

Michael Voigtländer

Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen

Seit 1997 wurden rund 700 000 Wohnungen aus öffentlicher Hand privatisiert. Welche Auswirkungen hat diese Maßnahme auf den Wohnungsmarkt? Ist es aus sozialpolitischen Gründen notwendig, dass Wohnungen in öffentlichem Besitz verbleiben? Kann die sozialpolitische Komponente auch mithilfe von Belegungsrechten gelöst werden?

Seit einigen Jahren haben ausländische Investoren deutsche Wohnungen als Anlageklasse entdeckt. International haben sich die Wohnimmobilienpreise in den letzten Jahren rasant entwickelt. Im Zeitraum von 2000 bis 2005 sind laut Angaben der OECD die realen Wohnimmobilienpreise in Australien, Frankreich, Großbritannien, Irland, Spanien, in den USA und einer Vielzahl weiterer Länder um mehr als 40% gestiegen.¹ Nur in Deutschland und Japan stagnieren sie. Dies weckt aus der Perspektive der Investoren die Hoffnung, dass der deutsche Immobilienmarkt nachziehen wird. Hierfür spricht unter anderem, dass die Mieten seit 1999 in realer Betrachtung rückläufig waren, in den letzten 35 Jahren dagegen durchschnittlich real um 0,6% pro Jahr gestiegen sind. Der reale Rückgang der Mieten in den letzten Jahren ist dabei insofern als Besonderheit zu betrachten, weil bei immer noch steigenden Haushaltszahlen geeignete Baugrundstücke immer knapper werden und somit die Bestandsgrundstücke immer weiter an Wert gewinnen, was sich auch in den Mieten niederschlagen sollte. Die Investoren folgen jedoch nicht nur der Logik des Marktzyklus-Gedankens. Außerdem vermuten sie Effizienzpotenziale in der Bewirtschaftung und der Finanzierung der Immobilien. So wird davon ausgegangen, dass durch die Bündelung und Optimierung der Materialbeschaffung, der Organisation und der Finanzierung, etwa durch den Einsatz von Verbriefungen, erhebliche Kosten gespart werden können. Demzufolge wurden vornehmlich große Wohnungsportfolien von den Private-Equity-Gesellschaften erworben, bei denen die Bewirtschaftungs- und Finanzierungsvorteile besonders zum Tragen kommen.

Dr. Michael Voigtländer, 32, ist Leiter der Forschungsstelle Immobilienökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Tatsächlich sind die Investoren bei ihrer Suche nach geeigneten Objekten schnell fündig geworden. Große Industrieunternehmen wie Thyssen Krupp oder E.On haben sich gern von ihren Werkswohnungen getrennt. Darüber hinaus waren auch Bund und Länder sehr aktiv. Seit 1997 wurden etwa 700 000 öffentliche Wohnungen privatisiert, unter anderem die Eisenbahnerwohnungen, der Wohnungsbestand der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) sowie die Berliner Wohnungsgesellschaft GSW.²

