	74,9	76,6	85,5

Abb. E-11: Übersicht ausgewählter Steuereinnahmen der Stadt Osnabrück (1999-2009)

Angaben in T€

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 2011

⁴¹⁴ 2007: 80.000 €; 2010: 260.000 €; 2015: 560.000 €; ab 2016 jährlich: 620.000 €.

⁴¹⁵ Mit Ausnahme der städtisch geförderten Errichtung von Solaranlagen, u. a. von Hauseigentümern, welche als Privatpersonen oder Gewerbetreibende Kunden der Stadtwerke sind (siehe Stadt Osnabrück 2009g, 06).

⁴¹⁶ Gemeinden, welche mit eigenen Zuwendungsmitteln die Wohnraumerstellung von Wohnraum als Miet-, Genossenschaftswohnraum bzw. Studentenwohnheimplätze mit gefördert haben, können ein Benennungsrecht nach § 26 Abs. 2 Satz 3 WoFG (Dreivorschlag) wahrnehmen. Demnach ist die Gemeinde berechtigt, die Vermietung einer bestimmten belegungsgebundenen Wohnung mindestens drei Wohnungssuchenden zur Auswahl zu benennen. Ohne kommunale Mitfinanzierung wird ein allgemeines Belegungsrecht (mit Hilfe des Wohnberechtigungsscheins) begründet.

In nachfolgender Abb. E-12 sind die wichtigsten Instrumente der Stadt noch einmal zusammenfassend dargestellt. Durch den Markteintritt neuer Investoren kam es zu keinem veränderten Einsatz kommunaler Steuerungsinstrumente (*).

Kommunale Steuerungsinstrumente	Ordnungspolitisch	Leistungspolitisch	Finanzpolitisch
Stadtentwicklungspolitisch			
Investorenauswahlverfahren	Mietspiegel	Direkte Förderung/ Finanzhilfen; Objektsubventionen	Grundsteuer B - kommunaler - Hebesatz -
ja	Seit 1991	kommunale Wohnungsbau-förderung	Seit: 1.01.2011: 450 (alt: 430)
Ideenwettbewerbe	Verbindliche/ unverbindliche B-Planung	öffentliche Darlehen/ Baudarlehen	(Einkommensteuer - Gemeindean-
ja	Flächennutzungsplan (12/ 2001) Zahlreiche Bebauungspläne, zunehmend im Vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB	unklar	Zwischen 31,9 (2005) und 45,8 Mio. € (2008) Aktuell (2009): 43,1 Mio. €
Beteiligungsverfahren	Vornaben und Erschließungspläne/ Städtebauliche Verträge	bedarfsgerechte Kosten der Unterkunft⁴¹⁸	Zweitwohnungs-steuer
Vielältige Verfahren, insbesondere zur Thematik Konversion Perspektivenplan Konversion (und weiterführende Teilpläne) Entwicklung im Rahmen einer intensiven Experten- und Bürgerbeteiligung (02/ 2009)	Finden keine Anwendung: V & E-Pläne. Stadt setzt auf Angebotsplanung, zunehmend im vereinfachten Verfahren (§ 13 BauGB); Finden sehr intensive Verbreitung: Städtebauliche Verträge v. a. zur strategischen Umsetzung von Zielen des Bauflächenmanagements (gestaffeltes Festsetzen von Höchstverkaufspreisen für die Nettowohnbaufläche ausschließlich im individuellen Wohnungsbau)	2010 1-Personen-Haushalte 310,14 € Paar ohne Kinder 351,68 € Alleinerziehend mit 1 Kind 418,00 € Alleinerziehend mit 2 Kindern 500,12 € Paar mit 1 Kind 465,64 € Paar mit 2 Kindern 540,66 € Paar mit 3 Kindern 574,34 €	Nicht vorhanden
Integrierte/ sektorale Entwicklungskonzepte/ Leitbilder	Städtebauliche Erneuerungsgebiete: Sanierungsgebiet/ Stadtumbau West/ Soziale Stadt	Kommunale Belegungsrechte/ Belegungsbindung	* durch Unternehmens-veräußerung beeinflusste Strategien/ Instrument
Sektorale Konzepte: „Lokale Handlungsstrategien zur Integration von Migranten in ausgewählten Handlungsfeldern (2001); Masterplan Mobilität – Integriertes Handlungskonzept (2010); Märkte- und Zentrenkonzept (2001/ 2009) sowie stadträumliche Struktur- (2007) und Rahmenpläne (2008) Stadtentwicklungskonzept (2004) „Wachsende Stadt in einer starken Region“; Kommunales Baulandmanagement (2007)	Sanierungsgebiete: Quartier Lotter Straße (2006-2016) Quartier Rosenplatz (2001-2011) – gleichzeitig Soziale Stadt Stadtumbau West Konversion Hafen (2008), Westerberg (2009)	12/ 2008: Bestand öffentlich geförderter Wohnungen 1.365 WE; Belegungsrecht: 328 WE	** kein Steuerungsinstrument im eigentlichen Sinne, da von Kommune nicht direkt beeinflussbar

Abb. E-12: Einsatz von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf kommunaler Ebene
Stadt Osnabrück

Quelle: Eigene Darstellung

⁴¹⁷ Deutscher Städtetag 2002 – 2010

⁴¹⁸ Stadt Osnabrück 2011e, 18

E.3.2 Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände

Die Stadt **verfügte** über ein sehr umfängliches strategisches Instrumentarium, um Prozesse des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung im Sinne kommunaler Zielstellungen zu lenken. Eine zentrale Erkenntnis vorwegnehmend, konnte jedoch bei keiner der analysierten kommunal-strategischen Orientierungen ein Hinweis darauf gefunden werden, dass durch die Verkaufsentscheidung eine veränderte Schwerpunktsetzung kommunaler Strategien erfolgte. Vielmehr zeigte sich, dass aufgrund neuer Aufgabenstellungen insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung, neue strategische Schwerpunktsetzungen erzwungen wurden.

Die intensive Erarbeitung stadtentwicklungspolitischer Konzeptionen war durch exogene (insbesondere Abzug britischer Streitkräfte, fortschreitende Alterung der Wohnbevölkerung) und endogene (Wohnsuburbanisierung) Entwicklungsimpulse stimuliert. Strategische Handlungsinitiativen gingen dabei ausschließlich seitens eines öffentlichen Akteurs aus.

Das strategische Agieren der Stadt im Bereich der gesamtstädtischen Stadtentwicklung/ Stadterneuerung war durch eine intensive **verwaltungsinterne** Erarbeitung von stadtentwicklungspolitischen Konzeptionen gekennzeichnet, die untereinander eine intensive inhaltliche Verknüpfung erfuhren und entsprechend einer erarbeiteten Prioritätenliste leitend für das Verwaltungshandeln waren. Gesamtstädtische Konzeptionen im Bereich des Wohnens folgten hierbei einer Logik des Wachstums durch Ausweisung von Neubaugebieten. Diese endogen gesetzten Impulse erwuchsen dabei aus der scheinbar zwingenden Notwendigkeit, sich aufgrund der geographischen Lage gegenüber dem Umland als attraktiver Wohnungs(bau-)standort zu behaupten. Fraglich an dieser Stelle blieb, ob Osnabrück nicht in eine „Demographiefalle“ (Dilger 2011: 37) tappte, denn ohne Wachstum ließen sich nur neue Nutzer finden, wenn sie von anderen Gemeinden abgeworben werden konnten.

Prozesse des Strukturwandels sowie der exogen durch Freiwerden großer Stadtflächen erzwungene Umgang mit zusätzlichen Entwicklungsflächen stellten Entwicklungsimpulse dar, die den traditionellen strategischen Duktus – Betreiben von Stadtentwicklungspolitik mit Schwerpunkt auf individueller Wohnnutzung – bei der Bearbeitung von Konzeptionen zunehmend in Frage stellte. So wurde die Stadtentwicklungspolitik gezwungenermaßen auf den Prüfstand gestellt, indem eine Bauflächenrevision durchgeführt und die bisherige Baulandpolitik überprüft wurde.

Während also zu Beginn des Untersuchungszeitraumes vor allem die Ausweitung des individuellen Wohnungsbestandes und damit die Ausweisung neuer städtischer Wohnstandorte im Mittelpunkt des strategischen Agierens stand, kristallisierte sich ab dem Jahr 2007 eine neue Schwerpunktaufgabe im Bereich Stadtentwicklung/ Stadterneuerung für die Stadt heraus: die mit dem Abzug der britischen Streitkräfte verbundene Revitalisierung von Konversionsstandorten. Die Rückgewinnung einst militärisch genutzter Flächen für zivile Nutzungen stellte für die Stadtentwicklung Chance und Risiko zugleich dar. Als Chance galt die Entwicklung von zusätzlichen und komplett neu zu entwickelnden Flächen für unterschiedlichste Funktionen.⁴¹⁹ Als Risiko dagegen muss das notwendige Infragestellen der bis dahin initiierten Stadtentwicklungspolitik mit ihrem Schwerpunkt auf individuelle Wohnnutzung gelten. Gleichzeitig agierten eine Vielzahl neuer, teils finanzwirtschaftlicher Akteure, die auf eine „gemeinsame Sache“ eingeschworen werden mussten, am lokalen Markt. Chancen und Risiken wurden von Prozessen des Strukturwandels gerahmt.

⁴¹⁹ Das neue Flächenvolumen entsprach mit 160 ha insgesamt etwa der Größe der Osnabrücker Innenstadt bzw. 1,3 % der Gesamtfläche der Stadt.

Das strategische Agieren der Stadt zeichnete sich vor allem im Bereich der Konversionsplanung durch eine hohe Transparenz und sehr intensive Bürger- und Akteurs- bzw. Investorenbeteiligung aus. Obwohl diese Prozesse nicht Kern der Analyse waren, war jegliches Stadtentwicklungsthema direkt im Zusammenhang mit der Konversionsthematik und dem verfügbaren Instrumenteneinsatz zu betrachten. Zudem ließ diese neue strategische Handlungsorientierung eine kritische Auseinandersetzung mit Aspekten des strukturellen Wandels und damit Schrumpfungsprozessen in der Stadt teilweise in den Hintergrund rücken.

Da das Thema Konversion und damit verbundene Potenziale für den Wissenschafts-, Wirtschafts-, Dienstleistungs- und Wohnstandort Osnabrück oberste Priorität hatte, ist es wenig überraschend, dass in den letzten Jahren ausschließlich hier der kommunal-strategische Gestaltungsanspruch intensiviert und von einer breiten Akteurbeteiligung begleitet wurde. Die klassische Ordnungsorientierung und damit verbundene regulierende Planung und das Raumsetzen von Wachstumsprozessen wurde somit im Rahmen der Konversion durch eine starke Entwicklungsorientierung und strategische Stadtplanung in Form von Leitbildern und Zielen sowie Plänen ergänzt. Insbesondere im Konversionsbereich wurden durch die Stadt Rahmenbedingungen erarbeitet, die Investitions- und Kooperationsanreize unter potenziellen Investoren und neuen lokalen Akteuren des Wohnungsmarktes initiieren helfen sollten. Konkrete kommunale Handlungsmöglichkeiten „im Alleingang“ waren kaum möglich. Osnabrück war mit Ausnahme der unternehmerischen Tätigkeit der kommunalen Osnabrücker Beteiligungs- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH (OBG mbH) bei Inwertsetzungsmaßnahmen auf die Zusammenarbeit und das finanzielle Engagement Dritter angewiesen.

Insgesamt ließ sich mit Ausnahme der Konzeptionen zur Konversion nur sehr verhalten eine neue Orientierung auf qualitative, und weniger auf quantitative Wachstumsaspekte ermitteln. In allen Konzepten erfolgt eine strategische Orientierung auf junge Familien, Senioren und neue Wohnformen. Hierbei zielte die städtische Handlungsorientierung jedoch nicht auf räumliche bzw. stadtteilbezogene Schwerpunktsetzungen und damit konkrete Projekte, sondern auf gesamtstädtisch zu treffende Aussagen. So war auch der demographische Wandel zwar ein durch die Stadt theoretisch stark bearbeitetes Thema, der Gedanke des Umdenkens blieb dagegen unter den Akteuren abstrakt. Ein konkretes praktisches Umsetzen erfolgte nur verhalten.

Insgesamt zeigte sich, dass der kommunale Handlungsspielraum insbesondere bei der Neuerschließung bzw. Inwertsetzung und Rückgewinnung von Flächen (Entwicklung von Grünzügen als „**Grüne Finger**“, strategisch-funktionelle Neuausrichtung von städtischen Nutzungen) am höchsten erschien. Das Schaffen von Wohnangeboten für junge Familien und insbesondere alte, unterstützungsbedürftige Haushalte stand an zweiter Stelle. Durch die Stadt wurden damit insgesamt bei der Erarbeitung von Konzeptionen strategisch zuallererst Rahmenbedingungen für Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktprozesse im individuellen, Sonderimmobilienbereich bzw. im Bereich des Neubaus geschaffen. Die Stadt strengte hierbei zunehmend investorenfreundliche Planungen (beschleunigte Bebauungsplanverfahren nach § 13a BauGB; Städtebaulicher Vertrag §11 BauGB) an, um bestmöglich Wachstumsprozesse zu unterstützen. Punktuell wurden jedoch bei divergierenden Investoreninteressen städtische Planungsvorstellungen auch modifiziert, teils städtische Zielvorstellungen aufgegeben.

„...trotz aller Planung und die Planungen sind häufig nicht so ganz schlecht, wird hier sehr viel auf Zuruf gemacht. Wenn jemand mit dem Geldbeutel kommt und sagt, ich möchte das gerne und auch dort, weil ich habe auch andere Vorstellungen als ihr, wird sehr häufig Planung auf Bestellung gemacht. [...] Es kann aber nicht so sein, dass man sagt, hier haben wir einen Acker und jetzt kommt mal her, wer das meiste Geld mitbringt.“ [LOS_PV_01.-111]

Eine Weiterentwicklung oder strategische Auseinandersetzung mit dem Bestandswohnungsmarkt erfolgte – mit Ausnahme des Sanierungsgebietes „Rosengarten“ sowie der Konversionsstandorte – nicht. Teilräumliche, strategische Planungen wurden zwar als integrierte, stark partizipative und

transparente Prozesse begriffen. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit einzelnen Schlüsselthemen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes oder verstärkte Kooperationsanreize waren jedoch nicht gegeben. Weder eine strategische Auseinandersetzung mit Stadterneuerungsprozessen und Bestandsstrukturen auf dem Mietwohnungsmarkt, der insbesondere im Bereich der Klein- und Amateurvermieter von erheblichen [\OS_IV_01.\] aber auch bei der Gagfah Group von Investitionsstaus geprägt war, spielten eine Rolle. Notwendig erscheinende Umgestaltungs- bzw. Aufwertungsmaßnahmen in Bestandsquartieren wurden mit Ausnahme des „Rosenplatzes“ nicht bearbeitet. Die Stadt besaß aufgrund finanzieller, personeller, aber auch strategisch festgesetzter Rahmenbedingungen nur ein begrenztes Handlungsvermögen, um städtische Entwicklungsimpulse zu setzen [\OS_SES_06.-35; 37\]. Die durch die Stadt verabschiedete Prioritätensetzung ermöglichte neben der Konversionsthematik ausschließlich das Bearbeiten kleiner „Baustellen“ in Form einer intensiven Angebotsplanung.

Ein im Zusammenhang mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens stehender Strategiewechsel fand nicht statt.

Zwischenfazit

Die in Osnabrück zur Anwendung kommenden kommunalen Instrumente im Bereich Stadtentwicklung und Wohnungsmarktentwicklung stellten ein überaus vielfältiges Instrumentarium dar. Konzepte bauten teilweise in ihrer inhaltlichen Schärfe aufeinander auf und dienten als Grundlage für gesamtstädtische sowie teilräumliche Handlungsorientierungen. Aktuelle und mit Priorität durch die Stadt verfolgte strategische Handlungserfordernisse ergaben sich im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes im Untersuchungszeitraum aufgrund von folgenden Punkten:

- sehr großes Flächen- und Immobilienpotenzial durch Konversion für zivile Folgenutzung,
- Prozesse des Strukturwandels, die zu einer Schrumpfung der Bevölkerung und ggf. Wirtschaftskraft sowie zu steigender Notwendigkeit, sich mit einer zunehmend älteren und heterogeneren Bevölkerung auseinanderzusetzen, führten,
- wachsende öffentliche und private Investitionsbedarfe in generationengerechte Infrastruktur,
- stabil hohe Quote an Personen in problematischen Lebenslagen bei gleichzeitig geringer werdenden finanziellen kommunalen Handlungsspielräumen.

Bei keiner der Konzeptionen und bei kommunal-strategischen Orientierungen konnten im Untersuchungszeitraum direkte Bezüge zum Verkauf kommunaler Wohnungsbestände ermittelt werden. Erhalt und Umbau bestehender Wohnstrukturen hatte für das strategische Agieren der Stadt nachrangige Bedeutung. Neben dem Gewinnen neuer Einwohner fand keine kommunale Wohnungspolitik statt. Nicht zuletzt aufgrund der „kleinteiligen Anbieterseite“ war ein kommunal-strategischer Lenkungsanspruch auf dem Wohnungsmarkt mit Ausnahme der Angebotsplanung im Bereich individueller Wohnungsbau sowie der Sonderwohnformen des Betreuten Wohnens bzw. Seniorenheimen nicht gegeben.

Nachfolgende Abb. E-13 fasst die wichtigsten im Untersuchungszeitraum verabschiedeten strategischen Konzepte, deren Bedeutung für den Bestandswohnungsmarkt und damit verbundener inhaltlicher wohnungspolitischer sowie stadtentwicklungspolitischer Auseinandersetzung und möglichen nachweisbaren strategischen Neuorientierungen zusammen.

Konzept	Relevanz für Bestandsimmobilien im Wohnbereich	Relevanz für Neubaumaßnahmen im Wohnbereich	Inhaltliche Auseinsetzung mit wohnungs-market-bezogenen Themen	Inhaltliche Auseinsetzung mit stadt-erneuerungs-bezogenen Themen	Nachweisbare strategische Neu-orientierung/ Steuerung
Maßnahmenpläne integrative Stadtentwicklung seit 2000	Gering. Investitionsbedarf wird erst 2008 bearbeitet	Sehr hoch. Bis 2007 intensive Aktivierung vorhandener Flächenreserven	Relativ einseitig. Bezugnahme auf andere Konzepte ohne konkrete Handlungsanweisungen	Gering. Nur im Zusammenhang mit Konversion gegeben	Ja/ durch Konversionsthematik zwingend notwendig
Stadtentwicklungskonzept (2004)	Relativ gering. Eher sehr allgemein formulierte Ziele	Sehr hoch. Konkrete formulierte Ziele	Relativ einseitig auf Markt für individuellen Wohnungsbau fokussiert	–	Nein/ Ausschließlich im Bereich Neubau
Kommunales Baulandmanagement (2007)	Gering. Im Bereich Wohnumfeldaufwertung/ Lückenbebauung gegeben	Sehr hoch. Insbesondere im innerstädtischen Bereich	Relativ gering. Wohnbauflächenpotenzial in integrierten Lagen	Gering. Indirekt durch potenzielle Nachverdichtung im Bestand	Ja/ Ausschließlich im Bereich Neubau
Konzept/ Bericht (2007) Herausforderung Demographischer Wandel	Sehr hoch. Benennt konkreten Handlungsbedarf	Sehr hoch. Benennt konkreten Handlungsbedarf	Sehr hoch. Benennt konkreten Handlungsbedarf	Relativ gering. Benennt allgemeine Handlungsbedarfe	Ja/ Fokussiert stark auf Sonderimmobilien und neue Wohnformen
Handlungskonzept/ Strukturkonzepte/ Perspektivenplan [Konversion] (2008)	Sehr hoch. Aktivierung von Bestandsimmobilien	Gering	Relativ hoch. Chance für integriertes und individuelles Wohnen	Sehr intensiv. DAS Stadt-erneuerungsthema der Nullerjahre	Ja
Zusammenfassung	<i>Eher gering. Keine konkrete, kommunale Handlungsempfehlung gegeben</i>	<i>Sehr unterschiedlich. Aktuell ausreichendes Flächenpotenzial vorhanden – sehr geringe Nachfrage</i>	<i>Sehr unterschiedlich. Stark auf individuelle Neubaumaßnahmen fokussiert</i>	<i>Relativ gering. Teils sehr konkrete Handlungsempfehlungen bleiben auf Programmgebiete begrenzt</i>	<i>Nein in „klassischer Stadterneuerung“ Ja, notgedrungen im Bereich Konversion</i>

Abb. E-13: Strategische stadtentwicklungspolitische Konzepte und deren Steuerungspotenzial Stadt Osnabrück

Quelle: Eigene Darstellung. Rahmen markiert das zentrale strategische Konzept der Stadt.

E.4 Kommunikation und Handlungsorientierungen in Belangen der Stadtentwicklung

E.4.1 Beteiligte Akteure und ihre Handlungsorientierungen

In der Stadt trafen unterschiedliche Akteure, ihre originären Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Handlungsorientierungen aufeinander. Wie bereits in Kapitel E.1.2.1.1 dargestellt, agierten am Wohnungsmarkt relativ wenige Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Auch die beiden größten Wohnungsunternehmen – OWG mbH und WGO eG – verfügten nicht über Bestandsgrößen, die eine Marktführerschaft und damit eine umfassende Beeinflussung der Osnabrücker Mietwohnungsmarktes ermöglichten.

Im Folgenden werden die ermittelten Handlungsorientierungen der Stadt und lokale Besonderheiten von ausgewählten Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft dargestellt. Der Vorstellung des aktuellen Eigentümers des ehemals kommunalen Wohnungsunternehmens wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Zu jedem Akteur werden folgende Aspekte (I-IV) kurz beleuchtet und bereits an dieser Stelle als Überblick zusammengefasst:

Akteur	Nachgewiesene Aufgabenschwerpunkte (I)	Handlungsorientierung/ strategische Zielorientierung (II)	Bereitschaft zur Kollektivguterstellung (III)	Bereitschaft zur Kommunikation (IV)
Stadt Osnabrück (E.4.1.1)	Gesamtstädtische Aufgabenerfüllung	Public value vielfältiges theoretisches Analyse- und Planungsmaterial Wohnungsneubau Konversion	Ausbaubare Eigeninitiative Geringer Lenkungsanspruch	Geringes Kommunikationsinteresse außerhalb der Konversion
SW GmbH (E.4.1.2)	Errichten/ Verkauf von Eigenheimen; Vermieten von WE	Shareholder value Bestandshalter	Kein Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Kein Kommunikationsinteresse
OWG eG/ HVO eG (E.4.1.3)	Vermieten/ Errichten/ Verkauf von WE	Membership/ shareholder value Bestandshalter	Kein Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Kein Kommunikationsinteresse
Gagfah Group (OWG mbH) (0)	Vermieten/ Verkauf von WE	Shareholder value Finanzinvestor Aktives Management Ausgeprägte Bilanzorientierung	Kein Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Kein Kommunikationsinteresse

Abb. E-14: Überblick Handlungsorientierungen der Akteure des Osnabrücker Wohnungsmarktes

E.4.1.1 Stadt Osnabrück

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Die Erarbeitung strategischer Konzeptionen – und damit die Handlungen der Stadt – zielten auf die strategische Entwicklung der Gesamtstadt. Eine gesamtstädtische Garantie der Erfüllung pflichtiger Aufgaben wurde gewährleistet.
- II. **Handlungsorientierung:** Die Stadt stellte sich konzeptionell den neuen Herausforderungen des demographischen Wandels und den durch Konversionsprozesse ausgelösten städtischen Strukturbruch. Bis Mitte der Nullerjahre angestrebte Erweiterungen des Wohnungsangebotes durch Neubau wurden auf Bestandsmaßnahmen und integrierte Standorte gerichtet. Seit 2006 fokussierten strategische Planungsansätze im Bereich der Bestandsentwicklung vor allem auf die The-

matik Konversion. Die riesigen „Umnutzungsflächen für zivile Zwecke“ wurden strategischer, praktischer und kommunikativer Handlungsschwerpunkt der Stadt. Es fand eine intensive personelle, finanzielle und strategische Ressourcenbündelung der Verwaltung auf diese neue Komplexaufgabe statt. Für zusätzliche aktuelle Gestaltung und Realisierung bzw. Modifikationen weiterer strategischer Handlungsfelder im Bereich der Stadtentwicklung fehlten Ressourcen und seitens der Stadt ersichtliche Notwendigkeiten. Obwohl in den letzten Jahren durch die Stadt vielfältiges Analyse- und Planungsmaterial verwaltungsintern diskutiert und erarbeitet wurde, mangelte es der Stadt an einer **aktuellen**, mit einer breiten bürgerlichen und fachlichen Öffentlichkeit abgestimmten handlungsleitenden und für das Verwaltungshandeln verbindlichen, stadtentwicklungspolitischen Gesamtkonzeption. Mit Ausnahme von Erneuerungsgebieten waren damit alle Teilbereiche der Stadt in ihrer Entwicklung „Marktprozessen“ überlassen. Partnerschaftliche Interaktionsorientierungen waren ausschließlich in Konversionsgebieten nachweisbar.

Die zur Anwendung kommenden Handlungsstrategien waren:

- Stärkung innerstädtische Wachstums- und Innovationspotenziale durch Neubau und Konversionsentwicklung,
 - Konzentration auf städtische Teilräume und strategischen Schwerpunkt (Konversion),
 - Netzwerkbildung im Rahmen der Konversion,
 - intensive Akquise von Fördermitteln im Bereich Konversion für zielgenaue, teils private Investitionsanreize.
- III. **Kollektivguterstellung:** Der Stadt fiel es schwer, über pflichtige Kernaufgaben hinaus finanziell weitere öffentliche Güter auf Quartiersebene abzusichern. Kommunaler Lenkungsanspruch und Einflusspotenziale gegenüber Akteuren des Wohnungsmarktes zur Erstellung von Kollektivgütern waren nicht nachweisbar. Das strategische Interesse daran war sehr schwach ausgeprägt.
- IV. **Kommunikation:** Außerhalb der Thematik Konversion waren keine strategisch motivierten Kommunikationsprozesse außerhalb gesetzlich vorgesehener Planungsprozesse gegeben

E.4.1.2 Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Das sich in kirchlicher Trägerschaft befindliche Wohnungsunternehmen⁴²⁰ Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH ist seit 1949 am Osnabrücker Markt aktiv. Es agierte als Bauträger und Projektsteuerer von Eigenheimen, Eigentums- und Mietwohnungen sowie nachrangig als Bestandverwalter von fremdem (2009: 1.597 WE) sowie eigenem Wohnungsbestand (2009: 819 WE) in Osnabrück und Umland.
- II. **Handlungsorientierung:** Das Unternehmen agierte als Bestandshalter, der bestrebt war, seinen Wohnungsbestand langfristig am Markt durch bedarfsgerechte sowie insbesondere „demographiefeste“ Investitionen und Dienstleistungsangebote für Dritte zu platzieren. Aufgrund entspannter Marktlage und hoher Fluktuation war das Erzielen von Renditen aus eigener Vermietungstätigkeit relativ schwierig. Mietsteigerungspotenzial wurde, sofern vorhanden, genutzt.

Das Unternehmen ist Mitglied im Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (VDW), einem Regionalverband des GdW.

- III. **Kollektivguterstellung:** Interesse an einer Bereitstellung bzw. Beteiligung an Kollektivgütern sowie über den eigenen Wohnungsbestand hinausgehende Stadtteilentwicklungsprozesse war gegeben [\OS_WW_03.].

⁴²⁰ Gesellschafter sind das Erzbistum Hamburg und das Bistum Osnabrück.

IV. **Kommunikation:** Das Unternehmen unterhielt – wird von geschäftlichen Kontakten im Rahmen von Belangen der Entwicklung von Wohnstandorten bzw. Wohnimmobilien abgesehen – keine institutionalisierten oder regelmäßigen Kontakte zu anderen lokalen Bestandhaltern oder der Stadt. Kooperationen wurden als nicht nötig und als nicht gewünscht bezeichnet [\OS_WW_03.].

E.4.1.3 Osnabrücker Wohnungsbaugenossenschaften

Beide Wohnungsbaugenossenschaften agierten seit vielen Jahrzehnten am Markt⁴²¹.

I. **Aufgabenschwerpunkte:** Zweckbestimmung und Gegenstände beider Genossenschaften war „die Förderung ihrer Mitglieder vorrangig durch eine gute, sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung. Die Genossenschaft[en] [können] Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen bewirtschaften, errichten, erwerben, vermitteln und betreuen. Sie [können] alle im Bereich der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Städtebaus und der Infrastruktur anfallenden Aufgaben übernehmen [...]“⁴²² Der größte Teil des eigenen Wohnungsbestandes wurde bis in die 1970er Jahre errichtet. Beide stellten Akteure dar, die lokal investiv und gestaltend ins Stadtbild eingriffen. Es erfolgten moderate Investitionen in Bestand und Neubau.

II. **Handlungsorientierung:** Wohnungswirtschaftliche Aktivitäten zeichneten beide Akteure als Bestandhalter aus, die ihren Wohnungsbestand langfristig am Markt durch bedarfsgerechte, „demographiefeste“ und teilweise energetische Investitionen und Dienstleistungen platzieren. Der Bestand wird werterhaltend bis wertsteigernd „gehalten“. Um ihre Effektivität zu erhöhen, gründete bspw. die WGO eG 2009 eine Tochtergesellschaft, die Wohnungsservicegesellschaft Osnabrück mbH (WGO mbH), die im Auftrag der Genossenschaft Modernisierungsleistungen, Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten durchführt (WGO mbH. 2011-08-10). Es erfolgte ein schrittweises Trennen von unwirtschaftlichen Wohnimmobilien durch Verkauf bzw. Abriss und Neubau. Hochwertige Mietobjekte in guten Wohnlagen wurden durch Kauf im Portfolio ergänzt. Mietsteigerungspotenzial wurde, sofern vorhanden, genutzt, lag jedoch marktbedingt weit unter dem gesetzlich möglichen Erhöhungspotenzial (u. a. Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG 2010, 16).

Beide Unternehmen sind im VDW aktiv.

III. **Kollektivguterstellung:** Die unternehmerische Tätigkeit zeichnete sich durch ein tendenziell eher geringes Interesse an lokal stattfindenden Prozessen auf Quartiers- und Stadtteilebene und damit der Erstellung von Kollektivgütern aus. Es wurden, mit Ausnahme eines umfassenden Bewohnerservice“ durch beide Anbieter, keine Projekte zur Steigerung des Gemeinwohls ermittelt.

IV. **Kommunikation:** Aufgrund ihrer spezifischen Geschichte galten beide Akteure als am intensivsten mit dem Standort verwurzelt. Sie unterhielten jedoch keine Kontakte zu anderen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft oder der Stadt. Mit Ausnahme der Intensivierung der kommunikativen Beziehungen untereinander waren weitere Kontakte nicht geplant. Eine prinzipielle Kommunikationsbereitschaft war nicht nachweisbar.

⁴²¹ 1949 (WGO eG) bzw. 1919 (HVO eG)

⁴²² z. B. Heimstättenverein Osnabrück eG 2009, § 2 (1 f.) der Satzung. Im Original im Singular formuliert. Satzung der WGO eG verfügt über gleichen Wortlaut.

E.4.1.4 Private Beteiligungsgesellschaft der Gagfah Group (OWG mbH)

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Unternehmerischer Zweck der seit 2005 im Eigentum der Gagfah Group befindlichen OWG mbH waren Erwerb, Errichtung, Verwaltung, Anmietung und Vermietung sowie Verkauf von Grundstücken, Gebäuden und Eigentumswohnungen im Inland. Das Kerngeschäft umfasste Immobilienbewirtschaftung und Immobilienverkauf (Elektronischer Bundesanzeiger 2010c), wobei letzterer im Rahmen von Portfoliobereinigungen stattfand. Es fanden keine Neubaumaßnahmen statt.
- II. **Handlungsorientierung:** Entsprechend gegebener Finanzierungs- und Anlagestrategien, wahrnehmbarer immobilienwirtschaftlicher Maßnahmen und weniger aufgrund der Haltedauer wurde der Akteur dem Geschäftsmodell des aktuell bestandshaltenden Finanzinvestors zugeordnet. Das wohnungswirtschaftliche Agieren der OWG mbH zeichnete sich durch eine ausgeprägte Gewinnorientierung mit dem Ziel bilanzwirksamer Wertsteigerungen aus. Das investive Engagement war vertraglich mit Kreditgebern geregelt. Die im Rahmen des Darlehensvertrages mit der Deutsche Bank AG vereinbarten Mindestausgaben für laufende Reparatur- und Wartungsarbeiten, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen waren mit jährlich durchschnittlich € 8,00/ m² bemessen. Umlagefähige Modernisierungsmaßnahmen nahmen tendenziell zu, nicht-umlagefähige Investitionsleistungen ab. Sie reichen langfristig nicht aus, den aktuellen Bauzustand zu erhalten.⁴²³ Für den Erwerb des Unternehmens aufgenommenes Fremdkapital – und damit der Kaufpreis des Immobilienportfolios – mussten aus dem laufenden Immobiliengeschäft finanziert werden. Das Unternehmen hatte im Jahr 2010 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von über 102 Mio. €, die größtenteils in den nächsten fünf Jahren abgelöst werden müssen (Elektronischer Bundesanzeiger 2011a). Eine Refinanzierung gestaltete sich auf dem angespannten Wohnungsmarkt schwierig.

Für das Unternehmen konnten folgende wohnungswirtschaftliche Handlungsstrategien herausgearbeitet werden:

- (1) Mieterprivatisierung und Eigentumsverwaltung,
- (2) Mietpreissteigerungen nicht immer im Rahmen rechtlicher und lokal möglicher Spielräume,
- (3) Erhöhung der Mieterbindung und Wohnqualität.

Zu (1) Mieterprivatisierung und Eigentumsverwaltung

Die durch das Unternehmen ursprünglich avisierte Strategie der Mieterprivatisierung (u. a. NOZ 2007-04-21) ließ sich aufgrund gegebener Preisvorstellungen des Eigentümers sowie vorhandener Mieterstruktur von Anbeginn in nur sehr geringem Umfang umsetzen ([\OS_SV_01.-4\]; [\OS_SES_07.-2\]). Bis heute wurden etwa sechs Prozent des Wohnungsbestandes veräußert.

„...Und es kamen dann [unmittelbar nach Erwerb] junge, dynamische Mitarbeiter von der Gagfah und wunderten sich dann doch, dass es sich so schwierig gestaltet. Denn es waren Häuser teilweise, die von außen vielleicht ganz gut aussahen, von innen aber doch renovierungsbedürftig, modernisierungsbedürftig waren. Und es wohnten überwiegend alte Leute drin, die natürlich überhaupt nicht das Geld hatten, sich die Wohnung zu kaufen. [...] Und ich sag mal, man hat es dann viele Monate versucht, aber es kam zu keinem großen Ergebnis...“ [\OS_SES_07.-4\]

Neben Einzelprivatisierungen wurde eine Optimierung des Portfolios teilweise als en-bloc-Verkäufe angestrengt. Ziel war es, die Kapitalstruktur des Unternehmens zu stärken und gleichzeitig das Portfolio um sogenannte substanz- und renditeschwache Objekte zu bereinigen. Es

⁴²³ Durch den NILEG-Konzern wurden 2003 laut städtischem Beteiligungsbericht Maßnahmen der Modernisierung und Instandsetzung in Höhe von knapp 3,5 Mio. € realisiert [Stadt Osnabrück 2005b, 76], 2009 beträgt das Investitionsvolumen für alle Wohn- sowie Gewerbeeinheiten nur noch 1.7 Mio. € [Elektronischer Bundesanzeiger 2010c], bei 400 WE weniger. Seit 2012 steigen deutschlandweit Instandhaltungsaufwände der Gagfah Group an.

zeigte sich, dass bis heute der Wohnungsbestand nur in kleinen Schritten durch Mieterprivatisierung, aber auch durch Verkäufe an die lokal tätige unternehmerische Wohnungswirtschaft, abgeschmolzen⁴²⁴ und sofern aus Unternehmenssicht sinnvoll, um einzelne Kaufobjekte ergänzt wurde.

Insbesondere die Marktzuführung von Wohnraum nach Abzug der britischen Streitkräfte ließen eine Exit-Strategie weder sinnvoll erscheinen, noch schienen sie Teil der übergeordneten Immobilienkonzernstrategie zu sein.

Zu (2) Mietpreissteigerungen

Trotz geringer durchschnittlicher Investitionsleistungen im Bestand konnten aufgrund der sehr niedrigen Mietausgangsniveaus beim Erwerb bis heute erhebliche durchschnittliche Mietpreissteigerungen erzielt werden.⁴²⁵ Das Mietniveau der OWG Asset GmbH & Co. KG lag im unteren bis mittleren Bereich der ortsüblichen Vergleichsmieten Osnabrücks⁴²⁶. Soweit möglich, wurden Mieten schrittweise teils widerrechtlich erhöht. Der günstige Portfolioerwerb, niedrige Einmietmieten und damit verbundene Mietpreissteigerungspotentiale sowie geringe Investitionsaufwendungen ermöglichten wohnungswirtschaftliche Gewinne. Der Abriss nicht mehr marktgängigen Wohnungsbestandes und ggf. ein nachfrageorientierter Ersatz durch Neubau erfolgten nicht [\OS_SES_06.-65\]. Aufgrund leicht wachsender Wohnungsleerstände und beständig hoher Fluktuationsraten sollten das dienstleistungsorientierte Engagement vor Ort verbessert und die durchschnittliche Verweildauer und Mieterzufriedenheit gesteigert werden (Elektronischer Bundesanzeiger 2011a).

Das Spannungsverhältnis, in welchem sich die Gagfah Group auf dem lokalen Wohnungsmarkt bewegte, führte zu einem grundsätzlich anderen strategisch-investiven Umgang mit dem wohnungswirtschaftlich erwirtschafteten Cashflow als bei den Genossenschaften. Die immobilienwirtschaftliche Strategie des Haltens von Beständen erschien dabei als eine zentrale strategische Säule der Unternehmensstrategie, während Neubaumaßnahmen sowie systematische bauliche Aufwertungsmaßnahmen nicht gegeben waren.

Zu (3) Erhöhung der Mieterbindung und Wohnqualität

Maßnahmen zur Steigerung des Kundenservice vor Ort sollten zukünftig weiter ausgebaut und nicht durch dritte Dienstleister bearbeitet werden (Elektronischer Bundesanzeiger 2010c). Von der Optimierung kundennahe Prozesse wie der Steigerung des Kundenservice durch lokale Ansprechpartner und damit die Abkehr von externen Telefonie-Anbietern warem geplant. Während durch Effizienz und neue Service-Angebote der Vermietungserlös gesteigert werden sollte, wurden baulich-investive Maßnahmen nicht verstärkt angestrengt. Unternehmerische Zielsetzungen deuteten aber darauf hin, dass wachsende Leerstände sowie eine hohe Mieterfluktuation (2009: 16,4 %) zu einem wirtschaftlichen Umdenken des Unternehmens führten.

⁴²⁴ Siehe Stadt Osnabrück 2007a, c; 2005a; 2008; Elektronischer Bundesanzeiger, 2009/ 2010c. Die unter Zahlen & Fakten, <http://www.gagfah.com>, 2010-08-20, dargestellten Zahlen machen aktuell 2,2 % des Wohnungsbestandbestandes der Gagfah Group in Deutschland aus (159.850 Wohneinheiten).

⁴²⁵ Überlokales Ziel des Unternehmens war es, für jede Wohnung mindestens den Mietspiegelwert am Markt zu erzielen, unabhängig davon, ob die Wohnung entsprechend ihrer Ausstattung bzw. Lage dies rechtfertigt. Speziell für Osnabrück definierte wohnwertmindernde Aspekte des Mietspiegels fanden keine Berücksichtigung. Geführte Klagen wurden bisher alle zu Ungunsten des Anbieters entschieden. [\OS_IV_02.-14\]

⁴²⁶ Während die kommunale OWG mbH noch etwa 10 % unter dem durchschnittlichen Mietniveau lag, werden heute durch das Unternehmen Mieten auf Mietspiegelniveau angestrengt. Die OWG ist damit neben der WGO der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt mit dem preisgünstigsten Wohnraum [\OS_IV_02.-6\].

Die zum Einsatz kommende Verwertungsstrategie war einem aktiven Management zuzurechnen. Durch den aktuellen Eigentümer wurde der „Bestand gehalten“. Eine starke Bilanzorientierung ist gegeben. Es kam nachweislich zu einer Restrukturierung des Facility-Managements, Rationalisierungen der Wohnungsverwaltung, rechnergestützten Portfoliomanagements, standardisierter Verfahren der Bestandsbewertung und Optimierung der Mieteinnahmen.

Das Unternehmen ist Mitglied des VDW.

- III. **Kollektivguterstellung:** Eingetragene Geschäftsführer des Unternehmens waren nicht am Standort Osnabrück aktiv, sondern wurden für die Gagfah Group deutschlandweit tätig. Aufgrund der bewirtschafteten Wohnungszahl war der Akteur in der Stadt bekannt, in seinem immobilienwirtschaftlichen Agieren jedoch nicht prägend für den lokalen Markt. Die unternehmerische Tätigkeit zeichnete sich durch ein sehr geringes Interesse an lokal stattfindenden Prozessen auf Quartiers- und Stadtteilebene aus. Seit der Veräußerung des Unternehmens durch die Stadt wurden keine Beteiligungen an Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsmaßnahmen bzw. an der Erstellung öffentlicher Güter bekannt.
- IV. **Kommunikation:** Das Unternehmen unterhielt – wird von geschäftlichen Kontakten im Rahmen von Immobilienveräußerungen oder Kostenübernahmen im Rahmen der KdU abgesehen – keine Kontakte zu anderen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft oder der Stadt. Die Gagfah Group beteiligte sich nicht an kommunikativen Austauschprozessen zu Belangen des Wohnungsmarktes und der Stadt/ Quartiersentwicklung.

Zwischenfazit

Es konnte insgesamt nicht nachgewiesen werden, dass durch den Markteintritt internationaler Investoren eine prägende oder signifikante Veränderung von wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierungen und -strategien durch die bestandshaltenden Akteure der Wohnungswirtschaft verfolgt wurde. Die Handlungsorientierung des neuen Eigentümers der OWG mbH zeichnet sich zwar durch ein problematisches, ausschließlich auf den eigenen Bestand orientiertes Handeln aus. Diese Orientierung teilen jedoch auch alle anderen Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft am Markt.

Abb. E-15 fasst ausgewählte wohnungswirtschaftliche und quartiersbezogene Aspekte zusammen. Insgesamt zeigt sich, dass bei allen Akteuren ein schwaches Interesse an Quartiersentwicklungsprozessen und damit Kooperationen und die Erstellung öffentlicher Güter über die eigenen Bestände hinaus vorhanden waren. Investitionen in den Bestandserhalt erfolgten dagegen durch alle Akteure, wenngleich in unterschiedlicher Höhe. Keiner der Akteure legte Wert darauf, intensive Austauschbeziehungen mit der Stadt oder anderen Akteuren des Wohnungsmarktes zu pflegen.

	Genossenschaften OWG eG/ HVO eG	Stephanswerk Wohnungsbau GmbH	Private Beteiligungsgesellschaft Gagfah Group
WE-Kernbestand/ Teilräume	Alle Teilmärkte: sachlich (seit 1950er Jahren), räumlich und sozio-ökonomisch (2.512/ 1.189 WE)	Agieren auf allen sachlichen und sozio-ökonomischen sowie ausgewählten räumlichen Teilmärkten (819 WE)	Rel. heterogene Einheiten in 1950-1970er Jahren errichtet, im mittleren bis unteren Preissegment (3.514 WE)
Wohnungsneubau	Ja, Bau von Mietwohngebäuden, Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern	Ja, Bau von Eigenheimen und insbesondere seniorenberechtigten Eigentumswohnungen	Nein
WE-Leerstände	Sehr gering (1,0 % / 2,0 %) ⁴²⁹	Sehr gering (unter 2,2 %) ⁴²⁸	Gering, jedoch steigend (2010: 3,1 %) ⁴²⁷
Fluktuation	Relativ hoch (WGO eG 2009: 14,5 %)	Relativ hoch (2009: 10,9 %)	Relativ hoch (2010: 16,4 %)
Investitionen im Bestand	Moderat bis hoch: (Modernisierungs- und Instandhaltungstätigkeit: WGO eG 2009: 37,00€/ m ² ; Heimstätten eG 2009: 13,00 €/ m ²)	Moderat	Moderat: (Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen 8,00 €/ m ²)
Handlungsstrategie	Membership / shareholder value Bestandhalter/ Bestandsverbesserer langfristige Renditeorientierung, moderate Bestands-/ Portfolio- Orientierung, Bestandverbesserer langfristige Renditeorientierung, moderate Bestands-/ Portfolio- Orientierung	Shareholder value Bestandhalter: eher langfristige Renditeorientierung, Moderate Bestands-/ Portfolio- Orientierung	Shareholder value, Finanzinvestor – Bestandhalter wider Willen Unklare – mittelfristige Renditeorientierung, Kontinuierliche Bestands-/ Portfolio- Optimierung
Problemlösungsbereitschaft auf Quartierebene	Unklar	Unklar	Nicht gegeben
Unternehmenszentrale	Osnabrück	Osnabrück	Gagfah (Essen)/ Nileg Holding (Hannover)
Lokaler Handlungsspielraum der Unternehmensführung	Lokal festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien	Lokal festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien	Überregionale festgesetzt Investitions- und Handlungsstrategien
Lokale Entscheidungsfindung/ -durchsetzung	Direkte Entscheidungsfindung und -durchsetzung gegeben	Direkte Entscheidungsfindung und -durchsetzung gegeben	Abstimmungsnotwendigkeit mit überlokaler Unternehmensführung
Investiver Aktionsradius	Region Osnabrück	Region Osnabrück	Wohnheiten- bzw. Gebäudekonkret
Interesse an Quartiersentwicklung	Niedrig	Unklar aber Vermutung: Niedrig	Unklar aber Vermutung: Nicht gegeben
Theoretisches Handlungspotenzial für Quartiersentwicklung	Sehr hoch	Hoch	Sehr hoch
Lokales Vernetzungsinteresse/ Kooperations-bereitschaft	Gering	Gering	Nicht vorhanden
Demographische „Awareness	Hoch bis sehr hoch	Sehr hoch	Unklar

Abb. E-15: Konkrete Handlungsgegebenheit lokaler Akteure in der Stadt Osnabrück
Quelle: Eigene Darstellung

⁴²⁷ Nachfolgende Zahlen siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2011a

⁴²⁸ Nachfolgende Zahlen siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2010e

⁴²⁹ Nachfolgende Zahlen siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2011b/ 2010d

E.4.2 Kommunikation in Belangen der investiven und sozialen Stadtentwicklung

Im folgenden Abschnitt werden Kommunikationsbeziehungen und -strukturen zwischen der Stadt sowie Akteuren der Wohnungswirtschaft im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen untersucht. Hierbei wird prinzipiell zwischen Kommunikationsformen außerhalb von Institutionen und institutionalisierten Kommunikationsstrukturen unterschieden. Erstere Form beschreibt eine niederschwellige Kommunikation ohne niedergeschriebene Regeln sowie Zugangsbeschränkungen kommunizierender Akteure. Letztere konnten, wird von Kommunikationsforen wie Investorenkonferenzen oder kommunikativen Beteiligungsverfahren im Rahmen der Konversion abgesehen, zwischen unternehmerischer Wohnungswirtschaft und Stadt nicht nachgewiesen werden.

E.4.2.1 Kommunikation außerhalb von Institutionen

Unter den korporativen Akteuren des Osnabrücker Wohnungsmarkts finden nach dem Zufallsprinzip lose kommunikative Kontakte als mündlicher Austausch statt.

Zwischen den Akteuren der Wohnungswirtschaft bestehen keine wirtschaftlichen Abhängigkeiten oder vertraglichen Bindungen.

E.4.2.1.1 Stadt – ehemals kommunales Wohnungsunternehmen

Mit der Veräußerung der OWG mbH an den NILEG-Konzern verschlechterten sich die Kommunikationsbeziehungen zwischen Stadt und dem ehemals kommunalen Wohnungsunternehmen. Ein strategischer Austausch zu stadtentwicklungspolitisch relevanten Themen wurde von projektkonkreten Fragestellungen abgelöst. Es erfolgte jedoch anfangs weiterhin ein kommunikativer Austausch zu allgemeinen wohnungspolitischen Fragen. Seitens des Ersterwerbers wurde ein direkter Ansprechpartner für die Stadt zur Verfügung gestellt. Mit der erneuten Veräußerung brachen, spätestens als die Stadt als Minderheitsgesellschafterin ihre Anteile an die Gagfah Group veräußerte, die kommunikativen Verbindungen zur OWG mbH komplett ab [\OS_SV_01.-18\]; [\OS_PV_01.-71\]. Der einst relativ eng an die Stadt gebundene strategische Partner wurde durch einen stark marktorientierten und minimal lokal verankerten Akteur ersetzt. Mit Ausscheiden des städtischen Vertreters aus dem Aufsichtsrat im November 2007 wurden keine Kontakte mehr gepflegt und städtische Mitgestaltungswünsche nicht mehr gestellt.

„An die Gagfah sind wir mit dem Ansinnen [ein Problem gemeinsam lösen] bisher noch wirklich nicht rangetreten, weil wir ohnehin davon ausgegangen sind, dass wir unsere Probleme selbst lösen müssen. Und mit der Gagfah nicht lösen können. [...], auch mit der [kommunalen] OWG war das nicht so einfach.“ [\OS_SV_01.-24\]

Mit Ausnahme eines Grundstückserwerbs zur Realisierung einer durchgängigen städtischen Grünverbindung im Jahr 2007 gab es seitens der Stadt keinen Anlass bzw. konkreten Berührungspunkt zwischen den Akteuren Stadt und Gagfah [\OS_SV_01.-22\].

E.4.2.1.2 Stadt – Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Seitens der Stadt wurden in den 1990er Jahren bis Anfang der Nullerjahre unregelmäßig kommunikative Kontakte zur Wohnungsmarktentwicklung mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft unterhalten [\OS_SV_01.-18\]. Diese Kontakte wurden mit Verkauf der OWG mbH schwächer und sind bis heute gänzlich eingestellt. Die einst stattgefundenen Gespräche fanden unter den aktuellen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft keine Erwähnung. Die mit stark persönlichen Bindungen versehenen Kontakte wurden nicht verstetigt. Als ein Grund können Wechsel in der Geschäftsführung benannt werden.

Gleichwohl kam es nach Einschätzung der unternehmerischen Wohnungswirtschaft durch den Verkauf der kommunalen OWG mbH zwischen selbigen und der Stadt kurzfristig zu einer intensiveren, stark projektbezogenen, weniger strategieorientierten Kommunikationsbeziehung. Während bis zum Verkauf aus Sicht der unternehmerischen Wohnungswirtschaft die Stadt die OWG mbH als alleinige Ansprechpartnerin in wohnungsmarkt- und stadtentwicklungsbezogenen Themenstellungen agierte, wurde seitens der Stadt kurzfristig der Kontakt zu anderen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft intensiviert. Aus Sicht eines wohnungswirtschaftlichen Akteurs wurde als Auslöser für den intensiveren Kontakt ein Investitionsprojekt im Stadtteil Dodesheide benannt. Diese Form der zweckorientierten Kommunikation wurde nach Lösung des Problems nicht verstetigt. Die als kurzfristige Phase beschriebene Beziehung schwächte sich stark ab und bezieht sich aktuell auf eine reine formale Arbeitsbeziehung, wie Kontakte bei Bebauungsplanverfahren oder beim Beantragen und Genehmigen von Baugenehmigungen.

Das Kommunikationsbedürfnis aller Akteure erschien gering

E.4.2.1.3 Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Vor der materiellen Privatisierung der OWG mbH fand zwischen der unternehmerischen Wohnungswirtschaft auf Ebene der Geschäftsführung ein persönlicher und nicht institutionalisierter Austausch zu Fachthemen statt [OS_WW_02.-55]. Am Ende des untersuchten Zeitraumes dagegen war ein Kontakt zwischen dem Asset Manager der OWG mbH und den Geschäftsführern ortsansässiger Wohnungsunternehmen insgesamt nicht mehr gegeben. Nach Angaben der Befragten fand mit Ausnahme der bilateralen Kommunikation zwischen den Genossenschaften kein kommunikativer Austausch unter den lokalen Akteuren statt. So wurden auch seitens der Genossenschaften zur Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH oder zur Gagfah Group – wird von rein geschäftlichen Beziehungen, wie dem Erwerb von Wohnimmobilien abgesehen – keine kommunikativen Beziehungen gepflegt. Auf dem lokalen Wohnungsmarkt konnte somit kein Kommunikationsnetzwerk zwischen den Akteuren der Wohnungswirtschaft nachgewiesen werden. Mit Ausnahme der beiden Wohnungsbaugenossenschaften WGO eG und HVO eG, die in jüngster Vergangenheit einen sich intensivierenden, regelmäßigen kommunikativen und strategischen Austausch mit dem mittelfristigen Ziel des Zusammenführens beider Wohnungsbaugenossenschaften pflegten [OS_WW_01.-57], bestanden zwischen anderen Akteuren nachweislich keine kommunikativen Beziehungen. Auch der zwischen den Genossenschaften vorhandene Kontakt war zuvorderst durch das gemeinsame Engagement im Rahmen der immobilienwirtschaftlichen Verbandstätigkeit gegeben.⁴³⁰

E.4.2.2 Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen

E.4.2.2.1 Stadt – Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Seit vielen Jahren besaß die Stadt gegenüber den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ein sehr geringes Kommunikationsbedürfnis. Grund ist die strategische Ausrichtung Osnabrücks:

- Vorrang von Neubaumaßnahmen sowie Lückenschließungen gegenüber Bestandsinvestitionen,
- Orientierung kommunaler Wohnungsbauförderung auf individuelle Eigentums- und Umbaumaßnahmen – keine explizite Förderung der Belange der unternehmerischen Wohnungswirtschaft,
- entspannter Wohnungsmarkt – Wohnraumversorgung Einkommensschwacher ist unproblematisch, Übernahme der KdU wird durch die Stadt,
- abgesichert,

⁴³⁰ Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. sowie Arbeitsgemeinschaft der Wohnungsbaugenossenschaften in Nordwest-Niedersachsen. Das institutionelle Kommunikationsgremium der überlokal tätigen Arbeitsgemeinschaft (Nordwest Niedersachsen) trifft sich drei Mal im Jahr. Andererseits intensivierte sich die Zusammenarbeit durch gemeinsame Projekte auf städtischer Ebene über die letzten Jahre.

- Diskussionen bzw. Verhandlungen zu bedarfsgerechten Mietobergrenzen werden durch die Stadt bzw. Arge mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nicht geführt⁴³¹,
- Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft verfügen nur über geringe Bestände in Erneuerungsgebieten – strategische Partner der Stadt sind zumeist private Klein- und Amateurvermieter.

Insbesondere seitens der Wohnungswirtschaft wurde zwar die fehlende Wahrnehmung der unternehmerischen Wohnungswirtschaft als eine wichtige Akteurgruppe für Stadtentwicklungsprozesse moniert, gleichzeitig jedoch für das kommunikative und strategische Handeln der Stadt Verständnis gezeigt. Denn insbesondere die Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft selbst sahen – mit Ausnahme der Konversionsthematik – keine thematisch-strategischen Schnittstellen für eine kommunikative Beziehungen oder gar eine Zusammenarbeit mit der Stadt:

„Wir hatten vor einigen Jahren eine engere Verbindung zur Stadt hergestellt, kurz nachdem die OWG auch verkauft worden war, die Stadt selber keinen Akteur mehr hatte, der auf dem Markt aktiv war. [...] Aber das ist dann auch relativ schnell wieder eingeschlafen. Wenn heute irgendwelche Verbindungen zur Stadt bestehen, wird das an sich nur dann in Verbindung mit geplanten Neubauvorhaben, B-Plan-Änderungen usw. Aber nicht um die Entwicklung einzelner Bereiche insgesamt. Das wird sowohl von uns nicht gewünscht als auch von der Stadt auch nicht.“ [OS_WW_01.-43]

„...Wir werden natürlich von der Stadt wahrgenommen, man kennt uns...man weiß dass es uns gibt, aber wie groß und wie stark wir tatsächlich sind, das weiß so keiner von der Stadt. [...]“ [OS_WW_02.-88]

Insgesamt ließ sich eine gewisse Ambivalenz herausarbeiten: Einerseits war „man“ verärgert über das kommunikative Vorgehen der Stadt, andererseits würden einzelne Akteure gern in städtische Gestaltungsprozesse ihre Meinung bzw. ihr Wissen einbringen.

„Wir hatten einmal, das ist schon lange her, da gab es mal so Interviews von der Stadt, was kann man tun, um mehr Wohnraum zu schaffen, als der Wohnraum wirklich knapp war. Da kam dann aus dieser Baulückenbebauung sollte vorangetrieben werden. Aber das wurde dann die letzte große Aktivität von der Stadt, was Wohnungen angeht. Und danach kam natürlich der Verkauf. ...“ [OS_IV_02.-62]

„Nein, brauchen wir nicht [Informationsaustausch mit der Stadt Osnabrück]. Die braucht uns so nicht und wir brauchen den eigentlich auch nicht.“ [OS_IV_02.-68]

„Wir sind zu allem bereit [bei Austausch zu strategischen Planungen der Stadt], wenn wir angesprochen werden.“ [OS_IV_02.-73]

Vertreter der Lokalpolitik bzw. der unternehmerischen Wohnungswirtschaft umschrieben das „strategische Schweigen“ untereinander wie folgt:

Man muss mal ehrlich sagen, was die stadtentwicklungspolitischen Fragen angeht, also ist vielleicht ein bisschen brutal gesagt, aber das findet im Grunde genommen nicht statt.“ [OS_PV_01.-37]

„Das [nicht Einbeziehen der Wohnungswirtschaft durch die Stadt] hatte eigentlich Tradition. Also ich wüsste so nicht, dass da auch unter meinem Vorgänger, da irgendetwas gewesen ist, wo man gemeinsam mit der Stadt zusammen geplant hätte oder eine gemeinsame Stadtentwicklung da besprochen hätte.“ [OS_WW_01.-35]

Aufgrund fehlender städtischer Kommunikationsangebote verstetigte sich in Osnabrück unter den Akteuren eine gewisse Beobachtungskonstellation, die auch unter potenziell aktivierbaren Akteuren zu Deutungsstrukturen des Desinteresses führte. Nachweislich zeigten weder Stadt, noch befragte Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft Interesse am kommunikativen Austausch über das Alltagsgeschäft hinaus. Insgesamt hielt sich auch auf Seiten der Genossenschaften sowie des privaten Wohnungsunternehmens der Wunsch nach einen wohnungswirtschaftlich-strategischen

⁴³¹ An dieser Stelle bleiben Kommunikationsbeziehungen zum Thema ‚Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte‘ zwischen Stadt und den Akteuren des Wohnungsmarktes unklar. Zu diesem Thema war kein städtischer Ansprechpartner bereit, Auskünfte zu geben.

Austausch mit der Stadt in starken Grenzen [\OS_WW_02.-34ff]; [\OS_WW_03.]. Seitens der Gagfah Group war prinzipiell keine Gesprächsbereitschaft gegeben.

E.4.2.2.2 Initiierung von Investorenkonferenzen durch städtische Initiative

Die Stadt unterhielt seit vielen Jahren im Rahmen sogenannter Investorenkonferenzen regelmäßige und themenbezogene Kontakte u. a. zu unterschiedlichen Akteuren des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung und damit zu potenziellen Investoren. Die seit 2004 jährlich stattfindenden Investorenkonferenzen waren vor allem ein Kommunikationspodium der strategischen Wirtschaftsentwicklung und der kommunalen Wirtschaftsförderung. Einladende waren die Stadt sowie in Abhängigkeit der Themen die stadteigene Wirtschaftsförderung Osnabrück GmbH bzw. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

Ziel des stark öffentlichkeitswirksam initiierten Kontaktangebotes war es, Investoren sowie Akteure des Wohnungsmarktes über konkrete städtische Projekte zu informieren und als Investoren zu gewinnen. Während sich die Konferenz anfangs mit den Chancen und Perspektiven des Osnabrücker Büroimmobilienmarktes und der Ansiedlung von Gewerbe und Dienstleistungen auseinandersetzte, wurde bereits im Jahr 2006 unter dem Motto „Blickpunkt Stadt“ das Thema Konversion mit potenziellen Investoren und Entwicklern, Vertretern der Wissenschaft, Banken usw. diskutiert (Stadt Osnabrück 2006b). Die Investorenkonferenz wurde zu einer wichtigen Institution des kommunikativen Austauschs für die Stadt. Ein geladener Kreis von 60 bis 140 lokalen, regionalen und überregionalen Akteuren kam hierbei zusammen.⁴³²

E.4.2.2.3 Initiierung von Kommunikationsprozessen durch städtische Initiative im Zusammenhang mit Konversionsflächenentwicklung

Mit Abzug der britischen Streitkräfte initiierte die Stadt einen breiten Beteiligungsprozess, um die für die nächsten Jahre zentralen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Handlungsfelder der Konversionsentwicklung zu begleiten. Beginnend mit dem Jahr 2006 wurde unter Vorsitz und Gesamtkoordination des Oberbürgermeisters ein zweigliedriges Projektmanagement aufgebaut. Dieses setzte sich aus einer verwaltungswirtschaftlichen „**Lenkungsgruppe Konversion**“ bestehend aus Vertretern städtischer Ämter, der bundeseigenen BImA als ehemals größtem Flächen- und Immobilieneigner sowie der BauBeCon als (städtischem) Sanierungsträger auf der einen und einem paritätisch mit politischen Vertretern des Rates sowie Vertretern der BImA besetzten „**Projektausschuss Konversion**“ auf der anderen Seite zusammen. Auf politischen Beschluss des nichtöffentlich tagenden „**Projektausschusses Konversion**“ wurde im Frühjahr 2007 ein Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung verabschiedet. In diesem wurde konkret die Beteiligung der Öffentlichkeit und potenzieller Investoren bearbeitet. In diesem Zusammenhang wurde auch ein neues Gremium, der **Beirat für Konversion**, gegründet. Ziel dieses Beirates war es, alle lokalen Akteure ausreichend über die Entwicklung der Konversionsareale zu informieren und bei Bedarf in bestehende Planungen einzubinden. Dem Beirat gehörten unterschiedliche Institutionen, Organisationen, Vereine oder Gruppen an.⁴³³ Aufgrund der hohen Zahl der Beteiligten wurde tendenziell ein informativer und kein diskursiver Austausch angestrebt.

⁴³² Seitens der Stadt werden in diesem Zusammenhang u. a. alle städtischen institutionellen Wohnraumbieter, die Interessenvertreter von Haus und Grund und des Mietervereins geladen. Mit Ausnahme der Gagfah Group folgen Akteure diesen Einladungen regelmäßig.

⁴³³ Stadt Osnabrück 2007i, Beirat für Konversion: Als korporative Akteure können u. a. die Universität und Fachhochschule Osnabrück, die Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland, der Immobilienverband Deutschland Regionalverband Weser-Ems Süd, lokal engagierte Bürgervereine und Runde Tische sowie Akteure des Wohnungsmarktes wie die Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück, Haus und Grund Osnabrück e.V., Mieterverein Osnabrück e.V. oder die Gagfah Group benannt werden.

Strategische Handlungsgrundlage der Gestaltung des Konversionsprozesses der Stadt bildete ab 2008 das „Wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Handlungskonzept für aufgelassene Wohnstandorte in Osnabrück“ (siehe Kapitel E.3.1.1.6). Der städtische Kommunikations- und Gestaltungsanspruch war damit insbesondere im Bereich der Konversionsflächen stark ausgeprägt. Mögliche neue strategische Handlungsspielräume, wenngleich begrenzt auf diese Flächen, wurden von allen Akteuren der Stadt betont⁴³⁴ und seitens aller Akteure des Wohnungsmarktes positiv bewertet. Mit Hilfe von unterschiedlichen Workshops konnte ein transparenter Diskussions-, Planungs- und Entwicklungsprozess durch die Stadt, bezogen auf die Konversionsthematik, initiiert werden.⁴³⁵ Die seitens der Stadt organisierten themenbezogenen Workshops dienten der Stadt dazu, Expertenmeinungen zur Marktsituation, Trends oder Entwicklungschancen und bspw. – bezogen auf Wohnungsmarkttrends – Informationen zu Bedarfen, Wohnungsgrößen und Bauformen zu erlangen. Bei städtischem Bedarf fand eine Beteiligung lokaler Akteure des Wohnungsmarktes statt [OS_SV_01.-28].

Während sich insbesondere in der Start-up-Phase die Akteure des Wohnungsmarktes gut in die Entwicklungsprozesse einbezogen fühlten, ließ in der darauffolgenden Phase der Konzeption und Planung und der damit verbundenen Beteiligungsprozesse wie Zukunfts- oder Planungswerkstätten die Bindung der städtischen Akteure im Rahmen des **Beirates für Konversion** nach. Der kreativen Kommunikation war ein informatorischer Austausch über einzelne Entwicklungsschritte und Ernüchterung unter den Akteuren gewichen. So lud die Stadt regelmäßig Vertreter der institutionellen Wohnungswirtschaft nicht nur zu Investorenkonferenzen, sondern auch zu den stattfindenden Konversionsausschüssen ein. Die Akteure folgten diesen Einladungen zwar, beanstandeten jedoch, dass insbesondere im Bereich Konversion eine Entwicklung eingetreten wäre, die geladene Akteure zu Adressaten von städtischen Informationen werden ließe. Dagegen sei – anders als zu Beginn der Diskussion (2006) – eine Mitwirkung zur inhaltlichen Ausformung des Planungsprozesses nicht gewünscht [OS_WW_02.-41]. Somit fand zwar eine Beteiligung von Akteuren statt, ein hierarchiefreier Kommunikationsaustausch schien jedoch nicht gegeben zu sein.

E.4.3 Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen

In Osnabrück standen sich die auf gesamtstädtische Interessen orientierte Stadt sowie Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft mit ihrem, entsprechend ihres Marktgebietes lokalen bzw. quartiersbezogenen Interesse gegenüber. Die in Osnabrück analysierten Akteure des Wohnungsmarktes umfassten eine relativ kleine Akteurgruppe mit relativ homogenen wohnungswirtschaftlichen Interessen, die etwa ein Sechstel des Mietwohnungsbestandes der Stadt bewirtschafteten. Die analysierte Gruppe bestand aus zwei Genossenschaften, einem privaten Wohnungsunternehmen sowie der Gagfah Group. Insgesamt zeigte sich, dass alle Akteure entsprechend ihrer Vermietungsquote bzw. geringer Leerstände über eine hohe bis sehr hohe wohnungswirtschaftliche Professionalität sowie aufgrund der erwirtschafteten Erlöse über ein hohes bis sehr hohes theoretisches Handlungspotenzial für soziale und bauliche Quartiersentwicklung verfügten (siehe Abb. E-15).

Nachdem akteursabhängige Handlungsorientierungen und Kommunikationsbeziehungen unter den Akteuren dargestellt wurden, werden in einem weiteren Schritt die kollektive Interaktionsorientie-

⁴³⁴ Siehe z. B. [OS_PV_01.-45]; z. B. Ansiedlung eines durch die Stadt initiierten Wissenschaftsparks auf dem Gelände der Scharnhorstkaserne am Westerberg in Nachbarschaft zur Jade-Hochschule. In diesem Zusammenhang Erwerb (2010) einer ca. 8,8 ha große Teilfläche der ehemaligen Kaserne durch städtische Tochtergesellschaft Osnabrücker Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft (OGE), seit 2010 Osnabrücker Beteiligungs- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH (OBG).

⁴³⁵ Das anfängliche Planungsziel der Stadt, preiswerten, familienfreundlichen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, ging jedoch aufgrund der Preisvorstellungen des Verkäufers BlmA zumeist nicht auf. [OS_SES_06.-31]

rung sowie aufgetretene Konflikte bzw. die Bearbeitung von Konflikten zwischen den Akteuren herausgearbeitet.

E.4.3.1 Kollektive Zusammenarbeit zwischen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Alle analysierten Akteure agierten als voneinander unabhängige, wohnungswirtschaftliche Konkurrenten bzw. Wettbewerber auf dem Osnabrücker Wohnungsmarkt. Die einzelne Handlungsorientierung war auf den eigenen Wohnungsbestand konzentriert, ohne – wird von Mitgliedschaften und Zusammenarbeit in Fachverbänden abgesehen – untereinander eine kollektive Interaktionsorientierung anzustreben. Seitens der befragten Akteure wurde jedoch die Fachverbandsarbeit als wichtige Austauschplattform dargestellt, die aufgrund häufig langjähriger Mitgliedschaft auch unter den einzelnen Mitgliedern eine vertrauensvolle Basis der Zusammenarbeit in theoretisch-fachlichen Belangen ermöglichen.

Bezogen auf den lokalen Wohnungsmarkt und damit die konkreten Belange der investiven und sozialen Stadtentwicklung gab es dagegen keine nachweisbaren aktiven Arbeitsbeziehungen über wohnungswirtschaftliche Geschäftsbeziehungen hinaus: „Jedes Wohnungsunternehmen [versucht] seinen eigenen Weg zu gehen“ [\OS_WW_01.-31\]. Eine Ausnahme bildeten zwei kollektive Projekte, welche zeitlich **vor** dem Verkauf der kommunalen OWG mbH initiiert wurden und unverändert bis heute andauern. Beide Projekte erforderten keine persönlichen Kontakte oder weiterführende Absprachen zwischen den Akteuren. Zu nennen sind:

- bis heute gültige Verhandlungen mit den Osnabrücker Stadtwerken zur Energieversorgung der Immobilienbestände,
- gemeinsam genutztes Vermietungsterminal [\OS_WW_01.-27\].

Das Terminal stellt aktuell die einzig nachweisbare kollektiv genutzte Schnittstelle zwischen den Wohnungsbaugenossenschaften HVO eG und WGO eG auf der einen und der Gagfah Group auf der anderen Seite dar.⁴³⁶ Diese Form der Zusammenarbeit, welche gleichgerichtete Orientierungen aller beteiligten Akteure zur Grundlage hatte, erfolgte somit ausschließlich im eigenen immobilienwirtschaftlichen Interesse. Sie beinhaltete keinen strategisch-gestalterischen Anspruch in Belangen des Wohnungsmarktes oder der baulichen bzw. sozialen Stadtentwicklung.

Auch der bereits zwischen HVO eG und WGO eG erwähnte kommunikative Austausch führte mit Ausnahme einer teils gemeinschaftlich aufgelegten Bewohnerzeitschrift zu keinen weiteren Kooperationen. Beide Akteure berichteten jedoch von einer sich allmählich intensivierenden Zusammenarbeit und benannten folgende Gründe:

- langjährige persönliche und vertrauensvolle Kontakte zwischen den Geschäftsführern,
- Anstreben einer möglichen Fusion beider Unternehmen als zukünftige strategische Handlungsoption [\OS_WW_02.-63\].

Die genossenschaftlichen Konkurrenten könnten so zu mehr strategischem Gewicht innerhalb der Stadt, auf dem Wohnungsmarkt und damit für Belange der Stadtentwicklung gelangen.

Insgesamt zeigte sich, dass alle **befragten** Unternehmen eher zufällig aufeinander trafen und durchaus über das wohnungswirtschaftliche Agieren des Anderen informiert waren. Ob diese Form des Beobachtens zu einer Beeinflussung von eigenen Handlungsstrategien führte, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Ein Kooperationsanspruch zur Erstellung bzw. Beteiligung bei der Erstellung von Kollektivgütern war bei keinem der Akteure nachweisbar.

⁴³⁶ Die Betreuung des Portals übernahm einst die kommunale OWG mbH. Heute erfolgt die Betreuung durch einen beauftragten Supporter der Gagfah Group in Hannover. Beide Genossenschaften zahlen an die Gagfah Group einen geringen Nutzungsbolus und profitieren damit alle von dieser zusätzlichen Möglichkeit, Mieter mit ihren Wohnangeboten zu erreichen.

E.4.3.2 Kollektive Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

In den letzten Jahren war die strategische Handlungsorientierung der Stadt deutlich auf die Errichtung von individuellem Wohnraum sowie auf Revitalisierungsprozesse im Rahmen der Konversionsflächenentwicklung ausgerichtet. Dagegen wurden Maßnahmen der Bestandsentwicklung außerhalb von bestehenden Stadterneuerungsgebieten durch die Stadt wenig Aufmerksamkeit durch politische Beschlüsse oder im Rahmen von strategischen Planungsunterlagen geschenkt. Bestandshaltende städtische Investoren außerhalb der Konversion wurden kaum bzw. gar nicht als Partner wahrgenommen. Aufgrund der kleinteiligen Eigentümerstrukturen erschienen strategische Austauschprozesse mit bestandshaltenden Akteuren seitens der Stadt weder erstrebenswert noch notwendig.

Insgesamt war das Thema Mietwohnen aufgrund der gegebenen Marktsituation seit mehreren Jahren kein Austragungsort des politischen Diskurses, was zusätzlich zu geringen Aktivitäten der städtischen Verwaltung in diesem Bereich führte. Die kommunale Wohnungsmarktpolitik im Bestand zählte *nicht* zu den Kernbereichen des städtischen Engagements.

„...der gesamte Wohnungsbereich – egal ob Alt- oder Neubau – [ist] ein eher ruhiger Bereich, der also nicht solche heftigen Diskussionen hervorruft wie zum Beispiel [...] die Verkehrsvorhaben...“
[\OS_SES_04.-123]

Seit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens nahm die Stadt keinen Einfluss mehr auf die Bestandsmarktentwicklung [\OS_IV_02.-31]. Da die Stadt selbst dieses Thema nicht als ein strategisches Thema des städtischen Handelns wahrnahm, sah sie aus gesamtstädtischer Sicht auch keine inhaltlich-strategische Notwendigkeit, eine Zusammenarbeit mit den Akteuren des Wohnungsmarktes anzustrengen. Neben einer begrenzten kommunalen Handlungsfähigkeit bestand auch kein kommunaler Steuerungsanspruch. Damit wurden Bereiche, in welchem eine Stadt zwingend auf praktische Unterstützung durch die lokale unternehmerische Wohnungswirtschaft angewiesen ist, Marktprozessen überlassen. Mögliche, kleinräumig auftretende, problematische Quartiersentwicklungen wurden durch die Stadt akzeptiert. Bereits vor dem Verkauf wurden bestandshaltende institutionelle Wohnungsanbieter nicht für städtische Gestaltungsaufgaben herangezogen. Die möglicherweise aus einer gewissen Unkenntnis lokaler Problemlagen resultierende, sehr geringe strategische Sensibilisierung für Bestandsmaßnahmen könnte für die Stadt zukünftig problematisch werden. Weder in Belangen der sozialen, noch in Belangen der baulichen Stadtentwicklung konnten stabile und zeitlich andauernde Strukturen einer Zusammenarbeit nachgewiesen werden.

„Ich habe keine Ahnung, ob die jetzt überhaupt noch wohnungspolitische Ziele haben. Wir haben nichts mehr gehört. Das war so das letzte Mal, wo die Wohnungspolitik betrieben haben beim Verkauf, indem sie versucht haben, das an ein sozialverträgliches Unternehmen – die NILEG – zu verkaufen.“
[\OS_IV_02.-22]

Eine Zusammenarbeit der Stadt mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zur Planung bzw. Ermittlung bedarfsgerechter Kosten der Unterkunft fand genauso wenig statt [\OS_WW_01.-16], wie strategische Absprachen zu einer möglichen Unterbringungspolitik einkommensschwächerer Haushalte in den Bestand der Genossenschaften.

„Wir werden auch ab und an darauf angesprochen, ob wir den einen oder anderen unterbringen können. Oder das er sich bei uns direkt meldet. Aber spezielle Ansprechpartner sind wir dafür nicht im Moment.“ [\OS_WW_02.-57]

Mit Ausnahme regelmäßiger statistischer Erhebungen der Stadt zur Mietpreis- und Angebotsentwicklung erreichten die Stadt keine systematischen, sondern eher zufällige Informationen zur Stadtteil- oder Wohnungsmarktentwicklung. Sozialraumanalysen wurden nicht angestrengt. Der kommunale Wille zur Informationsbeschaffung und damit notgedrungen auch zur Informationsverarbeitung erschien begrenzt. Es wurde weder ein Informationsaustausch zwischen den Akteuren, noch eine

Beteiligung von Akteuren des Wohnungsmarktes bei der Erarbeitung von strategischen Konzeptionen durch die Stadt angestrengt.

„...Da gibt es dann nur in der Verwaltung Denkende. Also da nutzt man nicht die Möglichkeiten, die man eigentlich hätte.“ [\OS_SES_06.-53\]

Auch an dieser Stelle zeigte sich eine gewisse Ambivalenz. Einerseits wünschte sich die Stadt durchaus in Belangen der Stadtentwicklung Unterstützung durch die unternehmerische Wohnungswirtschaft, ging jedoch gleichzeitig davon aus, dass sie selbst für die Lösung von Problemen Eigenverantwortung trage [\OS_SV_01.-24\]. In diesem Zusammenhang wurden Genossenschaften nicht als Kooperationspartner, sondern als projektbezogene Gesprächspartner seitens der Stadt begriffen [\OS_SV_01.-28\]. Die Gagfah Group wurde als strategischer Akteur im Bereich der Stadtentwicklung von vornherein ausgeschlossen [\OS_SV_01.-24\]. Dieses in gewisser Weise durch die Stadt signalisierte schwache Vertrauen, Signale eines fehlenden städtischen Kommunikationsinteresses sowie nicht-notwendiger strategischer Unterstützung durch die unternehmerische Wohnungswirtschaft führten dazu, dass die Stadt selbst durch die Akteure nicht als Partner oder Netzwerker außerhalb der Konversionsthematik wahrgenommen wurde. Ein kommunales, netzwerkförmiges Steuerungsverständnis – **governance with government** – war nicht nachweisbar. Strategische Planungen wurden verwaltungsintern entworfen, trotzdem man auf die handelnde Unterstützung der Akteure des Wohnungsmarktes angewiesen war

E.4.3.2.1 Wahrnehmungswandel und Konflikte im Zusammenhang mit dem Markteintritt der neuen Investoren

Zwischen den Akteuren des Wohnungsmarktes konnten keine unmittelbaren Konflikte ermittelt werden. Alle Akteure waren stark auf die Entwicklung ihrer eigenen Bestände fokussiert. Spärlich vorhandene, direkte räumliche Nachbarschaften verhinderten wohnungswirtschaftliche Konfliktpotenziale. Ein Abwerben von Mietern oder unlauterer Wettbewerb zwischen den Akteuren fand in Osnabrück nicht statt.

Der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens, anfangs an einen „gelobten“ staatlichen Akteur, später an einen Finanzinvestor, war mit keiner ersichtlichen Veränderung der unternehmerischen Handlungsstrategien lokaler Marktakteure verbunden [\OS_WW_01.-25\]; [\OS_WW_02.-33\]. Die Veräußerung ging mit einer klaren Stärkung des positiven lokalen Images von Genossenschaften einher. Das Stephanswerk dagegen spielte weder als positiver noch als negativer Bestandshalter im Bewusstsein von Experten auf dem Osnabrücker Wohnungsmarkt eine Rolle.

Bereits vor dem Markteintritt der Gagfah Group fand eine mediale Diskussion zum Thema Finanzinvestoren und damit eine gewisse Platzierung der Images von potenziellen Käufern des NILEG-Konzerns/ der Wohnungsbestände der OWG mbH als „Heuschrecke“ durch die lokale Presse statt (u. a. NOZ 2005-03-18, 19; NOZ 2005-05-03; [\OS_PV_02.-5\]). Durch das spätere wohnungswirtschaftliche Agieren des neuen Eigentümers, welches ebenfalls eine relativ starke mediale Präsenz durch negative Schlagzeilen in der lokalen Presse erfuhr⁴³⁷, konnten insbesondere Genossenschaften ein Imageplus als verlässliche und lokal verankerte Wohnraumanbieter verzeichnen. Sie mussten dafür keine konkreten Veränderungen in ihrer unternehmerischen Handlungsorientierung vornehmen. Während somit die OWG mbH starke Imageeinbußen erfuhr, konnten andere Akteure unzufriedene Mieter als neue Nutzungsberechtigte in den eigenen Beständen integrieren. Sie boten teilweise für ähnlich günstige Mietentgelte einen besseren Service und einen höheren Wohnkomfort.

⁴³⁷ z. B. NOZ 2007-04-13; NOZ 2008-01-18; NOZ 2008-07-22: fehlende Ansprechpartner bei Mängeln; starke Erhöhung der Nebenkosten; Schimmelpilzbefall

Dieses nachweisbare Image der Genossenschaften wurde nicht nur durch einen nutzernahen Service vor-Ort gepflegt⁴³⁸, sondern auch durch die Medien begleitet (NOZ 2008-04-04).

So war es nicht überraschend, dass insbesondere der Markteintritt der Gagfah Group als wohnungswirtschaftlicher Vorteil seitens der Genossenschaften gewertet wurde:

„Also uns als WGO, die Stadt wird das anders sehen, konnte gar nichts Besseres passieren, als dass die OWG verkauft wurde.“ [OS_WW_02.-27]

„...mit diesem Bild der Heuschrecken, was da in der Presse dauernd umherging, natürlich eine positive Entwicklung als Genossenschaft, die hier seit über 90 Jahren am Markt ist und die nicht so ohne Weiteres verkauft werden kann, grenzen wir uns da natürlich von den sogenannten Heuschrecken ab. Und das hat natürlich einen großen Vorteil für die Wohnungsbewerbung.“ [OS_WW_01.-71]

„...Sie [Gagfah Group] haben zwar immer schöne Anzeigen in der Zeitung, [...] aber Mietinteressenten, die dort versuchen zu landen, kommen in Scharen zu uns und sagen: mit denen wollen wir nie wieder etwas zu tun haben. Das heißt, die machen nichts an ihren Gebäuden, an ihren Wohnungen. Und haben sich dadurch ein ziemlich schlechtes Image ... Sie agieren nicht so, wie es ein normaler Wohnungsanbieter tut, der versucht, möglichst viel Miete aus einem guten Objekt herauszuziehen. Und dafür auch etwas zu bieten...“ [OS_WW_02.-27]

Mit Ausnahme privatrechtlicher Streitigkeiten zwischen der Gagfah Group als Vermieter und Wohnungsmietern ließen sich keine Konflikte ermitteln, die auf den Markteintritt der Gagfah Group zurückzuführen waren. Eine negative Strahlwirkung auf Prozesse des Wohnungsmarktes, für die Stadtentwicklung oder mit dem Markteintritt verbundene soziale Down-Grading-Prozesse wurden in Osnabrück nicht nachgewiesen, aber zukünftig befürchtet [OS_IV_02.-6].

Konflikte zwischen der Stadt und weiteren Akteuren des Wohnungsmarktes traten in Osnabrück nicht offen zu Tage bzw. wurden durch befragte Akteure nicht offen benannt. Damit wurde im Umkehrschluss entweder durch den fehlenden kommunikativen Austausch eine mögliche Auseinandersetzung mit divergierenden Zielvorstellungen unter den Akteuren vermieden oder aber städtische Zielstellungen wurden durch die Akteure der Wohnungswirtschaft – und damit auch durch die Gagfah Group – nicht beeinträchtigt. Im Rahmen der eigenen Erhebung konnten aufgrund fehlender konkreter Anhaltspunkte ausschließlich Interessengegensätze unter den Akteuren herausgearbeitet werden, die allgemein aufgrund unterschiedlicher Ziele der Kommune und der unternehmerischen Wohnungswirtschaft auftraten und nicht unmittelbar mit dem Markteintritt neuer Investoren zusammenhingen.

Kontinuierliche Mietpreisteigerung bei KdU

Ein allgemeiner Interessenskonflikt bestand in den unterschiedlichen Zielen bei der Generierung von Mieteinnahmen durch die Wohnungswirtschaft bzw. der Gewährung von Mieten als bedarfsgerechte Kosten der Unterkunft durch die Stadt. Wenngleich keine prinzipielle Ablehnung erfolgte, hatten weder Genossenschaften noch das private Wohnungsunternehmen großes Interesse daran, neue Nutzungsberechtigte bzw. Mieter aus einkommensschwächeren Schichten („Hartz-IV-Haushalte“) zu gewinnen. Traditionell oblag es innerhalb der Stadt zudem insbesondere der OWG mbH, Mietern mit Marktzugangsschwierigkeiten Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Die durch die Stadt zu zahlenden durchschnittlichen Kosten pro Bedarfsgemeinschaft stiegen seit 2005 kontinuierlich. 2009 übertraf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften (9.200) die Zahl institutionell verwalteter Mietwohnungen (8.700 WE). Um weitere intensive KdU-Preisteigerungen für die Stadt zu vermeiden, wären insbesondere Verhandlungen mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, aber auch der lokalen Interessensvertretung privater Wohnraumvermieter denkbar

⁴³⁸ Hierbei erfolgt eine bewusste Abgrenzung vom Marktkonkurrenten Gagfah Group: durchgängige Modernisierungsanstrengungen, zeitnahe Reaktionen auf Nutzerbelange. [OS_WW_01.-25]

gewesen. Zu diesem Sachverhalt fanden jedoch keine Gespräche statt. Damit rückte die Stadt zunehmend in die Rolle des Reagierenden und Zahlenden. Ob Verhandlungen mit ausgewählten privaten Anbietern geführt wurden, blieb unklar.

Fehlende Mitwirkungsbereitschaft bei Maßnahmen der Stadterneuerung

Osnabrück fehlten strategische institutionelle Partner, die gemeinsam mit der Stadt Stadterneuerungsprozesse in Quartieren außerhalb der Konversion anstießen. Im Bereich der ausgewiesenen Stadtentwicklungsgebiete dominierten vielfältige private Eigentümerstrukturen. Institutionelle Akteure waren nur sehr nachrangig als Flächen- und Immobilieneigentümer vertreten. Klassische förderpolitische Investitionsanreize für Wohnungsunternehmen kamen damit nicht zum Tragen. Durch den kommunal-strategischen Fokus auf Neubauinvestitionen erfolgte seitens der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ein ausschließliches Treffen unternehmerischer und damit einzelwirtschaftlicher Entscheidungen zum Erzielen wohnungswirtschaftlicher Gewinne. Die unternehmerischen Nutzen-Kosten-Abwägungen bei der Umsetzung von Zielen waren selten identisch mit stadtentwicklungspolitischen Zielen und reflektierten letztere kaum. Mögliche Synergieeffekte wurden dadurch verschenkt. Die Mitwirkungsbereitschaft der unternehmerischen Wohnungswirtschaft an lokalen Problemstellungen und der Erarbeitung quartiersbezogener Lösungen scheiterte auch durch einen fehlenden und strategischen Austausch zwischen den Akteuren Stadt und Wohnungsunternehmen.

Auf Seiten der Wohnungswirtschaft könnten fehlende bzw. zu geringe Bestandsinvestitionen zu negativen Entwicklungen und Imageverlusten in einzelnen städtischen Quartieren führen. Da trotz der vielfältigen Entwicklungspotenziale der Konversionsstandorte nicht langfristig mit einem starken Bevölkerungswachstum in der Stadt zu rechnen ist, dürften sich durch die fortschreitende qualitative und quantitative Diversifizierung des Wohnungsangebotes soziale Entmischungerscheinungen durch innerstädtische Wanderungsbewegungen ergeben. Diese, wird von einem gewissen innerstädtischen Imagegefälle abgesehen, existieren aktuell in Osnabrück nur in Ansätzen. Insbesondere durch das ausschließlich bestandshaltende Investitionsverhalten kapitalorientierter, institutioneller Anleger wie der Gagfah Group (und höchstwahrscheinlich auch der Vitus Gruppe) besteht in Osnabrück die Gefahr, dass negative Strahlwirkungen auf ganze Nachbarschaften erfolgen. Die im Anfangsstadium in Osnabrück beobachtbaren sozialen Segregationstendenzen [OS_PV_01.-103/ 105\] standen städtischen Zielstellungen klar entgegen. Seitens der Stadt wurden mögliche Down-Grading-Prozesse bzw. „verschenkte Stadtentwicklungspotenziale“ nicht direkt angesprochen. Gleichwohl beobachtet die Stadt ablaufende Prozesse durchaus kritisch, thematisiert sie jedoch nicht öffentlich.

E.4.3.2.2 Anreize zur Umsetzung strategischer Ziele der Kommune

Möglichkeiten der Kommune, auf den Immobilienbestandsmarkt oder auf Stadtentwicklungsprozesse lenkend einzugreifen, waren seitens der Stadt ausschließlich mit Hilfe der Baugesetzgebung sowie mit Hilfe von Anreizen und Zwängen realisierbar. Sie waren damit einerseits relativ umfassend, wenn Gemeinwohlinteressen gefährdet erschienen und private Entwicklungsmaßnahmen verhindert werden sollten⁴³⁹, gleichzeitig jedoch auch relativ begrenzt, wenn es sich um die Durchsetzung kommunaler Gestaltungsansprüche handelte. Eine hierarchische Steuerung durch ersteren Ansatz des **Governance by Government** fand auf dem Bestandswohnungsmarkt in Osnabrück im Untersuchungszeitraum mit einer Ausnahme keine Anwendung.

Mitwirkungszwänge konnten durch die Stadt insbesondere im Neubaubereich initiiert werden. Von einem möglichen städtebaulichen Rückbauebot der im Rahmen des Konversionsprozesses zivilen

⁴³⁹ Bspw. Inkraftsetzen von Veränderungssperren in Bebauungsplänen, wenn beabsichtigte private Investitionen den Zielen des Bebauungsplanes widersprechen (§§ 14 und 16 BauGB)

Zwecken zugeführten Wohngebäude im Bereich Dodesheide (Neuerwerber Gladbau/ Vitus Gruppe) wurde durch die Stadt kein Gebrauch gemacht [\OS_SV_01.-8\]. So wurden die teils in Osnabrück ansässigen Bauträger im Rahmen der Bauleitplanung bzw. mit Hilfe städtebaulicher Verträge im Rahmen der neu aufgestellten bzw. aufzustellenden Bebauungspläne aktiv durch die Stadt aufgefordert, bei der Umsetzung kommunaler wohnungspolitischer Zielsetzungen mitzuhelfen. Hierbei wurden mit Investoren verbindliche Vereinbarungen zu maximalen Preishöhen bei Vermarktung von Grundstücken vorgenommen. Durch diese vertragliche Deckelung von Kaufpreisen einerseits sowie der kommunalen Wohnungsbauförderung andererseits wurde insbesondere Familien mit Kindern die Eigentumbildung innerhalb Osnabrücks erleichtert [\OS_PV_01.-15\]. Während somit in Neubaugebieten gewisse kommunale Steuerungsmöglichkeiten vorhanden waren, waren kommunale Investitionsanreize im weitaus größeren Bestandswohnungsmarkt nur marginal mit Hilfe von Mitwirkungsanreizen und Maßnahmen der Städtebauförderung (Soziale Stadt/ Sanierungsgebiet/ Stadtumbau West) gegeben. Die Stadt war in keinem der Gebiete großmaßstäbig Flächen- oder Immobilieneigentümerin.

„...Und im Bestand haben wir kaum Möglichkeiten [der Steuerung]. Ich will mal sagen, gar kein,e und dadurch, dass wir selber auch nicht mehr Akteur sind in diesem Bereich, sind uns da die Möglichkeiten auch völlig abhandengekommen. Die [strategisch-kommunalen Handlungsmöglichkeiten] sind damals auch unzureichend genutzt worden mit der OWG, muss man auch deutlich sagen, aber das Instrumentarium ist damit völlig abhandengekommen. Also im Bestand können wir als Stadt da fast gar nichts tun.“ [\OS_PV_01.-15\]

Kommunale Investitions- und Mitwirkungsanreize wurden durch die Stadt insbesondere bei der Erarbeitung strategischer Konzeptionen im Alleingang (außerhalb der Konversionsthematik) verschenkt. Osnabrück fehlten mit Ausnahme der Fördermöglichkeiten im Bereich Stadtumbau West⁴⁴⁰ finanzielle Mittel, um betriebswirtschaftliche Anreize für Unternehmen zu bieten. Sachbezogene Fördermaßnahmen wie energetische Sanierungsmaßnahmen, altengerechte Umbaumaßnahmen oder Maßnahmen der Quartiersgestaltung durch Initiierung eines kommunalen Verfügungsfonds, waren nicht gegeben. Maßnahmen der energetischen Sanierung und des schwellenfreien Umbaus von Wohnungsbeständen wurde nicht durch kommunale, sondern ausschließlich durch landes- und bundesweit initiierte Fördermaßnahmen angeregt.

Zwischenfazit

Die Stadt ist prinzipiell in der Lage, formelle als auch informelle Kommunikationsbeziehungen zu initiieren, zu pflegen und mit gutem Erfolg zu verstetigen. Das strategische Engagement der letzten Jahre war hierbei jedoch zumeist auf Neubaumaßnahmen, Themenbereiche bzw. räumliche Teilausschnitte konzentriert, in welchem Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft kein einzelwirtschaftliches Engagement pflegten. Diese fehlende strategische Auseinandersetzung im Bestand außerhalb der Konversionsthematik wurde durch die Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft deutlich kritisiert [\OS_WW_02.-11\]. Seit 1999 konnte insgesamt kein Aufbau von Kommunikationsstrukturen, die unterschiedliche städtische Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der Thematik Wohnungen durch kommunikativen Informations- und Wissensaustausch mit einzelnen praktischen Fachexperten hätten unterstützen können, ermittelt werden. Insbesondere Kommunikationsprozesse und Themen, die sich mit baulichen-investiven Stadterneuerungsmaßnahmen, aber auch sozialen Entwicklungsprozessen in Bestandsquartieren auseinandersetzen müssten und könnten, schienen von nachrangiger Bedeutung zu sein.

⁴⁴⁰ Für aktuell und zukünftig zu leistende Aufgaben stehen der Stadt im Bereich Stadtentwicklung/ Stadterneuerung nur begrenzt Fördergelder zur Verfügung, die seitens der Stadt insbesondere in die Revitalisierung der Konversionsflächen investiert werden.

Die Kritik auf Seiten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft war zwar groß, dass eigene Engagement am Aufbau von Kommunikationsprozessen dagegen gering. Vordergründig bis ausschließlich war man an der Entwicklung des eigenen Bestandes orientiert. Eine Ausnahme bildeten die beiden genossenschaftlichen Anbieter, deren bilaterale Partnerschaft sich nach eigenen Angaben im Untersuchungszeitraum intensivierte. Die mehrfach veräußerte, ehemals kommunale OWG mbH stand in keiner nachweisbaren kommunikativen Beziehung zu einzelnen Akteuren in der Stadt. Eine prinzipielle Kommunikationsbereitschaft als elementare Grundlage für ein gemeinsames strategisches Handeln war somit unter den Akteuren des Wohnungsmarktes nicht nachweisbar, war jedoch auch vor der Veräußerung des kommunalen Wohnungsunternehmens nicht gegeben. Bereits vor dem Verkauf wurde stadtseitig auf den Aufbau von Kommunikationsstrukturen und regelmäßig realisierten Kontakten verzichtet. Bisher wurden weder kommunikative Grundlagen für ein kollektives Problembewusstsein, die Formulierung gemeinsamer Handlungsziele noch die Entstehung möglicher Synergieeffekte zwischen bestandshaltenden Akteuren und der Stadt eruiert. Verhandlungssysteme zwischen Stadt und unternehmerischer Wohnungswirtschaft zur Absicherung von kommunalen Pflichtaufgaben existierten nicht. Durch den Verkauf und die damit verbundenen strategischen und personellen Führungswechsel wurden somit weder lokale Entscheidungsfindungs- sowie Aushandlungsprozesse unter den Akteuren berührt oder verändert.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Kommunikationsbedürfnis unter den Akteuren des Wohnungsmarktes sowie der Stadt auch **nach** dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens unverändert gering ist. In Osnabrück gab es – mit Ausnahme des strategischen Schlüsselthemas Konversion – weder Arbeitskreise noch regelmäßig stattfindende Gesprächsrunden, welche sich mit wohnungswirtschaftlichen Aspekten im Bestand oder stadtentwicklungspolitischen Themen strategisch auseinandersetzen. Damit fand in Osnabrück im Rahmen von institutionalisierten Kommunikationsstrukturen kein strategischer Austausch über öffentliche, private oder kollektive Handlungsbedarfe und -notwendigkeiten und damit zu öffentlichen wie privaten Gestaltungsvorstellungen statt. Es gab weder lose noch netzwerkförmig organisierte Zusammenreffen, die das Thema Stadterneuerung oder soziale und wohnungswirtschaftliche Entwicklungen außerhalb der Konversions- und Wohneigentumsthematik zum Inhalt hatten. Auch fachliche Kompetenzen lokaler Interessensvertreter der Mieter und Vermieter wurden seitens der Stadt nicht genutzt. Damit verfügte die Stadt über keine strategischen Partner, die als Kenner des Marktes für allgemeinere stadtentwicklungspolitische Zielstellungen aktiv wurden [OS_PV_01.-33].

Dabei kannte und beobachtete ein Großteil der Akteure des Wohnungsmarktes das Handeln der anderen seit vielen Jahren. So bestand auch bei allen Akteuren durchaus ein hohes Problembewusstsein hinsichtlich der Auswirkung des Strukturwandels und der Notwendigkeit von Umbaumaßnahmen. Ein gemeinsamer Problemlösungsanspruch erwuchs daraus bisher nicht. Vielmehr erfolgte das Wahrnehmen originärer Aufgaben durch die Akteure parallel bzw. ohne das Anstreben oder Ausloten von synergetischen Effekten. Befragte Akteure sahen keinen Gewinn durch die Zusammenarbeit mit der Stadt für das eigene Unternehmen. Gleichzeitig war die Stadt alternativlos bei der Erfüllung ihrer pflichtigen Aufgaben (z. B. KdU) auf die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren angewiesen. Eine potenzielle Mitwirkungsbereitschaft der unternehmerischen Wohnungswirtschaft erschien gering, könnte jedoch mit einer prognostischen Entspannung des Wohnungsmarktes zunehmen.

In diesem Zusammenhang werden vor allem auch private Kleinvermieter, die nicht nur mit Generationenwechseln, sondern auch erheblichen Investitionsstaus zu kämpfen haben, interessant. Für sie

dürften öffentliche, vor allem finanzielle Anreize wichtiger werden. Inwieweit der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt zukünftig eine prinzipielle Gestaltungsfähigkeit ermöglicht, kann an dieser Stelle nur vermutet werden.

F. FALLSTUDIE STADT WILHELMSHAVEN

F.1 Strukturwandel und Wandel des Wohnungsmarktes

Im Folgenden wird ein Überblick über wichtige Kennziffern der demographischen und wirtschaftlichen sowie wohnungsmarktbezogenen Entwicklung der direkt an der Nordsee gelegenen, niedersächsischen kreisfreien Mittelstadt Wilhelmshaven mit zeitlichem Schwerpunkt zwischen 1999 und 2009 gegeben.

F.1.1 Demographische und wirtschaftliche Entwicklung

Wilhelmshaven verzeichnet seit vielen Jahren erhebliche Bevölkerungsverluste. Diese resultieren insbesondere aus einem seit den 1970er Jahren anhaltenden natürlichen negativen Bevölkerungssaldo. So wurden bereits seit dem Jahr 1970 weniger Kinder geboren als Personen starben. Räumliche Wanderungssalden dagegen unterlagen starken Schwankungen und waren vor allem an die lokale Arbeitsmarktlage gekoppelt. Wie aus Abb. F-1 ersichtlich, schrumpfte zwischen 1999 und 2009 die Bevölkerung um über 5.300 Einwohner (-6,1 %). Im Jahr 2010 war dagegen ein leichter Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. 81.300 Einwohner lebten mit Hauptwohnsitz in der Stadt.

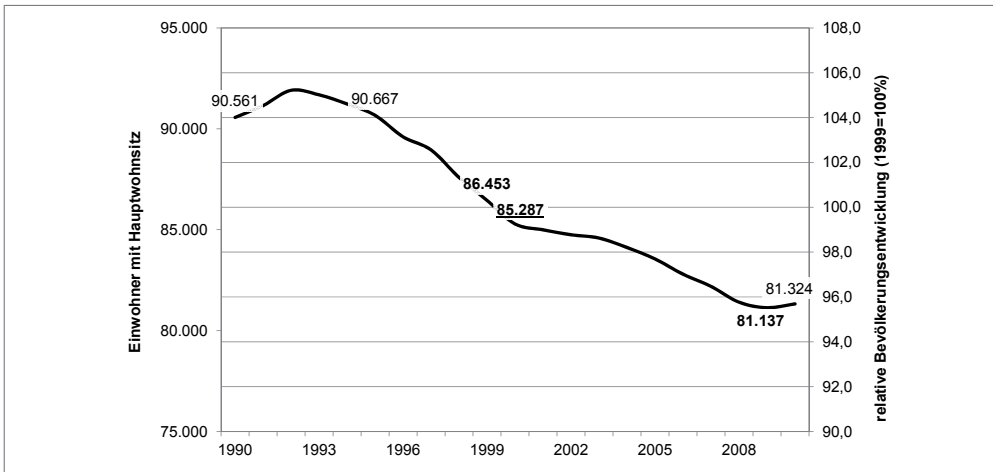


Abb. F-1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Wilhelmshaven (1990-2010)

Unterstreichung: Jahr des Verkaufs des kommunalen Wohnungsunternehmens (2000)

Fett: Zeitraum der Untersuchung

Quelle: Internetauftritt Statistik und Wahlen Wilhelmshaven 2010. Eigene Darstellung.

Wenngleich die Stadt nach der deutschen Wiedervereinigung von nationalen und internationalen Wanderungen profitieren konnte und einen kurzfristigen Anstieg der Bevölkerung verzeichnete, war sie insgesamt seit Anfang der 1990er Jahre durch eine negative Bevölkerungsentwicklung geprägt. So konnte auch die seit dem Jahr 2004 gegebene positive Wanderungsbilanz⁴⁴¹ den seit mehreren Jahrzehnten anhaltenden Trend nicht umkehren. So erzielte Wilhelmshaven zwar insbesondere durch die Gruppe der 18-25-jährigen Bildungswanderer (häufig Studierende der Fachhochschule) zumeist zeitlich befristete Zuwanderungsgewinne, verzeichnete aber gleichzeitig nahräumliche Wanderungsverluste durch zumeist suburbane Wohnorientierung. Wichtigster Abwanderungsgrund aus der Stadt war die regionale Arbeitsplatzsuche.

