



Prof. Dr. Guido Spars, Michael Heinze

Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potenziale für die Stadtentwicklung



Was ist eine Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen? Es kann und sollte nicht jede Tätigkeit von kommunalen Wohnungsunternehmen für eine Stadt als Stadtrendite gewertet werden. Dies führt zu einer Verwässerung des Begriffes und zu undifferenzierten Schlüssen. Daher bietet es sich an, einen objektiven Maßstab zur Beurteilung der Stadtrendite und zur Relevanz der Leistungen einzuführen.

Diesen Maßstab bietet die wohlfahrtsökonomische Theorie: Überall dort, wo die lokalen Wohn- und Immobilienmärkte funktionsfähig sind, 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 Stadtrendite 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 Stadtrendite, durch das Handeln des kommunalen Wohnungsunternehmens, freilich in Konkurrenz zu alternativen (wohnungs)politischen Instrumenten¹. Je effizienter das Unternehmen durch seine Leistungen diese Marktunvollkommenheiten zu beheben hilft, desto größer ist der daran anzuerkennende Stadtrendite-Anteil.

Stadtrendite durch Maßnahmen im Bereich Wohnumfeld und Stadtentwicklung

An dieser Stelle soll nun gefragt werden, inwieweit die Wohnungsunternehmen den Städten neue Spielräume für die Stadtentwicklung geben, die man als „Stadtrendite“ auffassen kann. Hierbei kann erkannt werden, dass die KWU zwar eine besondere Rolle bei der Quartiersentwicklung übernehmen können, es aber durchaus auch einige Unternehmen gibt, die auch im gewerblichen Bereich Projektentwicklung betreiben und damit stadtentwicklungspolitisch wichtige Projekte befördern. Auf beide Aspekte der „Stadtentwicklung“ wird im Folgenden kurz eingegangen: So unterstützen z.B. Wohnungsunternehmen die soziale Infrastruktur im Stadtteil,

sorgen für ein Quartiersmanagement oder führen Maßnahmen zum sozialen Management ein. Dazu sollen zur Illustration kurz einige Beispiele dargestellt werden, die stellvertretend für viele Maßnahmen kommunaler Wohnungsunternehmen in deutschen Städten stehen:

- In Essen kaufte die Allbau die Immobilie einer Kindertagesstätte, die der ursprüngliche Betreiber (Evangelische Kirche) nicht mehr unterhalten konnte. Die Allbau sorgte für einen neuen Betreiber für die Kindertagesstätte und damit für die Weiterführung einer bedeutenden Stadtteilinfrastruktur (WAZ 12.03.2007).
- Mit dem Projekt „Mobile-Wohn-Begleithilfe“ bietet die Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Mannheim Hilfen für ältere Mieter an, um ein dauerhaftes selbstständiges Wohnen zu ermöglichen. Das Projekt ist mit dem Preis „Soziale Stadt 2006“ ausgezeichnet worden (vhw 11.01.2007).
- Die THS TreuHandStelle GmbH (Gelsenkirchen) betreibt Soziales Management auf zwei Ebenen: Zum einen werden einzelfallbezogene Maßnahmen wie Mietschuldnerberatung, Umzugsmanagement oder Konfliktmanagement durchgeführt, die zweite Ebene umfasst ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement zur Weiterentwicklung von schwierigen Wohnungsbeständen. Entsprechende Aufgaben sind u.a. die Erarbeitung eines quartiersbezogenen Handlungskonzeptes, die Umsetzung von baulich-räumlichen und sozialen Maßnahmen sowie die Aktivierung der Bewohner (Siemonsen 2005).

¹ So wird beispielsweise der Ankauf von Belegungsrechten traditionell als Alternative zum Bau von Sozialwohnungen durch die kommunale Gesellschaft diskutiert (Expertenkommission Wohnungspolitik 1994; Eekhoff 1993).



