

# Die nächsten Schritte

„zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen“<sup>1</sup>

Ein Diskussionsvorschlag von  
Andrej Holm und Jan Kuhnert

(Stand: 22. Juni 2021)

**Version 2.3**

---

<sup>1</sup>„Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristige Wohnraumversorgung“ Artikel 2 des Wohnraumversorgungsgesetzes (WoVG) vom 24.11.2015.



## Inhalt

1. Ziel des Konzepts .....	4
2. Derzeitige Unternehmensorganisation der LWU .....	6
3. Regionale Bestandsstruktur und zentrale Verwaltung .....	9
4. Schritte zu einer zentralisierten Steuerung .....	11
Schritt 1: Gründung einer AÖR als Managementeinrichtung .....	12
Schritt 2: Prüfungsschritte einer LWU-Holding .....	21
Schritt 3: Gründung der Holding für die LWU .....	25
Schritt 4: Dezentralisierung der Bestandsverwaltung der LWU.....	30
5. Gemeinsame Aufgabenerfüllung durch die LWU .....	32
EXKURS zu gemeinsamen Planungs- und Baukapazitäten .....	34
6. ANHANG: Tochtergesellschaften der LWU .....	39

## 1. Ziel des Konzepts

Eine moderne sozial orientierte Wohnungspolitik braucht eine starke öffentliche Wohnungswirtschaft. Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften (LWU) sind das zentrale Instrument einer sozialen Wohnungspolitik in Berlin. In den Bereichen der sozialen Wohnraumversorgung, des leistbaren Neubaus, aber auch für die verstärkte Beteiligung von Mieter\*innen an der Quartiersentwicklung und an Neubauprojekten kommt den LWU eine entscheidende Rolle zu.

**Soziale Wohnversorgung dauerhaft sichern:** Berlin hat eine erhebliche Versorgungslücke der sozialen Wohnversorgung. Etwa 650.000 Berliner Haushalte haben eine überhöhte Mietkostenbelastung und sind auf dauerhaft günstige Mieten angewiesen. Die LWU haben mit ihren insgesamt etwa 320.000 Wohnungen (Stand 2020) und damit einem Anteil von etwa 18 Prozent aller Berliner Mietwohnungen einen starken Einfluss auf den Berliner Wohnungsmarkt. Im Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG) und in den regelmäßig abgeschlossenen Kooperationsvereinbarungen werden eine Reihe von Regelungen zur Wohnungsvergabe, zur Mietgestaltung und zur Beteiligung von Mieter\*innen vorgegeben.

Das wiederholte Unterlaufen von politischen Beschlüssen zu Mietverzichten, der Widerstand der Geschäftsführungen gegen höhere WBS-Quoten bei der Wiedervermietung, gegen eine Erhöhung des Anteils von Sozialwohnungen an Neubauprojekten sowie gegen eine stärkere Beteiligungsrechte der Mieter\*innen zeigen, dass die LWU sich von den politisch formulierten Anforderungen an eine öffentliche Wohnungswirtschaft überfordert fühlen. Ihre begrenzten Transformationspotentiale der aktuellen Strukturen können mit dem Tempo und den Inhalten der neuen Zielstellungen nicht mithalten.

**Stadtentwicklung aktiv gestalten und Quartiere stärken:** Die LWU verwalten in der Regel größere Wohnsiedlungen und sogar ganze Kieze. Die Praxis der Unternehmen hinsichtlich Umgang mit den Mieter\*innen, mit Konflikten in der Nachbarschaft und den Instandhaltungsaufgaben von Gebäuden und Wohnumfeld prägen große Gebiete bis hin zu Stadtteilen Berlins. Bei der Nahversorgung der Wohngebiete und der Sicherung eines bewohner\*innenorientierten Angebots von Dienstleistungen sind die LWU in diesen Gebieten entscheidend für die künftige Entwicklung der Quartiere.

Als Instrument des Landes Berlin können die LWU dann einen besseren Beitrag für die Zukunftsorientierung der Kieze und deren Stärkung durch gezielte Investitionen und Unterstützung, wenn sie ihre Aktivitäten bei diesem Thema stärker koordinieren und aufeinander abstimmen. Als aktive Träger der Stadtentwicklung können sie einen spürbaren Beitrag auch bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere leisten. Große Bauplanungs- und Investitionsvorhaben der LWU gemeinsam anzugehen wird der Entwicklung Berlin einen weiteren positiven Anschlag geben.

**Öffentlichen Neubau forcieren:** Berlin hat durch die geringe Bautätigkeit im letzten Jahrzehnt angesichts der wachsenden Bevölkerungszahlen einen erheblichen Neubaubedarf zur Folge. Bis 2030 sollen insgesamt etwa 200.000 neue Wohnungen errichtet werden. Mit einem Bauvolumen von etwa 3.500 Wohnungen pro Jahr (2017 bis 2019) tragen die LWU mit lediglich 24 Prozent aller Fertigstellungen zum notwendigen Neubau in Berlin bei. Angesichts der wohnungspolitischen Ziele, mindestens 100.000 gemeinwohlorientierte Wohnungen bis 2030 zu

bauen (siehe StEP Wohnen 2030) wird eine deutliche Steigerung der landeseigenen Bauaktivitäten auf mindestens 7.000 Fertigstellungen pro Jahr notwendig.

Das Verfehlen der landeseigenen Ziele für die Legislaturperiode 2016 bis 2021 zeigt, dass die Bau- und Planungskapazitäten der LWU trotz steigender Fertigstellungen und Planungen den notwendigen Neubauanstrengungen nicht gewachsen sind. Viele Neubauprojekte der LWU werden durch externe Bauträger errichtet. Die von den sechs LWU an Baufirmen vergebenen Aufträge betrafen in den vergangenen Jahren (2017 bis 2019) gerade einmal 2.500 Wohnungen pro Jahr. Den ambitionierten Zielen für den öffentlichen Wohnungsbau stehen zurzeit unzureichende Ressourcen und Kapazitäten der LWU gegenüber, die auch auf strukturelle organisatorische Defizite zurückgehen.

**Beteiligung von Mieter\*innen und Mitarbeiter\*innen ausbauen:** Eine moderne Stadt- und Wohnungspolitik setzt auf Beteiligung von Mieter\*innen und Beschäftigten. In den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften haben sich mit Mieterräten und Mieterbeiräten inzwischen zwei Beteiligungsformate für die Mieter\*innen etabliert. Während die Mieterbeiräte eine begleitende und beratende Mitwirkung auf Quartiersebene ermöglichen, sollen die Mieterräte auch auf der Ebene der Unternehmen – unter anderem über einen Sitz im Aufsichtsrat – die Interessen der Mieter\*innen einbringen. Auch die Beschäftigten sind mit jeweils drei Sitzen in den Aufsichtsräten vertreten. Darüber hinaus haben einzelne Gesellschaften Pilotprojekte zur verstärkten Kooperation von Verwaltungen und Mieter\*innen ermöglicht.

Die Irritationen bei den Wahlen der Mieterräte und auch die ungleiche Verteilung von Mieterbeiräten zwischen den Gesellschaften zeigen jedoch, dass es noch keine einheitliche und verbindliche Umsetzung der Beteiligungsziele gibt. Auch im Umgang mit Initiativen und Hausgemeinschaften, die ein stärkeres Maß an Selbstverwaltung einfordern, gibt es keinen gesellschaftsübergreifenden Standard. Beteiligungsverfahren an Neubau- und Nachverdichtungsprojekten werden zum Teil als Störung empfunden und auf ein Minimum beschränkt. Eine öffentliche Wohnungswirtschaft steht jedoch vor der Herausforderung, Initiativen und Beteiligungsbegehren zu fördern und zu unterstützen. Die hierfür notwendigen Strukturen und Unternehmenskulturen sind in der aktuellen Verfasstheit der Wohnungsbaugesellschaften nur zum Teil gegeben.

**Landeseigene Wohnungsbaugesellschaften durch klare politische Steuerung stärken:** Die landeseigenen Wohnungsunternehmen sind das zentrale Instrument einer modernen und sozial ausgerichteten Wohnungspolitik und Partner einer zukunftsorientierten Stadtentwicklung. Eine Umsetzung von politischen Vorgaben zur sozialen Wohnungsversorgung, zur Erreichung der Neubauziele und zur Stärkung der Beteiligung von Mieter\*innen und Beschäftigten bei den LWU setzt eine klare politische Steuerung voraus.

Die wirtschaftliche und strategische Steuerung der LWU unterliegt zurzeit jedoch vor allem den als GmbH und Aktiengesellschaften (AG) organisierten Gesellschaften selbst. Der Zugriff des Gesellschafters (Land Berlin) beschränkt sich weitgehend auf die Besetzung von in der Regel je zwei Vertreter\*innen der zuständigen Senatsverwaltungen in den Aufsichtsräten. Angesichts der wohnungs- und stadtpolitischen Bedeutung der LWU und der langfristigen Bindung von öffentlichen Vermögensressourcen ist eine stärkere öffentliche Kontrolle und Steuerung die Voraussetzung für einen im öffentlichen Interesse agierenden Wohnungssektor.

## 2. Derzeitige Unternehmensorganisation der LWU

### Sechs getrennte Gesellschaften

In der heutigen Struktur sind die 6 LWU größere Wohnungsunternehmen mit regionalen Schwerpunkten in unterschiedlichen Berliner Bezirken. Tatsächlich ist die regionale Verteilung der Bestände sowohl durch die Übernahme von Schwestergesellschaften als auch durch Ankäufe und Neubauten in den vergangenen Jahren deutlich diffuser geworden. Jedes LWU ist selbst ein Konzern, der selbst zumeist mehrere objekthaltende Tochtergesellschaften (Objektgesellschaften) führt. Details sind der Anlage über Tochtergesellschaften zu entnehmen.

Innerhalb der LWU sind die jeweiligen „Muttersgesellschaften“ die Holding eines Konzerns, die zentral die Aktivitäten der zahlreichen Tochtergesellschaften steuert. Die Bestände sind auf die „Konzerngesellschaft“, regionalisierte Objektgesellschaften oder auf die im Zuge der ‚In-sich-Käufe‘ vom Land übernommenen Schwestergesellschaften verteilt.

In den Objektgesellschaften selbst ist i.d.R. kein eigenes Personal beschäftigt, sondern alle Leistungen werden durch das jeweilige LWU als Holding erbracht. Es werden auch alle wesentlichen Unternehmensentscheidungen zentral getroffen. Die Geschäftsführung der Objektgesellschaften ist i.d.R. mit der Geschäftsführung der Holding identisch, manchmal sind Leiter von Abteilungen der LWU bei bestimmten Töchtern als GF eingesetzt.

In der komplexen Konzernstruktur der meisten LWU ist es für den Gesellschafter – das Land Berlin – schwer den Überblick zu behalten und steuernd einzugreifen, da er auf die vielen Tochtergesellschaften nur einen indirekten Zugriff hat.

Unabhängig von der verschachtelten Struktur innerhalb der einzelnen LWU erschwert die derzeitige Struktur von 6 unabhängigen Unternehmen in unterschiedlichen Gesellschaftsformen (3 x GmbH sowie 3 x AG<sup>2</sup>) den Auf- und Ausbau von übergreifenden und für die öffentliche Wohnungswirtschaft insgesamt notwendigen Planungs- und Baukapazitäten. Insbesondere bei spezialisierten Aufgaben wie der Grundstücksakquise, der Durchführung von Erschließungsarbeiten, der Übernahme der Bauherrenfunktion oder der Planung von größeren Neubauprojekten ist die Entwicklung von 6 Parallelstrukturen nicht effizient, weil bei der derzeitigen Anzahl der Bauvorhaben der Einzelunternehmen nur geringe Skaleneffekte zu erwarten sind. Für eine übergreifende Koordination solcher spezialisierter Kapazitäten fehlt eine in die Gesellschaften durchgreifende Steuerung. Kooperationen zwischen den einzelnen LWU beschränkten sich bisher auf Aktivitäten der gegenseitigen Beauftragung, ohne jedoch dabei arbeitsteilige Strukturen aufzubauen.

Bei der Gesamtgröße der öffentlichen Wohnungswirtschaft in Berlin könnten die LWU – auch gegenüber anderen Marktakteuren – in vielen wohnungswirtschaftlichen Teilbereichen die Position als Marktschwergewicht nutzen, um Aufträge, Fachkräfte und Materiallieferungen an die Unternehmen zu binden. Die möglichen Skaleneffekte des größten Berliner

---

<sup>2</sup> „Die Rechtsform der AG wird sowohl wegen der fehlenden Durchgriffsmöglichkeiten der Stadt als Eigentümerin als auch wegen der in einigen Gemeindeordnungen als nicht zulässig angesehenen Form von Kommunalunternehmen kaum gewählt.“ Deutscher Städtetag: Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen 2020, unter <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2020/gute-steuerung-kommunaler-wohnungsunternehmen-handreichung-2020.pdf>

Wohnungsunternehmen werden zurzeit nicht ausgeschöpft. Die Stärkung einer übergreifenden und zentralisierten Steuerung der Wohnungsunternehmen ist die Voraussetzung zur Aktivierung der vorhandenen Potentiale. Doch der Steuerungsaufwand der LWU ist unter den derzeitigen Bedingungen sowohl für das Land als auch das Abgeordnetenhaus sehr hoch und die Steuerungstiefe zu flach.

#### Steuerungsaufwand auf Landesebene

Der derzeitige Aufwand, der seitens des Gesellschafters Berlin für die Steuerung der 6 Unternehmen erforderlich ist, kann deutlich verringert werden, wenn die LWU stärker integriert werden. Derzeit werden 6 Aufsichtsräte mit jeweils 4 und mehr Sitzungen durch die beiden Senatsverwaltungen vorbereitet, Steuerungsrounds finden mit bis zu 12 Vorstands- bzw. Geschäftsführungsmitgliedern statt. Jedes Jahr wird in 6 getrennten Sitzungen in Gesellschaftergesprächen der jeweiligen Senator\*innen und Staatssekretär\*innen mit dem Vorstand der WVB sowie den jeweiligen Vorstands- bzw. Geschäftsführungsmitgliedern und den Aufsichtsratsvorsitzenden über zentrale Vorgaben der Gesellschafter beraten. Für die LWU werden jeweils eigene Zielbilder entwickelt, mit denen die Gesellschafter Vorgaben für die Entwicklung der nächsten Jahre fixieren.

Durch die getrennte Erfassung wohnungswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Daten der 6 LWU und ihre Zusammenstellung in einem umfangreichen (vertraulichen) Gesamtbericht besteht zwar die Möglichkeit, unterschiedliche Kennzahlen der einzelnen LWU zu vergleichen. Bisher sind aus erkennbaren Differenzen der 6 LWU in verschiedenen Kennzahlen oder Leistungsbereichen jedoch keine operativen Ergebnisse abgeleitet worden. Die den Wettbewerb stimulierende Vergleichsmöglichkeit zwischen 6 getrennt wirtschaftenden Unternehmen hat in den vergangenen Jahren keine spürbare Auswirkung gehabt. Divergenzen zu Durchschnittswerten sind i.d.R. mit unterschiedlichen ‚Traditionen‘ oder Organisationsabläufen der 6 Unternehmen begründet worden.

