

## Stadtrendite

Zusammenfassung des Beitrags von Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH in Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 59. Jg. (2006), Heft 12, S. 659-665

„... es kommt in hohem Grade auch darauf an, in wessen Hände Bau und Besitz der Häuser gelegt werden. Der private für den Markt arbeitende Bauunternehmer und der private Besitzer größerer Zinshäuser, die unter unseren gegenwärtigen Verhältnissen so weithin das Feld beherrschen, haben naturgemäß in erster Linie ihr Gewinninteresse im Auge und werden daher *in ihrer ganzen Haltung* vielfach mit den von der öffentlichen Stadterweiterung für die neuen Bauquartiere verfolgten Rücksichten in Konflikt geraten; ...“

Karl von Mangoldt: Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1907, S. 513 (Hervorhebung vom Verfasser)

Wohnungspolitik ist mehr als die Versorgung von „Bedarfsträgern“ mit „Wohneinheiten“. Es geht dabei um Integration, um Partizipation, um Chancengleichheit, um Kriminalitätsprävention und vieles mehr. Der Begriff der Stadtrendite spielt daher in der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion zu Recht eine wichtige Rolle. Mit der empirischen Bestimmung des zusätzlichen Nutzens öffentlicher Wohnungsunternehmen für die Standortgemeinde kann ein Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um die derzeit ablaufenden Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände geleistet werden.

### 1 Stadtrendite als öffentliches Gut

Nach der Definition der Weltgesundheitsorganisation ist Wohnen „die Verbindung von Wohnunterkunft, Zuhause, unmittelbarem Wohnumfeld<sup>1</sup> und Nachbarschaft“. Die Bandbreite der Dienstleistungen, die öffentliche Wohnungsunternehmen anbieten, geht dementsprechend weit über die Deckung quantitativer Wohnbedürfnisse hinaus (Kemp 1995, S. 782). Ihr Leistungsspektrum umfaßt keineswegs nur rein private Güter und Leistungen. Bei der Definition

<sup>1</sup> Häußermann zählt auch das Image eines Gebiets zum Wohnumfeld (2006, S. 162): „Und zur Wohnumwelt zählt neben der Lage, neben den landschaftlichen oder städtebaulichen Qualitäten und neben der Infrastruktur auch das Image eines Gebiets, das von seinen Bewohnern geprägt wird.“

der Stadtrendite kommt es mithin darauf an, die Marktleistungen der öffentlichen Wohnungsunternehmen von deren „öffentlichen“ Leistungen abzugrenzen.

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

Bei der Produktion der zusätzlich angebotenen Dienstleistungen (z.B. nicht-attendistisches Investitionsverhalten, Mieterpartizipation, Integrationsleistungen, Revitalisierung von schwierigen Quartieren) fallen also externe Ersparnisse an, von denen andere Produzenten oder Konsumenten innerhalb oder außerhalb der Wohnungswirtschaft profitieren.

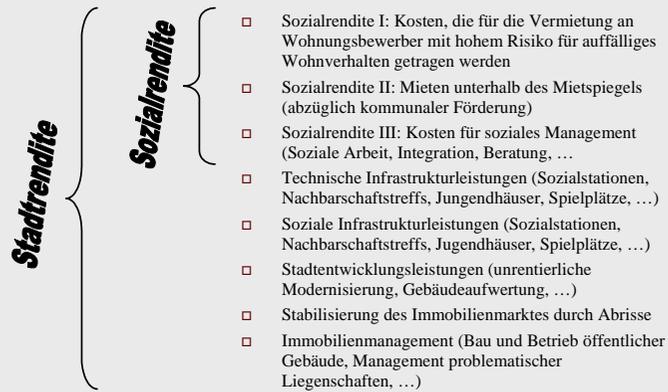
Um zu einer Kennziffer für die Stadtrendite zu kommen, muß der periodische Nutzen der Gemeinde aus den zusätzlichen wohngebundenen Dienstleistungen bewertet und auf das in dem kommunalen Wohnungsunternehmen gebundene öffentliche Eigenkapital bezogen werden. Auf diese Weise kann man eine **statische Renditekennziffer** bestimmen, die den anhand der Bilanzrendite nicht ersichtlichen zusätzlichen Nutzen der kommunalen Beteiligung sichtbar macht.

