



Prof. Dr. Guido Spars, Michael Heinze

Neue Ergebnisse zur Stadttrendite kommunaler Wohnungsunternehmen

Ein Leitfaden für die Praxis

Die Diskussion über die Stadttrendite kommunaler Wohnungsunternehmen hat bereits weite Kreise in Politik und Fachwelt gezogen. Zwar lässt sich insgesamt ein abnehmender Druck beim Verkauf der kommunalen Wohnungsunternehmen an „neue“ Eigentümer ausmachen, dennoch bleibt die Frage nach der Beurteilung der Leistungen der kommunalen Wohnungsunternehmen für die Städte eine sowohl für die Theorie als auch für die Kommunalpraxis höchst brisante, da die Entscheidung für oder gegen eine Privatisierung von Unternehmen auch die nächsten Jahre die Kommunen beschäftigen wird.

Die Diskussion um den Nutzen kommunaler Wohnungsunternehmen bettet sich in die Neujustierung wohnungspolitischer Instrumente ein, wie sie seit den neunziger Jahren in Deutschland geführt wird. Ebenso wird die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit der Stärkung der Handlungsfähigkeit von Städten im Quartier diskutiert, wie sie durch die Einführung von europäischen und deutschen Förderprogrammen (Urban, Soziale Stadt) und die Initiierung privatwirtschaftlicher Standortgemeinschaften (BIDs, HIDs) erreicht werden soll. Die kommunalen Wohnungsunternehmen stehen somit gleichsam an der Schnittstelle dieser beiden Politikfelder. Daher stellt sich insbesondere für diese Form öffentlichen Engagements die Frage, welche „alten“ Leistungen sie heute (noch) erbringen sollen bzw. welche „neuen“ Aufgaben zusätzlich auf diesen Akteur warten. In diesem Zusammenhang wurde jüngst eine Expertise der Bergischen Universität Wuppertal im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) veröffentlicht, die ganz grundsätzlich nach der Definition und theoretischen Begründbarkeit von Stadttrendite einerseits, aber auch ganz konkret nach der Mess- und Quantifizierbarkeit der Stadttrenditekomponenten andererseits gefragt hat. Die Ergebnisse werden hier in zentralen Ansätzen referiert und können in Form einer Langfassung sowie in Form einer Handreichung für Kommunen auf der Homepage des BBR bezogen werden.¹

¹ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: http://www.bbr.bund.de/cn_007/nn_21946/DE/Forschungsprogramme/AllgemeineRessortforschung/BereichWohnungswesen/Stadttrendite/05_Veroeffentlichungen.html

Wohlfahrtsökonomische Definition von Stadttrendite

Es kann und sollte nicht jede Tätigkeit von kommunalen Wohnungsunternehmen für eine Stadt als Stadttrendite gewertet werden. Dies führt zu einer Verwässerung des Begriffes und zu undifferenzierten Schlüssen. Daher bietet es sich an, einen objektiven Maßstab zur Beurteilung der Stadttenditerelevanz der Leistungen einzuführen. Diesen Maßstab bietet die Wohlfahrtsökonomische Theorie:

- Überall dort, wo die lokalen Wohn- und Immobilienmärkte gut funktionieren, kann der Markt eine effiziente Lösung finden, egal ob diese im Wettbewerb von privaten oder öffentlichen Unternehmen angeboten wird. Für all diese Leistungen kann folglich ein kommunales Wohnungsunternehmen keine geleistete Stadttrendite für sich in Anspruch nehmen. Aber überall dort, wo die Märkte nur unvollkommen arbeiten oder gar versagen, besteht die Möglichkeit der Schaffung von zusätzlicher Wohlfahrt, sprich Stadttrendite, durch das Handeln des kommunalen Wohnungsunternehmens, freilich in Konkurrenz zu alternativen wohnungspolitischen Instrumenten. Je effizienter das Unternehmen durch seine Leistungen diese Marktunvollkommenheiten hilft zu beheben, desto größer ist der daran anzuerkennende Stadttrendite-Anteil.