⁴⁴¹ Räumliche Wanderungsgewinne insbesondere durch Zuwanderung aus dem Ausland, die in den letzten Jahren vornehmlich zeitlich befristet durch Montagetarbeiter auf den Großbaustellen Jade-Weser-Port sowie den Neubau eines Kraftwerkes zurückzuführen waren (Stadt Wilhelmshaven 2011d, 06).

Die Bevölkerung Wilhelmshavens altert. Bereits im Jahr 2008 zählte sie mit einem Durchschnittsalter von 45,3 Jahren zu den ältesten Niedersachsens (Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2011, 09). Im Jahr 2009 war beinahe jeder vierte Einwohner im Seniorenalter. 1999 traf dies noch auf jeden fünften Einwohner zu. Während die Gruppe der Kinder und jungen Erwachsenen bis unter 21 Jahre sowie der älteren Erwerbstätigen (45- bis unter 65 Jährige) zwischen 1999 und 2009 relativ konstant blieb, sank die Gruppe der jungen Erwerbstätigen 21- bis unter 45-Jährigen kontinuierlich (Internetauftritt Statistik und Wahlen Wilhelmshaven 2010).

Die kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik⁴⁴² sagt Wilhelmshaven zwischen 2009 und 2019 bzw. 2031 weitere Verluste voraus (- 7,3 % bzw. - 15,3 %). Auch zukünftig zählt Wilhelmshaven damit zu den demographisch intensiv schrumpfenden und alternden Städten Deutschlands. Sie ist die am stärksten schrumpfende kreisfreie Stadt Niedersachsens.

Im Rahmen des bundesdeutschen Experimentellen Wohnungs- und Städtebau-Forschungsfeldes [ExWoSt] **Stadtumbau West** wurde die Stadt Wilhelmshaven dem Stadttyp „Stadt in der Strukturkrise“⁴⁴³ zugeordnet. Prägend für diesen Typ waren Prozesse der wirtschaftlichen und demographischen Schrumpfung, die mit Wohnungsleerständen und Brachfallen von Gebäuden und Flächen sowie der Unterausnutzung von sozialer Infrastruktur einhergingen. Dagegen zählte nach Analysen der Bertelsmann Stiftung (2011a: 03) Wilhelmshaven zum Demographietyp der „Stabilen Mittelstädte und regionalen Zentren mit geringem Familienanteil“. Für die Stadt wird eine Abnahme der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 um 8,4 % prognostiziert.

Auch die wirtschaftliche Entwicklung ist von Strukturbrüchen geprägt. Zwei Drittel der Untersuchungsstadt sowie große Teile der wirtschaftsprägenden Werftanlagen wurden im II. Weltkrieg zerstört bzw. nach Kriegsende demontiert. Die Stadt war gezwungen, ihre wirtschaftliche Entwicklung durch die Ansiedlung mittelständischer Unternehmen neu auszurichten. Die Weichenstellung erfolgte bis Mitte der 1950er Jahre. Eine der wichtigsten Ansiedlungen war die 1956 durch deutsche und ausländische Ölgesellschaften erfolgte Gründung der Nordwest Ölleitung GmbH mit Sitz in Heppenser Groden. Mit dieser Ansiedlung stieg Wilhelmshaven aufgrund seiner Lage am Wasser „ins Ölgeschäft“ ein. Unterstützt durch die Bundesregierung entstand so der einzige Tiefwasserhafen Deutschlands – das bis heute wichtigste wirtschaftliche Standbein der Stadt. Parallel zum Ausbau und der Errichtung neuer Hafenanlagen wurde durch das neue Marinearsenal (1957) die Grundlage für einen der heute größten lokalen Arbeitgeber geschaffen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den 1970er Jahren war durch eine intensive Orientierung auf großindustrielle Investitionen geprägt. So wurde das nordwestliche Gebiet um das Jafefahrwasser sukzessive durch die Stadt zum Gewerbe- und Industriegebiet für Großindustrie mit Schwerpunkt Raffinerie und Chemie (z. B. Chemiewerke der Alusuisse Atlantik GmbH oder Imperial Chemical Industries Ltd, Raffiniere der Mobil Oil AG, 720 MW-Kohlekraftwerk der Nordwestdeutschen Kraftwerke AG etc.) ausgebaut. Der wirtschaftliche Strukturwandel traf Wilhelmshaven jedoch bereits in den 1980er Jahren und wurde durch die Schließung der Raffinerie (1985) und dem damit verbundenen Auftragsverlust vieler Zulieferer im Bereich des Klein- und Mittelstandes eingeleitet⁴⁴⁴. Bereits zu

⁴⁴² Für 2019: Niedersächsisches Landesamt für Statistik 2011b; für 2031: Niedersächsisches Landesamt für Statistik 2011, 20 [bei leicht modifizierter Grundannahme der Bevölkerung im Jahr 2009: 81.137 (2011) vs. 81.411 (2011b)].

⁴⁴³ BMVBS/ BBR 2008a, 11. Aufgabe dieser Städte ist es allgemein, einen Strukturwandel und die strukturelle Neuordnung von Nutzungen einzuleiten.

⁴⁴⁴ Z.B. Schließung der nach 1945 angesiedelten Maschinenfabrik Schlafhorst & Co., Kammgarnspinnereien Wilhelmshaven AG, Insolvenz der Maschinenbaufirma Helmut Lotze, Schließung der Firma Präzisionsmechanik und Maschinenbau Franz Kuhlmann, der Firma Kocks Krane GmbH, der Firma Förderanlagen und Maschinenbau GmbH (FMW) sowie die AEG Olympia GmbH

diesem Zeitpunkt entwickelten sich Beschäftigtenzahlen und Demographie der Stadt entkoppelt von Entwicklungstrends des Landes Niedersachsen. Eine auf Internationalität und Großprojekte orientierte Ansiedlungspolitik war gescheitert. Denn während der wirtschaftliche Fokus Wilhelmshavens auf der Ansiedlung von Großindustrie lag, hatte man es strategisch versäumt, lokale Wirtschaftskreisläufe zu fördern und den ökonomischen Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsorientierung zu begleiten. Bis Mitte der 1990er Jahre war die Quote der Arbeitsuchenden auf knapp 20 % angestiegen. Allein zwischen 1988 und 2003 wurden 5.600 zivile und militärische Arbeitskräfte (- 43 %) in Wilhelmshaven freigesetzt (Stadt Wilhelmshaven 2007b, 12). Neben der steigenden Arbeitslosigkeit führten die mit Unternehmensaufgaben verbundenen Verluste an Gewerbesteuer zu einer wachsenden Schiefelage des städtischen Haushaltes.

Ende der Nullerjahre zählten öffentliche Verwaltungen und Dienstleister zu den wichtigsten Arbeitgebern der Stadt. Umso verständlicher war es, dass die Stadt seit 2008 auf die 2012 geplante Eröffnung des Jade-Weser-Ports (Tiefseehafen für Containerschiffe) setzte. Um auf einen wirtschaftlichen Zuwachs vorbereitet zu sein, wurden neue Gewerbeflächen und Wohnbauflächen ausgewiesen.

„...wir werden und haben auch schon sehr viel Gewerbegebiete ausgewiesen. Ungefähr 280 ha insgesamt über das Stadtgebiet verteilt. Daraus sind 140 Hektar städtisch in unserem Eigentum und wir sind daran, jetzt auch noch zusätzliche Wohnbauflächen auszuweisen, vor allem im Rahmen von Verdichtung, aber auch Erweiterung. [...] das Baurecht tut ja nicht weh und wenn Bedarf da ist, das heißt wenn Firmen sich hier ansiedeln und Mitarbeiter dann hier herziehen, dann möchten sie bitte auch in der Stadt gleich bleiben...“ [WHV_SV_02.-6]

Sowohl vom Jade Weser Port als auch der Neuerrichtung eines Kohlekraftwerks wurden sich neue wirtschaftliche und demographische Impulse durch Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte erhofft. Neben diesen Großinvestitionen gelten zudem unterschiedliche Forschungseinrichtungen sowie die im Jahr 2009 gegründete Jade-Hochschule mit 4.000 Studierenden als neue Zuwanderungsmagneten⁴⁴⁵. Gleichzeitig hat man lokal auf den weiteren Abbau von Bundeswehr- und Marinearbeitsplätzen sowie überregional festgelegte wirtschaftliche Standortveränderungen keinen Einfluss. Dieses Spannungsverhältnis aus Wachstumshoffnungen und wirtschaftlicher sowie demographischer Realität hemmte das strategische Agieren der Stadt im Bereich der Stadtentwicklung. Prozesse des Strukturwandels wurden wenig kritisch gesteuert und begleitet:

„Das heißt also wir gehen erst mal davon aus, dass es uns demografisch ähnlich schlecht geht wie auch anderen Städten, eher schlechter. Das wir aber unter diesen Städten immer noch die besten Voraussetzungen haben für die Zukunft, in dem wir den Jade-Weser-Port hier ansiedeln. [...] Und denken eigentlich schon Richtung Erweiterung [des Ports] [...] Auf diese Nachfrage [Arbeitsplätze/ Wohnraum] wollen wir eingerichtet sein.“ [WHV_SV_02.-6]

„... das [Verdichtung, Ausweisung neuer Wohngebiete] ist eigentlich nicht mehr für den Wilhelmshavener Bedarf, das ist eigentlich für den Bedarf für Leute die wir von außerhalb ranziehen wollen bzw. die als Arbeitnehmer zu den Firmen kommen, die jetzt entstehen.“ [WHV_SV_02.-24]

Der sich vollziehende wirtschaftliche Strukturwandel ist auch anhand der Arbeitsmarktlage und damit die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ab dem Jahr 1999 darstellbar. Im Untersuchungszeitraum gab es ein wellenförmiges Auf und Ab der wirtschaftlichen Entwicklung. Während Anfang der Nullerjahre die Zahl der Erwerbstätigen anstieg, fiel sie bis zum Jahr 2005 und stieg ab 2006 erneut an (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011). Im Jahr 2009 wurden etwa 45.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Stadt Wilhelmshaven und damit ca. 2.500 mehr Erwerbstätige als 1999 registriert (+ 5,9 %). Im Untersuchungszeitraum ging die Bedeutung des produzierenden Gewerbes für den Erwerbsstandort leicht zurück. Dagegen stieg insbesondere im Bereich des tertiären Sektors die Zahl der Erwerbstätigen leicht an. Mehr als 80 % der

⁴⁴⁵ Jade-Hochschule: Gründung 2009, bestehend aus aktuell (2012) 40 Studiengängen in in sechs Fachbereichen an drei Standorten (Wilhelmshaven, Oldenburg, Elsfleth) (siehe Jade Hochschule 2012).

Arbeitsplätze waren somit im Dienstleistungssektor gebunden. Die Stadt besaß einen relativ geringen, jedoch stabilen und wachsenden wirtschaftlichen Bedeutungsüberschuss für den Arbeitsmarkt der Region. Mehr als jeder dritte in Wilhelmshaven sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendelte in die Stadt.

Erwerbslosigkeit und Armut

Seit 1999 waren 5.200 Erwerbspersonen (14,4 %) im langjährigen Mittel in Wilhelmshaven erwerbslos. Die höchsten Erwerbslosenzahlen sowohl im Land Niedersachsen als auch in der Stadt wurden mit 18,0 % im Jahr 2005 erreicht. Wie Abb. F-2 zeigt, lagen städtische Erwerbslosenquoten durchschnittlich fünf Prozent über dem Landesdurchschnitt. Im Juni 2010 galten hier 12,8 % der Bevölkerung im Erwerbsalter als arbeitslos. Die Zahl der seit mehr als einem Jahr arbeitslosen Erwerbspersonen (SGB II) betrug durchschnittlich über 40 % aller Erwerbssuchenden.

Damit war die Stadt insgesamt intensiv von Problemlagen der Armut betroffen. Im Jahresmittel 2010 erhielten etwa 19 % der Bevölkerung Leistungen nach dem SGB II. Davon bezogen über 12.700 Personen – und damit über 600 mehr als im Jahr 2005 – Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Zahl entsprach etwa 16,0 % der Stadtbevölkerung und einer Steigerung von ca. 1,5 % gegenüber dem Jahr 2005⁴⁴⁶.

Nach Analysen der Bertelsmann Stiftung (2011a: 05) zählten im Jahr 2009 14,8 % aller privaten Haushalte zur Gruppe der Haushalte mit geringem Einkommen.

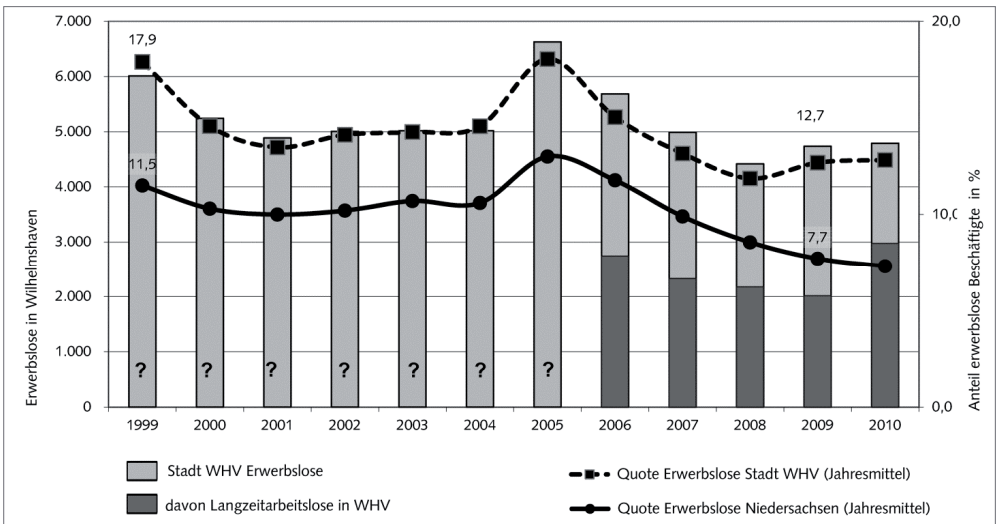


Abb. F-2: Entwicklung der Erwerbslosigkeit in Wilhelmshaven und Niedersachsen (1999-2010)

Quelle: Agentur für Arbeit 2011. Eigene Darstellung.

Sowohl die hohe Zahl einkommensschwacher Personen bzw. Haushalte als auch der hohe Anteil von Personen im Seniorenalter hat einen direkten Einfluss auf die Art der Wohnraumnachfrage sowie das qualitative Wohnraumangebot in der Stadt.

⁴⁴⁶ Monatsstatistik 06/ 2010 „Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II“ sowie „Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II“ (12/ 2005) [Wilhelmshaven] der Bundesagentur für Arbeit sowie Kommunale Statistikstelle Wilhelmshaven 06/ 2010 (Einwohner mit Hauptwohnung)

F.1.2 Entwicklung des Wohnungsmarktes

Der Wohnungsmarkt Wilhelmshavens galt seit vielen Jahren als ein Markt, bei dem das Angebot die Nachfrage mit wachsender Tendenz überstieg. Wenngleich zu Beginn der 1990er Jahre durch Zuwanderung eine starke Verknappung des Wohnraumbangebotes zu beobachten war, zeichneten sich spätestens zum Zeitpunkt des Verkaufs der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft JADE GmbH (2000) erste Entspannungstendenzen ab.

F.1.2.1 Entwicklung des Wohnungsbestandes

Ende des Jahres 2010 verfügte der Wohnungsmarkt über einen Bestand von mehr als 47.300 Einheiten. Dabei wurden etwa 40 % des Gebäudebestandes vor 1949, weitere 40 % in den 1950-1970er Jahren errichtet. Ab 1990er begann die Stadt, sich einer strategischen Wohnflächenentwicklung im Bereich Neubau bzw. als Maßnahmen der Nachverdichtung (Aktivierung von Brachflächen) zu widmen [WHSV_SV_02.-18\]. Seit 1999 wurden über 2.400 Wohnungen durch Neubau bzw. Umbau, was einem Zuwachs von über 4,2 % entspricht, realisiert.

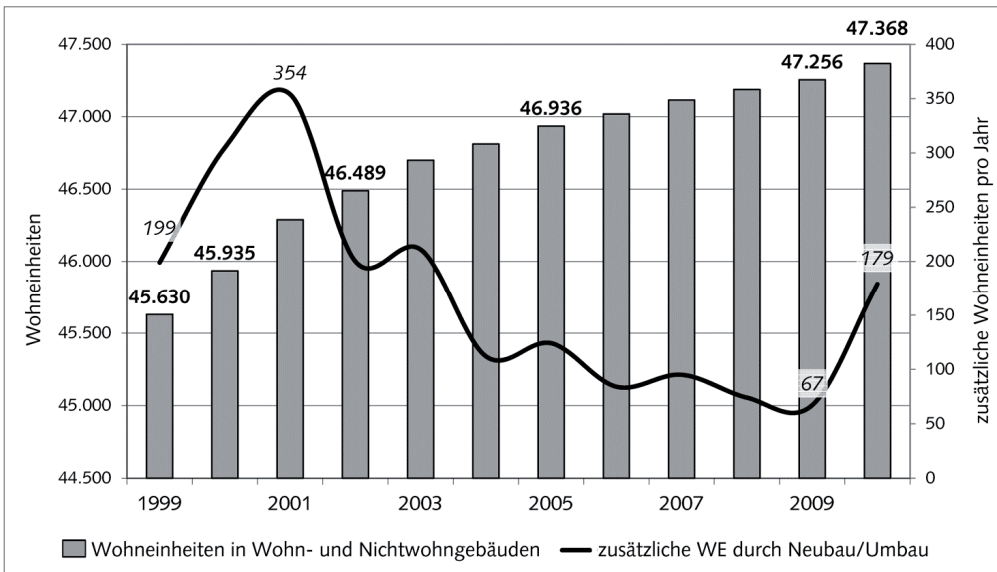


Abb. F-3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in Wilhelmshaven (1999-2010)

Quelle: Internetauftritt Statistik und Wahlen Wilhelmshaven 2011. Eigene Darstellung.

Auch wenn in Wilhelmshaven Ein- und Zweifamilienhäuser das städtische Erscheinungsbild dominieren und mehr als zwei Drittel der Wohngebäude darunter zählen, befanden sich mehr als 70 % der Wohnungen in Wohngebäuden mit mehr als drei Wohneinheiten. Der größte Teil des Wohnungsbestandes war damit in Mehrfamilienhäusern gebunden.

Trotz schrumpfender Bevölkerung wuchs der Wohnungsmarkt sowohl im Segment des Wohneigentums als auch im Segment des Mietwohnungsbaus. Ab 1999 prägte insbesondere die Errichtung von Einfamilienhäusern das Wohnbaugeschehen, wenngleich der gesamtstädtische Wohnungsneubau seit 2002 stark rückläufig war. Im Jahre 2010 wurden erstmalig wieder im Mietwohnbereich Neubauten in integrierten Lagen dem Markt zugeführt.

F.1.2.1.1 Anbieterseite

Der lokale Wohnungsmarkt ist durch eine Vielzahl von privaten Einzeleigentümern geprägt. Im Untersuchungszeitraum stieg diese Zahl insbesondere durch Mieterprivatisierung der JADE GmbH und der Deutschen Annington Immobilien GmbH (im Folgenden Deutschen Annington) leicht an [W\HV_IV_02.-32]. Genaue Zahlen liegen nicht vor. Nach eigenen Schätzungen lebten private Anbieter entweder als Selbstnutzer in der eigenen Wohnung oder vermieteten als Klein- und Amateurmieter bzw. als privater Anleger mit Hilfe wohnungswirtschaftlicher Dienstleister Wohnraum an Dritte⁴⁴⁷. Diesen privaten Vermietern stand eine übersichtliche Anzahl von fünf Vermietern der unternehmerischen Wohnungswirtschaft gegenüber (siehe Abb. F-4). Sie verwalteten etwa 14.200 Mietwohneinheiten, was 42,4 % des Miet- bzw. 30,0 % des Gesamtwohnungsbestandes der Stadt (ohne Anstaltswohnungen) entsprach. Ein Anbieter war der Dritterwerber der kommunalen JADE GmbH, welcher trotz Verkäufe im Dezember 2009 19,3 % des lokalen Mietwohnungsbestandes bewirtschaftete.

Im Herbst 2011 war der Wohnungsmarkt nach eigenen Recherchen damit durch ca. 29 % selbstnutzende Eigentümer sowie ca. 71 % semiprofessionelle bzw. professionelle Vermieter geprägt. Damit wurde mehr als jede zweite Mietwohnung durch Akteure bewirtschaftet, die sich aus unbekanntem Kleinvermietern, Wohnungsunternehmen, privaten Beteiligungsgesellschaften, Immobilienfonds und Wohneigentumsverwaltern zusammensetzten.

Wohnungsbestand (aktueller Stand)	Wohn-einheiten	Anteile in %
<i>Wohnungsbestand an selbstgenutztem und vermieteten Wohneigentum (12/ 2009)</i>	47.256*	100,0
Davon		
Bestand an selbst genutztem Wohneigentum in Wilhelmshaven – eigene Schätzung	13.756	29,3
Bestand an Mietwohnungen (2009) – Schätzung Stadt Wilhelmshaven*	33.500	70,7
Darunter		
institutionell verwalteter Mietwohnungsbestand:	14.211	42,4
Darunter		
Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH [Jade GmbH] (12/ 2009)	6.452	19,3
Deutsche Annington Immobilien GmbH [Deutsche Annington] (12/ 2006)*	1.143	3,4
Bauverein Rüstringen eG [Bauverein eG] (12/ 2010) ⁴⁴⁸	2.934	8,8
Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG [Spar&Bau eG] (12/ 2010)	3.132	9,3
Bundesanstalt für Immobilienaufgaben [BlmA] (09/ 2011)	550	1,6
Darunter: sonstige/ unbekannte Vermieter des Mietwohnungsbestandes	19.289	57,6

Abb. F-4: Vermieter des Wilhelmshavener Wohnungsmarktes

Quelle: *Internetauftritt Statistik und Wahlen Wilhelmshaven 2010; Geschäftsberichte einzelner Unternehmen in Wilhelmshaven, telefonische Anfrage an BlmA (2011-09-29)

⁴⁴⁷ In Wilhelmshaven erschien insbesondere die Gruppe nicht ortsansässige Privatbesitzer relativ groß. Sie hielten häufig in Form von Erbengemeinschaften Eigentum zu Renditezwecken, in Form von Wohneigentumsgemeinschaften oder Teilbestände waren in Besitz von von Immobiliengesellschaften und Investmentfonds. Letztere Akteure agierten als ‚Verwerter‘ indem sie Verfügungsrechte an Dritte weiterreichten und zumeist aufgrund steuerrechtlicher Überlegungen Immobilien erwarben, ohne investiv vor Ort tätig zu sein.

⁴⁴⁸ steuerbefreite Vermietungsgenossenschaft, die kein Flächeneigentum besitzt. Flächen wurden per Erbbaupacht vom Deutschen Reich bzw. vom Bund erworben.

Es fanden keine umfangreichen Transaktionen von Wohnimmobilien durch institutionelle Anleger statt. Neben der Mehrfachveräußerung des Wohnungsunternehmens JADE GmbH war nur die Deutsche Annington als ein weiterer großer, international agierender Investor auf dem Markt aktiv.

Seit Mitte der Nullerjahre ist die Investitionsbereitschaft auf dem Mietwohnungsmarkt sehr wechselhaft. Nach einem Hoch im Jahr 2005 sank diese bis 2008 und stieg seitdem wieder kontinuierlich an.⁴⁴⁹ In den letzten Jahren wurden vor allem die beiden Wohnungsgenossenschaften durch umfangreiche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie durch Neubau aktiv. So war bspw. die Spar&Bau eG seit 2009 im Begriff, 120 in guter Wohnlage gelegene innerstädtische Mietwohnungen zu errichten.⁴⁵⁰ Private Investitionen in den Wohnungsbestand erfolgten dagegen sehr verhalten. Während in beiden Genossenschaften aufgrund des guten Bauzustandes beinahe kein Leerstand gegeben war, wiesen Bauzustände privater Anbieter durchschnittlich höhere Risiken an Investitionsstau und Leerstand auf [WHV_PV_01.-98]. Neben Befürchtungen privater Eigentümer, Investitionen – vor allem auch energetische Sanierungsmaßnahmen – aufgrund gegebener Leerstände nicht rentierlich gestalten zu können ([WHV_IV_02.-8]; WZ (31.03.2010); [WHV_IV_01]), erschwerte eine zögerliche Kreditvergabe der Banken in der Region sowie das durchschnittliche Alter der privaten Eigentümer Investitionsbereitschaft und Investitionen [WHV_SES.-46]. Es wird deshalb insgesamt eingeschätzt, dass eine geringe Investitionsneigung privater Eigentümer gegeben ist. Diese spiegelt sich auch in einer großen Anzahl von Wohnraum mit einfachen Standards und hoher Investitionsnotwendigkeit wider. Das Aufarbeiten von Investitionsstaus durch Instandhaltungs- als auch Modernisierungsmaßnahmen erschien unter gegebenen Marktbedingungen – sowohl relativ geringen Mieterlösen als auch Verkaufserlösen – wenig lukrativ.

„Diejenigen, die auf die Mieten angewiesen sind oder eben davon leben müssen, die überlegen sich sehr genau, ob sie investieren sollen und können und ob das jemals wieder reinkommt“ [WHV_IV_02.-23].

F.1.2.1.2 Nachfragerseite

Während Ende der 1980er Jahre/ Anfang der 1990er Jahr die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot überstieg und Wohnungen mit Hilfe von Wartelisten vermittelt werden mussten, entspannte sich der Markt bis Ende der 1990er Jahre [WHV_SV_01.-6] und verblieb in dieser Situation bis Ende der Nullerjahre Jahre.

Im Jahr 2004 wurden erstmals durch das Einwohnermeldeamt der Stadt Daten zu privaten Haushalten erhoben⁴⁵¹. Demnach sank die Zahl zwischen 2004 und 2008 leicht um 0,8 % auf 46.561 Haushalte, während im gleichen Zeitraum die Bevölkerung um 3,3 % schrumpfte. Dies deutet auf eine fortschreitende Reduzierung der durchschnittlichen Personenanzahl pro Haushalt hin. Diese Singularisierung bei gleichzeitig intensiver demographischer Schrumpfung verändert damit nicht nur die Wohnraumnachfrage relativ, sondern lässt auch die Zahl der wohnraumnachfragenden Haushalte absolut sinken. Werden Haushalte und verfügbarer Wohnraum in Relation gesetzt, konnte im Zeitraum 2004-2008 ein Trend zu einer weiterhin ansteigenden Marktentspannung nachgewiesen werden:

Dieser strukturelle Angebotsüberhang setzt sich auch zukünftig fort. So wurde bereits Ende 2005 ein stadtweiter Leerstand von 5,2 % ermittelt (plan-werkStadt 2007, 09). Unterschiedlichste Leerstandsanalysen gingen zudem davon aus, dass im Jahr 2010 Wohnungsleerstände zwischen vier bis

⁴⁴⁹ Alle Erkenntnisse siehe NBank 2011c, Wohnungsmarktbarometer, Wohnungsmarktlage Wilhelmshaven

⁴⁵⁰ Das Investitionsvorhaben „Wohnen im Parkgarten“ stellte nach eigenen Angaben des Unternehmens (2011) das größte Wohnungsbauvorhaben in ganz Nordwest-Niedersachsen dar und soll im Jahr 2012 fertiggestellt werden.

⁴⁵¹ Die Zahl der Haushalte wird mit Hilfe des Einwohnermelderegisters ermittelt. Lebens- und Wohngemeinschaften werden nicht als Haushalte erfasst, die sogenannte Anstaltsbevölkerung – wie Bewohner von Wohnheimen – werden herausgerechnet.

sechs Prozent lägen⁴⁵², der Zensus (2011) ermittelte 5,8 % (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2013). Im Jahr 2009 überstieg das Angebot in allen Mietpreissegmenten die Nachfrage (NBank 2011c). Von dieser Entwicklung war auch das Segment des Einfamilienhauses betroffen [WVH_PV_02.-2\]. Kenner des Marktes führten einen Großteil des Leerstandes auf dem Mietwohnungsmarkt auf eine jahrelange Strategie der De-Investition von zumeist privaten, nicht in Wilhelmshaven lebenden Eigentümern zurück [WVH_IV_01\].

Die im Untersuchungszeitraum ermittelte Mieterfluktuation war mit 12,5 % umziehenden Haushalten pro Jahr (2009) relativ hoch (NBank 2011c). Föbker (2008, 169 ff.) stellte für Wilhelmshaven jedoch fest, dass ein Überangebot an Wohnraum nicht zwingend zu einer verstärkten Umzugsneigung von Haushalten führe. Mieter würden stattdessen durch teils verstärkte Anstrengungen der Vermieter an die Wohnung gebunden und damit sesshaft bleiben. Eine erzwungene Mobilität sei nicht gegeben. Analysen der Stadt ergaben dagegen, dass jeder Haushalt durchschnittlich bereits nach drei Jahren seinen Wohnstandort innerhalb der Stadt änderte. Insbesondere Transferempfängerhaushalte wiesen eine sehr hohe räumliche Mobilitätsneigung auf [WVH_SV_01.-119\].

F.1.3 Entwicklung der Mieten, Kosten der Unterkunft und finanzielle Belastung der Stadt Wilhelmshaven

Da Wilhelmshaven über keinen Mietspiegel verfügt, werden im Folgenden anhand des IVD-Mietspiegels sowie den Analysen der NBank Entwicklung der Mieten in den vergangenen Jahren dargestellt.⁴⁵³

Im Betrachtungszeitraum war das Mietpreisniveau durch sehr moderate Preise und eine geringe Dynamik gekennzeichnet. Für den außenstehenden Betrachter erschien dieses Niveau der relativ hohen Quote von Transfereinkommensempfängern angepasst.⁴⁵⁴ Insofern keine Erstvermietungen – und damit eine Vermietung von neu errichteten und ggf. komplett erneuerten Wohnungen – stattfanden, lag das durchschnittliche Mietniveau unter fünf €/ m² Kaltmiete. Insgesamt war feststellbar, dass es insbesondere bei Wohnungen des Bestandsmarktes nur sehr geringe preisliche Unterschiede zwischen den einzelnen Marktsegmenten gab. Die relative Entwicklung der durchschnittlichen Kaltmiete lag unabhängig von Wohnlage und Baualter deutlich unter den durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsraten Deutschlands. Seit 2003 war trotz Marktentspannung vor allem im preisgünstigen Segment (Nettokaltmiete bis € 4,50 / m²) ein klarer Trend von einem entspannt-ausgewogen hin zu einem ausgewogen-angespannten Markt darstellbar. Damit verknappte sich insbesondere im günstigen Preissegment das Angebot, während der Markt für höherpreisigen Wohnraum (> € 5,50/ m²) nach wie vor als entspannt-ausgewogen galt (NBank 2011c). Dabei wurde die geringe Marktdynamik vor allem seitens der Politik und der Verwaltung als wichtiger Standortfaktor interpretiert, führte jedoch insbesondere auf Seiten privater Vermieter – „Mieterhöhungen

⁴⁵² Siehe Bauverein Rüstringen eG 2011, 24. Benennt Marktstudie der Thomas Daily GmbH (2010) sowie Berechnungen der Gewos (2009), die einen aktuellen Wohnungsleerstand von sechs Prozent ermittelten. Bauverein eG. schätzt, dass 2015 ein Leerstand von 10 % in Wilhelmshaven gegeben ist. [WVH_WW_02.-17\] Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsverfahren der Träger, variieren die Analyseergebnisse stark [WVH_SV_01.-17\]

⁴⁵³ Aussagen zur durchschnittlichen Mietpreisen werden durch die seitens des Immobilienverband Deutschlands (IVD) ermittelten Wohnungsmieten nach den Baualterklassen ‚Fertigstellung bis 1948‘, ‚Fertigstellung ab 1949‘ und ‚Neubau – Erstbezug‘ sowie drei Wohnlagen (sogenannte Wohnwerte) durch die Stadt dargestellt. Siehe Stadt Wilhelmshaven 2010c, 7331-J. Haus & Grund WHV e.V. führt durch Mitgliederbefragung eigenes Mietkataster. Alle befragten Akteure sehen in Wilhelmshaven aus unterschiedlichsten Gründen heraus keine Notwendigkeit, einen offiziellen Mietspiegel zu erstellen. Weiterführende Aussagen werden auf Grundlage von Expertenmeinungen und im Rahmen des Wohnungsbarometers (2009) der NBank verfügbaren statistischen Informationen getroffen.

⁴⁵⁴ Empfängerinnen und Empfänger von Mindestsicherungsleistungen (SGB II) je 1.000 Einwohner in Niedersachsen (12/ 2009): 95 bzw. in der Stadt Wilhelmshaven (12/ 2009): 161 Personen (siehe Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2011, Tabelle M2551021)

sind [...] nicht durchzusetzen.“ [\WHV_IV_02.-15\] – auch zu geringen reinvestierbaren Gewinnen für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen.

Wird die Zahl der Haushalte, die entweder KdU oder Wohngeld beziehen, der Gesamtanzahl der Haushalte gegenübergestellt, zeigte sich, dass etwa 15 % der wohnraumnachfragenden Haushalte (ca. 7.000) auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen waren. Dabei lebte mehr als jeder zweite Leistungsempfänger in einem Einpersonenhaushalt und war als Nachfrager am Markt an kleine und zugleich preisgünstige Wohnungen gebunden [\WHV_SV_01.-150\]⁴⁵⁵.

Während allgemeine Mietpreissteigerungen nur geringfügig nachweisbar waren, stiegen die durch die Kommune seit 2005 abzusichernden durchschnittlichen KdU pro Bedarfsgemeinschaft kontinuierlich. Da diese Leistungen in tatsächlicher Höhe durch die Stadt erbracht werden mussten, kam es zu einer steigenden kommunalen Kostenbelastung. Obwohl die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften geringfügig (- 6,8 %) zwischen Juni 2005 und Juni 2010 sank, stieg der durch die Kommune zu zahlende KdU-Anteil um 25,6 % (siehe Abb. F-5).

Jahr	Bedarfsgemeinschaft (BG)*	Personen in BG*	Ø Leistung je BG für KdU* in €	KdU insgesamt in T€	Kommunaler Kostenanteil in T€	Kostenanteil Bund/ Land in T€	Variierender Kostenanteil des Bundes in %
2005	6.729	11.508	279	k. A.	14.888**	k. A.	29,1
2006	6.541	12.092	280	k. A.	16.698**	k. A.	29,1
2007	6.305	11.463	300	k. A.	16.110**	k. A.	31,2
2008	6.060	11.137	308	k. A.	16.349**	k. A.	28,6
2009	6.163	11.638	322	23.866	16.009	7.857	25,4
2010	6.274	11.765	320	25.650	18.706	7.580	23,0

Abb. F-5: Entwicklung der Kosten der Unterkunft in Wilhelmshaven (2005-2010)

Quelle: Agentur für Arbeit 09/ 2011; Stadt Wilhelmshaven 2010a, 215;

* Angaben zur Jahresmitte (Juni des jeweiligen Jahres); ** Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wohn- und Kostensituation – Deutschland, Kreise (2005-2008)

Diese Ausgaben im Bereich Wohnen belasteten den kommunalen Haushalt stark. Seit dem Jahr 2006 gilt der Stadthaushalt als ausgeglichen. Auch die stadteigenen Gesellschaften und Unternehmen – in der folgenden Abb. F-6 als "offiziell-privatisierter Schuldenstand" bezeichnet, konnten ihre Schulden senken. Statistisch ging somit mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens eine absolute und relative Entschuldung der Stadt sowie der stadteigenen Unternehmen und Gesellschaften (deren Anzahl auf aktuell 39 angewachsen ist) einher.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Die Ermittlung der bedarfsgerechten Kosten der Unterkunft erfolgte anfangs durch die quartalsweise Auswertung von Mietwohnungsangeboten mit nicht-gehobenen Ausstattungsmerkmalen in lokalen Zeitungsinseraten bzw. über Internetrecherche (leerstehende Wohneinheiten – sogenanntes Ein-Säulen-Modell). Ab 10/ 2006 wurden auch Daten aus dem Bereich Wohngeld sowie der Grundsicherung/ Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB II in die Ermittlung einbezogen (bewohnte Wohnungen – sogenanntes Drei-Säulen-Modell) (siehe Stadt Wilhelmshaven 2008a, 08 f.).

⁴⁵⁶ Ein ausgeglichener Haushalt sagt jedoch nichts den städtischen Schuldenstand aus. Ein ausgeglichener Haushalt kann trotz Schuldentilgung bzw. durch Nettoneuverschuldung aufgestellt werden. In der offiziellen Statistik wird das wahre Abbild des städtischen Schuldenstandes der Stadt nicht dargestellt. So verfügte Wilhelmshaven im Jahr 2007 über einen sogenannten Liquiditätskredit bzw. Kassenkredit in Höhe von 8,2 Mio. €, der bis zum Jahr 2009 bereits auf 30,4 Mio. € zur finanziellen Absicherung ihrer Aufgaben in der Kernverwaltung anwuchs (Siehe Stadt Wilhelmshaven 2010a, 37). Kassenkredite bezeichnen aufgenommene Schulden zur Deckung des kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln (siehe Burth 2011), die im Land Niedersachsen entsprechend der haushaltsrechtlichen

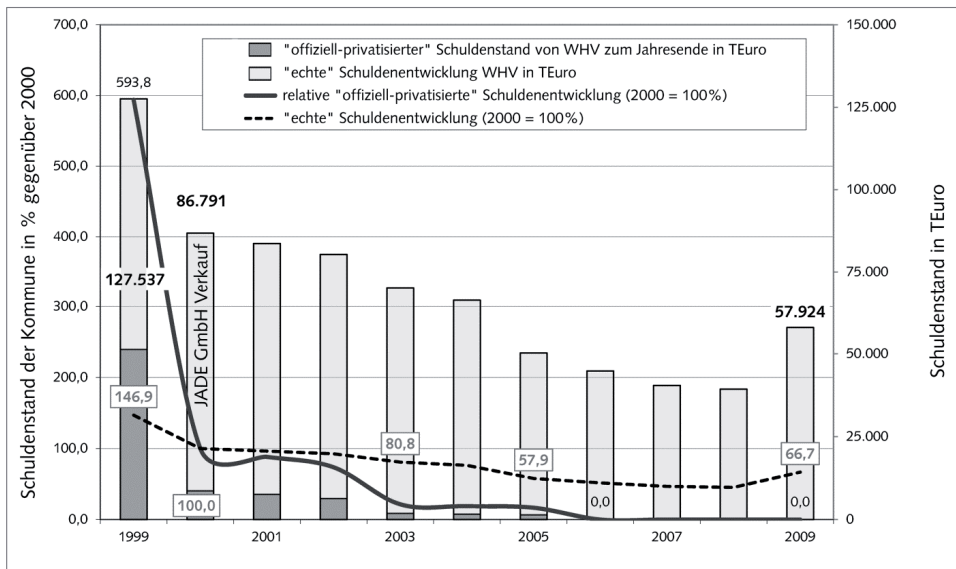


Abb. F-6: Kommunaler Schuldenstand Stadt Wilhelmshaven (1999-2009)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Jährliche Schulden der Gemeinden/ Gemeindeverbände [https://www.regionalstatistik.de] (2011). Eigene Berechnung und Darstellung.

Dieser, aus offiziellen Statistiken ablesbaren Entwicklung, widersprach dagegen ein Experte des städtischen Finanzausschusses.

„...diese Spirale, die wir vorher hatten, die zu den Schulden geführt hat, läuft seitdem genauso weiter. Das heißt, wir haben den Schuldenberg [durch den Verkauf der JADE GmbH] abgebaut, bauen ihn aber seitdem in gleicher Form, mit gleicher Geschwindigkeit wieder auf. Wir sind also heute auf einem Stand, dass die Stadt eigentlich insolvent wäre. [...] Das heißt, wir sind heute eigentlich wieder da wo wir beim Verkauf der WoBau Jade waren. [...] Wir bauen allein im Haushalt bis 2013 ein Defizit von hundertfünfzig Millionen Euro auf. ...“ [WHV_PV_01.-22]

Bereits seit Anfang der 1990er Jahre ist die Stadt im investiven Bereich der Stadtentwicklung nur durch Maßnahmen der Co-Finanzierung – in Form von staatlichen Zuweisungen oder dem Einwerben von Fördergeldern – handlungsfähig [WHV_SES.-201]. Diese strukturelle Unterfinanzierung dürfte auch zukünftig eine notwendige Finanzierung laufender Verpflichtungen erschweren.

Zwischenfazit

Die nachweislichen Prozesse der demographischen Alterung und Schrumpfung sowie die stagnierende wirtschaftliche Entwicklung veränderten quantitative als auch qualitative Nachfragen nach Wohnraum. Während auf Seiten der Anbieter nur zögerlich Umbau- und Instandhaltungsmaßnahmen realisiert wurden – da Renditeaussichten aufgrund anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und schrumpfender Nachfragerzahl zunehmend schlechter wurden – stieg das quantitative Angebot im Miet- als auch im Wohneigentumsbereich. Bei sinkendem finanziellem Handlungsspielraum der Stadt stiegen tendenziell die zu tragenden Kosten der Unterkunft und die Notwendigkeit, nachhaltige Erneuerungsimpulse im Bestandwohnungsmarkt zu initiieren.

Vorschriften bewusst von Krediten für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen oder zur Umschuldung abgegrenzt werden.

F.2 Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Wohnungsbaugesellschaft JADE GmbH

Im Folgenden wird die durch die Stadt veräußerte Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH (JADE GmbH) in ihrer strategischen Ausrichtung vor und nach dem Verkauf dargestellt. Der Verkaufsprozess wird mit dem Ziel beleuchtet, nicht nur die durch die Veräußerung herbeigeführten Veränderungen, sondern auch die neuen und „traditionellen“ Akteure des Wohnungsmarktes zu analysieren.

F.2.1 Aufgaben im zeitlichen Verlauf bis zum Verkauf 2000

In den 1930er Jahren entwickelte sich durch den Ausbau der Kriegsmarine in Wilhelmshaven ein sprunghaft anwachsender Bedarf an neuem Wohnraum. Ziel der 1937 gegründeten Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH (JADE GmbH) war es deshalb, „preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung in der aufstrebenden Marinestadt zu errichten“ (WZ 19.05.2007: 03). Gründer waren das damalige Land Oldenburg, die Städte Rüstringen und Wilhelmshaven sowie der Landkreis Friesland. Im Jahr 1939 erhielt die JADE GmbH den Auftrag, im Stadtteil Fedderwardergroden eine „Stadt am Meer“ mit 3.600 Wohneinheiten zu errichten⁴⁵⁷. Bis 1945 wurden hier 2.300 Wohnungen fertiggestellt. Bis zum Frühjahr 1945 hatte das Wohnungsunternehmen insgesamt, wie in Abb. F-7 ersichtlich, in der gesamten Stadt 5.200 Wohnungen sowie 1.100 Kleinsiedlungswohnungen erbaut (WZ 2007-05-19, 05).

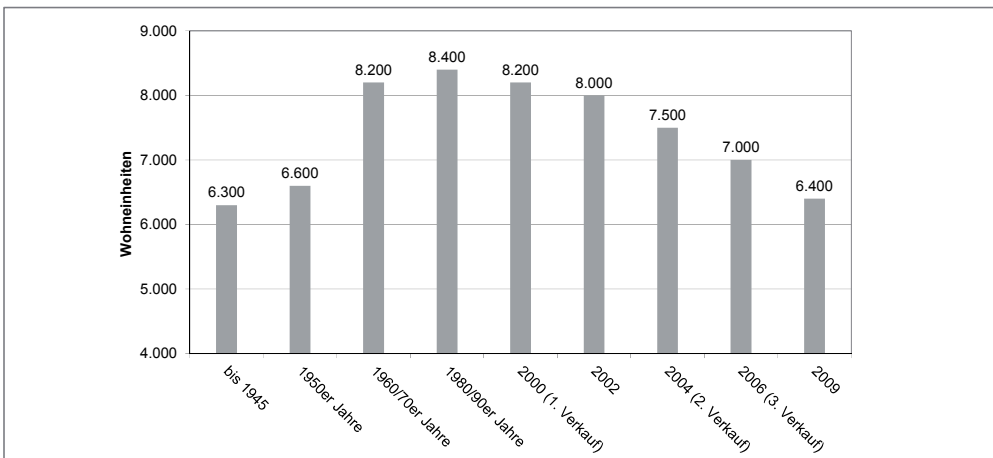


Abb. F-7: Entwicklung des JADE GmbH -Mietwohnungsbestandes bis 2010

Quelle: WZ 1999-07-29; jeweils ebenda 2004-09-11; 2004-12-17; 2007-05-19; Geschäftsberichte JADE GmbH

Nach Investitionen in kriegszerstörte Wohngebäude erbaute die JADE GmbH bis zu ihrer Veräußerung weitere 3.700 Wohneinheiten in Geschossbauweise sowie als Eigenheime bzw. als Eigentumswohnungen. Wengleich bis in die 1980er Jahre der fertiggestellte Bestand wuchs und getätigte Investitionen als Antwort auf eine stetig steigende Wohnungsnachfrage interpretiert wurden, zeichnete sich bereits in den 1970er Jahren eine erste Marktsättigung ab. Ab 1975 wurde deshalb verstärkt die Errichtung von Einfamilienhäusern zu Zwecken der Privatisierung realisiert. Mietwohnungsbaumaßnahmen ab den 1980er Jahren wie die Wohnanlage am Ölhafendamm/ Heinrichstraße hatten nur noch einen Anteil von ca. fünf Prozent am Wohnungsbestand der JADE GmbH (WZ 1996-10-01). War es somit anfangs unternehmerisches Ziel, kurzfristig Wohnraum zu schaffen, erlangten

⁴⁵⁷ Der ca. 6,5 km nördlich der Innenstadt gelegene Stadtteil stellt nach plan-werkStadt (2007: 37) einen „Prototyp nationalsozialistischer Großsiedlungen“ dar.

im Laufe der Zeit Investitionen im Bestand zum Erhalt des Wohnwertes durch Modernisierung und Bestandsanpassung eine wachsende Bedeutung. So erfolgten seit der Jahrtausendwende nur noch sehr moderate Fertigstellungen in Zeilenbauweise bzw. in Form von baulichen Ergänzungsmaßnahmen. Vielmehr investierte das Wohnungsunternehmen verstärkt in die Instandhaltung und Modernisierung der Bestände, die zum Zeitpunkt des Verkaufs „[innen wie außen] in einem vernünftigen Zustand“ (WHV_PV_01.-52, 54\]) gewesen sein **sollen**. Der größte Teil des Altbauwohnungsbestandes verfügte jedoch bis zum Verkauf über nur einfache, teils veraltete Wohnstandards und relativ kleine Wohnungsgrößen. Denn insgesamt machten die bis in die 1940er Jahre in einfacher Ausstattung und baulicher Qualität errichteten Wohnungen etwa zwei Drittel des Unternehmensbestandes der JADE GmbH aus. Anders als die Medienberichterstattung proklamierte:

„Seit der Gründung leistete die Wohnungsbaugesellschaft JADE unverzichtbare Dienste auf dem Wilhelmshavener Wohnungsmarkt. Dabei übernahm man vorrangig Aufgaben im wohnsozialen Bereich und war damit wichtiger Partner für die städtische Wohnungspolitik. Mit Hilfe der JADE entstanden Viertel wie Voslapp, Fedderwardergroben und der Wiesenhof, die unserer Stadt ein gänzlich neues Gesicht gaben. [...] Immer wieder hat das Unternehmen im Laufe der Jahrzehnte markante städtebauliche Akzente gesetzt; viele dieser Projekte gelten als beispielhaft und suchen ihresgleichen...“ (WZ 2007-05-19: 03)

verfügten erst die Neubauinvestitionen der jüngeren Vergangenheit im Mietwohnbereich – Wohnungsbau am Bontekai/ Jadebusen an der Nordseite des Großen Hafens – über eine hochwertige Bau- und Wohnlagequalität (BMVBS 2011, 42).

Neben der Betreuung des eigenen Bestandes stieg das Unternehmen auch in die Fremdverwaltung von Wohnungen für Dritte ein. Zudem wurde die kommunale JADE GmbH als Treuhänder und Sanierungsträger in unterschiedlichen Erneuerungsgebieten aktiv und übernahm Aufgaben als Stadtentwickler und Stadterneuerer. Nach eigenen Vorstellungen wollte das Unternehmen „mit vorbildhaften Neubauten⁴⁵⁸ Anregungen für Bauwillige geben. Neubauten [...] sollen weiter mit städtebaulicher Qualität beispielgebend in Wilhelmshaven sein“ (WZ 1997-04-09). Ende der 1990er Jahre zwangen wachsende Leerstände das Unternehmen zu neuen Strategien: Kleinstwohnungen wurden zusammengelegt, Mieterprivatisierungen in Zwei- und Dreifamilienhäusern angestrengt (WZ 1999-07-29). Das Unternehmen wurde verstärkt als Servicedienstleister für Mieter aufgebaut.

F.2.2 Verkauf, Verkaufsverträge und neue Eigentümer

Im Folgenden werden wichtige Meilensteine des mehrstufigen Verkaufsprozesses des kommunalen Wohnungsunternehmens JADE GmbH, der Diskurs zum Verkauf sowie die neuen Eigentümer beleuchtet.

Bereits 1995 wurden erste Überlegungen öffentlich, die kommunale Beteiligung an der JADE GmbH aufzugeben (WZ 1998-07-11). Ziel war die Entschuldung des städtischen Haushalts. Diese Pläne wurden anfangs verworfen, doch bereits zwei Jahre später erneut diskutiert. Als potenzielle Erwerber der städtischen Anteile wurden die beiden Minderheitsgesellschafter, die Bremer Landesbank (Anteil an JADE GmbH: 27,2 %), die Sparkasse Wilhelmshaven (Anteil an JADE GmbH: 12,8 %) sowie die sich in öffentlicher Trägerschaft befindliche Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft (NIL-EG) ins Gespräch gebracht. Ziel der kommunalen Überlegungen war es 1997 erneut, durch Verringerungen der städtischen Beteiligung am Unternehmen eine Entschuldung des Haushaltes zu ermöglichen (WZ 1997-03-21). Während sich die städtische Anteilseignerin Verkaufserlöse in Höhe von 150 bis 180 Mio. DM erhoffte, erschien diese Summe den interessierten Banken als „jenseits der

⁴⁵⁸ Bspw. wie Ende der 1990er Jahre auf Konversionsfläche der Marine im Stadtteil Rüsterei – sogenannte Hochschuldorfgelände – als individueller und Geschosswohnungsbau realisiert (u. a. WZ 1998-09-03)

Realität" (WZ, 09.05.1997). Im Jahr 1998 wurden ein drittes Mal kommunale Verkaufsüberlegungen laut. Diesmal beschäftigte man sich – ohne Ergebnis – mit unterschiedlichen Verkaufsoptionen.

- 1) Leasingmodell: Veräußerung des Unternehmens mit einer maximalen Laufzeit von 30 Jahren und Überführung in Fonds (WZ 1998-06-20),
- 2) Leasingmodell: Erwerb der kommunalen JADE GmbH durch weitere kommunale Gesellschaft und Gründung einer Grundstücksverwaltungsgesellschaft KG sowie Abschluss eines Leasingvertrags zwischen Jade GmbH und KG (sogenanntes Eigenfinanzierungsmodell „JADE-Modell“) (WZ 1998-12-16),
- 3) Verkauf der Jade GmbH an ein Darmstädter Unternehmen. (WZ 1998-07-11)

Im Herbst 1999 wurde durch den Rat der Stadt ein erneuter Anlauf unternommen, sich von städtischen Beteiligungen an der JADE GmbH in Teilen oder komplett zu trennen. Der Verkauf der städtischen Anteile war auch dieses Mal eine von mehreren Optionen (u. a. Anteilsveräußerung an die Energiewerke), um den Marktwert der JADE GmbH zu untersuchen. Offen in diesem Zusammenhang blieb, ob nur die Stadt oder auch die beiden anderen Anteilseigner ihr Eigentum veräußern würden. Die städtischen Verkaufsabsichten wurden durch eine sehr positive Medienberichterstattung begleitet:

„Jahrzehntelang war es Aufgabe der öffentlichen Hand, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Diese Aufgabe ist jetzt nach Ansicht von Experten weitestgehend bewältigt. Und deshalb hat die öffentliche Hand längst damit begonnen, sich von ihrem Bestand zu trennen. [erster Satz] [...] [letzter Satz] Es darf als gesichert gelten, dass Ängste die im Vorfeld der Veräußerung von einigen geschürt worden sind, keine Begründung besitzen. Privatisierungen führen häufig zu einer Modernisierung des Bestandes und des Umfeldes.“ (WZ 2000-03-22)

Im April 1999 fasste der Rat der Stadt den Beschluss, nach einer Informationsreise des städtischen Koordinierungsausschusses nach Kiel (erfolgreicher Verkauf der KWG mbH), kommunale Anteile der JADE GmbH zu veräußern. Zu diesem Zeitpunkt signalisierten auch die beiden anderen Anteilseigner ihre Verkaufsbereitschaft (WZ 2000-03-29). Im Juli 2000 erfolgte der einstimmige Ratsbeschluss zur kompletten Veräußerung des kommunalen Anteils.

Der Verkaufsvertrag der JADE GmbH wurde nicht öffentlich. Nach Verlautbarungen wurden jedoch folgende Aspekte durch die Stadt in einem sogenannten „sozialen Eckpunktepapier für Mieter und Mitarbeiter der JADE GmbH“ mit dem neuen Anteilseigner ausgehandelt (WZ, 13.07.2000b; [4. Anstrich:] WZ 2004-12-17; WZ 2006-05-17):

- jährliche Mietsteigerungsrate max. drei Prozent bzw. Begrenzung auf die Inflationsratensteigerung und damit Steigerung auf maximal 15 %,
- Erhalt der Wohnungen durch neuen Eigentümer in vertragsgerechten Zustand: Investitionsvolumen wird bis 2005 auf 80 Mio. € festgesetzt,
- Ausschluss von betriebsbedingten und Änderungskündigungen innerhalb der nächsten fünf Jahre nach Verkauf,
- Unternehmenssitz der JADE GmbH ist innerhalb der nächsten zehn Jahre Wilhelmshaven,
- Weiterverkauf nur mit städtischer Zustimmung möglich (Beschränkung auf Bonitätsprüfung).

Im Vertrag waren keine seitens der Stadt einklagbaren Formulierungen enthalten. Er wurde durch einen Experten als Alibifunktion bzw. „Beruhigungspille für die Bürger und die Mieter“ [WHV_PV_01.-108; 110\] eingeschätzt:

„Wenn jetzt dieses, die Besitzer der WoBau Jade gegen Regeln aus dem Verkaufskonstrukt verstoßen würden, dann könnte man sagen, passt mal auf Jungs, das dürft ihr nicht. Aber vielmehr als laut drohen kann dieser Kontrollausschuss im Prinzip auch nicht.“ [WHV_PV_01.-106\]

„.....es gibt keine, sag ich mal, rechtlich durchsetzbaren definitiven Fakten in dem Vertrag.“ [WHV_PV_01.-108\]

Trotzdem oblag die Kontrolle des sozialen Eckpunktepapiers bis Ende 2005 einem verwaltungsintern zusammengesetzten Kontrollausschuss aus Vertretern der Verwaltung, der Kommunalpolitik, der Mieter- und Mitarbeiterschaft der JADE GmbH.

Über den Verkaufspreis wurde Stillschweigen vereinbart. Nach eigenen – und durch Experten bestätigten – Recherchen wurde das gesamte Wohnungsunternehmen für 400 Mio. DM [204,5 Mio. €] veräußert. Dies entspricht einem Verkaufspreis von 24.941 €/ WE. Die Stadt erlöste rein rechnerisch durch ihre Anteilsveräußerung 122,4 Mio. €. Die Schulden beliefen sich indes im Jahr 1999 auf über 127 Mio. € (siehe Abb. F-6). Experten schätzten den erzielten Preis sowohl für die damalige Zeit als auch für die Region als ein gutes Verkaufsergebnis ein [WHSV_PV_01.-12].

„ ...Also von daher ist der Preis irgendwo im Rahmen dessen was möglich war, also die [JADE GmbH] ist nun nicht verschleudert worden.“ [WHSV_PV_01.-16]

Wie bereits die städtischen Verkaufsabsichten, wurde auch die Veräußerung durch ein ausschließlich positives Presse-Echo der Lokalpresse begleitet (z. B. WZ 2000/ b-03-22; 2000-07-13).

Im November 2004 und damit vier Jahre nach Erwerb verkaufte der erste Erwerber das Wohnungsunternehmen. Die notwendige städtische Zustimmung zu diesem Weiterverkauf erfolgte nach Verhandlungen mit dem potenziellen Erwerber, der eine zeitliche Ausweitung der Bindefrist von Mieterhöhungsklauseln (07/ 2007) und Kündigungsschutz (07/ 2008) vertraglich zusicherte. Der Firmensitz der JADE GmbH sollte als „zentraler Verwaltungsstandort für Norddeutschland“ ausgebaut werden (WZ 2004-11-12). Eine öffentlich-politische Diskussion zum Weiterverkauf fand nur in sehr geringem Umfang statt. Seitens des Vermieters wurden Bestandsinvestitionen nur sehr verhalten durchgeführt, ab Februar 2006 wurden Mieterhöhungen in den Grenzen bestehender vertraglicher Bindungen durchgesetzt (NWZonline 2005-12-09). Im Jahr 2006 wurde überraschend durch den Zweiterwerber eine Million Euro zur Förderung von 100 zusätzlichen Ausbildungsplätzen in Industrie, Handel und Handwerk zur Verfügung (Initiative AusbildungPlus) gestellt.

Im Jahr 2006 erfolgte ein erneuter und bisher letzter Eigentümerwechsel bei der JADE GmbH. Dieser Weiterverkauf wurde deutlich kritischer diskutiert als vorangegangene Transaktionen. Das in US-amerikanischer Hand befindliche Unternehmen wurde nun mehrheitlich an zwei australische Fondsgesellschaften verkauft.

Nachfolgende Abb. F-8 zeigt die Veräußerungskette der JADE GmbH seit 2000 sowie weitere größere Transaktionen auf dem lokalen Wohnungsmarkt. Zusätzlich wird im Folgenden näher auf die drei Erwerber der JADE GmbH eingegangen.

F.2.2.1 Erster Erwerber (2000) – Deutsche Bank

Im Jahr 2000 erwarb der höchstbietende Käufer der JADE GmbH, die Deutsche Grundbesitz Management Gesellschaft (DGMG), eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Deutschen Bank AG, von der Stadt Wilhelmshaven sowie den beiden Anteilseignern die komplette Wohnungsbaugesellschaft JADE GmbH. Nach eigenen Angaben betreute und entwickelte der neue Erwerber Immobilienanlagen für private sowie institutionelle Anleger in Europa und den USA (WZ 2000-07-13). Ziel des Erwerbers war es, den etwa 8.200 Wohnungen umfassenden Bestand mit anderen Immobilienbeständen in eine Immobilien-Aktiengesellschaft bzw. einen Fonds für private und institutionelle Anleger einzubringen (WZ 2000b-07-13 [leicht korrigiert]; 2000-08-02). Die Wohnungsbestände wurden durch die zwischenzeitlich umbenannte Tochtergesellschaft der

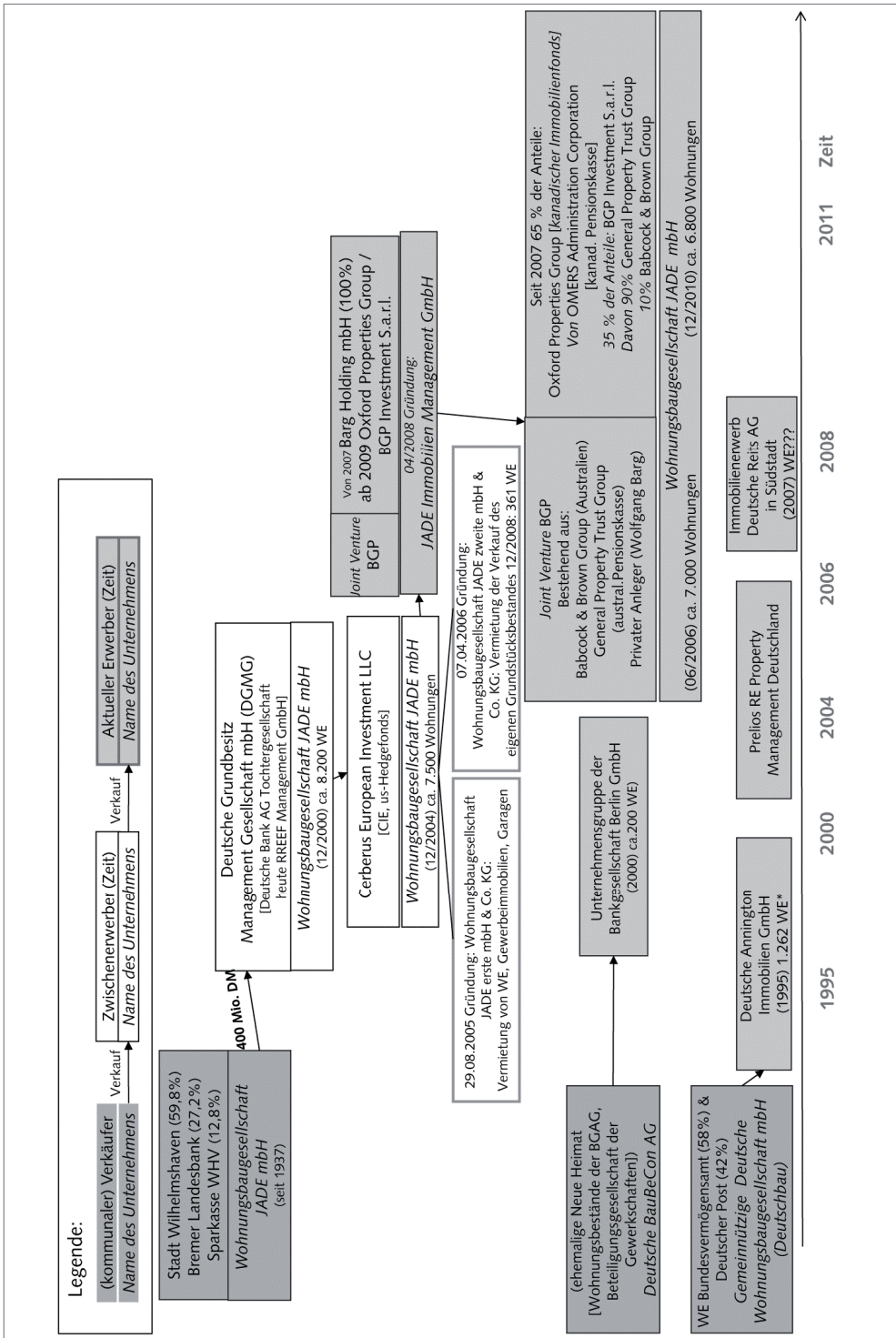


Abb. F-8: Verkaufsprozess JADE GmbH
Quelle: Eigene Darstellung.

Deutschen Bank AG, der DB Real Estate Management GmbH⁴⁵⁹ Teil des offenen Immobilienfonds **grundbesitz-invest**. 2003/ 2004 erwirtschaftete der Fonds rückläufige Kapitalerträge. Das Immobilienportfolio wurde umgestaltet (Ebinger 2008, 50-53).

F.2.2.2 Zweiter Erwerber (2004) – Cerberus European Investment

Im Dezember 2004 erwarb die Cerberus European Investment, eine Tochtergesellschaft einer US-amerikanischen Investmentgesellschaft, das Wohnungsbauunternehmen JADE GmbH⁴⁶⁰. Nach eigenen Angaben zählte der neue Eigentümer zum Zeitpunkt des Erwerbs zu einem der größten Fondsmanagementunternehmen der Welt. Der Käufer bzw. der Hedge-Fonds gehörte damit einem Konzern an, welcher seit 2003 auch in Deutschland Unternehmensbeteiligungen an vornehmlich notleidenden Unternehmen anstrebte und diese nach einer Phase der Umstrukturierung weiterveräußerte. Schäfer (2006: 84) schreibt über die öffentlichkeitsscheue Cerberus „...die Gesellschaft mit dem brachialen Namen investiert längst in alles, was ihr opportun erscheint.“ Neben „große Pakete[n] an faulen Krediten, Wohn- und Gewerbeimmobilien, wie etwa die ehemals den Gewerkschaften gehörende Immobiliengesellschaft Baubecon...“ werden auch komplette Unternehmen erworben. Cerberus ist damit „das Sinnbild für die zerfließenden Grenzen zwischen Hedge-Fonds und Private Equity“ (Schäfer 2006: 148). Der die JADE GmbH einbettende Fonds hatte nicht nur Finanzierungsprobleme, sondern beinhaltete auch ein Wohnungsportfolios mit immobilienwirtschaftlichen Problemen. Dies störte Cerberus jedoch weniger. Das Unternehmen war nicht an der JADE GmbH als solcher, sondern an einer hohen Fremdfinanzierung interessiert. So versprachen Wohnungsportfolios einen im Verhältnis zum Kaufpreis hohen Cashflow (IZ 2010-09-23, 01). Sie sollten für den zu leistenden Kapitaldienst, an denen wiederum die Kreditvergabe der Banken hing, sorgen. Der Immobilienbestand der JADE GmbH wurde damit eher zufällig und kurz erworben. Ein Interesse am immobilienwirtschaftlichen Geschäft war nicht gegeben. Die JADE GmbH und ihr Wohnungsbestand wurden Teilpaket eines Wohnimmobiliendeals (IZ 2006-05-26, 06).

F.2.2.3 Dritter Erwerber (2006) – OMERS Administration Corporation/ BGP Investment S.a.r.l.

Im Juni 2006 wurde das Wohnungsunternehmen JADE GmbH zum dritten Mal veräußert. Das Joint Venture „BGP Holding“ bestand aus der australischen, börsennotierten Investmentgesellschaft Babcock & Brown, einem ebenfalls börsennotierten, australischen Immobilienfonds (General Property Trust) sowie aus einem privaten deutschen Anleger als Minderheitsgesellschafter (Wolfgang Barg). Die BGP Holding erwarb ein Immobilienpaket von insgesamt 12.300 Wohnungen, davon ca. 7.000 Wohnungen der JADE GmbH sowie weitere Wohnungen in Hannover und dem Ruhrgebiet⁴⁶¹. Über den Kaufpreis wurde zwischen Veräußerer und Erwerber Stillschweigen vereinbart.

Im Frühjahr 2008 wurden Immobilienvermögen und Gebäudeverwaltung durch zwei Tochtergesellschaften separat bewirtschaftet. Die neue Verwaltungs- bzw. bestandshaltende Gesellschaft, JADE Immobilienmanagement GmbH (Abb. F-8), war von nun ab für die Bewirtschaftung der Bestände zuständig und wurde 2005 der Barg-Gruppe (Barg-Holding GmbH) zugeschlagen⁴⁶². Der Immo-

⁴⁵⁹ Heute RREEF Management GmbH

⁴⁶⁰ Siehe weiterführende Informationen Meier 2007; Schäfer 2007

⁴⁶¹ Im Jahr 2004 wurden durch Babcock und Brown bereits 14.000 Wohnungen im Rahmen eines Immobiliendeals von der ehemaligen Preussag in Salzgitter erworben. [Siehe WZ 2006-05-17]. Damit verfügt die Babcock & Brown Group gemeinsam mit der General Property Trust Group über einen Wohnungsbestand in Deutschland von 45.000 WE (Stand 02/ 2008) (siehe HB 2008-02-11, 24).

⁴⁶² Barg Holding GmbH ist bis Juni 2009 einziger Gesellschafter der JADE Immobilien Management GmbH. Im Juli 2009 werden alle Geschäftsanteile an die JADE GmbH veräußert (siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2010 f.). Der so vorgenommenen Neustrukturierung und Ausgliederung von Unternehmensteilen wird im Rahmen der Arbeit keine weitere Aufmerksamkeit geschenkt. Obwohl sowohl die Wohnungsbaugesellschaft JADE erste mbH

lienbestand verblieb in Besitz der Wohnungsbaugesellschaft JADE GmbH, in welcher sich im Laufe der Zeit die Eigentumsverhältnisse verschoben. So stieg im Jahr 2007 der kanadische Immobilienfonds Oxford Properties Group – eine der größten kanadischen Pensionskassen (OMERS Administration Corporation) – in die JADE GmbH ein und erwarb 65 % der Geschäftsanteile. Aus dem ursprünglichen zu Kaufzwecken angestregten Joint Venture „BGP Holding“ zogen sich die Babcock & Browns Group genauso wie der Unternehmer Barg teilweise zurück und investierten nun in Geschäftsanteile der JADE Immobilien Management GmbH. Damit war auch das ehemalige Wohnungsunternehmen JADE GmbH nicht von der im Jahr 2009 sich vollziehenden Insolvenz des Babcock & Browns Konzerns betroffen. Während in anderen Städten gehaltene Wohnungsbestände veräußert werden mussten, blieben in Wilhelmshaven Wohnimmobilien unberührt. Im Jahr 2010 hielt das Unternehmen BGP Investment S.a.r.l. 35 % der JADE GmbH, davon 90% General Property Trust Group und nur noch 10 % die Babcock & Brown Group. Die Gesellschaft zählt heute zum Konzern OMERS Administration Corporation. Im Folgenden wird das aktuelle Eigentümerkonsortium kurz als „Oxford Properties Group“, und damit mit dem Namen des kanadischen Immobilienfonds bezeichnet. Er inkludiert sowohl die OMERS Administration Corporation als auch den Minderheitenanteilseigner BGP Investment S.a.r.l.

F.2.2.4 Öffentlicher Diskurs zur Verkaufsentscheidung

Wie bereits ausgeführt, standen Überlegungen, kommunale Anteile der JADE GmbH zu veräußern, bereits viele Jahre vor der materiellen Privatisierung des Unternehmens immer wieder zur Diskussion. Im Vorfeld der kommunalen Verkaufsentscheidung gab es damit zwar Auseinandersetzungen zwischen tendenziellen Gegnern und Befürwortern der Veräußerung, die Debatte wurde jedoch wenig in der Öffentlichkeit ausgetragen. Insbesondere der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. setzte sich sehr intensiv gegen den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens ein ([\WHV_WW_02.-3\]).

Kern der durch die Kommunalpolitik geführten Verkaufsdiskussion war eine fraktionsübergreifende Einsicht in die Entschuldungsnotwendigkeit. Im Rahmen der Diskussion spielten zuvorderst finanzpolitische, aber auch sozialpolitische Überlegungen eine Rolle.

Als Argumente für den Verkauf wurden folgende Aspekte benannt:

- Senken der kommunalen Verschuldung,
„ [die Stadt] war gezwungen sich davon zu trennen [...] wir hatten einen Schuldenberg aufgehäuft der es zwingend notwendig machte Tafelsilber zu verkaufen [...] Notlösung, aus der finanziellen Misere rauszukommen“ [\WHV_PV_01.-8\]
- Konzentration auf städtische Kernaufgaben,
„Also das Eigentum an dieser Gesellschaft hat eigentlich nie wirklich zu einem wesentlichen Gewinn der Stadt auch geführt. [...] Aber die Kommune, die das Geld ja erst mal aufgebracht hat, sollte eigentlich erwarten, dass davon nun noch eine ordentliche Rendite entsteht und das war sicherlich, entweder gar nicht oder nur sehr gering vorhanden.“ [\WHV_PV_02.-12\]
- Vereinbarungen im Kaufvertrag garantieren kommunale Mindestanforderungen an den Investor,
„...in diesen Vertrag [sind] eine ganze Menge Sachen eingebaut worden, um die Mieter zu schützen.“ [\WHV_Pol_G.-3\]

Es wurde davon ausgegangen, dass einkommensschwächere Haushalte aufgrund instrumenteller Regularien wie Wohngeld o. ä. problemlos am freien Markt mit Wohnraum versorgt werden könnten.

& Co. KG, die Wohnungsbaugesellschaft JADE zweite mbH & Co. KG sowie die JADE Immobilien Management GmbH über einen begrenzten Zeitraum als institutioneller Vermieter auf dem lokalen Markt anstelle der Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH agierte, findet im Folgenden nur der Begriff der JADE GmbH Verwendung.

Im Jahr 2011 wurde teilweise durch die am Verkaufsprozess beteiligten Experten eingeschätzt, dass die seitens der Stadt im Kaufvertrag festgelegten zehn Jahre andauernden Vereinbarungen durch die JADE GmbH-Käufer erfüllt wurden.

F.2.3 Entwicklung des Wohnungsbestandes der JADE GmbH nach dem Verkauf und Vergleich der aktuellen Aufgabenwahrnehmung

Zum Zeitpunkt der Erstveräußerung setzte sich der Wohnungsbestand zu etwa 60 % aus Wohnraum zusammen, welcher vor 1948 errichtet wurde und sich durch kleine durchschnittliche Wohnraumgrößen (< 60 m²) auszeichnete. Das gesamte Portfolio war mit wenigen Ausnahmen einfachen bis mittleren Wohnlagen zuzuordnen. Ein Großteil des in den 1980er Jahren in attraktiven Lagen errichteten Wohnungsbestandes (z. B. Bontekai) wurde durch den Zwischenerwerber Cerberus ab 2004 veräußert.

Sowohl hinsichtlich vorhandener Bau- als auch Wohnformen wies die JADE GmbH ein relativ geringes Spektrum auf. Eine wirkliche Angebotsvielfalt war für unterschiedliche Nachfrager nicht gegeben. Im Jahr 2000 wie auch in den folgenden Jahren waren räumliche Schwerpunkte der unternehmerischen Tätigkeit die nördlichen Bereiche von Wilhelmshaven, wo etwa jede zweite Wohnung lag und liegt [WVH_VV_03]. Der größte zusammenhängende Wohnungsbestand befand sich im Stadtteil Fedderwadergroden, einem Stadtteil in einfacher Wohnlage und innerhalb der Stadt mit relativ schlechtem Image (WVH_IV_02.-103) sowie dem Stadtteil Bant.

Zum Zeitpunkt des Erstverkaufes machte der durch die JADE GmbH gehaltene Wohnungsbestand ca. ein Viertel des Mietwohnungsbestandes bzw. mehr als ein Sechstel des Gesamtwohnungsbestandes der Stadt Wilhelmshaven aus. Bis 2010 wurde durch die neuen Eigentümer der Bestand schrittweise um ca. 1.400 Wohneinheiten (- 17,2 %) reduziert. Damit vermietete die JADE GmbH weiterhin etwa 20 % des Mietwohnungsbestandes und blieb Marktführer in Wilhelmshaven.

Durch den ersten Erwerber wurde das Wohnungsbauprogramm der ehemals kommunalen JADE GmbH vertragskonform weiter fortgeführt. Es wurden im ehemaligen Hochschuldorf (Stadtteil Rüsterei) weitere Bauabschnitte für Einzel- und Doppelhaushälften (WZ 2003-10-18) zum Zwecke der Veräußerung erschlossen. Weitere realisierte Neubaumaßnahmen durch die neuen Eigentümer sind nicht bekannt.

An den bereits durch die kommunale JADE GmbH praktizierten unternehmerischen Bestrebungen sogenannter Mieterprivatisierungen und Teilportfolioverkäufe wurde durch alle weiteren Eigentümer festgehalten. So waren es bspw. Pläne der Deutschen Bank AG, Wohnungsprivatisierungen als einen neuen unternehmerischen Schwerpunkt auszubauen. Jährlich sollten maximal fünf Prozent des Bestands preisgünstig Selbstnutzern durch ein beauftragtes Unternehmen angeboten werden (WZ 2000-11-10; WZ 2001-06-13). Unter Cerberus kam es zu einer Intensivierung der Veräußerungsanstrengungen. Das aktuelle Eigentümerkonsortium veräußerte dagegen nur noch „maßvoll“. Vermutungen des BBSR (2011: 43) führten diesen Strategiewechsel zurück auf sinkende Verkaufspreise von Eigentumswohnungen in Wilhelmshaven sowie Strategien des temporären Vermietens von Wohnraum.

Wenngleich sich der kommunale Wohnungsbestand offiziell im Jahr 2000 „in einem vernünftigen Zustand“ befand, ist nicht davon auszugehen, dass große Teile damaligen Wohnbedürfnissen und Wohnanforderungen entsprachen. So wurde in einem anderen Zusammenhang dem Kernbestand in Fedderwadergroden „aufgrund der Altersstruktur der Bausubstanz ein erheblicher Erneuerungsbedarf“ mit teilweise hohem Modernisierungsbedarf gutachterlich attestiert (Stadt Wilhelmshaven 2006, 15). Zwar wurden bereits durch den Ersterwerber Bestandsinvestitionen – im Rahmen vertraglich festgesetzter Grenzen – reduziert, aber es erfolgten Modernisierungsmaßnahmen, um schrittweise Mieterhöhungen durchzusetzen. Auch unter den beiden nachfolgenden Eigentümern erfolgen

Bestandsinvestitionen nur auf sehr niedrigem Niveau. Erstmals im Jahr 2010 sollten Modernisierungs- und Sanierungsinvestitionen um 30 % gegenüber den Vorjahren gesteigert werden. Die weitere Vermietbarkeit des Wohnraums stand dabei klar im Vordergrund.

Erwerber der JADE GmbH agierten ausnahmslos unter entspannten Wohnungsbedingungen und kämpften mit strukturellen Wohnungsleerständen: Forderungen aus dem Kapitaldienst und unternehmerische Einnahmen dürften nur schwer im Gleichgewicht zu halten gewesen sein.

Zum Zeitpunkt der dritten Veräußerung wurden zwischen Unternehmen und Stadt Zusagen zur Regelung von Mieterhöhungen bis zum Juli 2009 und ein Kündigungsschutz von betriebsbedingten Kündigungen bis zum Januar 2010 vertraglich ausgeweitet (WZ 2006-06-13). Während das dritte Investorenkonsortium mit Hilfe von Aufhebungsverträgen kurze Zeit nach dem Verkauf erneut Personal abbauete, wurde das Budget für Instandsetzungsmaßnahmen dagegen stark erhöht sowie das Geschäftsfeld der Vermietung und des Verkaufs um den Bereich der Fremdverwaltung erweitert (WZ 2006-12-08).

Durch alle Erwerber wurden Umstrukturierungsmaßnahmen des Managements vorgenommen und sofern Einnahmepotenziale vorhanden waren, diese auch bestmöglich abgeschöpft. Nicht zuletzt durch das weit unter dem durchschnittlichen Marktniveau liegende Mietniveau der kommunalen JADE GmbH ergaben sich so insgesamt moderate Möglichkeiten einer unternehmerischen Gewinnsteigerung.

Spätestens seit dem Jahr 2010 verfügt die Stadt Wilhelmshaven über keine direkten gesellschaftsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten mehr. Die städtische Einflussnahme oder gewisse Steuerungsmechanismen auf das unternehmerische Verhalten des Akteurs JADE GmbH können ausschließlich durch eine inhaltliche Zusammenarbeit erfolgen.

Im Bereich der Stadtentwicklung war der aktuelle städtische Einfluss auf Regelungen des öffentlichen Baurechts begrenzt, denn der JADE GmbH-Wohnungsbestand war in keinem der städtischen Erneuerungsgebiete lokalisiert. So wurden die im Rahmen des ExWoSt-Modellvorhabens erarbeiteten Impulsprojekte durch die Unternehmensführung des Ersterwerbers – die Deutsche Bank – mit wohnungswirtschaftlichem Erfolg komplett umgesetzt [WHV_SES.-162]. Dagegen stellte der Zweiterwerber Cerberus das in kooperativer Zusammenarbeit verfasste Maßnahmenkonzept in seiner Umsetzung in Frage und verfolgte es nicht weiter. Ein bedarfsgerechter Umbau von Wohnraum, die Initiierung von genossenschaftlichen Wohnprojekten und Maßnahmen des Wohnungsrückbaus scheiterten.

An dieser Stelle zeigt sich, dass durch die Eigentümerwechsel Gestaltungspotenzial im Bereich der Stadtentwicklung für die Gesamtstadt verloren ging. So war auch die Gründung der Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven-Südstadt mbH (EWS GmbH) als eine Form des Public-Private-Partnership“ ein Ergebnis, welches auf die materielle Privatisierung der JADE GmbH zurückzuführen ist (siehe Kapitel F.4.2.2.2). Während das Unternehmen JADE GmbH weiterhin das „alltägliche Geschäft mit den Verträgen“ [WHV_SES.-221\W] innehatte, und damit die Verwaltung und Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen für die Stadt Wilhelmshaven gewährleistete, fehlten bald notwendige investive Impulse, auf die die Stadt angewiesen war und nicht verzichten konnte. Komponenten inhaltlicher Art, wie das Führen von Verhandlungen oder das Entwickeln von Strategien musste zusätzlich Dritten übertragen werden [WHV_SV_02.-86]. Neben der Tätigkeit als Treuhänder engagierte sich die kommunale JADE GmbH auch unternehmerisch im Sanierungsgebiet. Bauträgertätigkeiten fanden – wie die Aktivierung von Brachen im westlichen Bereich der Marktstraße/ Werftstraße – durch den Verkauf des Unternehmens ein abruptes Ende. Die der JADE GmbH einst übertragene Aufgabe des Entwicklers bzw. Umsetzers infrastruktureller Maßnahmen – „die eigentlich städtisch gewesen wären [...] weil die Stadt [...] damals immer pleite war“ [WHV_PV_03.-3], entfiel.

Trotz allem war die JADE GmbH Ende der Nullerjahre insbesondere im Bereich der Vermietung von Wohnraum und der damit verbundenen strategischen Themengebiete nach wie vor ein wichtiger Partner für die Stadt. So trug das Unternehmen auch weiterhin maßgeblich zur Versorgung einkommensschwacher Haushalte bei. Aufgrund relativ geringer Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen hat sich jedoch die bauliche Wohnqualität durch hohe Mieterfluktuation, aber auch das soziale Wohnumfeld mit großer Dynamik verändert.

„...vermieten auf Teufel komm raus, teilweise auch, ja, Mieterstrukturen bekommen, die nicht jedem gefallen ...“ [\WHV_WW_01.-5\]

Während unzufriedene und zumeist finanziell bessergestellte Haushalte ihren Wohnraum verließen, zogen verstärkt nicht nur einkommens-, sondern auch sozialschwache Nachfragergruppen in den Bestand. Zurück blieben weiterhin zufriedene bzw. zumeist ältere, immobile Haushalte, für deren Wohnzufriedenheit sich das Unternehmen auch verstärkt einsetzt. So wurden Bemühungen unternommen, wohnbegleitende Dienstleistungen/ Pflegeleistungen für eine alternde Mieterschaft zu etablieren und Beratungsdienstleistungen für problematische Lebenssituationen angeboten. Es zeigen sich – laut Expertenmeinung – erste passive bzw. aktive soziale Entmischungerscheinungen. Demographische Alterungsprozesse und aktiv betriebene Vermietungspolitik befördern zudem mittelfristig eine weitere soziale Entmischung einzelner städtischer Teilräume. Sozialpolitische, lenkende Aktivitäten der Stadt Wilhelmshaven waren nicht nachweisbar.

Wohnumfeldmaßnahmen fanden durch das Unternehmen in den eigenen Wohnanlagen statt. Dies betraf Grünbereiche sowie Stadtmöblierung wie Spielplätze und Verweilzonen. Energetische Umbaumaßnahmen am Bestand erfolgten moderat.

Zwischenfazit

Die im Vorfeld des Verkaufs diskutierten Folgen der Veräußerung sind praktisch nicht eingetreten. So hat die Stadt Wilhelmshaven zwar einen aktiven kommunalen Akteur verloren, eine nachhaltige Entschuldung jedoch misslang u. a. dadurch, dass keine strukturelle Neuausrichtung des kommunalen Haushaltes erreicht wurde. Zudem blieben erhoffte positive wirtschaftliche Entwicklungsimpulse von außen bisher aus. Seitens der Investoren erfolgte kein einst erhoffter bedarfsgerechter Umbau des Bestandes. Insbesondere im räumlichen Kernbestand des Unternehmens verschärften sich soziale Problemlagen weiter.

Bei Gegenüberstellung der Bearbeitung einzelner Aufgaben zeigte sich, dass der aktuelle Eigentümer sich insbesondere aus dem Bereich der investiven Stadtentwicklung zurückgezogen hat. Erneuerungsmaßnahmen fanden sehr moderat und nicht umfassend statt. Dieser Rückzug erfolgte bei gleichzeitig wachsenden nutzerbezogenen, sozialpolitischen Maßnahmen im eigenen wohnungswirtschaftlichen Interesse, denn das Wohnungsunternehmen stellt unverändert einen zentralen Partner bei der Versorgung einkommensschwacher Haushalte dar und kämpft gleichzeitig mit hohen Leerständen.

Insgesamt ging durch den Verkauf eine, im gesamtstädtischen Interesse liegende, Bewältigung von Aufgaben und Problemen stark zurück. Unabhängig davon wurde der Verkauf der kommunalen JADE GmbH zwar durchaus kritisch, jedoch alternativlos als Maßnahme der Entschuldung der Stadt Wilhelmshaven betrachtet.

Nachfolgende Abb. F-9 zeigt zusammenfassend die Veränderungen der seitens der JADE GmbH in kommunaler (bis 2000) und privater Trägerschaft (für aktuelle Besitzer Oxford Properties Group ab 2007) wahrgenommenen Aufgaben. Hierbei wird zwischen Kernaufgaben und freiwillig übernommenen Aufgaben unterschieden. Die einzelnen Aufgabenbereiche werden nach Wohnungspolitik, Sozialpolitik, Stadtentwicklungspolitik und Wirtschaftspolitik unterschieden. Grau unterlegte Felder zeigen, welche Aufgabenbereiche durch den aktuellen Eigentümer nicht mehr bearbeitet werden.

KERNAUFGABEN kommunales Wohnungsunternehmen		KERNAUFGABEN kommunale JADE GmbH	KERNAUFGABEN aktueller Eigentümer JADE GmbH
Wohnungs- politik	Vermietung und Verwaltung von Wohnungen	Ja	Ja
	sozialer Wohnungsbau: Träger von Neubau- und Bestandsmaßnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau	Ja	Nein
	Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung	Ja	Ja
	Absicherung der/ Unterstützung bei Wohnraumversorgung für einkommensschwache/ benachteiligte Haushalte	Ja	abnehmende Tendenz – Gefahr der Segregation
Sozialpolitik	Preispolitik als Mietpreisdämpfung“	Ja	Nein. Geringfügige, aber kontinuierliche Mieterhöhungen ⁴⁶³
	soziale Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere: Streuung kommunaler Belegungsrechte im Bestand ⁴⁶⁴	Ja	Nein
Stadt- entwicklungs- politik	Schlüsselfunktion bei Erneuerung/ Weiterentwicklung von Stadtquartieren durch Modernisierungs- und Instandhaltungsprogramme (Treuhand/ Sanierungsträger)	Ja	Nein. Unternehmen nimmt nur noch treuhänderische Aufgaben wahr
	Planung/ Durchführung kommunaler Infrastrukturmaßnahmen	Ja	Nein
	investive Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere/ Entschärfung städtebaulicher Brennpunkte	Ja	Nein
Wirtschafts- politik	Revitalisierung von Brachen/ Neubau von Mehrzweckgebäuden im Auftrag der Stadt	Ja	Nein
	Nicht gegeben	Nein	Nein

Abb. F-9: Kernaufgaben und freiwillige Aufgaben des kommunalen Wohnungsunternehmens im Vergleich zu neuem Eigentümer Oxford Properties Group

Quelle: Eigene Zusammenstellung und starke Ergänzung auf Grundlage von Kühne-Büning 2005 123; Rips 2007 21 f.

⁴⁶³ [WHV_IV_01]

⁴⁶⁴ Gewährleistung der sozialen Durchmischung von Quartieren entsprechend der Vorgaben des Gesellschafters

FREIWILLIGE AUFGABEN kommunales Wohnungsunternehmen		FREIWILLIGE AUFGABEN kommunale JADE mbH	FREIWILLIGE AUFGABEN aktueller Eigentümer JADE GmbH
Wohnungs-politik	Unterstützung bei Erstellung von strategischen Konzeptionen (Wohnkonzepten)/ Mietspiegel	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt	Keine freiwillig übernommenen Aufgaben bekannt
	soziale Maßnahmen zur Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere: Sozialarbeitertätigkeiten, Betreiben/ Unterstützen von lokalen Initiativen/ Bürgerbüros	Ja	Ja. Kooperation mit Sozialdienstleistern
Stadt-entwicklungs-politik	Initiierung von Modellprojekten	Ja	Nein
	Wohnungsunternehmen als Eigentümer von Grund und Boden – Schlüssel für die Umsetzung kommunaler Entwicklungsstrategien	Ja	Nein
	Verbesserung der kommunalen Infrastruktur	Ja	Nein
Wirtschafts-politik	energetische Erneuerung des Wohnungsbestandes	Ja	Nein
	Förderung lokaler KMUS durch Auftragsvergabe an regionales Gewerbe	Ja	Ja
	Sponsoringtätigkeit (z. B. für Lokale Sportvereine, Stadtteilfeste)	Ja	Ja

F.3 Kommunale Stadtentwicklungsstrategien und -instrumente nach dem Verkauf

F.3.1 Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung

Im Folgenden werden institutionelle Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns beschrieben. Die Analyse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie untersucht insbesondere formelle und informelle Instrumente und Handlungsgrundlagen der Stadt Wilhelmshaven. Es wird zwischen stadtentwicklungs-, ordnungs-, leistungs- und finanzpolitischen Instrumenten unterschieden. Die eingangs aufgeführten Rahmenbedingungen zeigten, dass sich das strategische Handeln der Stadt Wilhelmshaven im strukturellen Zusammenhang von intensiven Stagnations- und Schrumpfungsbedingungen abspielte. Damit stellte die Stabilisierung bzw. Erhöhung der in Wilhelmshaven lebenden Einwohner das zentrale, strategische Ziel der Stadt dar. Diesem Ziel ordneten sich viele Handlungsansätze unter, die im Folgenden als institutionell geschaffene, lokale Rahmenbedingungen des Handelns beschrieben werden.

F.3.1.1 Stadtentwicklungspolitische Instrumente

Im untersuchten Zeitraum erarbeitete und arbeitete die Stadt auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene mit unterschiedlichsten stadtentwicklungspolitischen Instrumenten. Konzeptionen waren teilweise inhaltlich verknüpft und bauten strategisch aufeinander auf. Einen zusammenfassenden Überblick bietet Abb. F-10, Seite 269.

Die Stadt führte entsprechend ihrer Bedarfe Investorenauswahlverfahren als auch Wettbewerbe durch. Im Untersuchungszeitraum entwickelte sie unterschiedliche sektorale Konzepte, wie bspw. ein Einzelhandelskonzept (2007) oder ein Radverkehrskonzept (2009). Wilhelmshaven verfügt über kein Integriertes Stadtentwicklungs- oder Wohnkonzept. Eine nahzeitliche Erarbeitung ist nicht geplant.

F.3.1.1.1 Stadtleitbilder Wilhelmshaven (1996/ 2001)

Im September 1996 wurde durch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung – Verwaltungsmitarbeitern und Stadträten – ein Leitbild für die Stadtverwaltung Wilhelmshaven erarbeitet. Diese sollte zukünftig nach den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells arbeiten. Seit 1999 lag das Leitbild als **Entwurf** vor und fand seitdem nach stadteigener Aussage für Verwaltungsmitarbeiter als handlungsleitende Arbeitsgrundlage Anwendung. Demnach soll das Leitbild „als **grundlegende Unternehmensphilosophie der Stadt Wilhelmshaven** nach innen wie nach außen gelten und einen verbindlichen Orientierungsrahmen für die BürgerInnen und Institutionen in Stadt und Region bieten“ (Stadt Wilhelmshaven 1999: 01). In diesem Zusammenhang sah sich die Stadt u. a. im Bereich Wohnen selbst als „ein Wohnort mit Lebensqualität, der mit guten Natur- und Freizeitwerten sowie einer angemessenen städtischen Infrastruktur attraktive Rahmenbedingungen anbietet“ (Stadt Wilhelmshaven 1999, 03).

Im Juni 2001 beschloss der Rat der Stadt ein 14-seitiges „**Leitbild für die zukunftsorientierte Entwicklung Wilhelmshavens**“⁴⁶⁵. Im Vorfeld wurde das vier Zielbereiche umfassende Stadtleitbild mit lokalen Akteuren – u. a. der unternehmerischen Wohnungswirtschaft⁴⁶⁶ – im Rahmen eines

⁴⁶⁵ Die Erarbeitung erfolgte auf Initiative der Industrie- und Handelskammer Oldenburg, dem Allgemeinen Wirtschaftsverband Wilhelmshaven-Friesland, der Kreishandwerkerschaft sowie des Unternehmensverbandes Einzelhandel (siehe WZ 2001-07-13).

⁴⁶⁶ [\WHV_WVV_02.-65]; Planungen und Erstellung des Leitbildes erfolgten bei unzureichender Beteiligung der Bevölkerung. Ausgewählte gesellschaftliche Akteure wurden nach Erstellung und noch vor Beschluss des Rates durch die Stadt um ihre Stellungnahmen gebeten (siehe Mündige Bürger Wilhelmshaven 2002).

60 Monate andauernden moderierten Verfahrens entwickelt. Es sollte eine Grundorientierung für das strategische und operative Handeln der Stadt darstellen: „Durch einen Beschluss des Stadtrates bekommen die Leitlinien der künftigen Entwicklung der Stadt Wilhelmshaven einen allgemeinverbindlichen Charakter“ (Stadt Wilhelmshaven 2001, 02).

Zu den Themen Wohnen, Stadtentwicklung sowie Kooperation wurde u. a. ausgeführt, dass „neue Wohnbauflächen [...] besonders innerhalb des bereits bebauten Stadtgebietes angeboten werden“ (Stadt Wilhelmshaven 2001, 06), bedarfsgerechten Wohnraum für alle Alters- und Sozialgruppen bietet, das Wohnen in der Kernstadt gefördert werde und die Stadt „frei von sozialen Brennpunkten [...]“ sei (Stadt Wilhelmshaven 2001, 08). Im Rahmen des Zielbereiches 4 fand zudem der städtische Anspruch einer fairen Zusammenarbeit mit „allen an der Entwicklung der Stadt beteiligten Institutionen, Verbände und Vereine“ Erwähnung – „Informationsaustausch und Kommunikation besitzen einen hohen Stellenwert“ – (Stadt Wilhelmshaven 2001, 14).

F.3.1.1.2 ExWoSt-Modellvorhaben „Stadtumbau West“ (2002-2007)

In den Jahren 2002-2007 wirkte Wilhelmshaven als eine von 16 Pilotstädten am Modellvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) „Stadtumbau West“ mit. Es erfolgte eine fünfjährige finanzielle und konzeptionelle Förderung mit dem Themenschwerpunkt **Wohngebiet im Wandel** seitens des Bundes und des Landes Niedersachsen. Durch die Stadt, die zum Typ „peripher gelegene Städte mit bislang nicht vollzogenem wirtschaftlichen Strukturwandel und erheblichem Arbeitsplatzabbau“ zählte, wurden im Rahmen des Projektes Ansätze und Strategien erarbeitet, um Prozesse des Wandels auf stadtteil- und gesamtstädtischer Ebene gestaltbar zu machen.⁴⁶⁷ Die Teilnahme am Modellvorhaben war nicht nur aufgrund umfänglicher finanzieller Förderung von großer Bedeutung. Auch ein Großteil der aktuellen stadtentwicklungspolitischen Instrumente wurde in dieser Zeit erarbeitet und stellt ein noch heute sehr aktuelles Planungsinstrumentarium dar.

Folgende ausgewählte stadtentwicklungs- (Sepol) und ordnungspolitische (Opol) Instrumente entstanden im Rahmen des ExWoSt-Modellvorhabens:

- Sepol: „Gesamtstädtischer Zukunftsdialog“ (2004/ 2005) als Grundlage für gesamtstädtisches Stadtumbaukonzept,
- Sepol: „Stadtteilentwicklungsplan Fedderwardergroden“ (2006) (Stadt Wilhelmshaven 2006) – Stadtteilumbaukonzept für den Pilot-Stadtteil – sowie Stadtteildialog in moderierten Werkstattgesprächen (2005),
- Sepol: Initiierung von Impulsprojekten für ExWoSt-Stadtteile Fedderwardergroden und Siebethsburg⁴⁶⁸ (2003-2007),
- Sepol: Öffentliche Diskurse zum Thema „Stadtumbau“,
- Sepol: verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zum Thema „Räumliches Leitbild unter den sich verändernden Rahmenbedingungen für Wilhelmshaven“,
- Opol: Vorbereitende Untersuchungen (VU) für die Stadtteile Fedderwardergroden (2000) sowie Siebethsburg (2002) (Stadt Wilhelmshaven/ Bauverein Rüstringen eG 2002),
- Opol: Quartiersentwicklungsplan „Sanierung Westliche Südstadt Wilhelmshaven“ (2004).

Ausgewählte stadtentwicklungspolitische Instrumente werden im Folgenden kurz vorgestellt. Sie bilden den strategischen städtischen Handlungsrahmen.

⁴⁶⁷ Aufgrund steigender Leerstände war es insbesondere ein Akteur der unternehmerischen Wohnungswirtschaft (Rüstringer Bauverein eG), welcher sich für dieses Modellvorhaben stark machte.

⁴⁶⁸ Die am nördlichen Innenstadtrand gelegene denkmalgeschützte Gartenstadtsiedlung Siebethsburg entstand zwischen 1904 und 1939. Das Gebiet zeichnete sich durch eine absolut schrumpfende und demographisch alternende Wohnbevölkerung aus.

Gesamtstädtischer Zukunftsdialog (2/ 2004-8/ 2005) – Stadtumbaukonzept

Ziel des Dialoges war es, die Diskussion um Schrumpfungsprozesse mit einer breiten Öffentlichkeit zu führen. Es sollte eine Sensibilisierung der Akteure der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes für das Thema Strukturwandel erreicht sowie unterschiedliche Handlungsstrategien erarbeitet werden. Am gesamtstädtischen Zukunftsdialog waren mehr als 350 institutionelle und private Akteure beteiligt, die sich zu unterschiedlichsten Themen – u. a. Wohnen und Wohnumfeld – austauschten.

Im Rahmen des Zukunftsdialoges wurden insgesamt 12 Arbeitskreistreffen in Form einer moderierten Fachdiskussion mit dem Ziel initiiert, für die künftige Stadtentwicklung konkrete Umsetzungsstrategien sowie sogenannte „Wegweiserprojekte“ zu erarbeiten. Ergänzend wurden durch eine verwaltungsinterne Expertenrunde räumliche Entwicklungsleitbilder bzw. Szenarien und eine Klassifizierung von städtischen Gebietstypen (Selbstläufer, problematische Selbstläufer, Defizitgebiete und Potenzialgebiete) erarbeitet (Stadt Wilhelmshaven 2005, 95). Szenarien wie „Was passiert, wenn nichts passiert“ oder „Strategische und stadtentwicklungspolitische Konzentration auf Kernstadt“ bzw. „Bipolare Stadtstruktur“ (Siehe Stadt Wilhelmshaven 2005, 80-89) verdeutlichten Akteuren dabei unmissverständlich, mit welchen Entwicklungschancen einzelne Stadtgebiete bei einem aktiven bzw. passiven Agieren der Stadt in der Zukunft zu rechnen hätten. Erkenntnisse der Arbeitskreise und Schwerpunkte des zukünftig verfolgten neuen Leitbildes für Wilhelmshaven – der bipolaren Stadtstruktur unter den Bedingungen des Strukturwandels – wurden zu einem gesamtstädtischen Stadtumbaukonzept zusammengeführt.

Komponenten des Konzeptes waren der ermittelte Handlungsrahmen sowie Handlungsempfehlungen zur weiteren Stadtentwicklung in zwei räumlichen Schwerpunktgebieten. Dies waren die Innenstadt – das „Handlungsgebiet Kernstadt“ mit den Stadtteilen Siebethsburg, Südstadt und Bant sowie das „Handlungsgebiet Stadtnorden“ mit dem Stadtteil Fedderwardergroden. Die Vision der bipolaren Stadtstruktur integrierte damit insbesondere die Modellstadtteile Siebethsburg (Potenzialgebiet) und Fedderwardergroden (teils Potenzial-, teils Defizitgebiet) als Bestands- und potenzielle Neubaugebiete für das Wohnen am Wasser. Während bspw. insbesondere Siebethsburg als attraktives innerstädtisches Wohngebiet im Bestand weiter entwickelt und sich wandelnden Bedürfnissen angepasst werden sollte, sollte der zweite Pol – das nördlich gelegene Fedderwardergroden – eine Profilierung als Stadtteil im Grünen erfahren. Ein Großteil des lokalen Wohnungsbestandes war zu diesem Zeitpunkt bereits an den Zweiterwerber Cerberus weiterveräußert worden.

Folgende zusammenfassende Handlungsstrategien wurden für das Wohngebiet im Norden formuliert. (plan-werkStadt 2007: 108f):

- Wiedernutzung nicht mehr nachgefragter Gebäudesubstanz durch nachfragegerechte Neubebauung [Abriss],
- Weiternutzung nicht mehr nachgefragter Gebäudesubstanz durch Umnutzung und Modernisierungen,
- Renaturierung von nicht mehr nachgefragten Gebäude- und Grundflächen [Abriss].

