



**Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle**

Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa

– Tagungsband –

Referate und Diskussionen im Rahmen
des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft
am 5. und 6. November 2009

3/2012
Sonderheft

**Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik
in Deutschland und Europa**

Tagungsband

Referate und Diskussionen im Rahmen
des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft
am 5. und 6. November 2009

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH

Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, D-06108 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, D-06017 Halle (Saale)

Telefon: +49 345 7753 60

Telefax: +49 345 7753 820

Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten

Druck bei Digitaler Buchdruck, Schaltungsdienst Lange oHG,

Zehrendorfer Straße 11, D-12277 Berlin

Zitierhinweis:

Haug, Peter; Rosenfeld, Martin T. W.; Weiß, Dominik: Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa. Referate und Diskussionen im Rahmen des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 5. und 6. November 2009. IWH-Sonderheft 3/2012, Halle (Saale) 2012.

ISBN 978-3-941501-12-6 (Print)

ISBN 978-3-941501-13-3 (Online)

Vorwort

„Man kann mit einer Wohnung einen Menschen genauso gut töten wie mit einer Axt.“
(Heinrich Zille)

Das bekannte Zille-Zitat macht deutlich, dass die Wohnung bzw. das sprichwörtliche „Dach über dem Kopf“ seit jeher als elementares menschliches Grundbedürfnis empfunden wird und unzureichende Wohnverhältnisse unter Umständen schwerwiegende Folgen für Gesundheit und Leben der Menschen haben können. Es verwundert daher nicht, dass die öffentliche Diskussion zum Thema Wohnraumbereitstellung regelmäßig ähnlich emotional aufgeladen ist wie beispielsweise die Debatte über die Privatisierung der Trinkwasserversorgung („Wasser ist keine Handelsware“ etc.).

Die Versorgung der Bevölkerung mit adäquatem Wohnraum stellt für alle Gesellschaften eine der zentralen sozialpolitischen Herausforderungen dar. Überall gibt es Eingriffe der öffentlichen Hand, um die Wohnraumversorgung zu gewährleisten. Es finden sich aber deutliche Unterschiede z. B. zwischen den kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften einerseits und den Ländern des englischen Sprachraums andererseits. Während etwa in den USA, Kanada oder Großbritannien eine starke Verbreitung des Wohneigentums auch für ärmere Bevölkerungsschichten angestrebt wird, ist in Kontinentaleuropa das Wohnen zur Miete tendenziell stärker verbreitet; dort wird entsprechender Wohnraum durch private, öffentliche oder genossenschaftliche Anbieter zur Verfügung gestellt.

In den ehemaligen sozialistischen Volkswirtschaften bekam die Wohnungspolitik einen ganz besonders hohen politischen Stellenwert, weil nach *Friedrich Engels* eine Lösung der „Wohnungsfrage“ nur über die Abschaffung der kapitalistischen Produktionsweise möglich war. Da ein Versagen bei der Lösung des Wohnungsproblems folglich einem Eingeständnis der Überlegenheit kapitalistischer Systeme gegenüber dem real existierenden Sozialismus gleichgekommen wäre, war beispielsweise der DDR-Führung fast jedes Mittel recht, um die Defizite der eigenen Wohnungspolitik zu verschleiern. Zum einen wurde in der amtlichen Propaganda die Wohnungssituation in den kapitalistischen Ländern wie etwa der Bundesrepublik so schwarz wie möglich gemalt: Wohnungsnot, überhöhte Mieten und Obdachlosigkeit wurden als vermeintliches Massenschicksal dargestellt. Zum anderen schreckte die DDR-Führung nicht vor gezielter Fälschung der amtlichen Statistik zurück. Weiterhin konnte eine der wesentlichen sozialen Errungenschaften des sozialistischen Staates für die Werktätigen, nämlich die konstanten und alles andere als kostendeckenden Mieten, nur um den Preis einer steigenden Verschuldung der staatlichen Wohnungskombinate realisiert werden.

Demgegenüber verließ man sich in Westdeutschland bei der Befriedigung der Wohnungsnachfrage zwar nicht ausschließlich auf das freie Spiel der Marktkräfte, beschränkte sich jedoch von staatlicher Seite auf weniger intensive Markteingriffe, wie etwa die staatliche

Regulierung der privaten Wohnungsmärkte (z. B. Mieterschutzgesetze), Mietzuschüsse, Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus in kommunaler oder privater Trägerschaft oder die Förderung des privaten Wohneigentums. Kommunale oder generell staatliche Wohnungsunternehmen spielten nie eine dominierende Rolle auf dem Wohnungsmarkt und waren – zumindest nach ihrer ursprünglichen Zielsetzung – vor allem auf das Angebot preisgünstigen Wohnraums für einkommensschwache Bevölkerungsschichten und soziale Randgruppen ausgerichtet.

Nach der politischen Wende wurde der volkseigene Wohnungsbestand der Kommunalen Wohnungsverwaltungen (KWV) in Ostdeutschland überwiegend in kommunale Wohnungsunternehmen überführt. Die eigentlich im Einigungsvertrag vorgesehene weitgehende Privatisierung der staatlichen Wohnungsbestände konnte nicht realisiert werden. Folglich liegen die Marktanteile kommunaler, aber auch genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland weit über westdeutschem Durchschnitt. Hieran wird deutlich, dass es sich dabei um Wohnraum für sehr breite Bevölkerungsschichten und nicht ausschließlich um sozialen Wohnungsbau i. e. S. handelt.

Die dann nach der politischen Wende in den 1990er Jahren realisierten Staatseingriffe (vor allem die steuerliche Subventionierung) zur Behebung des Wohnungsmangels auf dem Gebiet der ehemaligen DDR erwiesen sich leider als fatal, weil die – auch noch bei sich bereits abzeichnendem Bevölkerungsrückgang fortgeführte – staatliche Förderung des Wohnungsbaus zu einem erheblichen Wohnungsüberangebot führte. Dieses „Staatsversagen“ am Wohnungsmarkt soll nun seit rund zehn Jahren über staatliche Interventionen mit genau entgegengesetzter Zielrichtung wieder korrigiert werden, diesmal über die Subventionierung des Abrisses leerstehender Wohnungsbestände im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“. Von diesem Programm profitierten bisher vor allem kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen. Insbesondere weil die Kommunen nur auf den Leerstand im Bereich ihrer eigenen Wohnungsunternehmen direkt zugreifen können, deren Bestände sich wiederum in den ehemaligen DDR-Großwohnsiedlungen konzentrieren, wurde bisher in erster Linie in den Plattenbauvierteln eine gewisse Reduzierung der Leerstandsquoten erreicht.

In manchen westdeutschen Städten wurde in der Vergangenheit der kommunale Wohnungsbestand weiter reduziert, und auch in Ostdeutschland gab es einige Privatisierungen. Die kritische Finanzlage der Kommunen in Ost- wie Westdeutschland (und weniger der in der öffentlichen Diskussion immer wieder angeführte „neoliberale Zeitgeist“) erwies sich dabei als zentrales Motiv für diese Privatisierungen, von denen der Verkauf der WOBA in Dresden zu den spektakulärsten zählen dürfte. Mittlerweile haben viele Kommunen von einer Privatisierung ihrer Wohnbestände wieder Abstand genommen. Grund dafür ist zum einen der wohlorganisierte Widerstand der betroffenen Mieter und anderer einschlägiger Interessengruppen (Mieterverbände, Gewerkschaften, kommunale Beschäftigte, bestimmte Verbände der Wohnungswirtschaft). Zum anderen misstrauen zahlreiche Bürger marktwirtschaftlichen Lösungen, was genährt wird von den Erfahrun-

gen mit den kommunalen Cross-Border-Leasing-Geschäften. Zu dieser Entwicklung trug auch bei, dass im Rahmen der weltweiten Finanzkrise seit 2008 die Nachfrage von Finanzinvestoren nach entsprechenden Immobilien deutlich gesunken ist.

Vor diesem Hintergrund versuchte das nunmehr dritte „Hallesche Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft“, Anstöße zur Beantwortung der Frage nach der Zukunft der kommunalen Wohnungswirtschaft zu geben. Der vorliegende Band enthält eine Dokumentation der im Rahmen dieser Veranstaltung präsentierten Vorträge.

Der einleitende Beitrag von *André Schröder* beschäftigt sich mit den allgemeinen Ausichten der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Entwicklung mit einem Fokus auf das Land Sachsen-Anhalt und steckt damit den allgemeinen Rahmen ab, in dem sich die Wohnungspolitik zukünftig bewegen wird. In einem weiteren einleitenden Beitrag äußert *Johann Eekhoff* grundsätzliche ordnungspolitische Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer aktiven Wohnraumbereitstellung durch die Kommunen und plädiert stattdessen für entsprechende Transferzahlungen an bedürftige Personenkreise zur Sicherung von Mindestwohnstandards.

Die Einwände gegen ein kommunales Wohnungsangebot basieren auch auf der Erwartung einer geringeren betrieblichen Effizienz der kommunalen Wohnungsunternehmen im Vergleich zu privaten Wohnungsanbietern. Die Beiträge von *Georg Hirte* und *Stephan Heinze* sowie *Martin Thiermann* widmen sich der empirischen Überprüfung dieser Hypothese. Die Autoren widmen sich – mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – der Frage nach potenziellen Effizienzunterschieden zwischen privaten und öffentlichen (kommunalen) Wohnungsunternehmen. Während *Hirte* und *Heinze* parametrische und nichtparametrische Verfahren der Effizienzanalyse zur Anwendung bringen, skizziert *Thiermann* ein von der Unternehmensberatung Deloitte & Touche entwickeltes Benchmarkingkonzept für Wohnungsunternehmen.

Der von den Lobbyisten der kommunalen Wohnungswirtschaft immer wieder angeführte gesamtgesellschaftliche Zusatznutzen von öffentlichen Wohnimmobilien (die so genannte „Stadttrendite“) ist das Thema des Beitrags von Theo Kötter. Der Autor sieht vor allem im vergrößerten Handlungs- und Gestaltungsspielraum sowohl bei der Wohnraumversorgung als auch im Bezug auf die Quartiers- und Stadtentwicklung (Stadtumbau) eine Rechtfertigung für kommunale Wohnungsbestände.

Die Frage nach den Effekten der Privatisierung kommunaler Wohnungen behandeln die Beiträge von *Stefan Kofner* und *Dominik Weiß*. *Kofner* kritisiert in seinem Beitrag den Verkauf der WOBA in Dresden, die mangelhaften Schutzwirkungen der Dresdner Sozialcharta sowie die Geschäftsstrategie der GAGFAH-Gruppe. Eine empirische Analyse der Mietpreisveränderungen nach einer Privatisierung von Wohnungsbeständen steht im Vordergrund des Beitrags von *Weiß*. Der Autor stützt sich dabei auf Zahlenmaterial aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP).

Ein in der Öffentlichkeit immer wieder diskutiertes Problem ist die Vernachlässigung des Immobilienbestandes durch ihre Eigentümer. *Reinhold Sackmann, Katrin Harm* und *Tobias Jaeck* beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit den Folgen des so genannten „Slumlord“-Phänomens, d. h. der mangelnden Investitionsbereitschaft nichtortsansässiger Immobilienbesitzer in ihre meist in unterprivilegierten Stadtvierteln gelegenen Immobilienbestände. Zur empirischen Untermauerung werden die Ergebnisse einer Fallstudie für verschiedene Stadtviertel von Halle (Saale) präsentiert.

Als Alternativen zum kommunalen Wohnungsangebot bieten sich wesentlich markt-konformere wirtschaftspolitische Maßnahmen an, wie z. B. die staatliche Regulierung privater Wohnungsmärkte. Aber auch hier kommt es auf die angemessene Intensität des Markteingriffs an. Dass staatliche Überregulierung des Wohnungssektors (übertriebener Mieterschutz) zur Fehlallokation von Ressourcen und damit auch zu Wohnungsmangel führen kann, zeigt *Felix Hüfner* in seiner Analyse des slowakischen Wohnungsmarktes.

Eine weitere mögliche Alternative zum kommunalen (staatlichen) wie zum erwerbswirtschaftlichen privaten Wohnungsangebot stellen die gemeinnützigen privaten Wohnungsanbieter dar. Dazu zählen in erster Linie die Wohnungsgenossenschaften. Die potenziellen Vorteile des genossenschaftlichen Selbsthilfeprinzips werden im Beitrag von *Heinz-Otto Weber* untersucht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Beiträge ebenso wie die Diskussionen während der Konferenz deutlich machen, dass es keine einfachen Antworten auf die Frage gibt, ob die kommunale Wohnungswirtschaft eher ein Segen oder Fluch ist. Eine rein ordnungspolitische Bewertung der kommunalen Wohnungswirtschaft greift in der Praxis jedenfalls häufig zu kurz. Von den Kommunen direkt bereitgestellter Wohnraum wird daher wohl auch in Zukunft – in begrenztem Umfang – notwendig sein, um Defizite des privaten Wohnungsmarktes auszugleichen. Allerdings wurde auch deutlich, dass der Glaube, die Lösung städtebaulicher oder sozialer Probleme hänge vor allem von der Verfügbarkeit eigener (d. h. kommunaler) Wohnungsbestände ab, ebenso wenig angebracht ist. Es wird daher auch in Zukunft stets für jeden Einzelfall erforderlich sein, zwischen Kosten und Nutzen einer staatlichen Bereitstellung und Produktion des Gutes „Wohnraum“ – und damit zwischen „Marktversagen“ und „Staatsversagen“ – abzuwägen.

Dr. Peter Haug, Prof. Dr. Martin T. W. Rosenfeld, Dr. Dominik Weiß

Abteilung Stadtökonomik

Halle (Saale) im Juli 2011

Inhaltsverzeichnis

Kommunale Wohnungspolitik in Zeiten des demographischen Wandels <i>André Schröder</i>	9
Ordnungspolitischer Rahmen für die Rolle der Kommunen bei der Wohnungsversorgung <i>Johann Eekhoff</i>	19
Effizienzanalyse von Wohnungsbauunternehmen <i>Georg Hirte, Stephan Heinze</i>	25
Betriebswirtschaftliche Untersuchung zur Effizienz privater und kommunaler Wohnungsunternehmen (Ergebnisse der Deloitte-Benchmarkanalyse) <i>Martin Thiermann</i>	49
Kommunale Wohnungsbestände als Instrumente einer sozialverträglichen Stadtentwicklung <i>Theo Kötter</i>	59
Strategien und Rahmenbedingungen kapitalmarktorientierter Wohnungsunternehmen am Beispiel der GAGFAH <i>Stefan Kofner</i>	77
Empirische Befunde zu den Auswirkungen der Privatisierung von kommunalen Wohnungen auf Miete und Wohnqualität <i>Dominik Weiß</i>	103
Slumlords heute? Zu einem problematischen Aspekt der gesellschaftlichen Einbettung von Teilwohnungsmärkten <i>Reinhold Sackmann, Katrin Harm, Tobias Jaeck</i>	117
Adjusting Housing Policies in OECD Countries: The Case of the Slovak Republic <i>Felix Hüfner</i>	137
Die Bedeutung von genossenschaftlichen Arrangements im Bereich der Wohnungswirtschaft <i>Heinz-Otto Weber</i>	159

Kommunale Wohnungspolitik in Zeiten des demographischen Wandels

*André Schröder**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

für die Einladung zur Teilnahme am 3. Halleschen Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft danke ich Ihnen. Gern möchte ich Ihrer Bitte um einen Vortrag zum Thema „Kommunale Wohnungspolitik in Zeiten des demographischen Wandels“ entsprechen.

Zunächst möchte ich ein paar Ausführungen zum demographischen Wandel an sich machen. Dieser ist gekennzeichnet durch rückläufige Bevölkerungszahlen, rasch zunehmende Alterung sowie wachsende Internationalisierung der Bevölkerung infolge von Zuwanderungen aus dem Ausland. Dieser und der anhaltende wirtschaftsstrukturelle Wandel bedingen einen raum- und stadtentwicklungspolitischen Paradigmenwechsel vom „gesteuerten Wachstum“ zum „gestaltenden Umbau“ der Regionen und Städte als Bestandteil einer langfristig angelegten Reformpolitik in Deutschland.

Dabei zeichnet sich eine regional gespaltene Entwicklungsdynamik ab: Einer immer größer werdenden Gruppe von Kreisen mit Schrumpfungstendenzen steht eine immer kleiner werdende Gruppe mit teils noch kräftigem Wachstum bei Bevölkerung, Haushalten und Erwerbspersonen gegenüber. Während die Bevölkerung in Deutschland bis 2020 mit rund 82 Millionen Menschen annähernd den Stand von 2002 hält, geht das Statistische Bundesamt in einer langfristigen Vorausschau bis 2050 von einer weiteren Abnahme der Bevölkerung auf 74 bis 69 Millionen Menschen – je nach Szenario – aus.

Künftig werden immer mehr Regionen mit Bevölkerungsrückgang konfrontiert, denn immer weniger Regionen können den Sterbeüberschuss durch Wanderungsgewinne kompensieren. In den neuen Ländern dominiert dieser Prozess bereits heute mit Ausnahme der engeren suburbanen Räume. In den alten Ländern werden die Schrumpfungstendenzen deutlich zunehmen, insbesondere in den altindustrialisierten Verdichtungsgebieten einschließlich deren engeren Umlands sowie in einigen Peripherräumen in der Mitte Deutschlands.

Eine längerfristige, regional differenzierende Modellrechnung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung bis 2050 kommt zu dem Ergebnis, dass es trotz der beschleunigten Bevölkerungsabnahme auch nach 2020 einige Räume mit Bevölkerungs-

* Staatssekretär André Schröder, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt bis April 2011; Mitglied des Landtags von Sachsen-Anhalt; Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion.

wachstum geben wird. Dabei ist festzustellen, dass Regionen mit hoher Attraktivität für internationale Zuwanderungen – insbesondere die Zentralräume in den alten Ländern – den Rückgang der Bevölkerung abmildern bzw. sogar noch umkehren können.

Sehr viele Regionen – überwiegend in den neuen Bundesländern – haben gravierende Defizite. Arbeitsplätze und Unternehmen fehlen, die Flexiblen der Bedürftigen fliehen in blühende Wirtschaftslandschaften. Damit schwinden Steuerkraft und Kunden: für Ämter, Verkehr, Ärzte, Läden, Kultur, Wohnungen.

Ein weiteres Charakteristikum des demographischen Wandels ist die zunehmende Alterung der Bevölkerung. Sowohl die gesunkene Geburtenrate als auch die steigende Lebenserwartung verursachen diesen Trend. Der Alterungsprozess ist langfristig kaum umkehrbar. Er wird durch Zuwanderungen aus dem Ausland leicht abgeschwächt, da Migranten in der Regel jünger sind als die ansässige Bevölkerung. Bis 2020 wird in Deutschland der Anteil der über 60-Jährigen auf knapp 30% gegenüber heute 23% steigen, der Anteil der jungen Menschen dagegen auf gut 17% von heute rund 21% sinken. Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt gesamtdeutsch bis zum Jahr 2020 leicht auf rund 54% gegenüber 56% heute. Jedoch steigt auch in dieser Bevölkerungsgruppe das Durchschnittsalter ebenfalls sehr stark. In den neuen Ländern hat dieser Veränderungsprozess in der Bevölkerungsstruktur vor allem durch den rapiden Geburtenrückgang nach der Wende 1989 schon einige Jahre früher eingesetzt.

Diese Tendenzen, meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen sich auch in der Bevölkerungsentwicklung Sachsen-Anhalts erkennen.

Die Bevölkerung Sachsen-Anhalts hat in 2008 im Vergleich zu 2007 um 30 600 Personen abgenommen. Die absolute Bevölkerungszahl beträgt mit Stichtag 31.12.2008 2 381 872 Personen. Die durch die 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose vorausberechnete Bevölkerungszahl von 2 397 603 Personen wird damit leicht unterschritten. Die Prognose bildet eine gute und verlässliche Planungsgrundlage für die Landesregierung.

Trotz des Geburtendefizits und einem negativen Wanderungssaldo in 2008 wurden in diesem Jahr mehr Kinder geboren als im Jahr 2007. Hier ist ein leichter Aufwärtstrend zu beobachten.

Die Entwicklung der Wanderungen über die Kreisgrenze zeigt sich da wesentlich dynamischer. Nach dem großen Aderlass nach der Wendezeit trat Mitte der 1990er Jahre eine Stabilisierung ein, was durch Zuwanderungen aus dem Ausland sogar in einzelnen Jahren zu einem positiven Wanderungssaldo führte. Seit 1997 baut sich jedoch wieder eine erhebliche Abwanderungswelle auf. Der Verlust ist besonders schmerzlich, da nach wie vor junge gut ausgebildete Frauen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren Sachsen-Anhalt verlassen.

Im Saldo verlassen zwar immer noch mehr Menschen Sachsen-Anhalt als zuziehen, aber insgesamt konnte Sachsen-Anhalt seit 2006 eine leichte Steigerung bei den Zuzügen feststellen. Vor allem die Landeshauptstadt Magdeburg konnte wie auch schon im Jahr 2007 einen positiven Wanderungssaldo verzeichnen. Die Stadt Halle, der Burgenlandkreis, Anhalt-Bitterfeld und das Oberzentrum Dessau-Roßlau konnten ihren Wanderungssaldo leicht verbessern. Verschlechtert hingegen haben sich besonders die Umlandkreise der Oberzentren, wie der Saalekreis, der Landkreis Börde und der Landkreis Jerichower Land sowie die wirtschaftlich schwach strukturierten Landkreise Altmarkkreis Salzwedel und der Landkreis Mansfeld-Südharz.

Dabei folgt das Wanderungsgeschehen offensichtlich dem Konjunkturzyklus. Während in Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation sowohl Mitte der 90er Jahre als auch ab 2002 der Wanderungsverlust Sachsen-Anhalts eher gering war, ist er in Zeiten wirtschaftlichen Aufbruchs in Westdeutschland und dem Ausland wesentlich höher ausgefallen, so auch seit 2006. Das zeigt auch, dass Sachsen-Anhalt bei aller erfolgreichen Entwicklung in den letzten 18 Jahren noch nicht in jeder Hinsicht voll wettbewerbsfähig mit Regionen in den alten Ländern ist.

Wichtige Aspekte bei der Wanderungsentscheidung sind, die Qualität der Arbeitsplätze insbesondere hinsichtlich der Bezahlung der Perspektiven sowie Fortbildungsmöglichkeiten, Zusatzleistungen und ähnliches.

Bei Faktoren außerhalb der Betriebe und neben der unmittelbaren Frage des Arbeitsplatzes kann Sachsen-Anhalt in manchen Bereichen durchaus punkten. So ist vor allem die Kinderbetreuung hervorragend gegeben, sind die Kosten für Wohnen und insbesondere für Wohneigentum wesentlich geringer als in den alten Bundesländern.

Beim Freizeitwert, der gerade für junge Menschen einen sehr hohen Stellenwert einnimmt, hat Sachsen-Anhalt jedoch noch Nachholbedarf. Dieses Defizit ist aber auch Ergebnis der ländlichen Struktur Sachsen-Anhalts, mit zahlreichen kleinen Siedlungen, Dörfern und Landstädten, in denen nach den Begriffen junger Menschen „nichts los“ ist.

Großstädtisches Flair können im Grunde nur die Städte Halle und Magdeburg sowie in Ansätzen die Städte Dessau, Merseburg, Halberstadt, Wittenberg, Stendal und Naumburg bieten. Junge Menschen, die wegen eines Studiums oder einer Ausbildung den ländlichen Raum verlassen, gehen unter Umständen leichter den Schritt und wandern in westdeutsche Ballungsräume ab.

Was tut das Land Sachsen-Anhalt? Politisches Ziel in Sachsen-Anhalt ist und bleibt es, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Landesteilen herzustellen und dabei die öffentliche Daseinsvorsorge sowie die Erreichbarkeit wichtiger Versorgungsangebote und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung zu sichern. Dazu gehören neben Anpassungsstrategien auch Gegenstrategien – eine Gleichrangigkeit und Gleichzeitigkeit von Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik.

Praktische Beispiele: Mit dem ersten Demografie-Kongress der Landesregierung Sachsen-Anhalt im Oktober 2008 hat die Landesregierung zahlreiche Projekte zur Begleitung des Demographischen Wandels vorgestellt. Dazu zählen u. a. die Projekte „Ländliche Lebensmodelle“, „Generationswechselmanagement“ und der „Demografie-TÜV“ in Sachsen-Anhalt.

Ein weiteres Vorhaben, das die Regionen bei der Bewältigung des demographischen Wandels unterstützen soll, ist das Modellvorhaben der Raumordnung „Region schafft Zukunft – Demographischen Wandel aktiv gestalten“.

Mit dem Modellvorhaben unterstützt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die praktische Erprobung und Umsetzung innovativer, raumordnerischer Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis, d. h. mit Akteuren vor Ort, in den Regionen. Die Region „Südharz Kyffhäuser“, die gebildet wird durch den neuen Landkreis Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt und den Kyffhäuserkreis in Thüringen, haben an dem Modellvorhaben teilgenommen.

Im Anschluss an dieses Modellvorhaben des Bundes wird von meinem Haus das Projekt „Demografie-Coaching“ im Landkreis Mansfeld-Südharz durchgeführt. Dieses Projekt soll den Prozess des demographischen Wandels in dem Landkreis durch moderne, innovative räumliche Entwicklungsansätze begleiten. Dabei sollen die Bevölkerung, die Verwaltung und alle am Prozess beteiligten Akteure für die Aspekte des Demographischen Wandels sensibilisiert und aktiviert werden. Ziel ist dabei, Ideen zu entwickeln und Lösungen anzubieten, deren Umsetzung besonders aussichtsreich ist. Das Coaching wird in den elf Zentralen Orten des Landkreises mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten durchgeführt. Auftakt war am 3. September 2009 in Sangerhausen.

Das Thema Demographischer Wandel ist nicht nur ein Thema von Sachsen-Anhalt, hier ist eine länderübergreifende Zusammenarbeit gefragt. Das zeigt z. B. ein Beschluss der Regierungschefs der ostdeutschen Länder vom Juni d. J. in dem die Notwendigkeit betont wird, die bisherigen Finanzierungsinstrumente der Förderung der ländlichen Entwicklung einschließlich der Städtebauförderung unter dem Aspekt des Demographischen Wandels weiterzuentwickeln und dabei die Dörfer und Städte im regionalen Kontext zu betrachten. Im Oktober wurde dazu ein Vorschlag für ein eigenständiges Förderprogramm in Abstimmung mit den neuen Bundesländern im Rahmen einer Arbeitsgruppe erarbeitet und dem BMVBS vorgelegt. Dabei geht es nicht um die Bündelung sektoraler Ressortförderprogramme wie im Modellvorhaben, sondern um ein spezielles auf die spezifischen Belange der ostdeutschen Bundesländer zugeschnittenes Programm.

Dies wird von meinem Haus sehr begrüßt, da hier seit längerem ein eigenes Förderprogramm in Planung ist. Sachsen-Anhalt könnte dann für die kommenden Jahre dieses Bundesprogramm mit Mitteln aus dem geplanten Landesprogramm zum „Demographischer Wandel“ kofinanzieren.

Um den Auswirkungen des demographischen Wandels entgegenzuwirken, muss es Ziel von Städten und Regionen sein, die Wohn- und Lebensqualität speziell für Kinder und Familien zu verbessern sowie ein generationenübergreifendes Wohnen zu ermöglichen. Angefangen von Wohnung, Wohnumfeld und Mobilitätsangeboten über Kindergarten, Schule, Nachbarschaftszentren, Arbeitsstelle bis hin zu Sozial- und Freizeiteinrichtungen können materielle und organisatorische Verbesserungen erreicht werden, die es den Menschen erleichtern, sich den Wunsch nach Familien mit Kindern zu erfüllen. Dies insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang.

Hauptaufgabe der Raum- und Stadtentwicklungspolitik ist es, allen Bevölkerungsgruppen in zumutbarer Erreichbarkeit und unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur, des Konsumverhaltens und der Mobilität den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu Versorgungsangeboten, zu Leistungen des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie zu anderen sozialen und technischen Infrastrukturen zu gewährleisten.

Ziel ist die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wobei aber den regional unterschiedlichen demographischen und strukturellen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden muss.

Bevor ich nun zum eigentlichen Thema meines Vortrages komme und auf die Bedeutung der kommunalen Wohnungspolitik eingehe, möchte ich noch einige Gedanken zur gegenwärtigen Situation auf den Wohnungsmärkten äußern: Dem Staat fällt die wichtige Aufgabe zu, die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte sicherzustellen. In dem föderalen System der Bundesrepublik Deutschland tragen Bund, Länder und Gemeinden wohnungspolitische Verantwortung. Aufgaben des Bundes sind die Gestaltung der Rahmenbedingungen für Wohnungsmarkt und Fördersystem sowie die Beteiligung an der Finanzierung der Förderinstrumente zusammen mit Ländern und Gemeinden. Bei den Rahmenbedingungen handelt es sich insbesondere um das Mietrecht, das Steuerrecht und die förderrechtlichen Grundlagen der einzelnen Förderinstrumente.

Da Wohnungen langlebige Güter sind, spielt die langfristige Entwicklung der Wohnungsmärkte und der Immobilienwerte für die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in Mietwohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum eine wichtige Rolle. Aber auch für die Mieter hat die auf Dauer zu erwartende Wohnungsmarktsituation und damit Mietentwicklung eine große Bedeutung. Gute Angebotsbedingungen ermöglichen ausreichende Wohnungsbauinvestitionen, dämpfen so die Mieten und Immobilienpreise und helfen dadurch den Haushalten bei der Finanzierung ihrer Wohnkosten.

Die insgesamt gute Wohnungsversorgung in Deutschland ist Ergebnis der Investitionstätigkeit von privaten Investoren und Unternehmen sowie der Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden.

Je nach Lage auf den regionalen Wohnungsmärkten liegt der Akzent der Wohnungspolitik stärker auf dem Neubau oder der Bestandspflege. Gegenwärtig bietet sich ein regional differenziertes Bild mit in der Mehrzahl entspannten Märkten und einigen expandierenden Ballungsräumen mit Wohnungsmarktengpässen. Aufgrund des erreichten hohen Niveaus der Wohnungsversorgung in den meisten Regionen gewinnt die Bestandspolitik an Bedeutung. Auch das in einigen Regionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, mit dem demographischen und dem wirtschaftlichen Strukturwandel einher gehende Überangebot an Wohnungen stellt die Wohnungspolitik vor wichtige Aufgaben, denn bei den von hohen Leerständen betroffenen Wohnungsanbietern können die leerstandsbedingten Mietausfälle zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten bis hin zur Insolvenz führen. Negative Auswirkungen sind auch für Mieter und selbstnutzende Wohnungseigentümer zu vermeiden.

Das große Angebot an Mietwohnungen in Deutschland ist wesentlich auf die Bereitschaft privater Einzeleigentümer und Wohnungs-(bau)gesellschaften und -genossenschaften zurückzuführen, sich im Wohnungsbau zu engagieren und zwar sowohl im öffentlich geförderten wie auch im frei finanzierten Wohnungsbau.

Auch der freie Mietwohnungsmarkt leistet einen beachtlichen Beitrag zur sozialen Wohnungsversorgung. Der größte Teil der Haushalte mit niedrigem Einkommen, darunter zwei Drittel aller Wohngeldempfänger, wohnt in frei finanzierten Mietwohnungen. Umso wichtiger sind die wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Investitionen in den Wohnungsbau, die eine mit anderen Geldanlagen vergleichbare Rendite ermöglichen.

Wohnen ist die wichtigste Funktion unserer Städte. Dies wird allein daran deutlich, dass 50% des Gesamtkapitals in Wohnungen gebunden sind und weitere ca. 25% in wohnungsnahen Dienstleitungen. Die Wohnungs- und Immobilienbranche ist deshalb der natürliche Partner zukunftsgerichteter Stadtentwicklung. Die Immobilien- und Wohnungswirtschaft hat in ihrer gesamten Breite ein originäres Interesse an einer nachhaltigen Stadt- und Immobilienentwicklung.

In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die kommunale Wohnungspolitik verändert und sie werden sich noch weiter verändern. Es wird erforderlich werden, wohnungspolitische Aktivitäten nicht nur auf das Wohnungsamt zu beschränken, sondern stärker mit anderen Politikfeldern zu verzahnen und in die Stadtentwicklung zu integrieren.

Ziel muss die Profilierung des Wohnungsmarktes als Standortfaktor sein, d. h., die Schaffung attraktiver Angebote für Nachfragegruppen mit Wahlmöglichkeiten. Der Schwerpunkt verlagert sich also von der Wohnungsversorgung zur strategischen Wohnstandortentwicklung. Dadurch werden die traditionellen Leistungen der sozialen Wohnungsversorgung nicht weniger wichtig. Aber man muss sich darauf einstellen, dass sich die städtischen Ziele in der Zukunft nur erreichen lassen, wenn es gelingt, Marktprozesse zu verstehen und zu beeinflussen.

Der demographische Wandel hat ein Zeitfenster geöffnet, um neue wohnungspolitische Orientierungen in der Stadtpolitik sukzessive zu verankern. Die Verknüpfung von Wohnstandortattraktivität und Einwohnerentwicklung gibt die Philosophie und die Intention der strategischen Wohnstandortentwicklung wieder.

Dahinter muss letztendlich das Bestreben stecken, für die Bewohner der Kommunen Lebensbedingungen zu schaffen, die sie motivieren, gerne in der Stadt zu leben. Eine Stadt, der die Einwohner – unabhängig von der natürlichen Entwicklung – weglafen, hat einen Handlungsbedarf. Die Aufmerksamkeit, die dem demographischen Wandel heute zukommt, eröffnet die Option, intensiv auf die Rolle des Wohnungsangebotes für die Einwohnerentwicklung hinzuweisen.

Es wäre eine fatale Fehlorientierung in der Stadtpolitik, wenn man die wohnungspolitischen Aktivitäten der Stadt weiterhin vorrangig an die Hilfsbedürftigen ausrichten würde und nicht versucht, für die Mehrheit der Nachfrager am Wohnstandort attraktive Angebote zu schaffen.

Es bedarf effizienterer Kommunikationsprozesse, um Nachfrager, Anbieter und Kommunen zusammenzubringen um sich den Herausforderungen der demographischen Veränderungen und auch der Bewältigung des Klimawandels zu stellen.

Die Städte brauchen sozialen Ausgleich, Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen und wirtschaftlichen Erfolg.

Natürlich können die Kommunen diese Aufgaben nicht aus eigener Kraft bewältigen. Daher unterstützen Bund und Land die Kommunen seit Jahren mit erheblichen Mitteln der Städtebauförderung, des Stadtumbaus und Projekten des Experimentellen Wohnungsbaus und fördern somit im Rahmen der Städtebauförderung die Stabilisierung der Stadtentwicklung und der Wohnungsmärkte. Damit sollen auch die Ziele der nationalen Stadtentwicklungspolitik verwirklicht werden. National in diesem Zusammenhang kann nur gemeinsam bedeuten.

Stadtentwicklung, die Planung, Entwicklung und Sicherstellung eines lebenswerten und lebensfähigen Stadtraums ist nur dann zukunftsorientiert und nachhaltig zu leisten, wenn Bund, Länder und Kommunen Hand in Hand arbeiten, ressortübergreifend gedacht und gehandelt wird, Bevölkerung wie Handlungsträger sich solidarisch für den gemeinsamen Lebensraum Stadt engagieren. Es ist ein Prozess, der auch immer auf weitere Veränderungen und Anforderungen reagieren muss. Es geht um den Organismus Stadt, den urbanen Pulsschlag, die Gesundheit und Lebensfähigkeit von Stadtraum, um das Miteinander von gebauter qualitätsvoller Umwelt und Lebensräumen, die allen Menschen egal welcher Nationalität und sozialer Stellung gleichermaßen ein Zuhause bieten soll. Daran müssen alle gemeinsam arbeiten.

Die wachsende Zahl älterer Menschen führt zu einem steigenden Bedarf an altersgerechten, weitgehend barrierefreien Wohnungen und an Veränderungen des städtischen Umfeldes sowie der kommunalen Einrichtungen. Das bestehende Wohn- und Versorgungsangebot wird diesen veränderten Anforderungen in vielen Bereichen noch nicht gerecht und muss entsprechend angepasst werden.

Bund und Land unterstützen dies durch unterschiedlichste Förderinstrumente. So hat z. B. der Bund zum 1. April 2009 zur **Förderung von barriere-reduzierenden Maßnahmen im Wohnungsbestand** das KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ aufgelegt.

Private Vermieter, Mieter, Selbstnutzer sowie Wohnungsunternehmen können zinsgünstige Kredite in Anspruch nehmen, um Barrieren im Gebäude, in der Wohnung sowie im Wohnumfeld abzubauen. Außerdem werden seit dem 1. April 2009 mit dem KfW-Programm „Investitionsoffensive Infrastruktur“ alle Investitionsvorhaben in die kommunale und soziale Infrastruktur sowie in wohnwirtschaftliche Projekte durch zinsverbilligte Kredite der KfW gefördert. Dafür stehen für 2009/2010 insgesamt 300 Mio. Euro Haushaltsmittel des Bundes bereit. Zu den förderfähigen Vorhaben gehören auch Maßnahmen zur Barrierereduzierung des Wohnumfeldes oder Maßnahmen zur altersgerechten Anpassung.

Erfolgreich gestaltete sich der im Jahr 2007 initiierte **Fördermittelwettbewerb „Städte- und wohnungsbauliche Modellprojekte in Sachsen-Anhalt“**. Qualität und Innovationsgehalt bestimmten hier über die Vergabe der Fördermittel. Wesentliche Ziele waren familien- und altengerechtes Wohnen, Barrierefreiheit, Steigerung der Energieeffizienz, aber auch nachahmenswerte städtebauliche architektonische Lösungen. Insgesamt wurden zu den beiden Stichtagen 30.09.2007 und 31.03.2008 120 Projektvorschläge bei der Investitionsbank eingereicht.

Aus diesen Projekten wurden insgesamt 43 Vorhaben für eine Förderung ausgewählt, 33 Projekte werden nunmehr tatsächlich gefördert. Mit den Förderprojekten werden rund 720 Wohnungen saniert bzw. neu gebaut. Das Gesamtinvestitionsvolumen der Vorhaben beträgt rund 85,0 Mio. Euro. Das Land wird hierfür ca. 24,1 Mio. Euro zur Verfügung stellen.

Insbesondere der Fördermittelwettbewerb leistet einen besonderen Beitrag im Hinblick auf die Unterstützung des Stadtumbauprozesses. Daher hatte sich mein Haus entschlossen, den Wettbewerb auch im Programmjahr 2009 fortzuführen. Zwischenzeitlich sind zum Stichtag 31.08.2009 bei der Investitionsbank 54 Projektvorschläge eingereicht wurden.

Mit den Finanzhilfen zur Förderung des „**Stadtumbau Ost**“ sollen die Gemeinden mit Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, in die Lage versetzt werden, sich frühzeitig auf Strukturveränderungen vor allem in Demographie und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen.

Auch im Rahmen des Bund-Länder-Programms „**Soziale Stadt**“ werden u. a. Investitionen zur Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten, die auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind, finanziell unterstützt. Dazu zählen z. B. Investitionen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes, zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Freiflächen- und Spielflächenangebots sowie zur Integration von Migrantinnen und Migranten.

Im Jahr 2008 wurde das Bund-Länder-Programm „**Aktive Stadt- und Ortsteilzentren**“ für die Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind, gestartet. Die Mittel werden hier insbesondere zur Erhaltung und Entwicklung dieser Bereiche als Standorte für Wirtschaft und Kultur sowie als Orte zum Wohnen, Arbeiten und Leben eingesetzt. Neu ist hier die Kombination von Baumaßnahmen zur Stärkung der Nutzungsvielfalt mit Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen. Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger sowie effektive Mitwirkung und partnerschaftliche Kooperationen aller Altersgruppen in der Stadtentwicklung stellen eine neue Herausforderung in den kommenden Jahren dar.

Vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher finanzieller Mittel gilt es, andere Finanzierungsinstrumente zu entwickeln, welche auch zunehmend private Finanzressourcen aktivieren. Im Rahmen des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ wird daher auch die Möglichkeit eröffnet, einen Fonds einzurichten (so genannte Verfügungsfonds), welcher sich neben den Fördermitteln von Bund, Land und Kommunen aus Mitteln der Wirtschaft, Privaten etc. speist und von einem lokalen Gremium bewirtschaftet wird.

Sehr geehrte Damen und Herren, die Akteure vor Ort – und damit auch die der kommunalen Wohnungspolitik – können meiner Meinung nach einen Stimmungswechsel bewirken, indem sie es als Chance begreifen, mit gemeinsamen Aktionen eine neue Qualität des Gemeinsinns zu entwickeln und konkrete, für alle Beteiligten Nutzen bringende Projekte umzusetzen.

Die Zukunft unserer Städte kann nur im Zusammenwirken mit verlässlichen Partnern gestaltet werden; die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit konkretisieren sich vor Ort in lebendigen, attraktiven Stadtquartieren.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Ordnungspolitischer Rahmen für die Rolle der Kommunen bei der Wohnungsversorgung

*Johann Eekhoff**

1 Zentrale Aufgaben der Kommunen

Die Kommunen haben sich in der Vergangenheit zum Teil auf sehr breiten Tätigkeitsfeldern bewegt. Neben Meldeämtern, Planungsämtern, Sozialämtern etc. haben sie eigene Energieunternehmen, Verkehrsgesellschaften, Schlachthöfe, Gartenbauunternehmen, Wohnungsbauengesellschaften usw. betrieben. Einem Außenstehenden fällt es schwer, zu erkennen, nach welchen Prinzipien die kommunalen Aktivitäten ausgewählt werden. Sind die Kommunen völlig frei, öffentliche Leistungen und wirtschaftliche Angebote zu erbringen?

Unbestritten ist die Berechtigung hoheitlicher Tätigkeiten, wie das Führen öffentlicher Register, das Ausstellen von Ausweisen und Baugenehmigungen. Das gilt auch für die Sozialhilfe, für Maßnahmen zur Suchtbekämpfung und Notfallvorsorge einschließlich des Katastrophenschutzes. Selbstverständlich gehört auch das Angebot öffentlicher Güter wie die Straßenbeleuchtung, der Bau und die Wartung der innerörtlichen Straßen und Plätze unzweifelhaft zu den Aufgaben der Kommunen. Hierbei handelt es sich um Güter, bei denen es extrem unwirtschaftlich oder unmöglich wäre, sie gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Mit dem Kriterium, ob eine Leistung gegen Entgelt erbracht werden kann, ob es sich also um eine wirtschaftliche Tätigkeit handelt, die auch von privaten Unternehmen erbracht werden könnte, nähert man sich dem Bereich, in dem die Kommune schon sehr gute Argumente braucht, wenn sie in den Wettbewerb mit privaten Anbietern tritt oder sogar als Monopolist auftritt.

Gerade in der Wohnungsversorgung ist immer wieder erbittert über die Rolle der Kommunen gestritten worden. Dabei ging und geht es insbesondere um die Frage, inwieweit und zu welchen Preisen die Kommunen unmittelbar Wohnraum für die Bürger bereitstellen sollen. Erst in jüngster Zeit wird unter dem Stichwort „Stadtrendite“ diskutiert, ob es nicht sinnvoll ist, dass kommunale Wohnungsunternehmen originäre kommunale Aufgaben übernehmen.

* Prof. Dr. Johann Eekhoff, Institut für Wirtschaftspolitik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln.

1.1 Bauleitplanung und Infrastruktur

Bevor private Investoren mit dem Bau einer Wohnung beginnen können, muss die Kommune einen Flächennutzungsplan und einen Bebauungsplan beschließen. Damit wird sichergestellt, dass es nicht zu einem Chaos der Nutzung und Bebauung der vorhandenen Flächen kommt. Die Idee ist vielmehr, dass sich die unterschiedlichen Nutzungen möglichst wenig gegenseitig stören, sondern möglichst gut ergänzen. Inwieweit die Kommune auch die Erschließung eines Wohnungsbaugebietes selbst durchführt, hängt u. a. davon ab, ob das Gebiet von einem einzelnen Erwerber erschlossen und bebaut wird oder ob die Parzellen von einzelnen Eigentümern bebaut werden. Das ändert aber nichts an der Notwendigkeit, die Infrastruktur zu planen, die Art und das Maß der Bebauung, die Fluchtlinien und Abstände zu bestimmen usw. Das lässt sich von den privaten Grundstückseigentümern praktisch kaum organisieren und schon gar nicht mit der übrigen städtebaulichen Planung abstimmen, zumal die Erteilung oder Verweigerung eines Baurechts mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen verbunden ist.

Ähnliche Probleme entstehen bei der grundlegenden Modernisierung oder Sanierung großer Areale oder ganzer Stadtteile. Aufgrund der vielfältigen externen Effekte hat es sich als unabdingbar erwiesen, dass die Kommune eine Moderationsrolle bis hin zur Erstellung eines förmlichen Sanierungskonzepts übernimmt und im Grenzfall einzelne Eigentümer enteignet, um eine Blockade oder die Abschöpfung des gesamten Sanierungsgewinns durch einen Eigentümer zu verhindern.

1.2 Soziale Absicherung

Die Kommunen sind Träger der Sozialhilfe und damit der bewährten Mindestabsicherung bzw. Rückfallposition aller Bürger. In der Regel wird den bedürftigen Bürgern ein Geldbetrag zur Verfügung gestellt (Regelsatz), mit dem sie einen Mindeststandard absichern können. Das gilt grundsätzlich auch für das Wohnen, aber mit einem modifizierten Verfahren. Danach können sich die Bedürftigen innerhalb bestimmter Grenzen eine Wohnung suchen und die Kommune übernimmt die volle Miete und die Heizkosten. In Notfällen ist die Kommune verpflichtet, unmittelbar eine Wohnung oder ein Hotelzimmer bereit zu stellen. Daran wird deutlich, dass es nicht nur um die Bezahlbarkeit, sondern auch um den Zugang zu einer Wohnung geht. Diese Regeln gelten für alle Bedürftigen, also die Bezieher von Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II, Sozialgeld usw.

Im Gegensatz zu den Regelsätzen, die bundeseinheitlich festgesetzt sind, variieren die von den Kommunen erstatteten Kosten der Unterkunft (Miete und Heizkosten) sehr stark mit den regionalen Wohnkosten. In der Miete werden praktisch die Standortvorteile mitfinanziert, die von einem Wohnstandort wahrgenommen werden können. Das würde für sich genommen noch nicht dafür sprechen, den Unterstützungsbetrag zu differenzieren. Es ist aber davon auszugehen, dass gerade die Hilfsbedürftigen die Standortvorteile

kaum nutzen können, aber trotzdem die hohen Wohnkosten tragen müssen. Da den Bürgern, die bedürftig sind oder werden, nicht zugemutet werden soll, in Regionen mit erheblich geringeren Wohnkosten abzuwandern und weil auch eine Konzentration von Transferempfängern in Niedrigkostenregionen nicht sinnvoll erscheint, bleibt nur die Möglichkeit, die jeweiligen Wohnkosten für einen Mindeststandard zu übernehmen. Das ist weitgehend unstrittig.

Probleme bereitet die Definition oder besser Nicht-Definition der Mindeststandards. Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Hartz-IV-Gesetze hat der Gesetzgeber keine Vorgaben für den Wohnstandard gemacht. Die Sozialgerichte haben nach und nach die Größenstandards des sozialen Wohnungsbaus als Maßstab für eine angemessene Wohnversorgung herangezogen, nämlich 45 Quadratmeter für die erste Person und 15 Quadratmeter für jede weitere Person in einer Bedarfsgemeinschaft. Außerdem haben sie vergleichsweise großzügige Toleranzen für die Bedarfsgemeinschaften eingeräumt, die bereits eine Wohnung haben und grundsätzlich in eine kleinere Wohnung umziehen müssten.

Es ist aber zu bezweifeln, ob die im sozialen Wohnungsbau angesetzten Wohnstandards als Maßstab für die Wohnversorgung der Transferempfänger herangezogen werden sollten. Die Empfänger von Transferleistungen haben kein oder nur ein sehr geringes Einkommen. Der soziale Wohnungsbau und die entsprechenden Standards wurden für breite Schichten der Bevölkerung konzipiert, also bis deutlich in die Mittelschicht hinein. Das wurde nicht zuletzt dadurch gerechtfertigt, dass die Wohnungen im sozialen Wohnungsbau nicht unentgeltlich bereitgestellt wurden, sondern einen Mietvorteil boten, der im Durchschnitt nicht über einen Euro pro Quadratmeter hinausging.

Die Frage des Wohnstandards für Transferempfänger wird zurzeit intensiv diskutiert, und zwar in zwei Richtungen. Erstens wird gefragt, wie der durch Richterrecht eingeführte Standard wieder eingeschränkt werden kann. Zweitens stellt sich die Frage, wie es zu erreichen ist, dass bei der Wahl der Wohnung wieder die tatsächlichen Kosten in die Abwägung einfließen können.

Die einfachste Idee ist die Pauschalierung der Kosten der Unterkunft. Sie lässt eine Differenzierung nach Kommunen uneingeschränkt zu und sie gewährleistet, dass die Wohnungssuchenden die Marktpreise als Opportunitätskosten in ihre Überlegungen einfließen lassen. Der Vorteil für die Transferempfänger besteht darin, dass ihnen die volle Einsparung zugutekommt, wenn sie sich mit einer geringeren Fläche bzw. einer geringeren Gesamtmiete zufrieden geben, als der Kalkulation der Kommune zugrunde liegt.

Will man an den Wohnflächen festhalten, bis zu denen die Kommune sich an den Kosten beteiligt, könnte man eine progressive Kostenbeteiligung der Wohnungsnutzer vorsehen. So könnte die Kostenbeteiligung an der jeweils zusätzlichen Wohnfläche für eine allein-stehende Person wie folgt gestaffelt werden:

– bis 25 qm	0%
– 25 bis 30 qm	20%
– 30 bis 35 qm	40%
– 35 bis 40 qm	60%
– 40 bis 45 qm	80%
– über 45 qm	100%

Nach diesem Vorschlag nähern sich die Kosten für zusätzliche Wohnflächen schrittweise dem Marktmietniveau und den tatsächlichen Heizkosten, d. h. der Anreiz, sparsam mit Wohnflächen und Heizkosten umzugehen, steigt mit zunehmender Wohnfläche. Die Abwägung zwischen einer teureren Wohnung mit geringem Energieverbrauch und einer billigeren Wohnung mit hohem Energieverbrauch lässt sich allerdings mit einer Pauschale besser erreichen.

1.3 Beschaffung der Mittel

Die Kosten der Unterkunft sind in den Ballungsgebieten höher als in den Kleinstädten und Dörfern. Deshalb wird manchmal die Forderung erhoben, die Bundesregierung müsse den großen Städten einen Ausgleich zahlen wie es mittelbar beim Wohngeld geschieht. Man kann aber auch die Auffassung vertreten, dass die Grundstückseigentümer in den großen Städten eine höhere Bodenrente aufgrund der Ballung beziehen. Nach dieser Argumentation kann die Kommune eine entsprechende Grundsteuer – am besten in der Form einer Bodensteuer – erheben und damit den Wohnkostennachteil der Transferempfänger ausgleichen. Ein voller Ausgleich der Mietunterschiede wie er in einer vollen Übernahme der Kosten der Unterkunft bei gleichen Flächenansprüchen zum Ausdruck kommt, erscheint aber überzogen, weil auch die Menschen mit geringem Einkommen viele Annehmlichkeiten einer Großstadt nutzen können: dichtes und preiswertes Nahverkehrsnetz, große Arztdichte, Arbeitsgelegenheiten usw.

2 Umstrittene Aufgaben der Kommunen

2.1 Sozialer Wohnungsbau und preiswertes Angebot von Mietwohnungen

Der Streit darüber, ob die Kommunen eigene Wohnungsbaugesellschaften brauchen, um eigene Sozialwohnungen bauen und anbieten zu können, hält bis heute an, obwohl einzelne Kommunen – auch große Städte – sich vollständig aus diesen Aktivitäten zurückgezogen haben. Ordnungspolitisch gibt es keinen Zweifel, dass es sich um privatwirtschaftliche

Tätigkeiten handelt, aus denen der Staat und die Kommunen sich heraushalten müssen. Es hat sich erwiesen, dass wirtschaftliche Leistungen nur dann effizient erbracht werden, wenn die Anbieter im Wettbewerb stehen und wenn sie von Verlusten bedroht werden. Kommunale Wohnungsunternehmen können dagegen eine geringe Kapitalverzinsung und selbst Verluste hinnehmen und auf die Steuerzahler abwälzen.

Diese Überlegungen zum wirtschaftlichen Druck, effizient zu arbeiten sind weitgehend anerkannt, auch wenn die Geschäftsführer kommunaler Unternehmen von sich behaupten, sie könnten mit jedem Manager in der Privatwirtschaft mithalten. Deshalb wird die Diskussion um kommunale wohnungswirtschaftliche Aktivitäten auch lieber mit sozialpolitischen Argumenten geführt. Vor allem wird behauptet, die kommunalen Unternehmen würden weniger Miete verlangen und sich besonders intensiv um Problemgruppen kümmern. Diese Behauptungen konnten allerdings empirisch nicht belegt werden. Außerdem kann es nicht darum gehen, von einem Teil der Mieter geringere Mieten zu verlangen als von den übrigen Mietern in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen oder gar ohne Überprüfung der Bedürftigkeit. Eine generelle Verbilligung von Wohnungen durch kommunale Gesellschaften ist weder möglich noch sinnvoll. Letztlich hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass soziale Hilfen unabhängig vom Anbieter der Wohnungen gewährt werden sollten.

2.2 Stadttrendite

Im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungsbestände ist ein neues Phänomen entdeckt worden, nämlich die Stadttrendite. Der Verkauf kommunaler Wohnungen wurde vor allem mit der (Teil-)Entschuldung der Kommunen und den dadurch eingesparten Zinsen begründet, die zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte führte. Damit waren die kommunalen Wohnungsunternehmen herausgefordert, nachzuweisen, dass mit dem bei ihnen gebundenen Kapital gleich hohe Renditen erwirtschaftet würden, so dass die Zinsen aus der Verschuldung aus den Unternehmensgewinnen finanziert werden könnten. In diesem Fall würden sich die Zinseinsparung für zurückgezahlte kommunale Darlehen und der Rückgang der Einnahmen aus den Wohnungsbaugesellschaften ausgleichen. Es gäbe also keinen Grund, die Wohnungen zu verkaufen.

Es zeigte sich aber, dass die Gewinne aus den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften nicht ausreichten, die am Markt zu zahlenden Zinsen auf das gebundene Kapital zu erwirtschaften. Deshalb kam die Frage auf, ob von den Unternehmen nicht Zusatzleistungen für die Kommunen oder für die Bürger erbracht würden, die in der Vergleichsrechnung bisher nicht erfasst wurden. Die Hoffnung war, daraus eine so genannte Stadttrendite abzuleiten, die zur jährlich ausgewiesenen finanziellen Rendite der Wohnungsunternehmen hinzugerechnet werden müsse.

Abgesehen von den Schwierigkeiten der Quantifizierung hat sich dieser Ansatz aber auch von den Fakten her nicht als ergiebig erwiesen. Es ließ sich nicht nachweisen, dass sich kommunale Wohnungsunternehmen in stärkerem Maße als private für die Verbesserung des Wohnumfelds, für die Förderung von Nachbarschaften, für die Lösung von sozialen Problemen, für die Pflege des Stadtbilds usw. einsetzen. Das Thema *corporate social responsibility* ist längst bei den privaten Unternehmen angekommen. Das heißt: So weit es sich um Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachbarschaften und zur Sicherung der Vermietbarkeit handelt, ist praktisch kein Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen festzustellen.

Auch der Fall, in dem eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft echte kommunale Aufgaben übernimmt, ohne dafür zusätzliche Mittel zu erhalten, ist mit größter Vorsicht zu betrachten. Es ist keinesfalls gesichert, dass das jeweilige Unternehmen am besten für die Aufgabe geeignet ist, also effizient arbeitet. Und es bleibt zu fragen, ob darin nicht eine unzulässige Beschränkung des Wettbewerbs besteht.

3 Zusammenfassung

Die Kommunen haben zentrale Aufgaben in der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen. Sie müssen hinreichend Bauland ausweisen und erschließen und die Zuordnung der unterschiedlichen Arten der Flächennutzung so regeln, dass es möglichst wenig gegenseitige Beeinträchtigungen gibt. In den Bebauungsplänen müssen sie dafür sorgen, dass die Wohnungen sich städtebaulich einfügen. Innerhalb der sozialen Mindestsicherung ist den Kommunen die Rolle zugefallen, für Haushalte mit geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit einen Mindestwohnstandard zu gewährleisten. Das geschieht vor allem durch eine finanzielle Unterstützung dieses Personenkreises, in Ausnahmefällen auch durch die unmittelbare Bereitstellung einer Wohnung. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass die Bürger eine Wohnung im privat angebotenen Bestand finden. Für eine aktive Rolle der Kommunen als Anbieter von Wohnungen spricht wenig – im Gegenteil, hier ist Zurückhaltung geboten.

