

Institut für Industrielle Bauproduktion, Universität Karlsruhe
Institut für Denkmalpflege und Bauforschung, ETH Zürich

Strategien und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen

Abschlussbericht über ein Entwicklungsprojekt,
gefördert unter dem Az: 23594 von der
Deutschen Bundesstiftung Umwelt

Juni 2009

Projektkennblatt

der
Deutschen Bundesstiftung Umwelt



Az	23594	Referat	25	Fördersumme	88.041,00 €
----	--------------	---------	-----------	-------------	--------------------

Antragstitel **Strategien und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen**

Stichworte

Laufzeit	Projektbeginn	Projektende	Projektphase(n)
3 Jahre	10.05.2005		

Zwischenberichte

Bewilligungsempfänger	Universität Karlsruhe (T.H.)	Tel	0721/608-2166
	Institut für Industrielle Bauproduktion (ifib)	Fax	0721/608-6980
	Englerstr. 7	Projektleitung	

76128 Karlsruhe

Prof. Dr. Niklaus Kohler

Bearbeiter

Kooperationspartner Universität Dortmund, Lehrstuhl Denkmalpflege und Bauforschung

Zielsetzung und Anlass des Vorhabens

Zwischen dem Betrieb von Einzelgebäuden und der langfristigen Planung von Agglomerationen liegt die Ebene der Bewirtschaftung und der Entscheidung von Gebäudebeständen, insbesondere von Wohnbaubeständen. In diesem Bereich gibt es bis jetzt nur wenig Untersuchungen und auch fast keine Anwendungsbeispiele für nachhaltige Bewirtschaftungsstrategien. Dabei besteht bei der Mehrheit der maßgebenden Akteure in der Wohnungswirtschaft ein Konsens, dass es sich bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Beständen um ein wichtiges Problem handelt. Gerade im sozialen Wohnungsbau bestehen heute klare Beziehungen zwischen dem (physischen) Zustand der Gebäude und der Einstellung der Mieter zu den Gebäuden.

Das Ziel des Vorhabens ist es, langfristige Bewirtschaftungsstrategien von Wohnbaubeständen zu definieren, die notwendigen Indikatoren und Instrumente zu beschreiben und die Abhängigkeit der Bewirtschaftungsentscheide und Strategien von den Rahmenbedingungen, insbesondere von institutionellen Regimen, aufzuzeigen.

Es ergeben sich dabei zwei zentrale, stark verknüpfte Fragestellungen:

Wie kann eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen definiert, beschrieben, implementiert und gemessen werden? Und welche institutionellen (politisch-administrativen, ökonomischen, soziokulturellen und sozioden professionellen) Institutionen (im Sinne von Rahmenbedingungen) sind für das Verhalten der relevanten Akteure in den verschiedenen Lebensphasen von Wohnbaubeständen (Planung, Bau, Nutzung, Unterhalt, Erneuerung, Abbruch) für die Förderung bzw. Behinderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung bedeutsam?

Darstellung der Arbeitsschritte und der angewandten Methoden

Ausgangspunkt ist die Modellierung der Bewirtschaftung von Gebäudebeständen. Ein zweiter Ansatz liegt in der Anpassung der Arboreszenz von Nachhaltigkeitsschutzziele auf die Bestandsbewirtschaftung. Der dritte Ansatz liegt in der Anknüpfung an die Geschäftsprozessmodellierung der Wohnungswirtschaft (GES, SAP u.a.) wie sie von den Antragstellern in anderen BMBF Projekten verwendet werden.

Eine empirisch gestützte Antwort auf die Forschungsfrage nach der Bedeutung institutioneller Regime von Wohnbaubeständen für deren nachhaltige Nutzung und ein Test der fünf aufgrund des vorgestellten konzeptuellen Frameworks entwickelten Hypothesen verlangt ein Forschungsdesign, das

- (1) als abhängige Variable in der Zeitreihe variierende Nachhaltigkeit der Nutzung ausgewählter Wohnbaubestände betrachtet und
- (2) als unabhängige Variablen in der Zeitreihe variierende institutionelle Wohnbauregime analysiert.

Gegenstand der Forschung sind insgesamt vier Wohnbestände. Für jeden Bestand wird ein im Detail noch zu konkretisierendes gemeinsames (international abgestimmtes) Forschungsprotokoll angewandt.

Parallel zur Arbeit an den Variablen werden für jeden der vier Wohnbaubestände die wesentlichen Grund- und Mantel-daten erhoben.

Ergebnisse und Diskussion

Es werden folgende Ergebnisse produziert :

1. Liste der Indikatoren für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen. Diese Liste hat eher Forschungscharakter.
2. Liste der relevanten Faktoren (Gesetze, Regeln etc.) die die Rahmenbedingungen definieren. Auch diese Liste hat eher Forschungscharakter.
3. Fallstudien. Die 4 Fallstudien enthalten das Grundmaterial für die Schlussfolgerungen. Sie sind aber auch als solche für Vertreter der Wohnungswirtschaft von Interesse.

Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation

Der Schlussbericht besteht aus zwei Teilen:

- der detaillierten Aufbereitung der Erkenntnisse wie sie für die internationale Studie, die einzelnen Wohnbaugesellschaften und die Forschung von Interesse sind
- einer Publikation, die einen viel allgemeineren Charakter hat und sich an Vertreter von Wohnbaugesellschaften, Planer, Politiker, Mitglieder der Verwaltung wendet. Darin sollen die Schlussfolgerungen nach Akteuren gegliedert, also handlungsorientiert und nicht wie im ersten Bericht erkenntnisorientiert dargestellt werden.

Fazit

Die vorliegende Untersuchung ist zweifellos erst der Beginn vertiefter Auseinandersetzungen mit den Institutionellen Regimen der Bewirtschaftung Wohnbaubeständen in einer nachhaltigen Perspektive. Die Analyse der verschiedenen Güter und Dienstleistungen eines Bestandes und die Art der Allokation dieser Güter und Dienstleistungen an die verschiedenen Akteure zeigt, dass es keine einfachen Optima gibt und dass sich nur Pareto-optimale Lösungen finden lassen. Die langfristige Berücksichtigung der Erhaltung der verschiedenen Kapitalwerte (eine andere Darstellung der komplexen Ressourcen) kann nur über die Erstellung von Szenarien geschehen bei denen sowohl die institutionellen Zusammenhänge, als auch die ökonomisch - stofflichen Flüsse berücksichtigt werden.

Vorwort

Der vorliegende Schlussbericht des von der Deutschen Bundesstiftung geförderten Projektes enthält auch Teile, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 54 des Schweizerischen Nationalfonds über "Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung" (Projekt 405440-107088) durch das IDHEAP erarbeitet und publiziert wurden.

Die Autoren danken der Geschäftsleitung und den Mitarbeitern der Volkswohnung Karlsruhe und der Nassauischen Heimstätten Frankfurt für die hervorragende Zusammenarbeit, die weit über das in Forschungsprojekten übliche hinausging. Wir danken insbesondere

Volkswohnung:

- Reiner Kuklinski (Geschäftsführer)
- Heidrun Huss (Sekretariat Geschäftsführung)
- Werner Emmerich (Bauabteilung)
- Walter Brotz (Finanzen)
- Bruno Schneider (Hausbewirtschaftung)
- Karl Nagel (ehem. Geschäftsführer)

Nassauische Heimstätte:

- Harry Schröfel (Projektentwicklung)
- Henning Schomburg (Controlling)
- Bernhard Spiller (leitender Geschäftsführer)
- Dirk Schumacher (Geschäftsführer)
- Wolfgang Heimberger (Mietrecht/Mieten)
- Ulrich Albersmeyer (Geschäftsstellenleiter)

THS Gelsenkirchen:

- Lothar Löchter (Geschäftsführer der THS Consulting GmbH)

GdW Berlin:

- Siegfried Rehberg (Energie, Technik, Normung)

sowie

- Prof. Helmut Feußner (ehem. Geschäftsführer Wohnstadt Kassel)

Der Schlussbericht wurde von Mitarbeitern des Instituts für Industrielle Bauproduktion der Universität Karlsruhe (ifib) und des Instituts für Denkmalpflege und Bauforschung der ETH Zürich (IDB) verfasst. Die Projektverantwortung lag bei Prof. Dr. Uta Hassler und Prof. Dr. Niklaus Kohler. Die Sachbearbeitung erfolgte durch Dipl.-Ing. Mathias Rach und Dipl.-Ing. Jan Zak. Das Kapitel „Der analytische Rahmen der Institutionellen Regime“ wurde von Prof. Dr. Peter Knöpfel und von LeeAnn Nicols (beide IDHEAP) verfasst.

Karlsruhe und Zürich, Juni 2009

Inhaltsverzeichnis

Projektkennblatt	3
Vorwort	5
Zusammenfassung	13
Einführung	15
1 Institutionelle Regime	19
1.1.1 Der analytische Rahmen	19
1.1.2 Arten von Regimen	19
2 Nachhaltigkeit	20
2.1 „Starke“ Nachhaltigkeit	20
2.2 Agenda 21	20
2.3 „Schwache“ Nachhaltigkeit.....	20
2.4 Umfang einer nachhaltigen Bewirtschaftung	20
3 Historische Entwicklung	21
3.1.1 Erste Hochphase des staatlichen Wohnungsbaus, Bestandsaufbau.....	21
3.2 Wiederaufbau und Erweiterung.....	21
3.3 Ölkrise und Ende des Nachkriegsbooms.....	21
3.4 Umbau des Wohnungsmarktes und Wende	21
3.5 Bewirtschaftung oder Deregulierung	22
4 Aktuelle Situation und Szenarien	22
4.1 Privatisierung	22
4.2 Neue Akteure.....	22
4.3 Gefahr der Externalisierung von Konsequenzen einer nicht nachhaltigen Bewirtschaftung	22
4.4 Neue Arbeitsteilung in der Wohnungswirtschaft.....	23
4.5 Systematische Wertermittlung.....	23
5 Ausblick	23
5.1 Sicherung der Altersvorsorge	23
5.2 Stadtentwicklung, Obsoleszenz, Schrumpfung	23
5.3 Klimawechsel.....	24
5.4 Bezugsebenen (Top-Down und Bottom-up).....	24
5.4.1 Bundes- und Landessituation.....	24
5.4.2 Fallstudien/Kooperationspartner	25
5.4.3 Bestände	25
5.4.4 Bewirtschaftungsstrategien für Bestände	27
6 Historische Entwicklung und Einordnung	27
6.1 Historische Entwicklung der Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsmarktes	27
6.1.1 Mitte des 19. Jh. bis 1918: Wohnungsreform und Urbanisierung.....	29
6.1.2 1918-1933: Weimarer Republik: Beginn der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus	31
6.1.3 1933-1945: Drittes Reich: Verschärfte bis totale Wohnungszwangswirtschaft, Schaffung der rechtlichen Grundlage der Wohnungsgemeinnützigkeit.....	33
6.1.4 1945-1949: Ausgangslage nach 1945: Übergangsphase zur Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.....	34
6.1.5 1950-1956: Die Aufbauphase (Wiederaufbau und Erweiterung).....	35
6.1.6 Ab 1956: Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität, Einführung des II. Wohnungsbaugesetzes.....	37
6.1.7 1960-1965	37

6.1.8	1965-1970: Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum.....	39
6.1.9	Exkurs.....	39
6.1.10	1970-1976:.....	40
6.1.11	1976-1980: Phase der Nachbesserungen und der Ausweitung und Förderung von Bestandsmaßnahmen (Modernisierung)	42
6.1.12	1980-1989: Herstellung einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Ordnung im Wohnungswesen. Politik der Liberalisierung des Wohnungsmarktes.....	44
6.1.13	1990-Ende der 1990er/2001.....	45
6.1.14	2001-heute: Neuorientierung der Wohnungsförderpolitik durch das WoFG.....	46
6.2	Fokusgebiete	48
6.2.1	Wohnungsgemeinnützigkeit.....	48
6.2.2	Das wohnungspolitische Instrumentarium	50
6.2.3	Förderung (leistungspolitische Instrumente)	52
6.2.4	Sozialer Wohnungsbau.....	54
6.2.5	Mietrecht, Bau- und Bodenrecht (ordnungspolitische Instrumente).....	55
6.2.6	Bau- und Bodenrecht	57
6.3	Zur Notwendigkeit der Betrachtung des Wohnungsbestands aus ressourcen-ökonomischer Sicht	58
6.4	Gesetzliche Anpassung	59
6.5	Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands.....	65
6.5.1	Wohnungsbestand.....	65
6.5.2	Fertigungszahlen im deutschen Wohnungsbau	67
6.5.3	Bedeutung der Wohnungsunternehmen	68
7	Nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen.....	75
7.1	Problemstellung.....	75
7.2	Definitionen Nachhaltigkeit	75
7.2.1	„Starke“ Nachhaltigkeit	77
7.2.2	„Schwache“ Nachhaltigkeit	78
7.2.3	Indikatoren.....	78
	In den traditionellen Ansätzen (z.B. im Rahmen von Agenda 21) wird der Grad der Erfüllung des Nachhaltigkeitspostulates über Indikatoren geführt. Dabei werden die verschiedenen Schutzziele (Schutz von natürlichen Ressourcen, Schutz der Umwelt) mit ökonomischen, sozialen und kulturellen Schutzziele kombiniert. Ein Indikatorengerüst (mit 22 Indikatoren) für die Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen ist möglich und wird angewandt. Allerdings ist die Verknüpfung mit dem ressourcenökonomischen Ansatz der institutionellen Regime problematisch.....	78
7.3	Immobilienwirtschaft und Nachhaltigkeit.....	78
7.4	Bewirtschaftungsebenen	79
7.5	Sukzessionsmodelle	80
7.6	Nachweis der Nachhaltigkeit.....	80
8	Der analytische Rahmen	83
8.1	Der analytische Rahmen der Institutionellen Regime	83
8.1.1	Das institutionelle Regime von Wohnbaubeständen.....	85
8.1.2	Untersuchungsgegenstand Wohnbaubestand	86
8.2	Güter und Dienstleistungen des Wohnungsbestands.....	86
8.2.1	Akteure.....	87
8.2.2	Rivalität, Komplementarität und Konflikt.....	89
8.2.3	Effekte.....	90
8.2.4	Regulierung.....	91
8.2.5	Ausmaß und Kohärenz eines institutionellen Regimes	93
8.3	Wohnbaubestände und ihre institutionellen Regime.....	93
8.3.1	Hypothese 1 – Veränderungen der Strategien und Nutzungen im betrachteten Zeitraum	94

8.3.2	Hypothese 2 – Das Regime und der physische Zustand des Gebäudebestands.....	94
8.3.3	Hypothese 3 – Bedeutung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung.....	95
8.3.4	Hypothese 4 – Kontinuität der Schlüsselakteure	95
8.4	Abschließende Bemerkungen.....	96
9	Zwei Fallstudien	97
9.1	Vorstellung der Fallstudien und Auswahlkriterien	97
9.2	Volkswohnung GmbH, Karlsruhe.....	98
9.2.1	Entwicklung des Unternehmens	98
9.2.2	Entwicklung des Wohnungsbestands der Volkswohnung	100
9.2.3	Fallstudie: Rintheimer Feld	101
9.2.4	Exkurs: Eigentumsmaßnahme im Rintheimer Feld	101
9.2.5	Veränderung bei der Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen oder Akteurs- und Eigentümerwechsel	102
9.2.6	Regionaler/lokaler Kontext.....	103
9.2.7	Managementstrategien.....	103
9.3	Nassauische Heimstätten, Frankfurt.....	105
9.3.1	Entwicklung des Unternehmens und seines Wohnbaubestands.....	105
9.3.2	Fallstudie: Fritz-Kissel-Siedlung (FKS).....	107
9.3.3	Regionaler / lokaler Kontext.....	109
9.3.4	Managementstrategien.....	109
9.4	Weitere Kooperationspartner	111
9.4.1	GSW - Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH.	111
9.4.2	THS Treuhandstelle für Bergmannswohnstätten.....	112
9.5	Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Bestandes	114
10	Bewirtschaftungsstrategien	116
10.1	Einfluss des Bestandseigentümers und Managementstrategien	116
10.1.1	Der Bestandseigentümer als besonderer Nutzerakteur	116
10.1.2	Strategien und Maßnahmen des Bestandseigentümers.....	117
10.1.3	Einfluss des Bestandseigentümers auf die Nutzung anderer Güter und Dienstleistungen der Ressource.....	120
10.1.4	Der Einfluss der Rechtsform (öffentlicher Unternehmen) auf das Nutzeraktorsverhalten	123
10.1.5	Privatisierung.....	124
10.1.6	Rechtsformen gemeindlicher Unternehmen.....	125
10.1.7	Einfluss der Rechtsform in der Entwicklung der städtischen Abwasserbeseitigung in der Stadt Freiburg.....	133
10.1.8	Auswirkungen der Änderung der Rechtsform	134
10.2	Managementstrategien in der Beziehung zu den vier Projekthypothesen.....	135
10.2.1	Besonderheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.....	135
10.2.2	Managementstrategien der Wohnungsunternehmen in wechselseitiger Abhängigkeit zum institutionellen Regime	135
10.2.3	Abhängigkeit der Nutzung der Ressource von Nicht-Wohnnutzungen insbesondere der Kategorien Material und Energieverwertung, Produktionsfaktor und Nicht-Materielle Nutzungen.....	137
10.2.4	Änderungen im institutionellen Regime und Auswirkungen auf die Managementstrategien	138
10.2.5	Strategien der Kooperationspartner	141
10.2.6	Volkswohnung.....	141
10.2.7	Nassauische Heimstätte.....	142
11	Regime-Analyse.....	143
11.1	Die Ressource Wohnbaubestand: Ein Wirtschafts- und Sozialgut zwischen ökonomischer Verwertung und sozialem Versorgungsauftrag	143

11.2	Beschreibung des institutionellen Regimes	144
11.3	Bestimmung von zeitlichen Perioden für die Analyse der Institutionellen Regime	145
11.4	Bestimmung des Ausmaßes und der Kohärenz des institutionellen Regimes	147
11.4.1	Periode 1 (<1970).....	147
11.4.2	Periode 2 (1970-1989): Bewertung von Ausmaß und Kohärenz	148
11.4.3	Periode 3 (1990-2007): Elemente für die Bewertung von Ausmaß und Kohärenz 152	
11.5	Bewertung von Ausmaß und Kohärenz	156
11.5.1	Fallstudie Karlsruhe	156
11.5.2	Fallstudie Frankfurt.....	157
11.5.3	Konflikte	159
11.5.4	Position der Kooperationspartner zum Mietrecht	160
11.5.5	Fazit.....	160
11.5.6	Komplexität der Nutzungen.....	161
12	Aktuelle Situation und Szenarien	161
12.1	Aktuelle Situation	161
12.2	Wechsel im Verständnis des Staates und der staatlichen Aufgaben: Vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat:	161
12.3	Der Einfluss der staatlichen Daseinsvorsorge auf die Bewirtschaftung der Wohnbaubestände	162
12.5	Deregulierung	169
12.5.1	Abschaffung des WGG.....	169
12.6	Ökonomisierung der Wohnungspolitik	170
12.7	Privatisierung und Folgen	170
12.8	Szenario 1: Alterssicherung	173
12.9	Szenario 2: Stadtentwicklung, Obsoleszens, demographische Entwicklung (Schrumpfung)	174
12.10	Szenario 3: Klimawandel	175
Fazit	177
13	Literaturverzeichnis	178
13.1	Quellen (Historische Entwicklung und Einordnung)	178
13.2	Quellen (Rechtsformen)	179
13.3	Quellen (Der analytische Rahmen)	179
13.4	Literaturnachweise	180

Verzeichnis von Abbildungen und Tabellen

Abb. 7.1: Methodisches Vorgehen	24
Abb. 8.1: Beziehung zwischen Institutionellen Regimen und Beständen	28
Abb. 8.2: Zeitliche Übersicht	29
Abb. 8.3: Qualitativer Wandel im Regime: 1. Referenz Gesetz-Gesellschaftsvertrag (GV), 2. Integration der Bedingungen aus dem Gesetz in den GV, 3. Möglicher Streichung der Elemente aus den GV während diese auch gesetzlich nicht mehr geregelt sind.	50
Abb. 8.4: Das wohnungspolitische Instrumentarium (Quelle: GEWOS).....	51
Abb. 8.8: Struktur des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens.....	58
Abb. 8.10: Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands	66
Abb. 8.11: Wohnungsbestand 2002 nach Altersklassen	67
Abb. 8.12: Fertiggestellte Wohnungen (ehem. Bundesgebiet).....	68
Abb. 8.13: Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2002	69
Abb. 8.15: Geförderte Wohnungen in Deutschland 1960-2004.....	73
Abb. 8.16: Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland	73
Abb. 8.17: Zahl der Arbeitslosen in Deutschland	74
Abb. 8.18: Entwicklung der Anzahl Sozialwohnungen, Arbeitlose und Sozialhilfeempfänger	74
Abb. 9.1: Bewirtschaftungsebenen.....	79
Abb. 9.2: Folgewirkungen von Instandhaltungsentscheidungen.....	80
Abb. 9.3: Nachhaltigkeitsbewertung in der Bestandsbewirtschaftung.....	82
Abb. 9.4: Ablaufschema der Bestandsbewirtschaftung und Beziehung zu Institutionellen Regimen ..	82
Abb. 10.1: Entwicklungsstufen des Institutionellen Regimes für eine nachhaltige Entwicklung	84
Abb. 10.2: Institutionelles Regime für Wohnbaubestände (Quelle: Nicol and Knoepfel 2008).....	85
Abb. 10.3: Charakterisierung eines Institutionellen Regimes (Quelle (inter alia): Knoepfel et al. 2001:38)	85
Abb. 10.5: Beispiele von Effekten	90
Abb. 11.1: Entwicklung des Wohnungsbestandes der Volkswohnung seit 1948.....	100
Abb. 11.2: Instandhaltung und Modernisierung der Volkswohnung seit 1952, gesamthaft	104
Abb. 11.3: Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen Volkswohnung seit 1952 pro Wohneinheit	105
Abb. 11.4: Entwicklung des Wohnungsbestand der Nassauischen Heimstätte seit 1948	107
Abb. 11.5: Entwicklung von Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen der Nassauischen Heimstätte seit 1955	110
Abb. 11.6: Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen der Nassausche Heimstätte pro Wohneinheit seit 1955.....	110
Abb. 11.7: Entwicklung des Bestandes der GSW	112
Abb. 11.8: Entwicklung des Bestandes der THS	113
Abb. 11.9: Fertigstellungen (Neubau) und Modernisierung im Bestand der THS	113
Abb. 12.1: Funktion des Eigentümers; ifib 2007; in Anlehnung an idheap 2006	117
Abb. 12.2: KAM-Ansatz; in Anlehnung an idheap 2006, ifib 2007	118
Abb. 12.3: Strategische Bewirtschaftungsentscheide; in Anlehnung an Schubiger 1996, ifib 2007 ..	118
Abb. 12.4: Alterung von Gebäuden; [ifib 2007]	120
Abb. 12.5: Einfluss des Eigentümers auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen durch andere Akteure [ifib 2007]; in Anlehnung an idheap 2006.....	121
Abb. 12.6: Beeinflussbarkeit und Klassifizierung einzelner Betriebskostenarten [GDW 2005]	122
Abb. 12.7: Kommune als Nutzer der G&D des Wohnungsbestands [ifib 2007]	123
Abb. 12.8: Änderungen der Rechtsform in der Stadt Freiburg mit Einfluss der Stadt [ifib 2006].....	134
Abb. 12.9: Zusammensetzung der Warmmiete (2004).....	138
Abb. 12.10: Entwicklung der Mieten und Nebenkosten, 1991 bis 2006 (Index: 2000).....	140
Abb. 13.1: Langfristige Abhängigkeit der Management Strategien und der Institutionellen Regime	145
Abb. 13.2: Die drei gewählten Perioden des Institutionellen Regimes	146
Abb. 13.3: Wohnungsgemeinnützigkeit	146
Abb. 13.4: Wohnraumförderung	147
Abb. 13.5: Wohnungspolitik	147

Abb. 14.1: Anpassung der Institutionellen Regime.....	168
Abb. 14.2: Produktpräferenzen der Investoren und geforderte Eigenkapitalrenditen	171
Abb. 14.3: Transaktionen von Wohnungsportfolios in Deutschland	172
Abb. 14.4: Wohnungsverkäufe in Deutschland, Szenario	172
Abb. 14.5: Zusammenhänge zwischen physischem Zustand von Beständen und sozialeme Kapital.	173
Abb. 14.6: Das Potenzial der Eigentumsbildung wird in den kommenden Jahren durch die demografische Verschiebung massiv zurückgehen.	174
Abb. 14.7: Entwicklung des Bedarfs nach Altersgerechtem Wohnen	175
Abb. 14.8: Auswirkungen des Klimawandels auf die Immobilienwirtschaft.....	176
Tab. 1: Unterschiede zwischen sozialem, steuerbegünstigtem und frei finanzierten Wohnungsbau	53
Tab. 2: Wohnungsbauförderung in Deutschland (1950 – 2001)	53
Tab. 3: Die historische Entwicklung des Mietrechts in tabellarischer Form.....	57
Tab. 4: Anpassung der Gesellschaftsverträge	65
Tab. 5: Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum nach Baujahr im Jahr 2002.....	66
Tab. 6: Verteilung des Wohnungsbestandes auf die Eigentümergruppen 1998.....	70
Tab. 7: Güter und Dienstleistungen des Wohnbaubestands	87
Tab. 8: Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Wohnungsbausbestandes	115

Zusammenfassung

Das internationale Forschungsprojekt untersucht die nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenökonomie, der Institutionellen Ökonomie und der Erhaltung von Kulturgütern. Der gewählte lange Zeitraum der Betrachtung deckt Verknüpfungen und Abhängigkeiten auf, die unter anderen, kurzfristigeren Gesichtspunkten gar nie in das Blickfeld gelangen.

Die grundlegende Arbeitshypothese des Projektes ist, dass die Nutzung (und im besonderen Maße die nachhaltige Nutzung und Werterhaltung) des Wohnbaubestands wesentlich vom institutionellen Regime (d.h. von Nutzungs- und Eigentumsrechten verbunden mit öffentlichen (Schutz-)Politiken und Verträgen) abhängig ist und damit auch beeinflusst werden kann.

Wohnbaubestände werden als Ressourcen betrachtet. Ressourcen produzieren Nutzungen in Form von Güter- und Dienstleistungen, die von bestimmten Akteuren in Anspruch genommen werden. Ausmaß und Kohärenz der institutionellen Regime sind entscheidend für die Nachhaltigkeit der Nutzung bzw. Bewirtschaftung der Bestände.

Die Analyse des Institutionellen Regimes in den verschiedenen Perioden der historischen Entwicklung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber auf äußere Umstände (externe Faktoren) mittels Anpassung des regulativen Rahmens reagiert. Die resultierenden Zeitverzögerungen aus Erkenntnis zur Notwendigkeit der Anpassung des regulativen Rahmens, dessen Adaption und der Wirkung auf die handelnden Akteure sind teilweise erheblich.

Der Einflussbereich des Staates ist dabei zwischen 1950 und 1990 in Bezug auf die Nutzung der Ressource als hoch zu bewerten, da (1) die öffentliche Hand bei zahlreichen Nutzungen der Güter und Dienstleistungen selber als Akteur auftritt und (2) die Nutzungen der Ressource weitgehend ausreichend und kohärent reguliert sind – in den 1950ern vielfach noch zwangswirtschaftlich. Seit den 1980er Jahren gewinnt die Deregulierungspolitik an Bedeutung und Geschwindigkeit, da einerseits das Vertrauen in die bessere Qualität staatlicher Leistungen als auch die Höhe hierfür zur Verfügung stehenden Mittel sinkt.

Auf der Ebene des Institutionellen Regime vollzieht sich somit insbesondere seit Anfang der 1980er Jahre ein Wechsel von einem mehr oder weniger integrierten Regime mit einem hohen Ausmaß an kohärent regulierten Nutzungen zu einem komplexen Regime. Bis in die 1980er Jahre sind zahlreiche Nutzerakteure öffentlich und nutzen die Ressource mit ähnlichen Zielen, welche sich ergänzen. Die Nutzakteure, zumeist im „Konzern Kommune“ geführt, verfolgen neben ökonomischen zumeist soziale Ziele, die sich unter dem Begriff der staatlichen Daseinsvorsorge zusammenfassen lassen.

Die auf Deregulierung und Privatisierung zielende Neuausrichtung im Institutionellen Regime der vergangenen zwanzig Jahre erhöht die Komplexität der Nutzungssituation der Ressource erheblich. Neue Akteure verfolgen andere Zielrichtungen, zumeist zulasten sozialer Gesichtspunkte und zugunsten höherer Erträge. Ebenso drängt die angespannte wirtschaftliche Haushaltssituation vieler Gebietskörperschaften die öffentlichen Unternehmen zur Änderung ihrer Geschäftspolitik.

Die Analyse der heutigen Nutzungssituation demonstriert das aktuelle Dilemma des Staates, die Aufgaben und Leistungen nunmehr weder eigenständig erfüllen zu können (die Privatisierungen sind bewusst erfolgt) noch über einen entsprechend konsistenten regulativen Rahmen zu verfügen, der die Aufgabenerfüllung seitens Dritter gewährleistet.

Überblick Projektdokumentation

Das Projekt wird in drei Teilen dokumentiert:

- (1) Schlussbericht (186 Seiten)
- (2) Fallstudien (179 Seiten)
- (3) Beilagen (in Form einer CD)

Die Beilagen CD enthält den Schlussbericht, die Fallstudien, den Antragstext, eine diagrammatische Darstellung der Wohnbestände, eine Zeittafel, die Präsentation des internationalen Projektes an einem Workshop in Barcelona, die Präsentation des Projektes an einem Diskussionsforum in Frankfurt, die Thesen die an diesem Diskussionsforum zur Diskussion gestellt wurden.

Einführung

Die Publikation des Brundlandt Berichtes, „Unsere gemeinsame Zukunft“, enthielt eine neue gemeinsame Definition von nachhaltiger Entwicklung als „Entwicklung, die die Bedürfnisse heutiger Generationen befriedigt ohne die Fähigkeit zukünftiger Generationen ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, zu schmälern“ (WCED 1987, 24). Obwohl der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ relativ neu ist, wurden im Bereich der langfristigen Bewirtschaftung von Wohnbauten ähnliche Prinzipien seit langem angewandt, sowohl in Europa als auch in anderen Teilen der Welt. Allerdings wurde die Praxis nur sehr teilweise theoretisch fundiert und ein großer Teil der in der Forschung in den letzten Jahren erreichten Ergebnisse sind kaum in die tägliche Praxis eingeflossen.

Einer der Gründe dafür ist, dass für Wohnbaubestände bisher kaum der Versuch unternommen wurde, den Einfluss der Gesamtheit der Regeln des öffentlichen und des privaten Rechts sowie der vertraglichen Regelungen zwischen einzelnen Parteien (die auch als institutionelle Regimes, oder IR, bezeichnet werden) systematisch zu untersuchen. Aus diesem Grunde sind im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung konsistente Politiken gerade in diesem Bereich kaum je entwickelt und implementiert worden. Es ist deshalb notwendig zu verstehen, wie sich die einzelnen Akteure im Falle von Änderungen solcher Regelwerke verhalten und welche Konsequenzen damit für die Entwicklung der Bestände verbunden sind. Ein besseres Verständnis der institutionellen Rahmenbedingungen erlaubt öffentlichen und privaten Akteuren rationale und langfristig sinnvolle Entscheidungen zu Bauwerken in ihren städtischen Zusammenhängen zu treffen. In diesem Sinne lassen sich neue Gesetzgebungen und entsprechende Wohnungspolitik definieren, die die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen erlauben.

Der vorliegende Schlussbericht beschreibt ausführlich die langfristige Entwicklung von zwei deutschen Wohnungsunternehmen und zwei von sieben Fallstudien zur Entwicklung institutioneller Regime kollektiver Wohnbaubeständen, die in der Schweiz, in Deutschland und in Spanien durchgeführt wurden und auf dem gleichen analytischen Ansatz beruhen. Zwei weitere deutsche Wohnungsunternehmen wurden zu Vergleichszwecken einbezogen, aber aus Zeit und Dokumentationsgründen nicht durchgängig dargestellt. Die Möglichkeit und das Ausmaß einer nachhaltigen Entwicklung stehen dabei im Zentrum folgender gemeinsamen Fragestellung:

- Wie haben sich die institutionellen Regime von Wohnbaubeständen in den letzten 20 Jahren entwickelt und verändert und wie haben diese das Verhalten der verschiedenen Akteure, die für die langfristige Bewirtschaftung (Betrieb, Erneuerung, Neubau etc.) solcher Bestände verantwortlich waren, beeinflusst?
- Wie haben sich die Strategien der Eigentümer und Verwalter der Wohnbaubestände über die Zeit verändert und wie haben sich diese Änderungen auf die Werterhaltung der Bestände ausgewirkt? Wie haben sich Kontinuität und Brüche institutioneller Rahmenbedingungen, sowie deren Ausmass und Kohärenz auf solche Strategien ausgewirkt?
- Sind mangelnde Einsichten über regulatorische Schwächen (Fehlen von Regeln, nicht angepasste Regeln, widersprüchliche Regeln) dafür verantwortlich, dass bisherige Nachhaltigkeitsbestrebungen im Bereich kollektiver Wohnbaubestände insbesondere bezgl. ihres ökonomischen und sozialen Gehalts lückenhaft sind?

Das internationale Forschungsprojekt „Institutionelle Regime für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen“ untersucht die Entwicklung von Wohnbaubeständen aus ressourcenökonomischer Sicht. Über den analytischen Rahmen der institutionellen Regime für Wohnbaubestände – die Koordination von öffentlichen Politiken und dem privatrechtlichen Regelwerk (Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte) inklusive der Verträge zwischen den verschiedenen Akteuren – wird versucht, Erkenntnisse über die nachhaltige Nutzung der Ressource Wohnbaubestand zu gewinnen. Der lange historische Zeitraum der Betrachtung deckt Verknüpfungen und Abhängigkeiten auf, die unter anderen, kurzfristigeren Gesichtspunkten nicht erkennbar sind.

Der analytische Rahmen der institutionellen Regime wurde bisher ausschließlich auf natürliche und erneuerbare Ressourcen angewandt¹. Mit dem vorliegenden, internationalen Forschungsprojekt wird erstmals der Versuch unternommen, diesen Ansatz für die Untersuchung der nachhaltigen Nutzung nicht-natürlicher/künstlicher Ressourcen zu nutzen. Der Ressourcenansatz beruht darauf, dass entsprechend der natürlichen Ressourcen, auch die Ressource Wohnbaubestand Güter- und Dienstleistungen produziert, die von bestimmten Akteuren genutzt werden. Aus der Nutzung dieser Güter und Dienstleistungen können Rivalitäten zwischen den Nutzern entstehen, welche die Erneuerungsfähigkeit und den Fortbestand der Ressource und damit ihre nachhaltige Nutzung gefährden. Dieser Ansatz ist für die Analyse gemeinschaftlicher Nutzungssituationen von elementarer Bedeutung, da Zusammenhänge und Abhängigkeiten bei den unterschiedlichen Nutzungen von Ressourcen durch verschiedene Akteure aufgedeckt werden können.

Im Unterschied zu einer akteursbezogenen Betrachtung der Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen, fokussiert auf den Bestandseigentümer und den Mieter, erlaubt der ressourcenbezogene Ansatz die Identifikation sämtlicher Nutzungen der Ressource und zugehöriger Nutzerakteure. Der Bestandseigentümer ist Inhaber der Eigentumsrechte am Bestand und hat somit maßgeblichen Einfluss auf den Bestand und dessen nachhaltige Nutzung. Auf ihn hat das institutionelle Regime – der gesetzlich rechtliche Rahmen für die Nutzung – großen Einfluss, wie auch auf alle anderen Nutzerakteure, die Nutzungs- und Verfügungsrechte an Gütern und Dienstleistungen des Wohnbaubestands haben. Erst die ganzheitliche Perspektive auf die Gesamtheit der verschiedenen Nutzungskategorien der Ressource erlaubt Aussagen zu deren nachhaltiger Nutzung und somit zur Nachhaltigkeit des Wohnbaubestands, welche nur gewährleistet werden kann, sofern keine (nicht wohndienliche) Nutzung zu Lasten einer anderen (insbesondere der Wohnnutzung) betrieben wird².

Wie sich im Verlauf des Projektes herausstellte, hat neben dem institutionellen Regime, die Art, im Sinne der Rechtsform, der Akteure (öffentlich oder privat) und deren Unternehmensleitlinien einen größeren Einfluss als ursprünglich angenommen. Ein Wechsel der Akteure zieht in der Folge Veränderungen nach sich, die durch das einhergehende veränderte Nutzerverhalten Risiken für die nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände bedeuten können.

Vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, wie Verkäufe ganzer Wohnungsgesellschaften mit deren Portfolios und der gleichzeitig zunehmenden Privatisierung der, ehemals der Daseinsvorsorge zugeschriebenen, Dienstleistungen der Länder und Kommunen, leistet das Forschungsprojekt einen Beitrag zum besseren Verständnis der komplexen Zusammenhänge im Bereich der Nutzung und Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen. Die Untersuchung richtet sich an den Gesetzgeber, indem sie Zusammenhänge abbildet,

¹ Knoepfel, Peter; Kissling-Näf, Ingrid (Hrsg.): Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Régimes institutionnels des ressources naturelles/Idheap. Basel, Genf, München 2001

² siehe Kapitel „Analytischer Rahmen“

die sich aus sektoralen Betrachtungen nicht erschließen lassen, und dadurch Inkohärenzen und Lücken im Gefüge der, den Wohnbaubestand betreffenden, Regulierungen aufzeigt. Zugleich gibt sie der Wohnungswirtschaft Hinweise auf zukünftige Problemfelder bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Wohnraum.

Primäres Ziel des Forschungsprojektes ist es, die Abhängigkeit der Bewirtschaftungsentscheide und -strategien (als eine Nutzung der Ressource Wohnbaubestand) von den Rahmenbedingungen, insbesondere von institutionellen Regimen, aufzuzeigen. Die historische Perspektive skizziert die Entwicklung des institutionellen Regimes und stellt sowohl Regimewechsel als auch die Auswirkungen auf die Ressource (Wohnbaubestand) und dessen Nutzungen (u.a. die Bewirtschaftung) heraus. Hierbei fokussiert die Untersuchung die Wohnungspolitik, darunter die Wohnungsbauförderung und das Mietrecht sowie die rechtliche Sonderstellung der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Der Grundthese des Forschungsantrags folgend, dass eine nachhaltige Nutzung der Ressource nur unter den Bedingungen eines integrierten Regimes stattfinden kann, welches verhindert, dass bestimmte Nutzungen auf Kosten anderer erfolgen, ist es ein Ziel der Arbeit, institutionelle Regime zu analysieren und zu klassifizieren. Nur durch ein integriertes Regime mit einem hohen Ausmaß an regulierten Nutzungen und einer hohen Kohärenz, d.h. einer abgestimmten Regulierung der Nutzungen, kann eine „Ausbeutung“ der Ressource verhindert werden. Die Hypothese, dass es für eine nachhaltige Nutzung der Ressource die Voraussetzung eines integrierten Regimes bedarf, kann bestätigt werden.

Die Fragestellung des Projektes umfasst im Rahmen der politischen Steuerung nicht nur öffentliche Politiken, sondern auch staatlich festgelegte Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte sowie politisch-administrativ anerkannte Nutzungsansprüche an Wohnbaubeständen. Die Einbeziehung von Nutzungsrechten und –ansprüche neben den öffentliche Politiken ist für den analytischen Rahmen elementar, da erstere in bestimmtem Ausmaß geeignet sind, die Anordnungen öffentlicher Politiken erfolgswirksam zu konterkarieren. Derartige Rechte oder Ansprüche, wie sie etwa die Verfassung oder das BGB garantieren, können zu institutionellen Regimen von Ressourcen führen, die berechnete Akteure durchaus in die Lage versetzen, öffentliche Politiken zu ignorieren bzw. sich diesen ohne Konsequenz zu widersetzen. Im Besonderen sind jene Rechte oder Ansprüche von Interesse, wenn sie nicht in der Hand der genossenschaftlich, kommunal, vereinsmäßig etc. organisierten Wohnungseigentümer liegen.

Ressourcenökonomisch argumentiert ‚produziert‘ der Wohnbaubestand, als Ressource, Güter und Dienstleistungen, deren Nutzung identifizierbaren Akteuren aufgrund rechtlich abgesicherter Nutzungsansprüche zugeordnet wird. Dies können Finanzierungsinstitute (Hypothekwesen), Versicherer (Gebäudeversicherung), andere Stadtbewohner (Gebäudefassaden), Gebäudenutzer (gegenwärtige oder zukünftige Mieter) oder Energie- bzw. Materiallieferanten bzw. –abnehmer (Abbruch) sein. Diese können ihrerseits Regulierungen unterworfen sein, die sie dazu zwingen, wohnbauliche Nachhaltigkeitsaspekte zugunsten (kurzfristiger) Nutzungs- oder Verwertungsinteressen zu vernachlässigen.

Die Vorgehensweise, basierend auf dem analytischen Bezugsrahmen des Projektes im Sinne des Analysekonzepts der institutionellen Regime, erlaubt, die heute gemeinhin nutzbaren Güter und Dienstleistungen von Wohnbauten als wichtige gesellschaftliche Ressourcen zu identifizieren, aufzuzeigen, wie diese Güter und Dienstleistungen identifizierbaren Akteurgruppen mittels Nutzungsrechten oder –ansprüchen zugeordnet werden, die Regulierung möglicher Rivalitäten der Nutzung dieser Rechte und Ansprüche sichtbar zu machen, aufzuzeigen, welche dieser Nutzungsrechte und Rivalitätsregulierungen politischer Steuerung zugänglich sind

und in diesen Regulierungen Mechanismen sichtbar machen zu können, die die Regulierung solcher Nutzungsrivalitäten im Sinne der Postulate der Nachhaltigkeit zu lösen bzw. nicht zu lösen vermögen.

Die Erkenntnisse des Projektes resultieren aus einer historischen Untersuchung (bis etwa im Jahr 2000), welche chronologisch die Entwicklung der Wohnungspolitik und Politiken, die das Wohnungswesen betreffen, und deren Einfluss auf die Bestände nachzuvollziehen versucht, der Analyse der aktuellen Situation (etwa 1990 bis 2007), die im Rahmen zweier Fallstudien der Kooperationspartner des Projektes erfolgt und einem Ausblick mit Szenarien für die Zukunft (nach 2007), die sich aus den heutigen Herausforderungen ergeben können.

Mittels der historischen und aktuellen Untersuchung des deutschen Wohnbaubestands und der Entwicklung des institutionellen Regimes über den Top-down-Ansatz lassen sich grundsätzliche Aussagen zur deutschen Situation treffen. Die historische Perspektive erlaubt hierbei die Identifikation der maßgeblichen Regimewechsel im gesetzlich-rechtlichen Rahmen mit entsprechenden Konsequenzen für die Nutzung der Ressource, darunter strategische Entscheide bei der Bewirtschaftung, und die Entwicklung des Wohnungsbestands.

1 Institutionelle Regime

Die Nutzung der Ressource Wohnbaubestand ist maßgeblich von dessen institutionellem Regime abhängig.

1.1.1 Der analytische Rahmen

Bewirtschaftungsentscheide und die zu Grunde liegenden Management-Strategien spiegeln institutionelle Regime. Kurzfristige Management-Wechsel sind oft die Folge von Wechseln institutioneller Regime. Für diese Wechsel kommen drei verschiedene Gründe in Betracht:

- (1) Eine neue Definition der Rechte und Pflichten der *Wohnnutzungs*-Akteure
- (2) Änderungen in der Definition der Nutzungsrechte an anderen Gütern und Dienstleistungen, die ebenfalls durch die Ressource bereitgestellt werden. Das betrifft vor allem die Ebene der grundsätzlichen Eigentumsordnung (Hypothekengesetz, Fiskalgesetze, Bodengesetze etc.)
- (3) Wechsel auf der Ebene der Schutzpolitiken, die die Ausübung der Rechte und Ansprüche regeln oder neu festlegen.

1.1.2 Arten von Regimen

Managementstrategien und hieraus resultierende Maßnahmen verursachen eine nicht nachhaltige Nutzung des Gebäudebestandes, sofern eine der drei folgenden Bedingungen (auf der Ebene der institutionellen Regime) erfüllt ist:

- (1) Die Zahl der explizit regulierten Nutzungen ist eindeutig kleiner als die, durch die Ressource Wohnbaubestand bereitgestellten, Güter und Dienstleistungen. Diese „regulative Lücke“ wird auch als „Einfaches Regime“ bezeichnet.
- (2) Die Rivalitäten in der Nutzung zwischen den verschiedenen Gütern und Dienstleistungen sind nicht reguliert infolge eines fehlenden bindenden Koordinationsmechanismus. Damit sind die zur Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Ressource berechtigten Akteure nicht aufeinander abstimmt („geringe Kohärenz des Regimes“, „Komplexe Regime“).
- (3) Ein solcher Koordinationsmechanismus existiert zwar, jedoch bevorzugt die Regulierung der konkurrierenden Nutzungen jener Güter und Dienstleistungen, die nicht zur Wohnnutzungskategorie gehören, und entsprechenden Akteure mit diesbezüglichen Rechten. In der Konsequenz ist die Ressource selbst gefährdet („Komplexe Regime“).

1.1.2.1 „Integriertes“ Regime

Im Falle eines „integrierten“ Regimes ist eine nachhaltigkeitsorientierte politische Kontrolle der Wohnungsbestände grundsätzlich möglich und erfolgreich, wenn sie in die Koordinationsmechanismen, welche bindend für alle Akteure sind, integriert werden kann. Eine nachhaltigkeitsorientierte politische Kontrolle muss Vetoposition einschließen für Akteure, deren Rechte an den Gütern und Dienstleistungen für die wohndienliche Nutzung maßgeblich sind.

1.1.2.2 Vetopositionen

Vetopositionen können durch Entscheidungsregeln für Kollektiveigentum oder Nutzungsrechte an den Gütern und Dienstleistungen des Wohnungsbestands, die für die Wohnnutzung entscheidend sind, gerechtfertigt werden. Eine Änderung oder Aufhebung dieser Regeln (infolge von Wechseln der Eigentümerschaft der Bestände) ist insofern bedeutend für die Nachhaltigkeit. Dabei führen kollektive Formen der Eigentümerschaft im Wohnungsbau (öffentlich/gemeinnützig) a priori nicht automatisch zu einer nachhaltigen Nutzung solcher Gebäude.

1.1.2.3 Flexibilität

Eine nachhaltige Nutzung des Wohnungsbestandes ist nur möglich, wenn die maßgebenden Akteure über mehrere Phasen des Lebenszyklus der Ressource (d.h. zumindest in den Phasen der Planung, Konstruktion, Nutzung, Renovierung) identisch sind. Veränderungen verursa-

chen Transaktionskosten mit dem Risiko des Verlustes des „kollektiven Gedächtnisses“ des Wohnbaubestandes. Andererseits muss das Regime eine minimale Bewegungsfreiheit der autorisierten Akteure gewährleisten, um der Gefahr einer „Unternutzung“ wichtiger Güter und Dienstleistungen zu begegnen. Nachhaltige Nutzung setzt eine angepasste Flexibilität voraus. Deutlich zu hohe und deutlich zu tiefe Flexibilität können keine nachhaltige Nutzung der Ressource gewährleisten.

1.1.2.4 Nicht wohndienliche Nutzungen

Die Nachhaltigkeit der Wohnungsbestände ist in besonderem Maße von der Nutzung nicht wohndienlicher Güter und Dienstleistungen (Produktionsfaktor, Material- und Energieverwertung) durch entsprechende Nutzerakteure abhängig.

2 Nachhaltigkeit

Es existieren verschiedene Definitionen von Nachhaltigkeit und unterschiedliche Ausprägungen auch in der Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen.

2.1 „Starke“ Nachhaltigkeit

Der Nachweis der Nachhaltigkeit kann über die Erhaltung des natürlichen Kapitals (sog. „starke“ Nachhaltigkeit) geleistet werden. Entscheidend ist dabei die Minimierung des stofflichen und energetischen Durchsatzes bei gleichzeitiger Maximierung der Qualität der Ressource. Die gleichzeitige Maximierung der Qualität umfasst dabei alle nicht-natürlichen Aspekte der Nachhaltigkeit, wird aber als sekundär betrachtet und ist nicht ohne weiteres integrierbar.

2.2 Agenda 21

In den traditionellen Ansätzen (z.B. im Rahmen von Agenda 21) wird der Grad der Erfüllung des Nachhaltigkeitspostulates über Indikatoren geführt. Dabei werden die verschiedenen Schutzziele (Schutz von natürlichen Ressourcen, Schutz der Umwelt) mit ökonomischen, sozialen und kulturellen Schutzziele kombiniert. Ein Indikatorenengerüst (mit 22 Indikatoren) für die Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen ist möglich und wird angewandt. Allerdings ist die Verknüpfung mit dem ressourcenökonomischen Ansatz der institutionellen Regime problematisch.

2.3 „Schwache“ Nachhaltigkeit

Der ressourcenorientierte Nachweis nachhaltigen Wirtschaftens über die Erhaltung der Summe von verschiedenen Kapitalien (Naturkapital, ökonomisches Kapital, Humankapital, soziales Kapital, kulturelles Kapital), d.h. die sog. „schwache“ Nachhaltigkeit“ ist möglich. Entscheidend hierbei ist indes der zugelassene Grad der Substituierbarkeit zwischen den einzelnen Kapitalformen, insbesondere die Substituierbarkeit des natürlichen Kapitals.

2.4 Umfang einer nachhaltigen Bewirtschaftung

Eine nachhaltige, langfristige Bewirtschaftung verbindet materielle Ziele (etwa bauliche Werterhaltung) mit sozialen und kulturellen Zielen (stabile Sozialstruktur etc.) sowie ökonomischen Zielen (beispielsweise niedrige laufende Kosten, Bauerneuerungsrückstellungen). Sie ist die einzig mögliche langfristige Bewirtschaftungsstrategie. Es gibt keine langfristige „billigen“ Strategien der Werterhaltung.

3 Historische Entwicklung

Die Untersuchung der historischen Entwicklung verschiedener Wohngesellschaften zeigt verschiedene Perioden. In jeder Periode konnten die Zusammenhänge zwischen der Aktivität der Gesellschaften und den institutionellen Rahmenbedingungen aufgezeigt werden.

3.1.1 Erste Hochphase des staatlichen Wohnungsbaus, Bestandsaufbau

Die Phase dauert von 1920 bis 1945. Die Weimarer Zeit hat den staatlich geförderten Wohnungsbau nicht erfunden, sondern vielmehr Instrumente aus der Zeit des Kaiserreiches übernommen. Indes war der soziale Wohnungsbau der Weimarer Republik nicht ausschließlich ein Belang der Ökonomen, sondern vielmehr ein städteplanerisches, architektonisches und sozialreformerisches (institutionelles) Projekt von hohem Rang und großer, insbesondere kommunalpolitischer Bedeutung. In diese Zeit fällt die Gründung zahlreicher Wohnungsgesellschaften, deren Bestände aus dieser Zeit trotz des geringen Bauvolumens gerade aus heutiger Sicht einen hohen historischen und kulturellen Wert haben. Die Wohnbautätigkeit im Nationalsozialismus war relativ bescheiden.

3.2 Wiederaufbau und Erweiterung

Die Phase dauert von 1950 bis Mitte der 70er Jahre. In der Aufbauphase des Bestands zielt das institutionelle Regime vollständig auf Wachstum und Neubau und überführt die Wohnungsmärkte in die soziale Marktwirtschaft, was eine Lockerung der Zwangswirtschaft der Kriegs- und direkten Nachkriegsjahre bedeutete. Insbesondere die Bestände der öffentlichen (gemeinnützigen) Wohnungsgesellschaften erfuhren in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten ihre großen Ausbauphasen, die durch die besondere Förderpolitik und die originäre Funktion der Unternehmen etwa als „Organ der staatlichen Wohnungspolitik“ bedingt war.

3.3 Ölkrise und Ende des Nachkriegsbooms

Nach der ersten Ölkrise und schwächeren Wirtschaftswachstumswerten erfolgt im institutionellen Regime ein substantieller Wechsel von Quantität zu Diversifikation, was sich in einer breiten Streuung von Wohneigentum und in einer Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestands manifestierte. Die Zeit charakterisiert eine Flucht in die Sachwerte und als indirekte Folge die Etablierung eines umfassenden Mieterschutzes (mit steigender Zahl der Schutzpolitiken steigt das Ausmaß des institutionellen Regimes). Der Neubau geht markant zurück, ohne dass die Bewirtschaftungs- und Erneuerungsaktivitäten markant intensiviert wurden. Der auf Grund der Zusammensetzung des Bestandes absehbare Erneuerungsbedarf wird kaum wahrgenommen.

3.4 Umbau des Wohnungsmarktes und Wende

Mitte der 1980er Jahre bis Ende der 1990er Jahre: Die liberal-konservative Koalition führte ab Mitte der 1980er Jahre im Zuge einer Politik der Liberalisierung des Wohnungsmarktes eine stärker marktwirtschaftlich orientierte Ordnung im Wohnungswesen herbei. Die Abschaffung der rechtlichen Sonderstellung durch die Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 und auch die Ablösung des II. WoBauG durch das WoFG 2001 stellen markante Bausteine eines Paradigmenwechsels (mehr Deregulierung) dar. Folgen der Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitengesetzes in Deutschland werden größtenteils durch Integration maßgeblicher Abschnitte in die entsprechenden Gesellschaftsverträge der ehemals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften kompensiert. Eine Deregulierungs- und Privatisierungswelle, im Zusammenhang mit dem Regimewandel, verändert die Nutzeraktorenkonstellation der Ressource. Der steigende Erneuerungsbedarf (Stau) fällt mit dem Bauboom, der durch die Wende verursacht wird, zusammen und wird vorerst verdrängt.

3.5 Bewirtschaftung oder Deregulierung

Ab Ende der 1990er Jahre rücken der Bestand und seine Bewirtschaftung ins Zentrum politischer Debatten und der Aktivitäten der Wohngesellschaften. Fast gleichzeitig werden die Notwendigkeit der Nachhaltigkeit (langfristige Perspektive) und die Deregulierung/Privatisierung der kommunalen Bestände (zur Sanierung der kommunalen Haushalte) gefordert. Es ist offensichtlich, dass neue Rahmenbedingungen definiert werden müssen, ein Konsens zeichnet sich aber nicht ab.

4 Aktuelle Situation und Szenarien

Gegenwärtig treten Folgen der politischen Fehlsteuerung und Fehlallokationen der letzten Jahre und Jahrzehnte neben Konsequenzen aus unzureichenden Werterhaltungsmaßnahmen an den Beständen verstärkt zu Tage. Gleichzeitig erhöht sich der ökonomische Druck auf die Bestandseigentümer während sie weiterhin dem sozialen Versorgungsauftrag nachkommen sollen. Im Status quo lassen kurzfristige ökonomische Zielsetzungen langfristige ökologische Ziele respektive Notwendigkeiten außer Betracht.

Der Handlungsspielraum in der Wohnungspolitik ist heute geringer denn je, da nicht nur die ökonomische Entwicklung, sondern vor allem die Deregulierung die wohnungspolitischen Instrumentarien vermehrt reinen, „unregulierten“ Marktmechanismen unterworfen hat. Eine generelle Tendenz in der Wohnungswirtschaft zur Erhöhung der Renditen, Konzentration und Internationalisierung ist unübersehbar.

4.1 Privatisierung

Die Privatisierung der Bestände, d.h. der Verkauf an individuelle Nutzer wird im Allgemeinen als Maßnahme der individuellen Altersvorsorge thematisiert. Die Deregulierung wird als Maßnahme zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung (Bewirtschaftung) der Wohnbaubestände begründet. Ob diese Ziele langfristig erreicht und gesichert werden können, hängt im Wesentlichen von den Rahmenbedingungen (d.h. von institutionellen Regimen) ab. Bisherige Versuche haben gezeigt, dass die gleichzeitige Privatisierung und Deregulierung zu einer langfristig ungünstigen Bewirtschaftungssituation führen, in der unerfahrene, individuelle Eigentümer zu teuer erworbene Wohnungen kaum autonom bewirtschaften können. Die Privatisierung offenbart die Schwächen eines komplexen, nicht integrierten Regimes.

4.2 Neue Akteure

Während sich die Bedingungen im sozialen (ehemals gemeinnützigen) Sektor und im privaten Wohnungsbau tendenziell angleichen, treten neue Arten von Akteuren auf. Das Phänomen wird verstärkt durch neue Finanzinstrumente, internationale Kapitalbewegungen und hoch diversifizierte Anlagestrategien. Die Strategien dieser Akteure sind oft schwer zu durchschauen. Häufige Transaktionen deuten auf kurzfristige Strategien und Abschöpfung der Substanzwerte hin, was sicher nicht im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource Wohnungsbau ist.

4.3 Gefahr der Externalisierung von Konsequenzen einer nicht nachhaltigen Bewirtschaftung

„Wenn durch häufige Transaktionen die Substanzwerte abgeschöpft und die Veräußerungserlöse nicht wieder in den Bestand und das Wohnumfeld investiert werden, wird der volks- und betriebswirtschaftliche Kapitalstock entwertet. In der Folge wird es zu sozialökonomischen Erosion kommen, die bald auch Nachbarquartiere erfasst. Die Folge sind in der Gebäudesubs-

tanz zerfallende und sozial erodierende Stadtquartiere, deren vielfältige Probleme immer schwerer mit kommunalpolitischen Instrumenten gelöst werden können.“ (GdW)

4.4 Neue Arbeitsteilung in der Wohnungswirtschaft

Die Analyse der Güter und Dienstleistungen und der davon betroffenen Akteure zeigt eine große Diversität der möglichen Bündelung der Aktivitäten bzw. der weitgehenden Spezialisierung (z.B. durch Out-Sourcing). Der Frage der Regulierung aller Nutzungen insbesondere der Nicht-Wohnnutzungen muss im Hinblick auf möglichst „integrierte Regime“ untersucht werden.