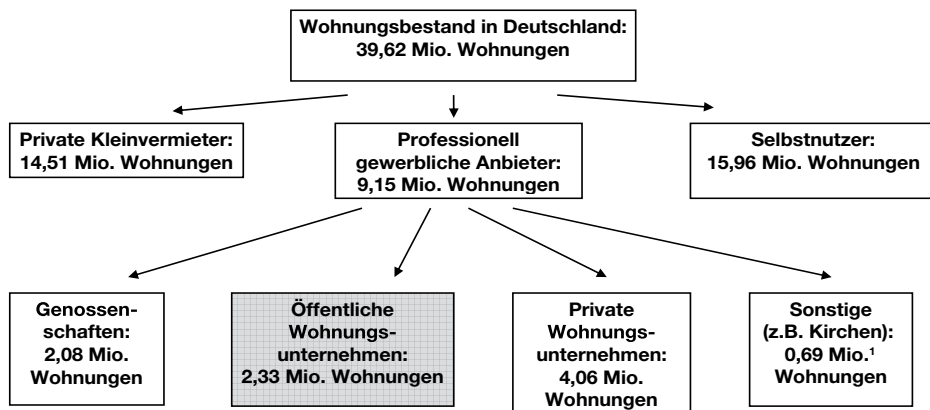
Ein weiteres großes Privatisierungspotenzial findet sich bei den Städten und Gemeinden. Noch befinden sich etwa 2,3 Mio. Wohnungen in öffentlicher Hand, davon etwa knapp 2 Mio. bei den Kommunen. Damit stellt der Staat etwa 13% des Mietwohnungsbestands (vgl. Abbildung). Viele Kommunen in Deutschland wollen dem Beispiel Dresdens folgen und ihre Schulden durch den Verkauf ihrer Wohnungen verringern oder vollständig tilgen. Etwa 40% der Kommunen planen bereits eine Verringerung ihrer Bestände, wobei als wesentliches Motiv neben dem Schuldenabbau die Auflösung des Investitionsstaus in den Wohnungsbeständen genannt wird.³ Ob diese Pläne jedoch realisiert werden können, ist derzeit offen. Besonders nach dem Verkauf der WoBa in Dresden gab es Proteste von Mieterverbänden und Sozialpolitikern. In Freiburg wurde Ende 2006 der Verkauf der Stadtbau durch einen Bürgerentscheid gestoppt, was viele Bürgermeister dazu bewogen hat, ähnliche Pläne einstweilen zu

¹ Vgl. OECD: Economic Outlook, Nr. 78 (Dezember), Paris 2005, S. 123–154.

² Vgl. J. Vesper u.a.: Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Forschungen, Heft 124, Bonn 2007.

³ Vgl. PriceWaterhouseCoopers: Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell? – Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden, Berlin 2006, S. 7.

Der Wohnungsmarkt in Deutschland im Jahr 2006



¹ Einschließlich Wohnungen, die von professionell-gewerblichen Anbietern für Dritte verwaltet werden.

Quelle: J. Vesper u.a.: Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Forschungen, Heft 124, Bonn 2007, S. 26.

rückzustellen. Bundespolitisch hat sich der Vorbehalt gegen den Verkauf öffentlicher Wohnungen bereits in dem weitgehenden Ausschluss von Wohnimmobilien aus dem Gesetz über die Einführung von Real Estate Investment Trusts in Deutschland niedergeschlagen.⁴

Die Gegner einer Privatisierung befürchten vor allem Nachteile für sozial schwache Mieter. Mit dem Thema „Stadttrendite“ wird zudem versucht, die besonderen Vorteile einer öffentlichen Wohnungsbewirtschaftung für die Stadtentwicklung herauszustellen. Diese Argumente sollen im Folgenden kritisch diskutiert werden. Schließlich bietet das große Interesse privater Investoren an öffentlichen Wohnungen die besondere Chance, die Rolle der Kommunen in der Wohnungspolitik neu zu überdenken.

Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft

Die meisten öffentlichen Wohnungsgesellschaften in Westdeutschland entstanden in den Zeitabschnitten nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg.⁵ Die Wohnungsnot nach den Weltkriegen war besonders groß, so dass sich der Staat für ein umfangreiches Engagement in der Wohnungswirtschaft entschied. Da die Kapitalmärkte in dieser Zeit wenig funktionstüchtig waren und kaum privates Kapital zur Verfügung stand, sah man nur wenige Alternativen zu dem öffentlichen Unternehmertum. Mit dem sozialen Wohnungsbau legte man jedoch alsbald ein Programm auf, dass

⁴ Vgl. z. B. das Diskussionspapier von F. Pronold, O. Runde: Heuschrecken vor der Wohnungstür, Berlin 2006.

⁵ Vgl. K.-H. Peters: Wohnungspolitik am Scheideweg, Berlin 1984.

auch die privaten Unternehmen einbezog. Hierdurch stand automatisch nach der Mietbindungsdauer ein rein privates Angebot zur Verfügung – ein Schlüssel zur Erklärung des gut aufgestellten Mietwohnungsmarktes in Deutschland.⁶

Im Osten Deutschlands entstanden die kommunalen Wohnungsgesellschaften hingegen im Zuge des Transformationsprozesses. Etwa 57% der Mietwohnungen in der DDR waren in Staatsbesitz.⁷ Sofern die ursprünglichen Eigentumsverhältnisse nicht geklärt werden konnten, gingen diese Wohnungen an die jeweiligen Städte und Gemeinden über, denen jedoch das Altschuldenhilfe-Gesetz die schrittweise Teilprivatisierung auferlegte.