Effizienzanalyse von Wohnungsbaunternehmen

Georg Hirte, Stephan Heinze***

1 Einleitung

Auf dem deutschen Wohnungsmarkt besitzen professionell-gewerbliche Anbieter einen Anteil von etwa 23% am gesamten Wohnungsbestand und von etwa 38% am gesamten Mietwohnungsmarkt. Mehr als die Hälfte dieser Anbietergruppe besteht aus öffentlichen oder genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen (vgl. Abbildung 1). In deren Besitz bzw. unter deren Verwaltung befindet sich etwa ein Fünftel des gesamten Mietwohnungsbestandes. Die kommunalen Unternehmen haben immerhin ein Zehntel des gesamten Mietwohnungsbestandes und etwa 6% des gesamten Wohnungsbestandes in ihrem Portfolio. Damit sind die öffentlichen Wohnungsunternehmen auf dem Wohnungsmarkt und für die Versorgung mit Wohnraum von nicht geringer Bedeutung. Angesichts dessen stellt sich aus ordnungspolitischer Sicht grundsätzlich die Frage, ob es eine ausreichende Wohnraumversorgung der Bevölkerung wirklich erfordert, dass öffentliche Wohnungsunternehmen in einem so großen Umfang in diesem Segment aktiv sind. In einigen Kommunen fand diesbezüglich in den letzten Jahren ein Umdenken statt, vor allem auch, da sie angesichts ihrer angespannten Kassenlage Privatisierungserlöse als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten entdeckt haben. Ähnliches gilt für die gesamte öffentliche Hand, wie Tabelle 1 verdeutlicht. Dort sind alle zwischen 1999 und 2006 getätigten Wohnungstransaktionen in der Bundesrepublik zusammengestellt. Immerhin 56,7% der 1,2 Mio. Verkäufe erfolgten durch Bund, Länder und Gemeinden, deren gesamter Wohnungsbestand durch die Transaktionen um etwa 400 000 Wohneinheiten abnahm. Das vielleicht prominenteste Beispiel für die Erzielung von Privatisierungserlösen ist die Entschuldung der Stadt Dresden durch den Verkauf der kommunalen Wohnungsbau-gesellschaft WOBA an die Fortress AG.¹

Dieser Privatisierungsprozess kam infolge der weltweiten Finanzkrise vorerst zum Erliegen. Man kann jedoch davon ausgehen, dass in nicht allzu weiter Ferne die schlechte Haushaltslage weitere Kommunen dazu bewegen wird, sich von ihren Wohnungsunternehmen zu trennen. Für beide Seiten, die Eigentümer wie auch die Interessenten, sind im Verkaufs- und Verhandlungsprozess unter anderem auch Informationen über die

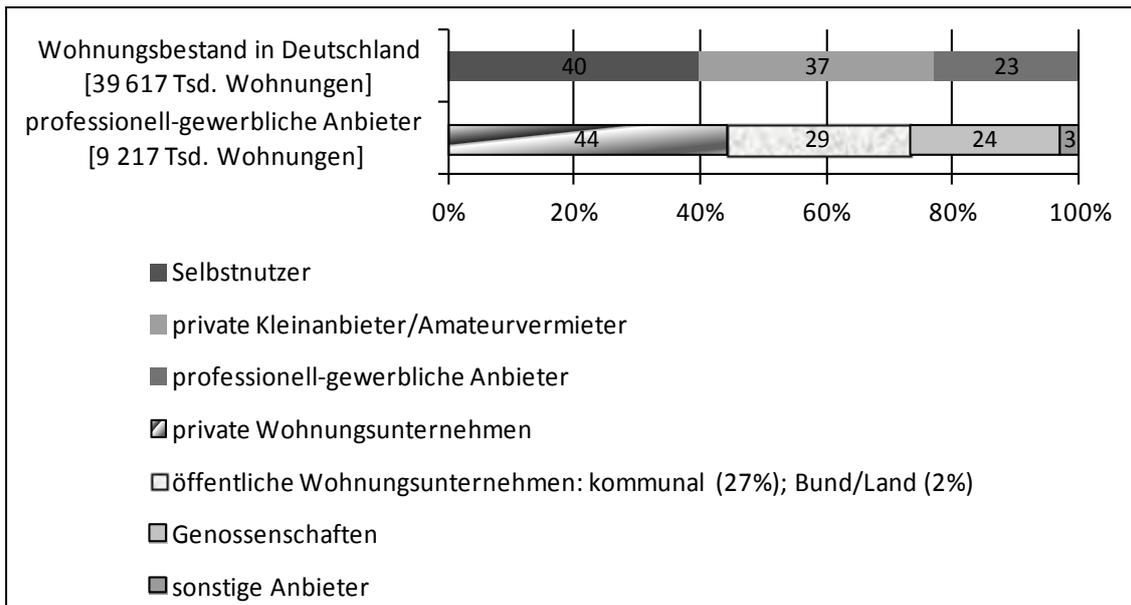
* Prof. Dr. Georg Hirte, Technische Universität Dresden, Institut für Wirtschaft und Verkehr, Verkehrswissenschaftliche Fakultät „Friedrich List“.

** Stephan Heinze, Magdeburg.

¹ *Hirte* (2006) kommentiert den Verkauf der WOBA aus ökonomischer Sicht.

Effizienz der öffentlichen Unternehmen von Bedeutung. Aber auch Kommunen, die nicht beabsichtigen, ihre Unternehmen zu verkaufen, haben ein großes Interesse daran, dass diese effizient agieren und daher möglichst hohe Erträge erwirtschaften oder Verluste minimieren, falls solche unvermeidbar sind.² Sie sollten daher ebenfalls an der Performance der Unternehmen interessiert sein.

Abbildung 1:
Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an GdW (2008), 94.

Angesichts dessen ist es erstaunlich, dass bisher mit Ausnahme einer Vorgängerstudie,³ keine wissenschaftlich fundierte Effizienzanalyse von öffentlichen Wohnungsunternehmen in Deutschland vorgelegt wurde. Es mag sein, dass viele öffentliche Eigentümer einen entsprechenden Bedarf nicht erkennen, da sie als Eigentümer grundsätzlich in den Besitz von relevanten Informationen gelangen könnten. Man sollte jedoch bedenken, dass es nur der Vergleich mit anderen Unternehmen ermöglicht, die Wirtschaftlichkeit der eigenen Wohnungsgesellschaft einzuordnen. Nun sind allerdings entsprechende Informationen über andere Unternehmen nur begrenzt öffentlich verfügbar. Daher wurden Verfahren zur Effizienzanalyse entwickelt, die es ermöglichen, die wenigen vorhandenen Daten gezielt und systematisch im Hinblick auf einen Effizienzvergleich zu nutzen. Zu nennen sind hier vor allem die Data Envelopment Analysis (DEA) und die Stochastic Frontier Analysis (SFA). Diese Verfahren sind nunmehr auch in der Praxis eta-

² Ähnlich ist auch für Genossenschaftsmitglieder eine Information über die Wirtschaftlichkeit ihrer Wohnungsgenossenschaft interessant.

³ Siehe *Hirte, Schmidt* (2008).

bliert – hier spielt die DEA die wesentliche Rolle – und werden durch die Wissenschaft ständig weiterentwickelt.

Tabelle 1:
Transaktionen von Wohnungsbeständen in Deutschland (1999 bis 06/2007)

Anbieter	Transaktionen in % von insgesamt 1 277 Tsd. Wohnungsverkäufen/-käufen		
	Verkäufe	Käufe	Saldo
Kommune	26,5	10,8	-15,6
Bund/Land	30,2	11,1	-19,1
dt. Industrie	18,8	3,5	-15,3
andere dt. Eigentümer	18,5	19,3	+0,8
ausländische Investoren	3,2	50,3	+47,1
sonstige	2,8	5,0	+2,2
Summe öffentliche Hand	56,7	21,9	-34,8
Summe private Eigentümer	43,3	78,1	+34,8

Quelle: BBR (2007), 23.

Im Folgenden werden diese Verfahren verwendet, um die durchschnittliche Effizienz von vorwiegend öffentlichen Wohnungsunternehmen in Deutschland zu ermitteln. Der verwendete Datensatz enthält 69 Unternehmen in den Jahren 2002 bis 2006. Dabei werden sowohl Verfahren der DEA als auch der SFA genutzt. An die DEA wird eine Tobit-Schätzung angeschlossen. Auf diese Weise kann man auch auf Einflussgrößen kontrollieren, die in der DEA nicht berücksichtigt werden können. So kann beispielsweise der Einfluss der Eigentumsform auf die Effizienzergebnisse untersucht werden.

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse anderer Studien sowie die wichtigsten Verfahren vorgestellt. Anschließend werden die Datenbasis, das Forschungsdesign und die Ergebnisse präsentiert und diskutiert.

2 Literaturüberblick

Auf dem Gebiet von Wohnungsunternehmen gibt es einige Effizienzstudien, die jedoch in der Regel Immobilienunternehmen betrachten, die auf den Kapitalmärkten aktiv sind. Beispielsweise nutzen Anderson und Koautoren die Data Envelopment Analysis (DEA) für eine Effizienzanalyse von Real Estate Investment Trusts (REITs) im Zeitraum 1992 bis 1996. Sie finden unter anderem Evidenz für Größenvorteile bei diesen Unternehmen.⁴

⁴ Siehe *Anderson et al.* (2002).

In einer anderen Studie finden Ambrose und Koautoren weitere empirische Belege für die Bedeutung der Unternehmensgröße. Eines ihrer Ergebnisse ist, dass in US-amerikanischen REITs mit zunehmender Größe das Unternehmensrisiko abnimmt.⁵ In der Studie von Miller und Koautoren wird eine Translog-Kostenfunktion für REITs über den Zeitraum von 1995 bis 2003 spezifiziert. Diese wird im Rahmen einer Stochastic Frontier Analysis (SFA) verwendet. Die Ergebnisse deuten auf geringe Größenvorteile hin.⁶ Desweiteren ist Nanka-Bruce zu nennen, der in seiner Studie für den spanischen Markt 425 Firmen mit 50-500 000 Beschäftigten berücksichtigt und eine durchschnittliche Ineffizienz von 34,7% ermittelt.⁷

Die unseres Wissens nach bisher einzige, vergleichbare Effizienzanalyse von deutschen Wohnungsunternehmen wurde von Hirte und Schmidt verfasst.⁸ Dort werden 67 bzw. 68 Unternehmen in den Jahren 2005 und 2006 betrachtet. 41 davon sind kommunale Wohnungsunternehmen und zwölf genossenschaftliche Unternehmen. Der Rest sind private Firmen. Die Effizienz der Unternehmen im Hinblick auf das Ziel „Vermietung von Wohneinheiten“ ist im Durchschnitt 77% in 2005 und 66% in 2006. Eine zusätzliche Tobit-Schätzung, in der der Einfluss weiterer Variablen auf die Effizienzergebnisse der einzelnen Unternehmen untersucht wurde, ergab, dass die Eigentumsform keinen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Dem gegenüber gibt es jedoch Evidenz für die Relevanz der Unternehmensgröße. Diese Studie ist auch die bisher einzige, in der auch Wohnungsbaugenossenschaften mit im Fokus stehen. Allerdings sollten infolge der Instabilität der Ergebnisse über die beiden Beobachtungsjahre die Resultate der Studie nur mit großer Zurückhaltung interpretiert werden.

Diese Studie von Hirte und Schmidt wird im Folgenden im Hinblick auf öffentliche Wohnungsbauunternehmen aktualisiert und verbessert. Unter anderem ist hier die Zahl der betrachteten öffentlichen Unternehmen deutlich höher, der betrachtete Zeitraum länger und die verwendeten Verfahren differenzierter. Diese Verfahren werden im nächsten Abschnitt näher erläutert.

5 Siehe *Ambrose et al.* (2005).

6 Siehe *Miller et al.* (2006).

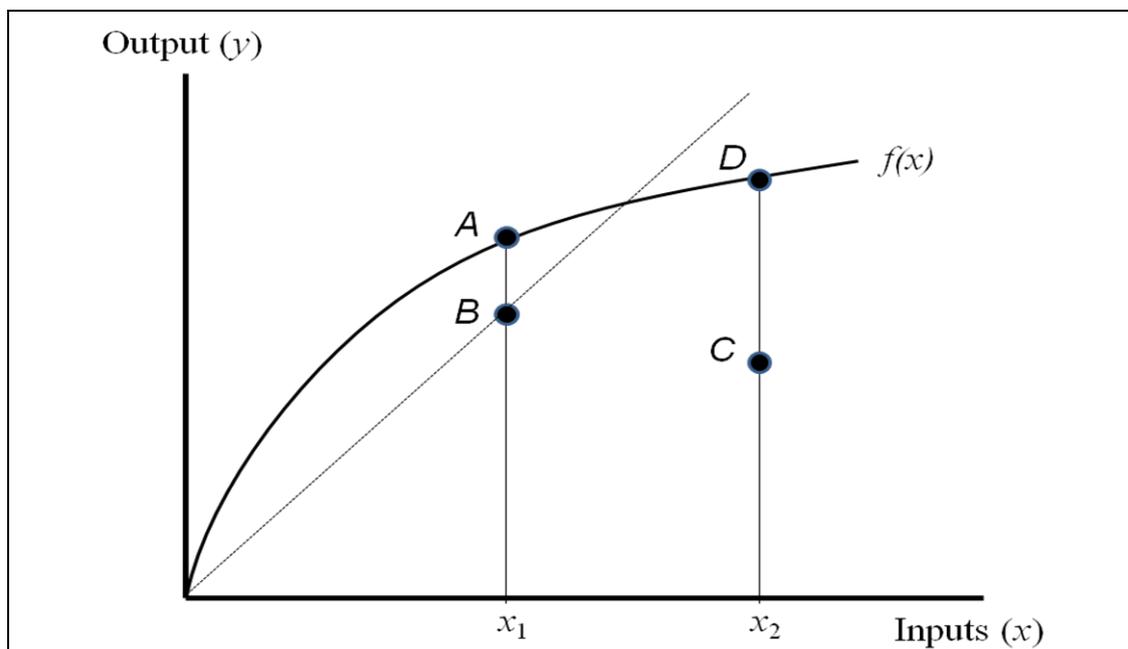
7 Siehe *Nanka-Bruce* (2006).

8 Siehe *Hirte, Schmidt* (2008).

3 Methodik und Design

Zweck der Effizienzanalysen ist es abzuschätzen, ob ein Unternehmen mit gegebenem Inputeinsatz einen höheren Output erzielen könnte oder, ob dasselbe Outputniveau mit einem geringeren Inputeinsatz erreicht werden könnte. In Abbildung 2 ist $f(x)$ die Produktionsfunktion oder Effizienzgrenze (Grenzfunktion), die anzeigt welcher Output in einem effizienten Unternehmen mit einem gegebenen Input maximal erreichbar wäre. Beispielsweise produziert Unternehmen D auf der Effizienzgrenze, während Unternehmen C bei gleichem Inputniveau einen erheblich geringeren Output produziert und daher ineffizient arbeitet. Unternehmen C ist zugleich auch unproduktiver als Unternehmen D, da seine Produktivität, also das Verhältnis von Output zu Input, geringer ist. Dennoch sollte man beachten, dass es einen generellen Unterschied zwischen Effizienz und Produktivität gibt, der ebenfalls anhand Abbildung 2 verdeutlicht werden kann. Beispielsweise ist Unternehmen B produktiver als Unternehmen D, da es mit dem halben Input mehr als die Hälfte des Outputniveaus von B erreicht. Dennoch produziert Unternehmen B ineffizient, da es unterhalb seines effizienten Referenzpunktes A liegt, und damit bei gleichem Input weniger Output generiert, als das Benchmarkunternehmen A. Demnach liegen die effizienten Firmen bzw. Benchmarkunternehmen alle auf der Effizienzgrenze. Die Distanz eines Unternehmens zu seiner Benchmark auf der Effizienzgrenze ist damit ein mögliches Maß für seine Ineffizienz.

Abbildung 2:
Effizienz und Produktivität



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hirschhausen et al. (2007), 446.

Die Produktionsfunktion, d. h. die Effizienzgrenze, ist allerdings in der Regel unbekannt und muss auf Basis einer Stichprobe von beobachteten Unternehmensdaten ermittelt werden. Hierzu werden Daten von Unternehmen benötigt, welche die gleiche Technologie und die gleichen Arten von Inputs und Outputs einsetzen.⁹

Die erste zentrale Aufgabe einer Effizienzanalyse ist es, die unbekannte Produktionsgrenze zu bestimmen. Hierzu existieren mehrere Verfahren. Eine Möglichkeit ist die Konstruktion der Produktionsgrenze mittels eines nicht-parametrischen Ansatzes wie den der Data Envelopment Analysis. Die Produktionsgrenze kann aber auch durch einen parametrischen Ansatz wie den der Stochastic Frontier Analysis (vgl. Abschnitt 3.2) geschätzt werden.

3.1 Data Envelopment Analysis (DEA)

Die Data Envelopment Analysis (DEA) wurde von Charnes, Cooper und Rhodes entwickelt.¹⁰ Das Modell nutzt lineare Programmierungsmethoden und bestimmt eine lineare Effizienzgrenze aus der Stichprobe. Dies setzt voraus, dass die Unternehmen hinsichtlich ihrer Produktionstechnologie vergleichbar, genau genommen sogar identisch sind. Da in der DEA keine Marktpreise verwendet werden, sondern Schattenpreise in Form von Aggregationsgewichten, kann nur die technische Effizienz und nicht die allokativen Effizienz ermittelt werden. Die technische Effizienz der einzelnen Firmen (DMUs) wird dann durch einen Vergleich mit ihrem Referenzpunkt (Benchmark) auf der Effizienzgrenze bestimmt. Das Benchmarkunternehmen ist entweder die beste vergleichbare Firma oder eine ‚fiktive‘ beste Firma.¹¹

Bei der Data Envelopment Analysis unterscheidet man lineare Produktionstechnologien mit konstanten Skalenerträgen (Constant Returns to Scale = CRS)¹² und variablen Skalenerträgen (Variable Returns to Scale = VRS).¹³ Konstante Skalenerträge bedeuten, dass jedes Produktionsniveau mit derselben Proportion an Inputs bzw. an Inputkosten hergestellt werden kann. Bei den VRS-Modellen werden im Gegensatz dazu Größenvorteile von Unternehmen betrachtet. Nehmen mit steigendem Output die einzusetzenden Inputmengen bzw. Produktionskosten je zusätzlicher Outputeinheit ab, so spricht man von steigenden Skalenerträgen (IRS). Abnehmende Skalenerträge (DRS) liegen hingegen

⁹ Vgl. *Hammerschmidt* (2006), 11 f.

¹⁰ Siehe *Charnes, Cooper, Rhodes* (1978). Sie greifen dabei auf eine Arbeit von Farrell zur stückweisen linearen Approximation von Produktionsfunktionen zurück. Siehe *Farrell* (1957).

¹¹ Eine ausführliche aktuelle Darstellung der Konzepte, die der DEA zugrundeliegen sowie von verschiedenen DEA-Verfahren findet sich beispielsweise in *Coelli et al.* (2005) oder *Cantner et al.* (2007).

¹² Entwickelt wurde die CRS von *Charnes, Cooper, Rhodes* (1978).

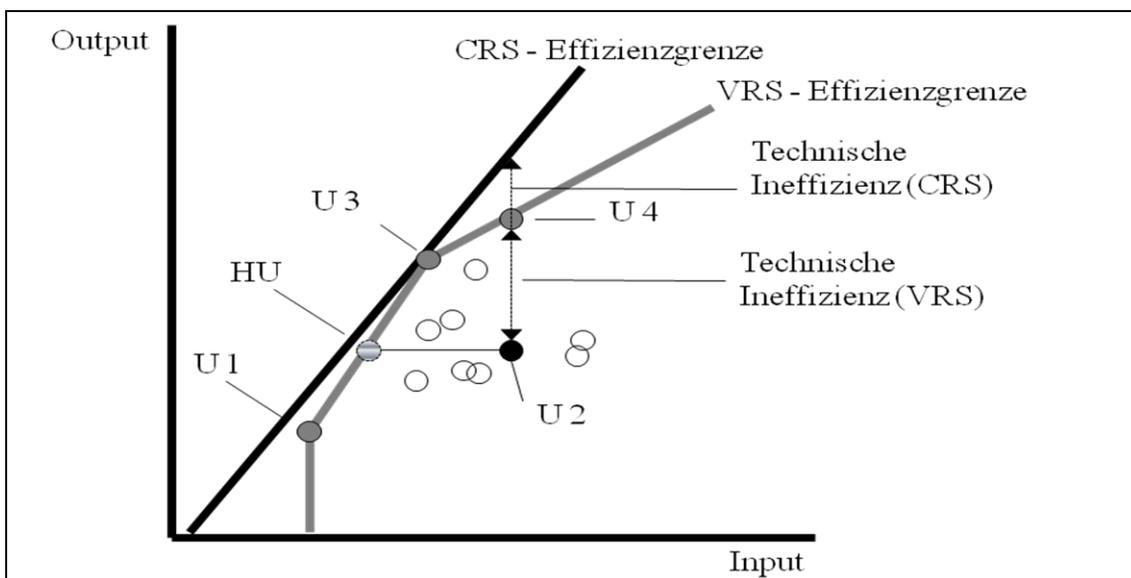
¹³ Die VRS-Formulierung geht auf *Banker, Charnes, Cooper* (1984) zurück und wird entsprechend auch als BCC-Modell bezeichnet.

dann vor, wenn mit erhöhter Produktionsmenge die für eine produzierte Einheit benötigten Inputmengen bzw. die anfallenden Produktionskosten zunehmen.

Das VRS-Modell erlaubt die Berücksichtigung variabler Skalenerträge. Dies ist dann sinnvoll, wenn die Unternehmen nicht mit einer optimalen Betriebsgröße, d. h. in einem optimalen Skalenertragsbereich agieren. Daher kann neben der technischen Effizienz auch die Betriebsgröße die Ursache für auftretende Ineffizienzen zugelassen werden.¹⁴ Die sich im VRS-Modell ergebende Randfunktion umschließt die untersuchten Einheiten deutlich enger.

Die DEA-Modelle werden des Weiteren in orientierte und nicht-orientierte Modelle differenziert. Während bei den nicht-orientierten Modellen sowohl Inputs als auch Outputs simultan variiert werden, wird bei den orientierten Modellen entweder nur die Minimierung der einzusetzenden Inputs bei einem gegebenen Output oder nur die Maximierung der Outputs bei gegebenen Inputs betrachtet. Man spricht im letzteren Fall von einem outputorientierten Modell. Dieses untersucht, um wie viel der Output erhöht werden müsste, um die verwendeten Inputs effizient einzusetzen.

Abbildung 3:
DEA



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Coelli et al. (2005), 174, 74.

¹⁴ In den Modellen der DEA existieren noch weitere Modelle, die als Spezifikationen für die schon beschriebenen Ansätze dienen. Die NDRS (Non Decreasing Returns to Scale) weist nicht fallende Skalenerträge auf und die NIRS (Non Increasing Returns to Scale) weist nicht zunehmende Skalenerträge aus. Die VRS-Technologie wird aus der Kombination der NIRS- und NDRS-Technologie bestimmt. Sie kann dementsprechend lokale Abschnitte mit IRS, CRS oder DRS enthalten.

In Abbildung 3 ist das Grundprinzip der DEA für den Fall dargestellt, dass ein Output und ein Input betrachtet werden. Die Punkte stellen die Output-Input Relationen der einzelnen Unternehmen dar. Im CRS-Verfahren wird die lineare Effizienzgrenze bestimmt, indem die steilste erreichbare und durch den Koordinatenursprung gehende Linie bestimmt wird. In der Abbildung ist das die CRS-Effizienzgrenze und das Unternehmen U 3 ist das einzige Unternehmen, das auf dieser Grenze liegt. Es hat die höchste Output-Input Relation und determiniert damit auch den Benchmark für die anderen Unternehmen.

Im Fall der variablen Skalenerträge wird eine konkave Funktion gesucht. Die Lage der Unternehmen U 1, U 3 und U 4 determiniert den Verlauf der VRS-Effizienzgrenze. Diese Unternehmen sind effizient und bekommen den Effizienzwert 1 zugeteilt. Die anderen Firmen werden relativ zur Effizienzgrenze bewertet. Beispielsweise wird die technische Effizienz von U 2 im outputorientierten Ansatz – also bei gegebenen Inputs – relativ zur Performance des Unternehmens, das exakt senkrecht darüber auf der Effizienzgrenze liegt, verglichen. Dies ist hier die Firma U 4. Gibt es im Datensatz kein Unternehmen, welches diese Eigenschaft erfüllt, wird ein Benchmarkunternehmen konstruiert. Im Fall einer Inputorientierung wäre HU das entsprechende hypothetische Vergleichsunternehmen für Unternehmen U 2. Der Unterschied zwischen der technischen Effizienz des Unternehmens im CRS-Fall (technische Ineffizienz CRS) und der technischen Effizienz im VRS-Fall (technische Ineffizienz VRS) entspricht der Skalenineffizienz.

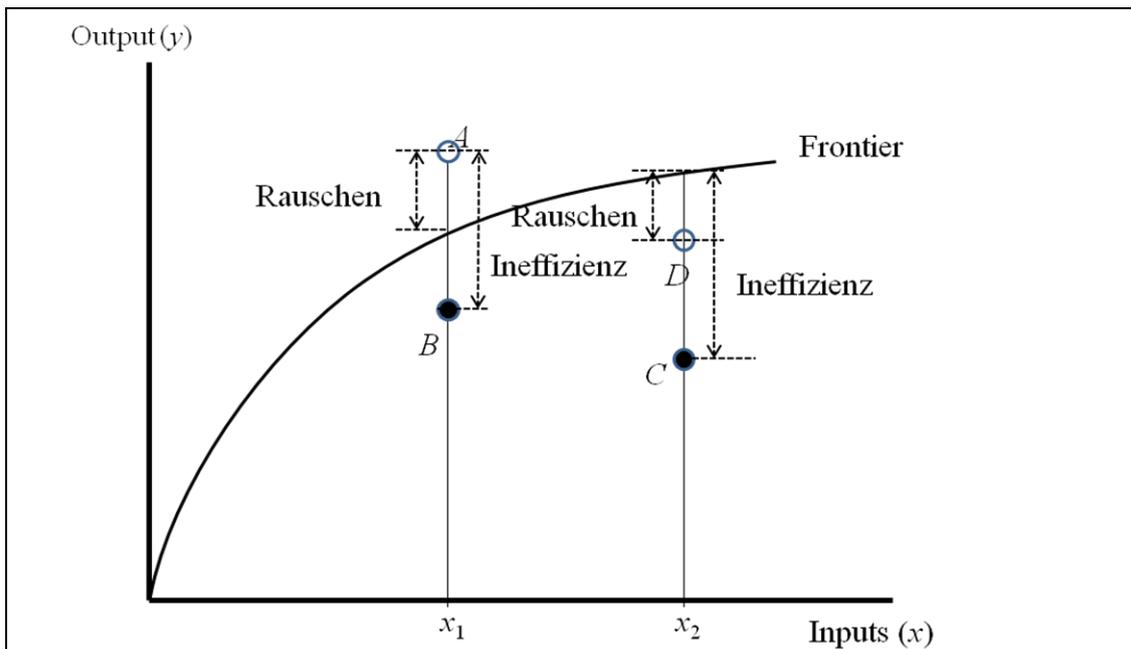
Die DEA bietet eine Reihe von Vorteilen im Vergleich zu dem alternativen parametrischen Verfahren der Stochastic Frontier Analysis. Es ist vorab keine spezifische Form der Produktionsfunktion vorgegeben. Diese ergibt sich aus der Optimierung. Darüber hinaus ist keine Annahme über die Verteilung der Störterme notwendig, da diese nicht berücksichtigt werden. Im Gegensatz zu einem ökonomischen Ansatz über Gewinnmaximierung oder Kostenminimierung können in der DEA auch Daten verwendet werden, zu denen es keine Preisinformationen gibt. Schließlich ist es möglich, mehrere Output- und Inputvariablen zu definieren.

Ein wesentlicher Nachteil der DEA besteht darin, dass systematische – also stochastische – Einflüsse nicht heraus gerechnet werden können. So würde beispielsweise ein Unternehmen, welches infolge einer zufälligen Häufung von Störungen ein schlechtes Ergebnis erzielt, als besonders ineffizient und ein Unternehmen, das zufälliger Weise gerade von solchen Störungen in besonderem Maße verschont wird, als besonders effizient eingestuft. Damit könnte sich die Benchmark auch für andere Unternehmen verschieben, die damit nun als weniger effizient gelten. Ebenso problematisch ist die große Anfälligkeit gegen Ausreißer, also einzelne, besonders stark abweichende Beobachtungen. Auch diese könnten die Lage der Effizienzgrenze stark beeinflussen und die errechnete Effizienz der anderen Unternehmen erheblich senken.

3.2 Stochastic Frontier Analysis (SFA)

Aigner, Lovell und Schmidt sowie Meeusen und van den Broeck haben unabhängig voneinander das Modell der stochastischen Produktionsgrenze für Querschnittsdaten aufgestellt.¹⁵ Dieses nutzt ökonometrische Verfahren, um die Produktionsgrenze (auch: Grenzfunktion oder Frontier) zu schätzen. Dabei werden zufällige Abweichungen ebenso wie vermutete Ineffizienzen heraus gerechnet. Abbildung 4 zeigt eine Illustration dieses Ansatzes. Die Grenzfunktion ist der deterministische Teil der Schätzung und stellt die geschätzte Effizienzgrenze dar. Die tatsächlichen Beobachtungen, beispielsweise B und C, können zufällig oder infolge von Ineffizienzen von der Grenzfunktion abweichen. Würden die Unternehmen effizient agieren, wäre ihr stochastischer Output mit A bzw. D gegeben. Die Abweichung von der Grenzfunktion ist dann rein zufällig und ist in der Abbildung als die Strecke, die mit „Rauschen“ gekennzeichnet ist, eingezeichnet. Die Differenz zwischen dem stochastischen Output und dem tatsächlichen Output, d. h. die Strecken AB bzw. DC, entspricht der Ineffizienz des Unternehmens.

Abbildung 4:
Effizienz in der Stochastic Frontier Analysis



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Coelli et al. (2005), 244.

Das Modell kann auch für eine gepoolte Schätzung mit Paneldaten verwendet werden, vorausgesetzt die Stichproben der einzelnen Perioden wurden unabhängig voneinander erhoben. Dies ist in der Regel nicht der Fall. Um die Panelstruktur, also Informationen

¹⁵ Vgl. Aigner, Lovell, Schmidt (1977); Meeusen, van den Broeck (1977). Siehe auch Greene (2005).

über die Unternehmen im Zeitablauf explizit berücksichtigen zu können, wurden SFA-Modelle mit Panelschätzern entwickelt.¹⁶ Diese ermöglichen auch eine Analyse der Veränderung der Effizienz über die Zeit.

Grundsätzlich lassen sich die Panelansätze in zeitinvariante und zeitvariante Ineffizienzmodelle unterscheiden. Im zeitinvarianten Modell wird die Struktur der Ineffizienzen über die Zeit als konstant angenommen. Dies ist unserer Ansicht nach eine sehr starke Annahme, weshalb wir im Folgenden das zeitvariante Modell verwenden, das auf Battese und Coelli zurückgeht.¹⁷

Die Nachteile der Stochastic Frontier Analysis bestehen darin, dass sie die Vorgabe einer konkreten Produktions- oder Kostenfunktion sowie eine Verteilungsannahme erfordern. Daher bezeichnet man diese Verfahren auch als parametrische Verfahren. Ihr großer Vorteil besteht darin, dass auch Zufallseinflüsse berücksichtigt und Aussagen über statistische Signifikanz der Schätzwerte gemacht werden können.

Damit sind die wesentlichen Grundlagen dargestellt. Im Folgenden werden nun Daten sowie Ergebnisse vorgestellt.

4 Untersuchung und Ergebnisse

4.1 Daten

In der Analyse werden Kapitalgesellschaften betrachtet, die gemäß § 325 HGB der Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses in dem vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Bundesanzeiger unterliegen. Ein Großteil der Daten konnte daher aus den in den Jahren 2002 bis 2005 veröffentlichten Jahresabschlüssen entnommen werden. Dabei handelt es sich um Bilanz-, Gewinn- und Verlustrechnungsdaten sowie weitere Informationen (z. B. Leerstand) aus dem Lagebericht. Gegebenenfalls wurden diese Daten durch Angaben auf den Homepages der Wohnungsunternehmen bzw. den auf Anfrage zugesandten Geschäftsberichten ergänzt. Die Identifizierung der Eigentümerstruktur erfolgte anhand der Anteile am Stammkapital. Wohnungsunternehmen mit über 50% Stammkapitalanteil in öffentlicher Hand werden als öffentliche Wohnungsunternehmen erfasst, Unternehmen mit einem geringeren öffentlichen Anteil am Kapital wurden als private Unternehmen deklariert.

¹⁶ Siehe z. B. *Greene* (2005). Ein Überblick über andere Verfahren findet sich bei *Kumbhakar, Lovell* (2003).

¹⁷ Siehe *Battese, Coelli* (1995).

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden Tochterunternehmen nur in den Datensatz aufgenommen, wenn sie durchgehend eigenes Personal beschäftigten. Da die Mitarbeiter beim Mutterunternehmen angestellt sind, ist den Tochterunternehmen kein Arbeitsaufwand zurechenbar, was die Effizienzanalyse beeinflussen würde. Außerdem konnten Unternehmen nicht berücksichtigt werden, die zum Teil keinen Aufwand für Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung ausgewiesen haben, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser gleich Null war.

Die große Gruppe der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland wird nicht berücksichtigt. Der entscheidende Grund hierfür ist die fehlende Offenlegungspflicht der Jahresabschlüsse, weshalb sich die Datenlage als schwierig erweist.

Ein weiteres Problem betrifft die Aufstellung des Jahresabschlusses nach den Richtlinien des HGB. Vereinzelt wurden Jahresabschlüsse nach International Accounting Standards (IAS) gebildet, die aber nicht mit erstgenannten vergleichbar sind. Deshalb sind deutsche Unternehmen, die im Zuge eines Börsenganges ihre Rechnungslegung auf IAS umgestellt haben (z. B. GAGFAH GROUP), aus der Stichprobe ausgeschlossen. Außerdem liegen alle verwendeten Jahresabschlüsse in der Form des Gesamtkostenverfahrens vor und berichten über das abgeschlossene Geschäftsjahr 1. Januar bis 31. Dezember.

Darüber hinaus erfolgte eine grundsätzliche Selektion hin zu Unternehmen mit dem Kerngeschäft der Bewirtschaftung von eigenen bzw. von für Dritte verwalteten Wohnungen. Damit sind Wohnungsunternehmen, die sich auf Bewirtschaftung von gewerblichen Einheiten spezialisiert haben, sowie Unternehmen mit Fokussierung auf das Bauträger- bzw. Maklergeschäft nicht Gegenstand der Untersuchung.

Insgesamt sind 69 Wohnungsunternehmen im Datensatz enthalten. Für diese liegen vollständige Daten für die vier Jahre zwischen 2002 und 2005 vor. Tabelle 2 zeigt die Struktur des Datensatzes hinsichtlich Eigentumsverhältnis und Bundesgebiet.

Tabelle 2:
Anzahl Wohnungsunternehmen nach Bundesgebiet

Bundesgebiet	öffentlich	privat	Summe
Ost	23	2	25
West	36	8	44
Summe	59	10	69

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zur Beurteilung der Repräsentativität der Stichprobe dient das Geschäftsjahr 2005. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes betrug im Jahr 2005 der Gesamtwohnungsbestand in Deutschland 39 550,56 Tsd. Wohneinheiten (WE).¹⁸ Es wird angenommen,

¹⁸ Siehe *Statistisches Bundesamt* (2007), 277.

dass der Mietwohnungsbestand 2005 ähnlich wie im Jahr 2006 ca. 60%, d. h. 23 730,34 Tsd. WE, des Gesamtbestandes entsprach (vgl. Kapitel 2.3). Die Wohnungsunternehmen im Datensatz bewirtschafteten im Jahr 2005 einen Wohnungsbestand von insgesamt 1 303,90 Tsd. WE. Damit repräsentieren sie rund 5,6% des Mietwohnungsbestandes in Deutschland. Darüber hinaus wird für 2005 die Mitgliederstruktur des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) herangezogen. Im GdW sind u. a. die öffentlichen Wohnungsunternehmen organisiert. Laut GdW waren 722 von insgesamt 2 996 Mitgliedern öffentliche Wohnungsunternehmen.¹⁹ Mit 59 Unternehmen sind damit 8,5% aller öffentlichen Wohnungsunternehmen erfasst.

Für die Analyse ist es erforderlich, Unternehmensziele zu definieren, um die Effizienz des Unternehmens im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele untersuchen zu können. Zusätzlich ist es notwendig, Output- und Inputvariablen zu definieren. Obwohl die DEA es ermöglicht, multiple Outputs zu verwenden, wird im Weiteren davon ausgegangen, dass die Unternehmen das Ziel verfolgen, möglichst viele Wohneinheiten zu vermieten. Da die öffentlichen Unternehmen im Fokus stehen, ist es nicht sinnvoll, ein Gewinnmaximierungsziel zu unterstellen. Daher werden Verkaufs- und Verwaltungstätigkeiten im Weiteren nicht berücksichtigt. Vielmehr wird angenommen, dass die öffentlichen Unternehmen die Wohnraumversorgung unterstützen. Dies wird durch die Anzahl der vermieteten Wohneinheiten approximiert. Im Vergleich zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen ist dann jedoch zu berücksichtigen, dass die privaten Unternehmen andere Ziele verfolgen. Ein weiteres mögliches Ziel wäre die Kostenminimierung. Wir gehen davon aus, dass dies für öffentliche Unternehmen nicht ein vorrangiges Ziel ist. Ebenso problematisch sind Aktivitäten, die sich auf Kauf und Fremdverwaltung von Wohneinheiten beziehen. Diese sind für private Unternehmen wichtige Outputvariablen, für öffentliche Unternehmen in der Regel jedoch nicht. Aufgrund dieser Überlegungen wird die Maximierung der Anzahl der vermieteten Wohneinheiten als dominantes Unternehmensziel angesehen. Die entsprechende Outputvariable ist dann die Anzahl an vermieteten Wohneinheiten.

Als Inputvariablen werden in mengenmäßiger Erfassung für den Inputfaktor Arbeit die Anzahl der durchschnittlich im Geschäftsjahr angestellten Vollzeit-Mitarbeiter verwendet. Der Einsatz von Kapital wird über Abschreibungen abgebildet. Vorleistungen werden über den ausgewiesenen Aufwand für Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung und den Aufwand für die Hausbewirtschaftung erfasst.

Die in Tabelle 3 zusammengefasste deskriptive Statistik zeigt, welche erheblichen Unterschiede zwischen den Unternehmen bestehen. Im Durchschnitt vermieten die Unternehmen 17 305 WE, die zwischen einem minimalen Wert von 2 473 WE und einem maximalen Wert von 92 738 WE variieren. Die Leerstandsquoten liegen zwischen 0 und 38,4%. Die Unternehmen beschäftigen zwischen 20 und 911 Mitarbeiter, im Durchschnitt

¹⁹ Siehe *GdW* (2005), 2.

sind das 186 Mitarbeiter. Die Aufwendungen durch Hausbewirtschaftung betragen im Durchschnitt 39 627 Tsd. Euro. Die Spanne des ausgewiesenen Aufwandes für Instandhaltung, Instandsetzung und Modernisierung reicht von 104 Tsd. bis 176 601 Tsd. Euro. Die Zinsbelastung liegt im Durchschnitt bei 15 738 Tsd. Euro.

Tabelle 3:
Deskriptive Statistik der untersuchten Wohnungsunternehmen

Variable	Anzahl Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Output vermietete Wohneinheiten	276	17 305	16 567	2 473	92 738
Inputs					
Mitarbeiter	276	186	189	20	911
Abschreibungen	276	18 384	41 473	130	643 451
Aufwand Hausbewirtschaftung (Aufwand)	276	39 627	44 173	4 486	294 352
Instandhaltungsaufwand	276	19 604	24 258	104	176 601
zusätzliche Informationen					
Leerstandsquote	276	8,0	8,8	0	38,4
Umsatz	276	85 831	88 957	11 178	545 368
Jahresüberschuss	276	-256	14 393	-103 715	46 488

In der Tabelle sind die Beobachtungen über alle vier Jahre hier zusammengefasst.

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.2 Ergebnisse der DEA

4.2.1 Effizienz

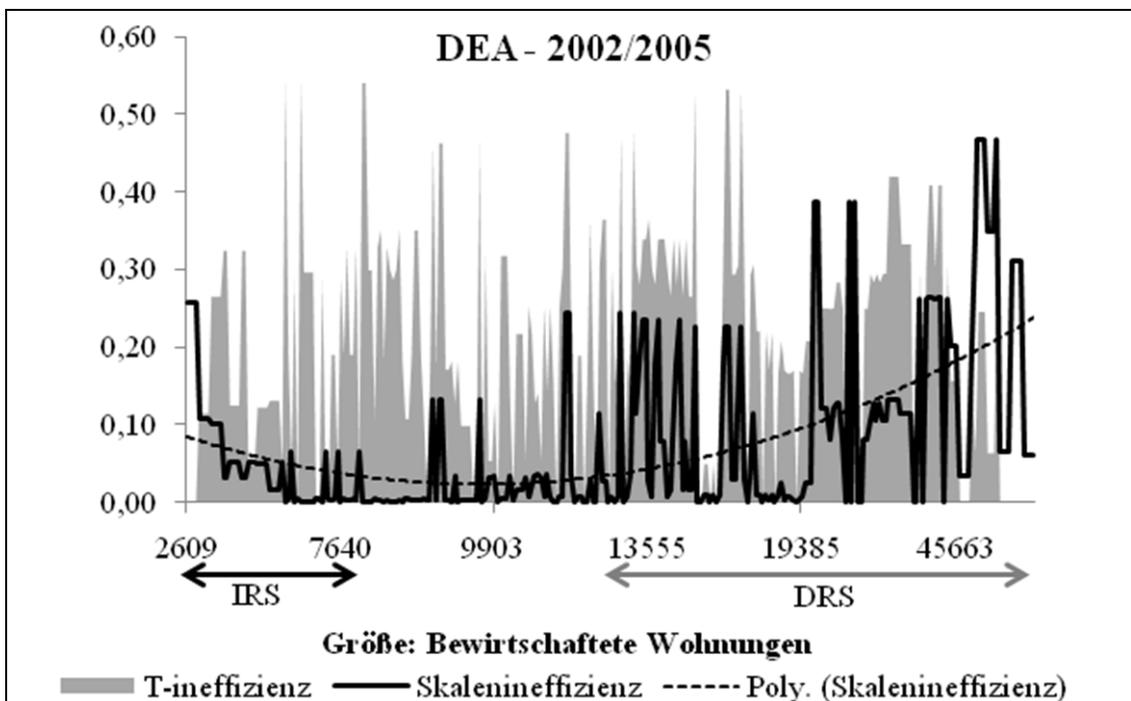
Der Vorteil der Paneldatenstruktur besteht darin, dass die Beobachtungen von vier Jahren zur Berechnung der technischen Effizienz und der Skaleneffizienz im Hinblick auf das Outputziel verwendet werden können. In Abbildung 5 sind die Ergebnisse in Form von Ineffizienzen nach Unternehmensgröße, die über die Anzahl der bewirtschafteten Wohneinheiten definiert ist, abgebildet. Effiziente Unternehmen haben den Wert Null. Je höher die Werte, umso stärker weicht das entsprechende Unternehmen von seiner Effizienzgrenze, der Benchmark ab.

Die grau eingefärbte Fläche markiert die technische Ineffizienz (T-Ineffizienz). Es gibt eine hohe Schwankung in den Effizienzgraden, einige Unternehmen erreichen einen Ineffizienzwert von etwa 0,50 auf einer Skala von 0 bis 1.

Die durchgezogenen schwarzen Linien in Abbildung 5 zeigen den Grad der im DEA-Verfahren berechneten Skalenineffizienz über die gesamte Periode. Die gestrichelte

schwarze Linie spiegelt den Trend der Skalenineffizienz wider. Unternehmen, deren Skalenineffizienz nahe bei null liegt, agieren mit der optimalen Unternehmensgröße. Hingegen sind Unternehmen, deren Skalenineffizienz hoch ist, entweder zu klein oder zu groß. Zu klein sind die Unternehmen dann, wenn unter steigenden Skalenerträge agieren. Solche Unternehmen sind in der Abbildung durch den schwarzen, mit „IRS“ bezeichneten Pfeil gekennzeichnet. Unternehmen dieser Größe, die eine zu geringe Skaleneffizienz haben, sind ineffizient klein. Dies gilt vor allem für Unternehmen unterhalb von 3 500 bewirtschafteten Wohneinheiten.

Abbildung 5:
Technische und Skalenineffizienz nach Unternehmensgröße
- DEA 2002 bis 2005 -



Quelle: Eigene Berechnungen.

Unternehmen, die im Bereich abnehmender Skalenerträge agieren und eine hohe Skalenineffizienz haben, sind tendenziell ineffizient groß. Diese Unternehmen sind in der Abbildung durch den grauen, mit „DRS“ bezeichneten Pfeil gekennzeichnet. Darunter fallen Unternehmen ab etwa 13 500 bewirtschafteten Wohneinheiten. Allerdings befinden sich darunter auch einige Unternehmen mit effizienter Größe – also einer sehr geringen Skalenineffizienz.

Im mittleren Bereich ist es nicht generell möglich, Aussagen darüber zu treffen, ob die ineffizienten Unternehmen zu groß oder zu klein sind. Dieser Bereich enthält die meisten der effizienten Unternehmen.

Die Abbildung zeigt aber auch, dass sehr große Unterschiede zwischen vergleichbar großen Unternehmen bestehen. Dies kann auf Effizienzunterschiede, aber auch andere Einflüsse oder sogar zufällige Unterschiede zurückzuführen sein. Um letzteres zu überprüfen, wird noch eine Stochastic Frontier Analysis durchgeführt.

4.2.2 Einflussgrößen auf die Effizienz

Will man nun wissen, wie sich Charakteristika der einzelnen Firmen, die sich nicht auf den Produktionsprozess beziehen oder wie sich Charakteristika der Umgebung der Firmen auf die Effizienz der Unternehmen auswirken, kann zusätzlich eine ökonometrische Analyse mit den in der DEA ermittelten Effizienzwerten als abhängige Variable durchgeführt werden. Da die Effizienzwerte nach oben beschränkt sind – sie können den Wert eins nicht überschreiten – ist hierzu ein Tobit-Verfahren mit rechtszensierten Werten durchzuführen. Die Panelstruktur erlaubt es, hier ein Panel-Tobit-Verfahren mit Random Effects durchzuführen.

Tabelle 4 enthält die Ergebnisse der Schätzung in der nur noch 60 Firmen eingehen, da überregional aktive Firmen nun nicht berücksichtigt werden. Die zweite Spalte bezieht sich auf die technische Effizienz und Spalte vier auf die Skaleneffizienz. Wir finden Evidenz für einen schwach positiven Einfluss der Eigentumsform. Private Firmen sind demnach effizienter. Die Spalte drei weist die marginalen Effekte aus, also z. B. um wie viel die Effizienz steigt, wenn von öffentlicher auf private Eigentumsform übergegangen wird.²⁰ Die Effizienz stiege um etwa 5,9 Prozentpunkte. Hinsichtlich der Skaleneffizienz ist die Eigentumsform ohne Belang. Die Gesellschaftsform GmbH oder AG spielt ebenfalls keine signifikante Rolle.

Die Größe der Unternehmen wird hier erfasst über den Logarithmus der bewirtschafteten Wohneinheiten (LogbewirWE). Dieser wird auch quadratisch in der Regression berücksichtigt (LogbewirWE²), um auf eine nichtlineare Beziehung der Effizienz mit der Unternehmensgröße zu kontrollieren.

Die technische Effizienz nimmt mit steigender Unternehmensgröße erst einmal signifikant ab, um sich dann ab einer ausreichenden Größe signifikant positiv zu entwickeln (der quadratische Term ist positiv). Hinsichtlich der Skaleneffizienz ist es gerade umgekehrt. Diese nimmt mit der Unternehmensgröße erst einmal signifikant zu, um für große Unternehmen wieder signifikant abzunehmen (der quadratische Term ist negativ). Dieses Ergebnis wird in Abbildung 5 durch die Trendlinie widerspiegelt.²¹

²⁰ Die marginalen Effekte entsprechen im Tobit-Modell nicht dem Wert des Koeffizienten, sondern müssen gesondert berechnet werden. Untersucht man die Ergebnisse für die einzelnen Jahre, ohne die Panelstruktur zu berücksichtigen, ist die Eigentumsform nicht in jedem Jahr signifikant.

²¹ Die eingezeichnete Trendlinie beruht allerdings auf einer gepoolten OLS-Schätzung und entspricht daher nur approximativ, nicht jedoch exakt der im Panel-Tobit-Ansatz berechneten Regressionsbeziehung.

Firmen im Osten („Ost“) sind sowohl hinsichtlich der technischen Effizienz als auch der Skaleneffizienz weniger effizient, als Firmen im Westen. Eine mögliche Erklärung wäre hier vielleicht die hohe Leerstandsquote in einigen Regionen.

Tabelle 4:

Random-Effekte Tobit-Schätzung der Einflussgrößen auf die Effizienz

Variablen	technische Effizienz	TE (marginale Effekte)	Skaleneffizienz	SK-E (marginale Effekte)
Privat ^a	0,08*	0,059*	0,040	0,235
GmbH ^a	0,004	0,003	-0,021	-0,129
LogbewirWE ^b	-1,27**	-0,992**	1,365***	0,786***
LogbewirWE2 ^b	0,007**	0,055**	-0,068***	-0,042***
Ost ^a	-0,126***	-0,100***	-0,11***	-0,071***
AnteigWE ^c	-0,385***	-0,300***	-0,263**	-0,164**
BIP ^d	-0,00008***	-5,9E-06***	-0,000005***	-0,000003***
Konstante	7,046***		-4,507**	
σ_u^e	0,109***		0,094***	
σ_e^e	0,0859***		0,082***	
ρ^f	0,618		0,568	
Wald χ^2	48,85***		45,33***	
Beobachtungen	240		240	

Legende: * schwach signifikant (Signifikanzniveau 90%), ** signifikant (Signifikanzniveau 95%), *** hoch signifikant (Signifikanzniveau 99%).

^a Privat ist ein Dummy für die Eigentumsform, GmbH der entsprechende Dummy für die Gesellschaftsform, Ost ist der Dummy für Unternehmen in Ostdeutschland. – ^b LogbewirWE ist der Logarithmus der Unternehmensgröße gemessen in Einheiten von bewirtschafteten Wohnungen. LogbewirWE2 ist der entsprechende quadratische Term. – ^c AnteigWE ist der Anteil an eigenbewirtschafteten Wohnungen am gesamten Umfang der bewirtschafteten Wohneinheiten. Dieser drückt aus, ob das Unternehmen auch Fremdverwaltung durchführt. – ^d BIP ist das Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen Region, das hier als Indikator für die wirtschaftliche Größe der Region verwendet wird. – ^e σ_u und σ_e sind Standardfehler der Residuen. – ^f Marginale Effekte geben die Veränderung der Effizienz bei einer marginalen Erhöhung der Kontrollvariablen wieder. Im Fall von Dummyvariablen ist das der Effekt der Veränderung der Dummyvariable um den Wert eins.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Firmen, die weniger Fremdwohnungen verwalten, also einen höheren Eigenbestand in ihrem Wohnungsportfolio haben, sind signifikant weniger effizient hinsichtlich beider Effizienzmaße (Anteil eigener Wohnungen am Bestand ist „AnteigWE“). Dies könnte darauf hinweisen, dass Firmen, die auch Fremdverwaltung übernehmen, stärker am Markt agieren und durch ihre Rechenschaftspflicht den Eigentümern gegenüber zu einer effizienteren Wirtschaftsweise gezwungen sind. Andererseits könnten sich auch die Charakteristika der Wohnungen unterscheiden. So könnte es sein, dass beispielsweise Firmen mit einem höheren Eigenbestand auch einen höheren Bestand an nicht vermittelbaren Wohnungen besitzen. Letztlich ist dies ohne weitere Analysen nicht beurteilbar.

Die letzte Variable, für die kontrolliert wird, ist das Bruttoinlandsprodukt der Region in der die Firma aktiv ist. Je wirtschaftsstärker eine Region ist, desto höher sollte die Nachfrage am Wohnungsmarkt sein. Allerdings ergibt die Schätzung einen negativ signifi-

kanten Koeffizienten. Demnach sind größere und wirtschaftsstärkere Regionen durch ineffizientere Wohnungsfirmen gekennzeichnet.

Die große Schwäche der DEA ist, dass Zufallseinflüsse nicht explizit aus der Effizienzrechnung heraus gerechnet werden. Aus diesem Grund wird im nächsten Schritt eine Stochastic Frontier Analysis (SFA) durchgeführt.

4.3 Ergebnisse der SFA

Die Panelstruktur der Daten ermöglicht es, ein Panel-Verfahren der Stochastic Frontier Analysis anzuwenden. Dabei wird in Anlehnung an Battese und Coelli angenommen, dass die Produktionstechnologie sich über die Zeit verändern kann.²² In der Panel-schätzung ist es nun leider nicht möglich, die zeitfixen Effekte direkt zu berücksichtigen. Daher kann weder für die Eigentumsform („Privat“) noch für die regionale Zugehörigkeit („Ost“) kontrolliert werden. Dieses Problem kann man durch die Verwendung von Interaktionstermen zwischen den Dummies und anderen Variablen abmildern, da man so wenigstens den Einfluss der Dummies auf die Koeffizienten der Variablen abschätzen kann.

Die Ergebnisse der Regressionen für die Grenzfunktion sind in Tabelle 5 für verschiedene Schätzverfahren abgedruckt. Modell 1 ist eine gepoolte Schätzung, in der die Panelstruktur nicht berücksichtigt wird. Dieses dient nur zum Vergleich mit den vorzuziehenden Panel-Schätzungen, den Modellen 2 bis 5. Auffallend ist, dass die geschätzte Effizienzgrenze (Grenzfunktion) nicht direkt von der Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter bestimmt wird, sondern nur indirekt über den Kreuzeffekt mit Aufwand der. Hingegen hat der logarithmierte Aufwand der Hausbewirtschaftung einen quadratischen Einfluss. Die Abschreibungen haben nur im gepoolten Modell ein signifikant positives Vorzeichen, ansonsten sind sie insignifikant. Gemäß des Akaike Informationskriteriums (AIC) und des Wertes der Loglikelihoodfunktion (LL) ist Modell 4 vorzuziehen. Dieses unterscheidet sich von den anderen Ansätzen durch die Berücksichtigung der Interaktionsterme, die für den Osten negativ sind. Der Interaktionsterm zwischen dem Dummy „Ost“ und dem jeweiligen Jahr ist positiv. Dies ist Evidenz dafür, dass die Unternehmen im Osten eine zwischen 2002 und 2005 ansteigende Anzahl an vermieteten Wohneinheiten erreichen.

Zusätzliche Schätzungen zeigen, dass weder die Eigentumsform noch die Gesellschaftsform einen Einfluss auf die Anzahl der vermieteten Wohneinheiten besitzt. Schätzungen mit Interaktionstermen des Dummies „privat“ mit allen anderen Variablen sind insignifikant. Das gilt ebenfalls für den Dummy „GmbH“. Demnach ist auch die Gesellschaftsform für die Höhe des Outputs und damit die Lage der Effizienzgrenze nicht von Bedeutung.

²² Vgl. Battese, Coelli (1995).

Tabelle 5:
Ergebnisse der Stochastic Frontier Analysis

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Variable	gepoolte OLS	Panel Battese/ Coelli (BC)	Panel: BC	Panel: BC	Panel: BC
	CD ^a	CD ^a	CD ^a	CD ^a	Translog
LogvermWE					
LogMitarbeiter	0,417***	-0,017	-0,017	0,158	0,493
LogAbschreibungen	0,099***	0,058	-0,058	-0,049	-0,081
LogAufwand	-1,441***	-2,959***	-2,959***	-2,36***	-2,849***
LogAufwand2 ^b	0,086***	0,152***	0,152***	0,130***	0,160***
LogMitarbeiter2 ^b			0,0168	0,023	0,044**
LogAbschreibungen2 ^b			0,0034	0,004	0,042
OstXLogAbschreib ^c				-0,015	
OstXLogMitarbeiter ^c				-0,250***	
OstXLogAufwand ^c				-0,166**	
OstXJahr ^c				0,0016***	
_cons	12,214***	24,519***	24,536***	19,538***	22,519***
LogMitXLogAb ^d					-0,0142
LogMitXLogAufw ^d					-0,061*
LogAbXLogAufw ^d					0,008
Statistik					
AIC	-122,06	-547,49	-551,42	-581,86	-547,49
LL	68,03	288,785	286,72	305,93	288,75
N	272	272	272	272	272

Legende: * steht für schwach signifikant (Signifikanzniveau 90%), ** signifikant (Signifikanzniveau 95%), *** hoch signifikant (Signifikanzniveau 99%).

^a Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. – ^b 2 steht für den quadratischen Term. – ^c OstXLogAbschreib steht für Interaktionsterme zwischen dem Dummy, Ost' und dem Logarithmus der Abschreibungen. Analog alle anderen Terme ,OstX...'. – ^d Steht für die Kreuzterme in der Translogproduktionsfunktion. Beispielsweise steht LogMitXLogAb für den Kreuzterm: LogMitarbeiter × LogAbschreibungen. – Alle Interaktionsterme des Dummies 'privat' sind insignifikant. Sie sind auch gemeinsam insignifikant. Daher werden sie nicht präsentiert. – Alle anderen Koeffizienten (μ , σ^2) sind signifikant. Wald-Tests lehnen die Hypothese konstanter Skalenerträge ab.

Quelle: Eigene Schätzungen.

In Modell 5 wird als Produktionsfunktion nicht wie in den Modellen 2 bis 4 eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, sondern eine Translogfunktion verwendet.²³ Dies führt zu einem leicht signifikanten Einfluss des Quadrats der Anzahl der Mitarbeiter, ansonsten

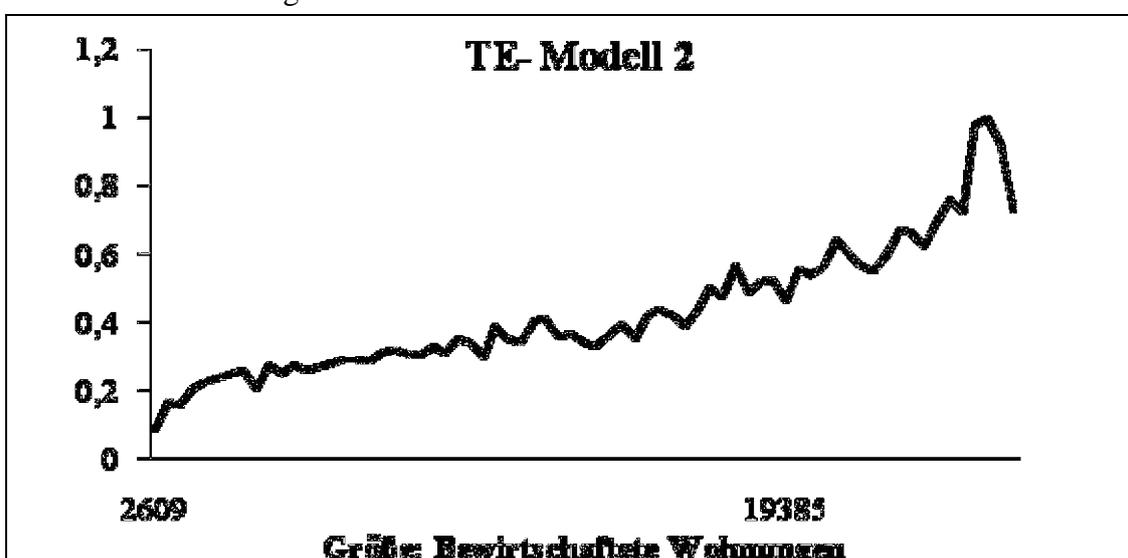
²³ Die Translogproduktionsfunktion enthält neben den logarithmierten Inputvariablen und deren Quadraten auch Interaktionsterme in Form des Produkts von jeweils zwei der logarithmierten Inputvariablen. Damit wird berücksichtigt, dass die Produktivität einer Inputgröße durch die Veränderung anderer Inputs beeinflusst werden kann.

bleiben die Ergebnisse vergleichbar. Das zeigt, dass die Schätzungen weitgehend robust sind. Auch die Kontrolle auf Ausreißer verändert die Ergebnisse nur wenig.²⁴

Die Schätzungen der Frontierfunktion erlauben es nun, aus den Residuen die technische Effizienz der Unternehmen zu ermitteln. Hierzu verwenden wir Modell 4.