4.5 Systematische Wertermittlung

Jede Bewirtschaftung benötigt als Steuerungs- (Controlling) Instrument eine regelmäßige und konsistente Bewertung des Istzustandes der Objekte des Bestandes. Für eine nachhaltige Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Wertermittlung von Objekten von besonderer Bedeutung. Eine stärkere Berücksichtigung der Umweltperformance bei der Beurteilung einer Ertrags- und Wertermittlung kann die Nachfrage nach Informationen und Dokumenten, wie Gebäudedokumentationen, deutlich erhöhen. Gegenüber anderen Kriterien wird der Stellenwert der bislang schwierig zu beschreibenden und zu beurteilenden Aspekte der Nutzungssicherheit, Langlebigkeit, Funktionalität und Anpassbarkeit steigen.

„Nachhaltige Immobilien werden zukünftig verstärkt nachgefragt werden, auch wenn dies noch nicht in ihrem jetzigen Marktwert ist bzw. berücksichtigt werden kann. Im Gegensatz dazu werden nicht-nachhaltige Immobilien zunehmend an Wert verlieren; wie schnell und in welchem Maße dieser Wertverlust ausfallen wird, hängt jedoch von einer Vielzahl von Faktoren ab.“ (Paul McNamara, Chairman of the Investment Property Forum, 2005)

5 Ausblick

Die historische Betrachtung mit einem ressourcenökonomischen Ansatz zeigt die Bedeutung der institutionellen Regime und ihres Verständnisses durch die für die Bewirtschaftung zuständigen Akteure. Es ist deshalb möglich und notwendig sich zu fragen welche Faktoren in der kommenden Phase ausschlaggebend sein werden und wie sie über einen geeigneten institutionellen Rahmen zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung beitragen und diese nicht zu unterlaufen.

5.1 Sicherung der Altersvorsorge

Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind mit der Entwicklung der Wohnbaubestände in vielfacher Art verknüpft. Es wird u.a. gefordert die Altersvorsorge über individuellen oder kollektiven (Pensionskassen) Immobilien zu sichern. Damit bestände eine direkte Abhängigkeit zwischen Ertrag des Bestandes (=Renten) und Sicherung des Wertes des Bestandes (=langfristige Sicherung der Renten).

5.2 Stadtentwicklung, Obsoleszenz, Schrumpfung

Zukünftige Bautätigkeiten werden durch Erneuerung, Anpassung und Ausgleich zwischen (immer mehr) schrumpfenden und (wenigen) sich stark entwickelnden Gebieten gekennzeichnet sein. Dieser Prozess verursacht soziale Kosten auf allen Ebenen, man denke nur an das Problem der Infrastrukturrentabilität in schrumpfenden Gebieten. Die Bewirtschaftung von Beständen muss in Zusammenhang mit stadt- und regionalplanerischen Konzepten und

Prozessen gesehen werden. Auch hier könnte ein institutioneller Regimeansatz über den Ressourcenbegriff eine Integration von Gebäude – Stadt – Landschaft ermöglichen.

5.3 Klimawechsel

Obwohl die genauen Auswirkungen der Klimaänderungen nicht bekannt sind, muss bereits jetzt über notwendige Maßnahmen nachgedacht, Strategien und die Anpassung des institutionellen Rahmens müssen geplant werden. Die Energieproblematik wird sich verschärfen und einschneidende Änderungen der Betriebs und Erneuerungsmaßnahmen bewirken. Weitere Klimaänderungen werden zu notwendigen Anpassungen an erhöhte Temperatur (Sommerfall, Gefahr für ältere Menschen) mehr Regen und Stürme (erhöhte Abnutzung von Gebäuden und Außenanlagen) führen, sowie zu grundsätzlich größeren sozialen Risiken, für die entsprechende vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden müssen. Alle diese Änderungen bewirken höhere Kosten und stellen neue Anforderungen an die soziale und administrative Kompetenz (Human- und Sozialkapital) von der Wohnungswirtschaft.

5.4 Bezugsebenen (Top-Down und Bottom-up)

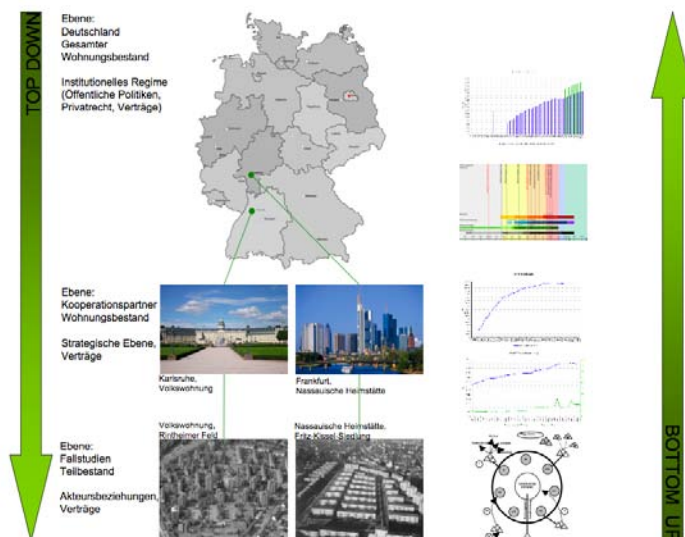


Abb. 5.1: Methodisches Vorgehen³

Die Analyse des institutionellen Regimes, deren historische Entwicklung sowie die Prozesse im Wohnbaubestand werden durch zwei komplementäre Ansätze (Top-down, Bottom-up) vorgenommen.

5.4.1 Bundes- und Landessituation

Über den Top-down-Ansatz wird der gesetzliche und rechtliche Rahmen auf Bundes- und Landesebene, der Ebene der öffentlichen Politiken (Public Policies, PP) und dem eigentums- und verfügungsrechtlichem Regelwerk (Property Rights, PR), untersucht sowie die Entwicklung des deutschen Wohnungsbestandes nachvollzogen. Rückschlüsse hieraus helfen bei der Arbeit an den Fallstudien, in dem Hinweise auf Akteure und die Regulierungs-mechanismen für die Güter und Dienstleistungen der Ressource gegeben werden.

³ Institut für industrielle Bauproduktion, ifib 2007

5.4.2 Fallstudien/Kooperationspartner

Im Rahmen des Projektes wird mit vier ehemals als gemeinnützig anerkannten wohnungswirtschaftlichen Unternehmen kooperiert. Diese sind:

- Volkswohnung GmbH, Karlsruhe (Vowo)
- Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main (NH)
- TreuHandStelle für Bergmannswohnstätten im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbezirk GmbH, Gelsenkirchen (THS)
- GSW Immobilien GmbH, Berlin (GSW)

Die Auseinandersetzung mit den Fallstudien auf Teilbestandsebene der Kooperationspartner, in Karlsruhe das Rintheimer Feld der Volkswohnung und in Frankfurt am Main die Fritz-Kissel-Siedlung der Nassauischen Heimstätte, erlaubt über den Bottom-up-Ansatz die Validierung des analytischen Rahmens. Das Güter und Dienstleistungsmodell ermöglicht die Identifikation der, an der Nutzung der Ressource Wohnbaubestand (hier im jeweiligen konkreten Fall) beteiligten, Akteure und deren Beziehung zueinander. Der zuvor in Projekten zu institutionellen Regimen für natürliche Ressourcen erarbeitete und erprobte analytische Rahmen konnte im Projektverlauf an die veränderten Bedingungen für die künstliche Ressource Wohnbaubestand angepasst werden.

Während die Fallstudienebene die kleinräumigen Besonderheiten des entsprechenden Mikrostandortes abbildet, bezieht die Untersuchung der Kooperationspartner, darin deren historische Wurzeln und die Evolution ihres Wohnbaubestands, die Charakteristika des regionalen oder lokalen Kontextes ein.

Die Analyse der Kooperationspartner und ihrer Bestände auf Unternehmensebene wie auch die Untersuchung einzelner Fallstudien auf Teilbestandsebene dient also als Bottom-up-Ansatz im Forschungsprojekt als Absicherung und Überprüfung der Ergebnisse aus dem Top-down-Vorgehen. Der Einfluss des institutionellen Regimes und insbesondere der Regimewechsel auf die strategischen Entscheidungen der Unternehmen, daraus resultierende Maßnahmen und letztendlich auf die Bestände kann nachvollzogen werden, wobei sich die Veränderungen wechselseitig bedingen. Es ist festzustellen, dass gleiche Regulierungen mit bundeseinheitlicher Gültigkeit, bedingt durch starke regionale oder sogar lokale Disparitäten auf die verschiedenen Bestände und deren Nutzung, beispielsweise strategische Entscheidungen, einen unterschiedlich starken bis gar keinen Einfluss haben können.

5.4.3 Bestände

Ein Bestand wird in Rahmen des Forschungsprojektes als Gruppe von Gebäuden „die einem Besitzer gehören und von ihm bewirtschaftet werden“⁴ definiert.

5.4.3.1 Wohnbaubestände

Die Gestaltung und Erhaltung der gebauten Umwelt löst die größten gesellschaftlichen Stoff- und Energieflüsse sowie langfristige Investitionen aus. Sowohl Gebäude- als auch Infrastrukturbestand stellen zentrale gesellschaftliche Ressourcen dar. Das langfristige Handeln im sorgfältigen Umgang mit Freiflächen und in der Erhaltung des Bestandes ist von besonderer Bedeutung und benötigt sowohl rationale Planungs- und Nutzungsentscheide als auch die Entwicklung von neuen, umwelt- und gesundheitsschonenden Verfahren.

⁴ siehe Projektantrag

Der Bewirtschaftung von Gebäudebeständen, insbesondere von Wohnbaubeständen kommt hierbei eine entscheidende Bedeutung auf strategischer Ebene für die Bewirtschaftung zwischen Einzelgebäude und Agglomeration zu. In diesem Bereich gibt es bislang wenige Untersuchungen für nachhaltige Bewirtschaftungsstrategien. Dies lässt sich sicher zum Teil daraus erklären, dass die Gebäudebewirtschaftung eine langfristige Tätigkeit ist und dass sich Auswirkungen einer Änderung der Bewirtschaftungspolitik nur langsam durchsetzen und oft überhaupt nicht identifiziert und untersucht werden konnten. Dabei besteht bei der Mehrheit der maßgeblichen Akteure in der Wohnungswirtschaft ein Konsens, dass es sich bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Beständen um ein wichtiges Problem handelt. Gerade im sozialen Wohnungsbau bestehen heute klare Beziehungen zwischen dem (physischen) Zustand der Gebäude und der Einstellung der Mieter zu den Gebäuden. Eine zu lange aufgeschobene Modernisierung kann zur Abwanderung von anspruchsvollen (und deshalb auch regelmäßig zahlenden) Mietern führen, dem schnell eine Segregation folgen kann, die ihrerseits zu einem (sozialen und dann auch ökonomischen) Wertverlust der Liegenschaften führt. Wohnungsbauten, in der Summe Wohnbaubestände, sind nicht nur ein Produkt ingenieurwissenschaftlichen Kombinierens von Materialien, Energieflüssen oder Kommunikationstechniken, sondern darüber hinaus auch Produkt des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Regelwerken, die das Verhalten der daran beteiligten Akteure beeinflussen.

5.4.3.2 Beständen ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen

Die Fragestellung des Projektes geht dem Einfluss und dessen Ausmaßes der politisch-administrative Steuerung, in Gestalt von sich als wohnbaurelevant betrachtenden öffentlichen Politiken, auf die Nachhaltigkeit des Wohnungswesens nach. Hierbei stellen sich Fragen nach den tatsächlich nachhaltigkeits-sensiblen Steuerungsdimensionen öffentlicher Politiken im Bereich des Wohnungswesens. Sind dies die ‚klassischen‘ Wohnungspolitik⁵, die (mit diesen nicht selten konkurrierenden) Städtebaupolitiken oder schlicht die strengen Sektoralpolitiken in den Bereichen Materialverbrauch, Abfall oder Energieverbrauch oder vielmehr die, ökonomische Anreize beinhaltenden, Zins-, Hypothekar- oder Fiskalpolitiken, wenn nicht sogar Ausländer-, Gesundheits- oder gar Denkmalschutzpolitiken?

Die Wahl von Wohnbaubeständen ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, als Summe von Wohnbauten, die gemeinhin den zentralen Gegenstand öffentlicher Politiken in diesem Politikfeld bilden, wurde daher getroffen, um die Abhängigkeit der Bestände und des Einflusses des gesetzlich, rechtlichen Rahmens auf die Bewirtschaftung derer beantworten zu können. Diese Bestände waren (zumindest in einer Phase ihres Lebenszyklus) Gegenstand öffentlicher Wohnbauförderung und hatten zumindest nicht von Anfang an primär zum Zweck, Wohnungseigentum abstrakt zu fördern. In eben diesem Wohnungsmarktsegment des gemeinnützigen Wohnungsbaus werden Ausmaß, Qualität und Intensität staatlicher Steuerung klar sichtbar, weil die Möglichkeiten privatautonomer Gegensteuerung vermutlich am geringsten sind. Staatliche Steuerung wird hier empirisch in teilweise reiner Form reflektiert.

Gleichwohl bestehen auch hier beträchtliche Spielräume für autonome Akteursentscheidungen, welche ihre Ursache aber oft ebenfalls in staatlichen Regulierungen haben. Diese Regulierungen sind Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte bzw. rechtlich geschützte oder gesellschaftlich anerkannte Nutzungsansprüche identifizierbarer Akteure an ausgewählten

⁵ Wohnungspolitik bezeichnet alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen. Dabei wird die Wohnungspolitik durch zwei gegensätzliche Leitbilder beherrscht: a) das privatwirtschaftliche und b) das staatlich-öffentliche Modell. Während ersteres staatliche Eingriffe ablehnt, allenfalls in sozial begründeten Fällen staatliche Mietkostenzuschüsse duldet, setzt letzteres auf staatliche (öffentliche, genossenschaftliche) Errichtung preiswerten Wohnraums. Wichtige Interessengruppen sind in diesem Politikfeld der Deutsche Mieterbund (DMB) und der Deutsche Verband der Haus- und Grundstückseigentümer (Haus und Grund) sowie der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW). Quelle: Schubert, Klaus; Martina Klein: Das Politiklexikon. Bonn 2006

Gütern und Dienstleistungen, die Wohnungsbauten in den verschiedenen Phasen ihrer Lebenszyklen zur Verfügung stellen.

5.4.4 Bewirtschaftungsstrategien für Bestände

Während für die Planung von Gebäuden klare Zielvorstellungen, was deren Nachhaltigkeit betrifft, vorliegen, ist bis jetzt kaum untersucht worden, wie die Nachhaltigkeit von Beständen (Zustand) oder die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung von Beständen (Strategie) definiert werden können. Für die Beurteilung des Zustandes eines Bestandes können zweifellos bekannte Indikatoren für Umweltbelastung oder Sozialverträglichkeit verwendet werden (z.B. Energieverbrauch, Bodenversiegelung, soziale Durchmischung, Rückstellungen für periodische Erneuerung etc.). Die Indikatoren, die die Ressourcenerhaltung betreffen, haben einen zentralen Zeitaspekt und können beim heutigen Kenntnisstand und ohne Bezug zu realen Situationen nicht ohne weiteres definiert werden.

Für die Beurteilung einer Strategie muss unterschieden werden zwischen Vergangenheit und Zukunft. Bewertet wird, wie sich die aus einer Bewirtschaftungsstrategie resultierenden Maßnahmen längerfristig ausgewirkt haben – also nicht, ob das Gebäude heute ‚nachhaltig‘ ist, sondern ob es über 50 Jahre ‚gut‘ bewirtschaftet wurde und deshalb seinen Wert erhalten hat. Interessant ist dabei beispielsweise, wie viele der ursprünglichen Gebäuden des Bestandes überhaupt noch vorhanden sind (Überlebenskurve) bzw. länger ‚leben‘ als in vergleichbaren Gebäudebeständen, ob der Bestand regelmäßig repariert wurde, ob die kumulierten Stoffströme (Durchsatz, d.h. Input + Output) unterdurchschnittlich waren, ob die Mieterschaft eine gute Alters- und Sozialstruktur aufweist und ob nicht-materielle Qualitäten beibehalten werden konnten oder ob die Gebäude völlig verwandelt wurden.

6 Historische Entwicklung und Einordnung

6.1 Historische Entwicklung der Wohnungspolitik, der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsmarktes

Das vorliegende Forschungsprojekt wendet den ressourcen-ökonomischen Ansatz der institutionellen Regime erstmals auf den Wohnbaubestand als eine nicht-natürliche Ressource an. Im Gegensatz zu den, in vorangegangenen Studien untersuchten, natürlichen Ressourcen ist beim Wohnbaubestand die (Phase der) Schaffung der Ressource neben der späteren Nutzung elementar. Für das Verständnis der Komposition des Wohnungsbestands und des aktuellen institutionellen Regimes ist daher die Analyse aus der historischen Perspektive unumgänglich, um die Entwicklung des Wohnbaubestands und die des institutionellen Regimes, die den Aufbau des Bestands forcierte, zu erklären.

Im Rahmen dieses Kapitels beschränkt sich die Untersuchung auf die, für den Aufbau und die Nutzung der Ressource, elementaren Güter und Dienstleistungen der Kategorien Wohnnutzung (Wohnraum), Produktionsfaktor (Kapitalverwertung) und nicht-materielle Nutzung (Lösen genereller Wohnungsprobleme, Lösen nicht-wohnungsbezogener Probleme).

Sowohl die sektorale Analyse der Wohnungspolitik in Deutschland und die Entwicklung des deutschen Wohnbaubestandes aus der Top-Down-Perspektive als auch die Analyse der Entwicklung der Bestände der Kooperationspartner über den Bottom-Up-Ansatz lassen zeitliche Perioden erkennen, welche das institutionelle Regime wie auch die Entwicklung der Bestände auf den verschiedenen Ebenen (Deutschland, Kooperationspartner) charakterisieren. Davon ausgehend, dass einerseits die Entwicklung der Bestände auf Bewirtschaftungsstrategien der Akteure zurückgeht und dass andererseits Änderungen im institutionellen Regime das Verhal-

ten der Akteure beeinflussen, lassen sich Korrelationen zwischen Bestandsentwicklung und Regimewechseln herleiten.

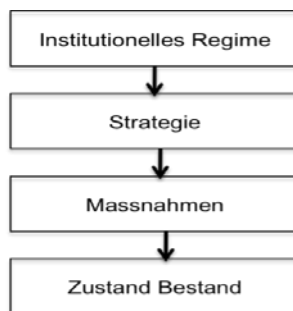


Abb. 6.1: Beziehung zwischen Institutionellen Regimen und Beständen

Die signifikanten Regimewechsel lassen sich dabei zumeist nicht einem konkreten Zeitpunkt zuordnen, sondern erstrecken sich aufgrund der Komplexität der Materie und der Vielschichtigkeit des institutionellen Regimes für die Ressource Wohnbaubestand häufig über einen längeren Zeitraum. Zwischen 1970 und 1976 beispielsweise wurden in verschiedenen Politikfeldern wie der Wohnungsförderung, dem Mietrecht und der Energiepolitik, für das institutionelle Regime maßgebliche, Paradigmenwechsel vollzogen. Im Bereich des Mietrechts wurden etwa ursprünglich zeitlich begrenzte Regelungen in Dauerregelungen festgeschrieben.

Neben der Möglichkeit über die historische Betrachtung, die Entstehung der Ressource und die Entwicklung des institutionellen Regimes nachzuvollziehen und die Korrelation zwischen Regime und Bestand aufzudecken, dient dieser Ansatz auch der Einordnung und Vergleichbarkeit der jeweiligen nationalen Situation innerhalb des internationalen Projektverbundes.

Zeitliche Periodisierung:

- Mitte 19. Jh. bis 1918
- 1918 bis 1949
- 1950 bis 1969
- 1970 bis 1979 (Übergangsphase)
- 1980 bis 1989
- 1990 bis 1999 (Übergangsphase)
- ab 2000

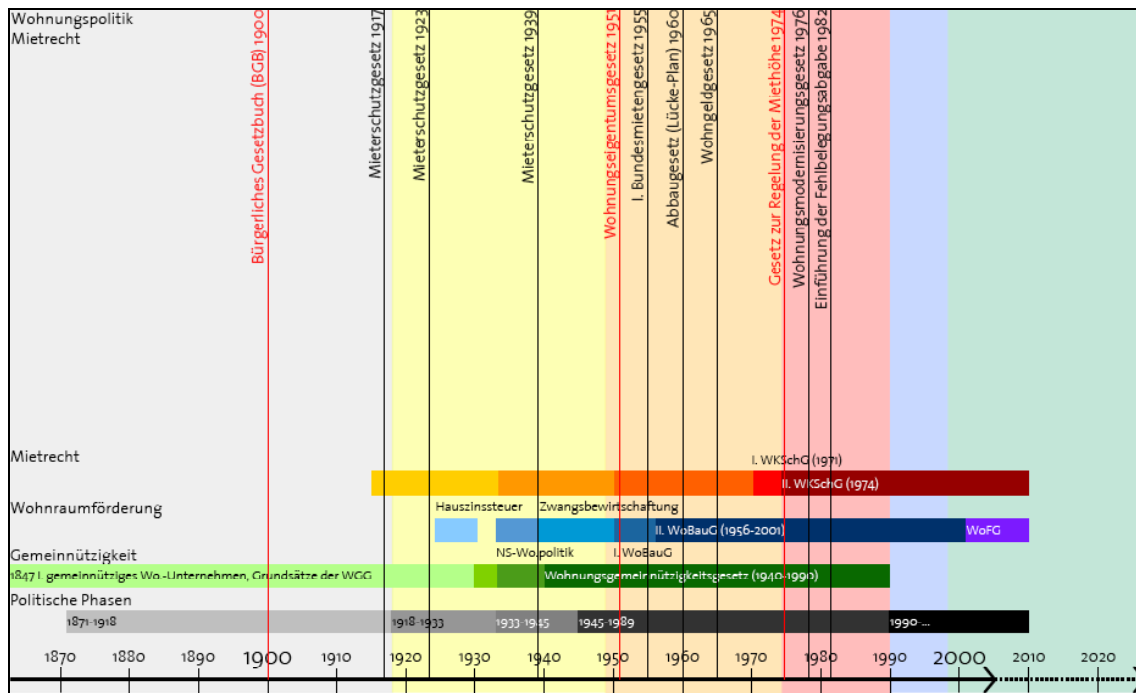


Abb. 6.2: Zeitliche Übersicht

6.1.1 Mitte des 19. Jh. bis 1918: Wohnungsreform und Urbanisierung

In der Mitte des 19. Jahrhunderts entstehen erste Bestrebungen, der Wohnungsnot und der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wohnungsreformerisch und sozialpolitisch zu begegnen. Von einer öffentlichen oder staatlichen Wohnungspolitik kann aufgrund des geringen Ausmaßes der betreffenden Eingriffe allerdings nicht gesprochen werden.

Kein Regime

Es fehlen für die meisten Güter und Dienstleistungen sowohl eigentums- und verfügungsrechtliche Bestimmungen als auch öffentliche Schutzpolitiken. Es kann daher von einem geringen Ausmaß an Regulierungen sowie einer geringen Kohärenz innerhalb des rechtlichen Rahmens gesprochen werden.

Die im Zuge der Industrialisierung einsetzende Landflucht führt Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer eklatanten Wohnungsnot der unteren und mittleren Bevölkerungsschichten in den rasant wachsenden Städten. Als Folge des Liberalismus besteht hier in Bezug auf Bauvorgaben weitgehend Baufreiheit, wobei sich die städtischen Bauvorschriften im Wesentlichen auf die Standsicherheit erstrecken.⁶ Die Organisation des Städtebaus erfolgt meist privatwirtschaftlich über Bodenunternehmer (Terraingesellschaften) und den Bodenhandel. Terraingesellschaften als Tochtergesellschaften von Banken in der Rechtsform von Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung haben den Erwerb der zersplitterten Flurstücke in den Vorstädten, ihre für Bebauungszwecke sinnvolle Neuordnung, Parzellierung und Erschließung und schließlich den Verkauf an Bauunternehmen, Bodenhändler oder Privatleute zum Geschäft. Die Bedeutung dieser Gesellschaften lässt sich daran messen, dass allein in Berlin um die Jahrhundertwende 172 Terraingesellschaften existieren⁷, mit der Folge eines spekulativen Bodenhandels, der den Bodenpreis in die Höhe treibt.

⁶ Gondring, Hanspeter (Hrsg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis. München 2004 S. 9

⁷ Murfeld, Egon (Hrsg.): Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft. Hamburg 1997, S. 5

Durch das Fehlen von städtebaulichen Konzepten und Steuerungsmöglichkeiten seitens der Städte und Gemeinden kommt es zu einer massiven Verdichtung der Städte, anhand der Behausungsziffer gemessen werden kann. Diese gibt die durchschnittliche Zahl der Bewohner je Hauseinheit an. In Berlin liegt die Behausungsziffer zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei 75,9 in Paris bei 38. (zum Vergleich Berlin 1990: 10,3)⁸

Die größtmögliche Ausnutzung der Grundstücksfläche sowie die auffällig niedrigen technischen Standards mitsamt einer extremen Überlegung führen zu bedenklichen hygienischen Verhältnissen der Mehrzahl der Wohnungen. In der Mitte der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird durch die Thesen des Münchner Professors Max von Pettenkofer die Diskussion über eine gesunde Wohnumgebung angeregt. Pettenkofer belegt die Verbindung von unhygienischen Wohnverhältnissen und der Ausbreitung von Krankheiten und Seuchen.⁹

Frühe staatliche Eingriffe versuchen gegen den voranschreitenden spekulativen Wohnungsbau vorzugehen. So werden in vielen Städten in der Mitte des 19. Jahrhunderts Stadterweiterungspläne erstellt, welche jedoch ausschließlich Straßen und Fluchtlinien für die Bebauung vorsehen. Ein prominentes Beispiel ist der so genannte Hobrecht-Plan für Berlin aus dem Jahre 1862. Wie zahlreiche andere regelt auch dieser lediglich den Straßen- und Fluchtlinienverlauf. Die Bebauung jenseits der Fluchtlinien ist weitgehend den Eigentümern belassen und ausschließlich durch rahmensetzende Bauordnungen (im Wesentlichen feuerpolizeiliche Ordnungen) reguliert. Um den Straßenanteil möglichst gering zu halten, die Finanzierung der Straßen ist Aufgabe des Staates, sieht der Plan riesige Baublöcke vor, welche die berüchtigten Berliner-Mietskasernen zur Folge haben. Ein bekanntes Beispiel ist der „Meyers Hof“ in Berlin Wedding aus den 1870er Jahren.

Im ausgehenden 19. Jahrhundert versucht der Staat mittels einzelner Eingriffe und Korrekturmaßnahmen, dem spekulativen Wohnungsbau zu begegnen. Hierzu zählen öffentliche Politiken wie das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum (1874) und das preußische Fluchtliniengesetz (1875). Mit der Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches zur Jahrhundertwende (1900) wird das privatrechtliche Regelwerk in Deutschland auf eine solide Basis gestellt.¹⁰

Indes wird noch bis in die Weimarer Zeit die Wohnung als reines Wirtschaftsgut betrachtet, dessen Bereitstellung über den Markt erfolgt. Der Mietpreis ergibt sich aus den Marktverhältnissen, so dass die Nachfrage den Preis bestimmt. Ein sozialer Mieterschutz und öffentliche Subventionen fehlen zu dieser Zeit.

Angesichts der sozialen Verelendung der Arbeiter durch o.g. Umstände setzen sich seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts frühe wohnungspolitische Bestrebungen für den Bau von Wohnungen für ärmere Bevölkerungskreise ein, um so der Wohnungsnot und der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum wohnungsreformerisch und sozialpolitisch zu begegnen. Die reformorientierten Kräfte propagieren die Lösung der Wohnungsfrage durch Gemeinnützigkeit, deren Grundsätze die Gewinnbeschränkung, Zweckbindung der Mittel für den Wohnungsbau, den Neubauzwang und die Abstellung auf Bedürftige umfassen. Diese sich, aufgrund der wohnungspolitischen Abstinenz des Zentralstaats, innerhalb der Bevölkerung gebildeten Gruppierungen werden sowohl wohnungswirtschaftlich als auch wohnungspolitisch aktiv. Hierzu zählen Vereinigungen, die in Selbsthilfe Wohnungen erstellen (Wohnungsgenossenschaften) oder in gemeinnütziger Absicht qualitativ gute Wohnungen an Dritte vermie-

⁸ Eberstadt, Rudolf: Handbuch des Wohnungswesens. Jena 1920, S. 6

⁹ Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (Hrsg.): Wir geben ihnen Raum. Frankfurt am Main. 1997

¹⁰ Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 69f

ten. Bei den wohnungspolitischen Reformvereinen handelt es sich dagegen nicht um Organisationen der Betroffenen selbst, sondern um Zusammenschlüsse, deren Mitglieder dem gehobenen Bürgertum angehören, welche eigene ordnungspolitische, aber systemkonforme Vorstellungen verwirklichen wollen. Hierzu zählt beispielsweise die erste gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft, welche 1848 in Berlin von Victor Aimé Huber initiiert wird.¹¹

Die Bemühungen der Bodenreformer haben erheblichen Anteil an der Verankerung von Fragen des Boden- und Wohnungswesens in die Weimarer Verfassung und Gesetzgebung. Die wichtigste Vereinigung der Bodenreformer ist dabei der 1888 gegründete Bund deutscher Bodenreformer, Dieser fordert zunächst die Abschaffung des privaten Grundeigentums, um den Wertzuwachs des Baugeländes nicht einzelnen Spekulanten zukommen zu lassen. Mit dem Beitritt Adolf Damaschkes, der 1898 den Vorsitz übernimmt, reduziert der Verein seine Forderung auf weniger radikale Positionen. Damaschke propagiert die gesetzliche Regelung der Erbpacht und die Vergabe kommunalen Baulands in Erbpacht an gemeinnützige Siedlungsgesellschaften. Die Forderung der Bodenreformer die Idee des Einfamilienhauses für die Durchschnittsverdiener zu ermöglichen vergrößert die Basis des Bundes unter der Bevölkerung sowie Arbeitervereinen, Berufs- und Gewerkschaftsorganisationen als auch den Behörden. Durch dieses Netzwerk an sozial-reformerisch Engagierten gewinnt der Bund über das Lager der Liberalen und Linken hinaus an Einfluss. In der Folge fließen die Forderungen der deutschen Bodenreformer unter anderem in Artikel 155 der Weimarer Verfassung sowie der Erbbaurechtsverordnung von 1919 und dem Reichsheimstättengesetz von 1920 ein.¹²

6.1.2 1918-1933: Weimarer Republik: Beginn der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus

In der ersten Phase des staatlichen Wohnungsbaus nach 1918 ist der Wohnungsbau der Weimarer Zeit weniger ein Belang der Ökonomen als vielmehr ein städteplanerisches, architektonisches und sozialreformerisches Projekt von hohem Rang und großer, insbesondere kommunalpolitischer Bedeutung. In diese Zeit fallen die Gründungen einer Vielzahl der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen (Wohnungsbaugesellschaften), deren Bestände aus heutiger Sicht einen hohen historischen und kulturellen Wert haben. Die Anzahl der, das Wohnungswesen betreffenden, Regulierungen erhöhte sich in dieser Phase stetig und führten in wohnungszwangswirtschaftliche Zustände.

In der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen werden zahlreiche Instrumente der aktiven staatlichen Wohnungspolitik entwickelt, darunter die Wohnungszwangswirtschaft als Eingriff in den Bestand, wie auch der subventionsgeförderte Neubau.¹³

Einfaches Regime → komplexes Regime:

Als einfaches Regime gilt die Situation, in der nur wenige Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden. Obwohl die Weimarer Republik in sehr kurzer Zeit das Ausmaß der Regulierungen erhöht, wird in der 15-jährigen Weimarer Zeit kein komplexes Regime geschaffen.

Die ersten wohnungspolitischen Maßnahmen in der Weimarer Republik basieren auf der oben beschriebenen, jahrzehntelangen politischen, ökonomischen und bauplanerischen Diskussion

¹¹ ebd., S.11

¹² Roycroft Sommer, Maureen: Bodenreform im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. In: Hofmann, Wolfgang; Kuhn, Gerd (Hrsg.): Wohnungspolitik und Städtebau 1900-1930. Berlin 1993

¹³ Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 71

der sozialen Frage. Diese erste Phase der staatlichen Wohnungspolitik, welche Ansätze der Kaiserzeit in konkrete Politiken umsetzt, entzieht einerseits der Bodenspekulation die Grundlage und erreicht, bedingt durch ein abklingendes Bevölkerungswachstum, eine Bedarfsdeckung der Wohnungsnachfrage.

Noch während des Ersten Weltkriegs sieht sich der Staat zur, ausdrücklich als befristet erklärten, Wohnungszwangswirtschaft genötigt. Diese wird jedoch auch nach Ende des Krieges fortgesetzt und beendet die liberale Phase im Wohnungswesen. Nachdem die Wohnung in der Zeit vor 1918 zumeist als Wirtschaftsgut betrachtet wurde, legt die Politik der Weimarer Zeit den Fokus auf ihre Eigenschaft als Sozialgut, wodurch ökonomische Aspekte in den Hintergrund treten und sozialstaatliche Interessen in den Vordergrund rücken.¹⁴

Mit zahlreichen neuen Gesetzen reguliert die Reichsregierung in den Jahren nach 1918 die Miethöhe, den Mieterschutz, die Bewirtschaftung des Bestands und den Neubau. Hierbei verfolgt sie das Ziel, die Miethöhe mitzubestimmen und die Bewirtschaftung des vorhandenen und die Schaffung von neuem Wohnraum sowohl durch Subventionen als auch durch staatliche Beteiligung an gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sicherzustellen. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen werden durch diese Fördermaßnahmen (Subventionen, Steuervergünstigungen) zu Akteuren bzw. Trägern der staatlichen Wohnungspolitik.

In der direkten Nachkriegszeit wird der vorhandene Wohnraum einer Mietpreiskontrolle unterworfen, was bedeutet, dass der Staat die Mieten unabhängig von den Selbstkosten der Anbieter und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt festlegt.¹⁵ Der Wohnungsbestand wird systematisch erfasst und durch die Wohnungsämter vergeben, womit eine freie Vertragsgestaltung zwischen Vermieter und Mieter ausgeschlossen ist.

Aufgrund der Erlösschmälerungen der wohnungswirtschaftlichen Investitionen durch die rigide Mietpreiskontrolle kommt der Wohnungsneubau in den 1920er Jahren praktisch zum Erliegen. Im Bestand setzt unterdessen ein Substanzverzehr infolge unterlassener Instandhaltung ein. Die staatliche „Zangenbewegung“ durch Subventionen und steuerliche Anreize liegt in dieser Zeit begründet und wurde im Prinzip bis in die jüngere Zeit fortgeführt.^{16,17}

Die Marktstabilisierung in den Jahren 1923/24 und die 1924 neu eingeführte Hauszinssteuer (Geldentwertungsausgleichssteuer für die bebauten Grundstücke), die rund 60% aller öffentlichen Wohnungsbaufördermittel ausmachte, leiten die Wende zu einer systematischen Politik der Neubauförderung ein, was zum bis dato unbekanntem Massenwohnungsbau der 1920er Jahre führt. Schon 1930 werden jedoch, der Weltwirtschaftskrise geschuldet, die Einnahmen der Hauszinssteuer überwiegend zur Konsolidierung der Staatshaushalte genutzt.¹⁸

Mit der Gemeinnützigkeitsverordnung im Jahr 1930 wird der Gemeinnützigkeitsbegriff erstmals rechtlich gefasst und die Anerkennung, Entziehung und Prüfung der Gemeinnützigkeit geregelt. Die neue einheitliche Rechtsgrundlage gilt für alle gemeinnützigen Wohnungsbau-gesellschaften und –genossenschaften.¹⁹

¹⁴ Gondring, Hanspeter (Hg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis, München 2004, S. 12

¹⁵ ebd. S. 13

¹⁶ Jenkis, Helmut (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, München 1996, S. 71

¹⁷ Gondring, Hanspeter (Hg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis, München 2004, S. 13

¹⁸ Gondring, Hanspeter (Hg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis, München 2004

¹⁹ ebd., S. 11

6.1.3 1933-1945: Drittes Reich: Verschärfte bis totale Wohnungszwangswirtschaft, Schaffung der rechtlichen Grundlage der Wohnungsgemeinnützigkeit

Einfaches Regime:

Auch während des Dritten Reichs ist das institutionelle Regime als ein einfaches Regime zu charakterisieren, denn obwohl die Wohnungswirtschaft für die politischen Interessen der Nazis instrumentalisiert wird bleiben wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch öffentliche Politiken reguliert.

Die Wohnungspolitik im Dritten Reich charakterisieren wohnungszwangswirtschaftliche Maßnahmen. Ein Wohnungsmarkt ist faktisch nicht vorhanden.; Unterdessen werden mit dem Gesetz zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen 1933 die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen (kommunale Wohnungsbaugesellschaften und –genossenschaften) gleichgeschaltet und in die Deutsche Arbeitsfront (DAF) eingegliedert. Die Politik der Wohnungsgemeinnützigkeit der Weimarer Republik, die 1930 mit der Wohnungsgemeinnützigkeitsverordnung den Begriff den Gemeinnützigkeitsbegriff erstmals gesetzlich regelt, wird nach 1933 fortgeführt und mittels neuer Instrumente erweitert. Hierzu zählt das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, kurz Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) von 1940, mit dem die als gemeinnützig anerkannten Unternehmen steuerlich privilegiert und ihnen zugleich Tätigkeitsbeschränkungen und Pflichten aufgelegt werden. Das Gesetz behält nach 1945 in beiden deutschen Teilstaaten und Österreich seine Gültigkeit, bis es in Deutschland 1990 (ersatzlos) aufgehoben wird.

Die Wohnungspolitik der NS-Zeit wird als Instrument zur Umsetzung der Ideologien der Nazis missbraucht, wobei Etappen mit unterschiedlichen Schwerpunkten folgen. Zwischen 1933 und 1935 dient die Kleinsiedlungsplanung als Maßnahme der Arbeitsbeschaffung. Hierbei werden für die anfallenden Arbeiten vornehmlich Erwerblose eingesetzt. Es wird ausdrücklich festgelegt, dass für Erd- und Tiefbaumaßnahmen nicht Maschinen, sondern die menschliche Arbeitskraft zu bevorzugen sei. In den darauf folgenden Jahren bis 1939 steht der Wohnungsbau im Zeichen des Vierjahresplans, dessen erklärte Ziele die Aufrüstung und die Selbstversorgung mit Rohstoffen sind. Die für den Ausbau und die Steigerung der Rüstungsproduktion eingeplanten Arbeiter benötigen in großer Zahl Wohnungen. Die Projektierung und die Produktion liegt bei der DAF und den ihr angeschlossenen Institutionen. Die Kriegsvorbereitungen und die Errichtung des Westwalls sorgen jedoch für einen Mangel an Arbeitskräften und Baumaterialien.

Die ersten Kriegsjahre, zwischen 1939 und 1942, stehen im Zeichen der Organisation des „sozialen Wohnungsbaus“, denn die Kriegserfolge an der Westfront veranlassen Hitler, Voraussetzungen für die im „Altreich“ stagnierende Wohnungswirtschaft schaffen zu wollen und zugleich Planungen einer zukünftigen Besiedlung des Ostens zu forcieren. Für das erste Nachkriegsjahr sieht der Erlass zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaus nach dem Krieg eine Neubauleistung von zunächst 300'000 und später 600'000 WE pro Jahr vor. Wegen kriegsbedingter Versorgungsschwierigkeiten und zur Kostenreduktion schlägt der Erlass die Normierung und Typisierung des Wohnungsbaus vor. Von dem Mitte der 1930er Jahre propagierten Kleinsiedlungsbau wird zu Beginn des neuen Jahrzehnts Abstand genommen.

Die letzten Jahre des Dritten Reichs entsprechen einer totalen Wohnungspolitik. Im Januar 1943 wird aufgrund des Kriegsgeschehens ein Bauverbot für Wohnungen erlassen, welches einen Monat später durch die Verordnung zur Wohnungslenkung indirekt bestätigt wird. In

diesen Jahren kommt der Neubau vollends zum Erliegen, stattdessen wird umgelenkt und umverteilt.²⁰

6.1.4 1945-1949: Ausgangslage nach 1945: Übergangsphase zur Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum

Einfaches Regime:

Mit dem Zusammenbruch der NS-Herrschaft verliert ein Großteil der Regulierungen seine Gültigkeit. In der Zeit zwischen Zweitem Weltkrieg und Gründung der Bundesrepublik werden nur wenige neue Regulierungen initiiert, die im Wesentlichen zum Ziel haben, den Mangel zu verwalten.

Das enorme Ausmaß der Zerstörung und die Flüchtlingsströme aus den Ostgebieten in Folge des Zweiten Weltkriegs sorgen in der Nachkriegszeit in Deutschland für ein katastrophales Wohnungselend. Der Wohnungsbestand ist stark dezimiert: von den ehemals 10.6 Mio. Wohnungen in den Westzonen waren 2.3 Mio. (21%) völlig zerstört und weitere 2.3 Mio. stark beschädigt²¹, während in der sowjetisch besetzten Zone etwa 10% des Vorkriegsbestandes von 5.1 Mio. Wohnungen zerstört waren. Gleichzeitig erhöhte sich die Wohnbevölkerung in den westlichen Zonen durch Ausgewiesene und Flüchtlinge um 11.5 Mio. Personen (Zuwachs von 25%).²²

Die Jahre zwischen 1945 und 1949 sind als Übergangszeit bis zur Gründung der BRD durch eine totale Zwangswirtschaft geprägt, in der die Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum Priorität hat. Militär- und Landesregierungen sehen sich gezwungen, an der bereits nach dem Ersten Weltkrieg erprobten und während der NS-Zeit wieder eingeführten Zwangsbewirtschaftung festzuhalten. Dazu gehören Zuzugsbeschränkungen in die zerstörten Städte, die Einweisung Wohnungssuchender in bestehende Unterkünfte sowie das Zweckentfremdungsverbot. 1946 wird vom alliierten Kontrollrat ein Wohnungsgesetz erlassen, das einheitlich für alle Zonen gilt und welches unter anderem eine Hierarchie der Wohnungssuchenden einführt. Da die Mietgesetzgebung des Reiches in Kraft bleibt, gelten faktisch die Mieten von 1936 weiter, denn eine Freigabe der Mieten würde zu ihrem rasanten Anstieg bis an die Grenzen der Zahlungsfähigkeit führen, wodurch erheblicher sozialer Sprengstoff entstehen könnte mit der Gefahr einer politischen Destabilisierung.

Mit der Währungsreform 1948 stehen zwar über Nacht Materialien und Arbeitskräfte zur Verfügung, jedoch bereitet die Kapitalbeschaffung größte Probleme, denn wegen der nicht kostendeckenden Mieten ist es kaum möglich, ausreichendes privates Kapital für den freien Mietwohnungsbau zu gewinnen. Da die Hausbesitzer für die gestiegenen Bewirtschaftungskosten alleine aufkommen müssen, werden wenige Anreize für Investitionen in den privaten Wohnungsbau geschaffen, was zum Instandhaltungstau beim Altbaubestand führt. In der Folge versucht die öffentliche Hand mit einer Vielzahl von Programmen, Kapital für den Wohnungsbau bereitzustellen.

Zur Gründung der BRD 1949 stellt sich die Versorgungslage im Westen nur unwesentlich besser dar; 14.6 Mio. Haushalten stehen nur 9.4 Mio. Wohnungen, inkl. aller Behelfsunter-

²⁰ Vgl. Harlander, Tilman; Fehl, Gerhard (Hg.): Hitlers Sozialer Wohnungsbau. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsgestaltung. Hamburg 1986

²¹ Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 123

²² Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

künfte gegenüber, wodurch die Belegungsdichte bei fünf Personen pro Wohnung rangiert, so dass jedem Bewohner durchschnittlich 15 qm zur Verfügung stehen.²³ Aufgrund dieser Umstände, ist die Wohnungsnot eines der großen Wahlkampfthemen der ersten Bundestagswahl 1949. Dabei hat sie nicht nur innenpolitisch höchste Priorität, denn mit der raschen Bewältigung der Wohnungsnot soll gleichzeitig auch die Überlegenheit der sozialen Marktwirtschaft gegenüber dem sozialistischen System der DDR bewiesen werden.

6.1.5 1950-1956: Die Aufbauphase (Wiederaufbau und Erweiterung)

In der Zeit zwischen 1950 und der Mitte der 1970er Jahre zielt das institutionelle Regime vollständig auf Wachstum und Neubau von Wohnungen und überführt die Wohnungsmärkte durch Lockerung der zwangswirtschaftlichen Zustände in die soziale Marktwirtschaft.

Einfaches Regime -> Integriertes Regime

Mit Gründung der Bundesrepublik werden zeitnah die für den Wiederaufbau des Bestands wichtigen Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch öffentliche Politiken reguliert. Ausmaß und Kohärenz des Regimes steigen mit den Jahren an.

Die ersten Jahre nach Gründung der BRD charakterisiert die Überführung der Wohnungsmärkte in die Soziale Marktwirtschaft durch Lockerungen der Zwangswirtschaft und der engen Preisvorschriften.

Die Dringlichkeit das Wohnungsproblem zu lösen spiegelt die Tatsache wider, dass bereits im April 1950 das erste Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG) als 26. Gesetz der Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt. Ursprünglich als Übergangslösung²⁴ nur für das Jahr 1950 gedacht, behält es mit einer Novellierung im Jahr 1953 bis zum Jahr 1956 Gültigkeit. Das I. WoBauG legt in §1 fest, dass Bund, Länder und Gemeinden den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des sozialen Wohnungsbaus als vordringliche Aufgabe zu fördern haben. Als sozialer Wohnungsbau wurden Wohnungen, Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Kleinsiedlungen definiert, die nach Größe, Ausstattung und Miete (Belastung) für die breiten Schichten der Bevölkerung geeignet sind.²⁵

Durch die Vergabe von unverzinsten Baudarlehen aus Haushaltsmitteln des Bundes und der Länder und etwa 30-35jährigen Tilgungsfristen gelingt es mit Hilfe des I. WoBauG, den Wohnungsbau zu beleben. Die an das Gesetz gekoppelten Bindungen verpflichten den Investor, für die Laufzeit der Darlehen nur an Haushalte zu vermieten, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Während sich die Miethöhe zunächst an einer Richtsatzmiete orientiert, ist später die sogenannte Kostenmiete maßgeblich, die aus dynamischen (z.B. Zinsen, Betriebskosten) und staatlich festgelegten (z.B. Instandhaltungspauschalen) Elementen besteht. Nach Rückzahlung der Darlehen entfallen diese Bindungen.²⁶

Gegenüber den nachfolgenden Regelungen ist das I. WobauG noch undifferenziert, was insbesondere für die Mietpreisbildung sowie die Zielgruppendefinition gilt. Um dem nach dem Zweiten Weltkrieg allgemein niedrigen Einkommensniveau Rechnung zu tragen, kennt das

²³ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

²⁴ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004., S. 176

²⁵ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.86

²⁶ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

Gesetz keine Einkommensgrenzen bei der Förderung.²⁷ Als Bundesgesetz regelt das I. WoBauG die Bedingungen der Wohnungsbauförderung, während die Durchführung und Akzentuierung nach Artikel 88 des GG bei den Ländern liegt, die ihre Interessen über den Bundesrat formulieren. Zusätzlich zu den Fördermitteln des Bundes stellen die Länder und Gemeinden komplementäre Finanzmittel zur Verfügung. Die Kompetenz der Länder umfasst die Festlegung des Verhältnisses von Miet- zu Eigentumseinheiten sowie der Standards. Zur gleichen Zeit wie das I. WoBauG treten 1951 die DIN-Wohnungsbaunormen in Kraft, deren Vorläufer aus dem Jahr 1939 stammen.

Im Gegensatz zur Weimarer Zeit ist die staatliche Förderung nun nicht mehr an Unternehmen gebunden, die gemeinnützige Bindungen (Dauerwohnrecht, Dividendenbegrenzung, Überschuss- und Vermögensbindung, Kostenmiete) dauerhaft garantieren. Die Restriktion bei der Kapitalverwertung durch den Investor ist, per Gesetz geregelt, auf das erste Drittel der Lebensdauer einer Wohnung beschränkt. Dieser soziale Wohnungsbau leistet über einen zeitlich befristeten Kompromiss – zugrunde liegt diesem die Vorstellung, dass ein Eingriff in die Marktkräfte nur aufgrund von Notsituationen erfolgen sollte – zwischen einer marktwirtschaftlich orientierten und einer an der Schaffung dauerhaft gebundenen Bestände interessierten Wohnungsversorgung in den 1950er Jahren einen wesentlichen Beitrag zum Wohnungsneubau. Bis 1960 werden von den vier Mio. Mietwohnungen etwa 60% durch öffentliche Förderung erstellt. Der Anteil der zwischen 1950 bis 1990 knapp 19 Mio. gebauten Wohnungen in Deutschland beträgt etwa 7,5 Mio. Sozialwohnungen (Miete und Eigentum).²⁸

1951 wird das Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht, kurz Wohnungseigentumsgesetz (WEG) verabschiedet, welches nach hundert Jahren wohnungsreformerischer Diskussion neben der Förderung des Mietwohnungssektors das Vorhaben unterstützt, breiten Schichten der Bevölkerung Eigentum an den von ihnen bewohnten vier Wänden zu ermöglichen. Mit dem WEG werden erstmals Rahmenbedingungen rechtlich präzisiert, die das (Wohn-)Eigentum auf der Etage betreffen. Das neu installierte Regelwerk ermöglicht dem Wohnungs- als auch dem Hauseigentümer, mit seinem Eigentum nach eigenen Wünschen verfahren zu können, in dem es festlegt, dass die jeweilige Wohnung mit einem ideellen Bruchteil des Grundstücks eine Einheit bildet und Kriterien für die Abgrenzung der individuellen Wohnung von den gemeinschaftlichen Gebäudeteilen aufstellt. Des Weiteren werden die Rechte des einzelnen Eigentümers in Bezug auf die ordnungsgemäße Instandhaltung insbesondere der gemeinschaftlichen Gebäudeteile sichert und das Wohneigentum als grundstücksgleiches Recht mit eigenem Grundbuchblatt definiert.²⁹

Mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Investitionen im selbst genutzten Eigentum beginnt 1951 die Ära der Eigentumsförderung ohne jedes Bindungsäquivalent. Durch das im gleichen Jahr verabschiedete Wohnungsbauprämienengesetz, welches die private Vermögensbildung zum Erwerb von Wohneigentum fördert, fließen bis 1986 mit diesem Instrument 37 Mrd. DM an Subventionen, dies entspricht etwa 40% aller staatlichen Finanzierungsmittel für Wohnungsneubau. Da beide Instrumente einkommensabhängig wirken, begünstigen sie in ihrer Verteilungswirkung obere Einkommensgruppen.³⁰

Während die von Adenauer geführte konservative Regierung den Schwerpunkt der Förderung auf die Streuung des Privateigentums favorisiert, setzen einige Länder zur gleichen Zeit, dar-

²⁷ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004., S. 176f

²⁸ ebd.

²⁹ ebd.

³⁰ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

unter Hessen, stärker als von Adenauer gewünscht auf die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen.

6.1.6 Ab 1956: Breite Streuung von Wohneigentum und Verbesserung der Wohnungsqualität, Einführung des II. Wohnungsbaugesetzes

1956 tritt das Zweite Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) in Kraft, welches die Orientierung auf Eigentumsförderung auch im Sozialen Wohnungsbau festschreibt. Das II. WoBauG legt neben der Finanzierung damit vor allem die Verteilung der öffentlichen Mittel zugunsten der Familien fest und räumte dem Eigenheim den Vorrang vor der Mietwohnung ein.³¹ Vermögens- und familienpolitische Überlegungen für Mittelschichten rücken somit in den Fokus, wohingegen der soziale Mietwohnungsbau die Versorgung einkommensschwacher Haushalte übernimmt. In §2 des II. WoBauG heißt es demzufolge: „(2) Die Förderung des Wohnungsbaus hat das Ziel, die Wohnungsnot, namentlich auch der Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, zu beseitigen und zugleich weite Kreise des Volkes durch Bildung von Einzeleigentum, besonders in der Form von Familienheimen, mit dem Grund und Boden zu verbinden. [...] (5) Mit diesen Zielen sind in den Jahren 1957 bis 1962 möglichst 1,8 Millionen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus zu schaffen.“³² Die in diesen Jahren expansiv angelegte Eigentumsförderung trägt wesentlich zum Eigenheimbau und in Folge dessen zur Zersiedlung bei.

Da die Umsetzung des II. WoBauG bei den Ländern liegt, werden manche Ziele der Bundesregierung unterdessen verwässert. Tendenziell bevorzugen die Länder gemeinnützige Wohnungsunternehmen gegenüber privaten Bauherren, Mietwohnen gegenüber dem Familienheim, Großsiedlungen gegenüber Einzelprojekten. Gründe hierfür sind sowohl pragmatische Überlegungen der Verwaltung als auch der Einfluss der Sozialdemokraten, Gewerkschaften etc.

Mit dem Übergang von Richtsatz- zur Kostenmiete 1957 erfolgt ein weiterer Schritt in Richtung Marktwirtschaft im Wohnungswesen. Die zweite Berechnungsverordnung (II. BV) ermöglicht, die Erhebung einer zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlichen Kostenmiete für öffentlich geförderte steuerlich begünstigte Neubauwohnungen. Um soziale Härten, auch durch zu hohe Kostenmieten, abzumildern, werden Jahre später im Wohngeldgesetz (WoGG, 1965) Mietpreisbeihilfen eingeführt.

6.1.7 1960-1965

In der Zeit nach 1960 wird vor allem die Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Bereich der Altbauwohnungen vorangetrieben. Eine ordnungspolitische Wende verfolgt einen schrittweisen Abbau der Zwangsbewirtschaftung, während gleichzeitig die konjunkturelle Abhängigkeit der Wohnungsbauförderung durch neue und angepasste Regulierungen erhöht wird.

Integriertes Regime/komplexes Regime?

Durch den Abbau der Zwangswirtschaft steigt die Kohärenz des Regimes. Die stete Ausdifferenzierung im Bereich der Finanzierung und Förderung wie auch der Beginn des Mieterschutzes erhöht das Ausmaß des institutionellen Regimes.

Bereits 1950 setzt zwar eine schrittweise Lockerung der Zwangsbewirtschaftung für Altbauwohnungen ein, jedoch werden Mieterhöhungen bis ins Jahr 1954 nur in engen Grenzen ge-

³¹ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.89

³² Zweites Wohnungsbaugesetz a.a.O.

nehmigt. Erst mit dem ersten Bundesmietengesetz im Juli 1955 wird die schrittweise Mieterhöhung zugelassen. Seit der Änderung des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes im Jahr 1953 müssen Vermieter keine Einweisungen mehr dulden, so dass die Wohnraumzuweisung faktisch an Bedeutung verliert, während die Mieten weiterhin unter staatlicher Kontrolle stehen. Bis Anfang der 1960er Jahre hat sich ein dreistufiges Mietpreissystem herausgebildet: billige Altbauten, Richtsatzmieten im sozialen Wohnungsbau bis 1957 und Mieten für frei finanzierte Neubauten.³³

Mit dem Gesetz zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht, dem so genannten „Lücke-Plan“ – benannt nach dem damaligen Bauminister Paul Lücke – werden die Mietpreisbegrenzungen im vor 1948 erstellten Altbaubestand abgebaut und ein Gleichgewicht zwischen den ökonomischen und sozialen Erfordernissen angestrebt. Wohnungswirtschaftliche Investitionen sollen rentabel werden und die steigenden Mieten sozial verträglich sein. Ziel ist die Aufhebung der Mietpreisbindung ab 1963 in allen Gemeinden, in denen das Defizit zwischen Angebot und Nachfrage weniger als 3% beträgt (weiße Kreise), bei mehr als 3% (schwarze Kreise) erst ab 1966.³⁴ Der schlechten Versorgungslage in vielen Gemeinden geschuldet, wird der letztgenannte Termin mehrfach verschoben. In weißen Kreisen kann indes die Miete schlagartig um bis zu 38% erhöht werden, wobei Richtsatzmieten des sozialen Wohnungsbaus nur mit einem festgelegten Prozentsatz überschritten werden dürfen. Zur Durchsetzung der nun möglichen Mieterhöhungen greifen Vermieter auch zur Androhung von Kündigungen. Die soziale Absicherung für Härtefälle erfolgt daraufhin über die Neufassung des Kündigungsschutzes in Form der Aufnahme einer Sozialklausel ins BGB (§§ 556a und 565 BGB), die jedoch bis zur Mietrechtsreform 1971 relativ kaum Wirkung zeigt.