Abb. 1: „Mobile-Wohn-Begleithilfe“ der Mannheimer Wohnungsbaugesellschaft

Die als „Gefangenendilemma“² beschriebene besondere Abhängigkeit der Unternehmen und Investoren von dem Umfeld ihrer Immobilien und damit auch vom Verhalten der anderen kann in der Regel nur aufgebrochen werden,

- wenn es gelingt, via Verhandlungen alle in ein gemeinsames „Handlungsbündnis“ zu integrieren (z.B. integrierte Standortgemeinschaften bzw. Housing Improvement Districts) oder
- indem mit öffentlicher Förderung Anreize zur Investition gegeben werden (z.B. durch Städtebauförderung) oder
- wenn ein (zentraler) Akteur „mit gutem Beispiel vorangeht“ und einen Teil des Risikos auf sich nimmt und in Vorleistungen tritt bzw. Umfeld- und Quartiersinvestitionen vornimmt.

Es können auch Kombinationen aus allen drei Lösungswegen umgesetzt werden. Insbesondere die letzte Variante kann herangezogen werden, um die Aktivitäten eines kommunalen Wohnungsunternehmens als Stadttrendite relevant zu charakterisieren. Hierbei sind als zentrale Prüfungen zu beantworten:

- Wurde vom Wohnungsunternehmen in einem problematischen Quartier investiert, in dem eine solche Patt-Situation auszumachen war?
- Kann das Unternehmen mit seinen Investitionen als „Aufbrecher“ oder Pionier in einem ansonsten handlungsunfähigen Umfeld eingeschätzt werden?
- Sind die vorgenommenen Investitionen im Sinne der Stadtentwicklungspolitik als sinnvoll und effizient einzuschätzen?

Daneben sind die kommunalen Wohnungsunternehmen ein wichtiger Partner für die Kommunen z.B. bei der Durchführung von Rückbaumaßnahmen zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes. Solche Maßnahmen sind durchaus als Stadttrendite-

² Häufig existieren in Problemgebieten Handlungsblockaden der privatwirtschaftlichen Akteure, da jeder von ihnen in einem insgesamt abfallenden Quartier auf die Investition eines anderen wartet, bevor er selbst aktiv wird, um seine Investition nicht „in den Sand zu setzen“ (Gefangenendilemma).

beitrag zu werten, weil sie helfen, das sogenannte „Gefangenendilemma“ aufzubrechen und Blockaden im planvollen Umgang mit schwierigen Wohnungsbeständen zu überwinden.

Insbesondere in kleineren lokalen Märkten kann durch die häufig vorhandene Markttransparenz (Informationsprobleme) und das damit schwer einzuschätzende Risiko auch bei gewerblichen Immobilienprojekten jenseits des Wohnungsmarktes ein „Investitionsvakuum“ für stadtentwicklungspolitisch wichtige Projekte entstehen. Mit anderen Worten: Es gibt niemanden vor Ort oder mit Ortskenntnis, der das Risiko mit angemessenem Aufwand einschätzen kann und es auf sich nimmt, eine bestimmte Entwicklung, die für die Gemeinde stadtentwicklungspolitisch wichtig ist, voranzutreiben. In derartigen Marktconstellationen entstehen zumindest temporär Marktunvollkommenheiten bzw. Blockaden, da die Anzahl der wettbewerblichen Akteure zu gering bzw. die Informationskosten zu hoch sind um das Risiko vertretbar einzugrenzen. Hier verfügt ein vor Ort tätiges kommunales Wohnungsunternehmen über erhebliche Informationsvorteile aus seiner Markt- und Akteurskenntnis heraus, die es ihm ermöglichen, das Risiko besser einzuschätzen und damit ein solches Projekt auch erfolgreich umzusetzen.



Abb. 2: Preis Soziale Stadt 2006 für die THS Gelsenkirchen für das nachbarschaftliche Integrationsprojekt „Signale aus des Breuskesbach“

Vorausgesetzt es handelt sich dabei um stadt- und immobilienökonomisch erfolgversprechende bzw. erfolgreiche Projekte, kann in solchen Situation einer im Rahmen einer Pioniertätigkeit erfolgenden effizienten Durchführung dieser Projekte durch einen städtischen Akteur/Investor eine Stadttrendite zugeschrieben werden. Es ist also bezogen auf die Entwicklungsprojekte der Wohnungsunternehmen zunächst zu klären,

- ob es für diese Projekte (und für welchen Preis) privatwirtschaftliche Alternativen bzw. andere Angebote gegeben hat und
- ob diese Projekte wirtschaftlich und stadtentwicklungspolitisch als erfolgreich einzuschätzen sind.