Die technische Effizienz ist im Durchschnitt mit 0,419 sehr gering. Das ineffizienteste Unternehmen erreicht einen Effizienzgrad von gerade 0,08, das effizienteste Unternehmen eine Effizienz von 0,969.

Abbildung 6:
Technische Effizienz gemäß der SFA



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Wie Abbildung 6 zeigt, nimmt die Effizienz annähernd kontinuierlich mit der Größe der Unternehmen zu. Dieses Ergebnis weicht von den Berechnungen der DEA ab. Dort waren im Durchschnitt die mittelgroßen Unternehmen die effizientesten, bei allerdings sehr starken Schwankungen der Effizienz zwischen vergleichbar großen Unternehmen. Die SFA glättet die Ergebnisse, da zufällige Schwankungen heraus gerechnet werden. Um letztlich beurteilen zu können, ob die Ergebnisse der DEA oder der SFA vorzuziehen sind, müssten eine Reihe von weiteren Schätzungen mit alternativen Verfahren durchgeführt werden. Auch die Zuverlässigkeit der DEA müsste durch weitere Überprüfung von Ausreißerdaten und alternativen Inputs näher untersucht werden. Dies sprengt allerdings den Rahmen der hier vorgelegten Studie.

²⁴ Eine Reihe weiterer Modifikationen der Modelle sowie der Ausschluss eines Unternehmens nach der Durchführung einer ausführlichen Ausreißeranalyse mit Cooks D verändern die Ergebnisse nur unwesentlich. Zudem wurde aufgrund eines Datenfehlers ein weiteres Unternehmen ausgeschlossen.

4.4 Veränderungen der Effizienz im Zeitablauf

Die Panelstruktur erlaubt es nun, auch Veränderungen der Effizienz im Zeitablauf zu ermitteln. Hierzu wird der Malmquist-Index berechnet.²⁵ Die Ergebnisse für die DEA als auch die SFA sind in Tabelle 6 gegenübergestellt.

Tabelle 6:

Malmquist-Indizes – Veränderung der Effizienz über die Zeitperiode

	Veränderung der technischen Effizienz (DEA)	Veränderung der Skaleneffizienz (DEA)	Veränderung der totalen Faktorproduktivität (DEA)	Veränderung der technischen Effizienz (SFA)
2002-2003 ^a	+0,8%	-6,7%	-0,5%	+0,04%
2003-2004 ^a	-6,0%	-2,1%	+1,3%	+0,11%
2004-2005 ^a	-5,0%	-5,1%	+2,7%	-0,005%
2002-2005 ^b	23 (46)	15 (53)	35 (34)	24 (44)

^a Relative Veränderungen der Effizienz im Durchschnitt aller Firmen im jeweiligen Jahr. – ^b Anzahl der Firmen, deren Effizienz gestiegen ist. In Klammern Anzahl der Firmen, deren Effizienz gesunken ist.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In der letzten Spalte ist die Effizienzveränderung in der SFA und in den anderen Spalten die Effizienzveränderung gemäß dem Malmquist-Index mit Daten der DEA dargestellt. Grundsätzlich zeigt sich, dass die SFA stabilere und weniger stark schwankende Ergebnisse liefert. Hinsichtlich der technischen Effizienz gibt es sowohl in der DEA als auch der SFA in der ersten Periode eine Erhöhung der Effizienz und in der letzten Periode eine Abnahme, wobei die Veränderungen in der SFA deutlich geringer sind. Insgesamt ist es in beiden Verfahren nur einem Drittel der Unternehmen, d. h. 23 bzw. 24 Firmen, gelungen, über die gesamte Zeitperiode eine Verbesserung der technischen Effizienz zu erreichen. Die restlichen zwei Drittel der Unternehmen wurden ineffizienter.

Bei der Skaleneffizienz gibt es über den gesamten Zeitraum im Durchschnitt eine Verschlechterung der Effizienz. Hier ist es nur 15 Unternehmen gelungen, die Effizienz zu verbessern. Im Gegensatz dazu gelang es den Unternehmen im Durchschnitt ihre totale Faktorproduktivität zu erhöhen. Immerhin die Hälfte der Unternehmen war hier erfolgreich.

²⁵ Der Malmquist-Index wird beispielsweise in *Coelli u. a. (2005)* erläutert.

5 Schlussbemerkungen

Erstmals wird hier eine umfassende Panel-Analyse der Effizienz von öffentlichen Wohnungsunternehmen für Deutschland vorgestellt. Die Effizienz wird mit zwei alternativen Verfahren, der Data Envelopment Analysis (DEA) und der Stochastic Frontier Analysis (SFA), ermittelt. Die SFA kommt zu anderen Ergebnissen als die DEA. Während in der DEA im Durchschnitt mittelgroße Unternehmen sowohl hinsichtlich der technischen Effizienz als auch der Skaleneffizienz besser bewertet werden, steigt gemäß der SFA die Effizienz kontinuierlich mit zunehmender Unternehmensgröße. In der DEA sind die Ergebnisse allerdings sehr unterschiedlich, da sich in jeder Größengruppe sowohl effiziente als auch sehr ineffiziente Unternehmen befinden, während dies in der SFA nicht der Fall ist. Für diese Unterschiede sind mehrere Begründungen denkbar, die sich auf die Methodik, die Datenbasis, die Auswahl der Inputs oder auf eine nicht ausreichende Ausreißerdiagnostik beziehen. Um die Zuverlässigkeit der Ergebnisse genauer untersuchen zu können, sind weitere umfangreiche Analysen erforderlich. Es ist auch a priori nicht eindeutig festzustellen, welches Verfahren beim bisherigen Stand der Untersuchung für die untersuchte Unternehmensgruppe die besseren Ergebnisse liefert. Dies werden erst weitere Studien klären können.

Ein weiteres Resultat, das sowohl in der DEA als auch der SFA zu finden ist, ist, dass Unternehmen im Osten im Durchschnitt ineffizienter sind. Hinsichtlich der Ursachen könnte man über Argumente wie Überkapazitäten und Altlasten spekulieren. Letztlich würde hier aber nur eine ökonometrische Studie Belege für das eine oder andere Argument bringen können. Auch dies soll zukünftigen Studien vorbehalten bleiben.

Schließlich wurden Veränderungen der Effizienz über die Zeit untersucht. Dabei zeigt sich in beiden Verfahren das einheitliche Bild, dass sich die technische Effizienz in den vier betrachteten Jahren 2002 bis 2005 verschlechtert hat. Die Skaleneffizienz, also die Ausnutzung von Größenvorteilen, hat sich in diesem Zeitraum ebenfalls deutlich verschlechtert, wohingegen die Unternehmen im Durchschnitt ihre Produktivität erhöht haben. Von diesen Durchschnittswerten gibt es aber erhebliche Abweichungen, wenn man einzelne Unternehmen betrachtet. Immerhin hat ein Drittel der Unternehmen seine technische Effizienz und haben 15 von 68 Unternehmen ihre Skaleneffizienz gegen den Trend erhöhen können. Umgekehrt hat etwa die Hälfte der Unternehmen an Produktivität verloren – auch das gegen den Trend der betrachteten Wohnungsunternehmen.

Die hier vorgelegte Studie zeigt, dass öffentliche Wohnungsunternehmen hinsichtlich ihrer Effizienz sehr unterschiedlich sind und sich auch deren Entwicklung deutlich unterscheidet. Wollen Kommunen die Effizienz ihrer Wohnungsunternehmen erhöhen, so ist es nötig, weitere Untersuchungen durchzuführen, um detaillierter die Bestimmungsgründe der Performance der Firmen zu ermitteln. Die hier vorgestellten und verwendeten Verfahren bieten die für dieses Vorhaben notwendigen methodischen Grundlagen. Probleme bereiten jedoch die Daten. Aber auch diesbezüglich sollte es möglich sein, weitere

Variablen spezifizieren zu können. Insbesondere sind hier der Agglomerationsgrad der Region, die Wettbewerbssituation am Wohnungsmarkt bzw. der Marktanteil des betrachteten Unternehmens im lokalen Markt, die Teilnahme an Abrissprogrammen, die Altersstruktur der lokalen Bevölkerung, das regionale Pro-Kopf-Einkommen oder die Zentralität der Region zu nennen.

Literaturverzeichnis

- Aigner, D.; Lovell, C. A. K.; Schmidt, P.* (1977): Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models, in: *Journal of Econometrics* 6, 21-37.
- Ambrose, B. W.; Highfield, M. J.; Linneman, P. D.* (2005): Real Estate and Economies of Scale: The Case of REITs, in: *Real Estate Economics*, 33, 323-350.
- Battese, G. E.; Coelli, T. J.* (1995): A Model for Technical Inefficiency in a Stochastic Production Function for Panel Data, in: *Empirical Economics* 20, 325-332.
- BBR* (2007): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Forschungen, 124, Bonn.
- Cantner, U.; Krüger, J.; Hanusch, H.* (2007): Produktivitäts- und Effizienzanalyse: Der nichtparametrische Ansatz. Berlin, Heidelberg.
- Coelli, T.; Rao, D. S. P.; O' Donnell, C. J.; Battese, G. E.* (2005): An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. 2. Auflage, Boston, Dordrecht.
- Farrell, M. J.* (1957): The Measurement of Productive Efficiency, in: *Journal of the Royal Statistical Society (Series A)* 120, 253-281.
- GdW* (2005): GdW-Jahresstatistik 2005 kompakt. <http://www.gdw.de/uploads/files/Koepp/GdW-Jahresstatistik%202005%20kompakt.pdf>, Zugriff am 18.07.2009.
- GdW* (2008): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2008/2009. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. GdW, Berlin.
- Greene, W. H.* (2005): Reconsidering Heterogeneity in Panel Data Estimators of Stochastic Frontier Model, in: *Journal of Econometrics* 126, 269-303.
- Hirte, G.* (2006): Gettoisierung in Dresden? Kommentar zum WOBA-Verkauf: Finanzieller Erfolg mit Schattenseite, in: *Der Neue Kämmerer* 2/2006, 3.
- Hirte, G.; Schmidt, E.* (2008): Effizienzmessung von öffentlichen Wohnungsunternehmen, in: *Infrastrukturrecht* 5 (11), 332-336.
- Hirschhausen, C. von; Hess, B.; Nieswand, M.; Wilhelm, A.* (2007): Wissenschaftliche Benchmarking-Methoden im ÖPNV, in: *Internationales Verkehrswesen* 59, 446-450.
- Kumbhakar, S. C.; Lovell, C. A. K.* (2003): *Stochastic Frontier Analysis*. Cambridge.
- Meeusen, W.; Broeck, J. van den* (1977): Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error, in: *International Economic Review* 18, 435-444.
- Miller, S. M.; Claurette, T. M.; Springer, T. M.* (2006): Economics of Scale and Cost Efficiencies: A Panel-Data Stochastic-Frontier Analysis of Real Estate Investment Trusts, in: *The Manchester School* 74, 483-499.

Nanka-Bruce, D. (2006): Ownership and Technical Efficiency Analysis in the Spanish Real Estate Sector. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona (unveröffentlichtes Manuskript).

Statistisches Bundesamt (2007): Bauen und Wohnen, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2007. Wiesbaden, 276-287.

Betriebswirtschaftliche Untersuchung zur Effizienz privater und kommunaler Wohnungsunternehmen (Ergebnisse der Deloitte-Benchmarkanalyse)

*Martin Thiermann**

1 Einleitung

In der bundesdeutschen Immobilienwirtschaft werden regelmäßig unterschiedliche Thesen zur betriebswirtschaftlichen Effizienz von kommunalen Wohnungsunternehmen formuliert und mit mehr oder weniger adäquaten Analysen unterlegt. Diese Untersuchungen haben nach Sicht des Autors regelmäßig die Schwierigkeit, dass sie auf Analysedaten basieren, die entweder bilanz- oder finanzwirtschaftlich ausgerichtet sind¹ oder nur gewisse Teilaspekte der Effizienz von Wohnungsunternehmen analysieren. Nach Kenntnisstand des Autors gibt es keine Untersuchung, die diese Thesen auf Basis eines integrierten und wertorientierten Analyseansatzes untersucht haben.

Die seit dem Jahr 2008 von Deloitte durchgeführte Benchmarkanalyse² auf Basis der immobilienwirtschaftlichen *value map* gibt die Möglichkeit, einen solchen integrierten Analyseansatz durchzuführen. Anhand der Analysedaten der Jahre 2008 und 2009, die auf den handelsrechtlichen Jahresabschlüssen der teilnehmenden Unternehmen zum 31.12.2007 bzw. 31.12.2008 basieren, kann die oben aufgeführte Aussage zur Effizienz von privaten und kommunalen Wohnungsunternehmen im Rahmen einer Gesamtanalyse untersucht werden. Vorgehen und Ergebnisse dieser Analyse sollen in den folgenden Abschnitten dargestellt werden.

2 Untersuchungsgegenstand

Die Thesen zur Effizienz kommunaler Wohnungsunternehmen mit öffentlichem Versorgungsauftrag sind mannigfaltig. Sehr oft werden sie mit der Fragestellung verbunden, ob für kommunale Wohnungsunternehmen die handelsrechtliche Rechnungslegung, die auf den Ausweis eines GOB- und HGB-konformen Jahresüberschusses ausgerichtet ist, die

* Martin Thiermann, Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Leipzig.

1 Vgl. z. B. *GdW* (2009).

2 Vgl. dazu www.baurevision-wowi-kennzahlen.de.

richtige Messgröße für den Erfolg eines solchen Unternehmens ist. Durch eine solche Verquickung von Fragestellung und Lösungsansatz wird aber sehr oft die Analyse der Ursachen in den Hintergrund gedrängt. Aus diesem Grund konzentriert sich dieser Beitrag allein auf die Analyse möglicher Effizienzunterschiede, mögliche Lösungsansätze zur Überwindung festgestellter Defizite werden nicht verfolgt.

Die Frage nach der Effizienz von Wohnungsunternehmen erfordert, dass der zu untersuchende Begriff möglichst genau und quantitativ nachvollziehbar definiert wird. Für die weitere Untersuchung werden folgende Definitionen zugrundegelegt:

– *Effizienz* = ein Maß für die Messung der Wirtschaftlichkeit (Kosten-Nutzen-Relation)

– *Effektivität* = ein Maß für die Zielerreichung (Wirksamkeit/Qualität der Zielerreichung)

In der betriebswirtschaftlichen Praxis ist festzustellen, dass die Begriffe Effizienz und Effektivität nicht sauber abgegrenzt werden und teilweise auch synonym verwendet werden, obwohl sie unterschiedliche Inhalte haben.

Die Effizienz ist grundsätzlich das Maß für die Wirtschaftlichkeit, d. h. für die Kosten-Nutzen-Relation, während die Effektivität ein Maß für die tatsächliche Zielerreichung (im Vergleich zu einer Planung) ist. Schlagwortartig kann formuliert werden:

– *Effektivität* = die richtigen Dinge tun

– *Effizienz* = die richtigen Dinge auch richtig tun

Übertragen auf den Untersuchungsgegenstand bedeutet dies somit:

– *Effizienz* = Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Tuns

bzw.

– *Wirtschaftlichkeit* =
$$\frac{\text{Ertrag}}{\text{Aufwand}}$$

In der oben genannten Formel sind somit die Begriffe „Ertrag“ zu ersetzen durch „der in Geld gemessene Wertzuwachs zum Zeitpunkt der Betrachtung“ und „Aufwand“ durch „der in Geld gemessene Wert aller verbrauchten Güter und/oder Leistungen“.

3 Definition des Begriffes „Effizienz“ für den Untersuchungszweck

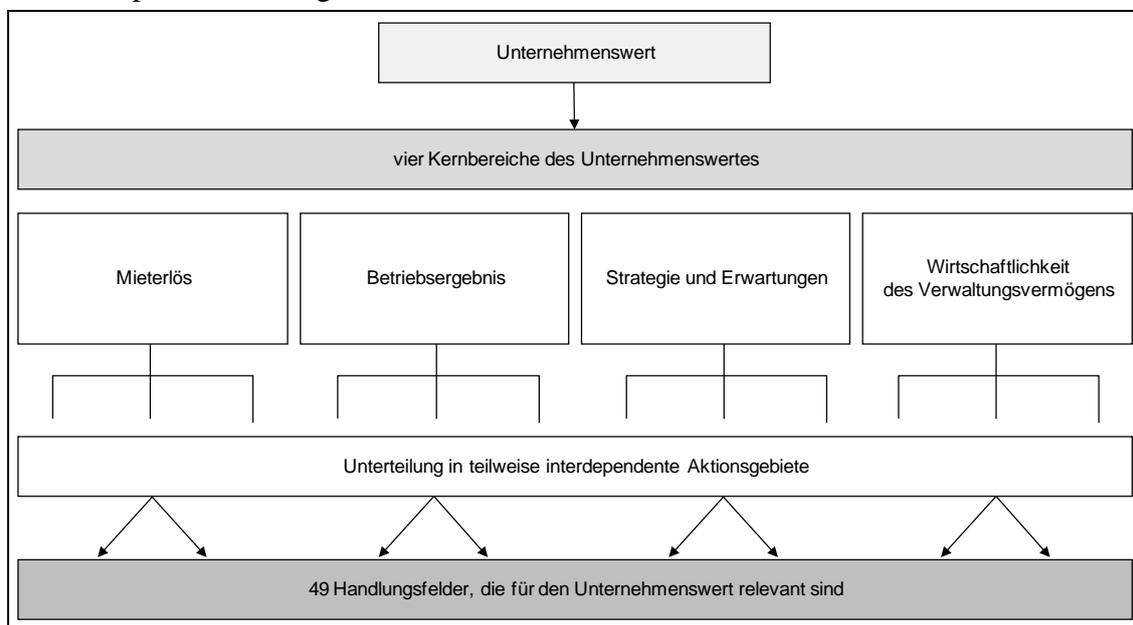
Es hat schon zahlreiche Versuche gegeben, die Effizienz eines Unternehmens im Sinne der obigen Definition insgesamt zu messen und zu beurteilen. Insgesamt sind aber aus Sicht des Autors diese Versuche der Messung der Gesamteffizienz einer Unternehmung nicht zielführend, da bei dieser Messung (z. B. im Rahmen von Gesamtkennzahlen) zu

viele unterschiedliche Einflussfaktoren qualitativer und quantitativer Art zu berücksichtigen sind, um zu einem interpretierbaren Gesamtergebnis zu kommen. In der Wohnungs- bzw. Immobilienwirtschaft wird eine solche Diskussion seit Jahren unter dem Begriff „Stadttrendite“ geführt. Die hierbei von Wissenschaft und Praxis entwickelten Effizienz-kennzahlen und Zielgrößen sind mannigfaltiger Art. Allein diese Diversität zeigt, dass die Effizienz nur im jeweiligen Einzelfall gezielt für ein Gesamtunternehmen untersucht und analysiert werden kann und dass eine Verallgemeinerung der hierfür gefundenen Rechenmethodik sehr schwierig ist. Diese Erkenntnis führt dazu, die Effizienz nicht auf der Unternehmensebene zu untersuchen, sondern auf der Prozessebene. Die zentrale Fragestellung lautet somit: „Sind die privaten Wohnungsunternehmen in ihren Geschäftsprozessen effizienter als die kommunalen?“

4 Ergebnisse der Benchmarkanalyse

Um diese Frage aus einem werteorientierten Gesamtkonzept heraus zu beantworten, ist die seit 2008 von Deloitte durchgeführte Benchmarkanalyse auf Basis der *value map* für Wohnungsunternehmen ein geeignetes Instrument (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Value Map der Wohnungswirtschaft



Quelle: Deloitte Real Estate (2008), 6.

Die Benchmarkanalyse und die Value Map unterscheiden für die Wohnungsunternehmen vier Kernbereiche ihres betriebswirtschaftlichen Arbeitens:

- Management der Mieterlöse
- Management der Betriebskosten
- Strategie
- Management des nicht vermieteten Verwaltungsvermögens

Diese vier Kernbereiche werden fortfolgend über drei Stufen in insgesamt 49 Handlungsfelder unterteilt, die die Kernprozesse oder Teilprozesse eines Wohnungsunternehmens entweder in funktionaler oder in prozessualer Ausrichtung darstellen. Bei der Benchmarkanalyse werden nun für diese Kernprozesse bzw. Teilprozesse quantitative finanzwirtschaftliche Kennzahlen abgeleitet, die für das jeweilige Handlungsfeld aussagekräftig sind. Aufgrund der Tatsache, dass eine Kennzahl regelmäßig nur eine betriebswirtschaftliche Dimension oder Handlungsausprägung abbilden kann, werden für die Handlungsfelder möglichst viele Kennzahlen identifiziert, um die möglichen Handlungsalternativen und die Ausprägungsstruktur des Handlungsfeldes zu erfassen und zu messen.

Im Rahmen der Benchmarkanalyse kann nun für jede Kennzahl ein jeweiliger Durchschnittswert (Benchmark) und dessen Verteilung ermittelt werden. Erwartungsgemäß zeigen die Daten der teilnehmenden Unternehmen in den einzelnen Handlungsfeldern unterschiedliche Tendenzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Prozesse in den jeweiligen Teilbereichen unterschiedlich strukturiert und nuanciert sind, so dass die logische Konsequenz ist, dass ein Wohnungsunternehmen mit einzelnen Kennzahlen pro Handlungsfeld unter dem Durchschnitt liegt, dafür in anderen Handlungsfeldern besser positioniert ist. Um diese uneinheitlichen Einzelaussagen zu einer Gesamttendenzaussage zusammenzufassen, werden die Einzelkennzahlen pro Handlungsfeld mit Hilfe der Z-Koeffizienten (Benchmarkkoeffizient) zueinander relativiert und zu einer Gesamtaussage für das gesamte Handlungsfeld zusammengefasst. Diese dimensionslose Zusammenfassung der einzelnen Kennzahlen zu einer Gesamttendenzaussage ermöglicht es, das jeweilige Wohnungsunternehmen im Vergleich zu seiner *peer group* tendenziell zu messen.

Strukturmäßig sind folgende Ausprägungen des Z-Koeffizienten möglich:

- $Z = 0$:
In diesem Falle entspricht der Kennzahlenwert des jeweiligen Unternehmens dem Durchschnitt der Peer-Group-Werte. Dies hat zur Folge, dass bei einem Z-Koeffizienten = 0 das zu ratende Unternehmen in seiner Kennzahlausprägung den Vergleichsunternehmen entspricht.

-
- $Z > 0$:
In diesem Falle hat die individuelle Kennzahl des zu untersuchenden Unternehmens eine betriebswirtschaftlich begründete positive (d. h. bessere) Ausprägung als der Durchschnitt der Vergleichsunternehmen.
 - $Z < 0$:
In diesem Falle hat die jeweilige Kennzahl des zu analysierenden Unternehmens eine betriebswirtschaftlich unterlegte schlechtere Ausprägung als die Vergleichsunternehmen.

Die Analyse der zwischenzeitlich durchgeführten zwei Benchmarkanalysen zeigt, dass Benchmarkkoeffizienten mit einer Ausprägung zwischen $-0,5$ bis $+0,5$ keine belastbare Aussage zum möglichen Verbesserungspotenzial bzw. Aussagen, warum das Unternehmen besser als der Durchschnitt ist, ermöglichen. Aus diesem Grund wurde in der Benchmarkanalyse von Deloitte festgelegt, dass Benchmarkkoeffizienten in einer Range zwischen $-0,5$ und $+0,5$ als „dem Durchschnitt entsprechend“ eingestuft werden. Erst bei Überschreiten des absoluten Betrages von $0,5$ erfolgt eine Einteilung der Unternehmen bezüglich der jeweils identifizierten Kennzahlen als „schlechter“ bzw. „besser“ als der Durchschnitt.

Durch die Aggregation des Z-Koeffizienten pro Kennzahl im Handlungsfeld ist es möglich, eine summarische Gesamtaussage bezüglich des jeweiligen Handlungsfeldes der *value map* für das teilnehmende Unternehmen zu treffen.

Eine solche Kennzahlen- bzw. Benchmarkanalyse kann auf Basis der vorhandenen Daten nicht nur für ein einzelnes Wohnungsunternehmen, sondern auch für Gruppen von Wohnungsunternehmen im Vergleich zur Gesamtheit erfolgen. Um die oben formulierte These „private Wohnungsunternehmen arbeiten effizienter als kommunale“ zu untersuchen, wurden auf Basis der im Rahmen der Benchmarkanalyse 2008 und 2009³ zur Verfügung gestellten Daten exemplarisch drei Handlungsfelder der 49 Handlungsfelder der *value map* analysiert.

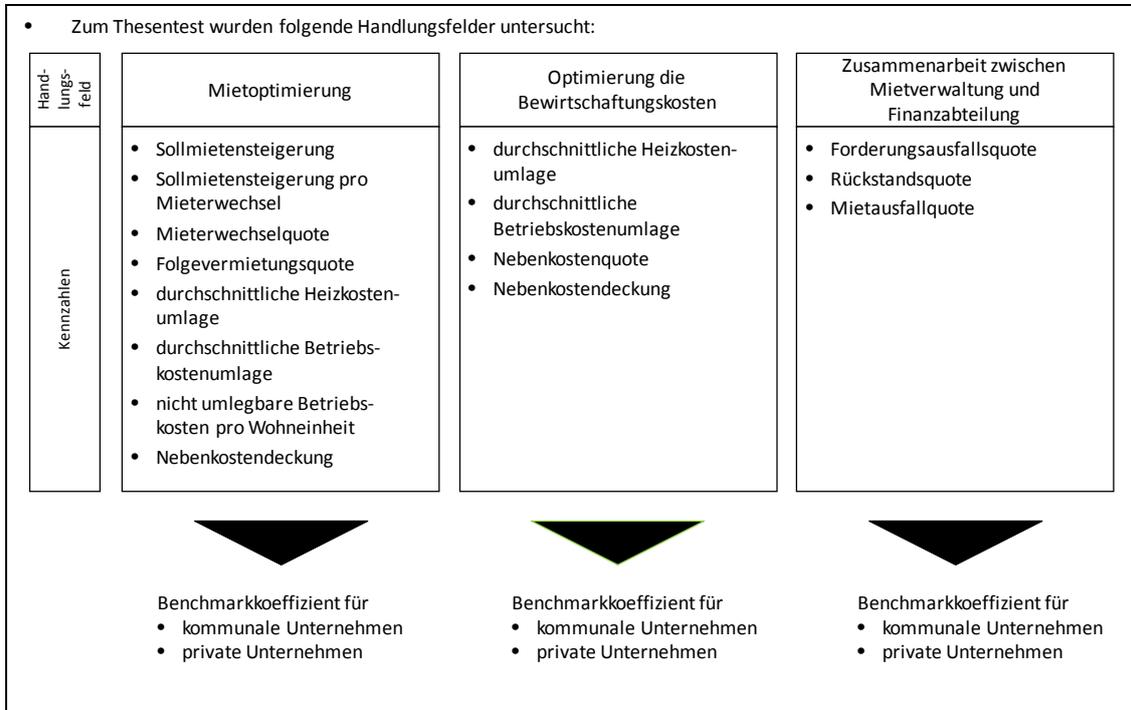
Hierbei handelt es sich um folgende Handlungsfelder:

- Mietoptimierung
- Optimierung der Bewirtschaftungskosten
- Wirtschaftlichkeit/Zusammenarbeit zwischen Mietverwaltung und Finanzabteilung

Zur Analyse der Handlungsfelder wurden einzelne Kennzahlen ermittelt, wobei pro Handlungsfeld bis zu 8 Kennzahlen in die Analyse Eingang fanden (vgl. Abbildung 2).

³ Vgl. *Deloitte Real Estate* (2008).

Abbildung 2:
Value-Map-Ansatz zur Messung der Effizienz – untersuchte/analyisierte Handlungsfelder



Quelle: Eigene Darstellung.

5 Gang der Untersuchung

Um die Analyseergebnisse besser interpretieren zu können, wurden bei der Untersuchung nicht nur die entsprechenden Kennzahlen der Gruppe „kommunale Wohnungsunternehmen mit Versorgungsauftrag“ zur Gesamtheit aller teilnehmenden Wohnungsunternehmen ermittelt, sondern im Vergleich dazu auch die entsprechenden Kennzahlen für die Gruppe „private Wohnungsunternehmen ohne öffentlichen Versorgungsauftrag“ im Vergleich zur Gesamtheit. Mit dieser Doppelauswertung sollte sichergestellt werden, dass durch die Ermittlung der jeweiligen Benchmarkkoeffizienten (Z-Koeffizienten) der Teilgruppe signifikante Unterschiede und Abweichungen zum Mittelwert besser herausgearbeitet werden können. Die Ergebnisse der Untersuchungen gibt Abbildung 3 wieder.

In den Handlungsfeldern „Mietoptimierung“ und „Optimierung der Bewirtschaftungskosten“ ergaben sich zwar unterschiedliche Benchmarkkoeffizienten der Untersuchungsgruppen, die Unterschiede sind aber so gering, dass hieraus kein signifikanter Effizienzunterschied abgeleitet werden kann. Dies wäre nach den Ergebnissen unserer Untersuchung dann belastbar begründbar, wenn die absoluten Unterschiede im Benchmarkkoeffizienten größer als 0,5 wären.

Abbildung 3:
Ergebnisse der Benchmarkanalyse in den Handlungsfeldern

Analysefeld	Ergebnis
Mietoptimierung Benchmarkkoeffizienten: • mit Versorgungsauftrag: 0,19 • ohne Versorgungsauftrag: 0,16	kein signifikanter Unterschied
Optimierung der Bewirtschaftungskosten Benchmarkkoeffizienten: • mit Versorgungsauftrag: 0,25 • ohne Versorgungsauftrag: 0,12	kein signifikanter Unterschied
Zusammenarbeit Mieterverwaltung Finanzabteilung Benchmarkkoeffizienten: • mit Versorgungsauftrag: -0,18 • ohne Versorgungsauftrag: 0,01	signifikanter Unterschied
 Kommunale Wohnungsunternehmen sind in ihren Kernprozessen nicht ineffizienter als private Wohnungsunternehmen.	

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein solcher Unterschied zeigt sich auch nicht im Querschnittsbereich „Zusammenarbeit zwischen Mieterverwaltung und Finanzabteilung“. Dieses Handlungsfeld ist aber davon geprägt, dass die teilnehmenden Unternehmen mit öffentlichem Versorgungsauftrag einen negativen Benchmarkkoeffizienten ausweisen (und damit schlechter als der Durchschnitt sind), während die Wohnungsunternehmen ohne Versorgungsauftrag den Mittelwert abbilden. Inwieweit hieraus ein signifikanter Unterschied bei den Benchmarkkoeffizienten abgeleitet werden kann, soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Unterschiede zwischen den Benchmarkkoeffizienten bei den kommunalen Wohnungsunternehmen mit Versorgungsauftrag und den privaten Wohnungsunternehmen ohne öffentlichen Versorgungsauftrag so gering sind, dass die These „kommunale Wohnungsunternehmen sind weniger effizient als private“ mit den Analyseergebnissen der Benchmarkanalyse 2008 und 2009 von Deloitte nicht unterlegt werden kann.

6 Weitere Ergebnisse der Deloitte-Benchmarkanalyse

Die oben dargestellte Analyse fokussiert sich auf drei von insgesamt 49 Handlungsfeldern der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen. Es drängt sich somit die Frage auf, ob durch die Auswahl der untersuchten Handlungsfelder das Ergebnis unbewusst in eine bestimmte Richtung gesteuert wurde. Letztendlich kann aber diese Frage mit gutem Gewissen verneint werden. Im Rahmen der Benchmarkanalyse 2008 wurde der Deloitte Ikanos-Award für das effizienteste Wohnungsunternehmen unter den Teilnehmern ausgelobt und vergeben. Für diese Analyse wurden die Daten aller teilnehmenden Wohnungsunternehmen unter Negierung jeglicher *peer groups* analysiert und dasjenige Wohnungsunternehmen identifiziert, das über alle Handlungsfelder den besten Benchmarkkoeffizienten ausweist.

Das Ergebnis dieser Analyse war für den Autor überraschend und eindeutig. Den ersten Platz belegte mit der Wohn- und Stadtbau GmbH Münster ein kommunales Wohnungsunternehmen mit öffentlichem Versorgungsauftrag. Die Plätze Zwei und Drei wurden ebenfalls von Wohnungsunternehmen belegt, die einen kommunalen bzw. öffentlichen Versorgungsauftrag haben. Erst auf Platz Fünf folgte ein privates Wohnungsunternehmen ohne öffentlichen Versorgungsauftrag.

7 Zusammenfassung

Die Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Effizienz privater und kommunaler Wohnungsunternehmen auf Basis der Daten der Benchmarkanalyse von Deloitte lieferte folgende zentrale Ergebnisse:

- Die privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen können keine Effizienzvorteile in den Prozessen nachweisen.
- Auf Gesamtunternehmensebene haben sich ebenfalls kommunale Wohnungsunternehmen als „effizienter“ herausgestellt als ihre privatwirtschaftlichen Mitbewerber.

Die allgemeine Hypothese „kommunale Wohnungsunternehmen mit Versorgungsauftrag sind weniger effizient als privatwirtschaftliche“ ist somit auf Basis der Daten der Benchmarkanalyse von Deloitte nicht belegbar.

Literaturverzeichnis

GdW (2009): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2009/2010. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. GdW, Berlin.

Deloitte Real Estate (2008): Mehrwerte schaffen. Die Value Map der Wohnungswirtschaft 2008, http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Germany/Local%20Assets/Documents/de_R_Value_Map_D_160508.pdf, Zugriff am 12.07.2010.

Kommunale Wohnungsbestände als Instrumente einer sozialverträglichen Stadtentwicklung

*Theo Kötter**

1 Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell?

Die umfangreichen Verkäufe, auch gerade der kommunalen Wohnungsbestände haben den Diskurs über die Frage erheblich befördert, ob Kommunen für ihre stadtentwicklungspolitischen Aufgaben eigene Wohnungsbestände benötigen oder ob diese Aufgaben auch in gleicher Weise von privaten Wohnungsunternehmen erfüllt werden können. Bei der Auseinandersetzung mit dieser Frage wird deutlich, dass die Leistungen derartiger öffentlicher Wohnungsbestände nicht allein aus ökonomischer Sicht beurteilt werden können. Vielfach werden über das Kerngeschäft der Vermietung, Verwaltung und Wert-erhaltung der Wohnungsbestände zur Erwirtschaftung einer nachhaltigen Rendite vielfältige weitere Aufgaben wahrgenommen. Es handelt sich dabei um Wohlfahrtseffekte für die Stadt, die in der aktuellen Literatur und Diskussion als so genannte Stadtrendite bezeichnet werden. Derartige Zusatzleistungen werden vor allem in der sozialgerechten Wohnraumversorgung, in der Quartiers- und Stadtentwicklung sowie in den Impulsen für die lokale Ökonomie gesehen. Allerdings liegt bislang kein konsistentes und belastbares Konzept für die Stadtrendite vor. Hinzu kommt, dass sich einzelne Effekte nur schwer und unvollständig erfassen und messen lassen. Gleichwohl dürfen diese erbrachten Leistungen bei strategischen Überlegungen der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände nicht unberücksichtigt bleiben. Insbesondere bedarf es Überlegungen, in welchem Umfang kommunale Wohnungen vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen künftigen Herausforderungen zu erhalten sind und wie die bislang erbrachten Aufgaben, die über die Bereitstellung von Wohnraum weit hinaus gehen, bei der Privatisierung von Wohnungsbeständen zu sichern sind.

* Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter, Professur Städtebau und Bodenordnung, Institut für Geodäsie und Geoinformation der Universität Bonn.

2 Stand und Entwicklung kommunaler Wohnungsportfolios

2.1 Kommunale Wohnungsbestände

Von den insgesamt rund 39 600 000 Wohneinheiten in Deutschland entfallen mit 2 120 000 Wohnungen rund 5% des gesamten Bestandes auf kommunale Wohnungsunternehmen. Weitere rund 200 000 Wohneinheiten entfallen auf sonstige öffentliche Wohnungsunternehmen der Länder und des Bundes sowie weitere 2 000 000 Wohnungen auf Genossenschaften.¹ Kommunale Wohnungsunternehmen sind solche Unternehmen, deren Kapitalgeber mit einer Mehrheitsbeteiligung von 50% die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände oder Stadtstaaten sind. In Deutschland gibt es etwa rund 800 kommunale Wohnungsunternehmen.² Die Struktur der Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland und deren Wohnungsbestände unterscheiden sich erheblich von denen in Westdeutschland. Sie sind heute Eigentümer der historischen Siedlungsbestände der Kommunen vor dem 2. Weltkrieg sowie der während der DDR-Zeit gebauten Wohnungsbestände sowie zahlreicher Immobilien, auf denen teilweise noch Altschulden lasten.

Damit weisen die Kommunen unter allen öffentlichen Wohnungsanbietern nach wie vor die größten Bestände auf. Mit einem Zwanzigstel des gesamten Wohnungsangebotes sind der Gesamtbestand und damit sicherlich auch die kommunalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten gering. Der Bestand ist in den einzelnen Städten und Gemeinden indessen sehr unterschiedlich und schwankt bei den ausgewählten Großstädten zwischen 0% in Dresden und 25,9% in Chemnitz (vgl. Tabelle).

Tabelle:

Kommunale Wohnungsbestände ausgewählter Großstädte in Deutschland

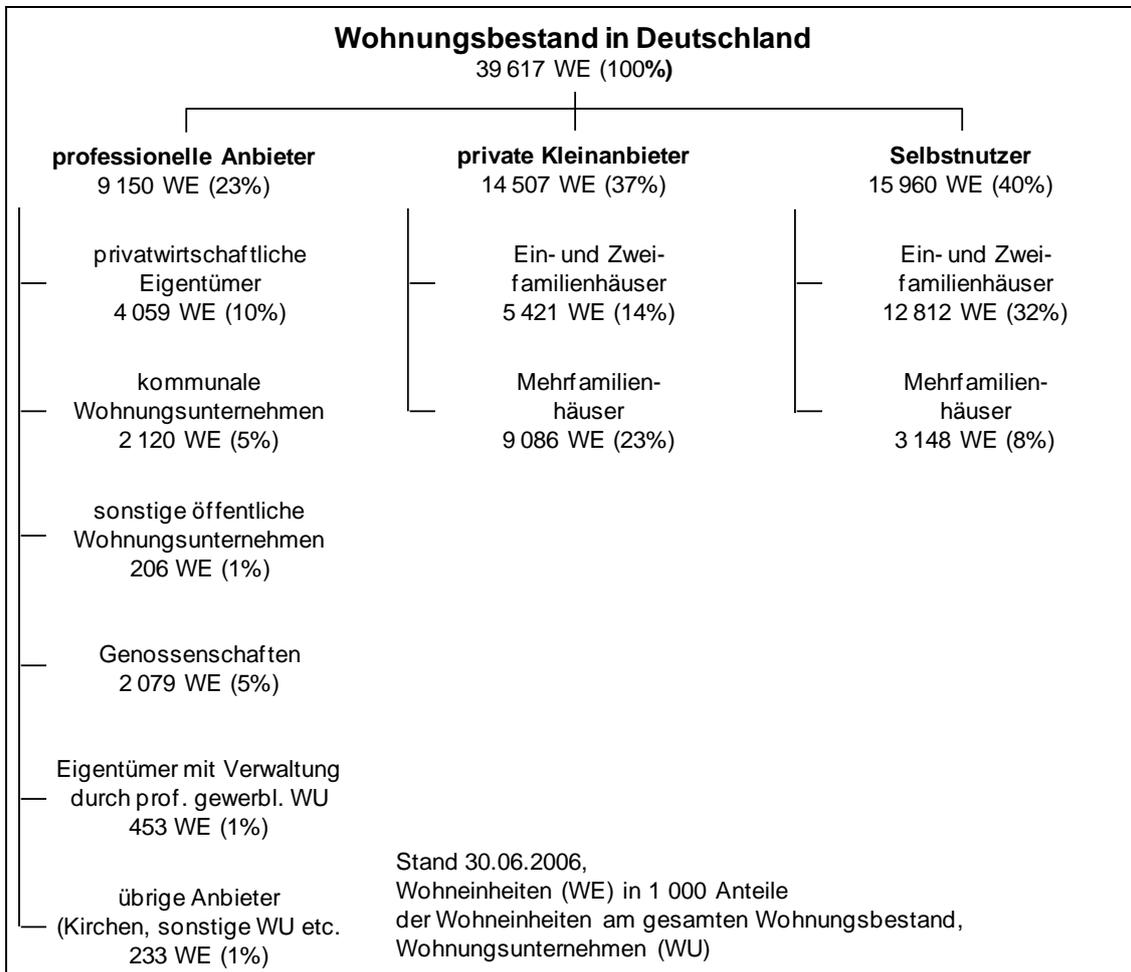
Stadt	Einwohnerzahl (in 1 000)	Zahl der Wohnungen insgesamt	Zahl der kommunalen Wohnungen	Anteil kommunaler Wohnungen (in %)
Berlin	3 387,0	1 878 538	276 092	14,7
Hamburg	1 734,1	850 000	130 000	15,0
München	1 247,9	715 703	60 000	8,4
Köln	966,0	527 000	39 100	7,4
Frankfurt/M.	643,4	339 611	50 000	14,7
Dortmund	589,7	303 000	15 700	5,2
Stuttgart	589,2	292 359	19 000	6,5
Düsseldorf	572,5	325 000	1 500	0,5
Hannover	516,2	286 792	14 000	4,9
Leipzig	497,5	316 358	58 729	18,6
Dresden	483,6	287 258	0	0
Chemnitz	249,9	157 588	40 795	25,9

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2006).

¹ BBR (2007), 26.

² Vgl. Kühne-Bühning, Nordalm, Steveling (2005), 122.

Abbildung:
Eigentumsstruktur des Wohnungsbestands in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (2007), 26.

2.2 Kommunale Wohnungsbestände

In Deutschland wurden in der Zeit von 1999 bis 2006 in 150 Transaktionen Wohnungsbestände mit jeweils mindestens 800 Wohnungen veräußert. Von den insgesamt 1,277 Mio. Wohnungen, die den Eigentümer wechselten, wurden allein in den Jahren 2004 und 2005 etwa 807 000 Wohnungen veräußert. Auch die Kommunen haben sich an diesen Transaktionen beteiligt und ihren Wohnungsbestand in diesem Zeitraum um rund 8% reduziert. Im Vergleich dazu haben Bund und Länder über die Hälfte ihrer Wohnungen veräußert (54%).³ Nimmt man die Verkäufe von kleineren Beständen hinzu, so beläuft sich die Bestandsreduzierung bei den Kommunen im Zeitraum von 1998 bis Juni 2006 auf immerhin 14,3% (354 000 Wohnungen). Im gleichen Zeitraum erwarben die Städte

³ BBR (2007), 26.

und Gemeinden 138 000 Wohnungen, so dass sich in der Bilanz eine Bestandsverringereung von rund 200 000 Wohneinheiten ergibt. Dabei sind Komplettverkäufe wie in Dresden die Ausnahme. Neben den Verkäufen hat sich die Anzahl auch durch Rückbaumaßnahmen entsprechend reduziert.

Als wesentliches Motiv für den Verkauf der kommunalen Wohnungsbestände werden vor allem fiskalische Gründe genannt. Die Erwerbserlöse sollen zur Minderung oder zum Abbau der Haushaltsdefizite genutzt bzw. für dringend notwendige Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden. Häufig ist es auch der erhebliche Instandsetzungs- und Modernisierungstau, der die kommunalen Unternehmen zur Veräußerung von Teilbeständen zwingt, weil die wirtschaftliche Situation die Durchführung der notwendigen Aufwertungsmaßnahmen nicht erlaubt.

Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist der Verkauf kommunaler Wohnungen immer dann vorteilhaft, wenn dadurch ein Zinsersparnis durch Schuldenabbau erzielt werden kann, der höher ist, als der Gewinn aus der Bewirtschaftung der Wohnungsbestände. Offen bleibt bei dieser rein finanzwirtschaftlichen Betrachtungsweise allerdings die Frage, ob gerade kommunale Wohnungsunternehmen aus Sicht der Stadt oder Gemeinde über die Erwirtschaftung von Gewinnen hinaus wichtige sozial- und stadtentwicklungspolitische Aufgaben übernehmen bzw. übernehmen können, die private Wohnungsunternehmen nicht zu leisten vermögen, steht doch bei ihnen eine Optimierung der Wohnungsbestände unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten im Vordergrund.

3 Kommunalpolitische Ziele und Aufgaben von kommunalen Wohnungsunternehmen

3.1 Zum Begriff der Stadtrendite

Zur Abgrenzung der allgemeinen wohlfahrtsökonomischen Leistungen von öffentlichen Wohnungsbeständen gegenüber den fiskalischen Leistungen wird seit etwa sechs Jahren der Begriff der Stadtrendite verwendet. Eine erste Definition geht auf Freitag, Präsident des GDW zurück:

„Die zunehmenden Erfordernisse der Stadtentwicklung sowie des Stadtbbaus und der damit verbundene Bedeutungsgewinn kommunaler Wohnungsunternehmen werden bei der Verkaufsentscheidung nicht berücksichtigt. Gerade in diesem Bereich zeichnet sich aber eine erhebliche Steigerung der ‚Stadrendite‘ ab, die zusätzlich zur betriebswirtschaftlichen Rendite und Erfüllung des Wohnraumversorgungsauftrags für die kommunalen Anteilnehmer von den Wohnungsunternehmen erbracht wird.“⁴

⁴ Neitzel (2007), Folie 4.

Diese Definition hebt vor allen Dingen auf die aktuellen Zukunftsaufgaben des Stadtumbaus ab, bei dem kommunale Wohnungsbestände den Städten und Gemeinden in Zeiten der Schrumpfung zusätzliche Handlungsspielräume erhalten und Anpassungsmaßnahmen ermöglichen sollen. Eine weitere Definition haben Schwallbach et al. (2006) vorgelegt. Sie ordnen den Begriff in die aktuelle Diskussion zur so genannten gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility [CSR]) ein und berufen sich dabei auf das Grünbuch der Europäischen Kommission 2001, wo es heißt: „Unter CSR wird die Wahrnehmung sozialer und ökologischer Verantwortung durch Unternehmen verstanden, die über die jeweilige nationale rechtliche Verpflichtung hinausgeht.“⁵

Es handelt sich somit um ein Konzept, das in Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in ihre Wechselbeziehung mit ihren Stakeholdern aufzunehmen. Als weiteres eigenständiges Konzept ist in diesem Zusammenhang das „Corporate Citizenship“ zu nennen. Dabei geht es neben der Gewinnmaximierung vor allem darum, sich auch im Gemeinwohlinteresse an der Mehrung öffentlicher Güter durch freiwilliges gesellschaftliches Engagement als politischer Akteure im Gemeinwesen aktiv gestaltend zu beteiligen. Dieses Konzept ist eng verbunden mit der Debatte über die Zivilgesellschaft und den Rollen von Staat und Bürger. Dabei geht es um eine veränderte Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, um die zentralen Wohlfahrtsziele zu erreichen. Während der Staat zunehmend die Rolle eines Ermöglichers übernimmt, werden Initiative und Verantwortung zunehmend auf gesellschaftliche Akteure und Bürger als Stakeholder übergewälzt.⁶

Die Definition der Stadttrendite von Schwallbach et al. berücksichtigt diese Elemente des Stakeholder-Ansatzes und umfasst ökonomische, ökologische und soziale Effekte, die zudem noch in zeitlicher Hinsicht in unmittelbare, mittelbare und Folgewirkungen differenziert werden. Als unmittelbares Ergebnis eines Wohnungsunternehmens wird der betriebswirtschaftliche Ertrag (z. B. Jahresüberschuss) betrachtet. Zu den mittelbaren Effekten gehört die Übernahme von Projekten zugunsten der Stadt, die die Stadt beispielsweise durch städtebauliche Verträge dem Unternehmen zur Durchführung auf eigene Kosten übertragen hat. Schließlich werden unter Folgeeffekten die Wirkungen von gesellschaftspolitisch relevanten Maßnahmen verstanden, die das Wohnungsunternehmen anstelle der Stadt durchgeführt hat. Während das Konzept die unmittelbaren und mittelbaren Effekte zur Stadttrendite 1 zusammenfasst, werden die Folgeeffekte als Stadttrendite 2 bezeichnet.

Es handelt sich somit um einen sehr umfassenden weitgehenden Ansatz für die Stadttrendite, der auch die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse des Unternehmens mit umfasst und damit auch rein fiskalische Effekte. Dieser Ansatz für die Stadttrendite bringt wegen

⁵ Schwallbach et al. (2006b), 383.

⁶ Vgl. Braun (2009), 60.

der Kumulation von finanzwirtschaftlichen Effekten einerseits und sozial- und stadtentwicklungspolitischer Ansätze andererseits zwar eine integrierte Sicht der Leistungen von kommunalen Wohnungsunternehmen, fördert indessen nicht die spezifischen Beiträge zutage, die über ein rein betriebswirtschaftliches Unternehmensergebnis hinausgehen.

In dieser Hinsicht ist das Konzept von Spars et al. stringenter und differenzierter. Unter Stadttrendite im übertragenen Sinne wird „[...] die Summe aller Vorteilsüberschüsse eines Wohnungsunternehmens für die Stadt innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verstanden. Hierzu gehören die betriebs- und stadtwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteilsüberschüsse für die Stadt.“⁷

Davon abzugrenzen ist die so genannte Stadttrendite im engeren Sinne die sich aus dem Verhältnis von jährlichem bzw. langfristigen Erträgen und dem Unternehmenswert bzw. dem eingesetzten öffentlichen Kapital ermittelt. Dieser Definitionsansatz lässt indessen keinen Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Wohnungsunternehmen zu, da die Bezugsgrößen nicht einheitlich sind. Die so ermittelte Renditekennziffer gibt Auskunft darüber, wie viel städtisches Kapital notwendig ist, um die aus kommunalpolitischer Sicht angestrebten Zwecke für das Gemeinwesen zu erreichen. Im Hinblick auf eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse wäre es zweckmäßig, eine Standardisierung in der Weise vorzunehmen, dass die Stadttrendite auf klare Bezugseinheiten wie beispielsweise Wohneinheit, Quadratmeter Wohnfläche, Haushalte etc. bezogen würde.

Es ist festzuhalten, dass nach wie vor weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich des Begriffs Stadttrendite besteht. Insbesondere ist der Begriff bisher nicht eindeutig definiert und die einzelnen Komponenten lassen sich nur teilweise erfassen und messen. Erhebliche Anteile sind lediglich einer qualitativen Erfassung und Beschreibung zugänglich. Gleichwohl sind die vorgelegten entwickelten Ansätze sehr hilfreich, um die bisweilen sehr ideologisch geprägten Diskussionen zu versachlichen und rationale Entscheidungsgrundlagen zu liefern.

Auf Basis der vorliegenden Untersuchungen und der Bedeutung für die Praxis lassen sich im wesentlichen drei Zielbereiche und Aufgabenfelder identifizieren, in denen kommunale Wohnungsbestände Leistungen erbringen, die über die rein betriebswirtschaftlichen hinausgehen:

1. sozialgerechte Wohnraumversorgung
2. Beitrag zur Quartiers- und Stadtentwicklung
3. Impulse für die lokale Ökonomie

⁷ Spars, Heinze, Mrosek (2008), 10.

Die Reihenfolge spiegelt nach den vorliegenden empirischen Studien auch die Bedeutung in der Praxis wider. Darüber hinaus werden gelegentlich auch ökologische Aspekte genannt, die im Folgenden indessen unter den Begriff „Stadtentwicklung“ subsummiert werden können.

3.2 Sozialgerechte Wohnraumversorgung

Eine wesentliche Aufgabe kommunaler Wohnungsunternehmen wird darin gesehen, diejenigen Bevölkerungsgruppen mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, die Probleme haben, auf dem freien Markt eine entsprechende Wohnung zu finden. Dabei handelt es sich zum einen um Personen, die sich aus finanziellen Gründen am freien Wohnungsmarkt keine angemessene Wohnung beschaffen können (Wohnkostenproblem) und zum anderen um Personen mit erheblichen persönlichen Problemen, so dass diese von Wohnungsvermietern als nicht „wohnfähig“ eingestuft werden (Wohnzugangsproblem).⁸ Mit kommunalen Wohnungsbeständen können grundsätzlich beide Probleme gelöst werden. Durch Verbilligung der Kaltmieten unter dem Niveau der ortsüblichen Mieten sowie auch durch die Akzeptanz von Mietern, die aufgrund ihrer bestimmten Risikomerkmale ansonsten von anderen Unternehmen abgewiesen werden, kann ein wesentlicher Beitrag zu einer sozialgerechten Wohnraumversorgung geleistet werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen ihrer Wohnungsfürsorgepflicht für den zu versorgenden Personenkreis alleine mit kommunalen Wohnungsbeständen nicht realistisch nachkommen können. Wegen der einzuhaltenden Standards für Empfänger für Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II sind die kommunalen Wohnungsbestände allein nicht in der Lage, ein angemessenes Wohnungsangebot für alle Bedarfspersonen bereitzustellen. Insbesondere fehlt es an einer ausreichenden Anzahl kleinerer Wohnungen und es käme daher zu einer Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten. Zudem ist es nicht erstrebenswert, diesen Personenkreis konzentriert auf wenigen Standorten unterzubringen.

Tatsächlich kommen empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der Struktur der Mieter zwischen kommunalen und privaten Wohnungsunternehmen kein signifikanter Unterschied besteht.⁹ Allerdings zeigt sich, dass private Investoren unter den derzeitigen Förderbedingungen in der sozialen Wohnraumförderung nur im geringen Umfang bereit sind, entsprechenden Wohnraum für Problemgruppen zu erstellen. Insofern benötigen die Städte und Gemeinden strategische Partner vor Ort. Dies sind unter den aktuellen Rahmenbedingungen in erster Linie die kommunalen Wohnungsunternehmen mit ihren Beständen.

Grundsätzlich können diese Leistungen zwar auch von privaten Wohnungsunternehmen erbracht werden. So sind zahlreiche Kommunen beispielsweise zur Lösung des Wohn-

⁸ Vgl. *Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.* (2007), 58.

⁹ Vgl. *BMVBS* (2007), 67.

kostenproblems im Rahmen der Subjektförderung dazu übergegangen, über Wohngeld und durch die Übernahme der Wohn- und Heizkosten im Rahmen des Arbeitslosengelds II für diesen Personenkreis den Zugang zum freien Wohnungsmarkt zu ermöglichen. Problematischer ist indessen der Personenkreis, der aufgrund seiner Persönlichkeitsmerkmale von privaten Wohnungsanbietern als nicht vertragsfähig angesehen wird. Diese sind auf öffentliche Unterstützung angewiesen. Außer mit eigenen Wohnungsbeständen können die Kommunen dafür indessen auch Belegungsrechte bei privaten Wohnungsunternehmen erwerben.

Schließlich eignen sich kommunale Wohnungsbestände auch in hervorragender Weise dafür, um angesichts des demographischen Wandels mit einer Pluralisierung der Lebensstile neue, bedarfsgerechte Wohnformen anzubieten, die sich an die veränderten Zielgruppen richten. Dies wird immer dann von Bedeutung sein, wenn private Anbieter ein solches Marktsegment nicht bedienen und die erhöhten Kosten und wirtschaftlichen Risiken für ein solches Wohnungsangebot scheuen. Kommunale Wohnungsunternehmen können daher bei einer sich ändernden qualitativen Nachfrage eine wichtige Pilotfunktion übernehmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass kommunale Wohnungsbestände für eine sozialgerechte Wohnraumversorgung je nach quantitativem Umfang der Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten eine zentrale Rolle spielen. Überall dort, wo die Wohnungsmärkte für diese Bevölkerungsgruppen keine geeigneten Angebote bereitstellen, weisen die kommunalen Wohnungsunternehmen eine hohe Bedeutung auf. Sie können im Sinne der wohlfahrtsökonomischen Theorie Marktversagen oder zumindest Marktunvollkommenheiten beheben. Diese Leistungen sind zu Recht im Sinne einer Stadttrendite zu qualifizieren.¹⁰ Dabei kann die Stadttrendite nur insoweit einen kommunalen Wohnungsunternehmen zugerechnet werden kann, soweit diese Leistungen nicht von privaten Anbietern erbracht werden. Umfang und Qualität der Stadttrendite sind daher abhängig von der Struktur der Wohnungsanbieter und der Situation auf dem Wohnungsmarkt. Bei entspannten Märkten wird die Stadttrendite geringer sein als bei angespannten Märkten. So werden sich auch einkommensschwache Mieter bei entspannten Wohnungsmärkten mit angemessenem Wohnraum versorgen können, so dass dies nicht mehr der Stadttrendite für kommunale Unternehmen zugerechnet werden kann. Bei sozialschwachen Mietern und Problemmietern wird indessen auch in entspannten Wohnungsmärkten ein Zugangsproblem bestehen. Hier bedarf es besonderer Zusatzangebote z. B. zur Krisenintervention, Familienhilfe, Schuldnerberatung und Suchthilfe, mit denen die „Wohnfähigkeit“ dieses Personenkreises verbessert werden kann.

¹⁰ Vgl. Spars, Heinze (2008), 89.