Die öffentlichen Wohnungsgesellschaften sind folglich das Produkt historischer Sondersituationen. Dies macht sie erklärlich, rechtfertigt jedoch noch nicht deren Weiterführung. Schließlich stehen öffentliche Unternehmen in Widerspruch zu einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.

Generell gilt, dass es zwischen dem Staat und den Unternehmen eine Arbeitsteilung gibt. Der Staat gibt den Ordnungsrahmen vor, innerhalb dessen Haushalte und Unternehmen agieren und ihre Ziele verfolgen. Als Anbieter tritt der Staat nur bei der Herstellung öff-

⁶ Vgl. M. Voigtländer: Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum – Zwei Seiten einer Medaille, in: Verband Deutscher Pfandbriefbanken: Mietwohnungsmarkt und Wohneigentum, Berlin 2007, S. 19-22.

⁷ Vgl. C. Schröder: Möglichkeiten und Auswirkungen der Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes, Kölner Texte & Thesen, Nr. 46, Köln 1998, S. 19.

fentlicher Güter auf, bei denen gemäß Definition keine private Bereitstellung erwartet werden kann. Tritt der Staat als Anbieter privater Güter auf, folgen unweigerlich Interessenkonflikte. Schließlich nimmt der Staat als Unternehmer sowohl die Rolle des Schiedsrichters ein, der die gesellschaftlichen Regeln überwacht, als auch diejenige des Spielers, der unter den gegebenen Umständen den größtmöglichen Gewinn erzielen möchte.⁸ Es besteht daher latent die Gefahr, dass die öffentlichen Unternehmen Vorteile zulasten der Konkurrenz ausspielen.

Allerdings ist ein anderer Fall wahrscheinlicher und auch häufiger belegt. Da die öffentlichen Unternehmen von ihren Eigentümern, den Bürgern, nur unzureichend kontrolliert werden können, bestehen für sie weniger Anreize wirtschaftlich zu arbeiten. Ähnlich wie Bürokratien wachsen daher auch öffentliche Unternehmen über das effiziente Maß hinaus und neigen zur Ressourcenverschwendung.⁹

Für die politischen Entscheidungsträger besteht darüber hinaus der Anreiz, die öffentlichen Unternehmen für eigene Zwecke einzusetzen. So werden gegebenenfalls über die Unternehmen Projekte finanziert, die über den Haushaltsprozess nur schwer durchgesetzt werden können. Bekannt ist auch, dass bei der Besetzung der Unternehmensführung bisweilen politische vor wirtschaftlichen Erwägungen stehen.

Als Konsequenz dieser Fehlanreize ist vielfach zu beobachten, dass die öffentlichen Unternehmen eine deutlich geringere Rendite erzielen als die privatwirtschaftliche Konkurrenz. Die Unternehmensberatung McKinsey wies zum Beispiel nach, dass die Rendite öffentlicher Wohnungsunternehmen etwa 2 bis 3 Prozentpunkte geringer war als diejenige der privaten Wohnungsgesellschaften.¹⁰

Aus diesen Überlegungen folgt, dass es einer guten Begründung für ein Festhalten an öffentlichen Wohnungsunternehmen bedarf. Nur wenn öffentliche Wohnungsunternehmen zur Beseitigung von Marktunvollkommenheiten benötigt werden oder aber sie als besonders effiziente Instrumente zur Erfüllung der sozialpolitischen Ziele gewertet werden, lässt sich die Fortführung der Unternehmen trotz marktgerechter Angebote von privater Seite legitimieren. Entgegen

der öffentlichen Diskussion muss aus ökonomischer Sicht die Beweislast also umgedreht werden: Es bedarf keiner Argumente für den Verkauf, sondern es bedarf überzeugender Argumente, warum nicht verkauft werden sollte.

