

Kommunale Wohnungspolitik

Zusammenfassung des Beitrags von Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH zu Wohnungswirtschaft und Mietrecht 01/2010, S. 20-24

Der „Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa“ war das vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) veranstaltete 3. Hallesche Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft am 5. und 6. November 2009 gewidmet. Nachdem die Privatisierungswelle vorläufig abgeebbt ist, war der Zeitpunkt für eine grundsätzliche Bestandsaufnahme gut gewählt. Neben aktuellen und ordnungspolitischen Aspekten der kommunalen Wohnungspolitik stand der Vergleich zwischen den kommunalen und den privaten Anbietern im Mittelpunkt der Diskussion. Bei dieser Gelegenheit wurde so manches althergebrachte Vorurteil gegenüber den einzelnen Anbietergruppen in Frage gestellt.

Ordnungspolitik und Wohnungspolitik

Prof. Dr. Johann Eekhoff von der Universität zu Köln war von den Initiatoren der Veranstaltung mit der Aufgabe betraut worden, den „ordnungspolitischen Rahmen für die Rolle der Kommunen bei der Wohnungsversorgung“ abzustecken. Die Leitfrage seines Referates lautete: Welche Aufgaben sollen Kommunen im Bereich der Wohnungspolitik wahrnehmen und welche nicht?

Am Anfang stand bei Professor Eekhoff die These, daß Wohnen ein (rein) privates Gut sei. ...

Als Vertreter der These vom rein privaten Gut ist Professor Eekhoff konsequenterweise der Ansicht, daß öffentliche Wohnungsbestände und kommunale Wohnungsunternehmen überhaupt überflüssig seien. Es sei erwiesen, daß die kommunalen Wohnungsunternehmen nicht günstiger vermietet und die „Stadtrendite“ sieht Eekhoff als einen Verschleierungsversuch interessierter Kreise an.

Geld- statt Naturalleistungsprinzip beim Arbeitslosengeld II

Eine kontroverse Diskussion haben Eekhoffs Vorschläge zur Neuregelung der Kosten der Unterkunft im Rahmen des Arbeitslosengeldes II ausgelöst. Ihn stören die „Fehlpreise“, die sich aus der Bemessung der Ansprüche nach den tatsächlich anfallenden Wohnkosten ergeben. Anders als beim Wohngeld sei es für die Empfängerhaushalte rational, die Miet- und Flächenobergrenzen so weit wie möglich auszuschöpfen. Professor Eekhoff will diese „Fehlpreise“ durch die Umstellung auf einen „Transfer in cash“ (Geld- statt Naturalleistung) beseitigen. Das bedeutet, daß es keinen Einfluß auf die Höhe des Unterkunftsanteils hätte, welche Wohnkosten tatsächlich anfallen. Wer billiger wohnt als es die Bedarfssätze vorsehen, dürfte den Differenzbetrag für sich behalten.

...

Soziale Wohnraumförderung und Kündigungsschutz abschaffen?

Wenn man das Wohnen als rein privates Gut ansieht und die Marktunvollkommenheiten des Wohnungsmarktes ignoriert, dann ist selbstverständlich auch die soziale Wohnraumförderung keine öffentliche Aufgabe. Die Zugangsprobleme der benachteiligten Gruppen können allein mittels des Ankaufs von Belegungsrechten gelöst werden. Dieses Instrument wird von Professor Eekhoff unabhängig von der regionalen Markt- und Versorgungssituation als flächendeckende Lösung angesehen.

Last but not least sprechen vermeintlich ordnungspolitische Gründe dafür, den gesetzlichen Kündigungsschutz aufzuheben. Die Mieten könnten dann wieder mittels Änderungskündigung angepaßt werden. Mögliche Marktunvollkommenheiten wie die vertragsspezifischen Investitionen der Mieter wurden vom Referenten in diesem Zusammenhang nicht erwähnt. Dr. Felix Hüfner von der OECD sieht diese vertragsspezifischen Investitionen jedoch als gute ökonomische Begründung für den Kündigungsschutz an. Eine exzessive Regulierung und besonders eine zu weitgehende Marktpaltung könnten aber auf Kosten der Investitionsanreize und der Mietermobilität gehen.

...