Der Steuerungsaufwand des Landes zeigt sich auch in regelmäßigen Runden zum Thema Shared Services, in denen die 6 LWU zu einer engeren Zusammenarbeit, sei es bei der Beschaffung oder bei gegenseitiger Leistungserbringung, angehalten werden. Die Einspareffekte sind bisher überschaubar, der zusätzliche Aufwand durch die mehrfach parallel agierenden Betriebsstrukturen kann durch gemeinsame Tätigkeit im Rahmen von Shared Services (insb. durch gemeinsame Beschaffungen) nicht kompensiert werden. Überlegungen zu einem gemeinsamen Einkauf von Planungs- oder Bauleistungen sind von den LWU bisher deutlich abgelehnt worden (dazu nachfolgenden Exkurs zum Baubetrieb).

#### Steuerungsaufwand auf Ebene des Abgeordnetenhauses

Auch das Parlament befasst sich mehrfach im Jahr mit den LWU in zumeist vertraulichen Sitzungen. So werden jährlich 6 Zielbilder der LWU als Umsetzung des Gesellschafterwillens beraten. Jedes LWU trägt einmal pro Jahr im vertraulich tagenden Unterausschuss Beteiligungsmanagement und -controlling (UA BMC) mit dem Ziel vor, über seine Lage und Perspektiven zu diskutieren. Da die Unternehmen zumeist in getrennten Sitzungen im UA BMC vortragen, ist ein Vergleich zwischen den Unternehmen (trotz des Vergleichs im jährlichen Gesamtbericht Band 2) für die Abgeordneten erschwert. Die knappe Beratungszeit kann nicht für fachlich vertiefende Schwerpunkte ihrer Arbeit genutzt werden.

Der erhebliche Steuerungsaufwand, sowohl bei Regierung wie Parlament, der mit der Organisation des landeseigenen Wohnungsbestands in 6 Gesellschaften (3 Aktiengesellschaften und 3 Gesellschaften mit beschränkter Haftung) verbunden ist, erschwert die Umsetzung des politischen Willens der beiden Verfassungsorgane. Das hiermit vorgelegte Papier will die Diskussion über eine verbesserte Steuerung der LWU bei deutlicher Verringerung des bisherigen Aufwandes anregen. Dazu werden noch an späterer Stelle ein Konzept und entsprechende Schritte seiner Umsetzung zur Diskussion gestellt.

Auch wenn der Wohnungsbestand des Landes auf 6 Unternehmen verteilt ist, so sind diese Unternehmen wiederum nicht regionalisiert aufgestellt. Die juristisch dezentrale Besitzstruktur korrespondiert mit einer zentralen Verwaltung der Wohnungen durch das jeweilige LWU. Auch dies ist Anlass zu Überlegungen einer Neugliederung der Verwaltungsprozesse des Gesamtwohnungsbestands Berlins.

Fazit:

- Der Auf- und Ausbau von Planung- und Baukapazitäten ist durch die derzeitige Struktur der sechs Einzelunternehmen beschränkt und würde sich nur durch eine gesellschaftsübergreifende Kooperation effektiv verwirklichen lassen.
- Da die Eigeninteressen der LWU bisher einer übergreifenden Kooperation entgegenstehen, setzt der Aufbau von übergreifenden Strukturen und eine strategische Gesamtplanung des öffentlichen Wohnungssektors in Berlin eine durchgreifende und zentralisierte Steuerung und Kontrolle durch den Gesellschafter voraus.
- Eine Stärkung der politischen Steuerung und öffentlichen Kontrolle der landeseigenen Wohnungswirtschaft in Berlin ist in der aktuellen Struktur von sechs eigenständig organisierten Unternehmen mit jeweils eigenen Controllingprozessen und unternehmensbezogenen Eigeninteressen nur eingeschränkt möglich.
- Für eine effektive politische Steuerung und öffentliche Kontrolle durch das Land Berlin und das Berliner Abgeordnetenhaus ist eine strukturelle Veränderung der öffentlichen Wohnungswirtschaft in Berlin erforderlich.



### 3. Regionale Bestandsstruktur und zentrale Verwaltung

Trotz der historisch gewachsenen regionalen Struktur der Bestände der LWU werden die Wohnungen derzeit in vielen Fällen über zentralisierte Systeme mit Personal am Hauptsitz des Unternehmens verwaltet. Schrittweise wurden Vor-Ort-Verwaltungsstellen aufgelöst und tw. durch lokale Sprechstunden abgelöst. Die Zentralisierung der Wohnungsverwaltung, die mit einer Verlagerung vom persönlichen Kontakt auf Call-Center-Lösungen einhergeht, erhöht sicherlich die Effizienz und reduziert die Kosten. Gleichzeitig geht aber der operative Kontakt zu den Mieter\*innen verloren, insbesondere wenn auch noch die Hausmeisterdienste outsourct wurden. Die Umstellung auf technische Medien (Telefon-Hotline, Handyapp etc.) führt auch besonders bei betagten Mieter\*innen zu Kommunikationsproblemen. Bei geringer gewordener ‚Sichtbarkeit‘ (ohne Verwaltungsbüro und ggf. ohne Hausmeister) besteht die Gefahr, dass die Identifikation der Mieter\*innen mit ‚ihrem‘ Unternehmen abnimmt und Nachbarschaftskonflikte mit entsprechenden Folgekosten eher eskalieren.

Derzeit zeigt sich folgendes Bild des Zentralisierungsgrades der einzelnen LWU<sup>3</sup>:

- Degewo: 4 Kundencenter,
- Gesobau: Beratung am Firmensitz und 1 Servicestützpunkt im Märkischen Viertel,
- Gewobag: 8 Servicestützpunkte,
- HOWOGE: 5 Kundenzentren und 1 Servicebüro,
- Stadt und Land: 4 Servicebüros,
- WBM: 1 Zentraler Servicepunkt.

Mit Blick auf die räumliche Verteilung der Wohnungen der einzelnen LWU ist festzustellen, dass mehrere LWU Bestände in ein und demselben Bezirk haben. Manche Unternehmen haben sowohl am östlichen wie gleichzeitig am westlichen Stadtrand Bestände, die von ihnen verwaltet werden, obwohl ein anderes LWU mit seinen Verwaltungssitz (oder Vor-Ort-Verwaltungseinrichtungen) wesentlich näher liegt. Nach Auffassung der LWU sind „gemeinsame Büros nicht notwendig oder sinnvoll“, da durch die regionalen Schwerpunkte die Büros „alle vor Ort ... erreichbar sind“.<sup>4</sup>

Mit dem Ziel einer effizienten Verwaltung sollte eine Gliederung der Verwaltung nach räumlichen und nicht (nur) nach Eigentumsstrukturen überlegt werden. Gleichzeitig ist der hohe Zentralisierungsgrad der Verwaltung dahingehend zu überprüfen, ob nicht die kürzeren Wege einer Vor-Ort-Verwaltung des „Tagesgeschäfts“ mehr Mieter\*innenzufriedenheit und Stärkung nachbarschaftlicher Beziehungen zur Folge haben würden.

Bestandserweiterung erfolgt derzeit einerseits durch Nachverdichtung auf eigenen Grundstücken, damit in bisherigen Wohnlagen, andererseits durch Neubau auf angekauften Grundstücken, die nach Verfügbarkeit auf dem Markt erworben werden, damit tw. außerhalb der bisherigen Gebiete des jeweiligen LWU. Durch zusätzliche Bestandsankäufe, die ggf. nach Kapitalkraft des betreffenden LWU und nicht nach regionaler Lage des verwalteten Bestands

---

<sup>3</sup> Gemäß Drucksache 18/26668 (Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Schmidberger) vom 02.03.2021

<sup>4</sup> Ebd. S. 5.

entschieden werden, wird das frühere ‚Regionalprinzip‘ der LWU immer mehr verlassen; manchmal werden größere Pakete auf mehrere LWU nach Bestandslagen aufgeteilt erworben.

### *Zentralisierung der Steuerung und Dezentralisierung der Verwaltung*

Sofern also in diesem hier vorgelegten Vorschlag nachstehend Überlegungen zu einer stärkeren zentralisierten Steuerung der LWU entwickelt werden, soll eine solche *Entscheidungszentralisierung* mit der vorstehend beschriebenen Konzeption einer regionalisierten Bestandsverwaltung für alle LWU, also einer *Verwaltungsdezentralisierung*, einhergehen.

Der Aufbau einer übergreifenden Verwaltungsstruktur für alle Bestände des Landes Berlin, unabhängig von ihren grundbuchlich eingetragenen Eigentümern, wäre in späteren Schritten des vorgelegten Konzepts, die nachfolgend skizziert werden, umsetzbar und könnte durch Stärkung der Präsenz und Entscheidungsrechte (in der laufenden Hausverwaltung) eine deutliche Verbesserung der *Servicequalität* gegenüber den Mieterinnen und Mietern zur Folge haben.

Innerhalb der bisherigen 6 Konzerne ist dies bereits der Fall: die Wohnungen werde durch einheitliche Serviceeinheiten betreut, egal welche objekthaltende Bestandsgesellschaft die grundbuchliche Eigentümerin ist. Eine räumliche Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen, etwa auf der Bezirksebene, würde auch Transparenz und *Partizipationsmöglichkeiten* der Mieterschaft im Vergleich zu landesweit operierenden zentralisierten Unternehmen stärken.

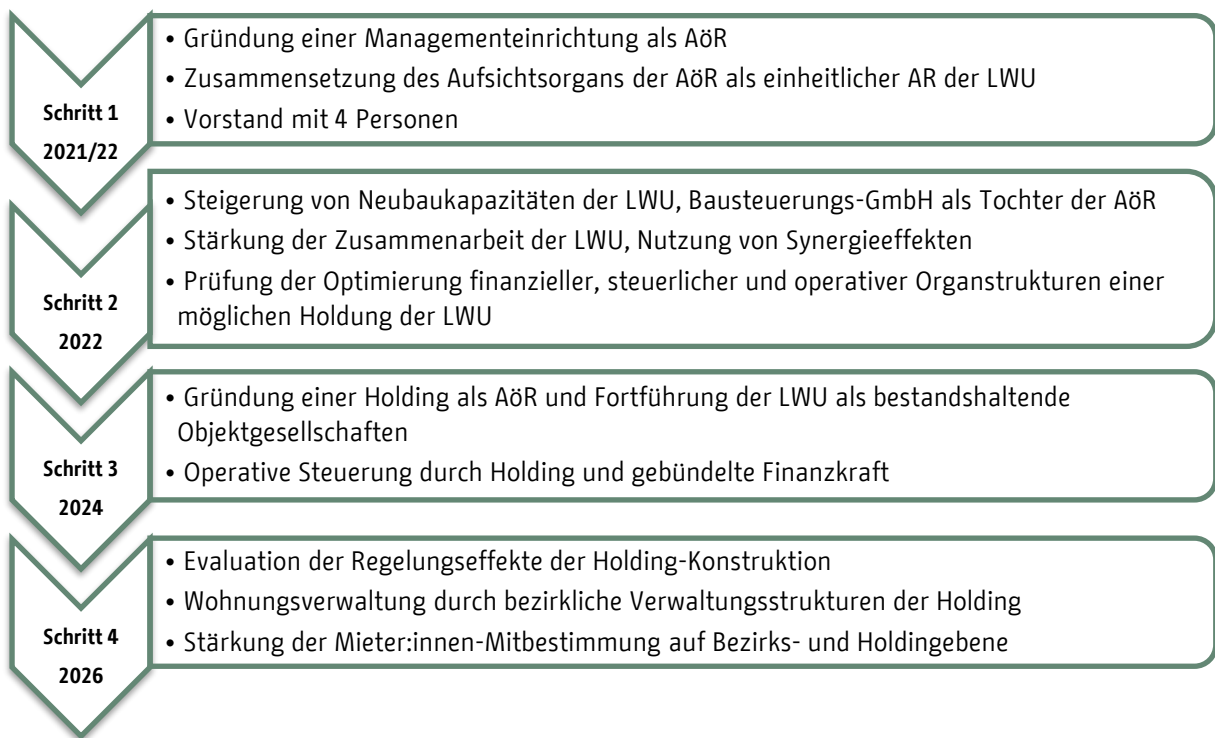
Fazit:

- Die LWU – insbesondere durch ihren sozialen Versorgungsauftrag – tragen eine besondere Verantwortung für die Gewährleistung von sozialem Zusammenhalt in den Nachbarschaften. Als öffentliche Unternehmen stehen sie zudem in der Verantwortung, den wachsenden Ansprüchen an Mitbestimmung und Partizipation gerecht zu werden und auch strukturell zu gewährleisten.
- Eine bestandsgerechte und bewohnerorientierte Organisation der Hausverwaltung ist die Voraussetzung für eine hohe Wohnqualität und einen hohen Wohnzufriedenheit. Lokale Anlaufstellen und Ansprechpartner\*innen sind ein wichtiger Baustein bei der Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Quartieren.
- In der räumlich zunehmend fragmentierten Struktur der Wohnungsbestände, verstärkt durch die Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben, werden die LWU den Anforderungen an eine bestandsgerechte und bewohnernahe Wohnungsverwaltung nicht immer und vor allem nicht überall gerecht.
- Eine Regionalisierung der Verwaltungsaufgaben und der Wiederaufbau von Vor-Ort-Strukturen sind zentrale Voraussetzungen für eine soziale Stadtentwicklung. Sie haben darüber hinaus strukturelle Veränderungen der LWU zur Voraussetzung.

## 4. Schritte zu einer zentralisierten Steuerung

Die Herausforderungen für die öffentliche Wohnungswirtschaft bestehen auf zwei Ebenen: Zum Einen im Auf- und Ausbau gesellschaftsübergreifender Strukturen zur Ausweitung der Planungs- und Baukapazitäten sowie zum Anderen in einer Stärkung regionalisierter Präsenzstrukturen zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts in den Wohnquartieren. Es geht um Zentralisierung politischer Steuerung und öffentlicher Kontrolle und dabei auch um Dezentralisierung der Hausverwaltungsaufgaben.

Beide Anforderungen sind in der aktuellen Struktur der LWU nicht erfüllt und setzen strukturelle Veränderungen voraus. Da die notwendigen Strukturveränderungen die fortlaufenden Aufgaben bei der Bestandsbewirtschaftung und der Realisierung bereits begonnener Neubauprojekte nicht gefährden dürfen, entwickeln wir einen Vorschlag für einen schrittweisen Umbau der öffentlichen Wohnungswirtschaft in Berlin:



Über das Schritte-Konzept ist in die Koalitionsvereinbarung eine Rahmenvereinbarung aufzunehmen, in der die Managementeinrichtung als Anstalt öffentlichen Rechts definiert und darüber hinaus vereinbart ist, dass diese AöR mit der Prüfung der nächsten Schritte in Richtung Holding und Verwaltungsdezentralisierung beauftragt wird.

## Schritt 1: Gründung einer AöR als Managementeinrichtung

Die Schaffung von neuen Steuerungsstrukturen für die landeseigenen Wohnungsunternehmen ist kein neues Thema, sondern ist bereits seit Jahrzehnten in der Diskussion. Das Thema wurde bereits in früheren Berliner Regierungen angesprochen und ist keine grundsätzlich neue Idee. Dies zeigt u.a. nachstehender kurzer Überblick.