Sozialpolitik ohne subventionierte Wohnungen

Mit der Gründung der meisten öffentlichen Wohnungsgesellschaften wurden soziale Ziele verfolgt. Schließlich sollten in Zeiten der Wohnungsnot bedürftige Haushalte mit bezahlbarem Wohnraum versorgt werden. Diese Zielsetzung wurde auch steuerlich unterstützt, indem den Gesellschaften der Status der Gemeinnützigkeit zugestanden wurde. Demnach waren sie von der Besteuerung ausgeschlossen, solange sie nur eine moderate Rendite erzielten und sich ihr Angebot vornehmlich an niedrige und mittlere Einkommensklassen richtete. Im Jahr 1990 wurde die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Wohnungsgesellschaften jedoch abgeschafft. Seitdem sind die öffentlichen Wohnungsgesellschaften in ihrer Zielsetzung frei und bestimmen ihre Mietpolitik im Rahmen der gesetzlichen Regelungen selbst. Wie eine Umfrage unter kommunalen Wohnungsgesellschaften zeigt, vermieteten etwa 43% der Gesellschaften im Jahr 2006 zu den gleichen Konditionen wie die privaten Anbieter.¹¹ Die Unterstützung sozial schwächerer Haushalte mit verbilligtem Wohnraum ist unter den kommunalen Wohnungsgesellschaften demnach längst keine Selbstverständlichkeit mehr.

Unter Effizienzgesichtspunkten ist dies ausdrücklich zu begrüßen. Eine Subvention über verringerte Mieten weist schließlich die typischen Nachteile eines gebundenen Transfers auf. Bei freier Verfügung über die Subvention können die Haushalte regelmäßig ein höheres Nutzenniveau erzielen, weil ihre Nachfrageentscheidung nicht zugunsten eines bestimmten Gutes verzerrt wird. Vor allem zeigt jedoch das Beispiel des sozialen Wohnungsbaus, dass subventionierte Mieten eine sehr geringe Treffsicherheit aufweisen. Die Fehlbelegungsquote im sozialen Wohnungsbau wird auf 40 bis 50% geschätzt.¹² Dabei ist zu berücksichtigen, dass etwa ein Viertel aller Mieterhaushalte Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein hat, also das Bedürftigkeitskriterium sehr weit gefasst wurde. Durch

⁸ Vgl. G. Brennan, J. M. Buchanan: Die Begründung von Regeln, Kap. 2, Tübingen 1993.

⁹ Vgl. W. A. Niskanen: Bureaucracy and Representative Government, Chicago/New York 1971.

¹⁰ Vgl. McKinsey: Auf Schatzsuche, in: McK Wissen – Public Sector, Nr. 13, Düsseldorf 2005, S. 40-44.

¹¹ In den alten Bundesländern liegt der Anteil bei 38%, in den neuen Ländern bei 59%. Vgl. PriceWaterhouseCoopers: Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell? – Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden, Berlin 2006, S. 7.

¹² Vgl. z.B. V. Stern: Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 93, Bonn 2001, S. 69; und J. Kirchner: Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte, Wiesbaden 2006, S. 109.

Wohngeldzahlungen oder die Übernahme von Unterhaltskosten im Rahmen der sozialen Grundsicherung kann den Haushalten wesentlich zielgenauer geholfen werden, weil die Bedürftigkeit regelmäßig überprüft wird. Alle Versuche, die mangelnde Treffsicherheit des sozialen Wohnungsbaus über eine Fehlbelegungsabgabe zu kompensieren, sind bislang fehlgeschlagen, weil es neben Verwaltungsproblemen vor allem an dem politischen Willen mangelt, einmal gewährte Vorteile wieder abzuschöpfen.¹³