3.3 Beitrag zur Quartiers- und Stadtentwicklung

Der zweitwichtigste Beitrag kommunaler Wohnungsbestände zur Stadtreidite wird darin gesehen, dass entweder durch die Bereitstellung bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur oder durch Kooperation und Durchführung konkreter Maßnahmen der Stadtentwicklung und des Stadtbbaus geleistet wird. Als ein zentrales Problem in vielen Städten zeichnet sich der Trend zur sozialräumlichen Segregation mit der Folge einer Gettobildung in einigen Stadtteilen ab.¹¹ Insbesondere wirkt sich innerhalb der Städte die Entwicklung von Armut und Reichtum auf die sozialräumlichen Strukturen aus. Ob und in welchem Ausmaß es zu derartigen Segregationsprozessen kommt, hängt nicht nur von sozialstaatlichen Sicherungssystemen ab, sondern vor allem auch von der Wohnraumversorgung in den Städten und Gemeinden. Die gezielte Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum ggf. mit zusätzlichen Service- und Betreuungsangeboten könnte den räumlichen Konzentrationsprozessen entgegenwirken und die Entwicklung von sozialen Missständen im Sinne von § 171 e BauGB vermeiden helfen. Insbesondere muss die soziale Infrastruktur auf die Bedürfnisse der dort lebenden Bevölkerung angepasst werden. Dazu gehören Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung sowie Kommunikationszentren in Form von lokalen Begegnungsstätten. Zur Förderung der örtlichen Identität ist darüber hinaus in Betracht zu ziehen, die Ausstattung im Bereich der wohnungsnahen Dienstleistungen und der Nahversorgung zu optimieren. Indes reichen alleine bauliche Maßnahmen zur Stabilisierung derartiger Quartiere nicht aus, sondern von zentraler Bedeutung ist dabei oftmals die Einrichtung eines Quartiersmanagements, dass in intensiver Zusammenarbeit mit den Bewohnern Probleme des Stadtteils identifiziert, Ziele formuliert und Maßnahmen in kooperativer Form durchführt. Durch partizipative Prozesse gilt es die Identifikation der Bewohner mit ihrem Quartier zu verbessern und damit auch ihre Bereitschaft zu erhöhen, sich für die Entwicklung zu engagieren und diese tatkräftig zu unterstützen. Auf der Ebene einzelner Gebäude hat sich die Einrichtung von Conciergen als sehr hilfreich erwiesen, um einerseits das subjektive Sicherheitsbefinden der Bewohner zu verbessern und um andererseits zusätzliche Serviceangebote vorhalten zu können. Quartiersentwicklung und Aufwertung des Wohnungsbestands müssen daher integriert durchgeführt werden.

Auch für dieses Aufgabenfeld stellt sich die Frage, inwieweit dafür unabdingbar kommunale Wohnungsbestände und damit Wohnungsunternehmen mit kommunaler Steuerung erforderlich sind. Auch private Wohnungsunternehmen werden derartige Maßnahmen durchführen, um die Qualität ihres Wohnungsbestandes langfristig zu erhalten und damit auch die Vermietbarkeit zu sichern. Insofern werden derartige Leistungen nur dann kommunalen Wohnungsunternehmen als Stadtreidite wiederum zuzurechnen sein, wenn diese von privaten etwa in angespannten Wohnungsmärkten nicht oder nur teilweise erbracht werden.

¹¹ Aehnelt et al. (2009), 405 ff.

Auf der gesamtstädtischen Ebene sind es neben den Aufgaben im Bereich der sozialen Stadterneuerung zukünftig immer stärker Maßnahmen des Stadtumbaus. In den Städten, in denen ein struktureller Wohnungsleerstand besteht, der also über die 2 bis 2,5%ige Fluktuationsreserve hinausgeht, sind Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen im Bestand unverzichtbar. Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass solche Rückbaumaßnahmen in den meisten Fällen in den Beständen kommunaler Wohnungsunternehmen erfolgen.¹² Bei den privaten Unternehmen sowie bei den zahlreichen Kleineigentümern von leer stehenden Wohngebäuden wirkt sich so genannte „Gefangenendilemma“ aus, so dass Rückbaumaßnahmen dort nur vereinzelt vorgenommen werden. Diese Blockade kann durch Stadtumbaustراتيجien in den Beständen kommunaler Wohnungsunternehmen gelöst werden, wie das Beispiel Osterholz-Tenever in Bremen zeigt.¹³ Insofern sind kommunale Wohnungsunternehmen zentrale Kooperationspartner für eine zielorientierte Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen, insbesondere für den Rückbau.

Derartige Kooperationen sind indessen nicht nur bei Rückbaumaßnahmen und anschließenden Renaturierungen erforderlich, sondern in gleicher Weise auch bei Umstrukturierungsmaßnahmen. Mit den Siedlungen aus den 1950er, 1960er und 1970er Jahren verfügen kommunale Wohnungsunternehmen oftmals über strategisch günstige Standorte, die sich für eine Neuentwicklung anbieten. Bei einer funktionierenden Zusammenarbeit zwischen Kommunen und ihrer Wohnungsbaugesellschaft besteht damit eine gute Voraussetzung, zeitnah ein neues bedarfsorientiertes Wohnungsangebot auf integrierten städtebaulichen Standorten zu schaffen und damit zugleich die städtebauliche Innenentwicklung zu fördern.

Schließlich gewinnt bei allen Stadterneuerungs- und Stadtumbaumaßnahmen die Integration von wohnungswirtschaftlichen Betrachtungen und stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen zunehmend an Bedeutung. Stadterneuerungsmaßnahmen mit einer Aufwertung des Wohnumfeldes und der Qualität öffentlicher Räume sowie der Verbesserung der örtlichen, sozialen und technischen Infrastruktur können nur dann die volle Wirkung entfalten, wenn es zugleich im Bereich des Wohnungsbaus zu standortangepassten Modernisierungsmaßnahmen kommt. Auf diesem Sektor gibt es in vielen Städten und Gemeinden ebenfalls bereits eine eingetübte Kooperation, die für den Erfolg von Stadterneuerungsmaßnahmen sehr bedeutsam ist.

Auch für diesen Bereich muss konstatiert werden, dass naturgemäß auch private Wohnungsunternehmen derartige Kooperationen eingehen, wenn dies für die (langfristigen) Bewirtschaftungsstrategien ihres Wohnungsbestandes vorteilhaft und rentierlich ist. Folgt man auch in diesem Punkt der wohlfahrtsökonomisch basierten Definition der Stadrendite von Spars et al.,¹⁴ so würde sich unter derartigen Rahmenbedingungen kein Bei-

¹² Vgl. *Schmidt-Eichstaedt et al.* (2010), 97 ff.

¹³ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt et al.* (2010), 112.

¹⁴ Vgl. *Spars, Heinze, Mrosek* (2008).

trag zur Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen ergeben. Die erhebliche Anzahl von Programmgebieten der sozialen Stadt zeigen indessen, dass gerade in diesem Bereich sehr häufig ein Marktversagen auftritt und diese kumulierenden sozialen Missstände ohne Intervention der Kommune weder vermieden noch beseitigt werden können.

Die vielfach im Kontext der Stadttrenditediskussion erwähnten ökologischen Aspekte können vor allem dem Bereich der Stadtentwicklung zugerechnet werden. Schließlich trägt gerade die zuvor erwähnte Innenentwicklung durch Umstrukturierung von kommunalen Wohnungsbeständen dazu bei, dass es zu einer Wiedernutzung integrierter städtebaulicher Standorte kommt und damit einer weiteren Ausdehnung der Städte in das Umland und der Inanspruchnahme von Freiraum entgegengewirkt wird. Diese strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung dient damit auch wesentlichen ökologischen Zielen.

3.4 Impulse für die lokale Ökonomie

Als ein dritter Bereich der Stadttrendite, der indessen hinsichtlich der Bedeutung der ersten beiden genannten Bereiche wesentlich geringerer einzuschätzen ist, werden die Impulse für die lokale Ökonomie genannt. Die lokale Ökonomie gilt bereits im Bündländerprogramm „Die soziale Stadt“ neben den baulichen und sozialen Zielen als dritte Säule, die für eine nachhaltige Stadtentwicklung unverzichtbar sei.¹⁵ Die wirtschaftlichen Impulse, die von lokalen kommunalen Wohnungsunternehmen ausgehen können, bestehen zunächst darin, gezielte Auftragsvergabe an örtliche Unternehmen durchzuführen. Allerdings werden diese Möglichkeiten durch die öffentlichen Vergabevorschriften im Bauwesen begrenzt. Weiterhin kann durch ein aktives Belegungsmanagement und die Vergabe von Wohnungen bzw. Bauplätzen an einkommensstärkere Haushalte dazu beigetragen werden, die Kaufkraft in einem Quartier erhöht und damit die Attraktivität für Nahversorger verbessert werden. Schließlich können kommunale Wohnungsunternehmen durch ihr Know-how und ihr Netzwerk dazu beitragen, auch im Bereich leer stehender Einzelhandelsflächen ein aktives Leerstandsmanagement zu betreiben und entsprechende Unternehmen in ein Quartier zu ziehen. Dies kann insbesondere eine interessante Variante für Existenzgründer sein, die vom Quartiersmanagement begleitet werden und lokal ein gezieltes Betreuungs- und Beratungsangebot erfahren können.¹⁶ Hinzu können Wohnungsunternehmen auch Ausbildungsplätze im Unternehmen bereitstellen und dabei insbesondere ihre Problemmieter berücksichtigen.

Gerade im Bereich der lokalen Wirtschaft wird die Differenzierung hinsichtlich der Tatsache, welche der genannten Leistungen lediglich von kommunalen Wohnungsunternehmen erbracht werden können oder welche auch durch andere Wohnungsunterneh-

¹⁵ Vgl. *Geißler et al.* (2007), 423.

¹⁶ Vgl. *Geißler et al.* (2007), 427.

men oder durch sonstige Instrumente bereitgestellt werden können, außerordentlich schwierig. Zudem wird in allen bisher vorliegenden Untersuchungen der Beitrag kommunaler Wohnungsunternehmen zu diesem Bereich am geringsten angesehen.

Zusammenfassend kann bilanziert werden, dass der Begriff der Stadtrendite trotz der bislang vorliegenden Untersuchungen noch keineswegs abschließend definiert ist. Dem Konzept wohnen nach wie vor begriffliche Unschärfen inne und die bisherigen Ansätze einer Messung „von Stadtrendite“ zeigen, dass dies nur mit erheblichen Einschränkungen unter Verwendung von zahlreichen Annahmen geschehen kann. Ohnehin kann nur ein Teil der Stadtrendite tatsächlich quantifiziert werden, während für zahlreiche Aspekte lediglich eine qualitative Erfassung in Betracht kommt, die aber für eine Gesamtbetrachtung nicht minder von Bedeutung sind. Eine Stadtrendite im Sinne der wohlfahrtsökonomischen Theorie kann von kommunalen Wohnungsunternehmen mit ihren Beständen in den Bereichen erwirtschaftet werden kann, in denen ein zumindest ein partielles Marktversagen herrscht. Dazu gehören:

- Wohnraumversorgung von Problemhaushalten
- Anpassung der Miete an die Standards gemäß ALG II
- soziale Begleitung und Betreuung von Mietern und Miethaushalten
- Pilotvorhaben im Bereich erneuerbare Energien mit erheblichen betriebswirtschaftlichen Risiken
- Bereitstellung von Nutzflächen bzw. Gebäuden für soziale Infrastruktur (Kindergärten, Bürgertreff und für Unternehmensgründer)¹⁷
- Rückbau- und Anpassungsmaßnahmen im Stadtumbau

4 Kommunale Wohnungsportfolios zwischen Bestandserhaltung und Privatisierung

4.1 Bestandserhaltungsstrategien

Für die zweifellos bestehenden strategischen Vorteile, die in den Kommunen durch eigene kommunale Wohnungsbestände ihrer Unternehmen entstehen, stellt sich die Frage, welchem Umfang und welche Qualität diese Wohnungsbestände aufweisen sollten. Da einerseits die Ausgangssituation in den Kommunen, insbesondere die sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Rahmenbedingungen sehr heterogen sind und andererseits auch die kommunalpolitischen Zielsetzungen sehr unterschiedlich ausfallen, kann diese Frage nicht einheitlich beantwortet werden. Deswegen sind in der wissenschaftlichen

¹⁷ Vgl. Spars, Heinze (2009), 73.

Literatur dazu auch keine Angaben zu finden, welcher Mindestbestand an kommunalen Wohnungen verfügbar sein sollte.

Allerdings unterstreicht bereits die Tatsache, dass nur sehr wenige Kommunen ihren Wohnungsbestand vollständig veräußert oder zumindest drastisch reduziert haben, die strategische Bewertung aus kommunaler Sicht. Dabei wird die Bedeutung kommunaler Wohnungsbestände offensichtlich bei kleineren und mittleren Städten mit weniger als 50 000 Einwohnern noch erheblich höher eingeschätzt als bei Großstädten. So ist der Anteil der Kommunen, die Wohnungsverkäufe durchgeführt haben, bei den großen Städten mit mehr als 200 000 Einwohner mit 56% am höchsten, während bei den Kommunen unter 50 000 Einwohnern lediglich 20% der Kommunen Wohnungen privatisiert haben.¹⁸ Dieses Bild wird sich offensichtlich in den nächsten drei Jahren nicht entscheidend ändern. Auch wird es nur sehr vereinzelt zu Komplettverkäufen kommen, vielmehr sind Teilverkäufe oder Einzelprivatisierungen geplant. Zudem traten Kommunen in der Vergangenheit häufig auch als Käufer von Wohnungen auf. So haben Kommunen, kommunale Wohnungsunternehmen sowie private Wohnungsunternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung zwischen 1999 und 2006 immerhin etwa 280 000 Wohnungen (22% des gesamten in diesem Zeitraum gehandelten Wohnungsbestandes) gekauft.¹⁹ Es handelte sich vor allem um kleinere Portfolios zur Ergänzung vorhandener Bestände in Stadtquartieren. Diese wurden überwiegend zur Aufwertung von Quartieren modernisiert und instandgesetzt. Vereinzelt erfolgte der Erwerb indessen auch zum Zwecke des Rückbaus, um Überkapazitäten zu verringern.²⁰

Insgesamt ist indessen davon auszugehen, dass das Privatisierungsvolumen kommunaler Wohnungen in Zukunft zunehmen wird; denn zum einen verschlechtert sich die kommunale Haushaltssituation und zum anderen zwingt der Sanierungs- und Modernisierungstau viele Städte und Gemeinden zur Veräußerung. Die notwendigen baulichen Maßnahmen zur Erhaltung der Marktfähigkeit der Wohnungen sind oftmals aus den Erträgen bei niedrigen Mieten und hohen Leerständen kaum noch zu erwirtschaften.

Um auch künftig die erforderlichen sozial- und stadtentwicklungspolitischen Aufgaben, die private Wohnungsunternehmen nicht wahrnehmen, durchführen zu können, sollten insbesondere Klein- und Mittelstädte künftig stärker kooperieren. Durch institutionelle Zusammenarbeit oder Fusion kommunaler Wohnungsunternehmen benachbarter Städte und Gemeinden lassen sich erhebliche Effizienz- und Synergieeffekte erzielen, die letztlich auch der Stadttrendite zu Gute kommen.

¹⁸ Vgl. *BBSR* (2010), 3.

¹⁹ Vgl. *BBR* (2007), 21.

²⁰ Vgl. dazu das Beispiel Osterholz-Tenever in Bremen, *Schmidt-Eichstaedt* (2010), 67.

4.2 Privatisierungsstrategien kommunaler Wohnungsbestände

Die bisher angewandten Vergabeverfahren bei der Veräußerung kommunaler Wohnungsbestände zeigen, dass nur 53% der Kommunen die Wohnungen an den Meistbietenden, indessen 44% an Interessenten veräußert haben, die Vertragsauflagen z. B. über die künftige Belegung und über das Mietpreisniveau eingegangen sind.²¹ Mit diesen vertraglichen Regelungen sollen die künftigen Wohnungseigentümer verpflichtet werden, über die reine Vermietung von Wohnraum hinaus die im öffentlichen Interesse liegenden Leistungen ebenfalls zu erbringen. Dabei besteht indessen das Problem, dass derartige vertragliche Regelungen lediglich den Ersterwerber binden, beim Wiederverkauf indessen gegenstandslos werden kann. Die Eintragung eines dinglichen Vorkaufsrechtes im Grundbuch könnte hier Abhilfe schaffen. Ein rasches Durchhandeln von Wohnungsbeständen, das bei einigen privaten Wohnungsunternehmen nicht unüblich ist, gefährdet daher eine sozialgerechte Wohnraumversorgung und sonstige wichtige stadtentwicklungspolitische Ziele.

In Abhängigkeit von den lokalen Rahmenbedingungen, insbesondere von der Situation auf dem Wohnungsmarkt, der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie von den politischen Prioritäten wird es in vielen Fällen sinnvoll sein, zumindest einen Teil des kommunalen Wohnungsbestandes zu behalten und nur einen Teil zu veräußern. Bei der Überlegung ist insbesondere die Zahl der Haushalte mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt, das örtliche Mietenniveau, die bauliche Qualität und die städtebauliche Lage der Bestände, der voraussichtliche Ablauf der Belegungsbindung für Sozialwohnungen, die derzeitige Bautätigkeit sowie die weitere Entwicklung der örtlichen Bevölkerung und der Wirtschaft zu beachten. Angesichts der vielschichtigen Wirkungszusammenhänge zwischen den erforderlichen kommunalen Wohnungsbeständen und den genannten Determinanten ist es zweckmäßig, zumindest ein mittelfristiges Wohnraumversorgungskonzept zu erstellen, indem auf der Basis sorgfältiger Szenarien eine Abschätzung des künftigen Bedarfs vorgenommen werden kann. Als zweckmäßige Alternativen zu einem „En Block-Verkauf“ bieten sich die gezielte Mieterprivatisierung sowie die Veräußerung an Wohnungsgenossenschaften an, die von ihrem Selbstverständnis her der sozialen Wohnraumversorgung zumindest ihren Mitgliedern gegenüber verpflichtet sind.

²¹ Vgl. *PricewaterhouseCoopers* (2006).

5 Fazit

Bisher haben zahlreiche Kommunen die Wohnungsbestände ihrer eigenen Unternehmen dazu benutzt, um auch sozial- und kommunalpolitisch wichtige Ziele zu verfolgen und Aufgaben wahrzunehmen. Aus rein fiskalischen Gründen ist ein kommunaler Wohnungsbestand kaum zu rechtfertigen. Deswegen ist in jedem Einzelfall zu entscheiden, inwieweit eine sozialgerechte Wohnraumversorgung, die Ziele der Stadterneuerung, der sozialen Stadt und des Stadtumbaus ohne eigene Wohnungsbestände erreicht werden können. Die empirischen Befunde zeigen, dass der Handlungs- und Gestaltungsspielraum sowohl bei der Wohnraumversorgung als auch im Bezug auf die Quartiers- und Stadtentwicklung durch eigene Wohnungsbestände erheblich erweitert und manche Blockaden insbesondere im Stadtumbau dadurch aufgelöst werden können. Offensichtlich können kommunale Wohnungsbestände als ein wichtiges Steuerungsinstrument zur Erreichung zentraler kommunalpolitischer Zielsetzungen eingesetzt werden.

Literaturverzeichnis

- Aehnelt, R.; Göbel, J.; Gorning, M.; Häußermann, H.* (2009): Soziale Ungleichheit und sozialräumliche Strukturen in deutschen Städten, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/2009, 405-414.
- Braun, S.* (2009): Unternehmen in der Gesellschaft: „Corporate Citizenship“ und das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen in Deutschland, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, 2/2009, 59-64.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* (Hrsg.) (2007): Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, in: *Reihe Forschungen*, 124, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* (Hrsg.) (2010): Handel von Wohnungsportfolios in 2009 weiter verhalten, in: *BBSR-Berichte kompakt*, 3/2010, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* (Hrsg.) (2008): Expertise – Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen. Abschlussbericht, BBR-online-Publikation Nr. 01/2008.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume, Bonn.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.* (Hrsg.) (2007): Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven. Bericht der Kommission des DV im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Geißler, H.; Jacobowski, P.; Neumann, U.* (2007): Stärkung der lokalen Wirtschaft – Ansätze für eine dritte Säule der Stadtentwicklungspolitik, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/2007, 423-433.
- Kühne-Bühning, L.; Nordalm, V.; Steveling, L.* (2005): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main.
- Neitzel, M.* (2007): Stadttrendite – Sozialrendite. Eine Annäherung aus der Sicht der Wissenschaft. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Alles dreht sich um Rendite – Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen – Partner der Stadtentwicklung“, Bad Neuenahr, 23. August 2007. http://www.wohnungswirtschaft-aktuell.de/fileadmin/www.vdw-wowi.de/downloads/VA_-230807_Neitzel.pdf, Zugriff am 13.07.2010.
- PricewaterhouseCoopers* (2006): Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell? Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden. http://www.pwc.de/files/EmbeddedItem?docId=e5ddea477580b25&componentName=pubDownload_hd&title=PDF%3A+Kommunale+Wohnungsbest%C3%A4nde%3A+Ein+Auslaufmodell%3F

-
- Schmidt-Eichstaedt, G.* (Hrsg.) (2010): *Stadtumbau – Ein Leitfaden*. Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). Berlin.
- Schwallbach, J.; Schwenk, A.; Smuda, D.* (2006a): *Stadttrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft. Formalisierung und Operationalisierung des Begriffs „Stadttrendite“ und Anwendung am Beispiel DEGEWO*. Berlin.
- Schwallbach, J.; Schwenk, A.; Smuda, D.* (2006b): *Stadttrendite – Der Wert eines Unternehmens für die Stadt*, in: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, 6/2006, 381-386.
- Senatsverwaltung für Finanzen Berlin* (Hrsg.) (2006): *Fakten und Legenden im Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen*. Berlin.
- Spars, G.; Heinze, M.* (2008): *Neue Ergebnisse zur Stadttrendite kommunaler Wohnungsunternehmen – Ein Leitfaden für die Praxis*, in: *vhw Forum Wohneigentum*, 2/2008, 89 ff.
- Spars, G.; Heinze, M.* (2009): *Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung*, in: *Forum Wohneigentum und Stadtentwicklung*, 2/2009, 69-74.
- Spars, G.; Heinze, M.; Mrosek, H.* (2008): *Expertise „Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen“ – Abschlussbericht*. BBR-Online Publikation 01/2008.

Strategien und Rahmenbedingungen kapitalmarktorientierter Wohnungsunternehmen am Beispiel der GAGFAH

*Stefan Kofner**

Die Struktur der Anbieterseite des deutschen Wohnungsmarktes hat durch die Privatisierungen von öffentlichen und ehemals werksverbundenen Wohnungsbeständen in den letzten Jahren erhebliche Änderungen erfahren. Die Auswirkungen dieser Änderungen in den Eigentumsverhältnissen auf die Mieter und die betroffenen regionalen Wohnungsmärkte lassen sich heute noch nicht vollständig überblicken. Es ist derzeit noch zu wenig darüber bekannt, inwieweit sich das Wettbewerbsverhalten der kapitalmarktorientierten bzw. von Finanzinvestoren gesteuerten Unternehmen von dem der anderen Wohnungsunternehmen unterscheidet. Um zu verstehen, was jene Organisationen treibt, muss das Bild über ihr Selbstverständnis, ihre Organisationskultur und ihr Geschäftsmodell geschärft werden. Dabei können die neuen Investoren nicht über einen Kamm geschoren werden. Die von ihnen geschaffenen Organisationen unterscheiden sich im Hinblick auf die Standorte, das operative Umfeld, die Finanzierungsbedingungen, den Grad der Kapitalmarktorientierung, die Zusammensetzung der Mieterschaft, etc.

Es wäre allerdings eine Titanenaufgabe, alle größeren aus Privatisierungen hervorgegangenen Organisationen (z. B. Deutsche Annington, Deutsche Wohnen, GAGFAH) gleichzeitig zu untersuchen. Es erschien daher zweckmäßig, zunächst eine Organisation für die Analyse auswählen – dies in dem Wissen, dass die dabei gewonnen Erkenntnisse nicht ohne weiteres auf andere von Finanzinvestoren gesteuerte Unternehmen bzw. auf Wohnimmobilien-Aktiengesellschaften im Allgemeinen übertragen werden können.

Für die Wahl der GAGFAH GROUP als Fallbeispiel sprechen eine ganze Reihe von Gründen. Die GAGFAH verfügt über einen sehr großen und regional weit gestreuten Wohnungsbestand. Außerdem handelt es sich bei ihr um eine Aktiengesellschaft mit einem nennenswerten Streubesitzanteil. Sie wird zwar von der Private Equity-Gesellschaft¹ Fortress kontrolliert, deren Fonds über die Aktienmehrheit verfügen, doch muss die GAGFAH seit dem Börsengang auch stets die Aktienkursentwicklung im Blick behalten und entsprechend handeln. Sie kann daher als kapitalmarktorientiertes Wohnungsunter-

* Prof. Dr. rer. pol. Stefan Kofner, Hochschule Zittau/Görlitz, Fachbereich Bauwesen, Zittau. Der Verfasser dankt Frau Petra Becker vom Mieterverein Dresden und Dr. Jan Glatter von der Technischen Universität Dresden für ihre Auskünfte und Einschätzungen über das Wirken der GAGFAH am Dresdner Wohnungsmarkt.

¹ Private Equity: außerbörsliches Beteiligungskapital.

nehmen charakterisiert werden. Gewisse Defizite an Transparenz ergeben sich allerdings aus der Abhängigkeit der Gesellschaft von einem nicht börsennotierten Mehrheitsaktionär.

Da die GAGFAH derzeit die größte in Deutschland vertretene Wohnimmobilien-Aktiengesellschaft ist, sind Informationen über dieses Unternehmen vergleichsweise leicht zu beschaffen. Für die Auswahl der GAGFAH als Untersuchungsobjekt spricht schließlich, dass ihre größeren Akquisitionen mittlerweile weit genug zurückliegen, so dass Aussagen über das Bewirtschaftungsverhalten des Unternehmens sich auf einen gewissen Beobachtungszeitraum stützen können. Es sind also pragmatische Gründe, die den Ausschlag gegeben haben.

Die Quellen der Untersuchung waren Gespräche mit dem Unternehmen (z. B. Geschäftsführung, Verantwortliche für Öffentlichkeitsarbeit) sowie mit unternehmensexternen Personen und Institutionen, die in Beziehung zu der Gesellschaft stehen, außerdem Geschäftsberichte, Analysteneinschätzungen, Vorträge von GAGFAH-Mitarbeitern und Finanzdaten. Das Unternehmen wird demgemäß vorwiegend aus der Perspektive der Geschäftsführung und der Aktionäre betrachtet.

1 Stand der Transformation des deutschen Wohnungsmarktes

Man kann die Geschichte der Privatisierung ehemals öffentlicher bzw. werksverbundener Wohnungsunternehmen² nach dem dominierenden Transaktionstyp grob in vier Phasen einteilen (vgl. Tabelle 1). Die Phase, in der solche Unternehmen vorwiegend an Private-Equity-Investoren³ verkauft worden sind, war vergleichsweise kurz bemessen: Sie währte etwa von Mai 2004 bis Januar 2006. Danach hat sich der Markt beruhigt und es überwogen die Zweitmarkttransaktionen. Die Private-Equity-Gesellschaften haben zum Teil bereits damit begonnen, ihre Engagements am deutschen Markt zu liquidieren. Auf der Käuferseite standen deutsche Aktiengesellschaften (z. B. Deutsche Wohnen), ausländische Aktiengesellschaften wie Pirelli, Foncière des Régions und GAGFAH S.A., institutionelle Investoren sowie Aktienfonds mit längerem Zeithorizont wie die zur Deutschen Bank gehörende RREEF.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Finanzinvestoren im Immobilienbereich liefern ein heterogenes Bild. Das Marktverhalten der von ihnen kontrollierten Unternehmen hängt vom Wettbewerbsumfeld und vom Zeithorizont des jeweiligen Investors ab. Dabei ist zwischen kurzfristig engagierten Investoren, den so genannten „Huntern“, deren Geschäftsmodell vor allem auf Handelsgewinnen beruht und den „Farmern“ zu unterscheiden.

² Siehe dazu *Kofner* (2008), Tabelle 1.

³ Siehe dazu *Kofner* (2006a).

Diese sind längerfristig orientiert und setzen auch Werthebel ein, die erst auf mittlere bis lange Sicht den Unternehmenswert steigern.

Tabelle 1:
Phaseneinteilung des Privatisierungsgeschehens

Zeitabschnitt	dominierender Transaktionstyp
Oktober 2006	Private Equity → deutsche/ausländische AG, institutionelle Investoren, Aktienfonds mit längerem Zeithorizont
Mai 2004 bis Januar 2006	(ehem.) öffentlicher/(ehem.) Werkwohnungsbestand → Private Equity
Februar 2001 bis Januar 2004	öffentlicher/(ehem.) Werkwohnungsbestand → deutsche/ausländische nichtbörsennotierte Gesellschaften (einschließlich Deutsche Annington)
1997 bis 2000	öffentliche Hand → Deutsche Banktöchter, Deutsche AG

Quelle: Kofner (2008).

Trotz der lebhaften Privatisierungstätigkeit zwischen 1997 und 2006 ist der deutsche Investmentmarkt für Wohnimmobilien bei weitem noch nicht so entwickelt wie der der USA. Dort ermöglicht das etablierte Marktsegment der Apartment-REITs den Investoren sogar eine Fokussierung auf bestimmte Regionen oder Marktsegmente. Für Deutschland ist zu konstatieren, dass Immobilienfonds die Wohnimmobilien traditionell im Großen und Ganzen links liegen gelassen haben. Die Rechtsform der REIT-AG ist noch so jung, dass sie sich noch keinen nennenswerten Marktanteil erobern konnte. Außerdem ist es den deutschen REITs nicht erlaubt, in Bestandsmietwohnimmobilien zu investieren, die vor dem 01.01.2007 fertiggestellt worden sind.⁴ REIT-Aktiengesellschaften können aber möglicherweise in Zukunft eine Rolle bei der Finanzierung von Neubauvorhaben in Regionen mit Wohnungsmangel übernehmen.

Es bleiben zwei größere kapitalmarktorientierte Aktiengesellschaften nach deutschem Recht, die man überwiegend als Bestandhalter qualifizieren kann:⁵ die Deutsche Wohnen AG und die Colonia Real Estate AG. Hinzu kommt noch die GAGFAH, bei der es sich allerdings um eine nach luxemburgischem Recht gegründete Aktien- und Verbriefungsgesellschaft handelt.

⁴ Vgl. Kofner (2007b), 4.

⁵ Siehe dazu Kofner (2008), Tabelle 2.

Als Folge der Hypotheken- und Finanzmarktkrise hat der Renditedruck auf die am deutschen Wohnungsmarkt engagierten Finanzinvestoren erheblich zugenommen. Ihr Neugeschäft leidet unter der Kreditverknappung, die die Finanzierung größerer Akquisitionen kaum noch zulässt. Es ist nun nicht mehr möglich, die Rendite von Unternehmensübernahmen mittels eines hohen Fremdkapitalhebels an der Finanzierung zu steigern. Nach der anhaltenden Erholung der Kapitalmärkte seit dem Frühjahr 2009 eröffnen sich den Investoren allerdings wieder Ausstiegsoptionen in Form von Börsengängen oder des Verkaufs größerer Aktienpakete. Darauf deutet die trotz einer vorausgegangenen bilanziellen Abwertung der Wohnungsbestände erfolgreiche Kapitalerhöhung der Deutsche Wohnen AG im Herbst 2009 hin.⁶

2 Die GAGFAH GROUP im Überblick

Unter den drei genannten Wohnimmobilien-Aktiengesellschaften spielt die GAGFAH S.A. nach Größe, regionaler Streuung der Bestände und Analysteninteresse eine Sonderrolle. Die GAGFAH S.A. ist das Vehikel der Private-Equity-Gesellschaft Fortress zur Steuerung und Finanzierung ihrer in Deutschland übernommenen Wohnungsportfolien.⁷ Die größten Übernahmen der Fortress waren der Erwerb der Alt-GAGFAH,⁸ der NILEG und der WOBA Dresden (vgl. Abbildung 1).

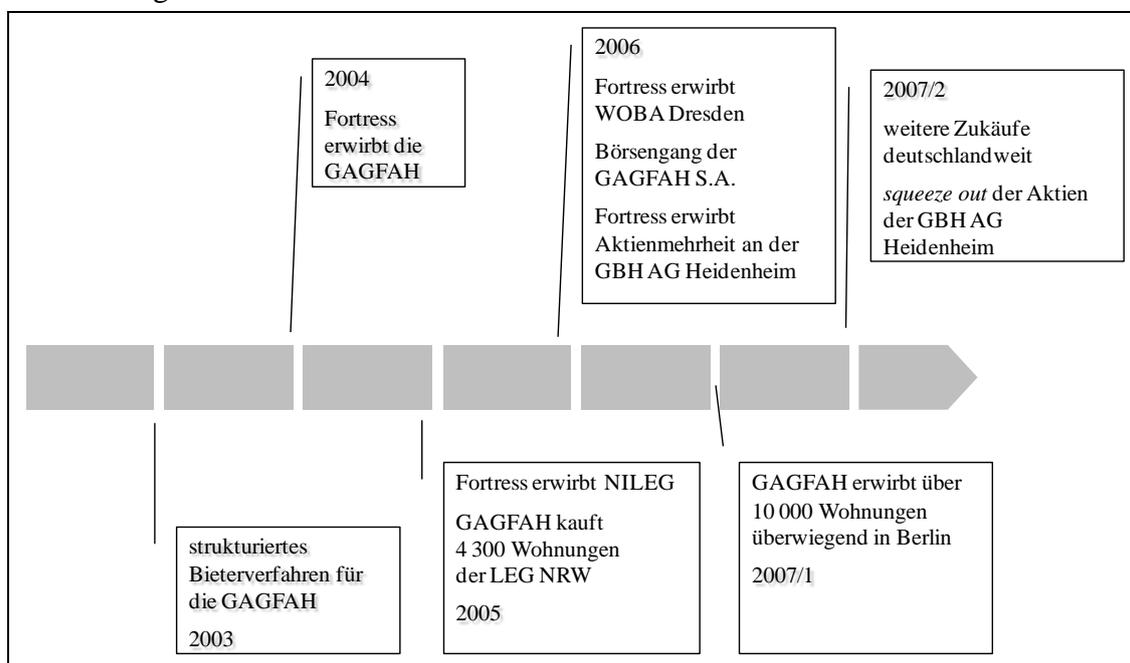
Die Beteiligungsmanager von Fortress haben den guten Namen der GAGFAH vermutlich bewusst für die deutschlandweit investierte Aktiengesellschaft ausgewählt. Die GAGFAH hatte früher einen guten Ruf als Standardsetter in Bewirtschaftungsfragen.

⁶ Die Deutsche Wohnen AG teilte dazu in der Pressemitteilung vom 08.10.2009 mit: Im Rahmen der Kapitalerhöhung der Deutsche Wohnen AG wurden 55 440 000 neue Inhaber-Stammaktien zu einem Bezugspreis von Euro 4,50 je Aktie ausgegeben. Den Aktionären der Gesellschaft wurde ein Bezugsrecht gewährt. Die Aufnahmequote einschließlich Mehrbezugsrechte betrug rund 132,3%. Das Grundkapital der Deutsche Wohnen AG wurde durch diese Transaktion von Euro 26,4 Mio. um Euro 55,44 Mio. auf Euro 81,84 Mio. erhöht.

⁷ Neben Wohnungsbeständen hält die GAGFAH auch etwa 2 000 Gewerbeimmobilieneinheiten in ihrem Portfolio. Dabei handelt es sich größtenteils um in den Erdgeschossen von GAGFAH-Wohnimmobilien belegene Ladenlokale. Davon abgesehen ist die Gesellschaft Eigentümerin von ca. 35 000 Pkw-Stellplätzen, die ganz überwiegend in räumlichem Zusammenhang mit GAGFAH-Immobilienstandorten stehen. Vgl. *GAGFAH* (2009), 16.

⁸ Die GAGFAH war 1918 von der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte zur Förderung des Wohnungsbaus für Angestellte gegründet worden. Nach der Übernahme von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte wurde sie zum Namensgeber der Aktiengesellschaft nach Luxemburger Recht mittels derer die Fortress ihre Immobilienbeteiligungen in Deutschland steuert.

Abbildung 1:
Entwicklung der GAGFAH GROUP



Quelle: Eigene Darstellung.

Davon abgesehen war auch die alte GAGFAH im Grunde eine Beteiligungsgesellschaft, deren Tochtergesellschaften und Beteiligungsobjekte über das ganze damalige Reichsgebiet verteilt waren.⁹ Überwiegend handelte es sich dabei um gemeinnützige Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der GmbH wie z. B. die Gemeinnützige Angestellten-Heimstätten GmbH, Danzig, die Brandenburgische Heimstätte GmbH, Berlin und die Landessiedlungsgesellschaft Sachsen GmbH, Dresden. Allein zwischen 1918 und 1942 hat die alte GAGFAH-AG insgesamt 61 287 Wohnungen für Angestellte in 392 Städten gebaut.

2.1 Bestandszusammensetzung

Die Entwicklung des Wohnungsbestands der GAGFAH war bis zur Übernahme der WOBA Dresden Anfang 2006 sehr dynamisch. In jedem Jahr seit 2004 hatte es eine sehr große Übernahme gegeben. Seit dem *squeeze out* der Aktionäre der GBH AG Heidenheim Anfang 2007 sind aber keine größeren Akquisitionen mehr zustande gekommen. Der Wohnungsbestand stagniert seitdem um die 170 000 Einheiten. Zum Jahresende 2009 betrug er knapp 166 000 Einheiten. Hinzu kommen mehr als 20 000 Wohneinheiten, die nicht im Eigentum der GAGFAH stehen, aber von ihr verwaltet werden.

⁹ Vgl. Lange (1959), 227 und 235 f.

Die räumliche Verteilung der GAGFAH-Wohnungsbestände weist Schwerpunkte in Nord-, Ost- und Westdeutschland auf. Süddeutschland ist dagegen stark untergewichtet. Ein Grund für die Untergewichtung süddeutscher Standorte liegt in den dort geforderten Verkaufspreisen. Die im Süden angebotenen Portfolios sind in vielen Fällen für eine Umwandlung und anschließende Mieterprivatisierung besser geeignet als für die Bewirtschaftung als Mietwohnraum. Die Privatisierung ist aber kein Kerngeschäft der GAGFAH. Auf diesem Gebiet sind eher kleinere, spezialisierte Anbieter wie die Patrizia AG aktiv.

Tabelle 2:
Top-10-Standorte der GAGFAH

Stadt	Wohneinheiten
Dresden	40 636
Berlin	26 158
Hamburg	9 433
Hannover	6 207
Heidenheim	4 780
Bielefeld	4 171
Osnabrück	3 501
Braunschweig	3 233
Zwickau	3 087
Essen	2 355

Quelle: GAGFAH GROUP (2010).

Eine für Mieter und Standortgemeinden sehr wichtige Frage ist die nach einer möglichen marktbeherrschenden Stellung der GAGFAH. Tatsächlich ist sie mit Ausnahme von Dresden und Heidenheim überall in der Rolle eines Nebenspielers. Auf der anderen Seite kommt die GAGFAH in einzelnen Stadtteilen nicht selten auf sehr hohe Marktanteile.

2.2 Eigentümerstruktur

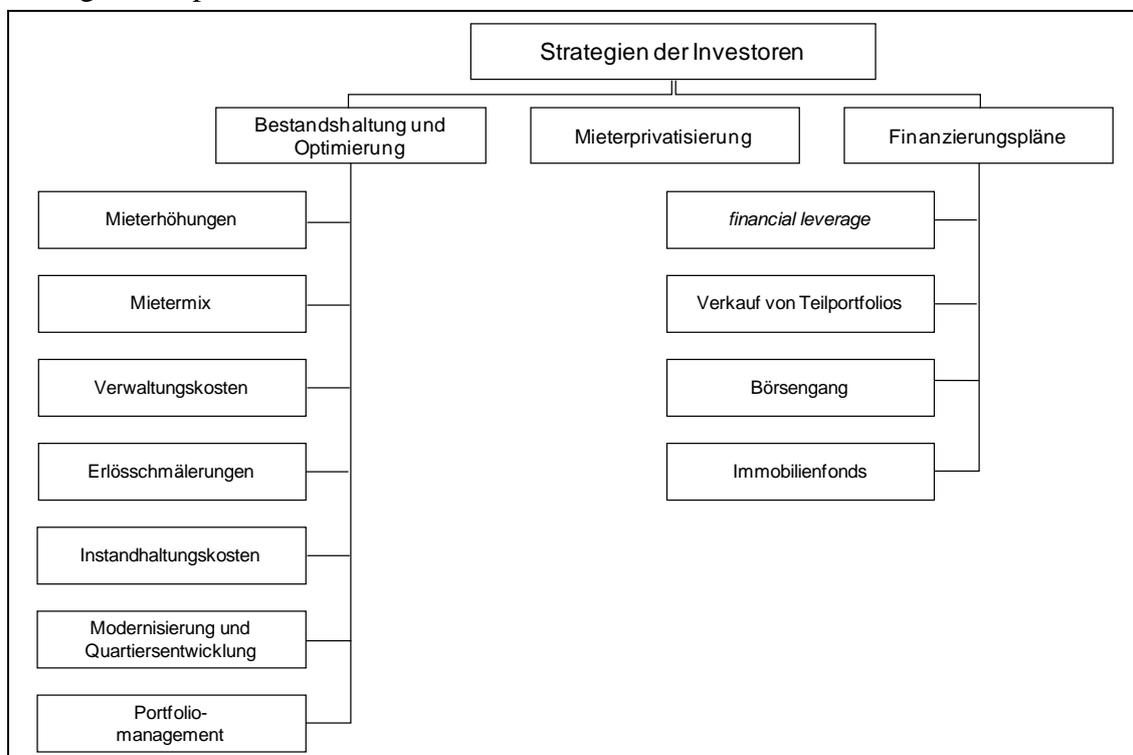
Zum Stichtag 23.04.2010 gehörten 60,09% der Aktien der GAGFAH S.A. der Fortress Investment Group LLC. Der Streubesitz beträgt 39,91% aller Aktien. Damit übt die Fortress zwar noch die unternehmerische Führung aus. Sie hat ihren Anteil an der Gesellschaft aber mit Aktienverkäufen bei ansteigenden Kursen seit dem Börsengang schrittweise von 80% auf 60% zurückgeführt. Die deutsche Geschäftsführung hat zwar einen gewissen Spielraum für eigenverantwortliches Handeln, doch werden die strategischen Entscheidungen vom größten Aktionär der Gruppe getroffen.

Die Fortress wird gemäß ihres Geschäftsmodells letzten Endes wohl nur so lange an ihrer Beteiligung festhalten, bis durch den Einsatz der verschiedenen Werthebel Wertsteigerungen generiert worden sind, die am Kapitalmarkt auch entsprechend honoriert werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Fortress bei steigenden Aktienkursen weitere Schritte in Richtung Ausstieg unternimmt. Die GAGFAH könnte auf diese Weise eines Tages zu einer Publikums-AG werden.

3 Strategien und Werthebel

Die strategischen Optionen der Finanzinvestoren im Hinblick auf die Übernahme und anschließende Verwertung von Wohnungsbeständen sind in Abbildung 2 wiedergegeben. Die GAGFAH hat sich bislang auf die Optimierung der Bestandshaltung konzentriert. Sie ist somit als überwiegender Bestandshalter zu qualifizieren. Bestände werden von ihr angekauft, um zumindest einen wesentlichen Teil der übernommenen Wohnungen dauerhaft zu halten und zu bewirtschaften. Die Mieterprivatisierung und der Verkauf von Teilportfolios sind bis heute vom Umfang her Nebengeschäfte geblieben, wenn auch mit zunehmender Bedeutung.

Abbildung 2:
Strategische Optionen der Finanzinvestoren



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Biermann (2006).

Die Optimierung der Bestandshaltung wird mit dem gleichzeitigen Einsatz aller dafür in Frage kommenden Werthebel angestrebt. Auf der Einnahmeseite strebt man eine Verbesserung des Ergebnisses in erster Linie durch Mieterhöhungen an. Auf der Ausgabenseite bleibt nichts unversucht, um die Verwaltungs- und Instandhaltungskosten zu drücken. Der wichtigste Werthebel ist hier aber die Verringerung von Erlösschmälerungen durch den Abbau von Leerständen. Finanzinvestoren übernehmen nicht selten gezielt preisgünstige Bestände mit hohen Leerständen, um durch deren raschen Abbau Wertsteigerungen zu generieren. Weitere Ergebnisverbesserungen verspricht man sich von Maßnahmen der Quartiersentwicklung sowie von Verbesserungen der Bestandsstruktur durch gezieltes Portfoliomanagement.

Zur Finanzierungsseite kann man festhalten, dass die GAGFAH mit einer Eigenkapitalquote von etwa 25% (zum 31.12.2009) für ein Wohnungsunternehmen nicht besonders üppig mit Eigenkapital ausgestattet ist. Mit dem Börsengang im Jahr 2006 hat die Fortress bereits einen Teil ihres Investments liquidiert. Durch nachfolgende Aktienverkäufe wurde die Beteiligungsquote schrittweise auf 60% gesenkt.

4 Das Geschäftsmodell der GAGFAH

Das Geschäftsmodell der GAGFAH ist auf die langfristige Bewirtschaftung von Immobilien für den Eigenbestand hin ausgerichtet. Bestände werden in der Regel nicht in spekulativer Absicht übernommen, um sie bei günstiger Gelegenheit weiter zu veräußern, sondern um sie so in die bestehende Portfoliostruktur zu integrieren, dass sich daraus eine Wertsteigerung gegenüber dem Ankaufpreis ergibt. Doch das Unternehmen setzt nicht allein auf organisches, sondern auch auf externes Wachstum. Das Wohnungsvermögen soll durch die Akquisition geeigneter Portfolios diversifiziert und erweitert werden. Man hat dabei den Anspruch, durch eine reibungslose Integration der hinzugewonnenen Wohnungsbestände Synergiepotenziale zu heben. Aufgrund der Finanzierungsrestriktionen (Eigenkapitalquote, Ausschüttungspolitik, Kreditverknappung) sind größere Übernahmen aber solange nicht mehr zu erwarten, bis es der GAGFAH gelingt, ihre Eigenkapitalbasis wesentlich zu stärken. Vor diesem Hintergrund hat der Verkauf von Vermögenswerten einschließlich des Mieterprivatisierungsgeschäfts in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung im Hinblick auf die Zahl der Verkaufsfälle und den Gewinn- und Cash-Flow-Beitrag erlangt.

Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt aber aus dem Vermietungsgeschäft.¹⁰ Das Unternehmen strebt danach, Wohnungsbestände effizienter zu bewirtschaften als

¹⁰ Der Konzernjahresabschluss weist für 2009 Gewinne aus der Vermietung der Anlageimmobilien vor Zinsen und Steuern in Höhe von 486,3 Mio. Euro aus. Dem stehen Veräußerungsgewinne in Höhe von 22,8 Mio. Euro im selben Zeitraum gegenüber. Das heißt, die Gewinne aus dem Vermietungsgeschäft waren mehr als 20 Mal so hoch wie die aus dem Verkaufsgeschäft.

seine Konkurrenten und aus den entsprechenden Wettbewerbsvorteilen einen Leistungsgewinn zu generieren. Die Gewinnträchtigkeit des Vermietungsgeschäfts soll durch Effizienzsteigerungen in der Bestandsbewirtschaftung (z. B. Leerstandsabbau, zentralisierte Beschaffung) stetig verbessert werden. Dazu trägt auch die beabsichtigte Konzentration auf das Kerngeschäft bei. So genannte „Nicht-Kernprozesse“ werden möglichst auf externe Anbieter verlagert.¹¹ Durch das Outsourcing wird die Wertschöpfungstiefe des Unternehmens verringert. Ein weiteres Mittel zur Ergebnisverbesserung ist der von der GAGFAH verfolgte differenzierte und kundenorientierte Ansatz bei der Modernisierung und Quartiersentwicklung.

Alles in allem ist das Geschäftsmodell der GAGFAH vergleichsweise transparent und wenig erklärungsbedürftig.

5 Aktivierung aller Werttreiber

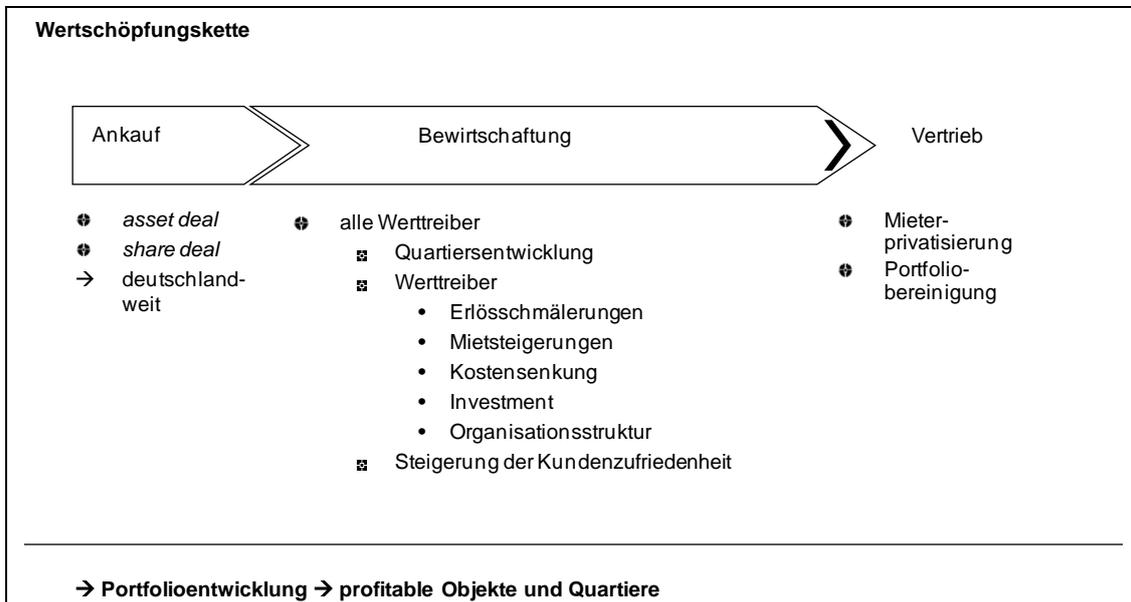
Die Geschäftsführung der GAGFAH verfolgt das Ziel, die unterschiedlichen Werttreiber entlang der Wertschöpfungskette gleichzeitig zu aktivieren, um die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen im Sinne der Anteilseigner ständig zu verbessern (vgl. Abbildung 3).

Ankauftransaktionen können als *asset deal* (Kauf von Immobilien) oder *share deal* (Kauf von Anteilen an Kapitalgesellschaften) vollzogen werden. Die GAGFAH sieht sich als verlässlicher Geschäftspartner für öffentliche und private Verkäufer, der organisatorisch in der Lage ist, auch größere Transaktionen reibungslos und ohne unnötige Verzögerungen abzuwickeln. Aufgrund der Kapitalmarktsituation sind im Akquisitionsgeschäft allerdings finanzierungsseitige Restriktionen entstanden, die den Handlungsspielraum auf diesem Gebiet derzeit erheblich einschränken.

Von den Akquisitionen verspricht man sich einen Wachstums- und Gewinnbeitrag. Das bestehende Portfolio soll durch die hinzugekommenen Bestände in räumlicher Hinsicht abgerundet werden.

¹¹ So sind Planung, Ausschreibung, Bauleitung und technische Rechnungsprüfung an externe Projektmanagement-Unternehmen vergeben. In der entsprechenden Pressemitteilung vom 19.09.2008 heißt es dazu: „Die GAGFAH GROUP gibt hiermit den Vertragsabschluss mit GFP Enders Projektmanagement GmbH und B&O bekannt. Damit vergibt GAGFAH die gesamten Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten in Berlin an GFP und im restlichen Bundesgebiet an B&O. Zukünftig konzentriert sich GAGFAH verstärkt auf das Kerngeschäft, das Vermieten von Wohnraum. [...] GAGFAH Mitarbeiter aus dem Bereich Modernisierung und Instandhaltung werden von den Kooperationspartnern zu gleichen Vertragsbedingungen übernommen.“ (GAGFAH GROUP [2008]). Unabhängig davon wird etwa die Hälfte der kleineren und regelmäßig anfallenden Reparaturen einschließlich der nötigen Arbeiten für das Herrichten von Wohnungen zur Wiedervermietung von eigenen Kräften erledigt. Siehe auch *Kofner* (2006b), 11.

Abbildung 3:
Werttreiber entlang der Wertschöpfungskette



Quelle: Eigene Darstellung.

Außerdem erhofft man sich von den Übernahmen Synergien im Hinblick auf das bestehende Bewirtschaftungsnetzwerk. Der Gewinnbeitrag der übernommenen Bestände soll durch Leerstandsabbau, einen aktiven Vermietungsansatz (z. B. erfolgsbezogene Vergütung der Vermarktungsteams) und Skaleneffekte im Beschaffungswesen (günstigere Preise für größere Bezugsmengen) gesteigert werden.

Im Vertriebsbereich soll das Jahresergebnis durch Mieterprivatisierungen und kleinteilige Verkäufe von Wohnungsbeständen verbessert werden. Dabei sollen die Objekte möglichst nicht einzeln, sondern in größeren, für einen effizienten Vertrieb zweckmäßigen Einheiten veräußert werden. In Abstimmung mit der Bewirtschaftungsaufgabe werden aber nur solche Teilportfolios verkauft, bei denen der Verkauf im Vergleich zur Weiterbewirtschaftung die wirtschaftlich günstigere Alternative darstellt.

Bei Verkäufen im Rahmen der so genannten „Portfoliobereinigung“ ist die Vertriebsmarge dagegen zweitrangig. Hier geht es um den Abverkauf von unwirtschaftlichen Bewirtschaftungsbeständen (z. B. Streubestände an entlegenen Standorten im Verhältnis zur Lage des nächsten Kundencenters). Auch bei der Portfoliobereinigung werden die Objekte zu marktgängigen Verkaufspaketen zusammengefasst. Außerdem will man sich möglichst von allen vermieteten Eigentumswohnungen trennen.

Der Ergebnisbeitrag von Immobilienverkäufen einschließlich Mieterprivatisierungen hat sich tendenziell erhöht. Die Zahl der verkauften Einheiten konnte in den Geschäftsjahren 2006 und 2007 jeweils deutlich gesteigert werden. Während 2005 erst 456 Einheiten veräußert wurden, hat sich die Zahl der Verkäufe 2007 auf 2 438 Fälle erhöht. Im Ge-

schäftsjahr 2008 konnte die Zahl der verkauften Wohneinheiten nahezu verdoppelt werden und im Jahr 2009 wurde mit 11 306 verkauften Einheiten eine neue Rekordmarke gesetzt. Bei einem Netto-Wohnungsabgang von 6 509 Einheiten ist der Bestand in diesem Jahr um 3,8% geschrumpft.

Die Gewinnmarge soll bei der Veräußerung von Wohnungen mindestens 10% betragen, d. h. der Verkaufserlös soll die Summe aus Buchwert, Investitionen zur Verkaufsvorbereitung und Vertriebskosten um mindestens 10% übersteigen. Im Jahresdurchschnitt 2008 lag diese Marge bei 33,0%. Da nicht anzunehmen ist, dass der gesamte Wohnungsbestand um ein Drittel unterbewertet ist, liegt die Vermutung nahe, dass hier gezielt unterbewertete Objekte verkauft wurden, um das Jahresergebnis zu gestalten.¹² Der spürbare Rückgang der Verkaufsmarge im Jahr 2009 deutet darauf hin, dass der entsprechende Ergebnisbeitrag nicht nachhaltig sein dürfte.

6 Bewirtschaftungsstrategie

Die wichtigsten Werttreiber werden aber nicht in der Akquisition oder im Vertrieb gesehen, sondern in der Bewirtschaftung im engeren Sinne. Hier werden alle in Frage kommenden Werttreiber eingesetzt, um Erfolg, Ergebnis und Rendite zu verbessern:

- der Abbau von Erlösschmälerungen durch aktive Vermietung leer stehender Wohnungen
- Mietsteigerungen (§§ 558, 559 BGB sowie im Rahmen der Fluktuation, Flatrent)
- Kostensenkung (z. B. Outsourcing, Verschlinkung der Verwaltung, zentrale Beschaffung, Typisierung von Modernisierungspaketen)
- Investitionen in Gebäude, Wohnungen und Quartiere
- Anpassung der Organisationsstruktur

Die GAGFAH hat auf dem Gebiet der Effizienzsteigerung der Immobilienbewirtschaftung messbare Erfolge vorzuweisen. Die Leerstandsquote¹³ konnte seit 2005 ebenso deutlich gesenkt werden wie die Verwaltungskosten je Wohneinheit¹⁴ und bei der durchschnittlichen Mietsteigerung haben sich die Zuwachsraten erhöht (vgl. Tabelle 3). Zum

¹² Vgl. *Kofner* (2010), 23.

¹³ Die Leerstände bewegten sich im vierten Quartal 2009 zwischen 0,5% (Göttingen, Frankfurt am Main) und 18,5% (Duisburg). In Hamburg liegt die Leerstandsquote bei 0,6%, in Heidenheim dagegen bei 12,2%.

¹⁴ Die Verwaltungskosten sind umfassend definiert. Sie schließen *general management and administration costs* (z. B. Rechnungswesen, Vertragsmanagement, Personalverwaltung, Geschäftsführung) mit ein, nicht aber Akquisitions- und Privatisierungskosten. Der Kostenbegriff ist somit weiter abgegrenzt als in der deutschen Wohnungswirtschaft üblich.

Jahresende 2009 lag die durchschnittliche Miete pro Quadratmeter und Monat bei 5,02 Euro.¹⁵ Bei einer Fluktuationsrate von knapp 12% trägt das Fluktuationsgeschehen überproportional zu den Einnahmesteigerungen aufgrund von Mieterhöhungen bei (mehr als 20%).

Die Entwicklung der Kennzahlen im Jahr 2009 deutet jedoch darauf hin, dass das Ergebnispotenzial wesentlicher Werttreiber weitgehend ausgereizt sein könnte. Der konzernweite Leerstand hat im Geschäftsjahr 2009 erstmals zugenommen. Hier macht sich das Ausbleiben größerer Portfolio-Übernahmen mit entsprechendem Potenzial zum Leerstandsabbau seit der WOBA-Privatisierung im Jahr 2006 bemerkbar. Auch beim Tempo der Mietanpassungen und beim Abbau der Verwaltungskosten hat die Dynamik spürbar nachgelassen.