Im Juli 2005 wurde der Endbericht des „Gesamtstädtischen Zukunftsdialoges Stadtumbau Wilhelmshaven“ durch den Stadtrat als Handlungsgrundlage für die weitere strategische Arbeit der Verwaltung **zur Kenntnis** genommen. Der mit Hilfe des Zukunftsdialoges erarbeitete Handlungsrahmen⁴⁶⁹, einzelne Handlungsgebiete, durch die Arbeitskreise erarbeitete Handlungsstrategien

⁴⁶⁹ Komponenten des Handlungsrahmens sind u. a. Stadtumbau als kontinuierlichen, kreativen, mutigen und mit Hilfe von Steuerungskompetenzen gestaltbaren Prozess zu begreifen, räumlich sich auf ausgewählte Handlungsbereiche zu konzentrieren, neue Kooperationen einzugehen – insbesondere Wohnungsunternehmen als wichtige Partner im Stadtumbau zu begreifen, Aufbau und Pflege eines Monitoringsystems, Absicherung des weiteren Vorgehens durch entsprechende Beschlüsse und Arbeitsformen.

und Projektideen **sollten** (siehe Kapitel F.4.2.2.1) wegweisend für eine zukünftige Stadtentwicklung und das strategische Agieren der Stadt werden. Der Bericht stellte aus kommunaler Sicht den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zwischen den Akteuren dar“ [WVH_SES.-175].

Stadtteilentwicklungsplan für Fedderwardergroden (2006)

Der Stadtteilentwicklungsplan stellt ein städtebauliches Entwicklungskonzept (§ 171 b BauGB) dar, in welchem geförderte Stadtumbaumaßnahmen durch die Kommune durchgeführt werden sollten⁴⁷⁰. Der Plan wurde u. a. im Rahmen von Stadtteildialogen erarbeitet und baute auf den Erkenntnissen der Vorbereitenden Untersuchung des Jahres 2000 auf, mit der sich die Stadt bereits erfolglos für die Aufnahme des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ beworben hatte. Große Teile des Planes wurden in enger Zusammenarbeit mit der JADE GmbH, dem größten Eigentümer vor Ort, erarbeitet.

Der Stadtteilentwicklungsplan war Bedingung und Grundlage für die ExWoSt-Förderung im Zusammenhang mit dem Modellprojekt „Stadtumbau West“. Im Rahmen des Konzeptes wurden nach einer systematischen Bestandsanalyse konkrete Entwicklungsziele gemeinsam mit der JADE GmbH in ein Maßnahmenkonzept überführt. Es wurden sowohl räumliche als auch nachfrageabhängige Schwerpunkte dargestellt und Ziele sowie konkrete Akteure benannt, die zur Umsetzung der strategischen Zielsetzungen beitragen sollten. Ein Globalziel war u. a. die Stabilisierung des Wohnungsmarktes im Stadtteil. Neben der Stadt selbst, der die Gestaltung des öffentlichen Raumes oblag, galt die JADE GmbH als ein weiterer zentraler Akteur.

Impulsprojekte für ExWoSt-Stadtteile Siebethsburg/ Fedderwardergroden (2003-2007)

In beiden ExWoSt-Stadtteilen Siebethsburg und Fedderwardergroden galt die unternehmerische Wohnungswirtschaft als die „zentralen Akteure und Motoren der Entwicklung“ (planwerkStadt 2007: 24). Strategische Schwerpunkte der Modellvorhaben waren damit bereits vorgegeben und betrafen wohnungswirtschaftliche Maßnahmen.

Der in Siebethsburg angebotene Bestand entsprach aufgrund von Größe und Ausstattung der Wohnungen nicht mehr aktuellen Bedürfnissen. Ziel war es deswegen, gemeinsam mit dem größten Vermieter vor Ort, dem Bauverein eG, Konzepte zu entwickeln, den Stadtteil für neue Nutzergruppen attraktiv zu machen und die ansässige Bevölkerung zu halten.

Im Rahmen des Modellprojektes initiierte die Genossenschaft deshalb gemeinsam mit lokalen Partnern unterschiedliche Impulsprojekte. Zu diesen Projekten zählten u. a. die Anpassung von Infrastruktureinrichtungen an sich ändernde Bedarfe („Service im Alter“) oder das Impulsprojekt „Familienfreundliches Wohnen in Siebethsburg“. Die in diesem Zusammenhang neu entstandenen Mietergärten wurden direkt an das Projekt „Stadtteil der Begegnung“ angeknüpft, in welchem Begegnungs- und Kommunikationsmöglichkeiten für Bewohner durch Umbau eines Begegnungszentrums stark erweitert wurden. Es entstanden außerdem ein öffentlicher Bouleplatz, ein Kinderspielplatz sowie neue öffentliche Kommunikationsräume.

Neben Prozessen der demographischen Alterung hatte der zweite ExWoSt-Stadtteil Fedderwardergroden vor allem mit wachsenden sozialen Problemlagen zu kämpfen. Obgleich durch intensive Maßnahmen der Mieterprivatisierung der Streubesitz an Wohneigentum im Gebiet anwuchs, blieb die JADE GmbH mit einem Wohnungsanteil von 70 % größter Eigner im Gebiet.

Das von ihr initiierte Impulsprojekt „students' village“ (2003) hatte deshalb zum Ziel, mit Hilfe der zielgruppenspezifischen Anpassung von Wohnraum, junge Haushaltsgründer, insbesondere Studierende der Fachhochschule mit besonderen Ausstattungs- und Dienstleistungsangeboten rund um

⁴⁷⁰ Sogenanntes ‚integriertes Stadtumbauprogramm‘ (siehe plan zwei 2006, 07)

das Wohnen in den Stadtteil zu locken. Mit Hilfe von Fördergeldern wurde Wohnraum zu Wohnheimplätzen umgebaut. Die Kooperation zwischen der Fachhochschule und dem Wohnungsunternehmen ist bis heute gegeben. Neue Zielgruppen und eine stärkere demographische und soziale Durchmischung konnte erfolgreich realisiert werden.

Auch im Rahmen des Impulsprojektes „Verbesserung der Wohnqualität durch Aufwertung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes“ sollte das Angebot an eine verändernde Nachfrage angepasst und aufgewertet werden. Auf Grundlage des Stadtteilentwicklungsplanes wurden zwei Teilziele gemeinsam mit der JADE GmbH erarbeitet. Erstes Ziel war es, durch Maßnahmen wie Grundrissänderungen oder ökologische Sanierungen Leerstände zu senken und Zuzüge zu realisieren. Gleichzeitig sollte ein lokales zielgruppenspezifisches Unterstützungsnetzwerk aufgebaut werden. Insbesondere mit dem Teilprojekt „Wohnen für junge Mütter“ wollte die Jade GmbH schwangere Frauen und junge Mütter ansprechen, denen bedarfsgerechter und preisgünstiger Wohnraum sowie zielgerichtet Beratungs- und Unterstützungsangebote offeriert wurden. Das Projekt wurde durch das Wohnungsunternehmen mit lokalen Partnern erarbeitet und umgesetzt.

Inhalt des zweiten Teilprojektes war eine stärkere Durchmischung von Eigentumsstrukturen im Quartier, die mit Hilfe von Ausgründungen des JADE GmbH Wohnungsbestandes in Wohnungsgenossenschaften zu einer Stärkung der Quartiersbindung durch Nutzer führen sollte. Ein drittes Teilprojekt sah das modellhafte Erproben von stabilisierenden Maßnahmen zur Aufwertung des Stadtteilzentrums Fedderwardergröden mit Hilfe der JADE GmbH vor.

Die beiden letzten Teilprojekte fanden durch die JADE GmbH keine Umsetzung.

F.3.1.2 Ordnungspolitische Instrumente

Die Stadt verfügt seit 1973 über einen rechtskräftigen Flächennutzungsplan (FNP). Dieser wurde bedarfsabhängig aktuellen Bauvorhaben angepasst (Stand 02/ 2011: 73. Änderung). Eine Aktualisierung des Planes war seitens der Gemeinde nicht geplant.

Neubauvorhaben wurden i. d. R. innerhalb der Stadt mit Hilfe der verbindlichen Bebauungsplanung und damit auf Grundlage des FNP auf den Weg gebracht. In diesem Zusammenhang bediente sich im Bedarfsfall die Fachverwaltung des Mittels „Städtebaulicher Vertrag“. Diese Investorenplanung ermöglichte es der Stadt, konkrete und verbindliche Zielstellungen an den Investor zu formulieren und Betreuungskosten der Planung investorenseitig abzusichern.

In den Nullerjahren wies die Stadt unterschiedliche Städtebauliche Erneuerungsgebiete aus:

- Westliche Südstadt: seit 2001 (Sanierungsgebiet, Soziale Stadt, teilweise EFRE-Förderung⁴⁷¹),
- Jadeallee: Seit 04/ 2008 (Stadtumbau West, teilweise EFRE-Förderung)

Die für die Genehmigung und damit spätere Städtebauförderung erforderliche Erarbeitung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten und vorbereitenden Untersuchungen wurde entsprechend § 171 b BauGB und der §§ 6 und 40 der Niedersächsischen Gemeindeordnung durchgeführt. Städtebauliche Erneuerungsgebiete (Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete, Gebiet Soziale Stadt) wurden festgelegt. Die im Rahmen von festgesetzten Erneuerungsgebieten erhaltenen Fördergelder konnten, sofern vorhanden, als finanzielle Mittel der Städtebauförderung mit Hilfe einer seitens der Stadt erlassenen Modernisierungsrichtlinie an Investoren ausgezahlt werden (Stadt Wilhelmshaven 2009b). Die Stadt machte von ihrem kommunalen Vorkaufsrecht sehr selten Gebrauch.

⁴⁷¹ EFRE, Wilhelmshaven ist Ziel-2-Gebiet, maximale Förderquote für EFRE-Förderungen beträgt 50 % der erstattungsfähigen Aufwendungen – zur Inanspruchnahme der Fördergelder muss seitens der Stadt mindestens 50 % Komplementärfinanzierung aufgebracht werden. Gültiger Quartiersentwicklungsplan für das Sanierungsgebiet „Westliche Südstadt“ (Ratsbeschluss vom 2003-12-17) letztmalige Fortschreibung erfolgte 2011

F.3.1.3 Leistungs- und finanzpolitische Instrumente

Die Stadt verfügt über keine Satzung zur kommunalen Wohnungsbauförderung. Bürger können jedoch das Wohnraumförderungsprogramm des Landes nutzen und die an die NBank zu stellenden Förderanträge in der Stadtverwaltung, welche als „Wohnraumförderungsstelle“ fungiert, einreichen. Die Stadt selbst reicht keine öffentlichen Darlehen bzw. Baudarlehen im Rahmen von Wohnungsbauvorhaben aus. In förmlich festgelegten Erneuerungsgebieten können aber jährlich, sofern vorhanden, Wohnungsbaufördermittel des Landes durch private Eigentümer abgerufen werden.

Wilhelmshaven verfügt über eine sehr geringe Anzahl von belegungsgebundenem Wohnraum. Nur zwei Akteure konnten seitens der institutionellen Vermieter mit öffentlich geförderten Beständen ermittelt werden. Im Jahr 2009 verfügten sie zusammen über einen bindungsrelevanten Bestand von 390 Wohnungen.⁴⁷² Im Jahr 2010 wurden durch eine der Genossenschaften die in der Vergangenheit in Anspruch genommenen staatlichen Förderdarlehen vorfristig zurückgezahlt. Damit schrumpfte der öffentlich geförderte Wohnungsbestand mit einer Nachwirkungsfrist von 10 Jahren (2019) noch schneller. Die einstigen Sozialwohnungen fallen dann aus der Belegungs- und Mietpreisbindung und gelten als freifinanzierte Wohnungen, die allgemeinen Mietrechtsbestimmungen unterliegen (Institut Wohnen und Umwelt GmbH 2005, 10). Die Stadt verfügt im Bestand der JADE GmbH über keine Wohnungsbindungen mehr [\WHV_SV_01.-112; 114\].

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeindeanteil an Einkommensteuer	21.280	19.694	18.777	18.707	16.719	15.294	15.011	16.110	18.054	20.439	18.367
Grundsteuer B	9.985	10.481	11.352	11.275	11.345	11.413	11.811	11.830	11.909	11.877	11.655
Gewerbesteuer-einnahmen (Aufkommen abzgl. Umlage)	12.878	14.249	9.160	10.722	8.117	10.351	10.310	30.688	33.754	22.299	20.933
Zweitwohnsitzsteuer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schulden in T€	593,8	100,0	88,2	73,6	21,4	18,9	16,6	-	-	-	-

Abb. F-10: Übersicht ausgewählter Steuereinnahmen der Stadt Wilhelmshaven (1999-2009)

Angaben in Teuro

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 2011

Das kommunale finanzpolitische Instrument – der Hebesatz der Grundsteuer B – wurde ab Januar 2011 von 410 auf 430 angehoben (Stadt Wilhelmshaven 2011f). Der sich daraus ergebende kommunale Mehrertrag belief sich auf jährlich ca. 580.000 €. Des Weiteren erhob die Stadt erstmalig 2011 eine Zweitwohnungsteuer (Stadt Wilhelmshaven 2010b). Der jährliche Steuermehrertrag wurde auf ca. 250.000 € beziffert. Ein seitens der Stadt definierter Personenkreis von Inhabern einer Zweitwohnung – im Sinne eines Nebenwohnsitzes – müssen nun zehn Prozent ihrer Jahresrohmiete⁴⁷³ als Steuer entrichten.

⁴⁷² Spar&Bau eG: 177 WE (siehe Bauverein Rüstringen eG 2011, 28); Bauverein eG 213 WE (siehe Elektronischer Bundesanzeiger 2009e)

⁴⁷³ Siehe § 79 (1) Bewertungsgesetz (BewG) „Jahresrohmiete ist das Gesamtentgelt, das die Mieter (Pächter) für die Benutzung des Grundstücks aufgrund vertraglicher Vereinbarungen nach dem Stand im Feststellungszeitpunkt für ein Jahr zu entrichten haben. Umlagen und alle sonstigen Leistungen des Mieters sind einzubeziehen. Zur Jahresrohmiete gehören auch Betriebskosten (z. B. Gebühren der Gemeinde), die durch die Gemeinde von den Mietern unmittelbar erhoben werden [...]“

Die Kommune konnte auf folgende, teilweise stark variierende steuerliche Einnahmen im Untersuchungszeitraum zurückgreifen. Rein rechnerisch wurden die Einnahmen durch kommunale Ausgaben der KdU bereits zu 40% (2005) bis zu 35,5% (2009) aufgezehrt.

In nachfolgender Abb. F-11 sind die wichtigsten städtischen Instrumente noch einmal zusammenfassend dargestellt. Es wurde insgesamt nachgewiesen, dass es durch den Markteintritt neuer Investoren zu keinem veränderten Einsatz kommunaler Steuerungsinstrumente (durch Unternehmensveräußerung beeinflusste Strategien/Instrumente) kam.

F.3.2 Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände

Die Stadt verfügt über ein sehr umfangreiches strategisches Instrumentarium, um Prozesse des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zu lenken. Ob und wie mit Hilfe der Formulierung konzeptioneller Zielstellungen ein Strategiewechsel stattgefunden hat, der direkt oder indirekt im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunalen Wohneigentums stand, soll nun geklärt werden.

Zentrale Erkenntnisse vorwegnehmend, konnte kein Hinweis darauf gefunden werden, dass durch die Verkaufsentscheidung eine veränderte Schwerpunktsetzung kommunaler Strategien erfolgte. Wichtige stadtentwicklungspolitische Impulse wurden ausschließlich durch das ExWoSt-Vorhaben erzielt. Auch wurde anhand der Beschreibung ausgewählter stadtentwicklungspolitischer Konzeptionen deutlich, dass eine Auseinandersetzung mit stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Fragen häufig der unternehmerischen Wohnungswirtschaft überlassen wurde und auf städtische Teilräume konzentriert war.

Obwohl die vielfältig erarbeiteten Konzeptionen einen hohen strategischen Stellenwert für die Stadt besaßen und durch einen teilweise breit angelegten Beteiligungsprozess hohe Zustimmung bei privaten wie institutionellen Akteuren erfuhren, fehlt eine gesamtstädtische stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Strategie. So stellt die Erarbeitung des kommunalen Stadtleitbildes „**Leitbild für die zukunftsorientierte Entwicklung Wilhelmshaven**“ zwar einen wichtigen strategischen Schritt dar, wurde aber vielfach selbst nicht handlungsleitend für die Stadt. Auch die Erarbeitung des Gesamtstädtischen Zukunftsdialogs/ Stadtbau Wilhelmshaven (2005) wurde erfolgreich initiiert, gleichzeitig es jedoch versäumt, Steuerungsinstrumente und damit -kompetenz in Form des Festlegens von verbindlichen Zielen und Arbeitsinhalten in einen verbindlichen Handlungsrahmen zu überführen. Zusätzlich erwies sich die im Rahmen des Konzeptes angeregte Kontinuität und Kreativität des städtischen Agierens als schwierig. Wilhelmshaven verfügt somit insgesamt über keine gesamtstädtische Konzeption, die in Form eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes oder Masterplans strategische Zielsetzungen für die Gesamtstadt formuliert. Ein eigener strategischer Lenkungsanspruch war so kaum umsetzbar. Der bis Sommer 2011 amtierende Stadtbaurat wusste um dieses Problem, konnte eine gesamtstädtische Planung jedoch nach eigenen Angaben finanziell weder absichern, noch erachtete er dies stadtplanerisch als notwendig.

Kommunale Steuerungsinstrumente			
Stadtentwicklungspolitisch	Ordnungspolitisch	Leistungspolitisch	Finanzpolitisch
Investorenauswahlverfahren	Mietspiegel	Direkte Förderung/ Finanzhilfen; Objektsubventionen	Grundsteuer B - kommunaler Hebesatz -
Ja. Nach Vorlage des städtebaulichen Entwurfs „Wohnen im Parkgarten“ durch Bau&Spar eG (2006) erfolgt städtischer Grundstücksverkauf für Mietwohnbebauung	nein	Keine kommunale Wohnungsbauförderung	Seit 01.01.2011: 430 ⁴⁷⁴
Ideenwettbewerbe.	Verbindliche/ unverbindliche B-Planung	öffentliche Darlehen/ Baudarlehen	(Einkommensteuer – Gemeindeanteil*)
Ja, verstärkt seit Modellvorhaben Stadttumbau West 05/ 2008: Wattenmeerhaus Wilhelmshaven, Geplant 2011 B-Plan 198; Nordufer Banter See (Wohnbebauung); 02/ 2009: Architekten- und Investorenwettbewerb im Rahmen Stadttumbau West (Wiesbadenbrücke)	Flächennutzungsplan (seit 1973) bei aktuell 73 Änderungen (Stand 02/ 2011) Zahlreiche Bebauungspläne	nein	21,3 (1999) und 15,0 Mio. € (2005) Aktuell (2009): 18,4 Mio. €
Beteiligungsverfahren	Vorhaben und Erschließungspläne/ Städtebauliche Verträge	bedarfsgerechte KdU	Zweitwohnungssteuer
Vielfältige Verfahren in der Vergangenheit (bis 2005) im Rahmen des ExWoSt-Projektes Stadttumbau West z. B. Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadttumbau Wilhelmshaven	Häufig verwendetes Instrument, z. B. bei Vorhaben- und Erschließungsplan 014 „Parkgarten“	Aktuelle Obergrenzen ab 07/ 2009475 1-Personenhaushalt300 € 2-Personenhaushalt348 € 3-Personenhaushalt416 € 4-Personenhaushalt476 € 5-Personenhaushalt523 € Jede weitere Person +65 € ?	Seit 01.01.2011–,auf Grundlage der Jahresrohmierte (10 %) = ca. 11 % der Nettokaltmiete
Integrierte/ sektorale Entwicklungskonzepte/ Leitbilder	Städtebauliche Erneuerungsgebiete: Sanierungsgebiet/ Stadttumbau West/ Soziale Stadt	Kommunale Belegungsrechte/ -bindung	Kommunale Belegungsrechte/ -bindung
Sektorale Konzepte: z. B. Radverkehrs- (2009) ; Einzelhandelsentwicklungskonzept (2007); stadträumliches Teilkonzept/ Stadteilentwicklungskonzept Fedderwardergroden; Kein Wohnkonzept; Kein Integriertes Stadtentwicklungskonzept ; Entwicklungsleitbild Wilhelmshaven (2001); Leitbild des strategischen Handelns der Stadtverwaltung/ des Rates Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadttumbau Wilhelmshaven (2007)	Westliche Südstadt [Stadtteile Südstadt/ Bant] Sanierungsgebiet (2001), Soziale Stadt Westliche Südstadt (läuft seit 2002), ExWoSt Stadttumbau West (2008) Quartiersentwicklungsplan damit verbundene Städtebauförderung nach eigener Modernisierungsrichtlinie (06/ 2009) sowie Wohnungsbauförderung des Landes; Stadttumbau West „Jade-Allee“ (ab 04/ 2008) – Wohnen am Wasser (50 ha). Aufnahme des Bereichs „Jade-Allee“ in EFRE -Programm („innerstädtische Problemgebiete“) (2008)	01.01.2010: 370 WE öffentlich geförderter Wohnungsbestand	* kein Steuerungsinstrument im eigentlichen Sinne, da von Kommune nicht direkt beeinflussbar

Abb. F-11: Einsatz von wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instrumenten auf kommunaler Ebene Stadt Wilhelmshaven

⁴⁷⁴ Stadt Wilhelmshaven 2011f

⁴⁷⁵ Stadt Wilhelmshaven 2011b, 16

„...Wilhelmshaven [gehört] zu den Städten [...] den es schon [...] seit 1980 finanziell sehr schlecht geht. Das heißt, das was andere Städte sich an Untersuchungen leisten konnten und Fortschreibung der Planung und das ist bei uns eher so auf das Mindestmaß gelaufen. Also wir haben einen Flächennutzungsplan von 1973 der in seiner irgendwo seiner fünfzigsten Änderung oder siebzigsten Änderung fortgeschrieben wird und wir wissen genau, dass wir eigentlich einen neuen Flächennutzungsplan bräuchten. Eine Gesamtüberarbeitung so aber nicht machen können, weil die circa vierhunderttausend Euro kostet und auch der Rat sagt dann immer: Also das Geld haben wir jetzt nicht und wir machen das erst mal nur so auf den, mit Hilfskrücken. Das ist das eine, das zweite ist wir sind in vielen Dingen schon durch den Landesraumordnungsplan festgelegt.“ [WHV_SV_02.-2]

„...das heißt das Land hat natürlich die Fläche [östlich des Friesendamms – alte Deichlinie] nur eingedeicht, damit es für Großindustrie [entsprechend aktuellem Landesraumordnungsprogramm (2008): Kraftwerke, Häfen, Raffinerieindustrie, Errichtung Jade-Weser-Port, Standorte für Windenergie] zur Verfügung steht, von daher braucht man natürlich auch kein großartiges Stadtentwicklungskonzept, wenn so eine wichtige Maßgabe schon vorgegeben sind.“ [WHV_SV_02.-6]

Insgesamt war vor allem die Beteiligung am ExWoSt-Forschungsprojekt für die weitere strategische Stadtentwicklungsplanung prägend. Der umfängliche Beteiligungsprozess führte vor allem auch zu einer Sensibilisierung – demographic awarness – unter den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Eine wirkliche Umorientierung der Stadtverwaltung auf Prozesse des Schrumpfens war dagegen kaum wahrnehmbar. Das „Prinzip Hoffnung“ setzte eindeutig auf die wirtschaftliche und demographisch wirksame Magnetwirkung des Jade-Weser-Ports und damit implizit auf Wachstum. In den letzten Jahren wurden Wohnungsbaumaßnahmen auf nicht-integrierten Standorten wieder stärker vorangetrieben.

Ausschließlich in räumlichen Teilgebieten, die im Rahmen des ExWoSt-Projektes als Schwerpunkte der Stadtentwicklung – als sogenannte Potenzialgebiete – ermittelt wurden, war eine eindeutig strategische Ausrichtung der Stadt erkennbar. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere zentrumsnahe Bereiche in Wassernähe – das „Wohnen am Wasser“ – ein städtisches Alleinstellungsmerkmal der Region darstellen. Hier sollten neue „urbane Stadtbürger“ (Planungsgruppe Stadtbüro/ Stadtraumkonzept 2008, 03) in der Stadt gehalten bzw. „gelockt“ werden. An dieser Stelle muss jedoch kritisch hinterfragt werden, ob ein umfängliches Schaffen von Baurecht – um für Neubürger der Zukunft bestmöglichst gewappnet zu sein – als gesamtstädtische Strategie sinnvoll erscheint.

„Wir [die Stadt Wilhelmshaven] konzentrieren uns, ...[...] dass wir unsere Innenstadt, Bereiche am Wasser, dass wir die entwickeln und da was reinstecken und noch in Siebethsburg. Das haben wir gemacht und F-Groden [Fedderwardergroden] auch noch.“ [WHV_SES.-173]

„... und das ist wirklich das Prinzip Hoffnung, da hoffen wir dann auch so attraktiv zu sein, dass auch noch zusätzliche Bevölkerung hier herkommt, also wir versuchen den demografischen Wandel nicht so zu akzeptieren und zu sagen, jetzt legen wir die Hände in den Schoß und wir brauchen jetzt auch nichts mehr zu machen, sondern wir versuchen sehr aktiv Leute von außerhalb dazu zu bringen dann auch sich hier anzusiedeln. [...] unseren Wohnungsbau den wir hier machen, der ist nicht nur ausgerichtet oder am wenigsten ausgerichtet auf die Wilhelmshavener Bevölkerung, was wir in Zukunft machen, sondern das ist ausgerichtet auf Zuzug von außerhalb.“ [WHV_SV_02.-42]

Wurden im innerstädtischen bzw. wassernahen Handlungsgebiet gute Fortschritte erzielt, fehlte es der Stadt im zweiten Schwerpunktgebiet, dem Stadtnorden, an geeigneten privaten Kooperationspartnern. Das Gebiet Fedderwardergroden wurde deshalb pragmatisch mehr oder weniger als strategischer Entwicklungsschwerpunkt „ausgeblendet“. Mittelfristig dürfte dieses „kommunale Ignorieren“ durchaus problematisch sein.

Dieses „Ausblenden“ kann durchaus auf die Gesamtstadt übertragen werden. So zieht sich die Stadt selbst aus allen städtischen Gebieten strategisch zurück, in welchen auch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft kein Interesse an einer Zusammenarbeit haben. Hier sieht die Kommune anscheinend keine Möglichkeit des Veränderns oder des Einwirkens auf laufende Entleerungs- oder

sozialräumliche Segregationsprozesse. Konkrete kommunale Handlungsmöglichkeiten „im Alleingang“ im Bereich der Stadterneuerung oder des Wohnungsmarktes sind somit überaus gering. Konkret bedeutet das auf Ebene einzelner städtischer Wohnquartiere, dass es – mit Ausnahme der genossenschaftlichen Akteure – nur eine sehr geringe strategische Sensibilisierung für Bestandsmaßnahmen im Wohnbereich gibt.

Zwischenfazit

Die intensive und erstmalige Erarbeitung stadtentwicklungspolitischer Konzeptionen wurde sowohl durch endogene und exogene Entwicklungsimpulse stimuliert. So ging die strategische Handlungsinitiative beim ExWoSt-Projekt insbesondere auf die Initiative einer Genossenschaft zurück, die die Stadt als wichtigen Partner gewinnen konnte, der weitere Konzeptbausteine und gesamtstädtische Entwicklungsimpulse entwickelte und „offiziell“ Fördergelder einwarb. Dagegen wurde Wilhelmshaven im Bereich der Stadterneuerungs-, Soziale-Stadt- oder EFRE-Gebiete selbst aktiv. Hier war eine nachweisbare Zusammenarbeit mit nicht-öffentlichen Akteuren explizit gefordert, um zentrale Zuwendungsvoraussetzungen zum Einwerben von Fördergeldern zu erfüllen.

Alle Konzeptionen setzten sich bewusst mit Prozessen des städtischen Strukturwandels und den damit in Verbindung stehenden Herausforderungen auseinander. Hierbei erfolgte eine strategische Orientierung auf Senioren, aber auch junge Familien und neue Wohnformen des Alters. Strategische Überlegungen auf Quartiersebene erfolgten punktuell im Rahmen von Fördergebietskulissen. So galt das Sanierungsgebiet „Westliche Südstadt“ als ein zentraler Entwicklungsschwerpunkt, welcher mit unterschiedlichsten Förderprogrammen kombiniert wurde. Teilräumlich wurden so möglichst viele Synergien freigesetzt und entsprechend der Überlegungen zur „bipolaren Stadtstruktur“ Entwicklungsimpulse insbesondere in Wassernähe initiiert. Durch die Stadt wurden ausschließlich hier investive Maßnahmen angestrengt, um verbesserte Rahmenbedingungen als Investitionsanreize für lokale Akteure zu ermöglichen.

Damit war der kommunal-strategische Gestaltungsanspruch mit Ausnahme des ExWoSt-Forschungsprojektes sehr begrenzt. Die in diesem Zusammenhang erarbeiteten Konzepte dienten jedoch durchaus – auch durch eine breit angelegte Akteur- und Bürgerbeteiligung – als Grundlage, ein verstärktes kollektives Handlungsbewusstsein unter den Akteuren der Wohnungswirtschaft nach der Veräußerung des kommunalen Wohneigentums zu etablieren⁴⁷⁶. Ein Erfolg des Instrumenteneinsatzes lässt sich somit durchaus auf der strategisch-konzeptionellen Ebene feststellen. Aber mit Ausnahme der Umsetzung von Impulsprojekten sowie der Ausweisung des Sanierungsgebietes wurden die praktische Anwendung und Umsetzung der Konzeptionen durch die Stadt kaum weiter verfolgt und begleitet. Während die zur Anwendung gekommenen kommunalen Instrumente im Bereich der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung durchaus fundierte Gestaltungsinstrumente darstellten, wurden sie nur partiell als Grundlagen für eine integrierte kommunale Handlungsorientierung begriffen. Zudem wurden große Teile der Stadt sich selbst überlassen, da stadtentwicklungspolitisches Handeln im Bestand sich räumlich ausschließlich an verfügbaren Förderprogrammen orientierte und für eigene kommunale Initiativen außerhalb der Erneuerungsgebiete keine ausreichenden finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden konnten.

Durch die Stadt mit oberster Priorität verfolgte strategische Handlungserfordernisse ergaben sich im untersuchten Zeitraum aufgrund von

- intensiv ablaufenden demographischen Schrumpfungs- und Alterungsprozessen bei gleichzeitig stabil hoher Quote an Personen in sozialen und ökonomischen Problemlagen,

⁴⁷⁶ Es gab jedoch auch Konzeptionen, wie das Integrierte städtische Entwicklungs- und Wachstumskonzept (2008), was gar nicht öffentlich zugänglich wurde.

- häufig modernisierungsbedürftigen und aktuellen Bedürfnissen nicht ausreichend gerecht werden- den Wohnungsangeboten,
- wachsenden öffentlichen Investitionsbedarfen in generationengerechte Infrastruktur bei geringer werdenden Handlungsspielräumen,
- „Prinzip Hoffnung“.

In keiner der Konzeptionen konnten direkte Bezüge zur Eigentümerdynamik auf dem lokalen Wohnungsbestandsmarkt ermittelt werden. Angedachte Maßnahmen, die einst in kommunaler Trägerschaft durch das Wohnungsunternehmen übernommen werden sollten, wurden durch die Stadt als nicht mehr realisierbar akzeptiert. Eine strategische Kompensation oder Neuorientierung fand nicht statt, strategische Lenkungsansprüche aufgrund der Marktgegebenheiten nicht weiter bearbeitet. Ein direkter Zusammenhang zwischen kommunal-strategischen Orientierungen und Verkauf kommunaler Wohnungsbestände war dennoch nicht nachweisbar. Nachfolgende Abb. F-12 fasst noch einmal die wichtigsten im Untersuchungszeitraum verabschiedeten strategischen Konzepte, deren Bedeutung für den Bestandswohnungsmarkt und damit verbundener inhaltlicher wohnungspolitischer sowie stadtentwicklungspolitischer Auseinandersetzung, zusammen.

Konzept	Relevanz für Bestandsimmobilien im Wohnbereich	Relevanz für Neubaumaßnahmen im Wohnbereich	Inhaltliche Auseinandersetzung mit wohnungsmarkt-bezogenen Themen	Inhaltliche Auseinandersetzung mit stadterneuerungs-bezogenen Themen	Nachweisbare strategische Neuorientierung / Steuerung
Leitbild für die zukunftsorientierte Entwicklung Wilhelmshavens (2001)	gering	gering: Benennt Entwicklungsraum	gering	gering	Ja, theoretisch
Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadtbau Wilhelmshaven (2004-2005)	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Nein
↻ Stadtteilentwicklungsplan Fedderwardergroden (2006)	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	sehr gering	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Nein
↻ Impulsprojekte Siebethsburg/ Fedderwardergroden (2003-2007)	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	eher gering	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	sehr hoch: Benennt konkreten Handlungsbedarf	Nein
Zusammenfassung	<i>hoch: Konkrete, kommunale Handlungsempfehlung gegeben</i>	<i>sehr unterschiedlich: Flächenpotenzial in integrierten Lagen</i>	<i>hoch: Handlungsempfehlungen konkret formuliert</i>	<i>hoch: Handlungsempfehlungen bleiben aber auf Programmgebiete begrenzt</i>	Nein

Abb. F-12: Strategische stadtentwicklungspolitische Konzepte und deren Steuerungspotenzial Stadt Wilhelmshaven
Quelle: Eigene Darstellung. Rahmen markiert das zentrale strategische Konzept.

F.4 Kommunikation und Handlungsorientierungen in Belangen der Stadtentwicklung

F.4.1 Beteiligte Akteure und ihre Handlungsorientierungen

In Wilhelmshaven trafen unterschiedliche Akteure, ihre originären Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Handlungsorientierungen aufeinander. Wie bereits in Abb. F-4 dargestellt, agierten hier fünf größere Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft.

Im Folgenden werden einzelne Akteure und deren lokalspezifische Handlungs- und Kommunikationsorientierungen vorgestellt. Der Analyse des aktuellen Eigentümers des ehemaligen kommunalen Wohnungsunternehmens wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zu jedem Akteur werden folgende Aspekte (I-IV) kurz beleuchtet und bereits an dieser Stelle als Überblick (Abb. F-13) zusammengefasst:

Akteur	Nachgewiesene Aufgabenschwerpunkte (I)	Handlungsorientierung/ strategische Zielorientierung (II)	Bereitschaft zur Kollektivgüterstellung (III)	Bereitschaft zur Kommunikation (IV)
Stadt Wilhelmshaven (F.4.1.1)	Teilräumliche Schwerpunktsetzung; Gesamtstädtische Aufgabenerfüllung	Public value Strategische Konzentration auf bipolare Stadtstruktur – Wohnen in Wassernähe Fehlende gesamtstädtische Strategie – „Prinzip Hoffnung“ Wohnungsneubau	Sehr geringe Eigeninitiative Geringer Lenkungsanspruch	Im zeitlichen Verlauf von einem sehr intensiven bis hin zu einem sehr geringen Kommunikationsinteresse
Wohnungsgenossenschaften (F.4.1.2)	Vermieten/ teils Neubau von Geschosswohnungsbau Umfassende Serviceorientierung	Shareholder value Bestandshalter Substanzorientierung	Teils sehr ausgeprägte Bereitschaft zur Erstellung von Kollektivgütern	Teils sehr hohes Kommunikationsinteresse
JADE GmbH (F.4.1.3)	Vermieten – insbesondere an Einkommensschwache/ nachgelagert Verkauf von WE, teils WEG-Verwaltung, steigende Serviceorientierung	Shareholder value Strategischer Investor/ Bestandshalter Aktives Management Bilanz-, nachgelagert Substanzorientierung	Prinzipielles Interesse an Bereitstellung von Kollektivgütern	Hohes Kommunikationsinteresse

Abb. F-13: Überblick Handlungsorientierungen der Akteure des Wilhelmshaverer Wohnungsmarktes

F.4.1.1 Stadt Wilhelmshaven

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Die Erarbeitung strategischer Konzeptionen und damit Handlungen der Stadt war auf die strategische Entwicklung von Teilräumen der Stadt – räumliche Schlüsselbereiche der Stadt (Innenstadt/ wassernahe Gebiete) – orientiert. Eine gesamtstädtische Garantie der Erfüllung pflichtiger Aufgaben war gewährleistet.
- II. **Handlungsorientierung:** Die strategische Handlungsorientierung basierte auf gewonnenen Erkenntnissen aus dem ExWoSt-Forschungsprojekt sowie der gleichzeitigen Hoffnung auf Wachstum. Während ersteres einen konzeptionell abgesicherten Handlungsrahmen darstellte und strategische sowie räumliche Schwerpunktsetzungen der Kommune zum Ergebnis hatte, fehlten der

Stadt eine gesamtstädtische Entwicklungskonzeption und finanzielle Ressourcen zur integrierten Gestaltung. Der politisch erhoffte Wachstumswunsch behinderte eine kritische Auseinandersetzung mit gegebenen Problemen. Seit mehreren Jahren fand keine strategische Ressourcenbündelung der Verwaltung mehr statt, sich der Komplexaufgabe Schrumpfung und Alterung im gesamtstädtischen Kontext zu stellen. Kollektive Handlungsansätze waren damit nach Auslaufen intensiver Beteiligungsprozesse (2008) nur noch latent vorhanden.

Die zur Anwendung kommenden Handlungsstrategien waren:

- Stärkung und Ausbau wassernaher Wohngebiete – Konzentrationen auf städtische Teilräume,
- Temporäre sektorale Netzwerkbildung,
- Intensive Akquise von Fördermitteln für zielgenaue, teils private Investitionsanreize,
- Warten auf bessere Zeiten.

III. **Kollektivguterstellung:** Neben der Erfüllung pflichtiger Kernaufgaben konnte die Erstellung bzw. Realisierung öffentlicher Güter auf Quartiersebene finanziell nur sehr eingeschränkt abgesichert werden. Ein städtischer Lenkungsanspruch zur Erstellung von Kollektivgütern war zudem nicht nachweisbar.

IV. **Kommunikation:** Der sehr breit und erfolgreich angelegte Diskurs im Rahmen des ExWoSt-Prozesses war im Jahr 2008 abgeschlossen. Seitdem fand keine, seitens der Stadt motivierte, strategische Kommunikation außerhalb gesetzlich vorgesehener Planungsprozesse mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft statt⁴⁷⁷.

F.4.1.2 Wohnungsgenossenschaften Wilhelmshaven

Beide Wohnungsbaugenossenschaften agierten seit vielen Jahrzehnten am Markt.

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Das Kerngeschäft beider Akteure lag in der nachhaltigen Bewirtschaftung des eigenen Bestandes. Dieser war überwiegend gebunden in gewachsenen, räumlich als genossenschaftliche „Wohnanlagen“ wahrnehmbaren, „Quartieren“ von teils sehr hohem städtebaulichen und denkmalschützerischen Wert. Den Genossenschaften oblag per Satzung die „Förderung ihrer Mitglieder vorrangig durch eine gute, sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung.“⁴⁷⁸ Dieser Aufgaben wurde durch Verbesserung der Wohnverhältnisse sowie der städtebaulichen Umwelt mit Hilfe von Modernisierungs-, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nachgekommen. Im Untersuchungszeitraum variierten Investitionen von moderat bis umfangreich. Durch beide Akteure wurden nachgelagert Aufgaben als Bauträger und in der Baubetreuung im Bereich Geschosswohnungsneubau – teils barrierefrei und als Null-Energie-Häuser in integrierten Lagen – sowie in der Errichtung und dem Verkauf von Eigentumswohnungen (Spar&Bau eG) wahrgenommen. Beide arbeiteten im Geschäftsfeld der WEG- und Fremdverwaltung.
- II. **Handlungsorientierung:** Wohnungswirtschaftliche Aktivitäten zeichneten beide Unternehmen als nachhaltige und umfassende Bestandhalter aus, die bestrebt waren, ihre Wohnungen langfristig am Markt durch bedarfsgerechte „demographiesicheren“ und teilweise energetische Investitionen und umfassende sozio-kulturelle Dienstleistungsangebote zu platzieren⁴⁷⁹. Gewinne wurden in erheblichem Maße zur Standortaufwertung in Form von Sanierungsmaßnahmen bzw. in Maß-

⁴⁷⁷ Die teilweise als informelles Einzelgespräch gegebene Kommunikation Genossenschaft – städtische Vertreter wird in diesem Zusammenhang nicht als strategische Kommunikation begriffen.

⁴⁷⁸ § 2 (1) Satzung Bauverein Rüstringen eG, 2009; Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG 2008.

⁴⁷⁹ Durch den Bauverein Rüstringen wurde z. B. der erste Bewohnertreff der Stadt Wilhelmshaven in den 1980er Jahren gegründet. Zu diesem Zeitpunkt wurde bereits das Alleinstellungsmerkmal des genossenschaftlichen Gedankens – wie Selbsthilfe und Solidarität – als Unternehmensleitbild wieder aktiviert. Zudem fand bereits Anfang der 1990er eine strategische Auseinandersetzung zur Entwicklung neuer Wohnformen statt. [WHV_WW_02.-3\]; Spar&Bau verfügt über zwei Mitgliedertreffpunkte mit unterschiedlichsten Beratungs- und Kulturangeboten.

nahmen der Umgestaltung des Wohnumfeldes reinvestiert. Die Spar&Bau eG mit ihrem Geschäftsbereich im Stadtteil Heppens, der Innenstadt sowie Teilen der Südstadt erweiterte zudem kontinuierlich ihr Wohnungsportfolio. Seit vielen Jahren arbeiten beide Unternehmen daran, ihre Mieterschaft stärker zu durchmischen und zu verjüngen. Dieses unternehmensintern erarbeitete und strategisch auf städtische Gegebenheiten orientierte Handeln, hatte nachweislich positive Auswirkungen auf Prozesse der gesamten Stadtteilentwicklung. Es ist anzunehmen, dass durch die Handlungsorientierung der genossenschaftlichen Akteure gleichzeitig Anreizwirkung für Investitionsentscheidungen weiterer privater Akteure gegeben wurden und werden. Mietsteigerungen wurden trotz baulicher Aufwertungsmaßnahmen nur begrenzt realisiert.

Beide Unternehmen sind im Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (VDW), einem Regionalverband des GdW aktiv.

- III. **Kollektivguterstellung:** Die Bereitschaft der Genossenschaften zur Erstellung von Kollektivgütern war sehr umfassend und stellte insbesondere für den Stadtteil Siebethsburg einen Glücksfall dar. Serviceangebote gingen dabei weit über unternehmerische Aufgabenschwerpunkte hinaus. So wurde durch den Bauverein eG das Thema „Service rund um das Wohnen“ und die Umgestaltung des Unternehmensgebietes, Siebethsburg, zu einem generationenfreundlichen Stadtteil erfolgreich und mit Hilfe der ExWoSt- Investitionsimpulse realisiert. Insgesamt zeichneten sich unternehmerische Tätigkeiten durch ein sehr hohes Interesse und Engagement an lokal stattfindenden Prozessen auf Quartiers- und Stadtteilebene und damit der Erstellung von Kollektivgütern aus.
- IV. **Kommunikation:** Beide Akteure waren sehr intensiv mit dem Standort verwurzelt. Es existierten teils langjährige Kontakte zu anderen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft sowie der Stadt. Auch wenn die prinzipielle Kommunikationsbereitschaft als sehr hoch eingeschätzt wird, existierten keine strategischen oder institutionalisierten Kooperationsformen.

F.4.1.3 Private Beteiligungsgesellschaft Oxford Properties Group (JADE GmbH)

Die Private Equity Fonds BGP Holdings (35 %) sowie OMERS Administration Corporation (65 % durch kanadischen Immobilienfonds Oxford Properties Group gehalten) waren seit 2006 bzw. 2007 als Anteilseigner der JADE GmbH tätig.

- I. **Aufgabenschwerpunkte:** Als Unternehmenszweck wurde die langfristige Vermietung, Instandhaltung und Modernisierung, immobilienwirtschaftliche Dienstleistungen sowie Verwaltertätigkeiten im Rahmen der WEG-Verwaltung ermittelt (Elektronischer Bundesanzeiger 2011f). Die Veräußerung von Wohnungen bzw. Wohngebäuden hatte eine zunehmend nachgelagerte strategische Bedeutung. Neubau fand nicht statt.
- II. **Handlungsorientierung:** Die Handlungslogik zeichnete sich durch eine ausgeprägte Gewinnorientierung aus. Entsprechend gegebener Haltedauer sowie wahrnehmbarer immobilienwirtschaftlicher Maßnahmen wird die JADE GmbH dem Geschäftsmodell des strategischen, bestandhaltenden Investors zugeordnet.⁴⁸⁰ Die unternehmerische Anlagestrategie wurde durch die Autorin als mittel- bis langfristige Anlagestrategie eingeschätzt.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Es ist anzunehmen, dass einerseits die am Markt durchsetzbaren Verkaufspreise relativ gering sind. Andererseits können zwar durch Dienstleistertätigkeiten für Wohneigentümergeinschaften zusätzliche Gewinne erlöst werden, diese führten aber gleichzeitig zu einer verstärkten Unzufriedenheit unter den angestammten Bestandsmietern. Es zeigt sich, dass der aktuelle Eigentümer auf geringem Niveau Maßnahmen der Bestandspflege anstrengt: Es erfolgen Instandsetzungsmaßnahmen, aber keine Modernisierungen. Siehe u. a. [WVHV_SES.-162]

⁴⁸¹ So schätzte der Geschäftsführer der 05/ 2010 immobilienhaltenden Jade Immobilien Management GmbH ein, dass es zu einem Weiterverkauf in den nächsten zwei bis drei Jahren nicht kommen würde (WZ 2010-05-19).

Für den Erwerb des Unternehmens aufgenommenes Fremdkapital musste aus dem laufenden Immobiliengeschäft finanziert werden. Das Unternehmen hatte im Jahr 2009 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 114 Mio. € (Elektronischer Bundesanzeiger 2010a). Eine Refinanzierung des Unternehmenserwerbs erscheint bei gegebenen Marktbedingungen problematisch.

Seit dem Jahr 2000 ist etwa ein Fünftel des Wohnungsbestandes veräußert worden. Marktbedingungen ließen weder Blockverkäufe noch weitere Anstrengungen von Mieterprivatisierungen sinnvoll erscheinen. Das Unternehmen setzt verstärkte auf folgende wohnungswirtschaftliche Handlungsstrategien und Initiativen [\WHV_WW_03\]:

1. Erhöhen der Mieten,
2. Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen,
3. Bedarfsgerechter Umbau des Wohnungsbestandes und Intensivierung der wohnungsnahen Dienstleistungen und Serviceangebote in Kooperation mit Dritten,
4. Erhöhen der durchschnittlichen Verweildauer durch Erhöhung der Wohnzufriedenheit.

Zu (1) Erhöhen der Mieten

Es erfolgte eine zwar leichte, aber kontinuierliche Erhöhung der Mieten bei Bestands- sowie bei Neumieter. Durch eine hohe Mieterfluktuation – insbesondere bei Transferempfängern – kam es zu einem zusätzlichen Preisanstieg. Steigerungsraten und erhöhte Preisforderungen wurden allgemein durch Mieter akzeptiert.

"Spekulationsobjekt...und die haben naturgemäß nur ein Interesse, die Rendite zu erhöhen, Mieten zu erhöhen und wie ich es in manchen Verfahren erlebe, jetzt auch auf unschöne Art und Weise, da werden also Leute hineingeholt in die Wohnungen, die dürfen erst mal selbst renovieren, und zwar ordentlich renovieren [...] ... inzwischen werden die Mieten da erhöht, wo sie erhöht werden können." [\WHV_IV_02.-59\]

Zu (2) Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen

Gewinne des Wohnungsunternehmens JADE GmbH wurden überwiegend aus dem operativen Geschäft erzielt. Zur Gewährleistung der Vermietbarkeit wurden moderate Bestandsinvestitionen, wie Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen ergriffen, die Ende der Nullerjahre Erneuerungen von Gasheizthermen und Modernisierungen von Badezimmern umfassten. Teils fanden energetische Sanierungs- und seniorenfreundliche Umbaumaßnahmen statt [\WHV_WW_03\]. Nach eigenen Angaben war der Akteur weder kapazitiv noch finanziell fähig, neben Bestandserhalt und nachfrageorientierter Bestandsanpassung weiterführende bauliche (Neubau-)Maßnahmen zu realisieren. Insgesamt wurden Investitionen zur Reduktion von Leerständen und zum Anheben von Mieten durchgeführt.

Zu (3) Bedarfsgerechter Umbau und wohnungsnaher Dienstleistungen

Bedingt durch die Marktlage und strukturelle Leerstände war das Erzielen von Renditen schwierig. Insgesamt stellten Maßnahmen der Prozessoptimierung sowie einer intensiveren und bedarfsgerechteren Kundenbetreuung Unternehmensstrategien dar. Aufgrund der räumlichen Nähe zur Jade-Hochschule sowie des Anfang der Nullerjahre durchgeführten Umbaus von ausgewählten Wohngebäuden zu Studenten-Apartments (Impulsprojekt ExWoSt „students“ village“) konnte der Akteur insbesondere Studierende an seinen Bestand binden. Seit dem Jahr 2007 werden zusätzlich etwa 250 Wohnungen temporär an vor Ort lebende Arbeitskräfte der Großbaustellen der Stadt („Jobdomizil“) vermietet.

Aufgrund seiner Portfoliogröße war das Unternehmen ein marktprägender Akteur. Bedingt durch Wohnungsstruktur und durchschnittlich geringes Mietniveau blieb die JADE GmbH wichtigster Anbieter von Wohnraum im niedrigen Preissegment. Das Unternehmen bezeichnete sich selbst als einen „klassischen Anbieter im niedrigen Preissegment für Transfereinkommensbezieher“ Nach unternehmenseigenen Schätzungen wurden 30 bis 35 % aller neuen Mietverträge mit Transfer-Empfängern abgeschlossen [WVH_WW_03]. Entsprechende Investitionsleistungen wurden im Bestand realisiert.

Zu (4) Erhöhen der durchschnittlichen Verweildauer

Um die durchschnittliche Verweildauer zu erhöhen, wurden vor allem für ältere Bestandsmieter Umbaumaßnahmen unter dem Motto „Wohnen-bleiben-wie-bisher“ durchgeführt (JADE Immobilien Management GmbH 2010). Zudem wurden verstärkt wohnnutzungsbegleitende Servicedienstleistungen für Haushalte in sozialen bzw. finanziellen Problemlagen, auch soziale Beratungsdienstleistungen durch das Unternehmen, angeboten. Kooperationen mit freien bzw. privaten Trägern sollten insbesondere Segregationstendenzen gestalten helfen bzw. abschwächen, gleichzeitig aber auch die Mieterbindung und die Wohnqualität steigern. So engagierte sich die JADE GmbH bspw. aktiv im Bereich Kinder- und Jugendarbeit. Nachbarschaftszentren wurden nicht installiert.

Die zum Einsatz kommenden Verwertungsstrategien waren insgesamt einem aktiven Management zuzurechnen. Durch den aktuellen Eigentümer wird der „Bestand gehalten“ und teils aufgewertet. Die dominierende Bilanzorientierung wurde punktuell durch eine Substanzorientierung ergänzt. Es kam nachweislich zu einer Restrukturierung des Facility-Managements, Rationalisierungen der Wohnungsverwaltung und Optimierung der Mieteinnahmen.

Ab dem Jahr 2009 war die JADE GmbH kein Mitglied im VDW mehr.

- III. **Kollektivguterstellung:** Die unternehmerische Tätigkeit zeichnete sich durch ein seit Ende der Nullerjahre wachsendes Interesse an lokal stattfindenden Prozessen auf Quartiers- und Stadtteilenebene aus. Aufgrund gegebener Marktlagen wuchs die prinzipielle Bereitschaft, sich an der Erstellung von Kollektivgütern in Maßen zu beteiligen.
- IV. **Kommunikation:** Das Unternehmen unterhielt vertraglich gebundene Arbeitsbeziehungen als Sanierungstreuhänder zur Stadt. Weiterführende Kontakte zur Stadt bzw. zu anderen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft waren nicht gegeben. Zu möglichen Maßnahmen einer integrierten Stadtteilentwicklung im Kernbestand der JADE GmbH gab es zwischen Wohnungsunternehmen und Stadt – zum Bedauern des ersteren Akteurs – keinen Austausch.

Zwischenfazit

Es konnte insgesamt nicht nachgewiesen werden, dass durch den Markteintritt eines internationalen Investors eine prägende oder signifikante Veränderung von wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierungen und -strategien durch die bestandshaltenden Akteure der Wohnungswirtschaft verfolgt wurden. Damit lassen sich ähnliche Tendenzen wie bei der Stadt selbst nachweisen.

Gleichzeitig zeigte sich jedoch, dass vor allem bei den genossenschaftlichen Wohnungsanbietern insbesondere aufgrund struktureller Umbrüche eine strategische Neuorientierung stattfand. So änderte der Bauverein eG seine Unternehmensstrategie aufgrund des intensiven demographischen, aber auch wirtschaftlichen Strukturwandels und damit einhergehenden Struktur- und Bedarfsverschiebungen im Bestand. Spar & Bau eG dagegen setzte auf hochwertige Neubaumaßnahmen. So entstandene zusätzliche Angebote wären aufgrund der unternehmenseigenen Wohnungsstruktur nicht im eigenen Bestand realisierbar gewesen. Auch hier war eine verstärkte Serviceorientierung erkennbar. Beide Unternehmen nahmen sich als Konkurrenten wahr.

Auch bei der JADE GmbH konnte eine stärkere Serviceorientierung und moderate Bestandsinvestitionen nachgewiesen werden. Bauliche Voraussetzungen wurden geschaffen, um insbesondere für eine alternierende Bestandsbewohnerschaft, aber auch für potenzielle neue – tendenziell ärmere und sozial schwächere – Mieter Wohnraum anzubieten. Durch alle Akteure erfolgten Investitionen zum Zweck des Bestandserhaltes, wenngleich in unterschiedlicher Höhe.

Es zeigt sich, dass bei allen Akteuren ein hohes Interesse an Quartiersentwicklungsprozessen im Zusammenhang mit den eigenen Beständen gegeben war. Dabei agierten die „traditionell“ für städtische Gestaltungsaufgaben häufig herangezogenen, bestandshaltenden institutionellen Wohnungsanbieter in jüngster Vergangenheit ohne direkte Bezüge zu kommunalpolitischen Strategien. Die Kompatibilität gemeinsamer städtischer und unternehmerischer Zielstellungen war tendenziell zufällig und entsprechend dem wohnungswirtschaftlichen Handlungsbedarf, -anspruch bzw. -vermögen des einzelnen Akteurs „geschuldet“ bzw. zu „verdanken“. Über die eigenen Bestände hinausgehende Engagements wurden jedoch sowohl durch die Genossenschaften als auch durch die JADE GmbH verhalten begegnet. Es wird trotzdem eingeschätzt, dass projektkonkrete und wohnungswirtschaftlich „verwertbare“ Kooperationen und die Erstellung öffentlicher Güter über die eigenen Bestände möglich wären. Alle Akteure würden besonderen Wert darauf legen, regelmäßige Austauschbeziehungen mit der Stadt pflegen zu können, insofern Angebote unterbreitet werden würden.

Abb. F-14 fasst ausgewählte wohnungswirtschaftliche Aspekte zusammen.

F.4.2 Kommunikation in Belangen der investiven und sozialen Stadtentwicklung

Im folgenden Abschnitt werden Kommunikationsbeziehungen und -strukturen zwischen der Stadt sowie Akteuren der Wohnungswirtschaft im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen untersucht. Es wird zwischen Kommunikationsformen außerhalb von Institutionen und institutionalisierten Kommunikationsstrukturen unterschieden. Erstere Form beschreibt eine niederschwellige Kommunikation ohne niedergeschriebene Regeln sowie Zugangsbeschränkungen für kommunizierende Akteure.

F.4.2.1 Kommunikation außerhalb von Institutionen

Alle **untersuchten** Akteure unterhielten in den letzten Jahren zumindest lose Kommunikationsbeziehungen untereinander. Die häufigste Form war der mündliche Austausch zumeist aufgrund persönlicher Beziehungen. Zwischen den analysierten Akteuren bestanden keine wirtschaftlichen Abhängigkeiten oder vertraglichen Bindungen. Sie agierten als wohnungswirtschaftliche Konkurrenten.

F.4.2.1.1 Stadt – ehemals kommunales Wohnungsunternehmen

Die Stadt als Mehrheitsanteileignerin der JADE GmbH verlor mit dem Verkauf Schritt für Schritt auch ihre kommunikativen Kontakte zum Wohnungsunternehmen. Während bis zum Verkauf im Rahmen der Gesellschafterversammlung bzw. durch regelmäßige Kontakte zwischen Stadtbaurat und Unternehmensführung „Aufträge“ an die JADE GmbH herangetragen werden konnten und „in die Geschäftspolitik [...] eingespeist und dann [...] vom Aufsichtsrat [abgesegnet]“ [WHSV_SV_02.-72\] wurden, bestanden diese Kommunikationsbeziehungen nach dem Jahr 2000 nicht mehr. Seit der Beendigung des ExWoSt-Projektes besteht auch kein offizieller Kontakt mehr. Dieser Entwicklung wurde seitens der Stadt mit einer gewissen Ernüchterung begegnet:

„...es gibt [bei der JADE GmbH] keinen Entscheider vor Ort mehr. Das heißt es ist völlig überflüssig, jemand an den Tisch zu setzen, weil der muss sich das irgendwo oben absegnen lassen und bisher war die Geschäftspolitik eigentlich nur so, möglichst viel verschmerzen, möglichst viel Geld reinholen und wahrscheinlich bleibt dann irgendwann mal nicht verkaufbarer Rest übrig von dem man dann auch nicht weiß, was damit gemacht wird. Also Sie müssen sich das vorstellen wie so ein Großkonzern wo die Entscheider ganz woanders sitzen.“ [WHSV_SV_02.-78\]

	Genossenschaften eG (Spar&Bau eG/ Bauverein eG)	Private Beteiligungsgesellschaft JADE GmbH
WE-Kernbestand/ Teiräume	Tendenziell homogener Bestand, jeweils auf einzelne Stadtteile begrenzt, teilweise Neubau	relativ homogene Einheiten („nationalsozialistischer“/ sozialer Wohnungsbau“), mittleres bis unteres Preissegment, Fedderwardegröden
Wohnungsneubau	Ja, teilweise auch Abrissmaßnahmen	Nein
WE-Leerstände	Sehr gering (ca. 1,0 %)	unklar
Fluktuation	Hoch (Spar&Bau eG 2009: 12,0 %; Bauverein eG 2009: 13,5 %)	Sehr Hoch (Schätzung 20 %)
Investitionen im Bestand (Instandhaltung/ Modernisierung)	Sehr hoch: Bauverein eG: seit 2000: 40 €/ m ² ⁴⁸² Spar & Bau eG (2010): 30 €/ m ² ⁴⁸³	Moderat 2000: 20 €/ m ² Wohnfläche/ Jahr 2006: 13 €/ m ² Wohnfläche/ Jahr ⁴⁸⁴ 2009: k. A.
Verwertungslogiken	Bestandshalter/ Bestandsverbesserer langfristige Renditeorientierung moderate Bestands-/ Portfolio-Orientierung	Bestandshalter Mittel-langfristige Renditeorientierung Kontinuierliche Bestands-/ Portfolio-Orientierung
Handlungsstrategie	Langfristige Bestands- und Quartiersentwicklungsstrategien	Marktangepasste, zunehmend auf Langfristigkeit orientierte Bestands- und Quartiersentwicklungsstrategien
Problemlösungsbereitschaft auf Quartiersebene	Sehr hoch: Finanzielles und gesellschaftlich/ soziales Engagement	Wechselhaft: Steigendes gesellschaftlich/ soziales Engagement
Unternehmenszentrale	Wilhelmshaven	Wilhelmshaven
Lokaler Handlungsspielraum der Unternehmensführung	Lokal festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien	Überregional festgesetzte Investitions- und Handlungsstrategien
Lokale Entscheidungsfindung/ -durchsetzung	Direkte Entscheidungsfindung und -durchsetzung gegeben	Abstimmungsnotwendigkeit mit überlokaler Unternehmensführung
Investiver Aktionsradius	Quartiersebene	Quartiersebene
Interesse an Quartiersentwicklung	Sehr hoch	Tendenz zu sehr hoch
Theoretisches Handlungspotenzial für Quartiersentwicklung	Sehr hoch	Sehr hoch
Lokales Vernetzungsinteresse/ Kooperationsbereitschaft	Sehr hoch/ nicht gegeben	Relativ hoch
Demographische „Awareness“	Sehr hoch	Sehr hoch

Abb. F-14: Konkrete Handlungsgegebenheit lokaler Akteure in der Stadt Wilhelmshaven

Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁸² [\WHV_WW_02.-17\]⁴⁸³ [\WHV_WW_01.-5\]⁴⁸⁴ plan-werkStadt 2007, 43

F.4.2.1.2 Stadt – Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Die seitens des Bauvereins eG angeregte Initiierung eines Runden Tisches „Wohnungsmarkt“ im direkten Anschluss an das ExWoSt-Modellvorhaben Stadtumbau West (2008) scheiterte. Als Teilnehmer waren sowohl Vertreter der Wohnungswirtschaft als auch der Stadt angedacht. Bis heute wurde die Etablierung einer Kommunikationsplattform zu Themen des lokalen Wohnungsmarktes nicht weiter verfolgt. Dagegen erfolgen lose, zwei bis drei Mal im Jahr stattfindende, informelle Treffen zwischen Bauverein eG und Vertretern der Stadt. Diese dienen beiden Akteuren zum wechselseitigen Informieren über Arbeitsstände bzw. Projekte, welche ausschließlich das Wohnquartier Siebthsburg und damit den Wohnungsbestand des Unternehmens betreffen. Bei den durch den Bauverein eG initiierten Treffen erfolgt auch auf informellem Wege – ohne Protokoll – eine Abstimmung über das weitere Vorgehen und zu initiiierende Maßnahmen im Quartier [WHV_WW_02.-45]. Der durch regelmäßige Kontakte erzielte Informationsfluss führt zu einer projektbezogenen, vertrauensvollen Zusammenarbeit. Das auf diese Weise in der Verwaltung aufgebaute Grundverständnis für konkrete Planungs- und Investitionsvorhaben des Unternehmens erleichtert wiederum für das Unternehmen selbst die Realisierung eigener Projekte.

„Natürlich hauen die [Stadt Wilhelmshaven] uns manchmal auch was zwischen die Beine, ist klar. [...] Aber wir versuchen immer, wenn wir Dinge haben, die vorher zu klären. [...] Also ich kann mich darüber nicht beklagen, dass die Netzwerke so nicht da sind. [...]. Aber wir müssen sie von uns aus anschieben [...]. Also die Stadt würde sag ich mal nicht auf uns zukommen.“ [WHV_WW_02.-49]

Auch bei der Spar&Bau eG war durch persönliche Kontakte auf Ebene der städtischen Abteilungsleiter ein projektbezogener, kommunikativer Austausch nachweisbar. Diese stark personengebundenen Kontakte erfolgten ohne Institutionalisierung. Formell stattfindende, strategische Kommunikationsbeziehungen zwischen den Akteuren fanden dagegen nicht statt.

„Wir arbeiten jetzt mal so ein ganz bisschen zusammen mit der Stadt, ich kenne auch da den einen oder anderen persönlich und ich glaube eher, über diese persönliche Schiene kommt das, [...] aber das läuft nicht auf Ebene, also Vorstand von unserer Seite, Stadtbaurat oder Oberbürgermeister der Stadt, sondern das läuft dann mit Abteilungsleitern, die ich selber persönlich kenne und, glaube ich, eher über diese Schiene das läuft, ansonsten nicht und da sind wir auch schon mal bereit, ein bisschen mehr zu machen, ...“ [WHV_WW_01.-27]

Dagegen wurde weder durch die Stadt noch durch die Jade GmbH ein aktiver Kontakt zueinander gesucht. Dabei ergab sich seitens der Stadt durchaus ein Diskussionsbedarf aufgrund der steigenden Zahl von Zwangsräumungen durch das Unternehmen [WHV_SV_01.-95].

Während zumindest durch die Genossenschaften ganz bewusst regelmäßige Kontaktaufnahmen zur Stadt erfolgten, wurde die unternehmerische Wohnungswirtschaft in den letzten Jahren nicht in strategische Überlegungen der Stadt selbst eingebunden. Mit Ausnahme eines gemeinsamen Treffens zum Thema „Müllentsorgung – werden zusätzliche Papiertonnen benötigt?“ gab es etwa seit dem Jahr 2006 zwischen Stadt und den wohnungswirtschaftlichen Akteuren keinen gemeinsamen Kontakt [WHV_WW_03].

Die im Rahmen des ExWoSt-Projektes gesammelten Erfahrungen hatten wiederum bei der Stadt zu einer gewissen „kommunikativen Ermüdungserscheinung“ geführt. Insbesondere die Arbeit in informellen Gremien wie Arbeitskreisen sollte demnach aus kommunaler Sicht nicht überstrapaziert werden. Sofern keine direkten Chancen gesehen wurden, in Vertretern der Wohnungswirtschaft Kooperationspartner zu finden, wurde ein Kontakt nicht angestrengt.

„...dieser Prozess Stadtumbau West hat mir auch gezeigt, dass man, sage ich mal, diese Arbeitsgruppen, dass man das nicht überstrapaziert, sonst wird das vergeudete Zeit. Es wird viel geredet, aber es kommt wenig bei rum....“ [WHV_SES.-191]

F.4.2.1.3 Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Nach Ansicht eines Experten schwächten sich mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens auch bestehende, lose Kommunikationsbeziehungen zwischen den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ab. Gleichzeitig wurde insbesondere die JADE GmbH als neuer Konkurrent am Markt wahrgenommen.

„...unter den Leuten die hier Wohnungsbestände [hatten, wurde] mehr gesprochen als wir noch im Besitz der WoBau Jade waren, weil wir eigentlich Marktführer hier waren. [...] weil die Stadt als Besitzer der WoBau Jade auch nicht unbedingt der direkte Konkurrenz zu einem Privaten sein sollte...“
[\WHV_PV_01.-82\]

Dennoch unterhielten die beiden Wohnungsgenossenschaften Bauverein eG und Spar & Bau eG weiterhin wechselseitig unregelmäßige, informelle Kontakte. Der Verkauf änderte prinzipiell an diesem Selbstverständnis nichts, wenngleich beide Akteure bestehende Kontakte überraschend unterschiedlich einschätzten. So erfolgte eine lose Kommunikationsbeziehung nach Auskunft eines Akteurs im Bedarfsfalle als mündlicher Austausch bzw. Arbeitstreffen unter den Geschäftsführern mit dem Ziel, Synergien durch Zusammenarbeit zu ermöglichen. Trotz Marktkonkurrenz wurden praktische Arbeitsaufgaben, die ggf. gemeinsam bewältigt werden sollten, wie der gemeinsame Einkauf von Rauchmeldern und damit das Erzielen einer Kostenersparnis oder die bis 2015 geforderte Überprüfung von Abwasserleitungen (Dichtigkeitsprüfung für die Kanalisation) diskutiert. Ein Austausch über Interna der Unternehmensstrategie erfolgte nicht, wenngleich ein offiziell-informeller Austausch zwischen Mitarbeitern der Unternehmen gegeben war und auch durch die Geschäftsführung toleriert wurde [\WHV_WW_02.-41\].

„Was aber so Geschäftspolitik betrifft und so, also da rückt kaum jemand raus. [...] Außerhalb des Vorstands laufen da schon Kanäle. Also die Mitarbeiter tauschen sich schon auf ihrer Ebene aus.“
[\WHV_WW_02.-41\]

„...es gibt keine Kooperation, Absprachen oder Zusammenarbeit, weder mit unserem Mitstreiter, dem Bauverein Rüstringen, noch mit der Stadt...“ [\WHV_WW_01.-23\]

Ein Austausch oder Ansätze einer Kooperation zwischen den Genossenschaften und der JADE GmbH waren dagegen nicht gegeben. Es bestanden weder formelle noch informelle Kommunikationsbeziehungen. Es erfolgte eine bewusste Abgrenzung des eigenen Unternehmens vom „neuen“ Konkurrenten.

„Ja, ja die Jade ist vollkommen außen vor für uns [als Unternehmen]. Wir wissen noch nicht mal wer im Moment da Geschäftsführer ist und wie da die Strukturen sind. [...] Ich erfasse nur über persönliche Kontakte, die ich noch in die Jade hinein habe aus der vergangenen Zeit, [...] Auch diese [Personen] ein bisschen plaudern, aber formelle Kontakte zur Jade gibt es also absolut nicht. ...“ [\WHV_WW_02.-45\]

„Nein, gibt es gar nicht. Also wir haben mit der Jade nichts zu tun und die mit uns auch nicht. Seit den Verkäufen, seit den ersten Verkäufen, haben wir mehrere Geschäftsführer kennengelernt, einige haben wir gar nicht kennengelernt, einige waren über Jahre da, andere waren nur ein paar Monate da, das hat also sehr schnell gewechselt, aber wir haben eigentlich keinen Kontakt. Man trifft sich mal so bei der einen oder anderen öffentlichen Veranstaltung, spricht dann ein wenig miteinander, [...] die müssen ihr Geschäft machen, für sich, wir müssen unseres machen und da ist keinerlei Zusammenarbeit, weil, wie gesagt, die Ausrichtung der Unternehmen völlig anders ist. Also da haben wir gar keine Gemeinsamkeiten.“ [\WHV_WW_01.-43\]

F.4.2.2 Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen

Seit Mitte der Nullerjahre ist das städtische Kommunikationsbedürfnis gegenüber den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nach einem sehr intensiven und umfassenden kommunikativen Austausch gesunken. Für dieses Verhalten lassen sich folgende Gründe benennen:

- Für die Stadt stellen bis dahin erarbeitete Konzeptionen eine ausreichende strategische Handlungsgrundlage dar,
- Für die Stadt haben Neubaumaßnahmen sowie Lückenschließungen strategisch Vorrang vor Bestandsinvestitionen auf dem Wohnungsmarkt. Eine Zusammenarbeit mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ist dafür nicht zwingend notwendig. Beiden Genossenschaften wurde ein hohes Maß an Selbstverantwortung im Sinne der Gesamtstadt attestiert,
- Die Stadt kann die Unterbringung von einkommensschwachen Haushalten aufgrund der gegebenen Wohnungsmarktsituation problemlos gewährleisten. Durch die Stadt bzw. Arge wurden Diskussionen bzw. Verhandlungen zu bedarfsgerechten Mietobergrenzen mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nicht geführt.

Dagegen war seitens der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ein hoher Kommunikationsbedarf aufgrund der gegebenen Marktlage sowie des zukünftigen Schrumpfs- und Alterungsprozesses der Wohnbevölkerung gegeben. Für dieses Verhalten lassen sich folgende Gründe benennen:

- wachsende Erwartungshaltungen und Notwendigkeit des kommunalen Lenkens im Sinne einer gesamtstädtischen Handlungsorientierung,
- Sensibilisierung der Wohnungswirtschaft für notwendige und aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels erforderliche wohnungswirtschaftliche Investitionen.

Das ungleiche Aufgabenverständnis unter den Akteuren spiegelte sich in der Institutionalisierung von Kommunikationsprozessen und Strukturen, die im Folgenden beschrieben werden sollen.

F.4.2.2.1 Gesamtstädtischer Zukunftsdialog durch städtische Initiative

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprojektes wurde ein sehr intensiver und breit angelegter Kommunikationsprozess durch die Stadt initiiert. Während der Durchführung des Zukunftsdialogs traf sich eine verwaltungsinterne Fachgruppe, die „kleine Steuerungsrunde“, 14-tägig. Sie setzte sich aus Akteuren der Stadtplanung und Stadterneuerung, Kommunikation und Koordination sowie einem extern beauftragten Stadtplanungsbüro – plan-werkStadt – zusammen⁴⁸⁵. Die „kleine Steuerungsrunde“ stand in direktem Dialog zur intern tagenden „großen Steuerungsrunde“ der Verwaltungsspitze sowie zu thematischen Arbeitskreisen. In diesen sechs öffentlich tagenden Arbeitskreisen kamen wiederum institutionelle Akteure zusammen, die seitens der Stadt gezielt eingeladen wurden. Durch die Stadt wurden damit bspw. Vertreter der unternehmerischen Wohnungswirtschaft⁴⁸⁶ und unterschiedlichste private Akteure für den Diskussionsprozess u. a. im Arbeitskreis „Wohnen in Nachbarschaften“ zusammengeführt. Ergebnisse aus den einzelnen Arbeitskreisen liefen bei der „kleinen Steuerungsrunde“ zusammen und wurden an die „große Steuerungsrunde“, die die offizielle Steuerung des gesamtstädtischen Zukunftsdialoges hatte, vermittelt. In letzterem Gremium agierten Oberbürgermeister, Dezernenten und Amtsleiter sowie Vertreter der Stadtratsfraktionen (plan-werkStadt 2007, 53f).

⁴⁸⁵ Ihre Aufgabe war es, den gesamtstädtischen Zukunftsdialog zu organisieren, zu steuern, die Umsetzung einzelner Maßnahmen zu begleiten und anzuregen, Entscheidungen herbeizuführen, Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten sowie die Vernetzung des Gesamtvorhabens zu koordinieren. Bei Bedarf wurden weitere Experten hinzugezogen.

⁴⁸⁶ Wohnungsbaugenossenschaften, JADE GmbH, BlmA, Vertreter des (ehemaligen) Deutschbau-Bestandes. insbesondere letztere nahmen als Akteur nur in Arbeitskreisen teil, übernahmen jedoch keine aktive Gestalterrolle. Mit dem aktuellen Eigentümer des ehemals öffentlichen Bestandes, der Deutschen Annington GmbH, gab und gibt es weder im Rahmen des Zukunftsdialoges noch zur heutigen Zeit einen Austausch: „...weil die absolut Null [örtliches] Interesse haben.“ [WHV_SES.-167\]

Arbeitskreis Wohnen in Nachbarschaften

Der am intensivsten von Akteuren im Rahmen des „Gesamtstädtischen Zukunftsdialoges“ angenommene Arbeitskreis tagte zwischen 2003 und 2005 und bearbeitete folgende ausgewählte Themen⁴⁸⁷:

- Möglichkeiten von Projekten, Maßnahmen und Umgestaltungen, mit denen eine qualitative Aufwertung der Wohnungsbestände erreicht werden kann,
- Strategien der Wohnungsmarktanpassung (Rückbau/ Umbau/ Umnutzung),
- steigende Fluktuation und Leerstand auf dem Wohnungsmarkt,
- Konsequenzen für den Wohnungsmarkt u. a. aufgrund rückgängiger Bevölkerung,
- Entwicklung von Strategien, um neue Bewohner zu gewinnen und abwanderungswillige Haushalte in der Stadt zu halten.

Der Arbeitskreis entwickelte u. a. „Leitlinien zum künftigen Bauen und Wohnen“ in Wilhelmshaven. Hierbei wurden durch den Arbeitskreis Forderungen formuliert, wie baurechtliche Genehmigung von Wohnungsneubau an die Zahl rückgebaute Wohngebäude zu koppeln. Zudem sollte sich die Neuausweisung von Wohngebieten am Bestand der bereits vorhandenen bzw. anliegenden Infrastruktur orientieren (Stadt Wilhelmshaven 2004a, 02). Große Teile der inhaltlichen Zuarbeit des Arbeitskreises fanden jedoch keinen Eingang in den Abschlussbericht des gesamtstädtischen Zukunftsdialoges. Damit konnten weder formulierte Leitthesen noch konkret erarbeitete Projekte eine praktische und unmittelbare Umsetzungsrelevanz erzielen. Zudem hatte die Stadt bereits im Vorfeld des Dialoges große Teile zur Verfügung stehender Fördergelder vertraglich gebunden.

Die durch die Stadt aufgebauten Kommunikationsstrukturen mit Ausnahme der verwaltungsinternen „kleinen Steuerungsrunde“ lösten sich auf. Das organisatorisch und zeitlich aufwendige dialogorientierte Vorgehen wurde nicht verstetigt. Aus Sicht der Verwaltung zeigte sich insbesondere mit fortschreitender Dauer des Austauschprozesses, dass der Wille zur Kommunikation und Zusammenarbeit im Arbeitskreis geringer wurde.

„...so am Anfang [des Kommunikations- und Arbeitsprozesses] war eine ganz große Resonanz und nach zwei Jahren hat das ziemlich abgebröckelt [...] die Teilnehmer in solchen Arbeitsgruppen [sind] in erster Linie Konkurrenten untereinander [...], die offenbaren nicht ihre Politik oder das, in diesen Arbeitskreisen, sondern die sind sich nur einig gegenüber der Stadt irgendwelche Forderungen. Am besten in Geld oder, ne.“ [WHV_SES.-175]

Die ermittelte Kommunikation fand unter der Bedingung geringfügiger Institutionalisierung statt. Sie war nicht an Verträge oder formelle Absprachen gebunden. Zwischen den Akteuren bestanden prinzipiell keine wechselseitigen Verpflichtungen, die sie an kooperative Handlungsweisen banden. Das durch Spot-Verträge (siehe Abb. A-5, Seite 27) gekennzeichnete Verfahren führte sowohl für die Stadt als auch für am Arbeitsprozess beteiligte Akteure ins Leere. Erfahrungen aus dem Arbeitskreis minderten insbesondere unter privaten Akteuren die Bereitschaft, weiterführende Kommunikationsbeziehungen mit der Stadt zu unterhalten.

F.4.2.2.2 Initiierung Sanierungsmanagement durch städtische Initiative

Die Stadt war im Rahmen ihrer Förderarbeit im Sanierungs- und Soziale-Stadt-Gebiet Westliche Südstadt ein Akteur der sogenannten Sanierungsmanagementrunde, dem zentralen Gremium zur strategischen Steuerung der Maßnahmen im Stadtteil. Auch wenn die im Folgenden beschriebene Kommunikationsbeziehung alltägliches Verwaltungshandeln für die Stadt darstellt, werden Kommunikationszusammenhänge und -inhalte an dieser Stelle beschrieben. So wurde die vorgefundene Zusammenarbeit erst notwendig, da der langjährige städtische Sanierungsträger JADE GmbH keine eigenen

⁴⁸⁷ plan-werkStadt 2007, 67

Impulse im Bereich der Stadterneuerung mehr setzen und lokale Akteure des Wohnungsmarktes nicht für eine Zusammenarbeit gewonnen werden konnten [WVH_SES.-221].

Die formell einberufene Lenkungsrunde tagt aller drei Wochen im Stadtteilbüro in nicht-öffentlicher Sitzung. Sie gibt sich ein internes Protokoll. Ziel des Gremiums ist es, Prozesse der Stadterneuerung vor Ort abzustimmen und einen gemeinsamen Wissenstand über Fördermodalitäten, Sanierungsfortschritt und ggf. auftretende Probleme zu gewährleisten.⁴⁸⁸

„Das ist aber ein ganz übliches Verfahren, dient des Informationsflusses aber auch zum Teil tatsächlich zur inhaltlichen Abstimmung bis hin dazu, dass man dann merkt, irgendwas hakt und einer muss was von den Dreien unternehmen, den drei Beteiligten. Bei der Komplexität, das sehen Sie schon richtig, muss, ist der Abstimmungsbedarf ein bisschen höher.“ [WVH_SES.-77]

„[Die Runde dient dazu], möglichst umfassend dafür zu sorgen, dass alles, was im Stadtteil passiert im Moment, im Sinne der Sanierung passiert und sich dessen auch gegenseitig immer wieder zu versichern, dass die Einschätzung, die man da hat, die richtige ist.“ [WVH_SES.-91]

Der Lenkungsrunde gehörten folgende Akteure mit konkreter Aufgabenstellung an:⁴⁸⁹

1. Die JADE GmbH als bilanz- und finanztechnischen Themen bearbeitender Akteur übernimmt buchhalterische Tätigkeiten. Der seit 2002 durch die Stadt bestätigte Treuhänder (§§ 157 ff BauGB)⁴⁹⁰ ist damit ausschließlich für die technisch-finanzielle Verwaltung und Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen zuständig. Das Wohnungsunternehmen selbst besitzt keinen Wohnungsbestand im Quartier.
2. Die Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Südstadt mbH (EWS mbH) [Hannover] als verfahrenstechnische Themen bearbeitender Akteur trägt für strategische und öffentlichkeitswirksame Bearbeitung der Sanierungsmaßnahmen Verantwortung. Seit 2007 übernimmt sie in Form eines public-private-partnership die Tätigkeit eines nicht förmlich bestätigten Sanierungsträgers (§ 159 BauGB)⁴⁹¹,
3. Die Stadterneuerungsgesellschaft re.urban GmbH [Oldenburg] agiert als Sanierungsbeauftragter (§ 157 BauGB). Sie übernimmt Aufgaben der technischen, baulichen und städtebaulichen Beratung bei Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen von Eigentümern und Bewohnern. Das Unternehmen ist zudem für das Programmgebiet „Soziale Stadt“ als Quartiersmanager tätig.
4. Die städtische Abteilung Stadterneuerung bearbeitet hoheitsrechtliche Themen. Bei ihr werden Informationen über geförderte Maßnahmen und Projekte gebündelt und entsprechend ihrer rechtlichen Genehmigungsfähigkeit überprüft sowie notwendige Ratsbeschlüsse zur gesicherten Umsetzung von Arbeitsschritten zu „**genehmigungspflichtigen Vorhaben und Rechtsvorgängen**“ (§ 144 BauGB) vorbereitet.

Kommunikation und Zusammenarbeit der Akteure waren durch eine langjährige, persönliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit gekennzeichnet. Die im Rahmen der Arbeitsbeziehung aufgebauten

⁴⁸⁸ Erkenntnisse aus teilnehmender Beobachtung am 2011-04-06 sowie ergänzend [WVH_SES.-82].

⁴⁸⁹ Folgende Angaben im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung am 2011-04-06 sowie im nachfolgenden Expertengespräch [WVH_SES] durch die Akteure selbst vermittelt.

⁴⁹⁰ Akteur war anfangs als Treuhänder und Sanierungsträger für die Stadt aktiv. Durch die Konzentration auf sein Kerngeschäft konnte diese Dienstleistung nicht mehr vollumfänglich abgesichert werden und wurde durch die Stadt an Dritte vergeben. Die JADE GmbH bleibt weiterhin Beauftragte bei Durchführung und Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen wie Grunderwerbsvorgängen im Rahmen von Erschließungs- und Ordnungsmaßnahmen, Abschluss und Abrechnung von Ordnungs- und Modernisierungsmaßnahmen mit Investoren sowie das Führen eines Treuhänderkontos/ Abrechnen der städtebaulichen Gesamtmaßnahme.

⁴⁹¹ Die Gesellschaft besteht aus BSMF Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH, KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH (Anteile jeweils: 21,25 %), Rudnick & Rudnick Projektgesellschaft GbR (Anteil: 7,5 %) [siehe Stadt Wilhelmshaven 2011e, 171]. Die Stellung als Mitgesellschafter durch die Stadt (Beteiligungsquote 50 %) soll aufgehoben werden, die Sonderkonstruktion damit aufgelöst und die städtischen Anteile in die dann komplett private Gesellschaft überführt werden.

Kontakte wurden durch die Akteure als stabil und verlässlich eingeschätzt. Einer der Sanierungsträger äußerte sich wie folgt:

„Also, ich bin ja nun in verschiedenen Städten tätig und verschiedene Städte sind Partner und das ist hier eine sehr aktive, auch sehr offene, auch eine Strategiefindung.“ [WHV_SES.-218]

Das Sanierungsmanagement war so angelegt, dass eine Verknüpfung unterschiedlicher Entscheidungs- und Handlungsebenen gewährleistet und unter den Akteuren eine Rückkopplung sowie Korrekturen einzelner Entscheidungen möglich waren. Akteure aktualisierten somit wechselseitig projektbezogen inhaltlich, organisatorisch und rechtlich ihr Wissen. Sie diskutierten über aufgetretene oder auftretende Probleme.

F.4.3 Interaktionsorientierungen und Akteurkonstellationen

In Wilhelmshaven standen sich die auf gesamtstädtische Interessen orientierte Stadt sowie Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft mit ihren, entsprechend ihres Marktgebietes lokalen und quartiersbezogenen Interessen gegenüber. Die analysierten Akteure des Wohnungsmarktes stellten eine relativ kleine Gruppe dar, die etwa 40 % des Mietwohnungsbestandes bzw. etwa 30 % der lokalen Wohnungen insgesamt bewirtschaften. Zu den genauer analysierten Vertretern der Gruppe zählten zwei Genossenschaften sowie das ehemals kommunale Wohnungsunternehmen. Alle wurden als professionelle Akteure wahrgenommen, die entsprechend gegebener Standortbedingungen und Vermarktungsstrategien bzw. Geschäftspolitiken ein hohes bis sehr hohes Interesse an Quartiersentwicklungen und damit verbundenem, theoretischem Handlungspotenzial aufwiesen. Eine Kooperationsbereitschaft in Belangen der sozialen und baulichen Quartiersentwicklung war dagegen unterschiedlich ausgeprägt (siehe Abb. F-14).

Nachdem akteursabhängige Handlungsorientierungen und Kommunikationsbeziehungen unter den Akteuren dargestellt wurden, werden in einem weiteren Schritt kollektive Interaktionsorientierung sowie aufgetretene Konflikte bzw. die Bearbeitung von Konflikten zwischen den Akteuren herausgearbeitet.

F.4.3.1 Kollektive Zusammenarbeit zwischen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Bei den untersuchten Akteuren überschritten sich Geschäftsgebiete nicht räumlich. Damit war kein Akteur unmittelbarer Anrainer eines anderen. Handlungsorientierungen waren vor allem auf den eigenen Wohnungsbestand konzentriert. Insbesondere von einer Genossenschaft wurden kollektive Interaktionsorientierungen zum genossenschaftlichen Mitbewerber angestrebt. Eine konkrete wohnungswirtschaftliche oder stadterneuerische Zusammenarbeit war nicht gegeben. Der neue Eigentümer wurde von beiden Genossenschaften nicht als Kooperationspartner in wohnungswirtschaftlichen Belangen in Betracht gezogen.

Insgesamt zeigte sich, dass es durchaus bei den befragten Unternehmen Kenntnisse über die Unternehmenspolitik und realisierte Projekte der jeweils anderen gibt. Diese Form des Beobachtens führte jedoch nicht zu einer Beeinflussung der eigenen Handlungsstrategien, die auf unterschiedliche räumliche und sachliche Teilmärkte spezialisiert war⁴⁹². Mit Ausnahme eines Akteurs war ein Kooperationsanspruch zur Erstellung bzw. Beteiligung bei der Erstellung von Kollektivgütern nachweisbar.

⁴⁹² JADE GmbH: tendenziell einkommensschwache Haushalte, Spar&Bau eG: einkommensstärkere Haushalte/ Neubau; Bauverein eG: Familien- und Seniorenorientierung

F.4.3.2 Kollektive Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Mit Beendigung des kommunikativ sehr intensiven ExWoSt-Forschungsprojektes, klangen auch praktisch verfolgte Ansätze einer Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Akteuren des Wohnungsmarktes aus.

Stadtleitbild: „Hab ich auch hier stehen. Durfte ich auch dran mitarbeiten, hab ich mich auch gefreut, haben wir auch bestimmt ein Jahr dran gesessen, viel Arbeit, haben vieles entwickelt. Das sind so Dinge halt, da macht man nachher zwei Löcher rein. Dann kommt das in Aktenordner und steht das da. Was mir mal so fehlt ist, wenn man so was aufreißt und das letzte Beispiel ist im Stadtumbau West. Wenn wir Hilfe haben [...] find ich das toll. Da kommt Bewegung rein, Bewegung rein, Aktivität rein. So und dann plätschert das wieder weg. Befasst man sich irgendwie mit Nebensächlichkeiten oder mit anderen Themen irgendwo, weiß ich nicht.“ [\\WHV_WW_02.-65\]

„...Zusammenarbeit mit der Stadt ist leider schlecht. Wir würden [...] mehr machen wollen und die Stadt hat kein Entwicklungskonzept da in irgendeiner Form. Ich glaube aber, dass das auch mit Persönlichkeiten zusammenhängt, ja, vielleicht wird es mal besser.“ [\\WHV_WW_01.-56\]

Diese intensive Phase des teils gemeinsamen Investierens ergab sich nicht zuletzt aus den seitens des Fördergeldgebers (Bund) erhobenen Anforderungen an konzeptionelle Planung und Umsetzung der Stadtumbaukonzeption. Dabei bezog sich die öffentlich geförderte, kommunale Umsetzungsorientierung strategischer Ziele sowohl finanziell als auch bezogen auf einzelne Akteure ausschließlich auf als „machbar“ eingeschätzte und auf „erfolgsversprechende“ Projekte. Private Akteure wurden durch die Verwaltung teilweise nur „formal“ in Handlungsprozesse einbezogen.

„...Die haben natürlich eine Verpflichtung gehabt, sagen wir mal das Geld, was ja dann von außerhalb auch hier nach Wilhelmshaven kommt, rechtzeitig unterzubringen. [...] Das war immer gebunden, zeitmäßig. Das musste also -, zu bestimmten Zeitpunkten mussten die Anträge sein für dies und jenes Projekt, da musste es verbaut sein, da musste das Geld abgerechnet werden usw. Da machen sich Verwaltung natürlich dran, um das Geld auch nicht zu verlieren, das dann alles richtig und zeitgerecht hinzukriegen, und ich glaube, da sind die Bürger dann und dieser Stadtteilbeirat, vielleicht auch die Politik zum Teil, etwas abgehängt gewesen, weil das einfach dann auch durchgezogen wurde und die Verwaltung natürlich auch schon bestimmte Vorstellung hatte, was denn alles so passieren soll...“ [\\WHV_PV_02.-38\]

Seitens der Stadt wurden neue oder an Bestehendes anknüpfende, strategische Aufgabenstellungen nach Abschluss des ExWoSt-Prozesses nicht verfolgt.

„...Jetzt bezweifle ich mal, dass es solche strategischen Überlegungen bei der Stadt gibt. Wie oft haben wir schon angeregt, [...], lässt uns bitte mal Stadtumbau West weiterführen. Wir haben alle Grundlagen geschaffen.“ [\\WHV_WW_02.-51\]

Bestandsakteure waren in ihrer Umsetzungsplanung, mit Forderungen oder Realisierungsvorschlägen auf sich allein gestellt. Die Stadt zeigt kein Interesse an einer Zusammenarbeit wenn wohnungswirtschaftliche Akteure ihren Willen zur strategischen und investiven Zusammenarbeit, auch **außerhalb** des eigenen Geschäftsbereiches als gleichberechtigte und unabhängige Partner signalisierten.

„Wir haben hier in Wilhelmshaven politische Akteure, die uns gar nicht mit einbinden. [...] Also wir haben keine, absolut keine Unterstützung von der Stadt und wir haben auch keine Kooperation mit der Stadt.“ [\\WHV_WW_01.-13\]

„Würde aber durchaus mich darüber freuen, wenn die Stadt uns mehr einbinden würde und wenn es nur Konzepte wären.“ [\\WHV_WW_02.-75\]

Unabhängig davon verstanden sich beide genossenschaftlichen Bestandshalter aus ihrem unternehmerischen Selbstverständnis heraus als Stadtentwickler. Sie bemühten sich, Maßnahmen der Umgestaltung und Aufwertung des (eigenen) Wohnquartiers voranzutreiben. Die angestrebten nachhaltigen Unternehmenserfolge führten direkt wie indirekt zu städtischen Revitalisierungsprozessen. Die-

ses, vor allem durch einzelwirtschaftliche Aspekte geprägte, Bewirtschaftungsmodell ist durchaus mit positiven externen Effekten für die Gesamtstadt verbunden.

„Wir haben [...] eigentlich ganz wenige Kontakte mit der Stadt über die Stadtentwicklung, sondern wir machen wirklich im Grunde genommen unsere Firma [...] für uns. [...] wir sind daran bemüht, unseren Wohnungsbestand in Ordnung zu halten, ja, jederzeit zu modernisieren, wir investieren allerdings auch [...] wir legen sehr viel Wert auf den Neubau, aber wir kümmern uns in erster Linie um unser eigenes Geschäft ...“ [WHV_WW_01.-5]

Während die genossenschaftlichen Akteure seit Jahrzehnten eine bindende städtische Gesamtkonzeption forderten, wartete die kurz vor der finanziellen Handlungsunfähigkeit stehende Stadt auf neue Impulse „von außen“ bzw. argumentierte mit fehlenden Finanzen und bereits bestehenden Teilkonzepten. Konzepte wie ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept warEN aus Sicht der Stadt auch nicht zwingend notwendig:

Interviewerin Kaufmann: „Fehlt ihnen ein Insek?“

Antwort: „Eigentlich nicht. Also es sind soviel Determinanten schon vorgegeben, dass man, also ich könnte so ein Stadtentwicklungskonzept sozusagen in zwei Tagen niederschreiben, das wäre alles kein Problem, weil wir die einzelnen Fachprogramme haben. [...] Wir leben mit dem Prinzip Hoffnung Jade-Weser-Port und wenn der einschlägt, dann kann man wahrscheinlich das Konzept basteln, denn dann weiß man was noch notwendig sein wird.“ [WHV_SV_02.-112]

„... Die Verwaltung ist inzwischen ja auch so ausgedünnt, dass sie wirklich nur noch ihre Pflichtaufgaben und Daueraufgaben wahrnehmen kann. Alles mal so über den Tellerrand zu blicken, das wird jedes Mal schwieriger. Obwohl es eigentlich notwendig wäre.“ [WHV_SV_02.-104]

„...Also wenn, zurzeit hat der städtische Haushalt glaub ich ein Fehl von ungefähr 12 - 13 Mio. Das baut sich dann auf bis zum Jahr 2015, dass man sagt, irgendwann im Jahr 2015 sind wir eigentlich pleite nach der Doppik, weil dann, das was wir an Kapital haben aufgezehrt ist. [...] Also es muss zwischen Planung und zwischen Umsetzung, da muss auch ein gewisser zeitlicher Zusammenhang sein, sonst brauch man da gar nicht erst viel Zeit in die Planung stecken.“ [WHV_SV_02.-114]

Seitens der Stadt wurden Maßnahmen der Bestandsentwicklung außerhalb von bestehenden Stadterneuerungsgebieten wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Bestandshaltende, kooperationsinteressierte Akteure außerhalb der Gebiete wurden mehr oder weniger ignoriert. Nachdem das Wohnungsunternehmen JADE GmbH als Sanierungsträger ausfiel, wurden durch die Stadt neue „Auftragnehmer“ benötigt. Angefragte Bestandshalter zeigten kein Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Stadt, die über ihre eigenen Bestände räumlich hinausreichte und entschied sich bewusst gegen ein zusätzliches Engagement im städtischen Auftrag:

„... aber der Bauverein war auch nicht bereit, jetzt in andere Stadtteile, sage ich mal. Wir haben ja, bevor wir dann andere Private gesucht haben, haben wir natürlich innerhalb der Stadt Wohnungsbaugesellschaften angesprochen, habt ihr nicht, seid ihr nicht bereit, praktisch für die Südstadt so als Entwicklungs- oder als Sanierungsbeauftragte [...]. Und da haben die alle, haben alle abgewunken.“ [WHV_SES.-221]

„...und die Stadt hat auch überhaupt kein Interesse, in irgendeiner Form uns zu beteiligen...[...] Das mag an Personen liegen, die dort sind. Das mag an politischen Ausrichtungen oder an persönlichen Befindlichkeiten von einigen Leuten in der Stadt liegen. [...], aber wir haben in keiner Form irgendwelche Aufgaben übernommen. Wir wären wohl gerne bereit, ein wenig mehr zu machen [...], nur muss ich aber auch immer sagen, wir dürfen es ja immer nur im begrenzten Rahmen..., das sind ja die Gelder letztendlich, die wir verwalten, unserer Mitglieder und damit kann ich jetzt nicht irgendwo Stadtentwicklung machen...“ [WHV_WW_01.-27]

„.... Andererseits möchte ich mich von der Stadt nicht vereinnahmen lassen. Ich möchte ganz einfach hier als eigenständiges Unternehmen weiterhin [...] erfolgreich sein. [...] ich kann jetzt nicht die Ressourcen, die ich hier habe nehmen, um damit der Stadt zu helfen...“ [WHV_WW_02.-75]

Für die Stadt war das Unternehmen JADE GmbH für eine kollektive Zusammenarbeit im Rahmen von Stadtentwicklungsprozessen prinzipiell mit Auslaufen der ExWoSt-Förderung nicht mehr verfügbar. Die durch Zusammenarbeit beidseitig erzielbaren Synergien konnten solange erzielt werden, wie Fördergelder durch die Stadt bereitgestellt werden konnten.

„...und wir haben die Jade mit ins Boot gekriegt, weil es ja auch, sage ich mal, investive Mittel gab für Projekte...“ [\WHV_SES.-177\]

Die lokale Unternehmensführung der JADE GmbH verfügt wiederum finanziell nicht über ausreichend Handlungspotenzial, umfänglich investiv tätig zu werden und ärgert sich gleichzeitig über das „Schlechtreden“ des Stadtnordens durch die städtische Verwaltung und deren bewusste strategische Konzentration auf wasserne Lagen: „So viel Platz ist am Wasser nicht“ [\WHV_WW_03\]. Seitens der Stadt wurde auch beim Wohnungsunternehmen JADE GmbH kein kollektiver Handlungsbedarf gesehen.

„Also die WoBau Jade ist für uns nicht mehr greifbar. [...] Der Bestand ist noch da und funktioniert noch, also die Wohnungen gibt es noch, aber Einfluss können wir da kaum nehmen. Was wir im Stadtteil Fedderwardegroben erreicht haben, ist aber auch über Fördermaßnahmen. [...] ... und da sind ein paar Wohnungen dann so mehr studentengerecht ausgebaut worden....“ [\WHV_PV_01.-48\]

„...Ich hab hier noch einen Geschäftsführer vor Ort, ich hab keinen der selbst handeln kann. Das ist ein Teil eines riesen Konstrukts ist jetzt noch hier, ich sag mal, das ist wie ein Filialleiter von Douglas. Der kann auch einiges machen, aber nur bestimmte Sachen alles andere wird von oben entschieden und so geht's denen hier auch. Früher hatte ich ja den Chef der WoBau Jade, als es noch unser eigener Betrieb war, waren wir ja praktisch selber und waren Selbstentscheider. Das ist doch heute schon lange nicht mehr. Das ist nur ein Mitarbeiter der den Wohnungsbestand hier regelt.“ [\WHV_PV_01.-116\]

„Also diese Zusammen-Kooperation im Rahmen dieses Stadtumbau-Pilotprojektes, das hat die heutige Jade, sage ich mal, die ja dann auch mal verkauft worden, an den heutigen Eigentümer gerade in der Laufzeit dieses Pilotprojektes. Und diese Vereinbarungen, daran hat sich der Neu-Eigentümer gehalten, wir haben also diese Impulsprojekte dort umgesetzt. Aber die weiteren Strategien zur Aufwertung des Wohnungsbestandes in Fedderwardergroden [...] ist nicht weitergeführt worden. Da wurden so Genossenschaftsmodelle, Bewohnergenossenschaftsmodelle dann hier durchgerechnet und das ist von der Geschäftsführung nicht weitergeführt worden. Die Leerstände, die dort auftraten oder auftreten, die sind, sage ich mal, durch temporäre Nutzung im Rahmen der Baumaßnahme Jade-Weser-Port konnte aufgefangen werden. Da sind sehr viele Wohnungen, sogenannte Gästewohnungen oder -zimmer vermietet worden, sodass die Jade da auch kein Modernisierungsinteresse hatte.“ [\WHV_SES.-162\]

Im Untersuchungszeitraum fand keine Zusammenarbeit der Stadt mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zur Planung bzw. Ermittlung bedarfsgerechter Kosten der Unterkunft statt. Zudem gab es keine strategischen Absprachen zu einer möglichen Unterbringungspolitik Einkommensschwächerer in den Bestand der Genossenschaften. Eine städtische Vermittlung von Bedarfsgemeinschaften wurde beidseitig nicht angestrebt.⁴⁹³

Das Thema Mietwohnen bzw. Bestandwohnungsmarkt ist seit vielen Jahren kein Thema des politischen Diskurses. So nahm die Stadt nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens, wird vom Sanierungsgebiet Südstadt abgesehen, keinen aktiven Einfluss mehr auf die Bestandsmarktentwicklung. Auch seitens einzelner Interessensvertreter des Wohnungsmarktes war aufgrund entspannter Marktverhältnisse kein Kommunikationsbedarf gegeben [\WHV_IV_01\].

⁴⁹³ Der Erwerb von Anteilen stellte ein besonderes Miet- bzw. Nutzungsverhältnis dar. Sofern die genossenschaftlichen Modalitäten durch einkommensschwächere Haushalte erfüllt werden können, können diese auch über Wohnraum verfügen. Kommunale Belegungsrechte gab es im genossenschaftlichen Bestand nicht.

„...der [Hartz IV Anfrager] wird genauso behandelt, wie jeder andere auch. Es ist nicht so die Stadt, dass die jetzt ankommt und sagt, wir haben die und die Leute, bitte bringt die unter, das gibt es überhaupt nicht, sondern es geht einfach nur da drum, wer zu uns kommt, der kann eine Wohnung bekommen wenn die, ja, Modalitäten eben stimmen.“ [\WHV_WW_01.-17\]

F.4.3.2.1 Wahrnehmungswandel und Konflikte im Zusammenhang mit dem Markteintritt der neuen Investoren

Zwischen den Akteuren des Wohnungsmarktes konnten keine unmittelbaren Konflikte ermittelt werden. Alle Akteure waren auf die Entwicklung ihrer eigenen Bestände und deren marktfähigen Zustand orientiert. Die nicht unmittelbar gegebene räumliche Nachbarschaft erschwerte nicht nur kollektive Ansätze der Zusammenarbeit, sondern minimierte auch wohnungswirtschaftliche Konfliktpotenziale.

Alle wohnungswirtschaftlichen Akteure nahmen sich wechselseitig als Konkurrenten wahr. Ein Abwerben von Mietern oder unlauterer Wettbewerb fanden nicht statt.

Durch die Mehrfachveräußerung des Wohnungsunternehmens JADE GmbH, aber auch stark medial präsente Unternehmensstrategie der Deutschen Annington als jeweils ausländische Finanzinvestoren konnten insbesondere Genossenschaften ein Imageplus verzeichnen. Sie profitierten vom Markteintritt.