Aus effizienztheoretischer Sicht könnte die Bereitstellung verbilligter Wohnungen nur dann überzeugen, wenn hiermit ein Informationsproblem gelöst werden soll. Bei Transfers kann die Leistungsbereitschaft der Empfänger oft nur unzureichend geprüft werden. So ist es für die Sozialämter beispielsweise nicht ohne weiteres feststellbar, ob ein Transferempfänger das gebotene Engagement zeigt, um seine Hilfsbedürftigkeit zu überwinden. Sofern nun die verbilligten Wohnungen in einer Qualität angeboten werden, bei der nur Haushalte mit einer tatsächlichen Bedürftigkeit eine Nachfrage entfalten, könnten Fehlanreize aufseiten der Empfänger gemindert werden. In der Diskussion um öffentliche Wohnungen wird jedoch der Verkauf der Wohnungen gerade mit der Angst vor fallenden Qualitätsstandards begründet. Außerdem zeigt die hohe Fehlbelegungsquote im sozialen Wohnungsbau, dass die Qualität der Wohnungen auch Haushalte aus der Mittelklasse anspricht. Rund die Hälfte der Sozialwohnungen befindet sich in der Hand öffentlicher Wohnungsgesellschaften. Daneben sprechen natürlich Segregationsprobleme dagegen, Sozialpolitik über qualitativ minderwertige Wohnungen zu betreiben.

Zugangsprobleme über Belegungsrechte lösen

Neben dem Zahlungsproblem kann auf dem Wohnungsmarkt auch ein Zugangsproblem auftreten. Bestimmte Gruppen von Haushalten können unabhängig von ihrer finanziellen Situation Schwierigkeiten haben, auf dem Wohnungsmarkt eine passende Wohnung zu finden, weil die Wohnungseigentümer ein erhöhtes Risiko in der Vermietung an diese Gruppen vermuten. Da eine Preisdifferenzierung nicht möglich ist, kommt es zu einer Rationierung des Wohnungsmarktes für diese Gruppen. Betroffen hiervon sind vor allem Haftentlassene und Drogenkranke, aber auch Ausländer, Alleinerziehende oder Familien mit vielen Kindern.¹⁴ Nach

Sautter¹⁵ sind nun besonders die öffentlichen Wohnungsgesellschaften gefordert, diesen Gruppen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu gewähren. Allerdings sind die öffentlichen Gesellschaften hierzu genauso wenig verpflichtet wie zu einer Vermietung unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete. Ob den fraglichen Gruppen der Zugang also tatsächlich erleichtert wird, hängt von dem Gutdünken der jeweiligen Wohnungsgesellschaft ab. Darüber hinaus ist es zur Lösung des Zugangsproblems nicht nötig, dass die Kommunen über eigene Wohnungen verfügen.

Im Kern besteht das Zugangsproblem darin, dass die Vermieter für die Übernahme der Vermietungsrisiken bei bestimmten Gruppen nicht entschädigt werden. Daher entscheiden sie sich im Zweifelsfall immer für die Vermietung an das geringere Risiko. Über den Kauf von Belegungsrechten aus dem Bestand kann dieses Problem jedoch gelöst werden. Im Gegenzug für einen Einmalbetrag oder eine laufende Vergütung erhält die Kommune das Recht, die Wohnung mit von ihr ausgewählten Haushalten zu belegen. Das Belegungsrecht kann sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. So könnte die Kommune sich beispielsweise bereit erklären, eine Bürgschaft für die Mietzahlungen zu übernehmen oder eine besondere Betreuung der Haushalte zu gewährleisten, um die Kosten für das Belegungsrecht gering zu halten. Wichtig ist es in jedem Fall, dass die Auswahl der Haushalte vonseiten der Kommune eng gefasst wird, beispielsweise indem sie dem Vermieter bei Freiwerden einer Wohnung mit Belegungsrecht eine Liste mit drei Mietern vorlegt, von denen der Vermieter einen aussuchen muss. Damit hat die Kommune die Möglichkeit, gezielt Haushalte aus einer Notfallkartei zu berücksichtigen. Im Vergleich zu dem Einsatz eigener Wohnungen besteht für die Kommunen der große Vorteil darin, dass die Belegungsrechte flexibler an den Bedarf angepasst werden können. Schließlich können weitere Belegungsrechte gekauft werden, sobald der Bedarf sehr hoch ist, oder man verzichtet auf eine Verlängerung der Belegungsrechte, wenn der Bedarf zurückgeht. Im Fall der öffentlichen Wohnungen müssten dagegen neue Wohnungen gebaut oder gekauft werden, die auch dann fortbestehen, wenn es keinen adäquaten Bedarf gibt. Letztlich werden durch die Bewirtschaftung von eigenen Wohnungen erhebliche Mittel gebunden und größere Risiken getragen als beim Kauf von Belegungs-

¹³ J. Eekhoff: Wohnungspolitik, 2. Aufl., Tübingen 2002, S. 180.