Für betriebswirtschaftliche Steuerungszwecke sollte die Summe aus bilanziellem Jahresüberschuß und bewertetem Periodennutzen der Gemeinde (Gesamtrendite) allerdings auf den **jeweiligen Marktwert** des Unternehmens bezogen werden.

### 2 Ansätze zur Bestimmung der Stadtrendite

Der Ansatz des INWIS-Institutes zur Bestimmung der Stadtrendite läuft auf eine vollständige Aufzählung aller Aktivitäten öffentlicher Wohnungsunternehmen hinaus (INWIS 2006). Der Katalog enthält aber auch Leistungen, bei denen es sich nicht um öffentliche oder meritorische Güter handelt (z.B. Betrieb öffentlicher Gebäude). Im Bereich der sogenannten „Sozialrendite I“ (Kosten, die für die Vermietung an Wohnungsbewerber mit hohem Risiko für auffälliges Wohnverhalten getragen werden) hat man für fünf Wohnungsunternehmen die Ergebnisbelastungen durch verhaltensauffällige Mieter berechnet (Schweyen 2006).

# Sozialrendite und Stadtrendite



Quelle: Eichener 2006.

### 3 Methodische Probleme der Bestimmung der Stadtrendite

Der Versuch der empirischen Bestimmung der Stadtrendite wirft zahlreiche methodische Probleme und Fragen auf. Die sozialen Ziele eines Vermieters sind schwieriger zu quantifizieren, zu messen und zu vergleichen als die finanzwirtschaftlichen (Nieboer / Gruis 2004, S. 3). Die in der Literatur vorgeschlagenen Indikatoren zur Messung der sozialen Rendite (z.B. Nieboer / Gruis 2004, S. 16) stellen auf die quantitative Versorgung der Zielgruppe mit angemessenem Wohnraum ab und vernachlässigen den weitergehenden Auftrag der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (z.B. partizipative Einbindung, Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, soziale Betreuungsleistungen).

Die Bestimmung des Zusatznutzens der Beteiligung an einem öffentlichen Wohnungsunternehmen erfordert die Messung und die Bewertung der einzelnen zusätzlichen Dienstleistungs-Outputs. Bei einigen Zusatzleistungen ist außerdem der Kreis der Nutznießer schwer zu bestimmen. Ein weiteres methodisches Problem stellt der definitorische Bezug auf das mutmaßliche Verhalten alternativer privater Vermieter dar.

### 4 Interpretation der Stadtrendite

Der Aussagegehalt der Stadtrendite ist wegen ihres **statischen Charakters** beschränkt. Es wird implizite angenommen, daß der aktuell gemessene zusätzliche Periodennutzen in unveränderter Höhe auch während der gesamten weiteren Haltedauer der Beteiligung anfällt.

Die Stadtrendite aus der Beteiligung an Wohnungsunternehmen wird außerdem je nach der Wohnungsmarktsituation und der sozialen Situation vor Ort eine ganz erhebliche **regionale Streuung** aufweisen (ähnlich auch Kiepe 2006, S. 742), weil die Wertschätzung bestimmter zusätzlicher Dienstleistungen von diesen Verhältnissen geprägt wird. So wird man etwa kommunalen Belegungsrechten bei einer zweistelligen Leerstandsquote einen geringeren Nutzen beimessen wollen als bei allgemeinem Wohnungsmangel.

Tendenziell gilt: Je größer die Probleme, desto höher die Stadtrendite aus zusätzlichen wohngebundenen Dienstleistungen. Stadrenditen aus unterschiedlichen Kommunen sind mithin nur sehr eingeschränkt miteinander vergleichbar. Besser vergleichbar sind dagegen die Gesamtrenditen (Bilanzrendite plus Stadtrendite) öffentlicher Wohnungsunternehmen. Eine hohe Stadtrendite geht ceteris paribus zu Lasten der bilanziellen Rendite. Auf der anderen Seite ist eine hohe Stadtrendite meistens ein Zeichen für die wirtschaftliche und soziale Instabilität einer Gemeinde.

Die Messung der Stadtrendite dient in erster Linie der Information der Anteilseigner. Bei einem öffentlichen Wohnungsunternehmen sind dies letzten Endes die Steuerzahler. Die Kommunalverwaltung schuldet den Bürgern **Rechenschaft** über die Gesamtverzinsung des in der Beteiligung gebundenen öffentlichen Vermögens (Bilanz- und Stadtrendite). Die gemessene Gesamtrendite muß einem geeigneten Referenzzins gegenübergestellt werden. Liegt sie darunter, so muß die Beteiligung veräußert oder die Rendite der Beteiligung durch geeignete Maßnahmen gesteigert werden.