Problematisch kann sich dabei allerdings die besondere wettbewerbliche Lage einer kommunalen Wohnungsbaugesell-



schaft darstellen, die schon allein aus institutionell-politischen Gründen in einer kleinen Gemeinde einen Wettbewerbs- und Informationsvorteil gegenüber anderen, z.B. von außen kommenden, Akteuren haben kann (Nähe zu Politikern und Entscheidungen etc.). So können kommunale Wohnungsunternehmen aufgrund der institutionellen Nähe zu Politik und Verwaltung möglicherweise leichter an planungsrechtliche Genehmigungen für gewerbliche Entwicklungsprojekte kommen, was aus ordnungspolitischer Sicht durchaus fragwürdig ist.

Bei der Berücksichtigung all dieser Maßnahmen im Rahmen der Stadttrendite ist darauf zu achten, dass diese Leistungen effizient erbracht werden und alternative Instrumente zur Behebung der Marktunvollkommenheiten schlechter arbeiten, d.h., die Leistungen sind insgesamt vor dem Hintergrund von Opportunitätskosten zu bewerten.

Messung von Stadttrendite

Neben diesen theoretischen Erkenntnissen ist es in der Praxis jedoch schwierig, im konkreten Fall die „Stadttrenditekomponenten“ festzustellen und zu messen. Einige der Vorteile können ohnehin nur qualitativ bemessen werden, und für die quantifizierbaren Vorteile stellt sich oft die Frage des richtigen Bemessungsweges. Es geht ja darum, die Nutzenvorteile der Maßnahmen für die städtische Wohlfahrt festzustellen. Schaut man auf die Nutzenseite, so könnte für manche Leistungen das Instrument der Zahlungsbereitschaftsanalyse zum Einsatz kommen. Hierbei wird bei (potenziellen) Nutzern in Interviews die Bereitschaft zur Zahlung für konkrete Infrastrukturangebote oder andere Leistungen abgefragt, um hierdurch einen monetären Ausdruck für die Wertigkeit der Angebote zu erhalten.³ Die methodischen Einwände gegen die Zahlungsbereitschaftsanalyse stützen sich meist auf die „konstruierte Kaufsituation“, die bezüglich der Zahlungsbereitschaft der Befragten als fehleranfällig charakterisiert wird. Und so lässt es sich tatsächlich nur schwer vorstellen, dass beispielsweise die Mieter eines kommunalen Wohnungsunternehmens einen Preis benennen, den sie für eine eher abstrakte Leistung, wie z.B. ein Quartiersmanagement, zu zahlen bereit wären.

Als pragmatische Näherung bietet es sich an, die Kostenseite der Unternehmen für stadttrenditerelevante Maßnahmen zu betrachten. Hierbei ergibt sich jedoch das Problem, dass die für entsprechende Maßnahmen verursachten Kosten nicht automatisch die wohlfahrtsökonomischen Vorteile reflektieren. Der kostenseitige Kalkulationsansatz ist somit nur eine „Behelfskonstruktion“ zur Erfassung der Vorteile für die städtische Wohlfahrt. Ebenso verhält es sich mit den Kostenansätzen für Einsparungen, die bei der Kommune selbst z.B. im kommunalen Haushalt entstehen, weil sie die Leistungen

³ Insbesondere für die Zahlungsbereitschaft bei Umweltgütern wurden Erfahrungen und interessante Erkenntnisse bei der Anwendung dieser Methode gesammelt (Elsasser/Meyerhoff 2001). Auch für die stärker auf tatsächliches Kaufverhalten abgewandelten Varianten der Methode gibt es gute Beispiele aus der Telekommunikationsindustrie (Breichert 2006).

nicht selbst erbringen muss. Auch für diese Maßnahmen sind Kostenäquivalente zu suchen, mit denen behelfsmäßig ein Ausdruck für die Wertigkeit der Leistung gegeben ist.

