

Zur Rolle der öffentlichen Hand auf dem deutschen Wohnungsmarkt

Tobias Just
Michael Voigtländer

1 Einleitung

Wohnungen sind normale Güter. Das behaupten zumindest Volkswirte immer wieder. Nur, widerspricht dies nicht der Alltagserfahrung, dass Wohnungen alles andere als normale Güter sind? Sie sind sehr langlebig, sie sind standortgebunden und in ihrer jeweiligen Lage, ihren Ausstattungsmerkmalen und ihrer Mieterhistorie sehr unterschiedlich. Zudem wechseln Nutzer und/oder Eigentümer vergleichsweise selten, auch weil die Transaktionskosten sehr hoch liegen. Gerade die letzten beiden Aspekte machen die Informationsbeschaffung und -auswertung schwieriger als auf Märkten mit standardisierten Produkten. Vor allem aber handelt es sich bei einer Wohnung um ein grundsätzlich nicht substituierbares Gut: Man kann häufig auf die Nutzung eines privaten Pkws oder Fernsehers verzichten, nicht zu wohnen ist indes eine solch weitreichende Einschränkung der eigenen Persönlichkeit, dass der Zugang zu angemessenem Wohnraum für alle Bürger zu Recht ein zentrales Ziel einer sozialen Marktwirtschaft sein muss. Kein Wunder also, dass Wohnungen hoch emotionalisierte Güter sind; sie sind im Lichte der Alltagserfahrung keineswegs „normal“. Allerdings muss man wissen, dass „normal“ in der Fachsprache der Ökonomen lediglich bedeutet, dass die Nachfrage nach Wohnraum einkommensabhängig ist, dass steigende Einkommen eben zu einer Mehrnachfrage führen. Die oben skizzierten nicht normalen Elemente werden damit nicht bestritten.¹

Damit sind jedoch zwei zentrale Fragen für die Organisation des Wohnungsmarkts noch nicht beantwortet: Gefährden diese Besonderheiten des Guts Wohnen das Funktionieren eines privaten Wohnungsmarkts? Und wenn ja, was sind sinnvolle Instrumente, um die Versorgung mit angemessenem Wohnraum dennoch zu gewährleisten? Diese Fragen sind keineswegs neu, und der ökonomische Analysekasten verfügt ebenfalls seit Jahrzehnten über hinreichend viele Instrumente, um eine Antwort zu entwickeln. Dennoch, eine abschließende Antwort ist weder akademisch

und schon gar nicht politisch gegeben, wie die intensive Diskussion im Zuge der Portfolioverkäufe der öffentlichen Hand an (überwiegend ausländische) institutionelle Investoren vor allem in den Jahren 2004 bis 2007 eindrucksvoll gezeigt hat. In der Politik wurde sehr bald die Sorge laut, dass sich diese neuen Eigentümer als „Heuschrecken vor der Wohnungstür“² erweisen werden und es zu einer Erosion sozialstaatlicher Ertragschaften auf den Wohnungsmärkten kommen muss. Diese Diskussion hält bis heute an, erhält aktuell sogar neue Impulse durch das erwachte Interesse privater und institutioneller Wohnungsinvestoren. Zudem gibt es mittlerweile erste Erfahrungen mit den neuen Eigentümern.

Der Beitrag entwickelt auf der Grundlage der ökonomischen Theorie des Marktversagens bzw. der Marktunvollkommenheit zunächst Antworten auf die beiden zentralen Fragen, ob private Wohnungsmärkte hinreichend funktionsfähig sind und wie geeignete Maßnahmen der öffentlichen Hand für jene Teilmärkte aussehen könnten, wo eine Funktionsstörung vermutet werden muss. In vier weiteren Kapiteln wird zunächst die Dynamik der Wohnungsportfolioverkäufe skizziert, wobei der Schwerpunkt auf den Motiven von Käufern und Verkäufern liegt. Im dritten Kapitel werden dann mögliche Funktionsstörungen auf Wohnungsmärkten dargestellt. Dies leitet direkt über zu Kapitel 4, in dem mögliche Rechtfertigungsgründe für öffentliche Wohnungsunternehmen diskutiert werden. Kapitel 5 wagt den Blick nach vorn; hier liegt der Fokus auf möglichen institutionellen Hemmnissen für ökonomisch sinnvolle Wohnungsprivatisierungen. Es folgt eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.

2 Privatisierungen im Rückblick

Seit 1999 wurden insgesamt rund 2 Mio. deutsche Wohnungen in größeren Portfolios gehandelt. Dies hat zu deutlichen Preissteigerungen für solche Portfolios geführt. Wurden 1999 noch etwas mehr als 500 € je Quadratmeter Wohnfläche bei Portfolio-

PD Dr. Tobias Just
Deutsche Bank Research
Theodor-Heuss-Allee 70
60486 Frankfurt/Main
E-Mail: tobias.just@db.com

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Institut der Deutschen Wirtschaft Köln
Forschungsstelle
Immobilienökonomik
50549 Köln
E-Mail:
voigtlaender@iwkoeln.de

transaktionen bezahlt, lag der mittlere Quadratmeterpreis im Jahr 2007 bei deutlich über 800 €.³ Käufer waren überwiegend private Akteure, häufig institutionelle Investoren aus dem Ausland.⁴

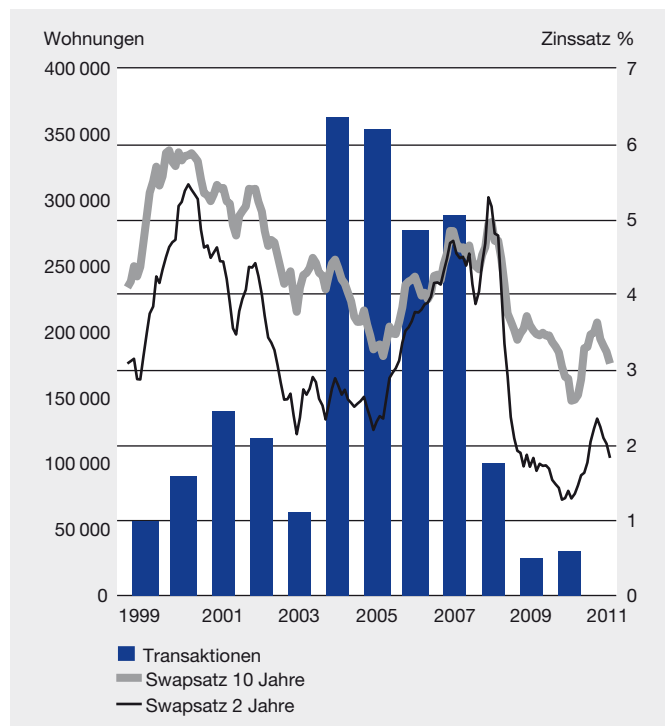
Wie kam es zu dieser Belebung in diesem kurzen Zeitfenster? Und was sorgte für die Marktberuhigung? Eine wichtige Vorbedingung war, dass es hinreichend viele Portfolios gab, die sowohl von öffentlicher als auch privater Seite angeboten wurden. Bei privaten Verkäufern ist die Begründung für den Verkauf naheliegend: Die Kapitaleigner waren überzeugt, dass die Reinvestition der Verkaufserlöse in das Kerngeschäft des Unternehmens höhere Renditen ermöglicht als die Kapitalbindung auf dem Wohnungsmarkt. Die möglichen Diversifikationsvorteile für die privaten Unternehmen wurden offenbar als geringer eingeschätzt als die Vorteile der Fokussierung. Der Verkauf folgte einer strengen betriebswirtschaftlichen Logik.

Letztlich gilt auch für den Verkauf öffentlicher Wohnungen eine ähnliche Logik: Der Verkauf ist dann sinnvoll, wenn die öffentliche Hand die Bestandshaltung nicht mehr zu ihren Kernaufgaben zählt bzw. mit den Einnahmen andere, für sinnvoller erachtete Dinge finanziert werden können/müssen.