Im Zuge der Diskussion um Steuerungs- und Aufsichtsmängel bei landeseigenen Unternehmen (Bankgesellschaft, Feuersozietät und BSR) im Jahr 2002/03 wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen eine Stellungnahme über Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling an das Abgeordnetenhaus übermittelt<sup>5</sup>. Darin wurden zwei Möglichkeiten einer externen Lösung untersucht.

Eine Lösung wäre die Ausgliederung des Beteiligungsmanagements in eine eigene Gesellschaft<sup>6</sup>, durch die das Beteiligungsmanagement weitgehend aus der Verwaltung herausgelöst würde. Eine andere Lösung wäre eine sehr große, alle Beteiligungen des Landes Berlin umfassende, unternehmensleitende Holding für die Landesunternehmen<sup>7</sup>. Die zweite Variante einer Holding wird im nächsten Abschnitt untersucht. Beide Varianten einer externen Steuerung der Landesbeteiligungen wurden damals nicht weiterverfolgt, vielmehr wurde die Beteiligungsverwaltung bei SenFin verstärkt und die Steuerung der Unternehmen über Zielbilder und Zielvereinbarungen mit den Unternehmensleitungen konkretisiert.

Auch der Deutsche Städtetag hat sich 2020 in einem Präsidiumsbeschluss mit der „Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen“ befasst. Erhöhte Anforderungen an diese Unternehmen gehen „einher mit regelmäßigen Zielkonflikten zwischen der wirtschaftlichen Betätigung einerseits und der Beachtung des öffentlichen Zwecks andererseits. Es gilt, die Anforderungen an einen effizienten Mitteleinsatz und den jeweiligen wohnungspolitischen Auftrag in Einklang zu bringen. Zur Steuerung und Unterstützung kommunaler Wohnungsunternehmen ist ein strategisches und operatives Beteiligungscontrolling erforderlich.“<sup>8</sup>

Der hier skizzierte *erste Schritt* lehnt sich an die erste Variante der von SenFin 2003 erwogenen Stärkung des Beteiligungsmanagements durch eine eigens hierfür geschaffene GmbH an, nutzt aber das Vorbild eine AöR wie bei der Neugliederung der IBB. Die Gründung einer

---

<sup>5</sup> Hauptausschuss Rote Nummer 1214 vom 19.01.2003

<sup>6</sup> Ebd.: „Bei einer Ausgliederung, wie z.B. durch die Stadt Leipzig in die BBVL GmbH geschehen, wird das Beteiligungsmanagement fast vollständig aus der Verwaltung herausgelöst. Die BBVL GmbH in Leipzig betreut z.Z. 81 unmittelbare und 84 mittelbare Beteiligungen. Gegenstand der Gesellschaft ist die Beratung und Unterstützung der Stadt Leipzig, d.h. ihrer Verwaltungsinstanzen, Betriebe und Unternehmensbeteiligungen in allen kaufmännischen, personellen, rechtlichen und organisatorischen Angelegenheiten der Verwaltung des städtischen Beteiligungsvermögens und seiner wirtschaftlichen Führung sowie der hiermit in Zusammenhang stehenden Fragen. Die BBVL GmbH erstellt die vorbereitenden Empfehlungen für die Vertreter der Stadt in den Organen der Beteiligungsgesellschaften und ist beratend bei der Definition der Festlegung der unternehmerischen und strategischen Ziele eingebunden.“

<sup>7</sup> Ebd.: „Beispiele für eine unternehmensleitende Holding, die ein mit Berlin vergleichbares Portfolio umfasst, sind nicht gegeben. Die von der Freien und Hansestadt 1974 gegründete Beteiligungsholding HGV umfasst lediglich einen Teil der Beteiligungsunternehmen der Stadt Hamburg und dient steuerlichen Zwecken (Steuerlichen Querverbund). Das Beteiligungsmanagement für sämtliche Unternehmen erfolgt weiterhin in der Verwaltung. Die Bundesländer Niedersachsen und Baden-Württemberg verfügen jeweils über eine Beteiligungsgesellschaft, die als Holdinggesellschaft ebenfalls ausschließlich zu steuerlichen Zwecken gegründet wurde.“

<sup>8</sup> Deutscher Städtetag 2020, a.a.O. S. 18.

Anstalt „LWU Unternehmensverwaltung“, LWU UV abgekürzt, (Arbeitstitel angelehnt an die IBB-Neuordnung) als zentrales Steuerungsorgan erachten wir als den geeigneten Schritt zum allmählichen Aufbau einer einheitlichen Unternehmensstruktur für die 6 LWU. Das Ziel ist eine zentrale und direktere Steuerung statt der bisherigen parallelen Steuerung von Beteiligungs- (SenFin) und Fachverwaltung (SenSW).

### Rechtsform der LWU UV als Anstalt öffentlichen Rechts

Dabei sind zwei rechtliche Konstruktionen dieser Einrichtung möglich: Entweder per Errichtungsgesetz als neue Anstalt öffentlichen Rechts<sup>9</sup> oder neu in Gestalt einer neu zu gründenden Managementgesellschaft mbH als 100%-Landesunternehmen.

Plädiert wird von den Autoren für die Schaffung der Managementeinrichtung LWU UV als Anstalt öffentlichen Rechts. Nachstehend wird – entsprechend der Konstruktion für die IBB<sup>10</sup> – die neue Steuerungseinrichtung als Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) unterstellt und beschrieben. In der AÖR können faktisch alle für eine GmbH üblichen Regelungen und Organe eingeführt werden. Angesichts der für die IBB existierenden Holdingkonstruktion per Anstalt öffentlichen Rechts gibt es aus Sicht der Autoren keinen Grund, zusätzlich die Organisation der LWU UV als GmbH zu prüfen.

### Kapitalausstattung der LWU UV durch die Gesellschaftsanteile der LWU

Ziel der neuen Steuerungseinrichtung ist die Bündelung des Gesellschafterwillens und dessen Umsetzung gegenüber den landeseigenen Wohnungsunternehmen. Zu diesem Zweck werden als Grundkapital die Gesellschaftsanteile (und Aktien) an den 6 LWU in die Anstalt eingebracht.

Zu prüfen ist, ob die Grunderwerbsteuerpflicht bei der Einbringung von Gesellschaftsanteilen greifen soll (und die entsprechende Kostenbelastung als Eigenmittel des Landes wieder der LWU Unternehmensverwaltung zugeführt wird) oder ob durch entsprechende Beschränkung des übertragenen Unternehmensanteils auf jeweils maximal 90 %<sup>11</sup> eine entsprechende Steuerzahlung vermieden werden soll.

Wenn die Einbringung der Gesellschaftsanteile vollständig zum Nominalwert (gezeichnetes Kapital<sup>12</sup>) erfolgt, dann hätte die Anstalt Vermögen von gerundet 505 Mio. € zu verwalten. Die Einlage der Gesellschaftsanteile bzw. Aktien (ganz oder teilweise) der LWU in die UV AÖR

---

<sup>9</sup> Der Begriff „neu“ wird hier als Abgrenzung zur bestehenden Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts verwendet.

<sup>10</sup> Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Investitionsbank Berlin, Gesetzentwurf nebst Begründung vom 05.02.2021 unter <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-3380.pdf> sowie einstimmiger Beschluss des Abgeordnetenhauses unter <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/PlenarPr/p18-079-wp.pdf#page=94>.

<sup>11</sup> Eine entsprechende Senkung der Steuerfreiheitsgrenze von 95 auf 90 % ist beschlossen und tritt zum 1. Juli 2021 in Kraft.

<sup>12</sup> Angaben lt. Beteiligungsbericht 2020: degewo 145 Mio. €, GESOBAU 78,265 Mio. €, Gewobag 84,458 Mio. €, HOWOGE 25 Mio. €, Stadt und Land 165,02 Mio. € und WBM 6,724 Mio. €.

dient der beschriebenen Umsetzung einer stringenten LWU-Steuerung und der Ausübung der aus den Anteilen resultierenden Gesellschaftsrechte. Hier bündelt sich die Ausrichtung der Regierungspolitik gegenüber den LWU sowie die operative Steuerung der LWU durch Vorbereitung und Beschlussempfehlungen für die Aufsichtsratssitzungen der LWU.

Für die Beteiligungsverwaltung des Landes durch SenFin sowie die fachpolitische Begleitung der LWU UV durch SenSW bleiben nur die personellen Kapazitäten, die zur Begleitung der Organe der Anstalt innerhalb der jeweiligen Senatsverwaltung notwendig sind. Ziel bleibt jedoch, die bisher parallel geführten Prozesse der Vorbereitung und Begleitung von Gesellschaftergesprächen und Aufsichtsratssitzungen (einschließlich der Ausschüsse) in der neuen Anstalt zusammenzuführen. Für die dazu erforderliche Rechtsstellung gegenüber den LWU ist aus Sicht der Autoren die Übertragung der Geschäftsanteile eine notwendige Maßnahme.

Die für den laufenden Betrieb der LWU UV erforderlichen Mittel sind durch das Land Berlin als Gewährträger der Anstalt aus dem Landeshaushalt bereit zu stellen. Der Anstalt kann auch Personal aus den bisher damit befassten Fachabteilungen von SenFin bzw. SenSW übertragen werden. Für ein strukturiertes und ergebnisorientiertes Arbeiten der Anstalt ist die Ausstattung mit eigenen Sach- und Personalmitteln des Landes allerdings unverzichtbar<sup>13</sup>.

#### Verwaltungsrat der LWU UV AÖR und dessen Zusammensetzung

Im Unterschied zur Konstruktion für die IBB, in der der Verwaltungsrat für die Konzernholding personenidentisch mit dem Verwaltungsrat der IBB selbst ist<sup>14</sup>, wäre die LWU-Unternehmensverwaltung AÖR zur Steuerung der weiterhin unverändert bestehen bleibenden 6 LWU mit ihren eigenen Aufsichtsräten tätig. Die Aufsichtsräte der 6 LWU blieben also erhalten, ggf. jedoch gemäß nachstehender Skizze bereits mit einheitlicherer personeller Zusammensetzung.

Die vorrangige Rolle des Verwaltungsrats der Managementeinrichtung (LWU UV AÖR) besteht darin, die Arbeit der Aufsichtsräte der LWU zu stärken und deren Sitzungen fachlich vorzubereiten. Sofern Fachwissen der Senatsverwaltungen erforderlich ist, ist dieses einzubeziehen. Die Arbeit der LWU UV besteht vorrangig in der qualifizierten Steuerung der 6 LWU. Sie wird durch die Beteiligungsverwaltung bei SenFin begleitet und fachlich von SenSW unterstützt.

Die Rolle der LWU UV bei der Ausgestaltung eines einheitlichen Gesellschafterwillens gegenüber den 6 LWU wird durch die Zusammensetzung des Aufsichtsorgans der Anstalt deutlich. Für den Verwaltungsrat (VR) der Anstalt wird folgende Zusammensetzung vorgeschlagen:

Das Drittelbeteiligungsgesetz (DrittelbG) ist erst ab 500 Arbeitnehmer\*innen bei AG's und GmbH's zu beachten, gilt also nicht für die Managementeinrichtung LWU UV AÖR. Sofern allerdings eine weitgehend personenidentische Zusammensetzung von Verwaltungsrat der LWU UV und den Aufsichtsräten der LWU bestehen soll, wäre eine der Drittelparität

---

<sup>13</sup> Dies hat sich auch bei der WVB Wohnraumversorgung Berlin AÖR nach ihrer Gründung als erforderlich herausgestellt.

<sup>14</sup> Art. 1 § 9 IBB-Trägersgesetz und Art. 2 § 10 Investitionsbankgesetz - Senatsentwurf vom 05.02.2021 18/3380 und einstimmiger Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 20.05.2021

angepasste Zusammensetzung vorzusehen und ist im nachfolgenden Vorschlag bereits berücksichtigt:

Von 12 VR-Mitgliedern werden 7 Mitglieder durch den Senat entsandt (3 SenSW, 2 SenFin, 1 SenIAS und 1 SenUVK)<sup>15</sup> sowie 4 Personen als Vertretung der Beschäftigten (durch die 6 Betriebsräte der LWU gewählt) und 1 Person für die Mieterräte (durch die 6 Mieterräte der LWU oder ein Landeskoordinierungsgremium der Mieterräte gewählt. Wie bei den LWU wird ein zweites stimmloses Gastmitglied durch die Mieterräte in den VR wie in die AR entsandt). Die Senatsverwaltungen können für die Wahrnehmung ihres Mandats auch externe Fachleute durch Senatsbeschluss beauftragen. Dies gilt nicht für die nachfolgend beschriebenen Funktionen des Vorsitzes und dessen Stellvertretung im Aufsichtsrat der LWU.

Um die Entscheidungsfähigkeit des Eigentümers der LWU, das Land Berlin als Gesellschafter, zu gewährleisten, wird eine einheitliche Stimmabgabe der Vertreter\*innen der öffentlichen Hand angestrebt<sup>16</sup> und durch entsprechende Beschlussempfehlungen der LWU UV AöR vorbereitet.

Der Verwaltungsrat bildet erforderliche Ausschüsse (in Analogie zu den AR der LWU), insbesondere für Finanzen und für Bauen. Ein weiteres Instrument zur Beratung des Verwaltungsrats sind zu bildende Beiräte, etwa für Angelegenheiten der Beschäftigten und der Mieter\*innen. Den Beiräten sollte Antragsrecht im Verwaltungs-/Aufsichtsrat der ME eingeräumt werden.

Den Vorsitz des Verwaltungsrats übernimmt die/der Senator\*in der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung, während der stellvertretende Vorsitz durch die/den für Finanzen zuständige Senator\*in ausgeübt wird. Senator\*innen können sich durch Staatssekretär\*innen vertreten lassen.

#### Exkurs: Neue Zusammensetzung der Aufsichtsräte der LWU

Bei Beibehaltung der formalen Struktur der LWU in 6 Gesellschaften wird zunächst die Willensbildung des Gesellschafters Berlin zusammengefasst und der Aufwand der Steuerung deutlich gemindert.

- a) Durch einen einheitlichen Vorsitz/Stellvertretung der *Aufsichtsräte* der LWU, ausgeübt durch Vorsitz bzw. Stellvertretung des Verwaltungsrats der UV AöR, kann das Land seine Rolle gegenüber den Unternehmensleitungen stringenter ausüben.
- b) Die Aufsichtsräte (AR) der LWU werden von der Seite des Gesellschafters personenidentisch besetzt. Hierbei wird eine Personenidentität mit den entsprechenden Mitgliedern im Verwaltungsrat der LWU UV AöR angestrebt. Nur die Beschäftigten- und die Mieter\*innenvertretung werden je LWU bestimmt.

---

<sup>15</sup> Bzw. den jeweiligen für Wohnen, Finanzen, Soziales und Umwelt zuständigen Senatsverwaltungen.