Allerdings ist insbesondere im Bereich des Wohnumfeldes und der Stadtentwicklung davon auszugehen, dass die betreffenden Komponenten weitestgehend nur qualitativ zu erfassen sind. Die Leistungen können mithilfe von Prüffragen ermittelt 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 der quantitativen und qualitativen Bewertungsdimensionen ergibt ein Gesamtbild der Leistungen des kommunalen Wohnungsunternehmens für die Stadt im Sinne einer Stadttrendite.

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 zum im Unternehmen gebundenen öffentlichen Kapital ins Verhältnis setzen. Hierfür kann der Firmenwert ermittelt und verwendet werden. Die so errechnete Renditekennziffer kann als Ausdruck für die Rentabilität des eingesetzten städtischen Kapitals für Zwecke des kommunalen Gemeinwesens interpretiert werden. Hierbei ist allerdings einschränkend anzumerken, dass

- diese Renditekennziffer unvollständig ist, da sie die qualitativen Aspekte nicht umfasst⁴,
- 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 sinnvoll⁵.

Stadttrendite in der Praxis

Im Rahmen eines Gutachtens für ein süddeutsches kommunales Wohnungsunternehmen⁶ konnte das Modell der Bergischen Universität Wuppertal zur Erfassung der Stadttrendite inzwischen erprobt werden.

Das Wohnungsunternehmen bewirtschaftet ca. 2.000 Wohnungen, die überwiegend zwischen den 1960er bis 1980er Jahren gebaut wurden. Das Kerngeschäft des Unternehmens ist die Bewirtschaftung dieser Bestände sowie in Einzelfällen die Immobilienprojektentwicklung im Auftrag der Kommune. Ein Drittel des Wohnungsbestandes verteilt sich auf das Stadtgebiet und wird herkömmlich bewirtschaftet, d.h., es werden übliche Modernisierungs- und Instandsetzungsmaß-

⁴ Insbesondere die Funktion des kommunalen Wohnungsunternehmens als flexibles Steuerungs- und Umsetzungsinstrument für stadtentwicklungspolitische Ziele wird von ihr nur unzureichend erfasst.

⁵ Diese Problematik wird als „Nenner-Problematik“ in der Langfassung dieser Expertise (Spars/Heinze/Mrosek 2008) ausführlich erläutert und bewertet.

⁶ Das Wohnungsunternehmen hat einer Veröffentlichung der Ergebnisse nur in anonymisierter Form zugestimmt und wird daher nicht explizit benannt.



nahmen durchgeführt. In jüngerer Zeit wird der Bestand verstärkt altengerecht umgebaut. Die Bewohner weisen keine soziodemografischen Besonderheiten auf. Etwa zwei Drittel des Wohnungsbestandes liegen in einem Stadtteil, der im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ gefördert wird. In diesem Stadtteil konzentrieren sich u.a. geschätzte 400 Haushalte, die Hartz-IV-Empfänger sind. Bei der Planung und Umsetzung der Maßnahmen, die im Rahmen der Sozialen Stadt gefördert werden, ist das Wohnungsunternehmen zentraler Akteur. Darüber hinaus stellt das Unternehmen in diesem Stadtteil eine Sozialarbeiterin zur Verfügung, die als Ansprechpartnerin für die Mieter fungiert. Weiterhin werden einige soziale Infrastrukturen vorgehalten wie ein Treffpunkt für Bürger, ein Kaufhaus für Second-Hand-Artikel sowie Räume für einen städtischen Kindergarten. Wichtiger Teil der Geschäftstätigkeit ist die Bewirtschaftung von ca. 240 städtischen Wohnungen, in denen überwiegend Sinti- und Roma-Familien mit Wohnraum versorgt werden.

Im Auftrag der Stadt wurden bzw. werden vier Immobilienprojekte entwickelt. Dabei handelt es sich um innerstädtische und im Sinne der Stadtentwicklung bedeutsame Immobilien, die aufgrund von verschiedenen Hemmnissen (Denkmalschutz, komplexe Besitzverhältnisse) nicht von privatwirtschaftlichen Marktteilnehmern entwickelt wurden.