Mit dem, durch die neuen Regulierungen herbeigeführten, Ende der Wohnraumzwangsbewirtschaftung unterliegen sowohl die Altbauwohnungen als auch die neu gebauten freifinanzierten Wohnungen, im Gegensatz zu den mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnungen, nicht mehr den Bindungen durch die Wohnungsbehörden. Diese Zweiteilung des Wohnungsmarkts wird mit dem Gesetz über Bindungen für öffentlich geförderte Wohnungen, kurz Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) 1960 auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Hierdurch setzt sich die starke Neubautätigkeit fort, welche die im II. WoBauG geforderte Neubaurate von 1,8 Mio. bis 1962 noch übertrifft.³⁵

Konsequenterweise wird in der Regierungserklärung zu Beginn der 4. Legislaturperiode 1961 das Ende der kriegsbedingten Wohnungsnot und damit der Wohnungszwangswirtschaft verkündet.³⁶ Neue Schwerpunkte des Bundes sollen auf den Städtebau und Modernisierung des Altbaubestandes gelegt werden, doch bleibt die Anpassung der gesetzlichen Instrumentarien vorerst aus.

Die fortgesetzte Deregulierung des Wohnungsmarktes in den 1960er Jahren führt bei vielen Haushalten zu belastenden Mietsteigerungen. Die Politik reagiert darauf 1965 mit der Einführung eines vom Einkommen, der Haushaltgröße und der Miethöhe abhängigen Wohngeldes durch das Wohngeldgesetz (WoGG). Das Wohngeld bildet als Instrument der Subjektförderung eine zentrale Säule in der sozialen Wohnungsmarktwirtschaft. Kontrovers diskutiert ist das Wohngeld für die Befürworter ein sozial treffsicheres und marktkonformes Instrument, während Kritiker es als eine Subvention der Vermieter ohne Wohnungsneubau oder anderes

³³ ebd.

³⁴ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

³⁵ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.98

³⁶ Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 128

staatliches Steuerungspotential ansehen. Als problematisch sind die unregelmäßigen Anpassungen des Wohngelds und die Abhängigkeit von der Haushaltslage zu bewerten. Schätzungen zufolge nehmen nur 50% aller Bezugsberechtigten ihren Anspruch wahr. 1992 werden insgesamt 6,8 Mrd. DM Wohngeld in den alten und neuen Bundesländern – je zur Hälfte aus Bundes- und Landesmitteln – gezahlt.³⁷

6.1.8 1965-1970: Sicherstellung der Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit angemessenem Wohnraum

Integriertes Regime/komplexes Regime?

Weitere Ausdifferenzierungen und Anpassungen des Fördersystems lassen das Ausmaß im Regime steigen, führen jedoch nicht zu einer höheren Kohärenz. Die Wohnnutzung ist weiterhin nur unzureichend reguliert.

Ein komplexes Regime kennzeichnet ein differenziertes, aber inkonsistentes regulatives System mit einer Vielzahl nicht aufeinander abgestimmter Regulierungen aus öffentlichen Politiken und dem eigentumsrechtlichen Regelwerk. Die Güter und Dienstleistungen der Ressource werden mittels zahlreicher öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs, der dazugehörigen institutionellen Akteurarrangements oder der Politikoutputs weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.³⁸

1965 wird das II. WoBauG durch das Wohnungsänderungsgesetz novelliert, um öffentliche Mittel im Wohnungsbau nicht mehr nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen, sondern sie sozial zielgerichteter einzusetzen. Vorzugskriterien bleiben weiterhin die Förderung der Eigentumsbildung und eine bessere Wohnungsversorgung der Bevölkerungsgruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt sowie kinderreiche Familien und ältere Menschen. Dazu soll eine Konzentration auf Gebiete mit besonderem Bedarf an sozialen Wohnungen erfolgen. Als direkte Eigentumsförderung wird der so genannte 2. Förderweg neu geschaffen, wobei dieses Förderinstrument einer fiskalischen Variante der Wohnungsbauförderung entspricht.³⁹

Diverse steuerliche Vorteile im Bereich der indirekten Förderung ergänzen das Instrumentarium. So wird etwa durch das 1964 verabschiedete Gesetz zur Neuregelung der Absetzungen für Abnutzungen bei Gebäuden u.a. die Abschreibungszeit bei Wohngebäuden von 100 auf 50 Jahre reduziert und dem Bauherrn die Wahl zwischen einer linearen oder einer degressiven Abschreibung gelassen. Die degressive Abschreibung erzielt unterdessen eine größere Wirkung.

6.1.9 Exkurs

Exemplarisch zur Verdeutlichung der Erhöhung des Ausmaßes bei gleichzeitiger Inkohärenz dient die mögliche steuerliche Abschreibung der Einliegerwohnung, welche fiskalisch aus einem Einfamilienhaus ein Zweifamilienhaus macht. Hierdurch lassen sich alle Kosten als Aufwendungen geltend machen und gegen die Erträge aus der Vermietung verrechnen. Viele Einliegerwohnungen werden demzufolge nur pro forma vermietet bis die Häuser abgeschrie-

³⁷ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

³⁸ Knoepfel, Peter et al. Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen, Basel, 2003

³⁹ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S.99

ben sind. Oftmals folgt nach der Abschreibung die Auflösung der Einliegerwohnungen, da ein Einfamilienhaus gegenüber dem Miethaus eine geringere Grundsteuerbelastung hat.⁴⁰

Die erste Rezession der Wirtschaftsgeschichte in der jungen Bundesrepublik Deutschland Mitte der 1960er führt zu deutlichen Einschnitten bei der Wohnungsbauförderung. Während in den ersten Phasen des Wiederaufbaus dank steten Wachstums die wohnungspolitischen Ziele erfüllt werden können, ändert sich dies in der Regierungsära von Ludwig Erhardt. Ab 1967 wird ausgehend von der Annahme regelmäßiger Einkommenssteigerungen die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zunehmend von der Vergabe gering verzinster Baudarlehen auf degressive Aufwendungsdarlehen umgestellt. Die erwartete Einkommensentwicklung bleibt jedoch deutlich hinter den programmierten Mietsteigerungen zurück, so dass Länder und Kommunen mit zusätzlichen Mitteln die Mieten subventionieren müssen (sog. Härteausgleich).⁴¹ Der durch die Umstellung der Finanzierung von Landesbau- auf Landesbankdarlehen bedingte große Kapitalfluss in dieser Zeit erklärt unter anderem den Peak der Fertigstellungszahlen im deutschen Wohnungsbau zu Beginn der 1970er Jahre (siehe die Ausführungen zur Entwicklung des deutschen Wohnungsbestands).

Zahlreiche Gesetze aus den Jahren 1965 bis 1968 setzen wechselnd neue Schwerpunkte bei der Förderung im Wohnungswesen und erhöhen somit die Komplexität insbesondere der direkten Förderung. Im Haushaltssicherungsgesetz von 1965 werden die jährlichen Fördermittel für den Wohnungsbau des Bundes für zwei Jahre ausgesetzt und die Rückflüsse der früher gewährten Baudarlehen zweckgebunden. Die neuen Schwerpunkte und Sparmaßnahmen im Finanzänderungsgesetz 1967 veranlassen die Länder, Bedarfsschwerpunkte des sozialen Wohnungsbaus zu bestimmen. Die im Wohnungsbauänderungsgesetz von 1965 festgelegten Förderrangfolgen werden unterdessen wieder gelockert und die Eigentumsförderung verliert ihre absolute Priorität. Zudem wird der zweite Förderweg für den gehobenen sozialen Wohnungsbau auch für Mietwohnungen ermöglicht. Des Weiteren steigt die Höhe der gewährten Zinszuschüsse, um die Kapitalmarktmittel zu verbilligen und um weniger öffentliche Darlehen zu vergeben. Das Gesetz zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaus 1968 ermöglicht es, die bis dahin zinslosen öffentlichen Baudarlehen älterer Sozialwohnungen zu verzinsen, wodurch wohnungspolitische Ziele sozialer Feinsteuerung mit fiskalischen Erwägungen kombiniert werden. Mietverzerrungen aufgrund des Kostenmietprinzips sollen abgebaut und gleichzeitig die Einnahmen der öffentlichen Hand verbessert werden.⁴²

Die auszugsweise skizzierten, wechselnden Politiken haben zunächst keine besonders starken Effekte auf die Gesamtfertigungszahlen, wenngleich sie in den Jahren 1965 bis 1969 von 605.000, 572.000, 520.000 auf 499.000 WE abnehmen. Die Zahl der Sozialwohnungen sinkt im Vergleich zu den Vorjahren deutlicher, von einem Niveau von ca. 250.000 in den Jahren 1962-65 auf 172.000 (-32%), 198.000 (-20%), 204.000 (-18%) und 165.000 (-34%) zwischen 1965-69.⁴³

6.1.10 1970-1976:

Mit dem Beginn der 1970er Jahre beginnt eine Flucht in die Sachwerte und in der Folge die Herstellung eines umfassenden Mieterschutzes.⁴⁴

⁴⁰ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 100ff

⁴¹ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

⁴² Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994,

⁴³ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 103ff

⁴⁴ Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 72

Komplexes/Integriertes Regime

Mit der Etablierung eines umfassenden Mieterschutzes wird die Wohnnutzung zunehmend reguliert. Bedingt durch eine weitere Zunahme der Schutzpolitiken steigt das Ausmaß der regulierten Nutzungen im institutionellen Regime an.

Mit dem Regierungswechsel zur sozial-liberalen Koalition 1969 erreicht der soziale Wohnungsbau wieder stärkere Bedeutung. Nachdem 1969 die Zahl der neu gebauten Wohnungen aus oben beschriebenen Gründen erstmals unter die Grenze von 500.000 fiel und insbesondere die Zahl der Wohnungen im sozialen Wohnungsbau deutlich sank, reagiert die Bundesregierung mit einem neuerlichen Wohnungsprogramm vor allem für den sozialen Wohnungsbau. Da 1970 nur 137.000 Sozialwohnungen fertig gestellt wurden, beschließt die Koalition 1971 für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ein langfristiges Programm mit einer Neubauleistung von jährlich 200.000 bis 250.000 Wohnungen, innerhalb dessen wiederum soziale wie förderspezifische Differenzierungen vorgenommen werden. Das Resultat ist eine Grundförderung mit erhöhten Einkommensgrenzen, ein Intensivprogramm für besonders benachteiligte Gruppen sowie im zweiten Förderweg ein Regionalprogramm, bei dem zeitlich befristete Aufwendungsdarlehen eingesetzt werden. Für die Bestände älterer Sozialwohnungen wird geregelt, dass nur noch Personen, deren Haushaltseinkommen 20% unter der allgemeinen Einkommensgrenze liegt, einzugsberechtigt sind. Hierdurch konzentrieren sich vermehrt sozial Schwächere in den älteren Beständen des sozialen Wohnungsbaus. In der Konsequenz führt die neuerliche Ankurbelung des Wohnungsbaus 1973 mit einer Gesamtbauleistung von 714.000 Wohnungen zum Neubaurekord der Nachkriegszeit.⁴⁵

Das zweite Wohngeldgesetz (II. WoGG), 1970 von der sozial-liberalen Koalition verabschiedet, sieht eine Vereinfachung des Wohngeldverfahrens durch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands vor und erhöht gleichzeitig die Einkommensgrenzen und bezieht Sozialhilfeempfänger ein.⁴⁶

Im Bereich des Mietrechts werden zu Beginn der 1970er Jahre die Mieterrechte durch zahlreiche Gesetze gestärkt. Die Politik reagiert damit auf erhebliche Mietpreissteigerungen durch den Nachfrageüberhang infolge des Zustroms von Gastarbeitern und dem Anstieg der Baukosten zu Beginn dieses Jahrzehnts. Das 1971 verabschiedete, erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz (I. WKSchG) schränkt die Möglichkeiten der Kündigung erheblich ein und untersagt die (Androhung einer) Kündigung zur Erreichung einer höheren Miete. Im selben Jahr wird der Mietanstieg durch das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietVerbG) begrenzt; seitdem müssen sich Mieterhöhungen an der ortsüblichen Vergleichsmiete (Mietpiegel) orientieren. Die skizzierten Elemente dieser sozialen Wohnungsmarktwirtschaft bilden einen Kompromiss zwischen den Verwertungsinteressen der Vermieter und der sozialen Sicherung für Mieter, zwischen Markt und Regulierung.⁴⁷

Das zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (II. WKSchG), 1974 von der neuen Regierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt verabschiedet, überführt die temporären Schutzmaßnahmen des I. WKSchG in eine Dauermaßnahme. Hierbei untersagt es Kündigungen zum Zwecke der Mieterhöhung und begrenzt Mieterhöhungen in Ausrichtung auf die ortsübliche Vergleichsmiete, welche zeitgleich zum

⁴⁵ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 106ff

⁴⁶ ebd., S.108

⁴⁷ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

II. WKSchG im Gesetz zur Regelung der Miethöhe, kurz Miethöhegesetz (MHG) eingeführt wird.⁴⁸

Mit dem im Sommer 1971 in Kraft getretenen Städtebauförderungsgesetz wird den Kommunen, durch eine Erweiterung planungs- und bodenrechtlicher Kompetenzen sowie einer besonderen Förderung aus Bundes- und Landesmitteln, ein umfassendes Instrument an die Hand gegeben, um Stadterhaltung zu betreiben. Das Wohnungsmodernisierungsgesetz 1976 beinhaltet neben staatlichen Subventionen und Steuererleichterungen die Möglichkeit der Umlage der Modernisierungskosten auf die Miete.

6.1.11 1976-1980: Phase der Nachbesserungen und der Ausweitung und Förderung von Bestandsmaßnahmen (Modernisierung)

Integriertes Regime auf dem Weg zu komplexem Regime

Nach einem wirtschaftlichen Abschwung Ende der 1960er Jahre, schwächeren Wirtschaftswachstumswerten in den frühen 70ern und verstärkt durch die Folgen der ersten Ölkrise 1973 erfolgt im institutionellen Regime ein substantieller Wechsel von Quantität zu Diversifikation, was sich in einer breiten Streuung von Wohneigentum und in einer Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestands manifestiert. Die Neubauzahlen gehen nach 1973 markant zurück. Obwohl die Bewirtschaftungs- und Erneuerungsaktivitäten intensiviert werden, nehmen sie nicht in gleichem Maße zu wie die Neubauaktivitäten abnehmen.

Mit dem Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau 1976 soll auch finanzschwachen Haushalten der Immobilienbesitz ermöglicht werden, weshalb der Begriff der „Wohnbesitzwohnung“ in den Förderkatalog des sozialen Wohnungsbaus nach II. WoBauG aufgenommen wird.⁴⁹ Ein entscheidender Nachteil dieses neuen, komplizierten rechtlichen Gebildes des Wohnbesitzes liegt darin, dass hierbei lediglich ein Anteil eines Immobilienvermögens erworben, nicht aber individuelles Eigentum an einer Wohnung begründet wird. Aus diesem Grund sind die Verfügungsrechte an einer Wohnbesitzwohnung erheblich geringer als an einer Eigentumswohnung, die diesbezüglich bereits hinter dem Einfamilienwohnhaus zurücksteht. In der Folge hat der Wohnbesitz kaum praktische Bedeutung erlangt.⁵⁰

1977 erfolgt mit dem Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude die Ausdehnung der Eigentumsförderung (mittels Ausdehnung der degressiven AfA) auf den Erwerb von Bestandswohnungen.⁵¹ Das Gesetz erweitert folglich die bisher einseitige steuerliche Vergünstigung des Neubaus zugunsten des Erwerbs von alten Wohngebäuden.⁵² Die steuerliche Gleichstellung bewirkt einen Rückgang der Neubauinvestitionen und die Mobilisierung privaten Kapitals zur Erneuerung der Altbausubstanz einerseits, während die neuen Instrumente andererseits in erheblichem Maße einen Verlust preiswerter Altbau Mietwohnungen und eine Vertreibung der Mieter zur Folge haben. Diese Entwicklung verstärkt eine steigende Umwandlungsbereitschaft der Wohnungsunternehmen, welche bedingt durch die Verknappung der öffentlichen Wohnungsbaumittel, mit

⁴⁸ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 109

⁴⁹ Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 137ff

⁵⁰ Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 38ff

⁵¹ Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hrsg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 44

⁵² Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 138

dem Verkauf von Wohnungen aus dem Bestand, Finanzierungsmittel für den Neubau freisetzen.⁵³

Die in Folge der neuen gesetzlichen Möglichkeiten hervorgerufene Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen erzeugt besonders bei den Mietern der Sozialwohnungen Kritik und Sorge vor einer Kündigung bei Nicht-Kauf. Die Bundesregierung reagiert mit dem Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes und des zweiten Wohnungsbaugesetzes (WoBau-ÄndG) 1980, indem sie den Mieterschutz im Hinblick auf Wohnungsumwandlungen stärkt. Das WoBauÄndG stellt sicher, dass eine Kündigung des, von der Umwandlung betroffenen, Mieters durch den Erwerber der Wohnung während der Dauer der Sozialbindung auch bei Eigenbedarf ausgeschlossen ist.

In Folge der Ölkrise im Jahr 1973 und dem wachsenden Bewusstseins um die „Grenzen des Wachstums“⁵⁴ sowie um die Endlichkeit fossiler Energieträger ist neben der Intensivierung der vermögenspolitischen Anstrengungen die Stärkung der Modernisierungsförderung die zweite wohnungspolitische Neuorientierung in diesem Jahrzehnt. 1976 wird das Wohnungsmodernisierungsgesetz (WoModG) verabschiedet mit dem Ziel, die unzulängliche Ausstattung vor allem der, von einkommensschwächeren Haushalten bewohnten, Wohnungen den allgemein gestiegenen Wohnansprüchen anzupassen.⁵⁵ Zu dieser Zeit gibt in der BRD noch über elf Millionen Wohnungen ohne Sammelheizung und über drei Millionen Wohnungen ohne eigenes Bad⁵⁶, weshalb das Gesetz für die Förderung eine wesentliche Wohnwertverbesserung voraussetzt und gleichzeitig sehr aufwendige Modernisierungsmaßnahmen untersagt. Zudem müssen bei modernisierungsbedingten Mieterhöhungen die Subventionen berücksichtigt werden. Darüber hinaus regelt das Gesetz, dass ein großer Teil der öffentlichen Förderung schwerpunktmäßig in Gebieten mit einem hohen Teil modernisierungsbedürftiger Wohnungen sowie einem hohen Anteil einkommensschwacher und kinderreicher Bewohner einzusetzen sei. Um die Durchführung der gewünschten Modernisierungsmaßnahmen zu erleichtern, erweitert der Gesetzgeber begleitend die Duldungspflicht des Mieters. Dieser muss die Modernisierung nur dann nicht dulden, wenn ihre Durchführung oder bauliche Auswirkung für ihn eine nicht zu rechtfertigende Härte bedeutet.⁵⁷

Dem WoModG folgt 1978, als dessen Neufassung, das Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen und von Maßnahmen zur Einsparung von Heizenergie, kurz Modernisierungs- und Einsparungsgesetz (ModEnG). Als Antwort auf die seit der Ölkrise 1973 steigenden Energiepreise werden zusätzlich energiesparende Maßnahmen gefördert.

Die politische Neuorientierung der 1970er Jahre in Richtung einer Modernisierung des Gebäudebestands hat primär zwei Gründe: Zum einen städtebaulich wie §1 des WoModG zeigt .Hierin wird als Zweck die „Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit guten und preiswürdigen Wohnungen zu verbessern und dadurch zur Erhaltung von Städten und Gemeinden beizutragen“ genannt. Zum anderen kann die notwendige Verbesserung der qualitativen Wohnungsversorgung mit der Verlagerung von der Neubau- zur Modernisierungsförderung kostengünstiger erreicht werden. Zu verstärkten Investitionen in den Wohnungsbestand tragen jedoch hauptsächlich die steuerlichen Anreize sowie die Möglichkeiten der Umlage der Modernisierungskosten auf die Miete (durch die Änderung des II. WKSchG) bei. Durch die

⁵³ Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 46

⁵⁴ Meadows, Donella; Meadows, Dennis; Randers, Jørgen; Behrens III, William W.: Grenzen des Wachstums. Stuttgart 1972

⁵⁵ Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S.49

⁵⁶ Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 113

⁵⁷ Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 49

Umlagemöglichkeit folgen etliche „Modernisierungsverdrängungen“, da die aus der Modernisierung resultierenden Mieterhöhungen die finanziellen Möglichkeiten vieler Mieter übersteigt. In der Konsequenz löst der Gesetzgeber die Einschränkung der Duldungspflicht der Mieter wieder auf, so dass dieser die Modernisierung ablehnen kann, wenn sie das übliche Maß übersteigt und beträchtliche Mieterhöhungen erwartet werden.⁵⁸

6.1.12 1980-1989: Herstellung einer stärker marktwirtschaftlich orientierten Ordnung im Wohnungswesen. Politik der Liberalisierung des Wohnungsmarktes

Komplexes Regime → integriertes Regime

Neue Regulierungen sollen in den 1980er Jahren bestehenden Inkohärenzen beseitigen. Hierzu zählt im Bereich der Förderpolitik die Korrektur von Fehlallokationen.

Integrierte Regime zeichnen sich neben einem hohen Ausmaß der regulierten Güter und Dienstleistungen durch ein kohärentes regulatives System, was eine starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken sowie eine hohe Kompatibilität von Policy-Designs und regulativem System beinhaltet. Die Kohärenz hängt hierbei wesentlich von einer intensiven Koordination der beteiligten Akteure ab.

In den 1980er Jahren wird die in den 1960er Jahren begonnene Liberalisierung und Deregulierungspolitik weiter vorangetrieben. Das Wohnungsbauänderungsgesetz (WoBauÄndG) 1980 ist als Liberalisierungsmaßnahme ein weiterer Schritt zur Überführung des Sozialwohnungsbestands in marktwirtschaftliche Verhältnisse. Eine Objektförderung zugunsten der „breiten Schichten der Bevölkerung“⁵⁹ erscheint den Verantwortlichen nicht mehr nötig, da das allgemeine Wohnungsdefizits beseitigt ist, wohingegen die mit dem sozialen Wohnungsbau verbundenen verteilungspolitischen Mängel nicht weiter hingenommen werden sollen. Das WoBauÄndG vereinfacht die Rückzahlung von Baudarlehen im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Ferner wird die Dauer der Belegungs- und Miethöhebindung nach freiwilliger Rückzahlung von vormals zehn auf acht Jahre verkürzt, in bestimmten Fällen sogar vollständig aufgehoben. Hierdurch soll, zur Entlastung der öffentlichen Kassen, den Eigentümern der Sozialwohnungen ein Anreiz zur vorzeitigen Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen gegeben werden, was in der Folge die Zahl der Bindungen deutlich verringert.⁶⁰

Zur Verringerung der bestehenden verteilungspolitischen Mängel der Objektförderung führt der Gesetzgeber 1982 mit dem Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen (AFWoG) als neues Instrument die so genannte Fehlbelegungsabgabe ein. Seitdem kann von Mietern in Sozialwohnungen, deren Einkommen die für die Wohnberechtigung geltenden Einkommensgrenzen um mehr als 20% übersteigen, Abgaben zum Ausgleich der Fehlsubventionierung verlangt werden. Diese sind gestaffelt und richten sich nach der Höhe der Einkommensüberschreitung und Wohnungsgröße. Die Möglichkeit zur Erhebung dieser Ausgleichsabgabe wird wegen des Verwaltungsaufwands und der damit verbundenen Kosten zunächst auf Gemeinden mit mehr als 300.000 Einwohnern begrenzt. Durch die Fehlbelegungsabgabe sollen unterdessen nicht nur Fehlsubventionen ausgeglichen, sondern auch neue zusätzliche Mittel für die Finanzierung neuer Sozialwohnungen gewonnen werden, weshalb die hierdurch erwirtschafteten Mittel für den Neubau von Sozialwohnungen

⁵⁸ ebd. S. 49ff

⁵⁹ Zweites Wohnungsbaugesetz

⁶⁰ Müller-Heine, Karin; Schlotter, Hans-Günther (Hg.): Studien zur Sozialpolitik. Band 1. Entwicklungsphasen der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Krefeld 1984, S. 53ff

zweckgebunden werden.⁶¹ Das AFWoG wird mehrfach geändert, beispielsweise 1985, als einige Verfahrenerleichterungen kodifiziert werden und 1989, seit dem alle Gemeinden die Fehlbelegungsabgabe erheben können.⁶²

Die Engpässe in der Wohnungsversorgung einiger Großstädte, vor allem infolge des verringerten Angebots an Mietwohnungen, veranlasst den Gesetzgeber zu einer Lockerung der Kündigungs- und Mieterhöhungsbefugnisse, durch das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen 1982 (EAMWoG). Dieses soll der Vertragsfreiheit auf dem Wohnungsmarkt wieder mehr Raum geben und damit die Attraktivität der Investition in den Mietwohnungsmarkt stärken. Der Erfolg des Gesetzes ist bis heute umstritten, denn wie sich zeigte erhöhte sich damit die Mietbelastung insgesamt, was insbesondere der neu eingeführten Staffelmiete und der kontrovers diskutierten Regelung der Vergleichsmiete geschuldet war, wonach Vermieter drei Mietabschlüsse für vergleichbare Wohnungen, auch aus eigenem Bestand, für die Vergleichsmiete heranziehen können.⁶³

Nach 1986 findet die Deregulierungspolitik der liberal-konservativen Koalition mit dem Rückzug des Bundes aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaus ihre Fortsetzung.⁶⁴

6.1.13 1990-Ende der 1990er/2001

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, die Wiedervereinigung Deutschlands und deren Folgen

Komplexes Regime

Das Regime wird auf Ebene der öffentlichen Politiken und des eigentumsrechtlichen Rahmen u.a. durch die Abschaffung des WGGs entscheidend modifiziert. Im Bereich der Förderung wie auch insbesondere auf dem Energiemarkt und im Bereich der kommunalen Dienstleistungen gibt es weitere liberalisierende Anpassungen, während es auf der Nutzerakteursebene verschiedener Güter und Dienstleistungen zu Veränderungen kommt.

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) 1990 manifestiert den Paradigmenwechsel dieser liberalen Politik. Die gemeinnützigen Unternehmen verlieren durch die Aufhebung des WGGs ihre rechtliche und steuerliche Sonderstellung, wobei alle weiteren rechtlichen Beschränkungen und Verpflichtungen ebenfalls aufgehoben werden. Die Folgen der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit lassen sich zeitverzögert um circa zehn Jahre, bedingt durch die Auswirkungen des Zusammenbruchs der sozialistischen und kommunistischen Regime der östlichen Nachbarn, seit Beginn des neuen Jahrtausends zunehmend deutlicher ablesen.

Sowohl aufgrund nachfrageseitiger Faktoren, wie lang andauernde Trends zu Ein-Personen-Haushalten, Haushaltsgründungen geburtenstarker Jahrgänge, ungleiche Einkommens- und Vermögensentwicklung, die sich in den vergangenen Jahrzehnten begründen, als auch durch einen Anstieg der Zuwanderung aus der DDR und Osteuropa (1988 bis Mitte 1990 etwa 1.5 Millionen Zugewanderte) bei gleichzeitig etwa konstantem Wohnungsbestand wird Ende der 1980er Jahre offensichtlich, dass der Wohnungsmarkt keine Angebotsreserven bereit hält. So

⁶¹ ebd., S. 59

⁶² Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus. Hamburg 1994, S. 118

⁶³ vgl. u.a. Wesel, Uwe: Die Bedeutung des Mietrechts in der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Festvortrag anlässlich des Deutschen Mietgerichtstags. Dortmund 2004

⁶⁴ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

sieht sich der Staat zu einem verstärkten Engagement in den Wohnungsbau veranlasst, vor allem in Form verbesserter Abschreibungsmöglichkeiten für Mietwohnungen, einer höheren Förderung der Eigentumbildung und durch den Wiedereinstieg des Bundes in den sozialen Wohnungsbau. Hieraus können erhebliche Neubaueffekte erzielt werden, von denen vorrangig die oberen und mittleren Einkommensgruppen profitieren. Im unteren Preissegment hingegen können Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit lediglich zum Teil abgebaut werden, wobei speziell junge Familien, Alleinerziehende, Alleinstehende, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger sowie Ausländer von diesen Versorgungsproblemen betroffen sind. 1999 sind in Deutschland weiterhin etwa eine Millionen Menschen wohnungslos⁶⁵.

Mit der Einführung der so genannten vereinbarten Förderung 1989, die verpflichtende Mietpreis- und Belegungsbindungen im sozialen Mietwohnungsbau erheblich reduziert, findet die deregulierende Förderpolitik ihre Fortsetzung und Ausweitung. Fünf Jahre später (1994) eröffnet die, im Rahmen des II. WoBauFördG installierte, einkommensabhängige Förderung im sozialen Mietwohnungsbau den Ländern die Möglichkeit, die Höhe der Förderung an das Einkommen des Mieterhaushaltes zu koppeln.

1996 wird die Eigentumsförderung auf die Eigenheimzulage als einkommensneutrale Festbetragsförderung (mit Zuschlägen für Kinder und bei Erreichen ökologischer Standards) umgestellt. Hiervon profitieren wiederum hauptsächlich mittlere Einkommensbezieher.⁶⁶

Die für die Analyse des institutionellen Regimes der Ressource Wohnungsbestand Entwicklungen in den Bereichen Energie (Strom, Heizung), Wasser werden an dieser Stelle nicht näher beleuchtet. Wie einleitend festgestellt, skizziert dieses Kapitel lediglich die Geschichte des weitläufigen Feldes der Wohnungspolitik. Auf die verschiedenen Regulierungen, die die *Güter und Dienstleistungen* abseits der Wohnnutzung betreffen, wird in den entsprechenden Fallstudienkapiteln näher eingegangen. Die Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen und –maßnahmen werden sowohl dort als auch im Kapitel zur aktuellen Situation und möglichen Szenarien analysiert.

6.1.14 2001-heute: Neuorientierung der Wohnungsförderpolitik durch das WoFG

Mit der Förderung Bedürftiger anstelle breiter Schichten der Bevölkerung wird in der Wohnungsförderpolitik ein Paradigmenwechsel vollzogen. Insgesamt verengt sich der Handlungsspielraum der Politik durch die zunehmende Verflechtung mit der ökonomischen Entwicklung. Die Deregulierung unterwirft hierbei die wohnungspolitischen Instrumente vermehrt unbeständigen Marktmechanismen. Insbesondere seit der Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes ist für die ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft eine Tendenz zur Erhöhung der Renditen, der Konzentration und der Internationalisierung festzustellen.

Komplexes oder integriertes Regime?

Haben die jüngeren Entwicklungen im gesetzlichen und rechtlichen Rahmen neben dem Ausmaß auch die Kohärenz im institutionellen Regime maßgeblich verändert?

Ist die Abstimmung der Regulierungen durch die Privatisierungs- und Deregulierungsbestrebungen weniger kohärent als noch vor 15 Jahren?

Mittels der Fallstudien wird versucht, die Entwicklung der letzten Jahre nachzuvollziehen, um eine qualitative Bewertung des Regimes abzugeben.

⁶⁵ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

⁶⁶ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

Nachdem die Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund Ende der 1990er Jahre auf 450 Mio. DM, im Miet- und Eigentumsbereich reduziert wurde und damit der relative Anteil der Länder weiter wuchs, richtet der Fokus auf die Eigentumsförderung, deren jährliches Fördervolumen etwa 22 Mrd. DM beträgt. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ wird seit 1998 erstmals die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung von Bewohneraktivitäten in benachteiligten Stadtteilen anerkannt und mit 100 Mio. DM gefördert.⁶⁷

Das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung, kurz Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), 2001 beendet nach 45 Jahren die Periode des II. WoBauG. Dieser Paradigmenwechsel bedeutet die Abkehr von der Sicherstellung der Wohnungsversorgung „breiter Bevölkerungskreise“, die bereits seit dem I. WoBauG von 1950 Ziel der Förderung war, hin zur Basisversorgung „Bedürftiger“. Darüber hinaus verliert der Wohnungsneubau seine vorrangige Stellung und der Bestand wird gleichberechtigt zum Neubau in die Versorgungsziele und Förderung (Erwerb von Bestandswohnungen und Belegungsbindungen im Wohnungsbestand sowie Modernisierungen im Bestand) aufgenommen.

Bereits vor Verabschiedung des WoFG, seit Ende der 1990er Jahre, rücken die Wohnungsbestände und deren Bewirtschaftung ins Zentrum politischer Debatten und der Aktivitäten der Wohnungsgesellschaften. Zu gleicher Zeit werden einerseits die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung (langfristige Perspektive) gefordert und andererseits die öffentlichen/kommunalen Bestände zur Sanierung der kommunalen Haushalte privatisiert. Die prekäre Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden verstärkt den ökonomischen Druck auf die Unternehmen als Bestandseigentümer – etwa höhere Renditen zu erwirtschaften, Mieterprivatisierungen zu forcieren, den Personalschlüssel zu reduzieren etc. – während sie weiterhin dem sozialen Versorgungsauftrag nachkommen sollen; gleichzeitig beschleunigen die Haushaltsdefizite den Verkauf öffentlich kontrollierter Wohnungsbestände. In der Konsequenz bedeutet der Verkauf, neben der Möglichkeit einmalig durch den Erlös die Haushaltslage zu verbessern, einen Verlust von kommunalen Belegungsrechten und einen weitreichenden Einflussverlust auf verschiedenen Ebenen der kommunalen, aber auch regionalen Politik. Die Steuerungsmöglichkeiten u.a. in der Bewirtschaftung der Bestände wie auch der Stadtentwicklungspolitik, mit einem wohnungswirtschaftlichen Partner im „Konzern Stadt“, werden durch eine Veräußerung ganzer Unternehmen deutlich reduziert.

Angesichts qualitativer Unterschiede muss auf die verschiedenen Formen von Privatisierungen von Beständen hingewiesen werden, denn einerseits wird die Privatisierung als Verkauf an individuelle Nutzer und andererseits als Verkauf ganzer Bestände an zumeist kapitalmarktorientierter Akteure thematisiert. Während die Erlöse aus dem Verkauf ganzer Bestände den Gesellschaftseigentümern, und damit in der Regel den Kommunen und/oder Ländern, zu Gute kommen und damit der finanziellen Notlage der Länder und Kommunen geschuldet sind, dienen die Verkäufe einzelner Wohnungen, den sogenannten Mieterprivatisierungen, der Kapitalbeschaffung der Gesellschaften.

⁶⁷ Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003

6.2 Fokusgebiete

Zur Veranschaulichung der Korrelation und wechselseitigen Abhängigkeit von institutionellem Regime und Bewirtschaftungsstrategien als Nutzung der Ressource Wohnbaubestand sollen maßgebliche Regulierungen der Wohnungspolitik und ihr Einfluss auf den Wohnbaubestand erläutert werden. In Bezug auf den generellen Einfluss der öffentlichen Hand auf den Wohnungsmarkt zielen Ausführungen von Kobler⁶⁸ zum Staat und Eigentumsrechten auf die Abhängigkeit der Nutzungssituation vom institutionellen Rahmen.

6.2.1 Wohnungsgemeinnützigkeit

Neben den Ausführungen zu den historischen Wurzeln der Wohnungsgemeinnützigkeit in der Mitte des 19. Jahrhunderts und der rechtlichen Verankerung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts soll die Bedeutung der rechtlichen Sonderstellung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen kurz umrissen werden.

Der Begriff „gemeinnützige Wohnungsunternehmen“ wird erstmals in der „Verordnung über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ vom 1. Dezember 1930 festgelegt. Die bis 1990 gültige Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen, kurz Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz (WGG) vom 29.2.1940 sowie die hierzu ergangene Durchführungsverordnung zum WGG (WGGDV) vom 23.7.1949 (mehrfach geändert). Ein Wohnungsunternehmen darf die Bezeichnung „gemeinnützig“ nur tragen, wenn es gemäß dem WGG anerkannt ist. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind durch die Befreiung von der Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer steuerrechtlich begünstigt. Allerdings unterliegen die Unternehmen im Gegenzug gemäß WGG bestimmten Verhaltens-, Vermögens- und Zweckbindungen, im Wesentlichen: (1) Gewinnverzicht: Orientierung an der Kostendeckung und Verzicht der Gewinnmaximierung (Kostendeckungsprinzip, auf einen Gewinn wird nicht verzichtet); (2) Abstellung auf Bedürftige: hierin liegt der historische Ansatzpunkt; (3) Bauverpflichtung: Im Gegensatz zu einem freien Wohnungsunternehmen ist ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen rechtlich dazu verpflichtet, laufend im Sinne einer volkswirtschaftlichen Bedarfsdeckungswirtschaft Wohnungen zu erstellen; (4) Zweckbindung der Mittel: Ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen kann, im Gegensatz zu einem privaten Bauherr oder einem freien Wohnungsunternehmen, nicht frei über sein Vermögen und seine Mittel verfügen. Die unbeschränkte Zweckbindung der Mittel bzw. des Vermögens (insbesondere der stillen Reserven) macht aus den Kapitaleinlagen praktisch ein Stiftungsvermögen⁶⁹ und ist eine Ergänzung des Kostendeckungsprinzips.⁷⁰

⁶⁸ Kobler, Markus: Der Staat und die Eigentumsrechte: Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung. Tübingen 2000
Kobler resümiert, „dass als Institutionen generell die gesellschaftlichen Regeln bezeichnet werden, welche die Menschen miteinander verbinden und ihr Zusammenleben koordinieren. [...] Die für die Märkte relevanten Regeln sind ökonomische Institutionen oder Eigentumsrechte. Damit ist das ‚Bündel an Rechten‘ (Kontroll- und Ertragsrechte) gemeint, das mit dem Eigentum an einer Sache verbunden ist. Sofern diese Rechte gegenüber allen gültig sind, werden sie als absolute Eigentumsrechte bezeichnet. Von relativen Eigentumsrechten ist die Rede, falls sie nur für die in ein Vertragsverhältnis involvierten Parteien gelten. [...] Die Eigentumsrechte stammen entweder aus dem allgemeinen institutionellen Rahmen (Eigentums- und Vertragsrecht) oder aus den individuellen institutionellen Vereinbarungen (explizite Verträge), wobei das Schaffen solcher Vereinbarungen Markttransaktionskosten verursacht.“

Der Staat ist dann als stark oder mächtig zu bezeichnen, wenn er genügend Ressourcen hat, um effiziente Eigentumsrechte schaffen und durchsetzen zu können. Er ist umso mächtiger, je geringer seine Opportunitätskosten sind, effiziente Eigentumsrechte zu ‚produzieren‘, und je größer die Opportunitätskosten der Staatsangehörigen sind, sich dem zu widersetzen. [...] Je geringer die Qualität der politischen Institutionen, je weniger weit zeitlich betrachtet die politische Unabhängigkeit zurückliegt, je ungleicher die Einkommens- und Vermögensverteilung, je stärker die ethnische Fragmentierung, je kleiner und gleichzeitig je weniger dicht besiedelt das Land und je schlechter die Qualität der Infrastruktur sind, um so höher sind *ceteris paribus* die politischen Transaktionskosten und um so kleiner ist letztlich die staatliche Macht.

Von einer wirksamen Bindung des Staates an den institutionellen Rahmen kann dann gesprochen werden, falls die Opportunitätskosten der Regeleinhaltung kleiner als die der Regelverletzung sind. Ist dies nicht der Fall, sind die Eigentumsrechte nicht effizient.“

⁶⁹ Grosskopf, Werner (Hrsg.): Wohnungsgenossenschaften zwischen Markt und Staat. Stuttgart 1996

⁷⁰ Jenkis, Helmut: Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Bonn, Hamburg 1973, S. 13ff

Mit der Aufhebung des WGG werden die gesetzlich verordneten Einschränkungen der Geschäftstätigkeit – Einschränkung der Eigentumsrechte – gestrichen und die nunmehr steuerpflichtigen Kapitalgesellschaften werden formal zu freien Wohnungsunternehmen. Darüber hinaus werden nach Aufhebung des WGG 1990 zahlreiche Bindungen des WGG in die Gesellschaftsverträge der Wohnungsunternehmen integriert, wohingegen vor der Aufhebung ein Verweis in diesen auf das Gesetz genügte, um den rechtlichen Rahmen der Unternehmenspolitik einzugrenzen.

Der Paradigmenwechsel durch qualitative Veränderung der bundesweiten Rechtsgrundlage für die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen erlaubt den Gesellschaftern der Unternehmen, deren Rahmen für die Unternehmenspolitik zu justieren. In den vergangenen über 15 Jahren werden die Gesellschaftsverträge der Wohnungsunternehmen teilweise mehrfach geändert⁷¹, um sie neuen Rahmenbedingungen oder einer geänderten politischen Zielrichtung der Gesellschafter anzupassen.⁷²

Auf der Ebene des institutionellen Regimes ist die Abschaffung des WGG als ein Paradigmenwechsel zu werten, der Veränderungen auf der Ebene des eigentumsrechtlichen Rahmens bewirkt, die jedoch den gleichzeitigen Umständen geschuldet (Wiedervereinigung Deutschland und dadurch bedingter Konjunkturschub etc) teilweise erst Jahre später offenkundig werden und bestimmte aktuelle Entwicklungen begünstigen oder schlichtweg überhaupt ermöglichen (Zwang zu höherer Gewinnausschüttung, welche zuvor gesetzlich begrenzt war; Verkauf ganzer Wohnungsunternehmen, um mit dem Erlös öffentliche Haushalte zu ‚sanieren‘).

Die Literatur diskutiert vor und nach Aufhebung des WGG die Abschaffung der rechtlichen Sonderstellung kontrovers. Aus heutiger Perspektive erscheint indes der rechtliche Rahmen durch die Wohnungsgemeinnützigkeit (etwa durch die Beschränkung der Gewinnausschüttung) ein adäquates Instrument zur Lösung der Wohnungsnot gewesen zu sein, der solide Bestände hat entstehen lassen, wobei die Bestandseigentümer eine Geschäftspolitik betrieben, die nach damaligen und heutigen Maßstäben als nachhaltig zu bewerten ist. Als problematisch ist der Zwang, Neubau zu betreiben, anzusehen, der sich indes durch Anpassung des Gesetzes, es bestand über fünfzig Jahre nahezu unverändert in der Formulierung von 1940 (!), hätte anpassen lassen können, etwa durch eine Verpflichtung Rücklagen für bestandserhaltende Maßnahmen (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) zu bilden und diese auch entsprechend aufzuwenden.

Die Problematik ergibt sich nunmehr aus einem Zusammenspiel verschiedener Veränderungen auf der gesetzlichen und rechtlichen Ebene im institutionellen Regime, von denen die Abschaffung des WGG als Maßnahme der Deregulierung einen entscheidenden Anteil hat, die die heutige Situation in Richtung einer nicht-nachhaltigen Entwicklung befördern.

Während das WGG für alle, als gemeinnützig anerkannten, Wohnungsunternehmen Gültigkeit besaß, solange es vom Gesetzgeber nicht geändert oder abgeschafft wurde, sind die in Gesellschaftsverträge integrierten Bedingungen und Inhalte ‚jederzeit‘ auf Beschluss der Gesellschafterversammlung und ggf. durch Bestätigung des Aufsichtsrats (als Kontrollorgan der Gesellschaft) der Gesellschaft aus den Verträgen zu löschen. Im Fall der ehemals gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, deren Gesellschafter häufig die öffentliche Hand, beispiels-

⁷¹ Der Gesellschaftsvertrag der Volkswohnung in Karlsruhe wird etwa 1981, noch zur Zeit der Gültigkeit des WGG, 1989, vorbereitend für die neue Rechtslage nach 1989 sowie 2004 geändert. Nach Angaben der Geschäftsleitung des Unternehmens ist eine baldige Aktualisierung des Vertrages mit der Kommune als Gesellschafter wahrscheinlich. Der Gesellschaftsvertrag der Nassauischen Heimstätte wird 1991 der neuen Rechtssituation angepasst, seitdem jedoch nicht wieder.

⁷² Tabelle 2.1 zeigt, welche Änderungen in den Gesellschaftsverträgen der letzten 25 Jahre bei den beiden Kooperationspartnern Volkswohnung und Nassauische Heimstätte vorgenommen werden und auf welcher rechtlichen und gesetzlichen Grundlage diese fußen.

weise die Kommune, ist, bedeutet dies, dass etwa die Forderung nach höherer Dividendenaus-schüttung erhoben werden kann, falls keine Beschränkung per Vertrag geregelt ist.

Der Verkauf der Wohnungsunternehmen und ihrer Bestände an private Investoren wäre ohne Aufhebung des WGG überdies unwahrscheinlich gewesen, da die oben beschriebenen, den Unternehmen aufgetragenen, Bedingungen, ob der fehlenden Möglichkeit, kurzfristige hohe Renditeerwartungen der neuen Unternehmenseigner erfüllen zu können oder aufgrund des Zwangs die erwirtschafteten Mittel wohnungswirtschaftlich aufzuwenden, die Attraktivität des Kaufs deutlich schmälerten.

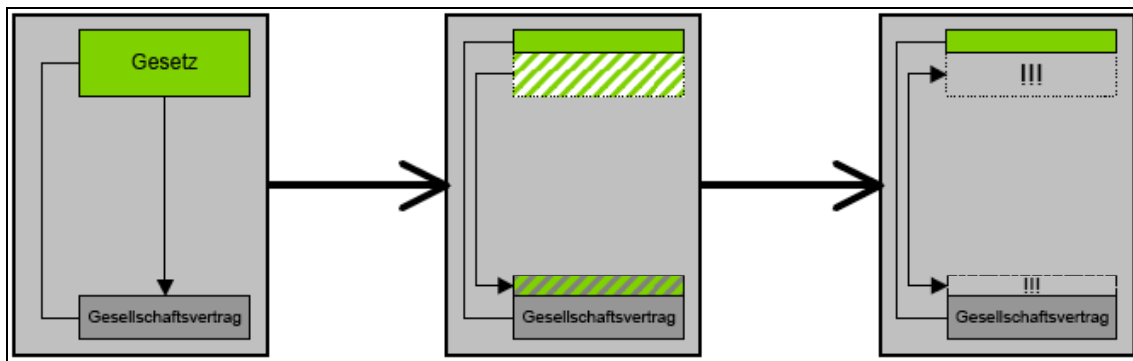


Abb. 6.3: Qualitativer Wandel im Regime: 1. Referenz Gesetz-Gesellschaftsvertrag (GV), 2. Integration der Bedingungen aus dem Gesetz in den GV, 3. Möglicher Streichung der Elemente aus den GV während diese auch gesetzlich nicht mehr geregelt sind.

Eine Diskussion der konkreten Veränderungen in den Gesellschaftsverträgen und Unternehmensleitlinien wird im Zuge der Analyse der Güter und Dienstleistungen der Fallstudien in den entsprechenden Kapiteln geführt und ist über Tabelle 2.1 für die Unternehmen Volkswohnung und Nassauische Heimstätte nachzuvollziehen.

6.2.2 Das wohnungspolitische Instrumentarium

Neben der prominenten Regulierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) als klarer insbesondere steuerrechtliches Instrument mit weitreichenden Bindungen für den Bestandseigentümer soll die Darstellung des wohnungspolitischen Instrumentariums einen Überblick über die unterschiedlichen Regulierungen bieten. Die Systematik der GEWOS (Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH), als Urheberin der Übersicht, basiert auf der direkten und indirekten Förderung, wobei der Aufbau im Weiteren den rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und steuerrechtlichen Instrumenten folgt.⁷³ Zu den Regulierungen, die den Wohnungsbestand betreffen, zählen u.a. das Mietrecht, die Steuergesetzgebung, das Bau- und Bodenrecht, das Baugesetzbuch inklusive Flächennutzungsplan und Bebauungsplan (eingegrenzte Planungshoheit der Gemeinden), die Objektförderung (sozialer Wohnungsbau), die Subjektförderung (Wohngeld) sowie die Belegungsrechte der öffentlichen Hand.

⁷³ Jenkis, Helmut (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 88

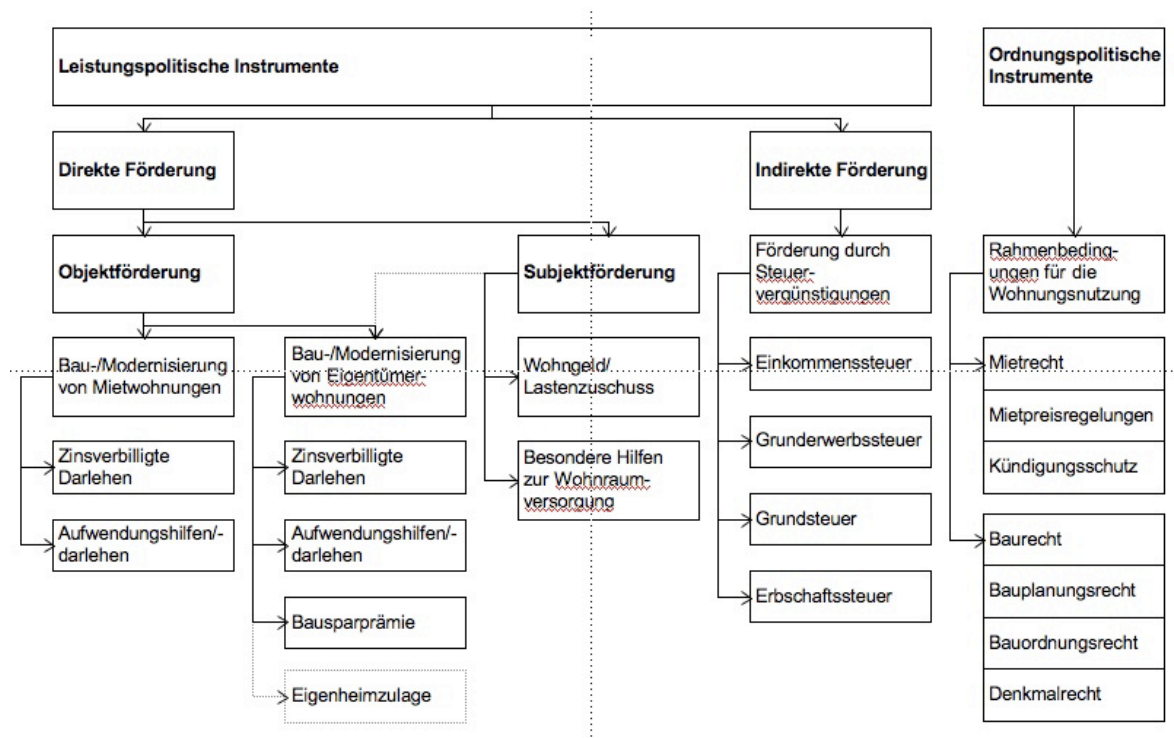


Abb. 6.4: Das wohnungspolitische Instrumentarium (Quelle: GEWOS)⁷⁴

Mitte der 1990er Jahre analysiert eine Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung die deutsche Wohnungspolitik und erarbeitete Vorschläge verschiedener Reformen, auf die an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden soll.⁷⁵

Im Bereich der Wohnungspolitik stellt die Kommission als staatliche Eingriffe heraus:

- den Sozialen Wohnungsbau (das Bauen mittels Subventionen);
- das Mietrecht, in seinen zwei Bestandteilen: gesetzlicher Kündigungsschutz und Miethöhe-recht (größtenteils ein Kündigungsschutzfolgenrecht, welches einen deutlichen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellt);
- die gravierende Beschränkung der Rechte der Eigentümer auf eigene Nutzung und auf Verän-derung der ihm gehörenden Sache;
- das Baurecht mit Baugeboten, Modernisierungsgeboten und Erhaltungssatzungen;
- Zweckentfremdungsverordnungen als Reaktion auf den Wohnungsmangel;
- Sicherungsgesetze der Länder.

Die folgenden Angaben aus dem Bericht der Kommission dienen dem Verständnis der Zu-ständig- und Abhängigkeiten der vershienen Gebietskörperschaften.⁷⁶

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Woh-nungspolitik erstreckt sich auf verfassungsrechtliche Vorgaben sowie die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auch unter dem Gesichtspunkt ökonomi-scher Effizienz und verfassungspolitischer Zweckmäßigkeit. Im Hinblick auf die verfassungs-rechtlichen Rahmenbedingungen ist nach der föderalen Struktur des GG in Deutschland zwi-schen der (1) Gesetzgebungsverantwortung (-kompetenz), (2) Verwaltungsverantwortung (-zuständigkeit) und (3) Finanzverantwortung zu unterscheiden.

⁷⁴ Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München 1996, S. 89

⁷⁵ Im Auftrag der Bundesregierung verfasst von der Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1995

⁷⁶ Im Auftrag der Bundesregierung verfasst von der Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1995

zu (1):

Die Gesetzgebungskompetenz auf wohnungspolitischem Gebiet liegt grundsätzlich beim Bund. (Art. 74 Nr. 1 GG: Mietrecht; Art. 74 Nr. 18 GG: Wohnungswesen einschließlich Förderung des Wohnungsbaus, Bodenrecht einschließlich Erschließungs- und Erschließungsbeitragsrecht; Art. 105 II GG: Steuerrecht). Es handelt sich in der Regel um konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, nach der die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht. Der Bereich des Kommunalrechts, soweit es wohnungspolitisch relevant ist (kommunaler Finanzausgleich, kommunales Abgabenrecht, kommunale Belegungsrechte etc.) fällt demgegenüber grundsätzlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 30, 70 GG).

zu (2):

Die Verwaltungszuständigkeit in der Wohnungspolitik liegt prinzipiell bei den Ländern. Dies gilt sowohl für die Ausführung von Bundesgesetzen (Art. 83 GG) wie für die Ausführung von Landesgesetzen und der gesetzefreien Verwaltung (Art. 30 GG.). Länderverwaltung meint dabei auch die Verwaltung durch Gemeinden und Gemeindeverbände, die als öffentlich-rechtliche Träger von Zuständigkeiten ausschließlich dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind. Im Verhältnis zu ihrem Land kommt den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung zu (siehe Art. 28 II GG: garantiertes verfassungsmäßiges Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln). Die Gemeindeordnungen der Länder sehen daher vor, dass den Gemeinden auf ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlicher Aufgaben zusteht, sofern nicht Bundes- oder Landesgesetze eine andere Zuständigkeit vorsehen, wie etwa Art. 6 BayGO: sog. Allseitigkeit oder Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises.

zu (3):

Aus der Zuständigkeit für die Verwaltung einer öffentlichen Aufgabe folgt nach dem sog. Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a I GG die Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Aufgabe. Die Finanzierung wohnungspolitischer Aufgaben ist also grundsätzlich Länder- oder Gemeindesache. Abweichend von diesem Grundsatz hat der Bund die Möglichkeit, Länderaufgaben teilweise mitzufinanzieren, wobei nach „Geldleistungsgesetzen“ (Art. 104 a III GG) und „Investitionshilfen“ (Art. 104 a IV GG) differenziert werden kann. Davon zu unterscheiden ist die Verantwortung des Bundes für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen, bei der Gestaltung des Länderfinanzausgleiches und des kommunalen Finanzausgleiches.

6.2.3 Förderung (leistungspolitische Instrumente)

Zur Verdeutlichung der verschiedenen Marktsegmente im deutschen Wohnungsmarkt wird auf die Unterschiede zwischen sozialem, steuerbegünstigtem und frei finanziertem Wohnungsbau verwiesen.⁷⁷

Marktsegment	Sozialer Wohnungsbau ⁷⁸	Steuerbegünstigter Wohnungsbau	Frei finanziert Wohnungsbau
--------------	---	--------------------------------	-----------------------------

⁷⁷ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004, S. 174ff

⁷⁸ Der steuerbegünstigte Wohnungsbau wurde mit einem Erlass der Grundsteuer für die Dauer von 10 Jahren subventioniert. Voraussetzung war, dass bestimmte Wohnflächenobergrenzen nicht überschritten wurden (rund 120% der Grenzen im Sozialen Wohnungsbau). Als Äquivalent für die Steuerbefreiung galt auch im steuerbegünstigten Wohnungsbau die Kostenmiete als Höchstmiete. Anders als die Sozialwohnungen unterlagen die steuerbegünstigten Wohnungen aber keiner Belegungsbindung, d.h. der Vermieter konnte unter den Mietbewerbern auswählen.

Förderinstrument	<i>Zinssubventionierte Baudarlehen, Aufwendungszuschüsse</i>	<i>Grundsteuervergünstigungen</i>	<i>Indirekte steuerliche Förderung</i>
Beschränkungen der unternehmerischen Freiheit	<i>Preisbindungen und Belegungsbindungen</i>	<i>nur Preisbindungen</i>	<i>Keine</i>

Tab. 1: Unterschiede zwischen sozialem, steuerbegünstigtem und frei finanzierten Wohnungsbau⁷⁹

Nachdem der Staat in den Nachkriegsjahren aufgrund eines unzureichenden privaten Kapitalmarkts massiv in den Wohnungsneubau investierte, sinkt der Anteil der öffentlichen Mittel an den gesamten Wohnungsbauinvestitionen im Jahr 1956 auf etwa 27 Prozent. Die Richtlinien für die Wohnungsförderung werden abhängig vom Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. Auch die Höhe der Förderung variiert je nach Bundesland.

Prinzipiell lassen sich fünf grundsätzliche Möglichkeiten von Subventionen in der Wohnungswirtschaft unterscheiden.⁸⁰ 1. Subventionen in Form von Einnahmeverzichten der öffentlichen Hand: hierzu zählen Steuervergünstigungen durch Steuerbefreiungen, -ermäßigungen und -stundungen, eine teilweise und gänzliche Befreiung von Gebühren sowie eine Umwandlung und ein Erlass von Abgabeschulden; 2. Öffentliche Bürgschaften; 3. Mietsubventionen; 4. Subventionierung der Kapitallasten: dies sind Zinssubventionen und Annuitätsbeihilfen; 5. Kapitalsubventionen: Aufwands-)Darlehen und (Aufwands-)Zuschüsse (Aufwandssubvention, degressive Aufwandsförderung). Während zinsverbilligte Darlehen das Kapital, das der Bauherr für seine Baufinanzierung benötigt, direkt subventionieren, unterstützt die öffentliche Hand den Bauherrn, der sein Kapital selber aufbringen muss, mittels Aufwandszuschüssen bei Zins und Tilgung.

