



Vorlagennummer: BV/11973/25
Vorlageart: Beschlussvorlage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Prüfungsmitteilung vom 09.07.2025 zur überörtlichen Prüfung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs "Der demografische Wandel als Herausforderung für die kommunale Wohnungswirtschaft"

Datum: 17.07.2025
Federführung: Bereich 22 - Betriebswirtschaft und Beteiligungsverwaltung,
Controlling
Organzuständigkeit: RAT

Beratungsfolge

Gremium	Geplante Sitzungstermine	Öffentlichkeitsstatus
Ausschuss für Wirtschaft, städtische Beteiligungen und Digitalisierung	20.08.2025	Ö
Verwaltungsausschuss	26.08.2025	N
Rat der Hansestadt Lüneburg	28.08.2025	Ö

Beschlussvorschlag

Die Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes vom 09.07.2025 wird zur Kenntnis genommen und ist somit gemäß § 5 Absatz 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) bekannt gegeben. Die Verwaltung wird beauftragt, die Bekanntmachung und Auslegung gemäß § 5 Abs. 2 NKPG zu veranlassen.

Sachverhalt

Im Zeitraum vom 06.08.2025-08.08.2025 erfolgte durch den Niedersächsischen Landesrechnungshof bei der Hansestadt Lüneburg, Bereich 22, eine überörtliche Prüfung zum Thema „Der demografische Wandel als Herausforderung für die kommunale Wohnungswirtschaft“.

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) prüfte vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die wohnungswirtschaftliche Betätigung bei neun Kommunen im Rahmen einer vergleichenden Prüfung.

Die Auswahl der Kommunen erfolgte auf Basis von Bevölkerungsvorausberechnungen für das Jahr 2040 durch die Nbank und das Landesamt für Statistik Niedersachsen. Der Vergleichsring sollte aus Kommunen sowohl mit abnehmender, als auch mit stagnierender bzw. wachsender Bevölkerungsentwicklung bestehen. Ferner sollten die zu prüfenden Kommunen mit mehr als 50 % an einer Ausgliederung beteiligt sein, der die operative Durchführung der kommunalen Wohnungswirtschaft übertragen ist. Bei der Hansestadt Lüneburg wurde die Lüneburger Wohnungsbau GmbH (LüWoBau) betrachtet, an welcher die Hansestadt Lüneburg mit 92,03 % beteiligt ist.

Die üöKp betrachtete die wirtschaftliche Lage der Wohnungsgesellschaften sowie ausgewählte wohnungswirtschaftliche Kennzahlen. Weiterhin untersuchte sie, ob und wenn wie, die Trägerkommune ihre Wohnungsgesellschaft steuerte.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2020 bis 2022. Einzelne Aspekte, z.B. wohnungswirtschaftliche Kennzahlen, wurden zur Betrachtung längerfristiger Entwicklungen für einen erweiterten Zeitraum erhoben.

Die üöKp stellte im Wesentlichen fest, dass alle neun kommunalen Wohnungsgesellschaften wirtschaftlich stabil aufgestellt waren und im Prüfungszeitraum Überschüsse erarbeiteten. Die LüWoBau leistete aus ihren Überschüssen sogar einen Beitrag für den Haushalt der Hansestadt Lüneburg. Die Wohnungsgesellschaften erwirtschafteten ihre Überschüsse mit durchschnittlichen Nettokaltmieten, die entweder den Durchschnittsmieten entsprachen oder darunter lagen. Eine Sonderstellung im Vergleichsring hat die hohe durchschnittliche Nettokaltmiete bei der LüWoBau. Diese lag aber immer noch deutlich unter dem Vergleichswert für die gesamte Kommune laut Zensus 2022. Die Miethöhen erklären sich, da die Hansestadt Lüneburg ein attraktiver Wohnstandort in der Metropolregion Hamburg ist, dies bestätigte auch der qualifizierte Mietspiegel der Hansestadt Lüneburg.

Bis auf eine Ausnahme lag die Eigenkapitalquote der kommunalen Wohnungsgesellschaften im Prüfungszeitraum durchschnittlich im Bereich von 30 % oder darüber. Dies traf auch auf die LüWoBau zu.

Ein weiterer Indikator für die Wirtschaftlichkeit sind Leerstandsquoten. Die LüWoBau weist mit 0,4 % eine sehr niedrige Quote auf. Diese niedrige Quote deutet auf eine Nahezu-Vollvermietung des Bestands hin und spricht für die Attraktivität des Angebots.

Die üöKp verdeutlichte jedoch auch, dass trotz der wirtschaftlich guten Lage der Wohnungsunternehmen der Wohnungsneubau seit 2022 deutlich rückläufig ist. Gründe hierfür sind die gestiegenen Baukosten und Zinsen sowie eine veränderte Förderkulisse.

Alle geprüften Stellen haben sich mit Fragen der strategischen Steuerung ihrer Kommunen befasst. Die Hansestadt Lüneburg sowie drei weitere Kommunen betrachteten dabei auch die Folgen des demografischen Wandels. Eine formale Übernahme der strategischen Ziele auf die Wohnungsgesellschaften erfolgte jedoch bei keiner Kommune.

Die üöKp stellte fest, dass das kommunale Beteiligungsmanagement oftmals nicht in die Steuerung der Wohnungsgesellschaften einbezogen wurde. Bei der Hansestadt Lüneburg hingegen wird die Beteiligungssteuerung für die LüWoBau aktiv wahrgenommen.

Die Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes vom 09.07.2025 ist gemäß § 5 Absatz 1 und 2 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) dem Hauptorgan der kommunalen Körperschaft bekannt zu geben und nach Bekanntgabe an sieben Werktagen öffentlich auszulegen und die Auslegung ortsüblich bekannt zu machen.

Es wird um Kenntnisnahme der Prüfungsmitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofes vom 09.07.2025 gebeten.

Klima und Nachhaltigkeit

Ziel	Unterziel	Bewertung			
Klimaschutz		++	+	-	--
	Förderung der energetischen Sanierung von Gebäuden		+		
Nachhaltige Städte und Gemeinden		++	+	-	--
	Klimagerechte und sozialverträgliche Siedlungsplanung (z.B. Nachverdichtung, bezahlbareres Wohnen)		+		

(++) deutlich positive Auswirkung, (+) positive Auswirkung, (-) negative Auswirkung, (--) erheblich negative Auswirkung

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen:

➤nein

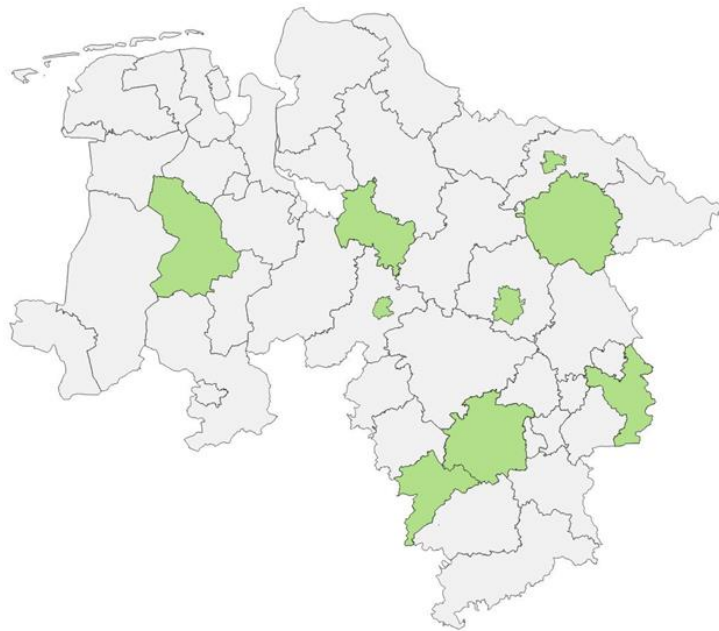
Anlage/n

Anlage 1: Prüfungsmitteilung vom 09.07.2025 (öffentlich)

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Der demografische Wandel als
Herausforderung für die kommunale
Wohnungswirtschaft**



Übersandt an

- die Städte Celle und Nienburg (Weser),
- die Hansestadt **Lüneburg**,
- die Landkreise Cloppenburg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden, Uelzen, Verden,
- sowie das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport und den Landkreis Nienburg in deren jeweiliger Funktion als Kommunalaufsichtsbehörde

Hildesheim, 09.07.2025

Az.: 10712/6.2 – 03/2024



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	4
2	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	6
2.1	Ausgangslage	6
2.2	Prüfungsgegenstand	7
2.3	Soll - Vorgaben	9
2.4	Stellungnahmeverfahren	9
3	Analyse der Wirtschaftslage der Wohnungsgesellschaften	11
3.1	Finanzkennzahlen	11
3.1.1	Allgemeine Ertragslage/Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte	11
3.1.2	Eigenkapitalquote und Anlagenabnutzungsgrad.....	13
3.2	Wohnungswirtschaftliche Kennzahlen	16
3.2.1	Wohnungsneubau	16
3.2.2	Nettokaltmiete	19
3.2.3	Leerstandsquote	23
3.2.4	Anzahl der Wohneinheiten mit Mietpreisbindung	25
3.3	Zwischenfazit	26
4	Kommunale Steuerung der Wohnungsgesellschaften	27
4.1	Gesellschaftsverträge.....	27
4.2	Strategische und operative Steuerung der Wohnungsgesellschaften	28
4.2.1	Strategische Beteiligungssteuerung	28
4.2.2	Operative Ziele und Zielvereinbarungen.....	30
4.2.3	Wohnraumversorgungskonzepte.....	31
4.2.4	Beteiligungsbericht/Beteiligungsakte	32
4.2.5	Stellung des Beteiligungsmanagements im Konzern Kommune	33
4.3	Rechtliche Bewertung durch den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen (vdw)	34
4.4	Fazit zur Steuerung unter Einbezug demografischer Auswirkungen.....	37

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1 Gesamtzahl der fertiggestellten Neubauten im Vergleichsring</i>	<i>5</i>
<i>Abbildung 2 Entwicklung des Bestands an mietpreisgebundenen Wohnungen</i>	<i>5</i>
<i>Abbildung 3 geprüfte Kommunen mit Wohnungsgesellschaften</i>	<i>8</i>
<i>Abbildung 4 Jahresüberschüsse der Wohnungsunternehmen 2020 bis 2022</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 5 Eigenkapitalquote 2020 bis 2022</i>	<i>14</i>
<i>Abbildung 6 Gesamtzahl der fertiggestellten Neubauten im Vergleichsring</i>	<i>17</i>
<i>Abbildung 7 Nettokaltmiete in €/m² 2018 bis 2022.....</i>	<i>20</i>
<i>Abbildung 8 Nettokaltmietenvergleich 2022 in €/m²</i>	<i>21</i>
<i>Abbildung 9 Leerstandsquote im Vergleich 2022.....</i>	<i>23</i>
<i>Abbildung 10 Entwicklung des Bestands an mietpreisgebundenen Wohnungen</i>	<i>25</i>
<i>Abbildung 11 Ganzheitlicher Steuerungsansatz</i>	<i>37</i>

Abkürzungsverzeichnis

D-PCGM	Deutscher Public Corporate Governance Musterkodex in der Fassung vom 14.03.2022
EZB	Europäische Zentralbank
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, vom 20.04.1892, zuletzt geändert durch Artikel 21 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323)"
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KomHKVO	Verordnung über kommunale Anstalten vom 18. Oktober 2013 (Nds. GVBl. S. 244), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Januar 2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 3)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Oktober 2023 (Nds. GVBl. S. 250)
Mio.	Million
NBauO	Niedersächsische Bauordnung, vom 3. April 2012, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juni 2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 51)
üöKp	überörtliche Kommunalprüfung
vdw	Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen,

1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) prüfte vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die wohnungswirtschaftliche Betätigung bei neun Kommunen. Dabei wurden vorrangig die jeweiligen kommunalen Wohnungsgesellschaften betrachtet. Im Wesentlichen stellte die üöKp fest:

- Alle neun kommunalen Wohnungsgesellschaften waren wirtschaftlich stabil aufgestellt und erarbeiteten im Prüfungszeitraum Überschüsse. Aus diesen Überschüssen leisteten fünf von neun Wohnungsgesellschaften einen Beitrag für die Haushalte ihrer Trägerkommunen. *Hierzu gehörte die Wohnungsgesellschaft der Hansestadt Lüneburg.* Vier Gesellschaften thesaurierten ihre Überschüsse (vgl. Kapitel **3.1.1**).
- Die Wohnungsgesellschaften erwirtschafteten ihre Überschüsse mit durchschnittlichen Nettokaltmieten, die entweder den Durchschnittsmieten entsprachen oder darunter lagen. (vgl. Kapitel **3.2.2**).
- Bis auf eine Ausnahme lag die Eigenkapitalquote der kommunalen Wohnungsgesellschaften im Prüfungszeitraum durchschnittlich im Bereich von 30 % oder darüber. *Dies traf auch auf die Wohnungsgesellschaft der Hansestadt Lüneburg zu* (vgl. Kapitel **3.1.2**).
- Ein weiterer Indikator für die Wirtschaftlichkeit sind Leerstandsquoten. Im Wesentlichen unabhängig von der demografischen Entwicklung wies der Großteil der Wohnungsgesellschaften niedrige, zum Teil sehr niedrige Quoten auf. *Dies galt auch für die Wohnungsgesellschaft der Hansestadt Lüneburg mit 0,4 %* (vgl. Kapitel **3.2.3**).
- Trotz der wirtschaftlich guten Lage der Wohnungsunternehmen ist seit 2022 der Wohnungsneubau im Vergleichsring deutlich rückläufig:

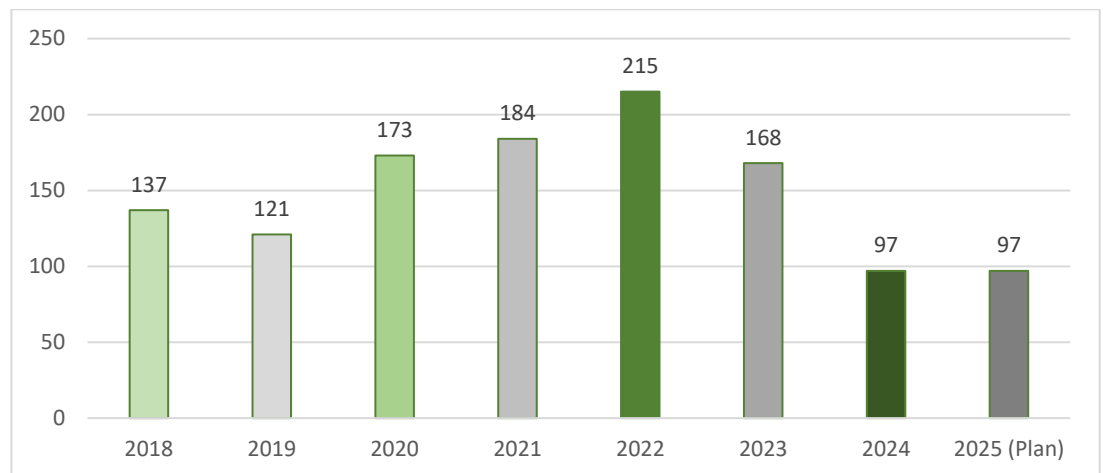


Abbildung 1 Gesamtzahl der fertiggestellten Neubauten im Vergleichsring

Die betrachteten Wohnungsgesellschaften begründeten den Rückgang vor allem mit gestiegenen Baukosten und Zinsen sowie einer veränderten Förderkulisse. Gleichwohl gelang es einem Teil der Wohnungsgesellschaften auch aktuell Neubaumaßnahmen zu realisieren (vgl. Kapitel 3.2.1).

- Auch die Gesamtzahl der Wohneinheiten mit Mietpreisbindung (Sozialwohnungen) verringerte sich in den Jahren 2018 bis 2024 um rund 30 %:

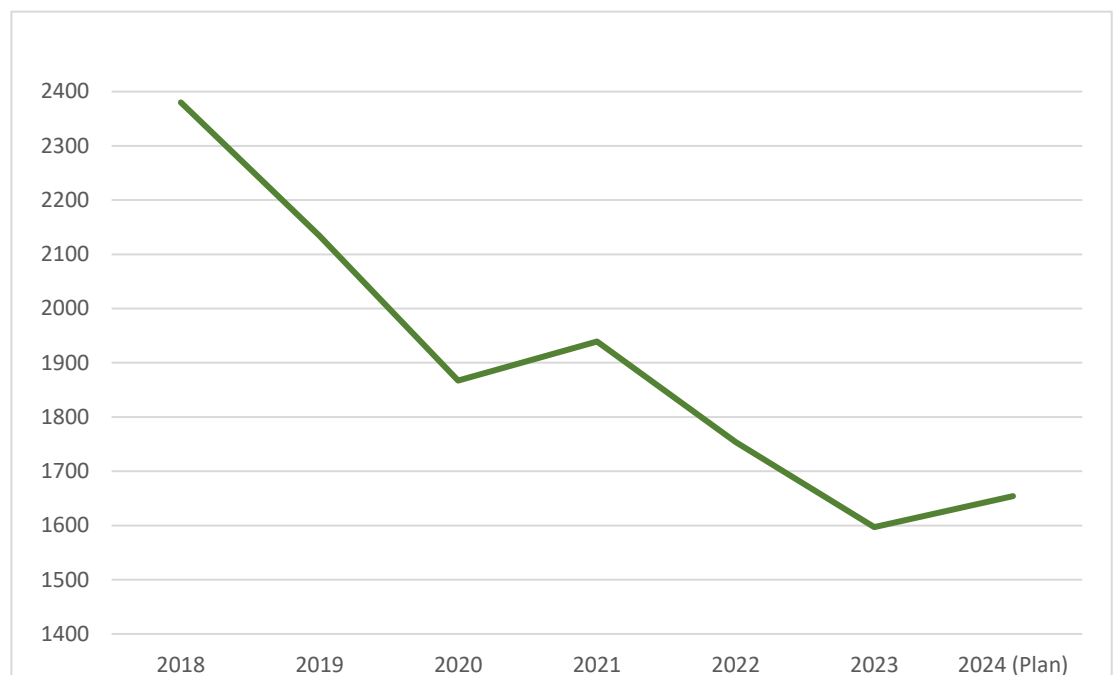


Abbildung 2 Entwicklung des Bestands an mietpreisgebundenen Wohnungen

Die Gesellschaften verwiesen darauf, dass Bestandswohnungen aus der Mietpreisbindung liefen. Trotz ihrer wirtschaftlich stabilen Lage sieht sich ein Großteil der Gesellschaften derzeit nicht in der Lage, entsprechende Neubauten zu finanzieren (vgl. Kapitel 3.2.1 und 3.2.4).

- Alle geprüften Stellen haben sich mit Fragen der strategischen Steuerung ihrer Kommunen befasst. *Vier Kommunen betrachteten dabei auch die Folgen des demografischen Wandels, so auch die Hansestadt Lüneburg.* Keine Kommune übertrug ihre strategischen Ziele auf ihre Wohnungsgesellschaft (vgl. Kapitel 4.2.1).
- Die üöKp stellte fest, dass das kommunale Beteiligungsmanagement oftmals nicht in die Steuerung der Wohnungsgesellschaften einbezogen wurde. Zum Teil reduzierte sich die Tätigkeit auf reine Aktenverwaltung sowie die Erstellung des Beteiligungsberichts. *Bei der Hansestadt Lüneburg wurde die Beteiligungssteuerung für die dortige Wohnungsgesellschaft aktiv wahrgenommen* (vgl. Kapitel 4.2.5).

2 **Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung**

2.1 **Ausgangslage**

Allen geprüften Kommunen ist es ein wichtiges Anliegen, ausreichenden und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Demografische Entwicklungen, wie Bevölkerungsbewegungen, Veränderungen in der Altersstruktur oder auch veränderte Formen des (Zusammen-)lebens können den Wohnraumbedarf nachhaltig beeinflussen. Die kommunalen Wohnungsgesellschaften müssen entsprechende Anzeichen frühzeitig erkennen und ihre Angebote zügig anpassen, wenn Wohnungsknappheit oder hohe Leerstände verhindert werden sollen.

Die kommunale Wohnungswirtschaft ist oftmals aus der Kernverwaltung ausgegliedert und wird operativ von Wohnungsgesellschaften wahrgenommen, überwiegend in der Rechtsform einer GmbH.

Die Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft weisen vermehrt daraufhin, dass sich die Rahmenbedingungen für den Neubau verschlechtert hätten.¹ Ursächlich seien Zins- und Baupreissteigerungen, der Fachkräftemangel sowie eine veränderte Förderkulisse. Hinzu kämen hohe Klimaschutzauflagen, die ebenfalls die Kosten in die Höhe trieben.

¹ Rundblick Nummer 167 vom 25.09.2024, unter Berufung auf Prof. Bernd Afflerbach, Präsident des Bauindustrieverbandes S.8f.

2.2 Prüfungsgegenstand

Die üöKp prüfte vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die wohnungswirtschaftliche Betätigung bei neun Kommunen im Rahmen einer vergleichenden Prüfung.

Die Auswahl der Kommunen erfolgte auf Basis von Bevölkerungsvorausberechnungen für das Jahr 2040 durch die NBank und das Landesamt für Statistik Niedersachsen. Der Vergleichsring sollte aus Kommunen sowohl mit abnehmender, als auch mit stagnierender bzw. wachsender Bevölkerungsentwicklung bestehen.

Ferner sollten die zu prüfenden Kommunen mit mehr als 50 % an einer Ausgliederung beteiligt sein, der die operative Durchführung der kommunalen Wohnungswirtschaft übertragen ist (nachfolgend „Wohnungsgesellschaft/ Whg.Ges.“).

Nach diesen Kriterien bezog die üöKp folgende Kommunen sowie Wohnungsgesellschaften² in die Prüfung ein:

² Für die Darstellung in der Prüfungsmitteilung wurden die einzelnen Wohnungsgesellschaften vereinfacht unter Bezug auf die jeweilige Trägerkommune bezeichnet (siehe Abbildung 1 – rechte Spalte).

Kommune (inkl. Gesellschafteranteil)	Wohnungsgesellschaft	Benennung in Prüfungsmitteilung
abnehmende Bevölkerungsprognose		
Landkreis Helmstedt (50,33 %)	Kreis-Wohnungsbaugesellschaft Helmstedt mbH	Whg.Ges. LK HE
Landkreis Hildesheim (58,42 %)	Kreiswohnbau Hildesheim GmbH	Whg.Ges. LK HI
Landkreis Holzminden (83,26 %)	Bausie GmbH	Whg.Ges. LK HOL
Landkreis Uelzen (87,22 %)	Gesellschaft für Wohnungsbau des Kreises Uelzen mbH	Whg.Ges. LK UE
stagnierende Bevölkerungs- bzw. wachsende Bevölkerungsprognose		
Stadt Celle (100 %)	allerland Immobilien GmbH	Whg.Ges. CE
Landkreis Cloppenburg (51,96 %)	Wohnungsbaugesellschaft für den Landkreis Cloppenburg mbH	Whg.Ges. LK CLP
Hansestadt Lüneburg (92,03 %)	Lüneburger Wohnungsbau GmbH	Whg.Ges. LG
Stadt Nienburg (Weser) (100 %)	GBN Wohnungsunternehmen GmbH Nienburg/Weser	Whg.Ges. NI
Landkreis Verden (58,80 %)	Kreisbaugesellschaft des Kreises Verden mbH	Whg.Ges. LK VER

Abbildung 3 geprüfte Kommunen mit Wohnungsgesellschaften

Die üöKp betrachtete die wirtschaftliche Lage der Wohnungsgesellschaften sowie ausgewählte wohnungswirtschaftliche Kennzahlen. Weiterhin untersuchte sie, ob und wenn ja wie, die Trägerkommune ihre Wohnungsgesellschaft steuerte.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2020 bis 2022. Einzelne Aspekte, z. B. wohnungswirtschaftliche Kennzahlen, wurden zur Betrachtung längerfristiger Entwicklungen für einen erweiterten Zeitraum erhoben.³

³ Dies betrifft den Wohnungsneubau (2018 – 2025), die Nettokaltmiete (2018 – 2022) sowie die Anzahl der Wohneinheiten mit Mietpreisbindung (2018 – 2024).

2.3 Soll - Vorgaben

Die wesentlichen Soll-Vorgaben für die Steuerung von kommunalen Gesellschaften enthält das NKomVG im dritten Abschnitt *Unternehmen und Einrichtungen* (§§ 136 – 139 und 149 – 152).

Weitere Vorgaben ergeben sich aus den Gesellschaftsverträgen der Wohnungsgesellschaften sowie ergänzend aus den Vorschriften des GmbH-Gesetzes.