Aus der Betrachtung der wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen sowie den soziodemografischen und wirtschaftlichen Rahmendaten wurde Folgendes deutlich:

- Die Entwicklung hin zu einem Mietermarkt mit einem steigenden Anteil von Älteren hat eine sinkende und sich in ihren Ansprüchen verändernde Nachfrage zur Folge, welchen das Wohnungsunternehmen durch die Anpassung und Attraktivitätssteigerung der Wohnungsbestände begegnen muss.
- Der altengerechte Umbau der Wohnungsbestände sowie die Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen stellt damit eine wohnungswirtschaftlich notwendige Investition dar, wenn die Bestände konkurrenzfähig bleiben sollen.
- Hinsichtlich des gewerblichen Immobilienmarktes ließ sich feststellen, dass sich zwar die Nachfragebasis für Einzelhandelsprojekte aufgrund des demografischen Wandels leicht verringert, trotzdem ist die Kommune ein attraktiver Einzelhandelsstandort, der über eine überdurchschnittliche Kaufkraft und Zentralität sowie steigende Tourismuszahlen verfügt. Die innerstädtische Entwicklung von Immobilienprojekten im Bereich des Einzelhandels und der Hotellerie können daher durchaus erfolgreich sein.

Marktunvollkommenheiten und Ziele der Stadtentwicklung

Die Analyse macht deutlich, welche wohnungswirtschaftlich notwendigen Investitionen aufgrund des sich ändernden

Marktumfeldes „anstehen“. Deutlich wird auch, dass das Engagement in der gewerblichen Projektentwicklung durchaus sinnvoll sein kann. Inwieweit aber eine Stadtrendite erwirtschaftet wird, hängt im Wesentlichen davon ab, ob in den lokalen Märkten Marktunvollkommenheiten vorliegen und ob sich die Investitionen des Wohnungsunternehmens sinnvoll in die stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen der Kommune einpassen.

Hinsichtlich der städtischen Zielsetzungen ließ sich feststellen, dass es drei wesentliche Felder gibt, die für die Kommune und ihre Bürger von hoher Bedeutung sind und in denen das Wohnungsunternehmen einen Beitrag zur Umsetzung dieser Ziele liefert. Dies sind:

- die Versorgung mit Wohnraum für verschiedene Bevölkerungsgruppen (Familien, Senioren, Einkommensschwache),
- das Engagement in der Stadterneuerung bzw. der Umsetzung des Programms Soziale Stadt,
- die Innenstadtentwicklung bzw. die Behebung ihrer funktionalen Mängel.

Bezüglich der Marktunvollkommenheiten bzw. des Marktversagens in der Kommune ließ sich erkennen, dass im Geschäftsfeld *Wohnungsbewirtschaftung* nicht grundsätzlich von einem Marktversagen auszugehen ist. Von den Interviewpartnern wurde die Kommune als „leichter Mietermarkt“ charakterisiert. Dies hat zur Folge, dass das Unternehmen bestrebt sein muss, ihren Wohnungsbestand auf einem bestimmten qualitativen und preislichen Niveau zu halten, damit er ausreichend vermietet ist. Damit sind zunächst alle herkömmlichen Maßnahmen, die der Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes dienen, betriebswirtschaftlich notwendig und damit nicht als Stadtrendite zu werten. Dies gilt vor allem für Maßnahmen zur Gestaltung des Wohnumfeldes, den Bau von Garagen oder die allgemeine energetische Sanierung bzw. Modernisierung der Gebäude. Die genannten Maßnahmen dienen der Attraktivierung des Gebäudebestandes bzw. der Senkung der Nebenkosten und damit in erster Linie der besseren Vermietbarkeit der Wohnungsbestände.

