

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Liegenschaftsmanagement bei landeseigenen
Wohnungen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Liegenschaftsmanagement bei landeseigenen Wohnungen (Kapitel 1209)

Der Bestand an landeseigenen Wohnungen ging in den letzten 30 Jahren von rund 3.600 Wohnungen auf rund 1.400 Wohnungen zurück. Die landesweite Leerstandsquote stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an und beträgt aktuell rund 20 Prozent. Einzelne Wohnungen stehen seit über 10 Jahren leer und führen zu erheblichen Einnahmeausfällen für das Land. Die Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau hat nur einen sehr eingeschränkten Überblick über den Bedarf an landeseigenen Wohnungen sowie über Veränderungen im Wohnungsbestand durch Veräußerungen, Umwandlungen und Leerstände.

1 Ausgangslage

Das Land Baden-Württemberg verfügt über rund 1.400 landeseigene Wohnungen in Gebäuden unterschiedlicher Baujahre. Dieser Bestand resultiert überwiegend aus der historischen Entwicklung der Wohnungsfürsorge. Zu den landeseigenen Wohnungen gehören Werkmietwohnungen und Mietwohnungen.

Der Rechnungshof prüfte Veräußerungen des Landes sowie Maßnahmen zur Umwandlung von landeseigenem Wohnraum in andere Nutzungsformen, beispielsweise in Bürofläche. Geprüft wurde, ob es für die im Prüfungszeitraum vorgenommenen Maßnahmen aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gab. Außerdem wurde untersucht, wie die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung den Wohnraumbedarf für Landesbedienstete ermittelt und diesen bei den Entscheidungen über bestehenden Wohnraum berücksichtigt hat.

Darüber hinaus betrachteten wir den Leerstand bei landeseigenem Wohnraum und wie diesem entgegengewirkt werden kann.

2 Prüfungsergebnisse

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Vermögen und Bau) ist für die Wahrnehmung der Eigentümer- und Bauherrenfunktion für alle dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums Baden-Württemberg zugeordneten Landesimmobilien verantwortlich. Die Verwaltung der Landeswohnungen und der Wohnungen mit Belegungsrechten des Landes erfolgt durch die für den Bezirksbau zuständigen Ämter von Vermögen und Bau.

2009 bis 2020 betragen die jährlichen Einnahmen des Landes aus „Miet- und Werkmietwohnungen“ im Durchschnitt 9,5 Mio. Euro.¹

¹ Diese Einnahmen werden bei Kapitel 1209 Titel 124 01 „Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung“ gebucht.

2.1 Bestand an landeseigenen Wohnungen

Der Bestand an landeseigenen Wohnungen im Allgemeinen Finanzvermögen belief sich nach Angabe von Vermögen und Bau zum 1. Januar 2021 auf 1.399 Wohnungen. Im Vergleich zum Bestand zum 1. Januar 1990 von 3.596 Wohnungen² verringerte er sich innerhalb von 30 Jahren um 2.198 Wohnungen (61,1 Prozent).

Nach Auswertung der Mietverträge bei Vermögen und Bau reduzierte sich die Anzahl der vermieteten Wohnungen von 2008 bis 2020 von 1.756 auf 1.120 Wohnungen (36,3 Prozent).

Wesentliche Gründe für die sinkende Zahl von Mietverträgen sind Leerstände, Veräußerungen und Nutzungsänderungen.

2.2 Landesweiter Leerstand und Leerstandsquote

Nach Angabe der Betriebsleitung von Vermögen und Bau wird beim Landesbetrieb zum Leerstand landeseigener Wohnungen keine eigene Statistik geführt. Über das Haushaltsmanagementsystem können Leerstände nur stichtagsbezogen und mit hohem Aufwand ausgewertet werden. Steht eine Wohnung unterjährig für einzelne Monate leer, taucht diese Wohnung in der Auswertung nicht auf, wenn sie zum Stichtag wieder vermietet ist.

Weiterhin war die Dokumentation der Wohnungsbelegung im Haushaltsmanagementsystem nicht immer vollständig. Zum Teil fehlte die Angabe eines nachvollziehbaren Grundes für den jeweiligen Leerstand.