„...aber wir profitieren natürlich auch davon, die Jade hat ja durch diese Unternehmensvorgaben, also sag ich mal Geld rausziehen und wieder Geld in die Modernisierung/ Instandhaltung stecken und vermieten auf Teufel komm raus, teilweise auch, ja, Mieterstrukturen bekommen, die nicht jedem gefallen und auch wir profitieren ein wenig davon, dass dann Leute sagen, nee, also bei uns ist das und das nicht mehr in Ordnung, hier wird nichts gemacht, wir haben keine Ansprechpartner, usw. und wir möchten gerne umziehen und die kommen auch mit zu uns...“ [\WHV_WW_01.-5\]

Nach unternehmenseigenen Angaben galt die JADE GmbH bei Mitbewerbern als auch unter Vertretern der Stadt als ein „ungeliebtes Kind“, dem man mit einem „gewissen Abstand“ begegnet und dessen Wohnungsbestand als auch der Kernbestands-Stadtteil in Fedderwardergroden ein gewisses „Schmuddelimage“ [\WHV_WW_03\] innehatte. Der aktuelle Eigentümer versuchte, die einst gute Reputation durch unterschiedlichste investive und nicht-investive Maßnahmen im Bestand sowie insbesondere im Stammquartier mit einem sparsam zur Verfügung stehenden Budget Schritt für Schritt wiederzuerlangen.

Die Genossenschaften wurden in steigendem Maße als Akteure mit für die Stadt positiver Leistungskraft im Bereich des Wohnens und der Stadterneuerung wahrgenommen.

Innerhalb Wilhelmshavens gab es nach dem Jahr 2008 keine Themen, die die Stadtverwaltung zu Interaktionen über den reinen Informationsaustausch mit Akteuren des Wohnungsmarktes **zwangen**. Ungeachtet dessen gab es Konflikte, denen seitens der Stadt nur eine sehr geringe Aufmerksamkeit zuteil wurde.

Fehlende Mitwirkungsbereitschaft bei Maßnahmen der Stadterneuerung

Neben der JADE GmbH war auch die Deutsche Annington ein neu am Markt agierender Akteur. Insbesondere das Geschäftsmodell der Deutschen Annington führte im Bereich der Stadterneuerung sowie bei Mieterbelangen zu Konflikten. Die Stadt stand mit letzterem Wohnungsunternehmen nicht in Kontakt.

„...Mit denen haben wir zum Beispiel auch kaum Kontakt. Die [bundeseigenen Wohnungen („Deutschbau“)] sind irgendwann auch mal verkauft worden und dann ist der Kontakt da weg. Ansonsten gibt es aber keine Netzwerke in dem Sinne. ...“ [\WHV_SV_02.-134\]

„...da gibt es keine, keine Partnerschaft, weil die [Deutsche Annington] absolut Null Interesse haben. Die haben kein örtliches Interesse. Die haben Wohnungsbestände, die irgendwie gerechnet werden und bestimmte Werte vielleicht darstellen, ...“ [\WHV_SES.-167\]

Die durch die Deutsche Annington vom Bund erworbenen Wohnungsbestände waren in grundsätzlich zu stabilisierenden und aufzuwertenden Lagen lokalisiert. Durch die Stadt fand auch bei diesem

Akteur kein Einsatz konsensualer oder hoheitlicher Instrumente statt. Die gegebenen baulichen Missstände rechtfertigten einen öffentlichen Eingriff nicht. Die Bausubstanz entsprach weder baulich noch strukturell modernen Standards – „weil die eben auch in der Substanz sehr [...] katastrophal sind“ [\WHV_IV_02.-33\]. Durch das investive und dienstleistungsbezogene De-Investment des Eigentümers zeichnete sich ein wachsender baulicher Investitionsstau sowie Leerstände ab. Die Geschäftsstrategie der Deutschen Annington war gekennzeichnet durch intensive und umstrittene Maßnahmen der Renditestеigerung u. a. mit Hilfe von sehr niedrigen Instandhaltungskosten und zentral gesteuerten Mieterhöhungen:

„Annington, ja das ist ein richtiger Problemfall, die haben hier ihren Bestand hier in dem Bereich Altengroden-Nord. Das ist also eine Siedlung aus den 30er Jahren, architektonisch Gartenstadt. [...] Es ist ein beliebter Stadtteil mit allen Versorgungsfunktionen, mit sehr hohen Grünflächenanteilen, also, mit Schulen gleich um die Ecke, also für Familien ist das ein idealer Standort. Und trotzdem gehen da die Leute raus, weil die Wohnungsgesellschaft, die Annington, gar nichts macht. Die Mieter weden absolut [...] vergault. Man wird in Telefonketten geschickt, man wird vertröstet, wird nix gemacht. Konflikte gibt's in den Aufgängen und wird auch nichts geregelt, sodass die Leute dann, [...] die Gutwilligen, entnervt ausziehen...“ [\WHV_SES.-165\]

Durch Experten wurde das wohnungswirtschaftliche Agieren der JADE GmbH zwar kritisch bewertet, im Vergleich zum Agieren der Deutschen Annington jedoch als **relativ** unproblematisch bezeichnet. Durch den aktuellen Eigentümer der JADE GmbH wurden moderate Investitionen getätigt. Auch die lokale Betreuung der Mieter war gesichert.

Kontinuierliche Mietpreissteigerung bei KdU und selektive Mieterauswahl

Trotzdem die JADE GmbH wichtigster Vermieter für einkommensschwache Haushalte war, wandelte sich Ende der Nullerjahre der unternehmerische Umgang mit einkommens- und gleichzeitig sozial-schwächeren Mietern: So erfolgte seit dem Jahr 2009 eine genaue Überprüfung des vorherigen Mieterverhaltens potenzieller Mieter. Gleichzeitig registrierten Experten eine schnell steigende Zahl von Zwangsräumungen bei Mietversäumnissen. Aufgrund der entspannten Marktlage stellte diese Situation bei der Versorgung einkommensschwächerer Haushalte für die Stadt jedoch (noch) kein Problem dar.

„Aber die Jade hat ihr Verhalten geändert. Also in der Vergangenheit ist es so gewesen, dass die dann auch Leute genommen haben, die woanders keinen Wohnraum bekommen haben, sondern dann nur noch bei der Jade, und so. Was wir in den letzten Jahren mitbekommen haben, ist es so, dass sie also schon genau gucken. Die machen dann auch Auskünfte, ob die finanziell tatsächlich so gestellt sind, dass sie sich die Miete leisten können und wenn die das nicht machen können, dann nimmt die Jade auch diese Mieter nicht mehr. ...“ [\WHV_SV_01.-72\]

„...Man hat uns im letzten Jahr eine Zahl von anstehenden 250 Zwangsräumungen dargestellt. Ob die jetzt alle betrieben wurden, weiß ich nicht. [...] das ist eine neue geschäftspolitische Ausrichtung der Jade, so nehmen wir das zumindestens wahr. Früher war das so, dass man bei der Jade, wenn da mal was war, konnte man sprechen und dann haben die Leute in kleinen Raten ihre Rückstände getilgt und, ja, vielleicht ist auch das Mietverhalten der Leute etwas anders geworden...“ [\WHV_SV_01.-77\]

„Also durch den freien Wohnungsmarkt in Wilhelmshaven ist das unproblematisch. Ich könnte mir vorstellen, wenn wir jetzt tatsächlich zu wenige Wohnungen hätten, dann hätten wir Schwierigkeiten, bestimmte Personen unterzubringen, dazu sind wir ja dann verpflichtet, wenn da die aus der Wohnung rausgesetzt worden sind, aber im Moment ist da kein Problem.“ [\WHV_SV_01.-116\]

Nach Auskunft eines Experten erfolgten durch die JADE GmbH jährliche Mietpreiserhöhungen, zwar in sehr geringem Umfang, aber kontinuierlich (circa 10 € pro Jahr pro Wohneinheit) [\WHV_IV_01\]. Aufgrund dieser unwesentlichen Steigerungsrate war auch die Verweigerungsquote unter den Mietern sehr gering. Die Höhe der Mieten wurde insofern „geschickt“ von der JADE

festgesetzt, insofern die Mieterhöhungen zu keiner Umzugsnotwendigkeit bei einkommensschwächeren Haushalten führten [\WHV_IV_01\].

Zudem belegt die JADE GmbH seit mehreren Jahren mit Hilfe ihrer Mietinitiative „Jobdomizil“ leerstehende Wohnungen durch temporäre Nutzer. Die befristet zumeist im Wohnungsbestand Fedderwardergroden lebenden Zeitarbeiter beeinflussten aufgrund ihrer Lebensweise soziale Wohnumfelder massiv. Nicht nur aufgrund der Kürze der Mietverhältnisse, sondern auch infolge einer stark angestiegenen Nutzerfluktuation wurden jahrelang gewachsene, soziale Nachbarschaften und Wohnumfelder instabiler [\WHV_PV_01.-104\]. Während die neue Mietergruppe weder ein Interesse am Zustand der Quartiere hatte, noch sich für im Quartier ablaufende Entwicklungsprozesse interessierten, stiegen Wohnunzufriedenheit und sanken durchschnittliche Verweildauer „normaler Mieter“. Dies führte wiederum zu erhöhten Mieterwechseln und dürfte eine zusätzliche Instabilität auf Quartiersebene bewirkt haben.

Mit Ausnahme privatrechtlicher Streitigkeiten zwischen der JADE GmbH als Vermieter und Wohnraummietern sowie dem Bewirtschaftungsmodell der Deutschen Annington ließen sich keine Konflikte ermitteln, die auf den Markteintritt neuer Investoren zurückzuführen waren und eine direkte negative Strahlwirkung auf Prozesse des Wohnungsmarktes und für die Stadtentwicklung hatten. Direkt mit dem Markteintritt verbundene und sich verstärkende soziale Segregationsprozesse waren bisher nicht nachweisbar, wurden aber insbesondere verstärkt in Quartieren der JADE GmbH durch Experten vorausgesagt.

Fehlende städtische Initiativen und strategische Konzeptionen

Konflikte, die auf fehlende städtische Initiativen und strategische Konzeptionen zurückzuführen waren, standen in keinem direkten Zusammenhang mit dem Markteintritt neuer Investoren. Sie prägten jedoch durchaus das strategische „Miteinander“ der städtischen Akteure. Die Stadt galt unter allen **befragten** Akteuren als sehr pragmatisch, wenn nicht phlegmatisch. Abgesehen von kleinräumigen Ausnahmen war insbesondere die fehlende übergeordnete Planung für die Gesamtstadt problematisch: Weder für Bestandseigentümer noch für Investoren war Planungssicherheit gegeben. Konkrete Überlegungen zu einzelnen Teilbereichen Wilhelmshavens, die über die ExWoSt-Erkenntnisse hinausgingen, wurden durch die Stadt nicht verfolgt.

„...Es sind keine Konzepte entwickelt, es wird nur immer reagiert, aber nicht agiert. Wir sind der Meinung, dass man bestimmte Bereiche, dafür Konzepte entwickeln, man muss eine Stadtplanung machen. Aus unserer Sicht heraus passiert ja gar nichts, sondern da wird mal, wenn irgendwo jemand kommt und sagt, ich möchte dies machen oder das machen, dann wird da im Einzelfall ein bisschen gehandelt, aber keine zusammenhängenden Konzepte und das sehen wir als ganz großes Manko...“ [\WHV_WW_01.-45\]

„...wir haben jetzt [...] versucht, einmal die Stadt dazu zu bewegen, da mal eine übergeordnete Planung, Stadtplanung, vorzulegen und haben uns aller möglichen Fachleute der Stadt bedient, die uns etwas dazu sagen sollten und wollten und auch was gesagt haben und alle sind sie dafür, aber keiner macht tatsächlich was. Es wird einfach nicht umgesetzt. [...] Es wird einfach nur stückchenweise geplant [...] und das seit 35 Jahren nicht.“ [\WHV_IV_02.-41\]

Insbesondere aus Sicht der unternehmerischen Wohnungswirtschaft führte die „Politik der fehlenden Strategien“ und damit der fehlenden Visionen dazu, dass es immer wieder zu kommunalen Investitionsentscheidungen kam, die keiner einheitlichen Linie folgten. Stattdessen zeichnete sich die Investorenpolitik der Stadt durch ein stark auf Einzelinteressen reagierendes Handeln aus. Unabhängig ihres unternehmerischen Engagements und der wohnungswirtschaftlichen Schwerpunktsetzung waren einzelne Akteure jedoch abhängig von gegebenen lokalen wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen.

„Im Prinzip, wir können hier sonst was machen, wir können einen Kopfstand machen, wir können hier Lieder singen und es nützt alles nicht wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen, dann geht es bei uns auch schlecht.“ [WHV_WW_02.-27]

Dieses Dilemma wurde dahingehend verschärft, dass aus kommunalpolitischer Sicht die Erarbeitung von gesamtstädtischen Konzeptionen aufgrund gegebener finanzieller und eigentumsrechtlicher Spielräume teilweise nicht mehr möglich erschien.

„...ein Gesamtkonzept für die Stadt haben wir nicht und ich sag mal ganz böse brauchen wir eigentlich auch nicht, weil wir gar keinen Einfluss mehr darauf haben. Wir haben doch keinen Einfluss darauf, ob hier jemand seinen Wohnungsbestand verkommen lässt oder ob er ihn voll renoviert. Es sind alles Private auf die die Stadt, auf die ich keinen Einfluss nehmen kann. [...]“ [WHV_PV_01.-28]

Dabei wurde der aktuelle Zustand durchaus als Mangel wahrgenommen.

„[Ironisch:] Das wächst hier organisch in Wilhelmshaven. Da braucht man keine großen Planungen.“ [WHV_PV_02.-68] „...Also normalerweise ist man zu Investoren gegenüber hier sehr, sehr entgegenkommend. Naja, das ist klar, warum?, weil wir kein Geld haben und insofern jede Mark, der hier bleibt natürlich gut ist“ [WHV_PV_02.-74] „...ein planvolles Vorgehen in dem Sinne ist es natürlich nicht. Das hat mehr gewuchert, also es ist alles gewachsen...“ [WHV_PV_02.-108]

Angeregte Initiativen auf Quartiersebene (bottom-up-Ansatz), bei welchem korporative Akteure der Wohnungswirtschaft oder des Einzelhandels mit konkreten Ideen, Planungsvorhaben und notwendigen Gutachten an die Stadt herantraten, wurden und werden seitens der Stadt – belegbar an vielfältigen Beispielen – größtenteils überhaupt nicht oder alleinig durch Eigeninitiative einzelner Akteure, teilweise gegen den Willen der Stadt, umgesetzt.

Insbesondere das kontinuierliche Ausweisen neuer Wohngebiete in teils nicht integrierten Lagen führte zu Unmut unter den wohnungswirtschaftlichen Akteuren, aber auch vereinzelt zu Kritik unter Lokalpolitikern. Diese Ansiedlungspolitik verursachte nicht nur prognostisch Folgekosten aufgrund von sozialen, verkehrlichen und versorgungstechnischen Infrastrukturinvestitionen, sondern führte auch für Bestandsquartiere zu zusätzlichen Auslastungsproblemen:

„Jetzt kommen überall am Rande die Wohnbaugebiete hinzu. Das heißt, man muss also dieses Kanalnetz [Abwasser], was für 100.000 entwickelt wurde am Rande überall noch erweitern, obwohl in der Mitte, da wo eigentlich die 100.000 wohnen sollten, nur noch 80.000 sind.“ [WHV_PV_03.-5]

„...Es wird immer wieder weiter ausgebaut, wieder rausgebaut und dann sagt man ja, wir brauchen ganz einfach diese Baugebiete, weil wir auch andere Leute hier reinhaben wollen. Stimmt gar nicht. Wir haben genug. Wenn man sich mal den Wohnungsmarkt anguckt oder auch mal den Immobilienmarkt anguckt, wie viel Häuser freistehen, zum Kauf freistehen, das ist unglaublich. ...“ [WHV_WW_02.-51]

Zusätzlich zeigte sich, dass die Stadt lokal verankerte Akteure wenig bis gar nicht als Experten in eigener Sache, aber auch nicht als Mitstreiter im Interesse der Gesamtstadt begriff. Mit wenigen belegbaren Ausnahmen erfolgt die Erarbeitung von strategischen Konzeptionen durch auswärtige Entwicklungs-, bzw. Stadtplanungsbüros, während lokale Akteure vor Ort keine strategische Einbindung bei einzelnen Erarbeitungsphasen erfuhren.

„...die entwickeln ihren Plan, die stellen das vor in den einzelnen Gremien, das wird dann beklatscht und dann wird das einmal getan oder auch nicht getan.“ [WHV_IV_02.-48]

F.4.3.2.2 Anreize zur Umsetzung strategischer Ziele der Kommune

Möglichkeiten der Kommune, auf den Immobilienbestandsmarkt oder auf Stadtentwicklungsprozesse lenkend einzugreifen, wurden ausschließlich mit Hilfe der Baugesetzgebung sowie mit Hilfe von positiven Anreizen realisiert. Eine Durchsetzung kommunaler Gestaltungsansprüche war damit nur sehr begrenzt möglich. Eine hierarchische Steuerung fand, mit Ausnahme der Tätigkeiten im Rahmen des Sanierungsmanagements, auf dem Bestandswohnungsmarkt nicht statt. Hier erfolgten Anreizfinanzierungen als Zuschüsse für unrentierliche Kostenbestandteile bei Sanierungsvorhaben in

maßvollem, jedoch privaten Nachfragen angemessenem Umfang. Institutionelle Akteure profitierten im Untersuchungszeitraum von letzterem Anreiz nicht. Ihre gehaltenen Bestände lagen ausschließlich außerhalb von Fördergebietskulissen.

Kommunale Investitions- und Mitwirkungsanreize im Bestand wurden zudem umfänglich im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprojektes realisiert. Hier gelangen ein kommunikativer Austausch und eine Zusammenarbeit insbesondere durch das Inaussichtstellen von Fördergeldern. Mit Wegfall der investiven Mittel gab es aus Sicht der Stadt jedoch für keinen Akteur der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ein ausreichendes Anreizsystem, Kooperationsbeziehungen weiterhin aufrechtzuerhalten [WVH_SES.-177]. Wilhelmshaven fehlten mit Ausnahme dieser Fördermöglichkeiten finanzielle Mittel, um betriebswirtschaftliche Anreize für Unternehmen zu bieten. Sachbezogene Fördermaßnahmen wie energetische Sanierungsmaßnahmen, altengerechte Umbaumaßnahmen oder Maßnahmen der Quartiersgestaltung durch Initiierung eines kommunalen Verfügungsfonds waren nicht gegeben.

Mitwirkungszwänge fanden nach Kenntnissen der Autorin, wird von der Verpflichtung städtebaulicher Ideenwettbewerbe abgesehen, keine Anwendung.

Zwischenfazit

War zeitweise ein sehr intensiver institutionalisierter Austausch zwischen den untersuchten Akteuren gegeben, waren Kommunikationsbeziehungen Ende der Nullerjahre nicht mehr nachweisbar. So erbrachte die Stadt zwar den Beweis dafür, dass durch Initiieren von Netzwerken eine Mobilisierung privater Akteure für die Erarbeitung strategischer Konzeptionen möglich ist. Sie konnte und wollte jedoch die städtisch gesteuerte, hierarchiefreie Kommunikation und die sich daraus ergebenden Anregungen für eine gemeinsame strategische Orientierung zukünftiger Stadtentwicklungsprozesse nicht verstetigen und in konkrete Handlungen umsetzen. Dass eine Verstetigung von formellen Kommunikationsstrukturen genauso misslang wie die Pflege informeller Kontakte mag an fehlenden finanziellen Anreizen, aber auch an konkreten Personen gelegen haben. Dies ist umso unerfreulicher, da die Stadt auf das lokale Engagement privater Akteure angewiesen ist. Nur in öffentlich-privater Kooperation können sich durch den Strukturwandel ergebene Probleme und Aufgaben bewältigt werden.

Insgesamt war das Kommunikationsbedürfnis unter den Akteuren des Wohnungsmarktes sowie der Stadt nach dem Verkauf ungleich verteilt. Insbesondere die von gesamtstädtischen Rahmenbedingungen abhängigen Akteure **mit Gestaltungswillen** zeigten durchaus Interesse an einer regelmäßigen Kommunikation mit der Stadt. Sie reagierten mit Unverständnis auf fehlende städtische Kommunikationsangebote. Der durch private Akteure eingeforderte, gemeinsame strategische Austausch über öffentliche, private oder kollektive Handlungsbedarfe und -notwendigkeiten und damit zu öffentlichen wie privaten Gestaltungsvorstellungen fand nicht statt. Seit 2008 gibt es mit wenigen Ausnahmen lose, jedoch keine netzwerkförmig organisierten Zusammentreffen zu Themen der Stadterneuerung oder sozialen und wohnungswirtschaftlichen Entwicklungen. Auch fachliche Kompetenzen des lokalen Mietervereins oder des Vereins Haus und Grund wurden seitens der Stadt nicht genutzt. Dabei kannte und beobachtete ein Großteil der Akteure das Handeln der anderen seit vielen Jahren. Es bestand ein durchaus hohes theoretisches Problembewusstsein hinsichtlich der Auswirkung des Strukturwandels und der Notwendigkeit von Umbaumaßnahmen. Ein gemeinsamer praktischer Problemlösungsanspruch ergab sich daraus jedoch nicht.

Dennoch wird die prinzipiell nachweisbare hohe Kommunikationsbereitschaft privater Akteure als eine elementare Grundlage für ein gemeinsames strategisches Handeln interpretiert. Sie bildet die Basis dafür, ein kollektives Problembewusstsein zu verstärken und mit Hilfe der Konkretisierung gemeinsamer Handlungsziele anstehende Aufgaben im Bestandswohnungsmarkt gemeinsam zu bewäl-

tigen. Im Detail wurden jedoch auch Kommunikationsbeziehungen unter den beiden genossenschaftlichen Akteuren eher zufällig gepflegt. Wobei zumindest ein Akteur an einer intensiveren, kommunikativen Bindung interessiert war. Beide Genossenschaften sahen keine Notwendigkeit, mit der Jade GmbH oder der Deutschen Annington kommunikative Kontakte zu pflegen.

Mit Ausnahme des ExWoSt-Forschungsprojektes konnte damit kein Verhandlungssystem zwischen Stadt und unternehmerischer Wohnungswirtschaft nachgewiesen werden. Aufgrund der veränderten strategischen Ausrichtung der Jade GmbH musste sich die Stadt zudem um neue Partner bzw. treuhänderisch tätige Akteure im Bereich der Stadterneuerung bemühen und zusätzliche, außerhalb Wilhelmshaven ansässige, Vertragspartner gewonnen werden. Der Stadt entstanden zusätzliche organisatorische und finanzielle Kosten.

Die Absicherung kommunaler Pflichtaufgaben im Bereich Wohnen erfolgte in Eigeninitiative der Stadt und wurde durch eine zunehmende Marktentspannung erleichtert.

Der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens und die damit verbundenen strategischen und personellen Führungswechsel lokaler Entscheidungsfindungs- sowie Aushandlungsprozesse unter den Akteuren berührten bzw. veränderten Kommunikations- und Kooperationsbestrebungen nicht nachweislich.

G. VERGLEICH DER KOMMUNEN

G.1 Lokale Rahmenbedingungen im Vorfeld des Verkaufs

Der folgende Fallvergleich führt die im Rahmen der empirischen Analyse gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

G.1.1 Demographische und wirtschaftliche Ausgangsbedingungen

Die strukturellen Ausgangsbedingungen der Verkaufsentscheidung waren in allen Untersuchungsstädten gleich: Alle drei Städte erfuhren im Untersuchungszeitraum ab 1999 einen intensiven Strukturwandel. Dieser traf die schleswig-holsteinische Landeshauptstadt Kiel wie auch die deutlich kleineren niedersächsischen Städte Osnabrück und Wilhelmshaven gleichermaßen.

Sozio-demographischer Strukturwandel

Während die qualitative Dimension des demographischen Wandels, die Alterung der Bevölkerung, in allen untersuchten Städten nachweisbar war, betraf die quantitative Dimension, die Schrumpfung der Bevölkerung, nur Osnabrück und Wilhelmshaven. Der demographische Wandel war qualitativ und quantitativ am stärksten in letzterer Stadt fortgeschritten.

Im untersuchten Zeitraum (1999-2009) starben in allen Vergleichsstädten mehr Personen als geboren wurden. Dieser negative natürliche Saldo konnte lediglich in Kiel durch Zuwanderung ausgeglichen werden. Während die Kieler Bevölkerung um 2,1 % wuchs (Abb. G-1), schrumpfte Osnabrück leicht (- 0,6 %), Wilhelmshaven dagegen stark (- 6,1 %).

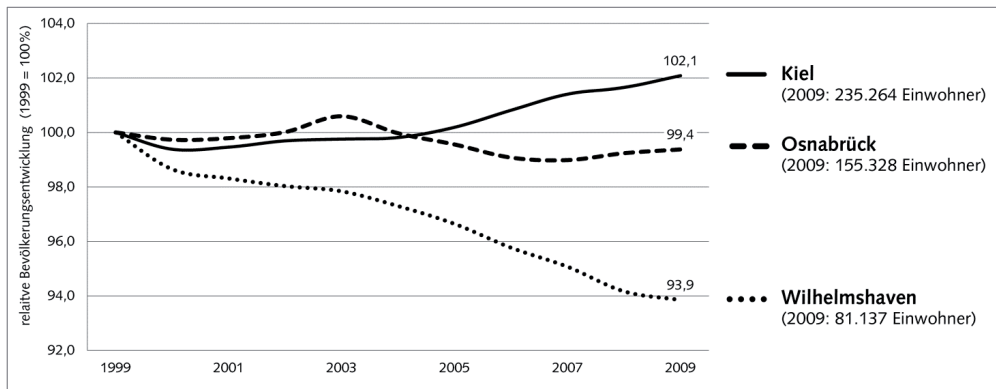


Abb. G-1: Vergleich Einwohnerentwicklung in Untersuchungsstädten (1999-2009)

In allen Städten verlief die Entwicklung privater Haushalte entkoppelt von der Bevölkerungsentwicklung. Während in Kiel die Zahl der wohnraumnachfragenden Haushalte schneller als die absolute Bevölkerungszahl wuchs, kam es in Osnabrück trotz schrumpfender Bevölkerung zu leichten Haushaltszuwächsen. Einzig in Wilhelmshaven schrumpfte die Zahl nachfragender Haushalte, wenngleich weniger als die Bevölkerung selbst. Der Trend zur Verkleinerung der Haushalte hielt in allen Untersuchungsstädten weiter an. In Wilhelmshaven wohnten im Jahr 2009 mehr als 40 % der Haushalte in Ein-Personen-Haushalten. In Kiel und Osnabrück lebte etwa jede zweite Person allein.

Sozio-ökonomischer Strukturwandel und finanzieller Handlungsrahmen der Kommune

In allen untersuchten Städten war ein teils erheblicher Rückgang der Industriearbeitsplätze zu verzeichnen. Die im Rahmen des Umstrukturierungsprozesses freigesetzten Arbeitskräfte konnten größtenteils durch stabil wachsende Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich ausgeglichen werden. Damit befanden sich in allen Städten im tertiären Sektor mehr als drei Viertel aller Arbeitsplätze – Tendenz

steigend. Im Jahr 2009 galten in Osnabrück 10,2 %, in Kiel 10,9 % und in Wilhelmshaven 12,7 % aller erwerbsfähigen Personen als arbeitsuchend. Wenngleich insgesamt ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen war, lag in allen Städten die Arbeitslosenquote abhängig Beschäftigter über dem jeweiligen Landesdurchschnitt. Insgesamt war der Anteil der Bevölkerung, die Unterstützung durch öffentliche Transferzahlungen im Rahmen des SGB II/ SGB XII erhielten, in allen Untersuchungsstädten hoch. So waren im Jahre 2009 17,7 % in Kiel, 12,7 % in Osnabrück und 18,8 % in Wilhelmshaven der Einwohner auf öffentliche Unterstützung u. a. im Rahmen der Kosten der Unterkunft angewiesen. In Kiel nahm zudem insbesondere die soziale Polarisierung innerhalb der Stadtgesellschaft deutlich zu.

Aufgrund der gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen waren alle Untersuchungsstädte mit einem geringer werdenden finanziellen Handlungsspielraum konfrontiert. Während finanzielle Aufwendungen zur Absicherung von Weisungsaufgaben⁴⁹⁴, Pflichtaufgaben, Personalaufwendungen und Kreditverpflichtungen stiegen⁴⁹⁵, wuchsen auf der kommunalen Einnahmeseite Steuereinnahmen und staatliche Zuweisungen/ Schlüsselzuweisungen nicht in gleicher Weise. Jährliche Steueraufkommen bzw. Steuererträge sowie bundes- und landesseitig gewährte Sonderlastenausgleiche variierten zudem in den einzelnen Städten stark.

Alle Städte wiesen einen hohen kommunalen Schuldenstand auf. Dieser konnte durch Privatisierungserlöse nur kurzfristig – wie dem Verkauf der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – abgetragen werden.

Aus demographischer und wirtschaftlicher Perspektive ließ sich so ein kommunaler Handlungsrahmen darstellen, der die strategischen Themenbereiche lokaler Wohnungsmarkt und die Stadtentwicklung wie folgt betraf:

- **In allen Städten** kam es bedingt durch den Strukturwandel zu einer qualitativen und quantitativen Veränderung der Wohnraumnachfrage. Insbesondere die prognostisch weiterhin voranschreitende Alterung der Bevölkerung erzwingt einen, durch die Kommune gesteuerten, nachhaltigen Umbau der Städte.
- **In allen Städten** lebte im Untersuchungszeitraum eine relativ große Anzahl von Einwohnern, die auf öffentliche Transferzahlungen und preisgünstigen Wohnraum angewiesen waren. Daraus ergab sich für die einzelne Untersuchungsstadt ein stabiler bis wachsender Bedarf an preisgünstigem Wohnraum. Entsprechend der lokalen Marktsituation waren Städte darauf angewiesen, dass private Akteure ein bedarfsgerechtes Angebot für eine einkommensschwächere, aber auch zunehmend ältere Nachfragergruppe bereitstellten.
- **In allen Städten** war der kommunale Handlungsspielraum durch finanzielle und materielle Ressourcen begrenzt. Durch die materielle Privatisierung des kommunalen Wohnungsunternehmens waren Kommunen bei der Erfüllung ihrer staatlichen Gewährleistungsaufgaben im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes auf die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren angewiesen.

⁴⁹⁴ beispielhaft dargestellt an Kosten der Unterkunft, jedoch auch nachweisbar bei Hilfen zur Erziehung oder Grundsicherung im Alter [SGB XII]

⁴⁹⁵ Eine detaillierte statistische Analyse über einzelne kommunale Bürgschaften, Verpflichtungen aus Gewährverträgen, kreditähnlichen Rechtsgeschäften o. ä. wurde durch die Autorin nicht angestrengt.

G.1.2 Wohnungsmarktbezogene Ausgangsbedingungen

Ende der 1990er Jahre sowie speziell zum jeweiligen Zeitpunkt des Verkaufs des kommunalen Wohnungsunternehmens war in allen Untersuchungsstädten eine entspannte Wohnungsmarktsituation nachweisbar. Das Angebot an Wohnraum überstieg die Nachfrage.

Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt

In allen Städten wuchs die Zahl der Wohnungen. Abriss- bzw. Rückbaumaßnahmen fanden nur in einem sehr geringen Umfang statt. Der leichte Wachstumstrend wurde in allen Städten insbesondere durch Neubaumaßnahmen im Segment des individuellen Wohnungsbaus realisiert. Zusätzlich kam es in Osnabrück aufgrund des Abzugs der britischen Streitkräfte zur Freisetzung einer großen Anzahl von ehemals durch das Militär genutzter Bestandswohnungen. Mit Ausnahme Kiels wurde damit das auf dem jeweiligen Wohnungsmarkt verfügbare Angebot an Wohnraum erweitert, ohne dass diesem ein quantitatives Nachfragewachstum gegenübergestanden hätte.

In allen Untersuchungsstädten diente das Ausweisen von Neubaugebieten, teils in integrierten, zu- meist in nicht-integrierten Lagen als wichtige kommunale Strategie, die Abwanderung der Wohnbevölkerung ins Umland zu reduzieren. In keiner der Untersuchungsstädte ging diese Strategie bisher auf. Die Wohnsuburbanisierung hielt an. Während Osnabrück ihre Strategie der Wohnbau- landausweisung aufgrund des zusätzlichen, konversionsbedingten Wohnraumangebotes im untersuchten Zeitraum überarbeitete, setzte die Stadt Wilhelmshaven weiterhin auf eine individuelle Erweiterung des Angebotes. Nicht zuletzt deswegen konnte in beiden Städten ein wachsendes Überangebot an Wohnraum nachgewiesen werden. Von strukturellen Leerständen betroffen war insbesondere Wohnraum mit hohen Investitionsnotwendigkeiten. Dieser Bestand befand sich zu einem Großteil im Eigentum privater Klein- oder Amateurvermieter sowie „neuer Investoren“.

In Kiel dagegen wurde im Jahr 2008 die strategische Notwendigkeit einer Intensivierung von Neubaumaßnahmen aufgrund allgemein steigender quantitativer Bedarfe ermittelt. Aufgrund des geringen Neubauvolumens der vergangenen Jahre waren bis Ende der Nullerjahre eine tendenzielle Verknappung des Angebotes und eine leicht steigende Mietpreisentwicklung nachweisbar. In Osnabrück und insbesondere Wilhelmshaven gingen strukturelle Überhänge mit einem durchschnittlich geringen Mietniveau, aber auch einer relativ hohen Umzugsneigung privater Haushalte einher. In allen Städten war jedoch eine Preissteigerung im Marktsegment der kleineren sowie von ihrer Ausstattung geringwertigen Mietwohnungen nachweisbar.

Struktur der Anbieter von Wohnraum

Lokale Wohnungsmärkte wiesen auf Seiten der Anbieter eine sehr unterschiedliche Struktur auf, wie in nachfolgender Abb. G-2 ersichtlich.

Im Jahr 2010 waren ca. 60 % des Kieler Wohnungsbestandes Mietwohnungen. Ihre Zahl wuchs im Untersuchungszeitraum nur geringfügig. Mehr als jede fünfte Wohnung wurde durch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft am Markt platziert. Seit Ende der 1990er Jahre nahm die Anzahl neuer institutioneller Vermieter insbesondere durch den Verkauf großer Werkwohnungsbestände und des Verkaufs öffentlichen Wohneigentums stark zu. Es wurden drei Gruppen unter den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft herausgearbeitet. Hierbei war die mit Abstand größte Gruppe die der „neuen Akteure“. Sie bewirtschafteten beinahe jede vierte Mietwohnung im Rahmen eines privaten Wohnungsunternehmens. Etwa jede zehnte Wohnung befand sich im Eigentum kleiner und großer Genossenschaften. Der kleinsten Gruppe gehörten „traditionelle“ private Wohnungsgesellschaften an. Sie besaßen etwa 5,7 % des Kieler Mietwohnungsbestandes.

	Stadt Kiel (2010)		Stadt Osnabrück (2009)		Stadt Wilhelmshaven (2009)																									
	WE	Anteil WE am Gesamt- bestand in %	WE	Anteil WE am Gesamt- bestand in %	WE	Anteil WE am Gesamt- bestand in %																								
Wohnraum (WE)	133.100		85.300		47.300																									
davon Bestand an selbst genutzten Wohneigentum	53.200	40,0	38.400	45,0	13.800	29,2																								
davon Bestand an Mietwohnungen	79.800	60,0	46.900	55,0	33.500	70,8																								
darunter Mietwohnungs- bestand der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	31.300	23,5	9.100	10,7	14.200	30,0																								
darunter sonstige/ unbekannte Vermieter	48.500	36,4	37.800	44,3	19.300	40,8																								
Mietwohnungs- markt: Multi-Akteur- Konstellationen (N = 100 % ⇒WE-Anteil am Mietmarkt in %)	<table border="1"> <caption>Mietwohnungsmarkt: Multi-Akteur-Konstellationen (N = 100 % ⇒ WE-Anteil am Mietmarkt in %)</caption> <thead> <tr> <th>Stadt</th> <th>Gruppe der Genossenschaften</th> <th>Gruppe der „neuen Akteure“</th> <th>Private(s) Wohnungsunternehmen</th> <th>Akteur mit öffentlichem Auftrag</th> <th>Unbekannte Vermieter</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Kiel (N: 79.800)</td> <td>60,8</td> <td>24,1</td> <td>9,6</td> <td>5,4</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Osnabrück (N: 46.900)</td> <td>80,7</td> <td>9,2</td> <td>8,4</td> <td>1,7</td> <td>0,0</td> </tr> <tr> <td>Wilhelmshaven (N: 33.500)</td> <td>57,6</td> <td>22,7</td> <td>18,1</td> <td>0</td> <td>1,6</td> </tr> </tbody> </table>						Stadt	Gruppe der Genossenschaften	Gruppe der „neuen Akteure“	Private(s) Wohnungsunternehmen	Akteur mit öffentlichem Auftrag	Unbekannte Vermieter	Kiel (N: 79.800)	60,8	24,1	9,6	5,4	0	Osnabrück (N: 46.900)	80,7	9,2	8,4	1,7	0,0	Wilhelmshaven (N: 33.500)	57,6	22,7	18,1	0	1,6
Stadt	Gruppe der Genossenschaften	Gruppe der „neuen Akteure“	Private(s) Wohnungsunternehmen	Akteur mit öffentlichem Auftrag	Unbekannte Vermieter																									
Kiel (N: 79.800)	60,8	24,1	9,6	5,4	0																									
Osnabrück (N: 46.900)	80,7	9,2	8,4	1,7	0,0																									
Wilhelmshaven (N: 33.500)	57,6	22,7	18,1	0	1,6																									
Verhältnis Vermieter Institutionell :Sonstige	2 : 3		1 : 4		2 : 3																									

Abb. G-2: Vergleich des Wohnungsangebotes in den Untersuchungsstädten
Alle Angaben stellen Rundungswerte dar.

Auch in Osnabrück zählt mehr als jede zweite Wohnung zum Mietwohnungsmarkt. Hier blieb bis 2009 trotz Immobilienverkäufen die Gruppe der Genossenschaften die größte Vermietergruppe. Im Vergleich zu den beiden anderen Städten war der Anteil an Wohnraum, welcher durch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft offeriert wurde, jedoch am kleinsten. Zwei genossenschaftliche Akteure boten gemeinsam weniger als jede zehnte Mietwohnung an. Private Beteiligungsgesellschaften wie die Gagfah Group bewirtschafteten etwa 8,4 %, ein privates Wohnungsunternehmen ca. 2 %. Damit wurde nicht nur der Osnabrücker Mietwohnungsmarkt durch unbekannte Vermieter geprägt.

Unabhängig von der absoluten Anzahl an Wohnungen stellte sich Wilhelmshaven als Markt dar, der das anteilig größte Mietangebot aufwies und durch Neubauten weiterhin wuchs. Mehr als 70 % des Wohnraums wurden vermietet, davon 30 % durch Anbieter wie Genossenschaften oder private Beteiligungsgesellschaften. Auch hier agierten drei unterschiedliche Akteurgruppen der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Gemeinsam mit der Deutschen Annington GmbH bewirtschaftete die JADE GmbH deutlich mehr als jede fünfte, die Genossenschaften dagegen deutlich weniger als jede fünfte Mietwohnung. Der von der BlmA gehaltene Wohnungsbestand sowie der Wohnungsbestand „sonstiger unbekannter Vermieter“ umfasste damit beinahe 60 % des lokalen Wohnungsangebotes.

Damit wurde in allen Städten ein Großteil des Wohnungsbestandes **nicht** durch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, sondern durch eine hohe Zahl unbekannter Klein- und Amateurvermieter angeboten. Da im Fokus der Forschungsarbeit Prozesse des Mietwohnungsmarktes und Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft standen, wurde insbesondere diesen Aspekten eine vertiefte Analyse zuteil. Es zeigte sich, dass in Kiel und Wilhelmshaven etwa 40 % des Mietwohnungsangebotes durch diese Anbietergruppe verwaltet wurde. In Osnabrück war es dagegen nur ein Fünftel des Bestandes.

Dieses Verhältnis blieb über den gesamten Untersuchungszeitraum stabil. Dynamische Prozesse blieben vernachlässigbar. Der Verkauf kommunalen Wohneigentums führte allgemein ausschließlich zu einer neuen Akteurvvielfalt im institutionell bewirtschafteten Mietwohnungsbestand. Als Gründe konnten insbesondere Mehrfachverkäufe einzelner Bestände sowie Teilportfolioveräußerungen an institutionelle strategische bzw. Finanzinvestoren ermittelt werden. Die im Rahmen des Verkaufsprozesses vollzogenen Einzelverkäufe an private Investoren führten insgesamt zu einer leicht steigenden Zahl unbekannter Vermieter. Mieterprivatisierungen an Selbstnutzer erfolgten dagegen nur in geringem Maße.

Aus Perspektive des Wohnungsmarktes können drei Grundaussagen für Prozesse der lokalen Stadtentwicklung abgeleitet werden:

- Durch Verkäufe sind die Verwertungsinteressen der lokalen Wohnungseigentümer zunehmend heterogener geworden. Ergebnis ist eine tendenziell weiter sinkende und ausdifferenzierende Bereitschaft der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene und mit der Kommune.
- Keine der Kommunen hat auf diese Entwicklungen direkten Einfluss, wird von strategischen Maßnahmen der Bindung einzelner Akteure an die Stadt abgesehen. Aufgrund bestehender wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen ergeben sich insgesamt sehr ähnliche Handlungsbedarfe für die Untersuchungskommunen: Kommunikations- und Kooperationsbemühungen zur Anbieterseite müssen gestärkt werden, um als gesamtstädtischer Steuerer Einfluss auf lokale Entwicklungsprozesse nehmen zu können.
- Um gesamtstädtische Ziele zu erreichen, ergibt sich nicht zuletzt aufgrund steigender Heterogenität der Akteure für die Kommunen ein – bereits an dieser Stelle zu benennender – theoretisch hoher Koordinierungsaufwand. Prinzipiell ist mit Hilfe bekannter Anbieter der unternehmerischen Wohnungswirtschaft jedoch nur ein sehr geringer Anteil des Mietwohnungsmarktes beeinflussbar. Wie bereits vor dem Verkauf können Prozesse der Stadtentwicklung auf Basis zumeist freiwilliger Zusammenarbeit nur in ausgewählten räumlichen und sachlichen Teilbereichen des Marktes mit ihrer Unterstützung gestaltet werden.

G.1.3 Aufgaben kommunaler Wohnungsunternehmen vor dem Verkauf

In allen Untersuchungsstädten erfolgte die Gründung bzw. der Erwerb eines Grundstocks an Wohnraum zum Aufbau eines Wohnungsunternehmens in der Rechtsform der GmbH in kommunaler Trägerschaft in den 1930er Jahren und damit in Zeiten der Wohnungsnot. Die Stadt hatte sich bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert investiv an einem der in Osnabrück gegründeten Bauvereine beteiligt.

Bauliche Aspekte

Die durch den II. Weltkrieg verursachte erneute Wohnungsnot sowie umfängliche Aufbauleistungen wurden durch alle kommunalen Wohnungsunternehmen aktiv begleitet. Ein Großteil des bis zur materiellen Privatisierung fertiggestellten Wohnungsbestandes, der unternehmensprägende Kernbestand, wurde in Wilhelmshaven bis in die 1950er Jahre, in den beiden anderen Städten in den 1950er bis 1970er Jahren errichtet (Abb. G-3). Damit zeichneten sich der Wohnungsbestand aller

Unternehmen durch Baualtersklassen aus, die seitens des BBR bzw. des BMVBW als Bestände mit umfassenden Sanierungsbedarfen klassifiziert wurden (BBR (Hg.) 2010; BMVBS (Hg.) 2010b).

Die in den 1950er Jahren errichteten Bestände (und älteren Baualtersklassen) waren häufig durch heute nicht mehr bedarfsgerechte Wohnflächen gekennzeichnet. Durch die kommunalen Eigentümer mussten entweder umfängliche Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen erfolgen oder aber ein wirtschaftlich sinnvoller Ersatz nach Abrissmaßnahmen gefunden werden (Selk u. a. 2007). Diese sowohl wohnungserwirtschaftlich als auch zumeist städtebaulich sinnvollen Maßnahmen waren nur im Einvernehmen mit den jeweiligen Eigentümer(n) und dessen Einsicht in gegebene Notwendigkeiten möglich. In den häufig komplex geplanten und realisierten Beständen der 1960er und 1970er Jahre und deren oft sehr dichten städtebaulichen Situation zeichnete sich neben der Notwendigkeit steigender baulicher (Kirchhoff/ Jacobs 2007) auch sozial unterstützender Aufwendungen und Vermittlungen ab.

In Kiel konnte zum Zeitpunkt des Erstverkaufs des kommunalen Wohnungsunternehmens aufgezeigt werden, dass der bauliche Erhaltungszustand relativ gut war. Maßnahmen der Modernisierung und der Instandsetzung waren durch das kommunale Unternehmen bestmöglich erfolgt. Auch der Wohnungsbestand der kommunalen JADE GmbH in Wilhelmshaven befand sich zum Zeitpunkt des Verkaufs in einem durchschnittlich guten Zustand, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sowie Wohnungszusammenlegungen wurden seit den 1980er Jahren verstärkt durchgeführt. Dagegen bescheinigten Experten der kommunalen OWG mbH in Osnabrück zum Zeitpunkt des ersten Verkaufs sowohl wenig attraktive als auch häufig instandsetzungsbedürftige Immobilienbestände.

Soziale Aspekte

Als Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung angedacht und über Jahrzehnte quantitativ ausgeweitet, wurde der öffentlich geförderte Wohnungsbestand und die damit verbundenen Belegungsrechte praktisch bis heute in allen Untersuchungsstädten zu einem wichtigen Bestandteil der kommunalen Versorgung einkommensschwacher Haushalte. Alle öffentlichen Anbieter unterlagen in ihrem wirtschaftlichen Agieren der Gemeinnützigkeit, deren Grundsätze auch nach Auslaufen des Wohngemeinnützigkeitsgesetzes Anfang der 1990er Jahre durch die Unternehmensführung nicht aufgegeben wurden. Zum Zeitpunkt der Erstverkäufe lebten insbesondere Menschen, deren Leben überdurchschnittlich häufig von sozialen wie auch ökonomischen Problemlagen gekennzeichnet war, als Mieter in Beständen der kommunalen Wohnungsunternehmen. Zurückzuführen dürfte dies einerseits auf die jeweilige kommunale Belegungspolitik, aber auch auf die Struktur der durch die kommunalen Unternehmen gehaltenen Bestände sein. Allen kommunalen Beständen wurde – mit wenigen lokalen Ausnahmen – eine geringe Angebotsvielfalt, die gleichzeitig eine relativ geringe soziale Streuung der Nachfrage implizierte, durch Experten attestiert. Dies ist jedoch nicht vor allem auf einzelne, dominante Baualtersklassen des Portfolios zurückzuführen. Gründe lassen sich stattdessen insbesondere auf die geringen durchschnittlichen Wohnungsgrößen sowie auf die zumeist sich in einfachen bis mittleren Wohnlagen befindlichen Kernbestände und deren günstiges Mietpreisniveau zurückführen.

Unabhängig vom konkreten Grund, haben sich die im Kernbestand der KWG mbH befindlichen Siedlungen der 1960er/ 1970er Jahre bis zum Verkauf zu sozialen Brennpunkten entwickelt.

Auch wenn für Osnabrück keine sozialräumlich definierbaren Problemgebiete bis zum Verkauf nachweisbar waren – anders als in Kiel oder Wilhelmshaven war der Bestand des kommunalen Unternehmens räumlich stark in der Stadt gestreut – zeigte sich auch hier, dass im Jahr 2001 mehr als jeder zweite Haushalt der OWG mbH im Seniorenalter, arbeitslos oder alleinerziehend war. Ein Viertel der Bewohnerschaft setzte sich aus Haushalten mit Migrationshintergrund zusammen.

Eine tendenziell ähnliche Aussage war in den Beständen der Jade GmbH nachweisbar. Hier wurde die Bewohnerstruktur zusätzlich insbesondere durch sich im Seniorenalter befindliche Haushalte geprägt.

Alle kommunalen Unternehmen stellten bis zur Veräußerung einen wichtigen sozialpolitischen Baustein der Kommune im Bereich der Wohnraumversorgung dar. Kommunal gehaltene Wohnungsbestände waren indes häufig mit sozial problematischen Quartieren gleichzusetzen. Dies nicht zuletzt aufgrund der kommunalen Belegungspolitik.

Infrastrukturelle Aspekte

Parallel zum Kerngeschäft der Vermietung, entwickelten sich alle Unternehmen im Bereich der Stadtentwicklung zu wichtigen kommunalen (Kooperations-)Partnern bei der Umsetzung bzw. Durchführung städtebaulicher Maßnahmen. In diesem Zusammenhang übernahmen alle Wohnungsunternehmen im Laufe der Jahrzehnte als Träger von Neubau- und Bestandsmaßnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau Investorentätigkeiten. In Kiel und Wilhelmshaven wurden Tochtergesellschaften gegründet. Diese übernahmen als Treuhänder und teils als Sanierungsbeauftragte Aufgaben für die Kommune. Durch alle kommunalen Wohnungsunternehmen wurden nachweislich wichtige wohnungswirtschaftliche Neu- und Umbaumaßnahmen sowie Impulse im Bereich Stadterneuerung gesetzt.

Unabhängig von ihren unzweifelhaft sozialen und (städte-)baulichen Engagements bewegten sich alle untersuchten Unternehmen zunehmend in einem Spannungsfeld sozialpolitischer und gleichzeitig wachsender Forderungen nach mehr Effizienz seitens ihres jeweiligen kommunalen Gesellschafters. Dabei konnte bei keinem der Unternehmen ein ineffizientes unternehmerisches Verhalten festgestellt werden. Allein die umfängliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bedingte in allen Unternehmen eine wachsende „Schieflage“ zwischen sozialpolitischem Anspruch und gewinnorientierter Unternehmensführung. So wurden Mietsteigerungspotenziale durchaus genutzt. Sie blieben jedoch nach Ansicht von Experten, politisch gewollt bzw. gesellschaftsrechtlich unterstützt, in allen Städten durchschnittlich weit unter dem Niveau des vergleichbaren Mietwohnungsbestandes. Neben notwendigen Sanierungs-, Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen mussten jedoch Zinsen und Tilgungsverpflichtungen aus öffentlichen Darlehen refinanziert und teils Gewinnausschüttungen in kommunale Haushalte erbracht werden. In allen Unternehmen konnte der teils umfängliche Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf nicht umfassend gesichert werden. In allen Unternehmen stiegen bis zum Verkauf die Wohnungsleerstände.

In allem Kommunen wies die wohnungswirtschaftliche Ausrichtung der kommunalen Unternehmen gleiche strategische Orientierungen auf. Gleichzeitig waren auch Tendenzen zu einem „freieren Marktverhalten“ bis zur Verkaufsentscheidung nachweisbar. Dagegen variierten Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Stadtentwicklung.

Insgesamt stellten alle Unternehmen wichtige kommunale Leistungsträger dar. Erwirtschaftete Stadterrenditen unter entspannten Wohnungsmarktbedingungen wurden jedoch durch politische Entscheidungsträger mehrheitlich als entbehrlich eingeschätzt.

Aus wohnungswirtschaftlicher Perspektive lassen sich folgende Grundaussagen treffen, die für einen Verkauf kommunalen Wohneigentums sprachen:

- Der ursprüngliche Gründungsauftrag aller Unternehmen, durch unternehmerisches Engagement im öffentlichen Auftrag Wohnungsnot zu bekämpfen, war erfüllt. Die Versorgung einkommensschwacher Haushalte galt als gewährleistet, und aufgrund gegebener Marktbedingungen als tendenziell abkömmliche staatliche Aufgabe.
- Durch sich abzeichnende Investitionsstaus in allen Unternehmen wurde der freiwillig getragene, unternehmerische Auftrag der Kommune als Wohnraumanbieter zunehmend kritisch hinterfragt.

Der Verkauf gänzlich privat geführter Unternehmen verhiß mehr Kosteneffizienz, eine Konzentration der Kommune auf ihre Kernaufgaben, aber auch zusätzliche – wenngleich nur einmalig generierbare – kommunale Einnahmen.

In allen kommunalen Unternehmen konnten zwar unterschiedlichste wohnungswirtschaftliche Probleme nachgewiesen werden, kein Unternehmen galt jedoch als wirtschaftlich gefährdet. Vielmehr waren alle Unternehmen – aus internationaler Perspektive und unter finanzwirtschaftlicher Betrachtung – in ihrem Wert unterbewertet. Maßnahmen der Effektivierung und Verschlinkung sowie einem professionalisierten operativen Management waren mit hohen Gewinnerwartungen verbunden. Diese Gewinnerwartungen erfüllten sich mit großer Wahrscheinlichkeit für keinen der Investoren.

Analyse- aspekte	Kommunale Kieler Wohnungsbau- gesellschaft [KWG]	Kommunale Osnabrücker Wohnungsbau- gesellschaft [OWG]	Kommunale Wilhelmshavener JADE-Wohnungsbau- gesellschaft [JADE]
Kernbestand	1950er/ 60er und 70er Jahren	1950er/ 60er und 70er Jahren	60 % bis 1950er, ein Drittel 1960er und 70er Jahre
marktgerechter Umbauebedarf: Zustand der WE/ Sanierungs- bedarf zu Verkauf	hoch: Durchschnittlich guter Zustand moderater Modernisierungsbedarf	sehr hoch: Befriedigender Zustand mit einfachen Wohnstandards hoher Modernisierungsbedarf	sehr hoch: Durchschnittlich bis befriedigender Zustand mit einfachen, teils veralteten Wohnstandards hoher Modernisierungsbedarf
	geringe Angebotsvielfalt, steigende strukturelle Leerstände		
	<ul style="list-style-type: none"> - kommunale Unternehmen zwischen „sozialer Verpflichtung und kostendeckendem Wirtschaften“ - Mieten unter durchschnittlichem Marktniveau vs. politischer Gestaltungsanspruch - über die Jahre abnehmende Neubau- und städtebauliche Gestaltungsfunktion 		
investive Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - WE-Vergrößerung, - Grundrissanpassungen, - umfängliche Modernisierungs- und Instandhaltungs- maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Instandhaltungs-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisierungs- und Instandsetzungs- maßnahmen, - Wohnungszusammenleg- ungen
Kernquartiere (Stadtteile)	- Mettenhof/ Gaarden	-	- Fedderwardergroden
Entwicklung der Kernquartiere	tendenzielle Entwicklung zu sozial problematischen Wohnquartieren trotz vielfältig flankierender sozialer Maßnahmen (siehe unter Fallbeispielen Kapitel 2.1)		

Abb. G-3: Vergleichende „Bestandsanalyse“ kommunaler Wohnungsbestände

Quelle: Eigene Darstellung.

G.1.4 Verkaufsprozess und Erwerber des kommunalen Bestandes

Wenngleich durchaus umstritten, war die Entscheidung zum Verkauf zum damaligen Zeitpunkt „hochmodern“. Alle untersuchten Privatisierungsüberlegungen fielen in eine Zeit, in welcher öffentliche und private Leistungserstellung äußerst kritisch analysiert wurden. Städte und ihre kommunalen Eigenbetriebe sowie sich in öffentlicher Trägerschaft befindliche Unternehmen mussten sich einer wachsenden Aufgabenkritik stellen.

In Kiel fanden Verkaufsdiskussion und Veräußerung in einer Zeit statt, als materielle Privatisierungen kommunalen Wohneigentums strategisches Neuland darstellten bzw. noch keine „gängige“ kommunale Strategie zum Abbau von Schulden waren (siehe Abb. G-4). Das mit 18.845 € pro Wohneinheit (brutto) erzielte Verkaufsergebnis fiel deswegen gegenüber den beiden anderen kommunalen Verkäufern relativ gering aus. Es zeigte sich, dass Osnabrück mit 26.480 € pro Wohneinheit den höchsten Verkaufserlös unter den Untersuchungsstädten erzielen konnte. Dies führt zu der Vermutung, dass nicht der Standort sowie lokale (Wohn-)Lage, Größe, Struktur und der Zustand des Portfolios, sondern insbesondere der Zeitpunkt des Verkaufs zu einem relativ hohem kommunalen Erlös führte.⁴⁹⁶

Alle untersuchten Kommunen veräußerten ihren kommunalen Wohnungsbestand nach teils sehr intensiv geführter Diskussion. Die geführten Diskurse wiesen in allen Untersuchungsstädten beim Erstverkauf ähnliche inhaltliche Schwerpunkte auf. Prioritäres Ziel der Kommunen war es, eine zusätzliche Einnahmequelle zu nutzen, um kommunale Schulden abzubauen. Mit Hilfe des Verkaufserlöses sollte eine neue und möglichst längerfristige Handlungsfreiheit gewonnen werden. Obwohl teilweise strukturelle Veränderungen in der kommunalen Haushaltsführung vorgenommen wurden, fand in keiner der Untersuchungsstädte bis zum Jahr 2009 ein nachhaltiger Schuldenabbau statt.

Durch vertragliche Festsetzungen zwischen Stadt und Käufer sollte zudem ein Mindestmaß an kommunalem Einfluss gewährleistet werden. Auch hier konnten wieder große Ähnlichkeiten zwischen den Städten herausgearbeitet werden. Die verbindlich formulierten Bedingungen unterlagen alle einer zeitlichen Befristung. Die in den Kaufverträgen festgeschriebenen Vereinbarungen und damit „Interventionsmöglichkeiten“ verloren mit Ausnahme Osnabrücks bis 2009 ihre bindende Wirkung, wurden jedoch teilweise (Stadt Kiel) auf freiwilliger Basis durch den Erwerber weitergeführt.⁴⁹⁷

Es konnten zwei politisch motivierte Hauptforderungen bei allen kommunalen Verkäufern nachgewiesen werden:

1. Festsetzen von Mietsteigerungsraten, um Mietbelange zu schützen,
2. Erhalt der „Unternehmenszentrale“, um Arbeitsplätze zu sichern sowie weiterhin eine lokale Verankerung zu gewährleisten.

Dagegen wurde zwar im Rahmen der Verkaufsdiskussion der kooperative Wert des Unternehmens durch Verkaufsgegner zur Sprache gebracht. Sie hatten jedoch für den geführten Diskurs keine herausgehobene Bedeutung. Mit Ausnahme Kiels fanden weiterführende kooperative Aspekte mit dem Verkäufer keinen Eingang in Verkaufsverträge.

Rückblickend zeigt sich, dass vertraglich festgesetzte Spielräume von Mietsteigerungen sich aufgrund der lokalen Wohnungsmarktlage durch die neuen Eigentümer nicht völlig durchsetzen ließen. Unab

⁴⁹⁶ Die Hochzeit der Wohnimmobilientransaktionen lag in Deutschland zwischen 2004 und 2007. Beispielsweise erzielte die Stadt Dresden durch den Verkauf der Woba Dresden GmbH (48.500 WE für 1,7 Mrd. € [brutto]) mehr als 35.000 €/ WE.

⁴⁹⁷ Damit war es nicht überraschend, dass in allen Untersuchungsstädten insbesondere seitens öffentlicher Akteure mit wenigen (liberalen) Ausnahmen eine gewisse Wehmut ob der vertanen Chancen nachweisbar war. Der größte Teil der Experten bezeichnete die Verkaufsentscheidung aber als finanzwirtschaftlich alternativlos.

	Stadt Kiel	Stadt Osnabrück	Stadt Wilhelmshaven
Unternehmensname	Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG mbH)	Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH (OWG mbH)	Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH ⁴⁹⁸ (JADE GmbH)
Gründungsjahr Erstverkauf s-jahr	1936 1999	1937 [1894] 2002	1937 2000
Veräußerungssumme	Brutto: 207,4 Mio. € (18.845 €/ WE)	Brutto: 99,3 Mio. € (26.480 €/ WE)	Brutto: 204, 5 Mio. € (24.941 €/ WE)
Zentrale vertragliche Festsetzungen beim Erstverkauf	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt des sozialen Mieterschutzes - Fortführen der KWG mbH als selbstständige Gesellschaft - Fortbestehen des Aufsichtsrates/ Entsenden städtischer Vertreter mit Stimmrecht (2009 ausgelaufen, bis heute [2011] fortgeführt) - Fortsetzen des Sanierungsprogramms/ Fortführung sozialer Stabilisierungsmaßnahmen in Problembereichen - Fortführen der Arbeit/ finanzielle Absicherung sozialer Quartiereinrichtungen (2009 ausgelaufen, jedoch weiter durch Eigentümer gesichert) 	<ul style="list-style-type: none"> „Sozialkriterien“ - Fortführen der OWG mbH als selbstständige Gesellschaft mit Sitz in Osnabrück (bis 2009) - Bindung an „moderate Mietsteigerungsregelung“ = 3 %/ a + Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung (bis 2007) - Besonderer Bestandsschutz für Mieter, die zum Verkaufszeitpunkt > 65 Jahre alt waren - Vorkaufsrecht für Mieter und deren Verwandte - Keine betriebsbedingten Kündigungen von Angestellten (bis 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> „Soziales Eckpunktepapier“ für Mieter/ Mitarbeiter der JADE GmbH - Fortführen der JADE GmbH mit Sitz in Wilhelmshaven (bis 2010) - Mietsteigerungsrate max. 3 %/ a bzw. Begrenzung auf die Inflationsraten & damit Steigerung auf maximal 15 % - Erhalt der Wohnungen durch neuen Eigentümer in vertragsgerechten Zustand: – Festsetzen des Investitionsvolumens auf 80 Mio. € (bis 2005) - keine betriebsbedingten und Änderungskündigungen (bis 2005) - Weiterverkauf nur mit städtischer Zustimmung möglich (Beschränkung auf Bonitätsprüfung)

Abb. G-4: Vergleich der Verkaufsverträge

Quelle: Eigene Darstellung.

hängig davon reichten vertragliche Festsetzungen über mietrechtliche Bestimmungen kaum hinaus. „Mieterbezogene Sonderkonditionen“ galten zudem nur für Bestandsmieter zum Verkaufszeitpunkt. Da in allen Wohnungsunternehmen eine relativ hohe Mieterfluktuation nachweisbar war, wurden diese Sonderbedingungen schnell abgeschmolzen.

Kiel (offiziell bis 2009) sowie Wilhelmshaven (bis zur Veräußerung ihres weiterhin kommunal gehaltenen Anteiles in Höhe von 5,9 % im Jahr 2007) entsandten zudem vertraglich zugesichert einen Vertreter in den Aufsichtsrat des veräußerten Unternehmens. Dieser eher symbolische Akt wurde insbesondere in Kiel genutzt, um einen relativ intensiven Kontakt zur lokalen Führungsebene des Wohnungsunternehmens KWG mbH zu gewährleisten.

Zudem war es ausschließlich die Hansestadt, welche bereits zum Zeitpunkt des Verkaufs das Wohnungsunternehmen als einen auch zukünftig wichtigen Akteur der Stadtentwicklung begriff. Die Kommune verpflichtete – wenngleich zeitlich befristet – Erwerber als zu primär gewinnorientierte Eigentümer zählend, sich auch weiterhin an Prozessen der sozialen und baulichen Stadtentwicklung zu beteiligen. Zudem sollten, finanziell durch den neuen Eigentümer abgesichert, die wohnungsnahen sozio-kulturellen Infrastrukturen in den Kerngebieten des Unternehmens erhalten bleiben.

⁴⁹⁸ Bestandshaltende Gesellschaft ist die Jade Immobilienmanagement GmbH (kurz JADE GmbH)

Die durch Kiel und Wilhelmshaven verkauften Bestände wurden bisher an drei Investoren weiterveräußert (siehe im Folgenden Abb. G-5). Der einst kommunale Osnabrücker Wohnungsbestand dagegen erfuhr seit dem Jahr 2002 zwei Verkäufe. Während als Ersterwerber in allen Städten deutsche Käufer auftraten und somit öffentlichen Liberalisierungsbestrebungen (siehe Kapitel C.4.3.1) mehr oder weniger Genüge getan wurde, kamen die als Zwischenerwerber auftretenden Zweitkäufer in Kiel sowie Wilhelmshaven aus den USA bzw. Australien. Die sehr kurzfristigen und mit hohen Renditeerwartungen kombinierten Marktstrategien beider institutioneller Investoren (Kiel: Blackstone; Wilhelmshaven: Cerberus) kennzeichnete beide Private Equity Fonds als opportunistische Anleger (siehe Kapitel C.4.2.3.1). Beide Finanzinvestoren investierten über einen ex ante geplanten Exit in ein notleidendes Unternehmen (Kiel: WCM) bzw. erwarben selbst Teile eines notleidenden Fonds (Wilhelmshaven: Offener Immobilienfonds der Deutsche Bank). Das unternehmerische Geschäftsmodell sah keine Investitionen in den Bestandserhalt der Wohnungsunternehmen vor. Im Vordergrund der unternehmerischen Strategie stand eine kurzfristige Verbesserung der operativen Ergebnisse.

Die Verkaufshistorie in Osnabrück endete dagegen 2005 vorläufig mit dem Verkauf des NILEG Konzerns, der drei Jahre zuvor die kommunale Wohnungsbaugesellschaft Osnabrück (OWG mbH) in sein Portfolio aufgenommen hatte. Käufer war die sich in US-amerikanischer Hand befindliche Gagfah Group von Fortress, welche ein Jahr später mit ihrem gesamten deutschen Wohnungsbestand an die Börse ging. Auch dieser neue Eigentümer agierte als opportunistischer Investor. Er erwarb auf Basis einer hohen Fremdkapitalfinanzierung (leverage buy out) ein Unternehmen durch wenig Eigenkapital und mit hoher Schuldenlast. Auch hier wirkten die kreditfinanzierten Käufe aufgrund des hohen Fremdfinanzierungsanteils bei niedrigen Fremdkapitalzinsen als Hebel (Leverage Effekt). Die so anfangs erzielte Eigenkapitalrendite war ohne jegliches investives Agieren im erworbenen Bestand enorm.

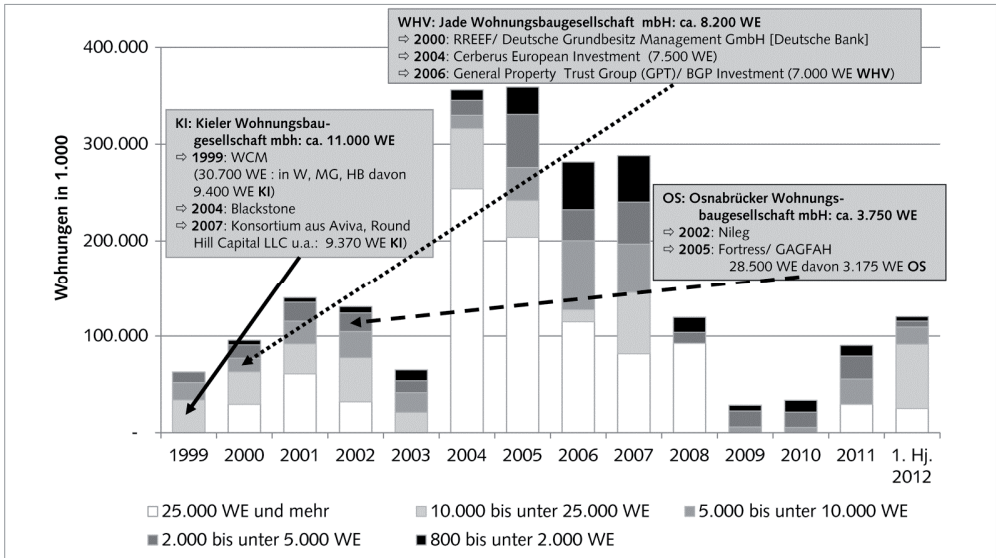
Alle Erstverkäufe fanden vor, alle Weiterveräußerungen in der Hochphase (2004-2007) deutschlandweiter Wohnungsportfolio-Verkäufe statt (siehe Abb. G-5). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Weiterverkäufe in direkter Verbindung mit dem Aufschwung am globalen Investmentmarkt. Es dominierte eine finanzwirtschaftliche Verwertungslogik. Zu diesem Zeitpunkt war das Zinsniveau für Fremdkapital sehr günstig und die Attraktivität von Immobilieninvestments in Gesamtdeutschland sehr hoch.

Die aktuell in Kiel und Wilhelmshaven als Bestandhalter auftretenden „vorläufigen Enderwerber“ wurden weniger aufgrund ihrer Anlagestrategie, als vielmehr aufgrund ihres Investitionsverhaltens dem Investorentyp des „Strategischen Investors“ zugeordnet (siehe erklärender Überblick Abb. C-9: Seite 101). Abweichend von der eigenen Systematik und auf Basis der Erfahrungen in anderen deutschen Städten⁴⁹⁹ wurde dagegen die OWG mbH haltende Gagfah Group als Finanzinvestor eingestuft. Der neue Eigentümer hält zwar bereits seit 2005 das einst kommunale Wohnungsunternehmen. Er kam aber seiner Instandhaltungspflicht im untersuchten Zeitraum weniger aus wohnungswirtschaftlichem Kalkül, sondern wie nachgewiesen werden konnte, bedingt durch in Darlehensbedingungen vereinbarte Investitionen der kreditierenden Bank nach. So wurden auch in Osnabrück u. a. „Einnahmen aus der Vermietung von als Finanzinvestitionen gehaltenen Immobilien“ erzielt (Gagfah Group 2012a, 09). In Osnabrück wie auch in Wilhelmshaven ist davon auszugehen, dass das ursprüngliche Geschäftsmodell der Investoren einen kurzfristigen Exit vorsah, welcher sich aufgrund gegebener Marktverhältnisse jedoch nicht als rentabel erwies. Das immobilienwirtschaftliche Handeln dürfte damit tendenziell aus der Not heraus entstanden sein.⁵⁰⁰ Alle Investoren wurden Bestandhalter wider Willen. Ob aktuelle Eigentümer als Endinvestoren oder Zwischeninvestoren zu

⁴⁹⁹ Hamburg siehe z. B. AG Wohnen in Wilhelmsburg 2012; Dresden siehe Sächsische Zeitung 2011-04-01; Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. 2009

⁵⁰⁰ Die bundesweit ermittelte durchschnittliche Haltedauer ist in den letzten Jahren (2003-1 Quartal 2012) tendenziell angewachsen. siehe Bundesregierung Deutschland 2013, 03.

betrachten sind, bleibt abzuwarten. Der hohe Verschuldungsgrad aller Wohnungsunternehmen, die zeitnahe Notwendigkeit, auslaufende Kredite durch neue Kredite abzulösen und die neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften für Banken (Basel III) dürften eine Neuaufnahme von Fremdkapital mit Hilfe von Banken zu günstigen Konditionen für die aktuellen Eigentümer zumindest erschweren.⁵⁰¹ Finanzwirtschaftlich bedingte Weiterverkäufe sind auch weiterhin nicht auszuschließen.



	Stadt Kiel	Stadt Osnabrück	Stadt Wilhelmshaven
Zeit: Zahl verkaufter WE	1999: 11.000 WE	2002: 3.750 WE	2000: 8.200 WE
1. Erwerber	1999: deutscher Investor <i>Strategischer Investor</i>	2002: deutscher Investor <i>Strategischer Investor</i>	2000: deutscher Investor <i>Strategischer Investor</i>
2. Erwerber	2004: US-amerikanischer Investor <i>Finanzinvestor</i>	2005: US-amerikanischer Investor <i>Finanzinvestor</i>	2004: australischer Investor <i>Finanzinvestor</i>
3. Erwerber	2007: britischer Investor <i>Strategischer Investor</i>	–	2006: kanadischer/ luxemburgischer Investor <i>Strategischer Investor</i>
Bestand 2009: (Veränderung seit Verkauf)	2009: 9.269 WE (-15,8 %)	2009: 3.514 WE (-6,3 %)	2009: 6.452 WE (-22,0 %)
Lokale Unternehmensführung	seit 2005 Verwaltung durch einen multilokal agierenden Geschäftsführer	seit 2005: unbekannter Regionalleiter/ Asset-Manager; „globale Geschäftsführung“	seit 2000: Zahlreiche Wechsel der Geschäftsführung

Abb. G-5: Verkaufsdynamik nach Portfoliogröße 1999 bis Mitte 2012* und Käufer kommunalen Wohneigentums
Quelle: BBSR/BBR 2012a, 02. Verändert und ergänzt*

⁵⁰¹ Wenn keine Prolongation und damit keine Anschlussfinanzierung des Kredites erfolgen, fallen aufgelöste Kredite auf durchschnittliche Zinssätze bzw. das Euribor [Euro Interbank Offered Rate]-Zinsniveau.

G.2 Ermittelte Handlungsorientierungen nach dem Verkauf

G.2.1 Unternehmensbezogene Handlungsorientierungen neuer Investoren

G.2.1.1 Analyse der Aufgabenwahrnehmung

Die folgenden Ausführungen widmen sich der Frage, welche Aufgabenbereiche konkret durch die „neuen Eigentümer“ im Vergleich zur einstigen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft wahrgenommen wurden. Aktuelle Eigentümer der privatisierten Wohnungsbestände bilden dabei den Schwerpunkt der Analyse.

Alle neuen Eigentümer operierten professionell, effektiv und effizient am Markt und konzentrierten sich auf ihre unternehmerischen Kernaufgaben. Eine zusätzliche Aufgabenerfüllung ohne Renditeaussichten war größtenteils nicht mehr vorgesehen. Das einzelne lokale Wohnungsunternehmen – die bestandshaltende Gesellschaft – war „lokale Dependance“ bzw. Teil eines international operierenden finanzwirtschaftlich orientierten Verwertungsnetzwerkes. Wohnungswirtschaftliche Aktivitäten dienten ausschließlich dem Erzielen von Gewinnen im Rahmen des Asset Managements (Abb. C-12, Seite 106) und waren Teil einer finanzwirtschaftlichen Optimierungsstrategie. Durch keinen neuen Eigentümer wurde auch nur annähernd das früher übernommene Aufgabenspektrum des kommunalen Unternehmens erreicht. Alle Erwerber verstetigten jedoch insbesondere einst durch kommunale Unternehmen übernommene Aufgaben der Unterbringung einkommensschwacher Haushalte. Dies geschah im eigenen wirtschaftlichen Interesse (siehe Kapitel G.2.1.2).

Gleichzeitig ließen sich unterschiedliche wirtschaftlich-rationale Handlungsausprägungen im kommunalen Vergleich – unabhängig von der jeweiligen Marktlage – ermitteln. Während durch die KWG mbH bis heute ein relativ umfangreiches Aufgabenspektrum bearbeitet wird, agiert die Gagfah Group in Osnabrück ausschließlich als gewinnorientierter Wohnungswirt.

Mit Ausnahme der Gagfah Group banden aktuelle Eigentümer langjährige und teilweise sich in einer fortgeschrittenen Lebensphase befindliche Mieter durch eine Erhöhung der Servicequalität und zusätzliche wohnungsnaher Dienstleistungen stärker an das Unternehmen. Wohnungswirtschaftliches Kalkül war es, Ausfälle durch eine hohe Mieterfluktuation in Kernbeständen zu vermeiden. So wurden schrittweise – teils mit finanzieller Unterstützung der Mieter – mit Hilfe von Modernisierungsmaßnahmen eine bedarfsbezogene Altengerechtigkeit des Wohnungsbestandes etabliert.

Die konkret gewählten, strategischen Schwerpunktsetzungen variierten zwischen den aktuellen Eigentümern. So führte die KWG mbH die seit vielen Jahren etablierten „unternehmenseigenen“ Quartiersbüros in Gebieten mit Kernbestand auf freiwilliger Basis fort und unterstützte die im Rahmen der **Sozialen Stadt** initiierten Quartiermanagements finanziell und organisatorisch. Gleichzeitig wurde durch das Unternehmen ein Wachschutz beauftragt, um dem wachsenden Sicherheitsbedürfnis der Bewohnerschaft gerecht zu werden. Zur Stabilisierung der Bewohnerschaft wurden jedoch auch Maßnahmen umgesetzt, die umstritten waren. Ziel der Maßnahmen war es, zusätzliche, sozial bedingte Aufwände sowie Mietausfälle für das Unternehmen zu vermeiden, indem umfängliche Informationen von potenziellen Mietern eingefordert bzw. selbst mit Hilfe von Recherchen durch das Unternehmen eingeholt wurden. Die in diesem Sinne erfolgte selektive Auswahl insbesondere von sozial-, weniger von einkommensschwachen Mietern führte unmittelbar zu Problemen der Unterbringung bei Betroffenen und wurde damit auch zu einem Problem der Kommune.

Auch die JADE GmbH verfolgte eine zunehmend wohnungswirtschaftliche und Service-orientierte Pflege von Bestandsmietern und potenziellen Neukunden, die im Vorfeld genauesten auf ihre Bonität geprüft wurden. Durch das Unternehmen wurden Kooperationen mit Pflege- und Sozialdiensten initiiert, um lokal auftretenden Konfliktpotenzialen zu begegnen und die durchschnittliche Verweil-

dauer der Mieter im eigenen Bestand zu erhöhen. Bei der Gagfah Group in Osnabrück war keine, an lokale Gegebenheiten angepasste Serviceorientierung feststellbar.

Durch das einzelne Unternehmen erfolgten eine auf die Region orientierte Vergabepolitik von Aufträgen an das regionale Baugewerbe, an lokal tätige Serviceunternehmen oder lokale Initiativen des Sponsorings unterschiedlich. So waren durch KWG mbH und Jade GmbH eine Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie finanzielle Unterstützungsmaßnahmen von kulturellen, sozialen und gesellschaftlichen Initiativen vor Ort nachweisbar. Das finanzielle Engagement der Gagfah Group dagegen wurde überregional gesteuert. In Osnabrück wurden durch die OWG mbH ausschließlich zentralisierte, konzerninterne Vergaben und Vorhaben umgesetzt.

Mit dem Verkauf blieb vor allem ein großer Teil von stadtentwicklungspolitischen Themen unbearbeitet, die zuvor aus einem unternehmerischen Selbstverständnis oder auf Wunsch des kommunalen Gesellschafters an das einzelne Unternehmen herangetragen worden waren.

Insgesamt agierte die Gagfah Group als **„gebäudeorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“** (siehe Abb. G-6).

Aktuelle(r) Eigentümer	Aviva & Round Hill Capital LLC [Aviva Group]	Fortress [Gagfah Group]	OMERS Administration Corporation/ BGP Investment S.a.r.l. [Oxford Properties Group]
Unternehmen ⇨ Aufgabenfelder ⇩	KWG mbH [Kiel]	OWG mbH [Osnabrück]	JADE GmbH [Wilhelmshaven]
„Wohnen“	- Vermietung und Verwaltung von Wohnungen – zentraler lokaler Akteur zur Absicherung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte		
„Soziales“	- Stärkung wohnungsnaher Dienstleistungen - Sozial-stabilisierende Maßnahmen auf Quartiersebene	-	- Stärkung wohnungsnaher Dienstleistungen - sozial-stabilisierende Maßnahmen auf Quartiersebene
„Stadtentwicklung/ - Stadterneuerung“	- keine investiven, über bestandserhaltende bzw. vermietungssichernde Maßnahmen hinausgehende Initiativen		
„Lokale Wirtschaft“	- Förderung lokalen mittelständischen und Kleingewerbes durch Auftragsvergabe an regionales Gewerbe - Sponsoringtätigkeit	-	- Förderung lokalen mittelständischen und Kleingewerbes durch Auftragsvergabe an regionales Gewerbe - Sponsoringtätigkeit
Typ Wohnungswirt	„quartiersorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“	„gebäudeorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“	„quartiersorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“

Abb. G-6: Vergleich der Aufgabenwahrnehmung neuer Investoren
Quelle: Eigene Recherchen.

Lokale Dependancen vor Ort dienen ausschließlich dem Abschluss neuer Mieterverträge und damit dem Gewinnen neuer Kunden. Es ist keinerlei Engagement bekannt, welches über die reine Vermietung und Verwaltung von Wohnraum hinausreicht. Sowohl die KWG mbH als auch die JADE GmbH etablierten sich dagegen als **„quartiersorientierte Wohnungswirte mit geringem Investitionspotenzial“** am jeweiligen Wohnungsmarkt.

G.2.1.2 Wohnungswirtschaftliche Strategien

Gemeinsam ist allen durch neue Investoren erworbenen Wohnungsunternehmen, dass sie hohe Zins- und Tilgungsleistungen für Bankkredite erbringen müssen und durch hohe Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen bzw. Gesellschaftern belastet sind. Alle Unternehmen agierten unter entspannten lokalen Marktsituationen. Das Angebot übertraf die Nachfrage, eine Reduktion von Wohnungsleerständen war ein zentrales Ziel.

Für die konkreten wohnungswirtschaftlichen Typisierungen der neuen Investoren lassen sich mehrere Gründe aufführen. Neben den unterschiedlichen Geschäftsmodellen der Investoren, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll, lässt sich das unterschiedliche lokale Engagement in zwei zentralen Punkten zusammenfassen:

- die Größe des erworbenen Portfolios in Relation zur vermietenden Konkurrenz und
- die unterschiedliche räumliche Kompaktheit des Wohnungsbestandes

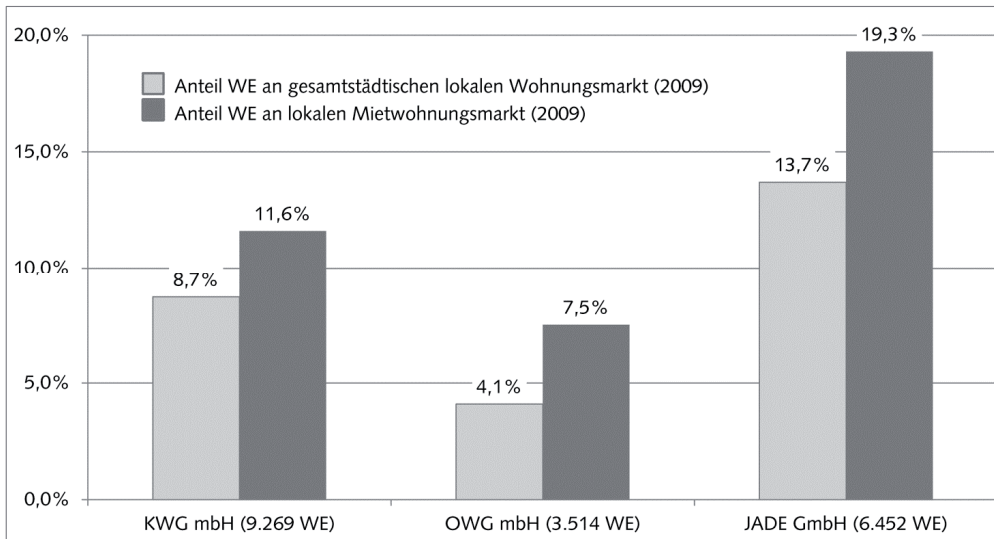


Abb. G-7: Vergleich der Anteile verwalteter Wohnungsbestände neuer Eigentümer

Quelle: Eigene Recherchen.

So bewirtschafteten KWG mbH und JADE GmbH im gesamtstädtischen (Miet- und Eigentums-)Wohnungsmarkt relativ große Bestände. In Kiel war es mehr als jede zehnte, in Wilhelmshaven fast jede fünfte Mietwohnung, die durch das Wohnungsunternehmen angeboten wurde. Zudem konzentrierten sich die Bestände auf ausgewählte Stadtteile, in denen die JADE mbH beinahe den kompletten Mietwohnungsbestand besaß, die KWG mbH den größten Wohnungsanbieter darstellte. Ein wengleich begrenztes – bspw. soziokulturelles Engagement – erreichte so weitaus mehr unternehmenseigene Mieter. Gleichzeitig führten Initiativen zu einer positiven Image- und Werbewirksamkeit, auf die die Gagfah in Osnabrück nicht zählen konnte. Ihr lokales Geschäftsgebiet erstreckte sich über mehrere Stadtteile. Es gab keine Gebiete, die als Kernbestand bezeichnet werden können, sondern es dominierte der Streubesitz. Weder auf dem lokalen Mietwohnungsmarkt noch im gesamtstädtischen Vergleich war die OWG mbH ein „Großer Marktakteur“ (siehe Abb. G-7). Im konzern-eigenen, deutschlandweiten Gagfah-Firmenverbund rangierte das Unternehmen auf dem 7. Rang der lokalen Bestände – ohne explizit herausstellbares öffentlich-mediales Konzerninteresse⁵⁰².

⁵⁰² Aussage geht zurück auf umfängliche online-Medienrecherche zur Gagfah Group durch die Autorin im Zeitraum 2009 – 2013.

Im Folgenden soll auf konkrete wohnungswirtschaftliche Strategien und dahinter liegende Geschäftsmodelle der Investoren eingegangen werden.⁵⁰³ Ein Geschäftsmodell bezeichnet dabei ein „Konzept unternehmerischen Handelns, das den Nutzen und den Ertrag eines Geschäfts“ beschreibt, welches ein auf Gewinne abzielendes kaufmännisches oder gewerbliches Unternehmen bzw. eine Unternehmung, eine Transaktion oder einen Handel umfasst.⁵⁰⁴ Im thematischen Zusammenhang dieser Arbeit zeigen Geschäftsmodelle auf, wie Gewinne erwirtschaftet werden, d. h.

- wodurch Geld verdient wird (Ertrag),
- wie Leistungen erstellt werden (Wertschöpfung) sowie
- welchen Nutzen ein Unternehmen stiftet.

Wodurch wird Geld verdient bzw. wie werden Gewinne erwirtschaftet?

Trotz aus internationaler Perspektive heraus gegebener Stabilität wurden auch auf den deutschen Wohnimmobilienmärkten in den letzten Jahren Marktzyklen kürzer und unvorhersehbarer, volatile Schwankungsbreiten von Immobilieninvestments damit größer.

Der erworbene Wohnungsbestand wurde durch den einzelnen Investor mit Hilfe unterschiedlicher strategisch-personeller Orientierungen „gehalten“ und nur punktuell weiterentwickelt. Ein gemeinsames unternehmerisches Ziel aller neuen Eigentümer war es, die „bestmögliche Rendite“ mit dem Bestand vor Ort zu erwirtschaften.

Alle neuen Investoren erwarben das heutige Unternehmen in den Jahren vor der weltweit ab etwa dem Jahr 2007 beginnenden Finanzkrise. Der Erwerb wurde durch den Einsatz vergleichsweise günstigen Fremdkapitals (niedrige reale sowie nominale Zinssätze) und durch wenig Eigenkapital finanziert. Die auf diese Weise erzielten Eigenkapitalrenditen lagen nach eigenen Schätzungen zwischen 10 und 12 %. Neben diesen kurzfristigen hohen Gewinnmitnahmen wurden langfristig Gewinne durch Mieteinnahmen, Verkäufe, Umstrukturierung der Verwaltung und des Managements, Wohnungseigentumsverwaltung bei privatisierten Beständen sowie allgemeinen Kosteneinsparungen generiert. Auf einzelne Aspekte wird im Folgenden näher eingegangen.

Seitens der jeweiligen neuen lokalen Eigentümer wurde der Grundbesitz an neu gegründete Gesellschaften (KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG, KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG, Wohnungsbau-gesellschaft JADE erste mbH & Co. KG) übertragen bzw. verkauft. Durch alle Investoren wurde damit bei Erwerb des Unternehmens eine so genannte Real Estate Transfer Tax Blocker-Struktur⁵⁰⁵ genutzt. Investoren erwarben im Rahmen eines Share Deals maximal 94,9 % des Unternehmens und konnten die sonst übliche Grunderwerbsteuer vermeiden (§ 1 Absatz 3 GrEStG). Die neu gegründeten Gesellschaften hafteten teilweise mit ihren Sachanlagen für fremde Verbindlichkeiten (z. B. Hypotheken und Globalgrundschulden) bzw. es fand eine Umschichtung der Verbindlichkeiten statt. Im Laufe des untersuchten Zeitraumes entstand so ein Geflecht an verschachtelten und teils füreinander bürgenden Firmen. Hierbei dürften vor allem Haftungsfragen der GmbH, steuerliche Ersparnisse (GmbH & Co. KG sind nicht körperschaft- noch einkommensteuerpflichtig) bei den diversen Neugründungen und Beherrschungs- sowie Ergebnisabführungsverträge eine große Rolle gespielt haben.

Die Gagfah Group ließ ihren lokalen Wohnungsbestand durch einen (für die Autorin anonymen) konzerneigenen Regionalleiter „zentral“ aus Mülheim an der Ruhr verwalten. Strategische Entscheidungen wurden überregional getroffen und lokal im Rahmen operativer Tätigkeiten umgesetzt. Wird

⁵⁰³ Die Aufbereitung der Erkenntnisse erfolgte mit einer Ausnahme (JADE GmbH) nicht aus unmittelbaren Aussagen der Akteure selbst, sondern aus Geschäftsberichten, Medienberichterstattung, öffentlich zugänglichen Unterlagen sowie Aussagen lokaler Akteure/ Experten vor Ort.

⁵⁰⁴ Duden 2013, Schlagworte ‚Geschäftsmodell‘ sowie ‚Geschäft‘

⁵⁰⁵ Siehe Schuster/ Trennter 2011, 271f.; Bundesregierung Deutschland 2013b

von Tätigkeiten des Mietgeschäfts abgesehen, existierte lokal keinerlei ersichtliche Entscheidungsbezugnis. In Kiel dagegen wurde bereits durch den Finanzinvestor Blackstone im Jahr 2005 die Management-Gesellschaft Vitus GmbH gegründet. Der 2005 berufene Geschäftsführer führt das Wohnungsunternehmen neben vier weiteren in Bremen und Nordrhein-Westfalen gelegenen Wohnungsunternehmen bis heute multilokal. Bei OWG mbH und KWG mbH waren damit sich in ihrer Weisungsorientierung bzw. in ihrer personellen Kontinuität spiegelnde wohnungswirtschaftliche Strategien nachweisbar. Diese zeichneten sich bei der KWG mbH durch die Erarbeitung objektspezifischer Strategieansätze und daraus abgeleiteter Investitionsentscheidungen aus. Seitens der OWG mbH bzw. deren Grundstücks- und Immobilienbesitz haltender Gesellschaft OWG Asset GmbH & Co. KG wurden dagegen jährlich erlassene, seitens der Gagfah Group strikt vorgegebene Investitionspläne umgesetzt. Umsätze aus Hausbewirtschaftung, Immobilienverkäufen sowie Erträge aus Ausleihungen des Finanzanlagevermögen standen Mindestausgaben für laufende Reparatur- und Wartungsarbeiten, Modernisierungsmaßnahmen und wiederkehrende Investitionsausgaben gegenüber (Elektronischer Bundesanzeiger 2010c). Investitionen reichten über ein vertraglich vorgeschriebenes Mindestmaß nicht hinaus. Zusätzliche investive Maßnahmen waren nicht gegeben.

Durch die in relativ kurzen zeitlichen Abständen erfolgten Eigentümerwechsel und Anteilsveräußerungen der JADE GmbH kam es in Wilhelmshaven dagegen zu häufigen personellen Wechsels der Geschäftsführung. Diese waren teils durch Veränderungen in der Anteilseignerschaft bedingt und führten zur Umsetzung von unterschiedlichen Geschäftsideen. Teilweise wurden sehr umfängliche Investitionsprogramme aufgelegt und im Folgejahr wieder „eingefroren“. Auch bei der JADE GmbH waren objektspezifisch-investive Strategieansätze nachweisbar.

Von allen Eigentümern wurden sowohl kleinere Blockverkäufe als auch Mieterprivatisierungen vorgenommen. In Osnabrück und Wilhelmshaven war eine rückläufige Tendenz dieser Verwertungsstrategie bis 2009 nachweisbar, stieg in Osnabrück in den Folgejahren jedoch wieder an⁵⁰⁶. Bis Ende 2009 schrumpfte so der Wohnungsbestand der KWG mbH um knapp 16 %, in Wilhelmshaven wurden 22 %, in Osnabrück dagegen nur sechs Prozent durch Abschmelzen und Bereinigen des Bestandes aus dem Unternehmen herausgelöst.

Die durch die neuen Eigentümer erworbenen Bestände zeichneten sich bereits bei Erwerb mehrheitlich nicht nur durch hohen Modernisierungsbedarf, sondern auch durch eine relativ einkommensschwache Mieterschaft aus. Der durchschnittliche Mietzins lag bei allen Unternehmen teils erheblich unter den städtischen Vergleichswerten, so dass auch Erhöhungen insgesamt auf der Basis eines anfangs weit unter dem städtischen Durchschnitt liegenden Niveaus erfolgten. Mieten wurden durch alle untersuchten Eigentümer bis 2009 kontinuierlich erhöht, vorhandene Mietsteigerungspotenziale „ausgereizt“. Renditen wurden bestmöglich aus dem operativen Geschäft abgeschöpft. Aber auch mit Hilfe der Verschlinkung des Verwaltungsapparates wurden Kosten gespart und die Gesamrentabilität der Bewirtschaftung erhöht. Beispielhaft können an dieser Stelle das Outsourcing von Aufgaben, die Mitarbeiterausgliederung oder -freisetzung oder das Erzielen von Skalenvorteilen aufgrund des überlokalen Einkaufs von Dienstleistungen benannt werden. Insgesamt wurde eine Überarbeitung der konzerninternen Leistungserbringung angestrengt. Während der Einsatz von Ressourcen professionalisiert und konzentriert wurde, führte diese unternehmerische Taktik folgerichtig zu einem in Frage stellen von möglichen, zusätzlichen Aufgaben, die keine vertraglichen Fixierungen erfahren hatten und keine unmittelbaren Gewinne versprachen.

Für Bestandsmieter kam es zu einer teils deutlichen Verschlechterung der Wohnqualität aufgrund sinkender Standards der Servicequalität (zumeist fehlende lokale Ansprechpartner – wobei hier ein

⁵⁰⁶ Bis zum III. Quartal 2012 – und damit weit über den Untersuchungszeitraum hinaus – hatte die Gagfah Group ihren Bestand in Osnabrück durch Immobilienzukäufe gegenüber dem Erwerbsjahr 2002 jedoch um ca. 3,5 % gesteigert (+ 285 WE) (siehe Gagfah Group 2012, 04).

Umdenken sichtbar wurde – und langen Service-Wartezeiten) bei gleichzeitig steigenden Mietbelastungen. Es erfolgten verstärkt Wegzüge einkommensstärkerer und mobiler Haushalte. Einkommens- und sozialschwache sowie Haushalte mit Migrationshintergründen dagegen verblieben im Bestand. Teils realisierte Mieterprivatisierungen führten außerdem zu neuen Streitigkeiten unter ehemaligen Mietern und neuen Wohneigentümern/ Selbstnutzern.

Die einzelne Wohneinheiten verkaufende Wohnungsgesellschaft (teils Mieterprivatisierung, teils Verkauf an private und institutionelle Kapitalanleger), übernahm in diesem Zusammenhang häufig als wohneigentumsverwaltende Gesellschaft nach Wohnungseigentumsgesetz (WEG) für die neuen Eigentümer die Aufgabe der kostenpflichtigen Wohnungseigentumsverwaltung aber auch Mietverwaltung (OWG mbH zentral über Gagfah Group; JADE GmbH über JADE Immobilien Management GmbH; KWG mbH über Tochtergesellschaft KSS GmbH).

Rückblickend zeigt sich, dass alle neuen Eigentümer eine weitaus höhere Marktorientierung aufweisen, als es Unternehmen in kommunaler Trägerschaft taten. Jegliche Ertragspotenziale aus dem erworbenen Bestand werden ausgenutzt. Dies gilt gleichermaßen für Verkäufe, die eine Optimierung der bestehenden Portfolio- und Kapitalstruktur zum Ziel haben, teilweise für Zukäufe von Immobilien.

Wie werden Leistungen erstellt (Wertschöpfung)?

Alle Unternehmen agierten ausschließlich als Bestandshalter, die

- teilweise an Darlehen gebundene Investitionen im Portfolio realisierten (OWG mbH: Gagfah Group),
- teilweise begonnene und vertraglich gebundene Sanierungsmaßnahmen im Bestand fortführten und beendeten (KWG mbH: Aviva Group)⁵⁰⁷ oder
- moderate bestandserhaltende, teils bestandsverbessernde Maßnahmen tätigten, um weiterhin eine Vermietbarkeit des Bestandes zu gewährleisten (JADE GmbH: Oxford Properties Group, KWG mbH).

Die neuen Geschäftsmodelle der einzelnen Investoren sahen keine umfassende, über den Bestandserhalt hinausgehende Bewirtschaftung der Bestände vor. Dabei ließen sich die erworbenen Portfolios stark verallgemeinert als Wohnungsbestände beschreiben, die sich in der Lebensphase der Reife bzw. teilweise des Alters befinden und bei denen hohe Investitionserfordernisse gegeben waren (siehe Überblick Abb. G-3). Die durch die „Cash Cow-Bestände“ erwirtschafteten Erträge wurden jedoch ausnahmslos nicht in neue Produkte wie Neubauten investiert (siehe Abb. G-8). Nicht nur der Wohnungsbestand, sondern auch die umgebenden Wohnquartiere wurden durch die Normstrategie des „Erntens“ gehalten, Aufwertungsmaßnahmen erfolgten punktuell und dienten der besseren Bestandsverwertung. Diese Modernisierungen und Instandhaltungsmaßnahmen – mit Ausnahme einzelner vertraglich geregelter Bestände in Kiel – wurden alle unter einem werterhaltenden Niveau durchgeführt. Keines der Unternehmen löste sich von Beständen durch Rückbau, die hohe Investitionsbedarfe aufwiesen bzw. schlichtweg nicht mehr marktgerecht waren (insbesondere JADE GmbH in Fedderwardergroden), sondern versuchten weiterhin durch Vermietung der Bestände, Mietentnahmen zu generieren.

Insgesamt wurde sowohl in ausgewählte Gebäude als auch in Wohnungen in möglichst kapitaleffizienter Weise investiert. Die sich so langfristig abzeichnenden Entwicklungen deuten sich heute bereits an.

⁵⁰⁷ Sanierung der sogenannten Wohnanlage ‚Göteborg‘ in Kiel-Mettenhof

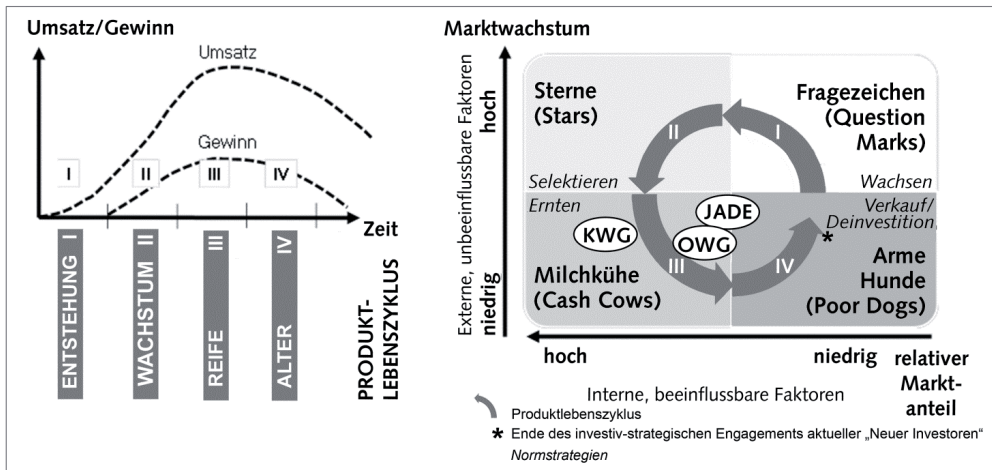


Abb. G-8: Portfoliomatrix und verallgemeinerte Lebenszykluseinordnung kommunaler Bestände

Quelle: Eigene Darstellung nach Gausemeier u. a. 1995, 157; Wöhe/ Döring 2002, 117, 511 korrigiert und ergänzt

Von vertraglich festgesetzten Investitionen der Ersterwerber abgesehen, wurde durch keinen der untersuchten Eigentümer ein umfassender demographiegerechter oder energetischer Umbau von Wohnungsbeständen avisiert. Punktuell werden jedoch durch die JADE GmbH sowie die KWG mbH investive Maßnahmen realisiert.

Werden Investitionen aus Sicht des Kapitalmarktes und damit einerseits der Notwendigkeit der Rückzahlung von Verbindlichkeiten, andererseits aber auch aus Sicht der Anleger betrachtet, ergibt sich folgende Überlegung (Kruschwitz 2011, 358, Enseling 2006, 16 adaptiert auf eigene Arbeit):

- Rückflüsse aus Investitionen sind umso weniger wertvoll je länger man auf sie warten muss („Ein früher Euro ist teurer als ein später“) und
- je unsicherer sie sind („Ein sicherer Euro ist teurer als ein später“)

Je weiter Rückflüsse im Sinne von erwirtschafteten Zahlungsmittelüberschüssen aus der unternehmerischen Tätigkeit des Wohnungsunternehmens in der Zukunft liegen, desto geringer werden sie bewertet bzw. desto weniger können sie in Rückzahlungen oder Gewinnausschüttungen bzw. Renditenzahlung an die Anleger fließen.

Die avisierte Wertschöpfung des Unternehmens aus wohnungswirtschaftlicher Sicht ist somit durchaus begrenzt. Neben dem investiven Engagement werden Rücklagen für den Erhalt des Bestandes sehr maßvoll gebildet. Die aufgewendeten Instandhaltungs- und Instandsetzungsleistungen reichen langfristig zudem nicht für einen Werterhalt der Immobilien aus. Diese anfallenden Kosten sind nicht-umlagefähige Kosten, für die ausschließlich der Vermieter bzw. Eigentümer aufkommen muss. In dessen Verantwortung liegt es auch, durch Alterung, Witterungseinflüsse oder Abnutzung aufgetretene bauliche Mängel zu beseitigen (Hundt 2011). Diese Maßnahmen umfassen bspw. Reparaturen des Daches, die Erneuerung von Farbanstrichen oder Heizungsanlagen und Rohrsystemen.