Wenn die Messung der Stadtrendite einen Sinn haben soll, so muß sich daraus ein Vorteilhaftigkeitskriterium für die Entscheidung über das Halten oder den Verkauf der kommunalen Beteiligung geben. Die Gesamtrendite aus der Beteiligung muß also einem geeigneten Referenzzinssatz gegenübergestellt werden (RRR: „Required Rate of Return“, siehe dazu Kofner 2006a, S. 64-69).

Die Kommunen sind gut beraten, sich bei der Bemessung der geforderten Mindestverzinsung ihrer Beteiligung an den aktuellen Knappheitsverhältnissen am Kapitalmarkt zu orientieren. Der Verzinsungsanspruch muß außerdem alle mit der Beteiligung verbundenen Risiken angemessen widerspiegeln. An dieser Stelle ist der Hinweis angebracht, daß die Idee eines kommunalen Wohnungsunternehmens unter Portfoliogesichtspunkten den Grundsätzen der Mischung und Streuung von Kapitalanlagen widerspricht. Hier sind innovative Lösungen gefragt, die einen überregionalen Risikoausgleich erlauben, ohne daß die regionale Verwurzelung der Unternehmen dafür preisgegeben werden muß.

## 5 Kommunale / gemeinnützige Wohnungsunternehmen als Interventionsform

Man kann privaten Investoren grundsätzlich sanktionsbewehrte Vertragsbindungen auferlegen (sog. „**Sozialchartas**“), um auf diese Weise das Angebot zusätzlicher Dienstleistungen mit Öffentlichkeitscharakter zu gewährleisten. Abgesehen davon, daß derartige Bindungen ihrer Natur nach nicht dauerhaft sein können, sind Sozialchartas mit enormen Transaktionskosten verbunden (bspw. Verhandlungs- und Kontrollkosten). Außerdem sind die in Zukunft benötigten zusätzlichen Dienstleistungen heute im Einzelnen gar nicht vorhersehbar. Der wichtigste Einwand liegt aber in dem negativen Einfluß, den eine Sozialcharta als sanktionsbewehrtes Vertragswerk auf den Charakter der Beziehungen zwischen Gemeinde und Investor haben muß. Unter dem Regime einer Charta sind diese Beziehungen zwangsläufig von Mißtrauen und Kontrolle geprägt.

Die zusätzlichen Leistungen öffentlicher Wohnungsunternehmen für die Gemeinde haben einen immanenten gemeinnützigen Charakter, der in die **Organisationskultur** des Anbieters eingebettet sein muß. Öffentliche Wohnungsunternehmen sind aufgrund der Eigentumsverhältnisse und der spezifischen Unternehmenskultur Agenten der übergeordneten Interessen ihrer Standortgemeinde und sie haben stets in deren Interesse zu handeln.

### 5.1 Alternative Interventionsformen

Öffentliche oder gemeinnützige Wohnungsunternehmen sind nur eine mögliche Interventionsform zur Begrenzung des Marktversagens an den Wohnungsmärkten. Grundsätzlich kann der Staat mit folgenden Instrumenten in den Wohnungsmarkt eingreifen:

- Regulierungen (z.B. Mietbegrenzungen)
- Subventionen (z.B. soziale Wohnraumförderung, Wohngeld)
- Informationen (z.B. Wohnungsbedarfsprognosen, Wohnungsmarktbeobachtung)
- Gemeinnützige oder kommunale Wohnungswirtschaft

### 5.2 Zuordnung wohnungspolitischer Instrumente

Öffentliche Wohnungsunternehmen sind insbesondere in ihren Funktionen als

- Schnittstelle zur Gemeinde,
- Quartiersmanager (Wohnort / Quartier als Brennpunkt der Sozialpolitik),
- Integrator,
- Partizipationsform und
- Pilotinvestor

ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Wohnungspolitik. Diese Funktionen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sind größtenteils untrennbar mit dem Eigentum an den Wohnungsbeständen verbunden, das heißt, sie lassen sich nicht als externe Dienstleistungen verselbständigen.