Stadttrenditekomponenten

In der Expertise werden verschiedene Ineffizienzen bzw. Marktunvollkommenheiten in lokalen Wohnungsmärkten entdeckt: Dies sind z.B. die Versorgung von „Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten“, das Angebot risikobehafteter oder innovativer Wohnformen oder das Auftreten stadt- und quartiersentwicklungspolitischer Handlungsblockaden (Gefangenendilemma). Gleichsam können durch die Leistungen kommunaler Wohnungsunternehmen Ausstrahlungseffekte (positive externe Effekte) im Wohnumfeld geschaffen werden.

Die Unternehmen können also durch die Wohnraumversorgung von so genannten „Problemhaushalten“, durch das Angebot und die Produktion positiver externer Effekte und öffentlicher Güter sowie durch die Vermeidung negativer externer Effekte die städtische Wohlfahrt verbessern und eine Stadttrendite generieren. Wie hoch der jeweilige Beitrag ist, hängt von den tatsächlichen Leistungen der Unternehmen ab. Abbildung 1 zeigt



Komponenten-kategorie	Versorgung von Haushalten mit Markt-zugangsschwierigkeiten	Wohnumfeld und Stadtentwicklung	
		Versorgung und soziale Infrastruktur	Stadtentwicklung: Kooperation und Durchführung
Komponenten	Einkommensschwache Mieter	Soziale Infrastruktur für Zielgruppen	z.B. Rückbau
	Sozialschwache Mieter	Quartiersmanagement	z.B. Aufwertung
	Problemmieter	Soziales Management	z.B. Gewerbliche Projektentwicklungen
	Angebot von besonderen Wohnungskonzepten	Einflussnahme auf die Versorgungs- und Einzelhandelsituation	
Wohlfahrtsökono-mische Einordnung	Kompensation von Marktversagen	Induzierung positiver und Vermeidung negativer externer Effekte, Schaffung eines öffentlichen Gutes	

Abb. 1: Komponenten der Stadttrendite

Quelle: eigene Darstellung

die einzelnen Komponenten der Stadttrendite in den Kategorien „Versorgung von Haushalten“ sowie „Wohnumfeld und Stadtentwicklung“ die sich im Rahmen der wohlfahrtsökonomischen Untersuchung als „brauchbar“ erwiesen haben.

Die Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsproblemen ist ein wichtiges Feld zur Erzielung einer Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen, da die Versorgung dieser Haushalte über den Markt nur unvollkommen stattfindet. Systematisiert man die Haushalte mit Marktzugangsproblemen, so kann von drei Haushaltstypen (Jenkis, 2001) ausgegangen werden (vgl. auch WoFG §1 [2] Punkt 1WoFG §1 [2] Punkt 1²):

- ❑ die einkommensschwachen Mieter,
- ❑ die sozialschwachen Mieter und die
- ❑ Problemmieter,

wobei es Überlappungen zwischen diesen drei Gruppen geben kann.

Die einkommensschwachen Mieter kennzeichnet, dass sie i.d.R. Wohngeld oder andere Transferleistungen beziehen, die den Zugang zu angemessenem Wohnraum erleichtern sollen. Insbesondere in entspannten Wohnungsmärkten bereitet die Versorgung dieser Gruppe im Allgemeinen keine Probleme, in angespannten Märkten hingegen schon. Somit wird die Vermietung an diese Nachfrager in entspannten Wohnungsmärkten nicht als Beitrag zu einer Stadttrendite angesehen. Eine Versorgung auf angespannten Märkten enthält jedoch Potenzial zur Erzielung einer Stadttrendite und sollte für diese Gruppe genauer vor Ort analysiert werden. Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Versorgungsleistung des kommunalen Wohnungsunternehmens ergibt sich dabei aus dem Vergleich der Versorgungsquoten mit privaten Wohnungsunternehmen.