Neben gesetzlichen Regelungen bestehen Leitlinien aus dem Deutschen Public Corporate Governance Musterkodex (D-PCGM)⁴. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund empfiehlt dessen Anwendung.⁵

2.4 Stellungnahmeverfahren

Die üöKp versandte den Entwurf dieser Prüfungsmitteilung am 12.03.2025 an die neun geprüften Kommunen mit der Gelegenheit, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Bis zum Ende der Stellungnahmefrist (12.05.2025) nutzte die Hansestadt Lüneburg die Möglichkeit, ein Erörterungsgespräch zu führen. Die Landkreise Cloppenburg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden und Verden gaben schriftliche Stellungnahmen ab. Die Städte Celle und Nienburg (Weser) und der Landkreis Uelzen verzichteten jeweils auf Stellungnahmen.

Gegenstand des Erörterungsgesprächs mit der Hansestadt Lüneburg war im Wesentlichen die Klärung einzelner Verständnisfragen zum PM-Entwurf. Daraufhin teilte die Hansestadt mit, dass sie auf eine schriftliche Stellungnahme verzichte.

Der Landkreis Cloppenburg erklärte zu Kapitel 1 „Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte“, dass die örtliche Wohnungsgesellschaft weiterhin mietpreisgebundenen Wohnungsbau betreibe. Die üöKp berücksichtigte diesen in der nun vorliegenden Formulierung. Weiterhin merkte der Landkreis zu Kapitel 3.2.1 „Wohnungsneubau“ an, dass die Wohnungsgesellschaft auch im Jahr 2025 Neubau betreibe. Die üöKp nahm diesen Vortrag im vorgenannten Kapitel auf.

⁴ Vgl. Expertenkommission D-PCGM (2022), Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Koordination Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 14.03.2022), abrufbar unter: www.pcg-musterkodex.de.

⁵ <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2020/Deutscher%20Public%20Corporate%20Governance-Musterkodex%20soll%20vertrauen%20in%20%C3%B6ffentliche%20Unternehmen%20st%C3%A4rken/>.

Der Landkreis Hildesheim übersandte ein an ihn gerichtetes Schreiben der Whg.Ges. LK HI. Danach teilt die Wohnungsgesellschaft mit Blick auf Kapitel 4.2.4 „Beteiligungsbericht/ Beteiligungsakte“ mit, dass das Beteiligungsmanagement zukünftig die Tagesordnungen der Aufsichtsratssitzungen erhalte. Die üöKp ergänzt insoweit die Darstellung der Prüfungsfeststellung.

Der Landkreis Helmstedt tritt den Ausführungen der üöKp in Kapitel 4.2.4 entgegen und erkennt in der empfohlenen Mandatsträgerbetreuung eine Steuerung durch Einflussnahme auf die Mitglieder des Aufsichtsrates und der Gesellschaftervertreter in den Gesellschafterversammlungen. Die üöKp verkenne dabei das Wesen der GmbH als Rechtsform. Der Landkreis nimmt in diesem Zusammenhang Bezug auf eine rechtliche Bewertung durch den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (nachfolgend auch vdw) und macht sich deren Inhalt zu eigen.

Auch die Landkreise Cloppenburg, Hildesheim, Holzminden und Verden übersandten der üöKp den Text der o.g. Bewertung durch den vdw. Aus Sicht der üöKp positionierten sich diese Landkreise jedoch nicht eindeutig zu deren Inhalt.

Um mögliche Unsicherheiten bei den geprüften Kommunen zu vermeiden, setzt sich die üöKp im Kapitel 4.3 mit den Bedenken des Landkreises Helmstedt bzw. der Argumentation des vdw auseinander. Im Ergebnis nimmt die üöKp von ihren Empfehlungen keinen Abstand.

Der Landkreis Verden vertrat in seiner Stellungnahme die Auffassung, die Feststellungen der üöKp in Kapitel 3.1.1 (Ertragsabführungen an die kommunalen Haushalte) sei mit Blick auf die Whg.Ges. LK VER zu undifferenziert und stehe im Widerspruch zur niedrigen Eigenkapitalquote der Gesellschaft. Geboten sei hier eine Abwägung zwischen Ertragsabführung und Eigenkapitalquote.

Die Feststellungen der üöKp unter Kapitel 3.1.1 richten sich an den gesetzlichen Regelungen des § 149 NKomVG aus. Die Prüfungsmitteilung weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass sich die kommunalen Wohnungsgesellschaften im Spannungsfeld zwischen der Erbringung finanzieller Beiträge zu den kommunalen Haushalten und der Sicherung ihrer eigenen Investitionsfähigkeit befinden. Die Entwicklung der Eigenkapitalquote der Whg.Ges. LK VER findet im Folgekapitel 3.1.2 ausführliche Berücksichtigung.

3 Analyse der Wirtschaftslage der Wohnungsgesellschaften

3.1 Finanzkennzahlen

§ 149 NKomVG normiert die Wirtschaftsgrundsätze für kommunale Unternehmen.

Nach § 149 Abs. 1 NKomVG sollen die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Kommunen erwirtschaften, soweit dies mit ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist.

Der Umfang des anzustrebenden Unternehmensergebnisses ist in § 149 Abs. 2 NKomVG aufgeführt. Demnach sollen durch den Ertrag des Unternehmens mindestens alle Aufwendungen einschließlich der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals gedeckt sein. Weiterhin sollen Zuführungen zum Eigenkapital ermöglicht werden, die zur Erhaltung des Vermögens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind.

Die üöKp untersuchte, welche Erträge die Wohnungsgesellschaften für die kommunalen Haushalte erbrachten. In diesem Zusammenhang prüfte sie die wirtschaftliche Situation der kommunalen Wohnungsgesellschaften. Die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Lage erfolgte anhand von Basisdaten aus der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung.

Mit Blick auf den zu erfüllenden öffentlichen Zweck ermittelte die üöKp darüber hinaus verschiedene wohnungswirtschaftliche Kennzahlen.

3.1.1 Allgemeine Ertragslage/Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte

Die üöKp begutachtete die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren Wohnungsgesellschaften mit Blick auf mögliche Belastungen und Entlastungen für die kommunalen Haushalte. Zu den möglichen Entlastungen gehören die Jahresüberschüsse, die die Unternehmen, vorbehaltlich der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, gem. § 149 Abs. 1 NKomVG erzielen sollen.

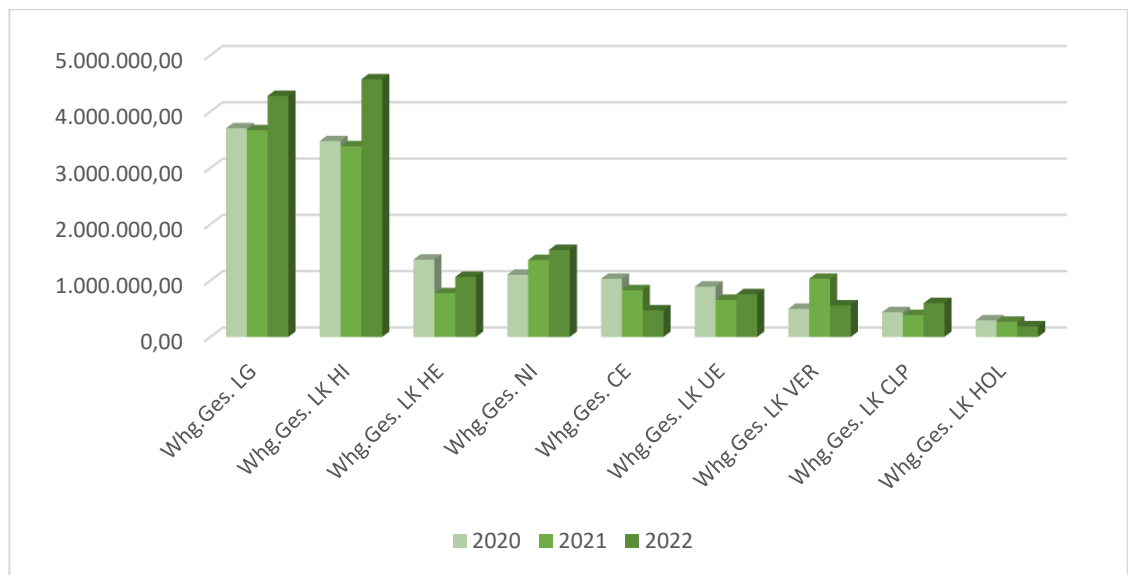


Abbildung 4 Jahresüberschüsse der Wohnungsunternehmen 2020 bis 2022

Die geprüften Kommunen mussten im Prüfungszeitraum keine Verlustausgleiche für ihre Wohnungsgesellschaften erbringen. Alle neun kommunalen Wohnungsgesellschaften erwirtschafteten durchgängig Jahresüberschüsse. Damit war die Vorgabe des § 149 Abs. 2 NKomVG, die eine Aufwandsdeckung vorsieht, erfüllt.

Im Prüfungszeitraum betrugen die durchschnittlichen Jahresüberschüsse pro Jahr zwischen 0,25 Mio. Euro bei der Whg.Ges. LK HOL und 3,8 Mio. Euro bei Whg.Ges. LG sowie der Whg.Ges. LK HI. Ein wesentlicher Faktor für die Höhe der Jahresüberschüsse war die Anzahl der Wohnungen.

Die üöKp prüfte die Verwendung dieser Jahresüberschüsse und stellte dabei ein differenziertes Bild fest:

- Fünf Wohnungsgesellschaften⁶ führten im Prüfungszeitraum Gewinne an ihre Trägerkommunen ab.
- Die Spanne dieser Ausschüttungen lag 2020 bis 2022 im Jahresdurchschnitt zwischen rd. 85.500 Euro und rd. 633.300 Euro.
- Der Anteil der Ausschüttungen am erzielten Jahresüberschüsse lag dabei zwischen 7 % und 39 %.

⁶ Whg.Ges. CE, Whg.Ges. LG, Whg.Ges. LK CLP, Whg.Ges. LK HI sowie Whg.Ges. LK HOL.

- Vier kommunale Wohnungsgesellschaften⁷ schütteten keine Gewinne an ihre Gesellschafter aus. Sie thesaurierten diese und erwirtschafteten somit keinen Ertrag für die kommunalen Haushalte.

In den örtlichen Erhebungen wurde als Begründung für die zum Teil niedrigen Ausschüttungsquoten beziehungsweise vollständige Thesaurierung vor allem Investitionsbedarf am Gebäudebestand genannt. Die Gesellschaften leiteten den Investitionsbedarf insbesondere aus der Zielsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes⁸ (Treibhausgasneutralität bis 2045) ab.

Prognostizierte Kosten für die Modernisierung von Bestandsgebäuden ab dem Baujahr 1945 belaufen sich auf ca. 1.100 Euro je qm Nutzfläche.⁹ Sie stellen damit ein nennenswertes Risiko für die Wohnungsgesellschaften dar. Dies müssen die Kommunen in ihre Abwägungen einbeziehen.

§ 149 Abs. 1 NKomVG sieht als „Soll“ vor, dass die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Kommunen erwirtschaften. Sofern von diesem Gebot der Ertragserzielung abgewichen wird, sollten die Gründe einer regelmäßigen Prüfung durch die Kommunen unterliegen. Dies ist auch angesichts der aktuell angespannten Situation der Kernhaushalte angezeigt und zur Vorbereitung der Mandatsträgerbetreuung notwendig. Die kommunalen Wohnungsgesellschaften befinden sich damit in einem besonderen Spannungsfeld. Zum einen müssen einen finanziellen Beitrag zum kommunalen Haushalt leisten, zum anderen ihre eigene Investitionsfähigkeit sichern.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der in den Wohnungsgesellschaften gebundenen hohen Vermögenswerte.

3.1.2 Eigenkapitalquote und Anlagenabnutzungsgrad

Investitionen, sowohl in den Wohnungsneubau als auch in den Gebäudebestand, setzen eine ausreichende Eigenkapitalausstattung der kommunalen Wohnungsgesellschaften voraus.

⁷ Dies betraf die Whg.Ges. LK HE, die Whg.Ges. LK UE, die Whg.Ges. LK VER sowie die Whg.Ges. NI.

⁸ <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>.

⁹ Statistische Kostenkennwerte für Gebäude Altbau gem. Baukosteninformationszentrum, Stand 2015, indiziert gem. Destatis auf 2024.