Während jedoch für private Unternehmen die Kernaufgaben durch den wirtschaftlichen Erfolg bestimmt werden, werden die Kernaufgaben der öffentlichen Hand durch demokratische Prozesse festgelegt. Im Ergebnis sind dies dann jene Güter, die der Markt nicht effizient bereitstellen kann oder aus Verteilungsgründen nicht bereitstellen soll. Diese Eingriffstatbestände bedeuten indes nicht zwangsläufig, dass die öffentliche Hand auch direkt als Immobilienbestandshalter aktiv werden muss. Zudem setzen die budgetären Spielräume Grenzen für die Bereitstellung von Gütern durch die öffentliche Hand. Eine aktuelle Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) konnte zeigen, dass für 80% der befragten Kommunen der Verkauf von Wohnungen in erster Linie finanziell begründet war, knapp 60% versprachen sich Haushaltsentlastungen und nur jede sechste Kommune gab an, dass grundsätzliche ordnungspolitische Überlegungen überhaupt eine Rolle spielten.⁵ Der Verkauf der Wohnungen spiegelt dann aber wenigstens, dass der Kommune andere Aufgaben wichtiger waren als das Verwalten eigener Bestände.

Der spürbare Anstieg der Quadratmeterpreise für Wohnungsportfolios zwischen 1999 und 2007 um fast 60%, der sich so deutlich von der allgemeinen Preisentwicklung für Bestandswohnungen in Deutschland abgekoppelt hat, ist jedoch ein deutlicher Beleg dafür, dass der Boom bei den Portfoliotransaktionen stärker nachfrage- als angebotsgetrieben war. Letztlich waren es vier Gründe, die für die Begeisterung für deutsche Wohnungen sorgten: Erstens gab es auf sehr vielen europäischen Wohnungsmärkten eine regelrechte Preisralley, in Deutschland indes nicht. Viele Investoren hielten es für wahrscheinlich, dass der deutsche Markt lediglich spät im allgemeinen Aufwärtszyklus ist und dass kurzfristig mit deutlich steigenden Preisen zu rechnen ist. Zweitens vermuteten viele Investoren in den Portfolios Wertsteigerungspotenzial, das durch höhere Mieten, geeignetes Leerstandsmanagement oder Einzelprivatisierungen gehoben werden konnte. Auch im Management der zum Verkauf stehenden öffentlichen Wohnungsgesellschaften wurden Effizienzreserven vermutet. Drittens gab es Pläne, in Deutschland börsennotierte und steuertransparente Immobilienaktienunternehmen (REITs) einzuführen. Dies

Zahl gehandelter Wohnungen und Entwicklung des Zinssatzes – 1999 bis 2010



Quellen: DB Research, BBSR

hätte für kurzfristig orientierte Investoren eine zusätzliche Exit-Möglichkeit darstellen können. Der wichtigste Grund dürfte jedoch viertens gewesen sein, dass die Finanzierungsbedingungen in diesem Zeitfenster sehr günstig waren. Dies betraf nicht nur die Höhe des Finanzierungszinses, sondern auch den Zugang zu sehr umfangreichen Finanzierungsvolumina.

Transaktionsboom ging mit niedrigen Zinsen einher

Dank der günstigen Finanzierungsbedingungen bzw. vergleichsweise niedrigen Kapitalmarktzinsen zwischen etwa 2003 und 2005 (vgl. Abb.) konnten sehr große Portfolios mit sehr hohem Fremdkapitalanteil finanziert werden. Solange die Mieteinnahmen die Zinszahlungen überstiegen, war dies die schönste aller Investorenwelten, denn der hohe Fremdkapitalanteil garantierte dank des positiven Leverage-Effekts eine sehr hohe Eigenkapitalrendite.⁶ Ein rechtzeitiger Weiterverkauf brachte für das Portfolio sogar Wertsteigerungen – selbst wenn es zu keiner nennenswerten Mieterhöhung kam. Die seit 2006 steigenden Finanzierungszinsen schmälerten die Handlungsmöglichkeiten und zwangen die Akteure zu größeren immobilienwirtschaftlichen Maßnahmen. Dies war im Bestand nicht immer einfach.

Im Zuge der Finanzkrise sowie als Reaktion auf eine kritischere Berichterstattung in den Medien und eine erstarkte Protestbewegung gegen die Wohnungsverkäufe kam der Handel mit Wohnungsportfolios – und hier insbesondere mit Beständen der öffentlichen Hand – quasi zum Erliegen. 2010 und im ersten Halbjahr 2011 ist die Zahl gehandelter Wohnungen in Portfolios zwar wieder mit deutlich zweistelligen Raten gewachsen, das Volumen dürfte damit jedoch auch 2011 noch immer spürbar unter dem vergleichsweise niedrigen Wert von 1999 liegen.

3 Marktunvollkommenheiten im Wohnungsmarkt

Bevor im Folgenden diskutiert wird, ob öffentliche Wohnungsunternehmen noch ein zeitgemäßes Modell sind, müssen zunächst die Aufgaben des Staates im Wohnungsmarkt definiert werden. Nach Brennan und Buchanan sollte der Staat sowohl als

Rechtsstaat als auch als Leistungsstaat fungieren.⁷ Als Rechtsstaat muss er die Regeln für das Zusammenleben definieren und für deren Einhaltung sorgen. Dies beinhaltet etwa die Überwachung der Menschenrechte oder aber den Schutz des Eigentums. Als Leistungsstaat hingegen ist der Staat gefordert, auf unvollkommenen Märkten die Effizienz zu verbessern und öffentliche Güter anzubieten, die am Markt von privaten Anbietern nicht bereitgestellt werden können. Allerdings legitimiert sich ein Eingriff stets nur dann, wenn er mit einer positiven Nutzen-Kosten-Rechnung verbunden ist.

Für die Diskussion öffentlicher Wohnungsunternehmen ist die Funktion als Leistungsstaat der Ausgangspunkt, schließlich stellen öffentliche Wohnungen einen Eingriff in den Markt dar. Im Folgenden wird diskutiert, welche Marktunvollkommenheiten im Wohnungsmarkt bestehen und welches öffentliche Gut bereitgestellt werden muss.

Marktunvollkommenheiten im Wohnungsmarkt

Der Markt für Wohnimmobilien zeichnet sich durch eine Reihe von Besonderheiten aus. So handelt es sich beispielsweise um einen Bestandsmarkt, da der Anteil des Neubaus am Immobilienbestand nur zwischen 0,5 und 1 % beträgt. Eine Folge davon ist, dass der Markt nur langsam auf Veränderungen der Nachfrage reagieren kann. Dies ist zwar eine Abweichung von dem Ideal des vollkommenen Markts, aber keine Marktunvollkommenheit im engeren Sinne. Außerdem zeigen empirische Untersuchungen, dass die Bautätigkeit sehr wohl auf Knappheitssignale – höhere Immobilienpreise – reagiert.⁸ Zudem müsste gezeigt werden, dass der Staat tatsächlich in der Lage ist, diese Marktmängel zeitnah und in hinreichender Dosierung zu beseitigen.

Ähnlich verhält es sich mit den Informationsmängeln und -asymmetrien im Wohnungsmarkt. So ist der Markt durch eine besondere Heterogenität gekennzeichnet, die die Preisfindung erschwert. Außerdem gibt es Mismatch-Probleme, d.h. das Angebot passt nicht unbedingt zu den Anforderungen der Nachfrage. Hinzu kommen typischerweise längere Suchprozesse, da es keine vollständigen und leicht zugänglichen Informationen gibt. Diese Probleme kann der Staat allerdings nicht besser lösen

als die Privaten, da er über keine anderen Informationen als die Mehrheit der privaten Akteure verfügt. Stattdessen gibt es mit Immobilienmaklern spezialisierte Dienstleister, die helfen, Angebot und Nachfrage zusammenzuführen. Der Markt hat hier also eigene Lösungen gefunden, um die Effizienz des Marktes zu verbessern. Durch die Bereitstellung von Daten, insbesondere zu Transaktionsvolumen, Preisen und Mieten, könnte der Staat allerdings die Rahmenbedingungen für den Immobilienmarkt verbessern. So könnte er etwa Daten aus Eigentumsübertragungen oder Daten der Gutachterausschüsse aufbereiten und dem Markt zur Verfügung stellen. Im Vergleich zu Frankreich, Schweden oder den USA ist die Datenverfügbarkeit in Deutschland immer noch schlecht. Umfangreiche Daten könnten die Entscheidungsgrundlagen verbessern und Markteintrittsbarrieren abbauen, die etwa dadurch entstehen, dass zum Beispiel nur große Unternehmen die teuren privaten Datenangebote nutzen können.