1950	Erstes Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG)
Phase des II. WoBauG	
1956	Zweites Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) Kostenmiete Einkommensgrenzen
1966	Zweiter Förderweg geringere Förderintensität höhere Einkommensgrenzen Höchstdurchschnittsmieten
1989	Vereinbarte Förderung
1994	Wohnungsbauförderungsgesetz (WoBauFördG) Einkommensorientierte Förderung
1997	Entwurf eines Wohnungsgesetzbuches Konzentration der Förderung auf einkommensschwache Gruppen Aufgabe der Kostenmiete vereinbarte Förderung als Regelförderung
Paradigmenwechsel mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts	
2001	Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) Rahmengesetz: Kompetenzerweiterung der Länder Aufgabe der Kostenmiete Wohnungsbauförderung 1950 - 2001Zielgruppe: Haushalte, "die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können" Bestandsorientierung der Förderung

Tab. 2: Wohnungsbauförderung in Deutschland (1950 – 2001)⁸¹

⁷⁹ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München 2004, S. 175

⁸⁰ Böhme, Werner: Darstellung und Entwicklung des Subventionsverfahrens in der Wohnungswirtschaft. Kritik und Möglichkeiten der Umwandlung in ein einheitliches Subventionssystem. Münster 1960

⁸¹ <http://www.wowi.de/foerderung.html#7839>, besucht am 07.12.06

6.2.4 Sozialer Wohnungsbau

Bevor in Deutschland 2001 das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) verabschiedet wird, richtete sich die Wohnungsbauförderung nach dem mehrfach überarbeiteten zweiten Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) von 1956. Die folgenden Angaben beziehen sich auf diesen Zeitraum.

Der soziale Wohnungsbau als Objektförderung zählt zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wohnungswesen einschließlich der Förderung des Wohnungsbaus über das zweite Wohnungsbaugesetz. Hierzu §1 I des II. WoBauG: „Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern.“ Des Weiteren hat der Bund im sozialen Wohnungsbau von der Finanzierungskompetenz des Art. 104 a IV GG Gebrauch gemacht, um die Finanzierungsaufgabe der Länder nach dem II. WoBauG mit zu tragen.

Die Arten der Förderung wurden wie folgt unterschieden:

Erster Förderweg: Vergabe von öffentlichen Mitteln zum Bau von Wohnungen nach einem vom Gesetzgeber vorgegebenen Fördersystem gemäß §§ 5, 6, 25-72 II. WoBauG.

Zweiter Förderweg: Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen des Investors gemäß §§ 88-88 c II. WoBauG, wobei das Fördersystem wiederum gesetzlich konditioniert ist.

Dritter Förderweg: Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen des Investors, wobei das Nähere über die Förderung und die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen durch Vereinbarung bestimmt wird; § 88 d II. WoBauG.

Im Gegensatz zum frei finanzierten Wohnungsbau gilt im sozialen Wohnungsbau das Prinzip der Kostenmiete, wobei sich diese, nach der zweiten Berechnungsverordnung, aus sämtlichen Kapitalkosten (Eigen- und Fremdkapital) und Bewirtschaftungskosten (Abschreibung, Verwaltung, Instandhaltung etc.) zusammensetzt. Die Kostenmiete bildet somit die Obergrenze dessen, was der mit öffentlichen Mitteln subventionierte Bauherr von seinen Mietern verlangen darf. Sofern die Kostenmiete für einkommensschwache Mieter zu hoch ist, fördert der Staat die Differenz zwischen Kostenmiete und dem vom entsprechenden Bewohner zu zahlenden Mietzins durch den so genannten Härteausgleich.

Grundlegender Paradigmenwechsel

Mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, durch welches bestehende Rechtsnormen geändert und neu geschaffen werden, vollzieht sich ein klarer Paradigmenwechsel innerhalb der Förderpolitik in Deutschland zum Jahresbeginn 2002. Neben der Verabschiedung des neuen Wohnraumförderungsgesetzes wurden zahlreiche Rechtsnormen geändert⁸². Nachfolgend die Inhaltsübersicht des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts⁸³:

Art. 1	Wohnraumförderungsgesetz
Art. 2	Aufhebung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes
Art. 3	Aufhebung des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland
Art. 4	Aufhebung des Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetzes
Art. 5	Aufhebung der Ablösungsverordnung
Art. 6	Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes
Art. 7	Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
Art. 8	Änderung der Zweiten Berechnungsverordnung
Art. 9	Änderung der Neubaumietenverordnung
Art. 10	Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes
Art. 11	Änderung des Baugesetzbuchs

⁸² http://www.rechtliches.de/info_Gesetz_zur_Reform_des_Wohnungsbaurechts.html, besucht am 01.12.2006

⁸³ <http://www.sidiblume.de/info-rom/bgbl/2001s2376.htm#art28>

Art. 12	Änderung des Bundessozialhilfegesetzes
Art. 13	Änderung des Gesetzes zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt
Art. 14	Änderung des Bundeskleingartengesetzes
Art. 15	Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs
Art. 15a	Änderung des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen
Art. 16	Änderung des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsvermittlung
Art. 17	Änderung des Wohngeldgesetzes
Art. 17a	Änderung des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze
Art. 18	Änderung der Wohngeldverordnung
Art. 19	Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
Art. 20	Änderung des Bewertungsgesetzes
Art. 21	Änderung des Einkommensteuergesetzes
Art. 22	Änderung des Bundesversorgungsgesetzes
Art. 23	Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung –
Art. 24	Änderung des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung
Art. 25	Änderung der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
Art. 26	Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang
Art. 27	Neubekanntmachung
Art. 28	Inkrafttreten

6.2.5 Mietrecht, Bau- und Bodenrecht (ordnungspolitische Instrumente)

Eekhoff⁸⁴ bezeichnet das Mietrecht (zutreffend) als „Angelpunkt der Wohnungspolitik“. Die Bedeutung des Mietrechts veranschaulicht die Tatsache, dass knapp 60% der Haushalte in Deutschland zur Miete wohnen und etwa 85% aller Mietwohnungen dem allgemeinen Mietrecht unterliegen, also nicht mietpreisgebunden sind.

Das Mietrecht knüpft an die besonderen Merkmale des Wohnungsmarktes und des Gutes Wohnung an. Der Mieter ist gezwungen eine Wohnung zu haben (sofern es nicht Eigentümer werden kann), da die Alternative des Konsumverzichts bei diesem Gut nicht möglich ist. In der existentiellen Bedeutung der Wohnung für ein menschenwürdiges Leben und der stark begrenzten Substituierbarkeit des Wohnkonsums liegt die „grundsätzliche Marktunterlegenheit der Nachfrager gegenüber den Anbietern auf dem Wohnungsmarkt begründet“⁸⁵. Die zwei zentralen und sich gegenseitig ergänzenden Bereiche des Mietrechts sind die Vorschriften zur Regulierung der Miethöhe und zum Kündigungsschutz.

Mit Bezug auf die Einschränkung der Handlungsfreiheit der Akteure auf der Anbieterseite (Bereitsteller, Eigentümer der Wohnungsbestände) ist festzuhalten, dass das deutsche Mietrecht in seinen zwei Kernbereichen – Regulierung der Miethöhe und des Kündigungsschutzes der Mieter – für die ehemals gemeinnützigen (u.a. auch kommunalen und industrieverbundenen) Wohnungsgesellschaften weniger als besondere Einschränkung bzw. Behinderung wirkte und wirkt als bei freien Wohnungsunternehmen und privaten Anbietern. Die ehemals gemeinnützigen Unternehmen verfolgten und arbeiten größtenteils weiterhin gemäß ihrem sozialpolitischen Auftrag, nach gleichen oder vergleichbaren Statuten wie zu Zeiten des WGG (siehe Gesellschaftsverträge und Unternehmensleitlinien), deren Intentionen sich mit denen des Mietrechts häufig deckten oder über diese hinaus reichten.

Die Entwicklung des deutschen Mietrechts ist nicht kontinuierlich oder linear verlaufen, stattdessen wechselten sich Phasen der Verschärfung sowie der Liberalisierung miteinander ab.⁸⁶ Nach einer Phase der Wohnungszwangswirtschaft während des NS-Regimes und auch noch in der direkten Nachkriegszeit kennzeichnen kontinuierliche Liberalisierungsschritte zum Abbau der Wohnungszwangswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland die Entwicklung bis 1970 (Phase I: Überführung der Wohnungsmärkte in die Soziale Marktwirtschaft). Während für frei finanzierte Neubauwohnungen bereits 1950 wieder Marktmieten zugelassen wer-

⁸⁴ Eekhoff, Johann: Wohnungspolitik. Tübingen 1993, S. 14

⁸⁵ Wölling, Angelika: Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand. München, Wien 1991, S. 139

⁸⁶ Kofner, Stefan: Die historische Entwicklung des Mietrechts. 1996-2004, http://www.wowi.de/info/history/mieten/mietgesetzentwicklung_1950-1995.htm, aufgesucht am 07.12.06

den, zieht sich der Abbau der Preisbindungen für die Altbauwohnungen bis in die 1970er Jahre hin, was eine Spaltung der Märkte für lange Zeit zur Folge hat. Mit dem „Abbaugesetz“ von 1960 wird im Grundsatz ein freies Kündigungsrecht geschaffen, wobei Kündigungen immer dann durchzusetzen sind, sofern der Mieter sich nicht auf eine besondere Härte berufen kann. Damit ist den Vermietern die Möglichkeit gegeben, Mietzinserhöhungen mittels Änderungskündigungen durchzusetzen. Um die Optionen der Vermieter einzuschränken, wird in der Folge das Vergleichsmietensystem eingeführt. Das deutsche Mietrecht mit diesem Schritt in den 1970er Jahren grundlegend reformiert (Phase II). Die Vergleichsmiete ist eine nach bestimmten Vorschriften zu ermittelnde marktorientierte Referenzmiete für Mieterhöhungen im Bestand. Im Zusammenhang mit ihrer Einführung wird das freie Kündigungsrecht der Vermieter wieder abgeschafft. Die Reform des Kündigungsrechts greift auf die Konstruktion des „Änderungsgesetzes“ von 1928 zurück. Kündigungen sind fortan nur bei einem berechtigten Interesse des Vermieters zulässig. Der Kündigungsschutz ist somit nicht länger auf die Härtefälle beschränkt. In der praktischen Umsetzung wirkt sich die Vergleichsmiete mietbegrenzend und marktsplattend aus, worauf die Wohnungspolitik mit vielen Ergänzungen und Änderungen des Mietrechts reagiert. Die Gesetzgebung perforiert den einheitlichen marktorientierten Reformschritt des ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes mit zusätzlichen Mietbegrenzungen, systemwidrigen Umlageregelungen und gänzlich neuen Vertragsmodellen (Staffel- und Indexmiete) seit 1974 soweit, dass die Preisordnung des Wohnungsmarktes zu einem planlosen Nebeneinander nicht abgestimmter Regelungen degeneriert ist (Phase III: Vergleichsmiete: Ausweitung des Geltungsbereichs – stete Aufweichung des Prinzips). Obwohl es erscheint, als ob die Wohnungspolitik mit den Wirkungen des Vergleichsmietensystems nicht zufrieden ist, bringt sie nicht die Entschlossenheit für eine grundlegende Revision des Mietrechts auf. Stattdessen folgt die öffentliche Hand mit ihrer Gesetzgebung in Richtung eines zunehmenden Interventionismus. Die Maßnahmen zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des Vergleichsmietensystems auf nicht preisgebundene Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen, auf die ehemals preisgebundenen ostdeutschen Wohnungsbestände, sowie in letzter Zeit auch auf die Bestände des sozialen Wohnungsbaus können daher nur mit Einschränkungen als Schritte zu einer freiheitlicheren Ordnung des Wohnungsmarktes bezeichnet werden.⁸⁷

Phase I: Überführung der Wohnungsmärkte in die Soziale Marktwirtschaft	
1950	<i>Erstes Wohnungsbaugesetz</i> Marktmieten für frei finanzierte Neubauwohnungen
1953	<i>Wohnraumbewirtschaftungsgesetz</i> Zuteilung des Wohnraums nach der persönlichen und volkswirtschaftlichen Dringlichkeit der Wohnbedürfnisse (bspw. Nähe der Arbeitsstätte). Ausnahme des nach der Währungsreform fertig gestellten Wohnraums von der Bewirtschaftung
1955	<i>Erstes Bundesmietengesetz</i> weitere Ausnahmen von der Preisbindung
1960	<i>Abbaugesetz</i> → Stufenweiser Abbau der Wohnungszwangswirtschaft Ende der Wohnraumbewirtschaftung bis 1965 stufenweiser Abbau der Preisbindungen für Altbauwohnungen statt Aufhebungsklage freies Kündigungsrecht des Vermieters (Auslaufen des Mieterschutzgesetzes für 1965 angekündigt) Widerspruchsmöglichkeit des Mieters mit Sozialklausel (§556a BGB) Gericht wägt soziale Härte ab gegen ‚Belange des Vermieters‘ (seit 1967 ‚berechtigtes Interesse‘)
Phase II: Epochaler Eingriff in die Preisbildung: gleiche Mieten für vergleichbare Wohnqualitäten	
1971	Härtefallgrund der Nicht-Beschaffbarkeit angemessenen Ersatzwohnraums in §556a BGB eingefügt <i>Erstes Wohnraumkündigungsschutzgesetz</i> Kündigungsrecht des Vermieters nur bei berechtigtem Interesse (nach Artikel 1 §1 Abs.2, später §564b BGB: Eigenbedarf, angemessene wirtschaftliche Verwertung, Vertragsverletzungen des Mieters) Widerspruch des Mieters mit Sozialklausel möglich ortsübliche Vergleichsmiete wieder in das Preisrecht eingeführt
Phase III: Vergleichsmiete: Ausweitung des Geltungsbereichs - stete Aufweichung des Prinzips	
1974	<i>Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz</i> Regelungen von 1971 als Dauerrecht (Gesetz zur Regelung der Miethöhe MHRG) Angabe von Begründungsmitteln für Mieterhöhungen (nach §2 Abs. 2 MHRG Mietspiegel, Gutachten, drei

⁸⁷ Kofner, Stefan: Die historische Entwicklung des Mietrechts, auf <http://www.wowi.de/mieten.html#7848>, aufgesucht am 09.08.07

	Vergleichswohnungen) Elemente der Kostenmiete eingeführt: Modernisierungszuschlag (nach §3 MHRG mit 14% der Kosten auf die Jahresmiete) und Kapitalkostenumlage (§5 MHRG)
1978	<i>Modernisierungs- und Energiespargesetz</i> Senkung des Modernisierungszuschlags auf 11% (§3 MHRG)
1982	<i>Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen</i> drei Jahre zeitlicher Rückbezug der Vergleichsmiete Zulässigkeit von Staffelveinbarungen (§10 Abs. 2 MHRG) 30%-Kappungsgrenze für Mieterhöhungen im Bestand
1990	<i>Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit</i> Vergleichsmiete für die nicht preisgebundenen Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Unternehmen für diese Wohnungen zeitlich befristet Kappungsgrenzen von jährlich 5% durch Länderverordnungen
	Regelungen und Absichtserklärungen des Einigungsvertrags über die ostdeutschen Mieten §11 in das MHRG eingefügt Marktspaltung: keine Preisbindung für neu errichteten und rekonstruierten Wohnraum Modernisierungszuschlag auch für preisgebundenen Wohnraum Ermächtigung der Bundesregierung zur schrittweisen Anpassung der gebundenen Mieten, zur rascheren Anpassung der Neuvertragsmieten sowie zur Einführung einer Instandsetzungsumlage Absichtserklärung: Überführung aller ostdeutschen Mieten in das Vergleichsmietensystem, Anpassung der preisgebundenen Mieten nur im Rahmen von Einkommenserhöhungen
1991	<i>Erste Grundmietenverordnung für den preisgebundenen ostdeutschen Wohnraum</i> Erhöhung der Grundmieten zum 01.10.1990 Differenzierung nach grundlegenden Ausstattungsmerkmalen sowie nach der Gemeindegröße
1992	<i>Zweite Grundmietenverordnung</i> Erhöhung der ostdeutschen Grundmieten zum 01.01.1993 Differenzierung nach grundlegenden Ausstattungsmerkmalen sowie nach der baulichen Beschaffenheit Instandsetzungsumlage auf freiwilliger Basis
1993	<i>Viertes Mietrechtsänderungsgesetz</i> engere Kappungsgrenzen für Wohnungen bis Baujahr 1980 vier Jahre zeitlicher Rückbezug der Vergleichsmiete Indexmiete eingeführt (§10a MHRG)
1995	Mietenüberleitungsgesetz für den preisgebundenen ostdeutschen Wohnraum Erhöhung der Grundmieten zum 01.08.1995 und zum 01.01.1997 um 15 bzw. 5% Differenzierung nach grundlegenden Ausstattungsmerkmalen, nach der Beschaffenheit sowie nach der Gemeindegröße Wegfall der Preisbindungen zum 01.01.1998 bzw. nach der Übergangsvorschrift zum 01.07.1997 bei Neuabschlüssen Erhöhungsmöglichkeit um weitere 15% Einbeziehung der gebundenen Mieten in die ersten ostdeutschen Mietspiegel Kappung des Modernisierungszuschlags auf drei Mark pro Quadratmeter

Tab. 3: Die historische Entwicklung des Mietrechts in tabellarischer Form⁸⁸

6.2.6 Bau- und Bodenrecht

Das Bau- und Bodenrecht kann differenziert werden in ortsbezogenes Baurecht im Rahmen der Bauleitplanung (nach Art. 28 II GG: Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbänden, die Teil der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder sind) und raumbezogen als Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, wobei das Raumordnungsrecht der Länder Entwicklungsziele vorgibt, die sich in einem fortschreitend enger werdenden „Trichter“ von Planungsvorgaben verdichten und für fortschreitend kleiner werdende Gebietseinheiten bindende Wirkung haben. Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) kann aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 75 Nr. 4 GG) grundsätzlich nur einen legislativen Rahmen geben, den das Raumordnungs- und Planungsrecht der Länder auszufüllen hat. Im ROG werden lediglich einzelne „Grundsätze“ der Raumordnung aufgeführt, die als abstrakte Zielvorgaben oder politische Leitvorstellungen über die Ordnung und Entwicklung von Räumen die Planungstätigkeit der Länder binden, aber nicht vorwegnehmen.^{89,90}

⁸⁸ Kofner, Stefan, Studiengang Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Hochschule für Technik, Wirtschaft und Sozialwesen Zittau/Görlitz

⁸⁹ Kühne-Büning, Lidwina; Nordalm, Volker; Steveling, Lieselotte (Hrsg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Frankfurt a.M. 2005, S. 395 ff

⁹⁰ Brauer, Kerry-U. (Hrsg.): Grundlagen der Immobilienwirtschaft. Wiesbaden 2003, S. 99 ff

6.3 Zur Notwendigkeit der Betrachtung des Wohnungsbestands aus ressourcen-ökonomischer Sicht

Die Bedeutung des Wohnbaubestands und dessen Werterhaltung allein aus rein ökonomischen Gesichtspunkten verdeutlicht dessen Anteil am gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögen in Deutschland, welcher 2005 mit 3.428 Mrd. Euro die Hälfte beträgt.

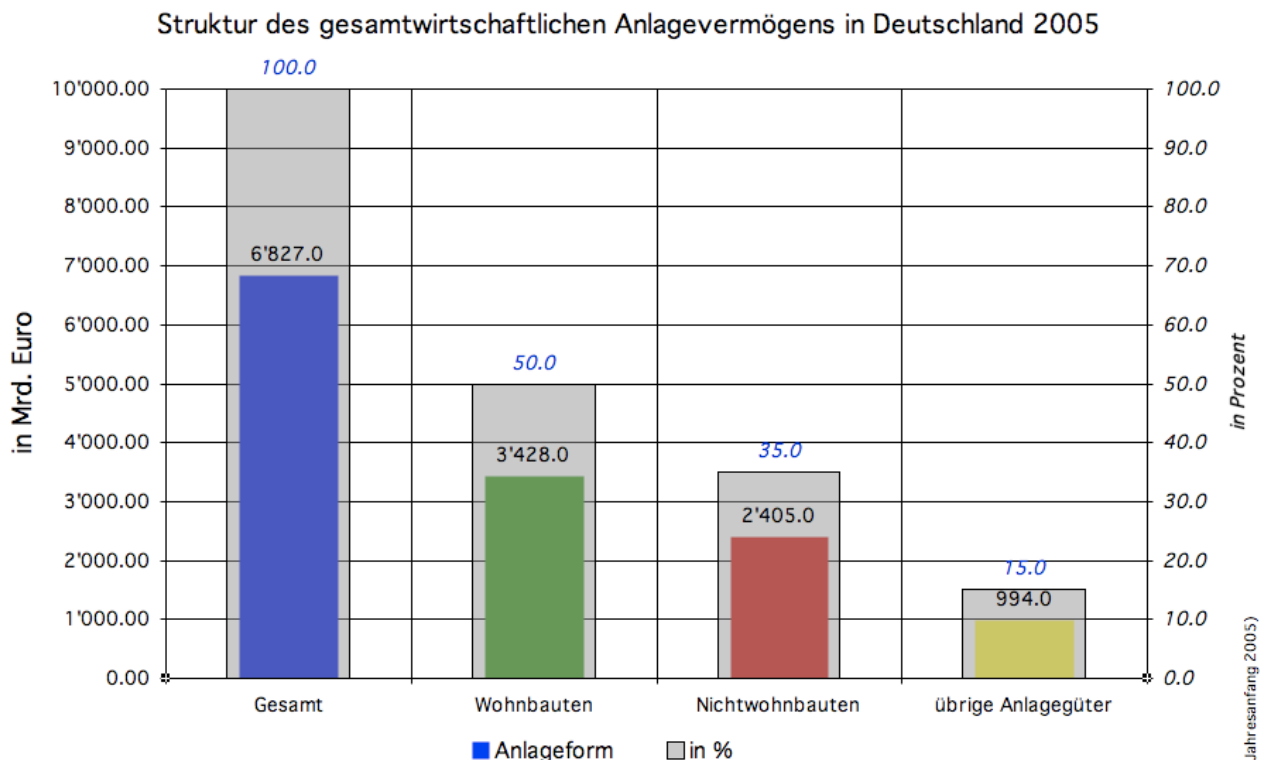


Abb. 6.5: Struktur des gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögens⁹¹

Neben der rein monetären Abbildung des aggregierten Wertes der Wohnbaubestände und deren Anteil am Gesamtanlagevermögen der Gesellschaft stellen die Wohnungsbestände als Teil der gebauten Umwelt den größten Anteil des langfristigen kulturellen und materiellen Kapitals der Gesellschaft dar. Sie dienen der Gesellschaft ferner als materielles Gedächtnis und fungieren in diesem Zusammenhang als primäres historisches Dokument, anhand dessen sich Bau-, Konstruktions- und Kulturtechniken an den Gebäuden ablesen und darüber hinaus über die städtebauliche Situation der Bestände Rückschlüsse auf stadträumliche Ideen ziehen lassen.

Neben den, durch ihre Erstellung und Bewirtschaftung ausgelösten Stoff- und Energieflüssen mit entsprechend signifikanten ökologischen Effekten, sind sie materielles Zwischendepot und binden langfristige Investitionen. Der Erhalt und die Pflege dieser künstlichen (man-made) Ressource muss somit unter sowohl ökologischen, sozialen, kulturellen als auch ökonomischen Gesichtspunkten im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung im Interesse sämtlicher Akteure mit Weitblick (langfristige Perspektive) liegen.

⁹¹ Quelle: GdW 2006 (Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1-3, Nettoanlagevermögen zum Jahresanfang 2005)

6.4 Gesetzliche Anpassung

	WGG und WGGDV	2. WoBauG	WoFG	Gesellschaftsverträge	
Zielgruppe	§5 (1) Das Wohnungsunternehmen darf die Überlassung der Wohnungen insbesondere ihre Veräußerung und Vermietung, nicht auf bestimmte Personen oder eine bestimmte Zahl von Personen beschränken. Beschränkungen auf eine Familie oder einen Familienverband, die Gefolgschaft eines Unternehmens oder eine Vereinigung mit geschlossener Mitgliederzahl (beschränkter Personenkreis) sind unzulässig. ff	§1 (1) Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände haben den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern.	§1 (2) Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Unter diesen Voraussetzungen unterstützt 1. die Förderung von <i>Mietwohnraum</i> insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen, 2. die Förderung der Bildung <i>selbst genutzten Wohneigentums</i> insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern sowie behinderte Menschen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens und der Eigenheimzulage die Belastungen des Baus oder Erwerbs von Wohnraum ohne soziale Wohnraumförderung nicht tragen können.	§2 (1) Die Gesellschaft errichtet und bewirtschaftet Wohnungen im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts im eigenen Namen. (...) (2) Die Gesellschaft darf nur die durch das Recht über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen zugelassenen Geschäfte betreiben	VOWO 1981
				§2 (1) Zweck der Gesellschaft ist vorrangig die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnungen. Dazu gehört auch die angemessene Wohnversorgung einkommensschwacher Bevölkerungskreise	VOWO 1989
				§2 (1) Gegenstand des Unternehmens ist vorrangig die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnungen. Dazu gehört auch die angemessene Wohnversorgung einkommensschwacher Bevölkerungskreise	VOWO 2004
		§1 (2) 2. Die Förderung soll eine ausreichende Wohnversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen ermöglichen und diese namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind.		§2 (1) Zweck der Gesellschaft ist vorrangig eine sichere und sozial verantwortbare Wohnversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung. Dabei sind im besonderen auch Wohnungssuchende zu berücksichtigen, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse oder Umstände Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben.	NH 1991
		§25. (1) 1. Der soziale Wohnungsbau ist mit öffentlichen Mitteln zugunsten der Wohnungssuchenden zu fördern, bei denen das Gesamteinkommen des Wohnungssuchenden und der nach § 8 zur Familie rechnenden Angehörigen die Einkommensgrenze nach Absatz 2 nicht übersteigt. 2. Eine Förderung ist auch zulässig, wenn das Gesamteinkommen die Einkommensgrenze nur unwesentlich übersteigt. 3. Maßgebend sind die Verhältnisse im Zeitpunkt der Antragstellung			

		<p>§26 (1) 1. Zur Verwirklichung der in §1 bestimmten Ziele und unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind die öffentlichen Mittel so einzusetzen, dass die Wohnbedürfnisse der nach §25 begünstigten Wohnungssuchenden durch den Bau von Wohnungen der in § 2 Abs. 2 genannten Arten befriedigt werden (2) 1 Beim Einsatz der öffentlichen Mittel nach Absatz 1 ist zugleich zu gewährleisten, dass 1. der Wohnungsbau in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf sowie im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, 2. der Wohnungsbau für schwangere Frauen, kinderreiche Familien, junge Ehepaare, allein stehende Elternteile mit Kindern, ältere Menschen, Schwerbehinderte vordringlich gefördert wird. 2 Als junge Ehepaare sind diejenigen zu berücksichtigen, bei denen keiner der Ehegatten das 40. Lebensjahr vollendet hat; als ältere Menschen sind diejenigen zu berücksichtigen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben.</p>	<p>§6 (...) Bei der Förderung sind zu berücksichtigen: 8. Die Anforderungen des barrierefreien Bauens für die Nutzung von Wohnraum und seines Umfelds durch Personen, die infolge von Alter, Behinderung oder Krankheit dauerhaft oder vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind</p>		
	<p>§6 (1) Das Wohnungsunternehmen muss sich satzungsgemäß und tatsächlich mit dem Bau von Kleinwohnungen befassen; daneben kann es auch den Bau von Kleinwohnungen und Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des Gesetzes zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen vom 23. August 1976 betreuen. ff</p>	<p>§2 (2) Der Wohnungsbau erstreckt sich auf Wohnraum der folgenden Arten: a) Familienheime in der Form von Eigenheimen, Kaufeigenheimen und Kleinsiedlungen; b) Eigentumswohnungen und Kaufeigentumswohnungen; c) (weggefallen) d) Genossenschaftswohnungen; e) Mietwohnungen; f) Wohnteile ländlicher Siedlungen; g) sonstige Wohnungen; h) Wohnheime;</p>		<p>§2 (1) Die Gesellschaft errichtet und bewirtschaftet Wohnungen im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts im eigenen Namen. Sie kann auch die Errichtung solcher Wohnungen betreuen und fremde Wohnungen verwalten. (2) Die Gesellschaft darf nur die durch das Recht über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen zugelassenen Geschäfte betreiben</p>	VOWO 1981
				<p>§2 (2) Die Gesellschaft errichtet und bewirtschaftet in eigenem Namen Wohnungen in allen Rechts und Nutzungsformen. Sie kann die Errichtung solcher Wohnungen betreuen und fremde Wohnungen verwalten. (3) In Erfüllung ihres öffentlichen Zwecks kann die Gesellschaft auch andere Bauten errichten, betreuen, bewirtschaften oder verwalten, soweit diese wohnungswirtschaftlich, städtebaulich oder infrastrukturell bedingt sind oder der Wirtschaftsförderung dienen. Sie kann insoweit auch Träger von Erschließungs- und Sanierungsmaßnahmen sein. (4) In diesem Rahmen kann die Gesellschaft unbebaute und bebaute Grundstücke erwerben, belasten und veräußern sowie Erbbaurechte ausgeben. (5) Die Gesellschaft kann andere Unternehmen erwerben, gründen oder sich an solchen beteiligen, wenn dies öffentlichen Zwecken dient.</p>	VOWO 1989

				<p>§2 (1) Die Gesellschaft errichtet und bewirtschaftet in eigenem Namen Wohnungen in allen Rechts und Nutzungsformen. Sie kann die Errichtung solcher Wohnungen betreuen und fremde Wohnungen verwalten.</p> <p>In Erfüllung ihres öffentlichen Zwecks kann die Gesellschaft auch andere Bauten errichten, betreuen, bewirtschaften oder verwalten, soweit diese wohnungswirtschaftlich, städtebaulich oder infrastrukturell bedingt sind oder der Wirtschaftsförderung dienen. Sie kann insoweit auch Träger von erschließungs- und Sanierungsmaßnahmen sein. In diesem Rahmen kann die Gesellschaft unbebaute und bebaute Grundstücke erwerben, belasten und veräußern sowie Erbbaurechte ausgeben.</p> <p>(2) Die Gesellschaft ist zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt, durch die der Gesellschaftszweck unmittelbar oder mittelbar gefördert werden kann. Sie kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben anderer Unternehmen bedienen, sich an ihnen beteiligen und solche Unternehmen sowie Hilfs- und Nebenbetriebe errichten, erwerben und verpachten, ferner Unternehmens-, Zusammenarbeits- und Interessengemeinschaften abschließen und Zweigniederlassungen errichten.</p> <p>(3) Die Gesellschaft verfolgt mit dem vorstehend genannten Unternehmensgegenständen öffentliche Zwecke im Sinne der Gemeindeordnung Baden-Württemberg</p>	VOWO 2004
<p>§11 (1) WGGDV Als Kleinwohnungen gelten Wohnungen, deren Wohnfläche höchstens 120 qm beträgt. Öffentlich geförderte und steuerbegünstigte Wohnungen im Sinne des ersten Wohnungsbaugesetzes oder des zweiten Wohnungsbaugesetzes gelten auch dann als Kleinwohnungen, wenn ihre Wohnfläche diese Grenzen überschreiten.</p>	<p>§39 (1) 1 Mit öffentlichen Mitteln soll nur der Bau von angemessen großen Wohnungen innerhalb der nachstehenden Grenzen gefördert werden: 1. Familienheime mit nur einer Wohnung 130 qm, 2. Familienheime mit zwei Wohnungen 200 qm, 3. Eigengenutzte Eigentumswohnungen und Kaufeigentumswohnungen 120 qm, 4. andere Wohnungen in der Regel 90 qm.</p>	<p>§10 (1) Bei Bestimmungen der Länder über die Grenzen für Wohnungsgrößen sind folgende Grundsätze zu berücksichtigen: 1. Die Größe der zu fördernden Wohnung muss entsprechend ihrer Zweckbestimmung angemessen sein. 2. Besonderheiten bei Maßnahmen im Gebäudebestand und bei selbst genutztem Wohneigentum sowie besonderen persönlichen oder beruflichen Bedürfnissen von Haushaltsangehörigen und einem nach der Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartenden zusätzlichen Raumbedarf ist Rechnung zu tragen. (2) Bei der Berechnung der Wohnfläche ist § 19 Abs. 1 anzuwenden.</p>	<p>§2 (2) Die Gesellschaft errichtet, betreut, bewirtschaftet, verwaltet und veräußert Wohnungen und sonstige bauliche Anlagen, darunter Eigenheime und Eigentumswohnungen, in allen Rechts- und Nutzungsformen. Sie kann außerdem alle im Bereich der Wohnungswirtschaft, des Städtebaus und der Infrastruktur anfallenden Aufgaben übernehmen, Grundstücke erwerben, belasten und veräußern sowie Erbbaurechte ausgeben. Sie kann Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen, Läden und Gewerbebauten, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen und Dienstleistungen bereitstellen. Die Gesellschaft darf auch sonstige Geschäfte betreiben, die dem Gegenstand des Unternehmens dienlich sind. (3) Die Gesellschaft hat als Organ der staatlichen Wohnungspolitik darüber hinaus die Aufgabe, bei der Wohnungs- und Städtebaupolitik des Landes Hessen mitzuwirken. Sie steht dem Land, Städten und Gemeinden, den Regionalplanungs- und Gemeindeverbänden sowie sonstigen Auftraggebern für Planungen und zur Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Wohnungs- und Städtebaus, des Ausbaus der Infrastruktur sowie der Wohnungswirtschaft zur Verfügung. (4) Die Gesellschaft ist berechtigt, Zweigniederlassungen zu errichten. Sie kann zur Erreichung ihres Gesellschaftszwecks andere Unternehmen gründen, erwerben und sich an ihnen beteiligen. Sie kann solche Unternehmen leiten oder sich auf die Verwaltung der Beteiligung beschränken. Bei diesen Unternehmen kann es sich auch um solche handeln, die die in den Absätzen 2-3 genannten Tätigkeiten ganz oder teilweise zum Unternehmensgegenstand haben.</p>	NH 1991	
<p>§11 (4) WGGDV Wohnungen, die nach ihrer Art und Ausstattung als Luxuswohnungen anzusehen sind, gelten nicht als Kleinwohnungen, auch wenn sie die genannten Größen nicht überschreiten</p>					

<p>§ 6 (2) Das Wohnungsunternehmen kann neben den Wohnungen, die es im eigenen Namen errichtet hat, auch solche Wohnungen verwalten, die es sich auf andere Weise verschafft hat.</p>			s.o.	
<p>§ 8 (1) WGGDV a) Das Wohnungsunternehmen darf Gemeinschaftsanlagen und Folgeeinrichtungen errichten oder erwerben und betreiben, wenn sie in erster Linie für die Bewohner der von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen errichteten oder verwalteten Wohnungen oder für ihre Mitglieder bestimmt sind und der Betrieb durch das Wohnungsunternehmen notwendig ist (Abs. 2. Gemeinschaftsanlagen z.B. gemeinsame Heizungsanlage, Wasch – Trockenanlage, Badeinrichtungen, Gemeinschaftsgebäude für Wohnsiedlungen) (Abs. 3 Folgeeinrichtungen z.B. Kindertagesstätte, Kindergärten, Lesehallen)</p>				
<p>§7 (1) Das Wohnungsunternehmen soll sich bei der Gestaltung der Miet- und Nutzungsverträge von den Gedanken der Pflege der Hausgemeinschaft und der Förderung der deutschen Familie leiten lassen. In der Satzung ist sicherzustellen, dass dabei die Belange der Mieter ausreichend gewahrt werden.</p>	<p>§1 (2) 3 In ausreichendem Maße sind solche Wohnungen zu fördern, die die Entfaltung eines gesunden Familienlebens, namentlich für kinderreiche Familien, gewährleisten</p>		<p>§3 (2) Der Preis für die Überlassung und Veräußerung von Wohnungen oder Wohnungsbauten ist nach den für gemeinnützige Wohnungsunternehmen gesetzlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen zu berechnen</p>	VOWO 1981
<p>§7 (2) Das Wohnungsunternehmen darf Wohnungen nur zu angemessenen Preisen überlassen. Wie der angemessene Preis zu ermitteln ist wird in den Durchführungsvorschriften geregelt</p>	<p>§72 (1) 1 Werden die öffentlichen Mittel auf Grund einer Wirtschaftlichkeitsberechnung bewilligt, so hat die Bewilligungsstelle für die zum Vermieten bestimmten Wohnungen die Miete zu genehmigen, die zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist</p>		<p>§2 (6) Sie hat die Preise für ihre Leistungen so zu bemessen, dass sie eine Kostendeckung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals sowie die Bildung ausreichender Rückstellungen und Rücklagen ermöglichen.</p>	VOWO 1989

<p>§12 (1) WGGDV Das Wohnungsunternehmen darf Miet- und Nutzungsverträge, Betreuungsverträge und Verträge über die Veräußerung von Wohnungsbauten nur nach Mustern abschließen, die von dem Spitzenverband aufgestellt worden sind; wesentliche Abweichungen von diesen Mustern sind unzulässig</p>	<p>(Kostenmiete). (1) 2 In der Genehmigung ist der Mietbetrag zu bezeichnen, der sich für die öffentlich geförderten Wohnungen des Gebäudes oder der Wirtschaftseinheit auf Grund der Wirtschaftlichkeitsberechnung für den Quadratmeter der Wohnfläche durchschnittlich ergibt (Durchschnittsmiete)</p>		<p>§2 (1) Sie hat die Preise für ihre Leistungen so zu bemessen, dass sie eine Kostendeckung einschließlich einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals sowie die Bildung ausreichender Rückstellungen und Rücklagen ermöglichen.</p>	VOWO 2004
<p>§13 (1) WGGDV Der Preis für die Überlassung des Gebrauchs von Wohnungen, Wohnräumen und Wohnheimen (Miete, Pacht, Nutzungsgebühr) ist angemessen, wenn er den Betrag nicht überschreitet, der zur Deckung der laufenden Aufwendungen nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung im Jahre der Bezugsfertigkeit notwendig ist. Ändern sich die laufenden Aufwendungen, so ändert sich der angemessene Mietpreis entsprechend. (2) WGGDV Bei der Ermittlung des Angemessenen Mietpreises ist von der Miete auszugehen, die sich für die Wohnungen und Wohnräume des Gebäudes oder der Wirtschaftseinheit auf Grund der Wirtschaftlichkeitsberechnung für den Quadratmeter der Wohnfläche durchschnittlich ergibt (Durchschnittsmiete). Auf Grundlage der Durchschnittsmiete ist die Miete für die einzelnen Wohnungen und Wohnräume unter angemessener Berücksichtigung ihres unterschiedlichen Wohnwertes, insbesondere ihrer Größe, Lage und Ausstattung, zu berechnen (Einzelmiene). Der Durchschnitt der Einzelmiene muss der Durchschnittsmiete entsprechen. (...) Die Wirtschaftlichkeitsberechnung für Wohnungen und Wohnräume, die nach dem 20. Juni 1948 bezugsfertig geworden sind oder bezugsfertig werden, ist nach den Vorschriften</p>	<p>(1) 2 Sie soll ihn zugleich darauf hinweisen, dass eine Erhöhung der genehmigten Durchschnittsmiete auf Grund einer Erhöhung der laufenden Aufwendungen, die bis zur Anerkennung der Schlussabrechnung, spätestens bis zu zwei Jahren nach der Bezugsfertigkeit eintritt, ihrer Genehmigung bedarf. (3) Die für das Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden können bestimmen, daß öffentliche Mittel nur für Bauvorhaben bewilligt werden dürfen, bei denen die sich ergebende Durchschnittsmiete oder Belastung einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. (4) Für die Ermittlung der zulässigen Miete gelten im Übrigen die Vorschriften der §§ 8 bis 8b des Wohnungsbindungsgesetzes und die zu deren Durchführung ergangenen Vorschriften.</p>		<p>§3 Die Geschäfte sind nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Die Kosten des Geschäftsbetriebes müssen sich entsprechend den Aufgaben der Gesellschaft in angemessenen Grenzen halten.</p>	NH 1991

	<p>der Zweiten Berechnungsverordnung aufzustellen. (4) WGGDV Der Preis für die Überlassung des Gebrauchs von Wohnungen, Wohnräumen und Wohnheimen (Miete, Pacht, Nutzungsgebühr) ist nur angemessen, soweit er nicht gegen Vorschriften verstößt, die Preisbindungen enthalten</p>				
	<p>§12 WGGDV Die Kosten der Verwaltung und Geschäftsführung müssen sich satzungsgemäß und tatsächlich in angemessenen Grenzen halten</p>				
	<p>§9 (1) a Die Mitglieder oder Gesellschafter des Wohnungsunternehmens dürfen satzungsgemäß und tatsächlich bei der Verteilung des Reingewinns höchstens jährlich vier vom Hundert oder einen anderen vom Reichsarbeitsminister bestimmten Hundertsatz ihrer eingezahlten Kapitaleinlagen und keine sonstigen Vermögensvorteile erhalten, die nicht als angemessene Gegenleistung für eine besonderer geldwerte Leistung anzusehen sind</p>			<p>Keine Angaben</p> <p>§21 (1) Aus dem Jahresüberschuss abzüglich eines Verlustvortrags ist bei Aufstellung der Bilanz eine Rücklage zu bilden. In diese sind mindestens 10% des Jahresergebnisses einzustellen, bis die Hälfte des Stammkapitals erreicht oder wieder erreicht ist. Diese Rücklage darf nur wie eine gesetzliche Rücklage des Aktienrechts verwandt werden. §150 Abs. 3 und 4 AktG gelten entsprechend.</p> <p>§22 (1) Der Bilanzgewinn kann unter die Gesellschafter als Gewinnanteil verteilt werden Er kann zur Bildung von Rücklagen verwandt oder auf neue Rechnung vorgetragen werden.</p> <p>(2) Der Gewinnanteil soll so bemessen sein, dass die Gesellschaft im Rahmen ihres Gesellschaftszwecks ihre Aufgaben dauerhaft erfüllen kann. Insbesondere ist eine ausreichende Rücklagenbildung anzustreben. Der ausgeschüttete Gewinnanteil darf 4% der Einzahlungen der Gesellschafter auf die Stammeinlage nicht übersteigen.</p>	<p>VOWO 1989</p>
				<p>Keine Angaben mehr</p> <p>§14 (1) Von dem um einen Verlustvortrag geminderten Jahresüberschuss sind zunächst 10 v.H. so lange einer Gewinnrücklage zuzuführen, bis die Hälfte des Stammkapitals erreicht oder wieder erreicht ist. Diese Rücklage darf nur zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen verwandt werden. Über die Entnahme aus ihren Beständen beschließt die Gesellschafterversammlung.</p> <p>(4) Der ausgeschüttete Gewinnanteil darf 4 v. H. der Einzahlungen der Gesellschafter auf die Stammeinlage, ausschließlich der auf die Dividende entfallenden Körperschaftsteuer, nicht übersteigen.</p> <p>(5) Den Gesellschaftern dürfen keine sonstigen Vermögensvorteile zugewendet werden, denen nicht eine angemessene Gegenleistung gegenübersteht.</p>	<p>NH 1991</p>
<p>Gesells.- Organisation.</p>	<p>§1 WGGDV Das Wohnungsunternehmen muss einen Aufsichtsrat oder ein anderes Organ haben, das im wesentlichen die Rechte und Pflichten eines Aufsichtsrats hat (Aufsichtsorgan)</p>				

Sozialer Auftrag			<p>§6 Die soziale Wohnraumförderung ist der Nachhaltigkeit einer Wohnraumversorgung verpflichtet, die die wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse mit der Erhaltung der Umwelt in Einklang bringt. Bei der Förderung sind zu berücksichtigen:</p> <p>3. die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen</p> <p>4. die Schaffung und Erhaltung ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse, die funktional sinnvolle Zuordnung der Wohnbereiche zu den Arbeitsplätzen und der Infrastruktur (Nutzungsmischung) sowie die ausreichende Anbindung des zu fördernden Wohnraums an den öffentlichen Personennahverkehr</p>	
------------------	--	--	--	--

Tab. 4: Anpassung der Gesellschaftsverträge

6.5 Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands

6.5.1 Wohnungsbestand

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des deutschen Wohnungsbestandes und der Neubautätigkeit zeigt Kofner auf, dass sich der Gesamtbestand an Wohnungen in Westdeutschland zwischen 1950 und 1990 nahezu verdreifacht, welches einen Anstieg von 9,4 auf 26,9 Mio. Wohneinheiten bedeutet. In Ostdeutschland nimmt der Wohnungsbestand im gleichen Zeitraum dagegen nur um 37% zu, von 5,1 auf 7,0 Mio. Einheiten. Im Jahr 1990 zählt man in Deutschland 33,9 Mio. Wohnungen, wobei der Gesamtbestand bis 2002 auf 38,96 Mio. Wohnungen anwächst. Bei einer Gesamtbevölkerung von 82,54 Mio. Personen ergibt dies 2,12 Personen je Wohnung. Die Zahl der Haushalte entspricht mit 38,72 Mio. derzeit recht genau der Zahl der Wohnungen. Als Datenbasis für die Ermittlung des Wohnungsbestands dienen die in mehrjährigen Zeitabständen durchgeführten Wohnungszählungen sowie die Mikrozensus-Zusatzerhebungen. Die Zahl der vorhandenen Wohnungen wird auf dieser Grundlage in jährlichem Rhythmus fortgeschrieben.⁹²

2002 gibt es Deutschland einen Bestand von 38,7 Mio. Wohnungen. Davon sind 28% Einfamilienhäuser, 18% Wohnungen in Zweifamilienhäusern und 54% Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.⁹³ Mit dem Trend zu immer größeren Wohnungen steigt die Wohnfläche pro Person stetig an, seit 1960 hat sich der Wert von 22 m² pro Person (1991: 35 m²) auf etwa 43 m² im Jahr 2002 beinahe verdoppelt, mit weiterhin anhaltender Tendenz.⁹⁴

⁹² Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 13 ff

⁹³ Statistisches Bundesamt Mikrozensus 2002; GdW Jahresstatistik 2002; GdW-Schätzungen auf Grundlage 1% Wohnungsstichprobe 1993 und Gebäude- und Wohnungszählung 1995

⁹⁴ Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (ifs), Berlin; Statistisches Bundesamt

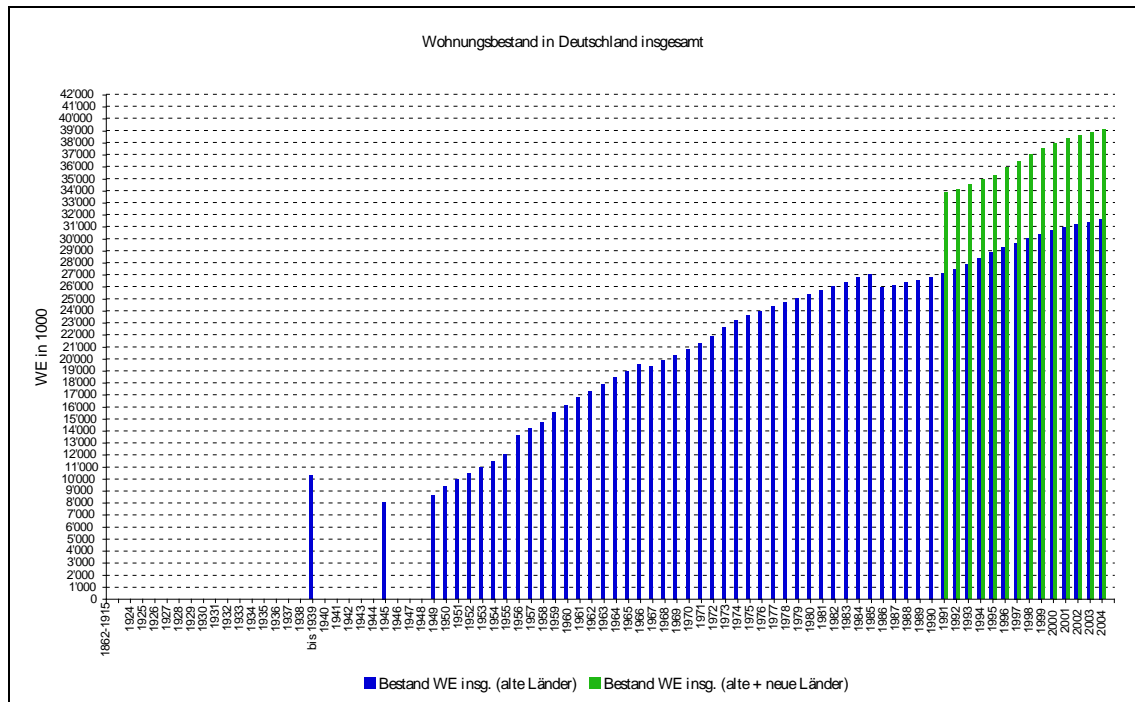


Abb. 6.6: Entwicklung des deutschen Wohnbaubestands⁹⁵

Der deutsche Wohnungsbestand setzt sich im Jahr 2002 wie folgt zusammen:

Baujahr	Deutschland		Früheres Bundesgebiet		Neue Länder und Berlin-Ost	
bis 1900	3,267 Mio.	8,4%	2,224 Mio.	7,2%	1,044 Mio.	13,6%
1901 – 1948	7,600 Mio.	19,6%	5,348 Mio.	17,3%	2,253 Mio.	29,2%
1949 – 1978	18,095 Mio.	46,8%	16,024 Mio.	51,7%	2,070 Mio.	26,9%
1979 – 2002	7,392 Mio.	19,1%	7,392 Mio.	23,8%	2,335 Mio.	30,3%
Gesamt	38,690 Mio.	100%	30,988 Mio.	100%	7,702 Mio.	100%

Tab. 5: Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum nach Baujahr im Jahr 2002⁹⁶

⁹⁵ Quelle: www.wowi.de Dr. Klein & Co. AG Lübeck (Homepage aufgesucht am 07.12.2005); Statistisches Bundesamt

⁹⁶ Statistisches Bundesamt: Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum nach dem Baujahr

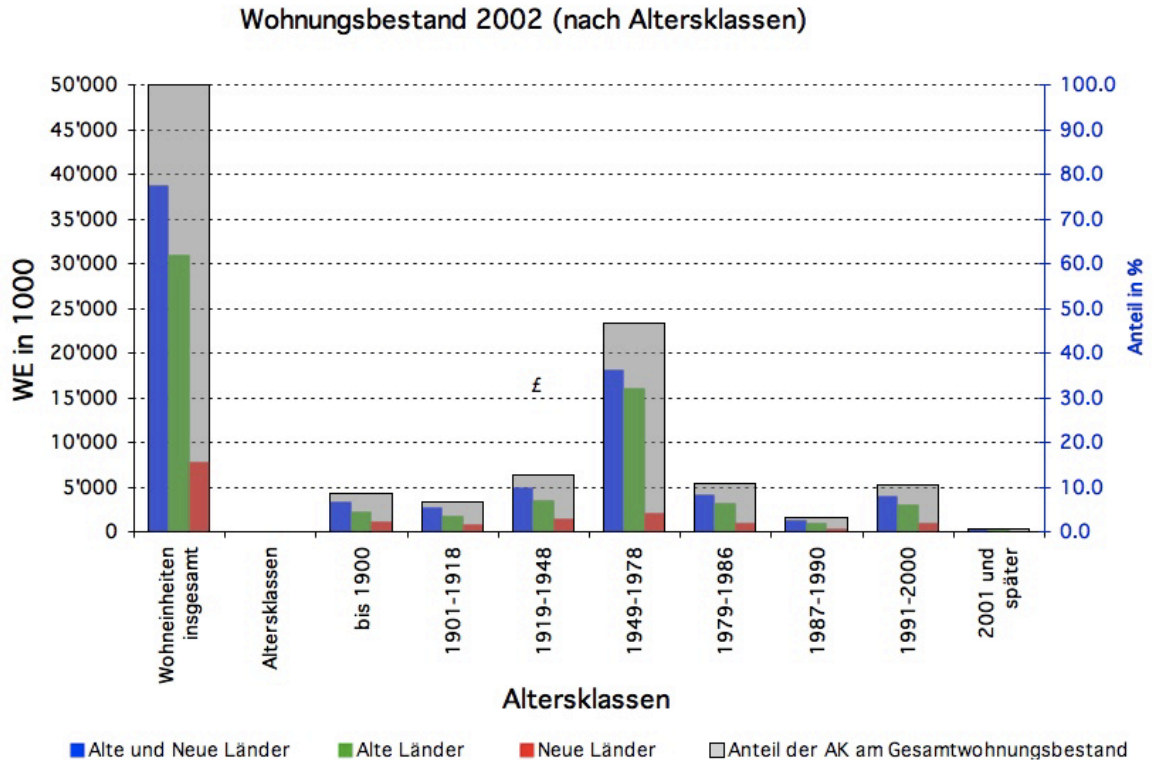


Abb. 6.7: Wohnungsbestand 2002 nach Altersklassen⁹⁷

Die Diagramme zur Bestandsentwicklung und zur Komposition des Wohnbaubestands nach Altersklassen verdeutlichen die hohen Bauleistungen der vergangenen sechs Jahrzehnte in Deutschland, insbesondere in den Jahren 1949 bis 1978 in denen sich der Bestand nahezu verdreifachte, so dass der Anteil der Wohneinheiten aus dieser Zeit am Bestand im Jahr 2002 im früheren Bundesgebiet mehr als Hälfte und auf das gesamte Bundesgebiet, den geringeren Bauleistungen der DDR geschuldet, etwas unter 50% beträgt. Wie bereits in der historischen Entwicklung erläutert, befördert die politische Steuerung zu jener Zeit diese Entwicklung durch die Installierung eines institutionellen Regimes, welches den Neubau von Wohnungen und somit den zügigen Auf- und Ausbau des Wohnbaubestandes forciert.

6.5.2 Fertigstellungszahlen im deutschen Wohnungsbau

Die Kurve der Fertigstellungszahlen im deutschen Wohnungsbau in Deutschland zwischen 1950 und 2004 verläuft wellenförmig. In der Phase der Nachkriegszeit über fast zwei Jahrzehnte hinweg werden jährlich über eine halbe Million Wohnungen errichtet, denn die Wohnungsnachfrage ist, den kriegsbedingten Zerstörungen und Millionen von Flüchtlingen geschuldet, groß. Ende der 1960er Jahre geht das Bauvolumen erstmals deutlich zurück, bevor bereits Anfang der 1970er Jahre die Neubaulzahlen wieder steil ansteigen. In den Jahren 1972 bis 1974 erlebt der Wohnungsbau in Deutschland (im Rekordjahr 1973: über 700.000 Fertigstellungen) seinen Höhepunkt. In dieser Zeit entstehen vor allem die vielen großen Siedlungen mit vorgefertigten Bauteilen.⁹⁸ Das institutionelle Regime in den ersten zweieinhalb Jahrzehnten der Bundesrepublik zielt vollends auf den Neubau von Wohnungen (vgl. Kapitel Historische Entwicklung).