Tabelle: Landesweiter Leerstand und Leerstandsquote

Jahr	Anzahl an Wohnungen	Vermietete Wohnungen (Anzahl der Mietverträge)	Anzahl der leerstehenden Wohnungen	Leerstandsquote (in Prozent)
2017	1.381	1.145	236	17,1
2018	1.375	1.133	242	17,6
2019	1.351	1.100	251	18,6
2020	1.399	1.120	279	19,9

Die Auswertung durch den Rechnungshof zeigt, dass die Leerstandsquote in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist und aktuell bei rund 20 Prozent des Wohnungsbestands liegt. Nach Daten des Statistischen Bundesamts lag der Anteil der unbewohnten Wohnungen deutschlandweit bei 8,2 Prozent und in Baden-Württemberg bei 6,8 Prozent.³ Auch wenn der

² Landtagsdrucksache 16/6630, S. 7.

³ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018; abgerufen unter dem Link: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/unbewohnte-wohnungen-nach-bundeslaendern.html> (abgerufen am 11. Mai 2021).

Vergleich wegen methodischer Unterschiede bei der Erhebung nur eingeschränkt möglich ist, erscheint die Leerstandsquote der landeseigenen Wohnungen sehr hoch.

2.3 Bedarf an landeseigenen Wohnungen

Der Bedarf an landeseigenen Wohnungen wird von jedem Amt von Vermögen und Bau selbstständig ermittelt. Dies geschieht anhand von Interessenlisten.

Die Betriebsleitung teilte dem Rechnungshof mit, dass aufgrund des aktuellen Wohnungsmangels und der Probleme bei der Gewinnung von Fachkräften für die öffentliche Verwaltung die Wohnungsfürsorge wieder intensiviert werden solle. Insbesondere in Ballungsgebieten werde an einer Intensivierung der Wohnungsfürsorge gearbeitet.

Obwohl Vermögen und Bau den landeseigenen Wohnungen einen hohen Stellenwert beimisst, hat die Betriebsleitung keinen Überblick über die Situation im Land. Eine strategisch ausgerichtete Bedarfsplanung und Bedarfssteuerung finden nicht statt und sind aufgrund der fehlenden Daten auch nicht möglich.

2.4 Entscheidung über Leerstand, Umwandlung und Veräußerung

Das Vermögen des Landes ist nach den §§ 7, 63 und 64 Landeshaushaltsordnung wirtschaftlich und nachhaltig zu verwalten und zu bewirtschaften. Nach § 63 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung dürfen Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Diese Vorgabe gilt nach § 63 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung auch für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstands. Entbehrliches Grundvermögen ist grundsätzlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und nach regionaler oder überregionaler Ausschreibung zu vermarkten.

Die Entscheidungen über den Leerstand, die Veräußerung oder die Umwandlung von landeseigenen Wohnungen treffen die Ämter von Vermögen und Bau. Die Betriebsleitung hat nach eigenen Angaben keine Übersicht über die Entscheidungen der Ämter.

2.4.1 Ergebnisse zum Leerstand

Bei der Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass in den Zuständigkeitsbereichen aller geprüften Ämter Leerstände existieren. Nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen betragen diese zwischen rund 12 und 24 Prozent des jeweils vorhandenen Wohnungsbestands.

In den geprüften Fällen war eine Begründung für den jeweiligen Leerstand nicht immer erkennbar. Der Wohnungsleerstand ist überwiegend auf erforderliche Sanierungen der Wohnungen und des Gebäudebestands zurückzuführen.

Da oftmals auf eine zeitnahe Sanierung verzichtet wurde, entgingen dem Land Einnahmen. Durch die Verzögerung von Sanierungen wird die Bausubstanz in der Regel zusätzlich geschädigt, wodurch sich die Kosten für spätere Sanierungen erhöhen. Darüber hinaus werden hierdurch Wohnungen dem Wohnungsmarkt vorenthalten.

Beispiel: Mannheim



Bei dem Objekt handelt es sich um ein dreigeschossiges Haus mit ausgebautem Dachgeschoss in der Innenstadt von Mannheim. Das Gebäude befindet sich äußerlich in einem gepflegten Zustand. Die zwei Dachgeschosswohnungen stehen seit über 12 Jahren leer.

Es ist nicht erkennbar, weshalb die Wohnungen nicht bereits saniert und wieder vermietet wurden.

Beispiel: Heidelberg



Bei diesem Objekt handelt es sich um ein denkmalgeschütztes Gebäude, das als Nebengebäude zum Ensemble des Heidelberger Schlosses gehört. Das Gebäude gliedert sich in zwei Haushälften mit separaten Eingängen. Es steht seit 2011 leer. Die Gebäude sind aktuell nicht bewohnbar.

Um die denkmalgeschützte Bausubstanz zu erhalten und weiter steigende Sanierungskosten zu verhindern, sollten die Gebäude zeitnah saniert und anschließend vermietet werden.