Daher betrachtete die üöKp die Eigenkapitalquoten bei den neun Gesellschaften. Diese gibt das Verhältnis vom Eigen- zum Gesamtkapital der Gesellschaft wieder. Sie gilt als Indikator der finanziellen Stabilität und weitgehender Unabhängigkeit gegenüber den Kreditmärkten. Unbeschadet einzelner Branchen- und Bewertungsspezifika gilt als Faustregel, dass das Eigenkapital etwa ein Drittel des Gesamtkapitals ausmachen sollte.¹⁰

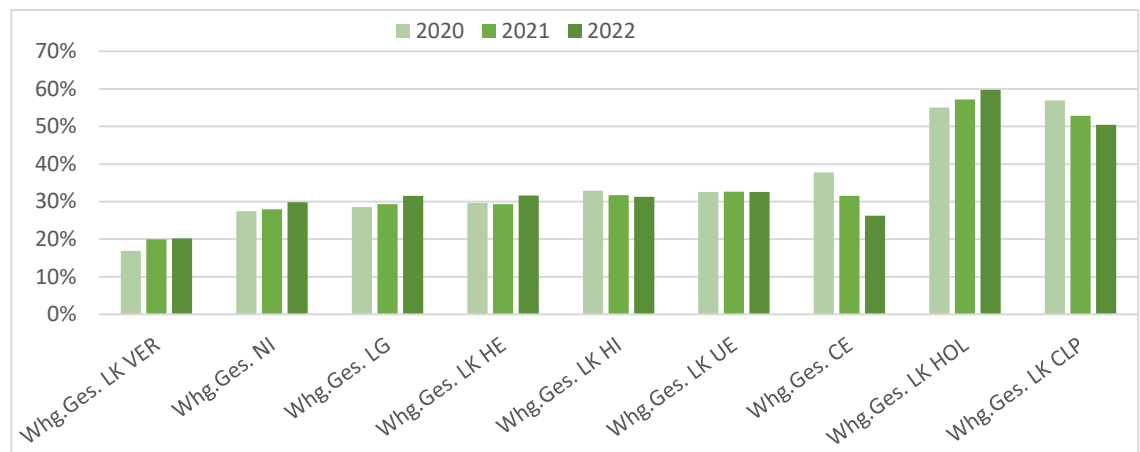


Abbildung 5 Eigenkapitalquote 2020 bis 2022

Im Prüfungszeitraum verfügten nahezu alle betrachteten Wohnungsgesellschaften über eine durchschnittliche Eigenkapitalquote von ca. 30 % oder darüber. Bei der Whg.Ges. LK VER betrug dieser Wert hingegen lediglich gut 19 %.

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) sieht bei einer Eigenkapitalquote unter 20 % einen Schwellenwert, bei dem im Kontext weiterer kritischer Werte (zum Beispiel hohe Leerstandsquote und/oder geringe Bestandsinvestitionen) mit nachteiligen Auswirkungen auf den Geschäftsverlauf und somit auf die zukünftige Entwicklung der Wohnungsgesellschaft zu rechnen ist.¹¹

Für die Eigenkapitalquote der Whg.Ges. LK VER ist jedoch anzumerken, dass diese im Prüfungszeitraum gestiegen und zum Ende des Prüfungszeitraums auch den Schwellenwert von 20 % überschritt. Die Wohnungsgesellschaft erörterte, dass sie durch Gewinnthesaurierung weiter an der Stärkung der Eigenkapitalquote arbeite. Auch die Leerstandsquote war unkritisch (vgl. Kapitel 3.2.3).

¹⁰ Vgl. Dietrich, I./ Strohe, H. G. (2011): Die Finanzlage öffentlicher Unternehmen in Deutschland - Statistische Analyse amtlicher Mikrodaten der Jahresabschlüsse -. In: Statistische Diskussionsbeiträge Nr. 46, Potsdam.

¹¹ GdW Arbeitshilfe 76 Zukunftsfähigkeit von Wohnungsunternehmen, S.36 ff., Berlin, Mai 2016.

Weiterhin fiel auf, dass die Eigenkapitalquote der Whg.Ges. CE im Prüfungszeitraum um 12 Prozentpunkte von 38 % auf 26 % sank. Dies ist nach Auskunft der Stadt Celle insbesondere auf hohe Investitionen zurückzuführen, die überwiegend mit Fremdkapital finanziert wurden. Die mittelfristigen Planungen sehen noch bis Ende 2025 weitere erhebliche Investitionen vor. Vor diesem Hintergrund muss mit einer Erhöhung des Fremdkapitals und somit mit einer weiteren Absenkung der Eigenkapitalquote gerechnet werden. Die Wohnungsgesellschaft erläuterte ergänzend, dass sie mit diesen Investitionen u. a. Bedarfe nach Wohnraum sowie Kitaplätzen decke und dabei die Entwicklung der Eigenkapitalquote beachte.

Mit durchschnittlich mehr als 50 % verzeichneten die Whg.Ges. LK CLP und die Whg.Ges. LK HOL hingegen sehr hohe Eigenkapitalquoten im Vergleichsring.

Während eine hohe Eigenkapitalquote grundsätzlich ein Signal einer finanziellen Stabilität ist, kann diese gleichzeitig ein Hinweis auf unterlassene Investitionen sein. Aus diesem Grund empfiehlt die üöKp dem jeweiligen kommunalen Beteiligungsmanagement, die Eigenkapitalquote immer in Zusammenhang mit weiteren Kennzahlen zu setzen:

Eine wesentliche Kennzahl im vorgenannten Sinne ist der Anlagenabnutzungsgrad. Mit diesem wird der Prozentsatz des schon abgenutzten (abgeschriebenen) Sachanlagenvermögens an den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten gemessen. Hohe Werte des Anlagenabnutzungsgrads weisen darauf hin, dass Vermögensgegenstände in ihrer Nutzungsdauer bereits deutlich fortgeschritten sind und entsprechende (Re-)Investitionserfordernisse bestehen.¹²

Für die kommunalen Wohnungsgesellschaften ist dies mit Blick auf ihre Vermögensstruktur von besonderer Bedeutung, da der Wohnungsbestand den wesentlichen Anteil ihres Vermögens ausmacht. Dies gilt insbesondere, wenn sich der Bestand vor allem aus älteren, nicht sanierten Gebäuden zusammensetzt.

Aus den Bilanzen der kommunalen Wohnungsgesellschaften ergaben sich im Prüfungszeitraum Anlagenabnutzungsgrade von durchschnittlich 34 % bis 57 %. Bei zwei Dritteln der Gesellschaften lagen die Werte unterhalb von 45 %.

¹² Jahresbericht 2020 des Sächsischen Rechnungshofs, „Kennzahlengestützte Finanzanalyse“, S. 225.

Die üöKp empfiehlt vor allem den Kommunen, deren Wohnungsgesellschaften höhere Werte aufweisen, der Kennzahl ‚Anlagenabnutzungsgrad‘ im Rahmen der Beteiligungssteuerung besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

3.2 Wohnungswirtschaftliche Kennzahlen

Um einen Vergleich der wohnungswirtschaftlichen Betätigung der geprüften Kommunen zu ermöglichen, bildete die üöKp themenspezifische Kennzahlen. Sie orientierte sich dabei an gängigen Kennzahlen, die in den Veröffentlichungen wohnungswirtschaftlicher Verbände und kommunaler Spitzenverbände genutzt werden.

Die Basisdaten wurden bei den geprüften Kommunen beziehungsweise ihren Wohnungsgesellschaften anhand der Ergebnisse für die Jahre 2018 bis 2024 sowie der Planzahlen für den Neubau im Jahr 2025 erhoben.

3.2.1 Wohnungsneubau

Die demografische Entwicklung einer Kommune beeinflusst den jeweiligen Neubaubedarf. Reagiert der Markt nicht mit entsprechenden Angebotserweiterungen, entstehen Nachfrageüberhänge. Aber auch in Kommunen mit schrumpfender Bevölkerungsprognose können qualitative Zusatzbedarfe einen Neubau erfordern.¹³ Dies könnten beispielsweise barrierefreie Wohnangebote und/oder Singlewohnungen sein.

Die üöKp betrachtete die Neubauaktivitäten der kommunalen Wohnungsgesellschaften im Zeitraum 2018 bis 2025¹⁴. Sie stellte zunächst fest, dass sich die Neubauten sehr unterschiedlich auf die Gesellschaften verteilten: Während sieben kommunale Wohnungsgesellschaften Neubauvorhaben realisierten, entstanden bei zwei Gesellschaften über den gesamten Zeitraum keinerlei Neubauten. Rückläufige Bevölkerungsprognosen waren gemäß den Inhalten der Interviews hierfür entscheidende Faktoren.

¹³ NBank Wohnungsmarktbericht 2023, Seite 70.

¹⁴ Für das Jahr 2025 stellten die kommunalen Wohnungsgesellschaften Plandaten zur Verfügung.

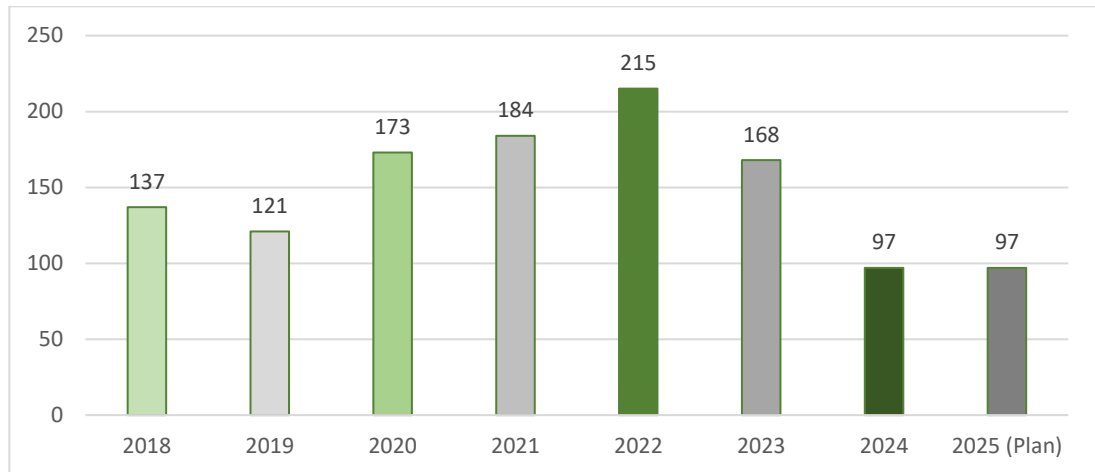


Abbildung 6 Gesamtzahl der fertiggestellten Neubauten im Vergleichsring

In der Summe der realisierten Neubauvorhaben für alle neun Wohnungsgesellschaften zeigte sich im Zeitraum 2018 bis 2022 ein nahezu kontinuierlicher Anstieg um 57 %. Ab dem Jahr 2023 war ein drastischer Rückgang zu verzeichnen. Im Jahr 2024 stellten nur noch drei Wohnungsgesellschaften Neubauvorhaben fertig. Für 2025 sollen die Neubauzahlen stagnieren.

Der Landkreis Cloppenburg erklärte mit Blick auf den Entwurf der Prüfungsmitteilung, dass die Whg.Ges. LK CLP weiterhin Neubau betreibe.

Die Entwicklung im Vergleichsring spiegelt sich insgesamt auch in der Jahresstatistik des vdw Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. wider.¹⁵

Die in die Prüfung einbezogenen kommunalen Wohnungsgesellschaften benannten unterschiedliche Gründe für den Rückgang:

- Entwicklung des Zinsniveaus: Eine Fremdfinanzierung spielt in der Baubranche eine tragende Rolle, da Wohnungsgesellschaften ihre Projekte in der Regel nur teilweise aus Eigenmitteln bestreiten können. Durch erhöhte EZB-Leitzinssätze stiegen die Zinsen für Immobilienkredite ab Mitte 2022 innerhalb kurzer Zeit.¹⁶ Lagen die Zinssätze bei 10-jähriger Bindung

¹⁵ <https://vdw-online.de/soziale-wohnungswirtschaft-zieht-truebe-jahresbilanz-investitionen-stark-ruecklaeufig-verbandsdirektorin-dr-schmitt-klimaziele-sind-in-gefahr-hohe-baukosten-schicken-neubau-in-den-tiefflu/>, Die niedersächsischen Mitgliedsunternehmen stellten in 2022 insgesamt 2.061 Wohneinheiten fertig. In 2023 reduzierte sich diese Zahl um gut 22 % auf 1.602 Wohneinheiten. Laut Planzahlen wird für 2024 mit einer weiteren Reduzierung um gut 35 % auf 1.029 Wohneinheiten gerechnet. zuletzt abgerufen am 06.02.2025.

¹⁶ NBank Wohnungsmarktbericht 2023, S.48.