Tabelle 3:

Effizienzsteigerungen im Bereich Immobilienbewirtschaftung

Werttreiber	2005	2006	2007	2008	2009
Leerstand in %	6,4	5,5	4,4	3,9	4,9
Verwaltungskosten pro Wohneinheit Euro	555	486	448	407	391
Mietanpassung gegenüber Vorjahr in %		1,2	1,6	2,0	1,3

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Einer der wichtigsten Werttreiber in der Bewirtschaftung ist die Investitionsstrategie. Die GAGFAH verfolgt einen differenzierten und kundenorientierten Modernisierungsansatz. Die Mieter sollen individuell aus verschiedenen vordefinierten Maßnahmenbündeln auswählen können. Die Modernisierungsaktivitäten dienen in erster Linie dem Leerstandsabbau bzw. der Vermeidung von Leerstandsaufbau. Umgekehrt neigt das Unternehmen bei Objekten mit einem stabil hohen Vermietungsstand zur Zurückhaltung bei Modernisierungsinvestitionen.

Investitionen in die Modernisierung von Wohnungsbeständen unterliegen bei der GAGFAH strengen Wirtschaftlichkeitsanforderungen. Neben der Verringerung von Erlöschmälerungen sprechen auch die modernisierungsbedingten Mieterhöhungsmöglichkeiten (Modernisierungsumlage nach § 559 BGB) sowie die Verringerung des laufenden Instandhaltungsaufwandes für eine Modernisierung. Außerdem können Modernisierungen zur Verbesserung der Mieterklientel und zur Diversifizierung von Großsiedlungen beitragen. Die Quartiersentwicklung wird als ganzheitlicher Ansatz zur Portfolioverbesserung und Wertschöpfung betrieben.

¹⁵ Die standortbezogenen Durchschnittsmieten liegen laut Konzern-Geschäftsbericht für 2009 zwischen Euro 4,11 (Zwickau) und Euro 7,23 (Frankfurt am Main).

Es kommt dem Unternehmen bei Investitionen besonders auf die bilanzwirksame Wertsteigerung an. Aus diesem Grund führt man die laufende Instandhaltung zugunsten von aktivierungsfähigen Modernisierungsaufwendungen zurück. Inzwischen bewegt sich der Instandhaltungsaufwand auf einem Niveau von nur noch 6,61 Euro pro Quadratmeter und Jahr. Damit liegt man am untersten Rand des Wettbewerbs. Die Investitionsstrategie der GAGFAH scheint auf eine Minimierung des nicht aktivierungsfähigen laufenden Instandhaltungsaufwandes hinauszulaufen. Deshalb dürfte sich die Bestandsqualität im Laufe der Jahre weiter auseinanderentwickeln. Die Unterschiede zwischen modernisiertem und unmodernisiertem Wohnraum werden sich ausweiten, wenn die Strategie nicht gewechselt wird.

7 Was ist der Unterschied?

Worin unterscheiden sich also die neuen kapitalmarktorientierten Investoren von altbekannten wie den Kommunen oder dem Bund? Die internationalen Investoren setzen verschiedene Werttreiber anders ein. So bemühen sie sich um spürbare Kostensenkungen im Personalbereich. Nicht untypisch für diese Klasse von Investoren scheint außerdem eine deutliche Rückführung des laufenden Instandhaltungsaufwandes zu sein. Mietdifferenzen gegenüber der Vergleichs- bzw. Marktmiete versucht man so rasch aufzuholen, wie dies mietrechtlich zulässig ist. Nach Einschätzung der GAGFAH-Geschäftsführung besteht derzeit noch ein Steigerungspotenzial von 10% bezogen auf die gesamten Mieteinnahmen. Der Abstand soll auf 0% verringert werden. Ein weiterer Werttreiber ist der Abbau des Leerstandes im gesamten Bestand. Davon abgesehen sind Immobilienverkäufe bei der GAGFAH inzwischen zu einem festen Bestandteil der Ergebnisgestaltung geworden. Das Unternehmen unterliegt als Aktiengesellschaft einem permanenten Renditedruck vom Kapitalmarkt. Es sieht sich gezwungen, seine Aktionäre mit guten Nachrichten und guten Geschäftsaussichten stets bei Laune zu halten.

Unter einem entsprechenden Leistungsdruck stehen die Angestellten der GAGFAH. Im Rahmen des *management by objectives* wird periodisch über den Stand der Zielerreichung berichtet.¹⁶ Wenn nötig, werden unmittelbar und konsequent Gegenmaßnahmen ergriffen.

¹⁶ Die GAGFAH-Sachbearbeiter werden nach Angaben eines Insiders über ein Anreizsystem gesteuert, vgl. *Schreiber* (2010). Sie verwalten im Schnitt 650 Wohnungen und werden nach Umsatz bezahlt. Wird ein vorher festgelegter und ehrgeizig berechneter Mietumsatz eingehalten, erhalten die Mitarbeiter ein zusätzliches Monatsgehalt. Machen etwa Bewohner wegen Bauarbeiten Mietminderungen geltend, wiegeln viele Sachbearbeiter das ab, solange es geht. „Bringt ein Sachbearbeiter seinen Umsatz nicht, wird er abgemahnt. Manche wissen sich nicht anders zu helfen, als die Mieter anzulügen“, sagte ein anderer Insider, der anonym bleiben will, der *Financial Times Deutschland*.

8 Die GAGFAH im Spannungsfeld von Stadttrendite und den Anforderungen des Kapitalmarktes

8.1 Stadttrendite bei der GAGFAH

Der Begriff der Stadttrendite wurde von Kofner¹⁷ wie folgt definiert:

„Der Begriff der Stadttrendite stellt auf den periodischen Nutzen der gesamten Gemeinde aus unentgeltlich oder zu nicht kostendeckenden Preisen angebotenen wohngebundenen Dienstleistungen ab, die von in kommunalem Eigentum stehenden Wohnungsunternehmen erbracht werden, soweit es sich dabei um externe Effekte der Produktion, öffentliche Güter oder Leistungen mit meritorischem Charakter handelt und insoweit diese Leistungen von privaten Anbietern gewöhnlich nicht ohne zusätzliche Förderanreize in gleichem Umfang erbracht werden.“

Auch die GAGFAH erbringt als privates Wohnungsunternehmen bestimmte zusätzliche Leistungen mit einem kommunalen Mehrwert und zwar in den Bereichen Wohnraumversorgung, Partizipation, Integration, partizipative Einbindung sowie als Pilotinvestor:

- **Wohnraumversorgung:** Mieter mit Mietrückständen sind noch willkommen, wenn sie kooperieren (das heißt Beratung akzeptieren und danach Wohlverhalten zeigen). Die GAGFAH kooperiert mit Schuldnerberatern; z. B. bezahlt sie das Gehalt eines Sozialarbeiters beim Diakonischen Werk Heidenheim.
- **Partizipation:** In Hannover Canarisweg unterhält das Unternehmen einen Mittagstisch für Kinder, einen Kidsclub, einen Fitnessraum und ein Mietercafé. Außerdem werden Workshops zu verschiedenen Themen angeboten. In Dresden hat die GAGFAH die Einrichtung einer Begegnungs- und Beratungsstätte des Arbeiter-Samariter-Bundes (ASB) finanziert und 120 000 Euro für die Nachbarschaftskommunikation ausgegeben (z. B. lokale Events). In Bielefeld-Sieker werden Computerkurse angeboten. Außerdem wurde ein Tonstudio für Rapper eingerichtet und die Kosten für die Außenanlagen einer Begegnungsstätte wurden übernommen. Auch ein Jugendzentrum des Sozialdienstes Katholischer Frauen wird gefördert. Schließlich wird in Heidenheim der Verein Prävention unterstützt, der Familien mit Erziehungs-, Schul- und Sprachproblemen hilft.
- **Partizipative Einbindung:** Ein Mieterbeirat soll das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Mietern und Vermieter fördern. Auf der Grundlage gegenseitiger Informationen und Beratung soll das Gremium zur Verbesserung der Wohnqualität beitragen. Die Mitglieder des Mieterbeirats sind ehrenamtlich tätig und werden aus dem Kreis der Mieter berufen. Die Tätigkeit des Mieterbeirates erstreckt sich auf Bereiche, die die allgemeinen Interessen der Mieter betreffen, z. B. Ausbau und Unterhaltung von

¹⁷ Kofner (2006c).

Grünflächen, Wegen und Spielplätzen, Hausreinigung, Hausordnung, Förderung von nachbarschaftlichen Beziehungen. In regelmäßigen Sitzungen diskutiert der Mieterbeirat die an ihn herangetragenen Wünsche und Vorschläge der Mieter. Regionale Ansprechpartner aus dem Mieterbeirat gibt es allerdings nicht.

- **Pilotinvestor:** In Hamburg-Steilshoop leitet die GAGFAH den Lenkungsausschuss der Vermieter für die Entwicklung des Stadtteils und das Stadtteilmarketing. Gemeinsam hat man die Grundpflege des Grünbereichs und die Umgestaltung der Mittelachse einer Fußgängerzone zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit finanziert.

In Essen-Bergmannsfeld hatte die GAGFAH Anfang 2006 368 Sozialwohnungen aus den 1960er Jahren von der LEG übernommen. Diese Wohnungen wurden schrittweise modernisiert, ohne dass eine Modernisierungumlage erhoben wurde. In dem Viertel wurde ein „Treffpunkt Wohnen“ eingerichtet, wo die Mieter persönliche Beratung und Unterstützung erhalten. Die GAGFAH-Stiftung „Mensch und Wohnen“ hat sich in Bergmannsfeld mit 50 000 Euro engagiert. Davon wurden die Kofinanzierung eines Sozialpädagogen russisch-deutscher Herkunft und die Modernisierung eines Spielplatzes zusammen mit den Bewohnern bestritten. Weitere Projekte in den Bereichen Wohnumfeldverbesserung und Kultur sind geplant.¹⁸

Man kann also nicht abstreiten, dass die GAGFAH derartige zusätzliche Leistungen erbringt. Die GAGFAH-Stiftung „Mensch und Wohnen“ wurde Ende 2006 gegründet und mit einem Stiftungsvermögen von fünf Mio. Euro ausgestattet. Die Stiftung verfolgt ausschließlich gemeinnützige Zwecke. Finanziert werden die Projekte aus den Erträgen des Stiftungsvermögens. Im Jahr 2007 wurden vier Projekte im Umfang von 250 000 Euro gefördert. Bei Mieteinnahmen von 927,8 Mio. Euro im Jahr 2007 wird man hier zwar nicht von einem breiten Ansatz sprechen können. Das Unternehmen scheint aber bereit zu sein, Mittel aufzuwenden, um sozial instabile Quartiere zu stabilisieren.

8.2 Die Dresdner Sozialcharta

Die Entwicklung der WOBA Dresden seit dem Verkauf an die GAGFAH bietet reiches Anschauungsmaterial im Hinblick auf die Auswirkungen der kompletten Privatisierung eines kommunalen Wohnungsunternehmens in einer Großstadt. Im Jahre 1992 befanden sich in Dresden noch 106 000 Wohneinheiten in öffentlichem Eigentum. Durch Restitution, Mieterprivatisierung, den Verkauf an Zwischenerwerber und schließlich den WOBA-Verkauf (47 600 Einheiten) wurde dieser gewaltige Ausgangsbestand an öffentlichen Wohnungen bis zum Jahr 2006 nahezu auf null abgeschmolzen.

Die WOBA kam zum Verkaufszeitpunkt auf einen Marktanteil von 17%. In mehreren städtischen Teilräumen (z. B. Innenstadt) nahm (und nimmt) sie eine marktbeherrschende

¹⁸ Siehe dazu *Scheffler (2007)* sowie *GAGFAH GROUP (2007b)*.

Stellung ein. Wettbewerbspolitische Gründe sprachen also gegen den kompletten Verkauf der Gesellschaft an einen einzigen Investor.

Die Dresdner Sozialcharta im Überblick

- Zielgruppe: Mieter zum Stichtag der Privatisierung, z. B. Mietbegrenzungen
- Laufzeit: zehn Jahre (ausgenommen die Belegungsbindungen)
- zusätzliche Mietbegrenzungen: individuelle und kollektive Kappungsgrenze
- 15% Privatisierungsrabatt bei Verkauf an begünstigte Mieter; Bemessungsgrundlage: Marktwert in unvermietetem Zustand
- Luxusmodernisierungen: Bezugsgröße ist der im eigenen Bestand in den letzten drei Jahren erreichte Standard
- Instandhaltung: mindestens Euro 5,00 pro Quadratmeter und Jahr
- Belegungsbindungen: 8 000 Wohnungen für zehn Jahre, Option für weitere zehn Jahre
- Stadtentwicklung:
 - Beitrag zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK)
 - Abriss weiterer 3 562 (3 881) Wohnungen bis 31. Dezember 2010
- Weiterverkaufsbeschränkungen:
 - Übertragung von Anteilen für zehn Jahre nur mit Zustimmung der Verkäuferin Stadt Dresden (Ausnahme: verbundene Unternehmen)
 - Verpflichtung, mindestens 37 119 WE (78%) zehn Jahre lang zu halten

Die von Privatisierungsbefürwortern immer wieder gelobte Dresdner Sozialcharta, die seinerzeit die Mehrheit im Stadtrat für die Transaktion gesichert hat, weist aus der Perspektive eines effektiven Mieterschutzes gewisse Schwächen auf:

- Der Anwendungsbereich der Charta ist sachlich auf die Mieter zum Stichtag der Privatisierung und zeitlich auf zehn Jahre (ausgenommen die Belegungsbindungen) begrenzt.
- Die kollektive Kappungsgrenze¹⁹ bedeutet für die WOBA keine effektive Preisbindung. Der beste Schutz gegen Mieterhöhungen ist für die Mieter die Bindung an die Vergleichsmiete als solche.

¹⁹ Es gilt eine auf den Durchschnitt des Gesamtbestandes bezogene Mieterhöhbegrenzung in Höhe der Inflationsrate plus 3% pro Jahr. Eine durchschnittliche reale Mieterhöhung von 3% jährlich liegt an der Obergrenze des Erwartbaren. Es kommt hinzu, dass Modernisierungsmieterhöhungen darauf nicht angerechnet werden. Nicht vorgenommene Mieterhöhungen können zeitlich unbegrenzt nachgeholt werden. Außerdem begründet die Klausel keine direkten Rechtsansprüche der Mieter. Das Fazit lautet also, dass keine effektive Bindung der Gesellschaft durch die kollektive Kappungsgrenze gegeben ist.

- Der Privatisierungsrabatt für begünstigte Mieter läuft ins Leere, da keine Mieterprivatisierungen stattfinden.
- Der minimale Instandhaltungsaufwand in Höhe von Euro 5,00 pro m² und Jahr stellt keine Hürde dar. Im sozialen Wohnungsbau sind je nach Alter der Wohnung zwischen Euro 7,10 bis 11,50 ansatzfähig; im GAGFAH-Konzern sind es Euro 6,61 und bei kommunalen Wohnungsunternehmen liegen die Referenzwerte zwischen Euro 14,00 und Euro 16,00.²⁰

Außerdem steht fest, dass die Gesellschaft auf folgenden Gebieten keine Auskünfte gibt und keiner Kontrolle unterliegt:

- individuelle Kappungsgrenze²¹
- Verzicht auf Eigenbedarfs- und Verwertungs-/Abrisskündigungen außerhalb des Rückbauprogramms (zu diesem und den nachfolgenden Punkten siehe das Schreiben der Dresdner Oberbürgermeisterin vom 10.06.2009)
- angemessener Anteil behindertengerechter Wohnungen
- Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen
- Auftragsvergabe an kleinere und mittlere Unternehmen aus dem Raum Dresden

Was die Zusammenarbeit mit Behörden und die Mitarbeit in Gremien nach der Privatisierung angeht, so ist die Informationsbereitschaft spärlicher geworden und die Vertreter in den Gremien (Mietspiegel-Arbeitsgruppe, Beirat Wohnen) haben in der Regel keine selbstständige Entscheidungsbefugnis. Die Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung (Stadtumbauprozess, Belegungsbindungen) scheint allerdings auf professioneller Ebene reibungslos zu verlaufen und die Quartiersprojekte werden weiterhin unterstützt.

Trotz der ständigen kritischen Berichterstattung in der Presse (Mängel, leerstehende Wohnungen am Altmarkt, Mieterhöhungen, Wohnungsverkäufe, Abrissaktivitäten, etc.) ist die Kommunikation des Unternehmens weitgehend reaktiv. Es gibt keine auf Dresden bezogene Öffentlichkeitsarbeit und die WOBA verfügt über keine eigene Webseite mehr.

²⁰ Für die Wohnungsbestände der Wiederaufbauphase wurde in einer Studie der Deloitte & Touche Deutsche Baurevision für die letzten zehn Jahre durchschnittlich verausgabte Instandhaltungskosten in Höhe von 13 Euro/m² festgestellt, die sowohl Klein- als auch Großinstandhaltungsmaßnahmen beinhalten. Vgl. *Deloitte & Touche* (2007), 12.

²¹ Für Wohnungen, deren Mieten um mehr als 20% unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, gilt eine einzelvertragliche Begrenzung der Mieterhöhung auf 70% des gesetzlich zulässigen Maßes. Auf eine Anfrage der Stadträtin Sabine Friedel (SPD) bezüglich der Überprüfung der Einhaltung der individuellen Kappungsgrenze hat die Dresdner Oberbürgermeisterin mit Schreiben vom 10.06.2009 wie folgt geantwortet: „Die detaillierten Daten liegen der Stadtverwaltung nicht vor und unterliegen auch nicht der Berichtspflicht der GAGFAH/WOBA. Es greift ein Kontrollmechanismus in der Datenverarbeitung der GAGFAH/WOBA. Die Stadtverwaltung wird nur bei direkter Ansprache durch die Mieter tätig.“ Siehe auch *Kofner* (2007a).

Für Unruhe sorgen in Dresden besonders der Stadtrückbau und die gebäudeweisen Weiterverkäufe der Gesellschaft. Die Generosität der WOBA gegenüber Mietern in zum Abriss vorgesehenen Objekten nimmt tendenziell ab, während der Widerstand in den betroffenen Quartieren gegen die Abrisspläne wächst (MoPo v. 30.01.2009, 5). Es sind Fälle bekannt geworden, in denen die Mieter erst durch die Kündigung vom vorgesehenen Abriss ihrer Wohnung erfahren haben.

Die Verkaufsaktivitäten beschränken sich bis heute auf gebäudeweise Veräußerungen. Es sind keine Fälle von Verkäufen nach vorausgegangener Umwandlung in Wohnungseigentum bekannt geworden. Dagegen werden nicht selten unsanierte Gebäude (oft 1920er/1930er Jahre, Gründerzeit) an Investoren verkauft, von diesen saniert und nachfolgend als Eigentumswohnungen verkauft. In diesen Fällen greift aber den Bestimmungen des Kaufvertrages entsprechend das Vorkaufsrecht der Mieter.²² Das Vorgehen gegenüber Mietern und Öffentlichkeit ist bei Verkaufsfällen wenig transparent. Die Mieter werden nicht selten erst nach Vollzug des Verkaufs informiert und beim Eigentumsübergang kam es wiederholt zu handwerklichen und kommunikativen Pannen.²³

Die WOBA ist heute prozessfreudiger als vor der Privatisierung und sie verhält sich auch im prozessualen Vorfeld weniger kooperativ. Der telefonische Service durch das Callcenter in NRW ist wegen der eingeschränkten Zuständigkeiten der Gesprächspartner und der teilweise recht langen Wartezeiten auf Rückrufe aus dem Back-Office nicht besonders effektiv. Bei auftretenden Mietschulden verhält sich die WOBA entgegenkommend, wenn der Mieterverein moderiert.

Die Durchschnittsmiete wurde von Euro 4,11/m² netto, kalt im Jahre 2005 (GAGFAH GROUP 2007a, eigene Berechnungen) auf Euro 4,68 im Jahr 2009 (GAGFAH 2009) gesteigert. Das entspricht einer Zunahme um 13,9% innerhalb des gesamten Zeitraums von vier Jahren bzw. einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 3,3% im Jahr.²⁴ Formal sind die Mieterhöhungen in der Regel nicht zu beanstanden. In letzter Zeit wurde allerdings immer öfter in die „Trickkiste“ gegriffen (z. B. Änderung der Wohnlagen- oder Baujahrgruppenzuordnung). Dies könnte die Folge einer bereits weitgehenden Ausschöpfung der flächendeckenden Erhöhungsmöglichkeiten nach dem Dresdner Mietspiegel sein.

Der vorläufige Höhepunkt in dieser Hinsicht war das Angebot einer so genannten „Flatrent“, das die WOBA 6 964 ihrer Mieter im März 2010 verbunden mit einem warnenden Hinweis auf die Verbraucherpreisentwicklung der letzten Jahre schriftlich unter-

²² Die WOBA ist verpflichtet, entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit dem Käufer abzuschließen und dieser hat die Wohnungen, die dem Bestandsschutz unterliegen, zunächst den Mietern anzubieten, und zwar zum Preis von 85% des Preises einer vergleichbaren nicht vermieteten Wohnung.

²³ Zum Verkauf von 173 Wohneinheiten in der Pirnaer Vorstadt vgl. *DNN* (2009), 14.

²⁴ Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass in ersten Quartal 2006 (also noch unter dem alten Eigentümer) Mieterhöhungen vorgenommen worden sind, die insoweit nicht der GAGFAH zuzurechnen wären.

breitet hat.²⁵ Es handelt sich um eine freiwillige Vereinbarung mit dem Inhalt, dass die Grundmiete einmalig um zehn Euro pro Monat steigt und die GAGFAH/WOBA im Gegenzug für zwei Jahre auf Mieterhöhungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete verzichtet. Mieterhöhungen nach Modernisierungen bleiben davon unberührt.

Mit einer derartigen freiwilligen Vereinbarung können auch Mieten vereinbart werden, die die miethpreisrechtlichen Grenzen (Vergleichsmiete, 15-Monatsfrist für Mieterhöhungen, Kappungsgrenze von 20% innerhalb von drei Jahren) überschreiten. Auch die zusätzlichen Mietbegrenzungen der Dresdner Sozialcharta könnten auf diese Weise umgangen werden, da es sich nicht um eine „Erhöhung der Miete“ im Sinne des Vertragstextes handelt. Auch in Berlin haben GAGFAH-Mieter ein entsprechendes Schreiben erhalten, obwohl ihre Vertragsmiete bereits der Vergleichsmiete entsprach oder sogar darüber lag. In diesen Fällen hätte der Vermieter gar keine Erhöhungsmöglichkeit, so lange kein neuer Mietspiegel herausgegeben wird. Davon abgesehen kann man bei einem Angebot mit einer Geltungsdauer von lediglich zwei Jahren nicht ernsthaft von langfristiger Planungssicherheit für die Mieter sprechen.

Es bleibt die Frage nach der Motivation der GAGFAH für dieses Angebot. Es dürfte dem Unternehmen weniger um die Planungssicherheit der Mieter als um die Möglichkeit gehen, die Miete auch über gesetzliche und vertragliche Grenzen (Sozialcharta) hinaus zu steigern. Die Verunsicherung der Mieter, die mit der Prüfung des Angebots überfordert sind, wird dabei in Kauf genommen.

Alles in allem ist der effektive Schutz der Mieter durch die Dresdner Sozialcharta in zeitlicher und sachlicher Hinsicht sehr begrenzt. Der Grund dafür sind die weit gezogenen Grenzen und die vagen Formulierungen im Vertragswerk, die dem Unternehmen weite Spielräume für eine opportunistische Vertragsauslegung bieten. Der Wettbewerb, die Marktlage und das allgemeine Mietrecht schränken das GAGFAH/WOBA-Management ohne Frage stärker ein als die zahnlose Charta.

8.3 Kapitalmarktorientierung

Die GAGFAH ist eine Aktiengesellschaft, die von einer Beteiligungsgesellschaft mit dem Ziel der wertsteigernden Bewirtschaftung gesteuert wird. Das Unternehmen bezeichnet sich in seinem Geschäftsbericht als „a REIT-like company, paying high and stable dividends“.

Die Fortress will einen Großteil der Gewinne ausschütten, um eine stabile, besser noch eine wachsende Dividende an die Aktionäre zahlen zu können. Im Mittelpunkt des Kapitalmanagements steht die Maximierung des Shareholder Value: „Der Konzern verfolgt im Rahmen des Kapitalmanagements vorrangig das Ziel, eine starke Bonität und solide Ka-

²⁵ Vgl. *Wolf* (2010).

pitalkennzahlen sicherzustellen, um seine Geschäftstätigkeit voranzutreiben und den Shareholder-Value zu maximieren.”²⁶

Diese Aussage lässt den Schluss zu, dass die Interessen der anderen Stakeholder des Unternehmens bei Interessenkonflikten zurückzutreten haben.

Tabelle 4:
Historische Performance der GAGFAH

	2005	2006	2007	2008	2009
Wohneinheiten in 1 000	108,35	151,37	170,32	172,30	165,79
Vermögen in Mrd. Euro	6,6	8,6	10,6	10,3	9,8
FFO in Mio. Euro	2	165	185,9	200,2	190,0
FFO/Aktie in Euro	0,01	0,73	0,82	0,89	0,84
Dividenden in Mio. Euro	0	38	166,9	180,5	180,6
NAV in Mrd. Euro	2,1	2,4	3,2	3,1	2,9
NAV/Aktie in Euro	9,25	10,73	14,25	13,72	12,60

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Der anfänglich rasche Bestandsaufbau der GAGFAH lässt sich an verschiedenen Kennzahlen ablesen (vgl. Tabelle 4). Zwischen 2005 und 2007 konnte die Zahl der Wohneinheiten durch die großen Akquisitionen ebenso kräftig gesteigert werden wie das Vermögen der Gesellschaft und der Net Asset Value (NAV), also das bilanzielle Reinvermögen. Die Dividende liegt zurzeit bei 80 Cent je Aktie und Jahr. Die Entwicklung des Aktienkurses seit dem Börsengang war für die Aktionäre eine einzige Enttäuschung (vgl. Abbildung 4). Die Aktie wurde allerdings in der Hochzeit des Immobilienbooms mit einem Aufschlag auf den NAV pro Aktie gehandelt, der Ausdruck übertriebener Erwartungen im Hinblick auf zukünftige Gewinnsteigerungen war. Insoweit hat es sich wie bei vielen anderen Immobilienaktien um eine Normalisierung gehandelt. Der jüngste Absturz, der die Aktie zeitweise auf ein Niveau von weniger als einem Siebtel des NAV geführt hatte (bei einer Dividendenrendite von über 30% im Jahr), war eine Folge der sich verschärfenden Finanzmarktkrise nach der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008.

²⁶ GAGFAH Konzern-Geschäftsbericht (2007), 97.

Abbildung 4:
GAGFAH-Aktienkursentwicklung



Quelle: www.cortalconsors.de.

Die Bilanz der GAGFAH enthält allerdings einige spezifische Risiken. So wurde im Jahr 2007 ein Gewinn aus der Neubewertung der Immobilienbestände in Höhe von 984,2 Mio. Euro ausgewiesen – bei einem Ergebnis aus Vermietung von lediglich 441 Mio. Euro. Durch diese Aufwertungen sind hohe Steuerzahlungen ausgelöst worden. Außerdem hatten Analysten Zweifel an der Nachhaltigkeit der Bewertungen geäußert. In den Jahresabschlüssen für 2008 und 2009 wurden dann Abschreibungen auf den Fair Value in Höhe von 233 respektive 197 Mio. Euro vorgenommen werden.

Davon abgesehen ist die Dividende von derzeit 0,80 Euro je Aktie und Jahr nicht durch Gewinne gedeckt. Im Geschäftsjahr 2009 wurden bei einem negativen Ergebnis in Höhe von 75,1 Mio. Euro über 180 Mio. Euro an Dividenden ausgeschüttet. Selbst ohne Berücksichtigung der Abschreibungen auf den Fair Value sind die Dividendenausschüttungen nicht durch entsprechende Gewinne gedeckt: Wenn man die Abschreibungen zum Ergebnis vor Steuern addiert, so kommt man auf einen Wert von 105 Mio. Euro – bei Ausschüttungen von 180 Mio. Euro. Nimmt man außerdem ins Bild, dass die GAGFAH für einen großen Teil ihrer Fremdmittel keine laufenden Tilgungen leistet, so lautet der Befund, dass das Unternehmen in erheblichem Maße Ausschüttungen aus der Substanz vornimmt. Solange es bei dieser Dividendenpolitik bleibt, hat die GAGFAH GROUP nicht nur keine Selbstfinanzierungsmöglichkeiten, sondern sie schüttet laufend Teile ihres Eigenkapitals an die Aktionäre aus. Dies hat für sich genommen negative Rückwirkungen auf die Fremdfinanzierungsmöglichkeiten des Unternehmens und schränkt seine Investitionskapazität ein.

Schließlich sind auf der Passivseite der GAGFAH-Bilanz finanzierungsseitige Risiken unübersehbar. Die Tatsache, dass praktisch keine laufenden Darlehenstilgungen erfolgen, könnte man als Cash-Flow-Kosmetik ansehen. Die gewaltigen passivseitigen Zinsänderungs- und Prolongationsrisiken geben Anlass zur Sorge für die Zukunft. In den Jahren 2013/2014 stehen (tilgungsfreie) festverzinsliche Globaldarlehen im Umfang von 5,5 Mrd. Euro zur

Prolongation an (das entspricht 83% aller Schulden des Unternehmens), davon knapp vier Mrd. Euro im Jahr 2013 – dies bei einem derzeitigen Darlehenszins von 4%. Es handelt sich hier um eine gewaltige zeitliche Ballung von Fälligkeiten, deren Refinanzierung derzeit nicht unter allen Umständen gesichert erscheint. Höhere Zinsforderungen würden das Unternehmen noch weiter vom Zustand der nachhaltigen operativen Gewinnträchtigkeit entfernen.

Die beschriebenen finanzierungsseitigen Risiken können in einem ungünstigen Kapitalmarktumfeld durchaus existenzbedrohenden Charakter annehmen. Ein eigenverantwortliches Zins- und Risikomanagement scheint es bei der GAGFAH nicht zu geben. Dies wäre allenfalls dann zu rechtfertigen, wenn die Fortress als größter Aktionär verpflichtet wäre, nötigenfalls Eigenkapital nachzuschließen bzw. sich für neue Darlehen zu verbürgen. Die Insolvenzfestigkeit der GAGFAH im Falle eines Refinanzierungsengpasses wird damit zu einer Frage der Haftungsfähigkeit und Haftungswilligkeit der Fortress.

9 Zukunftsperspektiven der GAGFAH

Jede Einschätzung der weiteren Entwicklung der GAGFAH muss sich mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Beteiligungsbranche beschäftigen. Die Krise und die mit ihr verbundene Kreditverknappung haben zu einer Erosion des Neugeschäfts der Finanzinvestoren geführt und den Renditedruck auf bestehende Engagements am deutschen Wohnungsmarkt erhöht. Die Investoren stehen vor der Alternative, ihre Investments entweder zu liquidieren oder aber den Druck im Hinblick auf weitere Effizienz- und Gewinnsteigerungen zu erhöhen.

Für die Fortress ist im Verhältnis zur GAGFAH keine offensichtliche Exit-Perspektive auszumachen. Die Kapitalfreisetzungseffekte aus Immobilienverkäufen und Mieterprivatisierung sind bislang begrenzt und die Lage großer Teile der übernommenen Portfolios in Ost- und Norddeutschland begrenzen die zukünftigen Mietsteigerungspotenziale. Eine Kapitalerhöhung erscheint bei der derzeitigen Börsenbewertung der Aktie nicht attraktiv. Der enorme Werteverfall gegenüber dem Einführungskurs hat viel Vertrauen bei den Anlegern gekostet, das nur schwer zurückzugewinnen sein wird. Außerdem kann man bezweifeln, ob die derzeitige Finanzierungsstruktur der GAGFAH überhaupt einen Rückzug der Fortress von der Position als Mehrheitsaktionär erlaubt.

Eine offene Frage ist schließlich, woher die Mittel für weiteres Wachstum kommen sollen. Wenn Kapitalerhöhungen auf absehbare Zeit ausscheiden, bleibt angesichts der niedrigen Eigenkapitalquote eigentlich nur die Selbstfinanzierung als Finanzierungsquelle für weitere Akquisitionen. Die Bewirtschaftungsoptimierung durch den Abbau der Verwaltungskosten je Einheit und die Senkung der unternehmensweiten Leerstandsquote stößt aber mittlerweile an Grenzen. Letzten Endes kann die Selbstfinanzierungskraft nur durch eine

Senkung der Dividende wesentlich gesteigert werden. Damit würden sich aber die Aussichten für zukünftige Kapitalerhöhungen weiter verschlechtern. Mit der derzeitigen Kapitalausstattung und Dividendenpolitik ist die GAGFAH aus der Sicht der Anleger ein Wert ohne große „Wachstumsphantasie“. Der Mehrheitsaktionär Fortress scheint sich darauf verlegt zu haben, die Rendite aus seinem Investment durch möglichst hohe Dividendenausschüttungen sicher zu stellen. Der damit verbundene Substanzverzehr wird billigend in Kauf genommen.

Als Alternative zu der derzeit verfolgten Kapitalmarktstrategie könnte man erwägen, das gesunkene Kursniveau (und die damit verbundene hohe Dividendenrendite) zu nutzen, um das „REIT-Modell“ (also die Eigenfinanzierung allein durch Kapitalerhöhungen) aufzugeben. Wenn die Ausschüttung je Aktie deutlich reduziert würde, könnte das Unternehmen zusätzliche Reserven bilden und Eigenkapital- und Liquiditätsquote steigern. Die Zinsänderungs- und Prolongationsrisiken sollten begrenzt werden, um die Abhängigkeit von der Fortress zu verringern. Außerdem sollte der laufende Instandhaltungsaufwand erhöht werden, damit sich keine verschleißbedingten Wertminderungen einstellen. Wenn es dann noch gelänge, einige stabile Core-Investoren zu finden, könnte die GAGFAH-Aktie als „Witwen- und Waisenpapier“ neu positioniert werden, also sicher und ohne überzogene Gewinnerwartungen beim Anlegerpublikum.

Literaturverzeichnis

- Biermann, G.* (2006): Private-Equity Investments auf dem deutschen Wohnungsmarkt: Der Verkauf städtischer Wohnungsunternehmen als Perspektive für Gemeinden in Finanznot?. Diplomarbeit. Zittau.
- Deloitte & Touche* (2007): Veränderung der Baualtersstruktur großer Portfolios: Herausforderung für Planung und Bewertung. Wohnungswirtschaftliche Fachtagung, Wiesbaden.
- DNN* (2009): Dresdner Neueste Nachrichten vom 14.01.2009, 14.
- GAGFAH* (verschiedene Jahre): GAGFAH-Konzern-Geschäftsberichte und Quartalsberichte nebst Anlagen bis einschließlich 2009.
- GAGFAH GROUP* (2007a): WOBA Dresden Mietanpassung. Präsentation vom 16.03.2007.
- GAGFAH GROUP* (2007b): Pressemitteilung vom 09.08.2007, http://www.gagfah.de/de/-unternehmen/presse/pressemitteilungen_1482.htm.
- GAGFAH GROUP* (2008): Pressemitteilung vom 19.09.2008, http://www.gagfah.de/de/unternehmen/presse/pressemitteilungen_1877.htm.
- GAGFAH GROUP* (2010): Consolidated Annual Report 2009, Supplemental Data.
- Kofner, S.* (2006a): Private Equity, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 59 (3), 133-137.
- Kofner, S.* (2006b): Private Equity Investment in Housing: The Case of Germany. Presentation in workshop 2: Housing Finance of the Annual Meeting of the European Network for Housing Research, 3. July 2006, Ljubljana – unpublished manuscript.
- Kofner, S.* (2006c): Stadttrendite, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 59 (12), 659-665.
- Kofner, S.* (2007a): Die beabsichtigten Mieterhöhungen der WOBA Dresden GmbH: Rechtliche Zulässigkeit, wirtschaftliche Angemessenheit und soziale Konsequenzen. Präsentation für die Anhörung des Stadtrates der Stadt Dresden am 10. Mai 2007.
- Kofner, S.* (2007b): German Housing in Transformation: End of the Road for Public Housing?, in: Housing World, Issue 2, May 2007.
- Kofner, S.* (2008): Wohnimmobilien-Aktiengesellschaften, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 61 (2), 68-72.
- Kofner, S.* (2010): Kommunale Wohnungspolitik, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, Jg. 63 (1), 20-24.

Lange, G. (1959): Die Gagfah im Auf und Ab der Wohnungspolitik, in: J. Fischer-Dieskau (Hrsg.), Beiträge zu Theorie und Praxis des Wohnungsbaues. Festschrift für Arnold Knobloch. Bonn: Domus Verlag, 223-257.

Mopo (2009): Dresdner Morgenpost vom 30.01.2009, 5.

Scheffler, H.-W. (2007): „Die Siedlung aufgemöbelt Gagfah-Stiftung“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 19.11.2007. <http://www.derwesten.de/staedte/essen/Die-Siedlung-aufgemoebelt-GAGFAH-Stiftung-id1443402.html>.

Schreiber, M. (2010): Mieterschreck Gagfah, in: Financial Times Deutschland vom 12.03.2010. <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/:agenda-mieterschreck-gagfah/50087372.html>.

Wolf, T. (2010): „Mieter empört über Gagfah-Angebot für eine Wohn-Flatrate“, in: Sächsische Zeitung vom 13.04.2010, <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2436172>.

Empirische Befunde zu den Auswirkungen der Privatisierung von kommunalen Wohnungen auf Miete und Wohnqualität

*Dominik Weiß**

1 Stand der Forschung

Umfangreiche Mietwohnungsbestände in Deutschland sind seit einigen Jahren das Ziel nationaler und internationaler Investoren gewesen. Insgesamt haben bei Transaktionen großer Wohnungsbestände von 1999 bis 2006 fast 1,3 Mio. Wohnungen den Besitzer gewechselt. Etwa 337 000 Wohnungen wurden von Kommunen verkauft.¹ Das sind immerhin etwa 13,6% des ehemals kommunalen Bestands.

Diese Privatisierung wird auch als Beitrag zum Rückbau der sozial orientierten Wohnungsversorgung kritisiert.² Nach Spitzenwerten von 2004 bis 2006 sind die Transaktionsvolumina gegen Ende des Jahrzehnts wieder zurückgegangen.³ Die aufkommende Weltfinanzkrise, aber möglicherweise auch wirksame Protestaktionen und Bürgerbegehren sowie politisches Umdenken haben den Privatisierungsprozess gebremst. Dies gibt Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und die von Mieterverbänden und anderen Interessensgruppen befürchteten Auswirkungen der zunehmenden Privatisierung zu quantifizieren.

Da dieses Themenfeld bislang kaum empirisch untersucht worden ist trägt die Studie neben den inhaltlichen Ergebnissen dazu bei, die Möglichkeiten und Grenzen der methodischen Erfassung von Privatisierungsfolgen auszuloten und aufzuzeigen.

Die Analyse erfolgt durch eine Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) im Zeitraum von 1999 bis 2006 und konzentriert sich auf Veränderungen von Mietniveau und Wohnqualität nach der Privatisierung. Die Ergebnisse aus dieser Stichprobe

* Dr. Dominik Weiß, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Forschungsabteilung Stadtökonomik, bis 2011. Institut für Geodäsie und Geoinformation, Professur für Städtebau und Bodenordnung, Universität Bonn.

1 Vgl. *BMVBS, BBR* (2007), 22. In einer neueren Auswertung, die auch das Jahr 2007 berücksichtigt, werden 1,75 Mio. Verkäufe insgesamt und 357 000 Verkäufe durch Kommunen ausgewiesen. Gezählt werden Verkäufe ab 800 Wohnungen. Vgl. *BBR* (2008).

2 Vgl. *Holm* (2006).

3 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* (2006).

deuten auf moderate Mietsteigerungen und überdurchschnittliche Investitionstätigkeit nach der Privatisierung hin.

Während diese Resultate keine gravierenden Auswirkungen der Privatisierung kommunaler Mietwohnungen auf die betroffenen Haushalte erkennen lassen, ist nach subjektiver Einschätzung der Bewohner die Gesamtkostenbelastung bei den privatisierten Wohnungen stark angestiegen.

2 Pro und Kontra der Wohnungsprivatisierung

Die Notwendigkeit Wohnraum durch kommunale und andere öffentliche Eigentümer⁴ bereitzustellen, wird vor dem Hintergrund zunehmend entspannter Wohnungsmärkte und der Verfügbarkeit alternativer wohnungspolitischer Instrumente wie Belegungsrechte oder Wohngeld und sonstige Mietbeihilfen in Frage gestellt.⁵ Eine weitere wichtige Triebfeder für den Verkauf kommunaler Wohnungen ist das Ziel der Haushaltskonsolidierung. So konnte die Stadt Dresden mit den Erlösen aus dem Verkauf der kommunalen Wohnungsgesellschaft WOBA im Jahr 2006 einen schuldenfreien kommunalen Haushalt realisieren.⁶ Anhand dieses Fallbeispiels diskutiert *Kofner* im selben Band die Wirksamkeit von institutionellen Rahmenbedingungen, die an den Verkauf geknüpft wurden und die Strategien von institutionellen Investoren. Durch die Zusammenstellung optimaler Wohnungsportfolios versprechen sich die Investoren durch Skaleneffekte in der Wohnungsverwaltung effizienter zu werden und durch eine Professionalisierung der Verwertung und den Verkauf der Wohnungen an Mieter hohe Gewinne zu erzielen.

Verfechter der Wohnungsprivatisierung sehen durch die in- und ausländischen Investoren Impulse für das Wachstum und die Beschäftigung im immobilienpezifischen Dienstleistungsbereich, wenngleich der empirische Nachweis dieser Effekte nicht gegeben erscheint.⁷

Die Verkaufswelle kommunaler Wohnungsbestände wurde in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Von Kritikern dieser Verkäufe wird vermutet, dass die kurzfristige Haushaltsentlastung keinen nachhaltigen Bestand haben wird und darüber hinaus Risiken für die

⁴ Neben kommunalen Wohnungsunternehmen zählen auch Wohnungsunternehmen im Eigentum von Bund oder Ländern bzw. gemischtwirtschaftliche Wohnungsunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung von Bund und Ländern zu den öffentlichen Wohnungsunternehmen. Wohnungsgenossenschaften gehören nicht zu dieser Gruppe.

⁵ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

⁶ Vgl. *Keppler* (2006).

⁷ Vgl. *Gondring* (2006).

Mieterschaft und die Sozialstruktur in den Vierteln entstehen.⁸ Dies wird mit den renditeorientierten Strategien der neuen Investoren begründet, die, so die Befürchtung, deutliche Mietsteigerungen durchführen, Investitionen in den Wohnungsbestand unterlassen und das soziale Umfeld vernachlässigen würden.⁹ Organisationen wie der Mieterbund kritisieren, dass „Wohnungen wie Wirtschaftsgüter verscherbelt“ werden und warnen, dass „sozial schwache Familien ihre Unterkunft verlieren könnten“.¹⁰ Den kommunalen Wohnungsunternehmen wird im Gegenzug ein höheres Maß an sozialer Verantwortung bei der Mietgestaltung und Wohnungsvergabe sowie zusätzlicher gesellschaftlicher Nutzen durch Kooperation mit der Verwaltung bei Stadtentwicklungsprojekten, eigenen Beschäftigungs- und Bildungsangeboten oder im Quartiersmanagement zugeschrieben. Für diese Vorzüge hat sich die Bezeichnung Stadtrendite eingebürgert; allerdings ist die inhaltliche Definition dieses Begriffs noch unscharf und die Art und Weise, wie diese Rendite zu ermitteln sei, wird kontrovers diskutiert.¹¹ Auch die Frage, ob private Wohnungsanbieter nicht ebenso Leistungen für eine Stadtrendite erbringen, ist nicht abschließend geklärt. Weiterhin müssten die sozialen Zusatzleistungen eines Wohnungsunternehmens daraufhin geprüft werden, ob sie tatsächlich genauso effizient erstellt werden, wie dies durch spezialisierte Institutionen der Sozialwirtschaft (z. B. Wohlfahrtsverbände) geschieht.¹²

3 Empirische Untersuchung der Privatisierungswirkungen von kommunalen Unternehmen auf die Mieterhaushalte

3.1 Fragestellung, Methodik und Datenbasis

Aus der im vorstehenden Abschnitt gezeigten Diskussion ergibt sich die Fragestellung, ob sich die erwarteten Auswirkungen der Privatisierung für die Bewohner überprüfen lassen. Bislang existieren hierzu nur wenige Studien.

Der oben erwähnte Ansatz der Stadtrendite¹³ oder Benchmarking-Studien¹⁴ können zwar private wie kommunale Unternehmen vergleichen, berücksichtigen aber eben in der Regel nicht den Wechsel des Eigentümers. Eine für drei Fallstudienstädte mit entspannten

8 Vgl. *Mehlhorn* (2006).

9 Vgl. *Kiehle* (2006).

10 Vgl. *SPIEGEL ONLINE* (2005).

11 Vgl. *Just et al.* (2008).

12 Vgl. *Spars, Mrosek* (2008).

13 Vgl. *Schwalbach et al.* (2006).

14 Vgl. *Hirte, Schmidt* (2008).

Wohnungsmärkten durchgeführte Analyse kleinräumiger Mietpreisveränderungen und Segregationstendenzen durch Privatisierung zeigt keine Anzeichen für überdurchschnittliche Mietpreisanstiege im unteren Marktsegment. Jedoch sind Segregationstendenzen erkennbar, die aber nicht nur von den neuen Investoren ausgehen.¹⁵ Eine flächendeckende dynamische Betrachtung der Privatisierungsauswirkungen ist dem Autor nicht bekannt und dürfte nur mit erheblichem empirischem Aufwand zu realisieren sein. Notwendig wäre eine auf die Objektebene bezogene dynamische Erhebung, die Entwicklung von privatisierten und nicht privatisierten Wohnungen im Zeitverlauf hinsichtlich qualitativer Merkmale erfasst. Da kein optimaler Datensatz existiert und eigene Erhebungen nicht durchgeführt werden konnten, wird für die vorliegende Untersuchung auf die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zurückgegriffen.

Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland.¹⁶ Ein Fragekomplex im SOEP bezieht sich auf die Wohnsituation der Haushalte und erhebt u. a. Informationen über die Miete, das Investitionsverhalten der Eigentümer, das Umzugsverhalten der Mieter und die Wohnzufriedenheit. Um die Aussagefähigkeit dieses Datensatzes für die Fragestellung des Artikels sicherzustellen, wurden einige Vorüberlegungen getroffen, die im Folgenden dargestellt sind.

Da das Transaktionsgeschehen im Wohnimmobilienmarkt insbesondere seit 1999 gut dokumentiert ist,¹⁷ werden die Jahre 1999 bis 2006 als Untersuchungszeitraum ausgewählt.

Der Anteil kommunaler Eigentümer bei den Mieterhaushalten im SOEP betrug 1999 11,5% und 2006 9,4%. Hingegen wohnten 1999 65,4% der befragten Haushalte bei privaten Vermietern und 2006 67,6%. Dies bedeutet, dass der Anteil kommunaler Vermieter in diesem Zeitraum um etwa 2% zurückgegangen und der Anteil privater Vermieter entsprechend angestiegen ist.

Bezieht man die Anzahl der kommunalen Vermieter auf alle im SOEP befragten Haushalte (inklusive Eigenheimbesitzer), ergeben sich für 1999 7,0% und für 2006 5% als kommunaler Anteil am Gesamtwohnungsbestand in Deutschland.

Eine Studie des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) kommt beim Anteil der kommunalen Wohnungsbestände am Gesamtwohnungsbestand zu ähnlichen Ergebnissen und gibt 6,6% für 1998 und 5,4% für 2006 an.¹⁸ Dies spricht dafür, dass die Daten des SOEP mit anderen Quellen in etwa übereinstimmen und damit für die Untersuchung grundsätzlich geeignet sind. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass in der Eigentümerklassifikation des SOEP die privaten Vermieter eine Sammelgruppe darstellen,

¹⁵ Vgl. *Hallenberg* (2008).

¹⁶ Vgl. *DIW* (2008).

¹⁷ Vgl. *BMVBS, BBR* (2007).

¹⁸ Vgl. ebenda, 27.

zu der sowohl private Kleineigentümer als auch große private Bestandhaltungsgesellschaften und Finanzinvestoren zählen. Letztere sind überwiegend die Käufer kommunaler Wohnungen gewesen.

Da das SOEP eine Haushaltsbefragung ist, müssen Untersuchungen, die auf die privatisierungsbedingten Veränderungen der Wohnung abzielen, unter der Bedingung durchgeführt werden, dass die Haushalte im Beobachtungszeitraum nicht umgezogen sind. Dies hat zur Folge, dass es bei den folgenden Untersuchungen teilweise zu geringen Fallzahlen kommt. Daher sind die im folgenden Abschnitt vorgestellten Ergebnisse als Indizien dieser Stichprobe und nicht unbedingt als allgemeingültiger Zusammenhang zu verstehen. Der Vorteil der Haushaltsbefragung ist darin zu sehen, dass neben den physischen Merkmalen der Wohnung wie Miete, Ausstattung und Wohnqualität auch soziale Merkmale und subjektive Aussagen etwa zur Zufriedenheit der Bewohner Gegenstand der Fragestellung sein können.

3.2 Ergebnisse

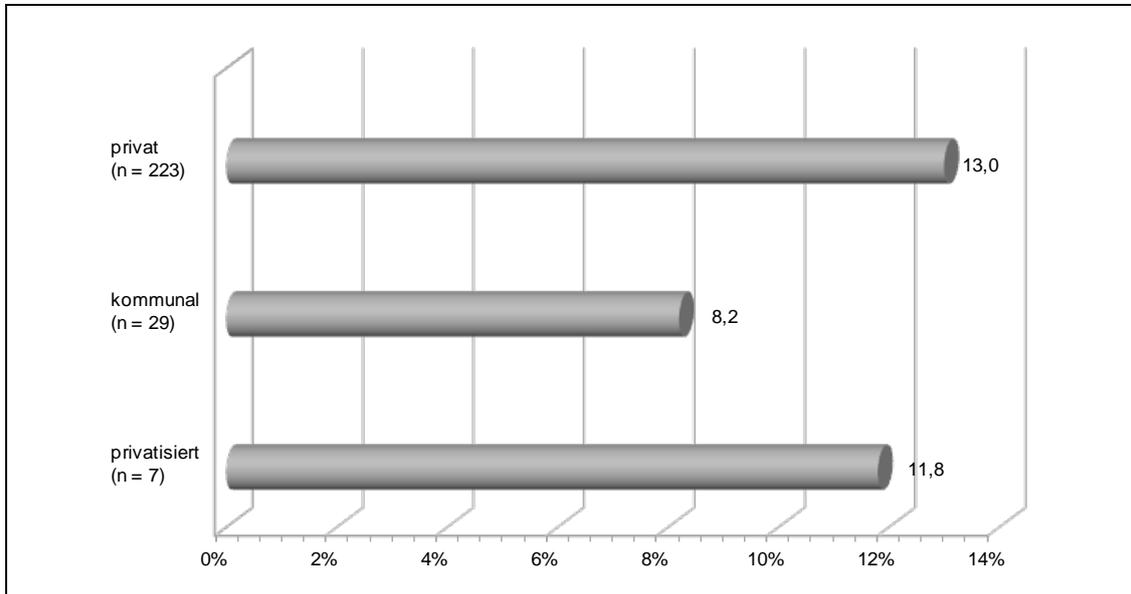
3.2.1 Moderate Mietpreissteigerungen nach Privatisierung

Eine wesentliche soziale Aufgabe kommunaler Wohnungen wird in der Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen gesehen. Damit sich die Messwerte jeweils auf dieselbe Wohnung beziehen, wurden in der Auswertung die Haushalte betrachtet, die im Zeitraum von 1999 bis 2006 nicht umgezogen sind. In dieser Stichprobe ist die Miete bei den in diesem Zeitraum aus kommunalem Bestand privatisierten Wohnungen um 11,8% angestiegen. Die Preisentwicklung liegt damit höher als bei den Wohnungen, die im kommunalen Besitz geblieben sind. Hier lag die durchschnittliche Mietsteigerung bei 8,2%. Wohnungen, die sowohl 1999 als auch 2006 in Privatbesitz waren, verzeichnen mit 13% den stärksten Preisanstieg. Die Preisentwicklung privatisierter Wohnungen liegt damit im Mittelfeld und wird durch die allgemeine Preissteigerungsrate weiter relativiert, die in diesem Zeitraum kumuliert etwa 10% beträgt.

Die Auswertung deutet darauf hin, dass neue private Eigentümer höhere Mietsteigerungen durchsetzen als kommunale Eigentümer, aber insgesamt weniger die Miete erhöhen als der durchschnittliche Privatvermieter. Einer übertriebenen Anhebung der Miete sind durch das Mietrecht, durch mögliche Konkurrenz aber auch durch die Selbstverpflichtungen der neuen Investoren bei der Privatisierung Grenzen gesetzt.

Modernisierungen im Zusammenhang mit der Privatisierung, die ebenfalls Mietpreissteigerungen nach sich ziehen können, werden im folgenden Abschnitt betrachtet.

Abbildung 1:
Entwicklung der Kaltmiete pro Quadratmeter von 1999 bis 2006
- in % nach Eigentümerhistorie^a -



^a Für die Bildung der Kategorien wird der Eigentümer 1999 und 2006 verglichen. Zwischenzeitlich können die Wohnungen einem anderen Eigentümer gehört haben.

Quellen: SOEP; eigene Berechnungen.

3.2.2 Modernisierungen nach Verkauf häufiger

Eine mögliche Erklärung für die Mietsteigerungen könnten Modernisierungen sein. Es wird vermutet, dass bei einem Eigentümerwechsel verstärkt Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen zu erwarten sind, da neue Eigentümer ihre Mieteinnahmen durch Umbauten optimieren.¹⁹ Kritiker verweisen dabei oft auf Luxusmodernisierungen.

Es wird aber auch von einem Investitionsrückstau bei kommunalen Wohnungsgesellschaften berichtet, der durch das Engagement privater Investoren beseitigt werden könnte.²⁰ Entsprechend dieser Vermutungen sind Unterschiede zwischen den Wohnungen, bei denen in der jüngeren Zeit Verkauf stattgefunden hat und bei denen es keinen Eigentümerwechsel gab, zu erwarten. Zusätzlich werden die speziellen Fälle der privatisierten Wohnungen (innerhalb der Eigentümerwechsel) und der kommunalen Wohnungen (innerhalb der Gruppe ohne mit gleichem Eigentümer) verglichen. Zur Untersuchung des Modernisierungsgeschehens im Zusammenhang mit dem Verkauf kommunaler Wohnungen wird ein Abschnitt des SOEP ausgewertet, in dem abgefragt wird, ob größere Maßnahmen wie der Einbau von Küche, Bad, Dusche, WC, Heizungsanlage oder neuen Fenstern

¹⁹ Vgl. Friedrich (2004), 74.

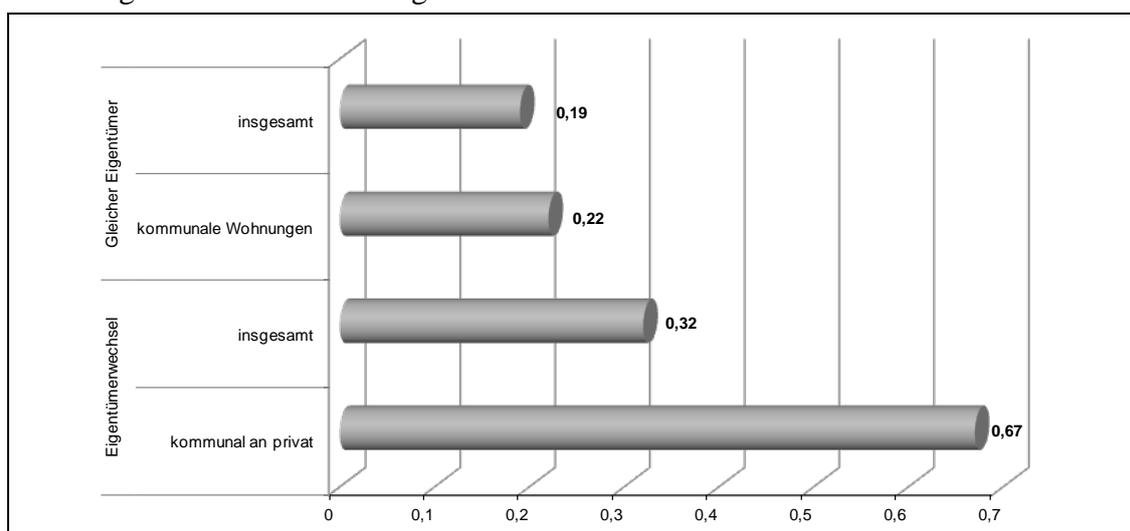
²⁰ Vgl. Voigtländer (2007).

in der Wohnung des Haushalts durchgeführt worden sind. Dabei wird auch festgehalten, ob die Maßnahmen ganz oder teilweise durch den Eigentümer bezahlt worden sind.

Als Indikator wird über drei Jahre hinweg die Summe der Modernisierungsmaßnahmen gebildet, an denen der Eigentümer finanziell beteiligt war, und mit der jeweiligen Anzahl der Wohnungen ins Verhältnis gesetzt.

Die Ergebnisse in Abbildung 2 zeigen, dass nach dem Verkauf einer kommunalen Wohnung an einen privaten Eigentümer in zwei Dritteln der Fälle Modernisierungs- oder Sanierungsmaßnahmen durch den Eigentümer durchgeführt wurden. Dies liegt deutlich über dem Durchschnitt aller verkauften Wohnungen. Bei den Wohnungen, die nicht verkauft wurden, gab es nur bei knapp jeder fünften Wohnung entsprechende Maßnahmen.

Abbildung 2:
Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen auf Kosten des Vermieters



	Eigentümerwechsel		gleicher Eigentümer	
	kommunal an privat	insgesamt ^c	kommunale Wohnungen	insgesamt ^c
Anzahl Wohnungen ^a	12	266	829	6 112
Anzahl Maßnahmen ^b	8	84	183	1 153

^a Für die Kategorie „Eigentümerwechsel“, werden die Wohnungen mit Verkaufereignissen in den Jahren 1999, 2000, 2001 und 2002 zusammengefasst. In der Kategorie „gleicher Eigentümer“ werden die Wohnungen gezählt, die in den beiden Zeiträumen von 1999 bis 2001 und von 2002 bis 2004 nicht verkauft wurden. – ^b Bei der Kategorie „Eigentümerwechsel“ werden alle Eigentümermaßnahmen im Jahr des Verkaufs und zwei Jahre danach für die Jahre 1999 bis 2002 gezählt. In der Kategorie „gleicher Eigentümer“ werden die Maßnahmen während der Zeiträume von 1999 bis 2001 und von 2002 bis 2004 gezählt. – ^c Die Kategorie „insgesamt“ enthält auch Fälle nicht ausgewiesener Kombinationen.