Ebenso wurden die investiven Maßnahmen zum Wohnen im Alter nicht als Behebung eines Marktversagens gewertet, da sich aus den Recherchen keine Hinweise ergeben haben, dass es ein erhebliches Problem bei der Versorgung von älteren Bürgern bzw. Behinderten mit Wohnraum geben wird. Allerdings lassen sich durchaus auch Bereiche identifizieren, in denen ein partielles Marktversagen herrscht:

- So kann bei der Wohnraumversorgung von Problemhaushalten (Sinti und Roma) von einem Marktversagen ausgegangen werden, da diese auch auf einem Mietermarkt nicht ausreichend versorgt werden.
- Durch die Deckelung der Miethöhen für Hartz-IV-Empfänger durch die ARGE ist von einem Beitrag für die Stadtrendite auszugehen, da die Wohnungsbestände unter dem



üblichen Marktpreis für Wohnungen in der Baualtersklasse und der Lage angeboten werden.

- Ebenso kann die Begleitung und Betreuung von Mietern durch eine Sozialarbeiterin als Stadtrendite anerkannt werden, da es für dieses „Gut“ keinen Markt gibt.
- Ein Beitrag für die Stadtrendite ist weiterhin für die Erprobung innovativer Technologien bei der Versorgung mit Strom und Wärme (Einsatz erneuerbarer Energien) anzurechnen. Hier liegt ein Marktversagen vor, weil die Investitionsrisiken für neue Technologien für Wohnungsunternehmen hoch sind und der betriebswirtschaftliche Nutzen häufig zweifelhaft ist. Dennoch stehen diese Investitionen im Einklang mit den Zielen der Stadtentwicklung.
- Mit der Bereitstellung von günstigem Mietraum sowohl für die Kommune (z.B. Kindergarten, Bürgertreff) als auch für private Ladenbesitzer fördert das Wohnungsunternehmen (soziale) Infrastruktur im Stadtteil. Es werden z.T. betriebswirtschaftliche Einbußen zum Zwecke der wohnortnahen Versorgung hingenommen, die als Beitrag für eine Stadtrendite zu werten sind.

Im Geschäftsfeld der *gewerblichen Immobilienentwicklung* ergaben die Recherchen, dass das Wohnungsunternehmen insbesondere bei schwierigen Immobilien (z.B. aufgrund von Denkmalschutzauflagen) als einziger Akteur in der Lage war, diese zu entwickeln und damit ein Marktversagen aufzulösen. Darüber hinaus sind die Immobilienprojekte von hoher Bedeutung für die Entwicklung der Kommune. Daher war deren Entwicklung aus Gründen der qualitätsvollen Stadtentwicklung eine probate Lösung zur Behebung des Marktversagens.

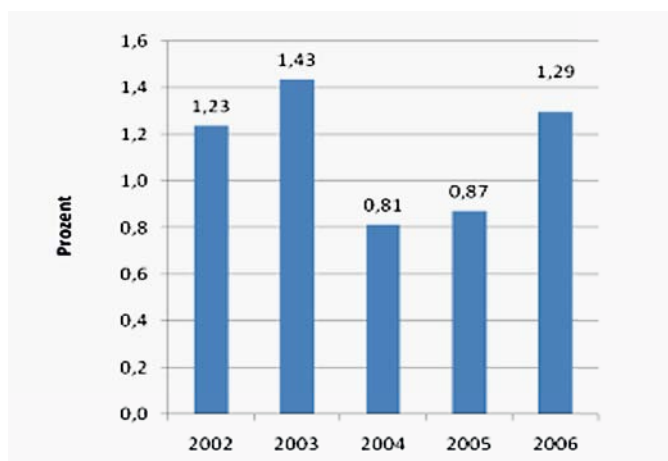


Abb. 3: Höhe der relativen Stadtrendite zwischen 2002 und 2006 bei dem untersuchten Wohnungsunternehmen

Dem Unternehmen gelingt es, durch eine Reihe von investiven und nichtinvestiven Maßnahmen, die Rolle als verantwortungsbewusstes Wohnungsunternehmen auszufüllen und eine Stadtrendite für die Kommune zu erbringen.