<sup>16</sup> Ziff. 36 der „Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ (Beteiligungshinweise Senatsbeschluss vom 15.12.2015): „Die Organmitglieder sollen sich vor wichtigen Entscheidungen über eine einheitliche Auffassung verständigen und die Senatsverwaltung für Finanzen sowie bei Angelegenheiten der städtischen Wohnungsbaugesellschaften die zuständige Fachverwaltung über bedeutsame Angelegenheiten unterrichten. Die Senatsverwaltung für Finanzen sowie bei Angelegenheiten der städtischen Wohnungsbaugesellschaften die zuständige Fachverwaltung kann von ihnen Berichte über die Tätigkeit oder über besondere Angelegenheiten verlangen.“

- c) Das Ziel von personenidentischen Aufsichtsräten ist es, gemeinsame Sitzungen der AR der 6 LWU durchführen zu können. Um grundsätzlich die AR zu einem gemeinsamen Termin einberufen zu können, wäre auch die folgende geänderte Zusammensetzung der AR möglich: die Seite der Beschäftigtenvertretung wie auch die der Mieter\*innen-Vertretung (Mieterräte) einigen sich auf jeweils von ihnen für alle 6 LWU gemeinsam benannte Vertreter\*innen im AR. Gegebenenfalls entgegenstehende Regelungen wären anzupassen.
- d) Mit der Durchführung gemeinsamer Sitzungen der Aufsichtsräte (mit ggf. getrennten TOP je LWU) zu thematischen Schwerpunkten (Bauprogramm, Instandhaltungskonzept, Unternehmensplanung etc.) kann der Steuerungsaufwand deutlich gemindert werden.
- e) Zusammenfassung der Gesellschaftergespräche mit allen LWU und zeitliche Verteilung auf z.B. drei Termine im Jahr (Frühjahr: Jahresergebnisse und deren Analyse, Sommer: besondere Vorhaben und Neubauplanungen, Winter: neue Langfristplanung für Zielbilder des Folgejahres); durch die LWU UV werden die Positionen auf Gesellschafterseite vorher abgestimmt, auch um eine höhere Verbindlichkeit der Gesprächsergebnisse zu erreichen.

Um eine einheitliche Steuerung im vorstehend beschriebenen Sinne zu erreichen, sind eventuell Änderungen der Gesellschaftsverträge erforderlich, insbesondere hinsichtlich der Zusammensetzung der Aufsichtsräte. Falls erforderlich, wäre eine Umwandlung der 3 Aktiengesellschaften in Gesellschaften mit beschränkter Haftung durchzuführen<sup>17</sup>.

#### Vorstand der LWU UV und seine Zusammensetzung

Sofern die LWU Unternehmensverwaltung sich auf das Controlling der LWU und die Beratung der AR zur Umsetzung der Gesellschafterziele des Lands Berlin beschränkt, ist eine Zusammensetzung des Vorstands der Anstalt mit drei Personen vorgesehen. Je ein Vorstandsmitglied ist jeweils für Finanzen/Controlling, für Bestandsverwaltung bzw. für Technik/Bau zuständig. Die Bestellung erfolgt durch den Verwaltungsrat auf Vorschlag der Vertreter\*in des Gesellschafters im Verwaltungsrat im gegenseitigen Einvernehmen von SenFin und SenSW.

---

<sup>17</sup> Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Senatsverwaltung für Finanzen – Senatsbeschluss vom 15.12.2015) siehe unter [Beteiligungsmanagement und -controlling - Berlin.de](https://www.senfin.de/Beteiligungsmanagement-und-controlling-Berlin.de): „Ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsleitung einer AG hat der Aufsichtsrat nicht; er hat jedoch eine beratende Funktion. Im Gegensatz dazu kann die Satzung einer GmbH ein solches Weisungsrecht neben dem der Gesellschafterversammlung vorsehen. Im Interesse einer klaren Trennung der Verantwortlichkeit ist diese Verfahrensweise nur in Ausnahmefällen anzuwenden. Werden jedoch wichtige Ratschläge des Aufsichtsrates nicht beachtet, muss er prüfen, welche Folgerungen aus der Nichtbeachtung zu ziehen sind, insbesondere wenn der Gesellschaft dadurch wesentliche Nachteile drohen.“

Nach Ziff. 72 f. der Hinweise besteht auch ein wichtiger Unterschied bei den Unternehmensleitungen. Zur AG: „Der Aufsichtsrat kann die Bestellung zum Vorstandsmitglied widerrufen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt, namentlich bei grober Pflichtverletzung oder Unfähigkeit zur ordnungsgemäßen Geschäftsleitung.“ (Ziff. 72) Dagegen bei GmbH: „Die Bestellung der Geschäftsführer ist zu jeder Zeit widerruflich, unbeschadet etwaiger Ansprüche aus dem Anstellungsvertrag. Nur in Ausnahmefällen soll der Widerruf an das Vorliegen eines wichtigen Grundes gebunden werden (§ 38 Abs. 2 GmbHG).“ (Ziff. 73)



Wenn die LWU UV weitergehende operative Aufgaben bei der Steuerung des 6 LWU übernehmen sollte, wäre eine Erweiterung des Vorstands um die zwei Positionen Personal sowie Mieter\*innen-Beteiligung sinnvoll. Inwieweit ein Einvernehmen mit Betriebsräten für die Position Personal, bzw. mit einem zentralen Mieterrat für die Position Mieter\*innen-Beteiligung, hergestellt werden sollte, bedarf der weiteren Klärung, nicht zuletzt um den Gedanken der Partizipation der Beschäftigten wie der Mieter\*innen deutlich zu stärken.

Die Zuständigkeiten werden durch eine Geschäftsordnung mit Geschäftsverteilungsplan geregelt, der Vorstand kann mit Mehrheit eine\*n Sprecher\*in bestimmen, die/der die Außenkommunikation übernimmt.

### Das Parlament aktiv einbeziehen

Der vorstehend skizzierte Schritt 1 mit den einheitlichen Aufsichtsräten der LWU und der UV AÖR verringert zwar den Steuerungsaufwand für die den Gesellschafter Berlin vertretenden Senatsverwaltungen. Der Aufwand für das Parlament wird hierdurch jedoch nicht kleiner.

Zur Stärkung der Transparenz und zur Intensivierung der parlamentarischen Befassung mit den großen Aufgaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen wäre die Bildung eines *eigenen Unterausschusses* des Hauptausschusses ein mögliches Instrument, vorausgesetzt, dessen Zusammensetzung auch die für Wohnen zuständigen Mitglieder der Fraktionen umfasst. Die damit verbundene Kombination der Kenntnisse über die (betriebs)wirtschaftliche Lage der LWU und der fachpolitischen Kenntnisse zur Umsetzung entsprechender Vorgaben der Koalitionsvereinbarung bzw. gesonderter (Kooperations-)Vereinbarungen mit den LWU wäre eine signifikante Unterstützung der künftigen Steuerung der LWU durch das Land Berlin auch auf der parlamentarischen Ebene.

Durch eine zeitlich vorangehende Besprechung der Themen der Gesellschaftergespräche im neuen UA könnte eine engere Kopplung an das Parlament erreicht werden. Die UV AÖR würde in jeder Sitzung dieses UA den Parlamentarier\*innen zur Verfügung stehen und die Präsentation der einzelnen LWU würde durch Vergleiche zwischen den LWU ergänzt. Die UV AÖR sollte auch die bisher von der WVB AÖR erstellten sog. Gesamtberichte über das Controlling übernehmen und im UA erläutern.

### Bündelung durch eigene Tochtergesellschaften der AÖR

Die im Schritt 1 gebildete LWU UV als Anstalt könnte auf zwei unterschiedlichen Wegen der dringend erforderlichen Stärkung der Planungs- und Baukapazität der 6 LWU dienen:

- a) Die LWU UV kann im Rahmen ihrer Managementaufgaben die Gründung von Tochterunternehmen der LWU für die Durchführung von Planungsaufgaben oder auch für Bautätigkeiten anregen und unterstützen. Bisher hat nur die HOWOGE durch Ankauf der Kramer & Kramer Projektgesellschaft als Tochterunternehmen eigene Kapazitäten für Projektsteuerungsaufgaben im Bau (für Wohnungen wie Schulen) geschaffen. Die degewo hat mit dem bauWerk eine nicht eigenständige Planungsabteilung für Wohnungsbau organisiert. Die LWU UV könnte die Gründung derartiger Tochtergesellschaften jeweils pro LWU organisieren oder als gemeinsame Tochtergesellschaft(en)

für alle LWU gründen lassen. Zu den Schritten zu einer solchen Struktur von Tochtergesellschaften, direkt begründet durch die 6 LWU mit verschiedenen ggf. aufeinander aufbauenden Aufgaben, liegt eine Studie der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen aus dem Mai 2015 für eine Projektgesellschaft der LWU vor<sup>18</sup>.

- b) Die LWU UV kann als Trägeranstalt – wie für die IBB derzeit durchgeführt – auch bereits bestehende Tochtergesellschaften der LWU übernehmen und für die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben verschmelzen oder auch selber gründen. Derzeit hat allerdings keiner der LWU-Konzerne eigenständige Töchter für Planung oder Bauausführung ausgegründet. Im Unterschied zur vorstehenden Variante a) würden nicht Tochtergesellschaften der LWU für Planungs- und / oder Bauaufgaben gegründet, sondern die LWU UV würde selbst entsprechende Tochtergesellschaften gründen. Auch hierfür sind geeignete Schritte dem zitierten Papier über eine Projektgesellschaft zu entnehmen.

In der o.a. Studie der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH wurden Organisations-Varianten auf dem Weg zu einer einheitlichen Bauleistungsgesellschaft (als Generalübernehmer ausgestaltet mit Durchführung von Planungs- und Bauleistungen in einem Unternehmen) entwickelt. Dieser Weg ist der nachfolgenden Grafik zu entnehmen. Die Beschreibung der Funktionen und Abläufe während der Zusammenführung der verschiedenen Schritte der Wertschöpfungskette bei Bau und Bestandsmodernisierung sind in der Studie umfangreich erläutert<sup>19</sup>.

Sofern seitens der LWU die Bildung gemeinsamer Tochterunternehmen für die skizzierten Planungs- und Bauaufgaben als nicht umsetzbar eingeschätzt wird, ließen sich zunächst die erforderlichen Synergieeffekte und die Stärkung der Marktmacht durch Bündelung der Nachfrage per Gründung eigener Tochtergesellschaften der Anstalt LWU UV einleiten (siehe vorstehende Alternative b). Falls es zur Bildung einer Holding kommt (siehe Prüfung der Frage in Schritt 2 und deren eventuelle Umsetzung in Schritt 3) können im Gründungsprozess ggf. derartige Tochtergesellschaften dieser Holding übertragen werden.

Im Kapitel 5 wird der Prozess der Bildung gemeinsamer Tochtergesellschaften der LWU genauer erläutert. Darauf sei an dieser Stelle als Beispiel auch für Tochterunternehmen der Managementanstalt LWU UV hingewiesen.

Nachstehende Grafik zeigt einzelne Schritte einer Wertschöpfungskette des Planungs- und Bauvorgang von Wohnungsunternehmen auf. Unter „klassischer Ablauf“ ist die derzeitige Struktur bei den LWU abgebildet, wobei darauf hinzuweisen ist, dass außer der degewo mit ihrem Planungsbüro bauWerk<sup>20</sup> kein LWU eigene Planungskapazitäten aufgebaut hat. Baukapazitäten sind bei den LWU ebenfalls nicht vorhanden, für den Bereich der laufenden Instandhaltung werden bei einzelnen LWU derzeit eigene Kapazitäten mit entsprechenden

---

<sup>18</sup> „Konzeptüberlegungen für eine Projektgesellschaft für Entwicklung, Planung und Bauen der sechs Wohnungsunternehmen des Landes Berlin“, Studie der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen vom Mai 2015 – gerne unter [kuhnert@kub-beratung.de](mailto:kuhnert@kub-beratung.de) anzufordern.

<sup>19</sup> Die Studie kann auf Anfrage gerne zur Verfügung gestellt werden ([kuhnert@kub-beratung.de](mailto:kuhnert@kub-beratung.de)).

<sup>20</sup> <https://www.degewo.de/wachstum/neubau/so-bauen-wir/>

Infrastrukturen aufgebaut. Im Feld der ab Zeile 2 vorgeschlagenen „Akquisitionsgesellschaft“ hat das Land Berlin zwischenzeitlich mit dem Bodenfonds einen ersten Akteur gebildet, dessen Funktion hierbei berücksichtigt werden muss.

	Konzept- idee	Gundstücks- erwerb	Planung	AVA	Baufauftrag	Baudurch- führung	Bestands- verwaltung	Controlling
Systemdarstel- lung, LWU teilw. unterschiedl.	Marktbeob- achtung, Be- bauungs- konzept	ggf. Aufteilung in Objekte- sellschaften	Städtebau, Objektplanung	Ausschreibung, Vergabe, Abnahme Einzel. / GU	an Einzelbetrie- ben oder GU- Sub's	Baufirmen, Hersteller	im einzelnen LWU, ggf. gemeinsame Einrichtungen	eigene Institution wg. Tochteruntern. versch. LWU
<b>Klassischer Ablauf</b>	Landeswohnungsunternehmen				Baufirma oder GU / GÜ	einzelne (Sub)- Unternehmen	LWU 1 LWU 2	erfolgt im einzelnen LWU
<b>Modell Akquis-gesell</b>	Akquisitionsgesellschaft		Landeswohnungs- unternehmen oder über Objektgesellschaften		Baufirma oder GU / GÜ	einzelne (Sub)- Unternehmen	LWU 1 LWU 2	erfolgt im einzelnen LWU
<b>Akquis.gesell + Planungsges</b>	Akquisitionsgesellschaft		Planungs- gesellschaft	LandesWU	Baufirma oder GU / GÜ	einzelne (Sub)- Unternehmen	LWU 1 LWU 2	erfolgt im einzelnen LWU
<b>GU General- unternehmer</b>	Akquisitionsgesellschaft		Planungs- gesellschaft	Generalunternehmer als Tochter der LWU		einzelne (Sub)- Unternehmen	LWU 1 LWU 2	zentrales Controlling
<b>GÜ General- ÜBERnehmer</b>	Akquisitionsgesellschaft		GeneralÜBERnehmer als Tochter der LWU			einzelne (Sub)- Unternehmen	LWU 1 LWU 2	zentrales Controlling
<b>GÜ mit Baufirma</b>	Akquisitionsgesellschaft		GeneralÜBERnehmer mit eigener Baufirma bzw. Baelementeproduktion (als Tochter der LWU)				LWU 1 LWU 2	zentrales Controlling

## Schritt 2: Prüfungsschritte einer LWU-Holding

Um eine Verständigung auf den Weg einer neuen Steuerung der landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) zwischen den (künftigen) Koalitionsfraktionen zu erleichtern und um zugleich über den notwendigen zeitlichen Rahmen für die Prüfung wichtiger mit einer Holding verbundener Fragen zu verfügen, wird in diesem Schritte-Konzept vorgeschlagen: Der nach der Wahl zu bildenden neuen Anstalt „LWU Unternehmensverwaltung“ (LWU UV) ist die Aufgabe zu übertragen, alle mit einer möglichen Bildung einer Holding für die sechs LWU - ggf. unter Einbeziehung der Wohnungsbestände der berlinovo -, verbundenen Fragen zu prüfen und nach Abschluss erforderlicher Fachgutachten etc. entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten.