Anfang 2022 noch bei ca. 1 %, verharrten die Zinsen seit Mitte 2022 auf einem Niveau von 3 % und darüber.¹⁷

- Entwicklung der Bau- bzw. Projektkosten: Diese umfassen sowohl die Planung und Organisation der Bauprojekte als auch Kosten für Material und Personal. Im Zeitraum 2021 bis 2024 sind die Kosten für den Neubau von Wohngebäuden um 30 % gestiegen.¹⁸ Neben einem seit längerer Zeit anhaltenden Fachkräftemangel führten zuletzt insbesondere Lieferengpässe und erhöhte Energiepreise zu deutlichen Kostensteigerungen.¹⁹ Als weitere Kostentreiber werden die vom öffentlichen Baurecht geforderten Baustandards gesehen (u. a. Stellplatzpflicht, energetische Vorgaben, barrierefreies Bauen, Brandschutz).

Nach Angaben der Wohnungswirtschaft ließen sich mit einem radikalen Abbau von öffentlichen Bauvorschriften die Baukosten um zwölf Prozent verringern.²⁰

- Verfügbare öffentliche Fördermittel: Die kommunalen Wohnungsgesellschaften führten an, dass sich aus ihrer Sicht eine Veränderung der Förderkulisse negativ auf die Neubauentwicklung ausgewirkt habe. Insbesondere die zeitweise Einstellung und Neuordnung der KfW-Förderung für energieeffizientes Bauen zum Februar 2022²¹ hätten die Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Neubauvorhaben verschlechtert.

Die immer noch recht hohe Zahl der Wohnungsfertigstellungen im Jahr 2023 sei noch als Folge begonnener, aber noch nicht fertiggestellter Bauprojekte aus Vorjahren sowie hoher Auftragsbestände zu werten.²² Ab 2024 führten die o.g. Faktoren laut den befragten kommunalen Wohnungsgesellschaften jedoch dazu, dass der freifinanzierte Wohnungsneubau erst ab einer Nettokaltmiete von 15 €/m² wirtschaftlich tragfähig sei. Entsprechende Objekte passten aus Sicht einer sozial orientierten Wohnungswirtschaft jedoch nicht zum Zweck der

¹⁷ <https://www.interhyp.de/zinsen>, zuletzt abgerufen am 24.01.2025.

¹⁸ https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/preisstatistiken/baupreise_in_niedersachsen/baupreise-in-niedersachsen-tabellen-und-grafiken-177107.html, zuletzt abgerufen 27.01.2025.

¹⁹ NBank Wohnungsmarktbericht 2023, Seite 24.

²⁰ Rundblick Nr. 11 vom 20.01.2025, unter Berufung auf vdw-Verbandsdirektorin Dr. Susanne Schmitt, S.7.

²¹ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Meldung/2022/20220124-foerderung-fur-energieeffiziente-gebaude-durch-kfw.html>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

²² Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2024 des Rates der Immobilienweisen, Seite 201, Berlin.

Unternehmen. Daher habe man Neubauvorhaben verschoben oder gänzlich aus der Planung genommen.

Den insgesamt rückläufigen Trend bestätigte die Halbjahresbilanz 2024 des Bauindustrieverbands Niedersachsen-Bremen e.V. Demnach brachen die erteilten Baugenehmigungen, ein Frühindikator für die Nachfrage im Hochbau, im Vergleich zum ersten Halbjahr 2023 um 30,2 % ein.²³

Ein ausreichendes Angebot an Mietwohnungen ist essenziell für die regionale Wohnraumversorgung und die Sicherstellung der sozialen Stabilität.²⁴ Nach den örtlichen Erhebungen ist sich die üöKp dessen bewusst, dass die Kommunen beziehungsweise die kommunalen Wohnungsgesellschaften nur über sehr beschränkte Handlungsspielräume verfügen, in wirtschaftlich vertretbarer Weise neuen Wohnraum am Markt zur Verfügung zu stellen.

3.2.2 Nettokaltmiete

Die Bedeutung der Nettokaltmiete ergibt sich vor dem Hintergrund des öffentlichen Zwecks aber auch aufgrund wachsender Finanzierungsbedarfe. Die üöKp erhob die durchschnittlichen Nettokaltmieten der kommunalen Wohnungsgesellschaften und verglich diese mit denen des gesamten Wohnungsmarkts in der jeweiligen Kommune für das Jahr 2022.

²³ <https://www.bauindustrie-nord.de/media/news-und-pressemitteilungen/pressemitteilungen/news/pressemitteilung-im-detail/halbjahresbilanz-der-baukonjunktur>.

²⁴ IW-Wohnindex, Angebot und Nachfrage bestimmen die Preise, IW-Report 31/2024, Köln.

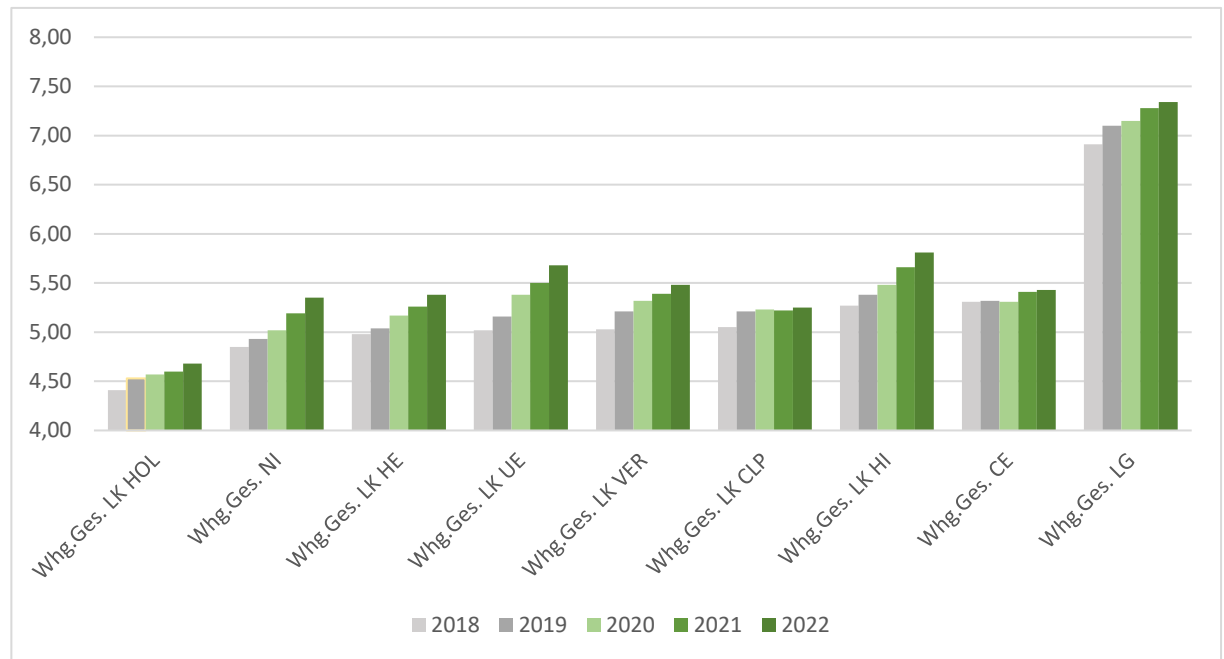


Abbildung 7 Nettokaltmiete in €/m² 2018 bis 2022

Die Abbildung zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Nettokaltmieten im Zeitraum 2018 bis 2022 in €/m². Bei sämtlichen Wohnungsgesellschaften war bis zum Jahr 2022 ein Anstieg festzustellen. Die prozentualen Steigerungen reichten von weniger als 5 %²⁵ bis zu mehr als 10 %.²⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, dass den prozentualen Steigerungen zum Teil sehr unterschiedliche absolute Ausgangswerte zu Grunde lagen.

Der durchgängige Anstieg der Durchschnittsmiete erklärte sich einerseits aus Neubauten sowie aus Sanierungen bestehender Objekte. Andererseits reagierten die kommunalen Wohnungsgesellschaften auch auf die allgemeine Preissteigerung.

Unter dem Gesichtspunkt, dass die kommunale Wohnungswirtschaft breiten Bevölkerungsschichten bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung stellen soll²⁷,

²⁵ Dies waren: Whg. Ges. CE, Whg. Ges. LG und Whg. Ges. LK CLP.

²⁶ Dies waren: Whg. Ges. LK HI, Whg. Ges. LK UE und Whg. Ges. NI.

²⁷ <https://vdw-online.de/soziale-wohnungswirtschaft-zieht-truebe-jahresbilanz-investitionen-stark-ruecklaeufig-verbandsdirektorin-dr-schmitt-klimaziele-sind-in-gefahr-hohe-baukosten-schicken-neubau-in-den-tiefflu/>, zuletzt abgerufen am 04.11.2024.

verglich die üöKp das Mietniveau der kommunalen Wohnungsgesellschaften mit dem des gesamten örtlichen Wohnungsmarkts auf Basis des Zensus 2022.²⁸

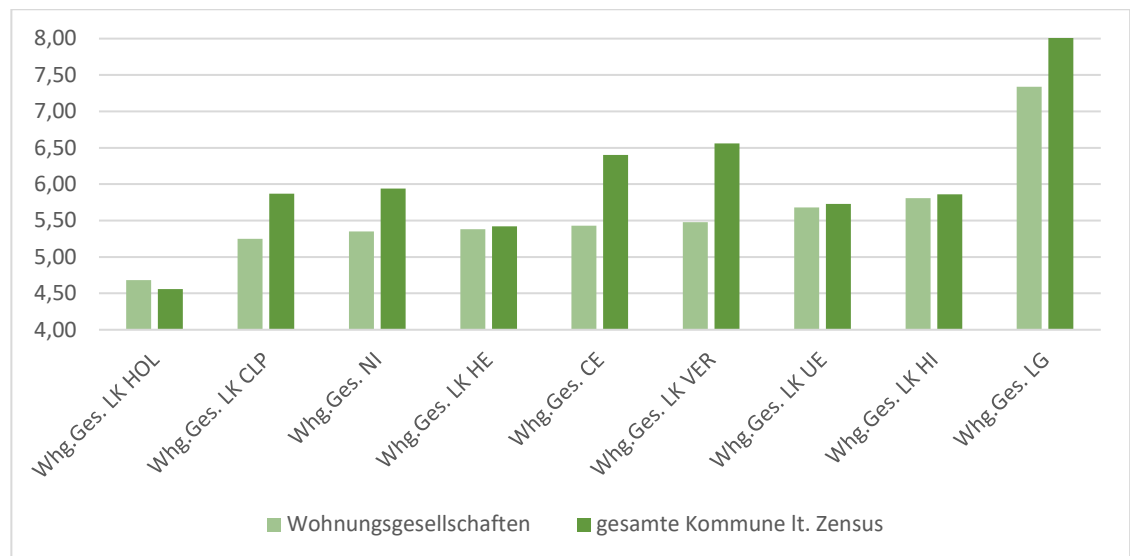


Abbildung 8 Nettokaltmietenvergleich 2022 in €/m²

Der Vergleich ergab ein differenziertes Bild: In fünf Kommunen²⁹ lag der Wert der durchschnittlichen Nettokaltmiete der kommunalen Wohnungsgesellschaften erkennbar unter dem Wert für die gesamte Kommune.

In drei Kommunen³⁰ lag der Wert der kommunalen Wohnungsgesellschaften leicht unter dem Zensuswert. Im Landkreis Holzminden verzeichnete die kommunale Wohnungsgesellschaft einen geringfügig höheren Wert als der durchschnittliche Wert im Landkreis.

Bei diesen vier Kommunen, die nahe am Zensuswert lagen, handelte es sich ausschließlich um Landkreise. Es ist davon auszugehen, dass auch zahlreiche nicht-urbane und damit eher niedrigpreisige Mietverhältnisse in diese Zensuswerte einfließen. Darüber hinaus sind genau die Kommunen im Vergleichsring betroffen, für die eine sinkende Bevölkerungsprognose besteht (vgl. Kapitel 2.2). Es ist daher wahrscheinlich, dass das Angebot der kommunalen Wohnungsgesellschaften auch mit Blick auf die angebotenen Serviceleistungen von der örtlichen Bevölkerung als vergleichsweise attraktiv wahrgenommen wird. Der Blick

²⁸ https://www.zensus2022.de/DE/Home/_inhalt.html, zuletzt abgerufen am 15.11.2024.

²⁹ Hansestadt Lüneburg, Stadt Celle, Stadt Nienburg, Landkreis Cloppenburg und Landkreis Verden.

³⁰ Landkreis Helmstedt, Landkreis Hildesheim und Landkreis Uelzen.

auf den nachfolgenden Vergleich der Leerstandsquoten unterstützt diese Annahme.