Quellen: SOEP; eigene Berechnungen.

Die Befürchtung, dass nach einer Privatisierung die Wohnung vernachlässigt wird, lässt sich damit nicht bestätigen und relativiert etwas die in Abbildung 2 dargestellten Mietpreiserhöhungen. Hingegen wird die These unterstützt, dass Investoren verstärkt Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen durchführen, um nachhaltige Mieteinnahmen zu sichern.

Es ist anzumerken, dass neben diesen Modernisierungsmaßnahmen, die zu einer Mieterhöhung berechtigen, andere Qualitätsmerkmale wie Service, Sauberkeit, Sicherheit und einfache Instandhaltungsmaßnahmen im SOEP nicht explizit abgefragt werden. Wenn ein neuer Investor in diesem Bereich spürbare Einschränkungen der Qualität vornimmt, sollte sich dies indirekt in der subjektiven Bewertung des Preis-Leistungsverhältnisses bemerkbar machen. Auch eine veränderte Zusammensetzung der Mieterschaft infolge von Segregation oder Mieterselktion bzw. Belegungspolitik kann ein Qualitätsmerkmal sein, das in eine solche subjektive Bewertung mit einfließt.

3.2.3 Das subjektive Preis-Leistungs-Verhältnis sinkt nach der Privatisierung

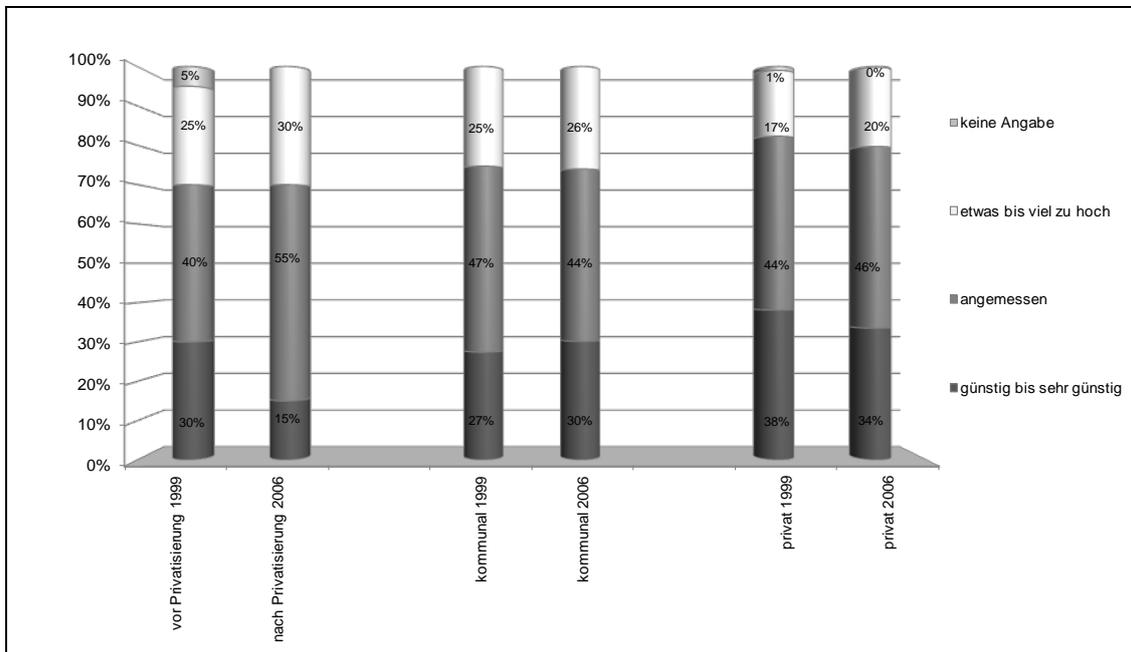
In der betreffenden Frage im SOEP bewerten die Mieter die finanzielle Belastung für ihre Wohnung im Vergleich zu einer ähnlichen Mietwohnung. In die Bewertung gehen neben der Kaltmiete auch die Betriebs- und Energiekosten ein. Es stehen fünf Kategorien zur Kostenbewertung zur Auswahl. Um die Übersichtlichkeit zu verbessern werden sie zu den Angaben „günstig bis sehr günstig“, „angemessen“ sowie „etwas bis viel zu hoch“ zusammengefasst.

Bei den Haushalten, die in einer Wohnung lebten, die zwischen 1999 und 2006 privatisiert wurde, sinkt der Anteil der günstigen Bewertungen im Preis-Leistungs-Verhältnis von 30% im Jahr 1999 auf 15% im Jahr 2006. Schlechte Bewertungen (Kostenbelastung „hoch“ bzw. „viel zu hoch“) steigen bei diesen Haushalten von 25% auf 30%.

In der Gruppe der Haushalte, deren Wohnung 1999 und 2006 von einem kommunalen Eigentümer vermietet wurde, gibt es kaum nennenswerte Verschiebungen in der Bewertung des Preis-Leistungs-Verhältnisses. Auch bei den Wohnungen, die im gesamten Zeitraum privat vermietet wurden, hat sich die Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses kaum verändert.

Diese privatvermieteten Wohnungen werden im Vergleich zur Gruppe der kommunalen Mieter in beiden Jahren interessanterweise häufiger als besonders günstig und seltener als besonders teuer empfunden. Dieses zunächst überraschende Ergebnis ist möglicherweise der für die Untersuchung notwendigen Bedingung geschuldet, dass die befragten Haushalte 1999 und 2006 in derselben Wohnung leben müssen. Gerade die Mieter, die bei privaten Vermietern rundum zufrieden sind und vergleichsweise günstig wohnen, haben wenig Anreiz umzuziehen.

Abbildung 3:
Bewertung der Angemessenheit der Gesamtkostenbelastung der Wohnung^{a, b}



^a Für die Bildung der Kategorien wird der Eigentümer 1999 und 2006 verglichen. Zwischenzeitlich können die Wohnungen einem anderen Eigentümer gehört haben. Bei der Kategorie Privatisierung wurde der Eigentümer 1999 als kommunal und 2006 privat angegeben. – ^b Es werden nur Haushalte betrachtet, die im Zeitraum 1999 bis 2006 nicht umgezogen sind.

Quellen: SOEP; eigene Berechnungen.

Umgekehrt könnten in den kommunalen Wohnungsbeständen möglicherweise unflexible und wenig mobile Haushalte überrepräsentiert sein. Veränderungen wie Mieterhöhungen oder Qualitätsverluste oder auch ein Eigentümerwechsel der Mietwohnung betreffen diese Haushalte besonders, da sie nicht mit einem Umzug reagieren können oder wollen. Ihre Wohnzufriedenheit sinkt dementsprechend deutlich ab.

3.2.4 Mobilität nach dem Wohnungsverkauf höher

Vor diesem Hintergrund erscheint es interessant, auch die Umzugshäufigkeit im Zusammenhang mit einem Eigentümerwechsel zu untersuchen. Neben einem freiwilligen Wohnungswechsel können z. B. auch umfangreiche Sanierungsarbeiten des neuen Eigentümers einen Umzug notwendig machen. Daher wurde mit dem SOEP nachvollzogen, ob sich die Umzugshäufigkeit der Haushalte unterscheidet, je nachdem, ob es einen Verkauf der Wohnung gab oder nicht.

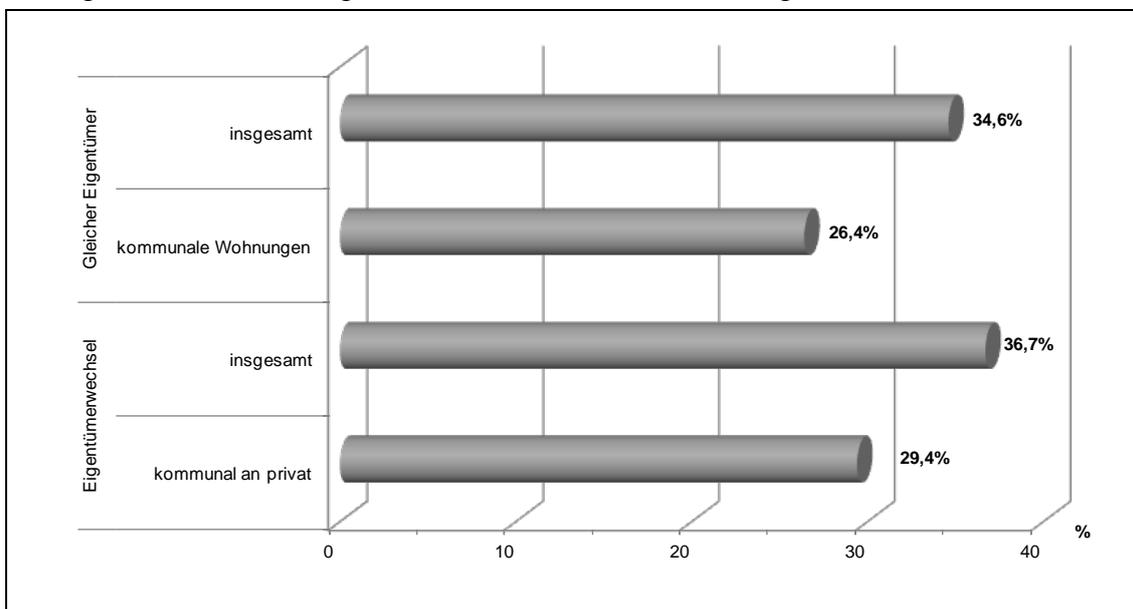
Der Aufbau des Haushalts-Panels erfordert für diese Fragestellung ein zweistufiges Verfahren. Zunächst wird ähnlich der Kategorisierung für die Modernisierungsmaßnahmen bestimmt, ob es bei der Wohnung einen Eigentümerwechsel gegeben hat oder nicht und ob es sich um eine kommunale oder ehemals kommunale (nun privatisierte) Wohnung handelt. Danach wird der Haushalt über drei Jahre lang beobachtet. Als Umzug wird ge-

zählt, wenn der Haushalt in diesem Zeitraum die Frage, ob er im vergangenen Jahr bereits in dieser Wohnung gelebt hat, mindestens einmal verneint.

Demnach sind die die Mieterhaushalte mit Eigentümerwechsel prozentual etwas häufiger umgezogen, als diejenigen, bei denen kein Eigentümerwechsel stattgefunden hat. Offenbar sind aber Mieter kommunaler Wohnungen, auch nachdem diese verkauft worden sind, weniger mobil als der Durchschnitt aller Haushalte, was auf eine spezifische Haushaltsstruktur in den kommunalen Wohnungen hindeutet.

Abbildung 4:

Umzüge im Zusammenhang mit einem Verkauf und Art des Eigentümers von 1999 bis 2004



	Eigentümerwechsel		gleicher Eigentümer	
	kommunal an privat	insgesamt ^b	kommunale Wohnungen	insgesamt ^b
Anzahl der Haushalte ^a	17	420	1 126	9 344
Umzüge innerhalb von drei Jahren	5	154	297	3 232

^a Für die Kategorie „Eigentümerwechsel“, werden die Wohnungen mit Verkaufsereignissen in den Jahren 1999, 2000, 2001 und 2002 zusammengefasst. In der Kategorie „gleicher Eigentümer“ werden die Wohnungen betrachtet, die in den beiden Zeiträumen von 1999 bis 2001 und von 2002 bis 2004 nicht verkauft wurden. – ^b Die Kategorie „insgesamt“ enthält auch Fälle nicht ausgewiesener Kombinationen.

Quellen: SOEP; eigene Berechnungen.

4 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Ziel der vorliegenden Untersuchung war, mit den Daten des SOEP das Wissen um die Auswirkungen des Verkaufs kommunaler Wohnungen an private Investoren zu verbreitern.

Die Auswertungen zeigen einerseits, dass die Mieterhöhungen moderat und die Modernisierungsleistungen des neuen Eigentümers überdurchschnittlich ausgefallen sind. Damit bestätigt dieses Ergebnis die Befürchtungen von Kritikern der Privatisierung zunächst nicht. Andererseits hat sich nach einem Verkauf das subjektiv empfundene Preis-Leistungs-Verhältnis verschlechtert. Ein möglicher Grund für diese Entwicklung könnte die veränderte kostenoptimierte Bewirtschaftung der privatisierten Bestände in Verbindung mit einer generell geringeren Mobilität der Mieterhaushalte in kommunalen Wohnungen sein.

Zwar ist die Umzugsrate nach einem Eigentümerwechsel etwas höher. Nicht geklärt werden kann mit diesem Datensatz aber, ob diese Umzugshäufigkeit eine freiwillige nutzenmaximierende Reaktion der Mieter im Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt ist oder ob Modernisierungsvorhaben der neuen Eigentümer einen eher unfreiwilligen Umzug erforderlich machen.

Eine methodische Schwierigkeit bei der Erfassung der Wirkungen von Eigentümerwechseln bei Mietwohnungen, stellte die Fluktuation der Mieter dar. So können Aussagen nur über die Wohnungen getroffen werden, in denen die Haushalte nicht umgezogen sind. Selbst bei einer großen Haushaltumfrage wie dem SOEP ergeben sich daher sehr kleine Fallzahlen für ausgewählte Beobachtungsgruppen, deren Aussagekraft begrenzt ist. Möglicherweise werden die Ergebnisse dadurch auch leicht verzerrt, da die Wohnungen, in denen sich die Bewohner nicht zu einem Umzug entschlossen haben, eine Positivselektion mit nur geringen Mietsteigerungen und wenig anderen qualitativen Verschlechterungen darstellen.

Um genauere Ergebnisse erzielen zu können, die von großem Wert für politische Entscheidungsträger bei der Frage nach einem Verkauf kommunaler Wohnungen sein können, sind speziell auf die Verkaufsaktivität ausgerichtete Umfragen mit größerem Stichprobenumfang erforderlich, sodass die Ergebnisse auch ökonometrisch abgesichert werden können.

Literaturverzeichnis

- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (2008): Transaktionen großer Wohnungsportfolios in Deutschland. BBR-Berichte KOMPAKT 1/2008.
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (2007): Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Forschungen Heft 24, Bonn.
- DIW* (2008): Über uns – Die Survey-Gruppe SOEP, http://www.diw.de/deutsch/soep/uebersicht_ueber_das_soep/27180.html, Zugriff am 21.06.2010.
- Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Im Auftrag der Bundesregierung verfasst von der Expertenkommission Wohnungspolitik. Verlag J. C. B. Mohr: Tübingen.
- Friedrich, S.* (2004): Stadtumbau Wohnen – Ursachen und methodische Grundlagen für Stadtentwicklung mit Fallstudie zu Wohngebieten in Zürich. vdf Hochschulverlag: Zürich.
- Gondring, H.* (2009): Wirtschaftswachstum durch Privatisierung, http://www.com-mendo.de/rw_e7v/commendo2/usr_documents/RICS-ADI_Studie_Wachstum-durch-Privatisierung.pdf, Zugriff am 14.01.2011.
- Hallenberg, B.* (2008): Die Transformation der Wohnangebotslandschaft – Folgen für Mietbelastung und Sozialstrukturen. VHW-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Deutscher Mieterbund, Verbraucherzentrale Bundesverband. Berlin.
- Hirte, G.; Schmidt, E.* (2008): Effizienzmessung von öffentlichen Wohnungsunternehmen, in: *Infrastrukturrecht, Sonderausgabe Kommunales Infrastrukturmanagement 2008*, 332-336.
- Holm, A.* (2006): Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik, in: *Planungsrundschau*, 13, 103-113.
- Just, T.; Maennig, W.; Schwalbach, J.; Voigtländer, M.* (2008): Stadttrendite: Wirklich von Nutzen? Ein Streitgespräch, in: *Aktuelle Themen 418*, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.
- Keppler, V.* (2006): Entschuldung als politisches Signal – Dresdens Finanzbürgermeister Hartmut Vorjohann im Interview, in: *Der Neue Kämmerer*. Ausgabe 2/2006, 2.
- Kiehle, W.* (2006): Kommunale Wohnungsunternehmen: Vorprogrammierter Ausverkauf?, in: *AKP Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik* 4/2006, 60-62.
- Mehlhorn, D. J.* (2006): Verkauf kommunaler Wohnungsbestände. Kein Königsweg zur Sanierung öffentlicher Haushalte, in: *PLANERIN* 4_06, 50-52.

- Schwalbach, J.; Schwerk, A.; Smuda, D.* (2006): Stadttrendite – Der Wert eines Unternehmens für die Stadt, in: VHW Forum Wohneigentum 6/2006.
- Spars, G.; Mrosek, H.* (2008): Stadttrendite kommunaler Wohnungsunternehmen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für immobilienwirtschaftliche Forschung und Praxis. Ausgabe 6/2008.
- SPIEGEL ONLINE* (2005): Mieterbund warnt vor Ausverkauf von Wohnungen, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,356334,00.html>, Zugriff am 21.06.2010.
- Süddeutsche Zeitung* (2006): Bürgerentscheid: Freiburg darf Wohnungen nicht verkaufen, <http://www.sueddeutsche.de/politik/buergerentscheid-freiburg-darf-wohnungen-nicht-verkaufen-1.801099>, 2006, Zugriff am 16.06.2010.
- Voigtländer, M.* (2007): Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland: Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht. DIV Deutscher Instituts-Verlag, Köln.

Slumlords heute? Zu einem problematischen Aspekt der gesellschaftlichen Einbettung von Teilwohnungsmärkten

*Reinhold Sackmann, Katrin Harm, Tobias Jaeck**

1 Einleitung

Der Wohnungsbereich gehört ähnlich wie der Arbeitsmarkt zu den Teilen ökonomischer Handlungssysteme, deren institutionelle Gestaltung zwischen Interessengruppen stark umkämpft ist. Je nach Machtverhältnissen und Problemdruck ergeben sich lange Wellen der Dominanz institutioneller Arrangements. Bis 1918 handelte es sich beim Wohnungssystem in Deutschland um ein stark marktförmiges Gebilde, das fast nur von den Handlungen des Angebots und der Nachfrage determiniert wurde. Danach setzte eine lange Phase vielfältiger staatlicher Gestaltung des Wohnungswesens ein, die durch Wohngeld, Eigentumsförderung, sozialen Wohnungsbau, gemeinwirtschaftliche Akteure, Kreditsubventionierung, Mietrecht, etc. zu einem starken Gewicht öffentlicher Einflüsse auf den Wohnungsmarkt führte. Seit den 1980er Jahren gibt es auch in Deutschland, trotz einer nach wie vor nicht geringen staatlichen Einflussnahme, eine Trendwende hin zu deregulierten Verhältnissen.¹ Kehren damit Problemkonstellationen des 19. Jahrhunderts auf dem Wohnungsmarkt zurück?

Zu den Problemkonstellationen des 19. Jahrhunderts, die uns literarisch z. B. bei Charles Dickens gut überliefert sind, gehört der „Slumlord“. Slumlords werden literarisch meist als hartherzige geizige Eigentümer dargestellt, die sich am Elend anderer bereichern. Im Folgenden wird es nicht um die für Literaten des 19. Jahrhunderts wichtige moralische Läuterung von Slumlords gehen, sondern um die Frage, ob unter den heutigen Konstellationen des Wohnungsmarktes Problemkonstellationen auftauchen, die mit einer Slumlord-Problematik adäquat zu fassen sind.

Hierzu wird zuerst der Begriff Slumlord definiert. Es wird dann versucht, einen Problemkomplex des Wohnungsmarktes zu analysieren, der Sanierungsprobleme ermöglichen könnte. Im Hauptteil wird auf empirische Daten in Ostdeutschland und einer ostdeut-

* Prof. Dr. Reinhold Sackmann, Katrin Harm, Tobias Jaeck, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Soziologie, Halle (Saale).

¹ Vgl. zur historischen Entwicklung *Wischermann* (1997); *Häußermann, Siebel* (1996); *Egner et al.* (2004).

schen Großstadt eingegangen und geprüft, ob man hier Ansätze zu einem Sanierungsproblem erkennen kann. Im letzten Teil werden mögliche Lösungsstrategien erörtert.

2 Slumlord als Begriff

Die Bezeichnung Slumlord wurde bisher überwiegend in der (englischsprachigen) Publizistik wertend und vieldeutig verwendet, dem sei hier eine neutrale eindeutige Begrifflichkeit entgegengestellt. Im Folgenden wird unter einem Slumlord ein abwesender Eigentümer einer oder mehrerer Immobilien verstanden, in die nicht mehr investiert wird und die sich in einem unterprivilegierten Stadtviertel befinden. Begriffskonstitutiv ist, dass der Eigentümer nicht in dem Gebäude wohnt, da nur dadurch eine Unterscheidung vorgenommen werden kann zwischen (armen) Eigentümern, die für sich freiwillig (vorübergehend) eine schlechtere Wohnausstattung in Kauf nehmen, und Vermietern, die aus der Distanz handeln und damit andere beeinflussen. Konstitutiv für den Begriff ist auch, dass nicht mehr in das Gebäude investiert wird. „Schrottimmoblie“ ist eine andere Bezeichnung für derartig vernachlässigte Häuser. Zu einem Problemviertel gehört auch, dass entsprechende Gebäude lokal geballt auftreten, und nicht nur vereinzelt. Nicht zu den Begriffsmerkmalen eines Slumlords zählt, dass er überhöhte Preise für seine Wohnungen verlangt, da es sich hierbei um ein subjektives Gefühl der Mieter handelt, das nicht objektiviert werden kann.

Eine Teilgruppe von Slumlords sind Eigentümer von Immobilien, die derzeit nicht mehr vermietet sind und die auch nicht angeboten werden („nicht mehr marktaktiver Leerstand“). Diese an den Rändern eines Wohnungsmarktes stehenden Immobilien können einen nicht unerheblichen Umfang einnehmen. In den deutschen Kommunen, die am Programm „Stadtumbau Ost“ teilnehmen, bezeichnen Wohnungsbauunternehmen 49% ihres Leerstandes als nicht mehr marktaktiv, das sind 6% der Immobilien in ihrem Besitz.² Eigentümer, die ihre Gebäude verfallen lassen, werden manchmal auch als „atypische Eigentümer“³ bezeichnet. Nach Befragungen von privaten Kleineigentümern in Stadtumbaukommunen sehen 26% der Eigentümer (Typ II) einen Investitionsbedarf bei ihrer Immobilie, entwickeln aber keine Investitionspläne.⁴ Hierbei handelt es sich nicht um ein ostdeutsches Phänomen. Eine Teilgruppe von Slumlords sind auch Eigentümer, die ihre Immobilie dauerhaft verlassen haben (*housing abandonment*). Datenreihen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigen, dass es in amerikanischen Großstädten zwi-

² Vgl. *BMVBS* (2008), 222.

³ Vgl. *Hackenbroch* (2007), 73.

⁴ Vgl. *BMVBS, BBR* (2007), 36, die allerdings hierzu zur Hälfte auch selbstnutzende Eigentümer zählen.

schen 2% und 11% derartiger verlassener Häuser gibt, Spitzenreiter sind dabei Houston und Chicago.⁵

In einer der wenigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Phänomen Slumlord verteidigt der sich selbst als „Libertarian“ bezeichnende neo-liberale Ökonom Block diese Gruppe von Eigentümern mit dem Nutzen, den sie stiftet.⁶ Es handle sich dabei um die Anbieter billiger Wohnungen, die in Situationen, in denen es eine Nachfrage nach billigen Wohnungen gibt, einen gesellschaftlichen Nutzen erbringen, da sie dafür sorgen, dass Angebot und Preise der Nachfrage nach billigem Wohnraum folgen können. Nur wenn der Staat zu stark z. B. bei der Preisfindung interveniere, könne es dazu kommen, dass unliebsame Eigentümer auftreten und seriöse Eigentümer den Markt verlassen.

Für dieses Argument spricht, dass in der Tat das Vorhandensein nicht sanierter oder nur teilsanierter Gebäude preisdämpfend auf den Immobilienmarkt wirkt. Nicht oder geringfügig sanierte Wohnungen von privaten Kleinvermietern in den Stadtumbaukommunen können z. B. schon für eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 2,87 Euro pro Quadratmeter angemietet werden im Vergleich zu 4,55 Euro für modernisierte Wohnungen.⁷ Niedrige Mieten können in dieser Konstellation eine erträgliche Lebensstandardsicherung auch bei niedrigen Löhnen ermöglichen, wie sie nicht selten in Ostdeutschland gegeben sind.

Die „Verteidigung“ der Slumlords von Block vernachlässigt allerdings, dass das Vorhandensein von Häusern, in die nicht investiert wird, nicht nur Auswirkungen auf Vermieter und Mieter des jeweiligen Hauses hat, sondern dass es auch Auswirkungen auf Dritte gibt.⁸ Vernachlässigte Häuser wirken sich auch auf die Wohnbedingungen anderer Häuser der gleichen Straße aus. Graffiti tritt z. B. häufiger in Straßen mit vernachlässigten Häusern auf,⁹ die Vermietung auch gepflegter Wohnungen wird in Straßen mit leerstehenden Häusern schwieriger, bzw. attraktive Mieter werden abgeschreckt. Drittwirkungen von Slumlords können sich auch auf dem Kapitalmarkt ergeben. Die meisten Slumlords verfügen – im Unterschied zu den literarischen Gestalten des 19. Jahrhunderts – über ein eher geringes Einkommen oder über hohe Schulden. So zeigen Studien zur Stadt New York, dass neue Eigentümer von Mietwohnanlagen in benachteiligten Stadtvierteln keinen Zugang zu normalen Kapitalmärkten erhalten und nur über Risikokapitalmärkte ihren Kauf finanzieren können.¹⁰ Hierdurch können Überschuldungs-

⁵ Vgl. *Wilson, Margulis, Ketchum* (2002), 584.

⁶ Vgl. *Block* (2008).

⁷ Vgl. *BMVBS* (2008), 245.

⁸ Vgl. beschwichtigend zu externen Effekten *Nachtkamp* (1991), 103 f.

⁹ Vgl. *Dorn* (2009).

¹⁰ Vgl. *Nauer, White, Drucker* (1995).

spiralen in Gang gesetzt werden, die auf „gesunde“ Kapitalmärkte übergreifen können, wie die Finanzmarktkrise 2008/2009 gezeigt hat. Vor allem aufgrund von solchen z. T. selbstverstärkenden Dritteffekten lohnt es sich, die Mechanismen, die zur Herausbildung von Slumlord-Verhältnissen führen, etwas genauer zu betrachten.

3 Sanierungsparadox als Problemkern

Wenn man verstehen will, wie Gebäudestrukturen entstehen, die zu einer Vernachlässigung von Gebäuden führen, so ist ein Zugang über die Filtering-Theorie nützlich, da sie Wohnungen anhand des Lebenslaufes der Objekte beschreibt.¹¹ In dieser idealisierten Theorie wird davon ausgegangen, dass es auf dem Wohnungsmarkt nach Alter/Qualität der Objekte und nach dem Einkommen der Nachfrage gestufte Angebots-Nachfrage-Gruppen gibt. Da die einkommensstarken Gruppen häufig Neubauten veranlassen, kommt es zu einer Erweiterung des Wohnungsangebots über neue Wohnungen für die höheren Einkommensschichten, während gleichzeitig ältere Immobilien an ärmere Personen weitergereicht werden (*filtering down*). Wenn die Wohnungen technisch unbrauchbar werden, werden sie vom Markt genommen.

An dieser Stelle sei vernachlässigt, dass es gegenteilig zum Filtering-Prozess auch zu Aufwertungen älteren Wohnbestandes kommen kann (so genannter *filtering up*). Relevant für unsere Zwecke ist der Sachverhalt, dass im ursprünglichen Modell zu wenig berücksichtigt wurde, dass „verbrauchte“ Immobilien nicht kostenlos vom Markt verschwinden. Während Bananenhändler bereits aus Eigeninteresse daran interessiert sind, dass nicht mehr zum Verzehr geeignete Bananen aussortiert werden und nicht mehr auf dem Markt angeboten werden, handelt es sich bei der Frage des Umgangs mit Gebäuden, die abgenutzt sind, um einen komplexeren sozialen Prozess mit einem offenen Ausgang.

Wohnungseigentümer können drei Strategien verfolgen bei der Nutzung von „verbrauchten“ Immobilien. Sie können (a) eine Modernisierung durchführen und über Investitionen neue Mieter anlocken. Bei dieser Strategie kommt es in der Regel zu einer Veränderung der Bewohner der Immobilie, ein Gentrifikationsprozess setzt ein. (b) Sie können das Haus abreißen und eine neue Nutzung des Baugrundes anstreben, sei es um eine Umnutzung des Geländes oder die Erstellung eines Neubaus zu erzielen. (c) Wohnungseigentümer können aber auch warten und nicht investieren. In diesem Fall kann es zu einer Verslumung des Stadtviertels kommen. Die Grundkonstellation eines Verslumungsprozesses sind also in der Regel Situationen der Meidung (oder der Unmöglichkeit) von Investitionen, bei denen selbst eine Nicht-Nutzung von Gebäuden ohne Erträge einer Investition in Abriss oder Modernisierung vorgezogen wird. Selbst die Entfernung eines

¹¹ Vgl. Mayer (1998), 44 ff.; Westphal (1978).

Objektes aus dem Markt kann also zu Problemen führen, da sie in diesem Fall mit zum Teil nicht unerheblichen Transaktionskosten verbunden ist.

Schon seit Mitte des letzten Jahrhunderts gibt es in den Vereinigten Staaten, seit den 1970er Jahren auch in Deutschland, staatliche Interventionen in Gebieten, die zu verfallen drohen („Sanierungsgebiete“). Das „Marktversagen“ wird hier von Autoren unterschiedlich begründet: Bernt deutet das in Stadtumbaugebieten auftretende Phänomen möglichen Gebäudeverfalls spieltheoretisch als Gefangenendilemma.¹² Der Einzeleigentümer einer problematischen Immobilie warte auf einen Abriss des Nachbarn, da in diesem Fall der Nutzungswert seiner Immobilie steigen würde, ohne dass für ihn Kosten anfallen würden. Da alle Einzeleigentümer so kalkulieren, erfolgen allerdings keine Abrisse, weswegen sich der Gebäudeverfall einer Straße fortsetze. Zusätzlich argumentieren Häußermann u. a., dass in Marktkonstellationen zu hohen Risiken Investitionen in Sanierungsgebieten ausbleiben würden, was eine Wohngebietsverschlechterung begünstigen könne. Der Staat könne zudem ein Interesse daran haben, dass ein Minimum an Wohnstandards eingehalten werde, weswegen er in dieses Marktsegment intervenieren würde.¹³

In Ergänzung zu diesen Ansätzen sei an dieser Stelle transaktionskostentheoretisch argumentiert: Eine Voraussetzung des Bestandes von Märkten als Kollektivgut ist es, institutionelle Regelungen vorzuhalten für den Fall, dass ein Marktteilnehmer nicht mehr marktfähig ist, bzw. ein Marktgut nicht mehr handelbar ist. Erst ein praktikables Insolvenzrecht macht z. B. auch in Krisenzeiten riskante Transaktionen und Investitionen möglich, weil dadurch das Verhalten der Akteure auch in drohenden Machtverlustsituationen kalkulierbar bleibt und für einen fairen Interessenausgleich zwischen Gläubigern und Schuldnern gesorgt wird.¹⁴ Ähnlich trägt der TÜV zu einem stabilen Altwagenmarkt bei (und weniger Verkehrsunfällen), da er die Risiken, die von Altwagen ausgehen, für Käufer und andere Autofahrer reduziert, indem Grenzen der Teilnahme am Markt institutionell organisiert werden. Ähnlich sichern Regelungen gegen Gebäudeverfall Wohnungsmärkte, indem sie eine Marktbereinigung bewerkstelligen und Risiken, die von „verbrauchten“ Immobilien für andere Wohneigentümer (der gleichen Straße) oder Mieter ausgehen, berechenbar machen. Der Staat tritt hier als neutraler Dritter auf, der Koordinationsaufgaben zwischen Eigentümern erledigt, indem er Sanierung oder Abriss koordiniert oder moderiert.

Derartige Stadtumbauprozesse und/oder Sanierungen sind in der Regel mit Interessenkonflikten verbunden, da einerseits Slumlords, die nicht über die nötigen Investitionsmittel verfügen, bzw. das Investitionsrisiko als zu hoch einschätzen, ein Interesse am Status quo haben. Andererseits wollen auch einige Bewohner in benachteiligten Wohn-

¹² Vgl. *Bernt* (2005), ähnlich *Westphal* (1978).

¹³ Vgl. *Häußermann, Läßle, Siebel* (2008), 116 ff.

¹⁴ Vgl. *North* (1990).

gebieten den Status quo erhalten, da derartige Stadtviertel stabile soziale Netze niedriger Erwartungen ermöglichen (aber auch nachteilig zugleich als „Käfige“ der Begrenzung sozialer Möglichkeiten fungieren).¹⁵

4 Fallbeispiel Ostdeutschland

Wie kam es zu vermehrten Sanierungsproblemen in Ostdeutschland? Historisch ist hier das Zusammenspiel zweier sehr unterschiedlicher Systemwirkungen zu berücksichtigen. In der DDR herrschte während ihres Bestehens ein Wohnraumangel, dem man durch eine forcierte massenindustrielle Neubautätigkeit in Plattenbauweise begegnen wollte. Auch aus ideologischen Gründen wurden demgegenüber in den Altbaugebieten der Städte kaum Sanierungen vorgenommen, ein Flächenabriss wurde vollzogen oder geplant. Ostdeutsche Städte mit einem umfangreichen Altbaubestand wie z. B. Leipzig und Halle (Saale) verfügten deshalb am Ende der DDR über einen verwahrlosten Schatz in ihrer Mitte. Nach der friedlichen Revolution (die auch vom Protest gegen diese Wohnungsbaupolitik motiviert war) setzte eine sehr widersprüchliche Förderpolitik ein, bei der sowohl die (häufig von westdeutschen Abschreibungsgesellschaften getragene) Sanierung von Altbauten, der Neubau von (meist im Stadtumland gelegenen) Einfamilienhäusern als auch die (überwiegend von den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbaugesellschaften realisierte) Modernisierung von Plattenbausiedlungen staatlich subventioniert wurde. Innerhalb von wenigen Jahren wurde durch diese chaotische Förderpolitik ein deutlicher Marktüberhang verursacht (vgl. für eine detaillierte Analyse BMBVS 2008), den Tabelle 1 illustriert.

Insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entstand sehr schnell ein Überangebot an Wohnungen, was Leerstand zur Folge hatte. Obwohl Abwanderungsbewegungen von Ost- nach Westdeutschland, geringe Zuwanderungsraten von West- nach Ostdeutschland und sinkende Geburtenraten (allerdings bei einem gegenläufigen gleichzeitigen Anstieg der Lebensdauer) als demographische Prozesse tendenziell zu einem Rückgang der Nachfrage beitrugen, wurde dieser vor 2006 nicht direkt marktrelevant, da Individualisierungs- und Wohlstandszuwachsprozesse zu einer Ausweitung der Wohnungsnachfrage über zunehmende Haushaltszahlen trotz leicht sinkender Bevölkerungsanzahl führten. Die Tabelle zeigt sehr eindeutig, dass entgegen eines demographische Prozesse fokussierenden Diskurses der Anstieg des Wohnungsleerstandes in Ostdeutschland in den letzten zwei Jahrzehnten primär eine Folge eines überproportionalen Anstiegs des Wohnungsangebots war.¹⁶

¹⁵ Vgl. *Häußermann, Läßle, Siebel* (2008), 122 ff.

¹⁶ Vgl. zu einer Diskussion der Folgen demographischer Prozesse *Sackmann, Jonda, Reinhold* (2008).

„Anders als vielfach dargestellt, resultiert das hohe Überangebot bzw. der hohe Leerstand in den neuen Ländern [...] nicht aus einer rückläufigen Nachfrage in Folge von Abwanderungen [...]. Vielmehr resultiert der Anstieg im Wesentlichen aus der hohen Neubautätigkeit in dieser Zeit.“¹⁷

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ wurde dieser Trend seit 2002 gestoppt, wobei allerdings noch immer ein erheblicher Überhang vorhanden ist.

Tabelle 1:

Wohnungsmarkt in den Neuen Ländern (ohne Berlin), jeweils Veränderungen zum Vorjahr

Jahr	Angebot (Wohnungen)	Nachfrage (Haushalte)	Saldo
1995	90 353	40 500	49 853
1996	121 911	48 900	73 011
1997	147 247	47 700	99 547
1998	108 128	45 500	62 628
1999	87 053	53 900	33 153
2000	71 404	30 700	40 704
2001	39 073	10 700	28 373
2002	13 520	4 900	8 620
2003	791	12 800	-12 009
2004	-3 870	8 100	-11 970
2005	-8 211	7 200	-15 411
2006	-1 215	-3 100	1 885
Summe	666 184	307 800	358 384

Quellen: BMBVS (2008), 175; eigene Berechnungen.

Im öffentlichen Diskurs, der die Einführung des Programms „Stadtumbau Ost“ begleitet hat, ist neben der Fehlspezifikation der Ursachen des Leerstandes eine gewisse Übergewichtung des Problemfokus auf „überzählige“ Plattenbauten zu verzeichnen. Dies ist insofern nachvollziehbar, da mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ auch eine Entschuldung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften angestrebt war. Die DDR-Regierung hatte planwirtschaftlicher Willkür folgend diese öffentlichen Unternehmen mit hohen Schulden belastet, was im Einigungsvertrag nicht korrigiert wurde. Im Programm „Stadtumbau Ost“ wurde der Wohnungsabriss kommunaler Wohnungsbaugesellschaften begünstigt, da er mit dem Erlass von derartigen Altschulden „belohnt“ wurde. Die Wohnungsbaugesellschaften verfügen nach wie vor über einen hohen Bestand an Plattenbauten, den sie vorwiegend für diese Abrisse einsetzen. Da nach der Wende Plattenbausiedlungen einen Imageverlust zu verzeichnen hatten, der von einer Abwanderung ihrer ressourcenstärkeren Bewohner begleitet war, kam es dort zu zunehmendem Leerstand und einer so-

¹⁷ BMBVS (2008), 176.

zialen Entmischung dieser Wohnviertel. Stark vereinfacht könnte man sagen, dass die Stadtumstrukturierungen nach der Wende in Ostdeutschland zu zunehmenden Problemen in Plattenbauvierteln und zu einem Statuszuwachs in den besseren Gründerzeitvierteln führten, auf die sich die Sanierungsvorhaben der letzten zwei Jahrzehnte konzentrierten. In diesen beiden Wohnbaugebieten scheint die Stadtsanierungspolitik der letzten Jahre zu greifen.

Im Folgenden sollen die Probleme mit Stadtsanierungen in einfachen Gründerzeitvierteln und in Altbauwohnvierteln mit einfacher Ausstattung fokussiert werden, da sie sich im Verlauf des Stadtumbau-Prozesses als besonders hartnäckig erwiesen haben. Der Gründerzeitbauboom der Zeit zwischen der Reichsgründung und dem Ersten Weltkrieg, sowie in deutlich geringerem Umfang auch in der Zwischenkriegszeit hat uns neben sehr schönen Wohnvierteln auch Mietskasernen mit sehr geringem Wohnkomfort hinterlassen. In nicht unerheblichem Umfang konzentrieren sich in Deutschland in diesen Wohngebieten Problemviertel. Betrachtet man z. B. alle Stadtviertel der 15 Großstädte Deutschlands und prüft, in welchen zehn Stadtvierteln der Anteil der Sozialhilfeempfänger 2005 am höchsten war, so sind die einzigen zwei ostdeutschen Stadtviertel dieser *poor top ten* in Leipziger Altbauvierteln (Volkmarsdorf; Neustadt-Neuschönau). Auch bei den ärmsten westdeutschen Stadtvierteln dieser Liste handelt es sich überwiegend um einfache Altbaugebiete.¹⁸ Für Berlin konnte ähnlich gezeigt werden, dass sich problematische soziale und bauliche Verfallsprozesse primär in Westberliner Altbauvierteln wie Neukölln vollziehen.¹⁹

Innerhalb des Stadtumbaus Ost-Kommunen konzentriert sich, wie Untersuchungen zeigen, der Leerstand in Altbaugebieten. In Eisleben befinden sich 81% der leerstehenden Wohnungen im Altbau, in Plauen sind dies 71%, ebenso ballt sich der Leerstand in Leipzig in (einfachen) Altbauvierteln.²⁰ Im Unterschied zu den Plattenbaugebieten gibt es in den Altbauvierteln eine kleinteilige Eigentümerstruktur. Der Leerstand bei den privaten Kleineigentümern ist mit 20% der Wohnungen höher als bei den öffentlichen Eigentümern und den größeren Immobilienbesitzern.²¹ Der in den 1990er Jahren erzeugte Wohnungsüberhang auf dem ostdeutschen Immobilienmarkt führt nicht selten zu negativen Renditen für die Wohnungseigentümer in einfachen Altbaugebieten. Nach Selbstauskunft erzielen 43% der Kleineigentümer in Stadtumbaukommunen mit ihren Mieteinnahmen keine Kostendeckung.²² Während die in den 1990er Jahren von Steueranreizen angelockten, überwiegend westdeutschen Immobilieneigentümer in aller Regel Sanierungen in den (besseren) Altbaugebieten vorgenommen haben, kommen die privaten

¹⁸ Vgl. *Friedrichs, Triemer* (2008), 35.

¹⁹ Vgl. *Häußermann, Kapphan* (2002), 169 ff.

²⁰ Vgl. *Hackenbroch* (2007).

²¹ Vgl. *BMBVS* (2008), 204.

²² Vgl. *Hackenbroch* (2007), 74.

Kleineigentümer der einfachen Altbaugelände eher aus den Neuen Bundesländern. Aufgrund einer schlechteren Einkommenslage dieser Eigentümergruppe und geringeren Fremdfinanzierungsmöglichkeiten sind bei dieser Gruppe bisher häufig Sanierungen ausgeblieben. Insbesondere in den einfachen Gründerzeitgeländen stellt auch der Leerstand in der Umgebung des eigenen Wohneigentums ein Problem dar, wie 46% der Kleineigentümer berichten.²³

Wenn man die ostdeutsche Entwicklung des Wohnungsmarktes und die dabei einhergehende symbolische und „reale“ Herausbildung von Problemvierteln mit anderen Transformationsländern vergleicht, kommt man zu instruktiven Ergebnissen. In Tschechien führte, ähnlich wie in Polen, die staatliche Regulierung der Mietpreise zu einer geringen Neubautätigkeit, die niedriger ausfiel als die Zunahme der Nachfrage. In dieser Konstellation der Wohnraumknappheit haben die Plattenbaugelände ein neutral bis positives Image bewahren können. In den Altbaugeländen wurden dagegen bisher kaum Investitionen vorgenommen, hier konzentrieren sich als Problemgruppen wahrgenommene Bevölkerungsgruppen, ein Negativimage dieser Wohnviertel herrscht im öffentlichen Diskurs vor. In Ostdeutschland ist dagegen auch aufgrund des Wohnraumüberangebotes die soziale Segregation der Stadtviertel weniger ausgeprägt. Obwohl sich als Problemgruppen wahrgenommene Bevölkerungsgruppen am ehesten in einfachen Gründerzeitvierteln und einfachen Wohngeländen der Zwischenkriegszeit konzentrieren, fokussiert das Negativimage des öffentlichen Diskurses auf den Plattenbaugeländen.²⁴

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die spezifische „Slumlord-Problematik“ von sanierungsbedürftigen Häusern und Stadtvierteln in Ostdeutschland in den Kontext eines subventionskreaten Angebotsüberhangs gestellt werden muss, der die Ertragslage insbesondere von privaten Kleineigentümern erschwert hat. Geballt treten in einfachen Gründerzeitvierteln Konstellationen von hohem Eigentümermischbesitz geringer Rentabilität, geringen Eigenkapitals und geringer Investitionstätigkeit auf, wobei der Leerstand benachbarter Eigentümer eine sich wechselseitig verstärkende Sanierungsblockade unterstützt. Im Folgenden soll anhand der unterschiedlichen Entwicklung von Stadtteilen in Halle (Saale) die soziale Entwicklungsdynamik von Stadtvierteln in Ostdeutschland in Form eines Fallbeispiels genauer untersucht werden.

²³ Vgl. *BMBVS, BBR* (2007), 32.

²⁴ Vgl. *Steinführer* (2004).

5 Fallbeispiel Halle (Saale)

Für die Analyse der Entwicklungsdynamik von Stadtvierteln in Halle (Saale) nach der Wende wird als Datensatz die Intervallstudie „Bürgerumfrage Halle“ verwendet, bei der pro Erhebungsjahr eine Zufallsstichprobe von je ca. 3 000 Personen in der größten Stadt Sachsen-Anhalts befragt wurde.²⁵ Im Folgenden werden die Ergebnisse von drei Stadtvierteln dargestellt: Giebichenstein ist ein gehobenes Gründerzeitviertel in Halle (Saale) (in dem sich u. a. die Kunsthochschule Burg Giebichenstein befindet); Halle-Neustadt Nord ist Teil einer großen Plattenbausiedlung der 1960er und 1970er Jahre, die als sozialistische Modellstadt galt. Als einfaches Gründerzeitviertel wird die südliche Innenstadt betrachtet, die z. B. auch Glaucha, das Wirkungsgebiet des Pietisten Francke umfasst. Bei den Analysen ist zu berücksichtigen, dass diese Stadtviertel (insbesondere die älteren Stadtviertel) selbst Komposita darstellen, da es sowohl in der südlichen Innenstadt als auch in Giebichenstein einzelne Wohnlagen gibt, die nicht dem Gesamttypus entsprechen.

Die Veränderungsdynamik der Stadtviertel soll im Folgenden als sozialer Prozess analysiert werden. Ausgehend von marktnahen Veränderungen der Preis- und Eigentümerstrukturen sollen auch Milieuzusammensetzungen der Stadtteile und Umzugsdynamiken berücksichtigt werden.

Tabelle 2 zeigt die Veränderung der Mieten in den drei untersuchten Stadtvierteln. (Beim Vergleich der Daten mit anderen Untersuchungen ist hier zu berücksichtigen, dass hier durchgängig nach Bruttomieten gefragt wurde.)²⁶ Anfang der 1990er Jahre lagen die Mieten in den Plattenbaugebieten noch deutlich über den Altbauvierteln, in der Gegenwart haben sich die Mieten zwischen den Stadtvierteln angeglichen und liegen inzwischen im gehobenen Gründerzeitviertel leicht über den anderen Stadtvierteln. Im Transformationsprozess war mit einer stärkeren Differenzierung der Stadtviertel zu rechnen (da normale Boden- und Mietpreisdynamiken in der DDR außer Kraft gesetzt wurden). Bisher ist der Mietpreisdifferenzierungsprozess zwischen den Stadtvierteln noch eher moderat verlaufen.

Sehr viel ausgeprägter sind die Differenzen in der Entwicklung der Stadtteile bezüglich der Eigentümerstruktur von Wohnungen, wie Tabelle 2 zeigt. In beiden Altbauvierteln ist der private Wohnungsbesitz wieder dominant geworden. Im gehobenen Gründerzeitviertel gibt es darüber hinaus im Vergleich zum einfachen Gründerzeitviertel prozentual dreimal so viele Wohneigentümer, die in ihrer eigenen Wohnung im Stadtteil leben. Im Plattenbauviertel ist dagegen das Mietverhältnis in Wohnungen öffentlichen Besitzes vorherrschend geblieben.

²⁵ Vgl. *Mnich* (1993; 1995), *Petermann* (2000; 2004; 2008).

²⁶ „Wie hoch ist derzeit Ihre monatliche Miete? Nennen Sie den gesamten Betrag, den Sie an Ihren Vermieter zahlen.“

Tabelle 2:

Mietpreis- und Eigentumswandel von Wohnungen in ausgewählten Stadtvierteln in Halle (Saale) 1993 bis 2007

Jahr der jeweiligen Bürgerumfrage	einfaches Gründerzeitviertel (südliche Innenstadt)	gehobenes Gründerzeitviertel (Giebichenstein)	Plattenbauviertel (Halle-Neustadt Nord)
Miete pro qm 1994 (ø)	3,50 Euro	2,60 Euro	4,70 Euro
Miete pro qm 1999 (ø)	5,80 Euro	6,70 Euro	6,10 Euro
Miete pro qm 2003 (ø)	6,30 Euro	6,20 Euro	6,50 Euro
Miete pro qm 2007 (ø)	6,40 Euro	7,00 Euro	6,80 Euro
Eigentumsstruktur 1993	3% Eigentümer (6) 14% private Mieter (26) 83% öff. Mieter (166)	17% Eigentümer (12) 32% private Mieter (23) 51% öff. Mieter (36)	0% Eigentümer 0% private Mieter 100% öff. Mieter (220)
Eigentumsstruktur 1999	6% Eigentümer (9) 49% private Mieter (73) 45% öff. Mieter (67)	14% Eigentümer (11) 71% private Mieter (56) 15% öff. Mieter (12)	5% Eigentümer (6) 12% private Mieter (15) 84% öff. Mieter (107)
Eigentumsstruktur 2003	5% Eigentümer (8) 61% priv. Mieter (106) 34% öff. Mieter (60)	21% Eigentümer (25) 72% private Mieter (87) 7% öff. Mieter (8)	4% Eigentümer (7) 13% private Mieter (24) 83% öff. Mieter (157)
Eigentumsstruktur 2007	6% Eigentümer (13) 65% priv. Mieter (147) 29% öff. Mieter (66)	17% Eigentümer (19) 79% private Mieter (88) 4% öff. Mieter (5)	2% Eigentümer (5) 15% private Mieter (31) 82% öff. Mieter (170)

Quellen: Bürgerumfrage Halle; eigene Berechnungen. Bei den Prozentangaben jeweils in Klammern die absolute Zahl der Befragten mit dieser Antwort. Bei den Antworten zur Eigentumsstruktur wurden mit der Kategorie „öffentliche Mieter“ Mietverhältnisse bei kommunalen Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften zusammengefasst.

Neben der Reprivatisierung von Wohneigentum, die in Tabelle 2 in ihren Folgen sichtbar wurde, hat nach der Wende die Aufhebung der staatlichen Begrenzung des Zugangs zur akademischen Bildung eine Milieuveränderung der Stadtteile begünstigt, deren Auswirkung in Tabelle 3 anhand der Anteile extremer Bildungsgruppen²⁷ (Akademiker, Personen ohne Berufsausbildung) analysiert werden kann. Nach der Wende hat insgesamt in Halle (Saale) der Anteil der Personen mit einem akademischen Berufsabschluss zugenommen. Dieser Anteil verteilt sich aber sehr ungleich über die Stadtteile. Der bereits 1993 hohe Akademikeranteil von 28% im gehobenen Gründerzeitviertel Giebichenstein steigt 1999 auf über 40% an, bildungsressourcenarme Schichten verschwinden weitgehend aus diesem Viertel. Im Plattenbauviertel Neustadt-Nord, obwohl neben dem im Ausbau befindlichen naturwissenschaftlichen Campus der Stadt gelegen, gelingt es dagegen zwischen 1993 und 2007 nur den Anteil an Akademikern im Stadtteil zu halten, der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung vergrößert sich dagegen von 2% auf 8%. Im Vergleich dazu ist die Entwicklung im einfachen Gründerzeitviertel günstiger, da Universitäts- und Innenstadtnähe das Viertel für Akademiker attraktiv sein lassen.²⁸

²⁷ Die Frage lautete: „Welche beruflichen Qualifikationen besitzen Sie?“ Neben den in der Tabelle ausgewiesenen Ausprägungen waren die Angaben „noch in der Ausbildung/Lehre“, „Teilfacharbeiter“, „Facharbeiter“, „Meister oder vergleichbare Zusatzqualifikation“ und „Fachschulabschluss“ möglich.

²⁸ Vgl. für ähnliche Befunde zu Leipzig *Wiest, Zischner* (2006).

Tabelle 3:

Milieusegregation und Zufriedenheit mit der Wohnumgebung in ausgewählten Stadtvierteln in Halle (Saale) 1993 bis 2007

Jahr der jeweiligen Bürgerumfrage	einfaches Gründerzeitviertel (südliche Innenstadt)	gehobenes Gründerzeitviertel (Giebichenstein)	Plattenbauviertel (Halle-Neustadt Nord)
berufliche Qualifikation 1993	7% ohne Berufsausbildung (12) 14% Akademiker (25)	9% ohne Berufsausbildung (6) 28% Akademiker (19)	2% ohne Berufsausbildung (4) 11% Akademiker (25)
berufliche Qualifikation 1999	8% ohne Ausbildung (11) 20% Akademiker (29)	4% ohne Ausbildung (3) 43% Akademiker (33)	3% ohne Ausbildung (4) 19% Akademiker (24)
berufliche Qualifikation 2003	6% ohne Ausbildung (10) 23% Akademiker (40)	3% ohne Ausbildung (3) 42% Akademiker (49)	7% ohne Ausbildung (14) 19% Akademiker (35)
berufliche Qualifikation 2007	4% ohne Ausbildung (9) 23% Akademiker (52)	1% ohne Ausbildung (1) 40% Akademiker (46)	8% ohne Ausbildung (15) 12% Akademiker (24)
Zufriedenheit 1994	6% sehr zufrieden (10)	12% sehr zufrieden (7)	4% sehr zufrieden (7)
Zufriedenheit 1999	5% sehr zufrieden (8)	26% sehr zufrieden (21)	9% sehr zufrieden (12)
Zufriedenheit 2003	6% sehr zufrieden (10)	30% sehr zufrieden (37)	11% sehr zufrieden (21)
Zufriedenheit 2007	10% sehr zufrieden (23)	31% sehr zufrieden (36)	15% sehr zufrieden (32)

Quellen: Bürgerumfrage Halle; eigene Berechnungen. Bei den Prozentangaben jeweils in Klammern die absolute Zahl der Befragten mit dieser Antwort.

Neben den objektiven Eigenschaften eines Stadtviertels in Form von Mietpreisen, Eigentümerstruktur oder auch Bildungsressourcen eines Viertels ist auch das subjektive Gesamtbild eines Stadtviertels wichtig. Eine Frage nach der subjektiven Zufriedenheit mit der Wohnumgebung bildet diese Dimension ab, wobei in Tabelle 3 hier besonders der Extremwert der großen Zufriedenheit interessiert.²⁹ Insgesamt hat die extrem positive Verbesserung der Umweltsituation nach der Wende sowie die zunehmende Modernisierung von Häusern in Halle (Saale) in allen Stadtteilen zu einer deutlichen Zunahme der Personen, die mit ihrer Wohnumgebung sehr zufrieden sind, geführt. Am stärksten ausgeprägt ist dieser Verbesserungsprozess im gehobenen Gründerzeitviertel. Deutlich ist die Verbesserung auch im Plattenbauviertel. Im Vergleich dazu bleiben in den einfachen Gründerzeitvierteln, in denen bisher wenig saniert wurde und die durch wenig Straßengrün gekennzeichnet sind, die Werte zurück.

In Städten, die durch einen hohen Überschuss an Wohnungsangebot gekennzeichnet sind, gibt es eine hohe Umzugsdynamik, da es vielfältige Gelegenheiten der Verbesserung der Wohnsituation gibt. Dies ist, wie Tabelle 4 zeigt, auch im betrachteten Zeitraum in Halle (Saale) der Fall. Fast die Hälfte der Bewohner haben vor, in den nächsten zwei Jahren umzu-

²⁹ Die Frage lautete: „Und wie zufrieden sind Sie ganz allgemein mit der unmittelbaren Wohnumgebung, in der Sie leben?“ Antwortmöglichkeiten: „sehr unzufrieden“, „eher unzufrieden“, „teils, teils“, „eher zufrieden“, „sehr zufrieden“.

ziehen.³⁰ Neben dieser Gemeinsamkeit gibt es allerdings Unterschiede zwischen den Stadtvierteln: In vielen Jahren ist die Umzugsneigung im einfachen Gründerzeitviertel am höchsten. Als Motiv für den Umzugswunsch geben die Befragten dieses Stadtviertels überproportional häufig sowohl an, dass sie eine angenehmere Wohngegend anstreben, als auch, dass sie eine billigere Wohnung haben wollen. Letzteres verwundert, da die Mieten dieses Stadtteils etwas niedriger lagen als die Mieten der anderen Stadtteile. Beim Plattenbauviertel fällt auf, dass dieses Ende der 1990er Jahre, also vor dem Beginn des Programms „Stadtumbau Ost“, deutlich unter Abwanderungsdruck stand, wobei 1999 besonders häufig ein Umzug in ein anderes Stadtviertel geplant war mit 42% der Umzugsbereiten, die ein solches Ziel angaben. 2007 nach dem Greifen der Stadtumbau-Programme hat dieser Umzugsdruck nachgelassen und sich anderen Stadtteilen wieder angeglichen. Dass das gehobene Gründerzeitviertel zu den Gewinnern der Wanderungsbewegungen in der Stadt gehört, kann man auch daran erkennen, dass selbst die Umzugsbereiten häufiger als die Bewohner in anderen Stadtvierteln innerhalb des Stadtviertels umziehen wollen. Selbst in diesem sich langsam gentrifizierenden Stadtteil ist allerdings die Mietpreisdynamik noch nicht so stark, dass Personen primär aufgrund von steigenden Mieten aus dem Stadtviertel verdrängt werden würden. Der Anteil der Personen, die als Motiv für ihre Umzugsbereitschaft die Suche nach billigerem Wohnraum angeben, bleibt hier bei moderaten 14% 2003, allerdings mit deutlich steigender Tendenz.