Mitte der 1970er Jahre gehen die Zahlen im Wohnungsbau zurück, wobei die Fertigstellungszahlen unter 400.000 Wohnungen pro Jahr sinken. Der Tiefpunkt des Wohnungsbaus ist 1988

⁹⁷ Statistisches Bundesamt

⁹⁸ Deutscher Mieterbund (DMB), <http://www.mieterbund.de/>, besucht am 08.12.2006

erreicht, als lediglich etwas mehr als 200.000 Wohnungen fertig gestellt werden. Ende der 1980er Jahre werden die Folgen der rückläufigen Fertigstellungszahlen im Wohnungsneubau auf dem Wohnungsmarkt offensichtlich, so dass der hohe Bedarf nicht mehr gedeckt werden kann. Zur Nachfrage tragen sowohl die Wiedervereinigung als auch eine hohe Zuwanderung aus Osteuropa nach Deutschland bei. Mitte der 1990er Jahre werden im vereinten Deutschland erneut über 500.000 Wohnungen jährlich errichtet. Seit 1998 indes reduzieren sich die Neubauzahlen in zweistelligen Raten. Die kurzfristige Steigerung der Neubauzahlen im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr bedeutet keine Trendwende, denn zu dieser Zeit beflügelt die Diskussion über die Fortführung resp. Abschaffung der Eigenheimzulage den Bau von Einfamilienhäusern. Ein Boom, der bereits im Jahr 2005 beendet ist.⁹⁹

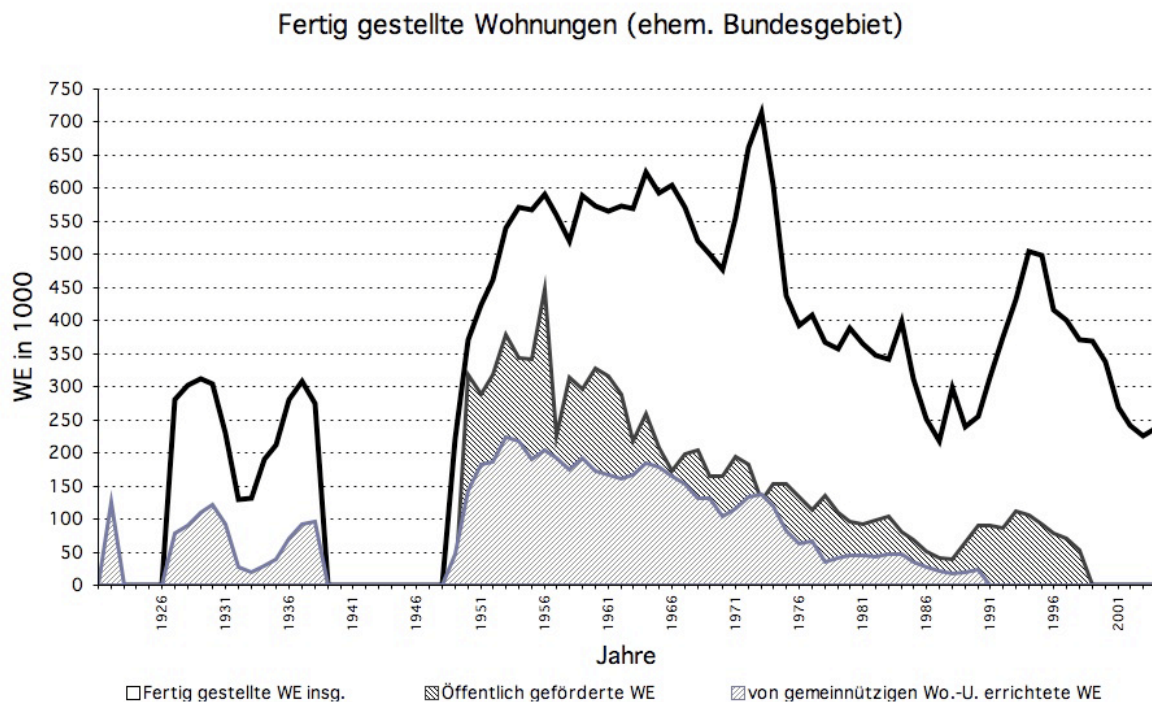


Abb. 6.8: Fertiggestellte Wohnungen (ehem. Bundesgebiet)¹⁰⁰

6.5.3 Bedeutung der Wohnungsunternehmen

Der Anteil der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft am im Wohnbaubestand gebundenen gesamtwirtschaftlichen Anlagevermögen (s.o.) lässt sich anhand ihres Anteils am deutschen Wohnungsmarkt abschätzen. Die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zählen zur Gruppe der professionellen Anbieter nebst anderen Wohnungsunternehmen. Hierbei sind unter Wohnungsunternehmen „[...] Wirtschaftsunternehmen, deren nachhaltiger Zweck auf ertragbringende wohnungswirtschaftliche Betriebsleistungen gerichtet ist“¹⁰¹, zu verstehen. Die wissenschaftliche Literatur unterscheidet zudem drei Arten von Wohnungsunternehmen: ehemals gemeinnützige, industrieverbundene und freie Wohnungsunternehmen, wobei diese Abgrenzung nicht überschneidungsfrei ist.¹⁰² Die Bedeutung der professionellen Anbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt, darunter die Eigentümer der Wohnungsbestände der Fallstudien als Vertreter der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, unters-

⁹⁹ Deutscher Mieterbund (DMB), <http://www.mieterbund.de/>, besucht am 08.12.2006

¹⁰⁰ Quellen: Jenkis, Helmut: Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik. München 2004; www.wowi.de Dr. Klein & Co. AG Lübeck (Homepage aufgesucht am 07.12.2005)

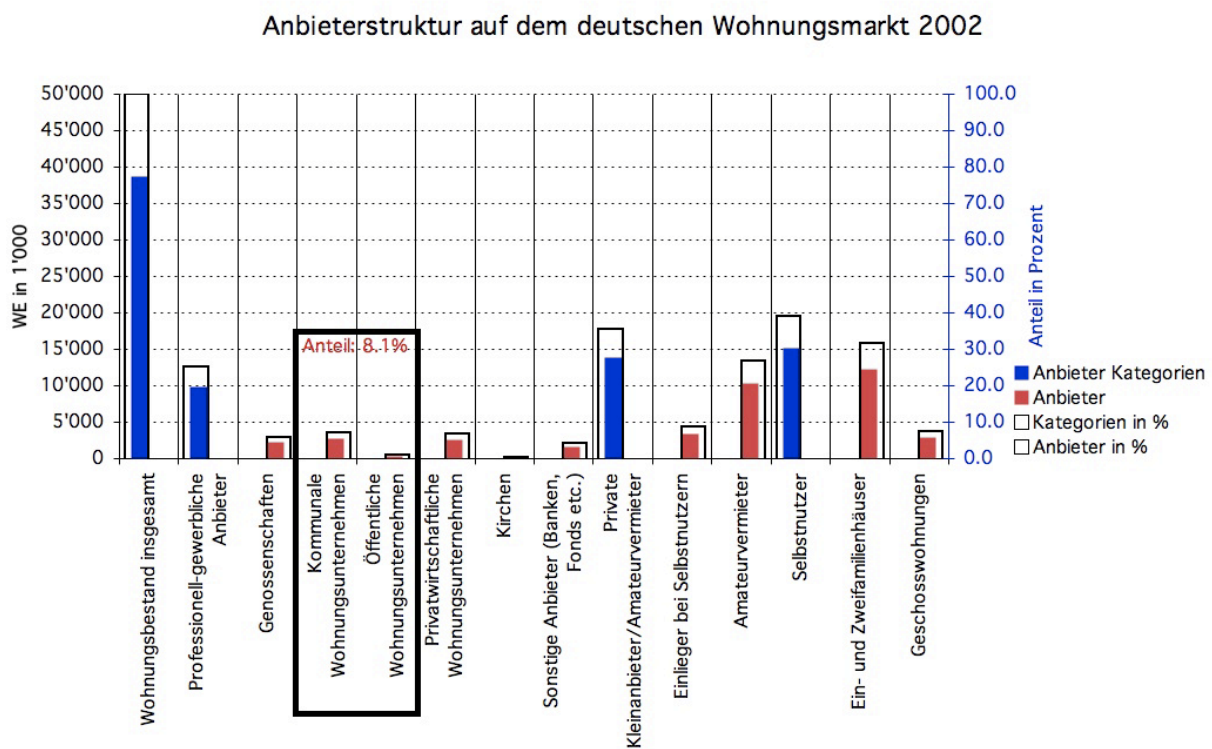
¹⁰¹ Schwarz, Martin E.: Strategisches Management in der Wohnungswirtschaft. München 2003, S. 14

¹⁰² Jenkis, Helmut W. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. München, Wien 1996, S. 29 f; Buse, Christoph: Strategisches Management von industrieverbundenen Wohnungsunternehmen. Köln 1999, S. 21 ff

treicht deren Anteil innerhalb der Anbieterstruktur am Wohnungsmarkt. Mit über drei Millionen Wohnungen halten die kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen (ohne Genossenschaften) im Jahr 2002 einen Anteil von über acht Prozent der deutschen Wohnungen. Die Portfolioverkäufe der vergangenen Jahre und die von zahlreichen Unternehmen forcierten Mieterprivatisierungen haben diesen Anteil bis heute indes dezimiert.

Neben den privaten Anbietern (private Kleinanbieter/Amateurvermieter und Selbstnutzer) sind Wohnungsunternehmen somit eine bedeutende Investorengruppe im Wohnungsbau. 1998 liegt der Anteil der in Deutschland von Unternehmen fertig gestellten Wohnungen bei 39% (davon Wohnungsunternehmen: 32%, Immobilienfonds: 2%, sonstige Unternehmen: 5%).¹⁰³ Während deutsche Gebietskörperschaften im Wohnungsbau kaum direkt als Investoren auftreten, ihr Anteil an Wohnungsfertigstellungen und Baukosten liegt 1998 bei jeweils 1%, sind zahlreiche Wohnungsunternehmen, insbesondere in den neuen Ländern, indes im Eigentum von Kommunen. Von den 3.049 Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), mit insgesamt etwa 6.5 Mio. Wohnungen, sind 726 kommunale Wohnungsgesellschaften, welche insgesamt 43% der Wohnungen der im GdW organisierten Unternehmen bewirtschaften.¹⁰⁴

Die Rolle der professionellen Anbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt insbesondere im Mietsegment verdeutlicht deren Anteil am Gesamtwohnungsbestand.



Quelle: Statistisches Bundesamt Mikrozensus 2002; GdW Jahresstatistik 2002; GdW-Schätzungen auf Grundalge 1% Wohnungstichprobe 1993 und Gebäude- und Wohnungszählung 1995

Abb. 6.9: Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt 2002¹⁰⁵

¹⁰³ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW): Finanzierung wohnungswirtschaftlicher Investitionen. Wie funktionstüchtig ist der Markt, welche Rolle spielt die KfW? Reihe: KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik, S. 6

¹⁰⁴ ebd., S. 6

¹⁰⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt Mikrozensus 2002; GdW Jahresstatistik 2002; GdW-Schätzungen auf Grundalge 1% Wohnungstichprobe 1993 und Gebäude- und Wohnungszählung 1995

Anbietergruppe	Anteil am gesamten Wohnungsbestand in %	Anteil am Wohnungsbestand in Gebäuden mit mehr drei und mehr Wohnungen in %
Privatpersonen	73,4	54,0
Gemeinde oder kommunales Wohnungsunternehmen	8,9	15,6
Wohnungsbaugenossenschaften	6,6	11,8
Wohnungsunternehmen	6,5	11,2
Kirchen, Religionsgemeinschaften	0,2	0,2
Bund, Land, Juristische Personen des öffentlichen Rechts	1,6	1,8
Versicherungen	0,6	1,1
Sonstige Unternehmen	1,1	1,7
Treuhandanstalt	0,3	0,3
Immobilienfonds	0,3	0,5
Kreditinstitute	0,2	0,2
Sonstige	0,3	1,6

Tab. 6: Verteilung des Wohnungsbestandes auf die Eigentümergruppen 1998¹⁰⁶

6.5.3.1 Mietwohnungsbestand

Dem Mietwohnungsmarkt kommt in Deutschland im Vergleich zum selbst genutzten Wohneigentum das größere Gewicht zu. 1998 sind 57,4% des Wohnungsbestandes Mietwohnungen (im Westen 55,4% und im Osten 65,8%). Die Zahlen verschieben sich in den Jahren zwischen 1998 und 2005, bedingt durch eine Konzentration der Fördermittel für Wohneigentum wie die Eigenheimzulage¹⁰⁷ oder steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, weiter zu Gunsten des Wohneigentums.¹⁰⁸

Der deutsche Mietwohnungsmarkt weist analog zum Wohnbaubestand eine heterogene Anbieterstruktur auf, wobei die Anbieter zu drei großen Gruppen zusammengefasst werden können: private Anbieter, Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsunternehmen. Aufgrund ihres Anteils am Mietwohnungsmarkt von ca. 39% der Wohnungen (Stand 1998) sind Wohnungsunternehmen für die Wohnungswirtschaft von besonderer Bedeutung. Als Wohnungsunternehmen sind Unternehmen zu zählen, die laut Satzung entweder den Bau und die Vermietung von Wohnungen im eigenen Namen, die wohnungswirtschaftliche Betreuung (Wohnungsverwaltung im Auftrag Dritter, Baubetreuung) oder die Errichtung und Veräußerung von Eigenheimen, Kleinsiedlungen und Eigentumswohnungen (Bauträgersgeschäft) zum Unternehmensgegenstand haben. Demzufolge sind lediglich bestandshaltende Unternehmen als Wohnungsunternehmen zu charakterisieren, so dass Bauträger oder als Anbieter von Betreuungs- oder Verwaltungsleistungen für Dritte Agierende ausgeschlossen werden. Unternehmen anderer Wirtschaftszweige, die zwar wohnungswirtschaftliche Leistungen anbieten, jedoch andere satzungsbezogene Hauptzwecke verfolgen (Versicherungen, Banken) werden nicht zu den Wohnungsunternehmen gerechnet. Viele Wohnungsunternehmen erweitern hingegen ihr Angebot durch soziale Dienstleistungen, die das Wohnraumangebot zielgruppenbe-

¹⁰⁶ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 25

¹⁰⁷ Die Eigenheimzulage wird 1996 mit dem Eigenheimzulagengesetz (gleichzeitig wird § 10e EStG abgeschafft) eingeführt und zum 01.01.2006 mit dem Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage wieder abgeschafft. Mit diesem Instrument soll die Schaffung von selbstgenutztem Wohnungseigentum gefördert werden. Allein im Jahr 2004 wendet der Staat dafür rund 11,4 Mrd. Euro auf. Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Eigenheimzulage>, aufgesucht am 13.07.2007

¹⁰⁸ Statistisches Bundesamt

zogen ergänzen (z.B. Beratung, Betreuungs- und Pflegeleistungen, Kommunikationsangebote); gewerbliche Dienstleistungen (z.B. Reparaturservice, Energieversorgung durch Fern- oder Blockheizwerke, Planungs-, Reinigungs-, Sicherheitsdienste); öffentliche Dienstleistungen (z.B. Infrastrukturentwicklung für Kommunen, Projektentwicklung für Brachflächen, Altlastensanierung).¹⁰⁹

In Folge der Aufhebung der rechtlichen Sonderstellung durch das WGG zum 01. Januar 1990 und der daraus resultierenden Neuorientierung der Unternehmen ist der Bestand der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU), 3,4 Mio. Wohnungen Ende der 1980er Jahre, bis heute erheblich zurückgegangen und dieser Trend setzt sich fort (Wohnungsbestand ehemals GWU 1998 ca. 2,5 Mio. Wohnungen).¹¹⁰

6.5.3.2 Bestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen

Im Rahmen des Projektes werden ausschließlich Wohnbaubestände ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen untersucht. Dieser Hinweis auf die Wahl von Beständen ist wichtig, da sich die Forschungsergebnisse sowohl aus dem Bottom-up-Ansatz durch die Analyse der Fallstudien als auch aus der Top-down-Perspektive über die Untersuchung des gesetzlich-rechtlichen Rahmens und der Bestandsentwicklung der Bundes- bzw. Landessituation auf diese besondere Auswahl beziehen. Die Besonderheiten dieser Anbietergruppe und ihrer Bestände auf dem deutschen Wohnungsmarkt lassen sich nicht grundsätzlich auf den Gesamtwohnungsbestand skalieren. Insbesondere für die untersuchten Abhängigkeiten vom institutionellen Regime gilt, dass diese punktuell nur geringe oder auch überhaupt keine Bedeutung für diese Bestandseigentümer haben.

Festzuhalten ist, dass der institutionelle Rahmen für andere Anbietergruppen Auswirkungen in weitaus geringerer oder höherer Intensität haben kann. Der ordnungspolitische Bereich des Mietrechts, mit dessen Einschränkung der Eigentums- und Verfügungsrechte des Bestandseigentümers, ist nur ein Beispiel für die unterschiedlich starke Beeinflussung des operativen Geschäfts dieses Akteurs, denn wenngleich das Mietrecht insbesondere für die privaten Amateurvermieter in seinen Konsequenzen bedeutend ist, geben die Kooperationspartner aus der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft an, vom Mietrecht nicht eingeschränkt zu werden, da die eigenen Unternehmensleitlinien und Bedingungen des Gesellschaftsvertrages darüber hinaus reichen.

Darüber hinaus sind die Erkenntnisse aus der Analyse des deutschen Wohnungsbestandes und der historischen Entwicklung der politischen und rechtlichen Prozesse über den Top-Down-Ansatz für die Erklärung der Abhängigkeiten zwischen institutionellem Regime und dem Bestand sowie dessen Nutzung nicht ausreichend, ob der lokalen und regionalen Unterschiedlichkeiten des deutschen Wohnungsmarktes und des jeweiligen Kontextes. Die Untersuchung der Fallstudien belegen, dass die kommunalen und regionalen Voraussetzungen, unabhängig von den bundes- oder landespolitischen Rahmenbedingungen, stark variieren. Für die Geschäftstätigkeit und die strategischen Ausrichtung der Wohnungsgesellschaften ist der lokale Kontext, hierzu zählen die demographische Entwicklung, die Arbeitslosenquote, die Lage (z.B. in Bezug auf Wasservorräte) ebenso wie die Haushaltssituation der Kommune, teilweise von weitaus größerer Bedeutung als der übergeordnete institutionelle Rahmen.

Die Bedeutung der ehemals gemeinnützigen, aber auch sonstigen öffentlichen (kommunalen), Wohnungsunternehmen für das Angebot an preisgünstigem Wohnraum sowie deren Stellenwert für die ‚Stadtrendite‘, die Stadtentwicklung und die Wohnungspolitik im Allgemeinen

¹⁰⁹ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 27

¹¹⁰ Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik. München 2004, S. 30

wird im Zuge der Fallstudien und des Kapitel ‚Aktuelle Situation‘ diskutiert. Die Methodik des ressourcen-ökonomischen Ansatzes der institutionellen Regime hilft in diesem Zusammenhang bei der Abschätzung der Folgen der begonnenen und vorangetriebenen Privatisierung zahlreicher ehemals öffentlicher Akteure, darunter die Wohnungsunternehmen als Bestandseigentümer, die Güter und Dienstleistungen der Ressource Wohnungsbestand nutzen.

6.5.3.3 Sozialwohnungsbestand

In den vergangenen fünf Jahrzehnten werden insgesamt über neun Millionen Sozialwohnungen gefördert, allerdings mit abnehmender Tendenz. Während 1955 im alten Bundesgebiet noch 341.000 Wohnungen im Sozialen Wohnungsbau errichtet werden, sind es 2001 nur noch 34.000.¹¹¹ Der Bestand an Sozialwohnungen, welcher 2005 rund zwei Millionen Wohnungen umfasst und sich damit seit 1978 halbiert hat, nimmt dabei jährlich um weitere etwa 100.000 ab, da ältere Wohnungen aus der Bindung fallen¹¹² und die geringen Fertigstellungszahlen im sozialen Wohnungsbau zu gering sind um diesen Rückgang zu kompensieren.

In diesem Zusammenhang verläuft die Entwicklung in den Städte Karlsruhe und Frankfurt am Main synchron zur bundesweiten. In beiden Kommunen reduziert sich der Sozialwohnungsbestand (Förderung nach 1. Förderweg). Karlsruhe verfügt 2005 mit weniger als 5.000 Sozialwohnungen nur noch über ein Drittel des Niveaus von 1985 als noch etwa 15.000 Sozialwohnungen zur Verfügung standen. In Frankfurt sinkt die Zahl der Sozialwohnungen von 1992 mit knapp 66.000 auf fast 33.500 im Jahr 2005 und halbiert sich somit binnen 15 Jahren.

Während der deutsche Sozialwohnungsbestand von Jahr zu Jahr schrumpft, steigen die Zahlen der Arbeitslosengeldbezieher und der Sozialhilfeempfänger, seit 2005 in der Statistik zusammengefasst als Arbeitslosengeld-II-Bezieher, mit variierender Intensität an oder stagnieren auf hohem Niveau. In jüngster Zeit (seit Mitte 2006) sinkt die Zahl der Arbeitslosen bedingt durch Reformen auf dem Arbeitsmarkt und eine gute konjunkturelle Lage, wenngleich sie sich weiterhin auf hohem Niveau bewegt. Diese parallelen Entwicklungen, einerseits ein schrumpfender Sozialwohnungsbestand andererseits eine steigende Zahl von Empfängern sozialer Transferleistungen (Arbeitslose, Rentner etc.) neben anderen Personengruppen, die preiswerten Wohnraum nachfragen (Studenten), verschärfen die Lage auf dem Wohnungsmarkt in zahlreichen deutschen Kommunen. Diese Problematik wird im Rahmen der Fallstudienuntersuchung sowie im letzten Kapitel diskutiert.

¹¹¹ GdW a.a.O.

¹¹² GdW a.a.O.

Geförderte Wohnungen 1960-2004

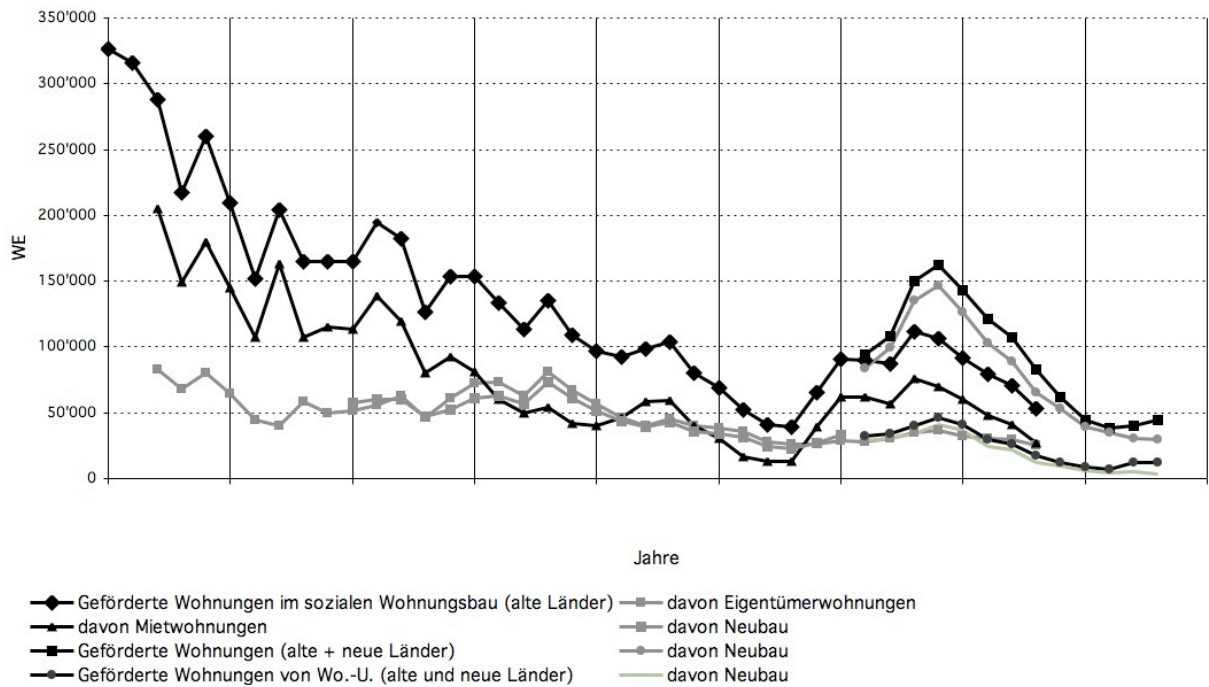


Abb. 6.10: Geförderte Wohnungen in Deutschland 1960-2004¹¹³

Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland in 1000

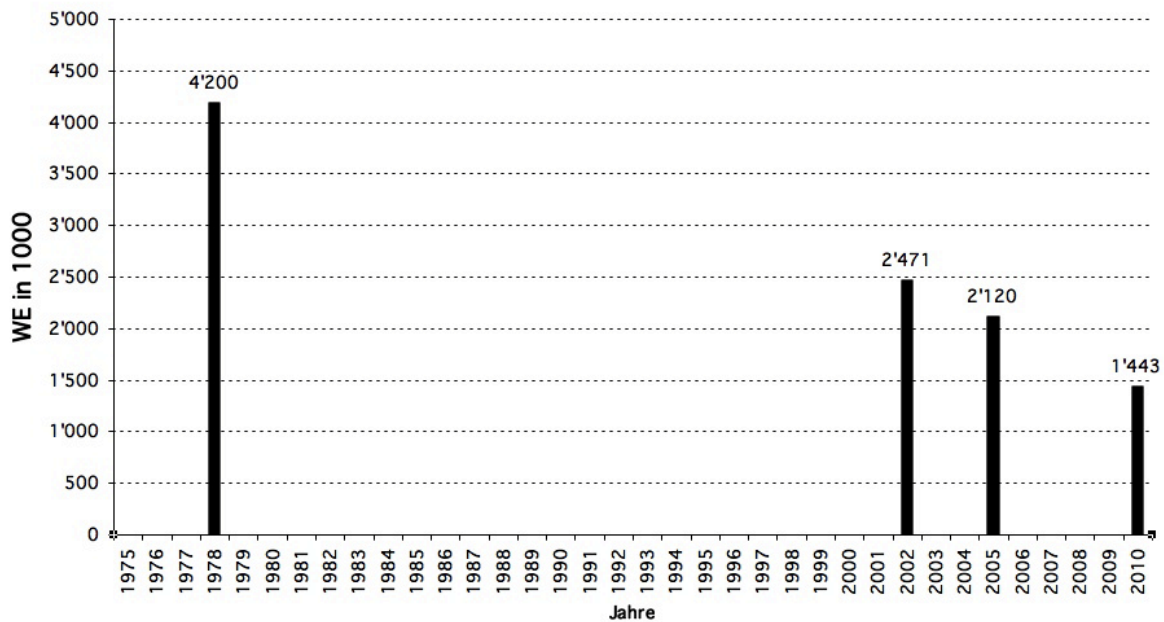
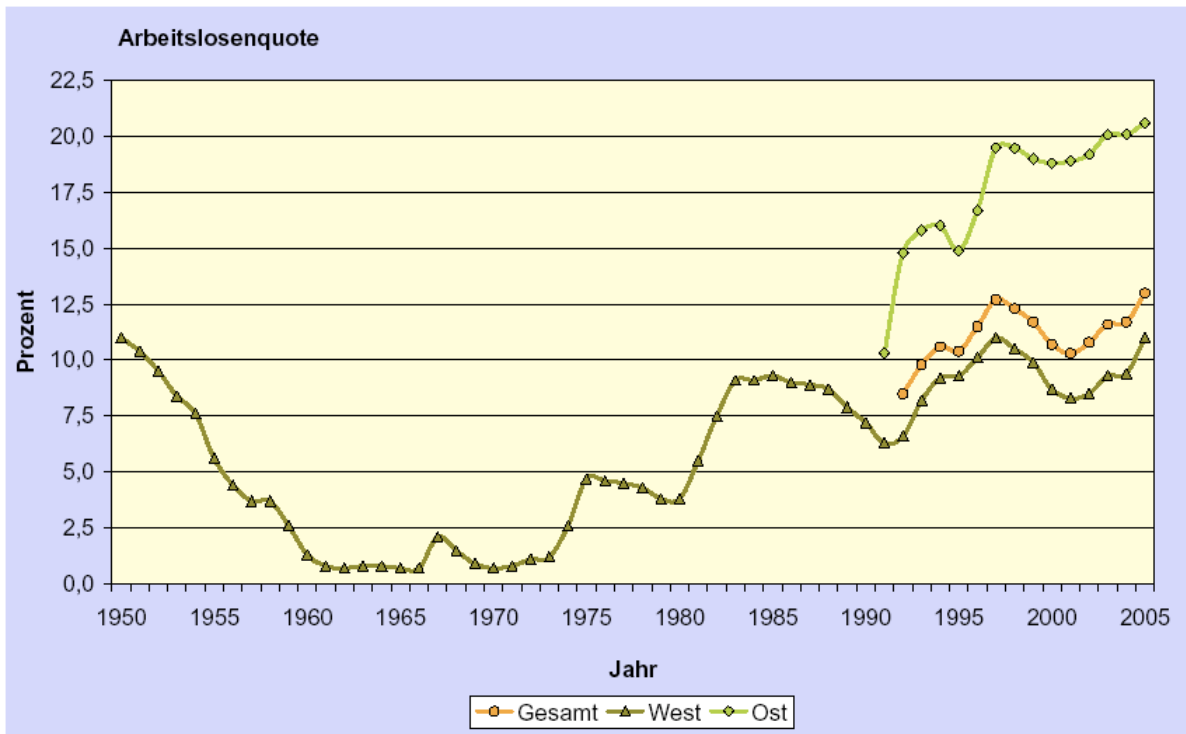


Abb. 6.11: Zahl der Sozialwohnungen in Deutschland¹¹⁴

¹¹³ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Wohnen und Bauen in Zahlen 2005, Daten des statistischen Bundesamtes

¹¹⁴ Quelle: GdW 2005 (BMVBW 2004 auf Datengrundlage nach ifo Institut 2005)



Definition: Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen abhängigen Erwerbspersonen (in Prozent).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik Jahreszahlen.

Anmerkung: Ab 1993 Ostdeutschland einschließlich Gesamtberlin.

Abb. 6.12: Zahl der Arbeitslosen in Deutschland¹¹⁵

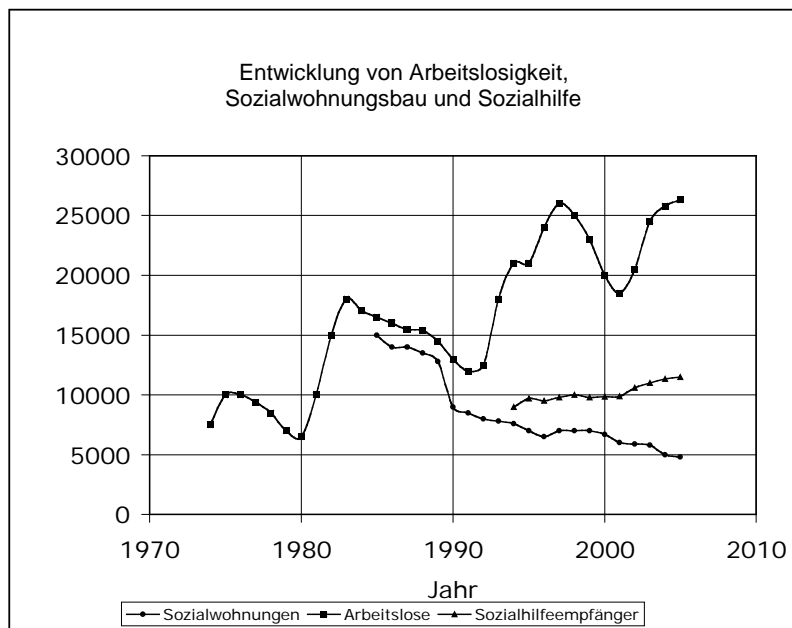


Abb. 6.13: Entwicklung der Anzahl Sozialwohnungen, Arbeitlose und Sozialhilfeempfänger

¹¹⁵ Statistisches Taschenbuch des BMGS 2005

7 Nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen

7.1 Problemstellung

Zwischen dem Betrieb von Einzelgebäuden und der langfristigen Planung von Agglomerationen liegt die Ebene der Bewirtschaftung und der Entscheidung von Gebäudebeständen, insbesondere von Wohnbaubeständen. In diesem Bereich gibt es bis jetzt nur wenig Untersuchungen und auch fast keine Anwendungsbeispiele für nachhaltige Bewirtschaftungsstrategien. Dabei besteht bei der Mehrheit der maßgebenden Akteure in der Wohnungswirtschaft ein Konsens, dass es sich bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Beständen um ein wichtiges Problem handelt. Gerade im sozialen Wohnungsbau bestehen heute klare Beziehungen zwischen dem (physischen) Zustand der Gebäude und der Einstellung der Mieter zu den Gebäuden.

Nachhaltigkeitswirksame Bau-, Nutzungs- und Umnutzungsentscheidungen werden von den Inhabern von Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechten an Gebäulichkeiten nicht im luftleeren Raum getroffen. Sie sind Gegenstand einer Vielzahl von Regulierungen aus öffentlichen oder korporativen Politiken, die die verschiedensten Aspekte solcher Bauten (eidgenössische und kantonale Denkmalpflege, kantonale Baupolizei, Feuerschutz, Wasser, Elektrizität / Energie, Gesundheit, etc.) bzw. deren Umgebung (Ver- und Entsorgung, Transport, Schulwesen etc.) betreffen. Solche Entscheidungen hängen aber auch ab von der konkreten Umschreibung der verschiedenartigen Eigentums- und Nutzungsrechte der an solchen Gebäulichkeiten nutzungsberechtigten Akteure. Die Struktur dieser Nutzungsrechte kann erheblich variieren, je nachdem ob es sich um öffentliche oder private, speziell versicherte oder nicht versicherte, hypothekarisch belastete etc. Bauten handelt. Die Gesamtheit dieser für die variierende Nachhaltigkeit eines Gebäudes wesentlichen Regulierungen auf der Ebene der Eigentums- und Nutzungsrechte und der einschlägigen öffentlichen und korporativen Politiken nennen wir das institutionelle Regime von Gebäulichkeiten. Wir gehen davon aus, dass sich solche Regime entlang den erwähnten Dimensionen unterscheiden lassen, und dass sie zu unterschiedlich nachhaltigen Gebäulichkeiten führen.

Um langfristige Bewirtschaftungsstrategien von Wohnbaubeständen definieren zu können ist es notwendig die notwendigen Indikatoren und Instrumente zu beschreiben und die Abhängigkeit der Bewirtschaftungsentscheidungen und Strategien von den Rahmenbedingungen, insbesondere von institutionellen Regimen, aufzuzeigen.

Es ergeben sich dabei zwei zentrale, verknüpfte Fragestellungen:

- Wie kann eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen definiert, beschrieben, implementiert und gemessen werden?
- Welche institutionellen (politisch-administrativen, ökonomischen, soziokulturellen und sozio-professionellen) Institutionen (im Sinne von Rahmenbedingungen) sind für das Verhalten der relevanten Akteure in den verschiedenen Lebensphasen von Wohnbaubeständen (Planung, Bau, Nutzung, Unterhalt, Erneuerung, Abbruch) für die Förderung bzw. Behinderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung bedeutsam ?

7.2 Definitionen Nachhaltigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit – in seiner deutschen Etymologie – kommt aus der Forstwirtschaft des 19. Jahrhunderts. Eine nachhaltige Nutzung des Waldes bedeutet dass in einem Jahr

nicht mehr Holz geschlagen wird als nachwachsen kann. Nachhaltige Nutzung hat zum Ziel, die dauernde, möglichst gleichbleibende, hohe und hochwertige Holznutzung zu sichern¹¹⁶.

Es lassen sich dabei vier Komponenten ausmachen:

- Langfristigkeit (die Wirkungen sind stetig zu erbringen)
- Sozialpflichtigkeit (Einschränkung der Nutzungsrechte der Eigentümer im Interesse der Allgemeinheit)
- Ökonomie (Miteinsatz aufgrund des ökonomischen Prinzips)
- Verantwortung (Verpflichtung des Bewirtschafters gegenüber der Zukunft, Vorsorge)

Der englische Begriff „Sustainability“ war zentrales Stichwort einer Studie über Ressourcennutzung, die Anfang der achtziger Jahre von der World Conservation Union vorgelegt wurde¹¹⁷. Danach fand der Begriff Eingang in die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Die von der sog. Brundtland-Kommission 1987 geprägte Definition¹¹⁸ bezeichnet eine Entwicklung als „sustainable“, auf deutsch mit „nachhaltig“ oder „dauerhaft“ übersetzt, wenn sie die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können. Der Begriff Nachhaltigkeit beschreibt nicht nur ein quantitatives Wachstum, sondern vielmehr qualitative Veränderungen in der Evolution. Die Begriffsbildung „Nachhaltige Entwicklung“ wie sie auch von der Brundtland-Kommission verwendet wurde, scheint deshalb sinnvoller.

Eine nachhaltige Entwicklung umfaßt in diesem Sinne mehrere Dimensionen:

Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit betrifft die Erhaltung der Lebensgrundlagen und bedeutet, die Ressourcenbeanspruchung auf ein ökologisch vertretbares Maß zu begrenzen. Das ökologisch vertretbare Maß ist durch die langfristige Substanzerhaltung natürlicher Ressourcen vorgegeben. Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des deutschen Bundestages¹¹⁹ hat hierzu grundlegende Regeln formuliert: „Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll deren Regenerationsraten nicht übersteigen. Nichterneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren sowie der nichterneuerbaren Ressourcen geschaffen wird. Die Belastung der Umwelt durch Emissionen bzw. Reststoffe soll sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren. Schließlich soll das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt in einem ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen.“

Die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit, insbesondere die Idee einer nachhaltigen Entwicklung, wurde im „Blueprint for a Green Economy“ erschienen als State-of-the-Art-Bericht für das britische Umweltministerium¹²⁰, mit drei zentralen Kriterien definiert:

- Berücksichtigung des Werts der Umwelt
- Erweiterung des Zeithorizontes
- Gerechtigkeit („equity“) zwischen Menschen und Generationen

¹¹⁶ Bächtold, Hans-Georg: Nachhaltigkeit. Herkunft und Definition eines komplexen Begriffs. in SI+A. No13/116 Jg; 26.März 1998, S. 4-7

¹¹⁷ IUC, International Union for the Conservation of Nature, seit 1990: World Conservation . Union. Sustainable Development. 1981

¹¹⁸ World commission on Environment and Development ("Brundtland Committee"). Our Common future. Oxford Univ. Press. 1987

¹¹⁹ Enquete-Kommision Schutz des Menschen und der Umwelt _ Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Zwischenbericht. Bonn, 1997

¹²⁰ Pearce, D. W.: Markandya, A.; Barbier, E.B.: Blueprint for a Green Economy. London, 1989

Ökologie kann in diesem Sinne auch als Langzeitökonomie begriffen werden. Die Anpassung der Produktions- und Konsumprozesse an ökologische Erfordernisse wirkt dann im Sinne einer langfristigen Kostenvermeidungsstrategie. Dies ist mit dem ökonomischen Ziel der Effizienz durchaus in Einklang zu bringen z.B. durch Internalisierung externer Kosten und durch Strategien der langfristigen Nutzung¹²¹. Ressourcen sollten sowohl zwischen dem „reichen Norden“ und dem „armen Süden“ als auch zwischen der heutigen und künftigen Generationen gerecht verteilt werden. Für künftige Generationen soll mindestens der gleiche Kapitalstock zur Verfügung stehen, den wir heute vorfinden. In diesem Kapitalstock sind nicht nur natürliche Ressourcen sondern auch Produktionsmöglichkeiten, also Technologien, Wissen und politische Institutionen sowie „soziales Kapital“ im weitesten Sinn enthalten.

Die soziale und kulturelle Nachhaltigkeit enthält ihrerseits eine Vielzahl von Dimensionen. Die Erhaltung der menschlichen Gesundheit und des Wohlbefindens im weitesten Sinne hängen direkt von einer nachhaltigen ökologischen und ökonomischen Entwicklung ab. Viele Krankheiten und Beeinträchtigungen der Lebensqualität werden von Umweltfaktoren verursacht oder verstärkt. Die von der Weltgesundheitsorganisation ermittelte Krankheitslast („health burden“) umfaßt ansteckende Krankheiten, Epidemien, Unfälle, Hunger u.a. Sie hängt ungefähr zu einem Viertel von Umweltfaktoren ab¹²². Eine weitere wesentliche Dimension der Nachhaltigkeit ist das Erhalten der immateriellen, kulturellen Werte für zukünftige Generationen. Als bedeutend erweist sich mehr und mehr auch die Erhaltung von sozialem Kapital. Man versteht darunter die Gesamtheit der aktuellen und potenziellen Ressourcen, die mit der Teilhabe am Netz sozialer Beziehungen gegenseitigen Kennens und Anerkennens verbunden sein können¹²³. Im Gegensatz zum Humankapital bezieht sich das soziale Kapital nicht auf natürliche Personen an sich, sondern auf die Beziehungen zwischen ihnen. Kulturelle Diversität ist für die Identität von Gesellschaften so unersetzbar wie die Artenvielfalt, die Biodiversität für die Natur. Es geht nicht nur um Denkmäler und Ensembles sondern um historische Städte in ihrer Gesamtheit. Sie stellen als architektonisches Erbe eine nicht erneuerbare Ressource dar.

Auch wenn inhaltlich eine weitgehende Übereinstimmung besteht über die verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit so unterscheidet man je nach der Gewichtung zwischen den Dimensionen in:

7.2.1 „Starke“ Nachhaltigkeit

Der Nachweis der Nachhaltigkeit kann über die Erhaltung des natürlichen Kapitals (sog. „starke“ Nachhaltigkeit) geleistet werden. Entscheidend ist dabei die Minimierung des stofflichen und energetischen Durchsatzes bei gleichzeitiger Maximierung der Qualität der Resource¹²⁴. Die Maximierung der Qualität umfaßt dabei alle nicht-natürlichen Aspekte der Nachhaltigkeit, wird aber als sekundär betrachtet und ist nicht ohne weiteres integrierbar. Es besteht keine Möglichkeit der Substitution von Naturkapital (Dienstleistungen der Natur) durch andere Formen von Kapital (insbesondere ökonomisches Kapital).¹²⁵

¹²¹ Hampicke, U.: Ökologische Ökonomie. Individuum und Natur in der Neoklassik - Natur in der ökonomischen Theorie: Teil 4. Opladen, 1992

¹²² Murray,CLJ; Lopez,A.D.: The Global Burden of Disease: A comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries and Risk Factors in 1990 and projected to 2020, Cambridge 1996

¹²³ Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital - Kulturelles Kapital - Soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten, Göttingen, S. 183-198

¹²⁴ Daly, H.: Steady State Economics. London 2002.

¹²⁵ Rees, W.E: Globalisation and sustainability. Conflict or Convergence? Bulletin of Science, Technology and Society, 22 (4): 2002. S. 249-268

7.2.2 „Schwache“ Nachhaltigkeit

Der ressourcenorientierte Nachweis nachhaltigen Wirtschaftens geschieht hier über die Erhaltung der Summe von verschiedenen Kapitalien (Naturkapital, ökonomisches Kapital, Humankapital, soziales Kapital, kulturelles Kapital). Grundsätzlich fäät der Grad der Nachhaltigkeit zusammen mit „genuine saving“, d.h. wirklicher Zunahme des gesamtgesellschaftlichen Reichtums (Pearce, World bank) . Entscheidend hierbei ist indes der zugelassene Grad der Substituierbarkeit zwischen den einzelnen Kapitalformen, insbesondere die Substituierbarkeit des natürlichen Kapitals. Der Abgleich zwischen verschiedenen Formen von Kapital geschieht auf der Grundlage einer erweiterten Monetarisierung die sowohl Nutzwerte als auch Nicht-Nutzwerte umfasst.

Für die vorliegende Untersuchung zu Wohnungsbeständen wird eine zusätzliche Form von Nachhaltigkeit definiert im Sinne einer „schwachen“ Nachhaltigkeit plus achthaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen beruht in dieser Variante auf einer Strategie der Werterhaltung mit beschränkten Möglichkeiten der Substituierung. Der Grad der Substituierung wird durch die Gesamtheit der Gestze, Vorschriften, Regime gegeben. Eine nachhaltige, langfristige Bewirtschaftung verbindet materielle Ziele (etwa bauliche Werterhaltung) mit sozialen und kulturellen Zielen (stabile Sozialstruktur etc.) sowie ökonomischen Zielen (beispielsweise niedrige laufende Kosten, Bauerneuerungsrückstellungen). Der Abgleich kann über Methoden der „Constraint Satisfaction“ oder der Suche nach Pareto Optimum geschehen.

7.2.3 Indikatoren

In den traditionellen Ansätzen (z.B. im Rahmen von Agenda 21) wird der Grad der Erfüllung des Nachhaltigkeitspostulates über Indikatoren geführt. Dabei werden die verschiedenen Schutzziele (Schutz von natürlichen Ressourcen, Schutz der Umwelt) mit ökonomischen, sozialen und kulturellen Schutzziele kombiniert. Ein Indikatorengerüst (mit 22 Indikatoren) für die Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen ist möglich und wird angewandt. Allerdings ist die Verknüpfung mit dem ressourcenökonomischen Ansatz der institutionellen Regime problematisch.

7.3 Immobilienwirtschaft und Nachhaltigkeit

Gebäude und Gebäudebestände werden in der traditionellen Immobilienwirtschaft als reine Wirtschaftsgüter (assets) betrachtet, deren Erträge durch ein geeignetes Portfoliomanagement kurz- und mittelfristig gesichert und maximiert werden. Diese Sicht, die in den letzten Jahren zunehmend von privatwirtschaftlich verwalteten Immobilien auf öffentlich Bestände übertragen wurde, vernachlässigt offensichtlich den Charakter einer langfristig nutzbaren, komplexen Ressource. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Finanzinstrumente (Titrisierung von Hypotheken, REITs) sowie das Verhalten von spekulativen Akteuren (z.B. Hedge Fonds) haben sich in der internationalen Finanzkrise ab 2008 als verhängnisvoll erwiesen und werden wahrscheinlich kurz- und mittelfristig zu enormen Verlusten und Folgekosten aller Art führen deren Ausmaß noch nicht abzusehen ist. Die Frage der langfristigen Werterhaltung stellt sich mit einer erhöhten Aktualität. Traditionelle und neuere Ansätze aus der Ressourcenwirtschaft, der Umweltökonomie etc. stellen heute zweifellos robustere und umfassendere Modelle der Bewirtschaftung zur Diskussion. „Nachhaltige Immobilien werden zukünftig verstärkt nachgefragt werden, auch wenn dies noch nicht in ihrem jetzigen Marktwert ist bzw. berücksichtigt werden kann. Im Gegensatz dazu werden nicht-nachhaltige Immobilien zunehmend an Wert verlieren; wie schnell und in welchem Maße dieser Wertverlust ausfallen wird, hängt jedoch von einer Vielzahl von Faktoren ab.“¹²⁶

¹²⁶ Paul McNamara, Chairman of the Investment Property Forum, 2005

7.4 Bewirtschaftungsebenen

Das Ziel der Bewirtschaftung eines Bestandes ist die Erhaltung der Qualitäten, des Wertes dieses Bestandes. Die Bewirtschaftung erfolgt über Maßnahmen die verschiedenen Zeiträumen (Ebenen) zugeordnet werden können. Diese Tätigkeiten verlaufen parallel und sind verknüpft.

Zur Anzeige wird der QuickTime™
Dekompressor „TIFF (Unkomprimiert)“
benötigt.

Abb. 7.1: Bewirtschaftungsebenen

Auf der 5-Jahre Ebene wird die Nutzung und Verfügbarkeit der Gebäude sichergestellt. Es handelt sich um ein laufendes Controlling in dem Ziele mit effektiven Zuständen verglichen werden und Abweichungen kontrolliert und behoben werden. Es finden keine Änderungen an Gebäuden statt. Diese Tätigkeiten die den Betrieb und Unterhalt umfassen, werden auch als Facility Management bezeichnet und durch Methoden, Hilfsmittel und Referenzwerte unterstützt.

Die 5-25 Jahre Ebene wird bereits als Strategieebene verstanden. Wesentliche bauliche und nutzungsbedingte Änderungen werden in diesem Zeitraum durchgeführt. Die Auswirkungen der mittelfristigen Ziele der Bestandsentwicklung werden in Form von Investitionsplanungen festgelegt und Gebäude werden erneuert, umgebaut, neugebaut oder abgerissen. Diese Tätigkeiten werden üblicherweise als „Gebäudewirtschaftung“ bezeichnet und durch spezifische Methoden, Hilfsmittel und Referenzwerte unterstützt.

Die 50 Jahr Ebene besteht aus strategischen Überlegungen wie der Wahl von Standorten, dem Umgang mit dem historisch bedeutenden vorhandenen (und zukünftigen) Bestand. Diese Ebene ist in ihrem Verlauf nur sehr bedingt voraussehbar, außer dass wahrscheinlich der größte Teil der Gebäude noch vorhanden sein wird und ein zu definierender Teil dazu kommen wird. Für die Nutzungsbedingungen, Verdichtung, Standorterweiterung etc. können Hypothesen formuliert und Szenarios entwickelt werden. Das Ziel dieser Überlegungen ist nicht die Zukunft vorauszusagen, sondern den Einfluss von langfristigen Szenarios auf mittel- und kurzfristige Tätigkeiten abzuschätzen. Dabei kommt der Schaffung und Erhaltung von (realen) Optionen eine große Bedeutung zu.

7.5 Sukzessionsmodelle

Zur Anzeige wird der QuickTime™
Dekompressor „
benötigt.

Abb. 7.2: Folgewirkungen von Instandhaltungsentscheidungen¹²⁷

7.6 Nachweis der Nachhaltigkeit

Im Rahmen des vorliegenden Projektes ist nicht möglich einen detaillierten Nachweis der Nachhaltigkeit über eine vollständige Liste von Indikatoren und eine erweiterte Lebenszyklusanalyse an einer grossen Anzahl von Einzelgebäuden durchzuführen. Der (absolute) Zustand eines Gebäudes zu einem Zeitpunkt hängt von vielen Faktoren ab. So wird ein gut gebautes und gut unterhaltenes Gründerzeitgebäude (für das Bürgertum gebaut) immer ein „langfristig besseres“ Gebäude sein, als eine Arbeiterwohnung in einer spekulativ gebauten und nicht regelmässigen unterhaltenen Siedlung aus der gleichen Zeit.

Es wurde auf Grund von Vorarbeiten in anderen Projekten eine Liste von Indikatoren für nachhaltige Bewirtschaftungsstrategien erstellt.

Diese Listen sind relativ gut nachvollziehbar und man findet auch vergleichbare Indikatoren. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen institutionellen Regimen - Strategien - Mass-

¹²⁷ Schwaiger, B.: Strukturelle und dynamische Modellierung von Gebäudebeständen. Dissertation Universität Karlsruhe 2002.

nahmen – Zustand der Einzelgebäude durch eine Vielzahl von Filtern getrennt. Ein einfaches Entity-Relationship Modell zeigt dies.

Bewertung der Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen			
Dimension	Schutzziel	Teilziel	Indikator
Ökologische Nachhaltigkeit			
	Schutz von Ressourcen		
		Erhaltung Stoffliche Ressourcen	<i>Mittlere Standzeit aller Gebäude (Jahre)</i>
		Erhaltung energetische Ressourcen	<i>Mittlerer Primärnergieverbrauch (kWh/m2 Jahr)</i>
	Schutz des Ökosystems (Erhaltung Tragfähigkeit Ökosystem)		
		Erhaltung Tragfähigkeit Ökosysteme (Luft)	<i>Einhalten Zielwerte für Luftbelastung (%)</i>
		Erhaltung Tragfähigkeit Ökosysteme (Boden)	<i>Zusätzlicher Verbrauch von unbebautem Land (%)</i>
		Erhaltung Tragfähigkeit Ökosysteme (Wasser)	<i>Mittlerer Wasserverbrauch (m3/m2 Jahr)</i>
		Erhaltung Tragfähigkeit Ökosysteme (Wasser)	<i>Mittlerer Abflussbeiwert aller Grundstücke (%)</i>
Ökonomische Nachhaltigkeit			
	Schutz von geschaffenem Kapital		
		Erhaltung Ressourcen	<i>% Nichttragende Elemente mit > 30 Jahre Lebenswertung</i>
		Erhöhung Nutzbarkeit	<i>(%) Wohnungen mitMöglichkeit mehrfach Nutzung</i>
		Erhaltung Ressourcen	<i>Rückstellungen für Erneuerung (% Gesamtinvestition)</i>
	Minimierung von Lebenszykluskosten		
		Minimierung Nutzungskosten	<i>Mittlere jährliche Nutzungskosten nach DIN (€/m2 Jahr)</i>
		Minimierung Folgekosten	<i>Periodische Diagnose und präventiver Unterhalt (% Gebäude)</i>
Soziale Nachhaltigkeit			
	Behaglichkeit und Schutz der menschlichen Gesundheit		
		Therische Behaglichkeit	<i>(%) Wohnng. mit erhöhtem winterl. & sommerl. Wärmeschutz</i>
		Akustische Behaglichkeit	<i>(%) Wohnungen mit erhöhtem Schallschutz</i>
		Menschliche Gesundheit	<i>(%) Elemente mit Problemstoffen im Gesamtbestand</i>
	Erhalten der Nutzungsqualität der Gebäude		
		Nutzungsqualität Wohnungen	<i>Mittlerer Nutzungsqualitätsindex (wbs)</i>
		Wohnungsmix	<i>Optimaler Wohnungsmix (% Abweichung)</i>
		Nichtwohnfunktionen	<i>(%) Fläche mit Nichtwohnfunktion Gesamtbestand</i>
		Umgebung	<i>(%) gestaltete Aussenfläche an Gesamtaussenfläche</i>
		Mobilität	<i>(%) Wohnungen mit direkt Anschluss an ÖPV</i>
	Erhalten von sozialem Kapital		
		Soziale Diversität	<i>Anteil Wohnungen für besondere soziale Gruppen (%)</i>
		Alterdiversität	<i>Altersverteilung der Mieterschaft (% Abweichung)</i>
		Stabilität	<i>Frequenz Mieterwechsel Gesamtbestand (%/jahr)</i>
		Nutzerbeteiligung	<i>Nutzerinformation und Beteiligung (Anzahl pro Jahr)</i>
		Nutzerrelevante Dienste	<i>Anzahl angebotene Nutzerdienste (ohne Zusatzbezahlung)</i>
		Sicherung lokaler Arbeitsplätze	<i>Anteil lokaler Firmen an Instandhaltungsaufträgen (%)</i>
Kulturelle Nachhaltigkeit			
	Erhalten von historischen Werten		
		Dokumentation	<i>Dokumentation und Überlieferung der Gebäudegeschichte</i>

Reparatur	<i>Anteil Reparatur & Weiterverwendung (% Erneuer.kosten)</i>
Erhaltungskonzept	<i>Verbindliches Erhaltungskonzept bei Erneuerung</i>
Integration im Umfeld	<i>Zentrale städtische Funktion in oder an Siedlungen</i>
Erhalten von historischem Wissen	<i>Berücksichtigung Lehrlingsausbildung</i>
Ausbildung	<i>Anteil handwerklicher Ausführung</i>
Ausführung	

Abb. 7.3: Nachhaltigkeitsbewertung in der Bestandsbewirtschaftung

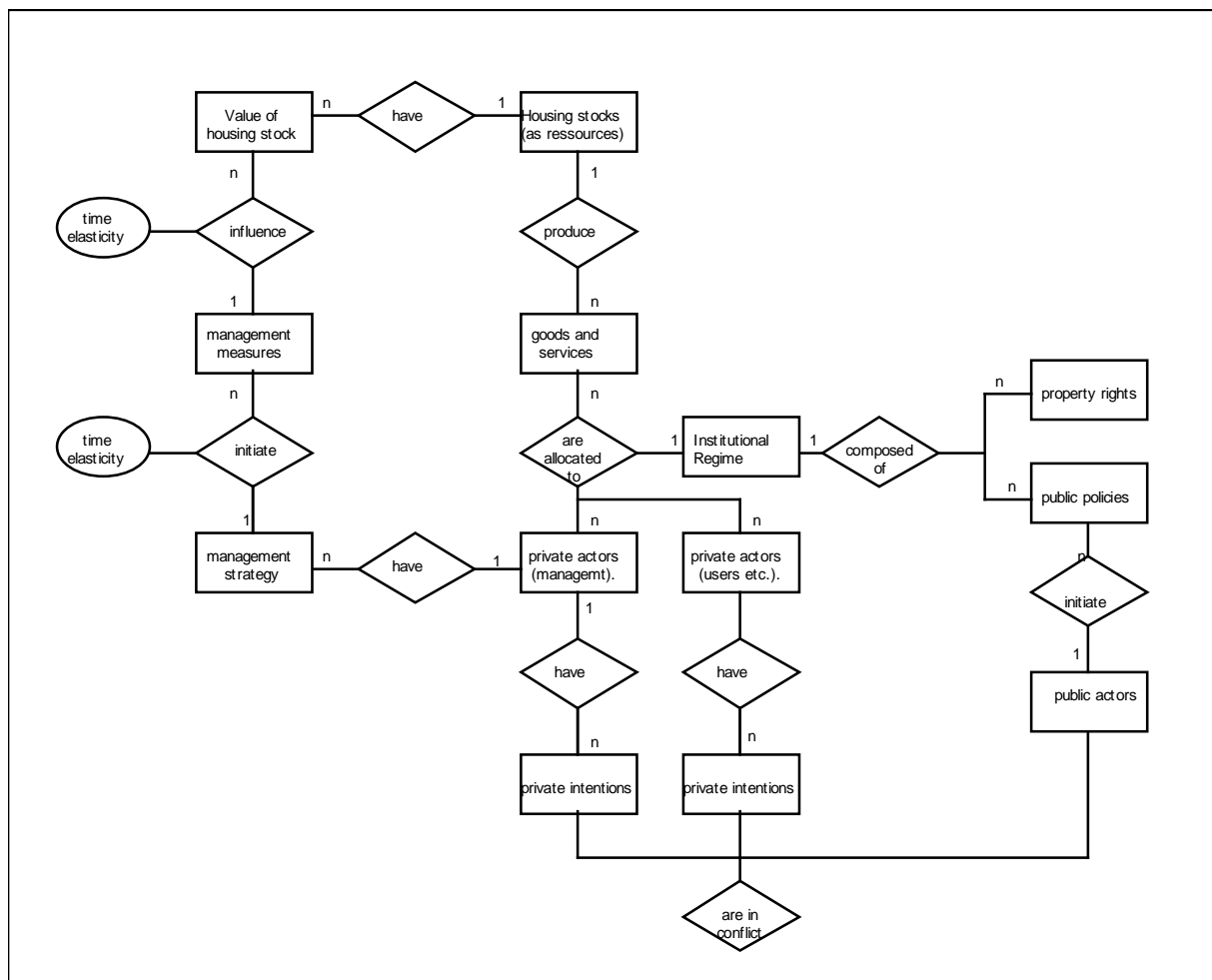


Abb. 7.4: Ablaufschema der Bestandsbewirtschaftung und Beziehung zu Institutionellen Regimen

8 Der analytische Rahmen

8.1 Der analytische Rahmen der Institutionellen Regime

Ein institutionelles Regime ist ein mehr oder weniger koordiniertes Zusammenspiel von öffentlichem Recht, privatem Recht (im Wesentlichen Eigentumsrechten) und Verträgen. Es betrifft alle Akteure, die an der Nutzung einer Ressource beteiligt sind und die daher die Reproduktionsfähigkeit (d.h. insbesondere den dauerhaften Erhalt) der Ressource und damit deren Nachhaltigkeit direkt oder indirekt beeinflussen. Der Ansatz der institutionellen Regime verbindet Aspekte der institutionellen Ökonomie und der Theorie der Eigentumsrechte mit Ansätzen der Politikanalyse. Dieser auf dem „Institutional Natural Resources Regimes Framework“ des IDHEAP basierende Ansatz eignet sich in besonderem Maße für die Analyse von Situationen einer gemeinschaftlichen Nutzung einer Ressource durch unterschiedliche Akteure. Dies gilt insbesondere für jene Situationen, in denen unterschiedliche Nutzungen miteinander rivalisieren. (Knoepfel, Kissling-Näf and Varone 2001: 11-48; Knoepfel, Kissling-Näf and Varone 2003: 1-58). Eingehende Darstellungen dieses analytischen Rahmens finden sich in: Kissling-Näf and Varone (2000a), (2000b); Knoepfel, Kissling-Näf and Varone (2001: 11-48), (2003: 1-58); Nahrath (2003 : 5-55); Gerber et al. 2008; Gerber 2006; Savary 2008; Knoepfel und Gerber 2008.