Kommunale Wohnungswirtschaft im Fokus der EU-Wettbewerbspolitik

Einen Überblick über die Auswirkungen der EU-Wettbewerbspolitik auf die kommunale Wohnungswirtschaft gab Professor Winfried Kluth von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Bei der sozial motivierten Bereitstellung von Wohnraum handelt es sich um eine sogenannte „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI). Für die Frage, ob das Europarecht hier greift, ist die Art und Weise der Marktteilnahme, nicht aber die Trägerschaft ausschlaggebend (funktionaler Unternehmensbegriff). Wenn sich das öffentliche Unternehmen wie ein sonstiger Marktteilnehmer verhält, so ist das europarechtlich irrelevant. Das Europarecht (Vergaberecht, Beihilferecht, sonstiges Wettbewerbsrecht) greift nur bei Beihilfen oder Sonderrechten (z.B. rechtlich konstituierte Monopolstellungen) und dann auch nur, wenn das Kriterium der „Binnenmarktrelevanz“ i.S. von § 87 Abs. 1 EGV erfüllt ist (z.B. Schwellenwerte im Vergaberecht).

Rettungsbeihilfen für kommunale Wohnungsunternehmen müssen grundsätzlich auf ein Minimum zur Weiterführung des Unternehmens begrenzt sein. Sie müssen daraufhin getestet werden, ob ein privates Unternehmen in vergleichbarer Situation genauso behandelt würde. Von der Anwendung der Wettbewerbsregeln ausgenommen sind lediglich De-minimis-Beihilfen, deren Betrag als geringfügig anzusehen ist. Solche Beihilfen sind nicht genehmigungspflichtig, können aber von der Kommission kontrolliert werden.

Abgesehen von den europarechtlichen Regelungen wird der Handlungsspielraum der Gemeinden außerhalb der Daseinsvorsorge noch durch die landesgesetzlichen Subsidiaritätsklauseln beschränkt. Die Subsidiaritätsklauseln wurden zum Teil zu Lasten der Kommunen verschärft, um Mittelstand und Handwerk zu stärken. Sie gelten aber meistens nicht für den Altbestand an Beihilfen.

Wohneigentum für alle?

Dr. Felix Hüfner von der OECD hat einen vergleichenden Überblick über die Wohnungspolitik ausgewählter OECD-Länder gegeben. Länder mit einem größeren Mietmarkt seien durch eine höhere Arbeitskräftemobilität gekennzeichnet. Aus diesem Grund kann eine zu einseitige Förderung der Wohneigentumsbildung zu Lasten des Wirtschaftswachstums gehen. Im Hinblick auf die Mobilitätswirkungen kommt es auf die Transaktionskosten bei der Veräußerung von Wohneigentum an. Außerdem hat Dr. Hüfner auf die Inzidenzproblematik von Wohneigentumssubventionen hingewiesen. Wenn solche Subventionen auf starre Angebotsbedingungen treffen, dann erreichen sie ihre Zielgruppe gar nicht, sondern sie verpuffen in einem proportionalen Anstieg der Hauspreise.

Am Beispiel Schwedens und Dänemarks hat Dr. Hüfner den Einfluß der Finanzierungsgepflogenheiten (Anforderungen an persönliche Kreditwürdigkeit, Beleihungsauslauf, Anteil tilgungsfreier und variabel verzinslicher Darlehen) auf die Entwicklung der Hauspreise auf die Haushaltsverschuldung betrachtet. In diesem Zusammenhang wurden die unterschiedli-

chen Wohneigentumskulturen thematisiert (Einmal im Leben versus Property ladder). Dr. Hüfner hat hier die Ansicht vertreten, daß sich eher die Kulturen an die Anreizsysteme anpassen würden als umgekehrt.

Kommunale oder private Anbieter – wer arbeitet effizienter?

Einen breiten Raum haben auf dem Dritten Halleschen Kolloquium Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit von Wohnungsunternehmen eingenommen. ... Sowohl die Studie der TU Dresden als auch die Analyse von Deloitte und Touche kommen zu dem Ergebnis, daß es keine wesentlichen Effizienzunterschiede zwischen kommunalen und privaten Anbietern gibt. Das bedeutet aber, daß es jedenfalls kein betriebswirtschaftliches Argument für die Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen gibt.