Die monetär messbaren Anteile dieser Stadtrendite entstehen durch

- die Wohnraumversorgung von Transfergeldempfängern,

- die Pachtverwaltung der städtischen Wohnungen,
 - die Förderung der sozialen Infrastruktur,
 - das soziale Management im Stadtteil der Sozialen Stadt,
 - die nichtinvestiven Maßnahmen im Rahmen des Förderprogramms Soziale Stadt sowie
 - die Planungskosten für gewerbliche Immobilienprojekte.
- Ebenso bedeutend sind die nur qualitativ messbaren Anteile der Stadtrendite. Diese ergeben sich durch
- die investiven Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Stadt,
 - die Pflege der Nahversorgung in diesem problematischen Quartier,
 - das soziale Management,
 - die Maßnahmen zur energetischen Sanierung und der Ökologie sowie
 - die gewerbliche Projektentwicklung.

Im Betrachtungszeitraum 2002–2006 kann für die monetär bemessenen Anteile eine absolute Stadtrendite in Höhe von insgesamt 1.445.234 € ermittelt werden. Die durchschnittliche jährliche Stadtrendite beläuft sich demnach auf ca. 289.046 €. Diese unterliegt erheblichen Schwankungen und ist stark von der Investitionstätigkeit des Wohnungsunternehmens abhängig.

Bezogen auf das eingesetzte öffentliche Kapital (Eigenkapital) ergibt sich eine Renditekennziffer (relative Stadtrendite), die im Durchschnitt bei etwa 1,13 Prozent pro Jahr liegt. Hinzu kommen die qualitativ zu bemessenden Anteile der Stadtrendite. Geht man hypothetisch davon aus, dass die qualitativ bemessenen Teile der Stadtrendite in gleicher Höhe ausfallen, kann – vorsichtig geschätzt – von einer relativen Stadtrendite in Höhe von durchschnittlich etwas über zwei Prozent ausgegangen werden.

Fazit

Trotz der schwer einzuschätzenden Auswirkungen der derzeitigen Finanzmarkt-Turbulenzen auf den Immobilieninvestmentmarkt in Deutschland kann aufgrund der anhaltenden kommunalen Verkaufsbereitschaft von Wohnungsbeständen (Haushaltsprobleme, z.T. entspannte Wohnungsmärkte, Modernisierungs- und Instandsetzungsstaus, ordnungspolitisches Klima) davon ausgegangen werden, dass der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände auch in den nächsten Jahren ein wichtiges Thema sein wird (BMVBS/BBR 2008, Just/Reuther 2006). Vor diesem Hintergrund wird auch die Thematik der Stadtrendite durch Wohnungsunternehmen weiterhin von großem Interesse für die Kommunen, die Wohnungspolitik und die wohnungswirtschaftlichen Akteure bleiben.

Umso wichtiger ist es, mehr Licht in die bislang stark ideologisch eingefärbte Diskussion um diese Thematik zu bringen und mit einer Vereinheitlichung von Definitionen und Standards sowie einer verbesserten Wirkungsanalytik zu einer



wachsenden Professionalisierung der Fachdiskussion und einer besseren Vergleichbarkeit von Beispielen beizutragen. Die Ausrichtung der Stadtrendite-Definition an der wohlfahrtsökonomischen Theorie bietet die Möglichkeit der Zuspitzung auf die wesentliche Frage, wo und in welchen Feldern Wohnungsunternehmen eine Art „Zusatzrendite“ für die Städte erzielen können. Überall dort, wo die lokalen Märkte nur unvollkommen arbeiten und die Wohnungsunternehmen mit ihren Leistungen die Marktunvollkommenheiten effizient beheben helfen, kann von der Erbringung einer Stadtrendite ausgegangen werden.

Hierbei wurden als zentrale Handlungsfelder im Sinne der Stadtrendite die Versorgung von „Problemhaushalten“, das Angebot und die Produktion positiver externer Effekte und öffentlicher Güter im Bereich der Stadtentwicklung und des Wohnumfeldes sowie die Vermeidung negativer externer Effekte erkannt. Wie hoch der jeweilige Beitrag der Unternehmen zur Stadtrendite ist, hängt von den tatsächlichen Leistungen der Unternehmen ab und ist nicht allein von der Eigentumsform abhängig.