Eine stärkere Vermietung der Wohnungen kommunaler Wohnungsunternehmen an sozialschwache Mieterhaushalte oder Problemmieter führt zu einem positiven Beitrag zur Stadttrendite, da diese Mieter in der Regel schwerer Zugang zu angemessenem Wohnraum finden. Die Versorgungsleistung besteht nicht nur in der Bereitstellung einer Wohnung, sondern z.T. auch durch Angebote zur Krisenintervention, Familienhilfe, Schuld-

nerberatung und Suchhilfe, um die „Wohnfähigkeit“ dieser Personengruppe zu erreichen. Die Unterbringung und qualifizierte Betreuung der Problemmieter durch kommunale Wohnungsunternehmen stellt eine wichtige Versorgungsleistung dar, welche als bedeutender Beitrag zur Stadttrendite angesehen wird, da private Wohnungsunternehmen oder Vermieter wenig Interesse an der Vermietung an diese Gruppe zeigen.

Kommunale Wohnungsunternehmen können auch durch Angebote von besonderen Wohnformen und durch Neubaumaßnahmen in bestimmten Teilmärkten und Marktphasen Angebotsengpässe ausgleichen, wenn private Investoren sich nur unzureichend engagieren. Auch bei der Anpassung ihres Wohnungsangebots an sich ändernde Nachfragepräferenzen können die kommunalen Wohnungsunternehmen eine wichtige Vorreiterrolle einnehmen. Die Übernahme dieser Entwicklungsrisiken kann als Ausgleich eines strukturellen Marktversagens gewertet werden und stellt somit einen Beitrag zur Stadttrendite dar.

Darüber hinaus übernehmen kommunale Wohnungsunternehmen weitere Aufgaben, wie z.B. den Aufbau und Unterhalt sozialer Infrastruktur im Stadtteil (Bürgertreffs, Altentagesstätten etc.), unterhalten ein Quartiersmanagement oder nehmen positiven Einfluss auf den lokalen Einzelhandel, indem sie beispielsweise günstige Gewerbeflächen anbieten. Darüber hinaus sind sie ein wichtiger Partner für die Kommunen z.B. bei der Durchführung von Rückbaumaßnahmen zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes. Solche Maßnahmen sind durchaus als Stadttrendite zu werten, weil sie helfen, das so genannte „Gefangenendilemma“ aufzubrechen und Blockaden im planvollen Umgang mit schwierigen Wohnungsbeständen aufzubrechen.

Bei der Berücksichtigung all dieser Maßnahmen im Rahmen der Stadttrendite ist jedoch darauf zu achten, dass diese Leistungen effizient erbracht werden und alternative Instrumente zur Behebung der Marktunvollkommenheiten nur unzureichend arbeiten. Die Leistungen sind insgesamt vor dem Hintergrund von Opportunitätskosten zu bewerten. Im Rahmen der Expertise wurden auch noch die Kategorien Ökologie und lokale Ökonomie zumindest als theoretische Wirkungsbereiche einer Stadttrendite erkannt, für beide wird jedoch in der Untersuchung die praktische Relevanz als vernachlässigbar eingeschätzt.

² Das Gesetz spricht von: „Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfsbedürftige Personen.“



Die Messung der Stadttrendite

Einige der oben aufgeführten Komponenten können nur qualitativ bemessen werden, andere lassen sich auch quantifizieren. Die angestrebte Erfassung der Wohlfahrtsvorteile für die betreffende Stadt müsste idealerweise über die Nutzenseite erfolgen. Dies ist aus methodischen Gründen in der Regel nicht gut möglich. Zwar existiert mit der Zahlungsbereitschaftsanalyse (Willingness-to-Pay-Analysis) eine Methode mit der (potenzielle) Nutzer in Interviews zu ihrer Zahlungsbereitschaft für konkrete Infrastrukturangebote oder Leistungen befragt werden, um hierdurch einen monetären Ausdruck für die Wertigkeit der Angebote in den Augen der Nutzer zu erhalten. Die methodischen Einwände gegen die Zahlungsbereitschaftsanalyse stützen sich jedoch meist auf den Erhebungsaufwand und die „konstruierte Kaufsituation“, die bezüglich der Zahlungsbereitschaft der Befragten als fehleranfällig charakterisiert wird.³