Mietsteigerungen nach der Privatisierung

Die „Auswirkungen der Privatisierung kommunaler Wohnungen auf Mieten und Wohnqualität“ waren das Thema des Referates von Dominik Weiß vom IWH. Als Datenbasis für seine Untersuchung hat er das Sozioökonomische Panel genutzt, das eine Längsschnittbetrachtung ermöglicht. Danach sind die Steigerungen der Kaltmieten bei privatisierten Wohnungen mit 12 Prozent zwischen 1998 und 2006 höher als bei kommunalen Wohnungen (8 Prozent) ausgefallen, aber geringer als im übrigen privaten Bestand (13 Prozent).

Auf der anderen Seite ist bei den privatisierten Wohnungen die größte Häufigkeit von Modernisierungsmaßnahmen festzustellen. Die subjektive Preis-Leistungsbewertung verschlechtert sich jedoch nach der Privatisierung von Wohnungen spürbar. Um fundierte Aussagen treffen zu können ist das Zeitfenster der Beobachtung allerdings noch zu kurz.

Neues von der Gagfah

Der Autor selbst hat zur gesellschaftlichen Verantwortung von privaten Wohnungsunternehmen am Beispiel der Gagfah vorgetragen. Nach den verschiedenen großen Übernahmen der Vergangenheit (u.a. Alt-Gagfah, Nileg, Woba) stagniert der von dieser Aktien- und Verbriefungsgesellschaft nach Luxemburger Recht gehaltene Wohnungsbestand seit 2007 bei etwa 170.000 Einheiten. Die Private equity-Gesellschaft Fortress hat ihren Anteil an der Gesellschaft mittlerweile auf 60 Prozent zurückgeführt.

Das Outsourcing von Nicht-Kernprozessen wurde in der letzten Zeit noch intensiviert. ... Die Outsourcing-Aktivitäten haben zur weiteren Senkung der Verwaltungskosten auf 407 Euro je Wohneinheit beigetragen (2007: 448 Euro). Der Leerstand konnte im Geschäftsjahr 2008 zwar weiter gesenkt werden (3,9 gegenüber 4,4 Prozent im Vorjahr), doch macht sich hier mehr und mehr das Ausbleiben größerer Portfolio-Übernahmen seit der Woba-Privatisierung im Jahr 2006 bemerkbar. Das Tempo der Mietanpassungen konnte im Jahr 2008 weiter beschleunigt werden. Die Mieten sind um 2,0 Prozent auf einen durchschnittlichen Wert von 4,95 Euro netto, kalt gestiegen.

Abgesehen davon haben Verkaufsaktivitäten zuletzt eine wachsende Bedeutung für das Jahresergebnis des Konzerns erlangt. Mit 4.777 Einheiten hat sich die Zahl der verkauften Wohnungen gegenüber 2007 annähernd verdoppelt. Auch die bei den Verkäufen erzielte durchschnittliche Gewinnspanne pro Wohneinheit konnte weiter gesteigert werden. Sie lag im Geschäftsjahr 2008 bei sage und schreibe 33 Prozent. ...

Die Dresdner Sozialcharta im Praxistest

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. ...

Der effektive Schutz der Mieter durch die Dresdner Sozialcharta gegen Mieterhöhungen, Luxusmodernisierungen und Privatisierungsdruck 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.

Dieser Gedanke wurde von Dr. Peter Haug vom IWH aufgegriffen. In Dresden sei ein staatliches Monopol durch ein privates (mit ineffektiver Sozialcharta) ersetzt worden. Bei funktionierendem Wettbewerb würde der Markt eine effektivere Kontrolle ausüben als jede Sozialcharta.

Die demographische Entwicklung als größte Herausforderung

Staatssekretär André Schröder vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt hat sich mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Stadtentwicklung und die Wohnungsmärkte beschäftigt.

Die Landesregierung und die Kommunalpolitik stehen vor der Herausforderung, wie man angesichts einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung die betroffenen Regionen für junge Menschen attraktiv erhalten kann. Nicht wenige Teilräume stecken in einer Diffamierungsfalle. Sie müssen mit den typischen Vorurteilen leben, mit denen schrumpfende Regionen belegt werden: schlechte Bildungs- und Karrierechancen, Langeweile, Trostlosigkeit. André Schröder hat die Frage aufgeworfen, wie die betroffenen Räume aus solch einer Diffamierungsfalle herauskommen könnten. Er setzt dabei auf Haltefaktoren wie Wohneigentum, Bildungschancen und regionale Identität.