Die Stadtteilanalyse zur Veränderung des Wohnungsmarktes in Halle (Saale) zwischen 1993 und 2007 kann man *zusammenfassend* durch vier Punkte charakterisieren: (a) In einem Wohnungsmarkt mit hohem Angebotsüberschuss findet eine Marktanpassung nicht primär über Veränderungen der Preise statt, die trotz eines deutlichen Überhangs seit dem Ende der 1990er Jahre durchschnittlich nicht gefallen sind, wie Tabelle 2 zeigte. Während die Preise träge bleiben, findet dagegen eine hohe Dynamik durch Umzüge statt. Nicht nur Umzüge ins Umland (und in andere Bundesländer) sondern vor allem auch Umzüge innerhalb der Stadt und z. T. auch innerhalb eines Stadtviertels sorgen dafür, wie Tabelle 4 gezeigt hat, dass Leerstand sich in unattraktiveren Wohnungen, Häusern und Stadtvierteln konzentrieren kann. (b) Eine soziale Segregation zwischen Stadtvierteln ist aufgrund der langen Ausschaltung von Marktmechanismen während der kommunistischen Regierungszeit auch in der Nachwendezeit trotz steigender Tendenz geringer ausgeprägt als in Westdeutschland.

³⁰ Die Frage lautete „Haben Sie vor in den nächsten zwei Jahren aus Ihrer Wohnung auszuziehen?“ In der Tabelle werden die Antworten „ja“ und „möglicherweise“ zusammengefasst zu „Umzugsbereite“. Bei der Nachfrage der Umzugsbereiten nach ihren Gründen werden in der Tabelle die Aussagebestätigungen „Ich gehe, weil ich in einer angenehmeren Wohngegend leben möchte“ und „Ich gehe, weil die neue Wohnung mietgünstiger ist“ ausgewiesen.

Tabelle 4:

Umzugsdynamik in ausgewählten Stadtvierteln in Halle (Saale) 1993 bis 2007

Jahr der jeweiligen Bürgerumfrage	einfaches Gründerzeitviertel (südliche Innenstadt)	gehobenes Gründerzeitviertel (Giebichenstein)	Plattenbauviertel (Halle-Neustadt Nord)
Umzugsabsicht 1993 (Grund: angenehmer (a); billiger (b.))	44% Umzugsbereite, 82 Grund: - (a) 39% (32) - (b) 27% (22)	47% Umzugsbereite, 34 Grund: - (a) 24% (8) - (b) 6% (2)	36% Umzugsbereite, 82 Grund: - (a) 46% (39) - (b) 11% (9)
Umzugsabsicht 1999 (Grund: angenehmer (a); billiger (b.))	49% Umzugsbereite, 75 Grund: - (a) 41% (30) - (b) 18% (13)	43% Umzugsbereite, 35 Grund: - (a) 23% (8) - (b) 12% (4)	53% Umzugsbereite, 70 Grund: - (a) 47% (32) - (b) 18% (12)
Umzugsabsicht 2003 (Grund: angenehmer (a); billiger (b.))	55% Umzugsbereite, 97 Grund: - (a) 27% (26) - (b) 23% (22)	46% Umzugsbereite, 57 Grund: - (a) 14% (8) - (b) 14% (8)	40% Umzugsbereite, 75 Grund: - (a) 39% (29) - (b) 26% (19)
Umzugsabsicht 2007	47% Umzugsbereite, 109	46% Umzugsbereite, 53	41% Umzugsbereite, 85
Umzugsziele 1993 (gleicher Stadtteil; anderer Stadtteil)	gleicher Stadtteil 23% (20) anderer Stadtteil 21% (18)	gleicher Stadtteil 58% (18) anderer Stadtteil 13% (4)	gleicher Stadtteil 23% (28) anderer Stadtteil 15% (18)
Umzugsziele 1999 (gleicher Stadtteil; anderer Stadtteil)	gleicher Stadtteil 18% (13) anderer Stadtteil 36% (26)	gleicher Stadtteil 25% (8) anderer Stadtteil 31% (10)	gleicher Stadtteil 11% (9) anderer Stadtteil 42% (36)
Umzugsziele 2007 (gleicher Stadtteil; anderer Stadtteil)	gleicher Stadtteil 12% (13) anderer Stadtteil 27% (30)	gleicher Stadtteil 26% (13) anderer Stadtteil 12% (6)	gleicher Stadtteil 18% (15) anderer Stadtteil 23% (20)

Quellen: Bürgerumfrage Halle; eigene Berechnungen. Bei den Prozentangaben jeweils die absolute Zahl der Befragten mit dieser Antwort kursiv oder in Klammern. Im Jahr 2007 wurde nicht nach Umzugsgründen gefragt.

Die Mietpreisdifferenzen zwischen den Stadtteilen bleiben relativ gering. Sehr viel ausgeprägter ist die Tendenz, dass sich soziale Milieus trennen. So ist, wie Tabelle 3 belegt hat, die Trennung der Stadtviertel nach Bildungsgruppen inzwischen ausgeprägter als noch zu Beginn der 1990er Jahre. Auch die in Tabelle 2 festgestellte Differenzierung der Stadtviertel nach Eigentumsstrukturen legt den Schluss nahe, dass in den gehobenen Gründerzeitvierteln klassische bildungsbürgerliche Viertel mit starken Eigentümerstrukturen wieder entstanden sind. Das Stadtteilimage ist bei diesen nicht primär preisgesteuerten Segregationsprozessen in Ostdeutschland besonders wichtig.³¹ Ende der 1990er Jahre standen hierbei insbesondere die Plattenbaugebiete unter Druck. (c) Das Programm „Stadtumbau Ost“ konnte, wie das Beispiel Neustadt-Nord anhand eines abnehmenden Abwanderungsdrucks zeigte, in den Plattenbaugebieten zu einer Stabilisierung beitragen (vgl. hierzu auch Harm u. a. 2010, 35 ff.). In diesen Wohnquartieren waren aufgrund der geringen Anzahl von Eigentümern und der Dominanz kommunaler und genossenschaftlicher Eigentümer koordinierte Abrisse und Sanierungen leichter möglich, Kollektivgutprobleme konnten gelöst werden. (d) In den einfachen Gründerzeitvierteln hat dagegen die Zersplitterung des privaten Wohnungseigentums bei vorherrschenden ab-

³¹ Vgl. Weiske (2005).

wesenden Eigentümern auch während des Programms „Stadtumbau Ost“ noch nicht zu einem Sanierungsprozess geführt. Hier bleibt die Zufriedenheit geringer, die Umzugsbereitschaft höher und die Bereitschaft das Viertel zu verlassen ist stärker ausgeprägt. Trotz dieser Problemkonstellation gibt es im betrachteten Viertel südliche Innenstadt ein nicht zu unterschätzendes Milieupotenzial in diesem einfachen Altbauviertel, das über höhere Bildungsabschlüsse verfügt als das untersuchte Plattenbauviertel. In der Summe kann man sagen, dass es in einfachen Gründerzeitvierteln durchaus Ansätze zu einer Sanierungsproblematik gibt, zu der auch ungelöste Koordinationsprobleme von Slumlords bzw. des Umgangs mit Slumlords beitragen. Im abschließenden Teil sollen deshalb Lösungsansätze zur Bearbeitung von Slumlord-Problemen diskutiert werden.

6 Problem und Lösungsansätze

Die Ausgangsfrage dieses Artikels war, ob es gegenwärtig in der Bundesrepublik Konstellationen auf dem Wohnungsmarkt gibt, in denen Slumlords vermehrt auftreten könnten. Bei der Problemanalyse hat sich gezeigt, dass es im nicht-beabsichtigten Zusammenspiel mehrerer Eigentümer bei Altbauwohngebieten zu Problemkonstellationen kommen kann, bei denen weder eine Sanierung maroder Häuser erfolgt, noch durch einen Abriss dieser Häuser eine Verhinderung der Drittschäden vorgenommen wird. Insbesondere in einfachen Gründerzeitvierteln treten derzeit derartige Sanierungsparadoxe auf. Amerikanische Vergleichsdaten zeigen, dass es sich hierbei nicht um ein spezifisch deutsches Problem handelt. In Ostdeutschland treten derartige Problemkonstellationen aufgrund eines massiven Wohnungsüberhangs verstärkt auf. Eine Fallstudie in Form eines Stadtviertelvergleichs in der sachsen-anhaltischen Großstadt Halle (Saale) belegte, dass in Gebieten mit starkem Wohnungsüberhang Marktanpassungen stärker über Umzüge als über Preisadjustierungen vollzogen werden. Während in gehobenen Gründerzeitvierteln eine stabile Aufwertung über Sanierungen erfolgte, gestaltete sich der Entwicklungsprozess im Plattenbauviertel anfangs problematisch. Das Programm „Stadtumbau Ost“ konnte hier allerdings stabilisierend wirken. Dieses Programm hat bisher in einfachen Gründerzeitvierteln, die ebenfalls kaum von der Sanierungswelle der 1990er Jahre erfasst wurden, nicht gegriffen. Hier ballen sich die Probleme nicht erfolgter Sanierungen in Form von hohen Leerstandsquoten, zersplitterter Eigentümerstruktur und hoher Umzugsbereitschaft. Gegenläufig gibt es in dem untersuchten Viertel aber durchaus Milieupotenzial, das bei Interventionen genutzt werden könnte. Noch gibt es also keine Slums in Ostdeutschland, aber einzelne Straßen und z. T. größere Teile von Stadtteilen weisen Slumlord-Problematiken auf.

Was könnte man gegen eine Verslumung von einfachen Gründerzeitvierteln in Deutschland machen? Momentan erscheinen drei Wege erfolgversprechend, die sich nach dem Fokus der Intervention als mieterbasiert, eigentümerkonzentriert und gebäudezentriert charakterisieren lassen.

Mieterbasierte Ansätze gehen davon aus, dass ein Wechsel der Mieter Stadtviertel verändert. In den letzten 30 Jahren konnten weltweit in vorhandenen Altbaugebieten Gentrifikationsprozesse beobachtet werden. Wenn Investitionen vorgenommen werden, z. T. durchaus von neuen Bewohnergruppen der Gebiete, dann werden die aufgewerteten Altbauviertel attraktiv für vermögendere Mieter und Eigentümer, das Stadtviertel wird revitalisiert. Dieser Prozess wird manchmal kritisch kommentiert, da er einen Wechsel der Bewohnerstruktur eines Stadtviertels zur Folge hat, den man aus Sicht einiger ehemaliger Bewohner als „Verdrängung“ bezeichnen könnte.³² Für unsere Betrachtung ist relevanter, dass es in Kommunen mit starkem Wohnungsüberhang oder mit riskanten Investitionsstrukturen nicht in allen Altbauvierteln zu Gentrifikationsprozessen kommt. Im tschechischen Brünn werden von der Stadtverwaltung Gentrifier gewünscht, sie kommen aber nicht,³³ in Leipzig dringen zwar Pioniere in die Altbaugebiete vor, aber die Gentrifier kommen mangels Masse nicht nach.³⁴

Eigentümerkonzentrierte Ansätze gehen davon aus, dass Entscheidungsblockaden in Sanierungsgebieten gelöst werden können, wenn es einzelne mächtige Eigentümer oder verlässliche Kooperationen zwischen Eigentümern gibt. In vielen Kommunen Ostdeutschlands haben die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften noch eine Größe, mit der sie eigenständig Entwicklungsimpulse und Sanierungsprozesse in Gang setzen können. Wenn ein Wandel eingeleitet ist, dann folgen kleinere Eigentümer aufgrund der sichereren Investitionsbedingungen nach. Das Stadtviertel Nördliche Innenstadt in Halle (Saale) ist ein Beispiel für eine derartige durch eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft mit angestoßener Entwicklungsdynamik. Es ist eines der wenigen Altbau-Innenstadtviertel, in denen es im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ gelungen ist, Verfallsprozesse nachhaltig umzukehren.³⁵ In diesem Bereich können kommunale Wohnungsbaugesellschaften eine wertvolle Funktion erfüllen und zu einer Stadttrendite beitragen. Alternative staatliche Interventionsprogramme in Form des Wohngeldes, so nützlich sie aus sozialpolitischer Sicht sind, können diese Funktion nicht erfüllen, da sie eher die Nachfrage nach günstigem Wohnraum stabilisieren (und damit die Ertragslage von Slumlords verbessern), als dass sie Entwicklungsimpulse für den Stadtumbau geben würden.

Gebäudezentrierte Ansätze gehen davon aus, dass Märkte nicht spontan optimale Marktordnungen entwickeln, sondern dass funktionierende Märkte einer guten Marktordnung bedürfen, die insbesondere auch Grenzbereiche des Marktgeschehens institutionell klar und berechenbar gestaltet. Hierzu bedarf es auch Regeln, wann Güter nicht mehr gehandelt werden dürfen bzw. Kapitalgesellschaften nicht mehr geschäftsfähig sind. Im Alt-

³² Vgl. zur Diskussion von Politiken gegen diese Prozesse und ihren empirischen Folgen *Häußermann, Holm, Zunzer* (2002).

³³ Vgl. *Steinführer* (2004), 250 f.

³⁴ Vgl. *Wiest, Zischner* (2006).

³⁵ Vgl. *BMVBS* (2008), 271 f.

wagenbereich übernimmt in Deutschland diese Funktion der TÜV, bei zahlungsunfähigen Unternehmen sorgt das Insolvenzrecht für eine entsprechende Rahmung. Bei verwahrlosten Immobilien gibt es bisher nur im Rahmen des allgemeinen Ordnungsrechtes Möglichkeiten der Intervention von Kommunen, die häufig und erfolgreich eingesetzt werden. Diese Intervention schützt allerdings nur vor dinglichen Schäden durch Gebäude wie z. B. herabfallende Ziegel. Es schützt nicht „gute“ Eigentümer von Immobilien in Straßen vor den Drittwirkungen von Slumlords, die ebenfalls Immobilien in dieser Straße besitzen. Es schützt auch nicht die Kommunen vor den Entwicklungsblockaden durch „Schrottimmobiliien“ an wichtiger Stelle. Eine Auflistung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zeigt anhand von überwiegend westdeutschen Fällen, wie absurd derartige Drittwirkungen sein können – und wie gering derzeit die Interventionsmöglichkeiten von Kommunen in diesem Bereich sind.³⁶ Es könnte darüber nachgedacht werden, dass nach Gesetzesänderungen ungenutzte Gebäude nach einer geregelten Vakanzzeit von den Eigentümern abgerissen werden müssen. (Sodern nicht denkmalpflegerische Gesichtspunkte entgegenstehen.)

³⁶ Vgl. *BMVBS, BBR* (2009).

Literaturverzeichnis

- Bernt, M.* (2005): Stadtumbau im Gefangenendilemma, in: Ch. Weiske, S. Kabisch, Ch. Hannemann (Hrsg.), *Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus*. Wiesbaden, 109-130.
- Block, W.* (2008): *Defending the Undefendable. The Pimp, Prostitute, Scab, Slumlord, Libeler, Moneylender, and Other Scapegoats in the Rogue's Gallery of American Society*. Auburn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Hrsg.) (2008): *Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost*. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Hrsg.) (2007): *Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den Neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost*. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (Hrsg.) (2009): *Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“)*. Bonn.
- Dorn, A.* (2009): Beseitigung von Graffiti – Reagieren reiche Viertel anders als arme?, in: R. Sackmann, S. Kison, A. Horn (Hrsg.), *Graffiti kontrovers. Die Ergebnisse der ersten mitteldeutschen Graffitistudie*. Halle (Saale), 101-121.
- Egner, B.; Georgakis, N.; Heinelt, H.; Bartholomäi, R. C.* (2004): *Wohnungspolitik in Deutschland*. Darmstadt.
- Friedrichs, J.; Triemer, S.* (2008): *Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten*. Wiesbaden.
- Hackenbroch, K.* (2007): *Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland*. Dortmund.
- Häußermann, H.; Holm, A.; Zunzer, D.* (2002): *Stadterneuerung in der Berliner Republik. Modernisierung in Berlin Prenzlauer Berg*. Opladen.
- Häußermann, H.; Kapphan, A.* (2002): *Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?* 2. Auflage. Opladen.
- Häußermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W.* (2008): *Stadtpolitik*. Frankfurt am Main.
- Häußermann, H.; Siebel, W.* (1996): *Soziologie des Wohnens*. Weinheim.
- Harm, K.; Jaeck, T.; Naß, A.; Sackmann, R.* (2010): *Bürgerumfrage Halle 2009. Der Hallesche Graureiher 2010-1*, Institut für Soziologie. Halle (Saale).
- Mayer, A.* (1998): *Theorie und Politik des Wohnungsmarktes*. Berlin.

- Mnich, E.* (1993): Bürgerumfrage Halle 1993. Der Hallesche Graureiher 93-1, Institut für Soziologie. Halle (Saale).
- Mnich, E.* (1995): Bürgerumfrage Halle 1994. Der Hallesche Graureiher 95-3, Institut für Soziologie. Halle (Saale).
- Nachtkamp, H.* (1991): Subventionen und steuerliche Sonderregelungen für die Wohnungswirtschaft als finanz- und sozialpolitisches Problem, in: H. W. Jenkis (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft. München, 98-117.
- Nauer, K.; White, A.; Drucker, J.* (1995): The Slumlord Shell Game, in: *Business and Society Review*, 93, 56-60.
- North, D. C.* (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.
- Petermann, S.* (2000): Bürgerumfrage Halle 1999. Der Hallesche Graureiher 2000-1, Institut für Soziologie. Halle (Saale).
- Petermann, S.* (2004): Bürgerumfrage Halle 2003. Der Hallesche Graureiher 2004-3, Institut für Soziologie. Halle (Saale).
- Petermann, S.* (2008): Bürgerumfrage Halle 2007. Der Hallesche Graureiher 2008-1, Institut für Soziologie. Halle (Saale).
- Sackmann, R.; Jonda, B.; Reinhold, M.* (Hrsg.) (2008): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden.
- Steinführer, A.* (2004): *Wohnstandortentscheidungen und städtische Transformation*. Wiesbaden.
- Weiske, Ch.* (2005): Schön reden. „Schrumpfung“ im Medium der Kommunikation, in: Ch. Weiske, S. Kabisch, Ch. Hannemann (Hrsg.), *Kommunikative Steuerung des Stadumbaus*. Wiesbaden, 59-75.
- Westphal, H.* (1978): Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungspolitik, in: *Leviathan*, 6, 536-557.
- Wiest, K.; Zischner, R.* (2006): Aufwertung innerstädtischer Altbaugebiete in den Neuen Bundesländern – Prozesse und Entwicklungspfade in Leipzig, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 44, 99-121.
- Wilson, D.; Margulis, H.; Ketchum, J.* (2002): Spatial Aspects of Housing Abandonment in the 1990s, in: M. Pacione (Hrsg.), *The City*. Vol. II: Land Use, Structure and Change in the Western City. London, 579-599.
- Wischerhmann, C.* (1997): Mythen, Macht und Mängel: Der deutsche Wohnungsmarkt im Urbanisierungsprozess, in: J. Reulecke (Hrsg.), *Geschichte des Wohnens*. Bd. 3: 1800-1918. Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart, 333-502.

Adjusting Housing Policies in OECD Countries: The Case of the Slovak Republic

*Felix Hüfner**

1 House Prices Have Been Growing Fast

House prices in the Slovak Republic have seen phenomenal growth since 2002, the first year for which official statistics are available. In the past couple of years, prices in real terms have risen significantly faster than in most other OECD countries (see Figure 1). Between 2002 and the second quarter of 2008, nominal prices rose 2.6 times. Since then, the impact of the financial crisis has led to falling house prices in Slovakia as well as in many other OECD countries, but the level of prices in real terms is still well above that prevailing in 2002. Given that price data are available for only a short time period, it is difficult to analyse if houses were overvalued prior to the recent decline. Relating the level of house prices to GDP per capita (in purchasing power parities) over time, the National Bank of Slovakia finds that prices in 2008 were somewhat higher than could be explained by such a relationship.¹ Another possibility is to look at developments in the ratios of house prices to rents and income, respectively, in comparison to other OECD countries. According to these ratios, house price valuations have risen more in the Slovak Republic since 2002 than in other OECD countries, in particular since 2007 (see Figure 1).²

Econometric estimates based on regional price data suggest that house price growth for Slovakia as a whole can partly be explained by higher household incomes, lower real interest rates and a lack of supply (see Annex).³ These estimates suggest that actual house prices grew stronger than can be explained by these fundamentals (see Figure 2, pa-

* Dr. Felix Hüfner, Senior Economist, Germany/Slovak Republic desk, OECD Economics Department.

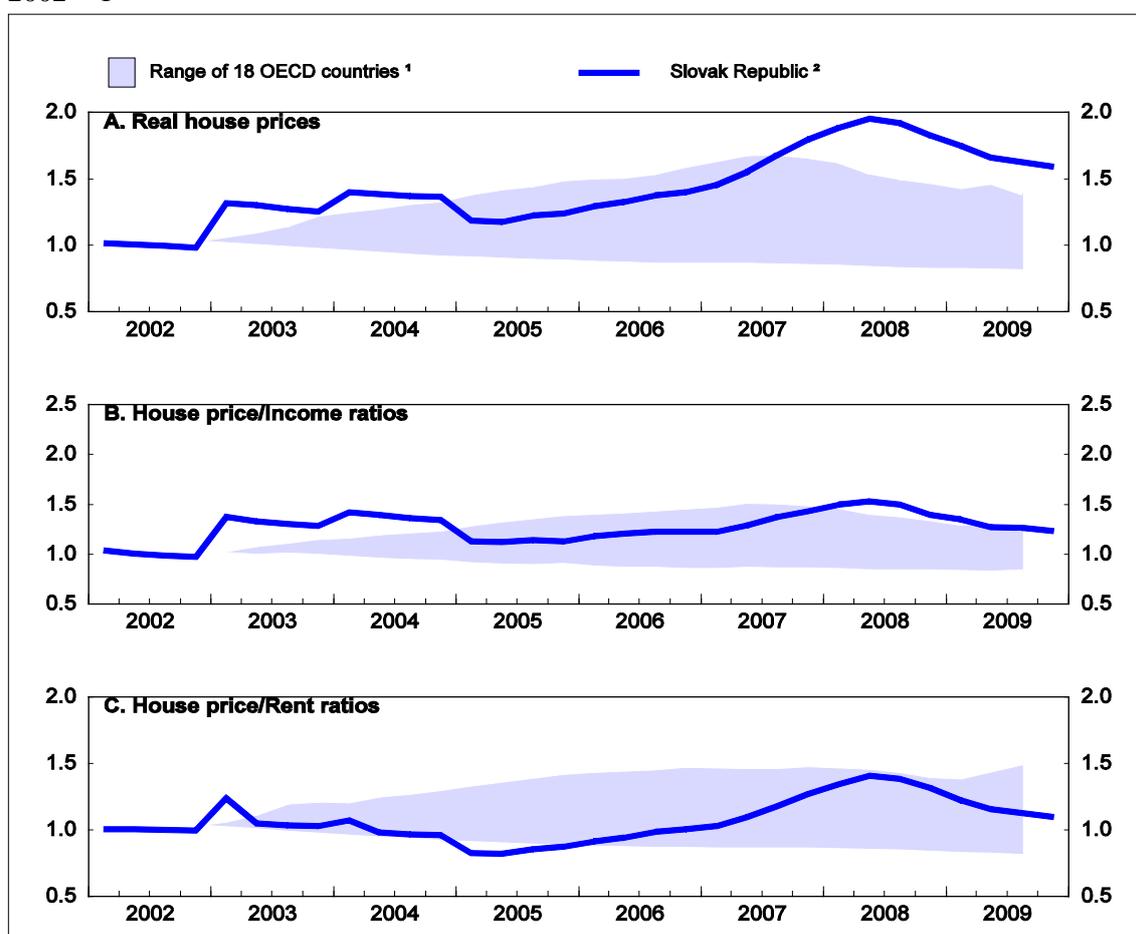
1 See *NBS* (2008).

2 Note that these series are indexed to be equal in 2002, so only growth rates, not levels, can be compared.

3 Further factors include the rapid growth of loans, various forms of housing support, low housing taxation and the low perception of risk in the housing market, see *NBS* (2007). In addition, the spending of black money on real estate prior to the Euro cash changeover could be a demand factor. Anecdotal evidence suggests that such transactions took place prior to the Euro cash changeover in the first-wave countries in 2002.

nel A).⁴ This holds in particular for the period ahead of EU accession in 2004. While decreasing real interest rates supported house prices mainly in 2003 and 2004, more recently rising incomes have become the determining factor, along with continued lack of supply (see Figure 2, panel B). Overall, the demand for real estate significantly exceeds the supply side as construction has lagged behind and the dwelling stock is low compared with other countries.

Figure 1:
Real House Prices
2002 = 1

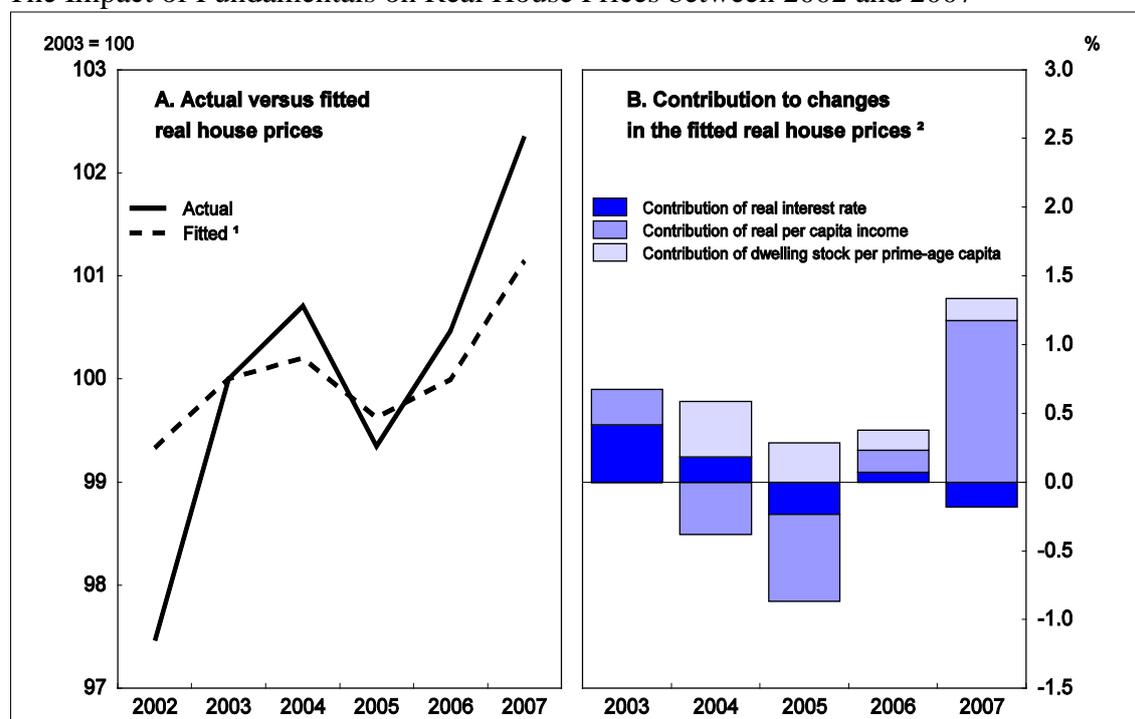


¹ Includes Australia, Canada (up to 2009Q2), Denmark (up to 2009Q2), Finland, France, Germany (up to 2008Q4), Ireland (up to 2009Q2), Italy, Japan, Korea, Netherlands, New Zealand (up to 2009Q2), Norway, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom and United States. – ² Slovakia: Annual house prices from 2002 to 2004, converted by taking the annual average in every quarter.

Sources: OECD Economic Outlook database; National Bank of Slovakia; National Bank of Poland, Bank for International Settlements.

⁴ Estimation results should be interpreted with care as they are based on a panel with only a short time series dimension. Also, note that these series are indexed to be equal in 2003, so only growth rates, not levels, can be compared.

Figure 2:
The Impact of Fundamentals on Real House Prices between 2002 and 2007



¹ Fitted house prices in logs according to the model estimated in Annex 4.A1, using specification (2). – ² Graph shows each component's contribution to changes in the fitted house price over time in log differences.

Source: OECD calculations based on Statistics Slovakia and OECD Economic Outlook database data.

Regardless of whether current house prices are fairly valued or not, and irrespective of a temporary damping of house price growth as a result of the financial crisis, there will be additional demand pressure going forward.⁵ This is because the adoption of the Euro in 2009 and relates foremost to the effect of lower real interest rates on house prices. At least three factors come into play. *First*, during the catch-up phase over the next several years, inflation rates will be higher and real interest rates lower than in the Euro area, raising the danger of overinvestment.⁶ *Second*, as the Slovak Republic is now part of the larger Euro capital markets, increased financial integration is likely to lead to a downward adjustment of retail interest rates.⁷ In particular, conditions for mortgage loans with a longer initial fixed interest rate period will benefit from this (see Box 1). *Third*, risk premia embedded in interest rates are now lower than before. In addition to these interest rate effects, continuing financial market development will make credit, including mortgages, more available.

⁵ See OECD (2009).

⁶ Estimates suggest that by 2015, the Slovak GDP price level will have reached 70% of the Euro area average OECD (2009).

⁷ See ECB (2003); Baltzer et al. (2008).

Box 1:

Financial Integration Effects on Retail Interest Rates

Experience from existing Euro area member countries shows that Euro adoption enhances and accelerates financial integration between countries, not least as the removal of exchange rate risk is beneficial to the cross-border provision of financial services. As financial markets become better integrated, economies of scale can be realised and the supply of funds for investment opportunities is increased as banks and non-financial companies can tap the large and more liquid Euro capital markets. Greater integration raises price transparency and lowers transaction costs, which should foster more cross-border activities, increase competition in the national markets and result in a more efficient allocation of capital as well as a reduction in the cost of capital. With perfect integration, identical financial products should have the same price across countries.

In this regard, Slovak retail banking markets will become more integrated with those of the other Euro area countries and over the longer term, retail interest rates for loans (to both households and non-financial companies) should converge towards the lower Euro area level and interest rates for deposits may rise towards the higher Euro area level. Indeed, econometric evidence suggests that the convergence process is already underway.⁸ The convergence potential is largest for household consumption and mortgage loans, while conditions for loans to non-financial companies are already much closer to the prevailing Euro area levels. In particular for mortgage loans with longer initial interest rate fixation period, Slovak customers still pay significantly more than Euro area customers. Differences are smaller for floating rate mortgages and initial interest rate fixation up to one year.

Although the impact of the global financial crisis may limit the real interest rate effect of Euro area entry in the short run, the driving forces identified above will remain in place in the medium to long run. This creates challenges on both the demand and the supply side. On the demand side, it will be important to watch closely the financial risks associated with the development in household indebtedness, and reduce the subsidization of owner-occupied housing implicit in the tax and benefit system. On the supply side, construction needs to be made more responsive to price signals. A longer term challenge is to support the build-up of a functioning rental market. This would raise mobility between renting and owning, thereby helping to deal with house price fluctuations, and raise regional mobility so as to help reduce regional dispersion in unemployment and more efficiently reallocate labour.

⁸ See *Hüfner, Koske (2008)*.

2 Developments in Household Indebtedness Need to Be Watched Closely

Household indebtedness is rising fast, primarily reflecting the growth in mortgage loans. The average annual growth rate in the stock of outstanding housing loans since 2007 was around 25%, compared with 4.5% in the Euro area. Even as the financial crisis has damped lending for house purchases, annual growth in Slovakia slowed down to only 11% at the beginning of 2010 while growth in the Euro area as a whole amounted to just 2%. On the one hand, such significant growth is a common feature of financial development in catch-up countries, which start with a lower stock of loans but tend to exhibit higher growth rates (see Figure 3). The mortgage debt/GDP ratio amounts to only 15% in the Slovak Republic at the beginning of 2010, significantly below the Euro area average of around 40%. Moreover, compared with other European countries with similar indebtedness, Slovakian loan growth rates do not seem to be excessive.⁹ On the other hand, as in other catch-up countries, the brisk speed of credit growth during the catch-up phase raises concerns as underwriting standards may deteriorate and rising indebtedness renders some households more vulnerable to credit conditions, income shocks and house price fluctuations. Research shows that credit booms are often associated with sharply rising asset prices and falling prices when the boom ends.¹⁰ Ireland, Portugal and Spain are examples of Euro area countries that experienced such a cycle. Differentiating systematically between a credit boom and a catch-up-induced rise in indebtedness is complicated, not least due to the lack of historical evidence of credit cycles for most transition economies.¹¹

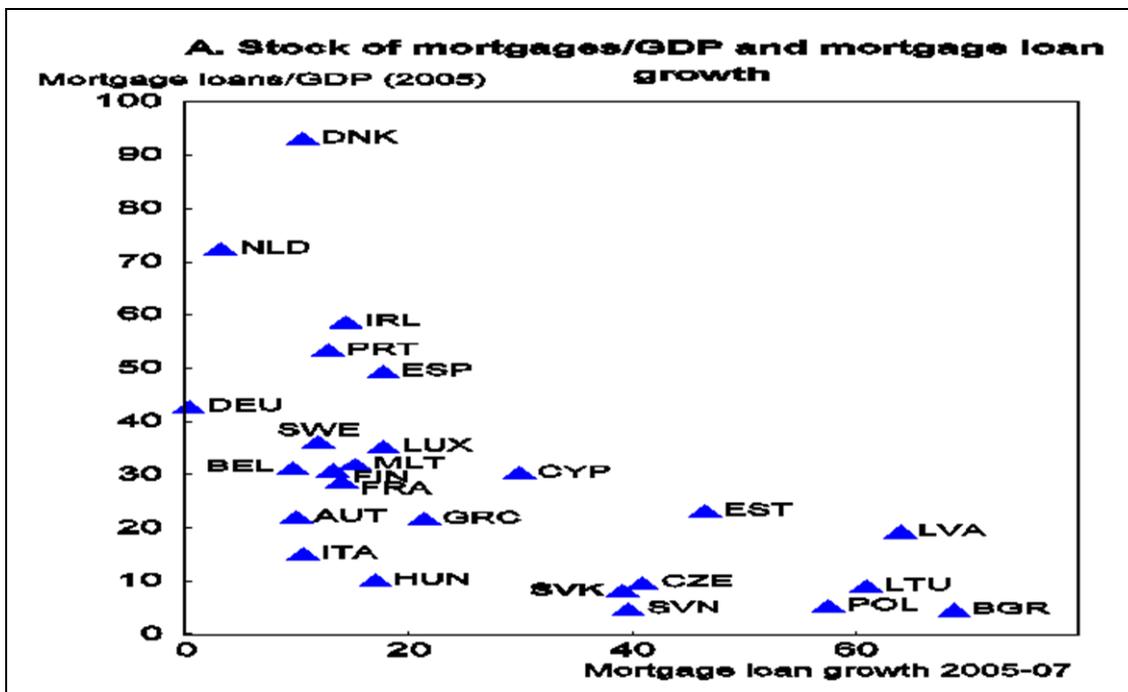
Over the medium term, the authorities should thus watch developments in household indebtedness closely. In case financial stability risks arise, policy options include changing the loan-to-value ratio for mortgage loans that are refinanced by mortgage bonds in order to make such loans less attractive. However, as the Slovak banking system is almost fully foreign-owned, the scope for such action within the EU is limited as banks may circumvent national regulations. Not least for these reasons, strong cross-border cooperation with foreign supervisory authorities should be ensured.

⁹ See *Égert et al.* (2006).

¹⁰ See *Mendoza, Terrones* (2008).

¹¹ *Mendoza, Terrones* (2008) define a credit boom as an episode where credit to the private sector grows by more than during a typical business cycle expansion. They identify a boom if real credit per capita deviates by more than 1.75 standard deviations from its long-run trend.

Figure 3:
Mortgage Loan Growth



Sources: European Central Bank; National Bank of Slovakia.

3 Housing Taxation and Subsidization Needs to Be Redesigned

Currently, the fiscal treatment of housing is geared heavily towards supporting owner-occupation. Subsidization remains substantial, real estate taxes are low and capital gains on housing are tax-free for residents after two years. Preferential treatment of real estate investment relative to other assets introduces distortions in capital allocation. A tax system with generous incentives for homeownership not only fosters a higher level of house prices (given the low responsiveness of housing supply to demand), but may also result in higher volatility of house prices (*Van den Noord, 2003*). Current policies will thus have to be adjusted to minimize misallocations of capital, not only in light of the demand-push that low real interest rates will inevitably have on house prices, but also to foster the rental market.

3.1 Housing Subsidies Should Be Lowered ...

Subsidization of housing initially gets capitalized into higher house prices. Three main forms of subsidization exist in the Slovak Republic: a premium for deposits in home savings bank accounts, mortgage loan interest subsidies for young people and loans granted by the *State Fund for Housing Development* at favourable rates (with the latter

two being means-tested). The extent of support does not seem to be excessive, at 0.25% of GDP in 2007, after having been falling for a number of years. Still, there seems to be a case for phasing it out.

3.2 ... and Real Estate Taxation Increased

At around 0.5% of GDP in 2007, revenues from property taxation are among the lowest in the OECD (see Figure 4). As there is no wealth, inheritance or gift tax, and no real estate transfer tax, the real estate tax is the only tax levied on property. It is levied by local authorities and is divided into land tax, tax on buildings and tax on apartments. In contrast to many other OECD countries, however, mortgage interest payments are not tax-deductible. The land tax is levied at a rate of 0.25% of the tax base and the tax on buildings and apartments amounts to one SKK per square metre. However, municipalities have the right to increase or decrease tax rates on the basis of local conditions within a municipality or set various rates for individual types of land plots or individual cadastral areas. The only binding limit is that the highest tax rate cannot exceed the lowest rate by more than a factor of 20 in case of the land tax and a factor of 40 in case of the building or apartment tax. No information is available regarding the tax rates applied across municipalities. Of total real estate tax revenues, the building tax accounts for over two thirds and the land tax for around one-quarter; revenues from the apartment tax are minuscule.

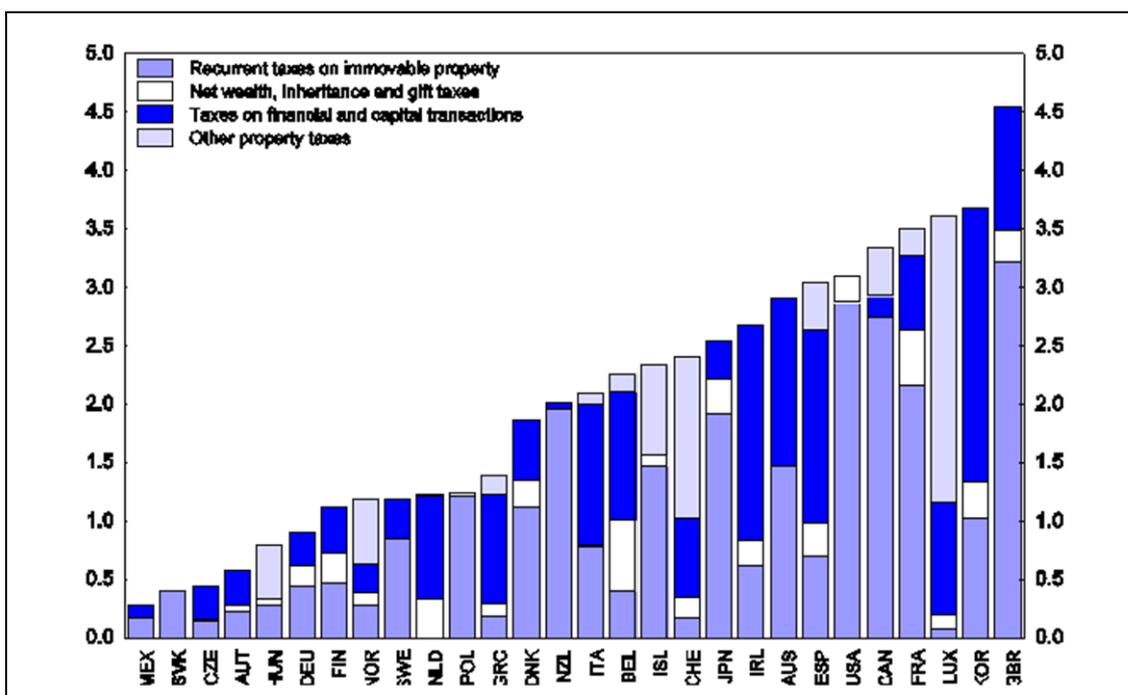
The tax base for the land tax is a fixed value per square metre, independent of the market value, and is laid out in the Local Tax Act. It was first fixed in 1992 and adjusted once in 2004 (when it was increased by a factor of 3). Generally, the value increases with the size of the town, with Bratislava having the highest value of SKK 1 800 (Euro 60) per square metre, which is only around 3% of the current price per square metre. Even in the Nitra region, which has the lowest market prices, the tax base does not reach 10% of the current market value. With a statutory tax rate of 0.25%, the current effective tax rate in the Bratislava region is thus lower than 0.01% of the market price.

The low rate and the determination of the tax base of the property tax are problematic in several respects. First, by taxing immobile assets at a low rate, more distortive taxes on mobile sources need to be higher, all else equal. Second, the set-up of the tax may fuel house price booms. As the tax base does not follow market values, the effective tax rate declines as house prices increase, perhaps exacerbating cycles. It would be better to base the land tax on market valuations, which could be determined by using prices observed in real estate transactions, taking for example those collected by the 0 on a regional basis.¹²

¹² As it is the land value that typically drives real estate prices, the building and apartment tax could remain at a fixed amount per square metre, possibly indexed to the construction price index.

To account for errors in estimating the correct price, only say 80% of the market price could be taken as the tax base (a similar system is in place in Sweden). A third problem is that the current real estate taxation is below a neutral level vis-à-vis the taxation of other assets, thereby distorting capital allocation decisions.¹³

Figure 4:
Property Tax Revenues
- % of GDP, 2007^a -



^a 2006 for Australia, Belgium, Greece, Mexico and Poland.

Source: OECD; Revenue Statistics, 2008 Edition.

Given these considerations, the real estate tax rate should be raised to a neutral level and should be based on market values. While for neutrality reasons, capital gains on owner-occupied housing should also be taxed, implementation of such a tax is not straightforward as it could lead to lock-in effects, thus reducing labour mobility (see Box 2).

¹³ This can be illustrated with a simple example: Consider someone owning and residing in a debt-free house. The house can be interpreted as a durable consumption good which delivers a stream of consumption in the form of housing services to the owner (similar to the rent that he would have to pay in case he were a tenant). If he sold the house and invested the money on the bond market at an interest rate of 5%, he would have to pay income tax of 19% on the interest income. For the net-investment income he would not be able to rent a house delivering similar housing services to the one he sold. Neutrality would require taxing the benefit associated with living in the house at a tax rate that makes the individual indifferent between renting and owning. In principle, such a taxation of imputed rent would need to vary with the interest rate level in capital markets.

Box 2:

Capital Gains Taxation of Owner-occupied Housing across OECD Countries

In the Slovak Republic capital gains on housing are generally taxed at the time of realization within income taxation at the 19% flat tax rate. There is an important tax exemption, however, for capital gains incurred by owners who had their permanent residence in the apartment or house for at least two years immediately prior to the sale, except if it was used for business purposes. In general, exempting capital gains from taxation gives rise to tax distortions favouring capital gains assets. In the Slovak case, investments in owner-occupied housing are thus favoured over investments in financial assets (whose capital gains are taxed).

While it would be preferable to abolish such a distortion, designing an appropriate tax on capital gains on owner-occupied housing at the time of realization is not straightforward, as the main problem of such a tax is that it could lead to lock-in effects. For example, owners could be encouraged to hold on to their residence for a longer period than they would in the absence of this tax. Similarly, taxation of capital gains on a realization basis can also encourage the selling of loss-making assets to obtain tax relief on loss deductions. This would result in an inefficient use of the housing stock and would represent an obstacle to mobility. This is why the practice of exempting an owner's principal residence from capital gains taxation is quite wide spread and in fact the majority of OECD countries exempt capital gains on a primary residence under certain conditions, although the practical implementation of the exemption differs across countries.¹⁴ Several countries fully exempt personal residences occupied by the owner from capital gains taxation, except if the home is used for income-producing purposes (e.g. France, Italy, Greece, New Zealand). Spain exempts the capital gains from taxation if the owner is 65 years of age or older. Some countries have tests requiring that the taxpayer owned and resided in the home for a certain period of time in order to be exempted from taxation. These minimum periods of residence range from 1 year (e.g. Norway) up to 5 years (Poland). Other countries provide tax deferral relief by allowing the rolling over of the tax liability in case the gains are reinvested in a residence within a certain time (e.g., Sweden, Spain, and Hungary). In the case of Sweden, only two thirds of the capital gain is taxed. The only two OECD countries that tax capital gains without exemption are Japan and the US. However, in the Japanese case the applied tax rate declines with the holding period. The US grants exemption amounts of USD 250 000 (USD 500 000 for married persons filing a joint tax return) if the residence is owned and occupied by the taxpayer for more than two years over the prior five years.

Of course, such a rise in real estate taxes would incur significant additional expenditures for households. Their tax payments would increase in line with rising house prices and some would find themselves liquidity constrained as their cash flow situation remained unchanged and „you cannot eat bricks and mortar”. However, this is not a valid argument against a real estate tax as it concerns more a liquidity than a solvency issue. When house

¹⁴ See *OECD* (2006).

prices go up in one area, all homeowners become richer, including those who remain resident in their house. They become richer as the difference between the value of the house and their remaining mortgage debt (the so-called mortgage equity) on the house becomes larger. This allows them to borrow against the higher value of their house and mortgage finance their tax liability.

4 Construction Needs to Be Made More Responsive to Demand

In addition to reducing excess demand for housing, a flexible housing supply response helps to dampen house price cycles. In the Slovak Republic, it is noteworthy that the stock of housing is lower than in most other comparable countries (see Table 1), which is a consequence of the plunge in housing construction during the transition period when state subsidies for large-scale panel construction were abolished. The construction of new dwellings per 1 000 inhabitants dropped from 9.1 in 1980 to 1.2 in 1996 – a steeper decline than in many other transition economies. Partly as a response, the government set out in 1995 a Concept of State Housing Policy which shifted the responsibility to procure housing to the citizen, with the state and municipalities being responsible for ensuring suitable conditions.¹⁵

Table 1:
Housing Supply across Countries

	dwellings per 1 000 inhabitants	year	dwellings completed per 1 000 inhabitants	year	average number of persons per occupied dwelling	year
Slovak Republic	361	2006	3.1	2007	3.2	2004
Poland	314	2002	2.8	2004	3.1	2004
Czech Republic	438	2005	3.2	2004	na	
Hungary	423	2005	4.3	2004	2.5	2004
Slovenia	408	2004	3.5	2004	2.4	2004
Germany	477	2004	3.4	2004	2.2	2005
France	513	2005	6.0	2004	2.3	2004
Ireland	400	2003	19.0	2004	2.9	2004
Austria	421	2004	5.2	2002	2.4	2004
Belgium	409	2004	4.4	2004	2.0	2004
Netherlands	422	2004	4.0	2004	2.4	2004
Sweden	486	2004	3.3	2004	2.1	2004

Sources: Housing Statistics in the European Union 2005/2006; Statistics Slovakia.

Even though construction activity has picked up since then, it has remained surprisingly low despite the steep increases in house prices and the widespread availability of housing finance. The number of completed dwellings per 1 000 inhabitants rose from 2.7 in 2006

¹⁵ See *UNECE* (1999).

to 3.1 in 2007 and thus still remains at the lower end of construction activity in most countries (in 2004; see Table 1). In line with this observation is that there is no sign of a construction boom. The share of employees working in the construction sector has barely increased from 5% in 2002 to just below 6% in 2006. However, the number of building permits rose by a substantial 16% in 2007, suggesting that construction of new dwellings will rise soon, although with a long time lag (see Figure 5, panel A). At the same time, the construction sector seems to have already reached its capacity limits with the increase in construction in 2007 (see Figure 5, panel B). The share of building companies reporting that a lack of labour is limiting their activity has risen to 25% in mid-2008 from almost zero in 2006. This could explain why the number of house starts declined in 2007. There is evidence that building costs are quite high which could be a sign of lack of competition.¹⁶ Thus, the competition authorities should investigate constraints on competition and possible infringements of law in the construction sector to guard against anti-competitive behaviour.¹⁷

Regulatory procedures that absorb substantial amounts of time, such as land-use planning procedures might explain the lagged supply response.¹⁸ The basis for decisions about issuing new land for building at the local level is the urban development plan of a town or municipality. It identifies new residential areas as well as the required transport and technical infrastructure and needs to be approved by the town or municipal council. The binding part of the plan then constitutes a local law. The practical implementation of these regulations, however, is weak. Although the Building Act obliges every town and municipality with more than 2 000 inhabitants to have a town structure plan, only 68% have such an approved plan.¹⁹ This opens the door for arbitrariness, compounded by the reported practice of decisions deviating from existing plans. Potential builders might therefore refrain from planning in such an area for fear of a lack of legal security. It is also reported that town structure plans are out of date and do not reflect the needs of inhabitants and investors for new construction plans. For example, the plan for Bratislava had not been updated between 1993 and March 2007, limiting the supply response for the high demand in this area.²⁰ Finally, land ownership is often not well established or is fragmented into lots too small to build on.²¹

16 The ratio of the comparative price level (relative to the EU15 based on PPPs) of the construction sector relative to the price level of total GDP at 1.04 is larger than for the Euro area on average in 2006 (0.97).

17 See *OECD* (2005a).

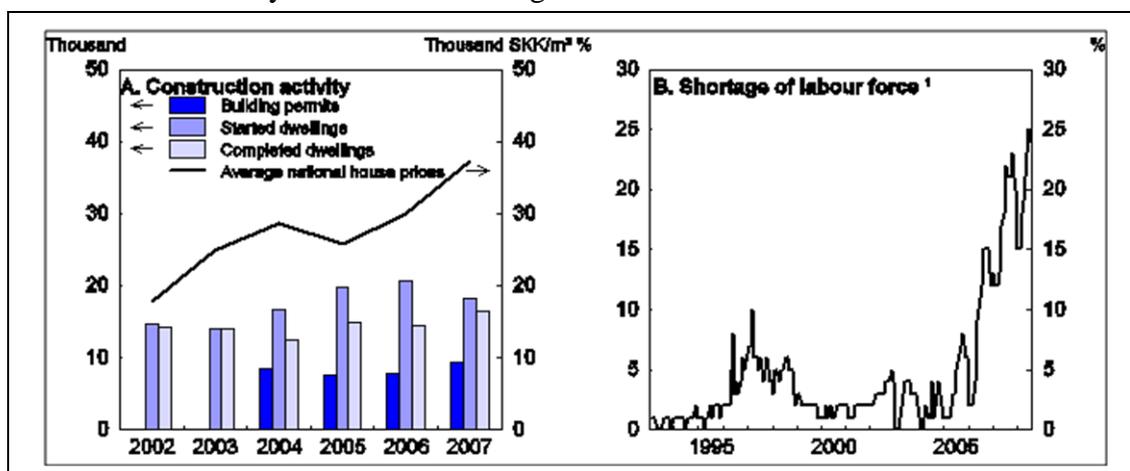
18 See *Beka* (2007).

19 See *Beka* (2007).

20 See *Beka* (2007).

21 See *NBS* (2008).

Figure 5:
Construction Activity and Labour Shortages



¹ Percentage of construction companies reporting labour shortages as a limiting factor for their building activity.

Sources: Statistical Office of the Slovak Republic; National Bank of Slovakia.

Taking account of the procedural difficulties of the current Building Act and its implementation, a new Building Act had been prepared under the sponsorship of the Ministry of Construction and Regional Development. Besides a new classification of buildings, the new Act aims to streamline procedures and to reduce the administrative burden on both developers and staff of building authorities, thereby helping to speed up the decision-making process. Making sure that the supply-side of housing reacts more rapidly and flexibly to the demand situation is important for dealing with the housing shortage and rising prices. A 1% increase in the dwelling stock would restrain house price growth quite significantly (see Annex).

5 Impediments for the Build-up of a Private Rental Market Need to Be Reduced

5.1 The Private Rental Market is Almost Non-existent

A defining feature of the Slovak housing market is a tenure structure which is very heavily concentrated on owner-occupied dwellings (see Table 2). The share of rental dwellings is, at least according to official statistics, very small, and most of it is public social housing provided by municipalities. Although there is an unofficial rental market, no evidence is available about its size. The small rental sector is due to the huge transformations in the tenure structure in the post-communist era. At the beginning of the 1990s, owner-occupied dwellings made up just half of the tenure structure and public rental housing had a large share, but in 1991 all state-owned dwellings were transferred

to municipal ownership.²² The privatization programme that started in 1993 allowed tenants in the municipal housing stock to purchase their home under very favourable conditions (right-to-buy legislation).²³ Cooperative housing was also transformed into private ownership from 1992 onwards. In total, around 340 000 rental apartments and 270 000 cooperative apartments were privatized between 1992 and 2006. The changes in the tenure structure were most dramatic in the urban areas. For example, in Bratislava, the share of private dwelling ownership increased from 12% in 1991 to about 70% in 1998.²⁴ The right-to-buy legislation is still in effect today, although it applies only to apartments built before 1998.²⁵

Table 2:
Occupied Dwelling Stock by Tenure
- % of total -

	rental	of which social rental dwellings in %	owner-occupation	cooperative	other
Slovak Republic	5	80	85	7	3
Czech Republic (2001)	29	80	47	17	7
Poland	25	47	57	18	0
Hungary	6	48	93	na	1
Slovenia	9	73	84	na	7
Germany (2002)	55	12 (2005)	45	na	0
France	40	40 (2002)	57	0	3
Italy	19	24 (1989)	73	na	9
Spain	11	na	82	na	7
United Kingdom	31	65 (2001)	69	na	0

Note: Data refer to 2004 unless stated otherwise.

Source: Housing Statistics in the European Union 2005/2006.

- ²² See *Lux* (2006). The restitution process that was started in 1990 in order to return property previously nationalized after 1948 to its former owners or their heirs did have little effect on the tenure structure as it affected only a small share of the public housing stock (*UNECE*, 1999). This might be due to the fact that individual family housing had never been nationalized (in contrast to apartment houses), leaving most of the rural and village families owning their own houses. See *Faltan, Dodder* (1995).
- ²³ Central legislation defined the general terms of privatizations, leaving municipalities with little influence about the scale and conditions of the sales. The privatization programme stated that the price had to be based on the purchasing price at the time of construction, depreciated by 2% per year, minus 30%. Prices were thus severely depressed, standing at less than 5% of the market value of the dwellings. See *UNECE* (1999).
- ²⁴ See *UNECE* (1999).
- ²⁵ Apartments built after 1998 can be sold by the municipality only after 30 years.

Significant changes in the tenure stock also occurred in several other transition economies such as Estonia and Hungary. In Poland and the Czech Republic, the process was less drastic as they did not pass a right-to-buy legislation but rather left it to the discretion of each municipality whether and under which conditions to privatize their housing stock.²⁶ As a consequence, the rental housing share in these two countries, at around a quarter, is significantly higher.²⁷

The lack of a rental market, in particular a private one, is problematic in at least two ways. First, rental markets support the regional mobility of labour, which will be very important to deal with the upcoming structural transformation of the economy.²⁸ In this regard, it is noteworthy that regional mobility in the Slovak Republic is one of the lowest among OECD countries, resulting in the large regional disparity of unemployment rates. In contrast to many other OECD countries, regional mobility in the Slovak Republic is very similar across age groups and between different groups of education attainment, suggesting that a common factor, such as the availability of rental housing or the relatively small stock of housing in general, is hindering mobility.²⁹ In cross-country studies, owner occupation is found to be an obstacle to geographic labour mobility due to high transaction costs and potential capital losses. Living in social rental housing also reduces the probability to move, compared with living in private rental accommodation.³⁰ In particular if social housing is heavily subsidized and/or means-testing is only weakly enforced, tenants have a strong incentive to remain in the place as long as possible (lock in effects). Second, a functioning rental market would also help to deal with sustained house price increases. Giving young families the choice to rent or to buy, rather than to effectively force them to buy, potentially reduces some of the demand coming from the prime age population group.

Decisions about whether to buy or to rent are also influenced by socio-cultural factors that cannot easily be manipulated by policy. Thus, instead of actively supporting the build-up of a private rental segment, policymakers should aim to remove features of regulations or the tax and benefit system that are distorting the individual decisions. An important step in this direction would be the reduction of the fiscal incentives for owner-occupation, as outlined above. Furthermore, the right-to-buy policy should be phased out, or at least sales prices should be raised to market values. Regarding the rental market it-

²⁶ See *Lux* (2006).

²⁷ *Lux* (2006) distinguishes between fast privatisers (Romania, Estonia, Slovak Republic) and slow privatisers (Czech Republic and Poland). Bulgaria is a special case, as homeownership already accounted for 91% of the total housing stock at the start of transition.

²⁸ See *OECD* (2007a, 2005a).

²⁹ Cross-country evidence suggests that the probability to move is higher for more educated households. Furthermore, the probability to move tends to decline with age *OECD* (2005b).

³⁰ See *OECD* (2005b).

self, two aspects warrant a closer look: tenant protection and the regulation of rents in the public sector. Although both are often primarily associated with lowering labour mobility, they may also provide disincentive for supplying new private rental housing.

5.2 Tenant Protection Should Be Relaxed

Tenant protection is very strong for rental contracts of indefinite period, although such contracts are becoming rarer over time. The tenant must be provided with alternative accommodation if the landlord terminates the contract, even if the landlord is entitled to terminate the lease and even if failure to pay the rent on time or other breaches of the lease agreement are the cause for termination. The tenant is not obliged to vacate until appropriate housing has been secured. These rules do not apply if the rental agreement is for a definite period, which is increasingly the norm. However, before 1989 all rental contracts were for an indefinite duration and it thus seems likely that still a fair share of tenants is protected by this law, in particular since rental contracts can be bequeathed from one generation to the next. As the current tenant protection can contribute to immobility and might also act as a deterrent for private rental supply, the government should consider easing the rules for indefinite contracts.

5.3 The Public Housing Sector Needs to Be Scaled Back and Housing Allowances Expanded

Public housing support for low-income households is currently mainly provided through the public rental housing sector rather than through housing allowances. While public housing is open to households earning up to 76% of average wages (AW), only social assistance recipients (i.e. persons with incomes below 25% of AW) receive housing allowances.³¹ Rents in public housing are regulated and are around three times lower than in the private rental market; in city centers differences are even more marked.³² Demand for public housing apartments is exceeding the supply as there is evidence of waiting lists for public rental apartments. In contrast, housing allowances play only a marginal role as fewer households than in many other European countries receive them (see Table 3).

While a public housing sector certainly has an important function, the current set up in Slovakia could lead to work disincentives and impedes labour mobility. For example,

³¹ Access to public housing is granted to persons whose income is lower than three times the living minimum (amounting to 76% of AW), families with one person younger than 35 years and with monthly income lower than three times living minimum as well as handicapped persons. Eligible for housing allowances, by contrast, are citizens which are in material need, defined as a state in which the income of the citizen or family does not achieve the subsistence minimum of SKK 4 580 (Euro 152 or 25% of AW). Thus, eligibility is much stricter than for public housing.