Teil dieses Schritte-Konzepts ist also *keine definitive Festlegung auf eine Holding als nächstem Schritt* nach der Gründung der LWU UV als zentrales Steuerungs- und Controllinginstrument für die LWU. Vielmehr sollte eine Koalitionsvereinbarung zentrale zu klärende Punkte für die Prüfung enthalten, ob eine Holding der LWU sinnvoll ist, welche finanziellen und betrieblichen Effekte damit verbunden sind und welche Fragen der unterschiedlichen Rechtsgebiete zu klären sind.

Auch die Schaffung einer Holding für die Wohnungsunternehmen des Landes Berlin ist kein neues Thema in der politischen Diskussion. Seit Beginn der 2000er Jahre wird über eine Umstrukturierung der LWU diskutiert. Die PDS-Fraktion hatte noch in der Oppositionszeit 2001 Überlegungen über eine „Wohnungswirtschaftliche Holding für Berlin“ zur Diskussion gestellt<sup>21</sup>. Hierzu wurde eine operative Management-Holding als Aktiengesellschaft vorgeschlagen, da bei einer AG ohne großen Aufwand Gesellschaftsanteile veräußert werden und Eigenkapital leichter beschafft werden könne. Die AG sollte in Form einer Sachgründung errichtet werden, indem die Anteile des Senats an den Wohnungsunternehmen als Sachmittel eingebracht werden.

Bereits im Jahr 2003 wurde bei der Neustrukturierung des Opernbetriebes in Berlin gutachterlich die Frage einer Anstalt als Holding für Kapitalgesellschaften behandelt: „Da für öffentlich-rechtliche Anstalten keine besonderen gesellschaftsrechtlichen Vorgaben bestehen, ist auch eine Holding-Struktur bezüglich der Beteiligung an anderen Kapitalgesellschaften grundsätzlich möglich.“<sup>22</sup> Im Gutachten für den künftigen Opernbetrieb wurde als zusätzliches Argument für die Variante Anstalt anstelle einer Kapitalgesellschaft hervorgehoben: „Als besonderer Vorteil einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ergibt sich die fehlende Notwendigkeit eines gleich zu Beginn der Körperschaftsgründung vorhandenen ausreichenden Gesellschaftsvermögens. So muss die Anstalt - anders als die Stiftung - nicht bereits bei der Gründung ein ausreichendes Gesellschaftsvermögen vorweisen.“<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Entwurf vom 11.06.01 auf der Basis eines Gutachtens von Prof. Dr. R. v. Neumann-Cosel (FORBA Partnerschaft der beratenden Betriebswirte)

<sup>22</sup> Gutachten Dr. Knauthe über die Rechtsform der Neuordnung der drei Berliner Opernhäuser vom 07.05.2003 für die Senatskulturverwaltung (<https://www.parlament-berlin.de/ados/Kult/vorgang/0166-Gutachten%20Knauthe%20Eggers.pdf>)

<sup>23</sup> Ebd.

In der oben zitierten Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen über Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling für das Abgeordnetenhaus<sup>24</sup> wurde als zweite Lösung eine sehr große, alle Beteiligungen des Landes Berlin umfassende, unternehmensleitende Holding für die Landesunternehmen skizziert<sup>25</sup>. Auch diese Variante einer externen Steuerung der Landesbeteiligungen wurde damals nicht weiterverfolgt.

Dagegen wurde ein Gesetzentwurf des Senats von Berlin beraten, der für die IBB Investitionsbank Berlin mit der Gründung einer neuen Anstalt IBB Unternehmensverwaltung die Steuerung der IBB und ihrer Tochtergesellschaften mit dem Ziel neuordnet, „die IBB in eine neue unternehmerische Struktur zu überführen, die ihre einzelnen Aktivitäten noch näher und transparenter an das Land Berlin heranrückt“<sup>26</sup>. Hierbei wird der neuen Trägeranstalt IBB Unternehmensverwaltung AöR sowohl die IBB selbst unterstellt als auch die bisher von der IBB geführten Tochtergesellschaften direkt dieser Trägeranstalt zugeordnet. Das entsprechende Gesetz ist zwischenzeitlich einstimmig verabschiedet worden. Mit dem vorliegenden Konzept wird ein vergleichbarer Vorgang der Bildung einer AöR als Holding der 6 landeseigenen Wohnungsunternehmen vorgeschlagen.

Welche Varianten aus Sicht der Autoren für eine Holding möglich sind und welche Fragen bei Errichtung einer solchen Organisation geprüft werden müssen, wird nachfolgend skizziert. Es sind aus unserer Sicht zwei Varianten der Bildung einer Holding für die 6 LWU möglich:

Variante 1: Neugründung einer Holding als AöR unter Einlage der Gesellschaftsanteile bzw. Aktien des Landes der einzelnen 6 LWU (faktisch entsprechende Neuaufstellung der LWU UV AöR aus Schritt 1 als Holding durch eine entsprechende Änderung des entsprechenden Errichtungsgesetzes).

Variante 2: Alternativ könnte als Holding auch eine neue Kapitalgesellschaft als GmbH neugegründet werden, in die Anteile des Landes an den LWU als Sachgründung eingelegt werden<sup>27</sup>.

Alternative zu Variante 2: Ein LWU wird aufnehmender Mutterkonzern als Holdinggesellschaft bzw. Konzernobergesellschaft (auch als Gleichordnungskonzern fungierend); ggf. müsste das entsprechende LWU in eine GmbH umgewandelt werden. Zwei konkrete Beispiele der Bildung einer Holding bei öffentlichen Wohnungsunternehmen: Umwandlung eines Unternehmens als Holding (Beispiel Aktienbaugesellschaft ABG Frankfurt – dann ABG Holding GmbH) bzw. als

---

<sup>24</sup> Hauptausschuss Rote Nummer 1214 vom 19.01.2003

<sup>25</sup> Ebd.: „Beispiele für eine unternehmensleitende Holding, die ein mit Berlin vergleichbares Portfolio umfasst, sind nicht gegeben. Die von der Freien und Hansestadt 1974 gegründete Beteiligungsholding HGV umfasst lediglich einen Teil der Beteiligungsunternehmen der Stadt Hamburg und dient steuerlichen Zwecken (Steuerlichen Querverbund). Das Beteiligungsmanagement für sämtliche Unternehmen erfolgt weiterhin in der Verwaltung. Die Bundesländer Niedersachsen und Baden-Württemberg verfügen jeweils über eine Beteiligungsgesellschaft, die als Holdinggesellschaft ebenfalls ausschließlich zu steuerlichen Zwecken gegründet wurde (Hv.-JK/AH).“

<sup>26</sup> Vgl. dazu den Vorgang der Gründung der „IBB Unternehmensverwaltung“ durch das IBB-Trägergesetz (Drs.18/3380 Entwurf „Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Investitionsbank Berlin“, Artikel 1) als Holding für die IBB und deren Tochtergesellschaften mit dem Ziel einer transparenteren Beteiligungsverwaltung.

<sup>27</sup> Ob die WVB UV AöR dann bei einer Kapitalgesellschaft als Holding aufgelöst wird, ist naheliegend, aber noch abschließend dann zu prüfen.

„Gleichordnungskonzern“ (Beispiel SAGA / GWG in Hamburg) mit schrittweiser Verschmelzung<sup>28</sup>.

Die nachstehenden Ausführungen gehen von einer Holding aus, die in der Variante 1 als Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) oder in der Variante 2 als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) neu geschaffen wird.

Die Autoren sprechen sich *für die Variante 1 aus, also für die Bildung der Holding als Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR)*: und zwar sowohl wegen der klareren politischen Steuerungsmöglichkeit einer Anstalt als auch wegen der fehlenden zwangsweisen Gewinnerzielungsabsicht einer Kapitalgesellschaft. Letzteres wurde gerade in den letzten Jahren bei den öffentlichen Kapitalgesellschaften vermehrt als Gegenargument zu vom Gesellschafter politisch gewolltem sozialerem Handeln der Unternehmen vorgebracht – sei es zu Vermietungsquoten oder zu Mietpreislimitierungen.

Sofern die LWU UV als Anstalt künftig die Aufgabe einer Holding übernimmt, wäre eine erneute Grunderwerbsteuerzahlung wohl auszuschließen. Sofern die Gesellschaftsanteile von der AÖR an eine GmbH übertragen würden, wäre die Besteuerungsfrage erneut zu prüfen.

Gleichzeitig zu prüfen, welche der beiden Unternehmensrechtsformen (Anstalt oder GmbH) geeigneter ist, um durch *Bildung einer steuerlichen Organschaft* nebst Gewinnabführungsverträgen die gleichen ertragssteuermindernden Effekte wie bei den derzeitigen Konzernen der LWU mit ihren Tochterunternehmen zu realisieren.

Sofern es sich bei der Holding um eine *Konzernobergesellschaft* handeln soll, die zentral auch die Beschaffung der Finanzmittel für die Objektgesellschaften übernehmen soll, ist der Ansatz der Summe des bilanziellen Eigenkapitals der 6 LWU von ca. 5,5 Mrd. € (Stand 2019) erforderlich, um auf dem Kapitalmarkt mit ausreichendem Eigenkapitalausweis auftreten zu können. Sofern bereits im Rahmen von Unternehmensfinanzierungen bestimmte Eigenkapitalausweise im Zuge von Finanzierungsverträgen (sog. Covenants) vereinbart wurden, ist die Übertragung dieser Verpflichtungen auf die Holding zu vereinbaren.

Ob eine AÖR auch die Funktion einer steuerlichen Organschaft ausüben sowie Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge mit den 6 LWU abschließen kann, oder dies nur durch Kapitalgesellschaften möglich ist, muss noch geprüft werden. Beispiele zeigen, dass dies für eine AÖR möglich ist.<sup>29</sup> Da die LWU unterschiedliche Überschüsse erwirtschaften, ist ein *Pooling dieser Mittel* sinnvoll, um dauerhaft unterschiedliche, lage- oder bestandsbedingte Leistungsunterscheide auszugleichen. Für die Vermeidung umsatzsteuerlicher Belastungen durch die Erbringung von Leistungen für die Holdingtöchter ist zusätzlich eine umsatzsteuerliche Organschaft der Anstalt als Holding anzustreben.

---

<sup>28</sup> Die SAGA kaufte dem Land die Anteile der GWG (bisher zu 90%) ab, seit 2017 statt SAGA / GWG nur noch SAGA Unternehmensgruppe; die SAGA ist faktisch Muttergesellschaft (SAGA ist AG, GWG ist GmbH) – siehe <https://www.saga.hamburg/unternehmensgruppe/ueber-uns/gestern-heute-morgen>.

<sup>29</sup> So hat die Hamburger Friedhöfe AÖR einen Ergebnisabführungsvertrag mit der Hamburger Krematorium GmbH (siehe Beteiligungsbericht unter [https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/64491/beteiligungsbericht\\_2017\\_und\\_verguetungsbericht\\_2017](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/64491/beteiligungsbericht_2017_und_verguetungsbericht_2017)). Das IBB-Neuordnungsgesetz macht dazu keine Ausführungen, in der Begründung (S. 19) wird u.a. ausgeführt, dass der laufende Finanzbedarf der neuen Trägeranstalt durch Ausschüttungen aus den Gewinnen der IBB bzw. der anderen Tochtergesellschaften gedeckt wird.

Durch Gewinnabführungsverträge können finanzielle Leistungsunterscheide zwischen den 6 LWU ausgeglichen werden und die Verwendung der Jahresüberschüsse auch für vom Gesellschafter intendierte ertragsmindernde Unternehmensleistungen vorgesehen werden. Dies kann z. B. die Mitfinanzierung von Deckungslücken bei Vorkaufsfällen genauso umfassen wie die Abdeckung von Defiziten aus strategisch erforderlichen Maßnahmen, wie etwa Investitionen in CO<sub>2</sub>-sparende Modernisierungen, die nicht gänzlich umgelegt werden (können).

Für die Variante 2, die Gründung einer neuen Kapitalgesellschaft als Holding, oder für die Alternative die Umwandlung *eines* LWU zu einer Konzernobergesellschaft für alle anderen fünf LWU sind derartige rechtliche Prüfungen nicht erforderlich. Auch die Umwandlung einer Kapitalgesellschaft in eine Holding für Schwesterunternehmen ist kein unüblicher Vorgang. Welche Variante gewählt wird, ist für die nachfolgende Skizze des Aufbaus der Holding und ihrer Organe zunächst nicht entscheidend. Auch ein gesellschaftsrechtlicher Formenwechsel der drei Aktiengesellschaften in Gesellschaften mit beschränkter Haftung, falls dies für die Einbindung in eine Holding erforderlich wäre, ist kein aufwändiges Verfahren.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergeben sich – kursorisch zusammengefasst – unterschiedliche Gutachtenbedarfe, die für eine Umsetzung der skizzierten Schritte vorbereitend bzw. begleitend zu bearbeiten sind. Dies betrifft *gutachterliche Stellungnahmen* zu verschiedenen rechtlichen Strukturen der Holding und zu (gemeinsamen) Tochterunternehmen bzw. zur ergänzenden Alternative einer zentralen Beauftragung des Tochterunternehmens eines LWU für alle anderen LWU zusammen. Dabei sind u.a. Fragen der Umsatzsteuergestaltung (incl. steuerlicher Organschaften), der vergaberechtlichen Bedingungen inkl. In-House-Beauftragung, der Absicherung von Haftungs- und Gewährleistungsansprüchen ggü. den beauftragenden LWU sowie der Klärung tarifvertraglicher Bedingungen zu untersuchen.



### Schritt 3: Gründung der Holding für die LWU

Der hier vorgeschlagene Schritt 3 hat als Ziel die Zusammenfassung der sechs LWU in einer Holding als Konzernobergesellschaft bzw. Trägeranstalt und die Umstrukturierung der bestehenbleibenden LWU in bestandshaltende Objektgesellschaften der Holding (mit entsprechenden Einzelgesellschaften). Die operative Durchführung, insbesondere die Rechtsformwahl, richtet sich nach den Ergebnissen der von der LWU UV AÖR durchgeführten Analysen sowie der beauftragten externen Gutachten. Die Ergebnisse werden strukturiert aufbereitet und nach Beratung in zuständigen Parlamentsgremien durch den Senat als Gesetzesvorlagen dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.

#### Organisation der Holding

In Analogie zur derzeitigen Organisation der einzelnen LWU (mit einer zentral steuernden Konzernobergesellschaft, mehreren Objektgesellschaften und Dienstleistungstöchtern) werden in Schritt 3 *alle LWU in einem Konzern zusammengefasst*.

Mit der Umwandlung der bisherigen LWU in *Objektgesellschaften* (sofern sie eigenen Bestand haben) unter Beibehaltung des Namens und Fortführung der bisherigen bestandshaltenden Objektgesellschaften (keine Änderung im Grundbuch – keine ‚In-sich-Käufe‘) ist der organisatorische Aufwand der Schaffung einer Holding begrenzt. In der Anlage zu diesem Papier sind die derzeitigen objekthaltenden Gesellschaften der LWU gelb markiert und dadurch von den Dienstleistungsgesellschaften unterschieden.