Eine Sonderstellung im Vergleichsring hat die hohe durchschnittliche Nettokaltmiete bei der Whg.Ges. LG. Diese lag aber immer noch deutlich unter dem Vergleichswert für die gesamte Kommune laut Zensus 2022. Die Miethöhen erklären sich, da die Hansestadt Lüneburg ein attraktiver Wohnstandort in der Metropolregion Hamburg ist.³¹ Dies bestätigte auch der qualifizierte Mietspiegel der Hansestadt, der Auskunft zur Angemessenheit von Mietpreisen gibt.³²

Der Durchschnittswert der neun betrachteten Wohnungsgesellschaften belief sich im Jahr 2022 auf 5,60 Euro je Quadratmeter. Laut Wohnungsmarktbericht der NBank betrug der Medianwert der Nettokaltmiete inserierter Mietwohnungen³³ in Niedersachsen im selben Jahr 8,75 Euro je Quadratmeter.³⁴

Insgesamt ist positiv festzustellen, dass das Mietpreisniveau der kommunalen Wohnungsgesellschaften im Jahr 2022 vergleichsweise niedrig war.

³¹ Wohnraumversorgungskonzept für die Hansestadt Lüneburg, S.7, März 2023.

³² <https://www.hansestadt-lueneburg.de/bauen-und-mobilitaet/wohnen.html>, zuletzt abgerufen am 15.11.2024.

³³ Die Auswertung der NBank basiert auf öffentlich inserierten Mietwohnungen verschiedener medialer Plattformen und Immobilienportale.

³⁴ NBank Wohnungsmarktbericht 2023, S. 10.

3.2.3 Leerstandsquote

Die Leerstandsquote³⁵ kann ein Indikator für strukturelle Probleme des Immobilienportfolios einer kommunalen Wohnungsgesellschaft sein.³⁶ Der GdW bewertet eine Leerstandsquote über 10 % als kritischen Schwellenwert.³⁷

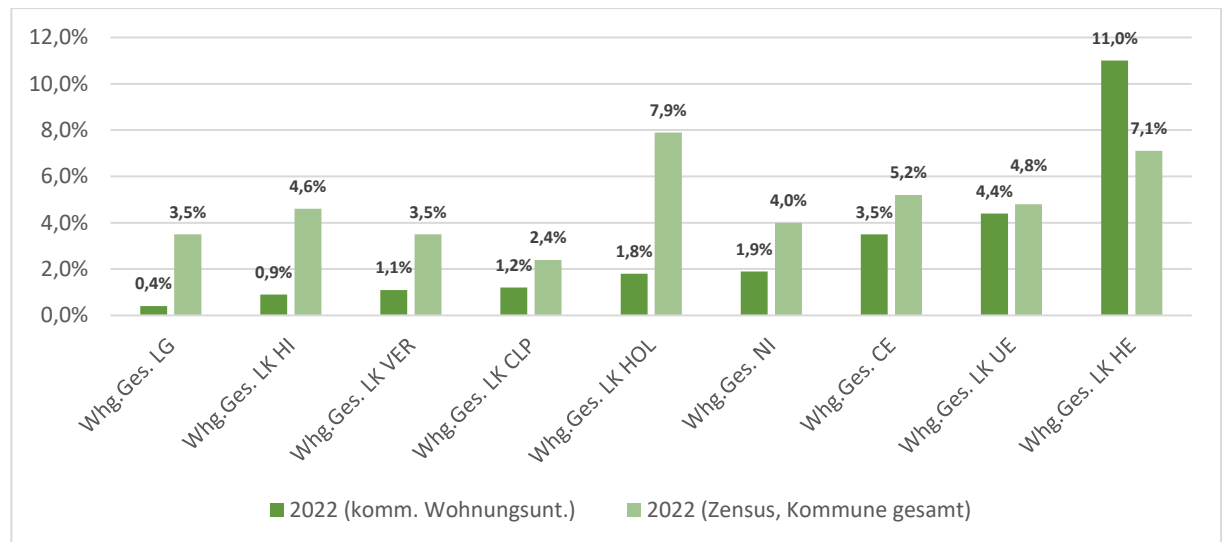


Abbildung 9 Leerstandsquote im Vergleich 2022

Die Abbildung zeigt einen interkommunalen Vergleich der Leerstandsquoten in den kommunalen Wohnungsgesellschaften für das Jahr 2022. Die üöKp stellte die Werte zusätzlich der Leerstandsquote laut Zensus 2022 für sämtliche Wohneinheiten in der jeweiligen Kommune gegenüber.

In sechs der neun geprüften Kommunen verzeichneten die kommunalen Wohnungsgesellschaften im Jahr 2022 Leerstandsquoten von unter 2 %.³⁸ Gleichzeitig lagen die jeweiligen Leerstandsquoten - teilweise deutlich – unter dem Gesamtwert in der jeweiligen Kommune laut Zensus 2022.

Die Leerstandsquoten der Whg.Ges. CE mit 3,5 % und der Whg.Ges. LK UE mit 4,4 % fielen im Jahr 2022 im interkommunalen Vergleich höher aus. Diese lagen jedoch ebenfalls unter dem Gesamtwert der Kommune laut Zensus 2022.

³⁵ Die Leerstandsquote gibt das Verhältnis von unvermieteten Wohneinheiten zur Gesamtzahl des Wohnungsbestands an.
³⁶ Oelmann/Trumpp/Günther: Performance Measurement für kommunale Wohnungsunternehmen aus der Perspektive des Beteiligungscontrollings, in: Verwaltung und Management, 2019, Heft 6, S. 281.
³⁷ GdW Arbeitshilfe 76 Zukunftsfähigkeit von Wohnungsunternehmen, S.37, Berlin, Mai 2016.
³⁸ Whg.Ges. LK HI, Whg.Ges. LK VER, Whg.Ges. LK HOL, Whg.Ges. LG, Whg.Ges. LK CLP sowie Whg.Ges. NI.

Die Whg.Ges. CE teilte mit, dass ein Teil des Leerstands maßnahmenbedingt bestehe, um nach langen Mietzeiten Modernisierungs- sowie energetische Sanierungsmaßnahmen durchführen zu können.

Auch die Whg.Ges. LK UE führte den überwiegenden Teil der Wohnungsleerstände auf anstehende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zurück. Darüber hinaus würden auch einzelne Objekte aufgrund von Neubauvorhaben abgerissen und stünden damit nicht mehr für Vermietungen zur Verfügung.

Die beiden Wohnungsgesellschaften teilten mit, dass sie zur Risikofrüherkennung u.a. monatliche Leerstandsauswertungen und -analysen heranziehen. Deren Leerstandsquoten werden in der Literatur als angemessen eingestuft.³⁹

Eine Sonderstellung nahm die Whg.Ges. LK HE ein. Deren Leerstandsquote lag im Jahr 2022 mit 11,0 % deutlich über den Quoten des Vergleichsrings und knapp über dem Schwellenwert von 10 %. Zudem lag sie auch über dem Gesamtwert der Kommune laut Zensus 2022. Die Whg.Ges. LK HE führte aus, dass in einzelnen kreisangehörigen Gemeinden nach Beendigung des Kohleabbaus strukturell bedingt ein hoher Leerstand zu verzeichnen sei. Gleichzeitig bestehe im Nord-West-Kreis eine deutliche Nachfrage nach preiswerten Wohnungen. Die Wohnungsgesellschaft habe hierauf individuell reagiert: mit Abriss nicht mehr vermittelbaren Wohnbestands und punktueller Schaffung neuer Wohnungen.

Die üöKp ist sich der Herausforderungen bewusst, denen sich der Landkreis Helmstedt als ehemalige Grenzregion immer noch gegenübersteht.⁴⁰ Sie empfiehlt dem Landkreis als Trägerkommune der Entwicklung der Leerstandsquote besondere Beachtung beizumessen.

Die insgesamt niedrigen Quoten deuten auf eine Nahezu-Vollvermietung des Bestands hin und sprechen für die Attraktivität des Angebots der kommunalen Wohnungswirtschaft.

³⁹ Rink/Wolff, Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011, S.7.

⁴⁰ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, S. 110. https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht_2023/kommunalbericht-2023-225869.html.

3.2.4 Anzahl der Wohneinheiten mit Mietpreisbindung

Angespannte Wohnungsmarktverhältnisse treffen einkommensschwache Wohnungssuchende besonders hart. Für einen Großteil dieser Menschen stellen mietpreisgebundene Wohnungen den Zugang zu adäquatem Wohnraum dar.⁴¹

Die üöKp erhob, wie viele mietpreisgebundene Wohnungen die Wohnungsgesellschaften am Markt im Prüfungszeitraum insgesamt zur Verfügung stellten beziehungsweise gemäß Plan zur Verfügung stellen wollen:

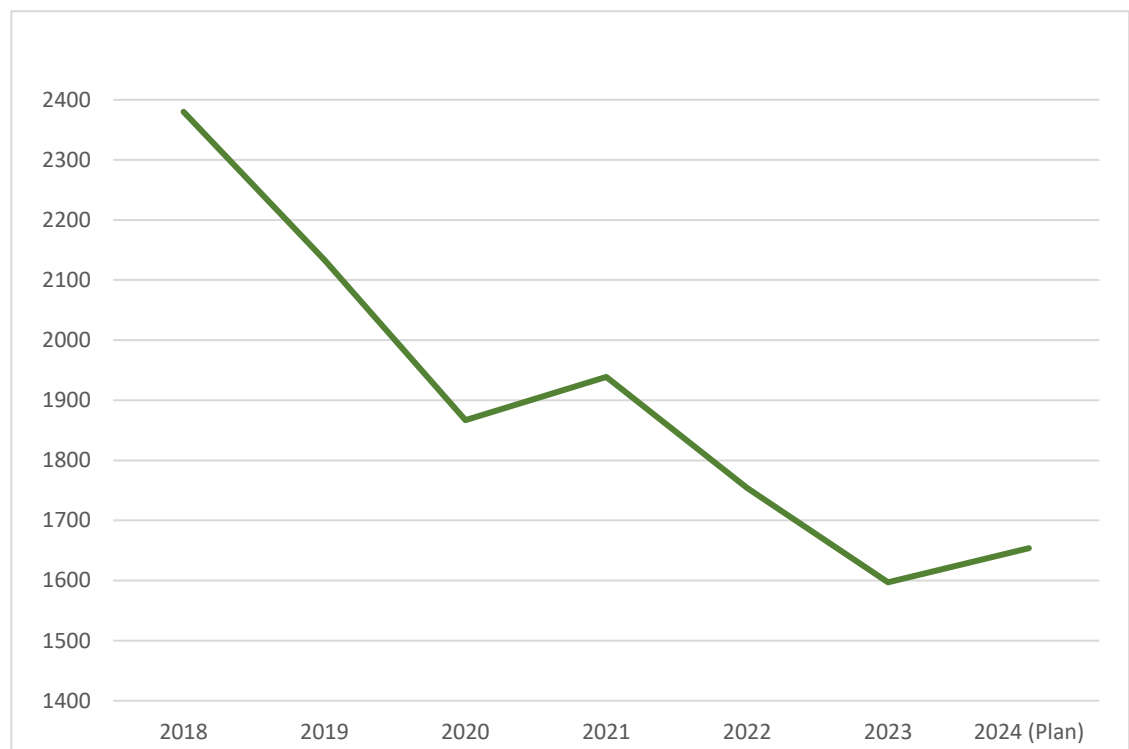


Abbildung 10 Entwicklung des Bestands an mietpreisgebundenen Wohnungen

Die Anzahl mietpreisgebundener Wohneinheiten aller Wohnungsgesellschaften im Vergleichsring verringerte sich zwischen 2018 und 2023 beinahe kontinuierlich. Der Bestand reduzierte sich um ca. 33 % von 2.380 auf 1.597 Wohneinheiten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen sahen einzelne Kommunen für 2024 den Neubau von mietpreisgebundenem Wohnraum vor, wodurch die Zahl planerisch leicht auf 1.654 steigen könnte.

⁴¹ Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 1 GO LT mit Antwort der Landesregierung, Drs. 19/3620, Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 28.02.2024.

Auch der quotale Anteil mietpreisgebundener Wohneinheiten am Gesamtbestand der Wohnungsgesellschaften sank von ca. 14 % in 2018 auf 9 % in 2023.

Ursächlich für diesen Trend sind sukzessive aus der Preisbindung fallende Bestandswohneinheiten, die nur in geringer Zahl ersetzt werden.