Informationsmängel sind abzugrenzen von Informationsasymmetrien, die dann gegeben sind, wenn eine Marktseite besser informiert ist als die andere. Solche Informationsasymmetrien können dazu führen, dass im Extremfall keine Transaktionen entstehen. Im Immobilienmarkt bestehen Informationsasymmetrien beispielsweise hinsichtlich der Qualität (Bausubstanz) einer Immobilie. Solche Marktprobleme können aber die Anbieter und Nachfrager in der Regel selbst lösen, indem etwa Gutachter (Sachverständige) hinzugezogen oder Garantien gegeben werden.

Möglichkeiten für Effizienzverbesserungen bieten sich dem Staat vor allem dann, wenn einzelne Unternehmen zu große Marktmacht haben oder wenn es externe Effekte gibt.

Im vollkommenen Markt führt der Wettbewerb dazu, dass Güter zu den Produktionsgrenzkosten angeboten werden. Es gibt somit keine Gewinne für die Unternehmen (nur den kalkulatorischen Unternehmerlohn) und es ist sichergestellt, dass die Güter zu dem niedrigsten Preis angeboten werden. Gibt es hingegen Marktmacht, können die Unternehmen oder kann im Extremfall ein Unternehmen die angebotene Menge begrenzen und einen Preis über den Grenzkosten verlangen. Damit entfallen

vorteilhafte Transaktionen und der Markt erzielt ein ineffizientes Ergebnis.

Der Immobilienmarkt ist jedoch nicht durch eine besondere Marktkonzentration gekennzeichnet, im Gegenteil sind dort eher kleine Unternehmen vorherrschend. Das größte Wohnungsunternehmen in Deutschland verfügt über etwa 220 000 Wohnungen, was einem Anteil von ca. 0,5 % des Gesamtmarktes entspricht. In einzelnen relevanten Märkten kann der Marktanteil zwar erheblich höher sein, bleibt aber dennoch deutlich unter den Werten, die eine Marktmacht im Sinne der Wettbewerbsbehörden nahelegen würde. Insgesamt gibt es im Immobilienmarkt über 140 000 Unternehmen, die Wohnungen und Gewerbeimmobilien vermieten. Auch die Eigentümerstruktur verdeutlicht die geringe Marktkonzentration: Über 14 Mio. Wohnungen sind in der Hand von Kleinvermietern, größere professionelle Anbieter sind dagegen nur im Besitz von etwa 9 Mio. Wohneinheiten. Begrenzt wird die Macht der Vermieter auch durch die Möglichkeit, im Fall zu hoher Mietforderungen entweder die Wohnung zu wechseln oder selbst eine Wohnung zu kaufen, sowie durch das weitreichende Mietrecht in Deutschland.

Anders gelagert ist der Fall jedoch bei externen Effekten. Solche sind unkompensierte Auswirkungen ökonomischen Handelns auf die Nutzen oder die Kosten unbeteiligter Dritter. Entscheidend ist dabei, dass die Auswirkungen der Produktion oder des Konsums auf Dritte nicht über das Preissystem erfasst werden. Die externen Effekte können dabei sowohl positiv als auch negativ sein, d. h. den Nutzen Dritter erhöhen oder vermindern. Dies lässt sich leicht anhand von Beispielen verdeutlichen: Wer eine Eintrittskarte für ein Fußballspiel kauft, erzielt einen Nutzen daraus, ein Spiel live und unmittelbar zu verfolgen. Sitzt nun vor dem Fußballfan ein starker Zigarrenraucher, trübt dies den Nutzen des einen und erhöht möglicherweise den des anderen, ohne dass sich dies in irgendeiner Weise auf das Eintrittsgeld beider auswirken würde. Dies macht zwei Dinge deutlich: Externe Effekte sind erstens allgegenwärtig. Und sie bedürfen zweitens nicht generell einer staatlichen Lösung.

Im Immobilienmarkt sind (negative) externe Effekte etwa bei Investitionsentscheidungen oder beim Umgang mit Leerstand

relevant.⁹ Steht in einem Stadtviertel ein verlassenes Gebäude, gegebenenfalls noch mit zerstörten Scheiben, wirkt sich dieses Gebäude negativ auf die Vermietungschancen der angrenzenden Immobilien aus. Ohne eine Berücksichtigung des externen Effekts wird der Nutzen einer Sanierung unterschätzt und diese gegebenenfalls zu spät oder gar nicht durchgeführt. Von hohem Leerstand können also negative externe Effekte ausgehen. Ein Beispiel für positive externe Effekte bieten Modernisierungen. Möchte ein Eigentümer seine Immobilie modernisieren und die Fassade verschönern, kommt dies auch anderen Wohnungseigentümern in der Nähe zugute. Der größte Vorteil würde erzielt werden, wenn alle Eigentümer modernisierten. Diese Lösung stellt sich jedoch oft nicht ein, da es individuell rational ist, zunächst abzuwarten. Ein Zahlenbeispiel kann dies illustrieren:

Es stehen sich zwei Immobilieneigentümer gegenüber (Tab. 1). In der Ausgangssituation modernisiert keiner und beide erzielen eine Rendite in Höhe von 5%. Modernisieren dagegen beide, könnten die Renditen trotz der Investitionskosten auf 7% gesteigert werden. Dieses Ergebnis ist jedoch unwahrscheinlich. Eigentümer 1 wird wie folgt überlegen: Modernisiert Eigentümer 2, stellt sich Eigentümer 1 besser, wenn er nicht modernisiert, weil er die Investitionskosten spart und gleichzeitig von der Modernisierung des anderen profitiert. Verzichtet Eigentümer 2 auf die Modernisierung, stellt sich Eigentümer 1 ebenfalls mit einem Verzicht besser, so dass Nichtmodernisieren die dominante Strategie ist. Da dies auch für Eigentümer 2 gilt, wird letztlich nicht investiert, obwohl es für beide besser wäre. Aufgrund der externen Effekte führt individuell rationales Verhalten also zu einem gesellschaftlich unerwünschten Ergebnis. Man spricht hier auch von einem Gefangenendilemma.

Koordinationsmängel und die darauf fußenden externen Effekte stellen eine wichtige Marktunvollkommenheit dar. Inwiefern öffentliche Wohnungsunternehmen das geeignete Mittel sind, um diese Mängel zu beheben, wird im Weiteren noch diskutiert.

Bereitstellung öffentlicher Güter

Ein weiterer Grund für den Eingriff in den Markt stellt die Existenz öffentlicher Güter dar. Formal sind öffentliche Güter solche

Tabelle 1
Renditen vor und nach der Sanierung

		Eigentümer 2	
		Modernisieren	Nicht modernisieren
Eigentümer 1	Modernisieren	7%; 7%	4%; 8%
	Nicht modernisieren	8%; 4%	5%; 5%

Quelle: eigene Darstellung

Güter, die durch Nicht-Rivalität im Konsum und durch Nicht-Ausschließbarkeit definiert sind. Ein Beispiel ist etwa ein Deich: Der Deich schützt jeden Bürger gleichermaßen, egal wie viele Einwohner hinter dem Deich leben (Nicht-Rivalität). Und es lässt sich auch niemand von dem Konsum des Gutes – dem Schutz vor Hochwasser – ökonomisch sinnvoll ausschließen. Diese letzte Besonderheit führt dazu, dass das Gut nicht am Markt angeboten werden kann. Denn wenn man sowieso nicht vom Konsum ausgeschlossen werden kann, warum sollte man dann für das Gut zahlen? Es gibt also ein typisches Freifahrerproblem, das der Staat lösen kann, indem er etwa über Steuern die Finanzierung öffentlicher Güter gewährleistet.

Ein für den Wohnungsmarkt und für die Gesamtwirtschaft überaus wichtiges öffentliches Gut ist die soziale Stabilität. Große Einkommensunterschiede in der Bevölkerung sowie der zunehmende Eindruck von Chancenlosigkeit unterminieren den gesellschaftlichen Zusammenhalt und können in der Konsequenz dazu führen, dass die gesellschaftlichen Regeln nicht mehr eingehalten werden. Aufstände, Vandalismus und Kriminalität können die Folge sein, was letztlich allen schadet. Die Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums, das eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben beinhaltet, ist ein gutes Instrument, um die soziale Stabilität zu erhalten.