¹⁴ Vgl. J. Eekhoff u.a.: Wohnungswirtschaft als Partner der Wohnungspolitik: Entwicklungen und Perspektiven in: NRW, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 2000, S. 35.

¹⁵ Vgl. H. Sautter: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte, Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Darmstadt 2005, S. 92.

rechten. Indem die Kommunen Belegungsrechte im Bestand räumlich differenziert erwerben, wird außerdem der sozialen Segregation sehr effizient entgegen gewirkt. Bei kommunalen Wohnanlagen können sich dagegen die Problemhaushalte kumulieren, was hohe soziale (Folge-)Kosten nach sich zieht.

Je nach Ausgestaltung der Belegungsrechte fallen unterschiedliche Kosten für die Kommune an. Generell gilt, dass der Wert des Belegungsrechts von der Lage und Qualität des Mietobjekts, dem Umfang der Mitspracherechte bei der Mieterauswahl, den Gewährleistungspflichten der Kommune und vor allem von der allgemeinen Lage am Wohnungsmarkt abhängt.¹⁶ Die Kalkulation der Preise für die Belegungsrechte ist damit nicht einfach. Die Erfahrungen aus Belgien, wo es dieses Instrument seit Anfang der achtziger Jahre gibt, zeigen, dass es eine Weile dauert, bis Angebot und Nachfrage zusammenfinden. In Deutschland ist es erst seit 2001 möglich, die Mittel aus dem sozialen Wohnungsbau für den Erwerb von Belegungsrechten aus dem Bestand einzusetzen. Um angemessene Marktpreise zu bestimmen, hat die Expertenkommission Wohnungswirtschaft schon 1995 vorgeschlagen, die Preise für die Belegungsrechte über ein Auktionsverfahren zu ermitteln.¹⁷

Für den Verkauf der kommunalen Wohnungen spielt die Marktpreisbestimmung für Belegungsrechte jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Ähnlich wie bei solchen Verkäufen eine Sozial-Charta ausgehandelt wird, können sich die Kommunen schließlich die Belegungsrechte für einen Teil der Wohnungen sichern. So hat beispielsweise die Stadt Dresden beim Verkauf der Woba 8000 Belegungsrechte behalten. Dabei ist es ratsam, dass sich die Kommune bei einem Verkauf an einen Investor nicht die Belegungsrechte für bestimmte Wohnungen, sondern für eine bestimmte Anzahl an Wohnungen sichert. Damit verhindert sie die Konzentration der Problemhaushalte auf einzelne Standorte. Sofern sich auch andere Kommunen bei einem Verkauf die Belegungsrechte für einen Teil des Wohnungsbestands sichern, könnte nicht nur dem Zugangproblem vorgebeugt werden, sondern auch der Markt für Belegungsrechte könnte in Schwung kommen.

¹⁶ Vgl. J. Eekhoff u.a.: Wohnungswirtschaft als Partner der Wohnungspolitik: Entwicklungen und Perspektiven in: NRW, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 2000, S. 26 ff.

¹⁷ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen 1995, S. 223.