Andere Methoden zielen bewusst auf die Kostenseite der Maßnahmen, entweder auf die Erfassung der Kosten für die Leistungen auf Seiten der kommunalen Wohnungsunternehmen oder auf die Einsparungen im Sinne einer Kostenvermeidung für die Kommune durch die Leistungen des kommunalen Wohnungsunternehmens. Diese Wege sind jedoch nur Hilfskonstrukte, um eine Annäherung an eine äquivalente Bemessung der Vorteile zu erhalten.

Den einzelnen Komponenten werden innerhalb der Expertise verschiedene Quantifizierungswege zugeordnet, die entsprechend den Datengrundlagen in den Kommunen alternativ gewählt werden können, um die Praktikabilität zu gewährleisten

³ Insbesondere für die Zahlungsbereitschaft bei Umweltgütern und Telekommunikationsgütern wurden Erfahrungen und interessante Erkenntnisse bei der Anwendung dieser Methode gesammelt: Vgl. Elsasser/Meyerhoff (2001) und Breichert (2006)

(Abb. 2). Nicht vorliegende Daten können durch Schätzungen ersetzt werden. Die Werte in den einzelnen Komponentenbereichen können als Summe addiert werden und stellen in der Addition die quantifizierbaren Teile der Stadttrendite durch das kommunale Wohnungsunternehmen bezogen auf den jeweiligen Betrachtungszeitraum dar.

Allerdings lassen sich nicht alle Leistungen der kommunalen Wohnungsunternehmen im Sinne einer Stadttrendite quantifizieren. Zur Gesamtbeurteilung muss die monetäre Gesamtsumme um die Einschätzungen zu den qualitativen Leistungen ergänzt werden. Diese Leistungen können mithilfe von Prüffragen ermittelt werden, wie sie in der BBR-Handreichung ausführlich dargestellt werden (z.B. Welche Formen der Kooperation finden zwischen der Kommune und dem kommunalen Wohnungsunternehmen statt und welche Erfolge sind dadurch zu verzeichnen?). Erst die Zusammenschau beider Bewertungsdimensionen ergibt ein Gesamtbild der Leistungen des kommunalen Wohnungsunternehmens für die Stadt.

Soll die Stadttrendite des zu untersuchenden kommunalen Wohnungsunternehmens mit anderen kommunalen Wohnungsunternehmen oder anderen städtischen Investitionen verglichen werden, so lässt sich die Summe der monetär ermittelten Komponenten ins Verhältnis setzen zum im Unternehmen gebundenen öffentlichen Kapital. Hierfür kann der Firmenwert z.B. gemäß der Discounted-Cashflow-Methode ermittelt und verwendet werden. Die so errechnete Renditekennziffer kann interpretiert werden als Ausdruck für die Rentabilität des eingesetzten städtischen Kapitals für Zwecke des kommunalen Gemeinwesens, also als eine Stadttrendite im engeren Sinne. Hierbei ist allerdings einschränkend anzumerken, dass

- diese Renditekennziffer unvollständig ist, da sie die qualitativen Aspekte nicht umfasst,