Auch eine Versicherung gegen Armut ist ein öffentliches Gut. Schließlich wäre der Abschluss einer solchen Versicherung privat nicht möglich, da bei Vertragsabschluss im rechtsfähigen Alter wesentliche Risikomerkmale wie Bildung, Vermögen und Gesundheitsstatus bereits bekannt wären.¹⁰

Um diese öffentlichen Güter bereitzustellen, muss der Staat Einkommen umverteilen. Diese Begründung für Umverteilung stößt teilweise noch auf Verwunderung. Schließlich wird gern ein Zielkonflikt zwischen Verteilung und Effizienz aufgebaut. Dieser

Zielkonflikt ist jedoch nur in sehr verengter Betrachtungsweise gegeben. Tatsächlich ist eine gut gestaltete Sozialpolitik nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die gesamte Gesellschaft von großem Nutzen. Umverteilung in diesem Sinne ist daher auch ein fester Bestandteil des Gedankengebäudes liberaler Ökonomen.¹¹

Der Zugang zu angemessenem Wohnraum sowie die Fähigkeit, diesen auch zu bezahlen, sind integrale Bestandteile des soziokulturellen Existenzminimums. Schließlich ist Wohnen ein Gut, auf das man nicht verzichten kann. Der Zugang und die Zahlungsfähigkeit sind dabei als separate Probleme zu betrachten, die in der Praxis allerdings häufig kombiniert auftreten können. Das Zahlungsproblem beinhaltet, dass Haushalte schlichtweg zu wenig Geld haben, um sich am Wohnungsmarkt eigenständig zu versorgen. Das Zugangsproblem hingegen entsteht, weil bestimmte Mieter von Vermietern als risikobehaftet angesehen werden. So fürchten Vermieter etwa, dass die Vermietung an Drogenabhängige die Vermietungschancen anderer Wohnungen in dem gleichen Gebäude schmälern. Doch nicht nur Haftentlassene und Drogenabhängige, sondern auch Ausländer, Großfamilien und andere Gruppen haben teilweise Probleme, Zugang zu Wohnungen zu finden.

4 Gibt es eine Rechtfertigung für öffentliche Wohnungsunternehmen?

Die bisherige Analyse zeigt, dass der Staat zum einen Koordinationsmängel im Wohnungsmarkt überwinden muss, die aus der Existenz externer Effekte resultieren, und dass er zum anderen dafür sorgen muss, dass sozialschwache Haushalte angemessen wohnen können. Nach dem Selbstverständnis öffentlicher Wohnungsunternehmen werden beide Aufgaben simultan übernommen. Im Folgenden wird geprüft, ob öffentliche Wohnungsunternehmen das richtige Instrument zur Übernahme dieser Aufgaben darstellen.

Die Unterstützung sozialschwacher Haushalte erfolgt z.B. über die Vermietung zu Preisen unterhalb des Marktniveaus und durch die Bevorzugung besonderer Problemhaushalte bei der Wohnungszuteilung.

Allerdings werden diese Instrumente von den öffentlichen Wohnungsunternehmen nicht einheitlich angewendet. So vermietet ein Teil der Unternehmen längst zu Marktbedingungen, und auch die Konzentration auf Haushalte, die einen erschwerten Zugang zum Wohnungsmarkt haben, ist nicht selbstverständlich.¹² Lässt man dies außer Acht, stellt sich die Frage, ob die öffentlichen Wohnungsunternehmen tatsächlich effiziente Instrumente sind, also die Umverteilung zu den niedrigsten Kosten erfolgt.

Generell ist die Umverteilung über subventionierte Preise wenig treffsicher. So ist die Höhe der Subvention unabhängig von der Höhe des Einkommens, so dass Haushalte mit etwas höherem Einkommen überproportional von der Maßnahme profitieren. Kritisch ist darüber hinaus, dass die Haushalte in der Regel auch dann in den subventionierten Wohnungen bleiben, wenn sie aufgrund ihrer Einkommenssituation gar nicht mehr auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Im sozialen Wohnungsbau, bei dem ebenfalls über subventionierte Wohnungen gefördert wird, werden 40% der Wohnungen an Haushalte vermietet, die eigentlich keinen Anspruch mehr auf diese Wohnungen haben.¹³ Von ähnlichen oder sogar höheren Werten ist auch bei den öffentlichen Wohnungsunternehmen auszugehen. Schließlich ist die geringe Treffsicherheit sogar gewollt, um Segregationstendenzen zu verhindern. So soll etwa an Haushalte mit Zugangsproblemen vermietet, gleichzeitig aber eine Stigmatisierung verhindert werden. Daher legen die Wohnungsunternehmen großen Wert auf eine soziale Durchmischung, was die sozialpolitische Treffsicherheit jedoch stark einschränkt. Es wird also implizit – und in der Regel ungeprüft – unterstellt, dass der positive externe Effekt der höheren sozialen Durchmischung den eingeschränkten sozialpolitischen Handlungsraum in anderen Feldern übersteigt.

Diese geringe Treffsicherheit ist keineswegs alternativlos. So gibt es mit dem Wohngeld und der Übernahme der Kosten der Unterkunft bei Leistungsempfängern nach SGB (Sozialgesetzbuch) II und SGB XII gleich zwei Transfersysteme, die die Zahlungsfähigkeit von Mietern sicherstellen. Die Subjektförderung hat dabei zwei wesentliche Vorteile gegenüber der Objektförderung: Zum einen können die Transferempfänger

das gesamte Angebot des Wohnungsmarkts nutzen, während sie bei der Objektförderung auf das begrenzte Angebot der öffentlichen Unternehmen angewiesen sind. Damit wird das Problem der Segregation deutlich vermindert. Und zum anderen ist die Höhe des Transfers vom Einkommen und der Haushaltssituation abhängig. Verändern sich die Lebensumstände, verändert sich auch die Transferhöhe, so dass eine wesentlich größere Treffsicherheit gegeben ist.

Auch für die Lösung des Zugangsproblems gibt es Alternativen. Grundsätzlich besteht das Problem darin, dass Vermieter für die zusätzlichen Risiken, die bei der Vermietung an „Problemhaushalte“ entstehen, nicht entschädigt werden. Über den Kauf von Belegungsrechten durch die Kommune könnte dieses Problem gelöst werden. So erwirbt die Kommune Belegungsrechte von privaten Vermietern und erhält hierfür das Recht, die Mieter selbst auszusuchen. So können etwa Haushalte aus Notfallkarteien versorgt werden. Der Idee, Belegungsrechte zu erwerben, wird häufig entgegengehalten, dass der Markt für solche Rechte nicht funktioniert. In Belgien wird auf diese Weise jedoch schon seit längerem Haushalten mit Zugangsproblemen geholfen.¹⁴ Außerdem sind die Kommunen auf den Kauf am Markt gar nicht angewiesen, wenn sie sich etwa beim Verkauf der Bestände Belegungsrechte sichern. Eine andere Möglichkeit besteht darin, gezielt einzelne Wohnungen für die Versorgung von Haushalten aus der Notfallkartei zu erwerben. Die Kommune könnte dann die Bewirtschaftung an ein Privatunternehmen übergeben und wäre selbst nur für die Mieterauswahl verantwortlich. Über die Auswahl der Objekte ließen sich Segregationsgefahren ebenfalls vermeiden. Statt also ein großes Unternehmen zu betreiben – teilweise verfügen die Unternehmen über einen Marktanteil von über 15% –, würde es zur Erfüllung der sozialpolitischen Aufgaben reichen, entweder Belegungsrechte zu erwerben oder aber einen kleinen Bestand an Wohnungen vorzuhalten, der privatwirtschaftlich verwaltet werden könnte.

Größe spielt allerdings bei der Lösung von Koordinationsmängeln im Wohnungsmarkt eine Rolle. So sollen öffentliche Wohnungsunternehmen etwa dazu beitragen, Leerstandsprobleme zu lösen oder aber die

Stabilität von Wohnvierteln zu erhalten. Diese Aufgabe öffentlicher Wohnungsunternehmen wurde vor einiger Zeit unter dem Begriff der „Stadtrendite“ neu diskutiert. Unter der Stadtrendite werden dabei alle Maßnahmen subsumiert, die der Stadt neben den rein finanziellen Gewinnen des öffentlichen Unternehmens zugute kommen.¹⁵ Allerdings zeigte diese Diskussion auch, dass die öffentlichen Wohnungsunternehmen mitunter weit über die hier definierten Aufgaben hinausgehen, womit die gesamtwirtschaftliche Effizienz nicht mehr gegeben ist. Die Diskussion um die Stadrendite zeigte aber vor allem, dass auch große private Wohnungsunternehmen teilweise die gleichen Aufgaben übernehmen wie die öffentlichen Unternehmen. Der Grund ist einfach: Je größer der Marktanteil eines Unternehmens ist, desto weniger lohnt es sich für die Unternehmen, die Freifahrerposition einzunehmen. Ein Wohnungsunternehmen, das etwa den Großteil des Wohnungsbestands in einem Wohnviertel bewirtschaftet, hat somit ein ureigenes Interesse, Kriminalität vorzubeugen oder allgemein das Umfeld attraktiv zu halten, um die Vermietungschancen zu verbessern. Selbstverständlich liegt das auch im Interesse von Kleineigentümern, aber für diese sind Maßnahmen zur Umfeldverbesserung in der Regel nicht rentabel, da die Wahrscheinlichkeit deutlich geringer ist, dass sie hiervon selbst hinreichend profitieren. Große private Wohnungsunternehmen haben also selbst ein Interesse, die Koordinationsmängel zu beheben. Zwar ist davon auszugehen, dass öffentliche Unternehmen aufgrund kommunaler Aufgaben tendenziell stärker zur Internalisierung externer Effekte beitragen als gleich große private Unternehmen, doch nichtsdestotrotz impliziert dies, dass der Betrieb öffentlicher Wohnungsunternehmen privates Engagement verdrängt. Durch eine Kooperation von Kommune und privatem Wohnungsunternehmen können die Koordinationsmängel folglich günstiger gelöst werden als durch ein eigenes Unternehmen.