## Gremien der Holding

Für beide Varianten, die Holding als AÖR oder GmbH, werden nachfolgende Gremien und deren Zusammensetzung empfohlen:

### Aufsichtsgremium

Das Aufsichtsgremium in einer AÖR ist der Verwaltungsrat (VR), bei einer Kapitalgesellschaft der Aufsichtsrat (AR). In diesem Gremium soll die öffentliche Hand die Mehrheit der Sitze haben. Angesichts der Aufgabe einer zentralen Steuerung und Aufsicht über 6 bisher getrennt agierende Wohnungsunternehmen sollte der VR/AR eine ausreichende Größe haben, um die fachlichen Beratungen durchzuführen und hierfür auch Ausschüsse mit ausreichender Vertretung der Beteiligten bilden zu können.

Um die Vertretung aus den bisherigen LWU für Beschäftigte zu ermöglichen<sup>30</sup>, wird deren Zahl im AR/VR auf je 6 Personen festgelegt. Da (im Unterschied zur LWU UV) das „Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat“ beim Konzern zu beachten ist<sup>31</sup>, definiert dies die Größe des Aufsichtsgremiums (VR oder AR). Bei Ansatz des DrittelbG wäre bei 6 Beschäftigtenvertreter\*innen das Aufsichtsgremium 18 Personen groß. Dementsprechend müssen zur Absicherung der Mehrheit des Gesellschafters mindestens 10 Mitglieder von der öffentlichen Hand festgelegt werden.

Daraus ergibt sich folgende Zusammensetzung von VR/AR der Holding mit 18 Personen:

- a) Von 18 Mitgliedern werden 10 Mitglieder durch den Senat entsandt (3 SenFin und 3 SenSW, 2 SenIAS und 2 SenUVK)<sup>32</sup>. Die Senatsverwaltungen können für die Wahrnehmung ihres Mandats auch externe Fachleute durch Senatsbeschluss beauftragen. Dies gilt nicht für die nachfolgend beschriebenen Funktionen des Vorsitzes und dessen Stellvertretung im Aufsichtsrat. Die Mehrheit der öffentlichen Hand soll dabei durch möglichst einheitliche Stimmführung gesichert werden<sup>33</sup>.
- b) 6 Vertreter\*innen der Beschäftigten, gewählt von den Betriebsräten der 6 LWU.
- c) 2 Vertreter\*innen der Mieterschaft werden von den bisherigen 6 Mieterräten (durch eine gemeinsame Wahlversammlung) oder einem unternehmensübergreifenden Mieterrat (oder einem Koordinierungsgremium der 6 Mieterräte der LWU) gewählt.

Das vergleichsweise große Gremium<sup>34</sup> sollte seine Arbeit durch entsprechende Ausschüsse vorbereiten, in denen die Mitgliedsgruppen a) bis c) proportional vertreten sind. Diesen

---

<sup>30</sup> Bei der WVB AÖR ist lt. Errichtungsgesetz nur eine Mitgliedschaft von 5 Vertreter\*innen den Beschäftigten der LWU (nicht der WVB!) vorgesehen, daher wurde dauerhaft eine sechste Person als ständiger Gast zugelassen, um eine Beschäftigtenvertretung aus allen 6 LWU zu ermöglichen.

<sup>31</sup> Nach § 2 DrittelbG sind die Beschäftigten der Töchter dem Konzern zuzurechnen, siehe [http://www.gesetze-im-internet.de/drittelbg/\\_2.html](http://www.gesetze-im-internet.de/drittelbg/_2.html)

<sup>32</sup> Bzw. von den jeweils für Wohnen, Finanzen, Soziales und Umwelt zuständigen Senatsverwaltungen.

<sup>33</sup> Beteiligungshinweise SenFin 2015, Ziff. 36: „Die Organmitglieder sollen sich vor wichtigen Entscheidungen über eine einheitliche Auffassung verständigen und die Senatsverwaltung für Finanzen sowie bei Angelegenheiten der städtischen Wohnungsbaugesellschaften die zuständige Fachverwaltung über bedeutsame Angelegenheiten unterrichten.“

<sup>34</sup> Die bisherigen AR der LWU umfassen 9 Personen.

Ausschüssen können auch Beschlusskompetenzen für das Gesamtgremium per Satzung / Geschäftsordnung eingeräumt werden.

### Geschäftsführung/Vorstand

Für eine Holding des Landes Berlin mit ca. 320.000 (und künftig vielleicht 400.000) Wohnungen sind keine 12 Mitglieder der Leitungsebene erforderlich. Die Anzahl der Mitglieder im Vorstand der Anstalt bzw. in der Geschäftsführung der GmbH ist von den zentralen Aufgaben des Leitungsorgans abhängig zu machen. Eine mögliche Zusammensetzung könnte darin bestehen, dass jeweils eine Person zuständig ist für Finanzen, Technik (Neubau/Instandhaltung), Wohnungsverwaltung, Personal, Kommunikation und schließlich Mieter\*innen-Angelegenheiten. Damit wären 6 Mitglieder<sup>35</sup> statt bisher 12 mit der Aufgabe der Führung des Wohnbesitzes von Berlin beauftragt.

Die Zuständigkeiten werden durch eine Geschäftsordnung mit Geschäftsverteilungsplan geregelt, der Vorstand kann mit Mehrheit eine\*n Sprecher\*in bestimmen, die/der die Außenkommunikation übernimmt.

Soweit noch erforderlich werden die Funktion von Vorstand/Geschäftsführung des jeweiligen bisherigen LWU durch Geschäftsführung (bei GmbH) bzw. Vorstand (bei AÖR) der Holding ausgeübt. Die Geschäftsführung der objekthaltenden Tochtergesellschaften ist ggf. neu zu regeln. Sofern die Dienstleistungstöchter der LWU (ggf. unterschiedlich je Gesellschaftszweck) nicht in der Holding als direkte Tochtergesellschaften der Holding zusammengefasst werden, kann deren Geschäftsführung über die bisherigen LWU, nunmehr Objektgesellschaften, weitergeführt werden.

### Kapitalausstattung einer Holding

Grundsätzlich sollten der Holding die Anteile des Landes Berlin an den sechs Gesellschaften (ganz oder größtenteils) mit dem Nominalwert von ca. 505 Mio. € übertragen werden. Im Zuge der Prüfung der Holdingkonzeption muss geklärt werden, ob die Holding – wenn sie eine gemeinsame Finanzierung der Aufgaben der LWU durchführen soll – auch das bilanzielle Eigenkapital aller LWU erhält. In den Bilanzen sind hierzu aufsummiert verzeichnet rd. 5,5 Mrd. €. Abgeschlossene Finanzierungsvereinbarungen und Kreditverträge der LWU sind durch die Holding entsprechend fortzuführen, besondere Verpflichtungen (Covenants) sind dabei zu beachten.

### Personal

Das Personal sollte der Holding zugeordnet und von den 6 LWU dorthin übertragen werden (unter Einbeziehung der Betriebsräte und Gewerkschaften). Im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen würde dieses Personal dann die entsprechenden Aufgaben für alle LWU erledigen. Ob gewerbliches Personal (Hausmeister, Instandhaltung) bei der Holding oder in einer eigenen Tochtergesellschaft zusammengefasst werden sollte, kann erst – ebenso wie die Frage eigenständiger Planungs- und Baukapazitäten – in Schritt 2 nach Abschluss der entsprechenden Prüfungen und Gutachten geklärt werden.

---

<sup>35</sup> Die künftige Holding von vonovia und Deutsche Wohnen mit über 500.000 Wohnungen soll von 6 Vorstandsmitgliedern geführt werden (lt. Pressemitteilung vonovia vom 24.05.2021)

Mit dem Ziel der besseren Verwaltungsqualität und einer verstärkten Präsenz des neuen Wohnungsunternehmens von Berlin sowie zur Absicherung guter tariflicher Bezahlung wird angestrebt, die Hausmeistertätigkeiten ebenfalls in der Holding oder deren Tochter für Instandhaltung zusammenzufassen. Bisherige Outsourcing-Verträge sind baldmöglichst aufzuheben, dem bei beauftragten Dienstleistern tätigen Personal ist der Übergang zur Holding anzubieten.

#### Stärkung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer\*innen

Zur besseren Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer\*innen in der Holding und den Tochterunternehmen wird ein *Konzernbetriebsrat* nach den Regeln des BetrVG §§ 55ff. gebildet. Die Rechte der bisherigen Betriebsräte bleiben bestehen, sind jedoch auf Grund der neu geschaffenen Holdingstruktur in den Entscheidungsrahmen des herrschenden Konzern eingebunden.

#### Stärkung der Mieter\*innen-Mitbestimmung

Bei einer großen Unternehmensorganisation mit bald 350.000 Wohnungen muss auch die (Selbst)-Organisation der Mieter\*innen gestärkt werden, weil ein gutes „System of Checks and Balances“ die Risiken der Großorganisation möglichst minimieren soll. *Transparenz der Unternehmensentscheidungen* durch Information der Mietergremien (unter Wahrung der ‚Geschäftsgeheimnisse‘) hilft der Führung der Holding, sich auch an den sozialen Aufgaben der LWU und den entsprechenden Notwendigkeiten aus Sicht der Mieter\*innen zu orientieren.

Für die neue Großorganisation sollte die bisher zweistufige Mieterbeteiligung erweitert werden. Eine Arbeitsgruppe von Mieterbeiräten unter Anleitung der Wohnraumversorgung Berlin (WVB) hat einen derzeit in Beratung befindlichen Vorschlag zur Novelle des WoVG vorgelegt<sup>36</sup>, in dem neben den Mieterräten der LWU und der Verankerung der Mieterbeiräte auf Landesebene ein Koordinierungsgremium auf Landesebene vorgesehen ist, welches aus 6 Vertreter\*innen jeden Mieterrats und von 6 Vertreter\*innen aus Mieterbeiräten der 6 LWU gebildet wird. Daher sollte entsprechend auf der Ebene der Holding eine Mieter\*innen-Vertretung für den gesamten landeseigenen Bestand in Berlin geschaffen werden.

---

<sup>36</sup> Eine umfangreiche Dokumentation des Gesetzentwurfs und seiner Erarbeitung ist bei der WVB Wohnraumversorgung erhältlich.

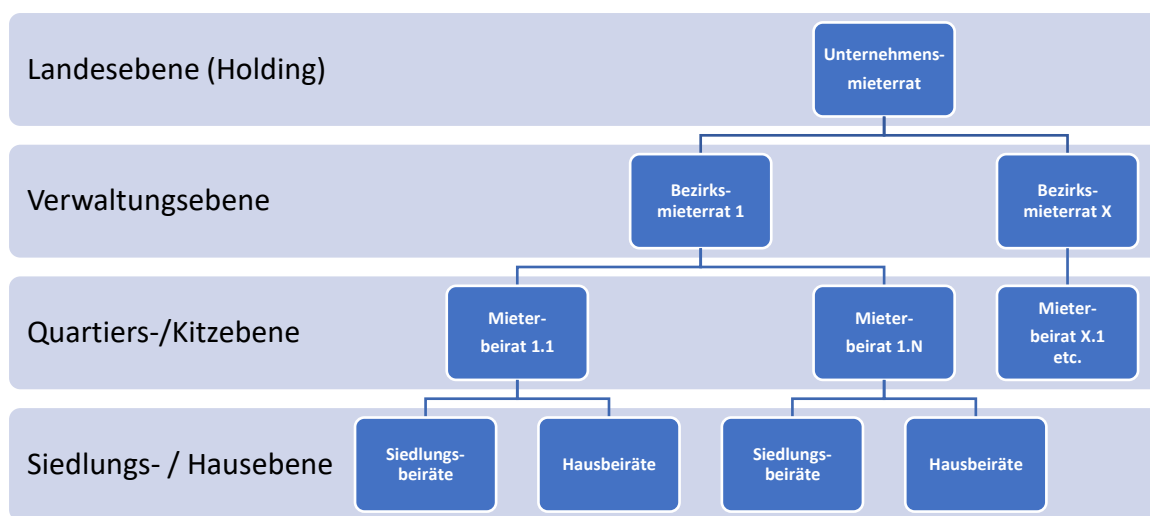
Damit entsteht folgende künftige *Struktur der Mietergremien*:

Ebene 1: *Unternehmensmietergremium* der Holding (häufig Mieterräte und Mieterbeiräte, wobei die Mieterratshälfte die Vertretung im Verwaltungs- bzw. Aufsichtsrat wählt),

Ebene 2: Die bisherigen 6 *Mieterräte* bei den LWU, ggf. Regionalisierung dieser Beteiligungsebene als neu eingeführte Verwaltungsebene anstelle der vorherigen einzelnen LWU (s. Schritt 4),

Ebene 3: *Mieterbeiräte* auf Quartiers-/Kiezebene (ohne Mindestgröße aber bis maximal 2.500 Wohnungen),

Ebene 4: gewählte *Haus- oder Siedlungsbeiräte* unterhalb der größeren Mieterbeiräte bzw. in Kiezen ohne Mieterbeiräte.



## Schritt 4: Dezentralisierung der Bestandsverwaltung der LWU

Vorbereitet durch die Steuerungseinrichtung LWU UV AöR aus Schritt 1 und mitbedacht bei der eventuellen Grüngung einer Holding verlangt das Ziel einer mieter\*innen-orientierten Verwaltung der Wohnungsbestände eine größere Aufmerksamkeit. Die starke Zentralisierung der Bestandsverwaltungen der LWU ist bei Mieter\*innen-Vertretungen auf Kritik gestoßen, da die örtlichen Verwaltungsstellen entweder aufgelöst oder nur mit geringeren Entscheidungsbefugnissen fortgeführt werden. Es bedarf aus Sicht der Autoren einer Neuausrichtung der Verwaltungstätigkeit der in einer Holding zusammengeschlossenen Landeswohnungsunternehmen mit dem Ziel einer miaternäheren Verwaltung in räumlicher Erreichbarkeit und ausreichenden Entscheidungskompetenzen.

Wir schlagen daher vor zu prüfen, ob die bisher unterschiedliche Struktur der Hausverwaltung der 6 LWU in zwei Richtungen vereinheitlicht und neu gegliedert werden sollte:

- Die teilweise sehr weit gehende Zentralisierung soll mit dem Ziel *entscheidungsbefähigter „Vor-Ort-Verwaltungen“* überarbeitet werden,
- Räumlich parallele Verwaltungseinrichtungen der LWU werden integriert, indem die Hausverwaltung der Holding / aller LWU *künftig auf der Bezirksebene* organisiert wird.