Mögliche auftretende Schäden durch Unterlassen von nicht-umlagefähigen Instandsetzungsmaßnahmen führen bei Schadensfall dazu, dass Gebäudeversicherer für Schäden eintreten. Die so steigenden Kosten für Versicherungspolice können und werden wiederum auf mietende Haushalte über die Betriebskosten abgerechnet und damit finanziert (am Beispiel der KWG mbH Mieterverein Kiel e.V. 2011).

Welchen Nutzen stiften Unternehmen?

Trotz Steigerung blieben Mietangebote insgesamt unter den durchschnittlichen Vergleichswerten und damit im lokalen Marktvergleich preisgünstig. Seit 2005 stellt das Bewirtschaftungsmodell bzw. die Verwertungsstrategie „Hartz IV“ die tragende Säule im Bereich der Wohnraumvermietung dar. Sie verwies die ursprünglich geplante Verwertungsstrategie „Verkauf durch Mieterprivatisierung“ auf den zweiten Rang. Neben der sicheren staatlich finanzierten Einnahmequelle, wurde durch die neuen Investoren damit auch eine „sichere Vermietungsnische“ genutzt. Alle untersuchten Unternehmen begaben sich bei Neuabschluss von Mietverträgen mit Transferempfänger-Haushalten nicht in direkte Konkurrenz zu lokalen Wohnungsbaugenossenschaften. Die zur Anmietung erforderlichen Genossenschaftsanteile wurden durch die Kommunen bei Bedarfsgemeinschaften nicht getragen.

Damit übernahmen neue Eigentümer im Bereich der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte eine wichtige Funktion, die jedoch gleichzeitig sozial auffällige Haushalte häufig ausschloss.

Eine seitens des Unternehmens nachgewiesene soziale Verantwortung konnte bei der KWG mbH sowie leicht steigend bei der JADE GmbH belegt werden. So arbeiten beide Akteure auch weiterhin an einer Verbesserung ihres Images als Vermieter und positionieren sich medial als Bestandhalter vor Ort: Während die KWG mbH mit einem „ganzheitlichen Geschäftsansatz wirbt“, der neben Vermietung/ Verwaltung auch zahlreiche Dienstleistungsangebote sowie eine lokale Mieter- und Quartiersbetreuung gewährleisten soll, um ein lebenswertes Wohnumfeld zu schaffen, bewirbt die JADE ihre „hervorragenden Dienst- und Serviceleistungen rund ums Wohnen“, die sich „zusammen mit Mietern, Stadtplanern und Interessensgruppen“ für hohe Wohnqualität, ausgewogene und sichere Wohnumlieus sowie soziale Lösungen bei individuellen Mieterproblemen“ einsetzt.⁵⁰⁸

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die aktuell bestandhaltenden Wohnungsunternehmen alle eine mittelfristige Wertsicherung ihres Immobilienbestandes anstrebten. Investitionen erfolgten sehr maßvoll, um eine Sicherung der Vermarktung vor Ort zu gewährleisten. Das Geschäftsmodell aller institutionellen Eigentümer unterlag einer konsequenten Renditeorientierung.

G.2.2 Handlungsorientierungen der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

G.2.2.1 Wohnungswirtschaftliche Handlungsorientierungen

Bei keinem der langjährig am lokalen Wohnungsmarkt agierenden Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft war eine Veränderung der wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierung durch den Markteintritt von „neuen Investoren“ unmittelbar nachweisbar.⁵⁰⁹ Im Gegensatz zur Marktstrategie veränderten sich teilweise kommunikative Handlungsorientierungen unter bzw. zwischen einzelnen Marktkonkurrenten. Auf allen Märkten nahm die Akteurvvielfalt unter den institutionellen Vermietern zu, der vorhandene Wohnungsbestand dagegen blieb unverändert.

Um die Unterschiede zwischen den Handlungsorientierungen einzelner Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft herauszuarbeiten, war die Analyse von erwirtschafteten Erträgen, Wertschöpfung und Nutzenstiftung hilfreich.

⁵⁰⁸ KWG 2013; Jade 2013

⁵⁰⁹ Siehe detaillierte Ausführungen im jeweiligen Fallstudien-Kapitel D – F.4.1

Wie wurden wohnungswirtschaftliche Gewinne erwirtschaftet?

Seitens der Genossenschaften wurde in allen Städten seit vielen Jahren ein sehr umfassender wohnungswirtschaftlicher Ansatz verfolgt. Dieser zeichnet sich durch umfängliche Investitionen in den eigenen Bestand sowie durch teils ökologisch und sozial relevante quartierbezogene Maßnahmen aus. Gewinne fanden teilweise für Neubaumaßnahmen Verwendung. Realisierte Verkäufe wurden mit Zustimmung der Genossenschaftler (Generalversammlung) möglich und waren mit dem strategischen Ziel verbunden, eine Bereinigung des Portfolios zu ermöglichen (z. B. Osnabrück). Die im Unternehmenszweck verankerte Mitgliederorientierung (membership value) kombiniert mit einem shareholder-value-Ansatz, gewährleistete dabei allgemein eine nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände, die eine gute Qualität des Wohnungsbestandes, aber auch des direkten Wohnumfeldes zum Ziel hatten. Da eine fiskalische Gewinnausschüttung durch die Genossenschaft nur begrenzt möglich ist, erfolgte eine teils sehr umfassende „naturale Gewinnausschüttung“ an Nutzungsberechtigte durch bauliche und soziale Wohnumfeldmaßnahmen (z. B. Wilhelmshaven). Unter dem durchaus positiv zu verstehenden Motto „Ich muss ja mit dem leben, was ich hier vor Ort habe“, [KI_WW_02.-3\] werden langfristig Renditen weniger über Mieterhöhungen bei Bestandsmietern, sondern insbesondere bei Neuvertragsabschlüssen.

Für Genossenschaften hat die Übernahme von Verwaltungstätigkeiten für Wohneigentums-gemeinschaften bzw. Wohnungseigentümer wachsende finanzielle Bedeutung. Sie übernehmen kaufmännische, bauliche und technische Betreuungsleistungen von Wohneigentum für Dritte; teilweise werden GmbHs ausgegründet.

Die wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierungen privater Wohnungsunternehmen folgten dagegen unterschiedlichen Pfadabhängigkeiten und waren abhängig von der Dauer des Engagements, der wirtschaftlichen Zielorientierung des Unternehmens sowie der baulichen Qualität des Bestandes. So war das untersuchte private und langjährig am Markt tätige Wohnungsunternehmen in Osnabrück als Bauträger und Projektsteuerer im individuellen Wohnungsbau sowie als WEG-Verwalter aktiv. Es bewirtschaftete nur einen relativ kleinen eigenen Wohnungsbestand mit geringen Investitionsbedarfen. Dagegen unterschieden sich die beiden betrachteten privaten Kieler Wohnungsunternehmen aufgrund ihrer Wohnlage und des baulichen Zustandes des Portfolios grundsätzlich in ihrer wohnungswirtschaftlichen Handlungsorientierung. Während das eine Unternehmen sich auf die Vermietung seines Bestandes bei sehr moderaten Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen konzentrierte, agierte das andere Unternehmen als Vermieter, Bauträger und umfassender immobilienwirtschaftlicher Dienstleister insbesondere im Bereich der demographiegerechten Wohnraumversorgung mit umfassendem Marktgestaltungs-, aber auch Gewinnanspruch.

Wie und für was wurden wohnungswirtschaftliche Gewinne verwendet? (Nutzenstiftung)

Bereits aufgrund ihrer strategischen Anlage, bietet die genossenschaftliche Bewirtschaftung gute Voraussetzungen für eine langfristig und nachhaltig orientierte Bestandsentwicklung – „im Schnitt müssen wir unser Geld verdienen, [...], aber wir wollen nicht den kurzfristigen Weg aus dem Investment wieder raus.“ [KI_WW_01.-52\]. Die untersuchten Wohnungsgenossenschaften wurden nicht durch finanzielle Verbindlichkeiten und Kredittilgungen belastet, sondern agierten mit einem breiten Eigenkapitalstock. Durch die langfristige Investitionsperspektive werden einerseits betriebswirtschaftliche Gewinne durch das Unternehmen selbst erzielt – „Wir haben seit Jahren das Bestreben, unseren Wohnungsbestand durchgängig zu modernisieren“ [OS_WoHS.-25\] – die jedoch gleichzeitig der Gesamtstadt bzw. einzelnen Erscheinungsbildern auf Quartiersebene zugutekommen.

Anders als Genossenschaften können private Wohnungsunternehmen und Beteiligungsgesellschaften erwirtschaftete Gewinne prinzipiell unbegrenzt aus dem Unternehmen 'abschöpfen'.

Vor allem die Gagfah Group tat dies deutschlandweit und in Osnabrück: „1,3 % zielgemäßer Anstieg der Nettokaltmiete (Wohneinheiten auf Same-store-Basis)“ gegenüber dem Referenzjahr 2008 bei „Senkung der Kosten je Einheit um 3,9 %“ auf 391 € im Jahr 2009 (Gagfah Group 2009a, 04). Wohnungswirtschaftliche Handlungsstrategien zeigten hierbei eine Spanne von „Wohnungen vermieten, die warm und trocken sind“⁵¹⁰ bis hin zu einem umfassend-begrenzten Gestaltungs- und Investitionsverständnis, „gezielt, aber im kleinen Bereich Wohnungsmodernisierung für bestimmte Gruppen“ anzubieten [WVHV_WW_03.]. Sofern operative Einnahmen aus Vermietung und Verkauf erwirtschaftet werden konnten, flossen diese in die Schuldentilgung, wurde an private Eigner ausgeschüttet sowie nachgelagert für Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Punktuell erfolgten Modernisierungen, wenn Marktlagen Kapitalrückflüsse durch Mieterhöhungen zuließen.

Gewinne	Genossenschaften	Private Wohnungsunternehmen	Private Beteiligungsgesellschaften [„neue Investoren“]
Wie werden Gewinne erwirtschaftet?	Unternehmensintern: Effizienzsteigerung durch Ausgründungen von GmbHS, Outsourcing	Unternehmensintern: Effizienzsteigerung durch Outsourcing, Konzentration auf „Kernaufgaben“	Unternehmensintern: Effizienzsteigerung durch Zentralisierung, Outsourcing, Konzentration auf „Kernaufgaben“
	Unternehmensextern - Erhöhen der Mieten - Teilportfolioverkauf - WEG-Verwaltung; Sondereigentums-Verwaltung	Unternehmensextern - Erhöhen der Mieten - Reduktion von Modernisierungs- / Instandhaltungsmaßnahmen - (Teil-)portfolioverkauf - WEG-Verwaltung; Sondereigentumsverwaltung	Unternehmensextern - Erhöhen der Mieten - Reduktion von Modernisierungs- / Instandhaltungsmaßnahmen - (Teil-)portfolioverkauf - WEG-Verwaltung; Sondereigentumsverwaltung
Wie/ wofür werden Gewinne verwendet?	- Gewinnausschüttung: Dividendenauszahlung an Anteilseigner auf 4 % begrenzt - „naturale“ Gewinnausschüttung: Förderung „sozialer und kultureller Belange“ der Genossenschaftler - Zuführen zu Rücklagen/ Reservefonds	- Gewinnausschüttung: Dividendenauszahlung unbegrenzt möglich - Rückzahlen von Krediten - Gewinnausschüttung - Schuldentilgung - Zuführen zu Rücklagen/ Reservefonds	- Gewinnausschüttung: Dividendenauszahlung unbegrenzt möglich - Rückzahlen von Krediten - Gewinnabführungsvertrag - Schuldentilgung - Zuführen zu Rücklagen/ Reservefonds
Konkrete Auswirkungen auf Quartiers-ebene: Städtebaulicher Nutzen	+++ - Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen - Realisieren von Neubau - Quartieraufwertung	+ - Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen - teilweise Realisieren von Neubau	(+) - Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen

Abb. G-9: Vergleich der wohnungswirtschaftlichen Gewinnerwirtschaftung und -verwendung durch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft

Städtebaulicher Nutzen: +++ hoch, + tendenziell gering, (+) kaum gegeben

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

⁵¹⁰ Globalaussage zu Bestand der Gagfah von Dirk Schmitt, Generalbevollmächtigten der Gagfah siehe WDR 2012-11-26. Nachweislich konnte dieses ‚Vermietungsleitbild‘ nicht gehalten werden.

Bei der Verwendung von Gewinne spielt auch die lokale Verankerung und das konkrete lokale Interesse eine entscheidende Rolle. Langjährige bestandshaltende Eigner unterscheiden sich hierbei sehr eindeutig von Kapitalgesellschaften (siehe Abb. G-9)⁵¹¹.

So erfolgt einerseits eine wohnlich-soziale Verantwortung für Genossenschaftler aus einer unternehmerischen Sozialverantwortung (Ansatz der Corporate Social Responsibility) heraus, die aber gleichzeitig zu einem stark quartiersbezogenen Engagement und damit gesamtstädtischen Vorteil führt: „...wir schütten unsere Gewinne nicht aus, wir reinvestieren die, weil wir an [der] Zukunft unserer Stadt Interesse haben, weil wir da mitwirken wollen [...]“ [KI_WW_01.-46]. Dieses häufig über Jahrzehnte gewachsene Verantwortungsgefühl zeigte sich beispielhaft in einer Stiftungsgründung einer Genossenschaft in Wilhelmshaven.

Das soziale Engagement privater Wohnungsunternehmen und Beteiligungsgesellschaften wies ausnahmslos eine weitaus stärkere Orientierung auf wohnungswirtschaftliche Kernaufgaben auf. Es zeigte sich, dass sozial-lokales Engagement gezielt zum Einsatz kam, um wohnungswirtschaftliche Ergebnisse zu verbessern – „...jedes Bemühen hier auch um den Stadtteil hat, und ich denke das ist legitim, natürlich einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund, ja? Wir machen das ja nicht nur um der Sache willen. [...] Also ich muss auch darauf achten, dass das, was wir machen, ganz am Ende einen Sinn für die [Wohnungsbau]Gesellschaft hat“ [KI_WW_03.-5]. Weiterführende Maßnahmen erfolgten ausschließlich, wenn *kurzfristige*, zusätzliche Gewinne in Aussicht gestellt bzw. dadurch Verluste vermieden werden konnten. Gemeinwohlunterstützende Aktivitäten erfolgten begrenzt oder gar nicht.

Entsprechend der Systematik von Eichener/ Schauerte (1999) kann dieses Engagement in unterschiedliche Zielrichtungen untergliedert werden. Es differenziert sich aus in Ansätzen mit...

- konkret definierter Problembezug (z. B. Konfliktmanagement, Mietschuldenberatung, ...),
- Quartiersbezug (z. B. Einrichtung von Stadtteil-/Quartierszentren, Organisation von Stadtteilsten, Unterstützung sozial-lokaler Netzwerke),
- Projektbezug (z. B. Reinigungs-, Pflanz- und Gestaltungsaktionen im Quartier) und
- Zielgruppenbezug (z. B. Vermittlung sozialer Dienstleistungen, Beratungsleistung mit Wohnungsbezug für Senioren, Alleinerziehende, ...)

Übertragen auf die eigene Arbeit können unterschiedliche sozial-unternehmerische Ansätze einzelnen Akteurgruppen zugewiesen werden (Abb. G-10). Es kann nachgewiesen werden, dass alle Akteure einen klaren Zielgruppenbezug bei ihrem sozialen Engagement haben. Ansätze mit Projektbezügen sind immer dann gegeben, wenn es sich um ein kompaktes Wohngebiet des Eigentümers handelt. Angebote institutioneller Eigentümer mit Problembezug sind bei Genossenschaften weniger intensiv ausgeprägt als bei privaten Wohnungsunternehmen bzw. privaten Beteiligungsgesellschaften. Es ist zu vermuten, dass in genossenschaftlichen Wohnformen tendenziell eine geringere Anzahl von Haushalten in Problemlagen bzw. mit Konfliktpotenzial lebt.

Den durch unterschiedliches soziales Engagement entstehenden Kosten stehen ein sozialer sowie wirtschaftlicher Nutzen für das Unternehmen und für das Quartier gegenüber. Ausgewählte Maßnahmen dienen vor allem der Nutzerbindung und Erhöhung der Wohnzufriedenheit sowie bei Bewohnern mit Problemen der präventiven und deeskalierenden Gestaltung der Wohnsituation.

⁵¹¹ Details können anhand der jeweiligen lokalen Analyse in den Kapiteln D.4.1.2 ff. – F.4.1.2 ff nachgeschlagen werden werden.

Akteure	Ansätze sozialen Engagements				Nutzen auf Quartiersebene	
	konkreter Problembezug	Quartiersbezug	Projektbezug	Zielgruppenbezug	Wirtschaftlicher Nutzen	Sozial-kultureller Nutzen
Genossenschaften	(X)	X	X	X	- Vermindern der Fluktuation - sozial stabile Quartiersentwicklung	- Gewährleisten von Bewohnerzufriedenheit - Zielgruppenspezifische Service-/ Hilfedienstleistungen - Bereitstellen und Unterhalten sozialer Infrastruktur
Private Wohnungsunternehmen					- Vermindern der Fluktuation - Rückgang von Leerständen	- (teilweise zielgruppenspezifische Service-/ Hilfedienstleistungen)
In Kiel	X	X	-	X		
In Osnabrück	-	-	-	(X)		
Private Beteiligungsgesellschaften [„neue Investoren“]					- Vermindern der Fluktuation - Rückgang von Leerständen	- (teilweise zielgruppenspezifische Service-/ Hilfedienstleistungen) - (teilweise Unterhalten sozialer Infrastruktur)
Aviva Group: KWG mbH	x	x	x	x		
Gagfah Group: OWG mbH	-	-	-	-		
Oxford Properties Group: JADE GmbH	x	x	(X)	x		

Abb. G-10: Vergleich des sozialen Engagements der Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft und deren Nutzen auf Quartiersebene

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

G.2.2.2 Kollektive Handlungsorientierungen unter den Akteuren

Alle Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft agierten unter den Bedingungen einer Multi-Akteur-Konstellation am Markt. Sie beobachteten und beeinflussten sich teilweise wechselseitig in ihrem unternehmerischen Verhalten (siehe unten). Wenn auch nicht immer unmittelbare Kontakte zwischen den einzelnen Akteuren bzw. Akteurgruppen nachweisbar waren, bestanden unter *allen* Akteuren mittelbare wohnungswirtschaftliche Konkurrenzbeziehungen um Nutzer. So agierten Akteure zwar auf lokalräumlich unterschiedlichen Märkten (siehe Überblick Kapitel C.1). Mietentgeltforderungen unter den Konkurrenten differenzierten jedoch weniger stark aus, so dass insbesondere bei Ausstattungsmerkmalen und Erhaltungszustand des Wohnungsbestands sowie den Serviceangeboten Unterschiede gegeben waren.

Aufgrund vorhandener Eigentumsverhältnisse im Mietwohnungsbereich, aber auch aufgrund der zunehmend auch in der Wohnungswirtschaft immer stärker wahrnehmbaren Auswirkungen des demographischen und strukturellen Wandels, wuchs die Notwendigkeit der Zusammenarbeit in strategischen Fragen. Trotz unterschiedlicher Handlungsorientierungen konnten auf freiwilliger Basis Erfahrungen oder Informationen wechselseitig gewinnbringend ausgetauscht werden.

Ein in Multi-Akteur-Konstellationen nicht unübliches Trittbrettfahren Einzelner auf Quartiersebene war unter den *untersuchten* Akteuren nicht nachweisbar⁵¹². Zwar gab es vor allem unter den „neuen Eigentümern“ durchaus passive Akteure, diese profitierten in ihrem investiven Nichts-Tun jedoch nicht vom Engagement Dritter. Als Gründe können fehlende räumliche und strategische Nähe der unternehmerischen Mitbewerber bzw. nicht vorhandenes Engagement der Kommune im „Unternehmensgebiet“ benannt werden. Es konnte damit kein direkter Nachweis über Veränderungen kooperativer Handlungsorientierungen erbracht werden.

Als Gründe können an dieser Stelle angeführt werden, dass es zwar prinzipiell durch Verkauf kommunalen bzw. öffentlichen Wohneigentums zu einer neuen Akteurvielelt im institutionell bewirtschafteten Mietwohnungsbestand kam, die Zahl großer Akteure jedoch übersichtlich blieb. Der durch die „neuen Investoren“ gehaltene Bestand verlieh ihnen weiterhin – aus Sicht eines Außenstehenden – den Status „**große Akteure**“ (Olson 2004, siehe Ausführungen Kapitel C.4.4.2.2) im gesamtstädtischen Vergleich. Insbesondere für Akteure mit räumlich zentriertem Bestand war es lohnend, selbst „aktiv“ zu werden und für eigene Maßnahmen bzw. Probleme strategische Mitstreiter bzw. nach kollektiven Problemlösungen zu suchen (Abb. G-11).

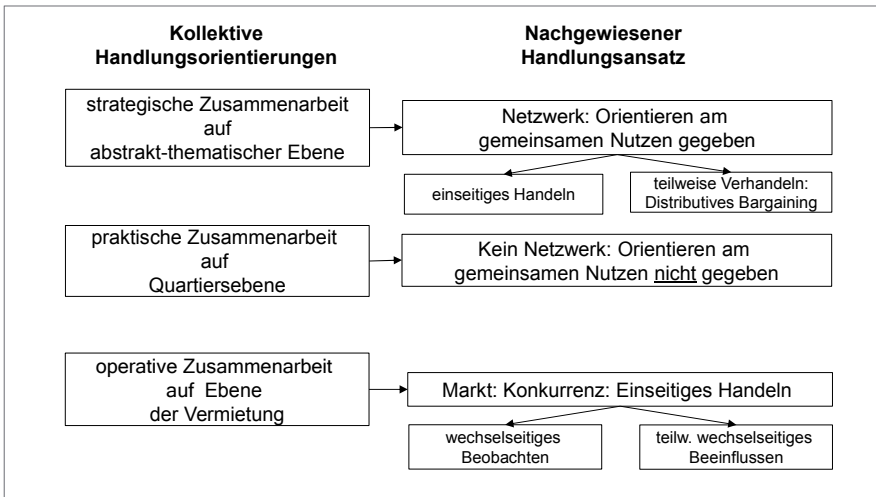


Abb. G-11: Zusammenarbeit institutioneller Akteure der Wohnungswirtschaft

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

In Kiel wurde durch die Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft eine Kommunikationsplattform – der „Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakteure“ – für „**große Akteure**“ geschaffen. Diese Form der hierarchiefreien Kooperation unter konkurrierenden Marktteilnehmern erfolgte unabhängig der handlungsleitenden Unternehmensstrategie. Sie war sicherlich auch ein Versuch, sich strategisch und professionell von der heterogenen, aber quantitativ dominierenden Gruppe der Klein- und Amateurvermieter sowie Klein- und Amateurverwalter abzusetzen und strategisch besser als „**große Gruppe**“ im gesamtstädtischen Kontext zu positionieren. Die vertrauensvolle Zusammen-

⁵¹² In Kiel-Mettenhof wurden Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft als Trittbrettfahrer ermittelt. Diese zählten jedoch nicht zum Schwerpunkt der Untersuchung.

arbeit fand jedoch nicht statt, um gegenseitigen Verpflichtungen oder untereinander geschlossenen Verträgen nachzukommen. Vielmehr arbeiteten voneinander wirtschaftlich zumeist unabhängige und von ihrer strategischen Ausrichtung her sehr unterschiedliche, „große Akteure“ (> 500 WE) zusammen, um sich gemeinsam über am Markt gegebene Probleme und Handlungsnotwendigkeiten zu verständigen. Ziel war es, einen unternehmerischen Mehrwert (membership and shareholder value) bei gesellschaftlicher Selbstregulierung durch Wissenstransfer und wohnungswirtschaftliche Absprachen zu ermöglichen.

Komplett anders gestaltete sich die Situation in Osnabrück. Hier war nicht die Gruppe der „neuen Eigentümer“, sondern zwei langjährig am Markt agierende Genossenschaften die größte Vermietergruppe. Während diese beiden Akteure in den letzten Jahren teilweise zu ausgewählten Themen zusammenarbeiteten und mittelfristig eine Unternehmensfusion nicht ausschlossen, bestand unter den Akteuren prinzipiell kein Bedarf der Zusammenarbeit in Belangen der Stadtentwicklung oder des Wohnungsmarktes. Die Konzentration auf das ausschließliche und selbstständige Erreichen eigener wohnungswirtschaftlicher Ziele stand damit sowohl bei den Genossenschaften, bei privaten Wohnungsunternehmen als auch bei der Gagfah Group als Vertreter eines „neuen Investors“ am Markt im Mittelpunkt. Unten den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wurden ausschließlich, um eigene Ziele besser durchsetzen zu können, bereits vor dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens Paketlösungen untereinander zum Einsatz gebracht. Hier fand der Verhandlungstyp des distributiven Bargainings bspw. beim Abschluss von Stromverträgen sowie bei der Installation eines Vermietungsterminals Anwendung. Beide Initiativen beeinflussten Stadtentwicklungsprozesse jedoch nicht. Das Erzielen von möglichen Synergien oder zusätzlichem Wissen durch eine strategische Zusammenarbeit wurde durch keinen der Akteure bisher angestrebt. Aus Sicht der Befragten würden sich dadurch keine wohnungswirtschaftlichen Vorteile ergeben. Handlungsabstimmungen unter den Akteuren erfolgten somit passiv, durch wechselseitiges Beobachten. Ein wechselseitiges direktes Beeinflussen oder Verhandlungskonstellationen (Siehe Kapitel A.2.3.1.3) waren dagegen im Untersuchungszeitraum nicht nachweisbar. Langjährige Bestandhalter grenzten sich in ihrer strategischen Handlungsorientierung ganz bewusst vom neuen Mitbewerber, z. B. der Gagfah Group, ab. Kontakte untereinander waren nicht erwünscht. Damit gab es unter den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft bei kollektiven Handlungsnotwendigkeiten – insbesondere unter dem Blickwinkel des demographischen Wandels – keineswegs ein Erkenntnisdefizit, sondern ein bewusst in Kauf genommenes Umsetzungsdefizit.

In Wilhelmshaven konnte seitens der zweitgrößten Gruppe der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, den Genossenschaften, zwar eine jeweils stark mitgliederorientierte Handlungsorientierung nachgewiesen werden. Diese Orientierung erforderte jedoch nicht zwingend den Kontakt zu anderen. So wurden durch wechselseitiges Beobachten vor allem unter den beiden genossenschaftlichen Konkurrenten umfängliche Investitionen in den eigenen Wohnungsbestand und das Wohnumfeld getätigt. Die dadurch entstandenen positiven externen Effekte wirkten in die Gesamtstadt und damit auf die gegebene Qualität des Wohnungsmarktangebotes positiv. Diese nachgewiesenen Handlungsorientierungen wandelten sich seit dem Markteintritt „neuer Investoren“ nicht.

Die JADE GmbH wiederum beobachtet die institutionelle Konkurrenz genau und wird mittelbar durch das positive genossenschaftliche Engagement beeinflusst. Ihre Handlungsorientierung war jedoch – anders als aktuell bei den Genossenschaften – stark von finanziellen Sachzwängen und überlokal vorgegebenen Unternehmenszielen bestimmt. Trotz allem bestand durchaus ein Interesse, Ansätze einer kollektiven Handlungsorientierung unter den Mitbewerbern am Markt zu verfolgen. Dieses **personengebundene** Interesse gründete sich auf der Kenntnis eines unternehmerischen Mehrwertes, der u. a. aus langjährigen Erfahrungen des Kieler Marktes resultierte.

Die Analyse zeigte, dass sich die weitgehend gewinnorientierten Handlungsorientierungen der „neuen Investoren“ insgesamt ähnelten. Sie waren stark auf unternehmensintern und überregional vor-

gegebene Renditen orientiert. Dies erscheint wenig überraschend. Durch ein personenabhängiges Verständnis für lokale Gegebenheiten konnte jedoch auch ein Wille zu kollektiven Handlungsorientierungen belegt werden, sofern keine (umfänglichen) investiven Verpflichtungen daraus entstanden bzw. wohnungswirtschaftliche Zielvorgaben weiterhin erfüllt werden konnten.

G.2.3 Handlungsorientierung der Kommunen

Lokale Veränderungen und globale Einflüsse wurden insgesamt zu neuen Herausforderungen für das Verwaltungshandeln. Im untersuchten Zeitraum setzten alle Kommunen im Rahmen ihrer verwaltungsinternen sowie -externen Tätigkeiten auf eine „Managerialisierung“ von Aufgaben (König 2000). Verwaltungen wurden durch Freisetzen von Personal „verschlankt“; finanzielle Ressourcen waren stark begrenzt und schränkten kommunale Handlungsspielräume ein.

In allen Kommunen wurden konkrete Handlungsorientierungen insbesondere von externen Faktoren bestimmt, die nicht direkt seitens kommunaler Akteure beeinflussbar waren, mit denen jedoch auf kommunaler Ebene umgegangen werden musste. Insbesondere die Folgen des lokal unterschiedlich intensiv ablaufenden Strukturwandels waren dabei für die strategische Orientierung von zentraler Bedeutung. In allen Städten ließen sich deshalb jeweils zwei gemeinsame strategische Hauptziele ermitteln:

1. Stabilisieren bzw. Erhöhen der städtischen Einwohnerzahl
2. Gestaltung des Strukturwandels

Diesen Zielen ordneten sich unterschiedlichste strategische Handlungsansätze unter, die unter dem Blickwinkel der Politikfelder [Policy] „Stadtentwicklung“ und „Wohnen“ in den einzelnen Kommunen genauer analysiert wurden (jeweils Kapitel D.3.15 f., E.3.15 f. und F.3.15 f.). Der Verkauf kommunalen Wohneigentums spielte für die Strategieentwicklung keine Rolle.

Strategische Ziele und kommunale Stadtentwicklungsinstrumente

Wohnungspolitik und Stadtentwicklungspolitik stellten in allen Untersuchungsstädten Schwerpunktaufgaben dar. Beide Fachpolitiken wurden mit umfänglichen, den Kommunen zur Verfügung stehenden Instrumenten in einem relativ engen inhaltlichen Zusammenhang „bearbeitet“ (siehe Kiel zusammenfassende Abb. D-14, Seite 154, Osnabrück Abb. E-12, Seite 216 bzw. Wilhelmshaven Abb. F-11, Seite 271). Vor allem strategieorientierte Planungsansätze als weiche Steuerungsinstrumente wurden zentrale Bestandteile bzw. Grundlage für Urban Governance Prozesse. Sie wurden durch alle Städte als zentrale Bestandteile eines neuen Steuerungsverständnisses begriffen, jedoch unterschiedlich in praktisches Handeln übersetzt (siehe Kapitel G.3.2.2, Seite 342). Nachweislich musste zwingend in beiden Politikbereichen investives Interesse und Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure gegeben sein, um als Kommune erfolgreich gestaltend tätig werden zu können.

Die wohnungspolitische Orientierung der Kommunen galt insbesondere jungen Haushalten (mit Kindern), die in ihrer Eigentumsbildung gefördert und durch ein ausreichendes Angebot an Wohnbauland in der Stadt gehalten werden sollten. Während an dieser Stelle die jeweiligen landeseigenen Förderschwerpunkte auf lokaler Ebene bestmöglich implementiert wurden (siehe Kapitel C.2.2.15 f.), strebten alle Kommunen zudem an, Wohnungsbaumaßnahmen möglichst – aber nicht nur – in integrierten Lagen sowie als Lückenschließungen bzw. Brachflächenaktivierungen zu realisieren. Insbesondere in Osnabrück und Wilhelmshaven kam es trotz nachweislich ausreichender Baulandreserven und mittelfristig stagnierender bzw. sinkender Nachfragerzahlen zu politisch motivierten Neuausweisungen von Wohnbauflächen für individuelles Wohnen.

Zudem verfolgten die untersuchten Städte, um neuen demographischen Anforderungen gerecht zu werden, das strategische Ziel, einen bedarfsgerechten baulichen und infrastrukturellen Umbau von

Wohnquartieren zu unterstützen. Vor allem bei Maßnahmen im Bestand war eine Zusammenarbeit mit privaten Akteuren Grundvoraussetzung zur Gestaltung. Hier hielt sich insbesondere Osnabrück stark zurück.

Insgesamt wurde in allen Kommunen im Bereich der Stadtentwicklungspolitik eine verstärkt nachfrageorientierte, jedoch auf Neubaumaßnahmen konzentrierte Entwicklungsstrategie verfolgt. Hier waren die öffentlichen Interventions- und Gestaltungspotenziale im Rahmen der verbindlichen Bebauungsplanung am höchsten. Maßnahmen wurden durch umfängliche ordnungspolitische Instrumente begleitet und hierarchisch durch die Kommune gesteuert. Mit Hilfe strategisch begründeter, punktueller öffentlicher Förderung und Anreizsysteme sollte zudem eine Aufwertung von Wohnquartieren durch Erneuerungsmaßnahmen im Bestand initiiert werden.

G.2.3.1 Stadtentwicklungspolitische Instrumente als weiche Steuerungsinstrumente

Alle Städte entwickelten im untersuchten Zeitraum unterschiedlichste strategieorientierte Planungsinstrumente. Die Intensivierung der strategischen Planungsarbeit wurde durch konzeptionelles, kommunikatives und weniger investives kommunales Engagement vorangebracht. Stimuli der Erarbeitung und Anwendung waren jeweils sowohl endogene und als auch exogene Entwicklungsimpulse (siehe Überblick Abb. G-12).

Erarbeitungsstimuli für strategische Planungsinstrumente	Stadt Kiel	Stadt Osnabrück	Stadt Wilhelms-haven
exogene Handlungserfordernisse			
wirtschaftlicher und demographischer Strukturwandel zentrale Bedeutung für strategische Orientierung	X	X	X
Inaussichtstellen von Fördergeldern	X	X	X
Konversion	–	X	–
endogene Handlungserfordernisse			
Kernstadt-Umland-Kontinuum: Kommunalstrategisches Abgrenzen	–	X	–
neues Planungs- und Handlungsverständnis	X	X	X
Verkauf kommunaler Wohnungsbestand/ Marktauftritt „neuer Akteure“	–	–	–
initiale Initiative durch „andere Akteure“	–	–	X
veränderte Wohnungsmarktlage	X	–	–

Abb. G-12: Handlungserfordernisse/ Gründe für die Erarbeitung von und Arbeit mit strategischen Stadtentwicklungsinstrumenten

Übergeordnetes Ziel der Konzepte war es jeweils, bei geringer werdenden finanziellen Handlungsspielräumen eine integrierte Weiterentwicklung der Stadt unter sich wandelnden Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Mit Hilfe unterschiedlich praktizierter Formen der Beteiligung wurde zur Erarbeitung der Konzepte – und damit in die Strategieentwicklung – größtenteils Akteure des Wohnungsmarktes eingebunden. Dadurch sollte einerseits ein gemeinsames Problemverständnis erarbeitet, aber u. a. auch zentrale Akteure des Wohnungsmarktes als „Macher“ für die praktische Umsetzung gewonnen werden.

Das konkrete kommunale Vorgehen war in den einzelnen Städten unterschiedlich ausgeprägt. Durch die tatsächliche Anlage einzelner Beteiligungsprozesse war damit unabhängig von lokal gegebenen Akteurkonstellationen und der prinzipiellen Kooperationsbereitschaft einzelner Akteure bereits eine gewisse Entwicklungsrichtung vorgegeben, die tendenziell zu kollektiven Erfolgen bzw. zu kommunalen Misserfolgen führen musste.

Insgesamt ließ sich feststellen, dass es seitens der einzelnen Kommune zu einer Stabilisierung, teils Ausweitung von thematischen und strategischen Interessensbereichen kam. Der konkrete kommunale Einflussbereich in spezifischen Interessensbereichen war indes rückgängig.

G.2.3.1.1 Gründe und lokale Handlungserfordernisse strategischer Planungsarbeit

Als zentraler exogener Grund für neue strategische Handlungserfordernisse sind in allen Städten sich verstärkende Prozesse des Strukturwandels gegeben. Man reagierte somit auf Entwicklungen, deren Ursachen wenig beeinflussbar und für deren Steuerung nur begrenzt rechtliche und finanzielle Mittel zur Verfügung standen.⁵¹³ Insbesondere eine verstärkte Orientierung auf „Familienfreundlichkeit“ war nachweisbar. Sie wurde durch alle Kommunen als ein zentraler Standortfaktor bewertet, mittels dessen ein Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Umland erreicht werden sollte.⁵¹⁴ Neben diesem „Metatrend“ wurden lokal wahrgenommene Handlungserfordernisse zusätzlich in konzeptionelle Bearbeitungen überführt.

Als exogene Entwicklungsimpulse für die Erarbeitung neuer und die Konkretisierung bestehender Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien wurde zusätzlich ein Inaussichtstellen von Fördergeldern ermittelt. So ist die Vergabe von Fördergeldern im Bereich Städtebau seit dem Jahr 2006, im Bereich des Wohnungsmarktes seit 2009 für Kommunen in Schleswig-Holstein an das Vorliegen formeller oder informeller städtebaulicher Planungen bzw. übergeordneter Konzepte gebunden. Auch die in den niedersächsischen Kommunen erarbeiteten Konzepte, wie der „Endbericht Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadtumbau Wilhelmshaven“ (2005) oder die im Rahmen der Konversionsentwicklung bearbeiteten „Strukturkonzepte“ (2007) folgten – nicht nur, aber auch – einer gewissen Logik der öffentlichen Förderanreize.

Ein zentrales, lokales Handlungserfordernis Kiel war die wachsende quantitative Notwendigkeit, bedarfsgerechten Wohnraum aufgrund einer steigenden Zahl von Nachfragern bereitzuhalten. Gleichzeitig bzw. zusätzlich musste die Stadt eine stabil hohe Zahl einkommensschwacher Haushalte versorgen. Speziell mit Hilfe der Erarbeitung eines Teilkonzeptes Wohnen im Integrierten Stadtentwicklungskonzept sollte deshalb sozialräumlichen Segregationsprozessen in einzelnen Stadtquartieren entgegen gesteuert werden.

Ein zentrales Handlungserfordernis für Osnabrück stellte der Abzug der britischen Streitkräfte dar. Im Rahmen der Konversion sollten Teilräume im gesamtstädtischen Interesse einer nachhaltigen Nutzung zugeführt werden. Ziel war es außerdem, für eine *wachsende* Bevölkerung bedarfsgerechte, individuelle Wohnbaustandorte vorzuhalten. Eine Abwanderung ins Umland sollte so vermieden werden.

In Wilhelmshaven ergaben sich Handlungserfordernisse insbesondere aufgrund des intensiv verlaufenden demographischen Schrumpfungsprozesses. Die Erarbeitung strategischer Konzeptionen diente dem Gewinnen neuer kommunaler Steuerungskompetenzen. Gleichzeitig sollte eine Sensibilisie-

⁵¹³ Siehe auch Holtmann/ Schaefer 1996, 422

⁵¹⁴ Anstrengungen zur Familienfreundlichkeit konnten bei strategischen Zielorientierungen einer familiengerechten Wohnumfeldgestaltung oder im Rahmen der Ausweisung von Neubaugebieten nachgewiesen werden, betrafen aber alle Bereiche der Kommunalpolitik (institutionelle Kinderbetreuung, Investitionen in Bildungsinfrastruktur, Vereinbarkeit Kinder und Beruf usw.) (siehe auch überregionale Erkenntnisse BMFSFJ 2010).

rung privater Akteure erreicht werden, Maßnahmen durch Umgestaltung zu ergreifen und Abwanderungs- in Zuwanderungsprozesse umzukehren.

In keiner Stadt war der Verkauf kommunalen Wohneigentums ein Auslöser für die Erarbeitung strategischer Konzepte. Zeitliche Parallelitäten waren zufällig, inhaltliche Bezüge zum Verkauf und dessen mögliche Auswirkungen für Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes nicht gegeben. Kollektives Erarbeiten strategischer Instrumente

Im Folgenden werden zentrale, ausgewählte Instrumente beschrieben und die Einbindung von privaten Akteuren bei ihrer Erstellung dargestellt. Eine ausführliche Analyse wurde im Rahmen der Einzelstudien vorgenommen.

In Kiel erfolgte erst ab dem Jahr 2006, d. h. relativ spät, eine sehr intensive Erarbeitung von strategieorientierten Planungsinstrumenten. Diese standen teilweise untereinander in enger inhaltlicher Verknüpfung und bauten strategisch aufeinander auf. Das 2006 erarbeitete Stadtentwicklungsprogramm formuliert hierbei das Entwicklungsleitbild der Stadt. Dieses, gemeinsam mit dem 2007 erarbeiteten (ersten) Wohnkonzept Kiels, floss neben weiteren sektoralen Konzepten komprimiert und aktualisiert in das (erste) Integrierte Stadtentwicklungskonzept [INSEKK] (2011) ein. Durch die Kommune wurden hierbei konkrete Leitziele formuliert und mit sektoralen Handlungsschwerpunkten verknüpft. Die Konzipierung des „fachübergreifenden Planungs- und Steuerungskonzeptes“ sowie weitere strategische Planungskonzepte erfolgten im Rahmen einer breiten Akteurbeteiligung. Alle Konzepte wurden durch die Ratsversammlung beschlossen. Insbesondere Kiel nutzte die Konzeptbearbeitung, um in einen sehr intensiven Kommunikationsaustausch mit privaten Akteuren zu treten. Wie im Folgenden dargestellt, war es ihr durch die geleistete organisatorische Vorarbeit am besten gelungen, ein praktisches Verständnis für Problemlagen unter den Akteuren des Wohnungsmarktes zu erreichen und eine gute Basis für eine Zusammenarbeit unter kooperationswilligen Akteuren herzustellen.

Im Jahr 2004 wurde in Osnabrück das Stadtentwicklungskonzept „Wachsende Stadt in einer starken Region“ als strategische Handlungsgrundlage der Kommune für die nächsten 15 Jahre durch den Stadtrat beschlossen. Das Konzept galt als Fortschreibung des 1992 erarbeiteten Stadtentwicklungsprogramms und nahm strategische Aspekte des „Maßnahmenplans integrativer Stadtentwicklung – Handeln für die Zukunft“ (2000) auf. Aufbau und jährliche Fortschreibung eines Monitorings zum demographischen Wandel sollten initiiert werden. Im Jahr 2007 erfolgte eine Modifizierung der strategischen Ziele der Stadtentwicklung, um u. a. verstärkt demographischen Aspekten in der strategischen Orientierung der Stadt gerecht zu werden. Durch das Handlungsprogramm „Stadt ist Zukunft“ (2007) wurden verwaltungsintern nebeneinander geführte Steuerungs- und Zielsysteme miteinander verknüpft und in ein Kontraktmanagement im Rahmen des **Neuen Steuerungsmodells** angebunden. Neben einer effizienteren Arbeitsweise sollten so, nach Prioritäten geordnet, einzelne Maßnahmen eine ausreichende finanzielle Absicherung erfahren.

Die ab dem Jahr 2006 durch den Abzug der britischen Streitkräfte entstandenen neuen Rahmenbedingungen stellten die Kommune vor komplett neue Herausforderungen und erzwangen ein verwaltungsinternes Umdenken. Im Rahmen breiter, öffentlicher Beteiligungsprozesse wurden „Strukturkonzepte“ (2007) für einzelne Konversionsflächen sowie der „Perspektivenplan Konversion“ als Leitidee für städtebauliche Entwicklungs- und Revitalisierungsoptionen einzelner Kasernenareale erarbeitet. Die „Strukturkonzepte“ wurden durch den Stadtrat zur Kenntnis genommen, der „Perspektivenplan Konversion“ durch den Fachausschuss bestätigt. Die erarbeiteten „Strukturkonzepte“ bildeten die Grundlage für das Einwerben von Städtebaufördermitteln.

In Osnabrück erfolgte insbesondere die Konzepterarbeitung im Rahmen der Konversionsthematik durch einen breiten, partizipativen Kommunikationsprozess. Strategische, die Gesamtstadt betref-

fende Konzeptionen entstanden dagegen als kommunale Eigenleistungen. Eine Zusammenarbeit mit privaten Akteuren erfolgte nicht.

Bereits im Jahr 2001 stellte die Stadt Wilhelmshaven ihr „Leitbild für die zukunftsorientierte Entwicklung Wilhelmshavens“ auf. Dieses wurde im Rahmen einer breiten Akteurbeteiligung erarbeitet und durch den Stadtrat beschlossen. Eine konkrete Formulierung strategischer Ziele, die Verknüpfung thematischer Handlungs- und Entwicklungsschwerpunkte oder aber das Benennen konkreter Maßnahmen fanden zu diesem Zeitpunkt nicht statt. Dies wurde erst im Rahmen des dialogischen Verfahrens des „Gesamtstädtischen Zukunftsdialogs Stadtumbau Wilhelmshaven“ (2005) erreicht. Auch hier erfolgte seitens der Stadt eine sehr intensive, mehrstufige Einbindung unterschiedlichster privater Akteure. Der Zukunftsdialog wurde im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprogramms „Stadtumbau West“ durch den Bund finanziell gefördert. Der als „Integriertes Entwicklungskonzept“ zu begreifende Bericht des Zukunftsdialogs traf allgemeine Aussagen zur gesamtstädtischen strategischen Orientierung (Handlungsrahmen) und entwickelte für ausgewählte räumliche Schwerpunkte Handlungsstrategien und Projektideen. Der Endbericht des „Gesamtstädtischen Zukunftsdialoges Stadtumbau Wilhelmshaven“ wie auch der Stadtteilentwicklungsplan wurden durch den Stadtrat als Handlungsgrundlage für die weitere strategische Arbeit der Verwaltung „nur“ zur Kenntnis genommen. Einen politischen und für das zukünftige Verwaltungshandeln bindenden Umsetzungsbeschluss gab es damit nicht.

In Wilhelmshaven wurde ein sehr intensiver Diskurs über strategische Zielrichtungen geführt und von kooperationsbereiten Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft als Grundlage ihres strategischen Handelns akzeptiert. Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die unternehmerische Wohnungswirtschaft, sofern seitens der öffentlichen Verwaltung eingeladen, an der Erarbeitung von strategischen Instrumenten der jeweiligen Stadt beteiligte und somit ein prinzipielles Interesse an einer Zusammenarbeit zeigte.

Abb. G-13 fasst noch einmal die wichtigsten kommunal-strategischen Handlungsorientierungen zusammen.

In allen Städten war ein verstärktes Arbeiten in kooperativen Austauschformen sowie Arbeits- und Planungsprozessen nachweisbar.⁵¹⁵

Kiel und Osnabrück führten – unabhängig von Beteiligungsprozessen zur Erarbeitung strategischer Konzeptionen – in den vergangenen Jahren in den Themenbereichen Wohnungsmarkt, Demographie und Stadtentwicklung unterschiedliche öffentlichkeitswirksame Foren, Dialoge und Podien des Meinungsaustauschs durch. So initiierten alle Städte mehr oder weniger regelmäßig stattfindende Bürgerforen oder Einwohnerversammlungen. Letztere fanden in Kiel einmal im Jahr auf Bezirksebene statt. In Osnabrück wurde auf Stadtteil/ Bezirksebene zweimal im Jahr auf Einladung des Oberbürgermeisters zu unterschiedlichen Lokaltheemen bzw. lokal auftretenden Problemen eingeladen. In Wilhelmshaven wurden Bürger dagegen sporadisch über städtische Themen in Bürgerversammlungen durch die Kommune informiert. Mit Hilfe dieser Kommunikationspodien wurden wichtige lokale Themen der Stadtentwicklung in Form eines breiten Meinungsaustausches zwischen unterschiedlichen lokalen bzw. regionalen öffentlichen und privaten Akteuren bearbeitet.

Es zeigte sich, dass die Städte im Rahmen ihrer kommunal-strategischen Arbeit mit Akteuren aus der Fachöffentlichkeit, potenziellen Investoren, Akteuren des Wohnungsmarktes oder Betroffenen ins Gespräch kamen, um kollektiv herauszuarbeiten,

⁵¹⁵ Wenngleich kein Schwerpunkt der Analyse, setzten alle untersuchten Kommunen verstärkt auf Prozesse des E-Government. Dadurch sollten u. a. durch die Überarbeitung ihrer Internetauftritte Informations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen der Verwaltung und nicht-staatlichen Akteuren verbessert und Entscheidungen transparenter gestaltet werden. Alle untersuchten Städte sind Mitglied der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

- welche strukturellen Gegebenheiten das strategische Handeln der Kommune beeinflusst (Rahmenbedingungen),
- welche Aufgaben und Projekte durch die Kommune bereits bewältigt bzw. auf den Weg gebracht wurden (Angebotsplanung),
- welche möglichen kollektiven Handlungsansätze zwischen Kommune und nicht-öffentlichen Akteuren erwachsen könnten (Public-Private-Partnership/ private Investitionen).

Im Rahmen von Kommunikationsplattformen versuchten beide Städte damit,

- einen wechselseitigen Informationsaustausch und damit Wissensgewinn zu ermöglichen sowie
- gemeinsame Wahrnehmungs-, Deutungs- und Bewertungszusammenhänge unter einer großen Zahl öffentlicher und nicht-öffentlicher Akteure zu ermöglichen und eine kollektive Problemwahrnehmung zu initiieren.

Inhaltlich-strategischer Fokus der thematischen Konferenzen Osnabrücks war jedoch nicht der Bestandswohnungsmarkt, sondern insbesondere Themen der Erschließung und Entwicklung neuer Teilmärkte (Neubau, Sonderimmobilien, Konversionsrevitalisierung). Dem Bestandswohnungsmarkt wurde im untersuchten Zeitraum relativ wenig strategische Aufmerksamkeit zuteil, was Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft durchaus kritisch bewerteten. Als Gründe für das relativ geringe Interesse können das stadterneuerische Engagement der Kommune in der Vergangenheit, die gegebene kleinteilige Eigentümerstruktur des lokalen Wohnungsmarktes – deren investive Aktivierung sowohl personell als auch finanziell kaum kommunal leistbar waren – sowie die durch den Abzug der britischen Streitkräfte zusätzlichen marktrelevanten Wohnungen benannt werden.

Damit konzentrierte sich Osnabrück im Rahmen ihrer strategischen Öffentlichkeitsarbeit auf andere Themenfelder. Seit dem Jahr 2004 wurde gemeinsam mit strategischen Partnern vor Ort regelmäßig zu Investorenkonferenzen eingeladen. Adressaten der Zusammenkunft waren insbesondere Akteure der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes. Potenzielle Investoren sollten auf diese Weise über städtische Entwicklungspotenziale informiert und für Investitionen gewonnen werden. Die strategische Ausrichtung der Konferenzen entwickelte sich von Themen der Gewerbeflächenentwicklung über Aspekte des Büroimmobilienmarktes hin zur Thematik der Konversion.

Kiel führte zudem zwischen 2005 und 2007 sogenannte „Demografie-Konferenzen“ durch. Diese waren für ein breites, aus der gesamten Region kommendes Fachpublikum bestimmt und richteten sich u. a. auch an Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Durch zumeist externe Referenten wurden Themen bearbeitet, die unterschiedlichste Aspekte des demographischen Wandels beleuchteten und den Strukturwandel als Ausgangspunkt und Chance für Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozesse, für neue Kooperationsbeziehungen und ein Überdenken altbewährter Strategien darstellten.

Sofern vorhanden, wurde durch die Akteure des Wohnungsmarktes das kommunikative Engagement der Kommune durchaus positiv gewürdigt.

	Stadt Kiel	Stadt Osnabrück	Stadt Wilhelmshaven
Externe Faktoren	- moderater Strukturwandel - Globalisierung des Wohnungsmarktes: vielfältiger Markteintritt internationaler Finanzinvestoren und strategischer Investoren	- intensiver Strukturwandel - Abzug britischer Streitkräfte	- sehr intensiver Strukturwandel – insbesondere starke Abhängigkeit von global bzw. national getroffenen Entscheidung (Raiffinerie bzw. Landesplanung/ Bundeswehr)
zentrale Strategische Zielstellung	aktive Gestaltung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte	Stabilisierung/ Erhöhung der städtischen Einwohnerzahl des Strukturwandels bei geringer werdenden finanziellen Ressourcen	- Stadturnbau – Bevölkerungsrückgang stoppen
Policy-Inhalt: Ausgewählte strategische Stadtentwicklungs- und Erneuerungsziele	- ausreichende Angebote an preisgünstigem/ gefördertem Wohnraum (2007) - Lokalisierung/ Aktivierung innerstädtischer Nachverdichtungs-, Um- und Wiedernutzungspotenziale - Betreiben strategischer Wohnbaulandpolitik (2009) - Stärkung sozialer Infrastruktur/ aktive Wohnungspolitik: Sichern/ Schaffen von preisgünstigen Wohnraum - Anpassen des Wohnungsbestandes - Aufwerten von Wohnquartieren und Stadtteilzentren (2011)	- bedarfsgerechte Erweiterung/ Anpassung des Wohnraums (2004) - Familienorientierte Wohnungspolitik: Wohnbauförderung für Familien/ Bereitstellen bedarfsgerechter Baugrundstücke/ Schaffen familienfreundlicher Wohnumfelder (2007); - Schaffen von seniorengerechtem Wohnraum/ generationsübergreifenden Wohnformen - Konversion (2008)	- Ausweisen neuer Wohnbauflächen: Förderung Wohnen in der Kernstadt (2001) - Stadturnbau als kontinuierlichen, kreativen und mit Hilfe von Steuerungskompetenzen gestaltbaren Prozess begreifen... - Abriss/ Umbau von Wohnraum (2005) - Initiieren neuer Partnerschaften (2005) - Bilden räumlich-strategischer Schwerpunkte der Stadtentwicklung: bipolare Stadtstruktur (2005)
strategische Grundlagen	- Wohnungsmarktkonzept Kiel (2007); - Nachhaltiges Flächenmanagement (2009) - INSEKK (2011)	- Stadtentwicklungskonzept (2004) - Handlungsprogramm „Stadt ist Zukunft“ (2007 ff.) - Kommunales Baulandmanagement (2007) - Strukturkonzepte (2007) - Handlungskonzept Konversion (2008)	- Leitbild für die zukunftsorientierte Entwicklung Wilhelmshavens (2001) - Endbericht: Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadturnbau Wilhelmshaven (2005)
Kooperation der Verwaltung zur Erstellung der Konzepte	- 2009: Verwaltungseigene Erarbeitung - 2007/ 2011: Sehr intensiver Beteiligungsprozess von privaten und institutionellen Akteuren der Stadt	- 2004/ 2007: Verwaltungseigene Erarbeitung und jährliche Evaluation - 2008: Beteiligungsprozess von privaten und institutionellen Akteuren der Stadt	- sehr intensiver Beteiligungsprozess von privaten und institutionellen Akteuren der Stadt
Beschluss durch Ratsversammlung	diverse Ratsbeschlüsse	2004: Ratsbeschluss; ansonsten Kennnissnahme	2001: Ratsbeschluss; 2005: Kennnissnahme
Ausweisung (Anzahl) städtebaulicher Entwicklungsgebiete (1999 – 2009)	- (2) ausgelassen: Urban II - (2) Soziale Stadt Quartiere (seit 2000) - (5) teils bereits ausgelassene Sanierungsgebiete - (0) Stadturnbau-West-Gebiet	- Förderung (1) eines Stadtquartiers durch „Soziale Stadt“- und Sanierungsgebiet - (1) Sanierungsgebiet – Gewerbeflächenrevitalisierung - (3) Stadturnbau-West-Gebiete	- Förderung (1) eines Stadtquartiers durch Soziale Stadt- und Sanierungsgebiet - (1) Stadturnbau West – Gewerbeflächenrevitalisierung
kommunale Wohnungsbauförderung	- Vergabepolitik kommunaler Grundstücke durch Erbpacht an einkommensschwächere Haushalte	- Direktförderung: zinsfreie Baudarlehen/ Zinnszuschüsse zur Wohneigentumsbildung; direkte finanzielle Unterstützung von Familien zur Wohneigentumsbildung - finanzielle Umzugsanreize für Neubürger - nachfrageorientiertes Baulandmanagement:	- keine kommunale Wohnungsbauförderung

Abb. G-13: Vergleich kommunaler Strategieansätze/ InstrumenteneinsatzDurchführen thematischer Konferenzen

G.2.3.1.2 Ordnungs- und Leistungspolitische Instrumente

G.2.3.1.2.1 Lenkung und Realisierung von Neubaumaßnahmen auf dem Wohnungsmarkt

Alle Kommunen verfügten über einen rechtskräftigen Flächennutzungsplan. Dieses hierarchische Instrument zur Lenkung der Siedlungsentwicklung hatte mit Ausnahme Wilhelmshaven – der Plan feierte 2013 seinen 40. Geburtstag – eine relativ große Steuerungskraft.

Durch alle Kommunen wurden in den vergangenen Jahren vielfältige Bebauungspläne ausgewiesen. Diese angebotsorientierte Planung wurde zunehmend durch nachfrageorientierte Entwicklungsstrategien und damit durch investorenfinanzierte „Vorhabenbezogene Bebauungspläne“ (§ 12 BauGB) abgelöst. Die Realisierung von Maßnahmen erfolgte jeweils in enger Abstimmung mit der Kommune. Hierbei konnten, mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB), Städte bei Bedarf ihren Gestaltungs- und damit Lenkungsanspruch geltend machen. So wurden bspw. durch keine neuen Wohngebiete auf der „Grünen Wiese“ durch das Aufstellen neuer Bebauungspläne ausgewiesen. Stattdessen wurden bei der Aufstellung vorhabenbezogener Bebauungsplänen mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen die Erschließungskosten für große Baugebiete im Außenbereich zu Baukosten privater Investoren. Zusätzlich wurden Folgekostenverträge zur Neuerschließung mit Investoren abgeschlossen. Durch diese kommunalen Beschränkungen und Forderungen wurden mittelbar Anreize geschaffen, auf integrierten Standorten im Innenbereich zu investieren.

Kiel und Osnabrück verfügten jeweils über Initiativen kommunaler Wohnungsbauförderung, die jedoch auf individuelle Maßnahmen der Eigentumsbildung beschränkt waren. So wurde Kieler Schellenhaushalten seit den 1980er Jahren mit dem Instrument der Erbpacht die schrittweise Bildung von Wohneigentum erleichtert. Um zusätzliche öffentlich-kommunale Anreize zur Intensivierung von Wohneigentumsmaßnahmen zu schaffen, wurde Ende der Zehnerjahre zusätzlich über günstige Erbbauzins- und Laufzeitkonditionen diskutiert. In Osnabrück war die kommunale Wohnungsbauförderung vergleichsweise umfänglich ausgebaut. Sie setzte sich aus einer Direktförderung durch Zinszuschüsse bzw. zinsfreie Baudarlehen für Familien, finanziellen Umzugsanreizen für potenzielle Neubürger und einem nachfrageorientierten Baulandmanagement zusammen. Seit 2007 wurden Familien und Alleinerziehende direkt bei der Schaffung von Wohneigentum unterstützt.

Ziel beider Städte war es, Suburbanisierungsprozesse und damit die Abwanderung insbesondere junger Städter durch leistungspolitische Objekt- und Subjektförderung (siehe Kapitel C.2.3.2) zu verhindern.

G.2.3.1.2.2 Lenkung und Realisierung von Bestandsmaßnahmen auf dem Wohnungsmarkt

Während hierarchische Steuerungsanstrengungen von Neubaumaßnahmen sich über das gesamte Stadtgebiet erstreckten, waren lenkende und fördernde Maßnahmen der Erneuerung und Bestandspflege durch die Kommunen auf einzelne städtische Teilräume beschränkt. Diese Räume zeichneten sich in allen Untersuchungsstädten häufig durch städtebauliche Missstände und Sanierungsstaus sowie eine Überlagerung sozialer und infrastruktureller Problemlagen aus. Mit Hilfe von Instrumenten der Städtebauförderung und des Einwerbens von Fördergeldern wurden hier alle Kommunen als Lenker und Steuerer von baulichen und infrastrukturellen Erneuerungs- und Aufwertungsmaßnahmen aktiv. Das konkrete kommunale Engagement war indes in den einzelnen Städten unterschiedlich.

Ein „klassisches“ ordnungspolitisches Instrument aller Kommunen stellte das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet (§§ 136, 165 ff. BauGB) dar. Durch hierarchische Steuerung konnten Erneuerungs- und Aufwertungsmaßnahmen auch notfalls gegen den Willen von Eigentümern umgesetzt werden.

Seit 1999 wird der „top-down“-Ansatz durch stärker konsensuale Ansätze ergänzt, die das „klassische Sanierungsgebiet“ in allen Untersuchungsgebieten allmählich ablösen. So wurden im Untersu-

chungszeitraum in allen Städten verstärkt städtebauliche Entwicklungskonzepte (§ 171f BauGB) erarbeitet, um insbesondere in sozialen Problemgebieten mit Hilfe des Programms „Soziale Stadt“ und in städtischen Umbaugebieten mit Hilfe des Programms „Stadtumbau West“ (Osnabrück, Wilhelmshaven) Erneuerungsmaßnahmen zu initiieren. Teilweise erfolgte eine Überlagerung der Programmgebiete, um zusätzliche Synergien zu ermöglichen (Osnabrück, Wilhelmshaven). Trotz angespannter Haushaltslagen bemühten sich insbesondere Kiel und Wilhelmshaven intensiv, Städtebaufördermittel des Bundes für den Wohnungsbestandsmarkt einzuwerben und die benötigten kommunalen Komplementärmittel bereitzustellen.

Lediglich in Kiel verfügten analysierte Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft (Kapitel D.4.1.2 ff.) über Wohnungsbestände in städtebaulichen Fördergebieten. Nur hier war somit die direkte kommunale Möglichkeit gegeben, Städtebaufördergelder zur Unterstützung eigener strategischer Ziele in Aussicht zu stellen.

Wilhelmshaven konnte vor allem im Rahmen ihrer Teilnahme am ExWoSt-Forschungsvorhaben „Stadtumbau West“ Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft Gelder in Aussicht stellen.

Der Einsatz hoheitlicher Instrumente des Planungsrechts wie Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebote (§ 177 BauGB) aufgrund von Verwahrlosung, baulicher Mängel oder Missstände kam dagegen bei keinem der **untersuchten Akteure** der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zum Einsatz. Zwar waren bauliche Missstände teilweise gegeben, ein ordnungsrechtlicher Sicherungsbedarf durch die Kommune wurde jedoch nicht festgestellt. An dieser Stelle sei deshalb angemerkt, dass ordnungspolitische Instrumente ausschließlich dann „funktionieren“, wenn Kommunen ausreichend finanzielle Ressourcen zur „Aktivierung“ zur Verfügung stellen können und bspw. bei Modernisierungs- oder Instandsetzungsgeboten umfängliche „Beweislagen“ geschaffen haben (Krautzberger/ Stürer 2012, 880). Damit muss bei Letzterem immer eine Verknüpfung des eingesetzten Instrumentes mit Förderinstrumenten und Finanzierungsregelungen gegeben sein oder wie bspw. bei Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten die Erstattung unrentierlicher Kosten durch die Kommune gewährleistet werden (siehe BMVBS/BBR 2009b, 50). Sowohl personelle als auch finanzielle Engpässe der Verwaltung machten die Anwendung von Geboten schwierig.

Dagegen wurde privates Engagement in Form von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden durch bundesrechtlich geregelte, steuerliche Vergünstigungen „belohnt“, war jedoch kein Bestandteil des kommunalen „Instrumentenkoffers“.

Keine Untersuchungskommune schuf eigene finanzielle Anreize zur Förderung von energetischen oder altengerechten Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand. Alle vermittelten jedoch bei Bedarf Förderangebote der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die jeweiligen Landesförderprogramme an Interessenten.

G.2.3.1.2.3 Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte

Die untersuchten Kommunen konnten unterschiedlich auf Belegungsrechte bzw. kommunale Benennungsrechte zur Versorgung von einkommensschwachen Haushalten zurückgreifen.

In Osnabrück und Wilhelmshaven war die Zahl des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes sehr gering und spielte für die kommunale Wohnraumversorgung praktisch keine Rolle. Anders stellte sich die Situation in Kiel dar. Aufgrund langjähriger Fördermaßnahmen des Landes und der Kommune selbst verfügte die Stadt über einen relativ großen Bestand an staatlich geförderten Wohnungsbeständen („Sozialen Wohnungsbau“). Durch die neue Landesgesetzgebung (2009) verringert sich der belegungsgebundene Bestand stark. Bereits Ende 2009 überstieg in der Stadt die Nachfrage nach

preisgünstigem Wohnraum das Angebot. Zwar galt fast jede zweite Mietwohnung Kiels als preisgünstig⁵¹⁶, gleichzeitig verfügten jedoch etwa 46 % aller Kieler Haushalte über ein Einkommen, welches innerhalb der gesetzlichen Einkommensgrenzen der Wohnraumförderung Schleswig-Holsteins lag.

Seit 2005 sind in allen Städten die durch die Kommune zu zahlenden durchschnittlichen Kosten der Unterkunft pro Bedarfsgemeinschaft erheblich angestiegen. Trotzdem die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Ausnahme Osnabrücks abnahm, stiegen die durch die Kommunen zu tragenden Wohnkosten absolut. In allen untersuchten Städten fanden Mietpreiserhöhungen im Rahmen der durch die Kommune bedarfsgerecht zu zahlenden Kosten der Unterkunft und entkoppelt von der allgemeinen Marktpreisentwicklung statt. Öffentlich finanzierte Mietentgelte stiegen somit trotz unterschiedlichster Marktlagen überdurchschnittlich (siehe Abb. G-14).

Vergleichsjahre	Stadt Kiel		Stadt Osnabrück		Stadt Wilhelmshaven	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Bedarfsgemeinschaften (BG) (Jahresmittel)	20.175 ↘	18.619	7.939 ↗	8.787	6.729 ↘	6.163
Ø Leistung je BG/ Monat für KdU in € (Jahresmittel)	298 ↗	336	265 ↗	321	280 ↗	322
KdU insgesamt in T€	72.187 ↗	75.093	25.300 ↗	33.700	k. A.	25.650

Abb. G-14: Vergleich kommunaler Kosten der Unterkunft im zeitlichen Verlauf (2005/ 2009)

Pfeile zeigen die Tendenz der Entwicklung zwischen 2005 und 2009 an.

Quelle: Statistiken der Bundesagentur für Arbeit 2011

G.2.3.2 Unterschiedliche Typen kommunaler Handlungsorientierung

Abschließend werden die drei ermittelten kommunalen Handlungstypen vergleichend dargestellt. Basis des Vergleichs sind Handlungsorientierungen und –strategien, der lokal analysierte Wahrnehmungs- und Erkenntniszusammenhang, handlungsleitende Motive und Interessen. Gewonnene Erkenntnisse stellen Typisierungen dar, die durchaus auf andere Kommunen übertragen werden könnten. Aufgrund der begrenzten Fallzahl ist diese Typisierung erweiterbar.

Kiel begreift sich als eine wachsende Stadt mit vielfältigen Entwicklungschancen aber auch wachsenden Problemen, insbesondere in der Wohnraumversorgung für einkommensschwächere Haushalte und Familien.

Die Kommune erfuhr im Untersuchungszeitraum die stärkste Internationalisierung des Wohnungsmarktes. Die in den letzten Jahren erfolgte Neuausrichtung kommunaler Strategien hatte zum Ziel, qualitativ steigenden Wohnungsbedarfen sowie unterschiedlichen Nachfragergruppen und Wohnungsmarktsegmenten gerecht zu werden. Insbesondere hier wurden neue kommunal-strategische Orientierungen erforderlich. Die Stadt orientierte sich insgesamt verstärkt an qualitativen und weniger an quantitativen Wachstumsaspekten. Strategische Orientierungen bzw. strategische Schlüsselthemen erfuhren teils neue konkrete, räumliche bzw. stadtteilbezogene Schwerpunktsetzungen und wurden in genau definierte Projekte überführt. Strategische Planung wurde als ein integrierter Prozess begriffen, der eine langfristige Orientierung auf Handlungsfähigkeit anstrebte.

Neuer strategischer Handlungsbedarf ergab sich insbesondere im Bereich der Bestandsmodernisierung von Wohngebäuden der 1950-70er Jahre sowie bei der Absicherung des knapper werdenden

⁵¹⁶ Gewos 2007 61 ff.; Übertragung der Erkenntnisse in Landeshauptstadt Kiel 2011b, 102

preisgünstigen Wohnraums. Bei beiden Aufgabenschwerpunkten war die Stadt Kiel auf die Zusammenarbeit insbesondere mit neuen Investoren angewiesen und sich ihres begrenzten Handlungsspielraumes bewusst. Kommunales Netzwerken mit privaten Akteuren gewann eine wachsende Bedeutung (siehe Abb. G-17, Seite 339).

Aufgrund der tendenziell pragmatisch-praktischen Herangehensweise, kombiniert mit konkreten Arbeitsplänen und einem sich wandelnden Steuerungsverständnis wird Kiel in ihrer Handlungsorientierung dem Typ „**Realist**“ zugeordnet. Ihre Handlungsstrategie im Bereich des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zeichnete sich durch „Aktives Koordinieren und langfristiges Initiieren“ aus.

Osnabrück versteht sich als eine mittelfristig wachsende Stadt, deren bauliches Wachstum bestmöglich gelenkt werden muss. Ihre strategischen Handlungsorientierungen und damit Handlungsstrategien waren bis zum Abzug der britischen Streitkräfte stark auf die Attraktivierung des städtischen Wohnstandortes im Segment des Neubaus konzentriert. Seit mehreren Jahren bildet die Lenkung des Revitalisierungs- und Renaturalisierungsprozesses der alten Kasernenstandorte einen deutlichen Schwerpunkt des kommunal-strategischen Handelns und Gestaltens. Diese Aufgabe band umfangreiche finanzielle und strategische Ressourcen der Stadt. Die Entwicklung der Konversion war *das* zentrale kommunal-strategische Projekt. Es würde Osnabrück entweder wieder in die Wachstumsliga katapultieren und der räumlich eingegengten Stadt in ihren administrativen Grenzen Entfaltungsmöglichkeiten bieten oder aber – bei falscher Weichenstellung – als vertane Chance betrachtet werden müssen. Das Thema Konversion ließ eine kritische Auseinandersetzung mit Aspekten des Strukturwandels und damit zukünftiger Schrumpfungprozesse teilweise in den Hintergrund treten. Es zeigte sich insgesamt, dass die Kommune zwar über umfassende strategische Konzepte verfügte und auch der demographische Wandel ein „methodisch-theoretisch“ intensiv bearbeitetes Thema darstellte. Der Gedanke des Umdenkens blieb jedoch abstrakt. Er wurde nicht in konkretes Handeln oder Investieren in Bestehendes übersetzt. Stattdessen wurde strategisch weiterhin auf ein quantitatives Wachstum gesetzt.

In ihrer Handlungsorientierung wird Osnabrück deshalb dem Typ „**Ignorierender Visionär**“ zugeordnet. Ihre Handlungsstrategie im Bereich des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zeichnete sich durch „aktives punktuelles Gestalten“ und „demographisches Ignorieren“ aus.

Die Stadt Wilhelmshaven begreift sich als eine Stadt, die zukünftig wieder wachsen kann. Insbesondere hier zeigte sich, dass es nicht ausreicht, strategische Konzeptionen zu erarbeiten, wenn diese selbst für die Verwaltung nicht handlungsleitend werden. Noch im Jahr 2011 fehlte eine verbindliche, gesamtstädtische stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Strategie. Keine der strategischen Konzeptionen konnte als kommunales Steuerungsinstrument begriffen werden. Einerseits hatte die Stadt insgesamt keine eigenen, verbindlichen Ziele und Arbeitsinhalte festgesetzt. Andererseits fehlte ihr insbesondere bei der praktischen Umsetzung der lange Atem. Die bewusste Orientierung auf eine „Bipolare Stadtstruktur“ führte dazu, dass eine Konzentration auf ausgewählte städtische Teilräume erfolgte.

Handlungs-orientierungen ⁵¹⁷	Stadt Kiel „Realist“	Stadt Osnabrück „Ignorierender Visionär“	Stadt Wilhelmshaven „Träumer“
Wahrnehmungs- und Erkenntnis-zusammenhang Interpretation der Realität	wachsende Stadt wachsende Vielfalt der Akteure wachsende Anstrengungen der Steuerung	wachsende Stadt Chance der Entwicklung der Konversionsflächen nutzen Notwendigkeit des Prioritätensetzens	trotz Schrumpfung, Chance auf Wachstum
Handlungsleitende Motive/ Handlungsziele	Demographischen Wandel berücksichtigen Wachstum stadtverträglich verteilen Stadt als Steuerer Akzeptanz der Vielfalt der Akteure = Notwendigkeit eines kollektiven Problembewusstseins auf Bestandswohnungsmarkt „Es geht nur gemeinsam“	Demographischen Wandel thematisieren Thematisch-strategische Konzepte erarbeiten neue Einwohner/ Investoren an Stadt binden „Wir schaffen das“	Demographischen Wandel akzeptieren mit bestehenden Konzepten arbeiten neue Einwohner/ Investoren an Stadt binden „Wir haben unser Bestes getan“
Räumlich-strategische Schwerpunkte	Stärkung von innerstädtischen Wachstums- und Innovationspotenzialen durch Neu- und Umbau	Stärkung von innerstädtischen Wachstums- und Innovationspotenzialen durch Neubau und Konversionsentwicklung	Stärkung und Ausbau wassernahe Wohngebiete
	Koordination von sozialen/ baulichen Entwicklungsprozessen auf Bestandswohnungsmarkt	Konzentrationen auf städtische Teilräume und strategischen Schwerpunkt (Konversion)	Konzentrationen auf städtische Teilräume
Akteurabhängige Interaktions-orientierung: Kommune als Netzwerker	sektorale, lokale und themenübergreifende Netzwerkbildung	intensive Netzwerkbildung ausschließlich im Rahmen der Konversion	temporäre sektorale Netzwerkbildung
	Konzentrationen auf städtische Teilräume und strategische Schwerpunkte	Konzentrationen auf städtische Teilräume und strategische Schwerpunkte	Warten auf bessere Zeiten
Einsatz von Fördergeldern zur Steuerung	sehr intensive Akquise für zielgenaue Investitionsanreize	ausschließlich für Konversionsstandorte: Sehr intensive Akquise	intensive Akquise für zielgenaue Investitionsanreize
Kooperationstyp	Umfassender Netzwerker: <i>Intensive Einbindung neuer wie „traditioneller“ Akteure des Wohnungsmarktes in strategische Planungsprozesse</i>	Selektiver Netzwerker: <i>Intensive Einbindung potenzieller Investoren in strategische Planungsprozesse im Konversionsbereich</i>	Temporärer Netzwerker: <i>Temporäre Einbindung neuer wie „traditioneller“ Akteure des Wohnungsmarktes in strategische Planungsprozesse</i>

Abb. G-15: Vergleich kommunaler Handlungsorientierungen bei Prozessen der Stadtentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung.

Setzte man vor allem in Wassernähe mit Hilfe von Fördergeldern Wachstumsimpulse, wurde der zweite Pol aus kommunaler Sicht durch die fehlende investive Mitwirkungsbereitschaft des zentralen Akteurs vor Ort (JADE GmbH) in Frage gestellt. Insgesamt wurden große Teile der Stadt strategisch sich selbst und Marktprozessen überlassen. Die Stadt wartete salopp gesagt auf bessere Zeiten und Wachstumsimpulse von außen. In ihrer Handlungsorientierung wird die Stadt deswegen dem Typ „Träumer“ zugeordnet. Ihre Handlungsstrategie im Bereich des Wohnungsmarktes und der Stadt-

⁵¹⁷ Analytische Herangehensweise basiert auf Erkenntnissen des Kapitels A.2.3.1.1

entwicklung zeichnete sich durch „Durchwursteln durch Ad-Hoc-Entscheidungen“ und ein „passives Hoffen auf bessere Zeiten“ aus.

Fazit

Die strategische Ausrichtung kommunalen Handelns war klar auf eine Attraktivierung der Stadt als Wohnstandort im interkommunalen Wettbewerb orientiert. Ausnahmslos wurde trotz geringer werdender finanzieller Ressourcen versucht, eine aktive Gestaltung des Strukturwandels zu realisieren. Klassische ordnungspolitische Instrumente wie das Sanierungsgebiet verloren an Bedeutung und wurden durch neue stadtentwicklungspolitische und integrativere Konzepte (Integrierte Entwicklungskonzepte, Stadtumbau/ Soziale Stadt-Gebiete) abgelöst.

Alle Kommunen hatten bestimmte Hintergründe und Beweggründe, weswegen sie sich für die eine oder andere Handlungsstrategie entschieden. Nicht nur Wohnungsmärkte entwickelten sich sehr unterschiedlich, sondern auch die lokalen Akteurkonstellationen boten uneinheitliche Kooperationschancen.

Es konnte jedoch aufgezeigt werden, dass vor allem ablaufende Prozesse des demographischen, nachgelagert des wirtschaftlichen Strukturwandels die kommunale Wahrnehmung und das Bewusstsein von Steuerungs- und Wandlungsbedarfen prägt. Strukturelle Wandlungsprozesse – entsprechend des lokalen Wahrnehmungs- und Erkenntniszusammenhangs – sollten bestmöglich gestaltet werden. So war ein prinzipielles Eigeninteresse nachweisbar, insbesondere junge Familien in der Stadt zu halten und eine Stabilisierung, wenn nicht sogar Steigerung, der Zahl der Einwohner zu erreichen. Dabei wurde in teils sehr detaillierter Weise die eigene Lage analysiert und entsprechende Handlungsstrategien abgeleitet. Strategien flossen in strategische Konzeptionen, die größtenteils u. a. mit Hilfe zentraler Akteure des lokalen Wohnungsmarktes erarbeitet und teils mit Hilfe von Förderanreizen untermauert wurden.

Vor allem in Osnabrück wurde deutlich, dass eine Kommune mit begrenztem finanziellem Budget strategische Prioritäten setzen muss. Sehr intensiv geführte Vernetzungsinitiativen auf einem im untersuchten Zeitraum „kommunalpolitisch brennenden Thema“ – der Konversion –, führten jedoch zu einem mehr oder weniger Vernachlässigen anderer Themen. Der Bestandswohnungsmarkt und seine vielfältigen Akteure und Probleme wurden sich selbst überlassen.

Insgesamt zeigte sich, dass nur der kommunale Akteur Kiel sein demographisches und wirtschaftliches Umfeld, aber auch die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen und Interventionsmöglichkeiten realistisch einschätzte. Durch vielfältigste Vernetzung sollten Strukturen geschaffen werden, die eine kollektive Aufgabenbewältigung im Bereich des Bestandswohnungsmarktes und damit explizit im Bereich der Stadterneuerung auch in Zukunft ermöglichten. Dagegen dominierte der Wunsch nach Wachstum kommunaler Handlungsstrategien in Osnabrück und Wilhelmshaven. Zielführende Handlungsmöglichkeiten wurden hier insbesondere im Neubaubereich gesehen. Die Erkenntnis, wohnungswirtschaftliche Akteure des Bestandswohnungsmarktes als langfristige Partner für gemeinsame Projekte zu gewinnen, war äußerst begrenzt gegeben. Strategische Überlegungen fokussierten auf gestaltende und eigendynamische Marktprozesse.

In keiner der Untersuchungsstädte konnte ein Nachweis erbracht werden, dass der Verkauf kommunalen Wohneigentums zu einer Veränderung kommunaler Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktstrategien führte. Wenngleich im Untersuchungszeitraum eine intensive Auseinandersetzung mit strategischen Planungsinhalten gegeben war, standen neue strategische Schwerpunktsetzungen nicht im direkten Zusammenhang mit dem Verkauf.

G.3 Urban Governance – kommunales Agieren zwischen Gestaltungs- und Problemlösungsfähigkeit

Entsprechend des föderativen Staatsaufbaus verfügten alle Kommunen insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes über eine umfassende Selbstverwaltungs- und damit Gestaltungskompetenz. Lokal getroffene Entscheidungsfindung und Gestaltungsfähigkeit waren dabei in vertikale Koordinationsmechanismen eingebunden (siehe Abb. B-4, Seite 45). Anreize zur Gestaltung basieren auf Gesetzen oder wurden in den Untersuchungsstädten durch unterschiedliche Förderprogramme initiiert. Das Befördern und Impulsgeben für lokale Entwicklungsprozesse war somit auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder verankert. In allen Kommunen hatten lokale Beteiligungen unterschiedlicher privater und institutioneller Akteure bei Planungsprozessen eine lange Tradition. Nicht zuletzt aufgrund gesetzlich gegebener Kontextbedingungen spiegelten sich diese in einem transparenten Abwägungsprozess unterschiedlicher Interessen und Belange wider.

Handlungsorientierungen zwischen der Kommune und den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft differierten aufgrund wahrgenommener originärer Aufgabenschwerpunkte. In diesem Zusammenhang war ein gemeinsam wahrgenommener Handlungsbedarf unter den Akteuren die Grundlage des kollektiven Handelns. Dieser Handlungsbedarf musste aufgrund der gegebenen Situation – wie z. B. dem Auftreten von Konflikten, den Auswirkungen des strukturellen Wandels oder einer begrenzt individuellen Fähigkeit der Problemlösung und der zur Verfügung stehenden Ressourcen – von einer individualistischen zu einer gemeinschaftlichen Handlungsorientierung überführt werden. Um bestehende unterschiedliche Wahrnehmungs-, Deutungs-, Handlungs- und Bewertungsmuster zu einem gemeinsamen Problembewusstsein bzw. hin zu einer bewussten Zielorientierung zu verschmelzen, bedurfte es einer Steuerung und damit auch des kommunikativen Austausches. Diese Aufgabe kommt „traditionell“ dem Akteur Kommune – als „Großem Akteur“ mit einem „großen Interesse“ daran zu, einen gesamtgesellschaftlichen Mehrwert für die Gesamtstadt zu erzielen, indem Gestaltungs-, Umgestaltungs-, Versorgungs- und Investitionsprozesse angeregt werden. Idealerweise erfolgt kollektives Handeln auf Grundlage eines Steuerungskonzeptes (z. B. Integriertes Stadtentwicklungskonzept).

G.3.1 Kommunikation als Schlüssel des Steuerungserfolges?

Mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens war für jede Kommune auch direkt der „strategische und informative Zugriff“ auf den lokalen Wohnungsmarkt nicht mehr gegeben. Der einst im kommunalen Interesse agierende Wissensträger bzw. „Informant“, folgte privaten Interessen. Sofern es nach dem Verkauf strategisches Ziel einer Kommune gewesen ist, auf Wohnungsmarktprozesse weiterhin lenkend und steuernd Einfluss zu nehmen, mussten Auf-, Um- oder Ausbau neuer Kommunikationsstrukturen zu Akteuren des Wohnungsmarktes oder das Einrichten eines Marktbeobachtungssystems initiiert werden⁵¹⁸. Diese Gemeinsamkeit teilten alle Kommunen. Dagegen waren Anspruch und Notwendigkeit, sich als Initiator oder Moderator in Prozessen des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zu begreifen, verschieden. Mit Ausnahme der Stadt Kiel erfolgten keine direkten Kompensationsmaßnahmen, um weiterhin ein Mindestmaß an unmittelbarer und systematischer Information zu Prozessen auf dem Wohnungsmarkt zu gewährleisten. Alle Städte konnten jedoch auf gewonnene statistische Erkenntnisse der Wohnungsmarktbeobachtungen des jeweiligen Bundeslandes zurückgreifen.

⁵¹⁸ Spars (2006a: 308) erklärte bereits 2006, dass sowohl für Kommunen als auch für die Wohnungswirtschaft Informationsinstrumente wie bspw. Wohnungsmarktbeobachtung eine enorme zukünftige Bedeutung erlangen werden müssen sowie eine integrierte und kritische Analyse von Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktprozessen nach dem Ende des Wachstumsparadigmas erfolgen muss.

Insgesamt gelang es Kommunen und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft unterschiedlich gut, miteinander ins Gespräch zu kommen und über kommunikative Beziehungen kollektive Handlungsorientierungen zu initiieren. Als Kommunikationsvehikel diente vor allem die Erarbeitung strategischer Konzeptionen (siehe Abb. G-16).

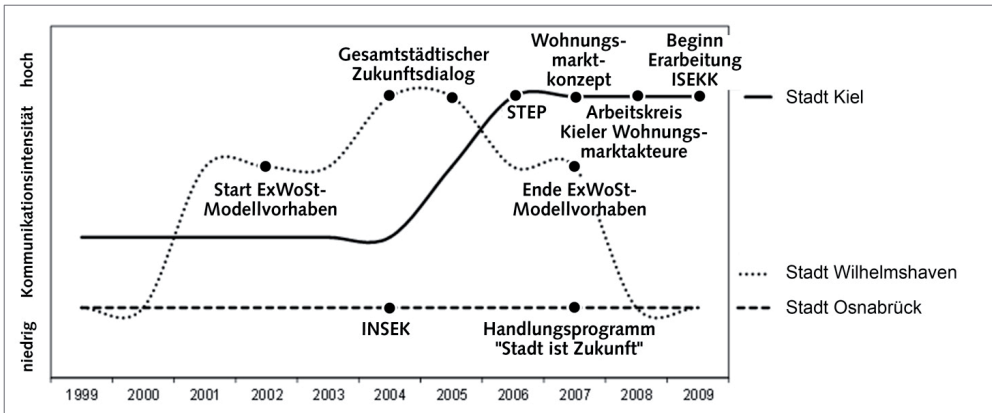


Abb. G-16: Vergleich der Kommunikationsintensität lokaler Akteure im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Darstellung.

Insbesondere Kiel hatte großes Interesse daran, „traditionelle“ und neue Kommunikationspartner für einen strategischen Austausch sowie für Prozesse der Zusammenarbeit zu gewinnen. Wie bereits dargestellt, war Kiel auch jene Untersuchungsstadt mit der intensivsten Dynamik von Marktprozessen, der am stärksten gestiegenen Akteuervielfalt sowie den am stärksten gewachsenen sozialräumlichen Ausdifferenzierungsprozessen. Dagegen setzte Osnabrück auf Bestandwohnungsmärkten stark auf eine Selbstregulierung im Schatten der Hierarchie. In Wilhelmshaven war eine nicht-hierarchische Koordination u. a. mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft auf Zeit gegeben. Impulse der zeitlich befristeten Zusammenarbeit basierten auf Fördergeldanreizen: Öffentliche Zuwendungen und Zusammenarbeit endeten im Jahr 2008.

Es zeigte sich, dass insbesondere institutionalisierte Kommunikationsbemühungen zu Belangen des Wohnungsmarktes seitens einer Kommune immer dann relativ gering waren, wenn eine entspannte Wohnungsmarktlage vorlag. Bestanden zudem im Bereich der Stadtentwicklung keine (externen) Anreize oder Notwendigkeiten, Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft für eine „gemeinsame Sache“, wie bspw. die Erarbeitung von strategischen Konzeptionen oder im Rahmen des Einwerbens von Städtebaufördergeldern zu gewinnen, waren (institutionalisierte) Kommunikationsbeziehungen gleichfalls wenig wahrscheinlich.

Waren win-win-Situationen nicht möglich bzw. gegeben, bestanden keine Kommunikationsanreize.

Positive Anreize seitens der öffentlichen Hand erleichtern Kommunikationsbereitschaft

Insbesondere durch das kommunale Inaussichtstellen von Fördergeldern oder eine Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Situation gelang es der Stadt Kiel, Kommunikationsbeziehungen zu Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft sowohl institutionalisiert als auch außerhalb von Institutionen über mehrere Jahre zu verstetigen. Die Kommunikationsbemühungen der Kommune – u. a. im Rahmen des institutionalisierten kommunalen „Arbeitskreises Wohnungsmarkt“, aber auch durch seit Anfang der Nullerjahre stadtteilräumlich organisierte „Runde Tische Wohnungswirtschaft“ – wurden durch die prinzipielle Kommunikationsbereitschaft zentraler Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft stark erleichtert. Die Stadt Kiel wählte damit eine offene Methode des Koordinierens von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Vertrauensvolle, hierarchiefreie Ge-

sprache in kleinen Gruppen unter gleichberechtigten korporativen Akteuren stellten eine bewusst gewählte Arbeitsweise außerhalb des ansonsten stark hierarchisch organisierten Verwaltungshandelns dar.

Alein das Kommunikationsangebot schuf niederschwellige Berührungspunkte. Es erleichterte den Austausch zu neueren Entwicklungen, Problemen aber auch Wissen und baute mögliche Barrieren zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft ab. Vertreter des durch die unternehmerische Wohnungswirtschaft selbst ins Leben gerufenen „Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakteure“ stellten als Gruppe verlässliche und vertrauensvolle Kommunikations- und Multiplikationspartner für die Stadt dar. Beide Akteurguppen profitierten sowohl in Belangen der sozialen Stadtentwicklung (Themen wie kommunale Belegungsrechte, KdU-Obergrenzen, kommunale Informationen zur Wohnraumförderung etc.) als auch in Belangen der baulichen Stadtentwicklung (z. B. Informationen zu strategischen Planungsvorhaben der Kommune) wechselseitig vom Informationsaustausch. An dieser Stelle sei jedoch auch angemerkt, dass prinzipiell ein sehr hoher Transparenz- und umfassender informatorischer Anspruch der Stadt Kiel gegeben war (siehe Internetauftritt www.kiel.de). Dieses Informationsangebot wurde seitens der wohnungswirtschaftlichen Akteure gern genutzt (siehe Abb. G-17 links). Diese „informatorische Transparenz“ wurde wiederum seitens der Vertreter der unternehmerischen Wohnungswirtschaft für ihren eigenen Bestand nicht angestrebt. Der entstandene – durchaus positiv zu bewertende – Informationskanal war insgesamt sehr trichterförmig zu Ungunsten der Stadt Kiel aufgebaut.

Während Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft aus dem gegebenen kommunikativen Austausch bestenfalls geldwerte Vorteile ziehen konnten, konnte die Kommune durch unmittelbare und direkte Kontakte eigene Initiativen ziel- und problemgenauer planen und schneller auf lokale Marktdynamiken und -entwicklungen reagieren.

Institutionalisierte Kommunikationsbeziehungen der Kommune zu **einzelnen** Bestandhaltern auf dem Mietwohnungsmarkt konnten dagegen nicht nachgewiesen werden.

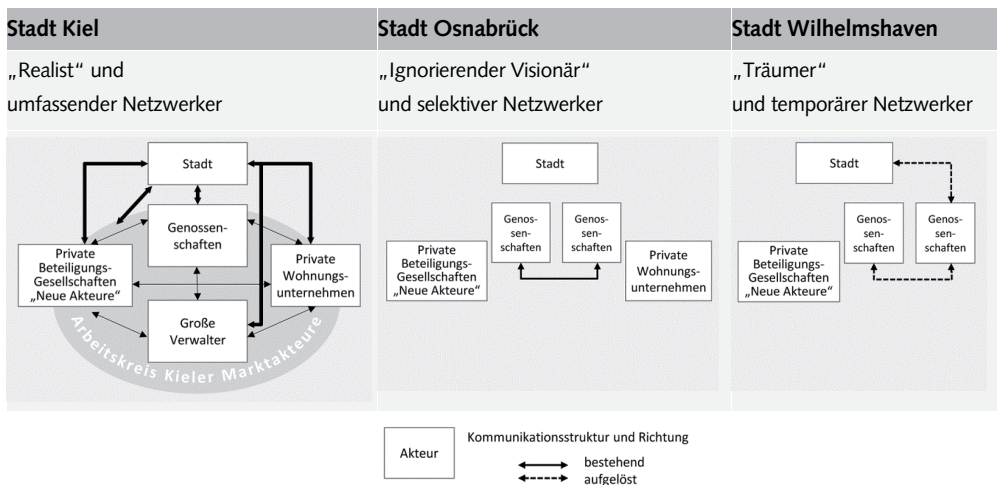


Abb. G-17: Typen kommunaler Handlungsorientierungen und lokale Kommunikation im Vergleich
 Quelle: Eigene Darstellung.

In Osnabrück fand die Initiierung thematischer Arbeitskreise nur verwaltungsintern statt. Damit entschied sich die Kommune für eine Methode der Koordinierung von Aufgaben im öffentlichen Interesse, die Akteure außerhalb der Verwaltung häufig von einer Meinungs- und Willensbildung ausschloss. Es erfolgte eine klare Trennung zwischen privaten und öffentlichen Handlungsfeldern. Korporative Akteure des Bestandsmarktes erlebten das Verwaltungshandeln damit als eine Art Black

Box, die sich durch wenig Transparenz auszeichnete. Beide Akteurgruppen – Kommune und unternehmerische Wohnungswirtschaft – hatten kein Interesse, Kommunikations- und damit Austauschprozesse zu initiieren.

Dagegen gelang es Wilhelmshaven zeitweise, Kommunikation zur Bewältigung gemeinsamer Aufgaben und Problemstellungen zu initiieren. Mit Wegfall der öffentlich-fiskalischen Kommunikationsanreize des Bundes lösten sich Kommunikationsstrukturen jedoch abrupt auf. Ein städtisches Aktivierungsinteresse war seitdem nicht nachweisbar. Seitens der Kommune wurde keine Notwendigkeit der Kommunikation gesehen. Überraschend bestand unter den Akteuren des Wohnungsmarktes dagegen ein teils großes Interesse, Kommunikationsprozesse zu strategischen Aspekten des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung aufzugreifen.

Insgesamt wird eingeschätzt, dass Kommunikation unter öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren der zentrale Schlüssel zum Steuerungserfolg der Kommune darstellt. Wenn unter den Akteuren eine gewisse Problembetroffenheit wahrnehmbar ist, die nicht im Alleingang zu lösen ist, besteht auch ein großer Wille zur Kommunikation unter den Akteuren. Damit erfordert das Initiieren und das Aufrechterhalten von Kommunikation nicht nur beidseitiges Interesse, sondern ist auch insbesondere von Personen und deren Koordinierungs-, Verhandlungs- und Moderationsvermögen abhängig.

G.3.2 Formen der Steuerung und Verhandlungssysteme

In allen Untersuchungsstädten waren hierarchische Steuerungsmodi des **Governance by Government** nachweisbar. Sie basierten insbesondere auf rechtlichen Ressourcen (Gesetze, formelle Planungskonzepte) und sicherten die Durchsetzung von Regelungen und Gesetzen ab. Sie zählten zum täglichen Verwaltungshandeln und stellten insofern einen nachgelagerten Untersuchungsschwerpunkt dar. Schwerpunkt der Forschungsarbeit war stattdessen die Analyse von nicht-hierarchischen Steuerungsprozessen und -strukturen, die als indirekte Handlungskoordination zwischen öffentlichen und privaten (**Governance with Government**) und zwischen privaten Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft begriffen wurden (**Governance without Government**).

G.3.2.1 Governance without Government – nicht-hierarchische Steuerung zwischen Akteuren der Wohnungswirtschaft

Nur in Kiel konnten Governance-Formen durch gesellschaftliche Selbstregelung unter den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nachgewiesen werden. Die als Netzwerk im „Arbeitskreis der Kieler Wohnungsmarktakteure“ zusammenarbeitenden Akteure profitierten von einem gemeinsamen, wechselseitigen Wissensgewinn und von der Bildung strategischer Allianzen, der Kooperation zwischen unabhängigen Akteuren, zum bestmöglichen Erreichen gemeinsamer – gewinnorientierter – Ziele. Diese Form der Zusammenarbeit basierte ausschließlich auf positiven Anreizen und diente nicht dazu, untereinander bestehende wohnungswirtschaftliche Konflikte zu lösen. Ziel war es insgesamt, die strategische Position der unternehmerischen Wohnungswirtschaft gegenüber Dritten zu verbessern und unterschiedliche Ressourcen zu bündeln. Eine win-win-Situation für alle Beteiligten wurde angestrebt.

Durch die Mitarbeit der Akteure im Arbeitskreis entstanden dem einzelnen keine finanziellen Verpflichtungen. Die Marktmacht der einzelnen Akteurgruppen (private Wohnungsunternehmen, private Beteiligungsgesellschaften, Genossenschaften, Immobilienverwalter) hatte sich jedoch insgesamt durch das Transaktionsgeschehen und die Internationalisierung des Kieler Wohnungsmarktes verschoben. Öffentliche Eigentümer wie die Stadt Kiel waren vom Markt verschwunden (siehe Abb. D-4, Seite 128). Insbesondere Genossenschaften hatten ein großes Interesse daran, ein gemeinsames Problembewusstsein unter und zwischen den „neuen Akteuren“ zu schaffen. Ihre relative Gruppengröße war in Kiel in den letzten Jahren aufgrund vielfältiger Eigentümerwechsel und Teil-

portfolioverkäufe (Asset Deals) geschrumpft, ihr korporatistischer Einfluss aufgrund der internationalen Vernetzung und stärker auf finanzwirtschaftliche, denn auf wohnungswirtschaftliche Aspekte ausgerichteten Strategien der neuen Eigentümer gesunken. Trotz allem sollte der Aufbau eines gemeinsamen, an lokale Verhältnisse angepassten Problembewusstseins insgesamt Leistungsfähigkeit und ein verstärkt reflexives Handeln im lokalen Kontext zu befördern.⁵¹⁹

Zwar war eine mehr oder weniger gleiche Branchenzugehörigkeit unter den Akteuren gegeben, Führungskonzeptionen, Informations- und Finanzierungsgrundsätze unterschieden sich jedoch gravierend. Akteure des Arbeitskreises verfügten zudem über unterschiedliche Handlungs-, Entscheidungs- bzw. Verhandlungskompetenzen. Während Geschäftsführer oder Vorstände langjähriger Bestandhalter über langfristige strategische Entscheidungskompetenz verfügten, waren eingesetzte Verwalter von Wohnraum einschließlich für die operative Zielerfüllung innerhalb eines Kalenderjahres zuständig. Während erstere also ein umfassendes Aufgabenverständnis besaßen und Antworten auf Fragen zu künftigen Nachfragergruppen, der Veränderung von Marktbedingungen, die Marktstrategien neuer wie alter Mitbewerber oder bedarfsgerechte Neubauinvestitionen suchten, operierte die wachsende Gruppe der Verwalter auf Basis überregional vorgegebener Kapazitäten. Dieses operative Zielverständnis orientierte sich ausschließlich an Umsätzen, Kosten und Deckungsbeiträgen ohne jedoch den Blick für die Konkurrenz zu vergessen.

Es zeigte sich, dass die entstandene Governance-Struktur des Arbeitskreises ein Gremium darstellt, bei dem Themen bearbeitet wurden, die Entscheidungsblockaden durch einzelne Akteure unwahrscheinlich werden ließen. Innerhalb des Netzwerkes (siehe Abb. A-4, Seite 25) begegneten sich Akteure nach eigenen Aussagen respektvoll. Die im Gremium aktiven Akteure folgen dabei mehr oder weniger einer membership value Handlungsorientierung (Abb. C-17, Seite 116). Ihr Ziel ist es, kollektive Interessen zu erörtern und im besten Falle gemeinsam gegenüber Dritten durchzusetzen. Die im Rahmen der Gespräche stattfindende Nutzen-Kosten-Abwägung erfordert ein Mindestmaß an Vertrauen und Reziprozität unter den Mitgliedern.

Da Akteure immer wieder – mit der Hoffnung auf neue Informationen oder mögliche Vorteile – aufeinander trafen, war es für den einzelnen Akteur trotz Marktkonkurrenz nicht lohnend, sich nicht an interne Absprachen zu halten, wenn langfristig Vorteile möglich werden. Mechanismen der Konfliktregulierung unter den Akteuren wurden nicht angestrebt. Aber auch mögliches Trittbrettfahren wurde durch aktive Akteure nicht sanktioniert. Durch die selektive Einbindung ausschließlich „großer Akteure“ war der „Arbeitskreis“ ein „Club der Großen“. Die überwiegende Mehrzahl der Kieler Wohnungsmarktakeure – kleine wohnungswirtschaftliche Unternehmen – blieb vom bestehenden Netzwerk ausgeschlossen. Trotzdem wurde das Netzwerk durch die Stadt Kiel oder auch seitens wohnungsmarktbezogener Interessenvertreter als wertvolles Gremium wahrgenommen. Sowohl nach innen als auch nach außen konnten so Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen hergestellt, aufgebaut und verstetigt werden. Die teilweise auf Basis der Netzwerkstruktur mögliche kollektive Meinungsbildung half, einhellige Meinungen zu bündeln und damit einen Quasi-Verhandlungspartner für die Stadt zu sein.

⁵¹⁹ Nicht das jeweilige einzelwirtschaftliche Agieren der Akteure steht im Mittelpunkt der Netzwerkarbeit, sondern indirekt über kollektiv wahrgenommene Handlungssituationen und -notwendigkeiten besteht die Möglichkeit, Handlungsstrategien mittel- bis langfristig zu verändern.

G.3.2.2 Governance with Government – nicht-hierarchische Steuerung zwischen öffentlichen und nicht öffentlichen Akteuren

Im Folgenden werden Strukturen und Prozesse von Verhandlungssystemen aus dem Blickwinkel des heuristisch-deskriptiven Ansatzes des Urban Governance, konzeptionelle Umsetzung kommunaler Zielsetzungen sowie (dabei) auftretende Konflikte und Grenzen kommunaler Steuerung zwischen der einzelnen Untersuchungsstadt und den lokalen Akteuren des Wohnungsmarktes vergleichend dargestellt.

Im Untersuchungsfeld des Wohnungsbestandsmarktes konnten kollektive Handlungsorientierung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren unmittelbar nur in Kiel und Wilhelmshaven nachgewiesen werden. **Governance with Government** fand hier zwischen der Stadt und den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft statt. Dagegen pflegte Osnabrück privat-öffentliche Kooperationen ausschließlich in anderen Themenbereichen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes.

In nachfolgender Abb. G-18 sind Kommunikations-, Interaktions- und Steuerungszusammenhänge vergleichend visualisiert. Kooperationen im keilförmig dargestellten „Schatten der Hierarchie“ sind dabei in den Städten unterschiedlich stark ausgeprägt. Während in Kiel zwischen konkurrierenden Marktteilnehmern Absprachen, Vereinbarungen und damit Kooperationen niedriger Verbindlichkeit existierten, gab es in Wilhelmshaven latente Kooperationen, in Osnabrück dagegen keine Aushandlungsprozesse im Modus **Governance with Government**.