In Niedersachsen reduzierte sich der Bestand der mietpreisgebundenen Wohnungen im Zeitraum von 2018 bis 2022 insgesamt um 29,8 % von 74.887 auf 52.601 Wohnungen.⁴² Laut Prognose der NBank wird sich dieser Bestand im Zeitraum 2024 bis 2026 um 12,4 % auf 44.900 Wohnungen weiter verringern.⁴³

3.3 Zwischenfazit

Waren die betrachteten Wohnungsgesellschaften im Prüfungszeitraum wirtschaftlich gut aufgestellt, müssen sie sich nun mit ihren Trägerkommunen verstärkt den aktuellen Herausforderungen stellen. Dazu werden für Wohnungsbau und -sanierung attraktivere Rahmenbedingungen benötigt. Darunter verstehen die Wohnungsgesellschaften neben sinkenden Zinsen und Baukosten, auch reduzierte Baustandards und eine Anpassung der Förderbedingungen im sozialen Wohnungsbau.⁴⁴

⁴² Anzahl der Wohnungen mit Mietendeckel in Niedersachsen, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1490732/umfrage/sozialwohnungen-in-niedersachsen/>, letztmalig abgerufen 23.01.2025.

⁴³ Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 1 GO LT mit Antwort der Landesregierung, Drs. 19/3343, Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 28.02.2024.

⁴⁴ Dr. Susanne Schmitt beim Neujahrsempfang der Wohnungswirtschaft, 21.01.2025, <https://vdw-online.de/vdw-verbandsdirektorin-will-weitere-erleichterungen-beim-bauen-eine-neue-wertschaetzung-fuer-das-gut-wohnen-und-mehr-unterstuetzung-beim-wohnungsbau-fuer-die-arbeitende-mit/>, letztmalig abgerufen 23.01.2025.

4 Kommunale Steuerung der Wohnungsgesellschaften

Nach § 150 Abs. 1 S. 1 NKomVG hat eine Kommune ihre Unternehmen, Einrichtungen sowie Beteiligungen zu überwachen und zu koordinieren. Maßstab ist der jeweils zu erfüllende öffentliche Zweck.

Die üöKp untersuchte die Gesellschaftsverträge sowie die strategische und operative Steuerung durch die Kommunen.

4.1 Gesellschaftsverträge

Wesentliche Grundlage der kommunalen Steuerung sind die Gesellschaftsverträge. Sie geben den Rahmen vor, in dem die wesentlichen Rechte und Pflichten zwischen Gesellschaft und Trägerkommune geregelt werden.

Auch für kommunale Wohnungsgesellschaften gilt grundsätzlich die Vertragsfreiheit. Das NKomVG enthält an einzelnen Stellen jedoch folgende Vorgaben:

Festlegung und Sicherstellung kommunaler Gemeinwohlinteressen

Grundsätzlich dürfen Kommunen nach § 137 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG Unternehmen im Sinne von § 136 Abs. 1 NKomVG in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn der Gesellschaftsvertrag sicherstellt, dass ein öffentlicher Zweck durch das Unternehmen erfüllt wird. Gemäß § 136 Abs. 1 S. 4 NKomVG ist der geforderte öffentliche Zweck bei einer wirtschaftlichen Betätigung der Wohnraumversorgung gegeben. Dies bedeutet, dass im Gesellschaftsvertrag einer Wohnungsgesellschaft kein öffentlicher Zweck dargelegt werden muss.⁴⁵

Vereinzelt wurde der öffentliche Zweck in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen. Aus dem Gesellschaftsvertrag der Whg.Ges. LK HE geht hervor: „Die Gesellschaft hat sich vorrangig einer guten, sicheren und sozial verantwortlichen Wohnungsverorgung für breite Bevölkerungsschichten zu widmen. Hierbei soll die Preisgestaltung eine unternehmenswirtschaftliche Gesamtrentabilität und

⁴⁵ Vgl. BeckOK Wefelmeier in PdK Nds B-1, 25. Fssg. 2024, NKomVG § 136, Rn. 56.

damit eine gute und seriöse Wohnungsversorgung ebenso wie eine sozial gerechte Miete sicherstellen.“

Soweit ein öffentlicher Zweck im Gesellschaftsvertrag beschrieben ist, steht nicht mehr nur der wirtschaftliche Erfolg, sondern gerade auch die Erfüllung dieser öffentlichen Belange im Vordergrund. Durch die Aufnahme in den Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung wird das originär kommunale Gemeinwohlinteresse zum privatrechtlichen Eigeninteresse der Gesellschaft.⁴⁶

Aus Sicht der Kommunen empfiehlt es sich daher, den öffentlichen Zweck auch in den Gesellschaftsverträgen ihrer Wohnungsgesellschaften zu verankern, selbst wenn dazu keine Verpflichtung besteht. Sie sichern dadurch die Erfüllung des kommunalen Gemeinwohlinteresses stärker ab.

Regelungen zum konsolidierten Gesamtabschluss

Kommunen dürfen nach § 137 Abs. 1 Nr. 8 NKomVG Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn durch den Gesellschaftsvertrag sichergestellt ist, dass der Kommune alle erforderlichen Unterlagen und Belege des Unternehmens so rechtzeitig vorgelegt werden, dass der konsolidierte Gesamtabchluss der Kommune innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden kann.

In vier Gesellschaftsverträgen fehlte eine solche Regelung.⁴⁷ Die jeweiligen Trägerkommunen haben dafür Sorge zu tragen, dass bei der nächsten Änderung der Gesellschaftsverträge entsprechende Regelungen aufgenommen werden.

4.2 Strategische und operative Steuerung der Wohnungsgesellschaften

4.2.1 Strategische Beteiligungssteuerung

Die Kommune soll im Rahmen der Beteiligungssteuerung festlegen, welche wirtschaftlichen Ziele sie langfristig verfolgt und wie sie die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auch durch Ausgliederung an Unternehmen und Einrichtungen

⁴⁶ Siehe hierzu u.a. Katz, in: Der Gemeindehaushalt 4/2016: Kommunalunternehmen als GmbH (AG), S. 78.

⁴⁷ Dies waren: Whg.Ges. LG, Whg.Ges. LK CLP, Whg.Ges. LK HE sowie Whg.Ges. NI.

sicherstellen will.⁴⁸ Dies bildet für die Entscheidungsträger den Maßstab zur mittel- und langfristigen Überwachung und Koordinierung der Ausgliederungen im „Konzern Kommune“.⁴⁹

Unter diesem Gesichtspunkt untersuchte die üöKp, inwieweit die Kommunen Ziele für ihre wirtschaftlichen Betätigungen festlegten und diese – insbesondere mit Blick auf die demografische Entwicklung – zur Steuerung nutzten. Hierzu betrachtete sie

- Leitbilder,
- strategische Zielpapiere und
- Wohnraumversorgungskonzepte.

In sieben Fällen fand die üöKp allgemeine Leitbilder der Kommunen⁵⁰ vor. Die Leitbilder der Städte Lüneburg und Nienburg (Weser) sowie der Landkreise Cloppenburg und Uelzen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen für die jeweilige kommunale Aufgabenerfüllung von aktueller Bedeutung. Die Leitbilder der Hansestadt Lüneburg und des Landkreises Cloppenburg enthielten zudem demografische Bezüge.

Der Landkreis Cloppenburg formulierte beispielsweise 2017: „Wir gestalten die Zukunft und stellen uns den Herausforderungen des demografischen Wandels“. Als Ergebnis dieser Zielsetzung stellte der Landkreis eine Demografiebeauftragte ein, die eine mit einzelnen Maßnahmen unterlegte Demografiestrategie erarbeitete. Eine Maßnahme war u. a. das Programm „Jung kauft alt“. Damit sollte jungen Familien über eine Förderung der Erwerb von Bestandsimmobilien in zentralen Lagen ermöglicht werden. Das Programm sollte einen Beitrag zum Generationswechsel und gegen drohenden Leerstand älterer Immobilien leisten.

Auch Überlegungen für eine kreisweite Initiative zum kostengünstigen Mietwohnungsbau waren Teil der Demografiestrategie des Landkreises Cloppenburg. Als wichtiger Kooperationspartner war dabei explizit die Wohnungsgesellschaft benannt. Als Folge der Covid-19-Pandemie erfolgte keine Umsetzung.

⁴⁸ BeckOK KommunalR Nds/Klaß-Dingeldey NKomVG § 150 Rn. 12.

⁴⁹ Deutscher Städtetag (Hrsg), Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen, Berlin und Köln, Juni 2020, S. 11.

⁵⁰ Dies waren: Landkreise Cloppenburg, Hildesheim, Holzminden und Uelzen sowie Städte Celle, Lüneburg und Nienburg (Weser).

Fünf Kommunen⁵¹ hielten strategische Zielpapiere vor. Zwei von ihnen enthielten demografische Zielsetzungen. Der Landkreis Helmstedt schrieb fest, dass die Einwohnerzahl nicht unter 90.000 Einwohner sinken soll. Der Landkreis Uelzen formulierte: „Wir reagieren auf den demografischen Wandel unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raums“.

In allen geprüften Kommunen lagen somit strategische Grundlagen zur Steuerung vor. In vier Kommunen enthielten diese demografische Bezüge.

Eine formale Übernahme der Zielsysteme auf die Wohnungsgesellschaften erfolgte jedoch bei keiner Kommune.

4.2.2 Operative Ziele und Zielvereinbarungen

Die üöKp prüfte, ob die Kommunen mit ihren Wohnungsgesellschaften operative Ziele vereinbart hatten und Zielvereinbarungen geschlossen waren.

In den örtlichen Erhebungen konnten der üöKp seitens der Beteiligungsmanagements keine dokumentierten Zielvereinbarungen vorgelegt werden. Bei den Städten Celle und Lüneburg und dem Landkreis Uelzen fand die üöKp geeignete Elemente einer operativen Beteiligungssteuerung vor: Dies waren z. B. regelmäßige Jour fixe und unterjähriges Berichtswesen inklusive Ampelsystem zu den Beteiligungen.

In den anderen geprüften Kommunen erfolgte die operative Steuerung zum Teil über die Hauptverwaltungsbeamten.

Unabhängig von den einzelnen Strukturen vor Ort konnte in der Regel nur eingeschränkt abgebildet werden, ob die gemeinwohlorientierten Ziele im gewünschten Umfang erreicht wurden. Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung der Wohnungsgesellschaften im Konzern Kommune empfiehlt die üöKp den geprüften Kommunen, mit den Wohnungsgesellschaften gemeinsam Ziele festzulegen und deren Umsetzung nachzuhalten.

⁵¹ Dies waren: Landkreise Helmstedt, Holzminden, Uelzen und Verden sowie Stadt Celle.

4.2.3 Wohnraumversorgungskonzepte

Die Wohnraumversorgungskonzepte sind eine Erkenntnisquelle zur Einschätzung der demografischen Entwicklung, auch wenn sie primär als Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln für den sozialen Wohnungsbau genutzt werden. Sie enthalten Zielsetzungen, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen für die örtliche Wohnraumversorgung.⁵² Auch aktuelle Bevölkerungsprognosen und Schätzungen zur zukünftigen Zahl von Haushalten, als zentrale Einflussfaktoren für die Wohnungsnachfrage werden dort abgebildet.⁵³ Sie bieten eine gute Orientierung für ein zukunftsfähiges Handeln am Wohnungsmarkt.⁵⁴

Mit Ausnahme des Landkreises Holzminden hatten alle Kommunen ein Wohnraumversorgungskonzept, davon waren sechs aktuell, zwei aber auch älter als sieben Jahre.⁵⁵

Die üöKp empfiehlt den Kommunen, vorhandene Wohnraumkonzepte aktuell zu halten. Sie können daraus u. a. folgende Fragen beantworten:

- Wie entwickelt sich die Kommune demografisch?
- Welche Bedarfe gibt es vor Ort?
- Wie müssen Wohnungen ausgestaltet sein?
- Ist ein Rückbau von Altbeständen notwendig?

Aus den Vorortgesprächen mit den Geschäftsführern der Wohnungsgesellschaften ergab sich, dass die Gesellschaften in der Regel diese Konzepte für ihre jeweiligen Planungen heranzogen.

Die Wohnraumversorgungskonzepte sind eine wesentliche Grundlage zur Prognose von örtlichen demografischen Entwicklungen. Sie sind für das Beteiligungsmanagement eine nützliche Informationsquelle zur Erfüllung der Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben im Sinne des § 150 S. 1 NKomVG. Nach den

⁵² Vgl. Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Celle, 2019, S.3.

⁵³ Vgl. Fortschreibung Wohnraumversorgungskonzept Stadt Celle, 2024, S.49.