In einem weiteren Schritt sollte geprüft werden, ob Geschäftsstellen, Verwaltungsbüros o.ä. auch noch *für kleinteiligere Gebiete / Siedlungen* geschaffen werden (Beispiel Kottbusser Tor)

Nach Auskunft der LWU können sich die Mieter\*innen von rd. 330.000 Wohnungen (WE) aktuell nur an folgende „Vor-Ort-Stellen“ direkt mit ihren Problemen wenden<sup>37</sup>:

- degewo mit 70.000 WE (nach telefonischer Terminvereinbarung):  
Kundencenter West  
Kundencenter Süd  
Kundencenter Südost  
Kundencenter Nordost
- GESOBAU mit 45.000 WE (derzeit nur nach telf. Terminvereinbarung):  
Firmensitz (Stiftsweg 1) – derzeit geschlossen  
Märkisches Viertel
- Gewobag mit 72.000 WE (Quartierbüros sind coronabedingt geschlossen)  
Servicestützpunkt Kreuzberg/Schöneberg  
Servicestützpunkt Klausenerplatz  
Servicestützpunkt Thälmannpark  
Servicestützpunkt Neukölln  
Servicestützpunkt Paul-Herz-Siedlung  
Servicestützpunkt Reinickendorf/Tegel  
Servicestützpunkt Spandau  
Servicestützpunkt Haselhorst
- HOWOGE mit 65.000 WE (coronabedingt nur nach Vereinbarung):  
Kundenzentrum im Ostseeviertel  
Kundenzentrum Warnitzer Bogen  
Kundenzentrum am Fennpfuhl  
Kundenzentrum Alt-Lichtenberg  
Kundenzentrum Karlshorst  
Servicebüro Buch

---

<sup>37</sup> Antwort auf schriftliche Anfrage der Abg. Katrin Schmidberger 18/26668 vom 02.03.21 S. 2 – 5.

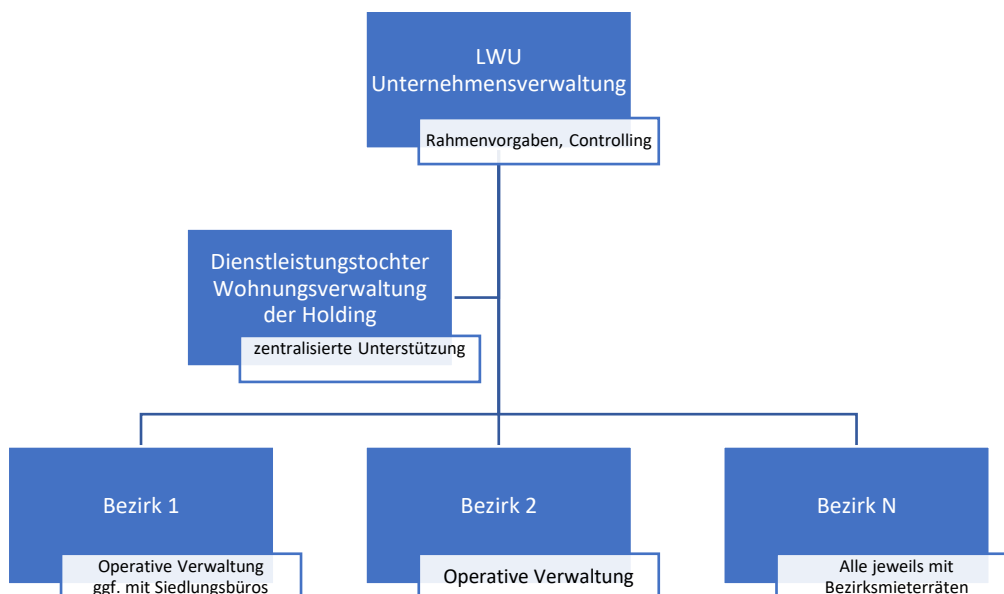
- STADT UND LAND mit 50.000 WE (coronabedingt geschlossen):  
Servicebüro Hellersdorf  
Servicebüro Treptow  
Servicebüro Neukölln  
Servicebüro Tempelhof
- WBM mit 32.000 WE:  
Zentraler Servicepunkt Karl-Liebknecht-Str. (coronabedingt geschlossen).

### Zentralisierung der Steuerung bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Verwaltung

Auf beiden Ebenen des Unternehmens – in der Zentrale wie auf der Bezirksebene – soll mit den größeren Strukturen auch eine Stärkung der Mietergremien für mehr Transparenz und bessere Kommunikation Hand in Hand gehen. Dem mit einer Holding entstehenden Großunternehmen mit zukünftig 400.000 Wohnungen muss die erforderliche Kundenorientierung, Transparenz und Beteiligungskompetenz durch eine beteiligungsstärkende Struktur der Verwaltungstätigkeit gestärkt werden.

Durch eine Umstrukturierung der Verwaltung auf bezirklicher Ebene sollte die Ansprechbarkeit für die Mieter\*innen verbessert und die Entscheidungsfähigkeit der Vor-Ort-Verwaltung verbessert werden, statt auf andere „Zuständigkeiten“ zu verweisen (One-Face-to-the-Customer). Damit kann die Mieter\*innen-Zufriedenheit gesteigert und es könnten durch kurzfristige Instandhaltungsentscheidungen Kosten gesenkt werden.

Es sollte – auch nach betriebswirtschaftlichen Kriterien – geprüft werden, ob die Verwaltung künftig auf der Ebene der derzeitigen 12 Bezirke des Landes Berlin organisiert werden soll oder ob eine noch kleinere Organisationsebene, etwa die bis 2000 existierenden 23 Bezirke (heute Stadtteile genannt) gewählt werden sollte. Dabei ist allerdings auch die räumliche Verteilung der Bestände des Landes zu beachten, um möglichst etwa vergleichbare Bestandsgrößen in den Verwaltungseinheiten zu erreichen. Ggf. sind Bezirke oder Stadtteile zusammenzufassen, um zu vergleichbaren Bestandsgrößen zu kommen.



## 5. Gemeinsame Aufgabenerfüllung durch die LWU

### Synergien nutzen

Bestehende Tochtergesellschaften der LWU, die den gleichen Gesellschaftszweck haben, werden zunächst parallel über die Holding einheitlich geführt und – unter Einbeziehung von Gewerkschaften und Betriebsräten – schrittweise integriert. Auch können einzelne Tochtergesellschaften spezialisiert werden, um etwa als thematisch zuständiges Unternehmen für alle LWU in einem spezifischen Gesellschaftszweck im Auftrag der Holding oder als direkte Tochter der Holding tätig zu werden.

### Insourcing statt Outsourcing

Gerade wegen einer notwendigen Verbesserung der Verwaltungspraxis der LWU gegenüber den Mieter\*innen vor Ort sollte eine einheitliche Organisation für die Hausmeisterdienste aufgebaut werden. Dazu bestehende Verträge mit externen Dienstleistern sind so bald wie möglich zu kündigen und die Leistungen wieder durch eigenes Personal der Holding (ggf. durch Personal der bisherigen LWU-Töchter) zu erbringen. In enger Zusammenarbeit mit den Betriebsräten und den Gewerkschaften sind hier tragfähige Lösungen zu entwickeln, die auch die Tariftreue des Landes achten.

### Gemeinsame Kabelnetzgesellschaft

Das Betreiben von Kabelanlagen und Mehrwertdienstleistungen, auch für digitale Angebote für die Mieter\*innen, sind ein Ertragsfaktor mit zunehmender Bedeutung. Hier sind gesellschaftsrechtlich parallele Strukturen im Landesbestand Effizienz hindernd und für mögliche künftige technische Herausforderungen nicht optimal aufgestellt.

### Besserer Mieterservice durch gemeinsame Mieter\*innenberatung

Bereits im WVB-Errichtungsgesetz (Art. 3 WoVG § 2 sowie Begründung dazu) wurde die Schaffung von „gemeinsamen Beratungsangeboten für die Mieterhaushalte“ als Aufgabe der Weiterentwicklung der Struktur der LWU gesehen und hierfür die „Gründung gemeinsamer Tochterunternehmen ... im Sinne von ‚Shared Services‘“ angeregt. Eine solche gemeinsame Betreuungseinrichtung könnte – in Anlehnung an die Aufgaben der Gewobag MB<sup>38</sup> – die Tätigkeiten von Mieterberatung, besonderen Betreuungsaufgaben, Schuldnerberatung etc. umfassen.

### Professionelles IT-Management durch gemeinsame IT-Gesellschaft

Angesichts deutlich gestiegener Anforderungen an die Sicherheit der Daten und deren Verarbeitung und zur Beschaffung und Pflege von IT-Anlagen und -Programmen und Gewährleistung der Sicherheit der Datenverarbeitung ist von der Holding eine entsprechende Tochtergesellschaft zu gründen, die für alle 6 LWU entsprechende Aufgaben übernimmt. Der Prozess ist zeitlich parallel zur Übernahme der weitgehend einheitlichen Datenverarbeitungspro-

---

<sup>38</sup> Gewobag MB Mieterberatungsgesellschafter, Tochterunternehmen der Gewobag seit 2007 (Sozial- und Mieterberatung, Quartiersentwicklung und Nachbarschaftseinrichtungen)



gramme auf Basis von SAP S4/HANA schrittweise zu vollziehen und zumindest die Datensicherheit über die zentrale Einrichtung ausreichend zu gewährleisten.

#### Mehr Erfolg am Grundstücksmarkt durch gemeinsame Akquisitionsgesellschaft

Ziel ist eine ständige Beobachtung des Marktes für Möglichkeiten des Erwerbs größerer Bestandspakete und – zusammen mit der Bodenfondsgesellschaft des Landes – von für Wohnungsbau geeigneten Grundstücken, um für die Holding entsprechende Käufe zu organisieren. Ob dabei namens eines LWU (aus finanziellen oder räumlichen Gründen) oder für die Holding selbst erworben wird, bedarf weiterer Prüfungen.

Gemeinsam mit der bereits bestehenden Bodenfondsgesellschaft können auch größere Areale erworben werden, von denen nur Teile für künftigen Wohnungsbau vorgesehen oder geeignet sind: Dies betrifft insbesondere größere Konversionsflächen bisheriger industrieller Nutzungen. Hierdurch kann der Kaufpreis niedriger gehalten werden als für den Fall, dass nur für Wohnungsbau geeignete Teilflächen erworben werden. Auch ist zu prüfen, ob in einer solchen Zusammenarbeit durch Umsiedlungen und Flächenoptimierungen aus bisherigen gewerblich genutzten Flächen Grundstücke für den Wohnungsbau gewonnen werden können.

#### Effizienterer Klimaschutz durch Energie-/Contractinggesellschaft

Für eine effiziente und kostensparende Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes durch Wohngebäude sind nicht nur Maßnahmen an Wohngebäuden, sondern auch besonders an Wärmeerzeugungsanlagen notwendig. Gerade Nahwärmenetze und der gemeinsame Betrieb von Kraftwärmanlagen in größeren Quartieren quer zu den bisherigen Eigentumsstrukturen der LWU können den Beitrag der LWU zur Klimawende deutlich verbessern. Die von einzelnen LWU gebildeten Tochterunternehmen in diesem Geschäftsfeld werden zusammengelegt oder spezialisiert für den Gesamtbestand aller LWU ggf. für einzelne Aufgaben tätig.

## EXKURS zu gemeinsamen Planungs- und Baukapazitäten

### Politische Priorität: Neubaufähigkeit der LWU deutlich steigern

Ziel der Straffung der Entscheidungsprozesse ist die *Erhöhung der künftigen Neubauleistungen* durch Ausschöpfung organisatorischer und finanzieller Vorteile des Zusammenführens von bisher 6 parallelen Organisationen und die Stärkung der Fähigkeit zur Bestandserweiterung durch Ankäufe. Um die Wohnraumversorgungsaufgabe der LWU besser erfüllen zu können, ist ein optimierter Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen zwischen der LWU geeigneter als der derzeitige parallele Ablauf in 6 getrennten Gesellschaften.

Der Senat von Berlin hatte am 4. September 2018 das Handlungsprogramm zur Beschleunigung des Wohnungsbaus beschlossen. Ein Bestandteil des Handlungsprogramms war der federführend an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenSW) gerichtete Auftrag: „Der Senat beauftragt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und die Senatsverwaltung für Finanzen gemeinsam mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften und der Wohnraumversorgung Berlin (AÖR) ein Konzept zu entwickeln für die bedarfsgerechte Erweiterung ihrer Planungs- und Baukapazitäten.“

Hintergrund des Beschlusses war die hohe Auslastung der Baubetriebe und der Mangel an qualifizierten Fachkräften in Bauberufen, die zunehmend zu Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft führen. Diese verursachen nicht nur steigende Baukosten, sondern verzögern und gefährden mitunter auch die Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben. Deshalb könnte eine Ausweitung der Planungs- und Baukapazitäten der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) für eine Beschleunigung von Vorhaben sorgen.

Die WVB Wohnraumversorgung Berlin AÖR wurde federführend mit der Bearbeitung dieser Konzeptentwicklung beauftragt. Ein interner Entwurf des Abschlussberichts liegt bei der WVB vor, der zunächst mit den zuständigen Senatsverwaltungen und den LWU abzustimmen ist. Bereits im Sommer 2018 hatte die WVB eine vom Verband BBU durchgeführte vergleichende Analyse der Baukosten von Neubauvorhaben vorgelegt<sup>39</sup>. Mit dem Ziel künftiger Kosteneinsparungen legte die WVB am 12.03.2019 „Empfehlungen für eine Strategie kostengünstigen Bauens“ vor, die auch im Fachbeirat der WVB diskutiert wurden<sup>40</sup>.

Unter der Ziffer 3.6 wurde nachfolgende Empfehlung der WVB veröffentlicht:

„*Ausweitung der Bau- und Handwerkerkapazitäten*: Der bereits eingeschlagene Weg der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (in Kooperation mit anderen relevanten Senatsverwaltungen), das Thema der deutlicheren Engpässe bei den verfügbaren Bau- und Handwerkerkapazitäten offen und gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft sowie der Bauwirtschaft und dem Handwerk zu diskutieren, muss intensiviert werden. Zusammen sollte nach erfolgversprechenden Lösungen gesucht werden, um die notwendigen Kapazitäten langfristig zu generieren. Insbesondere sollte untersucht werden, ob durch ein engeres Zusammenwirken der LWU die Inanspruchnahme externer Planungskapazitäten reduziert werden kann. Auch die Schaffung eigener Baukapazitäten, insbesondere serielle Vorproduktion,

---

<sup>39</sup> Download unter [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt\\_themen\\_neubaukosten.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt_themen_neubaukosten.shtml)

<sup>40</sup> Protokoll vom 30.01.2019 unter [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt\\_aufbau\\_fachbeirat.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt_aufbau_fachbeirat.shtml)

wäre für die LWU ein möglicher zu prüfender Schritt, um der Kostensteigerung wegen des knappen Angebots an Baukapazitäten zu begegnen.“<sup>41</sup>

In einer internen Stellungnahme der LWU zur zitierten Empfehlung über den Ausbau eigener Planungs- und / oder Baukapazitäten an die WVB vom 21.09.2018 wurden umfangreich Gegenargumente zusammengetragen, die an dieser Stelle nicht zitiert werden können.