Komponente Bedeutung für Stadttrendite: [0] = durchschnittlich [+] = wichtig	Quantifizierung der Stadttrendite (bezogen auf einen definierten Zeitraum, z.B. ein Jahr)
Einkommensschwache Mieter [0]	1. Nur in angespannten Märkten: Bereitstellungskosten für den Wohnraum auf der Grundlage von Versorgungszahlen abzüglich Transferzahlungen und Subventionen oder 2. Einsparung der Kommune für den Nichterwerb von Belegungsrechten
Sozialschwache Mieter / Problemmieter [+]	1. Bereitstellungskosten für Wohnraum auf der Grundlage von Versorgungszahlen abzüglich Transferzahlungen und Subventionen und Personal- und Sachkosten für Betreuungsleistungen oder 2. Einsparung der Kommune für den Nichterwerb von Belegungsrechten und Ansatz der Einsparungen der öffentlichen Hand (Personal-, Investitions-Unterhaltungskosten) für Betreuungskosten
Angebot besonderer Wohnformen [0]	1. Einsparungen der öffentlichen Hand zur Bereitstellung von Angeboten besonderer Wohnformen oder 2. Unrentierliche Kosten der Investitionen bzw. Gewinneinbuße: Verrechnung von Planungs- und Investitionskosten für besondere Wohnformen abzgl. Mieteinnahmen und Fördermittel für diese über den Vergleich mit üblicher Durchschnittsrendite (z.B. statische Anfangsrendite) oder 3. Ansatz von Kosten für den Erwerb von Belegungsrechten für diese speziellen Wohnformen abzgl. Mieterträge auf kommunaler Seite
Versorgung und soziale Infrastruktur [+]	1. Personal-, Sach- und Investitionskosten des kommunalen Wohnungsunternehmens abzüglich ihres betriebswirtschaftlich intendierten Anteils und Förderungen Dritter oder 2. Ansatz der Einsparungen der öffentlichen Hand (Personal-, Sach-, Investitionskosten) für derartige Maßnahmen (nach jeweiligem kommunalem Modus)
Kooperation im Rahmen von Stadtentwicklung [+]	1. Rein qualitative Einschätzung des Nutzens über Prüffragen gemäß der BBR-Handreichung

Abb. 2: Bewertungsmatrix



- diese Renditekennziffer sich nicht für einen Vergleich mit privaten Unternehmen eignet, da diese über kein oder nur geringes öffentliches Kapital verfügen. Ein solcher Vergleich ist demnach irreführend und nicht sinnvoll.⁴

Fazit

Die neuen Ergebnisse zur Stadtrendite kommunaler Wohnungsunternehmen schärfen den Blick auf die Rolle und Leistungen kommunaler Wohnungsunternehmen innerhalb eines unvollkommenen lokalen Wohnungsmarktes. Es wurde deutlich, dass kommunale Wohnungsunternehmen aufgrund ihres Engagements bei der Versorgung von Haushalten mit Marktzugangsschwierigkeiten und in der Stadtentwicklung vorhandene Marktunvollkommenheiten ausgleichen und somit zu einer Wohlfahrtssteigerung beitragen können.

Inwieweit einzelne kommunale oder auch private Wohnungsunternehmen dieses Verbesserungspotenzial tatsächlich erbringen und wie hoch es ausfällt, kann jedoch nur im Einzelfall genauer untersucht und festgestellt werden. Pauschale Aussagen erscheinen vor dem Hintergrund einer heterogenen Anbieter- und Wohnungsmarkstruktur als nicht angemessen. Die politische Bewertung des Nutzens kommunaler Wohnungsunternehmen bleibt daher ein Stück weit von weiteren, insbesondere empirischen Forschungsergebnissen zu diesem Themenkomplex abhängig.

Es lässt sich aber festhalten, dass eine Sensibilisierung von Politik und Fachöffentlichkeit für die nicht in der betriebswirtschaftlichen Rendite von (kommunalen) Wohnungsunternehmen enthaltenen zusätzlichen Leistungen für das städtische Gemeinwesen gelungen ist. Es gibt zahlreiche Unternehmen, die mit dem Angebot derartiger Leistungen einen besonderen Beitrag für die städtische Gemeinschaft erbringen, da sie negative Auswirkungen von Marktunvollkommenheiten zu heilen helfen und Produkte und Dienstleistungen anbieten, die der Markt eben nicht (mehr) bietet. Freilich stehen auch diese Leistungen, wollen sie als Wohlfahrt verbessernd eingestuft werden, immer auch vor einer Effizienzüberprüfung und einer Opportunitätskostenabwägung.