Die Erfassung der konkreten Leistungen muss vor dem Hintergrund der lokalen Marktsituation und der individuellen Handlungsweisen und -alternativen vorgenommen werden. Hierbei sind einige Leistungen lediglich qualitativ, andere jedoch – meist über kostenseitige Behelfskonstruktionen – auch monetär messbar. Pauschale Aussagen erscheinen jedoch vor dem Hintergrund einer heterogenen Anbieter- und Wohnungsmarktstruktur 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: Die kommunalen Wohnungsunternehmen treten häufig als eine Mischform aus betriebswirtschaftlichen Unternehmen und kommunal- und wohnungspolitischen Instrument auf.

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 sind auch diese Leistungen, wollen sie als Wohlfahrt verbessernd eingestuft werden, immer einer Effizienzüberprüfung und einer Opportunitätskostenabwägung zu unterziehen.

Die Ergebnisse der praktischen Begutachtung des süddeutschen Unternehmens sind auf methodischer und inhaltlicher Ebene wertvoll: Zunächst zeigt sich, dass es durchaus möglich ist, eine Stadtrendite nachzuweisen und zu seriösen und nachvollziehbaren Ergebnissen zu kommen, d.h., dass sich die

Bewertungsmethode, die die Bergische Universität Wuppertal entwickelt hat, als sehr gut geeignet zeigt, um die Stadtrendite kommunaler Wohnungsunternehmen nachzuweisen. Es ist damit gelungen, ein Bewertungstool zu schaffen, welches einen umfassenden Blick auf die Leistungen kommunaler Wohnungsunternehmen ermöglicht.

Darüber hinaus zeigt das Gutachten, dass der Wert eines kommunalen Wohnungsunternehmens sich nicht nur auf die Rendite beschränkt, die – wenn überhaupt – alljährlich dem städtischen Haushalt zugutekommt. Der genaue Blick auf die Geschäftstätigkeit macht es möglich, eine umfassendere Bewertung der Leistungen und Maßnahmen zu erhalten und zu aufschlussreichen Ergebnissen zu kommen. Und diese Ergebnisse werden spätestens dann wieder bedeutsam, wenn die derzeit abgeflaute Welle der Privatisierung kommunaler Wohnungsunternehmen wieder an Dynamik gewinnt und das „Tafelsilber“ zum Verkauf steht!

Prof. Dr. Guido Spars

Lehrstuhlinhaber Ökonomie des Planens und Bauens,
Fachbereich F der Bergischen Universität Wuppertal

Michael Heinze

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl Ökonomie
des Planens und Bauens, Fachbereich F der Bergischen
Universität Wuppertal

Quellen:

- Breichert, Christoph (2006): Estimation of willingness-to-pay: theory, measurement, and application. Dissertation, Wien.
- Eekhoff, J. (1987): Wohnungs- und Bodenmarkt. Tübingen.
- Eekhoff, J. (1993): Wohnungspolitik. Tübingen.
- Elsasser, P. / Meyerhoff, J. (Hrsg.). (2001): Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Methodenfragen zur Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum. Marburg: Metropolis.
- Rapoport, Anatol (1960): Fights, Games, and Debates. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Schwalbach, Joachim/Schwerk, Anja/Smuda, Daniel (2006): Stadtrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft. Endbericht. Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (2006): Fakten und Legenden zum Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen. In: Sonderausgabe Immobilien-News der Woche 42a/06. VII. Jahrgang, 26.10.2006.
- Siemonsen, Kerstin (2005): Soziales Stadtteilmanagement als unternehmerische Strategie. In: Soziales Management im Stadtteil, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen (Hrsg.). Dokumentation des dritten Fachgespräches „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)-entwicklung“ am 09.12.2004.
- Spars, Guido (2006): Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland. Trends, Segmente, Instrumente. Berlin.
- Spars, Guido/Heinze, Michael/Mrosek, Holger (2008) Stadtrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen-Abschlussbericht. BBR-Online-Publikation 01/2008. Bonn.
- vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. (2007): Preis Soziale Stadt 2006 vergeben. Pressemitteilung vom 11. Januar 2007.
- Voigtländer, M. (2007): Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland: eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht. Köln 2007.
- Westdeutsche Allgemeine vom 12.03.2007: Gekämpft und gewonnen. Überlebensstrategie.