Das Konzept dieser institutionellen Regime resultiert aus einer Reflexion zu verschiedenen Konzeptualisierungen des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung, welche sich, wie Abb. 1.1 darstellt, auf drei Ebenen bewegen können. Dabei zeigt sich, dass jede dieser Ebenen komplexer und umfassender ist als die vorherige (Knoepfel and Nahrath 2005). Die einfachste, u.E. unvollständige Konzeptualisierung von Nachhaltigkeit ist jene der herkömmlichen Immissionspolitik, die mit Schutz- und Nutzungspolitiken in Form von Nutzungsbeschränkungen schädliche Umwelteinflüsse zu reduzieren sucht.

Die zweite Ebene ist jene der traditionellen drei Säulen der Nachhaltigkeit. Diese fordert Regulierungen, die eine nachhaltige Nutzung der Güter und Dienstleistungen einer Ressource im Hinblick auf deren ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen garantieren. Da diese Regulierungen sich jedoch nur auf einzelne Segmente beziehen, berücksichtigen sie die Ressource als Ganzes nicht systematisch. Damit besteht die Gefahr, dass ihre Regulierungen die Nutzung einzelner Güter und Dienstleistungen zulasten anderer Güter und Dienstleistungen derselben Ressource fördern, was zulasten der Ressource als Gesamtheit gehen kann, für die eine nachhaltige Entwicklung daher nicht sichergestellt ist.

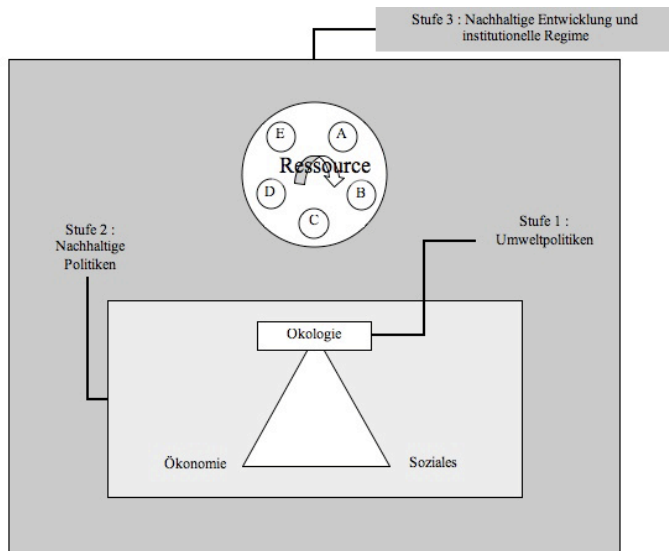


Abb. 8.1: Entwicklungsstufen des Institutionellen Regimes für eine nachhaltige Entwicklung

Die dritte Ebene, welche die Basis für die hier verwendete Konzeption der nachhaltigen Entwicklung mittels der Figur der institutionellen Regime bildet, ist jene der betroffenen Ressourcen selbst. Dieser Ansatz unterscheidet zwischen der nachhaltigen Nutzung der Ressource als Ganzem und der nachhaltigen Nutzung einzelner Güter und Dienstleistungen. Er geht davon aus, dass die Nutzung der einzelnen Güter und Dienstleistungen einer Ressource nur dann als nachhaltig bezeichnet werden kann, wenn diese die Reproduktionsfähigkeit und damit insbesondere den Erhalt der Ressource nicht gefährdet. Daher muss das Verhalten aller Nutzer der Güter und Dienstleistungen zwingend derart reguliert werden, dass ihre Nutzung das Limit der Reproduktionsfähigkeit nicht überschreitet bzw. den langfristigen Erhalt nicht gefährdet.

Dieses IR-Konzept bietet sich für die Analyse einer Ressource an, die vielfältige Güter und Dienstleistungen bereit stellt, die von verschiedenen Nutzungsakteuren genutzt werden. Den Nutzungsakteuren werden dabei mit Hilfe von Regulierungen Nutzungsrechte und -pflichten an Gütern und Dienstleistungen eingeräumt bzw. auferlegt. Diese sollen Rivalitäten zwischen verschiedenen Nutzungsakteuren regeln, die dann auftreten, wenn die Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung die Nutzung eines anderen Guts oder einer anderen Dienstleistung beeinträchtigt. Regime können umgekehrt auch sich ergänzende Nutzung fördern, die dann eintreten, wenn ein Nutzungsakteur durch die Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung einem anderen Nutzungsakteur behilflich ist.

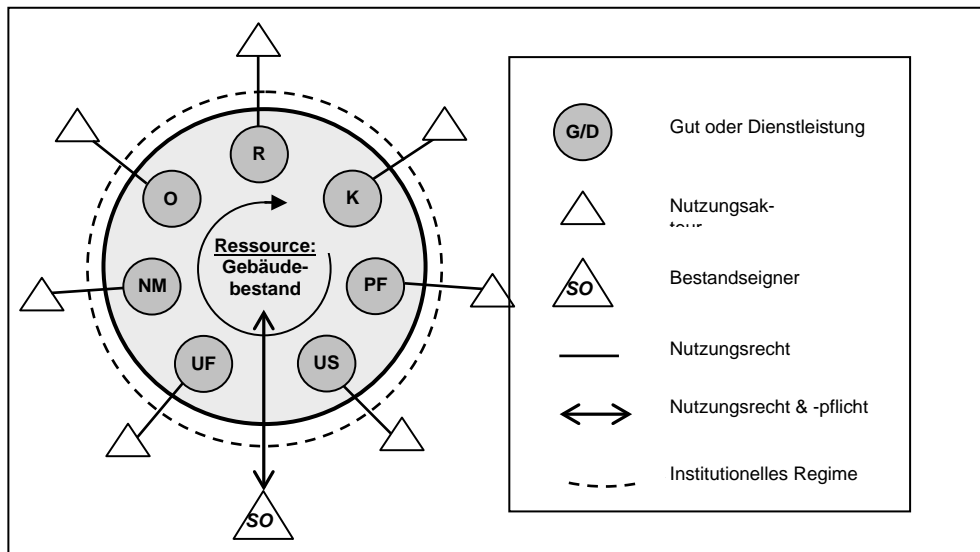


Abb. 8.2: Institutionelles Regime für Wohnbaubestände (Quelle: Nicol and Knoepfel 2008)

Ein institutionelles Regime lässt sich durch sein Ausmaß und seine Kohärenz charakterisieren (Abb. 1.3). Das Ausmaß eines IR gibt an, ob Regulierungen für alle Nutzungen einer Ressource existieren (hohes Ausmaß) oder nicht (niedriges Ausmaß). Die Kohärenz beschreibt den Grad der Abstimmung der öffentlichen Politiken mit privatrechtlichen Regelungen und Verträgen, welche das Regime bestimmen. Ein integriertes Regime (hohes Ausmaß und hohe Kohärenz) ist eine notwendige wenn auch nicht eine ausreichende Voraussetzung für die nachhaltige Nutzung einer Ressource.

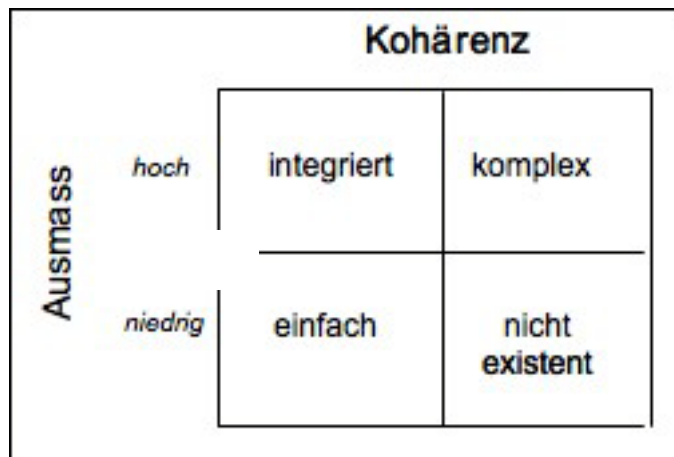


Abb. 8.3: Charakterisierung eines Institutionellen Regimes (Quelle (inter alia): Knoepfel et al. 2001:38)

8.1.1 Das institutionelle Regime von Wohnbaubeständen

Obwohl der analytische Rahmen der institutionellen Regime bisher vornehmlich für natürliche Ressourcen verwendet wurde, ist das Konzept auch für nicht natürliche oder künstliche Ressourcen geeignet. Im vorliegenden Forschungsprojekt wird der Wohnbaubestand als eine künstliche, d.h. künstlich geschaffene Ressource verstanden, die unterschiedlichen Nutzungsakteuren bestimmte Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Die Nutzung dieser Gü-

ter und Dienstleistungen kann zu Rivalitäten führen, welche wiederum die Möglichkeit des Bestandes, sich selbst zu erneuern bzw. dessen langfristigen Erhalt bedrohen. Dafür sind u.a. auch institutionelle Regime dieser Bestände verantwortlich. Sie haben eine starke Auswirkung auf das Verhalten der Bestandseigentümer (die Inhaber der Eigentumsrechte sind), sowie auf verschiedene andere Nutzungsakteure, welche Nutzungsrechte an diversen wohn- oder nicht-wohnbezogenen Gütern und Dienstleistungen haben, die Wohnbaubestände erzeugen. Änderungen im Verhalten der Akteure können maßgeblich auf eine nachhaltige oder unnachhaltige Entwicklung des Bestands wirken.

8.1.2 Untersuchungsgegenstand Wohnbaubestand

Der Untersuchungsgegenstand der Fallstudien ist die künstliche Ressource „Wohnbaubestand“. Als Bestand wird eine Gruppe von Gebäuden definiert, die einer juristischen oder natürlichen Person gehören und für die diese Personen eine bestimmte Bewirtschaftungsstrategie festlegen. Für die Definition eines Bestandes ist somit das Charakteristikum der gemeinsamen Eigentümerschaft und nicht der gleichen geographischen Lage entscheidend. Die Gebäude eines Wohnbaubestandes können über einen Bezirk, eine Stadt oder eine ganze Region verteilt sein. Bewirtschaftungsstrategien und Entscheidungen auf der Ebene des Bestandes (z.B. Vertragsabschlüsse mit einzelnen Dienstleistungsanbietern oder die Koordinierung von Renovierungsarbeiten) haben zur Folge, dass Gebäude bezüglich ihrer nachhaltigen Entwicklung in verschiedenen Nachbarschaften ähnliche oder gleiche Charakteristika aufweisen.

Demnach ist die gemeinsame Lage der Gebäude in einem einzigen geographischen Bereich kein Kriterium für die Auswahl des untersuchten Bestandes. Gleichwohl mögen regionale Variationen in der Implementierung von Strategien existieren, weshalb auch bestimmte Teilbestände Gegenstand der Analyse sein können. Zudem müssen die Bestände der Fallstudien lang genug existieren, um verschiedene Regimephasen durchlebt zu haben: sie müssen ausreichend groß sein und Gegenstand einer irgendwie gearteten Langzeitmanagement-Strategie sein. Da die hier verwendete Definition eines Bestands auf Eigentumsrechten und nicht auf dem Standort basiert, kann es vorkommen, dass sich eine einzelne Nachbarschaft aus mehreren Beständen zusammensetzt, wovon jeder einem anderen Regime (z.B. Genossenschaftliches Wohnen, Investorenobjekte, Sozialer Wohnungsbau etc.) untersteht. Deren unterschiedlichen Eigenschaften sind zum Beispiel bei der Stadtplanung zu berücksichtigen. Dabei muss ein funktionsfähiges Steuerungssystem entwickelt werden, das auf verschiedene Strategien der Bestandseigner und auf die unterschiedlichen Regime passt, um eine nachhaltige Planung zu gewährleisten. Werden diese unterschiedlichen Regime ignoriert, droht eine fragmentierten Entwicklung.

Abb. 20 stellt die Hauptkomponenten institutioneller Regime von Wohnbaubestände in schematischer Form dar. Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben die prinzipiellen Komponenten: Güter und Dienstleistungen (G&D), Akteure, Nutzungen, Regulierungen und Anwendungen sowie Effekte.

8.2 Güter und Dienstleistungen des Wohnungsbestands

Der fundamentale Bestandteil institutioneller Regime für Wohnbaubestände sind die Güter und Dienstleistungen, die von den Nutzungsakteuren genutzt werden. Diese umfassen eine breite Palette von Nutzungen. Tabelle 1.1 zeigt die Güter und Dienstleistungen, die im Rahmen der Studie identifiziert wurden.

W Wohnnutzung	
W 1 Wohnraum	W 2 Innenraumklima, Ausstattung
NW Nichtwohnnutzung	
NW 1 nicht-wohndienliche Nutzflächen	NW 3 funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen
NW 2 kollektiv genutzte Innenraumflächen	NW 4 kollektiv genutzte Aussenraumflächen
PF Produktionsfaktor	
PF 1 Kapitalverwertung	PF 3 Arbeitsverwertung
PF 2 Landverwertung	
ME Material und Energienutzung	
ME 1 Energieabnahme	ME 4 Wasserlieferung
ME 2 Materialablagerung und –Senke	ME 5 Wasserabnahme
ME 3 Materiallieferung	ME 6 Abwasserlieferung
UF Urbane Funktionen	
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	UF 3 Nachfrage nach institutionellen Dienstleistungen
UF 2 Nachfrage nach verkehrstechnischer Infrastruktur	UF 4 Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe
NM Nichtmaterielle Nutzung	
NM 1 Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse	NM 4 Sicherstellung sozialer und kultureller Qualität
NM 2 Befriedigung spezieller nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbildes	
A Andere	
A 1 politisches Wählerpotenzial	A 2 Hebel der Konjunkturpolitik

Tab. 7: Güter und Dienstleistungen des Wohnbaubestands

Die größte Herausforderung bei der Identifikation der Güter und Dienstleistungen einer künstlichen Ressource ist die intuitiv zunächst „verkehrt“ anmutende Herangehensweise, welche die Wohnbaubestände als „Anbieter“ von Gütern und Dienstleistungen und nicht als „Abnehmer“ betrachtet. So ist ein Wohnbaubestand nicht Abnehmer von Elektrizitätsdienstleistungen, sondern Anbieter des Bedarfs an solchen Leistungen. Ebenso liefern Investoren nicht Kapital an den Bestand sondern der Bestand liefert eine Möglichkeit zur Kapitalanlage und ein Schulbezirk ist Inhaber eines „Nutzungsrechts“ an den Kindern des Wohnbaubestands für seine Schulen.

8.2.1 Akteure

Innerhalb eines institutionellen Regimes interagieren folgende fünf Typen von Akteuren:

(1) Der **Eigentümer des Bestandes** (Bestandseigner) spielt im institutionellen Regime eine zentrale Rolle. Er hat nicht nur das Recht den Bestand zu nutzen, sondern auch die Verpflichtung, ihn zu erhalten. Er ist durch formelle Eigentumstitel am Bestand berechtigt, im Rahmen möglicher Beschränkungen durch öffentliche Politiken mittels Vertragsvergabe auszuwählen, welche Nutzungsakteure welche Rechte an der Nutzung welcher Güter und Dienstleistungen (Nutzungs- und Verfügungsrechte) zugestanden erhalten. Die Art der Ausübung der Eigentümerstellung ist für die Nutzungsakteure bedeutsam. So kann etwa ein Bestandseigner alle Transaktionen mit Mietern durch einen Zwischenhändler, z.B. eine Verwaltungsgesellschaft abwickeln. Dieser kann nicht nur das tägliche Vermietungsgeschäft sondern auch Schlüssel-

entscheidungen bezüglich des Betriebs und der Instandhaltung treffen. Aus der Sicht der Mieter ist der Eigentümer somit nicht direkt verantwortlich für den Zustand des Gebäudes oder ihrer Wohnung. Die Konstellation der Nutzungsakteure ist damit eine andere als jehe, in der der Bestandseigner selbst auftritt. Ein deutlich komplexerer Zusammenhang besteht in Fällen einer indirekten Eigentümerschaft an einem Bestand, wie z.B. im Falle von Immobilienfonds. In diesem Fall figuriert als formeller Eigentümer der Fondsverwalter, welcher wiederum einer Vielzahl von Investoren verantwortlich ist, die daran Anteilscheine erwerben. Dieses Eigentümermodell, bei welchem der Eigentümer vom direkten Management des Bestands weit entfernt ist, verdeutlicht die für nachhaltige Bestandsentwicklung bedeutsame Rolle desjenigen Akteurs, der als Manager zwar eine eigentümerähnliche Stellung innehat, der jedoch nicht im Besitz der formellen Eigentumsrechte ist.

Die **Nutzungsakteure** nutzen direkt ein Gut oder eine Dienstleistung, welche durch den Wohnungsbestand bereitgestellt werden. Dies geschieht durch zwei Mechanismen. Entweder steht ihnen das Recht auf Nutzung aufgrund einer öffentlich- oder privatrechtlichen Regulierung zu, oder sie eignen sich eine Nutzung an, die nicht von Regulierungen abgedeckt ist. Ausserdem lassen sich Nutzungsakteure generell in zwei Gruppen unterteilen:

Nutzungsakteuren an Einzelbeständen, die ausschließlich Nutzungsrechte an Gütern und Dienstleistungen eines einzelnen Bestands innehaben (z.B. Mieter, die das Nutzungsrecht an der Wohnnutzung in einem speziellen Haus innehaben).

Nutzungsakteuren, die gleichzeitig Nutzungsrechte an mehreren Beständen innehaben (z.B. Abwasser Sammel- und Aufbereitungsdienstleister, welche gleichzeitig das Nutzungsrecht an Abwässern aus verschiedensten Beständen innehaben).

Akteure, die durch Nutzungsakteure betroffen sind, nutzen die vom Wohnungsbestand bereitgestellten Güter und Dienstleistungen nicht direkt, sondern sind von der Nutzung des Bestandes durch die Nutzungsakteure betroffen. Hierzu können Umweltgruppen, Wohnungsverbände, die lokale oder globale Öffentlichkeit, etc. zählen.

Ausgeschlossene Akteure sind potenzielle Nutzungsakteure, die aber zu einem bestimmten Zeitpunkt von der Ausübung von Nutzungsrechten ausgeschlossen sind; hierzu zählen z.B. Personen, die eine Wohnung beziehen möchten, wegen des Wohnungsmangels dazu aber nicht in der Lage sind.

Regulatoren, wie staatliche Verwaltungen, Gerichte oder Vertragspartner, formulieren und implementieren die Regulierungen, welche die Nutzungsrechte der Nutzungsakteure definieren.

Es ist eine besondere Stärke des Ansatzes der institutioneller Regime, alle entscheidenden Akteure abzubilden und die wechselseitige Beeinflussung zwischen Entscheidungen von der nationalen bis hin zur lokalen Ebene einzubeziehen. Denn nicht nur der Bestandseigner und die Mieter beeinflussen die nachhaltige Entwicklung eines Wohnbaubestandes. Oftmals sind es gerade die anderen Akteure, wie die Finanzierer, die Energie- und Materiallieferanten, die Handwerker oder die Abfallbeseitigungsfirmen, die mit ihren unterschiedlichsten Interessen an den Gütern und Dienstleistungen des Wohnbaubestands einen wesentlichen Einfluss auf dessen nachhaltige Entwicklung ausüben können. Traditionellerweise werden all diese Akteure und ihre Aktivitäten sektoral reguliert. Solche Regulierungen, die für die Nutzung eines bestimmten Guts oder einer Dienstleistung geschaffen werden, können ungewollte Folgen für die Nutzung eines anderen Guts oder einer anderen Dienstleistung haben. Diese können ihrer-

seits zu einer Veränderung des Verhaltens anderer Akteure und damit zu einer Gefährdung der nachhaltigen Entwicklung des Bestands führen.

Die folgende Auflistung soll einige beispielhafte Akteure zeigen, die in der Kategorie *W-Wohnnutzung* involviert sind:

Nutzungsakteure: Mieter, die ein geregeltes Recht auf den Wohnraum innerhalb des Bestandes haben;

Akteure, die durch Nutzungsakteure beeinflusst werden: Mietervereine;

ausgeschlossene Akteure: potenzielle Mieter, die nicht in der Lage sind, den Wohnraum des Bestandes zu nutzen, da entweder alle Wohnungen vollständig vermietet oder die Mieten zu hoch sind, etc.;

Regulatoren: Bundes-, Landes- oder kommunale Gesetzgeber, die eine Wohnungspolitik definieren, welche beschreibt, wie Mieter den Wohnraum nutzen können.

Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung

Es muss klar unterschieden werden zwischen folgenden zwei unterschiedlichen Nutzungen eines Gutes oder einer Dienstleistung, ob sie reguliert sind oder nicht. Die **zulässige Nutzung** charakterisiert die normale Verwendung eines Gutes oder einer Dienstleistung, welche explizit in Regulierungen beschrieben sein kann. Diese wird von der Gesellschaft als die normale und akzeptable Nutzung der Güter und Dienstleistungen betrachtet, so dass man sie die normale Nutzung nennen kann. Umgekehrt stellt die **missbräuchliche Nutzung** („abusive use“) die nicht akzeptierbare Verwendung von Gütern und Dienstleistungen der Ressource dar und tritt in drei Formen auf:

Potenzielle Missbräuche, die durch Regulierungen definiert und verhindert werden;

Missbräuche, die bekannt sind aber die im Interesse einer Mehrheit oder einer dominierenden Gruppe nicht reguliert sind;

Missbräuche, die nicht klar zu identifizieren sind oder die bisher noch nicht reguliert sind. Hinzu kommt die Modalität der Nutzung, welche zeitliche und/oder räumliche Nutzungsanordnungen beschreibt.

Dimensionen der Untersuchung institutioneller Regime von Wohnbaubeständen

8.2.2 Rivalität, Komplementarität und Konflikt

Für jede endliche oder erneuerbare Ressource muss das Maß der Nutzung der Güter und Dienstleistungen begrenzt werden, wenn die Reproduktionsfähigkeit oder der langfristige Erhalt gefährdet sind. Als Konsequenz aus solchen Begrenzungen können Rivalitäten zwischen den Nutzern auftreten, die das Maß ihrer Nutzung über das verfügbare Maß hinaus erhöhen wollen. Rivalität an sich ist zunächst nicht grundsätzlich schlecht; tatsächlich kann sie sogar entscheidend zu einer höheren Effizienz bei der Nutzung sowie zu Innovationen beitragen. Anstatt Rivalität kann auch Komplementarität die Kooperation verschiedener Akteure fördern. In diesem Falle fördert die Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung durch einen Akteur die Nutzung des gleichen oder eines anderen Guts oder Dienstleistung durch einen anderen Akteur. Dies kann sowohl gewollt als auch ungewollt geschehen.

Ein integriertes institutionelles Regime nachhaltig genutzter Wohnbaubestände reguliert Nutzungsrivalitäten in der Weise, dass möglichst viele Nutzungsakteure Güter und Dienstleistungen nutzen können, ohne dass dadurch die Ressource gefährdet wird. Falls institutionelle Regime Rivalitäten nicht befriedigend regulieren, können diese zu Konflikten führen, da übermäßig Güter und Dienstleistungen entnommen werden, welche die Reproduktionsfähigkeit oder den langfristigen Erhalt der Bestände gefährden. Konflikte können besonders aus ungleichen Kräfteverhältnissen zwischen verschiedenen Akteuren und ihren Nutzungsrechten an Gütern und Dienstleistungen herrühren. Konflikte sind in der Regel ein Zeichen dafür, dass ein institutionelles Regime die Nutzungen nicht ausreichend und/oder nicht kohärent regelt.

8.2.3 Effekte

Die Konsequenzen der zulässigen oder missbräuchlichen Nutzungen eines Guts oder einer Dienstleistung werden als **Effekte** bezeichnet. Obwohl missbräuchliche Nutzungen definitionsgemäss zumeist negative Effekte nach sich ziehen, können auch zulässige Nutzungen positive und negative Effekte zeitigen. Es werden grundsätzlich drei Kategorien von Effekten unterschieden:

Externe Effekte sind im Sinne der traditionellen Nachhaltigkeitsdimensionen bestimmte ökologische, ökonomische, soziale oder kulturelle Auswirkungen auf externe, nicht an der Nutzung der fraglichen Ressource beteiligte Akteure.

Interne oder konkurrierende Effekte sind demgegenüber Auswirkungen auf andere Nutzungsakteure. Sie sind das Resultat konkurrierender Interessen zwischen verschiedenen Nutzungsakteuren. Dabei gibt es zwei Typen interner Effekte. Beim ersten Typ sind die Nutzungen homogen, d.h. sie werden von ein und derselben Gruppe von Nutzungsakteuren vorgenommen. Beim zweiten Typ sind die Nutzungen heterogen, was bedeutet, dass sie von unterschiedlichen Gruppen von Nutzungsakteuren getätigt werden.

Die **Effekte auf den Bestand** sind das Ergebnis verschiedener Nutzungen, die einen direkten Einfluss auf die Reproduktionsfähigkeit bzw. den dauerhaften Erhalt des Wohnbaubestandes haben.

Externe Effekte

Ein Mieter nutzt die Dienstleistung *W2 Innenraumklima, Ausstattung* in missbräuchlicher Weise in dem er bei geöffnetem Fenster heizt. Der hierdurch entstehende hohe Energieverbrauch hat einen negativen Effekt auf die Umwelt.

Interner homogener Effekt

Ein Mieter, der die Dienstleistung *W1 Wohnnutzung* missbräuchlich nutzt in dem er laute Partys feiert, verursacht negative Effekte auf andere Mieter des Gebäudes (Mieter betrifft Mieter)

Interner heterogener Effekt

Ein Handwerker, der die Dienstleistung *PF3 Arbeitsverwertung* nutzt, um das Gebäude zu renovieren und die Innenraumluftqualität zu verbessern, bewirkt einen positiven Effekt auf die Mieter des Gebäudes (Handwerker betrifft Mieter)

Effekt auf den Bestand

Ein Bestandseigentümer entschließt sich dazu, seinem Recht oder seiner Verpflichtung zur Instandhaltung nicht nachzukommen. Das Gebäude zerfällt und wird unbrauchbar.

Abb. 8.4: Beispiele von Effekten

8.2.4 Regulierung

Das Verhalten von Bestandseignern und Nutzungsakteuren in Bezug auf ihre Nutzung der Güter und Dienstleistungen sowie die daraus resultierenden Effekte sind abhängig von einem komplexen Gefüge von Regulierungen, welche die Bedingungen zur Nutzung der Ressource Wohnbaubestand konkret beschreiben. Diese Regulierungen entstammen dem Privatrecht (Eigentumsrechte), Verträgen und/oder öffentlichen Politiken.

8.2.4.1 Privatrecht

Das Privatrecht definiert die Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte an Boden und an Gebäulichkeiten und es gestaltet die Vertragsverhältnisse (z.B. Mietverhältnisse) zwischen natürlichen oder juristischen Personen (*das Zivilgesetzbuch bzw. Obligationensrecht* in der Schweiz, *das Bürgerliche Gesetzbuch* in Deutschland und *der Código Civil* in Spanien). Diese Regulierungen des Privatrechts unterliegen weit weniger Veränderungen als öffentliche Politiken oder Verträge. Im Privatrecht finden sich zwei wesentliche Elemente institutioneller Regime von Wohnbaubeständen: die Eigentumsrechte der Bestandseigner und wesentliche Nutzungsrechte einiger Nutzungsakteure (insbes. Mieter). Das Eigentumsrecht wird in der Regel vom Staat garantiert und rechtskonstituierend dokumentiert (Grundbuch). Der Halter des Eigentumstitels hat das Recht, von diesem Eigentum zu profitieren und damit innerhalb der von der Rechtsordnung gesetzten Grenzen „zu machen was er will“. Es beschreibt somit die Rechte des Eigentümers an seinem Gebäudebestand. Als Halter der Eigentumsrechte hat der Eigentümer u.a. das Recht, den Zugang zum Bestand zu kontrollieren und Entscheidungen bzgl. seines Erhalts zu treffen. Außerdem hat er das Recht auf dessen Ertrag.

Generell liegt in der Handhabe dieser beiden Rechte der Hauptgrund für eine mehr oder weniger nachhaltige Bewirtschaftung (Nahrath 2003). Aufgrund des im Eigentum enthaltenen Verfügungsrechts kann der Bestandseigentümer (im Rahmen öffentlicher Politiken) beliebige Nutzungsrechte umschreiben und an die oben beschriebenen Nutzungsakteure mit oder ohne Gegenleistung vergeben. Obwohl manche dieser Nutzungsrechte und (je nach deren Umschreibung) -pflichten, insbesondere jene der Mieter, formell im Privatrecht verankert sind, werden die meisten anderen Nutzungsrechte in öffentlichen Politiken reguliert.

8.2.4.2 Öffentliche Politiken

Öffentliche Politiken sind in der Regel im öffentlichen Recht begründet. Öffentliche Politiken entstehen aus dem Bestreben des Staates, öffentlich als solche anerkannte gesellschaftliche Probleme zu lösen. Sie bestehen aus Gesetzen, Regulierungen, Entscheidungen und Regierungshandlungen. Es gibt eine Vielzahl von Definitionen von öffentlichen Politiken. Für die vorliegende Studie wird die Definition von Knoepfel et al (2007,24) verwendet:

*Eine öffentliche Politik ist ein „Ensemble von intentional zusammenhängenden Entscheidungen oder Tätigkeiten verschiedener öffentlicher oder gegebenenfalls privater Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen, institutionellen Bindungen und Interessen, die in der Absicht erfolgt, gezielt ein politisch als kollektiv definiertes Problem zu lösen. Diese Entscheidungen und Tätigkeiten bestehen in mehr oder weniger bindenden und formalisierten staatlichen Aktivitäten, die das Verhalten jener gesellschaftlichen Gruppen zu steuern versuchen, die als Verursachende oder aber als steuerungsbefähigte Akteure für das zu lösende kollektive Problem betrachtet werden (Zielgruppen). Durch diese Verhaltensänderung soll die Situation jener gesellschaftlichen Gruppen verbessert werden, die die negativen Auswirkungen des besagten Problems tragen (Politikbegünstigte)“.*¹²⁸

¹²⁸ Knoepfel et al. 2008, S. 31 f.

Beispiele solcher öffentlicher Politiken, die für Wohnbaubestände bedeutsam sind, sind etwa die Gewässerschutzpolitik sowie die regionale oder kommunale Flächennutzungsplanung. Diese Politiken haben Auswirkungen auf den Bestandseigentümer und auf die Nutzungsakteure. So definieren sie zunächst Grenzen und Beschränkungen der Eigentumsrechte des Eigentümers. Zum Beispiel verhindern Gewässerschutzgesetze, dass der Eigentümer unbehandelte Abwässer in natürliche Gewässer einleitet. Weiterhin umschreiben öffentliche Politiken auch anderen Personen als dem Eigentümer zustehende Nutzungsrechte. Solche sichern den Nutzungsakteuren gesetzliche Rechte an der Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Gebäudebestände. Demnach sind Nutzungsrechte entweder direkt vom Bestandseigentümer vertraglich abgeleitet, oder sie sind in öffentlichen Politiken begründet. Im letzteren Sinne erhält etwa die städtische Abwasserbeseitigungsanstalt das Nutzungsrecht an den Abwässern eines Gebäudebestands, wenn sie das Wasser den gesetzlichen Auflagen gemäß aufbereitet.

Öffentliche Politiken können die Güter und Dienstleistungen des Bestands auch indirekt beeinflussen. Anstatt die Eigentümer oder die Nutzungsakteure direkt zu regulieren, können sie auch besondere Leistungen oder Beschränkungen vorsehen, die für die Wohngebäudenutzung generell von Bedeutung sein können. Beispielsweise können sie Eigentümern günstigere Bedingungen bei der Kapitalbeschaffung gewähren, wenn diese im Gegenzug bestimmte Standards beim Bau der Wohnungen einhalten. Ebenso kann eine finanzielle Unterstützung für geringverdienende Mieter die Nutzung umweltfreundlicher Energien fördern.

8.2.4.3 Verträge

Verträge sind gerichtlich durchsetzbare Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Parteien, die das Verhalten des Bestandseigners und vor allem jenes der Nutzungsakteure steuern sollen. Wenn solche Verträge mit den Bestimmungen des Privatrechts und der einschlägigen öffentlichen Politiken vereinbar sind, können Sie beliebige Nutzungsanordnungen enthalten. Entscheidend sind die Auswirkungen dieser Bedingungen auf das Verhalten der beteiligten Akteure. Im Gegensatz zu öffentlichen Politiken oder zum Privatrecht sind Verträge wesentlich flexibler. Verträge können ausserdem mehr oder weniger exklusiv, langfristig oder kurzfristig sein. In Institutionellen Regimen von Wohnbaubeständen entspringt das Recht, Verträge abzuschließen, dem Eigentumsrecht des Bestandeigners. Ohne den Besitz am Bestand könnten keine Verträge abgeschlossen werden. Verträge werden typischerweise zwischen folgenden Parteien abgeschlossen:

- Eigentümer und Nutzungsakteure (z.B. Miet- oder Kreditvertrag mit einem Finanzinstitut)
- Eigentümer und Staat (z.B. um ein Grundstück an das öffentliche Kanalnetz anzuschließen)
- Nutzungsakteure und Staat (z.B. der Energieversorger schließt einen Servicevertrag mit der Stadt ab)
- Nutzungsakteure und Nutzungsakteure (z.B. ein Mieter schließt einen Vertrag mit einem Kabelfernsehanbieter)

8.2.4.4 Regulierungen nichtstaatlicher Organisationen

Solche Normen und Regelwerke können durch das Gesetz verbindlich erklärt werden (Beispiele: DIN-Normen, SIA-Normen). In einigen Fällen muss der Nutzungsakteur zu einer Mitgliederorganisation gehören, um rechtlich als Nutzungsakteur zu bestehen. In anderen Fällen ist der Vorteil der Zugehörigkeit (oder der Nachteil einer mangelnden Mitgliedschaft) so groß, dass ein Nutzungsakteur in Wirklichkeit gezwungen ist Mitglied zu werden. In diesen Fällen beeinflussen die internen Regeln der Organisation das Verhalten der Nutzer besonders stark.

8.2.5 Ausmaß und Kohärenz eines institutionellen Regimes

8.2.5.1 Ausmaß

Das Ausmaß eines institutionellen Regimes beschreibt, inwiefern das Regime für alle tatsächlich stattfindenden Nutzungen der Ressource Regulierungen vorsieht und damit unregulierte Nutzungen vermeidet. Dies ist vor allem für rivalisierende Nutzungen bedeutsam. Typischerweise sind die meisten Güter und Dienstleistungen von Wohnbaubeständen bis zu einem gewissen Maß reguliert. Unabhängig davon kann ein Gut oder eine Dienstleistung jedoch klar oder unklar reguliert sein. Ein Gut oder eine Dienstleistung ist dann ausreichend reguliert, wenn alle Aspekte der Nutzung berücksichtigt werden. So kann beispielsweise *W1 Wohnnutzung* infolge der hier anzutreffenden Regulierungsdichte als ausreichend reguliertes Gut betrachtet werden. Ein nicht ausreichend reguliertes Gut kann demgegenüber leicht zu Konflikten führen. So muss vermutlich das Gut *NW4 Kollektive Außenraumnutzung* oft als nicht ausreichend reguliertes Gut bezeichnet werden, wenn zwar die Nutzung von Hofflächen und Wegen durch die Mieter geregelt sind, jedoch Lücken bezüglich der sonstigen Aktivitäten im Außenbereich bestehen (z.B. fußballspielende Kinder geraten in Konflikt mit älteren, ruhesuchenden Mietern).

Allerdings ist es weder möglich noch wünschenswert, jedes Detail der Nutzung eines Guts oder einer Dienstleistung zu regulieren. Wenn jedoch ein Konflikt auftritt, ist eine mögliche Ursache eine unzureichende Regulierung. Wenn ein Regime viele unzureichend regulierte Nutzungen aufweist, ist dessen Ausmaß als niedrig zu bezeichnen.

8.2.5.2 Kohärenz

Die Kohärenz oder Stimmigkeit eines Regimes ist abhängig vom Grad der zwingenden und in der Praxis durchgesetzten Abstimmung zwischen privatrechtlichen Regulierungen, öffentlichen Politiken und Verträgen, welche das Regime bestimmen. Ein Regime ist kohärent wenn:

- die Nutzungsrechte (abgeleitet aus den Eigentumsrechten und den Verträgen) für die Praxis eindeutig definiert sind,
- es keine Widersprüche zwischen der Umsetzung öffentlicher Politiken eines Regimes gibt und
- keine Widersprüche bestehen zwischen Verträgen (und Eigentumsrechten) und öffentlichen Politiken.

Dabei sei angemerkt, dass hiermit nicht nur Widersprüche im Sinne von gesetzeswidrigen Bestimmungen öffentlicher Politiken oder Verträge gemeint sind, sondern auch Situationen, bei denen die Einhaltung einer Bestimmung eines Gesetzes die Einhaltung eines anderen Gesetzes erschwert oder gar unmöglich macht. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Regulierungen von zwei unterschiedlichen gesetzgebenden Körperschaften stammen, beispielsweise vom Bund und von einem Bundesland. Je unkoordinierter und damit inkohärenter ein Regime ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass durch die Nutzung der Güter und Dienstleistungen eines Wohnbaubestands negative Effekte auftreten. So wie beim Ausmaß das Vorhandensein eines Konflikts zwischen Akteuren auf eine unzureichende Regulierung hinweisen kann, ist es möglich, dass solche Konflikte auch auf Widersprüche zwischen an sich klaren Regulierungen und/oder deren Umsetzung zurückzuführen sind. Solche Inkohärenzen werden beispielsweise dann sichtbar, wenn Gerichte benötigt werden, um Konflikte zu lösen.

8.3 Wohnbaubestände und ihre institutionellen Regime

Die Fallstudien sollen es erlauben, Hypothesen zu institutionelle Regime von Wohnbaubeständen und deren Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit dieser Bestände zu formulieren. Ob-

wohl deren Überprüfung nicht anhand einer Untersuchung einiger weniger Gebäudebestände erfolgen kann, geben die Fallstudien doch nützliche Hinweise über deren Plausibilität.

8.3.1 Hypothese 1 – Veränderungen der Strategien und Nutzungen im betrachteten Zeitraum

Die Managementstrategien und das Verhalten der Nutzungsakteure von Wohnbaubeständen zeigen eindeutige Veränderungen in der Zeitreihe. Diese lassen sich zum Teil interpretieren als Reaktionen auf Veränderungen der Nutzungsrechte oder der Ausübung derselben durch bestimmte Nutzungsakteure. In jedem Fall sollten Veränderungen der Managementstrategien und des Nutzungsverhaltens nicht als autonome Entscheidungen dieser Akteure verstanden werden, sondern zumindest teilweise auch als Konsequenz eines sich verändernden Regimes. Für diese Veränderungen lassen sich drei mögliche Ursachen identifizieren:

Die gesetzliche Neudefinition von Eigentumsrechten der Bestandseigner (z.B. Einführung des Stockwerkeigentums und Wegfallen von Formen kollektiven Besitzes).

Veränderungen der Definition der Nutzungsrechte der Güter und Dienstleistungen *NW Nicht-wohnnutzung* auf der Ebene öffentlicher Politiken (z.B. Hypothekenrecht, Immobilienrecht, Arbeitsrecht, Material- und Energiebereitstellung). Solche Änderungen betreffen in der Regel auch das Ausmass der Vertragsautonomie der Bestandseigner.

8.3.2 Hypothese 2 – Das Regime und der physische Zustand des Gebäudebestands

Die Managementstrategie des Eigentümers und das Verhalten der Nutzungsakteure geben Hinweise auf eine nachweislich unnachhaltige Nutzung des Gebäudebestands, wenn eine der folgenden drei Bedingungen erfüllt ist:

- das Regime ist einfach: die Anzahl der regulierten Nutzungen ist deutlich kleiner als die Zahl der tatsächlich genutzten Güter und Dienstleistungen des Bestands.
- das Regime ist komplex: die Rivalitäten zwischen verschiedenen (regulierten) Gütern und Dienstleistungen sind aufgrund von fehlenden, für die Nutzungsakteure bindenden Koordinierungsmechanismen nicht hinreichend geregelt.
- Koordinierungsmechanismen existieren zwar, aber die Regulierung der Rivalitäten bevorzugt die Güter und Dienstleistungen der Kategorie *NW-Nicht-Wohnnutzung* mit dem Ergebnis, dass der Wohnbaubestand zur „Gans, die goldene Eier legt“ verkommt, und damit die gesamte Ressource in Gefahr gerät.

In diesem dritten Fall tritt leicht ein physischer Verfall des Gebäudebestands auf, da es das Regime erlaubt, dass die Güter und Dienstleistungen der Kategorie *Wohnnutzung* gegenüber den anderen Gütern und Dienstleistungen zweitrangig behandelt werden. Eine nachhaltigkeitsorientierte politische Kontrolle des Wohnbaubestands muss daher eine Vetoposition zugunsten derjenigen Akteuren beinhalten, die Nutzungsrechte an Gütern und Dienstleistungen inne halten, die für die *Wohnnutzung* im eigentlichen Sinne relevant sind. Dementsprechend können Mietervereinigungen für die nachhaltige Nutzung der Güter und Dienstleistungen des Wohnbaubestands eine wichtige Rolle spielen. Genossenschaften sind ein Garant dafür, dass die Stimme der Mieter gehört wird. Hinreichend gesichert ist *Wohnnutzung* dann, wenn die Mieter gleichzeitig Investoren sind und sie darüber hinaus auch über ihr Stimmrecht Druck ausüben können. Dasselbe gilt dann, wenn Mieter Interessenverbänden beitreten, um sicherzustellen, dass die Güter und Dienstleistung der Kategorie *Wohnnutzung* weiterhin Priorität haben vor Gütern und Dienstleistungen der Kategorie *Nicht-Wohnnutzung*.

8.3.3 Hypothese 3 – Bedeutung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung

Die oben beschriebene Vetoposition der Wohnnutzung kann durch die Gesetzgebung über kollektives Eigentum (z.B. kommunaler Wohnungsbau, Wohnungsgenossenschaften) oder durch den Schutz von Nutzungsrechten an den für die Wohnnutzung wichtigen Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Politiken implementiert werden. Die Veränderung oder Abschaffung des Status des kollektiven Eigentums am Bestand (z.B. Wechsel von öffentlichem zu privatem Besitz) ist daher bedeutend für die Nachhaltigkeit der Nutzungen. Wir vermuten, dass solche kollektiven Formen des Eigentums grundsätzlich eine nachhaltige Nutzung begünstigen. Trotzdem ist zu vermuten, dass Regime die nachhaltige Nutzung des Bestands gefährden können wenn sie die Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung vollständig verunmöglichen.

Diese Hypothese widerspricht der Idee, dass kollektive Formen des Wohnungsbaus generell und „a priori“ nachhaltige Nutzungen fördern. Zu vermuten ist vielmehr, dass Wohnbaubestände nur dann dauerhaft nutzbar sind, wenn ihre Regime Nutzungsrechte an den Gütern und Dienstleistungen der Kategorie Nicht-Wohnnutzung zulassen und (limitierend) regulieren.

Tatsächlich haben Nicht-Wohnnutzungen einen großen Einfluss auf die Wohnnutzung. So besteht beispielsweise die Miete in vielen Ländern aus einem Teil für die Miete der Wohnung und einem für die Nutzung anderer Güter und Dienstleistungen von Wohnbaubeständen, wie technische Dienstleistungen oder Parkmöglichkeiten. Diese zusätzlichen Kosten dürfen nicht unterschätzt werden, da sie zukünftig einen immer größeren Anteil der Miete ausmachen dürften. Die Einführung eines „Facility Management“, welches nicht nur die oben genannten Güter- und Dienstleistungskategorien, sondern auch „Lifestylegüter und –dienstleistungen“ vom Gebäude- und Objektschutz bis zur Golfclub-Mitgliedschaft und der schulischen Ausbildung beinhaltet, wird weitere zusätzliche Kostenbestandteile bringen, die insgesamt leicht die eigentlichen Mietkosten übersteigen.

8.3.4 Hypothese 4 – Kontinuität der Schlüsselakteure

Die nachhaltige Nutzung von Wohnbaubeständen ist nur möglich, wenn die wichtigsten Nutzungsakteure über verschiedene Phasen des Lebenszyklus des Gebäudebestands hinweg dieselben bleiben. Häufige Wechsel bedeuten zum einen steigende Interaktionskosten und zum anderen den Verlust des kollektiven Gedächtnisses des Gebäudebestands, welches sich etwa in einer Verwirrung darüber äußert, wer welche Rechte an der Nutzung welcher Güter und Dienstleistungen innehat. Gleichwohl muss das Regime ein Mindestmaß an Austauschbarkeit der Nutzungsakteure gewährleisten, um die Gefahr einer Unternutzung wichtiger Güter und Dienstleistungen zu vermeiden. Diese Hypothese widerspricht der allgemeinen Auffassung, dass eine nachhaltige Nutzung von Gebäuden eine höhere (im Falle einer eher marktgeprägten Auffassung) oder eine niedrigere (im Falle einer eher staatsgeprägten Auffassung) Flexibilität als eine nicht-nachhaltige Nutzung benötigt. Keine dieser beiden Extrempositionen kann eine nachhaltige Nutzung des Gebäudebestands garantieren.

Diese Hypothese sagt nichts über das Verhältnis von Nachhaltigkeit und individuellem Wohneigentum aus. Während einige Länder wie die Schweiz oder Deutschland eine geringe Wohneigentumsquote haben und daher den Zugang zum Wohneigentum fördern, verfügen andere Länder wie Spanien über eine hohe Wohneigentumsquote und fördern den Mietwohnungsmarkt. Dies bedeutet, dass es dazu derzeit keine allgemein anerkannte Doktrin gibt; vermutlich ist eher eine optimale Mischung aus Wohneigentum und Mietwohnungen nötig.

8.4 Abschließende Bemerkungen

Obwohl Wohnbaubestände nur einen Teil der gebauten Umwelt ausmachen, sind viele Akteure, die ihre Güter und Dienstleistungen nutzen, primär in Bereichen wie dem Banken- und Versicherungswesen oder im Ver- oder Entsorgungsbereich aktiv. Wenn Gebäudebestände ein Element einer nachhaltigen gebauten Umwelt sein sollen, müssen nicht nur die Regime dieser Bestände sondern auch jene der von den Nutzungsakteuren anderswo genutzten Ressourcen Nachhaltigkeit sicherstellen.

Wir gehen davon aus, dass diese Studie neue Ergebnisse liefert, die zu fundierten Entscheidungen im nachhaltigen Wohnungsbau beitragen.

9 Zwei Fallstudien

9.1 Vorstellung der Fallstudien und Auswahlkriterien

Das internationale Forschungsprojekt „Institutionelle Regime für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen“ untersucht die Entwicklung von Wohnbaubeständen aus ressourcenökonomischer Sicht. Es wird versucht über den analytischen Rahmen der institutionellen Regime für Wohnbaubestände – die Koordination von öffentlichen Politiken und dem privatrechtlichen Regelwerk (Eigentums-, Nutzungs- und Verfügungsrechte) inklusive der Verträge zwischen den verschiedenen Akteuren, Erkenntnisse über die nachhaltige Nutzung der Ressource Wohnbaubestand zu gewinnen. Der lange historische Zeitraum der Betrachtung deckt Verknüpfungen und Abhängigkeiten auf, die unter anderen, kurzfristigeren Gesichtspunkten nicht erkennbar sind.

Der Ressourcenansatz beruht darauf, dass analog zu natürlichen Ressourcen, auch die Ressource Wohnbaubestand Güter- und Dienstleistungen produziert, die von bestimmten Akteuren genutzt werden. Aus der Nutzung dieser Güter und Dienstleistungen können Rivalitäten zwischen den Nutzern entstehen, welche die Erneuerungsfähigkeit und den Fortbestand der Ressource und damit ihre nachhaltige Nutzung gefährden. Dieser Ansatz ist für die Analyse gemeinschaftlicher Nutzungssituationen von Bedeutung, da Zusammenhänge und Abhängigkeiten bei den unterschiedlichen Nutzungen von Ressourcen durch verschiedene Akteure aufgedeckt werden können.

Diese Hypothesen werden anhand von Untersuchungen über die langfristige Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen durch zwei Wohngesellschaften sowie über zwei detaillierten Fallstudien überprüft. Im Gegensatz zu einer akteursbezogenen Betrachtung der Bewirtschaftung von Wohnbaubeständen, die sich auf den Bestandseigentümer und den Mieter beschränkt, erlaubt der ressourcenbezogene Ansatz die Identifikation sämtlicher Nutzungen der Ressource und der dazugehöriger Nutzerakteure. Das institutionelle Regime, also der gesetzlich, rechtliche Rahmen für die Nutzung der Ressource, hat letztlich nicht nur großen Einfluss auf den Bestandseigentümer (Inhaber der Eigentumsrechte am Bestand), sondern auf alle Nutzerakteure die Nutzungsrechte an Gütern und Dienstleistungen des Wohnbaubestands haben. Die Hypothese wird sowohl aus einer ganzheitlichen Perspektive (Top-Down Ansatz) als auch aus einer fallbasierten Perspektive (bottom-up Ansatz) untersucht.

Die Volkswohnung (VW) GmbH in Karlsruhe wurde aufgrund ihrer Eigenschaft als städtisches, ehemals gemeinnütziges Wohnungsunternehmen der Stadt Karlsruhe und somit langjährige Bestandsbewirtschaftlerin eines großen Mietwohnungsbestandes in Karlsruhe, ausgewählt. Die räumliche Nähe zur Universität Karlsruhe, als Ort der Bearbeitung des Forschungsprojektes, sowie die Erfahrung einer erfolgreichen Kooperationen in anderen gemeinsamen Forschungsprojekten (GISMO) des Instituts für industrielle Bauproduktion, sind weitere Gründe für die Wahl dieses Kooperationspartners. In Zusammenarbeit mit der Volkswohnung wurde im Projektverlauf das Rinheimer Feld im Stadtteil Rinheim als Fallstudie gewählt. Dieses räumlich klar abgegrenzte Gebiet mit Bauphasen in den 1950er und 70er Jahren stellt einen typischen Vertreter des deutschen sozialen Wohnungsbaus und der nachfolgenden langjährigen Bewirtschaftung durch ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmens dar.

Die Nassauische Heimstätte (NH) in Frankfurt wurde als Kooperationspartner des Forschungsprojektes gewählt, da sie ein öffentliches bestandhaltendes und bestandbewirtschaftendes Wohnungsunternehmen ist. Sie unterscheidet sich damit von der Volkswohnung mit mehreren Gesellschaftern. Der Wohnbaubestand der NH entspricht etwa der vierfachen Größe dessen der Volkswohnung und die Geschäftsaktivität verteilt sich auf zahlreiche Gemeinden

in Hessen, worin sie sich ebenfalls vom Projektpartner in Karlsruhe unterscheidet. Durch vormalige Kooperationen in Rahmen wissenschaftlicher Projekte ist das Frankfurter Wohnungsunternehmen dem Institut für industrielle Bauforschung ebenfalls bekannt.

Der folgende Text enthält zuerst Angaben zur Situation der Wohnungsgesellschaften, ihre Position in einem größeren geographischen wie auch funktionalen Umfeld, sowie ihre langfristigen Reaktionen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen. Danach wird anhand von zwei detaillierten Fallstudien versucht, die verschiedenen Güter und Dienstleistungen, die Beziehungen der Akteure sowie die verschiedenen Institutionellen Regime zu charakterisieren. Der Anhang enthält einen Abriss über die Entwicklung der deutschen Wohnungswirtschaft und den Einfluss der Institutionellen Regime in den verschiedenen Perioden.

9.2 Volkswohnung GmbH, Karlsruhe

9.2.1 Entwicklung des Unternehmens

Die heutige Volkswohnung GmbH entsteht im Jahr 1951 aus dem Zusammenschluss dreier Wohnungsbauunternehmen – der Wohnungsgesellschaft Ettliger Tor mbH, der Volkswohnung gemeinnützige GmbH (1928) und der Neubürgersiedlung gemeinnützige GmbH (1947). Vorgängergesellschaft der heutigen Volkswohnung ist die Wohnungsbau für Industrie und Handel GmbH, welche 1922 gegründet wird, um der Wohnungsnot nach dem Ersten Weltkrieg in den Jahren der Wirtschaftskrise zu begegnen und Abhilfe zu schaffen. Wie in der gesamten Republik fehlen auch in Karlsruhe preisgünstige Kleinwohnungen. Sie sollen über die neue städtische Gesellschaft bereitgestellt werden, da private Bauherren, sofern sie in der schlechten Wirtschaftslage überhaupt investieren, zumeist größere Wohnungen bauen. Bereits seit diesen Anfängen ist das formulierte Ziel des Vorgängerunternehmens der Volkswohnung, „familiengerechte und preisgünstige Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung zu bauen“ ein Wortlaut, der knapp dreißig Jahre später im ersten Wohnungsbaugesetz wieder zu finden ist.

Die Volkswohnung GmbH wird am 27. Dezember 1928 auf Initiative der Stadt Karlsruhe anlässlich des Baus der Dammerstock-Siedlung im Rahmen der Bauausstellung „Die Gebrauchswohnung“ gegründet.

Nach der Stadtratsvorlage Karlsruhe vom 1. Juni 1928 soll die Volkswohnung GmbH dabei – gemäß den Ideen der Moderne – „unter Anwendung der neuesten Errungenschaften rationeller Wohnungsgestaltung und Einrichtung dem Ideal der Volkswohnung, das ist der zureichenden und zugleich erschwinglichen Wohnung der großen Masse der Bevölkerung, näher kommen“. Die unter der Leitung von Walter Gropius im Jahre 1929 errichtete Dammerstock-Siedlung, mit Mehr- und Einfamilienhäusern in Zeilenbauweise, soll demzufolge „praktische Gebrauchswohnungen“ schaffen, die „trotz solider technischer Durchführung und anmutiger Gestaltung für das Einkommen erschwinglich sind“. Die Volkswohnung errichtet damals 52 Reihenhäuser mit 56 Einheiten.

Die bereits erwähnte Wohnungsbau für Industrie und Handel gemeinnützige GmbH wird zu Beginn der 1930er Jahre in Wohnungsgesellschaft Ettliger Tor mbH umbenannt, wobei sie mit der Volkswohnung gGmbH eine Personal- und Bürounion bildet.

Im Zweiten Weltkrieg werden rund 50 Prozent des Wohnungsbestandes der beiden Gesellschaften zerstört oder erheblich beschädigt. Im Jahr 1947 wird mit der Neubürgersiedlung gemeinnützige GmbH ein weiteres Unternehmen gegründet, um die Flüchtlinge mit Kleinwohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zu versorgen.

1951 fusionieren die Volkswohnung gGmbH, die Wohnungsbaugesellschaft Ettlinger Tor mbH (1929) und die Neubürgersiedlung gGmbH (1947) zur „neuen“ Volkswohnung gemeinnützige GmbH. Die gegebenen Voraussetzungen zur wohnungspolitischen Zielsetzung und der Gedanke, ein leistungsfähiges Wohnungsunternehmen entstehen zu lassen, an dem die Stadt Karlsruhe maßgeblich beteiligt ist, begründen diese Zusammenlegung.

In den Folgejahren setzt eine rege Neubautätigkeit ein, wodurch sich die Volkswohnung im Laufe der Jahrzehnte zu einem der größten Wohnungsunternehmen in Baden-Württemberg entwickelt und bis heute das kommunale Wohnungsunternehmen der Stadt Karlsruhe ist, an dem die Kommune eine Beteiligung von 99,5% und die Sparkasse Karlsruhe von 0,5% hält. Insbesondere in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg baut die Volkswohnung zahlreiche Wohnhäuser, die das Erscheinungsbild bestimmter Karlsruher Stadtteile im Laufe der Zeit entscheidend prägen, wie beispielsweise in Oberreut, Durlach, der Waldstadt, im Mühlburger Feld, in Rintheim und in der Nordweststadt. Charakteristisch für die Volkswohnung ist das Verfolgen zweier Leitgedanken: Neben dem Bau von Mietwohnungen auch der Bau von Reiheneigenheimen und Eigentumswohnungen, welche an Kaufanwärter veräußert werden.

Bei der Planung und Umsetzung ihrer Geschäftsaktivitäten reagiert die Volkswohnung auf Veränderungen in städtebaulichen und architektonischen Zielsetzungen als auch auf technologische Weiterentwicklung und Umweltaforderungen sowie auf gesellschaftlichen Veränderungen.

In den über 80 Jahren der Unternehmensgeschichte werden insgesamt über 10.240 Mietwohnungen in eigener Bauherrschaft erstellt und darüber hinaus mehr als 1.520 Eigentumsobjekte, darunter 486 Reihenhäuser, gebaut. Zum Jahresende 2003 sind insgesamt 16.120 Objekte vermietet. Neben den Neubauvorhaben in Miet- und Eigentumsobjekten zählen verschiedene Um- und Ausbaumaßnahmen wie auch die Sanierung und Modernisierung des eigenen Bestandes, zu den Schwerpunkten der Unternehmenstätigkeit. Mit der Konversion einer ehemaligen amerikanischen Militärsiedlung zum neuen Wohngebiet Karlsruhe-Nordstadt prägt die Volkswohnung Mitte der 1990er Jahre in kurzer Zeit einen Stadtteil mit über 1.600 Eigentums- und Mietwohneinheiten.