Die Argumente Pro und Kontra lassen sich wie folgt darstellen:

Kontra eigene <b>Planungs</b> kapazitäten	Pro eigene <b>Planungs</b> kapazitäten
<u>Empfehlung (WVB)</u>	
	Es sollte geprüft werden, „ob durch ein engeres Zusammenwirken der LWU die Inanspruchnahme externer Planungsleistungen reduziert werden kann“.
<u>Positionierung zur Fragestellung</u>	
Die bisherige Beauftragung von externen Planungsbüros wird als ausreichend für die künftige Bewältigung von Planungsaufgaben angesehen.	Das Beispiel der degewo mit einer eigenen Planungsabteilung („bauwerk“) zeigt allerdings einen anderen Weg auf. Nur die anderen 5 LWU vergeben alle Planungsleistungen an externe Büros.
<u>Schlanke Strukturen</u>	
Die LWU wollen sich weiterhin auf die Aufgabe des Projektmanagements (Aufgabe der Bauherrenfunktion) beschränken, denn mit dem Aufbau eigener Planungsabteilungen würde die unternehmerische Flexibilität behindert und später nicht mehr erforderliches Personal müsse ggf. dann abgebaut werden.	Ein behutsamer Personalaufbau für alle Planungsphasen im Neubau kann bei sinkendem Bauumsatz auch für Planungsaufgaben bei Modernisierung und Instandhaltung eingesetzt werden. Die Abhängigkeit einzelner LWU von externen Planungsbüros kann eine konsequente Kostenoptimierung ggf. behindern (Zusammenhang von Planungshonorar und Baukosten).

<sup>41</sup> Siehe o.a. Download. Zur Begründung führte diese Empfehlung weiter aus: „Diese Empfehlung dient auch der Umsetzung des Senatsbeschlusses im Rahmen des Handlungsprogramms zur Beschleunigung des Wohnungsbaus vom 7. September 2018: ‚Der Senat beauftragt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und die Senatsverwaltung für Finanzen gemeinsam mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften und der Wohnraumversorgung Berlin (AÖR) ein Konzept zu entwickeln für die bedarfsgerechte Erweiterung ihrer Bau- und Planungsleistungen. Hohe Auslastung der Baubetriebe und der Mangel an qualifizierten Fachkräften in Bauberufen führen zunehmend zu Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft. Diese verursachen nicht nur steigende Baukosten sondern verzögern und gefährden mitunter auch die Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben. Deshalb könnte eine Ausweitung der Planungs- und Baukapazitäten der sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften für eine Beschleunigung von Vorhaben sorgen.“

<u>Fehlendes Personal</u>	
<p>Es sei schwierig, qualifiziertes Personal zu akquirieren, daher könnten keine Kapazitäten im Planungsbereich aufgebaut werden.</p>	<p>Die attraktiven Aufgaben und gesicherten Beschäftigungsverhältnisse bei landeseigenen Unternehmen können bei einer unter den LWU abgestimmten gemeinsamen Kampagne die Personalakquise unterstützen. Allerdings konkurriert der Personalbedarf auch mit anderen öffentlichen Bauaufgaben bei Fachverwaltungen und Bezirken.</p>
<u>Gewährleistung</u>	
<p>Sollten die Planungsleistungen durch eigenes Personal erbracht werden, dann gingen die Gewährleistungsansprüche verloren.</p>	<p>Dies Problem kann bei schlechter Planung durch eigenes Personal entstehen, wenn sich Bauunternehmen bei Gewährleistungsforderungen auf mangelhafte Planunterlagen berufen können. Dem Risiko kann bei gemeinsam geführten Planungskapazitäten (als Shared Services) durch eine eigene Qualitätssicherung gegengesteuert werden; dies ginge allerdings nicht, wenn jedes LWU einzeln Planungsabteilungen aufbauen würde.</p>
<u>Architektonische Vielfalt</u>	
<p>Die Vergabe von Planungsaufgaben „an jeweils die wirtschaftlichsten Bieter“ führe zu einer „architektonischen Vielfalt“.</p>	<p>Einerseits kann bei einer gemeinsamen Planungseinrichtung der LWU, aber auch schon bei den einzelnen LWU, durch die Beschäftigung mehrerer Entwerfer*innen für durchaus unterschiedliche Entwürfe innerhalb der großen Bauvolumina gesorgt werden, andererseits gibt es genug gebaute Quartiere aus einem Planungsbüro mit sehr unterschiedlichen Formensprachen. Monotonie wird nicht durch externe Büros verhindert, die bei großen Vorhaben auch gleichartige Gebäude planen können.</p> <p>Die von einigen LWU praktizierte längerfristige Bindung von mehreren Planungsbüros reduziert allerdings auch die „architektonische Vielfalt“.</p>

Für die Themenstellung **eigener Baukapazitäten** bei den LWU oder bei einer Holding der LWU können die Pro-Kontra-Argumenten wie folgt sortiert werden:

Kontra eigene <b>Bau</b> kapazitäten	Pro eigene <b>Bau</b> kapazitäten
<u>Empfehlung (WVB)</u>	
Die Schaffung eigener Baukapazitäten im Neubau wird nicht als sinnvoll angesehen.	Die „Schaffung eigener Baukapazitäten, insbesondere serielle Vorproduktion, wäre für die LWU ein möglicher zu prüfender Schritt, um der Kostensteigerung wegen des knappen Angebots an Baukapazitäten zu begegnen“ (Empfehlung der WVB).
<u>Betriebsrisiko einer eigenen Baufirma</u>	
Eigene Baukapazitäten bei jedem LWU oder einem gemeinsamen Tochterunternehmen stehen vor dem Problem, dass keine langfristig gesicherte Neubaustrategie besteht und sich die Vorgaben des Gesellschafters hier ändern können. Förderprogramme stehen meistens nur befristet zur Verfügung	Für den Aufbau eigener Baukapazitäten sind die 10-Jahres-Unternehmensplanungen der LWU auf eine entsprechende Neubauleistung auszurichten. Für eventuell dabei erforderliche Eigenkapitalzuführungen und für langfristige Fördermittel sind entsprechende Regelungen, z. B. im Gesetz über den Wohnraumförderfonds, zwischen dem Gesellschafter, dem Parlament und den LWU zu vereinbaren.
<u>Große Betriebsstruktur erforderlich</u>	
Eigene Baukapazitäten bei jedem LWU oder einem gemeinsamen Tochterunternehmen könnten nur in Großstrukturen realisiert werden, die nicht dauerhaft ausgelastet werden könnten.	Es ist nicht sinnvoll, eigene Baukapazitäten für den Großteil der eigenen Bauaufträge aufzubauen. Vielmehr genügt der Aufbau für einen strategischen Anteil der Bauvolumina, etwa denjenigen, die insbesondere durch Typenbau und serielle Vorproduktion realisiert werden können.
<u>Bauliche Daueraufgaben gegeben</u>	
Ein großer Baubetrieb müsste nach Abschluss des Neubauprogramms wieder heruntergefahren und Personal ggf. freigesetzt werden.	Das für den Neubau erforderliche Personal könnte bei sinkendem Neubauvolumen auch für Modernisierungs- und Großinstandsetzungsmaßnahmen eingesetzt werden. Gerade der Bereich der energetischen Modernisierung (Ziel Klimaneutralität) wird künftig vermehrte bauliche Investitionen erfordern.

<u>In-House-Vergabe</u>	
Es wäre ein großer Baubetrieb erforderlich, der dann auch den Drittmarkt bedienen müsste, um dauerhaft ausgelastet zu sein.	Eine sehr große Baufirma der LWU ist nicht notwendig, die Kapazität der Firma kann deutlich unter Summe der geplanten Bauvolumina bleiben, z.B. bei ca. 50 %. Somit wären Wirtschaftlichkeit und Auslastung des Bauunternehmens gesichert und das In-House-Privileg kann in vollem kostensparenden Umfang genutzt werden.
<u>Gewährleistungsansprüche</u>	
Der Verlust von Gewährleistungsansprüchen und entfallende Haftungsansprüche werden als Gegenargument aufgeführt.	Eine präzise Vorplanung und Projektsteuerung kann Mängeln in der Baudurchführung vorbeugen, eine Qualitätssicherung am Bau würde Haftungsrisiken mindern. Mängel bei Baustoffen können in keiner Konstruktion völlig ausgeschlossen werden.
<u>Fehlendes Personal</u>	
Der aktuelle Mangel an Fachpersonal am Bau erschwert den Aufbau eines eigenen Baubetriebs.	Die attraktiven Aufgaben und gesicherten Beschäftigungsverhältnisse sowie tariflichen Lohn- und Arbeitsbedingungen bei landeseigenen Unternehmen würden bei einer unter den LWU abgestimmten gemeinsamen Kampagne die Personalakquise trotz des geringen Personalangebots unterstützen.
<u>Höhere Lohnkosten</u>	
Da die Mindestlöhne bei den LWU höher als in der freien Bauwirtschaft sind, steigen die Baukosten für die LWU-Projekte, wenn eine eigene Baugesellschaft baut.	Eventuellen Mehrkosten durch höhere Löhne können bei einem eigenen Baubetrieb der LWU mehr als kompensiert werden durch den Wegfall von kalkulatorischem Unternehmergewinn oder auch – je nach Konstruktion – durch Wegfall von Umsatzsteuerbelastungen.

## 6. ANHANG: Tochtergesellschaften der LWU

(Objektgesellschaften sind markiert)

### Degewo AG

degewo 3. Wohnungsverwaltungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo 4. Wohnungsverwaltungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo 6. Wohnen Geschäftsführung GmbH - 100,00%  
degewo City Wohnungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo Forderungsmanagement GmbH - 100,00%  
degewo Gebäudeservice GmbH - 100,00%  
degewo Grundstücksgesellschaft Alexanderstraße GmbH - 100,00%  
degewo Köpenicker Wohnungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo Marzahner Wohnungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo netzWerk GmbH - 100,00%  
degewo Nord Wohnungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo Süd Wohnungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo Technische Dienste GmbH - 100,00%  
degewo Treuhand GmbH - 100,00%  
degewo Verwaltungsgesellschaft mbH - 100,00%  
degewo-Hausbau GmbH - 100,00%  
gewobe Wohnungswirtschaftliche Beteiligungsgesellschaft mbH - 100,00%  
SOPHIA Berlin GmbH - 50,00%  
GEDE Gemeinsame Berliner Wohnen GmbH - 47,45%  
Mertensstraße 16 GmbH - 47,45%  
Paulsternstraße 31 Immobiliengesellschaft mbH - 47,44%  
Partner für Berlin Holding Gesellschaft für Hauptstadtmarketing mbH - 0,32%

### GESOBAU AG

(Konzernobergesellschaft mit Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträgen zu den Töchtern – ohne die GmbH & Co. KG)

aktiva Haus- und Wohnungseigentumsverwaltung GmbH - 100,00%  
berlinwohnen Hausmeister GmbH - 100,00%  
berlinwohnen Messdienste GmbH - 100,00%  
GESOBAU Geschäftsführung GmbH - 100,00%  
Entwicklungsgesellschaft Elisabeth-Aue GmbH - 50,00%  
GEDE Gemeinsame Berliner Wohnen Gesellschaft mit beschränkter Haftung - 47,45%

### Gewobag Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin

Unmittelbare Beteiligungen der Gewobag:

Gewobag EB Entwicklungs- und Baubetreuungsgesellschaft mbH - 100,00%  
Gewobag ED Energie- und Dienstleistungsgesellschaft mbH - 100,00%  
Gewobag MB Mieterberatungsgesellschaft mbH - 100,00%  
Gewobag VB Vermögensverwaltungs- und Betriebsgesellschaft mbH - 100,00%  
Treuconsult Immobilien GmbH - 100,00%  
Gerichtstraße 10-11 GmbH & Co. KG - 99,96%  
Rhinstr. 143 GmbH, Berlin - 94,90%  
Gewobag KA GmbH & Co. KG - 94,67%  
Gewobag WB Wohnen in Berlin GmbH - 90,06% (ex Neue Heimat)  
GEWOBAG Immobilienfonds I GbR - 89,35%  
Prinz-Eugen-Straße 20 GmbH & Co. KG - 89,22%  
Kurt-Franke Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG Zille-Siedlung KG - 52,30%  
BERLETAS Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH Co. KG - 48,48%

BBH Gewobag Projektentwicklung Westendallee GmbH & Co. KG - 40,00%  
INITIA Erste Projekt GmbH & Co. KG, Berlin - 40,00%  
Interhomes/Gewobag Projektentwicklung Ludwig-Quidde-Straße GmbH & Co. KG - 40,00%  
Kronberg/Gewobag Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH, Berlin - 40,00%  
TWP/Gewobag Projektentwicklung Rudo/Buckow GmbH & Co. KG - 40,00%  
UTB/Gewobag Projekt Gartenfeld Entwicklungs GmbH & Co. KG - 40,00%  
UTB/Gewobag Projekt Gartenfeld Verwaltungs GmbH - 40,00%  
ZS Gewobag Projektentwicklung Wendenschloßstraße GmbH - 40,00%  
ZS/Gewobag Landsberger Allee Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH - 40,00%  
ZS/Gewobag Projektentwicklung Hohensaatener Str. GmbH - 40,00%  
**Gewobag PB Wohnen in Prenzlauer Berg GmbH - 8,90%** (ex KWV)

#### **HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH**

HOWOGE Servicegesellschaft mbH - 100,00%  
HOWOGE Wärme GmbH - 100,00%  
KRAMER + KRAMER Bau- und Projektmanagement GmbH - 100,00%  
**Wohnungsbaugesellschaft Lichtenberg mbH - 100,00%**  
Entwicklungsgesellschaft Elisabeth-Aue GmbH - 50,00%

#### **Stadt und Land Wohnbauten-Gesellschaft mbH**

(Muttergesellschaft und leitende Einheit des Konzerns mit Ergebnisabführungsverträgen mit 100 % Töchtern)  
STADT UND LAND FACILITY-Gesellschaft mbH - 100,00%  
**STADT UND LAND Johannisthal GmbH - 100,00%**  
STADT UND LAND NETZE GmbH - 100,00%  
**STADT UND LAND Nord-Süd GmbH - 100,00%**  
**STADT UND LAND Schöneberg GmbH - 100,00%**  
WOBEGE Wohnbauten und Beteiligungs-Gesellschaft mbH - 100,00%

#### **WoGeHe Wohnungsbaugesellschaft Hellersdorf mbH - 100,00%**

SIWOG 1992 Siedlungsplanung und Wohnbauten Gesellschaft mbH - 50,00%  
SOPHIA Berlin GmbH - 50,00%

#### **WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin- Mitte GmbH**

(Konzernmutter, alleinige personenhaltende Gesellschaft), Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge mit WIS und MMB  
B.A.A.M. Berlin-Anlagen-Agentur Mitte GmbH - 100,00%  
MMB Multi-Media-Berlin Gesellschaft mbH - 100,00%  
**WBF Wohnungsbaugesellschaft Friedrichshain** mbH - 100,00% (14.101 WE in 2019)  
WBM Immobilien-Service GmbH - 100,00%  
**WBMI Real Estate GmbH** - 60,84% (Bestand in Mitte)  
Mertensstraße 16 GmbH - 47,45%  
Paulsternstraße 31 Immobiliengesellschaft mbH - 47,44%  
BBcom Berlin-Brandenburgische Kommunikationsgesellschaft mbH - 25,00%  
**Berliner Wohn- und Geschäftshaus GmbH BEWOGE** - 6,00% (4.834 WE)  
Partner für Berlin Holding Gesellschaft für Hauptstadt-Marketing mbH - 0,41%