³² See *OECD* (2005a).

since eligibility depends on income, once a person manages to obtain a public housing apartment his incentive to earn more is reduced for fear he becomes ineligible (poverty trap). According to the law a person has to leave the apartment if he passes the income level for public housing, in case there is someone in line waiting for it. In practice, however, income controls are weak and households often remain in their apartments after they have surpassed the eligibility criteria.³³ This lowers labour mobility and leads to an inefficient allocation of the housing stock as it crowds out private rentals. Even though public housing rental contracts from 2001 onwards are limited to three years with the prolongation depending on eligibility, tenants are often allowed to stay due to the lack of an alternative private rental apartment.

Similar distortions to labour mobility are created by the housing allowance system. First, allowances are not differentiated by region, setting serious disincentives for someone to move from a region with low housing costs to a region with high ones, which tend to be where job opportunities emerge. Moreover, the benefits are low and do not take actual housing costs into consideration, as is done in many other OECD countries (see Table 3), despite the wide differences in rent levels.³⁴ Second, individuals lose eligibility when they take up a job which earns more than the subsistence minimum, as housing allowances are granted through social assistance. In contrast, several other OECD countries maintain housing cost support to low income households regardless of whether they work or not.³⁵

Taken together, housing support needs to be reformed in order to remove the current disincentives to labour mobility and to make the support more targeted and effective. In particular, public housing provision should be made more targeted and housing allowances should be expanded. This would also help to expand the private segment of the rental market. The government should consider raising public housing rents closer to market levels; at least, tenants who no longer fulfill the eligibility criteria should pay market rents. To this end, income controls should be better enforced. Such an approach is taken in Poland, for example, where households that live in public housing have to pay a free market rent when their income starts to exceed the ceiling for eligibility (checked every two years).³⁶ Housing allowances should be made available to those who work (but who are poor) and the allowance should reflect local housing costs in order to encourage movement to rapidly growing (and high cost) areas of the country.

³³ See *Lux* (2003).

³⁴ The amount of the housing allowance is SKK 1 490 (Euro 50 or 8% of AW) for one citizen and SKK 2 350 (Euro 78 or 13% of AW) if one citizen and jointly assessed natural persons are involved. The monthly rent for a three-room rental apartment of lower standard in Bratislava amounts to around SKK 10 000 (Euro 332) compared with SKK 2 800 (Euro 93) in Prešov.

³⁵ See *OECD* (2007b).

³⁶ See *Lux* (2003).

Table 3:
Housing Allowances across OECD Countries

	maximum cash housing benefits in % of AW	entitlement depends on actual rental cost	share of households receiving housing allowances
Australia	6	yes	na
Austria	9	yes	na
Czech Republic	6	no	na
Denmark	11	yes	21
Finland	16	yes	20
France	15	yes	23
Germany	2	yes	7
Greece	11	na	0.6
Iceland	10	yes	na
Ireland	20	yes	5
Netherlands	8	yes	14
New Zealand	6	yes	na
Poland	16	yes	6.4
Slovak Republic	13	no	0.7
Sweden	11	yes	6.3
United Kingdom	19	yes	19

Note: Housing allowances are for rented accommodation. The maximum benefit amount relates to an unemployed couple with two children aged under six under the assumption that housing costs are 20% of the gross earnings of an average wage. Data relate to 2005 for the maximum amount of housing allowance and to 2004 for the share of households receiving those allowances (2003 for Slovak Republic, 2002 for Finland and the UK, 2001 for Germany).

Source: OECD (2007); Benefits and Wages.

Bibliography

- Baltzer, M.; Cappiello, L.; De Santis, R. A.; Manganelli, S.* (2008): Measuring Financial Integration in New EU Member States. ECB Occasional Paper No. 81.
- Beka, J.* (2007): Real Estate Prices, Credit Growth and Implications for Monetary Policy, in: BIATEC, 15, 1-10, National Bank of Slovakia.
- Cameron, G.; Muellbauer, J.; Murphy, A.* (2006): Was There a British House Price Bubble? Evidence from a Regional Panel. CEPR Discussion Paper No. 5619.
- Cár, M.* (2006): Monitoring Residential Property Prices in Slovakia, in: BIATEC, XIV, 1/2006.
- ECB (European Central Bank)* (2003): The Integration of Europe's Financial Markets, ECB Monthly Bulletin, October.
- ECB (European Central Bank)* (2008a): Financial Integration in Europe, April.
- ECB (European Central Bank)* (2008b): Financial Stability Review, June.
- Égert, B.; Backé, P.; Zumer, T.* (2006): Credit Growth in Central and Eastern Europe – New (Over)shooting Stars? ECB Working Paper No. 687.
- Égert, B.; Mihaljek, D.* (2007): Determinants of House Prices in Central and Eastern Europe. BIS Working Paper No. 236.
- Faltan, L.; Dodder, R. A.* (1995): Privatizing the Housing Sector: The Case of Slovakia, in: Public Administration and Development, 15, 391-396.
- Hüfner, F.; Koske, I.* (2008): The Euro Changeover in the Slovak Republic: Implications for Inflation and Interest Rates. OECD Economics Department Working Paper No. 632.
- Lux, M.* (2003): Efficiency and Effectiveness of Housing Policies in the Central and Eastern European Countries, in: European Journal of Housing Policy, 3(3), 243-265.
- Lux, M.* (2006): Housing Systems' Change on the Way to EU – Similarities and Differences, Integration or Convergence. Paper presented at the ENHR conference „Housing in an Expanding Europe: Theory, Policy, Participation and Implementation”. Ljubljana, 2-5 July 2006.
- Meen, G.* (2001): Modelling Spatial Housing Markets: Theory, Analysis and Policy: Kluwer Academic Publishers. Boston, Dordrecht, London.
- Mendoza, E. G.; Terrones, M. E.* (2008): An Anatomy of Credit Booms: Evidence from Macro Aggregates and Micro Data. NBER Working Paper No. 14049.
- NBS (National Bank of Slovakia)* (2008): Financial Stability Report 2007.

-
- Noord, P. van den* (2003): Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence. OECD Economics Department Working Paper No. 356.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* (2005a): Economic Surveys: Slovak Republic. OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* (2005b): Employment Outlook. OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* (2006): Taxation of Capital Gains of Individuals. OECD Tax Policy Studies, No.14, OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* (2007a): Economic Surveys: Slovak Republic. OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* (2007b): Benefits and Wages. OECD, Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* (2009): Economic Surveys: Slovak Republic. OECD, Paris.
- Rae, D.; Noord, P. van den* (2006): Ireland's Housing Boom: What Has Driven it and Have Prices Overshot? OECD Economics Department Working Paper No. 492.
- UNECE (United Nation Economic Commission for Europe)* (1999): Country Profiles of the Housing Sector: Slovakia.

Annex

What Drives House Prices in the Slovak Republic?

So far, little quantitative evidence is available on the determinants of house price developments in the Slovak Republic, in contrast to some other CEE countries.³⁷ One reason for the lack of econometric analysis is that house price data start only in 2002, limiting the possibility for time series analysis on a national basis. However, price data are available on a regional basis, allowing for panel data analysis in order to obtain evidence on the fundamental determinants of house price changes.³⁸

We estimate a variant of the standard model presented in Cameron et al. (2006), where real house prices are a function of the relative supply of houses (the dwelling stock per capita), disposable income per capita and the real interest rate. Further, to capture the importance of first-time buyers in the housing market, we included the prime age (age group 25-44) population group, either as denominator for the dwelling stock or as a share of total population as an additional explanatory variable.³⁹ The dataset comprises time series for all eight regions of the Slovak Republic on an annual basis, covering the period 2002 to 2007. House prices are available at quarterly frequency only from 2005 onwards and we convert those into annual frequency using averages. The dwelling stock, household incomes and population are only available until 2006. For the population series, data for 2007 were obtained by linear extrapolation. The dwelling stock series was extrapolated using 2007 data on completed dwellings and disposable income per capita was extrapolated using 2007 data on GDP per working age population.

The following baseline specification was estimated:

$$hpr_{r,t} = \alpha_r + \beta_1 irs_t + \beta_2 inc_pop_{r,t-1} + \beta_3 hs_pop_{r,t} + \beta_4 pag_pop_{r,t} + \varepsilon_{r,t}$$

where hpr denotes real house prices (nominal prices deflated by consumer prices), irs denotes a short-term real interest rate which is equal across regions (deflated with the private consumption deflator; a short term interest rate was used to take account of the high share of new loans with variable interest rate or an initial interest rate fixation period of up to one year), inc_pop denotes per real capita income (deflated by consumer prices), hs_pop denotes the ratio of the number of dwellings over total population and pag_pop

³⁷ See Égert, Mihaljek (2007).

³⁸ See Meen (2001) and Cameron et al. (2006).

³⁹ See Rae, Noord, van den (2006).

is defined as the ratio of the prime age population over total population.⁴⁰ All variables except the interest rate are in logarithms. The subscripts r and t refer to the region and the period, respectively.

In subsequent specifications, hs_pop and pag_pop were replaced with hs_pag (or its first lag), which denotes the dwelling stock divided by the prime age population. A Wald test of restricting hs_pop to the opposite sign of pag_pop did not reject the null hypothesis. This indicates that using both hs_pop and pag_pop is equivalent to using only hs_pag in the estimation. To account for potential endogeneity of the dwelling stock and population, the equations are estimated by two-stage generalized least squares, using lagged variables as instruments for both variables. As some of the variables are non-stationary and cointegration tests provided ambiguous result due to the short time series dimension, the model was estimated both in differences and in levels.

The parameter estimates of the regression in levels and first differences are reported in Table A1. All variables show the expected signs. The interest rate semi-elasticity is similar to Rae and Van den Noord (2006), who find a coefficient of around -2 for Ireland using a similar approach (a one percentage point decrease in real interest rates raises house prices by 2%). The estimated income elasticities of between $2\frac{1}{2}$ and $3\frac{1}{2}$ are somewhat higher than their finding for Ireland. An increase in the dwelling stock per capita is estimated to dampen house prices significantly, though the size of the coefficient varies considerably across specifications.

The coefficients of irs and inc_pop are highly significant in all three specifications in levels and first differences. As the coefficient of hs_pag is highly significant in specifications (2) and (3), these are the preferred specifications. While the results proved to be relatively robust across the different specifications presented in Table 5, they should be interpreted with caution due to the short time series dimension; different lag structures, for example, did not produce meaningful parameter estimates.

⁴⁰ House prices are average offer prices in SKK per square metre from the National Bank of Slovakia, which are based on data from the National Association of Real Estate Offices of Slovakia (NARKS). See *Cár* (2006) for a discussion of the data. Real per capita income is based on net money income (NMI; in SKK per capita per year, taken from the regional database of Statistics Slovakia. Data are available for the period 2001-2006 and 2007 data are obtained by extrapolation using coefficients of a regression of the regional NMI on national GDP/working age population [from the OECD Economic Outlook Database]). The dwelling stock is the total number of dwellings as of 31 December, taken from the urban and municipal database of Statistics Slovakia. Data are available from 2001-2006 and 2007 data are calculated using regional statistics on completed dwelling construction (the yearly difference of the dwelling stock is regressed on the data of completed dwelling construction for each region and the obtained coefficients are used to extrapolate the 2007 dwelling stock from the number of completed dwellings of 2007). The prime-age group is the population between 25 and 44 years and 2007 data were obtained by linear extrapolation.

Table A1:
House Price Regression: Parameter Estimates

$hpr_{r,t}$	(1)	(2)	(3)	$\Delta hpr_{r,t}$	(4)	(5)	(6)
irs_t	1.63*** (0.58)	1.69*** (0.53)	3.18*** (0.79)	Δirs_t	2.21*** (0.54)	2.06*** (0.19)	2.38*** (0.84)
$inc_pop_{r,t-1}$	2.73*** (0.48)	2.92*** (0.33)	2.41*** (0.45)	$\Delta inc_pop_{r,t-1}$	3.48*** (0.77)	3.38*** (0.21)	2.79*** (0.36)
$hs_pop_{r,t}$	17.18 (10.73)			$\Delta hs_pop_{r,t}$	39.13 (38.09)		
$pag_pop_{r,t}$	18.53** (9.05)			$\Delta pag_pop_{r,t}$	38.29 (30.76)		
$hs_pag_{r,t}$		22.26*** (5.47)		$\Delta hs_pag_{r,t}$		34.17*** (5.57)	
$hs_pag_{r,t-1}$			16.97*** (5.38)	$\Delta hs_pag_{r,t-1}$			6.76 (10.92)
$adjR^2$	0.86	0.86	0.87	$adjR^2$	0.56	0.59	0.52

Note: Specifications (1), (2), (4) and (5) are estimated by Two-Stage Least Squares using the lagged dwelling stock and the prime-age population as instruments. Specifications (3) and (6) do not use instruments as the dwelling stock enters as a lagged variable. Standard errors are in parentheses and ***, **, * denote significance at the 1%, 5% and 10% level. Significance levels and adj. R2 are computed using a seemingly unrelated regression weighting matrix.

Die Bedeutung von genossenschaftlichen Arrangements im Bereich der Wohnungswirtschaft

*Heinz-Otto Weber**

1 Einleitung

Unter dieser Überschrift geht es um die Frage, welchen Beitrag die eingetragene Genossenschaft (eG) als besondere Rechts- und (Förder-)Wirtschaftsform gerade für das Wohnen, speziell die Wohnraumversorgung, leistet und – angesichts leerer werdender Kassen der Kommunen – auf kommunalem Gebiet künftig ggf. verstärkt leisten könnte. Dazu soll aufgezeigt werden, ob und ggf. wie sich Kommunen (Gemeinde, Städte und/ oder Landkreise) das genossenschaftliche Selbsthilfeprinzip, d. h. eine mitgliedernützige Förderwirtschaft (anstelle oder neben kapitalrenditeorientierten Wirtschaftsformen) bei der Lösung kommunaler Wohnungsaufgaben zunutze machen können. Im weiteren Sinne fragt das Veranstaltungsthema damit implizit nach der Tauglichkeit genossenschaftlicher Lösungen für öffentlich-rechtliche Aufgaben und – noch weiter gedacht – danach, ob genossenschaftliche Arrangements als Alternative zum Sozialstaat taugen.

Genossenschaftliche Arrangements sind – wirtschaftlich betrachtet – der Privatwirtschaft und dort der Selbsthilfe- und Kooperationsökonomie zuzurechnen. Rechtlich betrachtet finden sie sich nicht nur in der Regelform der eingetragenen Genossenschaft (eG). In der Praxis und häufig speziell im wohnungswirtschaftlichen Bereich begegnen Selbsthilfe-Kooperationen vielfach auch in anderen Rechtsformen.¹ Indes soll bei den folgenden Betrachtungen die eG im Mittelpunkt stehen und der Bereich der Wohnungswirtschaft auf das engere Feld der Wohnraumversorgung beschränkt werden. Die vielfältigen Beiträge genossenschaftlicher Lösungen beispielsweise zur Wohnraumfinanzierung und -bewirtschaftung oder auf solchen Feldern, die an die vorgenannten Felder angrenzen, wie z. B. der Energie-, Gesundheits- oder Altersversorgung, bleiben daher hier außer Betracht.

Somit geht es im Wesentlichen um drei Fragestellungen: Erstens, was macht – schon für sich betrachtet – Wert und Bedeutung genossenschaftlichen Wohnens aus? Zweitens, wodurch unterscheidet sich dieser in der Wohnungspraxis so genannter dritte Weg von anderen Formen der Wohnraumversorgung, namentlich denen der kapitalgesellschaftlichen Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der AG oder GmbH, die am Markt

* Dr. Heinz-Otto Weber, Geschäftsführer des Instituts für Genossenschaftswesen an der Philipps-Universität Marburg (ifG Marburg).

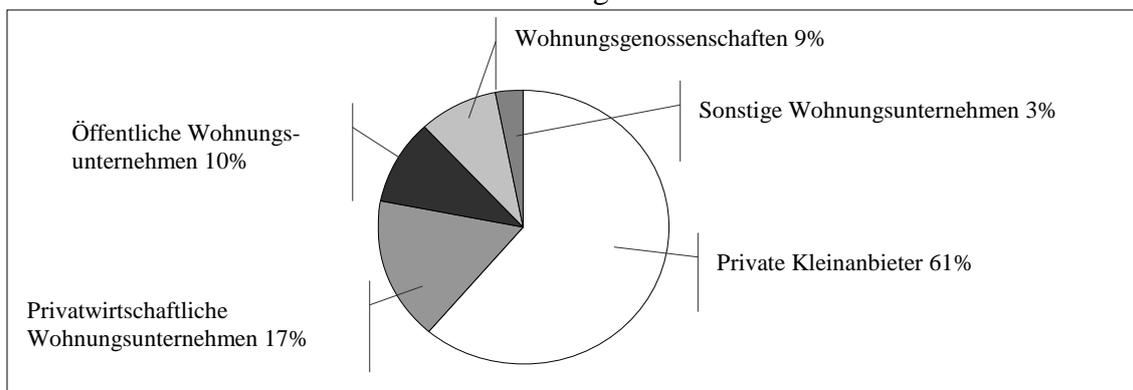
¹ Stichwort z. B. „Kooperativer Verein e. V.“.

überwiegen? Drittens, wann und in welchen Ausprägungsformen kann die Rechtsform der eG einer Kommune bei der Lösung kommunaler Wohnungsaufgaben helfen? Kurzum: Welchen Beitrag kann eine Wohnungs-eG bei der örtlichen Wohnraumversorgung leisten und – als Kehrseite der Medaille – welchen nicht? Die Antworten auf die Fragen eins und zwei ergeben sich aus dem arteigenen Geschäftsmodell einer eG (§ 1 Abs. GenG). Wie die dritte Frage zu beantworten ist, bestimmt sich hingegen zu allererst danach, wie die einzelne Kommune ihre Aufgaben und Rolle bei der Wohnraumversorgung vor Ort definiert und auszufüllen gedenkt. Zu dem diesbezüglichen Aufgabenspektrum und seinem Wandel, sei es infolge der Demographie und/oder dem Diktat leerer Kassen folgend, kann auf andere Beiträge in diesem Band, insbesondere auf den Vortrag von *Eekhoff* im Rahmen der zugehörigen Tagungsveranstaltung und die lebhafteste Diskussion seiner Thesen zum ordnungspolitischen Rahmen für die Rolle der Kommunen bei der Wohnungsversorgung verwiesen werden. In welcher Wirtschafts- und Rechtsform (Eigenbetrieb, Anstalt oder Rechtsform des Privatrechts) eine Kommune diese Aufgaben erledigen kann, bestimmt sich nach der für sie jeweils geltenden landesgesetzlichen Gemeindeordnung; z. B. in Sachsen-Anhalt nach den §§ 116 GO LSA und Hessen nach §§ 121 ff HGO.

Wohnen zählt zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Wohnraum ist daher nicht irgendeine Ware. Vielmehr zählt die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum in Deutschland nach traditioneller Ansicht auch zu den staatlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge; wobei hier offen bleiben kann, wie weit diese Aufgaben aktuell, aber auch künftig (noch) reichen (können) mangels knapper werdender Mittel. Andererseits begreift der Markt Wohnraum als grundsätzlich frei handelbares Wirtschaftsgut. Demzufolge obliegt es jedem einzelnen Bürger zunächst selbst, sich mit Wohnraum zu versorgen. Das setzt freilich voraussetzt, dass er dazu befähigt ist oder – mit Unterstützung der öffentlichen Hand – befähigt wird. Die beiden herkömmlichen Mittel sind das (selbstgenutzte) Wohneigentum und die Miete bei Dritten (Privatpersonen oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts); wobei zur Art und Weise der Unterstützung durch die öffentliche Hand, insbesondere die Kommunen, auf die Ausführungen von *Eekhoff* verwiesen wird. Hierzwischen sortiert sich das genossenschaftliche Wohnmodell (das Wohnen als Mitglied einer eG) ein. Das will die Bezeichnung „dritter Weg“ (der Wohnraumversorgung) zum Ausdruck bringen.

In Marktanteilen ausgedrückt, entfallen aktuell rund 9% des deutschen Mietwohnungsmarktes auf eingetragene Wohnungsgenossenschaften. Unter den institutionellen Vermietern entspricht das Platz 3 (hinter den Kapitalgesellschaften, die sich mit einem Marktanteil von rund 17% in privater und mit rund 10% in kommunaler Hand befinden).

Abbildung 1:
Marktanteile auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt



Quelle: Deutscher Bundestag (2009).

Noch greifbarer wird die Bedeutung der Wohnungsgenossenschaften anhand folgender Zahlen: Sie bewirtschaften in Deutschland rund 2,2 Mio. Wohnungen. Ca. 2,8 Mio. Menschen sind Mitglied einer Wohnungs-eG; 1,8 Mio. im Westen und eine Mio. im Osten. Da in einigen Haushalten mehr als eine Person wohnt, davon aber zumeist nur eine Person Mitglied der eG ist, schätzt man, dass in Deutschland insgesamt rund fünf Mio. Menschen in Wohnungsgenossenschaften leben. Die GdW-Statistik weist annähernd 1 900 Wohnungsgenossenschaften aus.² Wie sich die Gewichte auf Europäischer Ebene verteilen, zeigt der Beitrag von *Hüfner* in diesem Band.

Betrachtet man die Portfolien auf Ebene der einzelnen Wohnungsgenossenschaft, ergibt sich für Deutschland ein noch differenzierteres Bild. Die Bandbreite bewirtschafteter Wohnungen liegt im Einzelfall zwischen weniger als zehn und mehr als 17 000 Stück. Annähernd 50% der Wohnungsgenossenschaften bewirtschaften weniger als 500 Wohnungen, in den alten Bundesländern 66% weniger als 1 000. Immerhin 13% aller Wohnungsgenossenschaften haben mehr als 2 500 Wohnungen, davon 75% in den neuen Bundesländern mit mehr als 7 500 Wohnungen.³ Die Bewertung der Bedeutung einer Wohnungsgenossenschaft kann daher für die Wohnungswirtschaft vor Ort von marktführend bis unbedeutend reichen.

Im Quervergleich zum Finanzsektor: Außerhalb des Wohnungssektors sind genossenschaftliche Unternehmen – gemessen an ihrem Marktanteil und der Mitgliederzahl – nur in einer Branche vor Ort noch stärker positioniert. Das ist die Bankbranche, in der die genossenschaftliche Bankengruppe mit rund 1 200 Kreditgenossenschaften (mit angabegemäß rund 16 Mio. Mitgliedern, bei rund 30 Mio. Kunden und einem Marktanteil über 20%) den zweiten Platz einnimmt.

² Vgl. *Gesamtverband der deutschen Wohnungswirtschaft GdW* (2009), 99.

³ Strukturdaten zusammengetragen bei *Beuerle* (2009), 6 ff. m. w. N.

Bei aller darin zum Ausdruck kommenden großen Bedeutung von Wohnungsgenossenschaften für den Bereich der Wohnungswirtschaft insgesamt, fällt aber auf, dass sich unter den kommunalen/öffentlichen Wohnungsgesellschaften⁴ praktisch nur Kapitalgesellschaften und keine eingetragenen Genossenschaften finden. Heißt das im Umkehrschluss, dass der genossenschaftliche Lösungsansatz zur Erfüllung kommunaler Wohnungsaufgaben überhaupt nicht tauglich ist? Diesen Verdacht scheint zumindest das Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt zu hegen. Jedenfalls erachtet der Bearbeiter des von ihm herausgegebenen Leitfadens zur Zulässigkeit, Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform⁵ nur die Rechtsformen der Kapitalgesellschaften, insbesondere die der GmbH, als regelmäßig taugliche Rechtsform(en) für kommunale Aufgaben. Ein solches Urteil ist indes voreilig und wäre im Ergebnis auch unzutreffend, wie schon § 44 Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes (HGrG) zeigt. Vielmehr gehört die eG in gleicher Weise mit in das autonome Rechtsform-Auswahlverfahren der Kommune, wie es beispielsweise § 123 GO LSA der Kommune vorschreibt. Entscheidend sind danach allein die konkreten Verhältnisse und Zielsetzungen im Einzelfall. Das lässt bereits die in jüngster Zeit stetig anwachsende Zahl von Genossenschaftsgründungen vermuten, die z. B. auf dem Feld kommunaler und regionaler Energieversorgung und mit direkter oder indirekter Beteiligung von Kommunen erfolgen.⁶ Darüber hinaus zeigen diese Gründungen auf, welche Bedarfs- und Interessenlagen vor Ort zusammenkommen müssen, damit Bürger und Kommune(n) – sprich Private und öffentliche Institutionen – auf einem Feld genossenschaftlich zusammen finden.⁷ Sei dies direkt als eG oder in anderer Form eines genossenschaftlich ausgestalteten „Public Private Partnership“-Ansatzes („PPP-Modell“), womit wir bei der so genannten „Bürger-Genossenschaft“ sind und der allgemeinen Frage nach den Schnittmengen zwischen Genossenschaftswesen, Gemeinwesen und dem, was heute unter einer modernen Zivil- und Bürgergesellschaft verstanden wird.

2 Ausgangslage

Folglich wird es auch bei der Frage nach der Tauglichkeit der eG zur Lösung kommunaler Wohnungsaufgaben auf die Vorfrage ankommen, welchen und wie viel Staat wir in diesem Bereich brauchen. Staatssekretär Schröder zeigte in seinem Vortrag die Wirkungen des demographischen Wandels auf die kommunale Wohnungspolitik auf (Stichworte: sinkende Nachfrage, rasch zunehmende Alterung sowie wachsende Internationalisierung

4 Gemeint sind hier: Kommunale Unternehmen in Privatrechtsform, deren Anteile die Kommune entweder ganz (Eigengesellschaft) oder teilweise (Beteiligungsgesellschaft) hält.

5 *Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt* (2005), 10 f.

6 Siehe z. B. zur Initiative „Kooperatives Mittelhessen“ den Link auf der Homepage des ifG Marburg unter www.ifG-marburg.de mit weiteren Nachweisen.

7 Siehe dazu *George, Bonow, Weber* (2008), 29 ff.

der Bevölkerung infolge von Zuwanderungen aus dem Ausland). Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich der Schwerpunkt kommunaler Wohnungspolitik von der Wohnungsver-sorgung weg und hin zur strategischen Wohnstandortentwicklung verlagern wird. Letztlich wird also zuvorderst auf kommunaler Ebene darüber zu entscheiden sein, wie die Städte und Gemeinden ihre Aufgaben zwischen öffentlicher Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge künftig definieren und worin sie deren primäre Ziele sehen. Zur Feststellung, dass dieser Prozess faktisch zunehmend vom „Diktat leerer Kassen“ mitbestimmt sein wird, bedarf es keiner Hellseherei. Es genügt schon der Verweis auf die Privatisierungswelle und Versilberung kommunaler Wohnungsbestände. Folgt man den Ausführungen von *Eeckhoff* im Rahmen dieser Veranstaltung, gehört es auch nicht (mehr) zu den Aufgaben der Kommunen, Wohnungsbestände für untere Einkommenschichten vorzuhalten und ggf. verbilligt abzugeben.⁸ Für ihn sind Wohnungen generell ein privates, kein öffentliches Gut. Demnach beschränkt sich die soziale Wohnraumförderung der Kommune darauf, einen eng begrenzten Eigenbestand an kommunalen Wohnungen ausnahmsweise und nur noch für solche Haushalte vorzuhalten, die andernorts nicht mietvertragsfähig sind und keinen Zugang zu bezahlbarem Wohnraum finden. Nur in diesem engen Segment wäre dann auch noch Raum für die (Eigen-)Vermietung durch kommunale Wohnungsbaugesellschaften. In diesem Szenario sollten die Bedeutung genossenschaftlicher Arrangements und ihr Wert für die Kommunen nochmals deutlich steigen. Indes ist es nicht primäre Aufgabe von Genossenschaften, in Felder einzurücken, die der Staat – aus welchen Gründen auch immer – räumt. In diesem Punkt unterscheidet sich eine Wohnungsgenossenschaft durch nichts von anderen privaten (Klein- oder Groß-)Anbietern.

Solange das wesentliche Ziel einer Kommune freilich, wie grundsätzlich bei den Privat-anbietern, darin besteht, aus einer (eigenen) Wohnung eine möglichst hohe Mietein-nahme und Kapitalrendite zu generieren, ist das genossenschaftliche Lösungsformat in der Tat keine Alternative zur AG und/oder GmbH. Auch findet sich eine Wohnungs-genossenschaft selten als derjenige Bieter im Rahmen einer Privatisierung, der der Kommune den höchst erzielbaren Kaufpreis zur Übernahme von kommunalen Woh-nungsbeständen bietet. Für ein so ausgerichtetes kommunales Bestandsmanagement taugen die kapitalwirtschaftlichen Formate eindeutig besser. Auch dann, wenn sich ihre Anteile überwiegend in der Hand einer Kommune befinden sollen. Die Rechtsform der eG ist hierzu ohnehin keine Alternative, wenn es primär darum geht, sich die Verfü-gungsmacht durch eine Anteils- und/oder Stimmenmehrheit in einer Hand zu sichern. Bei der eG gilt nämlich im Grundsatz das so genannte Kopfstimmrecht (one man – one vote). Das sowie ihr mitgliederbezogenes Geschäftsmodell macht sie von vornherein auch zum untauglichen Vehikel, sofern eine (spätere) „Versilberung“ kommunaler Woh-nungsbestände geplant oder auch nur offen gehalten werden soll. Schon gar nicht taugt die eG, wenn es einer Kommune darum geht, sich selbst im Falle einer Privatisierung

⁸ Ausgenommen einen eng begrenzten Bestand an kommunalen Wohnungen, der zweckmäßig sein kann, um das Zugangsproblem und die Fälle der nicht mietvertragsfähigen Haushalte zu lösen.

– aus Angst vor Kontrollverlust – einen Zugriff auf die (privatisierten) Wohnungen vorzubehalten.

Umgekehrt reicht es für das Wirtschaftsmodell einer eG aber auch nicht aus, rein gemeinwirtschaftliche (Wohn-)Ziele zu verfolgen. Solchen Zielen ist eine eG keineswegs näher als eine AG oder GmbH. Die zweifelsohne positiven Auswirkungen der Genossenschaftsaktivität auf den lokalen Wohnungsmarkt, die Siedlungsstruktur und die Quartiersentwicklung einer Gemeinde, mithin Erhöhung der Standortqualität und damit auch einhergehende Steigerung der Lebensqualität, sind gewichtige positive externe Effekte des Genossenschaftshandelns, nicht aber deren primäres Ziel.

3 Genossenschaftliche Exklusivitäten und rechtsformbedingte Unterschiede

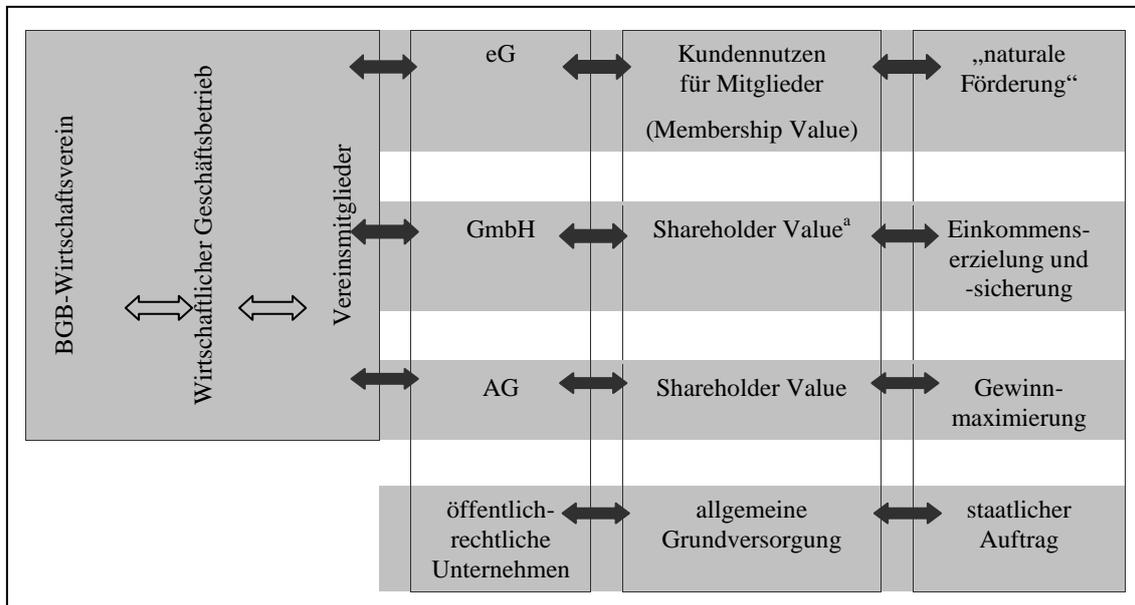
So unterschiedlich die möglichen Ziele kommunaler Wohnraumversorgung im Einzelfall sein können, so differenziert ist das Angebot des Gesetzes zum jeweils passenden Rechtskleid. Auch eine eG taugt weder für Alles noch für Jeden, wie schon die vorstehende Negativabgrenzung zeigte. Sie ist nämlich erstens (nur) für ihre Mitglieder da. Das können grundsätzlich alle natürlichen, aber auch juristischen Personen (mithin auch eine Kommune) werden. Zweitens haben die Mitglieder keine Werte-Ziele, sondern handfeste wirtschaftliche Ziele. Sie wollen sich selbst und – anders als gemeinnützige Unternehmen und Einrichtungen – nicht das Gemeinwohl fördern, handeln also eigenützig und nicht gemeinnützig; was freilich weder einen überschießenden gemeinnützigen Effekt einer eG (z. B. allgemeinzugänglicher Kinderspielplatz einer Wohn-eG) verbietet noch es ausschließt, sogar eine ganze Dorfgemeinschaft zu Genossenschaftsmitgliedern zu machen (so genannte Dorfgemeinschaft). Insoweit strebt die genossenschaftliche Selbsthilfe nichts anders an als andere Arten des Wirtschaftens (z. B. in Form der GmbH, AG, etc.) Auch die eG ist, wie die anderen sondergesetzlich geregelten Wirtschaftsvereine, gewinnorientiert.⁹

Das besondere an der genossenschaftlichen Förderwirtschaft ist nur, dass die Genossenschaftsmitglieder (mit Ausnahme der so genannten investierenden Mitglieder)¹⁰ als Kunden und – anders als Aktionäre einer AG oder Anteilseigner einer GmbH – nicht als Kapitalgeber gefördert werden wollen. Dementsprechend will das Mitglied einer Wohnungsgenossenschaft natural dadurch gefördert werden, dass seine eG ihm Wohnraum zur Nutzung überlässt; und zwar in angemessener Qualität und möglichst preisgünstig.

⁹ Weber (1984), 31 ff.

¹⁰ Siehe dazu § 8 Abs. 2 GenG.

Abbildung 2:
Ursprung, Kern und Alleinstellung der eG



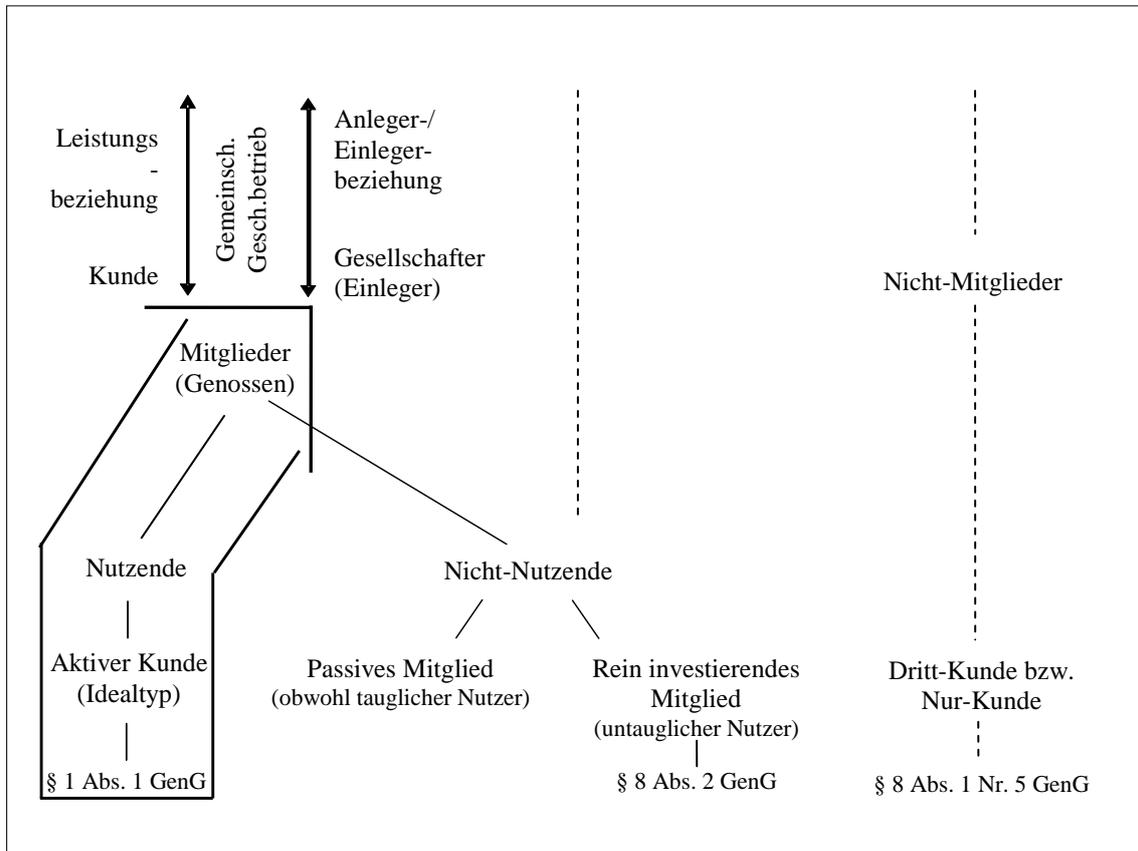
^a Stattdessen wird für die GmbH bisweilen „Stakeholder Value“ genannt; ob neben den Eigentümern auch andere Anspruchsgruppen (Mitarbeiter, Kunden etc.) eine explizite Berücksichtigung in der Zielfunktion eines Unternehmens finden, ist jedoch keine Frage der Rechtsform. Eine Stakeholderorientierung ist demzufolge nicht nur in der GmbH (oHG, KG), sondern auch in der AG, der eG und in öffentlich-rechtlichen Unternehmen möglich. Hauptzielgruppe sind in einer GmbH jedoch die Eigenkapitalgeber, die an einer Maximierung ihres Einkommens und somit letztlich analog zu den Aktionären einer AG primär an der Maximierung der Unternehmensgewinne interessiert sind.

Quelle: Weber (2009), 375.

Es ist also nicht etwa die Mitgliedschaft als solche, sondern die besondere Art und Weise, die § 1 Abs. 1 GenG einer eG zur naturalen Förderung ihrer Mitglieder vorschreibt, die den Unterschied zu anderen Arten des Wirtschaftens ausmacht.¹¹ Letzteres gilt insbesondere im Verhältnis zur AG und GmbH. Die so in anderen Rechtsformen nicht gegebene Identität von Teilhaber und Nutzer (Kunde) macht die genossenschaftliche Förderwirtschaft besonders mitglieder- und menschennah. An dieser Kernfunktionsweise einer (Wohn-)eG hat die mit der Gesetzesnovelle 2006 neu eingefügte, ergänzende Mitgliederkategorie des „investierenden Mitglieds“ (§ 8 Abs. 2 GenG) nichts geändert. Die Rechtsform der eG ist damit vielmehr zusätzlich für Interessenten geöffnet worden, die die von der eG angebotene Nutzung zwar für sich selbst nicht brauchen, aber ihr Angebot als solches finanziell unterstützen. Die Kategorie der investierenden Mitglieder tritt damit neben die Hauptkategorie der nutzenden Mitglieder sowie die Kategorie der schon zuvor zulässigen fördernden Mitglieder. Den traditionellen Kern der Mitgliederförderung einer Wohnungs-eG bilden dabei unverändert drei Ziele: eine sichere, preiswerte und qualitativ gute Versorgung der nutzenden Mitglieder.

¹¹ Zu den Besonderheiten einer eG ausführlich *Beuthien* (2010), § 1 Rn. 1 ff sowie *Beuthien, Dierkes, Wehrheim* (2008), 1 ff.

Abbildung 3:
Übersicht „Mitglieder-Kategorien“



Quelle: In Anlehnung an Beuthien, Hanrath, Weber (2008), 8 und 9.

Bei Wohnungsgenossenschaften kommt noch eine besondere Verwurzelung vor Ort hinzu. Bei ihnen folgt sie nicht allein aus der „unbeweglichen Sache“ (Gebäude/Wohnungen), sondern bei ihr sind Eigentümer/Gesellschafter, Vermieter/Verwalter und Nutzer/Mieter praktisch personenidentisch und infolgedessen auch höchst selbst vor Ort in der Kommune präsent und aktiv. Eine Wohnungsgenossenschaft ist damit wohl der ausgeprägteste Gegenentwurf zu einer global agierenden, anonym wirtschaftenden und rein renditeorientierten Kapitalgesellschaft. Zu einer „(Wander-)Heuschrecke“ ist sie geradezu das Gegenstück! Und eine eG ist – im Unterschied zu einer AG/GmbH allgemein – weder durch eine solche noch überhaupt einen Dritten übernehmbar. Ihre Art der bedarfsorientierten, mitgliedernützigen Förderwirtschaft macht sie auch krisen- und insolvenzfester als alle anderen Arten des Wirtschaftens.¹² In all dem liegen der besondere Wert, die Bedeutung und die Unverwechselbarkeit einer Wohnungsgenossenschaft begründet. Das macht sie – wie die Wohnungsgesellschaft einer Kommune selbst – zu einem dauerhaften und gewichtigen lokalen Player und Stakeholder vor Ort, wo sich Sitz und Verwaltung

¹² Beuthien (2009), 23 ff (26 ff).

sowie alle Ansprechpartner für die Kommune befinden. Sie erhöht die Standortqualität und steigert die Lebensqualität der Menschen.

Demgegenüber verfolgt ein kapitalgesellschaftliches Wohnungsunternehmen in privater Hand nicht nur andere Ziele, diese Ziele sind – mangels Identität der Handelnden und Beteiligten – zusätzlich widerstreitend. Ihre Präsenz vor Ort reicht nicht annähernd an die einer Wohnungs-eG. Die Bewohner sind Mieter fremder Wohnungen und nicht wie die Nutzer einer eG Quasi-Eigentümer ihrer Wohnung. Bei ihnen bleibt die Rendite weder im Objekt noch in der Kommune vor Ort. Im Regelfall fließt sie an nicht ortsansässige Kapitalanleger. Auch Management und Verwaltung sitzen regelmäßig an einem anderen Ort. Auf den ersten Blick haben kommunale Wohnungsunternehmen in der Rechtsform der AG oder GmbH mit der als Allein- oder Hauptgesellschafter hinter ihnen stehenden Kommune lediglich einen anderen Leistungsempfänger der Rendite. Reine Privatinvestoren und öffentliche Investoren unterscheiden sich freilich schon in den Ausgangsbedingungen und den zugrundeliegenden Interessen. Bei der Kommune sind diese vorgegeben durch einen bestimmten Rahmen an zu erfüllenden kommunalen Wohnungsaufgaben, bei rein kapitalgesellschaftlichen Wohnungsunternehmen allein durch selbstbestimmte Anlagegewinninteressen.

Insofern ist die Ausgangs- und Interessenlage der Kommunen im Bereich der Wohnungswirtschaft unter dem Strich eher mit derjenigen einer Wohnungsgenossenschaft vergleichbar. Bei den Kommunen geht es i. d. R. vorrangig darum, auch denjenigen Bürgern der Gemeinde zum Wohnen vor Ort zu verhelfen, die – wie es *Eeckhoff* in seinem Beitrag formuliert – weniger mietvertragsfähig sind. Ziel einer Wohnungsgenossenschaft ist es, als Selbsthilfeeinrichtung die örtlichen Mitglieder durch das Überlassen von Wohnraum sowie das Erbringen von wohnbegleitenden Dienstleistungen zu fördern. Warum sollte nicht versucht werden, beide Zielsetzungen „unter einen Hut“ zu bringen? Das drängt sich umso mehr auf, als beide – Kommunen wie Wohnungsgenossenschaften – vor Ort weithin vor gleichen, wachsenden Herausforderungen stehen. Als Stichworte seien hier nur genannt: Überalterung, Abwanderung, Leerstände/Rückbau und Migration/Integration. Unterfüttert man das mit Zahlen und Fakten, zeigt schon allein der Blick auf einige Eckpunkte im Genossenschaftssektor die Bandbreite der anstehenden Aufgaben: Für die Gesamtgruppe der Wohnungsgenossenschaften ist zunächst der hohe Bestand an älteren Wohnungen und deren Lage sowie überalterte Mitgliederbestände auffällig. Während in Westdeutschland rund 50% der Genossenschaftswohnungen in Siedlungen der 1950er und 1960er Jahre liegen, entstanden in Ostdeutschland zwischen 1970 und 1980 rund 60% der Genossenschaftswohnungen vornehmlich in Plattenbauweise. Aktuell leben heute mit 40% überwiegend Einpersonenhaushalte in Wohnungsgenossenschaften. Die wichtige Zielgruppe der Familienhaushalte ist demgegenüber mit nur 20% in Westdeutschland und 14% in Ostdeutschland vertreten. Den Grund dafür sieht man im Wesentlichen in den Wohnungsgrößen, die den heutigen Bedürfnissen weithin nicht mehr

entsprechen.¹³ Bemerkenswert ist ferner, dass mehr als die Hälfte der Genossenschaftsbewohner älter ist als 50 Jahre. Der Anteil der Rentner liegt bei rund 40%.¹⁴

Für alle Wohnformen gilt, dass die Zahl der allein lebenden Senioren, die ihren Alltag nicht mehr bewältigen können, weiter zunehmen wird, während es – umgekehrt – zunehmend an eigenem Nachwuchs mangeln wird. Besonders bemerkenswert ist, dass die aktuelle Altersstruktur der Mitglieder von Wohnungsgenossenschaften schon heute der Alterstruktur entspricht, die für die Entwicklung unserer Gesellschaft im Jahr 2030 prognostiziert wird.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die jüngst vom *Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)* im Auftrag des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* und des *Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* durchgeführte Evaluation der Empfehlungen der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften die „Zusammenarbeit zwischen Wohnungsgenossenschaften und Kommunen“ als einen wesentlichen Handlungsschwerpunkt für beide Seiten definiert, und zwar i. W. auf folgenden Feldern:

- Quartiersentwicklung, Infrastrukturausstattung sowie Stadtentwicklungsplanung
- genossenschaftliche Bestände in innenstädtischen Lagen
- Integration von Zuwanderern
- neue Wohnformen und Marktnischen

Beide – Wohnungsgenossenschaften und Kommunen – haben ein hohes Interesse an einem vitalen gemeindlichen Leben; wobei von Bewohnergruppen aus beiden Lagern die Bereitstellung von sicherem Wohnraum als wichtigstes (Förder-)Ziel genannt wird. Dem „sicheren Wohnraum“ sind dabei nicht nur Nennungen wie lebenslanges Nutzungsrecht und Schutz vor Verkauf und Eigenbedarfskündigung zuzurechnen, sondern – über die allgemeine Versorgung mit Wohnraum hinaus – auch das Angebot von wohnbegleitenden und -nahen Leistungen, die nach Zielgruppen (z. B. Alter, Einkommen, Betreuungsbedarf, etc.) und deren unterschiedlichen Möglichkeiten (z. B. Einkommen) und Bedarfen (z. B. kinder- oder seniorengerecht) differenzieren. Diese weithin gleichgelagerte Ausgangs- und Interessenlage führt schließlich zur Frage, ob es dann nicht sinnhaft ist, dass sich die Kommunen künftig zur Lösung der kommunalen Wohnraumversorgung gleich selbst der Rechtsform der eG bedienen, wie dies inzwischen auf anderen Feldern (z. B. kommunale Energie- und Gesundheitsversorgung) auch bereits vielfach erfolgreich praktiziert wird. Dafür könnte der Schlüssel hier wie dort ein besonders ausgestaltetes „Genossenschaftliches PPP-Model“¹⁵ sein.

¹³ Vgl. *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW* (2004), 231.

¹⁴ Vgl. *Beuerle* (2009), 7 f.

¹⁵ Vgl. *Karner, Rössl, Weismeier-Sammer* (2010).

4 Strategischer Lösungsansatz: „Kommunale Wohnungsgenossenschaft“

Den Weg dorthin (anstelle der bisher gängigen kommunalen Wohnungsgesellschaften in der Rechtsform der AG und GmbH) weisen die an die Kommunen gestellten Anforderungen bei gleichzeitig enger werdenden Finanzierungsgrenzen. Diese zwingen – auf Seiten der Bürger – generell zu mehr „Bürger-Engagement“ in kommunalen Aufgabebereichen und zu innovativen, kapitalschonenden Lösungsmodellen, um Projekte zu realisieren, die ohne das Zutun der Bevölkerung oder Teilen davon nicht realisierbar wären. Die Kette der Vorteile solcher Überlegungen lautet: Kosteneinsparungen, Motivation durch Partizipation, direkte Mitgestaltungsmöglichkeiten, Stärkung der Eigeninitiative und Mitverantwortung für das Gemeinwohl. Dabei mag der bereits oben zitierte (öffentliche) Kinderspielplatz als Einrichtung einer Wohnungs-eG hier nur als kleines Beispiel zum Stichwort Infrastrukturmaßnahmen dienen.

Die Rechtsform der eG ist der passende Organisationsrahmen für diese Art einer nachhaltigen strategischen Kooperation zwischen Kommune und Bürgern zur Wohnraumversorgung, soweit der Dreiklang der gemeinsamen Ziele „sicher – preiswert – qualitativ angemessen“ lautet. Für diesen Fall lassen sich die einzelnen Aufgaben- und Interessenlagen (hier zugleich z. B. im Sinne des § 123 GO LSA) aller Beteiligten durch entsprechende Gestaltungsmaßnahmen unter einen genossenschaftlichen Hut bringen. Das soll das nachfolgende Schaubild plastisch machen. In der oberen Hälfte zeigt es die herkömmlichen Mitgliederförderkreisläufe einer eG auf; und zwar ausgehend vom Kern (nutzende Mitglieder) bis hin zu den Rändern (mittelbare Mitgliederförderung durch Dritte) sowie darüber hinaus, soweit eine Förderleistung im Einzelfall auch noch den Nebeneffekt hat (z. B. o. g. Kinderspielplatz), dass sie zusätzlich positiv ausstrahlt auf das Gemeinwesen.

In der unteren Hälfte zeigt Abbildung 4 wie sich (z. B. für eine Kommune) – umgekehrt und vom Gemeinwesen und öffentlichen Aufgaben her kommend – das Genossenschaftsformat für ein förderwirtschaftliches PPP-Modell öffnen und bis zum Kern erschließen lässt. Darin könnten sich Bürger mit Bedarf an örtlichem Wohnraum als nutzende Mitglieder einer eG, die Kommune als so genanntes investierendes Mitglied und etwaige Sponsoren (z. B. örtliche Arbeitgeber, Banken, Sparkassen, etc.) als so genannte fördernde Mitglieder in der eG wiederfinden. Raum für diesen integrierten Lösungsansatz gibt nicht zuletzt die Gesetzesnovelle von 2006 und die damit eröffnete Differenzierung und Verteilung der Rollen nach nutzenden, fördernden und investierenden Mitgliedern einer eG (vgl. Abbildung 3).

In diesem hier nur grob skizzierten Grundkonzept wird der Kommune (gegen die Sorge vor Kontrollverlust) eine starke Aufsichtsfunktion (Aufsichtsrat) und auch sonst ein hinreichender Einfluss durch entsprechende Vertragsgestaltung eingeräumt.¹⁶ Der Einfluss

¹⁶ Zu den entsprechenden Anforderungen der landesgesetzlichen Gemeindeordnungen siehe z. B. § 117 Abs. 1 Nr. 1.-6. GO LSA und § 122 Abs. 1 Nr. 1.-4. HGO.

Zwar erweist sich die eG damit nicht als Paradebeispiel zur Lösung akuter finanzieller Schieflagen von Kommunen, wohl aber als ein vorzugswürdiges Gemeinschaftsmodell zur nachhaltigen Stärkung der Handlungsfähigkeit und Selbstbestimmung der Kommunen auf dem Feld der Wohnraumversorgung. Über zusätzliche (dach-)genossenschaftliche Kooperationen¹⁸ von Kommunen untereinander sowie durch gezielte Verbundbildung können alle Partner weitere und interkommunale Netzwerkvorteile ziehen.

5 Fazit und Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich damit auf die Ausgangsfragen und für die Bedeutung der Wohnungsgenossenschaften für die kommunale Wohnungswirtschaft zunächst stichwortartig folgendes festhalten: (Wohnungs-)Genossenschaften

- sind näher an den Menschen und deren Grundbedürfnissen
- bieten allen Beteiligten „mehr als ein Dach über dem Kopf“
- haben ein auf Selbstförderung ausgerichtetes Zielsystem zur Problemlösung vor Ort
- und sind damit eine Versorgungsform mit Vorsprung für Regionales Zukunftsmanagement

Bezogen auf die Ausgangsüberschrift fällt die Zusammenfassung wie folgt aus: Die Bedeutung von genossenschaftlichen Arrangements im Bereich der Wohnungswirtschaft erschließt sich letztlich allein aus der besonderen Genossenschaftsidee und der arteigenen Grundstruktur und Funktionsweise einer eingetragenen Genossenschaft (eG). Beides macht genossenschaftliches Wohnen zu einer Alternative, genauer einem Gegenentwurf zum Leben in Individualeigentum wie zum Wohnen zur Miete bei Dritten. Bei einer eG ist ein Wohnungsinhaber rechtsformbedingt Mitglied (Teilhaber) und Nutzer in einem, quasi Mieter und zugleich auch Vermieter. Seine Förderung durch die eG erfolgt daher direkt und natural in Form der Bereitstellung von sicherem, preiswertem und qualitativ angemessenem Wohnraum sowie von Diensten rund um das Wohnen. Anders ausgedrückt: Genossenschaftlich initiierte und organisierte Wohnraumversorgung setzt auf Selbsthilfe vor Ort, nämlich darauf, den einzelnen Wohnungssuchenden selbst zu befähigen, sich (zusammen mit anderen) mit eigengenutztem Wohnraum zu versorgen. Im genossenschaftlichen Selbsthilfeprinzip selbst liegt mithin letztlich die eigentliche Bedeutung dieser Versorgungsform – sowohl für wohnraumsuchende Bürger als auch für die kommunale Wohnungspolitik angesichts ihrer besonderen Herausforderungen. Wohnungsgenossenschaften bieten daher „Mehr als ein Dach über dem Kopf“.

¹⁸ Siehe dazu *Brunner, Friebel, Hanrath, Weber* (2007).

Literaturverzeichnis

- Beuerle, I.* (2009): Mitgliederförderung in Wohnungsgenossenschaften und deren mögliche Auswirkungen auf das Gemeinwesen. Master Thesis an der Hochschule München, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften.
- Beuthien, V.* (2009): Genossenschaften in der Finanzkrise, in: Marburger Beiträge zum Genossenschaftswesen, Bd. 54, Marburg.
- Beuthien, V.* (2010): Genossenschaftsgesetz mit Umwandlungs- und Kartellrecht sowie Statut der Europäischen Genossenschaft. 15. Auflage, München.
- Beuthien, V.; Dierkes, S.; Wehrheim, M.* (2008): Die Genossenschaft – Recht, Steuer, Betriebswirtschaft. Berlin.
- Beuthien, V.; Hanrath, S.; Weber, H.-O.* (2008): Mitglieder-Fördermanagement in Genossenschaftsbanken, in: Marburger Schriften zum Genossenschaftswesen, Bd. 106, Göttingen.
- Brunner, D.; Friebel, J.; Hanrath, S.; Weber, H.-O.* (2007): Praxisleitfaden Dachgenossenschaften in der Wohnungswirtschaft, Sondergutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Modelle genossenschaftlichen Wohnens“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR: http://www.bbsr.bund.de/nn_23550/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/ErschliessenVonGenossenschaftspotenzialen/05__Veroeffentlichungen.html, Zugriff am 19.01.2010.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)* (2004): Wohnungsgenossenschaften, Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, Berlin.
- Deutscher Bundestag* (2009): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Drucksache 16/13325 vom 04.06.2009.
- George, W.; Bonow, M.; Weber, H.-O.* (2008): Regionale Energieversorgung als Chance zukunftsfähiger Ziel- und Ressourcensteuerung in der Energiewirtschaft, in: W. George, M. Bonow (Hrsg.), Regionales Zukunftsmanagement. Band 2: Energieversorgung, 29 ff., Berlin u. a.
- Gesamtverband der deutschen Wohnungswirtschaft (GdW)* (2009): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2008/2009.
- Karner, A.; Rössl, D.; Weismeier-Sammer, D.* (2010): Genossenschaftliche Erfüllung kommunaler Aufgaben in PCP-Modellen: Typen und Determinanten einer erfolgreichen Entwicklung, in: H.-H. Münkner, G. Ringle (Hrsg.), Neue Genossenschaften und innovative Aktionsfelder – Grundlagen und Fallstudien. Marburger Schriften zur genossenschaftlichen Kooperation, Bd. 108, Baden-Baden.

- Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt* (2005): Zulässigkeit, Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform. Leitfaden Nr. 1 für kommunale Entscheidungsträger, Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Unternehmen sowie Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen der Kommunen.
- Weber, H.-O.* (1984): Die eingetragene Genossenschaft als wirtschaftlicher Sonderverein, in: Marburger Schriften zum Genossenschaftswesen, Bd. 60, Göttingen.
- Weber, H.-O.* (2009): Kunde, Produkt oder Mitglied – Was hat Vorrang im Geschäftsmodell des genossenschaftlichen Finanzverbundes?, in: M. Schöpflin, F. Meik, H.-O. Weber, J. Bandte (Hrsg.), Von der Sache zum Recht. Festschrift für Volker Beuthien zum 75. Geburtstag. München, 371 ff.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH

Hausanschrift: Delitzscher Straße 118, 06116 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 16 02 07, 06038 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53 - 60, Telefax: (03 45) 77 53 820

ISBN 978-3-941501-12-6 (Print)

ISBN 978-3-941501-13-3 (Online)