2.4.2 Umwandlungsmaßnahmen

Eine Umwandlung von Wohnraum in Bürofläche ermöglicht dem Land die Unterbringung eigener Behörden oder Einrichtungen, wenn diese im Bestand untergebracht werden sollen oder am Markt keine geeigneten Grundstücke für einen Neubau zur Verfügung stehen. Wird in solchen Fällen auf die Flächen der landeseigenen Wohnungen zurückgegriffen, ist zu klären, ob die Maßnahme wirtschaftlich und rechtlich zulässig ist.

Der Rechnungshof hat 20 Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Amts Karlsruhe geprüft.

Beispiel: Karlsruhe



Die 1908 errichteten Wohnhäuser verfügen über eine Nutzfläche von 263 m² und 273 m², aufgeteilt in je vier Mietwohnungen. Ursprünglich vom Amt Karlsruhe bewirtschaftet, vermietete zuletzt das Studierendenwerk Karlsruhe die Wohnungen an Studierende. Die Mietverhältnisse wurden zwischen 2000 und 2018 beendet. Die frei gewordenen Wohnungen wurden nicht saniert, sondern blieben jeweils nach dem Ende des Mietverhältnisses leerstehend, ohne dass eine Konzeption für eine Weiternutzung vorlag.

2018 wurde bei der Stadt Karlsruhe eine Nutzungsänderung von Wohnraum in Institutsflächen beantragt. Eine Untersuchung von Alternativen fand nicht statt. Dadurch war ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit nicht möglich. Die 2019 begonnenen Umbaumaßnahmen sind inzwischen abgeschlossen, jedoch noch nicht abgerechnet.

Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen ist fraglich. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Umbaus wie beispielsweise die Prüfung, ob die Umbaukosten weniger als 70 bis 75 Prozent der Neubaukosten betragen, fand nicht statt. Ein vom Rechnungshof durchgeführter Kostenvergleich führte zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Nutzungsänderung über denen für einen Neubau liegen.

Als mögliche Alternative wurde eine Nachverdichtung durch eine zusätzliche Neubebauung des Grundstücks nicht in Betracht gezogen. Nach Auskunft des Stadtplanungsamts ist auf dem Grundstück die Neuerrichtung von Gebäuden noch möglich. Bei einem Neubau hätten denkmalgeschützte

Mehraufwendungen für die Umsetzung der Nutzungsänderung eingespart werden können.

Weiterhin bemängeln wir den Leerstand der Mietwohnungen von teilweise bis zu 20 Jahren und den damit verbundenen Einnahmeausfall für das Land.

3 Empfehlungen

- Die Leerstandsquote bei landeseigenen Wohnungen sollte verringert werden, insbesondere durch die zügige Sanierung und Vermietung leerstehender Wohnungen.
- Vermögen und Bau sollte Bestand und Bedarf an landeseigenen Wohnungen analysieren sowie einen Datenbestand anlegen und pflegen, der eine strategische Steuerung durch die Betriebsleitung ermöglicht.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt mit, dass die Gesamtanzahl an landeseigenen Wohnungen regelmäßig im Zusammenhang mit spezifischen Informationen zu Wohnungskategorie, Nutzungsart oder Überlassungsstatus zu betrachten sei. Es gebe Wohnungen für Wohnungsfürsorgezwecke und Wohnungen, die nicht ohne Weiteres hierfür verfügbar seien und bei denen zum Teil aus historischen Gründen spezifische Überlassungsformen und -auflagen hinterlegt seien. Außerdem unterliege der Wohnungsbestand aufgrund von Veräußerungen oder neuen Fiskalerbschaften regelmäßig Veränderungen. Das Ministerium teilt weiter mit, dass für den Leerstand unterschiedliche Gründe wie z. B. Mieterwechsel, Sanierungsarbeiten oder die Freihaltung zu einer Zwischennutzung ursächlich seien. Soweit aber der Leerstand auf unzureichende oder verzögerte Instandhaltung zurückzuführen ist, sei dies insbesondere bei der allgemeinen Wohnungssituation nicht sachgerecht. Das Ministerium werde künftig darauf achten, dass die Bauherren- und Eigentümeraufgaben verstärkt wahrgenommen würden. Im Zuge dessen sei der Sanierungsbedarf landesweit mit dem Ziel ermittelt worden, diesen sukzessive abzubauen.

Eine verstärkte Einbindung der Betriebsleitung in eine zentrale, übergeordnete Bedarfsplanung und Lenkung im Rahmen einer möglichen Intensivierung der Wohnungsfürsorge solle Gegenstand weiterer Prüfungen werden.