⁵⁴ Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 1 GO LT mit Antwort der Landesregierung, Drs. 19/3620, Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 28.02.2024.

⁵⁵ Dies waren: Landkreise Helmstedt und Verden.

Feststellungen der üöKp wurden die vorhandenen Wohnraumversorgungskonzepte bisher noch nicht zu diesem Zweck genutzt.

4.2.4 Beteiligungsbericht/Beteiligungsakte

Zweck des Beteiligungsberichts ist es, den Gremienvertretern der Kommune, aber auch den Aufsichtsbehörden und der Öffentlichkeit einen umfassenden Überblick über die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen zu vermitteln. Die üöKp analysierte den Umfang der Berichterstattung und die Einhaltung der Mindestvorgaben gem. § 151 S. 2 NKomVG.⁵⁶

Der Beteiligungsbericht des Landkreises Cloppenburg enthielt lediglich den Gegenstand des Unternehmens und die Beteiligungsverhältnisse des Landkreises. Alle weiteren Pflichtbestandteile fehlten. Bei den Beteiligungsberichten von sieben weiteren Kommunen fehlten vereinzelte Pflichtinhalte. Fehlende Pflichtbestandteile sind zu ergänzen.

Der Beteiligungsbericht des Landkreises Helmstedt enthielt Angaben zu allen gesetzlich vorgegebenen Punkten, war aber inhaltlich sehr kurzgefasst.

Um einen vollständigen Beteiligungsbericht erstellen zu können, müssen dem Beteiligungsmanagement wesentliche Daten der kommunalen Beteiligungen vorliegen. Hierzu gehören aus Sicht der üöKp mindestens Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer/Rechnungsprüfer sowie Sitzungsunterlagen und Protokolle zu Aufsichtsrats- und Gesellschafterversammlungen.

Diese Unterlagen werden sinnvollerweise in der Beteiligungsakte gebündelt.

Der üöKp fiel im Rahmen der Interviews auf, dass vereinzelt Unterlagen in den Beteiligungsakten fehlten. Den Beteiligungsmanagements der Landkreise Helmstedt und Hildesheim fehlten die Wirtschaftspläne. Weiterhin erhielt das Hildesheimer Beteiligungsmanagement Einladungen und Unterlagen zu den

⁵⁶ Diese sind: Angaben über den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe, die vom Unternehmen gehaltenen Beteiligungen, den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Lage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Kommune, die Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft sowie das Vorliegen der Voraussetzungen der § 136 Abs. 1 NKomVG für das Unternehmen.

Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen erst nach den Sitzungen. Das Beteiligungsmanagement des Landkreises Cloppenburg erhielt beides dauerhaft nicht. Der Stadt Nienburg (Weser) fehlten vereinzelte Protokolle der Gesellschafterversammlungen.

Der Landkreis Hildesheim übersandte im Stellungnahmeverfahren ein an ihn gerichtetes Schreiben der Whg.Ges. LK HI. Danach teilt die Wohnungsgesellschaft mit, dass das Beteiligungsmanagement des Landkreises zukünftig die Tagesordnungen der Aufsichtsratssitzungen erhalte.

Fehlende Unterlagen beziehungsweise Informationsquellen im vorgenannten Sinne erschwerten dem jeweiligen Beteiligungsmanagement die gezielte und verlässliche Steuerung der Wohnungsgesellschaften: Zum einen ist der Wissenstransfer bei personellen Wechseln gefährdet. Zum anderen setzt eine um Haftungsrisiken minimierte Beteiligungssteuerung eine abgesicherte Datengrundlage voraus. Letztlich kann auch nur so eine Vorbereitung der Mandatsträger auf Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsratssitzungen erfolgen.

Die üöKp empfiehlt daher den oben genannten Kommunen, sowohl den Beteiligungsberichten als auch den Beteiligungsakten ein höheres Maß an Aufmerksamkeit zu widmen.

4.2.5 Stellung des Beteiligungsmanagements im Konzern Kommune

Die üöKp empfiehlt allen Kommunen, die Einrichtung eines Beteiligungsmanagements, das den jeweiligen Anforderungen entspricht, die sich aus den individuellen Beteiligungsverhältnissen ergeben.

Eine generelle Aussage, wo das Beteiligungsmanagement organisatorisch anzusiedeln ist beziehungsweise wieviel Personal zur Verfügung stehen soll, lässt sich nicht treffen. Es sollten jedoch die Erfüllung folgender Aufgaben gewährleistet sein⁵⁷:

- Beteiligungsverwaltung,
- Beteiligungscontrolling und

⁵⁷ D-PCGM vom 14.03.2022, Rn. 28.

- Mandatsträgerbetreuung im Sinne einer Entscheidungsvorbereitung.

Um die vorgenannten Aufgaben bestmöglich erfüllen zu können, sollten den zur Betreuung der Wohnungsgesellschaften eingesetzten kommunalen Beschäftigten nicht nur die bereits genannten Unterlagen zur Verfügung stehen, sondern zumindest auch die unter Kapitel 3.1 erläuterten finanz- und wohnungswirtschaftlichen Kennzahlen vertraut sein. Damit die wirtschaftliche Lage der Wohnungsgesellschaften auch unterjährig beurteilt werden kann, bietet sich die Nutzung eines Berichtswesens im Sinne des § 21 Abs. 1 KomHKVO an.

Bei den Landkreisen Cloppenburg, Helmstedt, Hildesheim, Holzminden und der Stadt Nienburg (Weser) war das Beteiligungsmanagement nicht in die Angelegenheiten der Wohnungsgesellschaften mit eventuellen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte eingebunden. Ihre Tätigkeit war reduziert auf die Aktenverwaltung sowie die Erstellung des Beteiligungsberichts.

In diesen Fällen übernahmen in der Regel die Hauptverwaltungsbeamten bzw. leitende Beamte allein die Steuerungsaufgabe. Die üöKp erkennt nicht, dass auch individuelle und ggf. informelle Steuerung geeignet sein kann, kommunale Strategien über Beteiligungen zu verfolgen. Diese Steuerungsansätze stoßen jedoch bei zunehmender Komplexität der Beteiligungs- und Aufgabenstrukturen an ihre Grenzen.

Die üöKp empfiehlt daher, das jeweilige Beteiligungsmanagement in die Steuerung der Wohnungsgesellschaften einzubinden. Dies steht der aktiven Rolle der Hauptverwaltungsbeamten bzw. leitender Beamter nicht entgegen, sondern soll eine Unterstützung darstellen.

4.3 Rechtliche Bewertung durch den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen (vdw)

Mehrere geprüfte Kommunen leiteten den Entwurf der Prüfungsmitteilung an ihre Wohnungsgesellschaften weiter. Aus dem Schriftverkehr im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens ergibt sich, dass zumindest einzelne Wohnungsgesellschaften den Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen (nachfolgend vdw) um eine rechtliche Einschätzung zu den Empfehlungen der üöKp baten.

Der vdw entsprach dieser Bitte und nahm in seiner Bewertung Bezug auf die Empfehlung, das Beteiligungsmanagement noch stärker – als zum Teil vorgefunden – in die Steuerung der Wohnungsgesellschaften einzubinden:

Dabei erkennt der vdw die Rolle des Beteiligungsmanagements – im Innenverhältnis der Kommune – an und erachtet den Ausbau bislang nicht hinreichend ausgeprägter Informationsstrukturen ebenfalls als sinnvoll. Dies entspricht inhaltlich den Empfehlungen der üöKp. Denn die zeitgerechte Information des Beteiligungsmanagements ist notwendig für die Unterstützung der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger. Es geht ausdrücklich nicht um eine „Steuerung durch Einflussnahme“. Ziel ist es vielmehr, eine bedarfsgerechte Mandats-trägerbetreuung zu ermöglichen, die im Übrigen auch seitens der kommunalen Spitzenverbänden empfohlen wird.⁵⁸

Die weitere rechtliche Bewertung durch den vdw löst sich aus Sicht der üöKp vom Inhalt der Prüfungsfeststellungen und der daraus abgeleiteten Empfehlungen. Um mögliche Unsicherheiten bei den geprüften Kommunen zu vermeiden, nimmt die üöKp noch zu einzelnen Aspekten Stellung:

- § 150 S. 1 NKomVG ist geltendes niedersächsisches Kommunalverfassungsrecht und verpflichtet die Kommunen zur Überwachung und Koordinierung ihrer Unternehmen. Diese landesrechtliche Norm kollidiert nicht mit den Vorschriften des GmbH-Gesetzes.
- Konsequenterweise zielen die in der Prüfungsmitteilung niedergelegten Empfehlungen nicht darauf ab, neben Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat ein weiteres Organ in den Gesellschaften einzurichten bzw. Kompetenzen der vorgenannten Organe zu beschränken.
- Aus demselben Grund empfiehlt die üöKp auch nicht, dass künftig das Beteiligungsmanagement operative Entscheidungen anstelle der Geschäftsführung treffen soll. Die Geschäftsführungen müssen sich nach der Prüfungsmitteilung auch nicht direkt und unmittelbar mit dem Beteiligungsmanagement abstimmen, wenngleich vorherige Erörterungen auf

⁵⁸ Deutscher Städtetag, Gute Unternehmenssteuerung – Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen, S. 28

Arbeitsebene in der Regel sehr zweckmäßig sind.

- Die üöKp empfiehlt, dass sich das Beteiligungsmanagement mit den Aufgaben und wirtschaftlichen Verhältnissen der jeweiligen Gesellschaft vertraut macht (vgl. Kapitel 4.2.5). Das ist u. a. notwendig für die Mandatsträgerbetreuung und die Erstellung des Beteiligungsberichts gem. § 151 NKomVG. Auch der Wortlaut und der inhaltliche Sachzusammenhang der weiteren Empfehlungen sind darauf gerichtet, den Willensbildungsprozess innerhalb der Kommune zu unterstützen bzw. mit Blick auf personelle Wechsel (zum Beispiel bei den HVB) zu verstetigen.
- Der Einwand des vdw, das Beteiligungsmanagement könne bei Kreiswohnbaugesellschaften (mit zahlreichen Kommunen als Gesellschafter) kaum wirksam agieren, überzeugt – gerade mit Blick auf die geprüften Kommunen – nicht: Alle hielten zum Prüfungszeitpunkt mehr als 50 % der Anteile an den jeweiligen Wohnungsgesellschaften (vgl. Abbildung 3 in Kapitel 2.2).

Die üöKp wirbt – unabhängig vom inhaltlichen Gegenstand kommunaler Unternehmen – für ein enges Zusammenwirken mit den Trägerkommunen. Die Einbindung des Beteiligungsmanagements kann hierfür sehr dienlich sein. Das zeigen die Prüfungserkenntnisse der vergangenen Jahre.⁵⁹ Die Kommunen entscheiden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts, inwieweit sie Mehraufwand in Kauf nehmen, um die Erfüllung ihrer Koordinierungs- und Überwachungspflicht dauerhaft zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund hält die üöKp an den unter Kapitel 4.2 beschriebenen Feststellungen sowie daraus abgeleiteten Empfehlungen fest. Sie hat dem vdw mit gesondertem Schreiben ihre Positionen noch einmal dargelegt, um auch auf Ebene der kommunalen Wohnungsgesellschaften eventuell bestehende Missverständnisse auszuräumen.

⁵⁹ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2023, S. 12, ff. und S. 74, ff. https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht_2023/kommunalbericht-2023-225869.html

4.4 Fazit zur Steuerung unter Einbezug demografischer Auswirkungen

Die Prüfungsfeststellungen der üöKp zeigen, dass die Kommunen beziehungsweise die mit der Beteiligungssteuerung betrauten Arbeitsbereiche die verschiedenen Möglichkeiten zur Steuerung der wohnungswirtschaftlichen Betätigung noch nicht vollumfänglich nutzen. Neben der intensiveren Heranziehung einzelner Erkenntnisquellen bietet sich die Einführung eines strukturierten Ablaufs an. Dabei sollten auch demografische Aspekte konsequent einbezogen werden.



Abbildung 11: Ganzheitlicher Steuerungsansatz

Die üöKp empfiehlt den Kommunen, mit Hilfe eines Steuerungskreislaufes interne und externe Entscheidungen insbesondere zum demografischen Wandel zu überprüfen. Dadurch wird ein besseres gemeinsames Verständnis für die Bevölkerungsentwicklung entwickelt. Wohnraumversorgungskonzepte helfen zudem dabei, die notwendige Steuerung für die Bereitstellung von ausreichendem Wohnraum zu unterstützen.

Im Auftrag

Heike Fliess

Heike Fliess