Wo es keine öffentlichen oder gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mehr gibt, müssen die genannten Aufgaben von einseitig gewinnorientierten Anbietern wahrgenommen werden. Aus ihrem wirtschaftlichen Eigeninteresse heraus, werden diese möglicherweise bereit sein, die eine oder andere Leistung von sich aus zu erbringen, wenn ihr Bestand eine kritische Größe überschreitet (im Falle fragmentierter Eigentümerstrukturen wird dagegen stets das Trittbrettfahrerverhalten dominieren). Außerdem könnte man versuchen, gewinnorientierte Anbieter mit Hilfe von Regulierungen, Subventionen oder Vermögensbindungen für die Wahrnehmung weiterer spezifisch gemeinnütziger Aufgaben zu instrumentalisieren. Bei allen Funktionsbereichen bestehen aber Zweifel, ob private Investoren die öffentlichen Wohnungsunternehmen ersetzen können:

- Die **Schnittstellenfunktion** setzt ein Engagement auf unbegrenzte Zeit voraus, damit vertrauensbasierte Netzwerke entstehen können.
- Das **Quartiersmanagement** erfordert einen vergleichsweise großen Marktanteil in den kritischen Quartieren und eine gemeinnützige Unternehmenskultur.
- Auch die **Integrationsfunktion** stützt sich ganz wesentlich auf die Kultur der Wohnungsgemeinnützigkeit. Private Großvermieter werden aus wirtschaftlichen Gründen eher um eine soziale Entmischung ihrer Bestände bemüht sein.<sup>2</sup>
- Im Bezug auf die **Partizipationsfunktion** darf man bezweifeln, ob einseitig gewinnorientierte Anbieter bereit wären, Formen der institutionalisierten Mitbestimmung ihrer „Kunden“ zu akzeptieren. Sie werden es vorziehen, „Herr im Haus“ zu bleiben.
- Auch in ihrer Rolle als **Pilotinvestoren** sind die kommunalen Unternehmen nicht zu ersetzen, da diese Rolle sowohl eine gemeinnützige Kultur als auch eine kritische Bestandsgröße voraussetzt.

Es kommt hinzu, daß heute im Einzelnen ja gar nicht vorhersehbar ist, in welchen Bereichen in Zukunft gemeinnütziges Handeln erforderlich sein wird. Öffentliche Unternehmen können hier viel flexibler agieren als private, die stets nur auf die Auswirkungen auf die Bilanzrendite sehen und bestenfalls darauf warten, daß der Staat mit entsprechenden Förderprogrammen zusätzliche Anreize setzt.

Wohnungsunternehmen mit einer gemeinnützigen Organisationskultur werden dagegen stets das Wohl der Mieter und nicht die Bilanzrendite in den Mittelpunkt stellen. Die öffentliche

<sup>2</sup> Siehe dazu Häußermann 2006, S. 162. So lange es am Wohnungsmarkt eine Zahlungsbereitschaft für soziale oder ethnische Exklusivität gibt, ist es für einen Großvermieter rational, einen gemischt belegten Bestand zu entmischen. Er kann dadurch die Gesamtsumme seiner Mieteinnahmen steigern.

Wohnungswirtschaft steht für ein langfristiges Engagement als Investor und zwar auch unter schwierigen Bedingungen.

## 6 Quintessenz

Die Aufgabeanalyse hat gezeigt, daß es eine große Schnittmenge zwischen den Begriffen der Stadtrendite und der Wohnungsgemeinnützigkeit gibt. Die gemeinnützigen Zusatzleistungen der öffentlichen Wohnungswirtschaft sind dort größtenteils richtig verortet, wenn sie vor dem Hintergrund einer gemeinnützigen Unternehmenskultur auf eine effiziente Weise erbracht werden. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, daß die benachteiligten Menschen individuelle Fürsorge erfahren und ihrer sozialen Ausgeschlossenheit in allen ihren Erscheinungsformen wirksam entgegengearbeitet wird.

Die öffentliche Wohnungswirtschaft steht für ein mehr am Gemeinwohl als am Gewinn orientiertes Wirtschaften. Der Versorgungsauftrag und die Unterstützung der sozialpolitischen und städtebaulichen Ziele der Gemeinde haben bei ihnen im Vordergrund zu stehen. Ihre Mission läßt sich in einem Satz zusammenfassen: „den Beitrag zu maximieren, den Wohnungsunternehmen zum Wohlergehen ihrer Standortgemeinden leisten“.