G.3.2.2.1 Aushandlungs- bzw. Verhandlungssysteme

Die Etablierung von Aushandlungs- und Verhandlungssystemen zwischen Kommune und unternehmerischer Wohnungswirtschaft war in Kiel und Wilhelmshaven sehr verschieden ausgeprägt. Gleiches traf auf die Erarbeitung von Strategien zur Problemlösung zu, die einerseits durch den Markteintritt neuer Akteure, aber auch bedingt durch die Auswirkungen des Strukturwandels notwendig wurden.

Zwischen den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft bestanden – wird von räumlicher Nähe einzelner Wohnquartiere, -blöcke oder Häuser abgesehen – nachweisbar keine Abhängigkeiten. Die einzelne Untersuchungsstadt dagegen war auf Zusammenarbeit angewiesen, wenn kommunal-strategische Handlungsziele auf dem Bestandsmarkt eine praktische Umsetzung erfahren sollten. Insbesondere hier waren Maßnahmen zur Anpassung an demographische und ökonomische Wandlungsprozesse nur gemeinsam mit Akteuren des Wohnungsmarktes mittel- bis langfristig realisierbar.

Institutionelle Anlage von Verhandlungen

Ausschließlich durch den umfassenden Netzwerker Stadt Kiel wurden sehr intensiv Aushandlungen in Form von Übereinkünften und bzw. Vereinbarungen im institutionellen Kontext des Netzwerkes (siehe Abb. A-4, Seite 25 sowie Abb. B-2, Seite 41) vorangetrieben. Der kommunale Steuerungsanspruch und damit die Lenkung von Interdependenzen Netzwerken und Verhandlungssystemen war stark ausgeprägt.

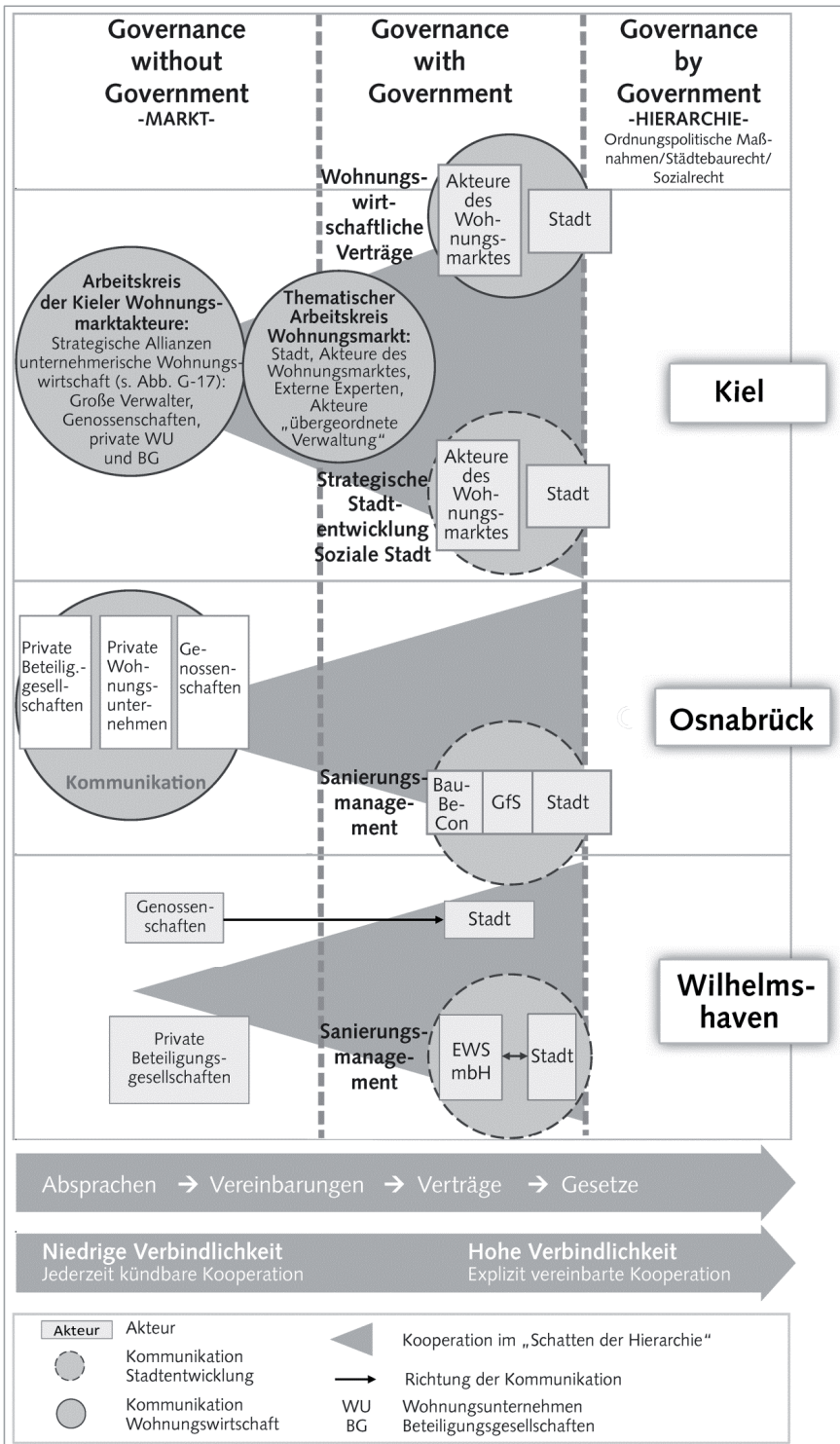


Abb. G-18: Urban Governance in Kiel, Osnabrück und Wilhelmshaven
Quelle: Eigene Darstellung.

Kommunikationsthemen im Rahmen der initiierten Arbeitskreise waren jedoch relativ begrenzt und stark problem- und projektbezogen. Ein umfassender strategischer und institutionalisierter Austausch zwischen der Stadt und den Akteuren des Wohnungsmarktes fand ausschließlich bei der Erarbeitung von Konzeptionen statt. Die ab Mitte der Nullerjahre verstärkten städtischen Steuerungs- und Gestaltungsbemühungen wurden von allen **befragten** Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft positiv wahrgenommen. Die Rolle des aktiv agierenden und beeinflussenden Lenkers führte jedoch nicht zwingend zu einem Steuerungserfolg im Sinne eines aktiven und investiven Handelns unter den Akteuren. Zwar wurde deren Handeln durchaus durch städtische Strategien und kommunikativen Austausch für bestimmte Themen sensibilisiert. Eine Beeinflussung der unternehmerischen Handlungsorientierung war damit jedoch nur marginal verbunden. Dies ist wenig überraschend. Denn auch hier wirkten zunehmend überlokale Interessen auf unternehmerische Entscheidungen. Wenn überhaupt konnte ein Großteil der Akteure nur unter Gremienvorbehalt verhandeln bzw. agierte als Vertreter der operativen Ebene des Objektmanagements entsprechend vorgegebener Rahmenziele (Abb. C-12, Seite 106).

Aufgrund sich wandelnder Marktgegebenheiten, bedingt durch die Internationalisierung des Kieler Wohnungsmarktes und die heterogener und stärker renditeorientierten Verwertungsstrategien der wohnungswirtschaftlichen Akteure, war der Steuerungsdruck für Kiel im Vergleich zu den anderen Städten am intensivsten gegeben. Eine Veränderung des Steuerungsverständnisses durch den Verkauf kommunalen Eigentums erfolgte damit nicht unmittelbar, jedoch indirekt.

Durch Osnabrück wurden Aushandlungs- bzw. Verhandlungssysteme in Stadtentwicklungsbelangen auf dem Bestandswohnungsmarkt erst gar nicht forciert. Bei diesem selektiven Netzwerker war die Entwicklung der städtischen Konversion strategischer Schwerpunkt der Steuerung. Zwar verfügte man durchaus über eine analytisch fundierte Problemwahrnehmung, durch die Stadt wurde jedoch weder eine offensive Verhandlungsposition angestrebt, noch war eine kommunal initiierte aktive Problembearbeitung im Rahmen eines kollektiven Arbeitsprozesses nachweisbar. Ein umsetzungsorientierter kommunaler Steuerungsanspruch war damit nur gering ausgeprägt und erfuhr seit dem Verkauf des kommunalen Wohneigentums keine Veränderung.

Beim temporären Netzwerker Wilhelmshaven war die institutionelle Rahmung von Aushandlungsprozessen zwischen Stadt und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zeitlich befristet. Der als gering zu bezeichnende Steuerungsanspruch der Stadt zeichnete sich damit durch Passivität und „Abwarten“ aus. Er resultierte aus einer begrenzten, kommunalen Handlungsfähigkeit aufgrund finanzieller Probleme, aber auch auf fehlenden aktivierenden Schlüsselpersonen an der Verwaltungsspitze. Obwohl eine investive Mitwirkungsbereitschaft bei einzelnen Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zur Umsetzung strategischer Ziele durchaus gegeben war, verzichtete die Stadt auf deren praktische Unterstützung. Der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens und eine Veränderung des Steuerungsanspruchs der Stadt standen in keinem direkten Zusammenhang.

Problemlösen und einseitiges Handeln als dominierende Interaktionsformen

In Kiel war die Verhandlungsform des Problemlösens die dominierende kollektive Interaktionsform. Dies gilt zeitlich befristet auch für Wilhelmshaven. In Osnabrück dagegen wurde weder von einem privaten noch vom öffentlichen Akteur eine Zusammenarbeit angestrebt. Hier überwog unter den untersuchten Akteuren das einseitige Handeln. Zwischen Stadt und Akteuren der Wohnungswirtschaft fand keine, auf Vertrauen basierende oder im Rahmen von Netzwerkarbeit realisierte Zusammenarbeit statt. Abstimmungs- oder Koordinierungsgespräche reichten über ein einzelfallorientiertes Problemlösen nicht hinaus.

In Kiel dagegen kamen Verhandlungen in Form des distributiven Bargainings und damit als Paketlösungen zum Einsatz. Hierbei agierten die Akteure des Wohnungsmarktes nachweislich als geschlossene Gemeinschaft, um eigene Ziele besser durchsetzen zu können. Beim Verhandlungsmodus des Problemlösens wurden Synergien zwischen einzelnen Partnern, welche ein gemeinsames Handeln zum Ergebnis hatten, genutzt. Damit fand eine tendenziell zweckorientierte Koalitionsbildung, die wechselseitig interessengeleitet war, statt. Öffentliches und privates Interesse bilden eine Einheit.

Wilhelmshaven tat sich als Netzwerker schwer, wenn es darum ging, Akteure des Wohnungsmarktes langfristig als Kooperationspartner zu gewinnen. Mit Ausnahme der zeitlich befristeten und staatlich geförderten Handlungsorientierung, die als ein Verhandeln zum gemeinsamen Problemlösen zu definieren ist (Projekte anstoßen und Fördergelder Nutzungen zuführen), galt auch hier das einseitige Handeln unter den Akteuren ohne institutionellen Zusammenhang als die dominierende Interaktionsform. Insgesamt konnte somit hier keine Koordination einzelner Handlungsorientierungen öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure im Bestand nachgewiesen werden. Weder hierarchische noch netzwerkförmige oder partizipative Herangehensweisen und Steuerungsformen waren zum Ende des untersuchten Zeitraumes gegeben.

Sowohl in Osnabrück als auch in Wilhelmshaven behielten alle Akteure auch nach dem Verkauf ihre tradierte Aufgabenteilung bei.

In Abb. G-19 sind die wichtigsten Themen und Interaktionsformen im institutionellen Kontext von Netzwerken zusammenfassend dargestellt. Koordinierungs- bzw. Abstimmungsgespräche wurden zu unterschiedlichen Themen geführt. Koordinationsgespräche mit materiellen Auswirkungen boten für die Beteiligten bei Umsetzung finanzielle Vorteile. Als Schlüsselakteure traten jeweils die einzelne Untersuchungsstadt als auch Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft auf. Hinter dem „Instrument“ der positiven Anreize verbergen sich für Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wichtige Informationen oder das Inaussichtstellen von Fördergeldern. Es zeigte sich, dass das Lösen von Problemen den mit Abstand häufigsten Verhandlungstyp darstellte. Das Schaffen von Nutzen war hier mit zusätzlichen Kosten mindestens für die Initiatorenseite, im Idealfall für Initiator und kooperierende Akteure, verbunden. Insbesondere im Themenbereich der „gemeinsamen baulichen/ planerischen Initiativen“, aber auch zu Themen wie „Marketing und „imageprägende Gespräche““ erfolgte kein kommunikativer Austausch zwischen den Akteurgruppen.

G.3.2.2.2 Strategische Konzeptionen – Steuerungsanspruch und Gestaltungsfähigkeit

In allen Städten war der konzeptionelle kommunale Gestaltungsanspruch sehr hoch. Eine Konzepterarbeitung wurde durch eine lokal wahrgenommene Gestaltungsnotwendigkeit ausgelöst. In Kiel und Wilhelmshaven wurden durch staatliche Förderanreize der Landes- bzw. Bundesebene die Erarbeitung von Gestaltungsstrategien zusätzlich be- und gefördert und damit auch durch hierarchische Einflüsse bestimmt.

Die konkrete Erarbeitung erfolgte durch die einzelne Kommune zumeist in einem breit angelegten, mehrstufigen, öffentlichen Beteiligungsprozess. Für Osnabrück traf diese Aussage jedoch nur auf den Bereich der Konversion zu. Andere strategische Konzeptionen wurden dagegen verwaltungsintern beraten und erarbeitet – das kommunale Steuerungsinstrumentarium war tendenziell für ein koordiniertes Verwaltungshandeln bestimmt. Es besaß keine „praktische Gestaltungsmacht“ für bestandshaltende Akteure. Die strategische Gestaltungsfähigkeit der Kommune war damit, von Neubaumaßnahmen im Wohnungsbereich abgesehen, gering. Untersuchte Akteure folgten in ihrem investiven Verhalten ausschließlich Marktlogiken und wurden dabei durch die Stadt beobachtet.

Gesprächsinhalte – Außerhalb Konversion –	Interaktionsformen im institutionellen Kontext eines Netzwerkes	Initiator/en	Zusammenarbeit mit	„Instrumente“ / Motivation der Zusammenarbeit	Thema/ Handlungsziel
Koordinierungsgespräche mit materiellen Auswirkungen ...	Distributives Bargaining*	Stadt KI/ Jobcenter	WW; IV	Vertrag	KdU/ Mietobergrenzen
	Problemlösen	Stadt KI	WW; IV	statistisches Erhebungsverfahren	Erstellung Mietspiegel
	Beobachten	Stadt OS	–	Verwaltungsinternes statistisches Erheben	KdU/ Mietobergrenzen
	Problemlösen	Stadt OS	IV (Haus&Grund Mieterverein, IVD)	-	Erstellung Mietspiegel
	Problemlösen	Stadt WHV/ WW	WW; IV; Bürgerschaft	strategisches Entwicklungskonzept	ExWoSt Stadtbau
	<i>Distributives Bargaining</i>	<i>WW KI</i>	<i>Stadtwerke Kiel</i>	<i>Vertrag</i>	<i>Verhandlungen: Stromverträge</i>
	–	–	–	–	gemeinsame bauliche/ planerische Initiativen
...zur Problemlösung	Problemlösen	Stadt KI	WW, IV, Bürgerschaft	positive Anreize	Erstellung strategischer Konzepte
...zur Aufgabenverteilung	<i>Problemlösen</i>	<i>WW KI</i>	<i>WW</i>	<i>positive Anreize</i>	<i>investive Maßnahmen in Quartiersentwicklung</i>
	Problemlösen	Stadt OS/ SES	Private Einzelvermieter	positive Anreize	investive Maßnahmen in Quartiersentwicklung
Koordinierungsgespräche ohne materielle Auswirkungen	Problemlösen	Stadt KI	WW, IV, Bürgerschaft	positive Anreize	Erstellung strategischer Konzepte
	einseitiges Handeln	Stadt OS	–	Erarbeitung von Konzeptionen Regulation positive Anreize	Umsetzung politischer Ziele
	Mehrheitsentscheidung; Problemlösen (Ratsversammlung: Mehrheitsentscheidung)	Stadt WHV	WW; IV; Bürgerschaft	positive Anreize	Leitbild für zukunftsorientierte Entwicklung
	<i>Problemlösen</i>	<i>WW KI</i>	<i>WW</i>	<i>positive Anreize</i>	<i>Themen, den Kieler Wohnungsmarkt betreffend</i>
	–	–	–	–	Marketing und imageprägende Gespräche

Abb. G-19: Vergleich hierarchiefreier Interaktionsformen und -themen in Untersuchungsstädten

* Distributives Bargaining: Einigkeit unter Akteuren, aber ungleiche Kosten-Nutzen-Verteilung bei Produktion zwischen Akteuren: Paketlösungen

SES: Stadtentwicklung; WW: unternehmerische Wohnungswirtschaft; IV: Interessensvertreter; KI: Kiel;

OS: Osnabrück; WHV: Wilhelmshaven

Quelle: Eigene Darstellung.

In Kiel und Wilhelmshaven wurde insofern die kommunale Gestaltungsfähigkeit erweitert, da investitionswillige Akteure zumindest über gemeinsame Deutungs- und Bewertungsmuster verfügten. Das bewusste strategische Einbinden der Akteure erhöhte die Sensibilisierung für die Bereitstellung kollektiver Güter.

Wiederum nur in Kiel und Osnabrück wurden erarbeitete Konzepte formell durch Beschluss des Stadtrates zur Grundlage des verbindlichen Verwaltungshandelns. In Wilhelmshaven erfuhren Konzepte dagegen keine „offizielle Legitimation“ durch den Stadtrat. Dieses „Kenntnisnahme“ hatte nur eine geringe, in die Verwaltung wirkende Leitlinienorientierung und begrenzte Verbindlichkeit für das Verwaltungshandeln. Viele strategisch angedachten Maßnahmen wurden praktisch nicht weiter verfolgt.

Die kommunale Handlungsstrategie Wilhelmshavens zeichnet sich durch Passivität und eine geringe kommunale Einflussnahme auf Entwicklungsprozesse aus (siehe nachfolgende Abb. G-20). Damit wurden zwar politik- und verwaltungsferne Akteure erfolgreich in die Erarbeitung von Konzepten einbezogen, durch die Stadt selbst erfolgten aber keine weiteren Bemühungen, kooperative Arbeitsbeziehungen zu Akteuren des Wohnungsmarktes zu verstetigen und privatwirtschaftlich orientiertes Handeln zu beeinflussen. Unternehmerische Mitverantwortung für Stadtentwicklungsprozesse wurde „eingefroren“. Insgesamt konnten hier keine stabilen Strukturen einer wohnungsmarktbezogenen Zusammenarbeit nachgewiesen werden. Die praktische kommunale Gestaltungsfähigkeit und Einflussnahme war damit sehr gering.

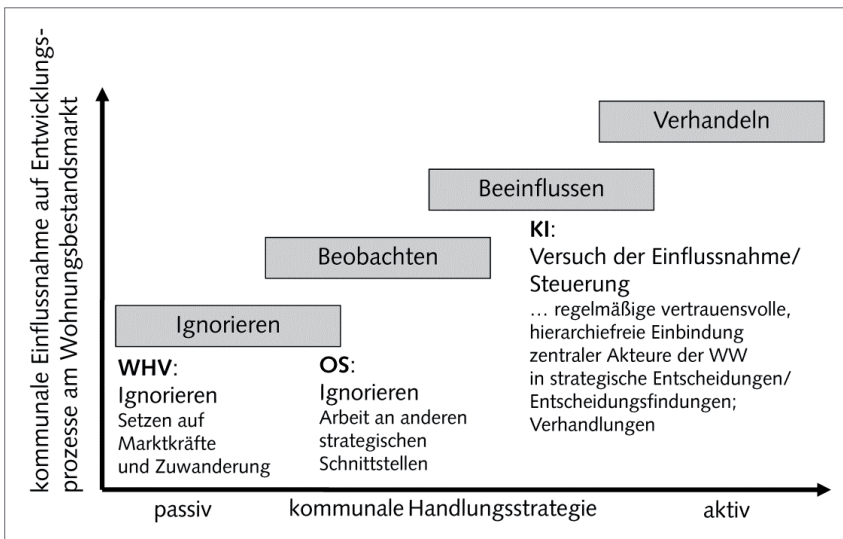


Abb. G-20: Kommunaler Vergleich des Modus der Handlungsabstimmung im Bereich der bestandsmarktbezogenen Stadtentwicklungspolitik

WW: Wohnungswirtschaft
Quelle: Eigene Darstellung.

Durch Osnabrück erfolgten weder konzeptionelle noch praktische Anstrengungen, aus einer Kooperation mit der öffentlichen Hand erwachsende wirtschaftliche Mehrwerte für die unternehmerische Wohnungswirtschaft darzustellen und zu entwickeln. Die Kommune beobachtete zwar ähnlich wie Wilhelmshaven Entwicklungsprozesse auf dem Bestandswohnungsmarkt, ihr strategischer Handlungsschwerpunkt galt jedoch der Konversion und dem Neubaugeschehen. Nicht zuletzt aufgrund der fehlenden institutionellen Einbindung in strategische Überlegungen der Stadt waren Akteuren der Wohnungswirtschaft zwar Konzepte bekannt, doch keineswegs handlungsleitend für ihre unternehmerischen Schwerpunktsetzungen. Damit versäumte es die Kommune, unternehmerische Mitverantwortung durch einen kollektiven Handlungsanspruch auf dem Bestandswohnungsmarkt zu

lenken. Ein politisch formulierter Gestaltungsanspruch wurde nicht umgesetzt, die kommunale Einflussnahme und damit Gestaltungsfähigkeit erschien gering. Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft fühlten sich weder direkt noch indirekt für das Erreichen einzelner, stadtentwicklungspolitischer und wohnungsmarktbezogener Zielstellungen der Kommune verantwortlich.

Kiel bemühte sich dagegen sehr, den aus einer Kooperation mit der öffentlichen Hand erwachsenden wirtschaftlichen Mehrwert für Unternehmen herauszuarbeiten. Ziel war es, eine unternehmerische Mitverantwortung im Sinne der Gesamtstadt zu initiieren und steuernd auf Stadtentwicklungsprozesse auf dem Bestandswohnungsmarkt Einfluss zu nehmen. Kommunikations- und kooperationswillige Akteure selbst begriffen sich durch diese städtische Strategie als wichtige Partner der Stadtentwicklung. So wurden einzelwirtschaftliche Entscheidungen – sofern sie wohnungswirtschaftlichen Interessen nicht entgegenstanden – durch einzelne, investitionswillige Akteure auf Grundlage des gemeinsam erarbeiteten Wohnungsmarktkonzeptes getroffen.

Die ermittelten Reaktionen kommunaler Stadtentwicklungspolitik auf lokale Gegebenheiten standen in keinem direkten Zusammenhang mit dem Markteintritt neuer Akteure. Zwar intensivierte Kiel ihre „traditionell“ geführte Handlungsabstimmung zum Erreichen strategischer Ziele und erweiterte so ihren Steuerungsanspruch als auch die Chance auf eine kommunale Gestaltungsfähigkeit. Sie traf damit jedoch „traditionell“ auf kooperative private Partner. In Osnabrück fehlten dagegen die gestaltungswilligen privaten Akteure, während ein partieller Gestaltungsanspruch gegeben war. In Wilhelmshaven wiederum waren aktivierbare Akteure aus der Privatwirtschaft prinzipiell vorhanden, hier war es jedoch die Stadt selbst, die ihre eigene Gestaltungsfähigkeit und Einflussnahme aufgrund finanzieller Zwänge in Frage stellte. Insgesamt galt Wilhelmshaven deshalb als passivster, Kiel als aktivster kommunaler Akteur.

G.3.2.2.3 Konflikte und kommunale Mitwirkungsanreize

In allen Untersuchungsstädten war nachweisbar, dass Konflikte zwischen unternehmerischer Wohnungswirtschaft und Kommune sowohl manifest als auch latent vorhanden waren. Ein direkter Zusammenhang zum Markteintritt neuer Investoren und somit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens war nicht gegeben. Zwischen den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft selbst traten keine direkten – öffentlich thematisierten – Konflikte auf. Alle Akteure agierten als Wettbewerber am Markt und nahmen sich wechselseitig als Konkurrenten wahr. Ein Abwerben von Mietern oder unlauterer Wettbewerb fand nicht statt.

Kommunale Handlungsspielräume und Lösungsstrategien wurden indes nur in Kiel gesucht. In Osnabrück und Wilhelmshaven erfolgte dagegen keine wechselseitige Auseinandersetzung mit divergierenden Zielvorstellungen. Konflikte bzw. Intentionsinterferenzen zwischen öffentlichem Akteur und Akteuren der Wohnungswirtschaft ergaben sich in den Bereichen Kosten der Unterkunft und Stadterneuerung.

Angemessenheitsgrenzen und kontinuierliche Steigerung der Kosten der Unterkunft

Aufgrund der unterschiedlichen Handlungs- und Zielorientierungen der Akteure war einerseits die Kommune sehr daran interessiert, die bedarfsgerechten Kosten für Unterkunft und Heizung möglichst niedrig zu halten. Andererseits war der Seite der Wohnraumbietler vor allem daran gelegen, möglichst hohe Gewinne aus ihrer Vermietungsleistung zu ziehen. Um eine möglichst preisgünstige Unterbringung der Bedarfsgemeinschaften abzusichern, war die einzelne Kommune direkt auf die Anbieterseite angewiesen. Sie verfügte über keinen eigenen Wohnungsbestand mehr, Belegungsbindungen liefen zunehmend aus bzw. waren bereits ausgelaufen oder durch institutionelle Vermieter vorfristig abgelöst worden.

In Osnabrück dagegen wurden durch die Gagfah Group teils widerrechtlich Mietpreiserhöhungen durchgeführt, unabhängig davon, ob die Wohnung entsprechend ihrer Ausstattung bzw. Lage eine Erhöhung rechtfertigte. Privatrechtliche Klagen sowie Auseinandersetzungen mit dem lokalen Mieterverein traten gehäuft auf. Viele der Gagfah-Mieter galten, ähnlich wie Mieter in den kommunal veräußerten Wohnungsbeständen in Kiel und Wilhelmshaven, als einkommensschwach und waren auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen. Doch sofern die Stadt nicht selbst für Wohnkosten von Bedarfsgemeinschaften aufkam, oblag ihr weder das öffentliche Recht noch die öffentliche Pflicht, rechtswidriges – privatrechtliches – Verhalten des wohnungswirtschaftlichen Akteurs zu ahnden. Ausschließlich, wenn im Rahmen der Übernahme der Kosten der Unterkunft Mietentgelte getragen wurden, war ein öffentlicher Handlungsbedarf gegeben.

Auch in Wilhelmshaven war der preisgünstige Wohnungsbestand der JADE GmbH für Haushalte mit Transferbezug attraktiv. Da es einkommensschwachen Mietern verhältnismäßig gleichgültig ist, ob Mietpreissteigerungen erfolgen, sofern die Mieten weiterhin unter den von der Stadt festgesetzten Höchstgrenzen liegen, kam es trotz Leerstands auch hier zu kontinuierlichen Steigerungen des unteren Preissegments [WHV_IV_01].

Mitwirkungsbereitschaft bei Maßnahmen der Stadterneuerung

Probleme der Untersuchungsstädte ergaben sich auch durch eine tendenziell geringer werdende investive Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure im Zusammenhang mit Investitionen im Wohnungsbestand bzw. im Rahmen von Stadterneuerungsprozessen. Gleichzeitig verringerten sich eigene bzw. öffentliche Förderbudgets:

„ [...] auch wenn wir ein Sanierungsgebiet sind mit Sanierungsmitteln, stehen uns bei weitem nicht die Möglichkeiten der Förderung und Subventionierung zur Verfügung, wie es in anderen Entwicklungsbereichen der Fall ist. Hier werden die Konzepte immer ganz anders aussehen und die Stadt als Akteur mit einem völlig desolaten Haushalt, hat natürlich wenig Möglichkeiten hier mit irgendetwas hier...die Investoren zu reizen.“ [OS_SES_06.-35]

Diese fehlende oder geringer werdende Mitwirkungsbereitschaft institutioneller Anbieter stand in allen Städten nachweislich in einem direkten Zusammenhang zur Privatisierung kommunalen Wohneigentums und des Markteintritts renditeorientierter Investoren. Gleichzeitig wurde das verhaltene Investieren privater Anbieter in den eigenen Bestand stark von Prozessen des Strukturwandels bestimmt. Wenngleich lokale und damit kommunale Problemlagen durchaus verschieden waren, versuchte ausschließlich Kiel lokales Kooperationspotenzial unter den Akteuren des Wohnungsmarktes zu aktivieren. Die beiden Vergleichstädte zeigten keine Bemühungen, die kommunale Durchsetzungskraft zu erhöhen.

In nachfolgender Abb. G-21 wird die Mitwirkungsbereitschaft im Bereich der Stadterneuerung und damit auf dem Bestandswohnungsmarkt zusammenfassend dargestellt. Die drei unterschiedlichen institutionellen Akteurguppen des Wohnungsmarktes (a) werden hierbei nach ihrem (b) lokalem – theoretisch vorhandenem – Kooperationspotenzial sowie nach ihrem praktisch nachweisbarem Kooperationswillen geordnet dargestellt.

	Stadt Kiel	Stadt Osnabrück	Stadt Wilhelmshaven
(0) Kommunalen Akteur	Umfassender Netzwerker	Selektiver Netzwerker	Temporärer Netzwerker
(1a) Neuer Eigentümer ehemals kommuner Wohnungsbestände	Aviva Group „quartiersorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“	Gagfah Group „gebäudeorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“	Oxford Properties Group „quartiersorientierter Wohnungswirt mit geringem Investitionspotenzial“
(1b) Lokales Kooperationspotenzial: Kooperationswille:	verhältnismäßig hoch Sehr hoch	nicht vorhanden nicht vorhanden	verhältnismäßig hoch verhältnismäßig niedrig
(2a) „andere“, bekannte „ neue Akteure “ (Private Beteiligungsgesellschaften)	Nicht quantifizierbar	1 (Gladbau / Vitus Gruppe)	1 (Deutsche Annington)
(2b) Lokales Kooperationspotenzial: Kooperationswille:	wechselhaft tendenziell gering (K. allgemeingültige Aussage möglich)	nicht vorhanden nicht vorhanden	nicht vorhanden vorhanden
(3a) Wohnungswirtschaftliche Bestandshalter (privat/genossenschaftlich)	Unverändert		
(3b) Lokales Kooperationspotenzial: Kooperationswille:	relativ hoch sehr hoch	sehr hoch nicht vorhanden	sehr hoch sehr hoch
<u>Insgesamt:</u> Kommunales Aktivierungspotenzial für Stadtentwicklungsprozesse	sinkend	stark sinkend	bei kommunaler Aktivierung steigend
Gefahr für Prozesse sozialräumliche Segregation	KWG mbH: hoch „Andere“ stadtweit: sehr hoch	OWG mbH: sehr hoch „Andere“ stadtweit: gering	JADE GmbH: sehr hoch „Andere“ stadtweit: sehr hoch

Abb. G-21: Vergleich der Mitwirkungsbereitschaft analysierter Akteure bei Maßnahmen der Stadterneuerung

Quelle: Eigene Darstellung.

In allen Städten wurden bei neuen institutionellen Anbietern entweder fehlende Kontaktpersonen oder eine fehlende Verbindlichkeit von Absprachen mit Vertretern privater Beteiligungsgesellschaften vor Ort als Konfliktpotenziale benannt, die einem Erneuerungsprozess auf Quartiersebene entgegenstanden. Insbesondere bei neuen Investoren kam es häufig zu einem „Verwischen von Verantwortlichkeit“ zwischen lokaler, operativer Ebene und Vorgaben des von außerhalb Deutschlands anwesenden Eigentümers.

„...der Geschäftsführer sieht das so, dem ist das auch mehr als unangenehm, aber die Eigentümer haben andere Interessen und es passiert nichts.“ [NKI_SV_01.-58]

„... da fallen diese Partner ja eigentlich komplett aus, weil die haben ja auch keinen, keine regionale Verwurzelung in ihrem Handeln.“ [NKI_WW_01.-60]

„Ich kenne keine Projekte jetzt, die nach Übernahme durch die Gagfah zwischen Stadt und Gagfah so auf dem Weg gebracht wurden. [...] Heute sind sie zumindest auf meiner Schiene, was Stadtentwicklung, Städtebau anbelangt, bei Null. [...] Das ... seitdem im Grunde, seit dem die in der Gagfah sind, ist der Kontakt mehr oder weniger abgebrochen.“ [OS_SV_01.-18\]

„Also die WoBau Jade ist für uns nicht mehr greifbar. [...] Der Bestand ist noch da und funktioniert noch, also die Wohnungen gibt es noch, aber Einfluss können wir da kaum nehmen.“ [WHV_PV_01.-48\]

An dieser Stelle sei jedoch daran erinnert, dass sich bereits zum Zeitpunkt des Verkaufs bei allen kommunalen Wohnungsunternehmen Investitionsstaus abzeichneten. Der bauliche Zustand wurde, trotz teils intensiver Investitionen der Ersterwerber, in der ersten Zeit nach Veräußerung nur geringfügig verbessert. Untersuchte Bestände galten dabei insgesamt als marktaktiv und somit vermietbar. Aufgrund ihres baulichen Zustandes wurde der jeweilige lokale Bestand durch die Verfasserin zum Ende bzw. nach Ende der Untersuchungszeit nicht als „sehr vernachlässigte Wohnimmobilien“, die vom Eigentümer nicht optimal bewirtschaftet wurden oder als „verwaarloste Wohnimmobilien“ wahrgenommen. Nach Einschätzung lokaler Experten war keiner der Bestände zur Kategorie der „Problemimmobilien“ zu zählen⁵²⁰, offensichtliche bauliche Verwaarlosungen blieben bisher aus. Trotz allem ließen geringe Instandsetzungsmaßnahmen tendenziell Investitionsnotwendigkeiten, aber auch Leerstände in einzelnen Quartieren und damit mittel- bis langfristig Problemlagen anwachsen.

„Aber da [Verwaarlosung und Verfall] haben wir noch nicht so ganz gravierende Erfahrungen gemacht. Also dass sie wieder die meinetwegen verklagen müssen, weil wichtige Reparaturen nicht durchgeführt worden sind. Soweit sind wir noch nicht. Das kommt vielleicht noch einmal“ [OS_IV_02.-55\]

Am Beispiel Wilhelmshavens konnten zudem Tendenzen aufgezeigt werden, dass Kommunen zuzätzlich aufgrund zersplitterter oder unklarer Eigentumsverhältnisse mit steigenden Problemen konfrontiert waren, in Belangen der Stadtentwicklung an entscheidungsbefugte Akteure heranzutreten.

„...Teilweise sind die Besitzer hier nicht ortsansässig, das sind häufig Erbgemeinschaften die irgendwo in der Republik sitzen und die von ihrem Steuerberater gesagt kriegen, behalt das Haus, das sieht steuerlich ganz gut aus, machen, brauchst du aber nichts. ...“ [WHV_PV_01.-36\]

„... Da wird schon eine ganze Maße gebaut, aber es gibt immer noch Häuser die wurden dann irgendwo mal, so ne Wohnung für siebzehntausend Euro oder so nach München verkauft, dann wurde außen bisschen aufgehübscht, der [Eigentümer] hat wahrscheinlich das Objekt noch nie gesehen. Dann haben wir wirklich so ein verfallenes Objekt wo keiner mehr drin wohnt und man hat siebzehn Eigentümer. Da kommt man nicht mehr mit klar, da kann man, also soviel Zeit hat, kann man als Kommune und Personalaufwand kann man gar nicht aufwenden, um so einer Frage nachzugehen.“ [WHV_SV_02.-34\]

Kommunale Durchsetzungsfähigkeit zur Lösung von bestehenden Konflikten

Wird die kommunale Durchsetzungsfähigkeit zur Lösung von bestehenden Konflikten mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft insgesamt betrachtet, zeigt sich, dass alle Untersuchungsstädte Kompromisse eingehen mussten (Abb. G-22).

⁵²⁰ Siehe Diskussion BMVBS/ BBR, 2009b sowie Erkenntnisse aus Nichtöffentliche Anhörung (2012-01-13) der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ zum Thema Erfahrungen, Einschätzungen und Perspektiven von Problemimmobilien und von Wohnungsbeständen Neuer Finanzinvestoren. Die höchst problematischen Experten-Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen konnten in dieser Weise durch die Verfasserin in den untersuchten Städten bisher nicht bestätigt werden. Die vorgenommene Analyse stellt jedoch eine Momentaufnahme dar (siehe Kapitel H.3).

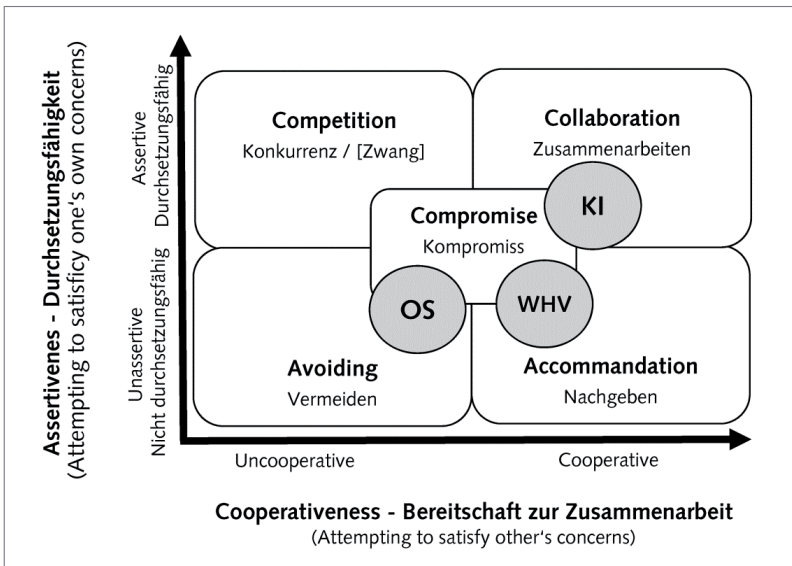


Abb. G-22: Kommunale Strategien der Konfliktlösung

Quelle: Übertragen auf Kommunen, verändert nach Ruble/ Thomas 1976, 145; Thomas 1992, 266

Dabei wurde Kiel als Akteur mit **relativ** hoher Durchsetzungsfähigkeit aufgrund gegebener prinzipieller Bereitschaft zur Kooperation privater Akteure eingestuft. Beispielsweise stellte sich die Stadt Konflikten offensiv – wie dem Finden einer Lösung für die kontinuierlich steigenden kommunalen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft – durch Verhandeln mit zentralen Akteuren der Wohnungswirtschaft. Das Ergebnis war jedoch ein Kompromiss, der mit einer Erhöhung absolut zu zahlender Beträge seitens der Stadt verbunden war.

Osnabrück dagegen galt als tendenziell konfliktvermeidender bzw. Wilhelmshaven insbesondere auch hinsichtlich Neubauinvestitionen privater Akteure als tendenziell nachgebender Akteur.

Während Osnabrück tendenziell Kräfte in anderen Maßnahmen bündelte sowie negative öffentliche Schlagzeilen möglichst vermeiden wollte, war es in Wilhelmshaven auch die geringe öffentliche Personaldecke, die ein ordnungspolitisches Verfolgen und Ahnden von Missständen zur Ausnahme werden ließ. So sah das durch Osnabrück entwickelte Verfahren zur bedarfsgerechten Ermittlung der Kosten der Unterkunft weder eine Beeinflussung noch Verhandlungen zur Vermietungspolitik der preisgünstigsten institutionellen Anbieter vor Ort – der Gagfah Group bzw. der WGO eG – vor. Offensives Lösen von Konflikten wurde durch die Stadt vermieden.

Wilhelmshaven dagegen verhielt sich trotz der überdurchschnittlichen Preissteigerungen bei den zu zahlenden KdU passiv. Verhandlungen zur gemeinschaftlichen Ermittlung der Angemessenheit des Mietniveaus blieben aus. Stattdessen führte Wilhelmshaven in der Vergangenheit sowohl kosten- als auch zeitintensive Klageverfahren gegen Bezieher von Kosten der Unterkunft mit negativem Ausgang für die Stadt.

Der Konflikt steigender Wohnkostenbelastungen konnte somit in keiner der Untersuchungsstädte einer Lösung zugeführt werden. Es fehlte überall ein rechtssicheres, schlüssiges Konzept zur Ermittlung bedarfsgerechter Wohnkosten.

Vor allem in Osnabrück und Wilhelmshaven war im Bereich der Stadterneuerung unterm Strich die kommunale Durchsetzungsfähigkeit auf dem Bestandswohnungsmarkt sehr gering. Während in Osnabrück eine zusätzlich fehlende Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure erschwerend hinzukam, verfolgte Wilhelmshaven hier trotz privaten Koperationsinteresse erst gar keinen aktiven „Steu-

rungsanspruch“. Für „theoretische“ – aber praktisch nicht verfolgte – Konfliktlösungsansätze kam in beiden Städten erschwerend hinzu, dass die große Gruppe privater Klein- und Amateurvermieter häufig nicht über ausreichende Professionalität bei der Immobilienbewirtschaftung verfügte. Diese heterogene Gruppe wies eine teils fehlende lokale Verankerung oder fehlende Bonität sowie Kreditwürdigkeit aufgrund des tendenziell hohen Alters der Akteure auf [OS_IV_01.]. Teilweise waren private Kleinanleger mit der lokalen Marktentspannung und geringen Gewinnaussichten schlichtweg überfordert. Insofern können zukünftig auch von dieser Akteurgruppe kaum flächendeckend größere Modernisierungsanstrengungen insbesondere unter stagnierenden und schrumpfenden Marktbedingungen erwartet werden. Sowohl bei institutionellen als auch bei privaten Vermietern dürften damit zukünftig theoretisch kommunale Interventionsnotwendigkeiten wachsen, um einen bedarfsgerechten und funktionierenden Bestandwohnungsmarkt und damit nachhaltige Entwicklungsprozesse in Quartieren sicherzustellen.

Nachfolgende Abb. G-23 zeigt eine mögliche Entwicklungsspirale auf, die aus unterlassenen Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen durch Klein- und Amateurvermietern sowie institutionellen Anbietern in Wohnquartieren erwachsen kann.

Obwohl bei Klein- und Amateurvermietern sowie institutionellen Vermietern unterschiedliche Handlungsorientierungen nachweisbar sind, führen beide zu einem gleichen Ergebnis: Fehlendes Investitionsinteresse und kleinräumig wachsende „Problemherde“. Die einzelne Stadt wiederum verfügt über keine gute Verhandlungsbasis: Sie ist auf vergleichsweise preisgünstigen Wohnraum angewiesen, dessen Marktaktivität sie mit der Bereitstellung der KdU tendenziell sichert. So führen prinzipiell erwünschte Modernisierungsmaßnahmen praktisch zu einer zusätzlichen durchschnittlichen Kostenbelastung der öffentlichen Hand, die seitens der Kommune alternativlos finanziell abgesichert werden muss.

Seit dem Jahr 2009 verfügen Kommunen des Weiteren erschwerend über tendenziell geringer werdende Städtebaufördergelder (Bundesregierung Deutschland 2011, 02), um mögliche negative Entwicklungsspiralen im Quartier zu unterbinden.

Damit geht insgesamt der finanzielle kommunale Handlungsspielraum im Bereich der Stadterneuerung, aber auch im Bereich der gestaltenden Sozialpolitik zurück. Neben geringer werdenden Fördermitteln dürfte auch die seitens des Bundes unzureichend bereitgestellte Sozialetat-Finanzierung zu neuen Problemlagen führen.

In allen Städten waren öffentliche Mitwirkungsanreize zur Lösung von Konflikten nur durch ein Inaussichtstellen finanzieller Mittel für private Investitionen gegeben. Diese Anreize führten sowohl zu unerwünschten Kostensteigerungen der öffentlichen Hand (KdU) oder reichten häufig nicht aus, um Kooperationsprozesse im Bereich der Stadterneuerung zu verstetigen. Als zusätzliche Anreize in Kiel, aber auch in Wilhelmshaven (zeitlich befristet), konnten vertrauensvolle Kommunikations- und Austauschbeziehungen nachgewiesen werden.

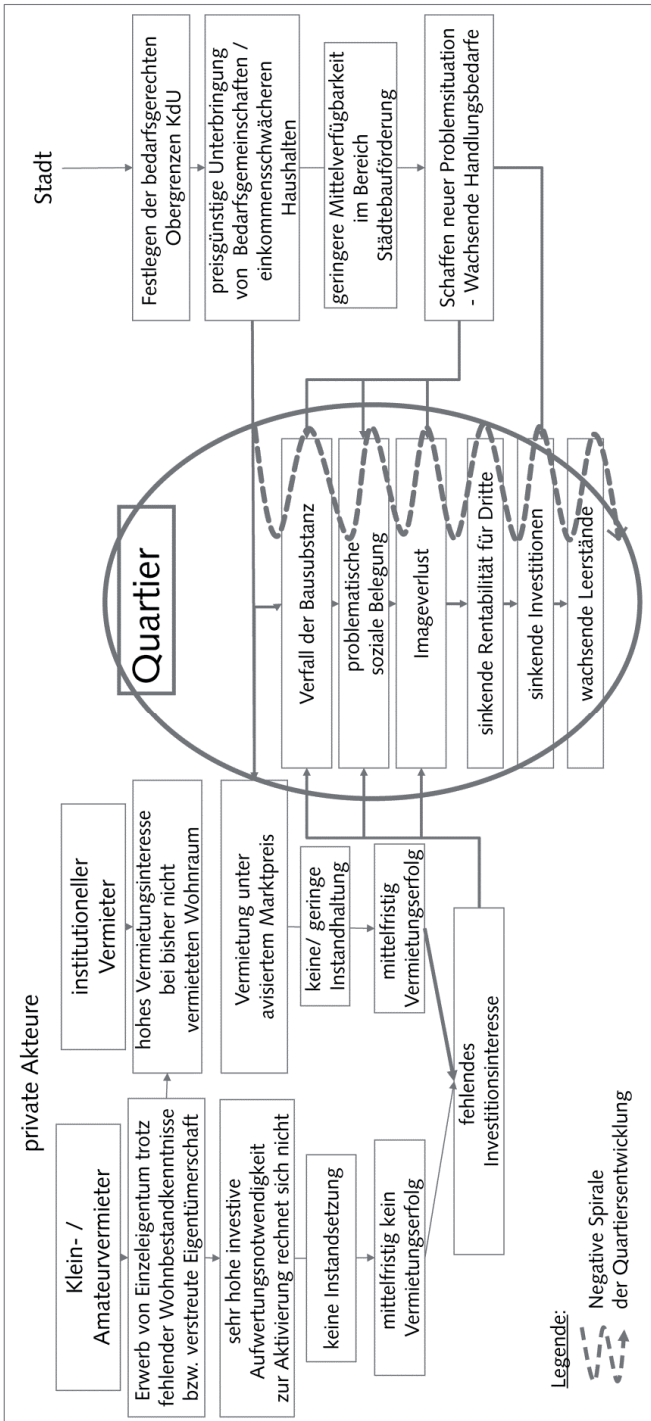


Abb. G-23: Problematische Entwicklungen in Wohnquartieren aufgrund unterlassener Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen
 Quelle: Eigene Darstellung.

G.3.2.2.4 Kommunales Gestaltungspotenzial und Grenzen öffentlicher Steuerung

In allen Kommunen stieg aufgrund des strukturellen Wandels der kommunale Gestaltungsbedarf. Unabhängig kommunaler Anstrengungen konnten städtische Problemräume immer weniger durch öffentliches Handeln direkt beeinflusst werden.

Kiel war mit einer intensiven Marktdynamik konfrontiert. Nach eigenen Schätzungen wurde mehr als jede dritte Mietwohnung mindestens einmal, teilweise bis zu fünf Mal durch institutionelle Investoren veräußert. Neue Akteure am Markt traten mit zunehmend heterogenen, stark renditeorientierten Verwertungsinteressen auf. Ihr unternehmerisches Handeln wurde für die Stadt zunehmend intransparent. Sofern vorhanden, wechselten lokale Ansprechpartner neuer Eigentümer häufig. Neben einer großen Zahl von Akteuren, die als Finanzinvestoren am Markt operierten, nahm auch die Zahl der institutionellen Wohnraumverwalter stark zu. Unabhängig davon konnte die Stadt weiterhin auf Wohnungsbaugenossenschaften und private Wohnungsunternehmen setzen, die „traditionell“ mit der Stadt vertrauensvoll zusammengearbeitet hatten. Insofern ergaben sich für Kiel gewisse Kontextabhängigkeiten der Kooperation und damit gute Voraussetzungen für lokale Partnerschaften.⁵²¹ Mit Erwerb des britischen Versicherers Aviva wurde die durch die Managementgesellschaft Vitus Gruppe bewirtschaftete KWG mbH wieder ein bedingt aktiver Akteur bei Inwerthaltung sozialer und baulicher Quartiersstrukturen. Das Unternehmen hatte seinen städtischen Hauptsitz in Mettenhof. Kontaktaufnahmen waren jederzeit möglich, das konkrete lokale Engagement im Vergleich zu vielen anderen neuen Akteuren im Rahmen unterschiedlicher Projekte gegeben [KI_SES_02_16]. Das Interesse neuer Akteure an Entwicklungs- und Gestaltungsprozessen am Kieler Wohnungsmarkt war jedoch rückläufig:

„... dass sogar die [die neuen Eigentümer von Wohnungsbeständen] nicht mal wissen, wo Kiel liegt, weil das Unternehmen sind oder Fonds sind, die kaufen Wohnungen, die kaufen genauso eine Bonbon-Fabrik und eine Kaugummi-Fabrik, das ist denen völlig egal. Ich habe mal mit einem aus so einer Vorstandsetage gesprochen und da war ich schon erschrocken...“ [KI_SV_01.-98]

Trotzdem wurden durch die Stadt weiterhin bestmöglich neue Kontakte geknüpft, um Beziehungen zu immer neuen Akteuren für Kooperationsbeziehungen aufzubauen (siehe Abb. G-24). Durch die steigende Zahl von Akteuren am Wohnungsmarkt und deren differenzierte Unternehmensstrategien und -ziele wurde jedoch die Zahl jener Akteure geringer, die bereit, fähig bzw. befugt waren, verbindliche Zusagen im Rahmen von städtischen Kommunikationsbemühungen mit materiell-investiven Auswirkungen zu treffen. Veränderung der strategischen Verwertungsstrategien am lokalen Wohnungsmarkt konnten nicht aufgehalten werden. Denn je weiter und kleinteiliger die Verkaufsketten von Wohnungsportfolios wurden, umso unübersichtlicher wurden die in Kiel aktiven immobilienwirtschaftlichen Akteure. Zusätzliche personelle und organisatorische Aufwände zur Umsetzung von Zielen und Forderungen waren für die Kommune als Steuerer von Entwicklungsprozessen mit offenem Ausgang verbunden. Die Fähigkeit eines nachhaltigen Lösens von Problemen war rückgängig.

Wird Steuerung als ein Beeinflussen der Präferenzordnungen frei entscheidender Akteure oder Akteurguppen verstanden (Braun 1995, 611), dann entspricht das Resultat des kollektiven Handelns dem zugrunde liegenden Steuerungskonzept (z. B. Integriertes Stadtentwicklungskonzept). Dieses entsteht idealtypisch durch zielgerichtete und absichtsvolle Beeinflussung beteiligter Akteure. Entsprechend der durch die Verfasserin adaptierten Überlegungen von Baumheier (1993: 1875 f.) wurden durch die Stadt Kiel im Laufe der letzten Jahre zentrale Funktionen erarbeitet, die eine kommunale, strategische Steuerung möglich machen sollten.

⁵²¹ Auch über die kommunale Wohnungsbauförderung ergaben sich in der Vergangenheit vielfältige Kontaktmöglichkeiten und vertragliche Regelungen zwischen den Akteuren.

Aspekte	Stadt Kiel Umfassender Netzwerker	Stadt Osnabrück Selektiver Netzwerker	Stadt Wilhelmshaven Temporärer Netzwerker
kommunale Initiative zur Zusammenarbeit	- seit Erstverkauf (1999) Intensivierung der Bemühungen der Zusammenarbeit mit Akteuren der Unternehmerischen Wohnungswirtschaft	- seit Erstverkauf (2002) keine Bemühungen einer Zusammenarbeit mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft	- seit Erstverkauf (2000) nur zeitlich befristete Bemühungen zur Zusammenarbeit
Fristigkeit der Zusammenarbeit	- stabile, langjährig gewachsene Kooperationsbeziehungen - tendenzielle Schwächung durch Akteurwechsel	- keine, langjährigen Kooperationsbeziehungen	- keine langjährig, jedoch befristete und beendete Kooperationsbeziehungen
kommunales Engagement zur Fortführung der Zusammenarbeit	- intensives Bemühungen gegeben, Kooperationsbeziehungen aufrecht zu erhalten	- keine Bemühungen gegeben, Kooperationsbeziehungen zu initiieren	- keine Bemühungen gegeben, Kooperationsbeziehungen wieder zu aktivieren
kommunaler Handlungsbedarf	- stark wachsend	- wachsend	- wachsend

Abb. G-24: Vergleich kommunale Netzwerker und neue Investoren

Quelle: Eigene Darstellung.

Insofern wirkte der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens in gewisser Weise als Katalysator für städtische Kooperationsbemühungen. Es wurden verstärkt Governance-Prozesse initiiert, die ein intensives und bewusstes Einbeziehen der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zum Inhalt hatten und zentrale Handlungsträger im Bereich des Wohnungsmarktes mobilisieren sollten. Durch das kontinuierliche Einbeziehen bei der Erarbeitung strategischer Konzeptionen, aber auch von Beschlussempfehlungen des Rates, wurde ein bestmöglicher Konsens und Akzeptanz zwischen den Akteuren geschaffen.

Gleichzeitig wird aber schnell deutlich, dass auch seitens des umfassenden Netzwerkers Kiel zwar ein großer Gestaltungsanspruch gegeben war, dieser aber eher auf kommunikativer Ebene als ein „absichtsvoller Versuch“ gedeutet werden muss. Zwischen untersuchtem öffentlichem Akteur und privaten Akteuren waren Handlungsdruck und Handlungsbereitschaft ungleich verteilt. Die steigende Komplexität kommunaler Probleme im Bereich der baulichen und sozialen Stadtentwicklung traf teilweise auf Akteure, die zwar prinzipiell zur Kommunikation und Kooperation bereit waren, aber dabei ihre eigenen wohnungswirtschaftlichen Ziele nicht aus den Augen verloren. Gemeinsam bearbeitbar waren Themen nur dann, wenn sie vor allem – möglichst kurzfristig – Gewinne versprachen. Somit konnten ausschließlich öffentliche Aufgaben mit wohnungswirtschaftlichem Mehrwert zu konsensfähigen Ergebnissen zusammengeführt werden. Aufgaben, welche zu keinem unternehmerischen Mehrwert führten, wurden seitens der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zunehmend weniger bis gar nicht ausgefüllt. Eine langfristige strategische Orientierung auf gemeinsam anzustrebende Ziele konnte nicht herausgearbeitet werden.

Im Vergleich zu Kiel war die Dynamik des Wohnungsmarktes in Osnabrück und Wilhelmshaven seit 1999 vergleichsweise gering. Der kommunale Komplettverkauf stellte die größte, wenngleich nicht einzige wohnungswirtschaftliche Transaktion im untersuchten Zeitraum dar. Der in Osnabrück erworbene Wohnungsbestand wurde durch den Finanzinvestor Gagfah Group ohne lokales Interesse gehalten. Während in Streubesitzlagen des Unternehmens ein schleichender, wenig von der Öffentlichkeit beachteter Prozess des „wohnungswirtschaftlichen Verwertens“ einsetzte, agierten andere Mitbewerber am Markt ohne kollektives Handlungsbewusstsein unverändert fort. Stattfindende Prozesse wurden durch die Stadt kritisch, aber passiv begleitet bzw. beobachtet, Kommunikationsbeziehungen zu neuen wie „traditionellen“ Akteuren des Wohnungsmarktes nicht angestrebt. Gestaltungs- und Problemlösungsfähigkeit waren gleichermaßen gering. Insbesondere in Osnabrück zeigte sich, dass es den Akteurgruppen auf dem Wohnungsmarkt entweder nicht gelang, für alle Beteiligten gewinnbringende Initiativen und Projekte gemeinsam zu bearbeiten oder aber dass ein Bewusstsein für kooperativ anzustrebende Maßnahmen und daraus erwachsende Fähigkeiten (noch) nicht vorhanden waren.

"Also in erster Linie geht es uns natürlich um uns selbst, und weniger um die Stadt. Zwangsläufig schließt das eine das andere teilweise mit ein...." [\OS_WW_02.-33]

Die Stadt überließ Entwicklungen der Dynamik des Marktes. Gemeinsame bauliche oder planerische Initiativen zwischen marktorientierten Akteuren und Stadt waren nicht existent. Dieses Steuerungsverständnis wird vermutlich nur so lange funktionieren, wie Haushalte mit Marktzugangsproblemen am entspannten Markt tendenziell problemlos integrierbar sind. Offen bleibt, welche Maßnahmen durch die Stadt ergriffen werden, wenn Leerstände steigen und der Umbau von Wohnquartieren durch private Initiativen ausbleibt.

In Wilhelmshaven dagegen hatte – mit Ausnahme des ExWoSt-Prozesses – die Kommune selbst kein Interesse an Kooperationsbeziehungen. Wilhelmshaven „verlor“ aber durch die Veräußerung ihres kommunalen Wohnungsbestandes einen wichtigen strategischen Partner in stadterneuerischen Belangen. Öffentliche Steuerungsprobleme traten hier massiver und damit öffentlich stärker wahrnehmbar als in Osnabrück innerhalb eines randstädtischen Stadtteils auf. Insbesondere die Vermietungspolitik des aktuellen Wohnungseigentümers der JADE GmbH wies auf wachsende sozialräumliche Problemlagen in den Beständen hin. Kommunikationsbeziehungen zu neuen wie „traditionellen“ Akteuren des Wohnungsmarktes wurden durch die Stadt nicht verfolgt. Hier bestand offensichtlich ebenfalls kein wahrnehmbarer Handlungsdruck, steuernd auf Entwicklungsprozesse und damit Akteure des Wohnungsmarktes einzuwirken.

Der öffentlichen Hand muss auf dem Bestandswohnungsmarkt eine geringe Gestaltungs- und eine damit geringe Problemlösungsfähigkeit attestiert werden. Die prinzipiell vorhandene, teils investive Handlungsbereitschaft der unternehmerischen Wohnungswirtschaft lief ins Leere. Zwar war allen Akteuren die steigende Komplexität kommunaler Probleme im Bereich der baulichen und sozialen Stadtentwicklung bewusst, ein kollektives Handlungsbewusstsein konnte trotzdem nicht nachgewiesen werden. So wurde einerseits eine langfristige strategische Orientierung auf gemeinsame Ziele für einzelne räumliche Teilbereiche erarbeitet. Ein zentraler Steuerungsanspruch erwuchs daraus andererseits für die Kommune nicht. Einst initiierte **Governance with Governance**-Prozesse und deren Anspruch, Akteure nachhaltig bei und in Entwicklungsprozessen zu unterstützen und an die Stadt zu binden, wurden stadtseitig praktisch nicht weiter verfolgt. Erreichter Konsens und Akzeptanz von strategischen Maßnahmen betrafen mit Ausnahme der JADE GmbH, die sich außerstande fühlte, umfassend investiv tätig zu werden, keines der räumlichen Geschäftsgebiete der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Für eine weiterführende strategische Auseinandersetzung fehlten Wilhelmshaven der Wille zum Handeln sowie zusätzliche Ressourcen.

Sowohl in Wilhelmshaven als auch in Osnabrück führte der Markteintritt neuer Investoren weder auf dem Wohnungsmarkt noch bei individuellen oder kollektiven Arbeitsabläufen zwischen Stadt und unternehmerischer Wohnungswirtschaft zu nachhaltigen Veränderungen.

Zusammenfassend konnte somit ausschließlich in Kiel der Nachweis erbracht werden, dass durch den Verkauf kommunalen Eigentums eine Veränderung des kommunalen Steuerungsverständnisses und damit Prozessen und Strukturen des **Governance with Governance** gegeben waren.

H. ZUSAMMENFÜHREN DER ERKENNTNISSE

H.1 Beantworten der Forschungsfragen und Prüfen der Hypothesen

Im abschließenden Kapitel werden Forschungsfragen beantwortet sowie die mit diesen Fragen in direktem Zusammenhang stehenden Forschungsthesen geprüft. Durch die Verfasserin wird das in Abb. H-1 dargestellte integrative Vorgehen gewählt.



Abb. H-1: Integrative Bearbeitung von Forschungsfragen und Forschungsthesen
Ziel ist es, im Rahmen der Beantwortung bzw. der Falsifikation und Verifikation der Forschungsthesen wesentliche Erkenntnisse der Arbeit zusammenzuführen.

Forschungsfrage (1):

Wie verändern sich Handlungserfordernisse und Verhandlungspositionen der Kommune nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens in Bezug auf das Erreichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele unter den Bedingungen eines einsetzenden Strukturwandels?

These 1: Kommunale Annahme: Verstärkung des Governance-Ansatzes (with and without Government)

Die Kommune wertet den Verkauf ihres Wohnungsunternehmens positiv und als Notwendigkeit. Sie geht davon aus, dass ihre strategischen stadtentwicklungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Zielsetzungen mit Hilfe von Governance-Strukturen und im Rahmen von Governance-Prozessen erreichbar sind. Erste Auswirkungen des Strukturwandels auf Stadtteilebene sowie auf dem Wohnungsmarkt erweisen sich als erschwerend für die kommunale Aufgabenbewältigung.

These 2: Gewinnorientierung des „Neuen Eigentümers“

Die Bereitschaft des neuen Wohneigentümers zur lokalen Kooperation mit der Kommune und anderen zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes ist gering. Über das Kerngeschäft der Vermietung hinausgehende Kommunikationsansätze und Problemlösungsstrategien werden nicht angestrengt. Der neue Wohnungseigentümer hat – in Abhängigkeit der Fristigkeit seines lokalen Engagements – nur geringes Interesse an der Einbindung in Netzwerke. Wenn keine wirtschaftliche Rendite erzielt werden kann, ist keine Mitwirkungsbereitschaft in Belangen der Stadtentwicklung gegeben.

Kommunale Handlungserfordernisse unter den Bedingungen des Strukturwandels

Alle Kommunen agierten unter den Bedingungen eines demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels.

Dabei fielen die in den Kommunen geführten Verkaufsdiskussionen zu Erstverkäufen in allen Untersuchungsstädten in Zeiträume, die intensive Tendenzen einer Wohnungsmarktentspannung aufwiesen. Nur in Kiel sollte sich dieser Zustand bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes ändern.

In allen Untersuchungsstädten wurde der Komplettverkauf kommunalen Eigentums von einer politischen Mehrheit als eine Notwendigkeit bewertet, die für den Abbau von kommunalen Schulden alternativlos erschien. Verkaufsentscheidungen basierten dabei ausschließlich auf finanzpolitischen Überlegungen. Zum Zeitpunkt der Veräußerung war keinem Entscheidungsträger die Tragweite seiner Verkaufsentscheidung bewusst. In der Hochzeit der Liberalisierungsdiskussion wurde auf die Professionalität institutioneller Akteure vertraut. Zudem galt die Umsetzung staatlicher Gewährleistungsaufgaben im Bereich der Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte unter entspannten Marktbedingungen als gesichert. Umfängliche, ausnahmslos befristete, vertragliche Festsetzungen sollten mietschutzrechtliche Belange und teils investive Maßnahmen im Bestand auch nach dem Verkauf garantieren.

Das kommunale Aufgaben- und Regulierungsverständnis im Bereich Stadtentwicklung/ Wohnen hat sich im Untersuchungszeitraum gewandelt. Es fand eine Anpassung an neue gesellschaftliche Bedingungen statt. Diese Veränderungen resultierten insbesondere aus kleiner werdenden finanziellen Spielräumen. Ein öffentlicher Handlungsbedarf bei geringer werdenden Ressourcen ergab sich aus einer stabil hohen Zahl an einkommensschwachen Haushalten, die am Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgt werden mussten, und sich durch Alterung und Singularisierung verschiebende Nachfragen, die u. a. auf den lokalen Wohnungsmärkten verstärkte investive Maßnahmen erforderten. Anders als bei der kommunalen Verkaufsentscheidung wurden die mit dem Strukturwandel verbundenen Chancen und Risiken durch alle kommunalen Akteure umfänglich in gesamtstädtischen Kontexten analysiert und daraus neue Handlungsziele abgeleitet. Ihre Umsetzung gestaltete sich insbesondere auf Bestandswohnungsmärkten und damit auf Quartiersebene schwierig.

Es zeigte sich – anders als zum Zeitpunkt des Erstverkaufes angenommen –, dass eine hierarchische Steuerung auf Grundlage von Gesetzen und Satzungen auf Bestandwohnungsmärkten nicht mehr ausreichte, kommunalstrategische Ziele zu erreichen. Eine zentrale kommunale Handlungsnotwendigkeit war es deshalb, verstärkt koordinierende Tätigkeiten wahrzunehmen.

Kommunale Verhandlungsposition und Renditeorientierungen der Erwerber

Die kommunale Verhandlungsposition in Belangen der Stadtentwicklung und des Wohnens wurde durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsbestandes eindeutig und nachhaltig geschwächt. War die einzelne Kommune bis zum Verkauf indirekt über das kommunale Wohnungsunternehmen ein quantitativ marktprägender und damit marktgestaltender Akteur, fiel diese Funktion mit der Veräußerung komplett weg. Selbstverständlich waren auch vor dem Verkauf Aushandlungen mit dem „eigenen“ als auch anderen Bestandhaltern innerhalb der jeweiligen Kommune zum Erreichen kommunaler Zielsetzungen notwendig. Mit dem Verkauf hatten die untersuchten Städte jedoch nicht nur eine kooperationsoffene kommunale Tochter, sondern auch öffentliche Gestaltungskraft durch Verkauf des baulich-materiellen Immobilienbestandes sowie der dazugehörigen flächengebundenen Ressourcen in einzelnen Quartieren verloren. Verkaufsgegner und langjährige Bestandhalter artikulierten einen eindeutigen Machtverlust der Kommune, die nun alternativlos von unternehmerischen Zielstellungen und wohnungswirtschaftlichen Kalkülen abhängig geworden war. Ziele des Stadtumbaus, Aufwertungsmaßnahmen oder bedarfsgerechte Wohnraumangebote wurden zur ergebnisoffenen Verhandlungssache.

Eine Schwächung der Verhandlungsposition resultierte aus:

- (1) Mehrfachverkäufen und stark renditeorientierten Verwertungsinteressen neuer Investoren,
- (2) teils fehlenden, regelmäßig wechselnden oder nicht-verhandlungsbefugten lokalen Verwaltern,
- (3) Quantifizierung und Heterogenisierung der wohnungswirtschaftlichen Akteure,
- (4) geringer werdenden kommunalen Ressourcen.

Zu (1): Der kommunale Wohnungsbestand wurde in allen Städten mehrfach verkauft. Alle Erwerber zeichneten sich durch hohe Renditeorientierungen aus, die sich deutlich von den Gewinnerwartungen kommunaler Träger unterschieden. Ersterwerber waren jeweils deutsche, teils öffentliche Investoren, die bis zu ihrer Weiterveräußerung lose Kooperationsbeziehungen zur Kommune unterhielten. Sie galten als strategische Bestandhalter, deren lokales Engagement durch Konzernverkauf (Stadt Osnabrück – NILEG-Konzern) oder durch finanzielle Schieflogen (Stadt Kiel – WCM/ Stadt Wilhelmshaven – Deutsche Bank) kurzfristig beendet wurde. Als Zweit- oder Zwischenerwerber traten jeweils internationale Finanzinvestoren auf. Diese erwarben den einst kommunalen Wohnungsbestand aus stark opportunistischen Anlagemotiven heraus, Eigenkapitalgeber stammten nicht aus Deutschland. Sie integrierten das erworbene Wohnungsunternehmen in transnationale Strukturen und betteten die bestandshaltenden Gesellschaften in neue beteiligungsgesellschaftliche Strukturen ein. Mit Ausnahme der OWG mbH in Osnabrück wurden alle Gesellschaften nach kurzer Haltedauer weiterveräußert. Aktuelle Bestandhalter des einst kommunalen Wohnungsbestandes in Kiel und Wilhelmshaven werden als strategische Investoren, die Gagfah Group in Osnabrück als Finanzinvestor begriffen. Für die neuen institutionellen Eigentümer waren ausschließlich Kaufverträge bindend. Zusätzliche Aufgaben oder Verhandlungen waren dagegen häufig nicht Teil des unternehmerischen Auftrages lokal verwaltender Gesellschaften. Alle Erwerber separierten ihr Immobilieneigentum von der Immobilienbewirtschaftung.

Zu (2): Zu einer Schwächung der Verhandlungsposition der Kommunen kam es zusätzlich durch von den Eigentümern gestellten, lokalen Ansprechpartnern ohne Entscheidungsbefugnis bzw. gänzlich fehlende Ansprechpartner. War die Kommunikations- und Verhandlungsbereitschaft schon stark von

der Fristigkeit des geplanten Engagements, konzernintern vorgeschriebenen Umsatzerwartungen, Strategieansätzen und Direktiven abhängig, wurde bald eine „Verantwortungslücke“ zwischen operativ agierenden Asset Managern bzw. Geschäftsführern vor Ort und zentral formulierten Konzernvorgaben deutlich. Sofern Verhandlungspartner vor Ort vorhanden waren, gab es weder bei Fragen zur mittelfristig notwendigen Umbaunotwendigkeit aufgrund des demographischen Wandels oder bei Fragen zu energetischen Sanierungsnotwendigkeiten Erkenntnisdefizite, jedoch deutliche Umsetzungsdefizite.

Zu (3): Durch weitere Teilportfolioverkäufe einst kommunaler sowie anderer öffentlicher Bestände „zersplitterten“ langfristig gewachsene und einander wechselseitig vertraute lokale Wohneigentümerschaften. Die Akteure des Wohnungsmarktes wurden insgesamt in ihren strategischen Handlungsorientierungen heterogener. Insgesamt nahmen nicht nur die Zahl potenzieller Verhandlungspartner und der damit verbundene personelle sowie organisatorische Kommunikationsaufwand für die Kommune zu, sondern es entwickelte sich auch eine tendenziell sinkende und sich ausdifferenzierende Bereitschaft der Zusammenarbeit in Belangen des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung.

Zu (4): Die personelle Verschlankung der öffentlichen Verwaltung und geringer werdende finanzielle Ressourcen erzwangen einerseits eine klare Prioritätensetzung bei der Bewältigung von Aufgaben, gleichzeitig aber auch das Finden und Realisieren integrierter Maßnahmen. Sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen wurden unabhängig davon als Grundlage bzw. positiver Anreiz zum Verhandeln tendenziell immer knapper.

Im Rückblick war es naiv zu glauben, dass einerseits Gewinne aus dem Verkauf kommunalen Eigentums erlöst werden könnten und gleichzeitig durch vertragliche Bindung eine weiterhin gesicherte umfängliche Aufgabenwahrnehmung seitens der neuen Eigentümer erfolgen würde. Die traditionelle Rollenverteilung zwischen Kommune und öffentlichem Wohnungsunternehmen – das Erwirtschaften einer Stadttrendite – war nicht mehr Gegenstand der Wertschöpfung der neuen Eigentümer.

Erreichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele

Stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Ziele der untersuchten Kommunen ähnelten einander. Keiner der folgenden Zielaspekte stand in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verkauf:

1. Profilieren des städtischen Wohnstandortes durch Anpassung des Wohnungsangebotes und der Stadtstrukturen,
2. polyzentrische Stadtentwicklung und differenzierte Stadtteilentwicklung,
3. Innen- vor Außenentwicklung: Unterstützen der Wohneigentumsbildung bei Konzentration auf integrierte/ innerstädtische Lagen,
4. demographiegerechte und energetische Aufwertung von Wohnquartieren, Vermeidung von sozialräumlichen Segregationsprozessen,
5. Freiraumentwicklung – Stadtlandschaft,
6. Familienfreundlichkeit.

Formulierte Ziele beinhalteten eine Attraktivitätssteigerung des städtischen Wohnstandortes durch Maßnahmen zur Wohnqualitätserhöhung, der bedarfsgerechten Diversifizierung von Wohnangeboten, der baulichen sowie infrastrukturellen Umgestaltung von Wohnquartieren und deren grünräumlichen Vernetzung. Im Quartierskontext konnten jedoch ausschließlich öffentliche, hochbauliche und infrastrukturelle Maßnahmen direkt von der Kommune umgesetzt werden. Diese Maßnahmen waren nicht zwingend auf öffentlich-private Partnerschaften angewiesen, sondern wurden als verwaltungsinterne Bauleistungen bzw. durch öffentliche Ausschreibung und Vergabe realisiert.

Der integrierte Umbau von Stadtquartieren war somit nur in Kooperation mit Akteuren der Wohnungswirtschaft, und hier insbesondere mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, realisierbar. Konkrete strategische Anstrengungen, Kooperationspartner für den strukturellen Umbau zu gewinnen, wurden zwischen 1999 und 2009 durch Osnabrück nicht angestrebt, bzw. durch Wilhelmshaven mit Hilfe eines ExWoSt-Modellprojektes zeitlich befristet stark befördert und anschließend dem Selbstlauf überlassen. Trotz veränderter Handlungserfordernisse führte die entspannte Wohnungsmarktsituation in beiden Kommunen zu einem geringen politischen und öffentlichen Handlungsdruck. Nach dem Verkauf traten weder Osnabrück noch Wilhelmshaven als intervenierende und gestaltende Akteure auf dem Bestandswohnungsmarkt in Erscheinung. Stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Zielstellungen konzentrierten sich auf relativ einfach gestaltbare Bereiche und damit vordergründig auf Neubaumaßnahmen. Entwicklungen im Bestandswohnungsmarkt wurden Marktprozessen überlassen. Seitens der Städte wurde die „quartierliche Bausteinfunktion“ von Wohngebäuden wenig reflektiert, kollektiv konzipierte Entwicklungsmöglichkeiten nicht bearbeitet. Sozialpolitische Aspekte des Wirtschaftsgutes Wohnen rückten in den Hintergrund.

Bei gleicher Handlungsnotwendigkeit war der Handlungsdruck in der Stadt Kiel durch eine intensive Marktdynamisierung auf Seiten der Anbieter sowie eine steigende Wohnraumnachfrage privater Haushalte weitaus größer. Die Stadt versuchte ihre strategischen Ziele und Aufgaben durch verstärkt hierarchiefreie Handlungskoordination und Absprachen sowie gegenseitige Verpflichtungen mit insbesondere institutionellen Investoren zu erreichen. Ziele und Gestaltungsvorstellungen der Kommune standen nun in unmittelbarer Konkurrenz zur Renditeerwartung von Investoren und Anlegern. Aber auch hier wie in Osnabrück und Wilhelmshaven zeigte sich – sofern nicht im unternehmerischen Eigeninteresse Umbau- oder Sanierungsmaßnahmen durchgeführt wurden –, dass auf Quartiersebene keine öffentlich-privaten Kooperationen im generationengerechten Stadtumbau stattfanden. Diese Aussage trifft sowohl auf institutionelle Wohnungsvermieter mit nachhaltigen, als auch mit renditeorientierten Bewirtschaftungsstrategien zu. Durch Kommunen selbst umgesetzte Maßnahmen erschienen indes nicht ausreichend, um die im Rahmen der Umgestaltung der Stadt notwendigen und formulierten Schwerpunktsetzungen für eine alternde und heterogenere Bevölkerung zu realisieren.

Governance with Government

Der Aufbau von **Governance with Government**-Strukturen wurde durch alle Kommunen unabhängig der Veräußerung kommunalen Wohneigentums vorangetrieben. Der Verkauf kommunalen Wohneigentums stand in keinem direkten Zusammenhang dazu. Der Governanceprozess der Entscheidungsfindung war seitens der Kommune sowohl durch öffentliche Ratsbeschlüsse (**Governance by Government**) als auch durch Kommunikation mit ausgewählten Akteuren (**Governance with Government**) möglich.

Das jahrzehntelang in der unternehmerischen Wohnungswirtschaft verankerte Selbstverständnis „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ (Art. 14 Absatz 2 GG) (Abb. C-1, Seite 67) verlor an Gewicht. Da es nicht mehr zwingend den wohnungswirtschaftlichen Grundsätzen neuer Eigentümer entsprach, wurden öffentlich-private Kooperationsbeziehungen erschwert bzw. unmöglich. Insgesamt ist es deshalb wenig überraschend, dass Verhandlungsbedarfe größtenteils von der Kommune selbst ausgingen. Dabei dominierten die Verhandlungsformen des Problemlösens sowie mit großem Abstand die des distributiven Bargainings. Sofern Verhandlungen zwischen unternehmerischer Wohnungswirtschaft und Kommune aufgenommen wurden, waren diese immer mit einem relativ höheren Kostenaufwand seitens der Kommune verbunden. So konnte die unternehmerische Wohnungswirtschaft immer einen absoluten Nutzen aus den Verhandlungen ziehen, indem (monetäre) Ausgleichszahlungen oder Paketlösungen vereinbart

wurden. Traf ein öffentliches Interesse dagegen nicht auf private Interessen, fanden keine Verhandlungen statt.

Anders, als möglicherweise durch die Verkäufer erhofft, führte der Erwerb einer Immobilie bzw. eines Portfolios auch nicht unmittelbar zu einem Interesse an quartiersbezogenem Engagement, was insbesondere für mittel- bis langfristige strategische Überlegungen der Kommune zu einem neuen Problemfeld anwachsen dürfte. Eine unternehmerische Mitwirkungsbereitschaft an investiven Prozessen der Stadtentwicklung durch die neuen Eigentümer war nur gegeben, wenn durch die Kommune wirtschaftliche Gewinne (Stadt Wilhelmshaven: JADE GmbH – Umsetzung von Impulsprojekten) oder die Verringerung wirtschaftlicher Verluste in Aussicht gestellt werden konnten (Stadt Kiel: KWG mbH – Kooperationsverträge). Mit Ausnahme der KWG mbH in Kiel wurden keine Problemlösungsstrategien verfolgt, die über den Bestandserhalt des eigenen Immobilienbestandes hinausreichten. Nur in Kiel existierten Netzwerke, in welche der neue Eigentümer auch aktiv eingebunden wurde.

In der Regel standen neue Eigentümer den untersuchten Städten damit nicht als Partner zur Verfügung. Obwohl die neuen, durchaus kapitalstarken Investoren Eigentümer von immobilien Kapitalanlagen wurden, agierten sie wie Akteure einer Footloose Industry, die wenig Interesse an lokalen Entwicklungen, längerfristigen Bindungen und Vereinbarungen hatten. Sie sind Bewirtschafter auf unbestimmte Zeit, ohne Verbindlichkeit – und damit geringer lokaler Verlässlichkeit.

Forschungsfrage (2):

Wie werden vorhandene Instrumente, mögliche Anreize und Restriktionen seitens der Kommune zum Erreichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele nach dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens eingesetzt?

These: Veränderung kommunaler Handlungsansätze

Mit dem Strukturwandel wächst seitens der öffentlichen Hand die Notwendigkeit zur Kooperation mit Akteuren des Wohnungsmarktes, wenn strategische Ziele auf Stadtteilebene sowie auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden sollen. Die Kommune kann sich mit ihren **strategischen Handlungsansätzen** im Rahmen von Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsprozessen jedoch zunehmend schwerer durchsetzen. Es fehlt das Impulse setzende Wohnungsunternehmen auf Quartiers-ebene sowie die **Kooperationsbereitschaft** des neuen Wohnungseigentümers und zunehmend anderer zentraler Akteure des Wohnungsmarktes. Die Kommune geht verstärkt dazu über, neue **Strategien** der Problemlösung im Bereich Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung auszuhandeln.

Während der direkte kommunale Einfluss auf lokale Entwicklungsprozesse sank, waren Kommunen in steigendem Maße auf die Zusammenarbeit mit Akteuren des Wohnungsmarktes angewiesen.

Instrumente zum Erreichen stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Ziele

Alle untersuchten Kommunen verfügten über ein umfangreiches strategisches Instrumentarium⁵²², um Prozesse des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung im Sinne öffentlicher Zielstellungen zu lenken. Es kamen leistungs-, ordnungs- und stadtentwicklungspolitische Instrumente auf kommunaler Ebene zum Einsatz. Öffentliche Fördergelder wurden bestmöglich eingeworben und damit gegebene Förderprogramme genutzt. Es erfolgte jedoch nicht immer eine optimale Instrumentennutzung. Vielmehr zeigte sich, dass insbesondere durch formelle stadtentwicklungs- und ordnungspolitische Instrumente in Kombination mit öffentlichen Förderanreizen kommunale Gestaltungsmöglichkeiten gesteigert werden könnten. Vor allem der Einsatz ordnungspolitischer Instrumente war zwingend an einen finanziellen Mitteleinsatz der Kommune geknüpft. Pflichtige Aufgaben wie Maßnahmen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung hatten dabei für die Kommune Vorrang vor freiwillig initiierten Maßnahmen im Bestand.

Baugesetzlich definierte städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wurden in allen untersuchten Kommunen mit dem Ziel initiiert, eine investive Erneuerung und soziale Stabilisierung im Bestand bzw. eine funktionelle Neuausrichtung von Gebieten zu ermöglichen. In den durch die Kommunen per Satzung festgesetzten Erneuerungsgebieten wurde mit Hilfe von Fördergeldern eine Aufwertung öffentlicher sozialer und verkehrlicher Infrastruktur erreicht. Durch direkte Förderanreize bei Übernahme der unrentierlichen Kosten bzw. mit Hilfe von Steuervergünstigungen sollen private Erneuerungsmaßnahmen angeregt werden.

In keiner der Untersuchungsstädte wurden in Wohnquartieren Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a ff. BauGB realisiert. Bis zum Jahr 2009 erfolgten damit keine Anpassung von Siedlungsstrukturen, keine Maßnahmen der Umnutzung bzw. Rückbaumaßnahmen mit Hilfe des Städtebaurechts bzw. öffentlich geförderter Maßnahmen.

Im untersuchten Zeitraum erfuhren insbesondere informelle, stadtentwicklungspolitische und damit strategische Instrumente zur Gestaltung von Quartieren einen großen Bedeutungszuwachs. Für die einzelne Kommune waren erarbeitete Konzepte (theoretisch) handlungsleitend und wurden im Rahmen eines umfangreichen partizipativen Beteiligungsprozesses mit privaten und institutionellen Akteu-

⁵²² Siehe allgemeiner Überblick Abb. C-4 bzw. konkrete kommunale Nutzung unter Kapitel 'Kommunale Instrumente und Strategien der Stadtentwicklung' der einzelnen Kommune Stadt Kiel (Kapitel D.3.1), Stadt Osnabrück (Kapitel E.3.1), Stadt Wilhelmshaven (Kapitel F.3.1).

ren erarbeitet. In Kiel und Wilhelmshaven – wenngleich hier ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept fehlte – wurden Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft auf freiwilliger Basis durch die Kommunen als zentrale Mitgestalter begriffen. Prinzipiell sollte eine systematische Beteiligung bei gesamtstädtischen bzw. in teilträumlichen Entwicklungsschwerpunkten in den Politikfeldern des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zu einem Wissensaustausch und Synergiebewusstsein sowie zu einer erhöhten Mitwirkungsbereitschaft beitragen. Bestandshalter in Osnabrück wurden aus ihrer Sicht zu wenig bis gar nicht an konzeptionellen Überlegungen in Bestandsquartieren durch die Stadt eingebunden.⁵²³

Obwohl in allen Kommunen verfügbar, nutzte in ihrem strategischen Agieren nur Kiel umfassend und konsequent erarbeitete stadtentwicklungspolitische Instrumente in Bestandsquartieren. So erfolgte zwar im Rahmen der strategisch-konzeptionellen Arbeit der Stadt Wilhelmshaven (ExWoSt-Modellvorhaben) eine kollektiv erarbeitete Schwerpunktsetzung von Entwicklungs-, Gestaltungs- und Umbaumaßnahmen im Bestand, um das eigentliche Umsetzen von Maßnahmen kümmerte sich die Kommune jedoch nicht mehr.

In allen Kommunen erfolgte eine intensive Nutzung ordnungspolitischer Instrumente, um stadtentwicklungspolitische Zielstellungen zu erreichen. Derartige Instrumente kamen vor allem als Mittel zur Gestaltung und Lenkung von Investitionen zum Einsatz. Alle Städte griffen aktiv in Prozesse der Stadtentwicklung ein, die sich mit Neubauinvestitionen auseinandersetzten. Hierzu bedurfte es nicht explizit der Verhandlung mit Bestandhaltern der unternehmerischen Wohnungswirtschaft. Investives Interesse der privatwirtschaftlichen Akteure war durch gegebene Renditeerwartungen vorhanden. In allen Kommunen wurde eine angebotsorientierte Planung im Rahmen von Bebauungsplänen durch eine verstärkt nachfrageorientierte Investorenplanung (§ 12 BauGB) ergänzt.

Auch wohnungspolitische Maßnahmen beschäftigten sich insbesondere mit dem Ausweisen neuer Wohngebiete. Hier sollte eine einkommensstarke Mittelschicht an die einzelne Stadt gebunden, aber auch internationalen Experten und Fachkräften Wohnangebote unterbreitet werden. Ordnungs- und leistungspolitische Instrumente wurden miteinander verbunden. Zwei Städte erarbeiteten Flächenmanagement-Ansätze („Kommunales Baulandmanagement Osnabrück“; „Nachhaltiges Flächenmanagement Kiel“), um für das strategische Verwaltungshandeln bei Neubaumaßnahmen sowie das private und unternehmerische Handeln neue Impulse zu setzen.

In allen Städten wurde die familiäre Wohneigentumsbildung mit unterschiedlichsten kommunalen Instrumenten gefördert. Kiel ermöglichte Schwellenhaushalten durch Erbpachtverträge die Bildung von Wohneigentum und bot in ausgewählten Baugebieten Erbpachtgrundstücke an. Osnabrück gewährte eine direkte Wohnbauförderung durch zinsgünstige Darlehen und verhandelte teilweise in städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB) preisvergünstigte Vereinbarungen mit Bauträgern aus. Überall wurde zu landeseigenen Förderprogrammen und KfW-Fördermöglichkeiten zu Neubau-, Umbau- und Sanierungsmaßnahmen mit Hilfe von zinsgünstigen Darlehen durch die Verwaltung beraten. Der kommunale Instrumentenkoffer selbst sah somit mit einer Ausnahme keine direkten Impulse für Investitionen in der Wohnbestandssubstanz außerhalb von Stadterneuerungsgebieten vor.

Eine demographiegerechte und energetische Aufwertung von Wohnquartieren, die Sicherung preiswerten Wohnraumes sowie die Einflussnahme auf soziale Segregationsprozesse waren in allen Städten zentrale strategische Ziele, die nur als Gemeinschaftsaufgabe zwischen öffentlicher Hand und privaten bzw. institutionellen Akteuren zu bewältigen waren. Diese Ziele bzw. politisch-konzeptionellen Forderungen erfolgten, wenn überhaupt, mit geringer Mittelausstattung. Insbeson-

⁵²³ Diese Aussage trifft prinzipiell auf das strategische Arbeiten Osnabrücks zu. Nicht nur aber auch im Rahmen des Konversionsprozesses war ein sehr intensiver und mehrstufiger Partizipationsprozess gegeben.

dere renditeorientierte Immobilieneigentümer hatten hier kein Interesse, lokale Initiativen zu unterstützen.

Teilweise durchgeführte Maßnahmen der Wohnungsmarktbeobachtung und öffentlichen Berichterstattung führten ausschließlich zu neuen, teils öffentlichen Kenntnisständen. Auf die in diesem Zusammenhang darstellbaren leistungspolitischen Instrumente der Kommune, wie die bedarfsgerecht zu erbringenden Kosten der Unterkunft sowie kommunale Belegungsrechte, hatten Marktbeobachtung und Berichterstattung selbstverständlich keinen Einfluss. Kommunale Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich waren nicht gegeben. Während Kosten der Unterkunft entsprechend der Bedarfe durch die Kommune an vermietende Akteure entrichtet wurden, nahm die Zahl der Belegungsrechte zur Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte in allen Kommunen ab. Einzig in der Stadt Kiel konnte die Anwendung von wohnungsbestandsbezogenen Kooperationsverträgen mit Vermietern belegungsgebundener Wohnungen nachgewiesen werden. Ziel war es, die soziale Durchmischung eines Quartiers durch „Freisetzen der Wohnungen“ zu stärken und als „Gegenleistung“ gemeinsam mit Vermietern, quartiersbezogene Aktivitäten zu bewältigen.

Anreize / Restriktionen zum Erreichen von Zielen

Während Rechtsinstrumente auf Basis von Gesetzen und Rechtsvorschriften an Gemeinwohlinteressen ausgerichtet sind, dienen insbesondere positive Anreize dazu, die sich daraus ergebenden kommunalen Gestaltungsansprüche bestmöglich umzusetzen. In allen Kommunen kamen insbesondere positive Anreize in Form des Inaussichtstellens von Fördergeldern bzw. Steuererleichterungen im Rahmen der Städtebauförderung zum Einsatz. Eine nachfragerfreundliche Verwaltungsarbeit, transparente Informationspolitik oder eine Flexibilisierung von Vorschriften garantierten dabei nicht automatisch die Umsetzung strategischer Zielstellungen.

Um Erkenntnisse auf den Punkt zu bringen, konnten quartiersbezogene Entwicklungsimpulse privater und institutioneller Akteure ausschließlich durch investives Engagement der Kommune selbst oder durch öffentliche finanzielle Anreize verstärkt werden. Aber auch öffentliche Fördergelder wurden knapper.

Schnelle Erfolge bei relativ geringem öffentlichem Mitteleinsatz versprachen dagegen Stadtentwicklungsinitiativen, die neben „geförderten Gebieten“ auf teils nicht-integrierten Lagen gelegene „unverbrauchte Handlungsräume“ ermöglichten (Osnabrück und Wilhelmshaven). Fiskalische und infrastrukturelle Auswirkungen und Folgekosten insbesondere durch die Ausweisung neuer Wohngebiete, dürften so verstärkt zu kommunalen Problemthemen der Zukunft werden.

Im untersuchten Zeitraum fand der Einsatz von Zwängen bspw. in Form von städtebaulichen Geboten oder Restriktionen als Maßnahmen der Einschränkung unternehmerischer Tätigkeit mit **einer** Ausnahme in Osnabrück keine Anwendung. Rechtsinstrumente, welche insbesondere in Siedlungsbereichen und Wohnquartieren mit problematischen Entwicklungen durch Einleitung öffentlicher Gegenmaßnahmen (§§ 175 ff. BauGB: Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote) oder Verkaufsrechte (§§ 24 f. BauGB) möglich sind, wurden nicht ermittelt. Dabei beschränkt die aktuelle Rechtslage die Anwendung städtebaulicher Gebote als negative Anreize ausschließlich auf das Vorliegen städtebaulicher Missstände, wie Verfall und Verwahrlosung von Gebäuden. Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote können nicht zur Begründung wohnungswirtschaftlicher Missstände angewendet werden. Unklar bleibt, ob auf den Einsatz von Ver- und Geboten auf dem Wohnungsbestandsmarkt bewusst aus finanzpolitischen Überlegungen verzichtet wurde. Möglicherweise wurde schlicht aus sachlichen Gründen der zu geringen Wirksamkeit bei zu hohem verwaltungstechnischem Aufwand und damit fehlender praktischer Handhabbarkeit durch die Kommunen davon abgesehen. Diese Aspekte wurden in der Forschungsarbeit nicht vertiefend betrachtet und bleiben un-

geklärt⁵²⁴. Für die Autorin zeigte sich jedoch insbesondere hier ein tendenzieller Rückgang der öffentlichen Steuerung durch simplen Verzicht auf Steuerung, die privatwirtschaftliche Belange berührt und nur kleinräumig Wirksamkeit entfaltet.

Insgesamt waren strategische Handlungsansätze der Kommune auf Bestandsmärkten zunehmend schwerer durchsetzbar. Zwar lagen diesen Ansätzen fundierte Konzepte mit inhaltlicher Konkretisierung zugrunde, ihre Umsetzung beruhte jedoch größtenteils auf einer freiwilligen Zusammenarbeit bzw. kollektiven Bearbeitung. Als eine Umsetzung erschwerende Gründe lassen sich auf Seiten der Kommune außerdem benennen:

- zu abstrakte und zu wenig finanziell gesicherte Umsetzungskonzepte,
- fehlende finanzielle Anreize,
- fehlendes kontinuierliches Engagement zum Anbahnen von Kooperationsbeziehungen sowie
- fehlendes Eigentum an Flächen- und Wohngebäuden

Möglicherweise bildeten auch deshalb konzeptionelle Zielstellungen und praktische Umsetzungsbestrebungen der Kommune nicht immer eine Einheit. Insbesondere in Osnabrück und Wilhelmshaven konzentrierte sich der kommunale Akteur entweder auf „Machbares“ oder auf andere strategische Schwerpunktaufgabe. So wurden strategische Handlungsansätze zwar weiterhin in Handlungsprogrammen fortgeschrieben (Osnabrück), weiterführende Kooperationsanstrebungen jedoch nicht unternommen. Dabei zwang ein zunehmend begrenztes, finanzielles öffentliches Budget die einzelne Kommune geradezu, verstärkt private Verantwortungen und Beteiligungen einzufordern. Diese Erkenntnis war jedoch ausschließlich in Kiel im praktischen Verwaltungshandeln nachweisbar.

Instrumenteller Verlust durch Verkauf kommunalen Eigentums?

Im Rahmen der Forschungsarbeit wurden keine neuen formellen oder informellen Steuerungsformen der Kommune ermittelt, die zu einer integrierten Bearbeitung von Problemen auf Quartiersebene führten. Die in Kiel geleistete Netzwerkarbeit hatte einen kommunikativen Gestaltungsanspruch, der nicht auf einzelne Quartiere fokussierte. Für alle untersuchten Städte galt: Kooperationen zwischen Kommune und Akteuren der Wohnungswirtschaft können nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Dies war auch bei der Zusammenarbeit zwischen Stadt und kommunaler Wohnungsbaugesellschaft der Fall, deren Geschäftsführer unternehmerische Entscheidungen zum Wohle des Unternehmens, aber auch der Stadt zu treffen hatte. Experten in allen Kommunen benannten erwirtschaftete Stadttrenditen und die Realisierung von Schlüsselprojekten an neuralgischen Punkten als Verdienste des öffentlichen Unternehmens. Damit konnten viele Nachweise von gemeinwohlorientierten Mehrwerten (public value) belegt werden. Realisierte Projekte lagen aber häufig weit in der Vergangenheit bzw. stellten seltene Ausnahmen des unternehmerischen Engagements dar. Das kommunale Wohnungsunternehmen selbst befand sich zum Zeitpunkt des Erstverkaufs aufgrund seines unternehmerischen Spagats zwischen der Erfüllung von Kernaufgaben und politisch motivierten Anforderungen in einer unternehmerisch misslichen Lage. Umfängliche und zusätzliche Investitionen außerhalb des eigenen Bestandes bzw. Kerngeschäfts waren mit den erwirtschafteten Gewinnen nur schwer realisierbar, standen aber umfänglich an. Rückblickend wurde in allen untersuchten Städten das von kommunalen Wohnungsunternehmen ausgehende Potenzial für Stadtentwicklungsprozesse mit wachsender Marktentspannung zu wenig genutzt. Das einzelne Unternehmen wurde zunehmend mit einem Versorgungsauftrag für einkommens- und sozialschwache Haushalte gleichgesetzt, ohne die dafür notwendige Ausgleichszahlung zu erhalten.

⁵²⁴ Umfängliche Analyse durch Ehrbeck 2006 erarbeitet

Unternehmerische Kooperationsbereitschaft auf Quartiersebene

Die Versorgung einkommensschwacher Haushalte übernahmen alle strategischen und Finanzinvestoren als eine wichtige Geschäftsgrundlage zum Erzielen von Renditen. Sofern bspw. Bonitätsprüfungen bei Mietern oder Referenzen vorheriger Vermieter positiv ausfallen bzw. eine öffentliche Mietentgeltförderung im Rahmen der Übernahme der Kosten der Unterkunft möglich ist und potenzielle Mieter nicht sozial auffällig sind, stehen neue Investoren als Vermieter zur Verfügung. Eine Verwertungsnische wurde entdeckt. Sozial auffällige Mieter werden im Rahmen ihrer Wohnraumversorgung zunehmend zum Problem der Städte. Insofern blieben räumliche Problemlagen auch nach Veräußerung des kommunalen Unternehmens erhalten, spitzten sich jedoch weiter zu.

Der Verkauf öffentlichen Eigentums war somit auch ein Beitrag dafür, dass die Zahl neuer strategischer und Finanzinvestoren auf Wohnungsmärkten wuchs. Die analysierten Akteure konzentrierten sich räumlich auf einzelne Quartiere und wirkten (bisher) nur punktuell und nicht flächenhaft in den untersuchten Städten. Im Allgemeinen hatten sie im gesamtstädtischen Kontext in Summe keine marktbestimmende Stellung. Insbesondere durch den Erwerb größerer, zumeist räumlich kompakter Wohnungsportfolios waren aber durchaus ausgewählte Stadtteile bzw. Quartiere intensiv von neuen Verwertungsstrategien „betroffen“. Diese Quartiere waren nicht zwingend, jedoch häufig selbst strategische Schwerpunktgebiete der Kommune, die Erneuerungsbedarf der Bausubstanz oder eine soziale Stabilisierung der Bewohnerschaft erforderten. Die an den britischen Versicherer Aviva Group veräußerte KWG mbH in Kiel sowie die mehrheitlich in der Hand eines Immobilienfonds einer kanadischen Pensionskasse befindliche JADE GmbH bewirtschafteten als größte Anbieter vor Ort zwei solche Stadtgebiete. Beide Stadtteile wiesen sowohl stadtweit bekannte bauliche als auch soziale Problemlagen auf. Insbesondere hier war ein dringlicher öffentlicher Bedarf gegeben, erarbeitete strategische Handlungsansätze umzusetzen. Die zukünftige Entwicklung des jeweiligen Stadtteils hing und hängt damit maßgeblich von dem konkreten Engagement der strategischen bzw. Finanzinvestoren ab. Eine Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Konzeptionen erfolgte entweder gar nicht (Wilhelmshaven-Fedderwardergroden) oder nur bedingt (Kiel-Mettenhof). Als Gründe lassen sich auf Seiten der beiden strategischen Investoren benennen:

- zu geringe investive Maßnahmen des Bestandserhalts,
- fehlende konzernintern zur Verfügung gestellte finanzielle Mittel für integrierte, quartiersbezogene Maßnahmen,
- fehlendes Interesse, langfristig wirksame Investitions- und Gestaltungsmaßnahmen umzusetzen,
- an eigene Verwertungsinteressen geknüpftes, punktuelles sozial-gesellschaftliches Engagement

Nachhaltig wirksame „Impulse“ gehen von keinem der Unternehmen mehr aus. Beide strategischen Investoren sehen zwar die Notwendigkeit, im Quartier – im eigenen unternehmerischen Interesse – aktiv zu werden, tun dies aber mit einem überaus bescheidenen, wenngleich regelmäßig abrufbaren Etat. Die in Wilhelmshaven mit dem Ersterwerber der JADE GmbH ausgehandelten quartiersbezogenen Handlungsansätze werden – da ohne direkten wohnungswirtschaftlichen Mehrwert vom aktuell dritten Eigentümer – abgelehnt.

So wie die Gagfah Group in Osnabrück keinen lokalen Kontaktpartner als notwendig erachtet, so blieb auch ein Großteil anderer, neuer Investoren auf den Wohnungsmärkten für die einzelne Kommune anonyme Akteure. Bestände wurden über Verwaltungsgesellschaften bewirtschaftet. Direkte Ansprechpartner und Eigentümer waren teilweise nicht bekannt.

Insbesondere in Kiel konnte aufgezeigt werden, wie problematisch es für Städte zukünftig werden dürfte, wenn fehlende Ansprechpartner und Verbindlichkeit trotz vorhandener investiver öffentlicher Mittel gegeben sind. Erfolg und Misserfolg von öffentlichen Maßnahmen sind unmittelbar daran geknüpft, wer vor Ort mit welchem wohnungswirtschaftlichen Ziel agiert. Städte werden zu Leiterplatten, erworbene Wohnungsbestände zu Lötunkten des globalen Renditeflusses. Positive Anreize

entfalten nur Wirkung, wenn sie auf Einsatzbereitschaft im doppelten Sinne vor Ort treffen. Insbesondere Akteure mit renditeorientiertem Handeln verwalten Bestände nur. Sie richten ihre Verwertungsstrategien nicht an zukünftig möglichen Quartiersentwicklungen, Überlegungen der Attraktivitätssteigerung und Zukunftsfähigkeit aus. Sie orientieren sich ausschließlich an wohnungswirtschaftlichen Kennziffern und möglichen Kapitalmarktrisiken. Das langjährig eingeübte wechselseitige Geben und Nehmen – das langfristige Profitieren, das sich aus einer Kooperation zwischen öffentlicher Hand und unternehmerischer Wohnungswirtschaft ergibt, ist kurzfristigen Nutzenmaximierungen gewichen.

Forschungsfrage (3):

Welche konkreten Veränderungen in den Bereichen Kommunikation und Handeln haben sich seit dem Auftreten des Neuen Wohnungseigentümers und dessen Investitionsstrategie im Bereich Stadtentwicklung/ Wohnungsmarkt für andere „zentrale Akteure des Wohnungsmarktes“ ergeben? In welchen Bereichen und weshalb erfolgt ein Handeln in Form kooperativer Zusammenarbeit, in welchen Bereichen erfolgt ein strategisches Agieren einzelner Akteure?

These: Veränderung der Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren

Der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens hat Veränderungen der Kommunikationsstrukturen zwischen Kommune auf der einen und allen zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes auf der anderen Seite zur Folge. „Alte zentrale Akteure des Wohnungsmarktes“ agieren untereinander unverändert fort.