Vor allem große Unternehmen bzw. Unternehmen, die in bestimmten Vierteln einen hohen Marktanteil haben, eignen sich also für eine Privatisierung. Außerdem sollte stets ein Verkauf en bloc erfolgen, da nur so gewährleistet ist, dass das private Unternehmen einen Anreiz zur Umfeldgestaltung hat. Da Wohnungsunternehmen und Kom-

munen in vielen Fällen nur koordiniert etwas erreichen können, bedarf es zudem einer gemeinsamen Einsicht zur Kooperation. Hier hapert es vielfach noch auf beiden Seiten. Die Kooperationsfähigkeit sollte daher explizit im Verkaufsprozess berücksichtigt werden.

Im Fall kleinerer öffentlicher Wohnungsunternehmen könnte nun gefolgert werden, dass der Verkauf nicht lohnt. Schließlich werden die privaten Eigentümer in diesen Fällen nicht in gleicher Weise zur Lösung wohnungsmarktlischer Probleme beitragen. Insbesondere in Ostdeutschland wird den kommunalen Gesellschaften eine besondere Rolle in der Behebung von Leerständen zugeschrieben. Allerdings ist genau abzuwägen, ob dies die Nachteile öffentlicher Wohnungsunternehmen tatsächlich aufwiegt. Außerdem ist eine Reihe anderer Möglichkeiten zu prüfen. So kann die Kommune etwa die beteiligten Eigentümer zusammenbringen und moderierend dazu beitragen, Koordinationsmängel zu beheben. Darüber hinaus können auch Anreize in Form von Subventionen oder Steuern gesetzt werden. Solche Anreize stellen eine Standardlösung im Fall externer Effekte dar. Schließlich ist auch zu bedenken, dass es keiner eigenen Wohnungen bedarf, um stabilisierend auf Stadtviertel einzuwirken. So kann die Kommune auch unabhängig vom Wohnungsbestand Wohnungen aufkaufen, um sie abzureißen, oder aber das Umfeld von Wohnanlagen attraktiver gestalten.

Die Diskussion zeigt, dass öffentliche Wohnungsunternehmen kein notwendiges und damit in vielen Fällen auch kein effizientes Instrument zur Umverteilung und zur Behebung von Koordinationsmängeln darstellen. Separate Lösungen der Einzelprobleme versprechen ein insgesamt besseres Ergebnis. Allerdings liegt der besondere Charme der öffentlichen Unternehmen für die Kommunen gerade darin, dass alle Probleme von einer Institution angegangen werden, die zudem vollständig selbst steuerbar ist. So können die Unternehmen etwa Maßnahmen durchführen, die im Haushalt nicht dargestellt werden können, oder aber sie können personalpolitisch eingesetzt werden. Dies ist in der Regel jedoch nicht mit gesamtwirtschaftlichen Vorteilen verbunden. Es ist daher lohnend, Alternativen zu prüfen, gerade auch angesichts der Finanznot vieler Kommunen. Allein das in

den öffentlichen Wohnungsunternehmen gebundene Eigenkapital summiert sich auf 47 Mrd. €. Dieses Kapital fehlt den Kommunen an anderer Stelle, um etwa Schulen zu sanieren, Kindergartenplätze einzurichten oder aber in Not geratene Personen zu unterstützen.

5 Wie könnte es weitergehen?

Bisherige Erfahrungen mit Wohnungsprivatisierungen

Die Veränderungen auf den deutschen Wohnungsmärkten wurden sowohl in den Medien als auch in der Politik aufmerksam verfolgt. Wenn über das Thema in den Medien berichtet wird, entsteht mitunter der Eindruck, als hätte sich die Warnung vor Heuschrecken bewahrheitet, als würden flächendeckend Mieten deutlich erhöht, Bestandsinvestitionen systematisch unterlassen bzw. nur dort durchgeführt, wo sie spürbare Mietsteigerungen rechtfertigen konnten.

Die bisher vorliegenden systematischen Analysen malen indes ein differenziertes Bild: Insgesamt sind die Erfahrungen von Kommunen mit Portfolioverkäufen mehrheitlich gut bis sehr gut; nur eine Minderheit der Verkäufer (<4%) erachtet das Ergebnis als schlecht. Bei Portfolios, die mehrfach den Eigentümer gewechselt haben, kommen die negativen Erfahrungen etwas häufiger vor. Mit Blick auf die einzelnen Hauptproblemfelder (Situation der Mieter, Steuerungsmöglichkeiten der Kommune und v.a. Versorgung von Mietern mit Vermittlungsschwierigkeiten) ist der Anteil der Kommunen, die eine Verschlechterung erkennen, zwar deutlich höher (11 bis 13% der Befragten), allerdings wurde diese Verschlechterung durch Verbesserungen in anderen Politikfeldern überhaupt erst ermöglicht. Dies betrifft z.B. die verbesserte finanzielle Situation der Kommune und gerade auch den Modernisierungszustand der Wohnungen.¹⁶

Veränderte Bestimmungsfaktoren in der Zukunft

Viele Anpassungen auf Wohnungsmärkten vollziehen sich allerdings sehr langsam; daher sind diese ersten Erfahrungsberichte nicht mehr als ein Zwischenstand. Das gilt sowohl für die positiven als auch für die

negativen Erfahrungen. So kann es keine endlose Abfolge von kurzfristig orientierten Investoren bei einem managementintensiven und langfristig marktwirksamen Vermögenobjekt wie einer Immobilie geben. Dauerhafte Unterinvestition rechnet sich für langfristig orientierte Investoren nicht. Eine Ausnahme liegt höchstens dann vor, wenn ein Markt so gravierende Strukturprobleme hat, dass die Marktmieten dauerhaft keine Sanierung zulassen. Diese Strukturprobleme lassen sich jedoch auch nicht durch öffentliche Wohnungsbestände beseitigen. Für solche Märkte ist eine teilweise Übernahme der Abrisskosten durch die öffentliche Hand notwendig – unabhängig von der Eigentümerstruktur. In den anderen, normalen Fällen wären die Erfahrungen von zu geringer Modernisierungsinvestition nur vorübergehend. Dasselbe gilt für die Mietdynamik: Höhere Mieten konnten nur dort durchgesetzt werden, wo auch die Vergleichsmieten stiegen oder wo die Mieten zuvor künstlich unterhalb des Marktniveaus gehalten wurden.¹⁷ Steigende Mieten in bereits privatisierten Portfolios sind langfristig nur im Gleichlauf zum Markt möglich. Bei Portfolios, die noch an private Eigentümer verkauft werden, kann es natürlich ohne klare vertragliche Regelungen auch in Zukunft zu einer ersten sprunghaften Anpassung auf das Marktniveau kommen – allerdings nur dort, wo noch subventionierte Mieten in den öffentlichen Unternehmen bestanden.

Für die weitere Entwicklung bei Wohnungsprivatisierungen der öffentlichen Hand dürften vier Bestimmungsfaktoren maßgeblich sein: Refinanzierungsrisiken, energetische Sanierung, mögliche zukünftige Engpässe sowie der politische Wille und die Bereitschaft der Bürger. Manche Faktoren werden sehr zeitnah relevant, wie z.B. das Thema Refinanzierung privater Portfolios oder die Erhöhung der energetischen Effizienz im Bestand. Hier kann es zu sprunghaften Veränderungen kommen. Bei den anderen zwei Faktoren ist eher mit einem sehr langsamen Prozess zu rechnen. Selbstverständlich sind alle vier Faktoren eng miteinander verbunden.