Soziales Engagement der Wohnungsgesellschaften

In jüngerer Zeit wurde als weiteres Argument für öffentliche Wohnungsunternehmen das Thema „Stadtrendite“ in die Diskussion eingeführt. Unter der Stadtrendite werden dabei die Leistungen der Wohnungsunternehmen subsumiert, die der Stadt neben dem rein betrieblichen Gewinn zugute kommen. Vor allem Maßnahmen, die die soziale Stabilität in den Wohnvierteln erhöhen, also im weitesten Sinn das Quartiersmanagement, werden zu den relevanten Aktivitäten gezählt. Beispiele hierfür sind etwa der Abriss baufälliger Gebäude, die Organisation von Jugendtreffs, die Beratung und Unterstützung von Arbeitslosen und Obdachlosen oder aber die Förderung der örtlichen Kindergärten und Schulen. Es wird argumentiert, dass diese Leistungen so gewichtig für die Stadt sind, dass sie den oftmals geringen betriebswirtschaftlichen Gewinn der öffentlichen Unternehmen deutlich kompensieren.¹⁸ Besonders seit ein Gutachten von Schwalbach u.a.¹⁹ zur Stadtrendite der DEGEWO veröffentlicht wurde, wird hiermit vielfach das Festhalten an öffentlichen Wohnungsunternehmen gerechtfertigt.

Maßnahmen, die zu einer Erhöhung der sozialen Stabilität beitragen, dienen immer auch der Internalisierung externer Effekte. Ein baufälliges Gebäude zum Beispiel kann den Vermietungserfolg in den angrenzenden Gebäuden oder aber ganzen Stadtvierteln beeinträchtigen. Darüber hinaus können solche Gebäude zu Vandalismus anregen und die Hemmschwelle für weitere Beschädigungen an anderer Stelle senken. Durch den Abriss werden also negative externe Effekte beseitigt, was der Allgemeinheit zugute kommt. Das Problem ist jedoch, dass bei einer kleinteiligen Eigentümerschaft die Einnahme der Freifahrerposition die dominante Strategie darstellt. Übernimmt nun ein öffentliches Unternehmen die Aufgabe der Standortpflege, ist also tatsächlich mit einer Wohlfahrtsverbesserung zu rechnen. Allerdings stellt dies nur ein notwendiges, aber noch kein hinreichendes Kriterium für den Staatsingriff dar.

Im Kern stellt sich das Freifahrerproblem als ein Koordinationsproblem dar. Alle Eigentümer stellen sich besser, wenn die soziale Stabilität in einem Wohnviertel

¹⁸ Vgl. L. Freitag: Unverzichtbar – Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte, in: J. Steinert (Hrsg.): Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln?, Berlin 2007, S. 26–40.

¹⁹ Vgl. J. Schwalbach u.a.: Stadtrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft – Formalisierung und Operationalisierung des Begriffs „Stadtrendite“ und Anwendung am Fallbeispiel DEGEWO, Berlin 2006.

erhalten bleibt oder verbessert wird. Schließlich droht bei einer Verschlechterung des Wohnumfelds, beispielsweise auch im Zuge steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Resignation der Mieter, Leerstand und damit einhergehend ein geringerer Vermietungserfolg. Allerdings lohnt sich in den meisten Fällen die Internalisierung für den Einzelnen nur dann, wenn die Kosten geteilt werden. Da jedoch jeder den größtmöglichen Nutzen erzielt, wenn er sich nicht an den Kosten beteiligt und stattdessen andere die Maßnahme umsetzen, gestalten sich die entsprechenden Verhandlungen als sehr schwierig und führen oftmals nicht zu dem gesamtgesellschaftlichen Optimum. Anders sieht es hingegen aus, wenn es in dem Wohnviertel ein größeres Wohnungsunternehmen gibt. Je mehr Wohnungen ein Unternehmen in einem bestimmten Wohnviertel besitzt, desto wahrscheinlicher wird es, dass es die Internalisierung der externen Effekte aus einem eigenen Anreiz heraus betreibt. Schließlich konzentriert sich dann auch der Nutzen aus der Maßnahme auf die eigenen Bestände, so dass sich die alleinige Kostenübernahme auch rentiert.