Der Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens war nicht automatisch Auslöser der Veränderung lokaler Kommunikationsstrukturen. Aus Sicht der unternehmerischen Wohnungswirtschaft war per se durch den Verkauf kurzfristig weder eine veränderte Kommunikation zur Stadt, noch eine Änderung von Kommunikationsstruktur und -beziehungen zwischen „traditionellen“ wie neuen wohnungswirtschaftlichen Konkurrenten notwendig.

Veränderung der Kommunikationsstrukturen zwischen zentralen Akteuren

Anders sah die Situation für die Kommune aus. Sofern strategische Zielsetzungen und Gestaltungsansprüche in Bestandsquartieren umgesetzt werden sollten, mussten kommunikative Kontakte zu wohnungswirtschaftlichen Akteuren aufgebaut, intensiviert und verstetigt werden. Nur so bestand die Chance, die durch den Verkauf geschwächte kommunale Einflussnahme auf Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes zu kompensieren. Damit war die Notwendigkeit zwischen Kommune und privaten Akteuren miteinander ins Gespräch zu kommen sehr unterschiedlich, sofern kommunale Gestaltungsansprüche vorhanden waren.

Es zeigte sich in allen Städten eine gewisse Pfadabhängigkeit des stark personengebundenen Kommunizierens auf lokaler Ebene. Sofern zwischen den Akteuren der Wohnungswirtschaft Kontakte vor der Veräußerung bestanden, wurden diese zielkonkret bzw. aufgabenorientiert fortgeschrieben. Gleiches trifft auf kommunikative Kontakte zwischen Kommune und Wohnungswirtschaft zu.

Ein direkter Zusammenhang zwischen Verkaufsprozess und sich wandelnden Kommunikationsstrukturen war ausschließlich in der Stadt Kiel nachweisbar. Nur hier konnten Veränderungen der Kommunikation, weniger des Handelns, zwischen neuen wie „traditionellen“ Akteuren des Wohnungsmarktes nachgewiesen werden. In Osnabrück und Wilhelmshaven führte der Verkauf zu keinen neuen Kommunikationsmustern.

In Kiel dagegen intensivierten sich die bereits einige Zeit vor dem Verkauf der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft bestehenden Kontakte zwischen Stadt und unternehmerischer Wohnungswirtschaft sowie unter den größeren institutionellen wohnungswirtschaftlichen Anbietern selbst in den Nullerjahren. Auslöser waren einerseits neue gesellschaftspolitische Handlungserfordernisse auf kommunaler Seite, aber auch die wachsende Internationalisierung der Anbieterseite in der Stadt Kiel. Damit hatten sich wandelnde Marktgegebenheiten und sich gleichzeitig wandelnde Akteurkonstellationen für beide Akteurgruppen eine gewisse katalytische Wirkung auf Kommunikationsnotwendigkeiten bzw. -bedürfnisse. Nicht der Verkauf einer einzelnen öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft, sondern die Veräußerung weiterer großer Wohnungsportfolios durch den Bund, das Land und große Industrieunternehmen an strategische und Finanzinvestoren veranlassten lokale Wohnungsgenossenschaften in Kiel, das Netzwerk der unternehmerischen Wohnungswirtschaft auszubauen. Ihre „Gestaltungsmacht“ hatte sich aufgrund der Veräußerung öffentlicher Wohnungsbestände an

„neue Akteure“ verschoben. Teilweise beeinträchtigten „neue Akteure“ durch ihre Handlungsorientierungen konkurrierende wohnungswirtschaftliche Anbieter und deren langfristig gewachsene Quartiersstrukturen. Parallel zum Arbeitskreis kam es unter den Genossenschaften zu einem exogen (Marketinginitiative der Genossenschaften ab 2006) als auch einem endogen (Vertrauen und Verlässlichkeit) verursachten verstärkten Zusammenhalt untereinander.

Veränderung der Kommunikationsstruktur Stadt – aktueller Eigentümer

In keiner der Untersuchungsstädte blieben – unabhängig ihre Güte – über Jahrzehnte gewachsene Kommunikationsstrukturen zwischen Stadt und einst kommunalen Wohnungsunternehmen erhalten. Mit jedem Weiterverkauf verschlechterte sich der Kontakt.

Das befristete und vertraglich zugesicherte Entsenden eines städtischen Vertreters in den Aufsichtsrat der KWG mbH sowie der OWG mbH nach Veräußerung hatte weitestgehend symbolischen Charakter. Zwar hatten in Kiel Kontakte zwischen Unternehmen KWG mbH und Kommune nach Verkauf weiterhin Bestand (u. a. Entsenden eines Verwaltungsmitarbeiters in den Aufsichtsrat). Eine praktische Durchsetzbarkeit von städtischen Forderungen entgegen der unternehmerischen Strategie des Akteurs war jedoch nicht möglich.

In Osnabrück verschlechterten sich Kommunikationsdichte und -güte zwischen der Stadt und dem jeweils aktuellen Eigentümer kontinuierlich. Im Jahr 2009 gab es keinen kommunikativen Austausch zwischen den Akteuren. Osnabrück hatte weder einen direkten Ansprechpartner vor Ort, noch hatte sie seit Übernahme der OWG mbH durch die Gagfah Group den Versuch unternommen, städtische Forderungen oder Gestaltungswünsche an den neuen Eigentümer heranzutragen.

In Wilhelmshaven gab es mit Ausnahme vertraglicher Bindungen im Rahmen von Treuhandverträgen keinen kommunikativen Austausch zu Prozessen des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung zwischen dem „neuen Eigentümer“ und der Stadt Wilhelmshaven.

Forschungsfrage (4):

Welche Modi des Governance und Gestaltungsspielräume ergeben sich aus den neuen Handlungserfordernissen für die Kommune im Rahmen der Zusammenarbeit mit neuen und „traditionellen“ zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes zum Erreichen stadtentwicklungspolitischer und wohnungspolitischer Ziele?

These: Ambivalenz der Interaktionen zwischen den Akteuren

Die durch den Strukturwandel bedingte, wachsende Entspannung des Wohnungsmarktes führt zu einem wachsenden Wettbewerb zwischen den zentralen, vermietenden Akteuren des Wohnungsmarktes. Wettbewerb erschwert die Bereitschaft zur Kooperation. Der mit dem Strukturwandel wachsende Bedarf an Kooperation ist unter den Akteuren ungleich verteilt und gestaltet sich schwierig.

Prinzipiell ergaben sich neue kommunale Handlungserfordernisse aufgrund ablaufender Prozesse des Strukturwandels und neuer Akteurkonstellationen am Markt.

Wohnungswirtschaftlicher Wettbewerb und Kooperation

Alle Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft begriffen sich, unabhängig von ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen (public value, membership value, shareholder value), als Wettbewerber am Markt. Sie wollten sich mit ihren Angeboten gegen Mitkonkurrenten durchsetzen. Der Markteintritt neuer Investoren änderte an diesem Selbstverständnis nichts. Aus unternehmerischer Sicht war keine neue Wettbewerbssituation durch erfolgte Eigentümerwechsel – egal, ob durch Verkauf kommunalen Wohneigentums bzw. Bestände Dritter – gegeben. Wenngleich sich die

Zahl der Akteure und deren strategische Ausrichtungen am Wohnungsmarkt wandelten, so kamen durch den Markteintritt strategischer oder Finanzinvestoren keine einzige Wohneinheit, und damit keine zusätzliche Konkurrenz hinzu.

Ein tendenziell wachsendes strukturelles Überangebot war nicht zwangsläufig mit einem Anstieg wohnungswirtschaftlicher Konkurrenz unter den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft verbunden. Diese waren häufig – weit weniger als Klein- oder Amateurvermieter – von Leerständen betroffen. Jeder der Akteure versuchte mit Hilfe individueller Strategien, Leerstände im eigenen Bestand zu senken und entsprechend seiner Handlungsorientierung wohnungswirtschaftliche Gewinne zu erzielen. Insbesondere Genossenschaften und teilweise langjährige private Bestandhalter profitierten wohnungswirtschaftlich vom Markteintritt strategischer und Finanzinvestoren.

Wohnungswirtschaftlicher Wettbewerb erschwert nicht zwingend die Bereitschaft zur strategischen Kooperation unter den Akteuren des Wohnungsmarktes, sondern kann diese sogar befördern. So war in Kiel der Aufbau strategischer Allianzen, um gemeinsam Ziele und Forderungen gegenüber Dritten durchzusetzen, der Austausch von Informationen und Erfahrungen, um über kollektives Lernen bzw. „exklusives“ Wissen mögliche Wettbewerbsvorteile zu nutzen oder einen Mehrwert für das eigene Unternehmen zu erzielen, darstellbar.

Prinzipiell war auch unter den Akteuren der Wohnungswirtschaft ein Interesse gegeben, strategische Kooperationsbeziehungen mit der Stadt zu unterhalten. Unternehmerische Erwartung war es hierbei insbesondere, ausgewählte und für das Unternehmen nützliche Informationen seitens einer Kommune zu erhalten. Ein wachsender Bedarf an umsetzungsorientierten Kooperation unter den Akteuren des Wohnungsmarktes auch im Zusammenhang einer städtischen Zusammenarbeit war dagegen nicht nachweisbar. Zwar war der einzelne Marktakteur von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, und damit lokal von dem durch die Kommune gestaltbaren Umfeld, abhängig, eine direkte Aufforderung zum gemeinsamen Handeln ergab sich daraus jedoch nicht.

Modi des Governance – Netzwerke als Chance?

Grundsätzlich änderten Kommunen ihre Modi des Governance durch den Markteintritt internationaler strategischer und Finanzinvestoren nicht. Vielmehr behielten sie ihnen vertraute Verfahrensweisen der Steuerung bei, bauten jedoch nicht hierarchische Koordinationsbemühungen unabhängig des Verkaufs aus. Während öffentliche Deutungsstrukturen **des Wollens** somit unverändert blieben, wandelte sich die Konstellationsstruktur **des Könnens** der Akteure.

Insgesamt konnte nachgewiesen werden, dass eine regelmäßige Kommunikation kein Garant für einen kommunalen Steuererfolg darstellt. Dennoch ist sie als einzige Chance zu begreifen, für anstehende gesellschaftliche Aufgaben gemeinsame Lösungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren zu finden. Ausschließlich durch Austausch von Informationen, Erkenntnissen und **wechselseitigen** Forderungen können auch **wechselseitig** Handlungsbedarfe artikuliert und in kollektives Handeln übertragen werden. Das Führen von Verhandlungen und inhaltlichen Diskursen in Netzwerken bietet gute Chancen, ein gemeinsames Problembewusstsein unter den Akteuren zu schaffen. Eine Umsetzung stadtentwicklungspolitischer und wohnungspolitischer Zielstellungen garantieren jedoch auch Handlungsabstimmungen in Netzwerkzusammenhängen nicht.

Mit Hilfe des Steuerungsmodus des **Governance by Government** wurde in allen Kommunen die rahmengebende Grundlage des kommunalen Arbeitens geschaffen. Der Gestaltungsspielraum wurde vor allem auch durch externe und strukturelle Rahmensetzungen (Gesetze, Finanzen, Strukturwandel, Globalisierung) begrenzt. Diese waren nicht direkt bzw. nur mittelbar durch die Kommune beeinflussbar. Es zeigte sich, dass dieser Handlungsrahmen ausreichte, um eine Absicherung und Erfüllung von Aufgaben zu gewährleisten. Eine umfassende „Gestaltungskraft“, um auf Prozesse der

Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes steuernd einzuwirken, war nicht gegeben. Grenzen der Steuerung ergaben sich aus unterschiedlichen Interessenlagen und fehlenden Ressourcen.

Unabhängig davon konnte in Kiel der Ausbau unterschiedlicher, teils institutionalisierter Kommunikationsstrukturen zwischen der Stadt und den Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nachgewiesen werden. Dabei wurde der „Arbeitskreis Wohnungsmarkt“ durch die Kommune initiiert. Er hatte eine problemorientierte, hierarchiefreie Kommunikation zwischen Vertretern der Kommune, weiteren öffentlichen Akteuren und Akteuren des Wohnungsmarktes zum Ziel. Im interkommunalen Vergleich verstand sich damit vor allem Kiel als ein Akteur, der auf Augenhöhe mit anderen Akteuren interagierte. Netzwerkförmige Kommunikations- und Arbeitsplattformen wurden geschaffen. Der unternehmerische Mehrwert für die Akteure der Wohnungswirtschaft ergab sich aus den unterbreiteten Informations- und Aushandlungsangeboten der Kommune, konkreten Informationen zu städtischen Vorhaben sowie finanziellen „Unterstützungsmöglichkeiten“. Der öffentliche Mehrwert für die Kommune bestand im Finden von konkreten Ansprechpartnern und dem direkten Kontakt zu ihnen. Zielorientiert konnten so Vereinbarungen und Abmachungen zum Erreichen städtischer Ziele ausgehandelt werden. In diesem Zusammenhang wurde eine zentrale Aufgabe der Kommune das Initiieren und Steuern kollektiver Handlungsorientierung. Kiel übernahm zunehmend die Rolle eines Impulsgebers und Lenkers, als die eines praktischen Machers. Die praktischen Gestaltungsspielräume beschränkten sich auf das Ausreichen von Fördergeldern und das Erfüllen von pflichtigen Aufgaben. Mit Hilfe stark partizipativer und transparenter Arbeitsprozesse (z. B. Erarbeitung des „Kieler Wohnungsmarktkonzeptes“) sollten im Rahmen nicht-hierarchischer Steuerungsansätze eine Strukturierung von Interessenkonstellationen erreicht, aber gleichzeitig auch kollektive Handlungsorientierungen „erarbeitet“ werden.

Die Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft erweiterten und verstetigten den Arbeitskreis „Kieler Wohnungsmarktakteure“ für „große Akteure am Markt“ als strategisches und kommunikatives Netzwerk. Das Netzwerk diente der Etablierung einer Gruppe, deren implizite Aufgabe eine kollektive Vertretung und die Durchsetzung gemeinsamer Interessen zum Ziel hatte. Außerdem wurde durch den themen- und problembezogenen Informationsaustausch auch hier ein unternehmerischer Mehrwert für alle beteiligten Akteure generierbar. „Berührungspunkte“ zwischen „traditionellen“ und neuen Akteuren gab es nicht. Die lokale Arbeit zeichnete sich tendenziell durch eine Kurz- bis Mittelfristigkeit der strategischen Orientierung aus. Eine über eine strategische Zusammenarbeit hinausgehende Kooperation, konnte auf Quartiersebene nicht nachgewiesen werden. Gemeinsame, investiv abgesicherte Handlungsorientierungen wurden nicht ermittelt.

Anders gestaltete sich die Situation in Osnabrück. Kollektive Handlungsorientierungen waren weder vor, noch nach der Veräußerung kommunalen Wohneigentums gegeben. Akteure des Wohnungsmarktes wurden durch die Stadt zwar als Gesprächspartner, jedoch nicht als strategische Partner begriffen. Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft selbst strebten keine institutionalisierte Kommunikation an. Die **befragten** Akteure erkannten keinen, aus unterhaltenen Kommunikationsbeziehungen zu anderen Akteuren des Wohnungsmarktes entstehenden Nutzen, der zu einem Mehrwert für das eigene Unternehmen beitragen könnte. Es dominierten einzelwirtschaftliche Orientierungen.

Das strategische Handeln Osnabrücks im Quartierskontext blieb unverändert gering, mögliche Gestaltungsspielräume durch Netzwerkarbeit in Bestandsquartieren wurden nicht genutzt. Die kommunale Erarbeitung strategischer Kooperationsstrukturen wurde versäumt, eine Zusammenarbeit mit Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft nicht angestrebt. Bestandshaltende Akteure wurden durch die Stadt weder als potenzielle Akteure für Kooperationsprozesse auf Quartiersebene,

noch als strategische Partner begriffen⁵²⁵. Sie wurden ignoriert, sofern gesetzliche Standards eingehalten wurden. Der Markteintritt der NILEG-Holding bzw. der Gagfah Group änderte daran nichts. Kooperationsbemühungen in Form von umfassenden Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen waren nicht gegeben. Die unternehmerische Wohnungswirtschaft zeigte kein Interesse, über ihren eigenen Wohnungsbestand hinaus auf Quartiersebene Verantwortung zu übernehmen. Entwicklungsprozesse auf Quartiersebene folgten Marktmechanismen, was bei Marktentspannung zu wenig Innovationspotenzial und zu einem zu geringen Engagement privater und institutioneller Bestandhalter in der Fläche führte. Ein wachsender Sanierungsstau war die Folge. Die Erstellung von Kollektivgütern oblag ausschließlich der Kommune, die über ein stark eingeschränktes finanzielles Handlungsvermögen verfügte.

Das in Wilhelmshaven entstandene Kommunikationsnetzwerk auf Zeit entsprach einem strategischen Zweckbündnis zwischen Stadt und unternehmerischer Wohnungswirtschaft. Mit Hilfe gemeinsam eingeworbener Fördergelder wurden strategische kommunale sowie wohnungswirtschaftliche Konzeptionen erarbeitet. Es konnten Erneuerungsprozesse sowie umfängliche Investitionen auf dem Wohnungsbestandsmarkt, insbesondere von einem genossenschaftlichen Marktakteur initiiert werden. Hier wirkten Sondereffekte in Form von Förderanreizen des ExWoSt-Modellvorhabens als Katalysator für Kommunikationsbeziehungen. Sie wurden jedoch mit Ende der Laufzeit des Vorhabens seitens der Stadt nicht verstetigt. Die Stadt Wilhelmshaven hatte als Netzwerker auf Zeit netzwerkförmige Governance-Strukturen und -Prozesse aufgebaut, diese jedoch nicht nachhaltig genutzt. Die transparente, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit privaten und institutionellen Akteuren der Stadt wurde vernachlässigt, nachdem wichtige konzeptionelle Arbeitsgrundlagen für die Kommune erarbeitet worden waren. Sehr geringe finanzielle Spielräume, aber auch die Hoffnung auf bessere Zeiten schienen die Stadt Wilhelmshaven zu paralysieren. Die Stadt Wilhelmshaven trat als gesamtstädtischer Steuerer in Belangen der Stadtentwicklung auf dem Bestandswohnungsmarkt nicht mehr in Erscheinung. Gleichzeitig waren kommunale Gestaltungsspielräume aufgrund der sehr geringen öffentlichen Ressourcenausstattung kaum gegeben, mögliche Spielräume durch Kooperationen wurden aufgrund der geringen „praktischen Tatkraft“ der Kommune selbst kaum genutzt.

Der durch Osnabrück und Kiel gewählte Modus der Handlungsabstimmung durch passives Beobachten der Marktsituation sowie der nur bedingt gegebene Anspruch des Beeinflussens von Entwicklungsprozessen auf dem Bestandswohnungsmarkt muss als langfristig höchst problematisch betrachtet werden. Insgesamt **wären** aufgrund gegebener struktureller Rahmenbedingungen sowie neuer Akteurkonstellationen auf den untersuchten lokalen Wohnungsmärkten zwingend Veränderungen des strategischen Handelns der Kommune und damit steigende Kooperationsbemühungen notwendig gewesen. Nur so **hätte** sich die einzelne Kommune den mit dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens verbundenen unternehmerischen Handlungsschwerpunkten, dem Ausfall eines sozialpolitisch verankerten wohnungswirtschaftlichen Versorgungsbeauftragten, den Tendenzen einer wachsenden Kapitalmarktorientierung durch „neue Investoren“ sowie den Auswirkungen des Strukturwandels auf den Wohnungsmärkten aktiv stellen können.

⁵²⁵ Dagegen war im Rahmen des Konversionsprozesses eine sehr intensive Governance-Orientierung der Kommune nachweisbar. Hier agierte die Kommune als aktiver und kreativer Netzwerker und Steuerer.

H.2 Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse

Zentrale Forschungsfrage

Wie verändern sich unter den Rahmenbedingungen des Strukturwandels und nach dem Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums Handlungsansätze und Kommunikationsorientierungen (Interaktionen) sowie Strategien der Zusammenarbeit zwischen Kommune und neuem Wohnungseigentümer sowie zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes im Bereich der investiven Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes?

Alle untersuchten Kommunen und Akteure handelten und interagierten im Kontext des Strukturwandels sowie unter den Bedingungen des Markteintrittes neuer Investoren. Sowohl kommunale als auch unternehmerische Handlungsstrategien wurden dabei deutlich mehr vom Strukturwandel als vom Markteintritt neuer Investoren geprägt.

Kommunale Zukunftsfähigkeit und Chancen, im interkommunalen Wettbewerb bestehen zu können, hingen im steigenden Maße von externen Einflüssen, wie transnational getroffenen, unternehmerischen Standort- und Investitionsentscheidungen oder rechtlichen Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Union, ab. Um sich im interkommunalen Wettbewerb behaupten zu können, mussten durch Kommunen Strategien entwickelt werden, die ein bewusstes Durchsetzen eigener Ziele sowie ein effektives Einbinden und Sensibilisieren privater Akteure bei der Bewältigung von Aufgaben gewährleisteten.

Kommunen waren vom Kooperationswillen privater – und im steigenden Maße von institutionellen, stark renditeorientierten – Akteure abhängig. Aufgrund geringer werdenden finanziellen Ressourcen, Verlust direkter Interventionsmöglichkeiten durch Verkauf öffentlichen Eigentums, sich weiter ausdifferenzierenden Einwohnerstrukturen und neuen Anforderungen an bspw. energetischen Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden und dem Umbau des öffentlichen Raumes wird sich diese Abhängigkeit in der Zukunft weiter erhöhen.

Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft waren aufgrund ihrer immobilien Wirtschaftsgüter direkt an lokale Rahmenbedingungen gebunden. Sie passten ihre wohnungswirtschaftlichen Strategien entsprechend ihrer individuellen Handlungsorientierung den gegebenen Marktbedingungen an. Da Rahmenbedingungen im begrenzten Maße durch kommunalpolitische Handlungsorientierungen gestaltbar waren, ergab sich eine wechselseitige, jedoch ungleiche Abhängigkeit zwischen Kommune und wohnungswirtschaftlichen Akteuren.

Folgende zentrale Punkte kennzeichnen eine Veränderung von Handlungs- und Kommunikationsorientierungen sowie Strategien der Zusammenarbeit unter den Akteuren.

Kommune und neue(r) institutioneller Eigentümer

- Vor dem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens vorhandene Kommunikationsbeziehungen zwischen Kommune und Unternehmensführung bestanden eingeschränkt weiterhin (Kiel) oder lösten sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes auf (Osnabrück und Wilhelmshaven).
- Handlungsleitende Interessen zwischen beiden Akteurgruppen differierten zunehmend. Die frühere, an kommunalen Interessen orientierte Verwaltung und Bewirtschaftung von Wohnraum wurde von einer ausschließlich renditeorientierten Wohnraumverwertung abgelöst. Investive Maßnahmen des jeweiligen Investors erfolgten, um zeitnah bestmögliche Kapitalflüsse zu generieren und wirtschaftliche Vorteile zu steigern.

- In allen Städten führte das institutionelle Eigeninteresse des Unternehmens zu wachsenden Unvereinbarkeiten mit strategischen Zielen der Kommune. Unabhängig der konkreten Wohnungsmarktlage wurde die Wohnraumversorgung sozial schwächerer Haushalte zunehmend schwieriger. Die Städte Osnabrück und Wilhelmshaven beobachteten, aber akzeptierten diese Entwicklungen ohne Maßnahmen des Gegensteuerns zu erarbeiten.
- Die Stadt Kiel band das einst kommunale Wohnungsunternehmen bewusst in strategische Planungs- und Aufgabenprozesse ein. Es zeigte sich, dass sofern eine Zusammenarbeit mit dem neuen Eigentümer durch die Kommune angestrengt wurde, punktuell Potenzial für gemeinsame Lösungen und die Übertragung ausgewählter Aufgaben gegeben waren. Kiel konnte so in Teilbereichen (z. B. Kooperationsverträge) Prozesse der Zusammenarbeit zum beidseitigen Nutzen verstetigen. Dieser Nutzen war auf Seiten des strategischen Investors ungleich größer.
- Sofern ein strategisches Einbeziehen des neuen Eigentümers durch die Kommune zur Bewältigung von Problemen und Aufgaben erwogen wurde, bedurfte es eines „langen Atems“, hoher personeller sowie organisatorischer Aufwände sowie der prinzipiellen Kooperationsbereitschaft des neuen Eigentümers.
- Mögliche Strategien der Zusammenarbeit der neuen Eigentümer waren ausschließlich von einzelwirtschaftlichen Gewinnzusagen seitens der Kommunen geprägt. Sofern neue Eigentümer an Kooperationen nicht interessiert waren, entfiel die Chance einer kommunalen Gestaltungsfähigkeit komplett.
- Das kommunale Steuerungspotenzial für lokale Entwicklungsprozesse wurde durch den Markteintritt neuer Eigentümer in von diesen Akteuren bewirtschafteten Bestandsquartieren stark geschwächt. Geringe lokale Verankerung und interne Konzernvorgaben erschwerten vor Ort die Umsetzung von Maßnahmen im gesamtstädtischen Interesse.
- Die wachsende Verantwortungslücke zwischen Eigentümer und lokalem Verwalter, aber auch zwischen lokalem Verwalter und Stadt, wirkt sich nachhaltig negativ auf gewachsene Quartierstrukturen aus. Dieser Prozess dürfte umso problematischere Folgen haben, je länger die Verkaufsketten werden.

Kommune und Akteure des Wohnungsmarktes

- Die in den Kommunen ermittelten teils neuen und Erfolg versprechenden Handlungsorientierungen zeichneten sich größtenteils durch einen transparenten sowie durch einen durch breite Beteiligung geprägten Entstehungsprozess strategischer Handlungsgrundlagen aus.
- Bei allen befragten Akteuren war ein Interesse nachweisbar, dass kommunale Zielsetzungen im eigenen Interesse eine Umsetzung erfahren. Es war jedoch keiner außer der Kommune selbst bereit, ohne Bedingungen initiativ zu werden.
- Es konnte nachgewiesen werden, dass eine netzwerkförmige Zusammenarbeit unter den Akteuren den größten Steuerungs- und Umsetzungserfolg bei gemeinsamen Interessen ermöglicht. Das Durchsetzen von Interessen gegen den Willen des einzelnen wohnungswirtschaftlichen Akteurs und damit die Anwendung von rechtlichen Sanktionen wurde dagegen durch die einzelne Kommune nicht verfolgt.
- Ein neuer – und alter – Schlüssel des kommunalen Steuerungserfolges für kollektive Handlungsorientierungen bleibt damit auch nach der Veräußerung eine regelmäßige und hierarchiefreie Kommunikation. Kommunikation allein reicht jedoch nicht aus, um eine Umsetzung und damit das Erreichen von kommunalen Zielen zu garantieren.
- Entschied sich eine Kommune für einen mit hohen Transaktionskosten verbundenen Beteiligungsprozess, erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit eines gemeinsamen Problembewusstseins unter den Akteuren des Wohnungsmarktes. Insofern wurden die durch die Kommune zu tragenden Kosten des Koordinierens, Verhandeln und Entscheidens durch eine erhöhte Bereitschaft zur kollektiven

Umsetzung von Aufgaben und damit eine wachsende Chance der Gestaltungsfähigkeit der Kommune gemildert.

- Geringer werdende personelle Ressourcen, eine steigende Heterogenisierung unternehmerischer Interessen sowie eine durch Portfoliotransaktionen wachsende Anzahl wohnungswirtschaftlicher Akteure erschweren kollektive Handlungsansätze zusätzlich. Teilweise werden durch ein Zersplittern der lokalen Eigentümerschaft und eine sich weiter ausdifferenzierende Bereitschaft der Zusammenarbeit kollektive Handlungsansätze in ausgewählten städtischen Teilräumen unmöglich.
- Kooperationen zwischen Kommune und Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft waren umso wahrscheinlicher, je mehr positive Anreize durch die Kommune geschaffen werden konnten, oder aber, wenn für private Akteure im Alleingang das Erreichen einzelwirtschaftlicher Ziele erschwert bzw. gar nicht möglich war. Unabhängig vom lokalen Engagement und der Fristigkeit der Ziele des Unternehmens traf dies auf alle Akteure zu.
- Sofern positive Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit der Kommune gegeben waren, hatten investitionswillige Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ein direktes Interesse am Weiterführen der Zusammenarbeit.
- Ein gesichertes Initiieren kollektiver Handlungen ist ausschließlich mit Hilfe finanzieller (positiver) Anreize in Kombination mit verbindlichen Absprachen realistisch. Der zentrale Erfolgsschlüssel heißt öffentliche Förderung.
- Handlungsansätze und wohnungswirtschaftliche Strategien der unternehmerischen Wohnungswirtschaft änderten sich im untersuchten Zeitraum nicht. Akteure, die vor dem Verkauf kooperative Interaktionsorientierungen aufwiesen, behielten dies auch nach dem Verkauf bei.

Neue und „traditionelle“ Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft untereinander

- Je größer die Marktmacht der neuen Eigentümer durch Portfoliotransaktionen insgesamt war, desto wahrscheinlicher war eine Veränderung von Handlungsansätzen und Kommunikationsorientierungen unter den „anderen“ Akteuren. Eigentümerwechsel sowie Veränderungen der unternehmerischen Handlungsorientierung, die keine Beeinträchtigung des eigenen unternehmerischen Agierens von „alten zentralen Akteuren des Wohnungsmarktes“ zur Folge hatte, führten auch nicht zu einer Veränderung von Handlungs- und Kommunikationsorientierungen unter Bestandhaltern.
- Kollektive Handlungsorientierungen unter wohnungswirtschaftlichen Konkurrenten stellten keine Selbstverständlichkeit dar. Es dominierten einzelwirtschaftliche Interessen und Vorteile. Erst wenn ein offensichtlicher Nutzen und damit Mehrwert bzw. das Vermeiden negativer Effekte für den einzelnen Akteur gegeben waren, wuchs auch unter Marktkonkurrenten die Bereitschaft zur strategischen Kooperation. Kooperationen auf operativer bzw. Quartiersebene konnten nicht nachgewiesen werden.
- Räumliche Nachbarschaften sowie ähnliche Normvorstellungen und Identitäten erleichterten kollektive Handlungsorientierungen und kommunikativen Austausch.
- Ausschließlich unter Akteuren mit einem gemeinsamen Bewusstsein für das Lösen von Problemen bzw. einer gemeinsamen Verbesserungserwartung bei Inaussichtstellung einzelwirtschaftlicher Vorteile oder Verbesserung der Verhandlungsposition gelangen kollektive Handlungsansätze. Soziale Sanktionen durch Akteure wurden dabei nicht angestrengt, Trittbrettfahren einzelner Akteure akzeptiert.
- Langfristig verankerte und gesellschaftlich profilierte Bestandhalter profitierten wohnungswirtschaftlich durch Marktein- und -auftritt insbesondere von Finanzinvestoren. Ihnen gelang es, ihr Image als lokal verankerte, soziale Bestandhalter „im Schatten der Heuschrecken“ zu schärfen. Eine Veränderung des wohnungswirtschaftlichen bzw. kollektiven Verhaltens erfolgte nicht.

- Einzelwirtschaftliche, und damit wohnungswirtschaftliche Strategien wurden insgesamt entsprechend gegebener unternehmerischer Handlungsorientierungen beibehalten.

Gründe für die Verkaufsentscheidung und lokale Marktbedingungen ähnelten einander in allen Untersuchungsstädten. Kommunen reagierten auf den Markteintritt neuer strategischer bzw. Finanzinvestoren und deren wohnungswirtschaftliches Verhalten unterschiedlich, tendenziell jedoch zögerlich bis gar nicht. Was auf den ersten Blick überrascht, relativiert sich hinsichtlich gesamtstädtischer Zusammenhänge schnell: Der durch neue Investoren verwaltete Wohnungsbestand blieb weit hinter der quantitativen Anzahl von Beständen privater Klein- und Amateurvermieter zurück. Im Zeitraum der Untersuchung stellten neue Investoren damit nur einen relativ kleinen, wenngleich wachsenden Teil der Anbieterseite.

Ein direkter Nachweis für einen kommunalen Strategiewechsel oder einen veränderten Einsatz stadtentwicklungspolitischer Instrumente aufgrund des Verkaufs öffentlichen Wohneigentums konnte nicht erbracht werden. Die teils verstärkte Erarbeitung von und Arbeit mit strategischen Planungsinstrumenten stand in keinem Zusammenhang mit dem Verkauf kommunalen Eigentums bzw. der Internationalisierung lokaler Wohnungsmärkte. Strategische Instrumente konnten jedoch als Kommunikationsbasis, u. a. zu Akteuren der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, genutzt werden. Im inhaltlichen Kontext von Wohnungsbestandsmärkten wurden so durch alle Städte selbst sehr unterschiedliche Ausgangslagen für Gestaltungs-, Aushandlungs- und Kommunikationsprozesse mit „traditionellen“ wie auch neuen Akteuren des Marktes geschaffen. Die Qualität des Kommunizierens und des Kooperierens variierte zwischen Beobachten-Ignorieren (Osnabrück und Wilhelmshaven) und Problemorientiert-Kommunikativ-Integrativ (Kiel).

Bei der Beantwortung der Forschungsfrage ergibt sich für Kommune und unternehmerische Wohnungswirtschaft ein Handlungsrahmen, der unter zwei Blickwinkeln betrachtet werden kann: aus einer zielorientierten sowie aus einer ressourcenabhängigen Perspektive. Nur wenn beide Aspekte in Einklang gebracht werden können, sind insbesondere für Kommunen ohne eigenen Wohnungsbestand weiterhin Gestaltungsmöglichkeiten gegeben, auf Prozesse des Wohnungsmarktes und der Stadtentwicklung lenkend einzuwirken.

Der Handlungsrahmen der einzelnen Kommune wurde durch gesetzlich festgesetzte Arbeitsaufgaben und durch den Strukturwandel bedingte Aufgaben determiniert. Zusätzlich oblag es jeder Kommune selbst, mit Hilfe konkreter strategischer Ansätze und Prioritäten, das Umsetzen von Gemeinwohlinteressen auf gesamtstädtischer, wie auch teilräumlicher Ebene zu gestalten.

Der Handlungsrahmen, in welchem sich Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft bewegten, war ebenfalls von gesetzlichen Vorgaben bestimmt. Langjährige Bestandshalter trafen dabei – idealtypisch – auf Basis lokaler Marktkenntnisse Investitionsentscheidungen, welche aus wohnungswirtschaftlicher Sicht mittel- bis langfristig für das Unternehmen sinnvoll erschienen. Entscheidungen von strategischen Investoren und Finanzinvestoren basieren weniger auf wohnungswirtschaftlichen, denn auf finanzwirtschaftlichen Überlegungen. Sie waren entkoppelt vom operativen Tagesgeschäft und orientierten sich lageunabhängig an finanzwirtschaftlichen Kennzahlen, Liquidität, Rentabilität, Zinsrisiken und Steuerersparnissen. Kamen Akteure als Vermieter jahrzehntelang zuerst einem wohnungswirtschaftlichen Versorgungsauftrag nach, wurde dieser für neue Investoren zunehmend zu einem Nebengeschäft.

Unabhängig davon waren wohnungswirtschaftliche Erfolge nicht direkt an eine Zusammenarbeit mit der Kommune oder an kollektive Handlungsorientierungen mit Dritten gebunden. Eine strategische Prioritätensetzung ergab sich vor allem aus der geplanten Dauer des Engagements vor Ort und wirtschaftlichen Renditezielen, konnte jedoch auch durch persönliche und kommunikative Kontakte zu lokalen Akteuren beeinflusst sein. Es oblag damit insbesondere der Kommune, Akteure auch für Ge-

staltungsmaßnahmen (und damit für die Erstellung von Kollektivgütern) durch bauliche und soziale Wohnumfeldmaßnahmen zu sensibilisieren.

Damit war nicht die materielle Privatisierung eines kommunalen Wohnungsunternehmens per se problematisch. Erst die konkret durch den einzelnen neuen Eigentümer – egal ob strategischer Investor oder Finanzinvestor – verfolgten Marktstrategien können sowohl für den Wohnungsmarkt als auch für die Stadtentwicklung negative Folgen haben. Rückblickend zeigt sich, dass alle neuen Eigentümer eine weitaus höhere Marktorientierung aufweisen, als es Unternehmen in kommunaler Trägerschaft taten. Jegliche Ertragspotenziale aus dem erworbenen Bestand wurden ausgenutzt, Modernisierungsmaßnahmen erfolgten ausschließlich, wenn Mieterhöhungen am lokalen Markt durchgesetzt werden konnten, Instandhaltungsleistungen zum Erhalt der Wohnimmobilien reichen langfristig höchstwahrscheinlich nicht aus. Über Jahrzehnte auf lokalen Wohnungsmärkten etablierte bestandserhaltende Strategien sind damit in Frage zu stellen.

Das Marktverhalten bereits vorhandener Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wurde nicht primär durch die neuen Investoren geändert. Stattdessen passten diese ihre Handlungsstrategien der Nachfrage an. Durch den Verkauf kommunalen Wohneigentums und weiterer Portfolioverkäufe stieg die Zahl institutioneller Marktakteure. Es ist anzunehmen, dass sie sich auch zukünftig erhöht.

Nachgewiesen wurde auch, dass die Zahl kooperationsbereiter Akteure sank. Eine Kompensation durch andere bestandshaltende Akteure im Rahmen und im Sinne einer nachhaltigen Stadtteil- und Quartiersentwicklung konnte nicht nachgewiesen werden und ist auch zukünftig eher als unwahrscheinlich einzuschätzen.

Sowohl neue als auch „traditionelle“ Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft agierten als Konkurrenten am lokalen Markt. Ihr unternehmerisches Interesse galt der bestmöglichen Platzierung ihrer Wohnungsbestände. Eine Kooperationsbereitschaft unter konkurrierenden neuen wie auch „traditionellen“ Akteuren war nur gegeben, wenn ein kurzfristiger (neue Akteure) oder ein mittel- bis langfristiger unternehmerischer Mehrwert erreichbar erschien. Somit stieg der Handlungsdruck für untersuchte Kommunen im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes stetig.

Es zeigte sich, dass der Aufbau von Kommunikationsnetzwerken und die strategische Einbindung bei der Erarbeitung von Konzepten zwar kollektive Handlungsorientierungen erleichterte, jedoch nicht zwingend auch zu einem finanziellen Engagement der unternehmerischen Akteure führt.

Die Gewährleistung der öffentlichen Aufgabenerfüllung wird unter diesen Umständen für Kommunen zunehmend problematisch.

H.3 Schlussfolgerung und Ansatzpunkte für Forschungsbedarf

Obwohl aufgrund des gewählten qualitativen Forschungsdesigns verallgemeinerbare Aussagen und damit die Übertragung der Erkenntnisse auf andere Kommunen nur bedingt möglich ist, soll ein Resümee gezogen bzw. Schlussfolgerungen unterbreitet und Ansatzpunkte für einen weiterführenden Forschungsbedarf benannt werden.

H.3.1 Schlussfolgerung

Nur wenn es der einzelnen Kommune gelingt, die im Rahmen des Strukturwandels notwendige eigene strategische Umorientierung von Funktionen – und damit weg von einem quantitativen hin zu einem qualitativen Wachstumsgedanken – politisch verbindlich abzusichern, kann ein nachhaltiger und sozialer Stadtbau in Bestandsquartieren gelingen. Das Setzen auf ausschließlich sektorale oder teilträumlich wirksame Strategiekonzepte, die teils über viele Jahre verschleppte Neuaufstellung eines Flächennutzungsplanes oder latente Wachstumshoffnungen lenken vom steigenden Handlungserfordernis der Kommune als umfänglich gefragte Koordinierende und Verhandelnde unter Stagnations- und Schrumpfungsbedingungen ab.

Die untersuchten Kommunen waren mit vier zentralen Problemen konfrontiert:

1. sinkende finanzielle, personelle und materielle Ressourcen zur aktiven Gestaltung von Prozessen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes bei steigender Heterogenisierung der Interessen privater Akteure,
2. fehlende eigene Verlässlichkeit politischer Konzeptionen und deren Zielumsetzung,
3. sinkende Bereitschaft insbesondere neuer Eigentümer, sich an Stadterneuerungsprozessen zu beteiligen,
4. allgemein begrenzte und tendenziell sinkende Bereitschaft zur Kooperation der Akteure des Wohnungsmarktes im Bestand.

Als Problem für die unternehmerische Wohnungswirtschaft stellte sich insbesondere die nur teilweise gegebene Verbindlichkeit strategischer Instrumente der Kommune als Grundlage für das unternehmerische Handeln dar. Es werden deshalb neue, auf lokale Verhältnisse angepasste Interaktions- und Verhandlungsanreize sowie klare und verlässliche Aussagen zu Gestaltungspotenzialen insbesondere unter fehlenden Wachstumsbedingungen notwendig. Ein strategisch ehrlicher und kritischer Umgang mit den Themen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung darf nicht durch politische Wachstumshoffnungen bei praktischen Planungsvorhaben konterkariert werden.

Unabhängig von der kommunalen Fähigkeit und der Kooperationsbereitschaft anderer Akteure der unternehmerischen Wohnungswirtschaft wachsen lokale Problemlagen. Die im Rahmen des Erstverkaufs vertraglich eingegangenen Bindungen sind größtenteils bereits ausgelaufen. Insbesondere mietrechtliche Auflagen fielen in allen Städten zudem in eine Zeit der Marktentspannung und entfalteten damit keine Wirkung. Sowohl die jeweilige Stadt als auch der jeweilige neue Eigentümer sind unweigerlich an die Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnen und damit an einen *Immobilien*-Bestand als Ausgangspunkt von Gestaltungshandeln gebunden. Unter diesem Blickwinkel wurde seitens der einzelnen Kommune insbesondere die langfristige Lebensdauer des Wirtschaftsgutes bei Vertragsabschluss mit einer vergleichsweise kurzfristigen Laufzeit ignoriert bzw. unterschätzt. So zeichneten sich die durch die „neuen Investoren“ bewirtschafteten Quartiere bzw. Wohnungsbestände bereits vor der Veräußerung häufig durch multifunktionale Problemlagen aus. Aufgrund des aktuellen Geschäftsmodells der neuen Eigentümer erfolgten weder städtebauliche Umbaumaßnahmen, noch wurde nachhaltig in die bauliche Aufwertung des Wohnumfeldes investiert. Sozialstrukturen werden zunehmend problematisch. Gleichzeitig nimmt die Identifikation der Bewohnerschaft

aufgrund hoher Fluktuation ab. Verstetigen sich diese Entwicklungen, werden im gesamtstädtischen Kontext räumlich, baulich und sozial abgrenzbare innerstädtische Probleminseln entstehen.

Das jahrzehntelang unausgesprochene lokale Bestandsinteresse „traditioneller“ wohnungswirtschaftlicher Akteure mit tendenziell langfristiger Verantwortungsbindung ist professionellen Verwertungsinteressen gewichen. Kommunale Interventionsstrategien sind für diese, teils räumlich massiv auftretenden, neuen Situationen nicht vorhanden. In diesem Zusammenhang erscheint der hierarchische Steuerungsmodus mit Hilfe heutiger Ge- und Verbote zur Gestaltung von Prozessen der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes keineswegs ausreichend. Ob mit Hilfe von positiven Anreizen und Verhandlungen eine langfristige, kollektive Problem- und Konfliktlösung zur erfolgreichen Aufgabenbewältigung und zum Umsetzen kommunalpolitischer Zielsetzungen erfolgversprechend ist, ist aber keineswegs sicher. Kooperationsunwillige Akteure sowie Akteure, die durch ihr Marktverhalten zu negativen externen Effekten für Dritte führen, können hierdurch nicht „gelenkt“ werden. U. a. einst kommunales Eigentum ist an finanzwirtschaftlich orientierte ausländische Eigentümer übergegangen. Ihre erzielbaren wohnungswirtschaftlichen Gewinne sind zwar weiterhin von lokalen Marktbedingungen abhängig, der lokal wahrnehmbare Handlungsspielraum folgt jedoch zumeist keinen raumkonkret vorgegebenen Strategien. Hier müssen der Kommune neue ordnungspolitische – und damit hierarchisch steuernde – Instrumente zur Hand gegeben werden, die eine Gestaltungsfähigkeit auch gegen den Willen privater Eigentümer und Interessen im Sinne des Gemeinwohls ermöglichen. Dies betrifft sowohl ausreichende Mindeststandards für Wohnräume als auch bestandserhaltende Mindestinvestitionen an der gegebenen Gebäudesubstanz⁵²⁶.

Dagegen wurde bereits im Rahmen der Untersuchung deutlich, dass kein kommunaler Verkäufer mit Hilfe der Veräußerung seines Wohnungsunternehmens sein strategisches Ziel – die nachhaltige Stabilisierung bzw. Entschuldung des kommunalen Haushaltes – erreichen konnte. In allen Untersuchungsstädten kam zum Zeitpunkt der Veräußerung ein kammeralistisches Rechnungswesen zum Einsatz. Diese Art der Buchführung betrachtet lediglich jährlich stattfindende Ausgaben und Einnahmen der Kommune und folgt damit einem Geldverbrauchs-konzept. Der finanzielle Wert des veräußerten Wohnungsunternehmens und mögliche entstehende Folgekosten werden im städtischen Haushalt nicht sichtbar. Die doppische Buchführung dagegen orientiert auf einem Ressourcenverbrauchs-konzept (Bertelsmannstiftung/ KGSt 2008) und damit auf einem kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesen. Indem langfristig eine periodengenaue Ausweisung des Wertzugewinns bzw. -verzehr kommunalen Vermögens, kommunaler Schulden und kommunaler Leistungserbringung transparent gemacht werden. Es bleibt zu vermuten, dass eine unter kammeralistischem Rechnungswesen demokratisch vereinbarte Verkaufsentscheidung unter einer doppischen Buchführung kritischer bewertet worden wäre, denn Einnahmen aus der Veräußerung wären identisch dem kommunalen Wertverzehr gewesen.

Kommunale Verkäufer hatten trotz intensiven Abwägens der eigenen Kaufentscheidung und vertraglicher Absicherung keinen Einfluss darauf, an welchen zweiten oder dritten Investor das ursprünglich kommunale Portfolio veräußert wurde. Mögliche auftretende Konflikte, die sich durch das individuelle Interesse am Asset ergeben, bzw. die konkret hinter dem Erwerb stehende Verwertungsstrategie waren durch keinen öffentlichen Akteur absehbar und müssen damit auch zukünftig für alle untersuchten Städte offen bleiben.

Aufgrund der geringen Zeitspanne nach dem Verkauf kommunalen Eigentums sowie teilweise sehr neuer Konzeptbearbeitungen als Grundlage des strategischen Handelns der Kommune können über

⁵²⁶ Das Land Nordrhein-Westfalen plant (2013) die kommunale Wohnungsaufsicht durch Schärfung des ordnungspolitischen Instruments des landeseigenen Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum zu modifizieren. Ziel ist es u. a., unzumutbare Wohnbedingungen gesetzlich zu unterbinden (Landtag Nordrhein-Westfalen 2013, 338).

die nachhaltige Wirksamkeit sowohl neuer Akteure als auch neuer stadtentwicklungspolitischer Konzepte im Rahmen der Arbeit nur begrenzte Aussagen getroffen werden. Auch verlässliche Ausblicke auf zukünftige Kommunikation und Handlungsorientierungen untersuchter Akteure sind mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Erschwerend für den Aussagegehalt der Analyse kommt hinzu, dass „neue Eigentümer“ teilweise unter Bedingungen vertraglich gebundener Festsetzungen agierten. Es bleibt zu vermuten, dass u. a. das investive Verhalten der neuen Investoren aufgrund dieses Sachverhaltens für einen begrenzten Zeitraum stark determiniert wurde.

Insgesamt stellt die Arbeit eine Art „Zwischenergebnis“ dar.

Festzustellen ist jedoch, dass die langfristigen Folgen der einzelnen Verkaufsentscheidungen sich in allen Städten bereits heute andeuten. So zeichnet sich für alle untersuchten Städte ab, dass der mit der Veräußerung kurzfristig erworbene finanzielle Handlungsspielraum langfristig Kommunen teuer zu stehen kommt. Dies betrifft Wohnsituationen und Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Haushalte genauso wie Belange nachhaltiger Stadt- und Quartiersentwicklung. Vor allem bei letzterem Aspekt sind Kommunen alternativlos auf die Zusammenarbeit mit Akteuren der Wohnungswirtschaft und damit auch mit neuen Investoren angewiesen. Dabei ist es zweitrangig, ob sich Entwicklungsprozesse auf schrumpfenden, stagnierenden oder wachsenden Märkten ereignen.

Rückblickend ermöglichte der Besitz kommunalen Wohneigentums nicht nur Steuerungspotenzial für Prozesse auf dem Wohnungsmarkt und in der Stadtentwicklung. Er garantierte auch ein langfristig werthaltiges, weniger renditeorientiertes Investitionsverhalten in den Wohnungsbestand deutscher Städte. Die mit dem Verkauf des kommunalen Wohneigentums verbundenen Kosten sind heute offen. Sie dürften langfristig jedoch die Veräußerungsgewinne um ein weites übertreffen.

Nachfolgende Ansätze für einen weiterführenden Forschungsbedarf lassen sich aus diesen Schlussfolgerungen ableiten:

H.3.2 Ansatzpunkte für weiterführenden Forschungsbedarf

Nachhaltige Wirksamkeit strategischer Investoren auf dem deutschen Wohnungsmarkt

Das Interesse teils internationaler strategischer und Finanzinvestoren am Erwerb größerer deutscher Wohnungsportfolios ist weiterhin gegeben⁵²⁷. Ein erneut anwachsendes Investitionsinteresse institutioneller, teils internationaler Investoren an großen privaten und öffentlichen Wohnungsportfolios ist nachweisbar (siehe Abb. G-5, Seite 309).

Erste Anzeichen deuten auf eine wellenförmige Entwicklung des Transaktionsgeschehens hin. Die erneute Dynamik auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt basiert sowohl auf Erstverkäufen als auch auf Weiterverkäufen im Rahmen von Share und Asset Deals. Geringes Wohnungsneubauvolumen, steigende Mieten und Verkaufspreise erhöhen die Attraktivität für internationale Investoren, in deutsche Immobilien oder Beteiligungen zu investieren. Der Handel von größeren Portfolios dürfte damit langfristig nachhaltig wirksame strukturelle Verschiebung auf Seiten der institutionellen Anbieter zum Ergebnis haben. Institutionelle Investoren erwerben Wohnraum nicht aus einem vordergründig wohnungswirtschaftlichen, sondern insbesondere aus einem finanzwirtschaftlichen Interesse heraus. Sie wollen ihre Anlagen diversifizieren und Anlagerisiken senken. Damit könnte sich langfristig ein neuer „Typ“ Wohnungswirt am deutschen Wohnungsmarkt etablieren. Aktuell deuten sich erste Folgen auf lokalen Märkten an, die nicht nur auf baulich und sozial problematische Verände-

⁵²⁷ U. a. wurde die bundeseigene TLG Wohnen GmbH mit 11.350 WE (11/2012) an die deutsche TAG Immobilien AG veräußert, die wiederum Real Estate Transfer Tax Blocker-Strukturen nutzte, um Grunderwerbsteuer zu sparen. Die damit verbundenen konzerninternen Weiterverkäufe stellen indirekte Beteiligungen des Lone Star Real Estate Fund II [Fonds einer US-amerikanischen Investmentgesellschaft] dar (Siehe Bundesregierung 2013, 06).

rungen in einzelnen Quartieren, sondern auch auf wachsende Abhängigkeiten lokaler Wohnungsmärkte von transnational agierenden Finanzinvestoren und deren Strategien hindeuten.

Der sich daraus ergebende Forschungsbedarf führt zu folgenden neuen Fragestellungen:

- Ist der klassische Finanzinvestor mit sehr kurzfristiger und risikoadjuster Anlagestrategie eine Interimssituation auf dem deutschen Wohnungsmarkt oder wird er zum typischen institutionellen Investorentyp?
- Stellen sich unter den „neuen Investoren“ und deren strategischen Agieren möglicherweise Lerneffekte und operative Anpassungsstrategien ein, die ein längerfristiges und lokalen Lagen nachhaltig angepasstes immobilienwirtschaftliches Engagement ermöglichen?
- Wie wirken sich mittel- bis langfristig finanzwirtschaftlich motivierte Strategien von strategischen und Finanzinvestoren auf Quartiersentwicklungen aus?

Fehlende lokale Verankerung und (institutionelle) Eigeninteressen

Alle „aktuellen Eigentümer“ des ehemals kommunalen Wohnungsbestandes stammen nicht aus Deutschland. Sie ließen erworbene Bestände mit Unterstützung lokaler Hausverwaltungsgesellschaften bzw. Servicegesellschaften oder Management-Gesellschaften bewirtschaften. Relevante Unternehmensentscheidungen werden im Ausland getroffen, häufig, ohne dass lokale Unternehmensführungen über lokal abgestimmte Handlungsfreiheiten verfügen.

War in der Vergangenheit insbesondere der öffentliche Wohnungsbestand ein wichtiges Element der Wohnungspolitik, können Städte ohne eigenes Wohneigentum auf diese Unterstützung zur Bewältigung neuer Aufgaben nicht mehr zählen. Zum heutigen Zeitpunkt gibt es keine (vergleichenden) Analysen darüber ob, wie und mit welchem Erfolg einzelne Bundesländer ggf. entstehende „wohnungswirtschaftliche Verantwortungslücken“ auf Bestandswohnungsmärkten durch eine neue politische Gestaltungskraft füllen könnten.

Aktuell zur Verfügung stehende Instrumente reichen für die Bewältigung neuer Aufgaben (Sanierungsbedarf in älteren Wohnquartieren und Energiewende, demographischer Wandel) nur bedingt aus. So stehen bspw. die mit Städtebaulichen Geboten verbundenen finanziellen Kosten sowie organisatorischen und personellen Aufwände in keinem Verhältnis zum kommunalen Gestaltungserfolg. Die Unterbringung einkommens- und insbesondere sozial schwächerer Haushalte gestaltet sich für Kommunen immer schwieriger. Kosten für die Versorgung einkommenschwächerer Haushalte steigen.

Der sich daraus ergebende Forschungsbedarf führt zu folgenden neuen Fragestellungen:

- Mit Hilfe welchen ggf. noch zu entwickelnden Strategien und Instrumenten kann es Kommunen zukünftig gelingen, eine weitere „Verantwortungsdiffusion“ durch Immobilienwirte und damit negative externe Effekte für Prozesse der Stadtentwicklung und des Wohnungsmarktes zu verhindern?
- Müssen langfristig neue ordnungspolitische Instrumente erarbeitet werden, um ein Mindestmaß an Instandhaltung und ein Mindestmaß an Wohnraumqualität insbesondere für einkommenschwächere Haushalte zu gewährleisten?
- Welche modifizierten, teils neuen Rahmenbedingungen können geschaffen werden, um zu gewährleisten, dass öffentliche Ziele der Daseinsvorsorge und des demographiegerechten Umbaus sowie energetische Erneuerungsmaßnahmen in Bestandsquartieren erreicht werden können?
- Wie können Interessenlagen der Kommune und neuer Investoren besser und reguliert harmonisiert werden?

Veränderungen von Verwertungsstrategien und den Bedingungen des Strukturwandels

Im Rahmen der Forschungsarbeit wurde dargestellt, dass ein Großteil der Transaktionen in den Jahren 2004 bis 2007 erfolgte. In diese Zeitspanne fielen auch alle Erwerbungen der aktuell als „Enderwerber“ auftretenden „neuen Eigentümer“ in den untersuchten Kommunen. In der Zeit der weltweiten Immobilienkrise galt insbesondere der deutsche Wohnimmobilienmarkt als unterbewertet und gleichzeitig wertstabil. Aufgrund der großen Nachfrage nach Wohnungsportfolios stiegen auch Kaufpreise der Erwerber. Insbesondere Verwertungsstrategien durch Mieterprivatisierung gingen aufgrund des geringen Kaufinteresses von Mietern nicht auf. Sofern institutionelle Weiterveräußerungen zwischen 2008 und 2012 geplant waren, wurde diese durch am Markt erzielbare Preise erschwert bzw. erschienen finanzwirtschaftlich nicht sinnvoll. Es ist deswegen zu vermuten, dass sich im Zusammenhang mit der Finanzkrise Verwertungsstrategien wandeln mussten. Aus kurzfristigen Erwerbungen wurden zumindest mittelfristig Bestandshalter wider Willen. Bis heute ist unklar, in welcher Art und Weise Renditeorientierungen einzelner „neuer Akteure“ sich unter den Bedingungen des Strukturwandels umsetzen lassen.

Der sich daraus ergebende Forschungsbedarf führt zu folgender neuer Fragestellung:

- Werden sich Bewirtschaftungsstrategien umfassend ändern oder neue Maßnahmen im Rahmen des Finanzmanagements ergriffen?

Die Forschungsarbeit nutze ein begrenztes Kern-Zeitfenster für Analyse Zwecke (1999-2009). Das Forschungsthema bleibt jedoch weit über den untersuchten Zeitraum hinaus aktuell. Steigende öffentliche Investitionsverpflichtungen in Infrastruktur und Wohnungsbestände stehen angespannte öffentliche Haushalte gegenüber. Im untersuchten Zeitraum wurden teilweise vertragliche Bindungen aus Verkaufsverträgen auf Seiten der Erwerber wirksam. Deswegen bieten sich mit Abstand von einigen Jahren weiterführende Untersuchungen zur Kommunikation und zum Handeln neuer wie „traditioneller“ lokaler Akteure des Wohnungsmarktes an. Mit Hilfe von weiteren Fallstudien kann eine vergleichende Betrachtung der Auswirkungen des Markteintritts „neuer Investoren“ erarbeitet werden.

Der sich daraus ergebende Forschungsbedarf führt zu folgenden neuen Fragestellungen:

- Welche positiven bzw. negativen externen Effekte haben sich mittel- bis langfristig durch materielle Privatisierung an institutionelle Investoren eingestellt?
- Wie wirken sich realisierte Börsengänge und Weiterverkäufe an mehrheitlich internationale strategische und Finanzinvestoren auf entspannten und angespannten lokalen Wohnungsmärkten aus?
- Welche kommunalen Strategien und Modi des öffentlichen Handelns führen zu neuen Kooperationsbeziehungen

I. QUELLEN

I.1 Literaturverzeichnis

- AG Wohnen Wilhelmsburg (2012): Immer Ärger mit der GAGFAH. Eine Dokumentation über die Zustände im Bahnhofs- und Korallusviertel in Wilhelmsburg. Hamburg. Online verfügbar unter <http://akuwilhelmsburg.blogspot.eu/mieten-und-wohnen/gagfah/>, zuletzt geprüft am 19.3.2013.
- Albers, Gerd (1996): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. 2., durchges. u. erg. Aufl. Darmstadt: Primus-Verl.
- Althammer, Wilhelm (1995): Verhandlungen und das Coase Theorem Bargaining and the Coase Theorem. In: Wagner, Adolf (Hg.): Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 214 Bände. Stuttgart: G. Fischer Verlag, S. 641–662.
- Altrock, Uwe (2008): Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; al., Jens S. Dangschat et (Hg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. 1. Aufl. s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV), S. 59–86.
- Altrock, Uwe; Kuder, Thomas; Nuissl, Henning (2009): Kommunalpolitische Handlungsoptionen in Zeiten begrenzter Handlungsspielräume. (www.planungsrundschau.de, 16). Online verfügbar unter <https://webvpn.zih.tu-dresden.de/http/O/www.asl.uni-kassel.de/~altrock/webauftritt/pr/planungsrundschau16/frameset.htm>, zuletzt aktualisiert am 20.11.2007, zuletzt geprüft am 19.08.2009.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1997): Grenzen der Globalisierung : Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. 3. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ansoff, Harry Igor (1965): Corporate strategy. An analytic approach to business policy for growth and expansion. 15. [print.]. New York: McGraw-Hill.
- Arrow, Kenneth Joseph (1963): Social choice and individual values. 2. Aufl. New Haven [u. a.]: Yale Univ. Pr (Cowles Foundation for Research in Economics: Monograph).
- Ausschuss für Bauwesen und Städtebau; Ausschuss für Wohnungswesen (ARGE) (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt". Zweite Fassung (01.03.2000), zuletzt aktualisiert am 28.01.2002, zuletzt geprüft am 23.12.2010.
- Axelrod, Robert (1997): Die Evolution der Kooperation. Studienausg., 3. Aufl. München, Wien: Oldenbourg (Scientia nova). [Originalausgabe Englisch 1984]
- Bachrachand, Peter; Baratz, Morton S. (1962): The two Faces of Power. In: The American Political Science Review, Jg. 56, H. 04, S. 947–952.
- Bassett, Keith; Short, John R. (1980): Housing and residential structure: Alternative approaches. London; Boston: Routledge & K. Paul.
- Bathelt, Harald; Glückler, Johannes (2003): Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. 2. korrigierte Auflage. Stuttgart: Ulmer (UTB für Wissenschaft Geowissenschaften, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaften, 8217).
- Baumheier, Ralph (1993): Kommunale Umweltvorsorge. Chancen und Probleme präventiver Umweltpolitik auf der kommunalen Ebene am Beispiel der Energie- und der Verkehrspolitik. Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1993. Basel u. a.: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 43).
- Bauverein Rüstringen eG (2009): Satzung. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter http://www.bauverein-ruestringen.de/images/stories/PDF/downloadcenter/Satzung_Wahlordnung.pdf, zuletzt geprüft am 05.12.2011.

- Bauverein Rüstringen eG (2011): Geschäftsbericht 2010. Online verfügbar unter http://www.bauverein-ruestringen.de/images/stories/PDF/downloadcenter/geschaeftsbericht/bericht_2010v7.pdf, zuletzt aktualisiert am 18.05.2011, zuletzt geprüft am 14.09.2011.
- BBR (2001): Perspektiven der Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern. Bonn. (Forschungen, 104).
- BBR (Hg.) (2000): Wohnraumbeschaffung durch Kooperation. Zusammenarbeit von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege als Instrument zur Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf. Unter Mitarbeit von Ulrike Berendt, Regina Höbel und Volker Eichener. Bonn. (Forschungen, 96).
- BBR (Hg.) (2004): Wohnungspolitische Konsequenzen der langfristigen demographischen Entwicklung. Unter Mitarbeit von Stadt- und Strukturforschung GmbH empirica Qualitative Marktforschung. Bonn. (Forschungen, 117).
- BBR (Hg.) (2006): Dokumentation der Wohnungsmarkttypisierung im Rahmen des Wohnungs- und Immobilienmarktberichtes 2006. BBR-Arbeitspapier. Referat II11. Unter Mitarbeit von Markus Sigismund und Nicole Göbel. Bonn.
- BBR (Hg.) (2008): Transaktionen großer Wohnungsportfolios Deutschland. Unter Mitarbeit von Karin Lorenz-Hennig und Gudrun Claßen. Bonn. (BBSR-Berichte KOMPAKT, 01).
- BBR (Hg.) (2010): BBR Forschungsprojekte: Investitionsprozesse im Wohnungsbestand der 50er und 60er Jahre. Projektlaufzeit: November 2005 – August 2009. Unter Mitarbeit von Regional- und Wohnforschung GmbH Gewos Institut für Stadt. Online verfügbar unter <http://www.bbr.bund.de>, zuletzt aktualisiert am 19.01.2010, zuletzt geprüft am 14.12.2011.
- BBR, FIRU mbH (2005): Kurzportraits der Modellvorhaben "3stadt2". Online verfügbar unter <http://www.3stadt2.de/doc/modellvorhaben.pdf>, zuletzt aktualisiert am 17.03.2005, zuletzt geprüft am 19.08.2010.
- BBSR; BBR (Hg.) (2012a): Anstieg großer Wohnungstransaktionen in 2012. Verkaufsvolumen von Mietwohnungsportfolios nimmt weiter zu. Unter Mitarbeit von Karin Lorenz-Hennig und Tobias Held. Bonn (BBSR-Analysen KOMPAKT, 12)
- BBSR; BBR (Hg.) (2010b): Leichte Zunahme am Transaktionsmarkt für Wohnungsportfolios. Unter Mitarbeit von Karin Lorenz-Hennig und Tobias Held. (BBSR-Berichte KOMPAKT, 09).
- BBSR; BBR (Hg.) (2011): Handel mit Wohnungsportfolios weiter auf niedrigem Niveau. Unter Mitarbeit von Karin Lorenz-Hennig und Tobias Held. Bonn. (BBSR-Berichte KOMPAKT, 03).
- BBSR; BBR (Hg.) (2011b): Markt für Wohnungsportfolios im ersten Halbjahr 2011 deutlich in Bewegung. Unter Mitarbeit von Tobias Held. Bonn. (BBSR-Berichte KOMPAKT, 14).
- BBSR; BBR (Hg.) (2011c): Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Endbericht. Allgemeine Ressortforschung, ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Unter Mitarbeit von RegioKontext GmbH und Plan und Praxis GbR. Berlin.
- BBSR; BBR (Hg.) (2012): Kommunale Kassenkredite. Zuviel ist zuviel. Unter Mitarbeit von Markus Eltges. (BBSR-Analysen KOMPAKT, 07)
- Beck, Klaus (2007): Kommunikationswissenschaft. Konstanz: UVK Verl.-Ges. (UTB UTB basics, 2964).
- Behring, Karin; Helbrecht, Ilse (2003): Mieter oder Selbstnutzer in Europa? Ursachen der unterschiedlichen Eigentümerquoten in ausgewählten europäischen Staaten. In: Informationen zur Raumentwicklung (06), S. 343–353.

- Bentley; Arthur Fisher (1967): *The Process Of Government. A Study of social Pressure*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard Univ. Press; Original von 1908.
- Benz, Arthur (1994): *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Habil.-Schrift. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Benz, Arthur (2004a): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 11–28.
- Benz, Arthur (2006): Einzelbesprechungen zur Publikationen: Jan Kooiman (2003): *Governing as Governance*. London. Sage sowie Jan Kooiman, Maarten Bavnick, Svein Jentoft, Roger Pullin (Hg.) (2005): *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam. Amsterdam University Press. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 47, H. 02, S. 339-341.
- Benz, Arthur (2007b): Verhandlungen. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)], S. 106–118.
- Benz, Arthur (Hg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe, et al. (Hg.) (2007c): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)].
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)], S. 9–25.
- Bernhardt, Wolfgang; Witt, Peter (1995): Holding-Modelle und Holding-Moden. In: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft [ZfB]*, Jg. 65, H. 12, S. 1341–1364.
- Bernt, Matthias (2010): *Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung*. In: Bernt, Matthias (Hg.): *Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess*. Darmstadt: Schader-Stiftung (Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis), S. 12–23.
- Bertelsmannstiftung (2011): *Demographiebericht Daten – Prognosen*. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Kiel. Online verfügbar unter <http://www.wegweiser-kommune.de/>, zuletzt aktualisiert am 06.12.2011, zuletzt geprüft am 06.12.2011.
- Bertelsmannstiftung (2011a): *Demographiebericht Daten – Prognosen*. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.wegweiser-kommune.de/>, zuletzt aktualisiert am 06.12.2011, zuletzt geprüft am 06.12.2011.
- Bertelsmannstiftung (2011b): *Demographiebericht Daten – Prognosen*. Ein Baustein des Wegweisers Kommune. Osnabrück. Online verfügbar unter <http://www.wegweiser-kommune.de/daten-prognosen/berichte>, zuletzt aktualisiert am 06.12.2011, zuletzt geprüft am 06.12.2011.
- Bertelsmannstiftung; KGst (2008): *Kommunale Haushaltswirtschaft*. In einem demokratischen Gemeinwesen auf der Basis vergleichbarer doppischer Haushalte. Gütersloh; Köln. Online verfügbar unter http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jdownloads/projektbrochuere_01.pdf, zuletzt geprüft am 20.11.2013.
- Beyerle, Thomas (2008): Synchronisation der Immobilien- und Finanzmärkte: Hypothesen, Theorien und Stimmungen halten Einzug. In: *Zeitschrift für immobilienwirtschaftliche Forschung und Pra-*

- xis, H. 07, S. 12–16. Online verfügbar unter http://www.adi-stuttgart.de/uploads/meda/ZfiFP_Ausgabe7_07-2008.pdf.
- Bianci, Primo (2012): Der Wertbeitrag des Objektmanagements in der Wertkette des Immobilienmanagements. In: Institut für Banking and Finance – CUREM (Hg.): Immobilienwirtschaft aktuell 2012. Beiträge zur immobilienwirtschaftlichen Forschung. Zürich: vdf Hochschulverlag, S. 95–108.
- Bielka, Frank (2004): Kommunale Wohnungswirtschaft ist Stadtentwicklung. Aufbruch in die Zukunft. In: Die Wohnungswirtschaft, Jg. 54, H. 11, S. 12–16.
- Blatter, Joachim (2007): Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850-2000). Univ., Habil.-Schr.--Konstanz, 2006. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges (Modernes Regieren, 3).
- Blatter, Joachim; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (Hg.) (2007): Qualitative Politikanalyse. eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 44).
- Blum, Ulrich (Hg.) (1999): Grundlagen der Volkswirtschaftslehre. Berlin: Springer (Springer-Lehrbuch).
- BMF (2007): Grunderwerbsteuer. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/n94/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/G/005_Grunderwerbsteuer.html, zuletzt aktualisiert am 30.08.2011, zuletzt geprüft am 30.08.2011.
- BMSFJ [Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend] (2010): Standortfaktor Familienfreundlichkeit wirkt Fachkräftemangel entgegen. Pressemitteilungen. Herausgegeben von Internetredaktion. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=163630.html>, zuletzt aktualisiert am 25.10.2010, zuletzt geprüft am 21.09.2011.
- BMVBS (Hg.) (2002): Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln. Berlin.
- BMVBS (Hg.) (2009b): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Band 2. Drucksache 16/ 13325 (Bundestag). Berlin. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/133/1613325.pdf>.
- BMVBS (Hg.) (2010): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Unter Mitarbeit von BBSR und IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH. Berlin. (Forschungen, Heft 145).
- BMVBS (Hg.) (2010b): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand der 70er und 80er Jahre. Unter Mitarbeit von Analyse & Konzepte. (Werkstatt: Praxis, 68).
- BMVBS (Hg.) (o. J.): Städtebauförderung – Verfügungsfonds. Der Verfügungsfonds – ein Angebot zur kooperativen Zentrenentwicklung. Online verfügbar unter http://www.staedtebaufoerderung.info/n9486354/StBauF/DE/AktiveStadtUndOrtsteilzentrum/Programm/Veruegungsfonds/veruegungsfonds_node.html?__nnn=true, zuletzt aktualisiert am 20.10.2011, zuletzt geprüft am 11.11.2011.
- BMVBS; BBR (Hg.) (2007): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Unter Mitarbeit von IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH. Vesper, Jürgen; Thrun, Thomas; Jaedicke, Wolfgang; Lorenz-Hennig, Karin; Zander, Christoph. Berlin, Bonn (BBR-Forschungen, 124).
- BMVBS; BBR (Hg.) (2007c): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter. Unter Mitarbeit von Juliane Banse, Holger Oertel, Ludwig Schätzl

- (IÖR) Jan Glatter, Steffen Jentsch und Kris Kaufmann (TU Dresden). Bonn (BBR-Forschungen, 129).
- BMVBS; BBR (Hg.) (2008): Expertise Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen. Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Guido Spars, Michael Heinze und Holger Mrosek. (BBR-Online-Publikation, 01). Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23470/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2008/DL_ON012008,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON012008.pdf, zuletzt geprüft am 22.05.2009.
- BMVBS; BBR (Hg.) (2008a): Stadtbau West. Stadtbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtbau West. Unter Mitarbeit von Forschungsagentur Stadtbau West FORUM GmbH. Berlin; Oldenburg. Online verfügbar unter <http://www.stadtbauwest.de/konzept/Broschuere2008.pdf>, zuletzt geprüft am 07.02.2011.
- BMVBS; BBR (Hg.) (2009b): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahten Immobilien („Schrottimmobilen“). Ein Projekt des Forschungsprogramms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (EXWoSt)". Unter Mitarbeit von Rudolf Schäfer, Petra Lau und Ulf Gerlach et al. Bonn (Werkstatt: Praxis, 65).
- BMVBS; BBSR (Hg.) (2009): Analyse ausgewählter familienfreundlicher Bauprojekte Ergebnisse der ExWoSt-Studie „Strategien und Aktionsfelder für städtisches Wohnen von Familien“. Unter Mitarbeit von Empirica. (BBSR-Online-Publikation, 13). Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON132009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON132009.pdf, zuletzt geprüft am 19.08.2010.
- BMVBW (Hg.) (2011): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. Unter Mitarbeit von IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH und BBSR. Berlin. (Forschungen, 146).
- BMVBW; BBR (Hg.) (2004): Stadtbau West. 16 Pilotstädte bauen um. Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Unter Mitarbeit von Forschungsagentur Stadtbau West FORUM GmbH. Online verfügbar unter <http://www.stadtbauwest.de/konzept/Broschuere2004.pdf>, zuletzt aktualisiert am 08.04.2004, zuletzt geprüft am 02.09.2011.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang; Littig, Beate (Hg.): Das Experteninterview : Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 33–70.
- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik: kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Zugl.: Hagen, Fernniv., Habil.-Schr., 2000. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Staatslehre und politische Verwaltung, 5).
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna Katharina (2007): Zehn Jahre neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband, 29).
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 37), S. 71–91.

- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Kißler, Leo (2004): Modernisierung lokaler Politik – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Jann, Werner (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform: eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma; Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 24), S. 64–74.
- Bohnsack, Ralf; Nentwig-Gesemann; Nohl Arnd-Michael (2001): Einleitung: Die dokumentarische Methode und ihrer Forschungspraxis. In: Bohnsack, Ralf (Hg.): Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Opladen: Leske und Budrich, S. 9–24.
- Bommelmann, Annegret (1998): Erwerbergenossenschaft oder Verkauf an Privat-Investoren? Welche Weg würden Sie bei der Privatisierung der KWG bevorzugen und warum? Antworten für die Stadt Kiel. In: Die Wohnungswirtschaft (09), S. 10.
- Bonfadelli, Heinz (2002): Medieninhaltsforschung : Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Konstanz: UVK-Verl.-Ges (UTB, 2354).
- Brake, Klaus (2007): 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten von Globalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 65, H. 03, S. 175–185.
- Bräscher, Alexander (2005): Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. Hg. v. Andreas Pfnür. Technische Universität Darmstadt. Darmstadt (Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, 02).
- Braun, Dietmar (2005): Steuerungstheorien. In: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft – 1: A – M. 3. Aufl. München: Beck (Beck'sche Reihe), S. 611–618.
- Brenner, Neil; Heeg, Susanne (1999): Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Möglichkeiten und Beschränkungen. In: Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, H. 02, S. 103–119.
- Brockhaus (2001): Brockhaus – die Enzyklopädie. Kir – Lagh. 20. Aufl. Leipzig; Mannheim: 5 F.A. Brockhaus GmbH (12).
- Bucher, Hansjörg; Schlömer, Claus (2003): Der demographische Wandel und seine Wohnungsmarkt-relevanz. In: vhw Forum Wohneigentum, H. 03, S. 121–126.
- BulwienGesa AG; BPW Hamburg Stadtplanung Forschung Beratung Jochumsen Schneider GbR (05/ 2008): Wohnungswirtschaftliches und städtebauliches Handlungskonzept für aufgelassene Wohnstandorte in Osnabrück. Berlin. Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Britenabzug/51_02_-_Bericht_brit_Wohnq_190508.pdf, zuletzt geprüft am 23.08.2010.
- Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V. (2004): Stellungnahme zur Haushalts- und Finanzpolitik der Landeshauptstadt Kiel. Kiel. Online verfügbar unter http://www.steuerzahler-schleswig-holstein.de/uploads/Dateien/Kiel_neu.pdf, zuletzt aktualisiert am 21.12.2004, zuletzt geprüft am 14.02.2011.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Strukturdaten und -indikatoren. Agentur für Arbeit Kiel; Osnabrück; Wilhelmshaven. (Zahlen, Daten, Fakten). Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/>, zuletzt aktualisiert am 31.5.2011, zuletzt geprüft am 2.9.2011.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Glossar. Beschäftigung. Online verfügbar unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Glossare/Glossare-Nav.html>, zuletzt geprüft am 09.02.2011.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Strukturdaten und -indikatoren. Agentur für Arbeit Kiel / Osnabrück/ Wilhelmshaven (Zahlen, Daten, Fakten). Online verfügbar unter

- [http:// statistik.arbeitsagentur.de/](http://statistik.arbeitsagentur.de/) Statistikdaten, zuletzt aktualisiert am 31.05.2011, zuletzt geprüft am 02.09.2011.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2007): 21. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005-2008. Drucksache 16/ 6275. Berlin. Online verfügbar unter [http:// dip21.bundestag.de/ dip21/ btd/ 16/ 062/ 1606275.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606275.pdf), zuletzt geprüft am 16.06.2012.
- Bundesregierung Deutschland (2011): Zukunft der Städtebauförderung (Drucksache 17/ 5972). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (Drucksache 17/ 5790) der Abgeordneten Sören Bartol u. a. der Fraktion der SPD. Berlin.
- Bundesregierung Deutschland (2012): 2. Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Bundestagsdrucksache Nummer 17/11200. Berlin.
- Bundesregierung Deutschland (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidrun Bluhm, Dr. Kirsten Tackmann, Steffen Bockhahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Wohnungsprivatisierung in Deutschland. Drucksache 17/12950. Berlin.
- Bundesregierung Deutschland (2013b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daniela Wagner, Bettina Herlitzius, Sven-Christian Kindler weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Nach dem Verkauf der TLG Wohnen GmbH an die TAG Immobilien AG. Drucksache 17/13043. Berlin.
- Bundestagsfraktion der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen (2011): Antrag 40 Jahre Städtebauförderung – Erfolgsmodell für die Zukunft der Städte und Regionen erhalten und fortentwickeln. Drucksache 17/ 6444. vom 05.07.2011. Berlin. Online verfügbar unter [http:// dipbt.bundestag.de/ dip21/ btd/ 17/ 064/ 1706444.pdf](http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/064/1706444.pdf), zuletzt geprüft am 11.11.2011.
- Bündnis 90/ Die Grünen Landtagsfraktion Niedersachsen (2005): Info-Paket „Verkauf der NILEG“. Online verfügbar unter [http:// www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/ cms/ default/ dokbin/ 116/ 116938.infopaketa_verkauf_der_nileg.pdf](http://www.fraktion.gruene-niedersachsen.de/cms/default/dokbin/116/116938.infopaketa_verkauf_der_nileg.pdf), zuletzt aktualisiert am 05.04.2005, zuletzt geprüft am 12.11.2009.
- Burth, Andreas (2011): Liquiditätskredit. Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Andreas Burth. Online verfügbar unter [http:// www.haushaltssteuerung.de/ lexikon-liquiditaetskredit.html](http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-liquiditaetskredit.html), zuletzt aktualisiert am 22.10.2011, zuletzt geprüft am 05.12.2011.
- Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive. In: Hans-Peter Burth und Axel Görlitz (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges (Schriften zur Rechtspolitologie, 12), S. 7–16.
- Centaurus (2005): ECLIPSE 2005-3 - plc. incorporated with limited liability under the laws of Ireland with registration number 409731. Online verfügbar unter [http://www.ise.ie/debt_documents/ centaurus_1242.pdf](http://www.ise.ie/debt_documents/centaurus_1242.pdf), zuletzt aktualisiert am 20.12.2005, zuletzt geprüft am 09.06.2011.
- Centerra AG (2011): Überdurchschnittliche Reaktionszeiten - Residential Property Management mit centerra. Online verfügbar unter <http://www.centerra.de/residential-property>, zuletzt geprüft am 15.03.2011.
- Cezanne, Wolfgang (2005): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 6. Aufl. München; Wien: Oldenbourg.
- Clark, Colin (1940): The conditions of economic progress. London: Macmillan.
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, New Series, Jg. 4, H. 16, S. 386–405.
- Czada, Roland (1997-11-14): Neuere Entwicklungen der Politikfeldanalyse. Veranstaltung vom 14.11.1997, aus der Reihe "Politologentag". Balsthal. Online verfügbar unter

- <http://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/balsthal.pdf>, zuletzt geprüft am 06.12.2010.
- Czada, Roland (2001): Kooperation als Entdeckungsverfahren. Überlegungen zum Innovationspotenzial assoziativen Handelns. Unter Mitarbeit von 133-168. In: Siegfried Frick, Reinhard Penz und Jens Weiß (Hg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb. Marburg: Metropolis-Verl. (Institutionelle und evolutorische Ökonomik, 15).
- Czada, Roland; Schimank, Uwe (2000): Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung. In: Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, 39), S. 23-43.
- Dangschat, Jens; Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander (2008b): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Herausforderungen und Chancen. In: Alexander Hamedinger, Oliver Frey und Jens S. Dangschat et al. (Hg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. 1. Aufl. s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV), S. 352–367.
- Dehne, Peter (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, S. 608–614.
- Deutsche Bundesbank (1998): Monatsbericht April. Heft 4. Frankfurt am Main.
- Deutscher Mieterbund (2012): Wohnungsmangel in Deutschland immer größer. Wohnkosten auf Rekordniveau – Energiewende verteuert Mieten zusätzlich. Pressemeldung vom 19.10.2012, zuletzt geprüft am 11.12.2012.
- Deutscher Städtetag (2002-2010): Vergleichende Großstadtstatistik, Schnellbericht zum Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Quartalsberichte der Jahre 2002-2010, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2010): Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. Köln/ Berlin (Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, 93).
- Deutsches Institut für Urbanistik [Difu] (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. im Auftrag des BBR. Unter Mitarbeit von Thomas Franke, Wolf-Christian Strauss und Bettina Reimann et al. Herausgegeben von BMVBS. Online verfügbar unter http://www.bak.de/userfiles/bak/download/studie_integrierte_stadtentwicklung.pdf, zuletzt geprüft am 05.12.2011.
- Die Welt – online (2005): Politiker streiten um den Verkauf der Nileg-Wohnungen – Nachrichten. Online verfügbar unter http://www.welt.de/print-welt/article671270/Politiker_streiten_um_den_Verkauf_der_Nileg_Wohnungen.html, zuletzt geprüft am 25.08.2010.
- Diekmann, Andreas (1998): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 4. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuchverl.
- Diekmann, Andreas (2010): Spieltheorie: Einführung, Beispiele, Experimente. 2. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch-Verl (Rowohlts Enzyklopädie, 55701).
- Diekmann, Jochen; Arlt, Monika (Hg.) (1996): Wohnungspolitik für Städte, Gemeinden und Kreise. Köln: Dt. Gemeindeverl.
- Dilger, Thomas (2011): Schrumpfung endlich akzeptieren. Immobilienbrie5 f. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.05.2011 (111), S. 37.
- Doehler-Behzadi, Marta; Keller, Donald A.; Klemme, Marion; Koch, Michael (2005): Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung. In: DisP, H. 161, S. 71–78, zuletzt geprüft am 29.11.2011.

- Dopfer, Thomas (2000): Der westdeutsche Wohnungsmarkt. Ein dynamisches Teilmarktmodell ; Theorie und empirische Überprüfung 1971-1997. Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss. 1998. München: Vahlen.
- Downs, Anthony (1994): Inside bureaucracy. 3. Aufl. Prospect Heights.: Waveland Press.
- Dresdner Kleinwort Benson / Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (1999): Informationsmemorandum Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH.
- Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hg.) (2009): Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (VS ResearchQuartiersforschung).
- Duden-Online (2013): Geschäftsmodell und Geschäft. Hg. v. Bibliographisches Institut GmbH. Dudenverlag. Mannheim. Online verfügbar unter <http://www.duden.de/node/710727/revisions/1099108/view> (Geschäftsmodell) sowie <http://www.duden.de/node/641598/revisions/1103531/view> (Geschäft), zuletzt geprüft am 11.12.2012.
- Duvigneau, Hans Jörg (2002): Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen. Vom Instrument der Verteilungspolitik zum wirtschaftlich agierenden Dienstleistungsunternehmen mit sozialem Anspruch – kann das gutgehen? Online verfügbar unter http://www.schaderstiftung.de/docs/bearb_wohnwandel_duvigneau.pdf, zuletzt geprüft am 30.12.2009.
- Ebinger, Alice (2008): Spekulationsblasen am Immobilienmarkt. Diplomarbeit. Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen. Nürtingen. 21.09.2011.
- Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen. Hg. v. PT Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung [RWTH Aachen] (PT_Materialien, 13).
- Eichener, Volker; Schauerte, Martin (1999): Sozialarbeit in der bayerischen Wohnungswirtschaft. Neue Herausforderungen für die Wohnungsunternehmen im Zuge des sozialen und demographischen Wandels. München: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Wohnen in Bayern).
- Einig, Klaus; Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2003): Einführung. [Themenheft Aktionsraum Region – Regional Governance]. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 08/ 09, S. I–IV.
- Einig, Klaus; Strubelt, Wendelin; Ibert, Oliver; Grabher, Gernot (2005): Urban Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 09/ 10, S. I–IX.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2007b): Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft mbH. Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 sowie Lagebericht für das Geschäftsjahr 2005. Hannover. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt aktualisiert am 28.06.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2009): OWG Asset GmbH & Co. KG. Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2008 bis zum 31.12.2008. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt geprüft am 30.05.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2009e): Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG. Jahresabschluss zum 31.12.2009. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt geprüft am 06.12.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2010): Kieler Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung. Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2009 bis zum 31.12.2009 Lagebericht für das Geschäftsjahr vom 1. Januar bis 31. Dezember 2009. Kiel. Online verfügbar unter https://www.ebundesanzeiger.de, zuletzt geprüft am 09.11.2010.

- Elektronischer Bundesanzeiger (2010a): Wohnungsbaugesellschaft JADE erste mbH & Co. KG. Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt geprüft am 28.10.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2010b): KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG Kiel Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2009 bis zum 31.12.2009. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de>, zuletzt geprüft am 09.11.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2010c): OWG Asset GmbH & Co. KG Jahresabschluss zum 31.12.2009. Osnabrück. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de>, zuletzt geprüft am 30.05.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2010d): Heimstättenverein Osnabrück eG Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2009. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt geprüft am 29.06.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2010e): Wohnungsbaugesellschaft JADE mbH. Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009. Bilanz. Wilhelmshaven.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2011a): OWG Asset GmbH & Co. KG. Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010. Bilanz. Osnabrück. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt geprüft am 13.7.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2011b): Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG. Jahresabschluss zum 31.12.2010. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de/>, zuletzt geprüft am 29.10.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2011c): Kieler Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung. Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010. Lagebericht für das Geschäftsjahr vom 01. Januar bis 31. Dezember 2010. Kiel. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de>, zuletzt geprüft am 05.12.2011.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2011d): KWG Grundbesitz GmbH & Co. KG. Jahresabschluss & Lagebericht zum Geschäftsjahr vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010. Kiel. Online verfügbar unter <https://www.bundesanzeiger.de>. zuletzt geprüft am 05.12.2012
- Elektronischer Bundesanzeiger (2011f): Wohnungsbaugesellschaft Jade GmbH. Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010. Bilanz zum 31.12.2010. Wilhelmshaven.
- Elektronischer Bundesanzeiger (2013): Kieler Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung. Befreiender Konzernabschluss zum 31. Dezember 2012 gemäß § 291 HGB. Kiel. Online verfügbar unter <https://www.ebundesanzeiger.de>, zuletzt geprüft am 09.10.2013.
- Emerson, Richard M. (1981): Social exchange theory. In: Rosenberg, Morris; Turner, Ralph H. (Hg.): Social psychology. Sociological perspectives. New York NY: Basic Books, S. 30–65.
- Engelhard, Johann (2012): Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: internationale Finanzholding. Herausgegeben von Gabler Verlag. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7998/internationale-finanzholding-v5.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2012.
- Ensling, Andreas (2006): Theoretische Grundlagen für das Portfoliomanagement in der Wohnungswirtschaft. 1. Aufl. Darmstadt: IWU. Online verfügbar unter http://www.iwu.de/file-admin/user_upload/dateien/wohnen/Grundlagen_Portfoliomanagement.pdf, zuletzt geprüft am 1.5.2012.
- Erdmann, Georg; Popp, Harald; Tolksdorf, Michael (2006): Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft. Grundlegende Qualifikationen. 4. Aufl. Karlsruhe: Verl. Versicherungswirtschaft.

- Ernemann, Steffen (2008): Was ist eigentlich ein Private Equity-Deal? Der Unternehmenskauf durch einen Finanzinvestor. In: Azur, H. 2, S. 1–4.
- Ernst & Young GmbH (2011): European Non-Performing Loan Report 2011 Restructuring follows strategy. A review of the European loan portfolio market. Online verfügbar unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European_Non-Performing_Loan_Report/\\$FILE/European%20NPL%20Report%202011.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/European_Non-Performing_Loan_Report/$FILE/European%20NPL%20Report%202011.pdf), zuletzt aktualisiert am 20.10.2011, zuletzt geprüft am 23.12.2011.
- Etzrodt, Christian (2003): Sozialwissenschaftliche Handlungstheorien. Eine Einführung. Konstanz: UVK-Verl.-Ges. (UTB Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, 2411).
- Etzrodt, Christian (2007): Neuere Entwicklungen in der Handlungstheorie. Ein Kommentar zu den Beiträgen von Kroneberg und Kron. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 36, H. 05, S. 364–379.
- Europäische Union (Hg.) (2010): Regionalpolitik Info regio. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prod/prod_de.htm, zuletzt aktualisiert am 18.03.2010, zuletzt geprüft am 10.11.2011.
- Evans, Peter P.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Hg.) (1993): Bringing the state back in. reprint. Cambridge u. a.: Cambridge Univ. Pr.
- Evers, Adalbert (2004-04-18): Zivilgesellschaft und aktivierender Staat. Veranstaltung vom 18.6.2004. Düsseldorf. Veranstalter: Kongress "Bürger machen Stadt", Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kulturelles und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter http://www.uni-giessen.de/~gj71/Vortrag_aktuell.pdf, zuletzt geprüft am 19.08.2011.
- Evers, Adalbert (2005): Verständnisse und Formen lokaler Partnerschaften. In: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Stadtforschung aktuell, 104), S. 111–131.
- Faber, Oliver (2009): Porträt der Finanzinvestoren „The Blackstone Group“ und „Cerberus Capital Management“. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung (Arbeitspapier, 169). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_169.pdf, zuletzt aktualisiert am 22.01.2009, zuletzt geprüft am 30.11.2009.
- FAZ (Kowar, Johann) (2010-09-24): Unterschätzte Wohnungen. Immobilienbrief5 f. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe 222, 24.09.2010, S. 39.
- FAZ (Schröder, Rackham) (2011b-08-12): Schwierige Vorausschau. Wie belastbar sind Prognosen zu Trends in der Immobilienanlage? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe 186, 12.08.2011, S. 35.
- FAZ (Uttich, Steffen) (2011-08-12): Bestätigung für vorsichtige Investoren. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe 186, 12.08.2011, S. 35.
- FAZ (Uttich, Steffen) (2011-12-23): Reger Handel mit Wohnungspaketen. Immobilienmarkt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe 299, 23.12.2011, S. 37.
- Feßler, Sigrid (2010): Die Zersplitterung der Regelungen über den geförderten Wohnungsbau nach der Förderalismusreform. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 63, H. 05, S. 267–274.
- Filstad, Cathrine; Gottschalk, Petter (2009): How Knowledge Organizations Work: The Case of Real Estate Agencies. In: International Real Estate Review, Jg. 12, H. 01, S. 88–97.
- Fleischhauer, Uwe (20.-22. Oktober 2008): „Institutionelle Investoren“ und Private Equity/ Infrastruktur – Hintergründe und Fakten -. Tagung: Pension Fund Investment – World Deutschland 2008. Fleischhauer, Hoyer & Partner (Private Equity Consultants). Frankfurt am Main.
- Föbker, Stefanie (2008): Wanderungsdynamik in einer schrumpfenden Stadt ... eine Analyse innerstädtischer Umzüge. Dissertation. Bonn. Online verfügbar unter <http://deposit.d-nb.de/cgi->

- bin/ dokserv?idn=989785319&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=989785319.pdf, zuletzt geprüft am 05.01.2011.
- Fortress Investment Group LLC (2012): About Fortress – Fortress Overview -. Online verfügbar unter <http://www.fortress.com/AboutFortress/Default.aspx>, zuletzt aktualisiert am 19.06.2012, zuletzt geprüft am 25.06.2012.
- Fourastié, Jean (1954): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln-Deutz: Bund-Verl.
- Frank Immobilien Management GmbH, <http://www.frankgruppe.de/impressum.html>, zuletzt geprüft am 2011-03-08.
- Franz, Thorsten (2005): Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung. Univ., Habil.-Schr.--Halle-Wittenberg, 2003. Tübingen: Mohr Siebeck (Jus publicum, 123).
- Frick, Dieter (2009): "Geld und Stadt": Herausforderungen an Stadtplanung und Städtebau. Anmerkungen zum Thema der Jahrestagung 2008. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Geld und Stadt. Almanach 2008/ 2009. Berlin, S. 25–32.
- Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: DisP, H. 04 (163), S. 16--27, zuletzt geprüft am 06.07.2011.
- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)], S. 353–365.
- Fürst, Dietrich (2007a): Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. In: Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin.htm> (Städte im Umbruch: Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadttumbau & Regenerierung, 04), S. 5–10.
- Fürst, Dietrich; Zimmermann, Karsten (2005): Arbeitsbericht DFG-Projekt. Governance – Ein tragfähiges Analysekonzept für Prozesse regionaler oder lokaler Selbststeuerung? Endbericht des DFG-Forschungsprojekts FU 101/ 22-1 (Sachbeihilfe). Online verfügbar unter http://www.zit.tu-darmstadt.de/cipp/tudzit/lib/all/lob/return_download,ticket,guest/bid,1232/check_table,it_chap_downl_embed/_/Arbeitsbericht_DFG_Governance.pdf, zuletzt aktualisiert am 11.04.2007, zuletzt geprüft am 16.06.2010.
- Gabler Verlag (Hg.) (2012), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Wohnungsgenossenschaft, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/1477/wohnungsgenossenschaft-v8.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2012.
- Gagfah Group (2006): Offering of up to 42,750,000 Registered Shares, zuletzt aktualisiert am 06.10.2006, zuletzt geprüft am 22.12.2011.
- Gagfah Group (2009): Interim Report. as of September 30, 2009 (03).
- Gagfah Group (2011): Impressum. Online verfügbar unter <http://www.gagfah.de/de/impressum.html>, zuletzt geprüft am 1.06.2011.
- Gagfah Group (Jasmin Philipp) (2010-04-09): Bitte um Gesprächstermin. Essen. email an IRS (Kris Kaufmann).
- Ganser, Karl (2004): Mit weniger auskommen – aus der Vergangenheit lernen? (Städte im Umbruch: Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadttumbau & Regenerierung, 01, S. 56-57). Online verfügbar unter <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/10ganser.htm>, zuletzt aktualisiert am 03.05.2004, zuletzt geprüft am 10.07.2011.

- Gatzweiler, Hans-Peter; Kuhlmann, Petra; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia; Pütz, Thomas; Schlömer, Claus; Schürt, Alexander (2006): Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen. Ergebnisse aus der laufenden Raum- und Stadtbeobachtung des BBR zur Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland. Herausgegeben von BBR. BBR-Online-Publikation. Online verfügbar unter http://www.baufachinformation.de/suchen.jsp?s=Reurbanisierung&art=full&referer_s=ja, zuletzt geprüft am 13.01.2010.
- Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/ 12, S. 557–574.
- Gausemeier, Jürgen; Fink, Alexander; Schlake, Oliver (1995): Szenario-Management. Planen und Führen mit Szenarien. München; Wien: Hanser Verlag.
- Gawron, Thomas (2010): Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz – zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. Herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Friedrich Klaus, Robert Holländer und Wolfgang Kühn. Leipzig/ Berlin. (Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, 07). Online verfügbar unter http://www.uni-leipzig.de/koremi/modules/veroeffentlichungen/Literatur/Band_07.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2011.
- GdW (2012a): GdW Jahres-Presskonferenz am 18. Juni 2012. Daten und Trends der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft 2011/ 2012. Berlin. Online verfügbar unter http://web.gdw.de/uploads/Praesentation%20JPK_2012_06_15%20Enddat.pdf, zuletzt geprüft am 26.06.2012.
- GdW (2012b): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2012/ 2013. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. 1. Aufl. Berlin.
- GdW-Telefonkontakt (Klaus Schrader) (2012-06-25): Telefonat zu durchschnittlichen Instandhaltungspauschalen.
- Gern, Alfons (2007): Handlungsspielräume der Gemeinden bei Entschuldung durch Veräußerung des Wohnungsbestands. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 26, H. 01, S. 12–16.
- Gewos (2007b): Kieler Wohnungsmarktkonzept. Teil 2 – Statistik. Bericht. Kiel, zuletzt geprüft am 30.12.2010.
- Gewos (2009): Vertiefungsuntersuchung für das Soziale-Stadt-Gebiet Mettenhof. Ergänzung zum Kieler Wohnungsmarktkonzept. Hamburg.
- Gewos (2013): Fortschreibung Wohnungsmarktkonzept Landeshauptstadt Kiel. Kurzbericht. Hamburg.
- Gewos [Institut für Stadt, Regional- und Wohnforschung GmbH] (2007): Kieler Wohnungsmarktkonzept. Teil 1. Bericht. Kiel.
- Giddens, Anthony (1993): New rules of sociological method: a positive critique of interpretative sociology. 2. Aufl. Oxford: Polity Pr.
- Giddens, Anthony (1995): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Theorie und Gesellschaft, 1).
- Gissendanner, Scott (2002): Urbane Regime in den USA und Deutschland: Eine Einführung. In: Planungsrundschau, H. 03/ 04.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (UTB, 2348).
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; VS Verl. für Sozialwiss. (Lehrbuch).

- Gotsch, Wilfried (1987): Soziale Steuerung – zum fehlenden Konzept einer Debatte. In: Glagow, Manfred (Hg.): Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme d. Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler: Centaurus-Verl.-Ges., S. 27–44.
- Gretschmann, Klaus (1983): Ursachen und Folgen der Finanzkrise der Städte. In: Hesse, Joachim Jens; Ganseforth, Heinrich; Fürst, Dietrich; Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 63–82.
- Grosskopf, Werner; König, Petra (2001): Der Wohnungsmarkt – Grundstrukturen und Funktionsweise. In: Hanspeter Gondring (Hg.): Handbuch Immobilienwirtschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 75–94.
- Grosskopf, Werner; König, Petra (2001a): Die Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hanspeter Gondring (Hg.): Handbuch Immobilienwirtschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 165–184.
- Güldenbergh, Eckart (2006): Ausverkauf städtischer Wohnungen und Gegenstrategien aus Kieler Sicht. In: Wohnbund e.V. (Hg.): Ausverkauf der Wohnungswirtschaft. Wohnbund-Informationen (Wohnbund-Informationen, III-IV), S. 21–28.
- Gusy, Christoph (2007): Brauchen wir eine juristische Staatslehre? In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) (55), S. 41–71.
- Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Shaun (1998): Comparative Government and Politics: An Introduction. In: Hague, Rod; Harrop, Martin; Breslin, Shaun (Hg.): Comparative Government and Politics. 4. Aufl. London: MacMillan Press Ltd, S. 272–287.
- Hahne, Ulf (2010): Wertverlust und Eigenheim – Motivation und Ortsbindung. In: vhw Forum Wohneigentum, H. 01, S. 13–17.
- Hain, Mathias (2008): Die Performance von öffentlichen Unternehmen am Beispiel von Wohnungsunternehmen in Deutschland. Univ., Diss. Frankfurt(Oder). 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler (Gabler Edition WissenschaftSchriften zum europäischen Management).
- Hallenberg, Bernd (2006b): „Kommunale nicht besser als Private?“ – Mietenpolitik und ihre Folgen im Vergleich. Erste Ergebnisse des Projektes „Transformation der Wohnangebotslandschaft“. In: Forum Wohneigentum 07 (06), S. 338–347.
- Hamm, Bernd (1999): Globalisierung und Stadtentwicklung. In: Geographische Revue, H. 01, S. 35–63. Online verfügbar unter http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2377/pdf/gr1_99-Ess03.pdf, zuletzt geprüft am 19.08.2011.
- Häublein, Martin; Lehmann-Richter, Arnold (2011): Mieterschutz in der Bundesrepublik Deutschland. In: Oberhammer, Paul; Kletecka, Andreas; Wall, Andrea; Springer-Verlag Vienna (Hg.): Soziales Mietrecht in Europa. 1. Aufl. Vienna: Springer-Verlag Vienna (SpringerLink : Bücher), S. 33–77.
- Hausmann, Dierk (2009): Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände und ihre Konsequenzen für die Stadtentwicklung am Beispiel von Frankfurt am Main. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Geld und Stadt. Almanach 2008/ 2009. Berlin, S. 155–168.
- Häußermann, Hartmut (2006): Marktplatz oder Gemeinwesen? Der politische Inhalt der Verkaufspolitik und die Folgen für die Stadtentwicklung. In: Forum Wohneigentum (vhw), H. März – April, S. 159–163.
- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Orig.-Ausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 2512).

- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2000): *Soziologie des Wohnens: eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens.* Weinheim [u. a.]: Juventa-Verl (Grundlagentexte Soziologie).
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2004): *Stadtsoziologie. Eine Einführung.* Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- HB (Reichel, Reiner) (2008-02-11): Vivacon kauft Immobilienverwalter. Curanis SDax-Konzern übernimmt zunächst 80 Prozent am Münsteraner Familienunternehmen. In: *Handelsblatt*, H. 029, S. 24.
- Healey, Patsy; Cars, Göran; Madanipour, Ali; de Magelhaes, Claudio (2002): Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity. In: Healey, Patsy; Cars, Göran; Madanipour, Ali; de Magelhaes, Claudio (Hg.): *Urban governance, institutional capacity and social milieux.* Aldershot: Ashgate Publishing, S. 6–28.
- Heeg, Susanne (2008): Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft. Die "South Boston Waterfront" als Beispiel für eine neue Strategie städtischer Baupolitik. Bielefeld: transcript (Urban Studies).
- Heeg, Susanne; Holm, Andrej (2012): Immobilienmärkte und soziale Polarisierung in der Metropolregion Frankfurt Rhein-Main. In: Jochen Monstadt, Tobias Robischon und Barbara Schöning (Hg.): *Die diskutierte Region: Probleme und Planungsansätze der Metropolregion Rhein-Main. Interdisziplinäre Stadtforschung.* Frankfurt am Main: Campus Verlag GmbH, S. 211–230.
- Heftrich, Norbert (2006): Geschäftspolitiken und -modelle neuer und alter Akteure. Grundlagen der Transformation des Wohnimmobilienmarktes. In: *Forum Wohneigentum*, Jg. 07, H. 06, S. 349–356.
- Heimstättenverein Osnabrück eG (2009): *Satzung der Heimstättenverein Osnabrück eingetragene Genossenschaft.* Online verfügbar unter <http://www.hvo-eg.de/images/stories/HVO-Satzung.pdf>, zuletzt aktualisiert am 27.04.2009, zuletzt geprüft am 17.11.2011.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.* 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 29–44.
- Heinelt, Hubert; Egner, Björn; Georgakis, Nikolaos, et al. (Hg.) (2004a): *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente.* Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Heinelt, Hubert; Haus, Michael (2006): Governance und das Zusammenspiel von politischer Führung und Partizipation. Voraussetzungen für ein effektives und legitimes Regieren auf lokaler Ebene. In: *vhw Forum Wohneigentum*, H. 01, S. 76–81.
- Heiner, Ronald A. (1983): The Origin of Predictable Behavior. In: *American Economic Review* 73 (04), S. 560–595.
- Heinz, Ulrike; Kämper, Andrea; Kiehle, Wolfgang; Schmidt, Christian; Stücker, Rainer (1994): *Wohnungspolitik.* In: Klemisch, Herbert (Hg.): *Handbuch für alternative Kommunalpolitik.* Bielefeld: AKP-Verl, S. 161–169.
- Heinz, Werner (2008): *Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung.* Berlin: Difu (Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis, 6).
- Heinz, Werner (Hg.) (1993): *Public Private Partnership — Ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?* Stuttgart, Berlin, Köln (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, 87).
- Heinze, Frank (2009): Lösungsansätze für das Kollektivgut-Problem in Innenstädten. Eine Bewertung aktueller Instrumente der kooperativen Stadtentwicklung. In: *RaumPlanung* (142), S. 27–32.

- Hentze, Joachim; Brose, Peter (1990): Personalführungslehre: Grundlagen, Führungsstile, Funktionen und Theorien der Führung. Ein Lehrbuch für Studenten und Praktiker. 2. Aufl. Bern ; Stuttgart ; Wien: Haupt (UTB).
- Hillenbrand, Manfred (2006): Akteure des Real-Estate-PrivateEquity-Marktes. In: Rottke, Nico (Hg.): Handbuch real estate private equity. 1. Auflage. Köln: Müller (Immobilien-Wissen), S. 77–86.
- Hohn, Stefanie; Wortmann, Rolf (Hg.) (2004): Urbanes Wohnen Jahnplatz. Ein Beispiel für innovative Kooperation in der Stadtentwicklung ; Erfahrungsbericht aus dem ExWoSt-Forschungsprojekt "3stadt2" in Osnabrück. 1. Aufl. Osnabrück: Secolo-Verl.
- Holler, Manfred J.; Illing, Gerhard (2006): Einführung in die Spieltheorie. 6., überarb. Aufl. Berlin u. a.: Springer (Springer-Lehrbuch).
- Hollingsworth, J. Rogers; Schmitter, Philippe C.; Wolfgang, Streeck (1994): Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance. In: Hollingsworth, J. Rogers; Schmitter, Philippe C. Streeck Wolfgang (Hg.): Governing capitalist economies: performance and control of economic sectors. New York/ Oxford: Oxford University Press, S. 3–16.
- Holm, Andrej (2009): Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände und neue Verwertungsstrategien in Frankfurt am Main. In: Heeg, Susanne; Pütz, Robert (Hg.): Wohnungs- und Büroimmobilienmärkte unter Stress. Deregulierung, Privatisierung und Ökonomisierung. Frankfurt am Main: Selbstverl. "Rhein-Mainische Forschung" des Inst. für Humangeographie der Johann-Wolfgang-Goethe-Univ. (Rhein-Mainische Forschungen, 129), S. 39–55.
- Holm, Andrej (2010): Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 05/ 06, S. 391–402.
- Holm, Andrej (2011): Wohnung als Ware – Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung. In: Widersprüche, Jg. 31, H. 121, S. 9–20.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)], S. 366–377.
- Holtmann, Everhard; Schaefer, Rainer (1996): Wohnen und Wohnungspolitik in der Großstadt. Eine empirische Untersuchung über Wohnformen, Wohnwünsche und kommunalpolitische Steuerung in Nürnberg. Opladen: Leske + Budrich.
- Holzmann, Christoph; Rottke, Nico B. (2005): Opportunity Funds. In: Schulte, Karl-Werner; Bone-Winkel, Stephan; Thomas, Matthias; Holzmann, Christoph (Hg.): Handbuch Immobilien-Investition. 2., vollst. überarb. Aufl. Köln: Immobilien Informationsverl. (Immobilien-Wissen), S. 319–338.
- Homann, Ingrid-Elisabeth (2001): Die Verwaltung von Wohnimmobilien. In: Gondring, Hanspeter (Hg.): Handbuch Immobilienwirtschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 505–521.
- Huffschmid, Jörg (2007): Internationale Finanzmärkte: Funktionen, Entwicklungen, Akteure. In: Jörg Huffschmid, Margit Köppen und Wolfgang Rhode (Hg.): Finanzinvestoren: Retter oder Raubritter? Neue Herausforderungen durch die internationalen Kapitalmärkte. Hamburg: VSA-Verlag, S. 10–50.
- Hundt, Dennis (2011): Nicht umlagefähige Nebenkosten. Hg. v. <http://www.hausverwaltervermittlung.de>. Online verfügbar unter <http://www.hausverwaltervermittlung.de/blog/nicht-umlagefaehige-nebenkosten/>, zuletzt geprüft am 18.3.2012.
- Hunger, Bernd (2007): Integrierte Stadtentwicklungspolitik – die Wohnungswirtschaft als Partner. In: vhw, H. 06, S. 308–311.

- Hutter, Gérard (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: *RaumPlanung*, Jg. 128, S. 210–214.
- Hutter, Gérard (2009): Planung und Wandel – Theoretische Grundlagen der Strategieforschung für kommunale Fallstudien zur strategischen räumlichen Planung. Dissertation. Dresden. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-ds-1241548852698-23869>, zuletzt geprüft am 17.06.2011.
- Ibert, Oliver (2010): Governance-Formen und Beziehungs- und Interaktionsräume der Ökonomie. In: Heiderose Kilper (Hg.): *Governance und Raum*. Baden-Baden: Nomos, S. 143–160.
- IHK Schleswig-Holstein (Hg.) (2007): PACT-Initiativen in Schleswig-Holstein. Praxistipps und Informationen für die Arbeit mit dem neuen Stadtentwicklungsinstrument in Schleswig-Holstein. Kiel. Online verfügbar unter http://www.ihk-schleswig-holstein.de/linkable-blob/940556/.6./data/PACT_Initiativen_in_Schleswig-Holstein-data.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2011.
- Imbusch, Peter (1998): Macht und Herrschaft in der Diskussion. In: Peter Imbusch (Hg.): *Macht und Herrschaft. Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien*. Opladen: Leske + Budrich, S. 9–26.
- Immobilienverband Deutschland IVD Bundesverband der Immobilienberater, Makler und Sachverständigen e. V. (11/2008): IVD-Marktbeobachtung. Mietbelastung. Berlin. Online verfügbar unter http://www.business-on.de/dateien/dateien/ivd_mietbelastungen_web_011208.pdf, zuletzt geprüft am 15.08.2011.
- Informationsdienst Wissenschaft (2011): 1 Fördereuro generiert 8,47 Euro Bauvolumen – Studie zur Städtebauförderung in Baden-Württemberg. Pressemitteilung vom 17.02.2011. Stuttgart. Online verfügbar unter <http://idw-online.de/pages/de/news409481>, zuletzt geprüft am 11.11.2011.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2004): Verwaltungsvorschrift zur Sicherung von Bindungen in der sozialen Wohnraumförderung nach Wohnungsbindungsgesetz und Wohnraumförderungsgesetz (VwV-SozWo 2004) – [Erlass, Gl.-Nr.: 2330.60], vom 12.02.2008. In: *Amtsblatt Schleswig-Holstein*, S. 548. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/media/files/KdU/VwV-SozWo--SH.pdf>, zuletzt geprüft am 10.02.2011.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2007-01-01): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Stärkung der Städte und Regionen durch nachhaltige Stadtentwicklung. Verwaltungsvorschrift. Gl.Nr. 231.6, vom 02.03.2009 – IV 632 -. Fundstelle: *Amtsblatt für Schleswig-Holstein*, Nr. 09/2009, S. 203–206.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2009): Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, vom Bekanntmachung der Neufassung der Finanzierungsrichtlinien (FiRL) – Erlass vom 16.11.2009. Fundstelle: *Amtsblatt für Schleswig-Holstein*, Nr. 08, S. 1306.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2010b): Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein - Wohnraumförderprogramm 2011 bis 2014 und Aufstockung des Programmolumens für das Jahr 2010, Programmerrlass 2011 bis 2014 und Aufstockung 2010. In: *Amtsblatt Schleswig-Holstein*. Online verfügbar unter <http://shvv.juris.de/shvv/VVSH-2330.66-0001.htm>, zuletzt geprüft am 31.01.2011.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2011): Wohnraumförderung. Online verfügbar unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/StaedteBauenWohnung/Wohnraumfoerderung/Foerderung_node.html, zuletzt geprüft am 01.12.2011.
- Institut der deutschen Wirtschaft [IW Köln] (Hg.) (2010): Öffentliche Wohnung 2.0? (Immobilien-Monitor, 01). Online verfügbar unter <http://www.iwkoeln.de/Portals/0/PDF/im->

- mobilienoekonomik_01_2010.pdf, zuletzt aktualisiert am 15.3.2010, zuletzt geprüft am 31.8.2011.
- Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft Stadt-und Regionalentwicklung (InWIS) (1995): Die Bestimmungsgründe des Investitionsverhaltens auf dem Mietwohnungsmarkt. (InWIS-Berichte, 04).
- Institut Wohnen und Umwelt GmbH [IWU](Hg.): Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Heinz Sautter. Darmstadt.
- IZ (1998-12-17): Fehlbelegungsabgabe gestrichen. In: Immobilien Zeitung, H. 26, S. 17.
- IZ (2006-05-26): Cerberus Ade, Jade. In: Immobilien Zeitung Heft 12, S. 6.
- IZ (2007-11-01): Städtische Wohnungen. Verkaufen? "Vielen Kommunen fehlen klare Ziele". In: Immobilien Zeitung, Heft. 43, S. 6.
- IZ (2007-11-01a): Konversion in Osnabrück. Briten räumen 160 ha Kaserne und 1.300 Wohnungen. In: Immobilien Zeitung, Heft 43, S. 18.
- IZ (2010-09-23): Immobilien-Portfolios. Hilfe, ich will hier raus! In: Immobilienzeitung, H. 38, S. 1.
- Jade Hochschule (2012): Internetauftritt Jade Hochschule. Online verfügbar unter <http://www.jade-hs.de/hochschule/>, zuletzt geprüft am 23.06.2012.
- Jade Immobilien Management GmbH (2010): Wohnen im Alter – JADE Immobilien in Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://jade-immobilien.de/kundenservice/wohntipps/wohnen-im-alter/>, zuletzt aktualisiert am 01.01.2010, zuletzt geprüft am 15.12.2011.
- Jade Immobilien Management GmbH (2011): Wohnen in Wilhelmshaven. Jobdomizil. Online verfügbar unter <http://jade-immobilien.de/mieten/jobdomizil/>, zuletzt geprüft am 04.10.2011.
- Jakubowski, Peter; Herz, Sabine (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld "3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung". Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (Werkstatt: Praxis, 36).
- Jakubowski, Peter; Hohn, Stefanie (2007): Public-Private-Partnership in der Stadtentwicklung – Aufwand und Ertrag. Dargestellt am Beispiel erfolgreicher kooperativer Planungsprozesse in Osnabrück. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 01, S. 49–56.
- Jakubowski, Peter; Pauly, Martina (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 09/ 10, S. 619–626.
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: von Management zu Governance. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 279–303.
- Jann, Werner; Reichard, Christoph; Wollmann, Hellmut (Hg.) (2006): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors – Sonderbd, 26).
- Jenkins, Helmut Walter (2004): Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik. München [u. a.]: Oldenbourg.
- Johann, Bernd; Kietzmann, Matthias (2003): Sandsäcke abwerfen. Um die kriselnde Immobilieneirma zu retten, will sich Aufsichtsrat Vogel von Beteiligungen trennen. In: Focus, 17.11.2003, S. 205.

- Johannsen, Sabine (2010): Die Wohnungsmarktbeobachtung der NBank: Basis für strategische kommunale und regionale Planungen. In: vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen Magazin, H. 02, S. 03–05.
- Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen/ Klaus Jungfer. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe, 495).
- Just, Tobias (2003): Demographie lässt Immobilien wackeln. Aktuelle Themen. Demographie Spezial. (Deutsche Bank Research, 283)
- Just, Tobias (2006): Deutsche Wohnungen: Warum sie bei internationalen Investoren so begehrt sind. In: vhw, H. 02, S. 126–133. Online verfügbar unter http://www.vhw.de/file-admin/user_upload/Forum_Wohneigentum/PDF_Dokumente/2006/200602_893.pdf, zuletzt geprüft am 21.07.2010.
- Just, Tobias (2008): Ein Wort macht Karriere. In: Stadttrendite: Wirklich von Nutzen? Ein Streitgespräch (Deutsche Bank Research, 418), S. 3.
- Just, Tobias (2009): Demografie und Immobilien. München: Oldenbourg.
- Just, Tobias; Maennig, Wolfgang; Schwalbach, Joachim; Voigtländer, Michael (2008): Stadttrendite: Wirklich von Nutzen? Ein Streitgespräch. (Deutsche Bank Research, 418). Online verfügbar unter http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000224517.pdf, zuletzt geprüft am 22.05.2009.
- Just, Tobias; Reuther, Samuel (2005): Wohnungsportfolios in Deutschland: Weitere Verkäufe programmiert. Aktuelle Themen. (dbresearch, Nr. 321). Online verfügbar unter http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000186927.pdf, zuletzt geprüft am 2007-07-22.
- Just, Tobias; Voigtländer, Michael (2011): Zur Rolle der öffentlichen Hand auf dem deutschen Wohnungsmarkt. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 661–673.
- Kabisch, Sigrun; Bernt, Matthias; Peter, Andreas (Hg.) (2004): Stadttumbau unter Schrumpfbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Kämpf-Dern, Annette (2009): Immobilienwirtschaftliche Managementebenen und -aufgaben. Definitions- und Leistungskatalog des Immobilienmanagements. Hg. v. Andreas Pfnür. Technische Universität Darmstadt. Darmstadt (Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, 15).
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen. Opladen: Leske Budrich (Reihe Sozialpolitik und Sozialstaat, 01).
- Kelley, Harold H.; Thibaut, John W. (1978): Interpersonal relations. A theory of interdependence. New York u. a.: Wiley (Wiley-Interscience publication).
- Kemper, Franz-Josef (2004): Regionale Bevölkerungsentwicklung zwischen Wachstum und Schrumpfung. In: Geographische Rundschau, Jg. 56, H. 9, S. 20–25.
- Kestermann, Rainer (1997): Kooperative Verfahren in der Raumplanung. Phänomenologische Betrachtungen. In: Adam, Brigitte (Hg.): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung. Ergebnisse der Jahrestagung des Informationskreises für Raumplanung e.V. "Zukunft der Raumplanung" 1995 in Dortmund – Arbeitsgruppe "Neue Verfahren in der Raumplanung". Dortmund: Selbstverl. des IfR (RaumPlanung spezial, 1), S. 50–78.
- Kiehle, Wolfgang (2008): Wohin gehen die kommunalen Wohnungsbestände? Folgen des Verkaufs an Private Equity Fonds. In: Gisela Schmitt und Klaus Selle (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund: Rohn (Edition Stadt/ Entwicklung), S. 54–62.

- Kieler Mieterverein e.V. (2012): Wohnungsanbieter im Großraum Kiel. Kiel. Online verfügbar unter https://www.kieler-mieterverein.de/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=60, zuletzt geprüft am 15.03.2013.
- Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (2013): Darauf können Sie sich verlassen. Kiel, zuletzt aktualisiert am <http://www.kwg.de/wir-ueber-uns/unternehmensphilosophie.html>, zuletzt geprüft am 31.01.2013.
- Kiel-Mettenhof Ortsbeirat (2010): Niederschrift der Sitzung des Ortsbeirats Mettenhof. 10.02.2010. Online verfügbar unter <http://www.kiel.de/ortsbeiraete/tagesor.php?4&2441>, zuletzt geprüft am 09.12.2011.
- Kiepe, Folkert (2006): Ist Wohnraumversorgung noch eine kommunale Aufgabe? In: Immobilien & Finanzierung – Der Langfristige Kredit, H. 21, S. 740–743.
- Killisch, Winfried; Siedhoff, Mathias (2005): Probleme schrumpfender Städte. In: Geographische Rundschau, Jg. 57, H. 10, S. 60–67.
- Kilper, Heiderose (2009): Multilevel Governance – Anregungen für die Analyse von Stadtentwicklungspolitik in schrumpfenden Städten. In: Kühn, Manfred (Hg.): Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 109–122.
- Kilper, Heiderose (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung. In: Heiderose Kilper (Hg.): Governance und Raum. Baden-Baden: Nomos, S. 9–24.
- Kirchgässner, Gebhard (2008): Homo oeconomicus: das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 3. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 74).
- Kirchhoff, Jutta; Jacobs, Bernd (2007): Erhalt oder Abriss. Perspektiven für nicht marktfähige Wohngebäude aus den späten 1960er und den 1970er Jahren. Stuttgart: Fraunhofer-IRB-Verl. (Bau- und Wohnforschung, F 2489).
- Kirsch, Guy (2004): Neue politische Ökonomie. 5., überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius (UTB, 8272).
- KN (1979-10-31): KWG Kieler Wohnungsbau GmbH, 31.10.1979, S. 13.
- KN (1986-05-08): Sorgenfalten beim KWG-Jubiläum. Städteigenes Wohnungsunternehmen besteht 50 Jahre – Festredner wünschen mehr staatliche Hilfe. In: Kieler Nachrichten, 8.5.1986.
- KN (2002-08-08): WCM rutscht in die roten Zahlen. In: Kieler Nachrichten, 08.08.2002.
- KN (2002-10-26): "Göteborg" in neuem Glanz, In: Kieler Nachrichten, 26.10.2002.
- KN (2004-03-04): 6000 Wohnungen in Kiel wechseln den Besitzer. In: Kieler Nachrichten. 4.3.2004
- KN (2009-09-28): „Vorbildliche Wohnkultur in der "Göteborg", In: Kieler Nachrichten, 28.09.2009.
- KN (Geißler, Boris) (2007-03-13): Mieterverein: Stadt muss sich wieder engagieren, In: Kieler Nachrichten, 13.03.2007, S. 24.
- KN (Genoux, Jörn) (1999-07-31): Jede 20. KWG-Wohnung steht leer. Mietwohnungsmarkt eingebrochen – Hohe Nachfrage nach Reihenhäusern. In: Kieler Nachrichten, 31.07.1999, S. 18.
- KN (Genoux, Jörn) (2006-10-26): Spekulationsblase am Wohnungsmarkt. Wohnungsgenossenschaften grenzen sich von Investmentfonds ab. In: Kieler Nachrichten, 26.10.2006, S. 09.
- KN (Ino/ Eye) (1998-08-26): 'Wohnungsnot' bei den Vermietern. KWG und Wobau senken in Mettenhof die Preise. In: Kieler Nachrichten, S. 15.
- KN (mag) (2010-10-02): KWG jetzt mit Stadtläden in Gaarden, In: Kieler Nachrichten 2.10.2010.

- KN (Wilke, Uta) (1999-05-21): Gansel will die KWG verkaufen. Millionengeschäft so gut wie perfekt. In: Kieler Nachrichten, 21.05.1999.
- KN [Kieler Nachrichten] (1961-05-06): 25 Jahre Kieler Wohnungsbaugesellschaft. In: Kieler Nachrichten, 6.5.1961.
- KN (met) (2004-12-03): KWG wird an US-Gesellschaft Blackstone verkauft. WCM verkauft gesamten Immobilienbestand - für die Mieter bleibt alles beim Alten. In: Kieler Nachrichten, 03.12.2004.
- KN (Geißler, Boris) (2007-03-13): Mieterverein: Stadt muss sich wieder engagieren. In: Kieler Nachrichten, 13.3.2007, S. 24.
- KN (Genoux, Jörn) (1999-07-31): Jede 20. KWG-Wohnung steht leer. Mietwohnungsmarkt eingebrochen – Hohe Nachfrage nach Reihenhäusern. In: Kieler Nachrichten, 31.7.1999, S. 18.
- Knill, Christoph; Schäfer, Ansgar (2011): Policy-Netzwerke. In: Weyer, Johannes (Hg.): Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. 2. Aufl. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Soziologie), S. 189–218.
- Knorr-Siedow, Thomas (2009): Weg damit und vergessen – Zur Privatisierung des öffentlichen Wohnungswesens. In: Planerin, H. 06, S. 23–24.
- Koch, Florian (2010a): Governance und Stadtentwicklungspolitik. In: Florian Koch (Hg.): Die europäische Stadt in Transformation. Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik im postsozialistischen Warschau. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 71–111.
- Koelbl, Susanne (2000): Spender und Spekulant. Trickreiche Geschäfte haben das WCM-Imperium groß und seinen Mehrheitsaktionär Karl Ehlerding reich gemacht. Die Firma ist der größte börsennotierte Immobilienkonzern in Deutschland. In: Der Spiegel, 07.02.2000 (06), S. 84–86.
- Kofner, Stefan (2008): Wohnimmobilien-Aktiengesellschaften. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 61, H. 02, S. 68–72.
- König, Klaus (2000): Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung. Speyer. (Speyerer Forschungsberichte, 209).
- Kooiman, Jan (2005): Governing as Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriften zur Governance-Forschung, 1), S. 149–172.
- Kooiman, Jan (2007): Governing as governance. Reprint. London u. a.: SAGE Publ.
- Kort-Weiher, Gesine (2011): Wohnraumversorgung als kommunale Aufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 653–659.
- Kraemer, Dieter (2009): Der Beitrag der Wohnungswirtschaft zur integrierten Stadtentwicklung. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Geld und Stadt. Almanach 2008/ 2009. Berlin, S. 182–201.
- Krätke, Stefan (1995): Stadt – Raum – Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel, Berlin: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell).
- Krautzberger, Michael (2008): Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 123 (06), S. 337–344. Online verfügbar unter http://www.krautzberger-online.de/texte/aufsatz/DVBl_Stadterneuerung_und_Stadtentwicklung_durch_Private.pdf, zuletzt geprüft am 25.11.2010.
- Krautzberger, Michael (2010): Von der Angebotsplanung zur Projektplanung? Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung. In: RaumPlanung, Jg. 152, S. 205–208 (11-14).

- Krautzberger, Michael; Stür, Bernhard (2012): Schrottimmobilien: Novellierungsvorschlag für eine behutsame Modernisierung des Rückbau- und Entiegelungsgebots (§ 179 BauGB). In: BauR (Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht) (06), S. 874–886.
- Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2011): Urban Improvement Districts – Ein Modell auch für Stadtteilzentren? In: Karoline Brombach, Detlef Kurth und Christina Simon-Philipp (Hg.): Quartiersmitten – Bausteine für die Entwicklung und das Management von Stadtteilzentren. Ein Handbuch für Praxis, Lehre und Forschung. Stuttgart, S. 92–96.
- Kromrey, Helmut (2006): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. 11., überarb. Aufl. Unter Mitarbeit von Jörg Strübing. Stuttgart: Lucius & Lucius (UTB, 1040).
- Kruschwitz, Lutz (2011): Investitionsrechnung. 13. aktualisierte Aufl. München: Oldenbourg; München (Internationale Standardlehrbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).
- Kühne-Büning, Lidwina; Steveling, Lieselotte; Nordalm, Volker (Hg.) (2005): Die Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Vormal: Lehrbuch der Wohnungswirtschaft. Hamburg: Hammonia; Hammonia-Verl.
- Kunde, Björn (2006): Portfoliomanagement in der Wohnungswirtschaft – Praktische Erfahrungen am Beispiel der GESOBAU AG. In: Guido Spars (Hg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland: Trends, Segmente, Instrumente, S. 273–294.
- Lamping, Wolfram Schridde Henning; Plaß, Stefan; Blanke, Bernhard (2002): Der Aktivierende Staat Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung. Universität Hannover, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy.
- Land Schleswig-Holstein (2005b): Soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein. Bekanntmachung der Neufassung der Finanzierungsrichtlinien (FiRL). Erlass des Innenministeriums vom 01. April 2005- IV 501 – 514.101. Online verfügbar unter http://www.ib-sh.de/file-admin/ibank/Immobilien/Soziale_Wohnraumfoerderung/richtlinie_200.pdf, zuletzt aktualisiert am 01.04.2005, zuletzt geprüft am 22.12.2011.
- Land Schleswig-Holstein (2006): Förderungsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein zum Landesprogramm Städtebauförderung 2006-2009. LaProFR 2006-2009. Online verfügbar unter <http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/162022/publicationFile/riili-Landesprogramm0609.pdf>, zuletzt aktualisiert am 03.08.2006, zuletzt geprüft am 16.05.2011.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) (2011): Statistische Berichte Niedersachsen. Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum 01.01.2031, zuletzt aktualisiert am 14.01.2011, zuletzt geprüft am 02.09.2011.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) (2011b): Kleiräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die Jahre 2014 und 2019 [Tabelle]. Online verfügbar unter <http://www.nls.niedersachsen.de/Applet/Prognose/P1000001.HTM>, zuletzt aktualisiert am 12.04.2011, zuletzt geprüft am 02.09.2011.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) (2011): Statistische Berichte Niedersachsen. Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum 01.01.2031, zuletzt aktualisiert am 14.01.2011, zuletzt geprüft am 02.09.2011.
- Landeshauptstadt Kiel (2001): 2. Bericht über Verflechtungen Kiel und Umland. Amt für Wirtschaft, Verkehr, Stadt- und Regionalentwicklung. Kiel.

- Landeshauptstadt Kiel (2002): Vorbericht der Landeshauptstadt zum Haushaltsplan für die Jahre 2002/ 2003. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2002a): Umsetzung der sozialen Rahmenbedingungen nach dem Verkauf der Kieler Wohnungsbaugesellschaft mbH (KWG). Ausschuss für Soziales, Wohnen und Gesundheit (25.04.2002) Drucksache – 0428/ 2002. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2006): Stadtentwicklungsprogramm der Landeshauptstadt Kiel (STEP). Herausgegeben von Landeshauptstadt Kiel und Stadtplanungsamt.
- Landeshauptstadt Kiel (2006b): Richtlinie der Landeshauptstadt Kiel über die Gewährung einer Zuwendung für Studierende in Kiel (16.11.2006).
- Landeshauptstadt Kiel (2006c): Erbbaurechtsgrundstücke in Kiel. Beschlussvorlage 1116/ 2006 (26.10.2006). Dezernat II – Immobilienwirtschaft, zuletzt geprüft am 08.03.2011.
- Landeshauptstadt Kiel (2007b): Haushaltsplan der Landeshauptstadt Kiel für das Jahr 2007. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2007c): Mietobergrenzen. Anpassung der Regel-Höchstbeträge für anzuerkennende Mieten (Mietobergrenzen) in der Leistungsgewährung von Hilfen nach SGB II und SGB XII. Amt für Familie und Soziales. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2009b): Nachhaltiges Flächenmanagement (NFK); Leitbild "Innenentwicklung vor Außenentwicklung", Übersicht über das Kieler Potenzialflächenkataster. Beschlussvorlage der Ratsversammlung. 0356/ 2009.
- Landeshauptstadt Kiel (2010): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEKK). Entwurf. Herausgegeben von Stadtplanungsamt. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2010b): Haushaltssatzung der Landeshauptstadt Kiel für das Haushaltsjahr 2010. Doppischer Haushaltsplan. Band 1. Herausgegeben von Kämmerei- und Steueramt. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2010c): Baulandbericht Kiel 2010. Geschäftliche Mitteilung Drucksache – 1079/ 2010. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2010d): Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes/ Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz. Geschäftliche Mitteilung 0130/ 2010. Ausschuss für Soziales Wohnen und Gesundheit (25.02.2010). Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2010e): Sozialbericht 2010. Herausgegeben von Amt für Familie und Soziales. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2010f): Kieler Zahlen 2009. Statistischer Bericht Nr. 202. Amt für Kommunikation, Standortmarketing und Wirtschaftsfragen. Online verfügbar unter http://www.kiel.de/Aemter_01_bis_20/05/Statistik/Publikationen/Kieler_Zahlen_2009.pdf, zuletzt geprüft am 06.01.2011.
- Landeshauptstadt Kiel (2010g): Immobilienankäufe der Immobilienwirtschaft 2009. Bauausschuss (13.04.2010). Geschäftliche Mitteilung 0006/ 2010. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2010i): Soziale Stadt. Kleine Anfrage CDU-Fraktion 0354/ 2010 (20.05.2010). Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2011): Neues Verfahren in der sozialen Wohnraumförderung – Einmalige Chance, an günstige Darlehen zu kommen. Herausgegeben von Amt für Wohnen und Grundversicherung. Online verfügbar unter http://www.kiel.de/Aemter_61_bis_92/55/foerdergelder/kommunales_foerderbudget.php, zuletzt aktualisiert am 01.01.2011, zuletzt geprüft am 10.02.2011.
- Landeshauptstadt Kiel (2011b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Kiel (INSEKK). Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (2011c): Kieler Zahlen 2010. Bau- und Wohnungswesen. Kiel.

- Landeshauptstadt Kiel (2011d): Kieler Zahlen 2010. Statistischer Bericht Nr. 210. Hg. v. Amt für Kommunikation, Standortmarketing und Wirtschaftsfragen. Kiel
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2013): Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (Enquetekommission I). zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 4. Juli 2012 Drucksache 16/123. Drucksache 16/2299. Düsseldorf.
- Lang, Frieder R. (1994): Die Gestaltung informeller Hilfebeziehungen im hohen Alter – die Rolle von Elternschaft und Kinderlosigkeit. Eine empirische Studie zur sozialen Unterstützung und deren Effekt auf die erlebte soziale Einbindung. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1993. Berlin: Ed. Sigma (Studien und Berichte/ Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, 59).
- Lang, Thilo (2003): Planung durch städtebauliche Verträge. Inhalte, Grenzen und Praxisprobleme aus Sicht der Gemeinde. Online verfügbar unter <http://www.thilolang.de/projekte/sv.htm>, zuletzt aktualisiert am 03.07.2003, zuletzt geprüft am 10.11.2011.
- Lauth, Hans-Joachim (2002): Regimetypen: Totalitarismus – Autoritarismus – Demokratie. In: Hans-Joachim Lauth (Hg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 105–130.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert Pickel Susanne; Pickel, Gert, et al. (Hg.) (2009): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)].
- Lax, David A.; Sebenius, James K. (1986): The manager as negotiator. Bargaining for cooperation and competitive gain. New York u. a.: Free Press.
- Lichtenberger, Elisabeth (1995): Der Immobilienmarkt im politischen Systemvergleich. In: Faßmann, Heinz; Lichtenberger, Elisabeth (Hg.): Märkte in Bewegung. Metropolen und Regionen in Ostmitteleuropa, S. 47–57.
- Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method. In: The American Political Science Review 65 (03), S. 682–693.
- Linsin, Jan; Lüttger, Konstantin; Schlatterer, Michael (2012): Markt für Wohnimmobilienportfolios. MarketView Q4 2012. Hg. v. CB Richard Ellis (CBRE). CBRE Global Research and Consulting. Frankfurt am Main.
- Linsin, Jan; Schlatterer, Michael (2011): Wohnimmobilienmarkt und Portfoliotransaktionen in Deutschland. Herausgegeben von CB Richard Ellis. Frankfurt am Main. (Special Report – Wohnimmobilienmarkt Deutschland).
- Lippmann, Eric (2000): Konfliktmanagement als Führungsaufgabe. In: io management, H. 03, S. 26–28.
- Lukes, Steven (1974): Power. A Radical View. London: MacMillan Press Ltd.
- Lukes, Steven (1986): Introduction. In: Lukes, Steven (Hg.): Power. Oxford: Blackwell (Readings in social and political theory), S. 1–18.
- Lütz, Susanne (1995): Politische Steuerung und die Selbstregulierung korporativer Akteure. In: Renate Mayntz und Fritz Wilhelm Scharf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 169–196.
- Lütz, Susanne (2003): Governance in der politischen Ökonomie. Hg. v. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Köln (MPIFG Discussion Paper 03/ 5).
- Mädig, Heinrich (2004): Demographischer Wandel und Kommunal финанzen – Einige Trends und Erwartungen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 43, H. 01, S. 84–102.

- Maier, Angela (2007): *Der Heuschrecken-Faktor. Finanzinvestoren in Deutschland: Wer sind sie? Wie arbeiten sie? Wer profitiert wirklich?* München: Hanser.
- Mändle, Eduard; Galonska, Jürgen (Hg.) (1997): *Wohnungs- und Immobilien-Lexikon*. Hamburg: Hammonia-Verl.
- March, James G; Olsen, Johan P (1989): *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. [Nachdr.]. New York, NY: Free Press.
- Matznetter, Walter (1991): *Wohnungsbauträger zwischen Staat und Markt. Strukturen des sozialen Wohnungsbauis in Wien*. Frankfurt am Main; New York.
- Mayer, Annette (1998): *Theorie und Politik des Wohnungsmarktes. Eine Analyse der Wohnungspolitik in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik*. Zugl.: Cottbus, Brandenburgische Techn. Univ., Diss., 1997. Berlin: Duncker & Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften, 484).
- Mayntz, Renate (1987): *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, S. 89–110.
- Mayntz, Renate (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt am Main; New York: Campus-Verl (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, 29).
- Mayntz, Renate (2004): *Governance im modernen Staat*. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 65–76.
- Mayntz, Renate (2004a): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* (MPIfG Working Paper, 04/ 1). Online verfügbar unter <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>, zuletzt geprüft am 16.06.2010.
- Mayntz, Renate (2009): *Über Governance : Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt am Main [u. a.]: Campus-Verl (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 62).
- Mayntz, Renate; Nedelmann, Birgitta (1987): *Eigendynamische soziale Prozesse*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 39, H. 04, S. 648–669.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (1995): *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 39–72.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (1995a): *Steuerung und Selbststeuerung in staatsnahen Sektoren (1995)*. In: Renate Mayntz und Fritz Wilhelm Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 9–38.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (1995b): *Steuerung und Selbststeuerung in staatsnahen Sektoren*. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 9–38.
- Mayring, Philipp (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse Grundlagen und Techniken*. 11. Aufl. Weinheim; Basel: Beltz (Beltz Pädagogik).
- Mieterverein Dresden und Umgebung e.V. (2009): *Mieterinteressen kontra Renditeerwartungen*. Presseinformation. Dresden. Online verfügbar unter <http://www.mieterverein-dresden.de/>.

- Mieterverein Kiel e.V. (2011): Schon wieder: Horrorwohnung in der Robert-Koch-Str. 3 steht zum x-ten mal unter Wasser Vernachlässigung der Bausubstanz hält an. Pressemitteilung. Unter Mitarbeit von Jochen Kiersch. Kiel. Online verfügbar unter https://www.kielermieterverein.de/index.php?option=com_content&view=article&id=114:schon-wieder-horrorwohnung-in-der-robert-koch-str-3-steht-zum-x-ten-mal-unter-wasser-vernachlaessigung-der-bausubstanz-haelt-an&catid=1:presse&Itemid=28, zuletzt geprüft am 15.3.2012.
- Mörl, Katharina (2011): Städtische Strategien im Umgang mit dem demographischen Wandel – am Beispiel der kreisfreien Städte Deutschlands. Dissertation. TU Dresden. Dresden.
- Mossberger, Karen; Stoker, Gerry (2001): The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. In: *Urban affairs review*, Jg. 36, S. 810–835.
- Mündige Bürger Wilhelmshaven (2002): Zukunftsweisend. Oberbürgermeister Menzel formulierte seine Ziele als zukünftiger Verwaltungsche5 f. *Gegenwind – Wilhelmshavener Zeitung für Arbeit, Frieden, Umweltschutz*. Online verfügbar unter <http://www.gegenwind-whv.de/a18306.htm>, zuletzt aktualisiert am 17.03.2010, zuletzt geprüft am 20.08.2011.
- MZ (Hebenstreit, Steffen; Fras, Damir) (2010-12-28): Galgenfrist für Standorte -. *mz-web.de*. Alfred Neven DuMont. Online verfügbar unter <http://www.mz-web.de/servlet/ContentServer?pagename=ksta/page&atype=ksArtikel&aid=1293511866346>, zuletzt geprüft am 09.02.2011.
- Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (2007): *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial).
- NBank (2011): *Wohnungsmarktbeobachtung 2010/ 2011. Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030*. Herausgegeben von Frauen Familie Gesundheit und Niedersächsische Ministerin für Soziales. Hannover. (20). Online verfügbar unter http://www.nbank.de/_downloads/Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnungsmarktbeobachtung_2010_2011/Heft_20_WOM_2010_2011.pdf, zuletzt geprüft am 14.07.2011.
- NBank (2011c): *Themen – Wohnungsmarktbeobachtung – Wohnungsmarktbarometer Wilhelmshaven*. Hannover. Online verfügbar unter <http://www.nbank.de/Fachthemen/Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnungsmarktbarometer.php?lk=47&gr=1&>, zuletzt geprüft am 03.02.2011.
- NBank (2011d): *Themen – Wohnungsmarktbeobachtung – Wohnungsmarktbarometer Osnabrück*. NBank. Hannover. Online verfügbar unter <http://www.nbank.de/Fachthemen/Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnungsmarktbarometer.php?lk=46&gr=1&>, zuletzt geprüft am 03.02.2011.
- NBank [Investitions- und Förderbank Niedersachsen] (2009): *Wohnungsmarktbeobachtung 2009. Wohnungsmarktentwicklung Niedersachsen*. Hannover.
- Niedersächsischer Landtag (2005): *Kleine Anfrage der Abgeordneten Alice Graschtat (SPD) mit Antwort (25.02.2005)*. 15. Wahlperiode (Drucksache 15/ 1791), zuletzt geprüft am 18.08.2010.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Hg.) (2008): *Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen*. Hannover.
- North, Douglass Cecil (1990): *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass Cecil (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 76).

- NOZ (1994-04-22): 100 Jahre Osnabrücker Wohnungsbaugesellschaft. Anzeige: Sonderbeilage. In: Neue Osnabrücker Zeitung, S. o. N.
- NOZ (2001-11-22): "OWG verkaufen und das Geld den Schulen geben". Opposition warnt: Mieten steigen. Das sagt die OWG. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (2001-11-22): "OWG verkaufen und das Geld den Schulen geben". Opposition warnt: Mieten steigen. Das sagt die OWG. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (2005-04-30): „Investoren wollen nur Rendite“. Grüne gegen raschen Verkauf der NILEG – „Mieterrechte gefährdet“. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 30.04.2005.
- NOZ (2005-05-03): Kaufen, sanieren und schnell wieder verkaufen. Das Geschäft der „Heuschrecken“ – Boomende Branche. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 03.05.2005.
- NOZ (2008-04-04): Wie ein Mieter im eigenen Haus. Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG bietet Mitgliedern und Mietern Sicherheit und Geborgenheit. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (dh) (2007-04-13): Ex-OWG-Mieter fühlen sich verkauft. Lange Mängelliste – keine Ansprechpartner. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 13.04.2007.
- NOZ (fr) (2002-11-09): NILEG soll die Wohnungen der OWG übernehmen. Fip: Bürgerinitiative ist damit gegenstandslos geworden. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (fr) (2002-11-29): OWG-Deal: 26 Mio. Euro bleiben übrig. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (fr) (2002-12-06): Mieterbund hat nichts dagegen. OWG: Ruhiger Verlauf der Diskussion. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (fr// swa) (2002-12-05): Ratsmehrheit für OWG-Verkauf. Diskussion bei Bürgerversammlung. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (Franken, Christoph) (2002b-11-09): NILEG will OWG übernehmen. Deal bringt nur Vorteile. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (Hinrichs, Wilfried) (2005-03-18): OWG-Verkauf: Stadt kann nur zuschauen und hoffen. Verwaltung warnt, unter den Mietern Panik zu schüren. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 18.03.2005, S. 19.
- NOZ (Lahmann-Lammert, Rainer) (2002-12-21): "Nur das Logo ändert sich vielleicht". Verkauf der OWG-Anteile an die NILEG gestern im Rathaus besiegelt. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (Lahmann-Lammert, Rainer) (2010-02-22): Abzug der Briten lässt den Markt kalt. Immobilienpreise sind nur geringfügig gesunken – Stadtnahe Lagen weiterhin sehr gefragt. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (Prinz, Stefan) (2008-07-22): Schimmelpilz macht Ärger. Osnabrücker Baubiologe kritisiert Wohnungsgesellschaft Gagfah. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (rll) (2007-04-21): Kuchenstücke kommen auf den Markt. Immobilienholding Gagfah will 150 ehemalige OWG-Wohnungen an ihre Mieter verkaufen. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (Schwager, Michael) (2002-05-11): "Lieber die Stadthalle verkaufen". Ein neuer Vorschlag in der Debatte um die Folgen des OWG-Verkaufs. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (Schwager, Michael) (2004-05-11): Etwa 200 OWG-Wohnungen verkauft. Stadt: Nileg/ OWG vermarktet Einzelimmobilien wie im Vertrag vereinbart. In: Neue Osnabrücker Zeitung.
- NOZ (swa) (2008-01-18): OWG-Mieter von Abrechnung geschockt. Nebenkosten gewaltig angestiegen – Immobilienfirma sichert Prüfung der Problembescheide zu. In: Neue Osnabrücker Zeitung.

- NOZ (Lahmann-Lammert, Rainer) (2002-12-21): "Nur das Logo ändert sich vielleicht". Verkauf der OWG-Anteile an die NILEG gestern im Rathaus besiegelt. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 21.12.2002.
- NWZonline (Walburg, Dittrich) (2005-12-09): Viele Mieter der „Jade“ sind verärgert. Online verfügbar unter <http://www.nwzonline.de/Region/Stadt/Wilhelmshaven/Artikel/818714/818714.html>, zuletzt aktualisiert am 09.12.2005, zuletzt geprüft am 20.09.2011.
- Olson, Mancur (1965): *The logic of collective action. public goods and the theory of groups*. Cambridge: Cambridge, Mass. : Harvard Univ. Pr. (Harvard economic studies, 124).
- Olson, Mancur (2004): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck; Mohr-Siebeck (Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 10).
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2011): Was mehr wird, wenn wir teilen: Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter. The challenge of common pool resources. Hrsg., überarb. und übers. von Silke Helfrich. München: Oekom-Verl.
- Ostrom, Elinor; Gardner, Roy; Walker, James (Hg.) (1994/ 2008): *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. [Nachdr.]. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press. Online verfügbar unter <http://www.press.umich.edu/pdf/9780472065462-fm.pdf> / / / <http://www.gbv.de/dms/bowker/toc/9780472065462.pdf>, zuletzt geprüft am 29.11.2010.
- Patzelt, Werner (2005): *Wissenschaftstheoretische Grundlagen sozialwissenschaftlichen Vergleichens*. In: Kropp, Sabine; Minkenberg, Michael (Hg.): *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 16–54.
- Pestel Institut für Systemforschung e.V. (2004): *Die Zukunft der Städte in Niedersachsen*. Osnabrück. Unter Mitarbeit von Klaus-Peter Möller und Matthias Günther. Hg. v. LBS Norddeutsche Landesbausparkasse Berlin – Hannover. Osnabrück.
- Pfnür, Andreas; Heitel, Stephanie; Lohse, Moritz; Zahn, Michael; Damianakis, Manuela (2011): *Wohnungswirtschaft im Wandel: Finanzierung in der Wohnraumversorgung*. Herausgegeben von Andreas Pfnür. Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, TU Darmstadt. Wuppertal. (Immobilienwirtschaftliche Forschung und Praxis, 24).
- Pierre, Jon (2005): *Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities*. In: *Urban affairs review*, Jg. 40, H. 04, S. 446–462.
- Pierre, Jon; Peters, Brainard Guy (Hg.) (2000): *Governance, politics and the state*. 1. publ. New York: St. Martin's Press (Political analysis).
- plan zwei (2006): *Stadtteilentwicklungsplan Fedderwardergroden EXWOST. Modellvorhaben Stadtbau West*. Herausgegeben von Stadt Wilhelmshaven. Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung. Hannover; Wilhelmshaven. Online verfügbar unter http://www.stadtumbauwest.de/pilotstaedte/dokumente/Wilhelmshaven_STEP.pdf, zuletzt geprüft am 08.02.2011.
- Planungsgruppe Stadtbüro/ Stadtraumkonzept (2008): *Statusdokumentation Stadt Wilhelmshaven. Fortschrittsuntersuchung ExWoSt-Stadtbau West*. Unter Mitarbeit von Dirk Ruß. Online verfügbar unter http://www.stadtumbauwest.info/stuw_2008/images/stories/statusdokumentation%20wilhelmshaven.pdf, zuletzt aktualisiert am 14.04.2009, zuletzt geprüft am 28.09.2011.

- plan-werkStadt – büro für stadtplanung & beratung (2007): Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld "Stadtumbau West in Wilhelmshaven". Pilotstadt Wilhelmshaven. Herausgegeben von Stadt Wilhelmshaven. Fachbereich für Stadtplanung und Stadterneuerung. Wilhelmshaven; Bremen. Online verfügbar unter http://www.plan-werkstadt.de/PDF-Dateien/STUW/STUW_Abschlussbericht_Wilhelmshaven_%20mit_Deckblatt.pdf, zuletzt geprüft am 27.09.2011.
- Portz, Norbert; Lüdtko, Claudia; Krüger, Agneto (2007): Privatisierung kommunaler Wohnungen: Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten. In: DStGB-Dokumentation, Jg. 62, H. 7-8.
- Powell, Walter W. (1990): Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Smelser, Neil J.; Swedberg, Richard (Hg.): The Handbook of Economic Sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 295–336.
- Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hg.): Organisation und Netzwerk: institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt am Main: Campus-Verl (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2), S. 213–272.
- Prätorius, Rainer (2000): Der verhandelnde und der befehlende Staat. In: Gerlach, Irene (Hg.): Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch. Opladen: Leske + Budrich (Lehrtexte Politik), S. 61–70.
- Prätorius, Rainer (2003): „Staatlichkeit“ – kein Nekrolog. In: Grande, Edgar (Hg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Staatslehre und politische Verwaltung, 8), S. 11–18.
- Prigge, Rolf; Schwarzer, Thomas (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Rapoport, Anatol; Deutsch, Karl W. (1996): Analytische Konflikttheorien: Entscheidungstheorie, Spieltheorie und Systemtheorie. In: Bonacker, Thorsten (Hg.): Konflikttheorien: eine sozialwissenschaftliche Einführung mit Quellen. Opladen: Leske Budrich (Friedens- und Konfliktforschung), S. 91–96.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (Hg.) (2007): Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial]).
- Reiners, Markus (2003): Wandlungsfähigkeit des Staates. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 51, S. 23–29.
- Riecke, Jost (2008): Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Wohnungswirtschaft. In: Neuhöfer, Manfred (Hg.): Taschenbuch für den Wohnungswirt 2009. Hamburg: Hammonia-Verlag, S. 297–310.
- Rips, Franz-Georg (2007): Rolle und Aufgaben der kommunalen Wohnungsunternehmen aus der Sicht des deutschen Mieterbundes. In: Jürgen Steinert (Hrsg.) (Hg.): Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung. 1. Aufl. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Stabsabt., S. 9–25.
- Robert, Rüdiger; Konegen, Norbert (Hg.) (2006): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. Münster u. a.: Waxmann.
- Rolf, Hauke Jan (2006): Urbane Globalisierung: Bedeutung und Wandel der Stadt im Globalisierungsprozess. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl (Sozialwissenschaft).

- Rötheli, Andreas (2009): Secondary Buy-Outs – Ausgewählte Aspekte. In: Rudolf Tschäni (Hg.): *Mergers & Acquisitions XI*. Zürich: Schulthess (Europa Institut Zürich, 79), S. 137–159.
- Rottke, Nico B. (2006): Bedeutung von Real Estate Private Equity für Deutschland. In: Nico B. Rottke (Hg.): *Handbuch real estate private equity*. 1. Auflage. Köln: Müller (Immobilien-Wissen), S. 33–50.
- Rottke, Nico B.; Holzmann, Christoph (2003): Wertschöpfungsstrategien von Opportunity Funds: Discount Deals und (Re-)Development. Online verfügbar unter http://www.rem-institute.org/file/53/discount_und_redevelopment.pdf, zuletzt geprüft am 30.11.2009.
- Ruble, Thomas L.; Thomas, Kenneth W. (1976): Support for a two-dimensional model of conflict behavior', *Organizational Behavior and Human Performance*, 16,. In: *Organizational Behavior and Human Performance*, H. 16, S. 143–155.
- Rudolph-Cleff, Annette (1995): *Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich*. Basel / Boston / Berlin: Birkhäuser Verlag (Stadtforschung aktuell, 55).
- Sack, Detlef; Gissendanner, Scott (2007-02-22): Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland. In: *Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung*. <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin.htm> (Städte im Umbruch: Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, 04), S. 29–35.
- Schacht, Ulrich (2008): Verkauf von Wohnimmobilien durch die öffentliche Hand: Analyse von Veräußerungsoptionen und Wertsteigerungshebeln. In: *Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 31 (01), S. 21–44.
- Schader-Stiftung (Hg.) (1999): *Wohnraumbeschaffung durch Kooperation – eine Option für eine neue Wohnungspolitik? Werkstattbericht*. Symposium vom 10. Juni 1999 in Bonn – Bad Godesberg. veranstaltet von Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) / Schader-Stiftung. Darmstadt. Online verfügbar unter http://www.schaderstiftung.de/docs/wb_wohnraumbeschaffung_ok.pdf.
- Schäfer, Daniel (2006): Die Wahrheit über die Heuschrecken. Wie Finanzinvestoren die Deutschland AG umbauen. Frankfurt am Main: FAZ-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen.
- Scharmanski, André; Korinke, Eva (2010): Globale Immobilienwirtschaft, internationale Immobilienmärkte – ein einführender Überblick. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 05/ 06, S. 325–339.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift*, H. 32, S. 621–634.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag (PVS Sonderheft, 24), S. 57–83.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1994): Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte. In: Derlien, Hans-Ulrich; Gerhard, Uta; Scharpf, Fritz Wilhelm (Hg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, S. 381–408.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher, 2136).
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2009): *New Public Management*. 4. Aufl. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt (UTB, 2132).

- Schendel, Reiner (2006): Verkauf kommunaler Wohnungsbestände. Ursachen und Folgen. In: Wohnbund-Informationen (03/ 04), S. 15–20.
- Schewe, Gerhard (2012): Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Holdingstruktur. Herausgegeben von Gabler Verlag. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/holdingstruktur.html?referenceKeywordName=Managementholding>, zuletzt geprüft am 10.01.2012.
- Schiffers, Bertram (2010): Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes in schrumpfenden Städten. Governance des Stadtumbaus anhand von Verfügungsrechten. In: Bernt, Matthias (Hg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung (Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis), S. 94–109.
- Schimank, Uwe (2002): Theoretische Modelle sozialer Strukturdynamiken. Ein Gefüge von Generalisierungs-niveaus. In: Mayntz, Renate (Hg.): Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt/ New York: Campus Verlag GmbH (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, 42), S. 151–178.
- Schimank, Uwe (2010): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. 4., völlig überarb. Aufl. Weinheim: Juventa-Verl. (Grundlagentexte Soziologie).
- Schimank, Uwe; Wasem, Jürgen (1995): Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 197–232.
- Schlömer, Claus (2004): Binnenwanderungen seit der deutschen Einigung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 62, H. 02, S. 96–108.
- Schnapp, Michael (2002): Deutschbau GmbH/ WohnBau Rhein/ Main AG. In: Karl-Werner Schulte (Hg.): Handbuch Immobilien-Banking. Von der traditionellen Immobilien-Finanzierung zum Immobilien-Investmentbanking. Köln: Müller (Immobilienwissen), S. 609–631.
- Schneider, Volker (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 107–146.
- Schneider, Volker (2009): Die Analyse politischer Netzwerke: Konturen eines expandierenden Forschungsfeldes. In: Schneider, Volker; Janning, Frank; Janning, Frank; Leifeld, Philip; Malang, Thomas (Hg.): Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), S. 7-27.
- Schneider, Volker; Kenis, Patrick (1996): Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hg.): Organisation und Netzwerk: institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt am Main: Campus-Verl (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2), S. 09-43.
- Schnur, Olaf (2010): Demographischer Impact in städtischen Wohnquartieren. Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Scholl, Bernd (2005): Strategische Planung. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, S. 1122–1129.
- Schubert, Klaus; Blum, Sonja (2009): Politikfeldanalyse. Dimensionen und Fragestellungen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776 / Dig. Serial)].

- Schubert, Klaus; Klein, Martina (2006): Das Politiklexikon. 4., erw. u. aktualis. Aufl. Bonn: Dietz.
- Schulte, Karl-Werner (2005): Immobilienökonomie Band 3. Stadtplanerische Grundlagen: Oldenburg.
- Schulte, Karl-Werner; Bone-Winkel, Stephan; Thomas, Matthias, et al. (Hg.) (2005): Handbuch Immobilien-Investition. 2., vollst. überarb. Aufl. Köln: Immobilien Informationsverl. (Immobilien-Wissen).
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.; Nomos Verl.-Ges. (Schriften zur Governance-Forschung, 1).
- Schuppert, Gunnar Folke (2006a): Metropolitan Governance – Regierbarkeitsprobleme von Großstädten am Beispiel Berlins. In: vhw Forum Wohneigentum, H. 01, S. 59–75.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008b): Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance of Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der Renaissance bis zu Public Private Partnerships. Herausgegeben von DFG Sonderforschungsbereich 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens? (Working Paper, 12). Online verfügbar unter http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp12/sfbgov_wp12.pdf, zuletzt aktualisiert am 06.05.2008, zuletzt geprüft am 02.03.2011.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008c): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. 1. Aufl. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss. (Politische Vierteljahresschrift/ Sonderheft, 41), S. 13–40.
- Schuster, Frank U.; Trettner, Michael (2011): Grunderwerbsteuer - Einsparpotential durch vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten beim Grundstückskauf. In: Zeitschrift für Immobilienrecht 15 (08), S. 269–274.
- Schütte, Rolf (2009): Über das Engagement von Wohnungsunternehmen in Sanierungsgebieten. Oder: die Anonymität des Private Equity. Corporate Citizenship von Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Jg. 01, H. 02, S. 99–101.
- Schwalbach, Joachim; Schwerk, Anja; Smuda, Daniel (2006): Stadttrendite – der Wert eines Unternehmens für die Stadt. In: vhw, H. 06, S. 381–386.
- Selk, Dieter; Walberg, Dietmar; Holz, Astrid (2007): Siedlungen der 50er Jahre – Modernisierung oder Abriss? Methodik zur Entscheidungsfindung über Abriss, Modernisierung oder Neubau in Siedlungen der 50er Jahre. Endbericht. Stuttgart: Fraunhofer-IRB-Verl (Bau- und Wohnforschung/ F, 2505).
- Selle, Klaus (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur (Edition Stadt-Entwicklung).
- Selle, Klaus (2008): Stadtentwicklung aus der 'Governance-Perspektive'. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. Hg. v. PNDonline (www.planung-neu-denken.de, II), zuletzt geprüft am 23.10.2012.
- Selle, Klaus (2008b): Stadtentwicklung aus der 'Governance-Perspektive'. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. Teil II. Hg. v. PNDonline. www.planung-neu-denken.de (III), zuletzt geprüft am 23.10.2012.

- Siebeck-Rauscher, Karin (2009-06-11): Einführungserlass zum Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetz (Brief an Landräte, Bürgermeister). Unter Mitarbeit von Bettina Dreher. Herausgegeben von Innenministerium Schleswig-Holstein, 11.06.2009. Online verfügbar unter <http://sh.niederrhein.de/cae/servlet/contentblob/867746/publicationFile/einfuehrungserlassSHWoFG.pdf>, zuletzt geprüft am 10.02.2011.
- Siebel, Walter (1989): Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung. In: Landesgruppe Niedersachsen- Bremen (Hg.): Planung oder Anpassung? Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung. Hannover (11), S. 83–93.
- Siebel, Walter (2004): Einleitung: Die europäische Stadt. In: Siebel, Walter (Hg.): Die europäische Stadt. 2. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 10–50.
- Siebel, Walter (2010): Die Welt lebenswerter machen. Stadtplanung als Gesellschaftspolitik. First published in *Mittelweg* 36 6/ 2009. Online verfügbar unter <http://www.eurozine.com/pdf/2010-01-12-siebel-de.pdf>, zuletzt aktualisiert am 06.07.2011, zuletzt geprüft am 06.07.2011.
- Sieg, Gernot (2005): Spieltheorie. 2. Aufl. München ; Wien: Oldenbourg.
- Sireo Research (2007): Portfoliotransaktionen in Europa. Sireo Real Estate GmbH. Online verfügbar unter www.sireo.de, zuletzt aktualisiert am 14.12.2006, zuletzt geprüft am 04.09.2009.
- Spars, Guido (2001): Die Forschungsfelder der Wohnungs- und Immobilienökonomie und der Neue Institutionenökonomie. In: Hanspeter Gondring (Hg.): Handbuch Immobilienwirtschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 24–53.
- Spars, Guido (2006a): Fazit: Trends, Segmente, Instrumente. In: Guido Spars (Hg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland: Trends, Segmente, Instrumente, S. 295–310.
- Spars, Guido (2010): Die Verzahnung zwischen Finanz- und Immobilienmärkten. In: *RaumPlanung*, H. 152, S. 214–218.
- Spars, Guido; Heinze, Michael (2006): Stadttrendite statt Rendite? Ansätze zur Erfassung stadtwirtschaftlicher Vorteile durch kommunale Wohnungsunternehmen. In: *Forum Wohneigentum*, Jg. 07, H. 2006, S. 387–390.
- Stadt Osnabrück (2004): Wachsende Stadt in einer starken Region. Stadtentwicklungskonzept Osnabrück. 1.000. Aufl. Unter Mitarbeit von Patricia Mersinger und Rainer Kasch. Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2005a): Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Rates der Stadt Osnabrück (37) 15. März 2005. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2005b): Beteiligungsbericht 2004 über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Osnabrück. mit den Jahresbeschlüssen 2003.
- Stadt Osnabrück (2005c): Niederschrift über die öffentliche Sitzung (43) des Rates der Stadt Osnabrück am 13. Dezember 2005. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2005d): Vorbericht zum Haushaltsplan 2005. und Finanzplanung einschließlich Investitionsprogramm für die Jahre 2004 bis 2008.
- Stadt Osnabrück (2006b): Investorenkonferenz Osnabrück 5.10.2006. Kurzinformation. Veranstaltung vom 2006b. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2006c): Osnabrück. Handeln für die Zukunft. Strategische Stadtentwicklung Bilanz 2000-2005 und Zukunftsaufgaben. 1. Aufl. Unter Mitarbeit von Patricia Mersinger und Rainer Kasch. Herausgegeben von Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Osnabrück.

- Stadt Osnabrück (2006d): Erklärungen zum Mietspiegel. Herausgegeben von Der Oberbürgermeister. Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2007a): Beteiligungsbericht 2005 über die wirtschaftliche Bewältigung der Stadt Osnabrück. mit den Jahresabschlüssen 2004. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2007c): Beteiligungsbericht 2006 über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Osnabrück. mit den Jahresabschlüssen 2005.
- Stadt Osnabrück (2007d): Wohnungsbauförderung in Osnabrück. Beschlussvorlage (23.03.2007). Dezernat für Städtebau, Grün und Umwelt. Osnabrück. Online verfügbar unter <http://ris.osnabrueck.de>, zuletzt geprüft am 13.07.2010.
- Stadt Osnabrück (2007e): Wohnungsbauförderung in Osnabrück (23.03.2007). Anlage 1: Konzept. "Konzept zur Förderung familiengerechten Wohnungsbaus durch Wohnungsbauförderung und Baulandmanagement". Herausgegeben von Dezernat für Städtebau, Grün und Umwelt. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2007f): Herausforderung Demographischer Wandel für die Entwicklung der Stadt Osnabrück. Bericht und Handlungsprogramm. Herausgegeben von Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Projektgruppe Konsequenzen des demographischen Wandels für die Stadtentwicklung in Osnabrück. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2007g): Strategische Ziele der Stadtentwicklung für die Friedensstadt Osnabrück (23.05.2007). Anlage 1 zur Vorlage "Strategische Ziele der Stadtentwicklung für die Friedensstadt Osnabrück" Ratsbeschluss 12.06.2007. Herausgegeben von Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2007i): Beirat für Konversion. Organigramm (Stand 05/ 2007). Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Wohnen_Verkehr/Organigramm_Beirat_Konversion.pdf, zuletzt aktualisiert am 18.02.2008, zuletzt geprüft am 10.06.2011.
- Stadt Osnabrück (2007j): Vorlage zum Haushaltssicherungskonzept Osnabrück 2007-2010 (Vorlage 6850).
- Stadt Osnabrück (2008): Beteiligungsbericht 2007 über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Osnabrück. mit den Jahresabschlüssen 2006. Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Rathaus_online/Beteiligungsbericht_2007aktuell.pdf, zuletzt aktualisiert am 26.08.2008, zuletzt geprüft am 27.10.2009.
- Stadt Osnabrück (2009a): Datenmonitoring demographischer Wandel für die Stadt Osnabrück (12.05.2009). Mitteilungsvorlage. Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Osnabrück. Online verfügbar unter <http://ris.osnabrueck.de>, zuletzt geprüft am 14.07.2010.
- Stadt Osnabrück (2009c): Sanierungsgebiet 7 „Quartier Lotter Straße / Ernst-Sievers-Straße“. (16.03.2009). Osnabrück. Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Wohnen_Verkehr/Sanierungsgebiet_qls_09.pdf, zuletzt geprüft am 17.08.2010.
- Stadt Osnabrück (2009d): Geschäftsordnung für den Sanierungsbeirat Quartier Rosenplatz vom 01.09.09. Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Rathaus_online/I_12_-_Geschäftsordnung_Sanierungsbeirat_Quartier_Rosenplatz_vom_01_09_09.pdf, zuletzt geprüft am 17.08.2010.
- Stadt Osnabrück (2009f): Verlauf kommunale Wohnkosten Hartz IV-Leistungsbezieher/ innen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen. 05.10.2009. Osnabrück. Online verfügbar unter <http://ris.osnabrueck.de>, zuletzt geprüft am 20.08.2010.

- Stadt Osnabrück (2009g): Übersicht Wohnbauförderung. Osnabrück. Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Wohnen_Verkehr/Broschuere_uebersicht_Wohnbaufoerderung_Sep_2009.pdf, zuletzt geprüft am 19.08.2010.
- Stadt Osnabrück (2009h): Perspektivplan Konversion. Ergebnisbroschüre des städtebaulichen Planungs- und Beteiligungsprozesses 2008. Unter Mitarbeit von in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Immobilien.
- Stadt Osnabrück (2009j): Controllingberichte zum 30.06.2009. Mitteilungsvorlage (28.09.2009). Osnabrück.
- Stadt Osnabrück (2010): Mitteilungsvorlage: Stadterneuerung in Osnabrück. Städtebauförderungsmittel für das Programmjahr 2010.
- Stadt Osnabrück (2010c): Haushalt 2010. 2. Band Vorbericht zum Haushaltsplan 2010 und Finanzplanung Investitionsprogramm 2009-2013 Maßnahmen zum Konjunkturprogramm II Haushalts-sicherungskonzept 2010.
- Stadt Osnabrück (2010d): Monitoring Wohnen Stadt Osnabrück. Mitteilungsvorlage (16.11.2010). Herausgegeben von Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung.
- Stadt Osnabrück (2011c): Wohnen im Alter in Osnabrück. Herausgegeben von Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung und Lokale Agenda 21 Osnabrück. Online verfügbar unter http://www.osnabrueck.de/images_design/Grafiken_Inhalt_Lokale_Agenda/Wohnen-im-Alter-in-Osnabrueck-2Auflage.pdf, zuletzt aktualisiert am 10.02.2011, zuletzt geprüft am 13.07.2011.
- Stadt Osnabrück (2011d): Haushaltssicherungskonzept 2011 / 2012 Anlage 1(3.02.2011). Osnabrück. Online verfügbar unter <http://ris.osnabrueck.de>, zuletzt geprüft am 15.07.2011.
- Stadt Osnabrück (2011e): Niederschrift Rat der Stadt Osnabrück vom 1.03.2011. Verwaltungsantwort auf Anfrage der CDU-Fraktion. Osnabrück.
- Stadt Wilhelmshaven (1999): Ein Leitbild für die Stadt Wilhelmshaven. Entwurf. Online verfügbar unter <http://www.herbartschule.wilhelmshaven.de/portal/info/leitbild-stadtverwaltung.pdf>, zuletzt geprüft am 07.12.2010.
- Stadt Wilhelmshaven (2001): Leitbild für die zukunftsorientierte Entwicklung Wilhelmshavens. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.wilhelmshaven.de/portal/info/leitbild.pdf>, zuletzt geprüft am 07.02.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2004a): Stadtumbau Wilhelmshaven aktuell. (Aktuell, 02). Online verfügbar unter http://www.wilhelmshaven.de/stadtumbau/media/info/Stadtumbau_West_WHV_Newsletter_2.pdf, zuletzt aktualisiert am 19.10.2004, zuletzt geprüft am 07.12.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2005): Endbericht Gesamtstädtischer Zukunftsdialog Stadtumbau Wilhelmshaven. Unter Mitarbeit von plan-werkStadt – büro für stadtplanung & beratung. Wilhelmshaven; Bremen. Online verfügbar unter <http://www.stadtumbauwest.de/newsletter-daten/WHVStadumbaukonzept.pdf>, zuletzt geprüft am 07.02.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2007b): Abschlussbericht: Stadtumbau Wilhelmshaven. Unter Mitarbeit von plan-werkStadt – büro für stadtplanung & beratung. Herausgegeben von Fachbereich für Stadtplanung und Stadterneuerung. Wilhelmshaven; Bremen.
- Stadt Wilhelmshaven (2007d): Bericht über Vorbereitende Untersuchungen für den Bereich Jadestraße, Innenhafen, Wiesbadenbrücke. Unter Mitarbeit von re.urban und plan-werkStadt. Wilhelmshaven; Oldenburg; Bremen.
- Stadt Wilhelmshaven (2008a): Antworten zum Fragenkatalog des Landgerichtes Niedersachsen-Bremen zur Ermittlung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft im Bereich der Stadt Wil-

- helmshaven. Arbeitsgruppe KdU. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.behindertemenschen.de/PDF/J-C-Wilhelmshaven-KdU/fragenkatalog-lsg.pdf>, zuletzt geprüft am 13.09.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2009b): Richtlinie der Stadt Wilhelmshaven über die pauschale Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nach § 164 a Baugesetzbuch im Sanierungsgebiet "Westliche Südstadt" in der Fassung vom 17.06.2009.
- Stadt Wilhelmshaven (2010a): Haushaltsplan 2011/ 2012. Haushaltssatzung. Wilhelmshaven.
- Stadt Wilhelmshaven (2010b): Satzung der Stadt Wilhelmshaven über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer (17.11.2010)
- Stadt Wilhelmshaven (2010c): Statistikblatt: 7331-J. IVD-Wohnungsmieten. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.wilhelmshaven.de/portal/info/statistik/7331-J.pdf>. zuletzt geprüft am 15.09.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2011b): Kosten der Unterkunft bei der Stadt Wilhelmshaven. Sachstandsbericht zu den Kosten der Unterkunft im Ausschuss für Soziales und Gesundheit (26.05.11). Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://ris.wilhelmshaven.de>, zuletzt geprüft am 13.09.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2011c): Wohnraumförderung – Internetportal der Stadt Wilhelmshaven. Online verfügbar unter http://www.wilhelmshaven.de/behoerden_dienstleister/613.htm, zuletzt aktualisiert am 03.02.2011, zuletzt geprüft am 03.02.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2011d): STA D TISTIK report 1-2011. Daten, Fakten, Informationen. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.wilhelmshaven.de/portal/info/statistik/sr1-2011-inhalt.pdf>, zuletzt geprüft am 14.09.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2011e): Beteiligungsbericht der Stadt Wilhelmshaven mit den Daten der Jahresabschlüsse 2008-2010. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://ris.wilhelmshaven.de:8080/ratsinfo/wilhelmshaven/1979/RW5kZmFzc3VuZ19CZXRlaWxpZ3VuZ3NiZXJpY2h0LnBkZg==/12/n/27462.doc>, zuletzt geprüft am 04.10.2011.
- Stadt Wilhelmshaven (2011f): Satzung über die Festsetzung der Realsteuerhebesätze in der Stadt Wilhelmshaven (Hebesatzsatzung) – Internetportal der Stadt Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.wilhelmshaven.de/nachrichten/pressemitteilungen/13622.htm>, zuletzt aktualisiert am 21.01.2011, zuletzt geprüft am 22.01.2011.
- Stadt Wilhelmshaven. Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung (Hg.) (2006): Stadtteilentwicklungsplan Fedderwardergroden EXWOST. Modellvorhaben Stadtumbau West. Unter Mitarbeit von plan zwei Stadtplanung und Architektur. Hannover; Wilhelmshaven. Online verfügbar unter http://www.stadtumbauwest.de/pilotstaedte/dokumente/Wilhelmshaven_STEP.pdf, zuletzt geprüft am 08.02.2011.
- Stadt Wilhelmshaven; Bauverein Rüstringen eG (2002): Siebethsburgs Wege in die Zukunft: Bausteine für eine erweiterte Vorbereitende Untersuchung. Unter Mitarbeit von plan-werkStadt und FORUM GmbH. Wilhelmshaven.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Demografischer Wandel in Deutschland. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden. (01). Online verfügbar unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/Bevoelkerungshaushaltsentwicklung5871101119004,property=file.pdf>, zuletzt geprüft am 18.08.2011.

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013): Zensusdatenbank. Online verfügbar unter https://www.zensus2011.de/DE/Home/home_node.html, zuletzt geprüft am 08.11.2013.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o. J.): Regionaldatenbank. Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>, zuletzt aktualisiert am 20.11.2011, zuletzt geprüft am 20.12.2011.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o. J.): Regionaldatenbank. Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Online verfügbar unter <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>, zuletzt aktualisiert am 20.12.2011, zuletzt geprüft am 20.12.2011.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2010): Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden Lange Reihen ab 1969-2010. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt Deutschland (2012): Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden Lange Reihen ab 1969-2011. Wiesbaden.
- Stein, Stephan (2011): Kommunikative Praktiken, kommunikative Gattungen und Textsorten. Konzepte und Methoden für die Untersuchung mündlicher und schriftlicher Kommunikation im Vergleich. In: Meer, Dorothee; Birkner, Karin (Hg.): *Institutionalisierter Alltag: Mündlichkeit und Schriftlichkeit in unterschiedlichen Praxisfeldern*. Mannheim: Verlag für Gesprächsforschung, S. 8–27.
- Stern.de (Hg.) (2009): Volkswagen übernimmt Teile von Karmann. Neues Projekt, neue Jobs. Unter Mitarbeit von DPA/ AFP/ AP. Online verfügbar unter <http://www.stern.de/wirtschaft/news/unternehmen/neues-projekt-neue-jobs-volkswagen-uebernimmt-teile-von-karmann-1523341.html>, zuletzt aktualisiert am 21.11.2009, zuletzt geprüft am 14.05.2012.
- Steuerung. Sonderforschungsbereich 700 – Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Glossar. Freie Universität Berlin – Alt, Peter-André. Online verfügbar unter <http://www.sfb-governance.de/programm/glossar/index.html>, zuletzt geprüft am 21.02.2011.
- Stoker, Gerry (1998): Theory and Urban Politics. In: *International Political Science Review*, Jg. 19, S. 119–129.
- Stone, Clarence N. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas: University Press of Kansas.
- Stratmann, Bernhard (1999): *Stadtentwicklung in globalen Zeiten. Lokale Strategien, städtische Lebensqualität und Globalisierung*. Zugl.: Marburg, Univ., Diss., 1998. Basel u. a.: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 75).
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (1985): Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: *Journal für Sozialforschung*, H. 25, S. 133–157.
- Tettinger, Peter J. (2007): § 11 Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, S. 187–215.
- Thielemann, Ralf (2004): Blackstone will Restrukturierungsprozesse begleiten. Auf Partnersuche. Portrait. In: *Venture Capital Magazin* (12), S. 20–21. Online verfügbar unter [http://www.vc-magazin.de/news/investorenportraits/detail.hbs?itemid=item1145868192&recnr=11519&headline=Blackstone+Group+\(Ausgabe+12%2F2004\)&more=0#artikeluebersicht](http://www.vc-magazin.de/news/investorenportraits/detail.hbs?itemid=item1145868192&recnr=11519&headline=Blackstone+Group+(Ausgabe+12%2F2004)&more=0#artikeluebersicht), zuletzt geprüft am 10.1.2011.

- Thomas, Kenneth W. (1992): Conflict and Conflict Management: Reflections and Update. In: *Journal of Organizational Behavior*, Jg. 13, H. 03, S. 265–274.
- Thome, Harald (2012): Örtliche Richtlinien/ Unterkunfts-kosten, Erstausrüstung und Bildung- u. Teilhabe. KdU – Richtlinien, Heizung und Wohnraumsicherung. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/oertliche-richtlinien.html>, zuletzt aktualisiert am 09.01.2012, zuletzt geprüft am 10.01.2012.
- Thommen, Jean-Paul (2004): *Managementorientierte Betriebswirtschaftslehre*. 7., überarb. und erg. Aufl. Zürich: Versus.
- Ude, Christian (2008): Städte und kommunale Wohnungsunternehmen – eine Win-Win Situation. In: Gisela Schmitt; Klaus Selle (Hg.): *Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt*. Dortmund: Rohn, S. 283–290.
- United Nations (2007): *What is Good Governance?* Online verfügbar unter <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>, zuletzt aktualisiert am 23.01.2007, zuletzt geprüft am 19.08.2011.
- van Wezemaal, Joris Ernest; Odermatt, André (2007): Geographische Wohnforschung. Handlungstheoretische Konzeptualisierung und empirische Umsetzung. In: Werlen, Benno (Hg.): *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Ausgangspunkte und Befunde empirischer Forschung*. 3. Band. Stuttgart: Steiner (Erdkundliches Wissen), S. 17–46.
- Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (2011): vdw – Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. Online verfügbar unter <http://www.vdw-online.de/der-vdw/index.php>, zuletzt geprüft am 01.06.2011.
- Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. (2011): Daten, Zahlen, Fakten. Online verfügbar unter <http://www.vnw.de/wir-ueber-uns/daten-zahlen-fakten/>, zuletzt geprüft am 01.06.2011.
- Vhw u. a.– Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.; Deutscher Mieterbund; Verbraucherzentrale Bundesverband (Hg.) (2008): *Die Transformation der Wohnangebotslandschaft – Folgen für Mietbelastung und Sozialstrukturen. Ergebnisse des Projektes für entspannte Wohnungsmärkte*. Unter Mitarbeit von Bernd Hallenberg. Berlin.
- Vitus Gruppe (2010): *Fact Sheet*. Online verfügbar unter [http://vitus-immobilien.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/daten/Press_VitusCorpNews/VitusFreeForm_v3\(best\).pdf&t=1299751873&hash=c3b761342d861b49e7141525ff510bf4](http://vitus-immobilien.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/daten/Press_VitusCorpNews/VitusFreeForm_v3(best).pdf&t=1299751873&hash=c3b761342d861b49e7141525ff510bf4), zuletzt aktualisiert am 04.02.2011, zuletzt geprüft am 09.02.2011.
- Voigtländer, Michael (2007): Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen. In: *Wirtschaftsdienst* 87 (11), S. 748–753.
- Voigtländer, Michael (2008): Vorrang für private Lösungen. In: *Stadttrendite: Wirklich von Nutzen? Ein Streitgespräch* (Deutsche Bank Research, 418), S. 8–12.
- Von Rosenstiel, Lutz (2007): *Grundlagen der Organisationspsychologie. Basiswissen und Anwendungshinweise*. 6., überarb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- von Saldern, Adelheid (1987): Kommunale Verarmung und Armut in den Kommunen während der Großen Krise. Am Beispiel der Finanz- und Wohnungs(bau)politik (1929 bis 1933). In: *Soziale Bewegungen. Geschichte und Theorie*, H. Jahrbuch 3, S. 69–110.
- Voßkuhle, Andreas (1999): Das Kompensationsprinzip. Grundlagen einer prospektiven Ausgleichsordnung für die Folgen privater Freiheitsbetätigung – zur Flexibilisierung des Verwaltungsrechts

- am Beispiel des Umwelt- und Planungsrechts. Zugl.: Augsburg, Univ., Habil.-Schr., 1998. Tübingen: Mohr (Jus publicum, 41).
- Voßkuhle, Andreas (2001): Schlüsselbegriffe der Verwaltungsreform. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: *Verwaltungsarchiv*, Jg. 92, H. 02, S. 184–215.
- Waegner, Ingo (26.10.2007): 4-Quadranten-Ansatz. Mögliche Potenziale der Portfoliodiversifizierung für Schweizer Institutionelle Investoren. Masterthesis zur Erlangung des Master of Science in Real Estate. Center for Urban & Real Estate Management. Zürich.
- Wagner, Michael; Weiß, Bernd (2005): Konflikte in Partnerschaften. Erste Befunde der Kölner Paarbefragung. In: *Zeitschrift für Familienforschung*, Jg. 17, H. 03, S. 217–250.
- Wagner, Stefan (2011): Private Equity Fonds – Aktuell – Private Equity Fonds. Online verfügbar unter <http://www.geschlossene-fonds-aktuell.de/private-equity.html>, zuletzt aktualisiert am 13.12.2010, zuletzt geprüft am 10.01.2011.
- Wähning, Heinrich (2007): Kiel, acht Jahre nach dem Verkauf. In: *StadtBauwelt* 98 (12), S. 40–42.
- Walbröhl, Victoria (Hg.) (2001): Die Immobilienanlageentscheidung im Rahmen des Kapitalanlagenmanagements institutioneller Anleger. Eine Untersuchung am Beispiel deutscher Lebensversicherungsunternehmen und Pensionskassen. Köln: Rudolf Müller; Müller (Schriften zur Immobilienökonomie, Bd. 15).
- Wankendorfer Baugenossenschaft eG (2008): Satzung der Wankendorfer Baugenossenschaft für Schleswig-Holstein eG. Kiel.
- WCM AG (2001): Geschäftsbereich Wohnimmobilien. Online verfügbar unter <http://www.wcm.de/de/pdf/geschaeftsberichte/00geschaeftsbereiche.pdf>, zuletzt geprüft am 8.9.2010.
- WDR (2012): Mieter in Not – wenn Wohnungen zu Renditeobjekten werden. Teil 02. Unter Mitarbeit von Irmela Gaensel Jörg Hannover (Könnens kämpft). WDR, 26.11.2012. Online verfügbar unter <http://www.wdr.de/>
- Weber, Max (2009): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Aufl., Studienausg., [Nachdr. von 1921]. Nachbearbeitet von Johannes Winkelmann. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Weichhart, Peter; Bobek, Hans (2008): *Entwicklungslinien der Sozialgeographie. Von Hans Bobek bis Benno Werlen*. Stuttgart: Steiner (Sozialgeographie kompakt, 1).
- Werlen, Benno (1988): *Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie*. 2., durchges. Aufl. Stuttgart: Steiner-Verl. Wiesbaden.
- Werlen, Benno (1997): *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Globalisierung, Region und Regionalisierung*. 2 Bände. Stuttgart: Steiner (Erdkundliches Wissen, 119).
- Werlen, Benno (1997a): *Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie*. 3., überarb. Aufl. Stuttgart: Steiner.
- Werlen, Benno (2000): *Sozialgeographie. Eine Einführung*. 3., überarb. u. erw. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt (UTB, 1911).
- WGO Wohnungsservicegesellschaft Osnabrück mbH (2011): Die WGO mbH ein Unternehmen der WGO e.G. Online verfügbar unter http://www.wgo24.de/wgo_service_mbh.html, zuletzt geprüft am 10.08.2011.
- Wiechmann, Thorsten (2008): *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Univ., Habil.-Schr.--Dresden, 2007. Dortmund: Rohn.

- Wiesenthal, Helmut (2000): Markt, Organisation und Gemeinschaft als "zweitbeste" Verfahren sozialer Koordination. In: Werle, Raymond; Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, 39), S. 44–73.
- Wiesenthal, Helmut (2004): Markt, Organisation und Gemeinschaft als „zweitbeste“ Verfahren sozialer Koordination. Online verfügbar unter http://www.hwiesenthal.de/downloads/mgo_jaeger.pdf, zuletzt aktualisiert am 10.02.2011, zuletzt geprüft am 11.05.2011.
- Wiezorek, Elena (2011): Eigentümerstandortgemeinschaften und Urban Governance. Eine Untersuchung kollektiven Handelns in der Stadtentwicklung am Beispiel von Wohnquartieren im demografischen Wandel. Techn. Univ., Diss.-Dresden, 2011. Berlin: Rhombos-Verl. (IÖR-Schriften, 58).
- Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG (2008): Satzung. Wilhelmshaven. Online verfügbar unter <http://www.spar-und-bau.de/fileadmin/download/pdf/Satzung.pdf>, zuletzt geprüft am 05.12.2011.
- Williamson, Oliver Eaton (1985): The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. New York, NY: Free Press [u. a.].
- Wingendorf, Wolfgang; van Riesenbeck, Florian (2010): Asset Management in der praktischen Anwendung. In: Thomas Beyerle et al. (Hg.) (Zeitschrift für immobilienwirtschaftliche Forschung und Praxis (ZfiFP), 17), S. 4–7.
- Wöhe, Günter; Döring, Ulrich (2002): Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 21. Aufl. München: Vahlen (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).
- Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG (2010): Jahresabschluss 2009 mit Lagebericht und dem Bericht des Aufsichtsrats. Osnabrück.
- Wollmann, Hellmut (1983): Entwicklungslinien kommunaler Wohnungspolitik – eine wohnungspolitikgeschichtliche Skizze -. In: Evers, Adalbert; Hans-Georg Lange, Hellmut Wollmann (Hg.): Kommunale Wohnungspolitik. Basel u. a.: Birkhäuser (Stadtforschung aktuell, 3), S. 92–106.
- WZ (1997-04-09): "Jade" will städtebauliches Vorbild geben. In Rüsterei mit Niveau bauen – Eigenheime noch in diesem Jahr – Seniorenwohnungen. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (1998-09-03): Ab nächster Woche wird auf dem Hochschuldorfgelände gebaut. "Jade" kauft vom Bund 84.000 Quadratmeter für 35 Mio. DM. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (1999-07-29): Mieter werden Hauseigentümer zum Vorteil des Stadtteils. "Jade" verkaufte ihre 250. Haus in F'groden. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (2000b-07-13): Gute Regelungen für die Mieter und Mitarbeiter. Interessen bleiben beim Kauf gewahrt. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (2001-06-13): Die "Jade" bietet Mietern Wohnungen zum Kauf an. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (2003-10-18): "Jade" baut in Rüsterei. Ex-Hochschuldorf in sich geschlossenes Gebiet – Anfragen. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (2004-12-17): Die "Jade" wechselt in amerikanische Hände. Stadtrat für Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft "Jade". In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (2006-06-13): Schonfrist für Mieter und Jade-Mitarbeiter. Wohnen Zusagen von Babcock & Brown. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (2010-05-19): Jade investiert in den Bestand. Immobilien – Grundmann will Leerstand-Quote senken. In: Wilhelmshavener Zeitung.

- WZ (Czyz, Norbert) (2006-12-08): WoBau-Jade will 2007 verstärkt investieren. Umfang drei bis fünf Millionen Euro. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Czyz, Norbert) (2010-03-31): In Altengroden-Nord ist der Aderlass am größten. Stadtentwicklung: Umzüge innerhalb der Stadt in Neubaugebiete führen zu höheren Netzkosten und höheren Gebühren. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Hartmann, Klaas) (2006-11-08): "Jade" baut ihre Tätigkeit weiter aus. Zwischenbilanz: Wohnungsunternehmen will Investitionen in Bestand erhöhen. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Müller-Heinck, Ulrich) (2001-07-13): Stadtleitbild: Engagiert für eine sichere und gute Zukunft einsetzen. Nach den Zielen jetzt konkrete Projekte. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Müller-Heinck, Ulrich) (2006-05-17): "Die letzten Kapitel des Dramas stehen noch aus". Jade-Verkauf Verband der Wohnungswirtschaft sieht Mieter, Beschäftigte und lokale Betriebe als Leidtragende. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (1997-03-21): Wobau Jade: Gesprächsbereitschaft auch bei der Bremer Landesbank. Vorstandsmitglied Lucke: Stadt sollte 25,1 Prozent halten. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (1997-05-09): Wobau Jade: Jetzt geht es um den Wert. Ansichten weit auseinander – Auch "Öffentliche" im Gespräch. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (1998-06-20): Wobau Jade: Stadt liegt Angebot der Banken vor. Gesellschafter signalisieren ihre Bereitschaft einer Erhöhung ihrer Beteiligungen. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (1998-12-16): Bezirksregierung zur Zeit gegen das "Jade"-Modell. Teilen: Kein entgeltliches "Nein" zum gegenwärtigen Zeitpunkt. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (2000-03-22): Wohnraumversorgung: Öffentliche Hand hat ihren Auftrag erfüllt. Verkauf "Jade": Erkundungen in Kiel. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (2000-03-29): Mit dem Rest von 25,1 Prozent ist die "Jade" nicht verkäuflich. Bremer Landesbank schaut Bemühungen mit Gelassenheit zu. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (2000-07-13): Guter Tag für Wilhelmshaven: "Jade" verkauft. Schuldenberg der Stadt fällt zusammen. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (2000-08-02): Cordes: "Unruhe hat es nicht gegeben". Geschäftsführer der Wohnungsbaugesellschaft "Jade" in Wilhelmshaven: "Unternehmen wird nicht zerschlagen". In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (2000-11-10): Neuer Schwerpunkt der "Jade"-Geschäftspolitik. Konzept zur Wohnungsprivatisierungen. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Schmid, Hans-Jürgen) (2003-07-08): Lehren aus dem Schrumpfen der Städte ziehen. Modellprojekt: Millionen an die Jade. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Westerhoff, Jürgen) (1998-07-11): Die Belegschaft der "Jade" sieht wieder einen "Trögeler-Schatten". Angst und Sorge bei der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ (Westerhoff, Jürgen) (2004-11-12): Menzel will den "Jade"-Verkauf sorgsam prüfen. Wohnungsbaugesellschaft Deutsche Bank: Rechte der Mieter nicht berührt. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZ [Oberbürgermeister Eberhard Menzel] (2007-05-19): JADE leistet unverzichtbare Dienste. In: Wilhelmshavener Zeitung – Sonderbeilage 70 Jahre Wohnungsbaugesellschaft JADE mbH.

- WZ (Müller-Heinck, Ulrich) (2006): "Die letzten Kapitel dieses Dramas stehen noch aus". Jade Wohnungsverkauf – Verband der Wohnungswirtschaft sieht Mieter, Beschäftigte und lokale Betriebe als Leidtragende. In: Wilhelmshavener Zeitung.
- WZonline (2011-10-26): Standort Wilhelmshaven wird aufgestockt – Artikel sowie Interview mit Wilhelmshavener Oberbürgermeister Menzel. Unter Mitarbeit von Kristin Hilbinger. Online verfügbar unter <http://www.wzonline.de/nachrichten/newsdetails-allgemein/article/standort-wilhelmshaven-wird-aufgestockt.html>, zuletzt geprüft am 02.12.2011.
- Zinkahn, Willy (1999): Baugesetzbuch; Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis. 30., neubearb. Aufl., München: Dt. Taschenbuch-Verl. (Dtv, 5018).
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates : Globalisierung und Denationalisierung als Chance. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Zweite Moderne).
- Zürn, Michael (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz. In: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. 1. Aufl. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss. (Politische Vierteljahresschrift/ Sonderheft, 41), S. 553–580.

I.2 Interviewpartner

Experten Stadt Kiel

1. Kris Kaufmann, Interviewmitschrift mit Projektleiter **Adloff, Christoph**, Quartiersbüro Soziale Stadt Gaarden, 06.10.2010, Kiel. [\KI_SES\]
2. **Akkermann, Jürgen** (Geschäftsführer Kieler Immobilienverwaltung GmbH), 6.10.2010 in Geschäftsräume Greifstr. 7, Kiel. [\KI_WW\]
3. **Bergemann, Sönke** (Geschäftsführer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümergeverein von Kiel und Umgebung e.V.); 27.04.2010, Sophienblatt 3, Kiel. [\KI_IV\]
4. **Fröhlich, Claudia** (Stadtteilmanagerin Stadtteilbüro Mettenhof), 5.10.2010, Bergening 30, Kiel. [\KI_SES\]
5. **Geißler, Boris** (Redakteur Kieler Nachrichten), 4.10.2010, Redaktionsräume Fleethörn 1-7, Kiel. [\KI_IV\]
6. **Gosmann, Florian** (Amtsleiter Stadtplanung Kiel), Altes Rathaus; 25.05.2010, Kiel. [\KI_SV\]
7. **Kiersch, Jochen** (Vorsitzender Deutscher Mieterbund Kieler Mieterverein e.V.); 26.04.2010, Räume des Mietervereins Eggerstedtstraße 1, Kiel. [\KI_IV\]
8. **Knüpp, Helmut** (Wankendorfer Baugenossenschaft für Schleswig-Holstein eG); Telefoninterview 04.06.2010, Dresden. [\KI_WW\]
9. **Kruber, Stefan** (Fraktionsvorsitzender); **Wohlfarth, Jan** (Wohnungspolitischer Sprecher CDU-Fraktion Stadt Kiel), 28.04.2010, Rathaus, Kiel. [\KI_PV\]
10. **Musculus-Stahnke; Christina; Dominik Held** (FDP-Fraktion); 28.04.2010, Rathaus, Kiel. [\KI_PV\]
11. **Oschmann; Lutz** (Vorsitzender Ratsfraktion Bündnis 90/ DIEGRÜNEN), 27.04.2010, Rathaus, Kiel. [\KI_PV\]
12. **Schmidt, Carsten** (Abteilungsleitung kfm. Gebäudemanagement), **Pahl, Wilfried** (Vorstand), Baugenossenschaft Mittelholstein eG, 4.10.2010, Geschäftsräume Langenbeckstraße 14. Kiel. [\KI_WW\]
13. **Schulz, Wolfgang** (Wohnungspolitischer Sprecher SPD-Fraktion); 25.05.2010, Rathaus, Kiel. [\KI_PV\]
14. **Stöben, Carsten** (Geschäftsführer Otto Stöben GmbH [Immobilienmakler]); 25.06.2010, Geschäftsräume Schülperbaum 31, Kiel. [\KI_SES\]
15. **Wagner, Manfred** (Amtsleiter für Wohnen und Grundsicherung Kiel); 27.04.2010, Neues Rathaus, Kiel. [\KI_SV\]
16. Kris Kaufmann: Kommunikation und Kooperation auf dem Kieler Wohnungsmarkt. (Mitschrift Telefoninterview). Interview mit **Zychski, Holger** (Geschäftsstellenleitung und Immobilien-Verwaltung Kiel). Am 22.10.2010, Kiel. [\KI_WW\]

Experten Stadt Osnabrück

1. **Ahrens, Susanne** (Stadtentwicklerin GfS Gesellschaft für Stadtentwicklung), Geschäftsräume Iburger Straße 23, Osnabrück. [\OS_SES\]
2. Kris Kaufmann (Mitschrift Interview). Interview mit Stephanswerk Wohnungsbaugesellschaft mbH (**Baune, Johannes; Determann, Alfred; Albers, Klaus-Peter**). 12.04.2010 in Klusstr. 3, Osnabrück. [\OS_WW\]
3. **Gottwald, Herbert** (Vorstandsvorsitzender Wohnungsbaugenossenschaft Osnabrück eG); 13.04.2010, Geschäftsraume Katharinenstr. 10, Osnabrück. [\OS_WW\]
4. **Hagedorn, Michael** (Fraktionsvorsitzender Bündnis 90/ Die Grünen); 2010-04-13, privater Wohnsitz, Osnabrück. [\OS_PV\]
5. **Hanisch, Hajo**; (Leiter des Immobilienbüros der Osnabrücker Sparkasse a.D.); Mi., 14.04.2010, Hotel Atvena, Theodor-Heuss-Platz 5, Osnabrück. [\OS_SES\]
6. **Hinrichs, Wilfried** (Journalist, Neue Osnabrücker Zeitung; 13.04.2010, Geschäftsraum, Berliner Platz/ Breiter Gang 10-16, Osnabrück. [\OS_IV\]
7. **Käker, René** (Vorsitzender Gutachterausschuss Osnabrück); 2010-01-08, Katasteramt; Mercatorstraße 6, Osnabrück. [\OS_SES\]
8. **Lüdtke, Hans-Heinz** (Vorsitzender); **Martin, Ronald** (Rechtsberater Mieterverein für Osnabrück und Umgebung e. V.); 12.04.2010, Geschäftsraum Goethering 37, Osnabrück. [\OS_IV\]
9. **Markendorf, Jens** (Mitarbeiter BauBeCon Sanierungsträger GmbH); 2010-02-24, Geschäftsraum Gerberhof 10, Osnabrück. [\OS_SES\]
10. **Röttger, Sören** (Makler Dahler&Company Osnabrück), 2010-02-23, Geschäftsraum, Krahnstraße 36/ 37, Osnabrück. [\OS_SES\]
11. Kris Kaufmann (Mitschrift Telefoninterview). Interview mit Immobilien Rohde GmbH (**Rohde, Wilhelm**). 20.02.2010. Dresden. [\OS_SES\]
12. Kris Kaufmann (Mitschrift Interview). Interview mit Verein der Haus-, Wohnungs-und Grundeigentümer Osnabrück e. V. (**Schaper, Wolfgang**). 24.02.2010, Schloßstraße 63, Osnabrück. [\OS_IV\]
13. **Schulze, Heiko** (Geschäftsführer Fraktion SPD); 14.04.2010, Rathaus, Osnabrück. [\OS_PV\]
14. **Schürings, Franz** (Fachbereichsleiter Fachbereich Städtebau Osnabrück); 2010-01-08, Stadtverwaltung – Hasemauer 1; Osnabrück. [\OS_SV\]
15. **Silies, Jürgen** (geschäftsführendes Vorstandsmitglied Heimstättenverein Osnabrück eG); 2010-02-24, Geschäftsraum, Klusstr. 3, Osnabrück. [\OS_WW\]

Experten Stadt Wilhelmshaven

1. Kris Kaufmann: (Mitschrift Telefoninterview). JADE Immobilien Management GmbH (**Benecken, Jürgen**, Abteilungsleiter Mieterservice). 02.02.2011. Dresden. [\WHV_WW\]
2. **Biehl, Werner** (Fraktionsvorsitzender (Grüne)), 18.01.2011, Cafe Köhler, Virchowstrasse 11, Wilhelmshaven. [\WHV_PV\]
3. **Elpel, Jürgen** (Grundstücksmakler/ Immobilienmakler), 19.01.2011, Geschäftsräume Kieler Str. 62, Wilhelmshaven. [\WHV_SES\]
4. Kris Kaufmann: (Mitschrift Interview). Mieterverein Wilhelmshaven und Umgebung e.V. (**Heine, Elisabeth**, 1. Vorsitzende und Geschäftsführerin), 19.01.2011. Adelbertstr. 11, Wilhelmshaven. [\WHV_IV\]
5. **Kottek, Klaus-Dieter** (Stadtbaurat WHV), 20.01.2011, Technisches Rathaus, Rathausplatz 9, Wilhelmshaven. [\WHV_SV\]
6. **Menzel, Frank** (Geschäftsführer Wohnungsbaugenossenschaft Bauverein Rüstringen eG), 19.01.2011, Störtebekerstraße 1, Wilhelmshaven. [\WHV_WW\]
7. **Osterloh, Kurt** (1. Vorsitzender); **Beuermann, Lars** (Mitarbeiter), Haus & Grund WHV e.V., 20.01.2011, Virchowstraße 56, Wilhelmshaven. [\WHV_IV\]
8. **Reuter, Günter** (Fraktionsvorsitzender (CDU)), 19.01.2011; Cafe Köhler, Virchowstrasse 11, Virchowstrasse 11, Wilhelmshaven. [\WHV_PV\]
9. **Sieberns, Jörg** (Leiter Fachbereich Soziales WHV); **Hein, Thomas** (Leiter der Wohngeldstelle WHV), 20.01.2011, Rathausplatz 1; Wilhelmshaven. [\WHV_SV\]
10. **Strack, Karen** (Mitarbeiterin Reurban Stadterneuerungsgesellschaft mbH); **Kuhnert, Jan** (Geschäftsführer EWS Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven-Südstadt mbH) – beide Sanierungsbeauftragter Westliche Südstadt (Soziale Stadt), **Winde, Jobst-Henning** (Abteilungsleiter Stadterneuerung WHV) – Stadtteilrunde im Sanierungsgebiet Südstadt-WHV – , 6.04.2011, Stadtteilbüro Südstadt, Wilhelmshaven. [\WHV_SES\]
11. **Tjaden, Joachim** (Fraktionsvorsitzende (BASU)), 18.01.2011, Cafe Köhler, Virchowstrasse 11, Wilhelmshaven. [\WHV_PV\]
12. **von Teichman, Michael** (Fraktionsvorsitzende (FDP)), 18.01.2011, Cafe Köhler, Virchowstrasse 11, Wilhelmshaven. [\WHV_PV\]
13. **Wohler, Dieter** (Geschäftsführer Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG), 18.01.2011, Grenzstraße 29-35, Wilhelmshaven. [\WHV_WW\]



Der Autorin

Kristin Klaudia Kaufmann, Jahrgang 1976.

1996-2002 Studium der Geographie an der Technischen Universität Dresden; 2002-2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Dresden; 2009-2012 Stipendium der Leibniz-Gemeinschaft; seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden, 2013 Promotion zum Dr.-Ing. an der Technischen Universität Berlin.

IÖR Schriften

Herausgegeben vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

- 61 Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.)
Flächennutzungsmonitoring V
Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement
Dresden 2013
- 60 Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.)
Flächennutzungsmonitoring IV
Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln
Dresden 2012
- 59 Michael Roth
Landschaftsbildbewertung in der Landschaftsplanung –
Entwicklung und Anwendung einer Methode zur Validierung von Verfahren zur
Bewertung des Landschaftsbildes durch internetgestützte Nutzerbefragungen
Dresden 2012
- 58 Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher (Hrsg.)
Flächennutzungsmonitoring III
Erhebung – Analyse – Bewertung
Dresden 2011
- 57 Nguyen Xuan Thinh, Martin Behnisch, Otti Margraf (Hrsg.)
Beiträge zur Theorie und quantitativen Methodik in der Geographie
Dresden 2011
- 56 Christine Meyer
Planning for an Ageing Population –
Experiences from Local Areas in the United Kingdom
Dresden 2011
- 55 Stefan Dirlich
Integration der Bestandsqualität in die Zertifizierung von Gebäuden – Entwicklung
eines ökonomisch-ökologischen Bewertungssystems für nachhaltiges Bauen unter
besonderer Berücksichtigung von Bestandsbauten und traditionellen Bauweisen
Dresden 2011
- 54 Elena Wiezorek
Eigentümerstandortgemeinschaften und Urban Governance – Eine Untersuchung
kollektiven Handelns in der Stadtentwicklung am Beispiel von Wohnquartieren im
demografischen Wandel
Dresden 2011
- 53 Patrick Küpper
Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in
dünn besiedelten, peripheren Räumen
Dresden 2011
- 52 Gotthard Meinel
Flächennutzungsmonitoring II
Konzepte – Indikatoren – Statistik
Dresden 2010

Spätestens seit Ende der 1990er Jahre erreichten Liberalisierungsbestrebungen und kommunale Entschuldungsüberlegungen auch die kommunale Wohnungswirtschaft. In diesem Zusammenhang erfolgten Verkäufe großer Wohnungsbestände und ganzer Wohnungsunternehmen. Der wertbeständige Mietwohnungsbestand auf der einen und die neuen, hauptsächlich finanzwirtschaftlich orientierten Erwerber großer Wohnungsportfolios auf der anderen Seite stehen hierbei in einem spannungsreichen Verhältnis.

Die Arbeit geht deshalb der Frage nach, wie sich nach dem Komplettverkauf kommunalen Wohneigentums unter den Bedingungen des Strukturwandels Handlungsansätze und Kommunikation sowie Strategien der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene verändern.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage konzentriert sich die Arbeit auf Grundlage einer umfassenden theoretischen und sekundärstatistischen Analyse auf eine praxisorientierte Aufgabenstellung. Mit Hilfe eines vergleichenden Fallstudien-Designs in den Städten Kiel, Osnabrück und Wilhelmshaven wird der Einsatz kommunaler Instrumente, neuer öffentlicher Handlungserfordernisse und wohnungswirtschaftlicher Handlungsorientierungen nach dem Markteintritt ‚neuer Investoren‘ und deren Auswirkungen auf Prozesse der Stadtentwicklung, des Wohnungsmarktes sowie der Absicherung kommunaler Kernaufgaben untersucht. Im Rahmen eines heuristisch-deskriptiven Urban Governance Ansatzes werden aus gewonnenen Erkenntnissen Schlussfolgerungen für die Praxis sowie für den weiteren Forschungsbedarf abgeleitet.

Since the late 1990s deregulation has begun to effect public housing. Some public housing owners sold their whole companies. How do approaches, communication and strategies for collaboration of key actors develop under conditions of structural change? The focus of the comparative empirical case studies in Kiel, Osnabrück and Wilhelmshaven rests with a governance approach on the fields of urban development and the housing market. An evaluation allows conclusions to be drawn for praxis and further research.