- Refinanzierungsrisiken

Wie oben argumentiert, waren für viele Käufer von Wohnungsportfolios in den Jahren 2004 bis 2007 der niedrige Finanzierungszins sowie der gute Zugang zum

Kapitalmarkt ein zentrales Argument für die Transaktion. Die aufgenommenen Kredite müssen nun in den nächsten Jahren verlängert werden. Dies gilt natürlich in ähnlicher Form auch für die verbrieften Kredite.¹⁸ Insbesondere die zuletzt in der Boomphase gehandelten Portfolios bergen Risiken, denn dort wurden vergleichsweise hohe Preise gezahlt und die Finanzierungszinsen hatten ihren zyklischen Tiefpunkt bereits durchschritten. Die höheren Eigenkapitalanforderungen, die sich im Zuge von Basel III aus Immobilienfinanzierungen für Banken ergeben dürften, kommen ebenso erschwerend hinzu wie die Tatsache, dass der Verbriefungsmarkt noch immer nicht hinreichend in Gang gekommen ist. Gerade Basel III birgt jedoch auch für Kommunen Herausforderungen, denn auch kommunale Unternehmen könnten höheren Anforderungen unterliegen. Dies schmälert sowohl das Ertragspotenzial als auch die wohnungspolitischen Handlungsspielräume.

Wieso ist diese Gemengelage ein Problem für die künftige Privatisierung von Wohnungen der öffentlichen Hand? Letztlich geht es um das Risiko eines Reputationsschadens, der dann entsteht, wenn das erschwerte Finanzierungsumfeld die neuen Eigentümer zu harten Sparmaßnahmen zwingt. Dies kann sich in aufgeschobenen Investitionen, Personalmaßnahmen oder Paketverkäufen äußern. Dem Instrument der Privatisierung würde ein Makel angehängt, der allenfalls mittelbar mit der Eigentumsübertragung zu tun hat und unmittelbar mit zu hoher Risikobereitschaft der Akteure in einer Marktkonstellation, die vielfach (auch seitens der öffentlichen Hand) zu nicht nachhaltiger Verschuldung geführt hat. Insofern geht es hierbei eher um neue Anforderungen an die Finanzmarktregulierung als um die Frage nach Eigentumsverhältnissen auf dem Wohnungsmarkt. Dies aber sauber zu trennen, dürfte in der politischen Diskussion sehr schwer fallen. Für Kommunen, die privatisieren möchten, lassen sich drei Aufgaben ableiten: Erstens sollte die Finanzierung der Transaktion ein wichtiges Prüfkriterium sein. Hier wäre beispielsweise eine Mindestgrenze für Eigenkapital vorstellbar. Zweitens dürfte die Einzelprivatisierung, die in der Vergangenheit nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat, häufiger Anwendung finden. Das wäre politisch nachvollziehbar, würde aber hohe Transaktionskosten und eine bisher nicht er-

worbene Qualifikation für die Vermarktung erfordern und brächte die oben skizzierten Schwierigkeiten bei der Internalisierung externer Effekte im Quartier. Drittens sind alle Schritte frühzeitig transparent und gut begründet zu kommunizieren. Dieser Punkt wird später noch einmal aufgegriffen.

- Energetische Sanierung

Viele Kommunen sehen aktuell in der energetischen Sanierung des Wohnungsbestands eine ihrer wichtigsten wohnungspolitischen Aufgaben – gerade für ihre kommunalen Wohnungsunternehmen. Angesichts der erheblichen Bedeutung von Energiefragen wird Energieeffizienz ein Dauerthema bleiben – sowohl global zur Vermeidung von gravierenden Schäden im Zuge des Klimawandels als auch national, wenn es um Energiesicherheit, Energiegewinnung oder deren Erschwinglichkeit geht. Dass die energetische Sanierung des Immobilienbestands zur Erreichung dieser Ziele eine große Rolle spielen muss, steht hierbei außer Frage.¹⁹ Allerdings ist dies nicht gleichbedeutend damit, dass hier kommunaler Handlungsbedarf liegt, der in besonderem Maße öffentlichen Wohnungsbesitz rechtfertigen kann.

Dies lässt sich an den beiden sehr wichtigen Zielen Erschwinglichkeit von Energie und Reduktion der CO₂-Emissionen veranschaulichen: Droht Energie zu teuer zu werden, kann man entweder auf günstigere Energieträger umsteigen (z. B. Kohle), der Energieverbrauch könnte subventioniert werden oder die Energieeinsparung wird gefördert.²⁰ Schließt man die erste Strategie aus, da sie derzeit politisch nicht mehrheitsfähig erscheint, sollte mit Blick allein auf Erschwinglichkeit von Energie jene Strategie verfolgt werden, die für die öffentliche Hand möglichst geringe Kosten verursacht. Angenommen, dies wäre die Sanierung von Wohnungen, ist es unerheblich, ob sich die Wohnungen im Bestand der öffentlichen Hand oder im Bestand Privater befinden. Natürlich müsste es in vielen Fällen finanzielle oder ordnungspolitische Anreize für die privaten Vermieter geben, damit die Maßnahmen auch durchgeführt werden. Doch dies ist (wahrscheinlich) gesamtwirtschaftlich günstiger, als die Maßnahmen unter Inkaufnahme dann nicht erhöhter Mieten im kommunalen Wohnungsbestand durchzuführen. Nur wenn öffentliche Wohnungsunternehmen solche Sanierungsmaßnahmen

in der Regel günstiger ausführen könnten als private, gäbe es einen starken Grund für einen öffentlichen Wohnungsbestand. Noch weniger greift das Argument, dass es kommunaler Wohnungsunternehmen bedarf, um nationale oder sogar globale Klimaziele zu erreichen. Dies gilt nicht nur deshalb, weil der Einsparbeitrag der deutschen Kommunen viel zu gering wäre. Es gilt vor allem deswegen, weil es in Europa einen funktionierenden Emissionshandel gibt. Der Zertifikatspreis steuert das in Europa geplante Einsparziel. Jede zusätzliche Maßnahme sorgt nur für fallende Zertifikatspreise und damit für Emissionen andersorts.²¹ Für globale öffentliche Güter wie den Klimaschutz sind lokale Politikmaßnahmen dann ungeeignet, wenn es bereits supranationale Steuerungsinstrumente gibt.

Die hohe Sichtbarkeit der Sanierungsmaßnahmen dürfte jedoch dauerhaft politische Unterstützung gewährleisten. Nach vorne schauend ist daher zu vermuten, dass der auch durch europäische Direktiven vorgegebene Trend zu energetischer Sanierung das Privatisierungsmoment isoliert betrachtet eher dämpft. Ökonomisch sinnvoll ist das nicht.

- Zukünftige Engpässe?

Die Zahl der Einwohner in Deutschland geht seit 2003 zurück und wird in den kommenden Jahren weiter sinken. Der Immobilienbestand altert zwar – und dies wird in den nächsten Jahrzehnten zu steigenden Ersatzinvestitionen führen –, gleichwohl dürften rein quantitative Wohnraumengpässe auf wenige Ballungsräume und Oberzentren beschränkt bleiben. Wahrscheinlich wird für öffentliche Wohnungsunternehmen in den nächsten Jahren eine weitere Akzentverschiebung von „Versorgung breiter Schichten“ hin zu stärkerer Fokussierung auf die Versorgung sozialer Randgruppen und immer häufiger auch hin zum Stadtumbau stattfinden.

Die Marktentspannung entschärft also ein zentrales Problemfeld und schwächt damit ein wichtiges Argument für öffentlichen Wohnraum. Es ist decouvrierend, dass unterdessen seitens der Kommunen dem wohnungspolitischen Handlungsbedarf für die Versorgung breiter Schichten ähnliche Bedeutung beigemessen wird wie dem Stadtumbau.

Der demographische Wandel mag quantitative Nachfrageüberhänge seltener werden lassen, die Versorgung von benachteiligten Gruppen bleibt jedoch dauerhaft zu lösen: Wenn Vermieter eine Wohnung bisher lieber leer stehen lassen als sie an „Problemmieter“ zu vermieten, wird der demographische Wandel daran allenfalls geringfügig etwas ändern. Insgesamt dürfte er jedoch auch hier die Versorgung mit Wohnraum eher erleichtern, da der Optionswert des Leerstands in demographisch belasteten Regionen sinkt.