Zu den Hauptgeschäftsfeldern der Volkswohnung zählen die Vermietung und Verwaltung der eigenen Wohnungen, Objekten der Stadt Karlsruhe und der Gemeinde Philippsburg. Weitere Felder der Geschäftstätigkeit sind die Erstellung und der Verkauf von Eigentumswohnungen und Reiheneigenheimen sowie die Verwaltung von Wohnungseigentümergeinschaften im Stadtgebiet Karlsruhe und in Hügelsheim. Für besondere Serviceleistungen und Aufgabenstellungen hat die Volkswohnung GmbH Tochtergesellschaften gegründet, wobei Geschäftsbesorgungsverträge eine umfangreiche technische und kaufmännische Zusammenarbeit regeln.

Die Volkswohnung Bauräger- und Verwaltungs- GmbH (VBV), die am 20. Dezember 1989 als 100-prozentiges Tochterunternehmen der Volkswohnung GmbH gegründet wird und mit der ein Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag besteht, übernimmt vorwiegend Service-, Bau- und Versorgungsaufgaben für die Volkswohnung GmbH und deren Tochterunternehmen. Haupttätigkeitsbereiche sind die Versorgung mit Breitbandkommunikationstechnik, der Gartenbau und die Bauunterhaltung. Dienstleistungen der Regiebetriebe werden von der Hausbewirtschaftung und der Wohneigentumsverwaltung in Anspruch genommen. Die 1994 von der Volkswohnung GmbH und der Gemeinde Hügelsheim gegründeten, Kommunalen Wohnungsbaugesellschaft mbH Hügelsheim hat die partnerschaftliche Lösung von Aufgaben der regionalen Städtebaupolitik zum Ziel. Mit dem 1999 gegründeten Tochterunternehmen Konversionsgesellschaft Karlsruhe mbH (KGK), an der die Volkswohnung mit 60% beteiligt

ist, reagiert die Volkswohnung auf die Anforderungen der Stadtentwicklungs- und Stadtplanungspolitik in Bezug auf das Nutzen städtebaulichen Chancen nach der Auflösung der US-Garnison Karlsruhe. Dies bedeutet unter anderem, dass vorzugsweise kostengünstiges Wohneigentum für junge Familien geschaffen wird, um dem Trend der „Stadtflucht“ entgegenzuwirken und dazu beizutragen, dass Eigenheime auch in Karlsruhe möglich werden.

Eine 40-prozentige Beteiligung hält die Volkswohnung an der kommunalen, 2001 gegründeten Entwicklungsgesellschaft Cité Baden-Baden mbH, die als Aufgabenschwerpunkte die Entwicklung, Erschließung und Vermarktung eines ca. 30 ha großen ehemaligen Militärareals in Baden-Baden hat. Im Mai 2003 wird die KES – Karlsruher Energieservice GmbH – gegründet, deren Aufgabenbereich die Entwicklung umweltfreundlicher Versorgungs- und Infrastrukturleistungen u.a. die Erstellung und der Betrieb von Blockheizkraftwerken sowie die Installation und den Betrieb von telemetrischen Anlagen zur funkgesteuerten Ablesung des Verbrauchs (u.a. von Energie und Wasser) sowie Contracting umfasst. Die Unternehmensgruppe Volkswohnung beschäftigt derzeit rund 220 Mitarbeiter und bildet 10 Auszubildende aus.

9.2.2 Entwicklung des Wohnungsbestands der Volkswohnung

Die Unternehmensgruppe Volkswohnung bewirtschaftet (zum Stand 31.12.2005) 11.963 Mietwohnungen, hiervon gehören 11.867 Wohneinheiten (WE) zur Volkswohnung GmbH. Deren vermietete Wohnfläche beträgt 794.386,62 m². Der Wohnungsbestand der Volkswohnung (11.867 WE) gliedert sich zum Jahresende 2005 auf in 2.656 öffentlich geförderte und 9.211 freifinanzierte Wohnungen. Einschließlich aller sonstigen Mietverhältnisse, wie beispielsweise Mansarden, Gewerberäume, Garagen etc. ergeben 15.568 Mieteinheiten den Gesamtbestand des Konzerns Volkswohnung.

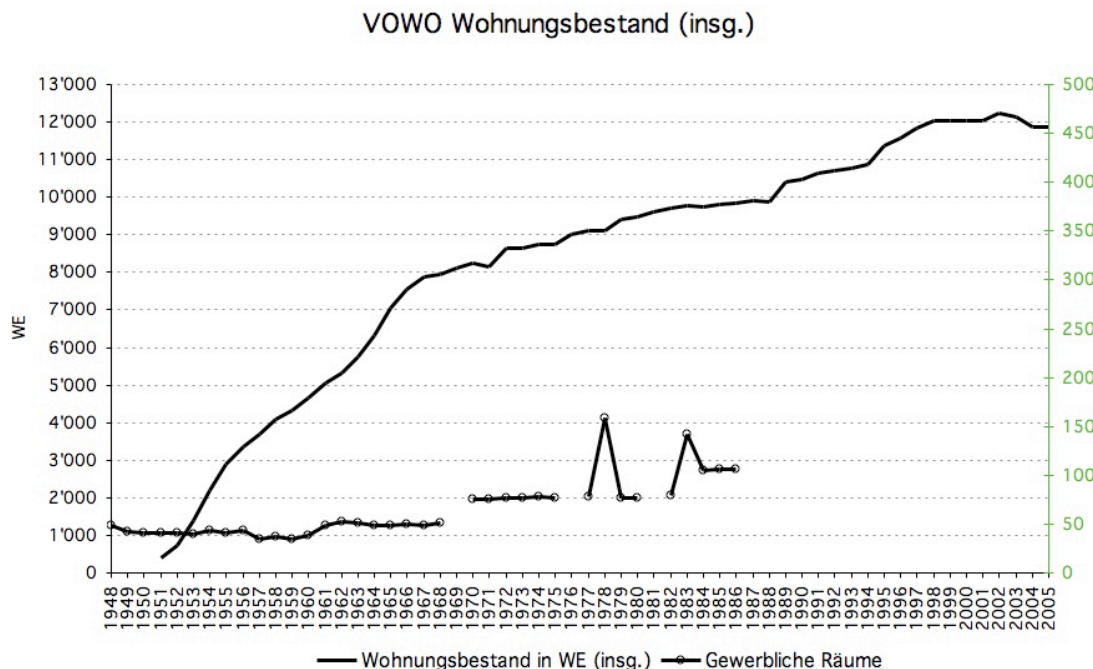


Abb. 9.1: Entwicklung des Wohnungsbestandes der Volkswohnung seit 1948

9.2.3 Fallstudie: Rintheimer Feld

Das Rintheimer Feld, ein ca. 13 ha großes Gelände nord-östlich der Karlsruher Innenstadt, wird als eines der größeren Bauvorhaben des sozialen Wohnungsbaus in Karlsruhe von der Volkswohnung (damals noch gemeinnützige) GmbH in zwei Phasen bebaut.

Die, in den Jahren von 1954 bis 1957 errichteten, 874 Wohneinheiten in fünfgeschossigen, Nord-Süd gerichteten Zeilenbauten und drei Punkthochhäusern werden umschlossen von der Haid-und-Neu-Straße, dem Hirtenweg, der Mannheimer Straße und der Forststraße. Die Heilbronner Straße teilt das Gelände in ein nördliches und ein südliches Gebiet. Von diesem Mitte der 1950er Jahre errichteten Bestand sind heute noch 55 Häusern mit 708 Wohnungen erhalten. Zwischen 1970 und 1975 werden in einer so genannten „Nachverdichtung“ 348 Wohnungen in sechs acht- bzw. neugeschossigen Punkthäusern, zwei zwölfgeschossigen und einem sechzehngeschossigen Hochhäusern im südlichen Gebiet gebaut. Die Zeilenbauten der 1950er Jahre werden zwischen 1998 und 1999 komplett modernisiert. Neue Balkonkonstruktionen vermeiden Energieverluste durch Wärmebrücken und erhöhen den Wohnwert. Heute umfasst die Bebauung der Volkswohnung auf dem Rintheimer Feld 981 Wohneinheiten. Wenn das Rintheimer Feld auch größtenteils von der Volkswohnung bebaut wurde und bis heute bewirtschaftet wird, gehören zwei Gebäudezeilen süd-östlich der Heilbronner Straße der Eisenbahner Wohnungsgesellschaft, welche inzwischen von der Deutschen Annington aufgekauft wurde. Die Ladenzeile mit Einrichtungen des Einzelhandels im Zentrum des Quartiers und das sich daran südlich anschließende Altenwohnheim aus den 1970er Jahren gehören ebenfalls nicht der Volkswohnung und sind daher auch nicht in ihrem unmittelbaren Einflussbereich.

Mit zwei Straßenbahnlinien (auf unterschiedlichen Trassen) ist das Rintheimer Feld gut an das Netz der Karlsruher Verkehrsbetriebe angeschlossen. Die Haltestellen liegen im Norden an der Haid-und-Neu-Straße und im Süden an der Mannheimer Straße.

Abseits der Straßen ist das Gelände von mehreren Wegeverbindungen durchzogen, wobei eine wichtige Nord-Süd-Fußgängerverbindung von Haltestelle zu Haltestelle führt und dabei die Ladenzeile und das Altenwohnheim passiert. Eine dazu parallele Verbindung führt zur Heinrich-Köhler-Schule und zur St.-Martin-Kirche im Süden des Gebietes.

Die in den 1970er Jahren, zum großen Teil in die Freiräume zwischen den knapp zwanzig Jahre älteren Zeilenbauten, angelegten Tiefgaragen werden wie die ebenerdig erschlossenen Garagenhöfe an der Heilbronner Straße von den vorhandenen Straßen direkt erschlossen.

Das Rintheimer Feld ist geprägt durch großzügig freigehaltene Außenraumzonen, die sich sowohl aus den großzügigen Abstandsflächen zwischen den 50er-Jahre-Zeilen als auch aus dem im Zentralbereich des Quartiers als Spielstraße ausgebildeten Grünzug ergeben, der hauptsächlich mit Einrichtungen für Kinder und Jugendliche bestückt ist.

9.2.4 Exkurs: Eigentumsmaßnahme im Rintheimer Feld

Im Rahmen der Verdichtungsmaßnahme Anfang der 1970er Jahre wird eines der Punkthäuser an der Mannheimer Straße nur mit Eigentumswohnungen errichtet. Die Bewirtschaftung und Verwaltung des Gebäudes liegt in den Händen Volkswohnung. Im Rahmen der Fallstudie wird diese Eigentumsmaßnahme nicht detailliert untersucht, da das Objekt bzw. die einzelnen Wohnungen nicht im Eigentum der Volkswohnung sind. Auf die Besonderheiten im Hinblick auf die Nutzung der *Güter und Dienstleistungs*-Kategorien Wohnnutzung [W] und Nicht-Wohnnutzung [NW] soll an dieser Stelle dennoch kurz verwiesen werden.

Nach Angaben der Hausbewirtschaftungsabteilung der Volkswohnung ist das Gebäude verglichen mit dem entsprechenden Objekt mit Mieteinheiten in einem deutlich besseren Zustand. Die Eigentümer pflegten ihren eigenen Wohnraum im Sinne der Nutzung der *Güter und Dienstleistungen*-Wohnnutzung [W1] mehr und hielten auch die gemeinschaftlich genutzten Flächen [Güter und Dienstleistungen NW 2, 3 und 4] besser instand, indem sie pflegerischer mit ihm umgingen. Darüber hinaus gäbe es deutlich weniger soziale Spannungen, wenn diese überhaupt aufträten.

In der Diskussion um Mieterprivatisierungen und Förderung des Wohneigentums ist die besondere Behandlung des Eigentums im Vergleich zum Mietobjekt ein Argument der Befürworter des Wohneigentums. Im Rintheimer Feld kann dieses Argument anhand des oben genannten Objektes nachvollzogen und bestätigt werden. Gerade in den anderen Punkt- und Hochhäusern im Bestand der Volkswohnung treten im Vergleich mit den Zeilenbauten der 1950er Jahre und der Eigentumsmaßnahme verstärkt soziale Spannungen und Konflikte auf. Auch ist hier die Zahl der Vandalismusschäden höher und es lässt sich häufiger ein unsachgemäßer Umgang mit der Mietsache und den gemeinschaftlich genutzten (funktionalen) Flächen feststellen. Die hieraus resultierenden negativen Effekte gehen mit dem Typus Hochhaus aufgrund der hohen Zahl der Mieteinheiten und dadurch bedingt größerer Anonymität und geringerer sozialer Kontrolle einher. Sie lassen sich aber teilweise auch aus der Bewohnerstruktur und einer höheren Fluktuation als in anderen Gebäudetypen herleiten. Es zeigt sich, dass sich die Wohnungseigentümer deutlich mehr mit ihrer Wohnung identifizieren und ihr Eigentum in qualitativ besserem Zustand erhalten als dies die Mieter tun, Das Resultat ist ein nachhaltigere Nutzung und Umgang mit den Gebäuden.

9.2.5 Veränderung bei der Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen oder Akteurs- und Eigentümerwechsel

Bei der Nutzung der Güter und Dienstleistungen des Wohnungsbestandes der Volkswohnung, im Besonderen des Rintheimer Felds, haben sich im Rahmen der Nutzung der Güter und Dienstleistungen [ME 3] Materiallieferung, Änderungen ergeben. Dadurch musste, neben den kommunalen Abfallentsorgern, ein neuer Akteur eingesetzt wird, um den Müll in den Abfallbehältern vorzupressen und somit das Volumen zu reduzieren.

Darüber hinaus haben die Mieter seit der Liberalisierung des Energiemarktes die Möglichkeit, den Stromanbieter frei zu wählen, so dass im Sinne des Güter und Dienstleistungen [ME 1] Energieverwertung neue Akteure auftreten können.

Darüber hinaus haben sich keine maßgeblichen Akteurs- bzw. Eigentümerwechsel bei der Analyse der Güter und Dienstleistungen identifizieren lassen. Ebenso ergeben sich keine weiteren bedeutenden Veränderungen bei der Nutzung der Güter und Dienstleistungen. Das ist unter anderem der Tatsache zu verdanken, dass die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen in der Stadt Karlsruhe noch nicht so weit vorangeschritten ist, wie in anderen Kommunen, etwa Frankfurt oder Freiburg. Zahlreiche Dienstleistungen der städtischen Infrastruktur – Versorgung mit Wohnraum, Energie, Wasser, ÖPNV, etc. – sind in Karlsruhe noch vollständig oder wenigstens mehrheitlich in kommunaler Hand¹²⁹. Die im bundesweiten Vergleich recht solide haushaltspolitische Lage der Stadt aufgrund einer guten wirtschaftlichen Situation lässt derzeit keine Notwendigkeiten für den Rückzug der Kommune aus Beteiligungen der Institutionen und Unternehmen erkennen, wenngleich der rechtliche Rahmen dies zumeist erlaubt.

¹²⁹ Homepage der Stadt Karlsruhe: Liste der stadtnahen Einrichtungen und Unternehmen, <http://www.karlsruhe.de/fb5/unternehmen>, aufgesucht am 22.08.07

9.2.6 Regionaler/lokaler Kontext

Sämtliche Gesprächspartner der geführten Interviews im Rahmen der Fallstudie in Karlsruhe betonten unabhängig von einander den positiven Kontext innerhalb dessen sie agierten. Hierfür sind verschiedene Faktoren maßgeblich: die gute Haushaltslage der Kommune, die geringe Arbeitslosenquote und die insgesamt gute ökonomische Situation der Stadt, aber auch die für die Wasserversorgung der Stadt günstige topographische Lage auf einer „Wasserblase“. Insbesondere die solide Haushaltssituation der Stadt Karlsruhe bedingt, dass die Volkswohnung beispielsweise die erzielte Dividende bzw. den Bilanzgewinn anstatt an die Gesellschafterin auszuschütten in die eigenen Rücklagen einstellen kann, um die Mittel wohnungspolitisch optimal wieder zu investieren. Dadurch erhöht sich letztendlich der bilanzierte Wert des Unternehmens insgesamt durch Ausweitung oder qualitative Verbesserung des Wohnbaubestandes. Anders als in anderen deutschen Gemeinden konnte und kann das Wohnungsunternehmen der Stadt aktuell gemäß dem wohnungspolitischen Auftrag, preisgünstigen Wohnraum anzubieten, agieren ohne finanziell aufgezehrt zu werden oder kurz vor einem Verkauf zu stehen.

9.2.7 Managementstrategien

Die Auswertung der Geschäftsberichte der wohnungswirtschaftlichen Unternehmen unter anderem über Bilanzzahlen und Angaben zu baulichen Aktivitäten lässt über den Zeitverlauf Tendenzen und Entwicklungen erkennen, die Aufschluss auf die strategischen Entscheidungen geben, ohne dass diese explizit formuliert sind. Der Zusammenhang zwischen beispielsweise der Wohnungsbestandsentwicklung, den Investitionen in Neubau oder Instandhaltung/Modernisierung und den (wohnungs-)politischen Entscheidungen auf Bundesebene oder im Land bzw. der Gemeinde, ist in diesem Zusammenhang offensichtlich.

Die Volkswohnung verfolgt seit ihrer Gründung zur Erfüllung des Unternehmensziels und – zwecks zwei Strategien: (1) Bauen und Bewirtschaften von Mietwohnungen für den eigenen Bestand und (2) das Bauen von Wohneinheiten, Reiheneigenheimen und Eigentumswohnungen, zur Veräußerung (Bauträgersgeschäft). Mit der Möglichkeit als Bauträger für Wohnbauten zu agieren, erwirtschaftet die Volkswohnung Mittel, die bauliche Maßnahmen für den eigenen Bestand (Neubau als auch bestandserhaltende Maßnahmen) mitfinanzieren.

Bis in die Mitte der 1960er Jahre zielt die Unternehmensstrategie voll und ganz auf den Neubau, so dass in dieser Zeit der eigene Bestand besonders stark wächst. Bis zum Ende der 1990er Jahre wird der Bestand mittels Neubau weiter vergrößert, wenn auch nicht mehr so rasant wie in den 1950er und 60er Jahren. Ab Anfang der 1990er Jahre liegt die Strategie verstärkt auf werterhaltenden und wertsteigernden Maßnahmen im Bestand (Instandhaltung, Modernisierung). Ab 1990 kann das Wohnungsunternehmen mit seiner neu gegründeten Tochtergesellschaft Volkswohnung Bauträger- und Verwaltungs- GmbH (VBV) auch abseits des Wohnbaus tätig werden, wodurch Mittel erwirtschaftet werden, die teilweise in den eigenen Wohnungsbestand fließen. Seit Ende der 1990er Jahre verstärkt die Volkswohnung die Investitionen in den Bestand (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung) und baut dadurch den aufgelaufenen Instandhaltungsrückstau teilweise ab.

Die jährlichen Geschäftsberichte geben Aufschluss über explizite Unternehmensstrategien und die Maßnahmen, wie diese verfolgt werden sollen. Darüber hinaus wird die eigene Unternehmenspolitik zum wirtschaftlich Umfeld – hierarchisch gegliedert nach: Weltwirtschaft, Deutschland, Baden-Württemberg und Karlsruhe – in Beziehung gesetzt. Der Zusammenhang zwischen der unternehmerischen Entscheidung und den externen Faktoren sowie dem regulativen Rahmen wird somit deutlich. Im jüngsten Geschäftsbericht des Unternehmens (2006) werden etwa Auswirkungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) auf das

Vermietungsgeschäft ebenso umrissen, wie die Folgen steigender Energie- und Nebenkosten, denen der Bestandseigentümer durch bauliche Maßnahmen beizukommen versucht, wodurch der Verbrauch der Mieter und damit die Kosten im Rahmen gehalten werden können. Die Bedeutung der baulichen Modernisierung im Rahmen klimaschützender Maßnahmen und der Konversionsflächen im Rahmen der Nutzung bereits bebauter Areale, wird in diesem Zusammenhang herausgestellt. Der Abschaffung der Eigenheimzulage als Instrument der Eigentumsförderung begegnet die Volkswohnung mittels neuer Vertriebswege, welche Anreiz und Unterstützung für Interessierte am Erwerb einer Immobilie darstellen.

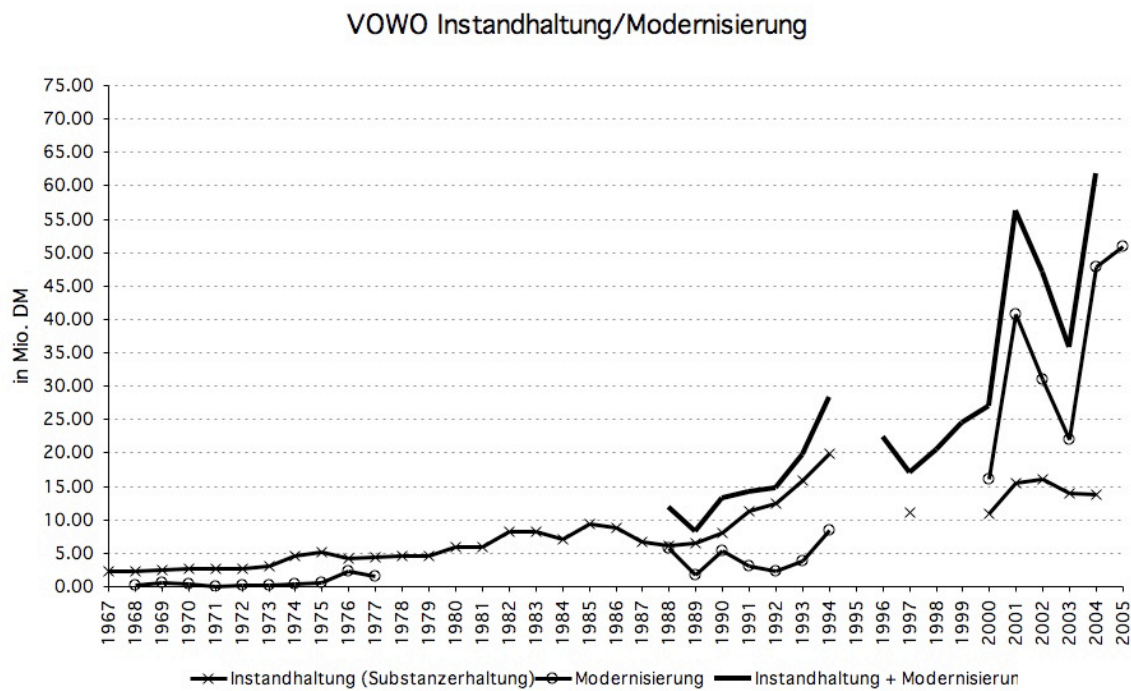


Abb. 9.2: Instandhaltung und Modernisierung der Volkswohnung seit 1952, gesamthaft

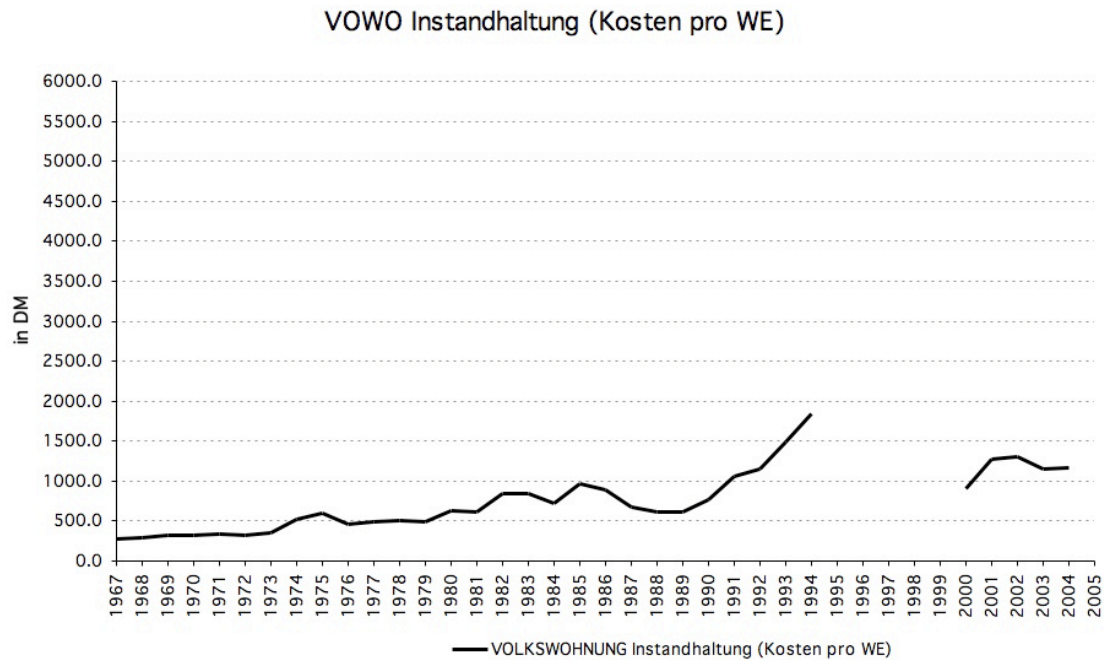


Abb. 9.3: Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen Volkswohnung seit 1952 pro Wohneinheit

Die Entwicklung der Investitionstätigkeit in den Bestand für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen liegen bei der Volkswohnung in Karlsruhe und bei der Nassauischen Heimstätten in Frankfurt in der gleichen Größenordnung.

Wichtig ist der Hinweis auf die begriffliche Abgrenzung zwischen Instandhaltung (Werterhaltung) und Modernisierung (Wertsteigerung). Jede Modernisierung beinhaltet einen, allerdings variablen, Anteil Instandhaltung und Instandsetzung. Trotz Anpassung des institutionellen Regimes in der Mitte der 1970er Jahre, etwa durch die ersten Wohnungsmodernisierungsgesetze und entsprechende Programme, ist keine maßgebliche Veränderung in Bezug auf die Investitionen in Instandhaltung und Modernisierung zu erkennen. Gründe hierfür könnten die Bedingungen der Wohnungsgemeinnützigkeit, welche den Schwerpunkt auf Neubau legt sowie der Bedarf nach Ausweitung des Wohnraumangebots in der entsprechenden lokalen und regionalen Situation (Karlsruhe) sein.

9.3 Nassauische Heimstätten, Frankfurt

9.3.1 Entwicklung des Unternehmens und seines Wohnbaubestands

Die Nassauische Heimstätte (NH) mit Sitz in Frankfurt am Main wird 1922 als Organ der staatlichen Wohnungspolitik gegründet und dient somit von Beginn an der Umsetzung wohnungspolitischer Vorgaben der öffentlichen Hand. Ihre Tätigkeit liegt dadurch im Spannungsverhältnis zwischen Reichs- bzw. Bundes- und Länderinteressen einerseits sowie gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen andererseits. Auf diesem Sachverhalt begründet kann das unternehmerische Handeln der NH nur vor dem Hintergrund politischer Entscheidungen und ihrer Konkretisierung in Gesetzen, Verordnungen und anderen Regulierungen verständlich werden.

Im Sinne des Heimstättengedankens besteht die Aufgabe der Heimstätte darin, als Partner für öffentliche, institutionelle und private Auftraggeber, die Bauherren und Unternehmen bei der

Verwirklichung ihrer Projekte zu unterstützen. Dazu zählen: die Beschaffung des Baulandes und die Finanzierung, die Entwicklung der Baupläne und die Verhandlungen zu ihrer Genehmigung, sowie die Mitwirkung bei der Ausführung der Bauten und die schlüsselfertige Übergabe an den Eigentümer. An ihrem, in den Statuten festgeschriebenen, ursprünglichen Versorgungsauftrag hat sich im Wesentlichen in der fast 85-jährigen Unternehmensgeschichte nichts geändert. Somit bilden die Wohnungsverwaltung und die Entwicklung von Wohngebieten als historische Basis auch heute noch den Kern der Unternehmensleistung. Hierzu gehören die Wohnungserstellung, das Verwalten, Instandhalten, Bewirtschaften und das Sozialmanagement in verantwortlicher Wahrnehmung des sozialen Versorgungsauftrages für mehr als 100 000 Mieter.

Die seit 1922 bestehende Nassauische Heimstätte fungiert von Anbeginn als Bauträger, während 1928 die Nassauische Heim Siedlungsgesellschaft mbH als Tochter der Heimstätte gegründet wird, um den nicht absetzbaren Wohnungsbestand der Nassauischen Heimstätte zu verwalten. Bis nach dem Zweiten Weltkrieg bleibt die NH Alleingesellschafterin beim Nassauische Heim, mit der sie eine Personal- und Bürounion bildet. 1991 fusionieren die zwei Gesellschaften nach dem Impuls aus der Aufhebung der Wohngemeinnützigkeit zur Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH.

Als Wohnungsgesellschaft bewirtschaftet die NH heute rund 44.000 vermietete Wohnungen mit mehr als 100.000 Kunden in über 90 Gemeinden und Städten, wobei diese Kommunen in Hessen auch die größten Auftraggeber sind – davon allein in Frankfurt 16.000 Wohnungen. Aus dem Wohnbaubestand der NH werden 3.990 Wohnungen vor 1949 gebaut. Das Gros des Bestandes wird jedoch in den Aufbaujahren 1949-1968 errichtet. In dieser Zeit entstehen mit 30.425 Wohnungen rund 70 Prozent des heutigen Bestands. In der Baualtersklasse 1969-1988 kommen 8.207 Mietwohnungen hinzu. Zwischen 1989-1997 folgen weitere 900 Wohneinheiten. Seit der Gründung des Unternehmens werden über 180.000 Wohnungen sowohl durch öffentliche Förderung als auch in freier Finanzierung gebaut.

Neben der Leistung als Wohnungsgesellschaft haben sich mit den Jahren Kompetenzbereiche wie Stadtentwicklung, Stadtumbau, innovative Projektentwicklungsaufgaben, Facility Management- sowie Public-Private-Partnership Leistungen etabliert. Modelle des Sozialmanagement im Zuge der Verbesserung des Wohnklimas in den Mietshaus-Ensembles, aber auch das Bauen auf eigene Rechnung mit Refinanzierungskonzepten für Auftragspartner gehören zur Angebotspalette.

Nach dem Ausstieg des Bundes als Mitgesellschafter und der Übernahme seiner Anteile durch das Land Hessen hat sich das Beteiligungsverhältnis entscheidend geändert. Erstmals gibt es mit dem Land Hessen einen Mehrheitsgesellschafter (54%). Maßgebliche Anteile halten darüber hinaus die Stadt Frankfurt (31%) und die Stadt Wiesbaden (7%).

Mit dem Erwerb der Anteile des Landes Hessen an der Wohnstadt Kassel durch die Nassauische Heimstätte hat zu Beginn des Jahres 2005 die gemeinsame Zukunft eines neuen Unternehmensverbundes der Immobilienwirtschaft in Hessen und Thüringen begonnen.

Die NH beschäftigt heute ca. 500 technisch und kaufmännisch ausgebildete Mitarbeiter aus allen Disziplinen der Bau- und Wohnungswirtschaft. Die Betreuung erfolgt zentral in sieben Geschäftsstellen, sechs Sanierungsbüros, vier Entwicklungsbüros und einem Bauleitungsbüro. Der von der Nassauischen Heimstätte bewirtschaftete Bestand umfasst (Stand 31.12.2005) 43.743 Wohneinheiten (WE) und 5.226 sonstige Einheiten.

Entwicklung des Wohnungsbestands Nassauische Heimstätten

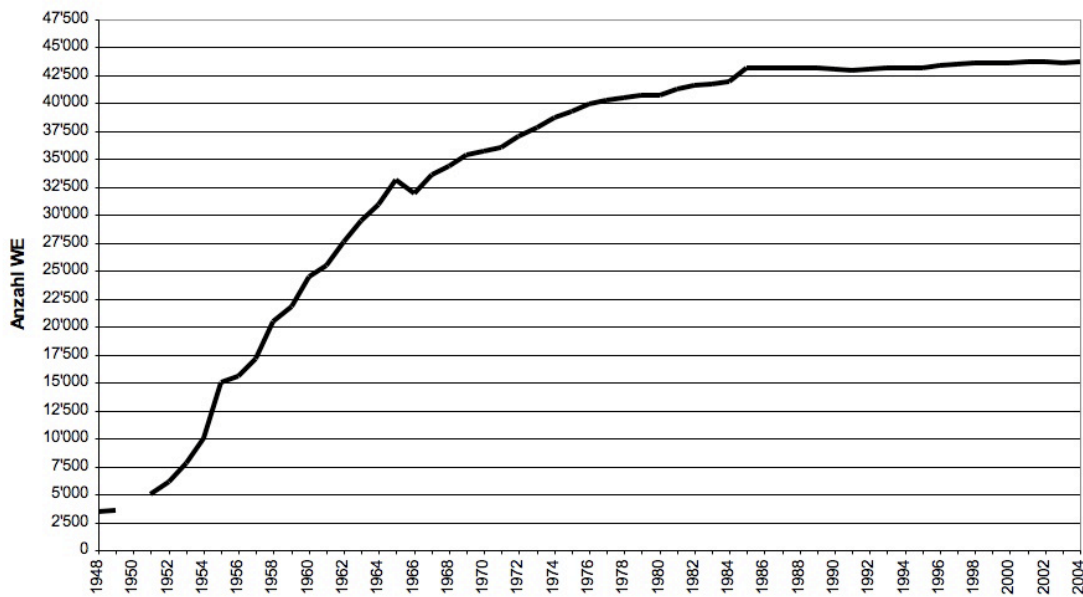


Abb. 9.4: Entwicklung des Wohnungsbestands der Nassauischen Heimstätte seit 1948

9.3.2 Fallstudie: Fritz-Kissel-Siedlung (FKS)

Die Nassauische Heimstätte besitzt und bewirtschaftet in der Fritz-Kissel-Siedlung (FKS) in acht Straßen 80 Häuser mit insgesamt 997 Wohneinheiten, die zwischen 1951 und 1972 errichtet wurden. Die zur NH gehörende Fläche umfasst dabei 76.821 m², wovon 17.451 m² bebaut sind. Die verbleibenden 59.370 m² werden als Grünfläche genutzt. Nach der Nationalitätenstatistik der NH (Stand Mitte 2006), in der nur die Vertragspartner der NH erfasst werden, sind von den 1.046 Mietern 821 deutscher Nationalität (78,49%) und 225 anderer Nationalität (21,51%).

Die Fritz-Kissel-Siedlung (FKS), gebaut zwischen 1950 und 1955, am Westrand Sachsenhausens ist nach der Währungsreform das erste geschlossene Frankfurter Siedlungsbauprojekt auf dem freien Feld. Die Nachkriegsplanung für die FKS, die auf den Generalplan der 1920er Jahre zurückgreift, hat ein annähernd rechteckiges Straßenraster und setzt alle Häuserzeilen quer zur Mörfelder Landstraße. Die NH weist für den Erstbezug Gesamtkosten von 13,78 Millionen DM für die Siedlung aus. Die 2.400 Wohnungen der FKS entstehen auf einem ehemaligen Obstgarten. Das Gebiet ist bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts durch die frühere Waldbahn nach Neu-Isenburg mit der Stadt verbunden. So liegt die Siedlung im Grünen und ist zugleich mit öffentlichen Verkehrsmitteln bestens an das Stadtgebiet angeschlossen. Die leicht geschwungenen und teilweise in sich gestaffelten Häuserzeilen brechen mit der Strenge der Formen der 1920er Jahre und spiegeln das zeitgenössische Leitbild der „aufgelockerten und gegliederten Stadt“ wieder. Dieses Ideal ist unter dem Eindruck des Krieges in der NS-Zeit geprägt worden. So äußert der für Rüsselsheim zuständige Stadtbaumeister noch 1948: „Die künftigen Siedlungsstraßen müssen von einer solchen Breite sein, dass bei einem künftigen Krieg die Schutzkegel der zerstörten Häuser die Durchfahrt von Rettungsfahrzeugen nicht behindern.“ Zur Trennung von Fuß- und Fahrbahnverkehr wird die Siedlung von Gehwegen als zweites Verkehrsnetz durchzogen.

Der gefürchteten Gleichförmigkeit begegnen die Architekten mit dem Bau unterschiedlicher Gebäudetypen, die sich unter anderem in der Ausformung der Balkone und der Dachneigung unterscheiden. Die Anzahl der Geschosse variiert zwischen drei bis fünf Etagen. Bis auf we-

nige Häuserzeilen an der Breslauerstraße haben alle Häuser ein Flachdach. Diese sind jedoch nicht als Dachterrassen angelegt, sondern stellen eine rein formale Lösung, welche zudem einen Preisvorteil bot. Die Planer versuchen – entsprechend dem Anliegen der 1950er Jahre möglichst viele Menschen unterzubringen – auf kleinsten Flächen möglichst viele Räume zu bilden. Hierfür entwickeln die Wohnungsbaugesellschaften so genannte Grundtypen, wie sie bereits im Führererlass von 1940 vorgesehen waren. Die durchschnittliche Grundfläche der Wohneinheiten der NH liegt im Jahr 1955 bei knapp 60 m²; dies sind ca. 5 m² mehr als der Bundesdurchschnitt.

Die Ein- bis Fünf-Zimmerwohnungstypen der FKS (26-110 m²), davon die meisten Zweieinhalb und Drei-Zimmerwohnungen (46-79,5 m²), sind vor allem für Familien mit Kindern konzipiert. Den Moralvorstellungen der 1950er Jahre verpflichtet, sollten Jungen und Mädchen getrennt schlafen, so dass extrem kleine Räume mit 8 m² und Durchgangszimmer den Bewohnern nur wenige Spielräume bei der Zuweisung der Funktionen an die Räume geben. Ähnlich den „Wohnungen für das Existenzminimum“ der Weimarer Jahre werden nur die vom Wohnungsbaugesetz vorgeschriebenen Mindestanforderungen und die ermittelten Minimalbedürfnisse berücksichtigt. In den Weimarer Jahren erhielten die Wohnungen in Frankfurt jedoch ausgeklügelte Einbaumöbel (Stichwort: Frankfurter Küche), welche das erste Wohnungsbaugesetz jedoch nicht vorsieht. Die Begründung war, es müssten mit den verfügbaren Mitteln schnell möglichst viele Wohnungen errichtet werden. Die Ansprüche an die Größe der Wohnung könnten relativ niedrig angesetzt werden, da die Wohnungssuchenden ohnedies keine Möbel mehr hätten. Damit wurde die minimale Ausstattung und geringe Größe der Wohnungen durch das Ministerium legitimiert. Die Ausstattung besteht aus Spülstein, Herd und in einigen Wohnungen in einem nach außen belüfteten Speiseschrank, der den Kühlschrank ersetzt. Die meisten Wohnungen werden entsprechend dem I. WoBauG mit Einzelöfen beheizt. Gas- und Elektrospeicherboiler sowie Kohlebadeöfen sorgen für warmes Wasser.

Die zu ihrer Entstehungszeit von der Presse gefeierten Gemeinschaftsanlagen erscheinen im Vergleich zu späteren Anlagen bescheiden. Die Arkaden des vierstöckigen Laubenganghauses gegenüber der Gaststätte beherbergen 13 Läden, des Weiteren gibt es eine Pavillonschule, eine Wäscherei sowie 30 Garagen. Von den sieben auf dem B-Plan vorgesehenen ovalen Ladenpavillons werden nur 2 und ein kleiner Kiosk realisiert. Alle Grünzonen zwischen den Häusern sind öffentlich, trotzdem ist das Betreten des Rasens oder gar dort zu spielen verboten. Zwischen den Häuserzeilen werden schon zu Beginn einige Spielplätze und eine Rollschuhbahn eingerichtet.

Alle Wohnungen der FKS unterstehen der kommunalen Wohnungsvermittlung. Die Durchschnittsmieten liegen bei Erstbezug bei 1,21 DM/m². Dies ist die äußerste Grenze der vom Wohnungsbaugesetz zulässigen Höchstmiete.

Seit Ende der 1990er Jahre bis 2005 werden in der FKS binnen sieben Jahren rund 33 Mio. Euro in Sanierungsmaßnahmen investiert. Im Zuge der Sanierung erhalten alle 785 Wohnungen neue Bädern und neue Versorgungsleitungen. Die Fassaden und Außenanlagen werden instand gesetzt. Darüber hinaus wird die Erschließung der Punkthäuser am südlichen Rand der Siedlung erstmalig zusätzlich durch Aufzüge ermöglicht, welche sich in gläsernen Anbauten vor den Treppenhausbereich befinden.

9.3.3 Regionaler / lokaler Kontext

Die Gesprächspartner der geführten Interviews im Rahmen dieser Fallstudie spiegelten einerseits die hohe fachliche Kompetenz eines großen, in der Region gut verankerten Unternehmens. Zugleich wurde jedoch sichtbar, dass sich die Umgebung des Unternehmens in den letzten Jahren stark verändert hatten, dass das Unternehmen sich diesen Änderungen bis jetzt gut angepasst hatte und die Chancen ausgenutzt hatte, dass aber die zukünftige Entwicklung nicht unbedingt voraussehbar war. Selbst im kurzen Zeitraum der vorliegenden Untersuchung hat sich die Tendenz in Deutschland gesamthaft mehrfach geändert. Man denke nur an den Verkauf der GSW in Berlin, die negative Abstimmung zum geplanten Verkauf von Wohnungen durch die Stadt Freiburg und durch die internationale Verunsicherung der Immobilienmärkte durch die Krise der amerikanischen Subprime Hypotheken und der damit verknüpften Derivaten und anderen Finanzprodukten.

9.3.4 Managementstrategien

Die beiden Geschäftsaktivitäten Bauen von Wohnraum sowie dessen Bewirtschaftung werden bis 1991 von den zwei Unternehmen Nassauische Heimstätte und Nassauisches Heim verfolgt. Seit der Fusion zu einem Unternehmen fungiert die Nassauische Heimstätte weiterhin als Bauträger und als Bestandsbewirtschafter. Für das Bundesland Hessen setzen in Bezug auf den Neubau von Wohnungen über viele Jahre die technischen Wohnungsbauauförderrichtlinien (TWBR 93) besondere Anforderungen an die Qualität von Baumaßnahmen und zielen damit auf langlebige und dauerhafte bauliche Lösungen. Der durch den Regierungswechsel in Hessen bedingte Politikwechsel – von einer sozialdemokratisch geführten zu einer konservativen Regierung – führt zur Abschaffung der TWBR 93.

Die Neubauaktivitäten des Unternehmens sind bis Ende der 1960er Jahre besonders stark (Aufbaujahre des Wohnbaubestands) und schwächen sich im Verlauf der folgenden Jahrzehnte ab, insbesondere für den eigenen Bestand. Mitte der 1980er Jahre erreicht der Wohnbaubestand des Unternehmens faktisch seine heutige Größe, wengleich weiter neu gebaut wird und gleichzeitig Wohneinheiten aus dem Bestand an die Mieter veräußert werden (innere Dynamik).

Die Unternehmensstrategie erfährt ab Mitte der 1970er Jahre einen schrittweisen Wechsel zugunsten bestandserhaltender Maßnahmen, wengleich die Investitionen erst Ende der 1990er Jahre sprunghaft ansteigen und um das Jahr 2000 ihren Höhepunkt erreichen. Ursachen für die intensiven und umfangreichen Investitionen in diesen Jahren sind (1) die Notwendigkeit in Folge des baulichen Zustands der Objekte, (2) die Aktivierung der Instandhaltungsrücklagen und Bauerneuerungsrückstellungen, um die entsprechenden finanziellen Mittel im Wohnbaubestand zu binden damit (3) die Attraktivität eines Verkaufs des Unternehmens an Kapitalmarktanleger sinkt. In den folgenden Jahren liegt der Schwerpunkt der Unternehmensaktivität auf werterhaltenden und wertsteigernden Maßnahmen im eigenen Bestand.

Nassauische Heimstätten - Instandhaltung seit 1955

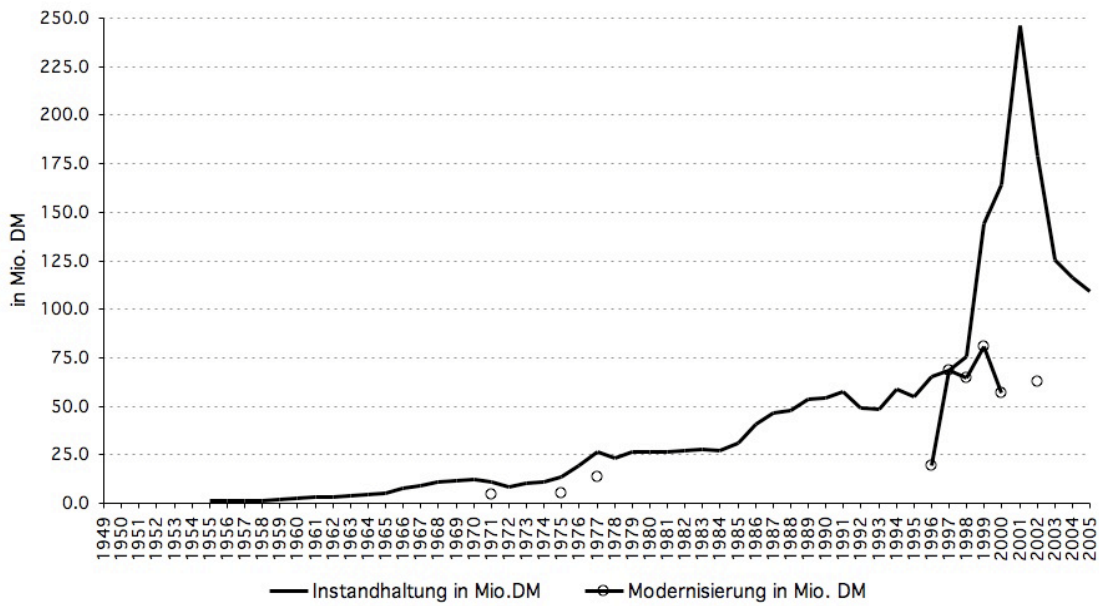


Abb. 9.5: Entwicklung von Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen der Nassauischen Heimstätte seit 1955

NH Instandhaltungskosten pro WE

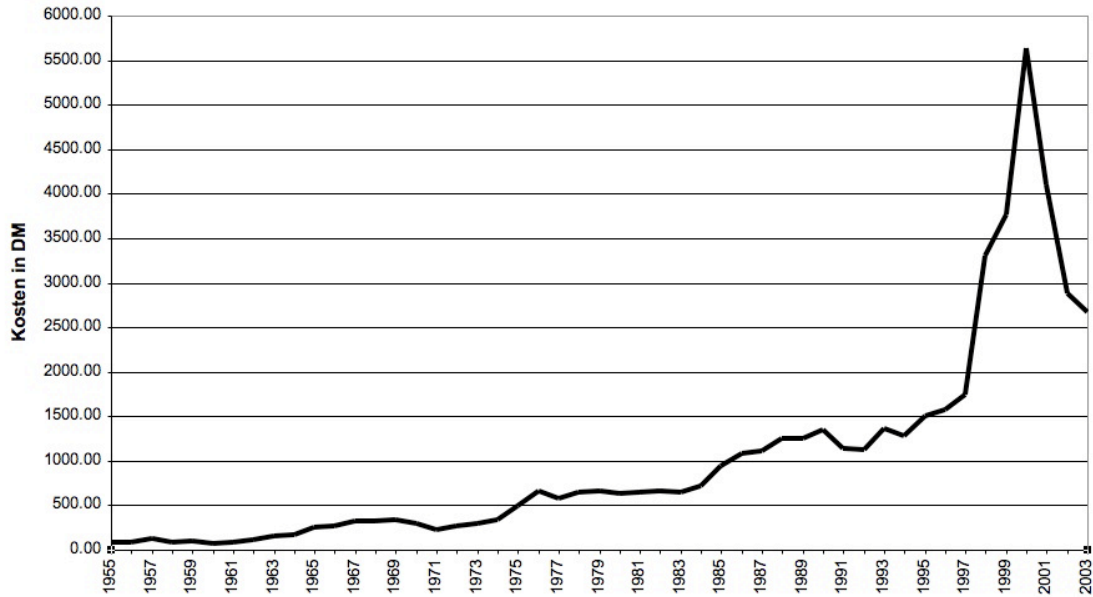


Abb. 9.6: Instandhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen der Nassausche Heimstätte pro Wohneinheit seit 1955

9.4 Weitere Kooperationspartner

Neben der Nassauischen Heimstätten in Frankfurt und der Volkswohnung in Karlsruhe, waren noch zwei andere Wohnungsbaugesellschaften am Projekt beteiligt. Auf Grund des Verkaufs der GSW an einen amerikanischen Investment Fonds, Cerberus, sank das Interesse der Kooperation innerhalb des Forschungsprojektes. Die Verwaltung der GSW wurde kurzfristig stark reduziert und es gab keine Ansprechpartner mehr. Natürlich stellt die Privatisierung der GSW einen Musterfall einer Änderung eines Institutionellen Regimes dar. Es wird in den Schlussfolgerungen noch auf diese Aspekte eingegangen. Die Beziehung zu einem weiteren Kooperationspartner, der THS führte zu sehr interessanten Gesprächen. Leider gelang es nicht in der kurzen Zeit die notwendigen Unterlagen aus den Archiven zu beschaffen so dass auf eine vertiefte Zusammenarbeit, insbesondere auf eine Fallstudie verzichtet wurde. Im Weiteren werden die zwei Unternehmen und Bestände der Vollständigkeit halber, kurz beschrieben.

9.4.1 GSW - Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH.

Die GSW ging 1924 aus der „Wohnungsfürsorgegesellschaft Berlin“ hervor. Ihre Geschichte ist eng mit der Geschichte Berlins verknüpft. In den zwanziger Jahren war die Gesellschaft vor allem in der Erstellung von dringend benötigtem Wohnraum im Bereich des Massenwohnungsbaus tätig. Obwohl sie ursprünglich nicht vorgesehen war zur Bewirtschaftung eines eigenen Bestandes, entwickelte sie im Laufe der Jahre aus finanziellen und steuerlichen Gründen einen eigenen Bestand. Die neue GSW wurde 1937 durch die Fusion mit anderen Beständen gegründet, sie war ausdrücklich vorgesehen als Instrument der beabsichtigten Umgestaltung der „Reichshauptstadt“ und wurde zum größten Berliner Wohnungsunternehmen das 1940 50 000 Wohnungen besaß. Bei Kriegsende waren 25 % des Bestandes zerstört. Im Zug der Teilung der Stadt verlor die GSW die Kontrolle über ihre Gebäude in der sowjetischen Besatzungszone. 1984, zu ihrem 60 jährigen Bestehen verfügt die GSW wiederum um 50 000 Wohnungen in Berlin. In den Jahren 1990 bis 1995 erhielt sie den früheren Wohnungsbestand aus dem östlichen Stadtteil mit etwa 17 000 Wohnungen zurück. Sie sah sich damit vor gewaltige Instandsetzungs- und Modernisierungsaufgaben konfrontiert. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde eine Verkleinerung des eigenen Wohnbaubestands durch Privatisierungen und En-Block-Verkäufen erreicht.

Die GSW entwickelte sich zu einem dynamischen Konzern der eine ganze Anzahl von Entwicklungsgesellschaften und sowie Planungs- und Unterhaltsorientierten Unternehmen. Sie hatte 950 – 1000 Mitarbeiter.

Die Politik der GSW war langfristig orientiert und von einem gesamtheitlichen Ansatz geprägt. Die Bewirtschaftung des Bestandes wurde sowohl im Hinblick auf die physische und ökonomische Werterhaltung als auch im Hinblick auf die Erhaltung des sozialen Kapitals, der Erhaltung des natürlichen Kapitals (Energie- Wasser und Abfallkonzepte, sowie der Erhaltung des Kulturellen Kapitals (Erneuerung von denkmalgeschützten Siedlungen aus den 20 Jahren. Die Gesellschaft hat signifikant zur „Stadtrendite“ Berlins beigetragen.

Seit des Verkaufs der GSW an den amerikanischen Fonds Cerberus, beschränkt sich die Bewirtschaftung auf das Erreichen einer maximalen Rendite und der Vorbereitung der Verkäufe (Privatisierung) von Teilen des Bestandes. Ziel der neuen Besitzer ist ein mittelfristiger Ausstieg nach Verkauf. Alle nicht diesem Ziel dienenden Tätigkeit werden auf ein (gesetzlich oder vertragliches) minimales Niveau reduziert. Vom ehemaligen exemplarischen und nachhaltig geführten Unternehmen, von einem Teil der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Berlins wird in wenigen Jahren nichts mehr verbleiben als teuer privatisierte und oberflächlich modernisierte Bauten.

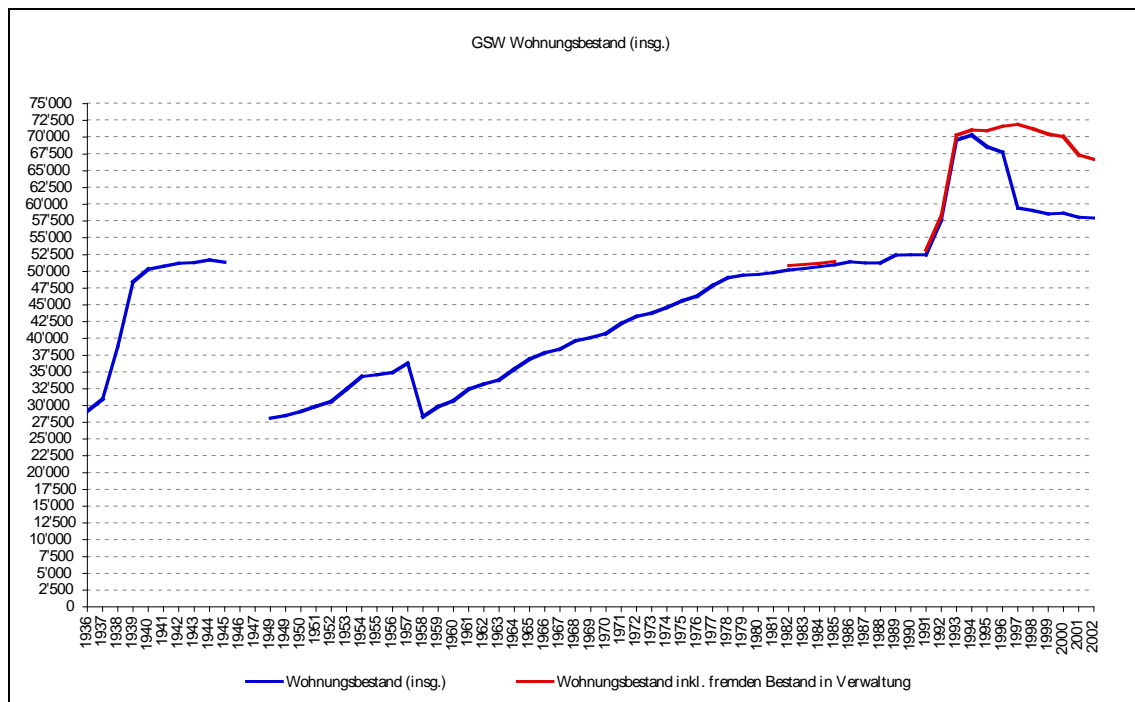


Abb. 9.7: Entwicklung des Bestandes der GSW

9.4.2 THS Treuhandstelle für Bergmannswohnstätten

Die THS wurde 1920 gegründet um Wohnungen für Industriearbeiter im Bergbauggebiet zu erstellen. Der Hauptaufbau erfolgte in den 20iger Jahren des letzten Jahrhunderts. Während der Zeit des Nationalsozialismus war der Zuwachs gering. Eine deutliche Bestandserweiterung erfolgte in den 1950er Jahren. Auf eine Bestandsverkleinerung in der ersten Hälfte der 1960er Jahre (Privatisierungen) erfolgte eine weitere Bestandsvergrößerung in den 70er und 80er Jahren.

Neben dem Bau für den eigenen Bestand hat die THS maßgebliche Aktivitäten im Bauträgergeschäft (siehe Differenz zwischen fertig gestellten THS-Wohnungen und dem THS-Wohnungsbestand).

Seit Mitte der 1950er Jahre ergibt sich nahezu eine konstante Kurve der Wohnungsverkäufe und ab Mitte der 1970er Jahre wiederum Zukäufe von Wohnungen und Tochtergesellschaften. In der Mitte der 1970er Jahre erfolgt die Initiierung und dann Beschleunigung der Wohnungsmodernisierungen (resultierend aus Notwendigkeit der Substanz und angestoßen/unterstützt durch staatliche Förderung (WoModG)).