Der Pflege des „Jungbrunnens Hochschule“ mißt er eine zentrale demographiepolitische Bedeutung bei. Der Staatssekretär hat sich dafür ausgesprochen, keine Zugangshürden zu errichten und die Bindung der Absolventen an ihre Hochschule zu fördern. Abgesehen davon komme es darauf an, dem Ruf der Jugend nach Urbanität gerecht zu werden.

Die demographische Entwicklung stellt eine große Herausforderung für die Landespolitik dar. Obwohl ihre Rolle nicht auf das „Management von Schrumpfung“ reduziert werden kann, bildet die Bewältigung der siedlungsstrukturellen Folgen der Bevölkerungsschrumpfung doch ein zentrales landespolitisches Handlungsfeld. Der Staatssekretär will die Stadtkerne stärken, um den Funktionserhalt der Innenstädte zu gewährleisten. Wenn dies eine „Renaissance der kompakten Stadt“ nach sich zieht, so sei dies aus Sicht der Stadtentwicklungs- und der Verkehrspolitik zu begrüßen. Trotz der Konzentration auf die Kerne kann es nicht immer vermieden werden, daß Städte Funktionen abgeben müssen. Es kommt darauf an, die Funktionen im Rahmen von „polyzentrischen Städtetzwerken“ so zuzuordnen, daß die sich daraus für die Menschen ergebenden Einschränkungen im Hinblick auf die Erreichbarkeit zentralörtlicher Funktionen nicht zu gravierend ausfallen. Die Verkehrspolitik müsse ihrer Rolle als „Hüterin bezahlbarer Mobilität“ gerecht werden.

Die Zukunft der kommunalen Wohnungswirtschaft

Professor Reinhold Sackmann von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg hat einen Überblick über die Situation des Wohnungsmarktes in Halle vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung gegeben. ...

Professor Theo Kötter von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn sieht kommunale Wohnungsbestände als unverzichtbare Instrumente einer sozialverträglichen Stadtentwicklung an. Private Anbieter würden zwar aus Eigeninteresse auch Leistungen im Rahmen der Stadtrendite liefern. Sie benötigten dazu aber maßgeschneiderte Förderprogramme. Bei kommunalen Beständen könnten die Prozesse effizienter gesteuert werden.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob die kommunalen Unternehmen ausreichend im Hinblick auf die Erfüllung der entsprechenden Sachziele (Stadtrendite) kontrolliert würden. Um dies zu gewährleisten, müßten entsprechende Sachziele satzungsmäßig konkretisiert sein (was Fragen der Meßbarkeit dieser Leistungen mittels Kennzahlen aufwirft) und die zuständigen Organe im Corporate Governance-System öffentlicher Unternehmen müßten ihre Einhaltung überprüfen.

Zwischen den Diskutanten des abschließenden Diskussionspodiums herrschte Einigkeit hinsichtlich der wichtigen Rolle kommunaler Wohnungsunternehmen für die zukünftige Wohnungspolitik. ...

Literatur

Bonus, H. (1980): Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 36, Nr. 1, S. 50-81.

Deloitte Real Estate: Mehrwerte schaffen: Die Value Map der Wohnungswirtschaft.

Hämmerlein, H. (2006): Wohnökonomie, vhw-Verlag.

Hirte, G. (2008): Effizienzmessung von öffentlichen Wohnungsunternehmen, in: InfrastrukturRecht, 5. Jg., Nr. 11, S. 332-336.

Kofner, S. (2008): Strategien und Rahmenbedingungen großer Wohnungsunternehmen am Beispiel der Gagfah, in: Deutscher Mieterbund NRW (Hrsg.): "Ist der Wohnungsmarkt noch zu retten?", Dokumentation der Tagung am 5. November 2008 in Gladbeck, S. 18-24.

Weiß, Dominik (2009): Auswirkungen der Privatisierung kommunaler Wohnungen auf Miete und Wohnqualität, in: InfrastrukturRecht, 6. Jg., Nr. 11, S. 325-328.