Die Erzielung einer „Stadtreidite“ hängt also nicht von dem Eigentümerstatus, sondern im Wesentlichen von der Größe der Wohnungsunternehmen ab. Von daher kann es nicht überraschen, dass gerade auch Unternehmen mit expliziten Renditeinteressen, die zur Optimierung ihrer Bewirtschaftungskosten besonders große Wohnungsbestände erworben haben, soziale Verantwortung übernehmen. So verfolgen alle großen privaten Wohnungsunternehmen explizite Corporate-Social-Responsibility-Strategien und richten in diesem Rahmen Stiftungen für in Not geratene Mieter ein, sanieren Kindergärten oder organisieren Jugendtreffs.²⁰ Selbst dann, wenn nur ein kurzfristiges Engagement in der Wohnungswirtschaft geplant ist, können sich die Investoren nur schwer ihrer sozialen Verantwortung entziehen. Schließlich wird der Käufer eines Wohnungsportfolios genau überprüfen, wie es um das Wohnumfeld bestellt ist.

Da der Verkauf der öffentlichen Wohnungen im Regelfall im Ganzen erfolgt, ist mit einer Verschlechterung der Stadtreidite folglich nicht zu rechnen. Im Gegenteil, durch die private Übernahme sozialer Aktivitäten werden aufseiten der Kommune Mittel eingespart, die dann für die Bereitstellung weiterer öffentlicher Güter, entweder im sozialen Bereich oder im Infrastrukturbereich, genutzt werden können. Dabei ist zu betonen,

dass die Wohnungsunternehmen und die Kommunen gleiche Interessen verfolgen. Daher eröffnen sich für beide Seiten umfangreiche Kooperationsmöglichkeiten zu beiderseitigem Vorteil. Konterkariert werden könnte der gesamtwirtschaftliche Vorteil allenfalls durch die Entstehung von Marktmacht. Da der Wohnungsmarkt jedoch nach wie vor kleinteilig organisiert ist und die Haushalte genügend Alternativen auf der Anbieterseite vorfinden, ist dies nicht zu erwarten.

Ausblick

Der Bau öffentlicher Wohnungen nach den beiden Weltkriegen folgte dem Ziel, die Wohnungsnot so schnell wie möglich abzubauen. Heute ist diese Form des Staatseingriffs jedoch nicht mehr zu rechtfertigen. Öffentliche Wohnungsunternehmen sind weder ein geeignetes Instrument der Sozialpolitik noch dienen sie der effizienten Internalisierung externer Effekte. Die sozialpolitischen Ziele lassen sich besser über direkte Transfers, wie etwa das Arbeitslosengeld II oder das Wohngeld, sowie über Belegungsrechte erreichen. Die Diskussion um die Stadtreidite zeigt, dass es für große private Wohnungsunternehmen erhebliche Anreize gibt, sich selbst sozial zu engagieren. Die Kommunen sollten daher nur subsidiär tätig werden und die so gesparten Mittel für ihre originären Aufgaben verwenden.

Insgesamt ist festzustellen, dass in dem öffentlichen Wohnungsbestand ein erhebliches Effizienzpotenzial schlummert. Durch eine umfassende Privatisierung besteht die Möglichkeit, dass das im Wohnungsbestand gebundene Kapital der Steuerzahler gesamtwirtschaftlich sinnvollerem Verwendungsmöglichkeiten zugeführt wird. Nach einer Studie der HSH Nordbank könnten bis zum Jahr 2010 noch 800 000 Wohnungen privatisiert werden.²¹ Damit dieses Potenzial jedoch tatsächlich genutzt wird, sollten die Rahmenbedingungen für die Privatisierung verbessert werden. Vor allem sollte den neu eingeführten Real Estate Investment Trusts (REITs) erlaubt werden, in Bestandswohnungen zu investieren. Über dieses Anlagevehikel können die Kommunen ihre Bestände an der Börse platzieren, ohne direkt die vollständige Kontrolle abgeben zu müssen. Dies würde den erheblichen Bedenken aufseiten der Bürger und Mieterverbände entgegenkommen. Die Kommunen könnten sich dann nach und nach zurückziehen, wenn sich zeigt, dass die sozialen und kommunalen Ziele mit anderen Instrumenten effizienter erreicht werden.

²⁰ Vgl. M. Voigtländer: Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland – eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht, Köln 2007, S. 39.

²¹ Vgl. HSH Nordbank: Wohnungsportfoliotransaktionen in Deutschland: Deutsche Wohnungsportfolios bleiben im Fokus der Investoren, Branchenstudie Immobilien, Hamburg 2006, S. 35.