Allerdings gibt es drei Themenfelder, die im Zuge des demographischen Wandels an Bedeutung für staatliche Marktintervention gewinnen werden. Dazu zählt erstens die Versorgung altersarmer Menschen mit angemessenem Wohnraum. Hierzu gehört insbesondere das Schaffen barrierefreien Wohnraums. Zweitens erzwingt der demographische Wandel geradezu permissivere Zuwanderungsgesetze. Hiermit könnten Integrationsaufgaben in den Quartieren verbunden sein. Drittens ist es plausibel, dass viele Kommunen versuchen werden, ihre Kernstädte durch knappes Bauland vor der Stadt einerseits und Anbieten passender Wohnungsformate in der Stadt attraktiver für Hochqualifizierte zu machen. Dies könnte zu Nutzungskonkurrenzen in Quartieren führen, in denen in den letzten Jahrzehnten erschwinglicher Wohnraum zur Verfügung stand.

Auf allen drei Themenfeldern könnte es zu Marktergebnissen kommen, die wir nicht akzeptieren wollen (Marktablehnung). Eine Intervention der öffentlichen Hand wäre dann zu prüfen. Dies muss jedoch aus den in Kapitel 4 genannten Gründen nicht zwangsläufig darin münden, dass die Kommune auch selbst als Anbieter von Wohnraum auftritt. Ähnlich wie bei der Förderung von energetischer Sanierung könnten beispielsweise für das Schaffen barrierefreien Wohnraums auch Förderdarlehen oder direkte Subventionen helfen, die Finanzierungslücken zu stopfen – in diesem Fall wäre die ökonomische Rechtfertigung kommunaler Eingriffe sogar eher gegeben als bei der energetischen Sanierung.

- Politischer Wille und Bereitschaft der Bürger

Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass Wohnungen in vielfacher Hinsicht beson-

dere Güter darstellen. Sie befriedigen zentrale, menschliche Bedürfnisse und stellen für die meisten Haushalte ihre größte Einzelausgabe dar.²² Viele Menschen verbinden damit eine klare Forderung an die Politik, für zufriedenstellende Marktergebnisse zu sorgen. Nicht zuletzt deswegen sind Wohnungen politisch sehr sensible Güter.

Der Verkauf von öffentlichen Wohnungen erweist sich im Wesentlichen aus drei Gründen selbst dann als schwierig, wenn die handelnden Politiker von der Vorteilhaftigkeit überzeugt sind und gleichzeitig wiedergewählt werden möchten: Erstens verteilen sich die Vor- und Nachteile einer Privatisierung ungleichmäßig und werden dadurch unterschiedlich wahrgenommen. Eine (mögliche) Mieterhöhung belastet nur wenige Haushalte und stellt für diese eine sehr wichtige Veränderung dar. Die mit dem Verkauf beispielsweise finanzierte Haushaltskonsolidierung führt jedoch zu schwer zurechenbaren Entlastungen vieler Haushalte; mitunter geht es sogar nur um das Abwenden zusätzlicher Belastungen. Zweitens reagieren Immobilienmärkte sehr langsam. Neue Marktgleichgewichte stellen sich manchmal erst Jahre nach einer Strukturveränderung ein. Dann kann es passieren, dass eine langfristig sinnvolle Maßnahme zu transitorischen Anpassungslasten führt. Drittens bietet ein eigenes öffentliches Unternehmen – nicht nur Wohnungsunternehmen – Handlungsmöglichkeiten jenseits der eigentlichen Kernaufgabe. Bei einem Verkauf verliert eine Kommune diesen Spielraum. Für die Bürger muss dies nicht zwangsläufig von Nachteil sein, denn der Verkaufserlös eröffnet auch Chancen auf anderen Feldern. Doch wegen der eben geschilderten Asymmetrie von Vor- und Nachteilen werden diese Chancen vielleicht nur unzureichend den politisch Handelnden zugerechnet.

Eine Privatisierungsmaßnahme droht daher zu scheitern, wenn es der Kommune nicht gelingt, diese drei Hemmnisse zu überwinden. In vielen Fällen müsste zusätzlich sogar noch eine tief sitzende Marktskepsis seitens der Politik sowie bei vielen Bürgern überwunden werden. Dies ist gerade im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht leichter geworden und erfordert in erster Linie ein hohes Maß an Transparenz darüber, welche Ziele mit dem Verkauf verfolgt werden und welche konkreten Vor- und

Nachteile mit einem Verkauf bzw. Nicht-Verkauf verbunden sind. Um das Problem der langfristigen Anpassung zu mildern, ist es sinnvoll, Zwischentappen nachprüfbar zu formulieren und bereits bei der Transaktion einfließen zu lassen. Schließlich sollte die Kommune bemüht sein, ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten, z.B. bei Quartiersentscheidungen, für die Kooperation mit einer privaten Gesellschaft und für Infrastrukturmaßnahmen. Auch dies kann bereits durch Vereinbarungen im Rahmen der Transaktion berücksichtigt werden. Da dies im Umkehrschluss ebenfalls bedeutet, dass die Handlungsoptionen der Käufer eingeschränkt werden, bedeutet es auch, dass der erzielbare Verkaufserlös sinkt. Der eigentliche Preis für den größeren Handlungsspielraum wäre dann nicht der reduzierte Verkaufserlös, sondern die damit entgangenen sonstigen Handlungsalternativen. Auch dies gehört zu einer transparenten Kommunikation dazu.

6 Schlussbemerkungen

Von den rund 2,3 Mio. Wohnungen der Kommunen wird auch in zehn Jahren noch der überwiegende Teil in der öffentlichen Hand liegen. Zu groß sind die Beharrungstendenzen in den Kommunen und die generelle Skepsis der Bürger gegenüber Privatisierungen.

In vielen Fällen wäre eine vorurteilsfreie Prüfung der Privatisierung jedoch sinnvoll. Vor allem zeigt sich, dass die Ziele der Kommunen mit alternativen Instrumenten besser erreicht werden können. So ist etwa eine Subventionierung der Mieten angesichts von umfangreichen Transfersystemen wie Arbeitslosengeld II und Wohngeld nicht mehr notwendig. Um das Zugangproblem zu lösen, bedarf es keiner großen öffentlichen Bestände, sondern nur ent-

sprechender Belegungsrechte oder allenfalls eines verstreuten Immobilienbesitzes. Und auch Leerstands- und Sanierungsprobleme lassen sich ohne öffentliche Unternehmen lösen.

Dass es dennoch zu weiteren Privatisierungen kommen wird, ist der schwierigen Haushaltslage der Kommunen geschuldet. Viele Kommunen sind bereits hoch verschuldet und die strukturellen Probleme sowie der demographische Wandel werden die Lasten in vielen Fällen weiter erhöhen. Zudem könnten die Banken zukünftig auch von überschuldeten Kommunen Risikoprämien verlangen, was den Privatisierungsdruck weiter erhöhen würde. In finanzieller Not zu verkaufen ist jedoch stets ein schlechter Ratgeber. Schließlich werden potenzielle Käufer die Zwangslage der Kommunen zu ihrem Vorteil nutzen. Besser wäre es daher, den Privatisierungsprozess in wirtschaftlich stärkeren Zeiten zu beginnen. Zudem ist zu erwarten, dass auch das Interesse an deutschen Wohnungen nicht auf Dauer sehr hoch sein wird. Derzeit interessieren sich jedoch wieder viele internationale Investoren für deutsche Wohnbestände, da sich der Wohnungsmarkt in der Krise als äußerst stabil erwiesen hat. Dabei handelt es sich nicht um die opportunistischen Investoren der 2000er Jahre, sondern eher um eigenkapitalstarke Investoren, die längerfristig interessiert sind.

Gelingen kann die Privatisierung freilich nur dann, wenn die Politik die Vor- und Nachteile offen mit den Bürgern und Mietern diskutiert. Gegen den Willen der Bürger werden sich derartige Projekte kaum mehr realisieren lassen. Wichtig ist es vor allem, die Alternativen aufzuzeigen und konkret zu benennen, wofür die Verkaufserlöse genutzt werden. Je transparenter und sachlicher die Diskussion geführt wird, desto größer dürften die Chancen sein, die Vorbehalte der Bürger zu überwinden.