In der derzeitigen Situation kommt es zunächst darauf an, die von öffentlichen Wohnungsunternehmen erzeugte Stadtrendite zu messen und damit transparent zu machen. In den Fällen, wo die Gesamtrendite der Beteiligung auch unter Einfluß der Stadtrendite zu niedrig ausfällt, gilt es mit den Mitteln des Performance Managements die Effizienz der Leistungserstellung zu steigern. In vielen Fällen wird man auf diese Weise die Stadtrendite ebenso steigern können (indem man die gemeinnützige Orientierung intensiviert) wie die Gesamtrendite des Unternehmens.

Der Kompletverkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen an Finanzinvestoren ist nur eine scheinbare Alternative. Solche Verkäufe laufen darauf hinaus, dauerhaft auf die Stadtrendite zu verzichten. Dies kann zu Lasten ohnehin am Wohnungsmarkt und auch sonst benachteiligter Zielgruppen gehen. Es geht hier also gar nicht um eine Aufgabenprivatisierung, sondern um die Frage, ob kommunale Wohnungspolitik in Zukunft überhaupt noch stattfinden kann.

## 7 Literatur

Basse, L. (2005): Wertorientierte Unternehmensführung in kommunalen Wohnungsunternehmen – von der Rendite zur Stadtrendite, Präsentation auf dem GdW Forum UNVERZICHTBAR – Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte am 22./23. November 2005 in Hannover.

Eichener, V. (2006): Visionen und Möglichkeiten einer Partnerschaft zwischen Wohnungswirtschaft und Kommunen, Präsentation auf der Fachtagung der Wohnungsmarktbeobachtung NRW „Die Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik“, Münster, 1. Juni 2006.

Gannon-Rowley, T. / Morenoff, J. / Sampson, R. (2002): Assessing “Neighborhood Effects”: Social Processes and New Directions in Research, in: Annual Review of Sociology, 2002.

Häußermann, H. (2006): Marktplatz oder Gemeinwesen? Der politische Inhalt der Verkaufspolitik und die Folgen für die Stadtentwicklung, in: vhw FW 2 / März – April 2006, S. 159-163.

Institut für Management an der Humboldt-Universität zu Berlin (2006): Stadtrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft – Formalisierung und Operationalisierung des Begriffs „Stadtrendite“ und Anwendung am Fallbeispiel DEGEWO, Endbericht vom 5.9.2006.

Jennings, E. (2005): Social Equity and the Government Performance and Results Act, Paper for the 8th Public Management Research Conference.

Kemp, P. (1995): Researching Housing Management Performance, in: Urban Studies, vol. 32, p. 779-790.

Kiepe, F. (2006): Ist Wohnraumversorgung noch eine kommunale Aufgabe?, in: Immobilien und Finanzierung, 57. Jg., S. 740-743.

Kofner, S. (2006a): Investitionsrechnung für Immobilien, Hamburg: Hammonia-Verlag.

Kofner, S. (2006b): Private Equity investment in housing: The case of Germany, paper presented at the ENHR conference “Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation”, Ljubljana, Slovenia, 2 - 5 July 2006.  
see [http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/W02\\_Kofner.pdf](http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/W02_Kofner.pdf)

Nieboer, N. / Gruis, V. (2004): Financial and Social Return in Housing Asset Management, Paper presented at the ENHR Conference, Cambridge, UK 2004.

Nöcker, R. (2006): Tue Gutes, und schweige darüber, in: F.A.Z., 25.11.2006, Nr. 275 / S. 13.

Rips, F. (2006): Sozialstaat ade? Wohnungsverkäufe = Ausverkauf des Sozialstaats, Vortrag zur Veranstaltung des DMB NRW am 6. September 2006 in Düsseldorf.

Schweyen, R. (2006): Mieteranalyse bei einem großen Wohnungsunternehmen, in: Immobilien und Finanzierung, 57. Jg., S. 744-746.

Segal, D. (ed., 1979): The economics of neighborhood. New York / London: Harcourt Brace Jovanovich.

Walker, R. (2000): The Changing Management of Social Housing, in: Housing Studies, vol. 15, p. 281-299.

**Kontakt:**

Hochschule Zittau / Görlitz  
Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH  
Theodor-Körner-Allee 16  
02763 Zittau

Tel.: 0049 (0) 3583 / 61 1641  
Fax: 0049 (0) 3583 / 61 1627  
e-mail: S.Kofner@hs-zigr.de