Die kommunale Unternehmerschaft beim Wohnraum stellt eines von vielen wohnungspolitischen Instrumenten dar, mit denen die Probleme und Unvollkommenheiten am Wohnungsmarkt behoben werden können. Insbesondere die Diskussion um die Zukunft des Sozialen Wohnungsbaus zeigt sehr deutlich, dass die staatliche Eigentümerschaft beim Wohnraum (Objektförderung) nicht zwangsläufig auch die effizienteste Bereitstellungsform von Wohnraum für Einkommens- und Sozialschwache darstellt (Kritik an der Kostenmiete). Letztlich handelt es sich beim zukünftigen Umgang mit kommunalen Wohnungsunternehmen um ein kommunalpolitisches Thema, das auch vor Ort entschieden wird.

⁴ Diese Problematik wird als „Nenner-Problematik“ in der Langfassung der Expertise ausführlich erläutert und bewertet.

Zwar wirken sich Bundesgesetze und -regelungen, wie beispielsweise die Aufhebung der Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1990, indirekt immer noch auf den heutigen Umgang mit den kommunalen Wohnungsbeständen aus, dennoch ist die Entscheidung, ob ein kommunales Wohnungsunternehmen verkauft oder „gehalten“ wird, eine vornehmlich stadtpolitische. Dabei handelt es sich rein ökonomisch betrachtet um eine Make-or-buy-Entscheidung. Es spielen jedoch neben den ökonomischen auch zahlreiche andere politische Ziele eine Rolle. Die Prüfung kommunaler Wohnungsunternehmen hinsichtlich ihrer Stadtrendite kann somit die Informationsgrundlage für kommunale Privatisierungsentscheidungen verbessern, mindestens jedoch Bereiche identifizieren, in denen eine Stadtrendite entsteht bzw. die Bereiche darstellen, in denen Stadtrenditepotenziale gehoben werden können. Die Prüfung der Stadtrendite kann somit zur zielgerichteten Analyse der Leistungen und Defizite eines kommunalen Wohnungsunternehmens eingesetzt werden.

So wird für Gemeinden, in denen

- sowohl die Versorgung von Problemhaushalten in hohem Umfang von dem kommunalen Wohnungsunternehmen geleistet werden kann
- als auch das kommunale Unternehmen im Bereich Wohnumfeld und Stadtentwicklung Leistungen und Vorteile erbringt

deutlich, dass der Verkauf (zu welchem Preis auch immer) zu „Folgekosten“ bzw. Minderleistungen in den benannten Bereichen führen kann, die man kommunalpolitisch bewerten und „gegenrechnen“ muss.

Ebenso wird für den umgekehrten Fall eines kommunalen Wohnungsunternehmens, das in den herausgearbeiteten Komponenten keine Leistungen erbringt, die von anderen Anbietern nicht auch vollbracht werden (können), deutlich, dass aus der Sicht der Stadtrendite keine guten Argumente gegen einen Verkauf des Unternehmens sprechen.

Diese Versachlichung und Schaffung von Transparenz für die Entscheidungssituation bis hinein in hieraus resultierende mögliche Auflagen (Vertragsgestaltung) für potenzielle Käufer der Bestände lassen sich aus den Forschungsergebnissen der Bergischen Universität Wuppertal ableiten.

Prof. Dr. Guido Spars

Lehrstuhlinhaber Ökonomie des Planens und Bauens,
Bergische Universität Wuppertal

Dipl.-Ing. Michael Heinze

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl Ökonomie des
Planens und Bauens, Bergische Universität Wuppertal

Quellen:

Jenkis, Helmut W. (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 4. Auflage. München.

Elsasser, P. & Meyerhoff, J. (Hrsg.). (2001): Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Methodenfragen zur Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum, Marburg.

Breichert, Christoph (2006): Estimation of willingness-to-pay: theory, measurement, and application, Dissertation, Wien.