Anmerkungen

(1)

Vgl. hierzu zum Beispiel Eekhoff, J.: Wohnungs- und Bodenmarkt. 2. Aufl., Tübingen 2006, insb. S. 3–17

(2)

Vgl. Runde, O.; Pronold, F.: Heuschrecken vor der Wohnungstür?. Diskussionspapier zur Einführung von REITs (Real Estate Investment Trusts) in Deutschland, Stand 2. März 2006. Das Diskussionspapier thematisiert zwar in erster Linie die seinerzeit im Gesetzgebungsprozess diskutierte Einführung von steuertransparenten Immobilienaktiengesellschaften (REITs), der zentrale Aufhänger ist jedoch der Verkauf von Wohnungen der öffentlichen Hand an ausländische Investoren, hier v.a. Private Equity Funds.

(3)

Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Transaktionen großer Wohnungsportfolios in Deutschland. – Bonn 2008. = Berichte Kompakt 1/2008. Der Anstieg kann mehrere Gründe gehabt haben: Erstens kann es sein, dass die Qualität der gehandelten Wohnungen mit der Zeit zunahm. Es kann zudem sein, dass es regionale Unterschiede in der Zusammensetzung der Portfolios gegeben hat. Gleichwohl dürfte der wichtigste Grund für den Preisanstieg gewesen sein, dass dem wachsenden Verkaufsangebot eine noch stärker anschwellende Nachfrage gegenüberstand.

(4)

Zu den Transaktionsaktivitäten der Kommunen vgl. Beitrag Held in diesem Heft. Für eine Übersicht der wichtigsten Portfolios, die zwischen 2003 und 2005 gehandelt wurden, vgl. Just, T.; Reuther, S.: Wohnungsportfolios in Deutschland: Weitere Verkäufe programmiert. – Frankfurt/M. 2005. = DB Research, Aktuelle Themen 321, S. 30. Für eine Übersicht der wichtigsten Portfolios, die nach 2005 gehandelt wurden, vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Handel mit Wohnungsportfolios weiter auf niedrigem Niveau – Februar 2011. – Bonn 2011. = Berichte Kompakt 3/2011, S. 3

(5)

Eine Befragung des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) kam zu dem klaren Ergebnis, dass grundsätzliche Überlegungen nur in knapp 10 % aller Wohnungsverkäufe ein ausschlaggebendes Argument gewesen waren – zumindest für die antwortenden Kommunen in der Befragung. Vgl. BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. – Berlin 2010. = Forschungen, Heft 145

(6)

Der Leverage-Effekt beschreibt den Hebeleffekt, der dann entsteht, wenn die Gesamtrendite einer Investition höher ausfällt als der Fremdkapitalzins. Dann lohnt ein möglichst hoher Fremdkapitalanteil, denn jede Einheit Schulden erhöht die Eigenkapitalrendite – man kann mit sehr wenig Eigenkapital sehr viel Vermögen aufbauen – vorausgesetzt, man erhält den Zugang und die wichtigen Stellgrößen (Zinsen, Mieten, Vermietungswahrscheinlichkeiten) bleiben konstant.

(7)

Vgl. Brennan, G.; Buchanan, J.M.: Die Begründung von Regeln. – Tübingen 1993

(8)

Vgl. Henger, R.; Just, T.; Voigtländer, M.: Tobins Q und die Bautätigkeit im deutschen Immobiliensektor. IW-Trends (2011) H. 3

(9)

Vgl. hierzu zum Beispiel Eekhoff, J.: Wohnungs- und Bodenmarkt, a.a.O., insb. S. 48–64

(10)

Vgl. für die Argumentationen Roth, S.: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik – Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt. – Köln 2002. = Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 125

(11)

Alternativ kann Umverteilung auch begründet werden, weil die Marktergebnisse schlicht gesellschaftlich abgelehnt werden. Allerdings entzieht sich dann die Höhe der Umverteilung einer normativen Begründung. Richard Wilkinson und Kate Pickett zeigen eine Vielzahl von empirischen Ergebnissen, wo ein mehr Verteilungsgleichheit (nicht unbedingt Verteilungsgerechtigkeit) zu mehr Wohlstand oder Wohlbefinden führen. Vgl. Wilkinson, R.; Pickett, K.: The Spirit Level. Why Equality is better for Everyone. – London 2010

(12)

Vgl. Voigtländer, M.: Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland. – Köln 2007. = IW-Positionen Nr. 27, S. 13 ff.

(13)

Kirchner, J.: Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte: Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich. – Wiesbaden 2006

(14)

Ebda.

(15)

Vgl. hierzu DB Research (Hrsg.): Stadttrendite – Wirklich von Nutzen? – Frankfurt/M. 2008. = DB Research, Aktuelle Themen Nr. 418

(16)

Vgl. hierzu ausführlich BMVBS (Hrsg.): Strategien der Kommunen für ihre kommunalen Wohnungsbestände, a.a.O. sowie BMVBS (Hrsg.): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. – Berlin 2010. = Forschungen, Heft 146. Es muss jedoch relativierend eingeräumt werden, dass die Ergebnisse der Befragung in der erstgenannten Studie in zweifacher Form verzerrt sein könnten: Erstens wurden die Kommunen, also die Verkäufer befragt und nicht die Wohnungsnutzer. Dies könnte bedeuten, dass die Einschätzung – quasi als Rechtfertigung der eigenen Entscheidung – in positiverem Licht stehen als bei den Mietern. Freilich würde eine direkte Mieterbefragung nur einseitig die objektspezifischen Veränderungen berücksichtigen können, indirekte Effekte wie eine Verbesserung in anderen Politikfeldern aufgrund günstigerer Haushaltslagen blieben systematisch unterbewertet. Zweitens war die Rücklaufquote mit 44 % zwar sehr hoch. Es ist jedoch möglich, dass es einen Bias im Rücklauf gibt – jene, die sich durch ihre Entscheidung bestätigt fühlen, könnten eher antworten als jene, die unzufrieden sind. Beide Effekte dürften jedoch den Gesamttenor der Ergebnisse nicht auf den Kopf stellen können.

(17)

Ein zusätzlicher Grund ist, dass Mieten auch dort steigen konnten, wo eine Investition dies gerechtfertigt hat.

(18)

Verbriefungen von Krediten, z.B. in Form von Commercial Mortgage Backed Securities (CMBS), haben sich in den Jahren vor der Krise auch in Deutschland neben dem klassischen Pfandbrief etabliert. CMBS teilen das Kreditrisiko in einzelne Risikotranchen. Investoren können je nach Risikoeignung eher in risikoarme oder risikoreichere Tranchen investieren. Dies ist in normalen Markttagen ein guter Weg, um Risiken zu streuen. Allerdings erweist sich die Verlängerung solcher Verbriefungen nach der Finanzkrise als ausgesprochen schwierig, da zwischen den Gläubigern je nach Tranche sehr unterschiedliche Interessen bestehen können. Im ungünstigen Fall scheitert eine einfache Vertragsverlängerung oder Neuemission. Dann droht der Zwangsverkauf. Vgl. zur Entwicklung des CMBS-Markts u.a. Ahlsweide, S.; Just, T.: Refinanzierungsrisiken bei Gewerbeimmobilien. CMBS sind nur ein Teil eines wachsenden Problems. – Frankfurt/M. 2010. = DB Research, Aktuelle Themen 479

(19)

Vgl. Nelsen, A.J.; Rakau, O.; Dörrenberg, P.: Nachhaltige Gebäude. Von der Nische zum Standard. – Frankfurt/M. 2010. = DB Research, Aktuelle Themen 483

(20)

Dies ist eine Verkürzung der Handlungsmöglichkeiten. Denn grundsätzlich könnte man auch Emissionszertifikate einführen und einkommensschwache Haushalte mit einer (nur begrenzt handelbaren) Grundausstattung bedenken oder man könnte eine stärkere Besteuerung von Energie vornehmen und hier einkommensschwache Haushalte ausnehmen, unter der Annahme, dass an anderer Stelle Steuern gespart würden, oder man könnte technische Neuerungen fördern. Letztlich lassen sich jedoch alle Maßnahmen den drei Strategien zuordnen.

(21)

Vgl. hierzu u.a. Sinn, H.-W.: Das Grüne Paradoxon. – München 2008

(22)

Rund ein Drittel der privaten Konsumausgaben entfielen 2008 auf den Bereich „Wohnen, Energie und Wohnungsinstandsetzung“, vgl. hierzu Statistisches Bundesamt: Wo bleibt mein Geld? Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. – Wiesbaden 2010