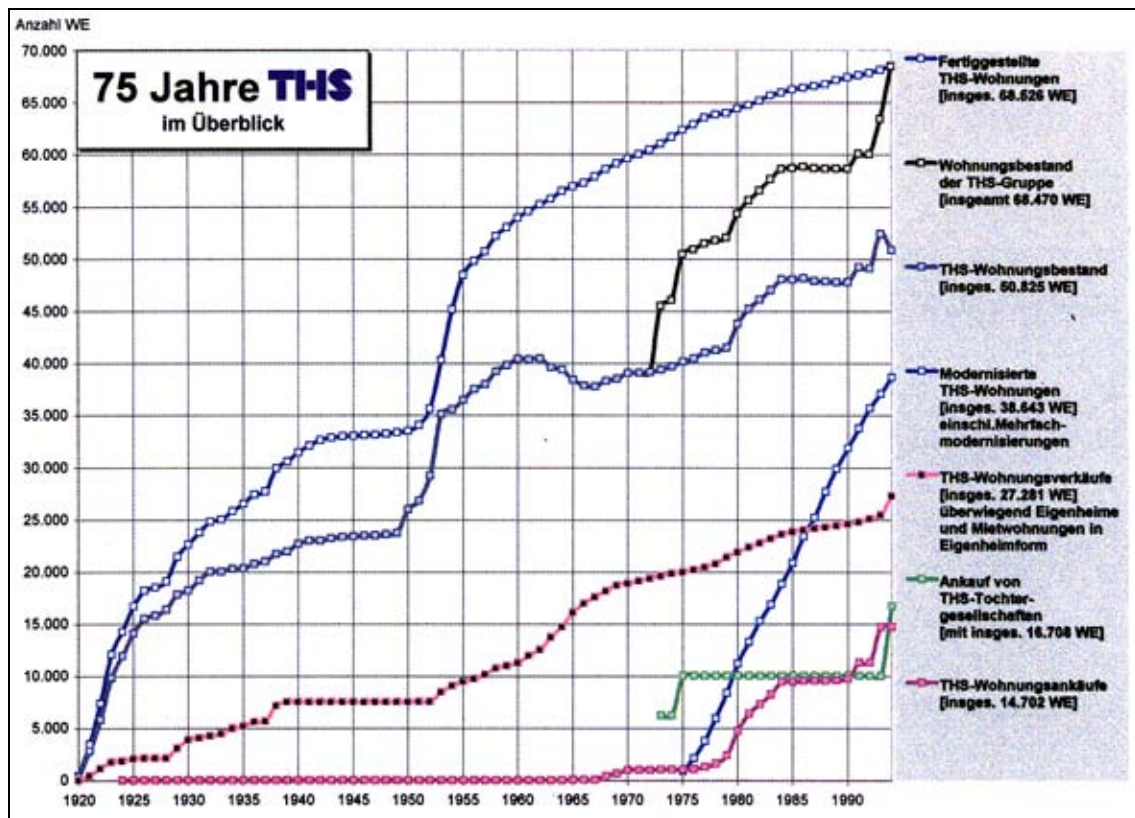


Abb. 9.8: Entwicklung des Bestandes der THS

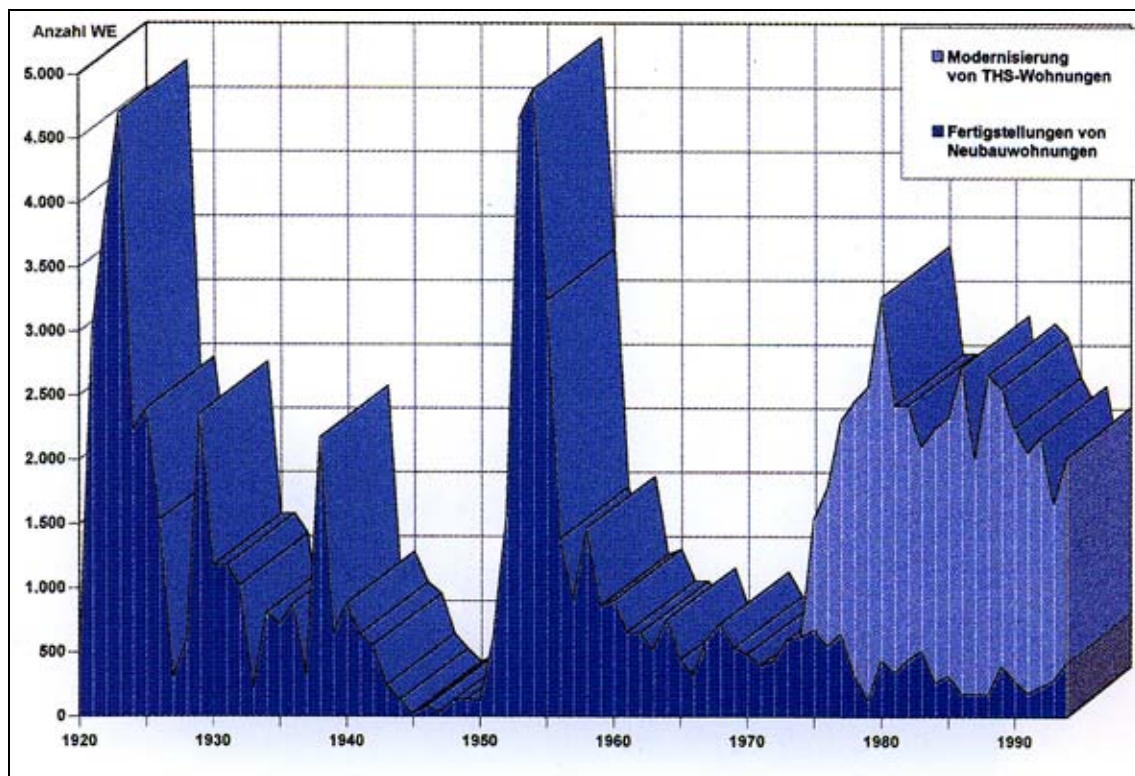


Abb. 9.9: Fertigstellungen (Neubau) und Modernisierung im Bestand der THS

Die THS erweitert ihr Angebot an wohnnahen Dienstleistungen und sozialen Diensten (auch durch Gründung weiterer Tochtergesellschaften) nach der Aufhebung des WGGs erheblich

und bietet seitdem eine breite Angebotspalette an Serviceangeboten für ihre Mieter neben der Aufgabe als Vermieter von Wohnraum.

9.5 Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Bestandes

Die Güter und Dienstleistungen (G&D), die eine nicht-natürliche Ressource bereitstellt, sind oftmals weniger offensichtlich wie diejenigen von natürlichen Ressourcen, trotzdem existieren sie. Obwohl es auf den ersten Blick so erscheint, als würde die der Wohnungsbestand als Ressource sowohl Güter und Dienstleistungen anbieten (z.B. eine Unterkunft) als auch erhalten (z.B. Elektrizität), ist dies nicht der Fall. Im Sinne des IR-Ansatzes ist der Wohnungsbestand als Ressource ausschließlich der aktive Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, dies bedeutet z.B., dass es eine Dienstleistung des Bestandes ist, Energie abzunehmen. So auch beim Schmutzwasser, wo der Wohnungsbestand den Betreibern von Wasseraufbereitungsanlagen das Gut Schmutzwasser bereitstellt (und nicht: die Betreiber von Wasseraufbereitungsanlagen bieten die Dienstleistung der Wasseraufbereitung), oder bei der Kapitalinvestition, wo der Wohnungsbestand die Dienstleistung bietet, ein Kapitalinvestitionspotential für mögliche Investoren zu sein (und nicht: Die Kapitalinvestoren bieten dem Gebäudeeigentümer Kapital). Dieses Verständnis ist für die Identifikation der Akteure und ihrer Nutzungen und damit einhergehend möglicher Rivalitäten von entscheidender Bedeutung.

Sechs qualifizierte Güter- und Dienstleistungskategorien des Wohnungsbestandes enthalten einzelne Güter und Dienstleistungen, die in der folgenden Übersicht erläutert werden:

Kategorie	G&D	Kommentar
Wohnnutzung (W)	Wohnraum	D.h. (Wohn-) Nutzung des Bestands zu einem sozialvert-räglichen Mietzins. Der bereitgestellte Wohnraum kann zu einem Preis der auch von finanzschwächeren Bevölkerungsgruppen aufgewendet werden kann, genutzt werden.
	Innenraumklima und Ausstattung	Diese Kategorie umfasst alle Dienstleistungen, die zu einer behaglichen Wohnnutzung nötig sind.
Nicht-Wohnnutzung (NW)	Nicht-wohndienliche Flächen	Unter Nicht-wohndienlichen Nutzflächen werden Flächen für z.B. Läden, Kindergärten, Schulen und Restaurants verstanden.
	Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Räume, die für eine kollektive Nutzung vorgesehen sind, wie z.B. Gemeinschaftsräume.
	Funktionale (kollektiv genutzte) Innenraumflächen	Alle Flächen mit funktionalem Zweck, die für den Bestand unabdingbar sind. Dazu gehören alle Erschließungsflächen wie Treppenhäuser, Aufzüge etc., aber auch Technikräume, Heizungsräume
	Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Alle zum Bestand gehörenden Außenraumflächen
Produktionsfaktor (PF)	Kapitalverwertung	Die Investition von Kapital zur Erwirtschaftung eines Ertrags
	Landverwertung	Die Verwertung von Land
	Arbeitsverwertung	Hierunter wird das Potential des Bestands verstanden Arbeit zu generieren.
Material- und Energieverwertung (ME)	Energieabnahme	Die Abnahme von Energie durch verschiedene Energieträger
	Materialabnahme und -senke	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D sowohl den Bedarf als auch die Lieferung von Material (Baumaterial)
	Materiallieferung (Abfall)	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Lieferung von Abfällen.
	Wasserabnahme (Frischwasser)	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an Trinkwasser.
	Abwasserlieferung	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D

		die Lieferung von Abwasser.
Urbane Funktionen (UF)	Gestalten von öffentlichem Raum	Es ist eine Dienstleistung des Bestands den öffentlichen Raum zu gestalten.
	Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D die Nachfrage nach verkehrstechnischer Infrastruktur. (Individualverkehr sowie öffentlicher Personen Nahverkehr (ÖPNV)).
	Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen	Die Ressource Wohnungsbestand bietet als G&D den Bedarf an kollektiven institutionellen Dienstleistungen wie beispielsweise Schulen, Kindergärten, Kirchen
	Nachfrage an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe	Potential des Bestands zur Generierung eines Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen in räumlicher Nähe
Nicht-materielle Nutzung (NM)	Befriedigung allgemeiner wohnungspolitischer Bedürfnisse	
	Befriedigung spezieller nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	
	Prägung eines charakteristischen Landschaftsbildes	
	Soziale und kulturelle Komplexität	
	Erhaltung & Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	

Tab. 8: Übersicht über die Güter und Dienstleistungen eines Wohnungsbausbestandes

10 Bewirtschaftungsstrategien

10.1 Einfluss des Bestandseigentümers und Managementstrategien

10.1.1 Der Bestandseigentümer als besonderer Nutzerakteur

Das Forschungsprojekt untersucht die Nutzung der von der Ressource Wohnbaubestand bereitgestellten Güter und Dienstleistungen (G&D). In diesem Zusammenhang nimmt der Eigentümer eine besondere Rolle im Vergleich mit den anderen Nutzerakteuren ein (siehe Abb. 4.,1). Damit wird der besonderen Bedeutung des Eigentümers auf die Nutzung und damit auf die Bewirtschaftung der Ressource Rechnung getragen.

Im Gegensatz zu einer natürlichen Ressource muss die künstliche Ressource vom Menschen geschaffen werden. Über die ursprüngliche Erstellungsphase hinaus muss, im Gegensatz zu einer natürlichen Ressource, das Bestehen der Ressource an sich gesichert werden. Während natürliche Ressourcen ohne die Nutzung des Menschen bestehen können (z.B. Wälder, Seen etc.), bedarf es bei der Ressource Wohnungsbestand, unabhängig von der Nutzung, dauerhafter Aufwendungen um das Bestehen des Bestands sicherzustellen. Die entsprechende Aufgabe, in Form von Instandhaltung und Modernisierung, liegt beim Eigentümer. Zugleich ist der Bestandseigentümer für das Ende des Bestehens der Ressource, den Abriss, verantwortlich. Dieser Fall kann sich durch Verzicht auf regelmässige und dauerhafte Aufwendung einstellen. Diese Aufgaben (Initiierung und Koordination der Errichtung, Instandhaltung, Instandsetzung und Abriss) begründen die Sonderrolle des Eigentümers im Vergleich zu anderen Nutzern der Ressource.

Im Rahmen der nutzungsbezogenen Analyse ist der Bestandseigentümer vor allem Nutzerakteur des Güter und Dienstleistungskategorie [PF 1] Kapitalverwertung, dessen intendierte Nutzung die Erwirtschaftung eines Ertrags ist und zu deren Erfüllung sich das Wohnungsunternehmen der Errichtung, der Bewirtschaftung und (letztlich) dem Abriss oder dem Verkauf der Ressource bedient. Die für die Erstellung, Erhaltung, Verbesserung oder Abriss notwendigen Maßnahmen entsprechen gemäß dem analytischen Rahmen insbesondere die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen der Kategorien PF und ME.

Zur angemessenen Abbildung der Rolle des Bestandseigentümers ist neben der Analyse der Güter und Dienstleistungen die spezifische akteursbezogenen Analyse sinnvoll, welche den Akteur und nicht das Güter und Dienstleistungen ins Zentrum der Analyse stellt. Der Bestandseigentümer ist nur bei wenigen Güter und Dienstleistungen Nutzerakteur, steuert und koordiniert jedoch zahlreiche weitere Nutzungen durch die Vergabe von Nutzungsrechten per Vertrag an entsprechende Nutzerakteure der Güter und Dienstleistungen. Um seine Ziele im Rahmen der Kapitalverwertung (G&D PF 1) zu erreichen und den sozialpolitischen Auftrag (G&D NM 1 und 2) zu erfüllen, muss der Eigentümer somit zahlreiche weitere Nutzerakteure unterschiedlicher Güter und Dienstleistungen in die Nutzung einbeziehen, darunter Banken, die Kredite vergeben und Bauunternehmungen, die die Gebäude errichten. In vielen Fällen hat der Bestandseigentümer sowohl das Recht als auch die Verpflichtung den Nutzungsakteur und die Art der Nutzung der Güter und Dienstleistungen zu bestimmen oder einzugrenzen (vgl. Abb. 30).

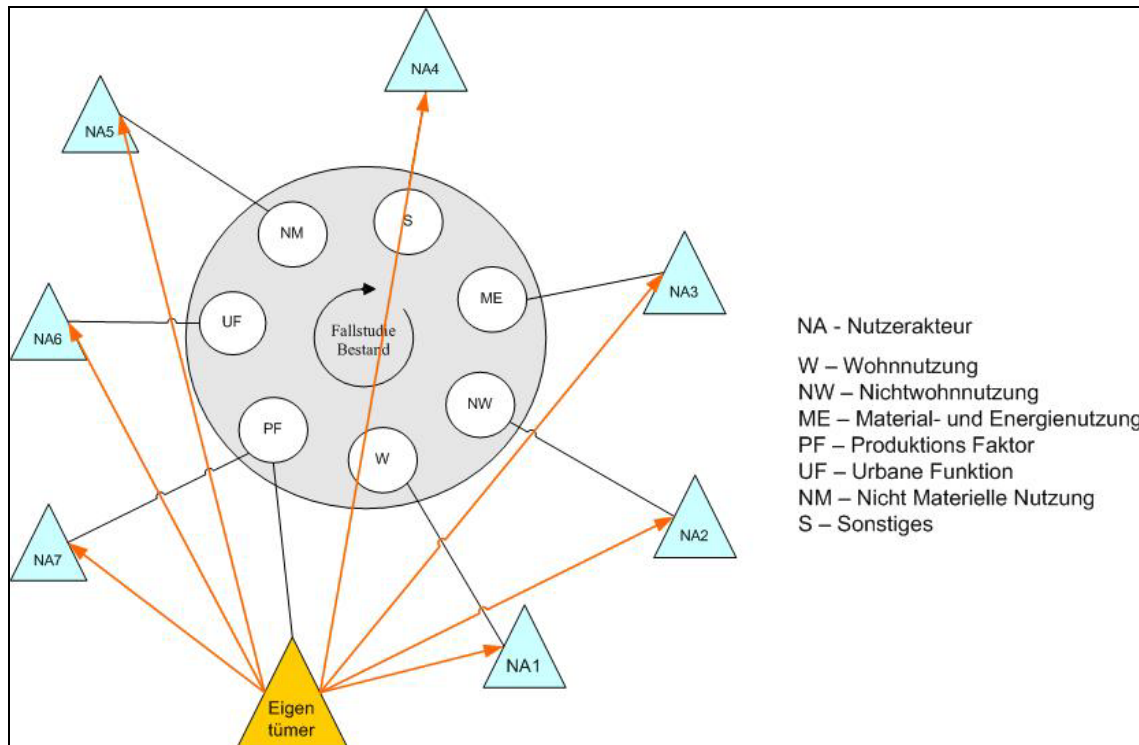


Abb. 10.1: Funktion des Eigentümers; ifib 2007; in Anlehnung an idheap 2006

10.1.2 Strategien und Maßnahmen des Bestandseigentümers

Von rechtlichen Verpflichtungen abgesehen ist die Art und Weise sowie die Frequenz (bzw. der Zyklus), in welchem der Eigentümer diese Nutzungen durch andere Akteure organisiert, das Resultat der Managementstrategie des Eigentümers. Der Eigentümer muss unterschiedliche Nutzungen organisieren, wobei für die Verwaltung im Wesentlichen die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen in den Kategorien W Wohnnutzung und NW Nichtwohnnutzung sowie die Nutzung des G&D PF 3 Arbeitsverwertung organisiert werden. In Bezug auf bauliche Maßnahmen hingegen, wie Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung und Umbau, liegt der Schwerpunkt auf der Organisation der Nutzungen der G&D PF 1 Kapitalverwertung, PF 3 Arbeitsverwertung und ME 2 Materialabnahme, welcher als KAM-Ansatz bezeichnet wird (vgl. Abb. 31).

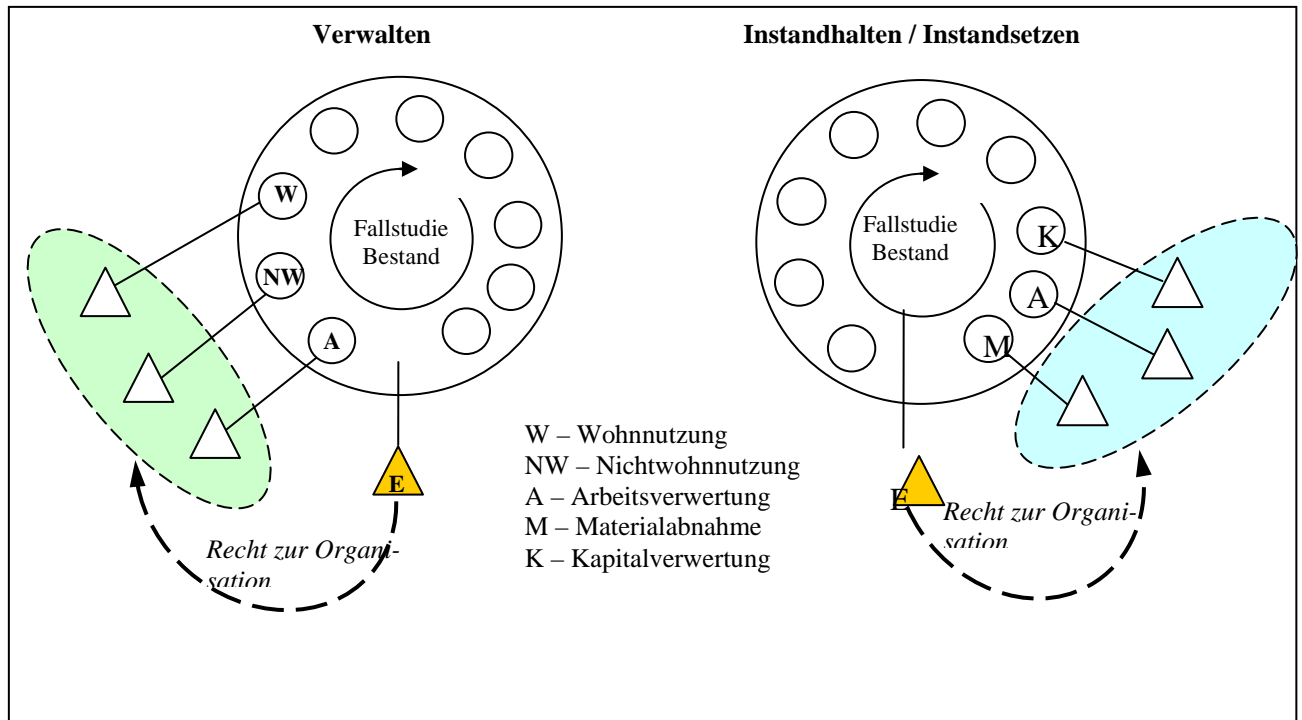


Abb. 10.2: KAM-Ansatz; in Anlehnung an idheap 2006, ifib 2007

Da sich der Bestand im Gegensatz zu natürlichen Ressourcen nicht selbst reproduzieren und erhalten kann, obliegen dem Eigentümer strategische Entscheidungen, die den Fortbestand der Ressource betreffen. Grundsätzlich lassen sich gemäß Schubiger¹³⁰ vier unterschiedliche strategische Bewirtschaftungsentscheide identifizieren:

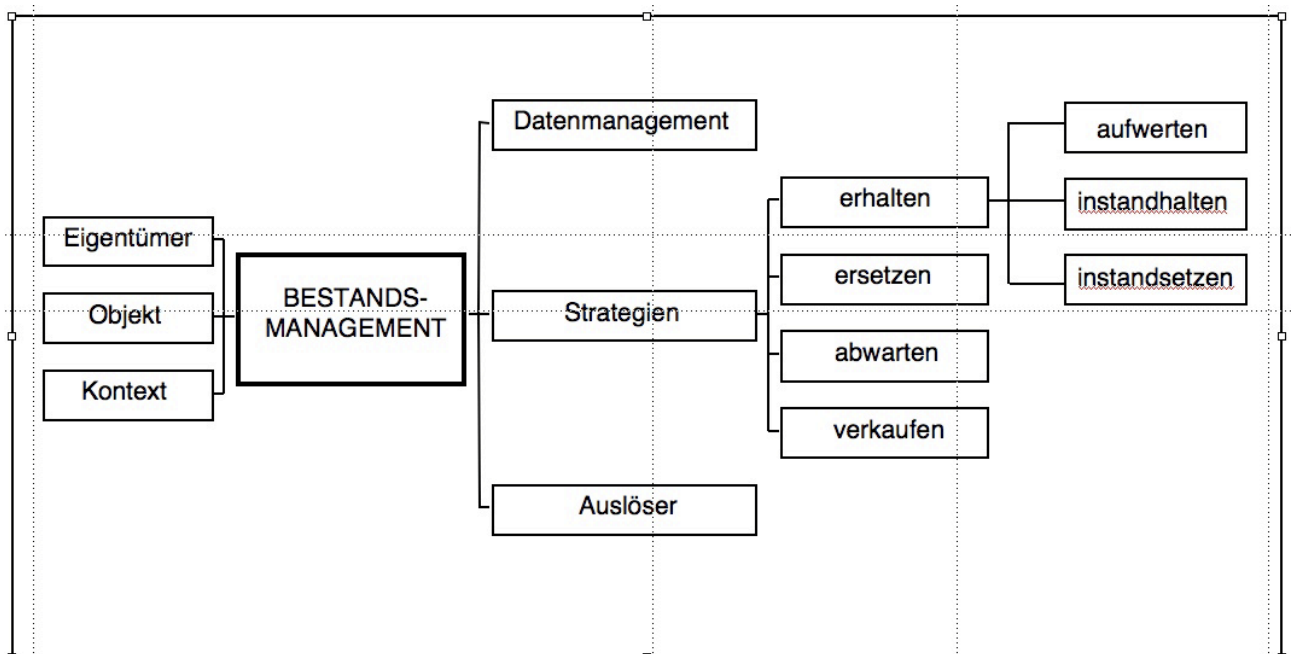


Abb. 10.3: Strategische Bewirtschaftungsentscheide; in Anlehnung an Schubiger 1996, ifib 2007

¹³⁰ Bundesamt für Konjunkturfragen (Hrsg.); Schubiger, Richard: Immobilienwirtschaftung in der Praxis. Bern 1996

Abhängig von der Strategie des Bestandseigentümers kann dieser die anderen Akteure und deren Nutzungen zugunsten seiner Ziele steuern. Hierfür ergeben sich vier Optionen, welche abhängig vom regulativen System unterschiedlich großen Gestaltungsspielraum bieten.

Die Wahl der Akteure:

In den meisten Fällen besitzt der Eigentümer das Recht die anderen Nutzungsakteure der Ressource zu bestimmen. So zum Beispiel die Mieter oder die Baufirma.

Die Definition der Nutzungsrechte:

Über den Vertrag, z.B. den Mietvertrag, können die Nutzungsrechte der anderen Nutzerakteure definiert werden. Die Definition der Nutzungsrechte bietet dem Eigentümer jedoch nicht nur die Rechte der anderen Akteure einzuschränken, sondern ermöglicht es ihm, die Nutzungsrechte mit entsprechenden Auflagen zu verbinden. In den Fällen in denen der Eigentümer der Rechteinhaber ist, wird er im Gegenzug zur Verleihung seiner Rechte eine Entschädigung verlangen (zum Beispiel den Mietzins)

Die Modalität der Nutzung:

Über die Vergabe von Rechten erfolgt auch eine Definition der Modalität. Die Modalität bestimmt den Zeitraum oder das Intervall der Nutzung von Gütern und Dienstleistungen. Dazu gehört z.B. die Bestimmung der Reinigungsintervalle der Gebäudereinigung.

Intervall der Vergabe eines Nutzungsrechts:

Einige Nutzungsrechte wie das Recht auf Arbeitsverwertung und Materialabnahme werden in Intervallen und für einen bestimmten Zeitraum vergeben, etwa bei Instandhaltungsmaßnahmen. In diesem Fall entspricht das Intervall der Vergabe der Nutzungsrechte an den G&D PF 3 und ME 2 dem Instandhaltungsintervall. Der Zeitraum des Nutzungsrechts entspricht hier der Bauphase.

Maßgeblich für die Qualität der Maßnahmen und damit auch für die nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände sind die Definition der Nutzungsrechte (Ausmaß der Nutzung und damit ihrer Wertigkeit, Instandhaltungsaufwand) sowie das Intervall der Vergabe eines Nutzungsrechts (Instandhaltungszyklus). Der jährliche Instandhaltungsaufwand, in Abb. 4.4 als laufender Unterhalt dargestellt, variiert in seinem Ausmaß in Abhängigkeit von dem eingesetzten Kapital sowie dem Arbeits- und Materialaufwand. Hingegen definiert sich der Instandhaltungs- oder Instandsetzungszyklus, hier dargestellt als Teil- oder Gesamterneuerung, durch das Intervall der Vergabe der Nutzungsrechte an Materialabnahme und Arbeitsverwertung.

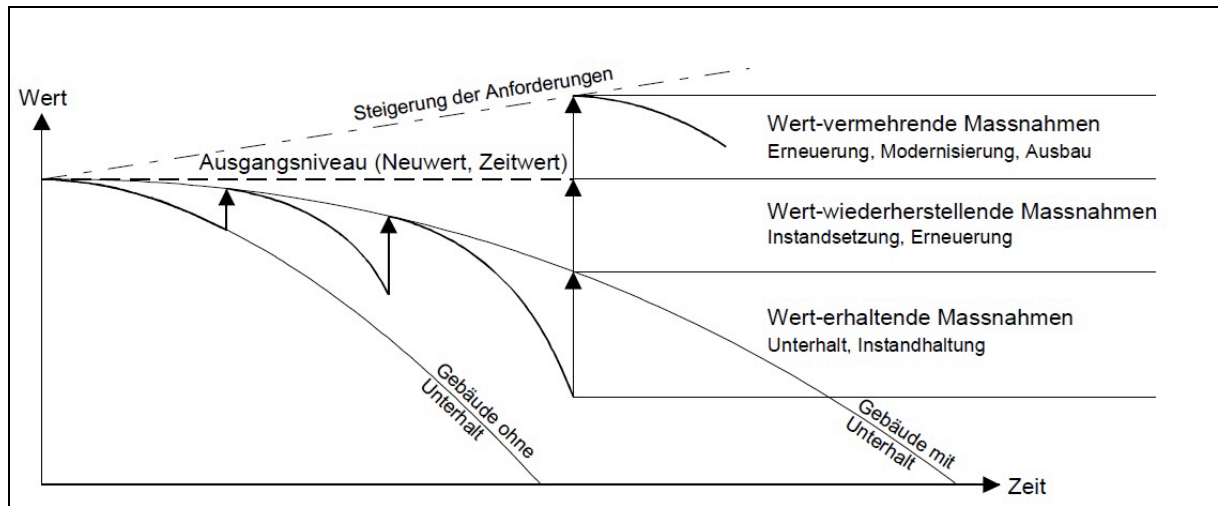


Abb. 10.4: Alterung von Gebäuden; [ifib 2007]

10.1.3 Einfluss des Bestandseigentümers auf die Nutzung anderer Güter und Dienstleistungen der Ressource

Die Analyse der Fallstudie zeigt den eingeschränkten Einflussbereich des Eigentümers in Bezug auf die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen der Ressource. Für das Verhältnis zwischen Eigentümer und den an der Nutzung der Ressource beteiligten Akteure gilt es grundsätzlich vier unterschiedliche Konstellationen zu unterscheiden (vgl. Abb. 4.5):

Uneingeschränkter Einfluss auf den Akteur mit eingeschränktem Einfluss auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen (Beispiel: Mieter in der freifinanzierten Wohnung)

Eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs (Beispiel: Mieter in einer geförderten Wohnung)

Grundlegend eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs (Beispiel: Wasserwerke, Abfallentsorgung, Abwasserentsorgung)

Kein Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung (Beispiel: Stromlieferant)

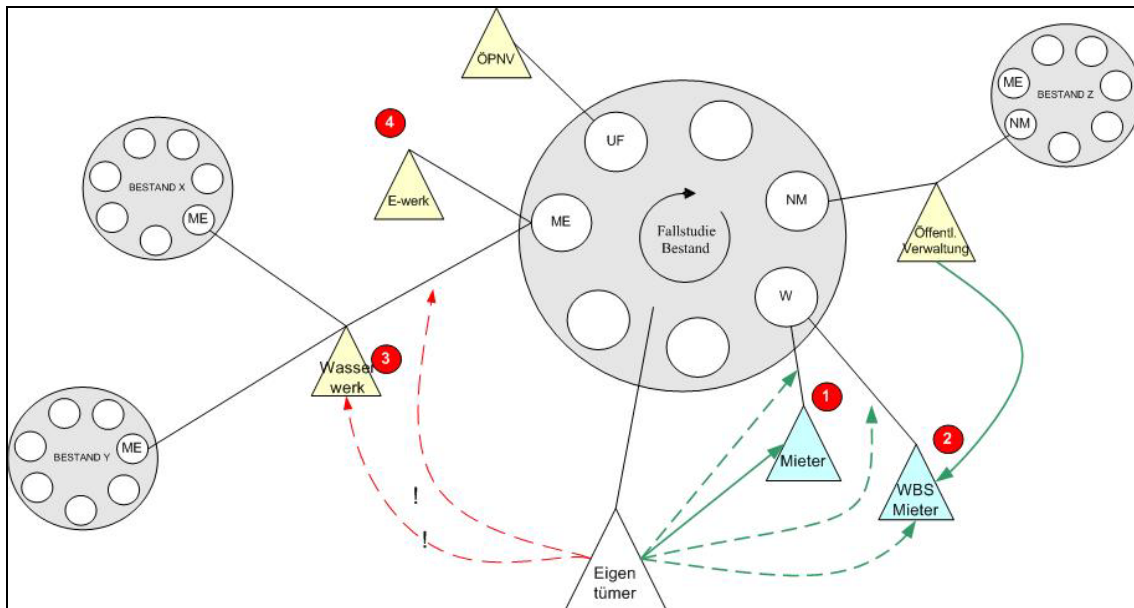


Abb. 10.5: Einfluss des Eigentümers auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen durch andere Akteure [ifib 2007]; in Anlehnung an idheap 2006

1. Uneingeschränkter Einfluss auf den Akteur mit eingeschränktem Einfluss auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen:

Das G&D W 1 Wohnnutzung ist hierfür typisch. Der Eigentümer nutzt in der Regel sowohl das Recht den Nutzungsakteur zu bestimmen als auch die Nutzungsrechte des Nutzungsakteurs zu steuern. In beiden Fällen dient ihm hierfür einen Vertrag (Mietvertrag) als Instrument. Während der Eigentümer bei der Wahl des Mieters für nicht geförderte Wohnungen uneingeschränkt ist, wird er bei der Gestaltung der Nutzungsrechte des Mieters durch das Mietrecht sowie die Rechtsprechung bereits deutlich eingeschränkt.

Selbstaufgelegte Beschränkungen der Auswahl der Mieter seitens der Akteure der öffentlichen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, so auch der Volkswohnung, etwa durch Vermietung an Bevölkerungskreise mit Problemen am Wohnungsmarkt auch ohne WBS, zeichnen die Akteursgruppe aus. Durch diese Form der Unternehmenspolitik wird dem Unternehmensziel und –zweck entsprochen.

2. Eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs:

Der Einfluss des Eigentümers auf die Akteure und deren Nutzungsrechte wird in vielen Fällen durch öffentliches und privates Recht sowie durch öffentliche Schutzpolitiken eingeschränkt. Handelt es sich z.B. um eine öffentlich geförderte Wohnung wird das Recht auf die Auswahl des Nutzerakteurs Mieter beschränkt oder sogar stark eingeschränkt. In einigen Fällen wird das Recht zur Bestimmung des Nutzerakteurs sogar vollständig auf die öffentliche Verwaltung übertragen (Benennungsrecht).

3. Grundlegend eingeschränkter Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung des Akteurs:

In einigen wenigen Fällen ist der Einfluss des Eigentümers auf die Auswahl und die Rechte des Nutzungsakteurs grundlegend eingeschränkt. Dies ist beispielsweise bei der Nutzung einiger Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME Material- und Energieverwertung der Fall, da die Gemeindefestsetzungen (Stadtrecht) vielen Nutzerakteuren dieser Kategorie ein alleiniges Nutzungsrecht einräumen und dazu parallel die Nutzungsrechte und –Bedingungen regeln. Bei zahlreichen Akteuren der Güter und Dienstleistungen Kategorie ME kommt hinzu, dass es sich hierbei um „unbeschränkte Akteure“ („unrestricted actors“) handelt, die einen

potentiell größeren Einfluss insbesondere auf beschränkte Akteure (z.B. Mieter) haben. Der Einfluss dieser „unbeschränkten Akteure“ wird durch die Einschränkung der Verfügungsrechte des Bestandseigentümers noch verstärkt.

4. Kein Einfluss auf den Akteur und auf die Nutzung:

Unabhängig von der Einflussgröße ist die Nutzung der Güter und Dienstleistungen in den drei vorangegangenen Beispielen immer mit einem Vertrag mit dem Bestandseigentümer verbunden. Die Analyse der Güter und Dienstleistungen zeigt jedoch, dass es manche Güter und Dienstleistungen gibt, deren Nutzung nicht per Vertrag mit dem Bestandseigentümer geregelt wird, weshalb der Eigentümer keinen Einfluss auf die Nutzung der Güter und Dienstleistungen hat. Dazu gehören z.B. die Nutzung des Bedarfs an Energie (G&D ME 1) durch den Energieversorger oder die Nutzung des Bedarfs an institutionellen Einrichtungen wie Schulen (G&D UF 3) ebenso wie die Nutzung des Bedarfs an verkehrstechnischer Infrastruktur (G&D UF 2) durch die jeweilige Gemeinde und das Land.

Die Bewirtschaftung des Wohnbaubestands durch dessen Eigentümer, als Organisation der Nutzungsrechte und Nutzungsakteure anderer Güter und Dienstleistungen, ist in stark abhängig vom Einfluss des Eigentümers auf die Akteure und deren Nutzungsrechte. Besonders in der Nutzungskategorie Material- und Energieverwertung ist der Einfluss des Eigentümers auf die Akteure der Energie- und Wasserversorgung sowie der Abfallentsorgung begrenzt. In Bezug auf das G&D W 1 Wohnnutzung als Nutzung der Ressource zu einem sozial verträglichen Preis, ist der Einfluss der Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME Material- und Energieverwertung immens, da sie die so genannte „zweite Miete“ erheblich beeinflussen. Entsprechende Güter und Dienstleistungen wurden in der Vergangenheit hauptsächlich von Akteuren der öffentlichen Hand genutzt bzw. gesteuert.

Beeinflussbarkeit einzelner Betriebskostenarten durch	Kommune, kommunale Ver- / Entsorger	WU	Mieter / Mitglied	
Grundsteuer	XX	O	O	öffentlich beeinflusste Betriebskosten Grundsteuer Be- und Entwässerung, Straßenreinigung/Müllbeseitigung Kehrgebühren } ca. 42%
Wasserversorgung (HH)	XX	(X) ¹	XX	
Entwässerung (HH)	XX	(X) ¹	XX	
Raumwärme / Warmwasser	O	X	XX	
Aufzugskosten	O	XX	O	gebäudespezifische Betriebskosten Raumwärme/Warmwasser Aufzugskosten Beleuchtungskosten Sachversicherungen Sonstige Betriebskosten (teilweise) } ca. 44%
Straßenreinigungskosten	XX	O	O	
Müllbeseitigungskosten	XX	(X) ²	X	
Gebäudereinigung	O	XX	X	
Ungezieferbekämpfung	O	O / X	XX	leistungsabhängige Betriebskosten (Service) Gebäudereinigung Gartenpflegekosten Hauswartkosten Antennenversorgung Sonstige Betriebskosten (teilweise) } ca. 14%
Gartenpflegekosten	O	XX	X	
Beleuchtungskosten	XX	(X) ¹	O	
Schornsteinreinigungskosten	XX	O	O	
Sach- / Haftpflichtversicherungen	O	XX	O	
Hauswartkosten	O	XX	O / X	
Antennenversorgung	O	XX	O	
Sonstige Betriebskosten	O	XX	O	

XX : stark
X : gering, teilweise
O : gar nicht, selten

¹ = durch technische Maßnahmen
² = durch optimales Abfallmanagement

Abb. 10.6: Beeinflussbarkeit und Klassifizierung einzelner Betriebskostenarten [GDW 2005]¹³¹

¹³¹ GdW Information 112, Betriebskostenspiegel – Gefahren und Chancen; Berlin Oktober 2005

Beabsichtigte und vollzogene Privatisierungsbemühungen der öffentlich-rechtlichen Akteure lassen eine Analyse der Rechtsformen der beteiligten Akteure und der damit verbundenen Einflussmöglichkeit auf deren Geschäftspolitik sinnvoll erscheinen.

Einfluss der Rechtsformen verschiedener Akteure auf die Bewirtschaftung der Ressource Wohnungsbestand

10.1.4 Der Einfluss der Rechtsform (öffentlicher Unternehmen) auf das Nutzerakteursverhalten

Die Untersuchung der Nutzungssituation der *Güter und Dienstleistungen (G&D)* verdeutlicht, dass eine Vielzahl der Nutzerakteure in öffentlicher Hand sind. Dies gilt insbesondere für die *G&D-Kategorie ME Material- und Energieverwertung*, deren Nutzung eine besondere Bedeutung zukommt, da es sich hierbei um „unbeschränkte“ Akteure handelt. Darüber hinaus besitzen sie exklusive Nutzungsrechte an einigen *G&D*. Zu ihnen zählen in der Regel die Akteure der Städte und Gemeinden, deren Aufgaben im Bereich der Daseinsfürsorge liegen, wie z.B. im Verkehrs- und Beförderungswesen, in der Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, der Müllabfuhr, der Abwasserbeseitigung, der Bildungs- und Kultureinrichtungen, der verkehrstechnischen Infrastruktur usw.

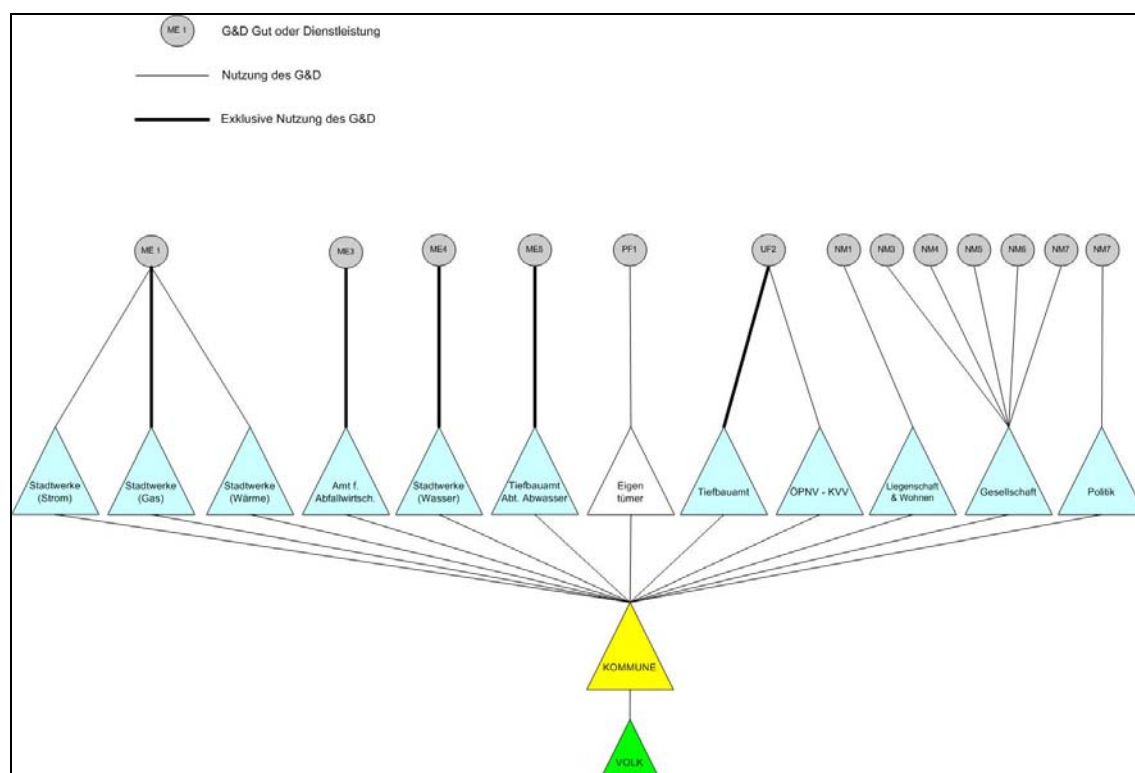


Abb. 10.7: Kommune als Nutzer der G&D des Wohnungsbestands [ifib 2007]

In den ersten Interviews mit dem Leiter des Amtes für Abfallwirtschaft in Karlsruhe sowie Mitarbeitern der Stadtwerke Karlsruhe wird deutlich, dass die Rechtsform der Unternehmen entscheidenden Einfluss auf das Verhalten des entsprechenden Unternehmens hat. Das Amt für Abfallwirtschaft strebt als klassischer Regiebetrieb der Stadtverwaltung nach organisatorischer Verselbständigung und damit weiterreichenden Kompetenzen, und stehen daher einer Umwandlung in einen Eigenbetrieb grundsätzlich positiv gegenüber. Die Stadtentwässerung wird in Karlsruhe, wie die Abfallbeseitigung, von einem Regiebetrieb der Stadt, in diesem

Fall dem Tiefbauamt, durchgeführt. Die Interviewpartner des Tiefbauamts sehen im Gegensatz zum Amt für Abfallwirtschaft indes keine Vorteile in einer Umwandlung zu einem Eigenbetrieb. Die Stadtwerke Karlsruhe agieren als Akteur mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung in einem seit 1998 liberalisierten Strommarkt bereits in einem neuen, anderen rechtlichen Umfeld.

Der Einfluss der Rechtsform auf das jeweilige Akteursverhalten wird in den Interviews anhand verschiedener Beispiele betont. Die Vertreter der Ämter erläutern einerseits den Vorteil der weiterreichenden Kompetenzen der Betriebsleitung eines Eigenbetriebs gegenüber dem Regiebetrieb als auch andererseits den Nachteil des dadurch steigenden ökonomischen Drucks. Die Vertreter der Stadtwerke Karlsruhe GmbH, deren Gesellschafter neben der Stadt Karlsruhe (70%) die EnBW (20%) sowie die Thüga (10%) sind, berichten von einem sinkenden Einfluss der Kommune auf die Geschäfte der Stadtwerke. Während beispielsweise die Energiesparberatung der Stadtwerke früher Teil des politischen Auftrags des kommunalen Unternehmens Stadtwerke war, hat sich die Beratung heute zu einem Marketinginstrument zur Kundenbindung gewandelt.

Die Rechtsform eines Unternehmens ist nicht nur im Hinblick auf die steuerliche Behandlung und die Rechtsfähigkeit nach außen von Bedeutung, sondern im Zusammenhang mit der internen Struktur (Grad der Mitverantwortung der Führungskräfte am Erfolg des Unternehmens sowie deren Haftung, Flexibilität der Personalwirtschaft und Mitbestimmungsrechte der Mitarbeiter, Wirtschaftlichkeit, Möglichkeiten politischer Steuerung und Einflussnahme der kommunalen Gebietskörperschaften auf ihre Unternehmen und deren Kontrolle). In Bezug auf die Einflussmöglichkeiten des Staates, insbesondere bei den privatrechtlichen Unternehmen, ist es entscheidend, dass die demokratisch legitimierten Gremien die Möglichkeit haben, auf die Geschäftspolitik ausreichend Einfluss nehmen und diese zu kontrollieren zu können. Dies gilt sowohl für die Verfolgung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen als auch auf die Möglichkeit der mittelbaren Einflussnahme durch den Bürger auf die unternehmerischen Entscheidungen der Kommune.

Bislang ist die Frage der Rechtsform öffentlicher Unternehmen, soweit es sich um Regie- oder Eigenbetriebe handelt, kaum Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Das gilt gerade auch im Hinblick auf eine (möglichst) nachhaltige Bewirtschaftung des Wohnbaubestands. Privatisierungen, d.h. die Überführung einer Gesellschaft in eine Privatrechtsform, erregen stattdessen, etwa jüngst im Oktober 2006 die in Deutschland geplante Privatisierung der Flugsicherung oder die Privatisierung der Bahn¹³², öffentliches Interesse.

Es wird im Weiteren versucht diesbezüglich eine Einordnung der Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen in die aktuelle Situation mit möglichen Szenarien.

10.1.5 Privatisierung

Bei dem Begriff der Privatisierung gilt es grundsätzlich zwischen zwei Grundformen, einer formellen Privatisierung, d.h. einer (bloßen) Umwandlung eines beispielsweise öffentlich-rechtlichen Unternehmens in eine privatrechtliche Rechtsform und einer echten bzw. materiellen Privatisierung etwa durch den Verkauf von Anteilen, zu unterscheiden. Im Allgemeinen meint Privatisierung die Verlagerung von Angelegenheiten, die bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, in den privatrechtlichen Bereich.¹³³

¹³² Am Mittwoch, dem 8. November 2006, verkündet die Bundesregierung durch Verkehrsminister Tiefensee die Grundpfeiler für den geplanten Börsengang festgelegt zu haben.

¹³³ Die deutsche Debatte um das Thema Privatisierung wird zumeist um die Frage der Qualitätssicherung geführt, etwa um die der Stromversorgung. Zwei schwerwiegende Stromausfälle Ende November 2005 und Anfang November 2006 nähren die Diskussion. Dass die formelle oder materielle Privatisierung in Deutschland mehr mit Blick auf Qualität und Preis und weniger

Die Sicherstellung der Qualität (der Nutzung) der *G&D* speziell in der *Kategorie ME Material- und Energieverwertung* ist für die nachhaltige Wohnnutzung der Ressource (*G&D W 1*) maßgeblich, weshalb folgend der Einfluss der Rechtsform öffentlicher Unternehmen hinsichtlich des institutionellen Regimes untersucht wird. Die Fragen der Steuerung und Kontrolle sowie Änderungen der Nutzung der *G&D* und deren Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Ressource stehen im Vordergrund.

Nachfolgend werden die unterschiedlichen Rechtsformen, mittels derer eine Gemeinde ihre Unternehmen führen kann, beschrieben sowie auf die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Kommunen hingewiesen. Anhand eines konkreten Beispiels werden anschließend die grundsätzlichen Veränderungen, die durch den Wechsel der Rechtsform des Unternehmens entstehen, beschrieben. Das Beispiel aus Freiburg wird gewählt, um die hier bereits 1992 begonnene und vorangeschrittene Privatisierung nachvollziehen zu können. Im Gegensatz zu Freiburg wird in Karlsruhe die Stadtentwässerung noch immer mittels einer Abteilung des Regiebetriebs Tiefbauamt gewährleistet.

10.1.6 Rechtsformen gemeindlicher Unternehmen

10.1.6.1 Öffentlich rechtliche Rechtsformen

10.1.6.1.1 Der Regiebetrieb

Der Regiebetrieb wird als Abteilung der allgemeinen Verwaltung geführt und besitzt daher keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sämtliche Rechtsgeschäfte berechtigen und verpflichten unmittelbar nur die Gemeinde. Die Haushaltsführung richtet sich grundsätzlich nach dem für die Körperschaft geltenden Haushalts- und Rechnungswesen, was bedeutet, dass der Regiebetrieb wegen seiner Eingliederung in die Verwaltung der Gemeinde mit allen Ausgaben und Einnahmen im Haushalt der Gemeinde erscheint. Einerseits stehen damit Erlöse nicht nur dem Regiebetrieb zur Verfügung, sondern können beliebigen Haushaltszwecken zugeordnet werden; andererseits gehen auch Schulden direkt in den Haushalt der Gemeinde ein. Auch für die Personalwirtschaft ist der allgemeine Stellenplan der Gemeinde maßgeblich. Zur Gründung eines Regiebetriebs bedarf es lediglich einer verwaltungsinternen Anordnung. Der Regiebetrieb untersteht den Anweisungen des Gemeinderates und dem Bürgermeister und ist an alle Weisungen, die diese Organe im Rahmen der gesetzlichen und satzungsmäßigen Regelungen erteilen, gebunden. Als Teile der Stadtverwaltung bedienen sich Regiebetriebe z.T. automatisch an Dienstleistungen anderer Regiebetriebe (Personal, Maschinen etc.) und sind u.a. auch verpflichtet Leistungsbezüge von städtischen Querschnittsämtern anzunehmen. Der Leistungsaustausch mit städtischen Betrieben (Querschnittsämtern) wird auf dem Wege der inneren Verrechnung bzw. Verwaltungskostenerstattung innerhalb des Gesamthaushaltes verbucht.

Den Einwirkungsmöglichkeiten des Trägers eines Regiebetriebs stehen keine rechtlichen oder organisatorischen Hindernisse entgegen. Aufgrund einer fehlenden rechtlichen Verselbständigung ist ein Regiebetrieb unmittelbar den Entscheidungen des Trägers verpflichtet. Der verbleibende Spielraum der Betriebsführung ist relativ gering und die Einflussnahme des Trägers, um den Betrieb in die gewünschte Verhaltensweise zu steuern, ist jederzeit gewährleistet.

im Hinblick auf die Gefahr des totalen Versagens hinterfragt wird, bestätigen die Interviewpartner. Mit durchschnittlich knapp 23 Minuten Stromausfall im Jahr, liegt Deutschland in Bezug auf die Versorgungssicherheit deutlich vor anderen europäischen Industrienationen wie Frankreich mit fast einer Stunde, Großbritannien mit 73 Minuten und Italien mit 91 Minuten Ausfallzeit (Quelle: Verband der Netzbetreiber, <http://www.vdn-berlin.de>, aufgesucht am 05.12.05)

10.1.6.1.2 Der Eigenbetrieb

Für den Eigenbetrieb gelten die Vorschriften der Gemeindeordnung sowie die sonstigen für Gemeinden maßgebenden Vorschriften, wobei Eigenbetriebsgesetz sowie Eigenbetriebsverordnungen hinzukommen. Gemeindeordnungen sowie das Eigenbetriebsgesetz und die zugehörige Verordnung sind Landesrecht und damit entsprechend des Bundeslandes unterschiedlich. Die weitergehenden Ausführungen beziehen sich auf die Regelungen des Landes Baden-Württemberg.

Im Unterschied zu Regiebetrieben sind Eigenbetriebe finanzwirtschaftlich und organisatorisch verselbständigt, wenngleich sie auch keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Der wesentliche Unterschied ist die organisatorische und wirtschaftliche Selbständigkeit. Oberstes Entscheidungsorgan bleibt der Gemeinderat, welcher die Grundentscheidungen des Eigenbetriebs zu treffen hat und die Betriebssatzung sowie den Haushaltsplan beschließt. Die organisatorische Verselbständigung entsteht durch die weitreichenden Zuständigkeiten der Eigenbetriebsorgane in den Bereichen der Wirtschaftsführung.

Der Grad der Verselbständigung ist stark abhängig von der Ausgestaltung der durch den Gemeinderat erlassenen Betriebssatzung. Durch die enge Verbindung zwischen Eigenbetrieb und Gemeinderat ist eine (ausreichende) Kontrolle durch die Kommune sichergestellt.

Die eigentliche Leitung des Eigenbetriebs obliegt der Betriebsleitung. Sie ist für die wirtschaftliche Leitung des Betriebs verantwortlich und vertritt den Betrieb nach außen. Bei der Betriebsleitung handelt es sich um ein spezielles Organ der Organisationsform Eigenbetrieb, welches von dem Gemeinderat (§4 EigBG) bestellt wird. Die Kommune entscheidet, ob für den Eigenbetrieb eine Betriebsleitung bestellt wird oder der Bürgermeister die gesetzlichen Aufgaben der Betriebsleitung wahrnimmt (§10 Abs.3). Abhängig von der Betriebsgröße können auch mehrere Betriebsleiter bestellt werden. In diesem Falle empfiehlt es sich zur gegenseitigen Kontrolle, mindestens zwei Betriebsleiter und eine Geschäftsverteilung vorzunehmen, z.B. für den kaufmännischen und für den technischen Bereich. Gemäß §5 Abs.1 Satz 1 EigBG leitet die Betriebsleitung den Eigenbetrieb selbständig und eigenverantwortlich, soweit nicht durch spezielle Vorschriften des Eigenbetriebsrechts oder laut Betriebssatzung andere Organe wie der Gemeinderat oder der Betriebsausschuss zuständig sind.

Der Eigenbetrieb ist nach §96 Abs.1 Nr.3 GO und nach §12 Abs.1 finanzwirtschaftlich als Sondervermögen auszuweisen. Verwaltungstechnisch werden das Vermögen und die Schulden des Eigenbetriebs gegenüber der Gemeinde abgegrenzt und gesondert verwaltet. Dies geschieht über einen eigenständigen Wirtschaftsplan und eine eigene Buchführung mit Rechnungslegung sowie evtl. einer Sonderkasse des Eigenbetriebs. Darin besteht ein deutlicher Unterschied zum Regiebetrieb, wobei dieser im späteren Beispiel ausschlaggebend für die Entstehung des Freiburger-Eigenbetrieb-Stadtentwässerung (ESE) war.

Auch bei Eigenbetrieben bestehen vielfältige Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten seitens des Trägers. Zwar ist die Gemeindevertretung nicht unmittelbar in die wirtschaftliche Leitung eingeschaltet, doch reichen ihre Kompetenzen auch in die geschäftspolitischen Belange hinein. Zu diesen Kompetenzen gehören etwa die Aufstellung der Betriebssatzung, Entscheidungen über Erweiterungen des Betriebs, die Festsetzungen von Tarifen, die Feststellung von Wirtschaftsplan und Jahresabschluss. Durch die Bestellung der Betriebsleitung sowie des Werkausschusses bestehen auch personalpolitische Möglichkeiten der Einflussnahme. Eine besondere Stellung nimmt auch der Bürgermeister ein, der der Betriebsleitung Weisungen erteilen kann, um die Einheitlichkeit der Gemeindeverwaltung zu wahren, die Erfüllung der Aufgaben des Eigenbetriebs zu sichern und Missstände zu beseitigen. Bei Maßnahmen der Betriebsleitung, die er für gesetzeswidrig hält, muss er anordnen, dass diese unterbleiben oder

rückgängig gemacht werden. Des Weiteren kann er dies anordnen, wenn er der Auffassung ist, dass entsprechende Maßnahmen für die Gemeinde von Nachteil sind. Die Betriebsleitung hat zudem den Bürgermeister rechtzeitig über alle wichtigen Angelegenheiten des Eigenbetriebs zu unterrichten. Als Konsequenz aus der fehlenden Rechtsfähigkeit des Eigenbetriebs obliegt dem Bürgermeister darüber hinaus die Vertretung des Eigenbetriebs nach außen.

Aufgrund möglicher weiterführender Einflussrechte gemäß der Satzung kann die Autonomie der Betriebsleitung bei entsprechender Ausnutzung aller Einflussmöglichkeiten derart reduziert werden, dass sie zu einem ausführenden Organ des Gemeinderats herabgestuft wird. Die verbleibende Kernkompetenz umfasst die laufende Betriebsführung und alle zur Aufrechterhaltung des Betriebs notwendigen, regelmäßig wiederkehrenden Maßnahmen. Andererseits ist es auch möglich, den Kompetenzbereich der Betriebsleitung durch die Satzung zu erweitern, um deren unternehmerischen Spielraum auszudehnen und eine personalführungstheoretisch wünschenswerte Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung zu erreichen. Verselbständigungstendenzen ergeben sich vor allem durch den aus der täglichen Betriebsführung resultierenden Informations- und Kompetenzvorsprung.

10.1.6.1.3 Anstalt des öffentlichen Rechts

Aus Gründen der Vollständigkeit wird an dieser Stelle auf die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts verwiesen. Für die Projektbearbeitung spielt diese Form jedoch keine Rolle, weshalb sie an dieser Stelle nur benannt und kurz beschrieben werden soll.

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ist eine Institution, die eine bestimmte öffentliche Aufgabe erfüllt, die ihr gesetzlich zugewiesen worden ist. Sie kann eine Rechtsfähigkeit besitzen. Klassische Anstalten des öffentlichen Rechts mit Rechtsfähigkeit sind Universitäten, Landesrundfunkanstalten und die Sparkassen. AöR ohne Rechtsfähigkeit kann beispielsweise eine Badeanstalt sein. Eine AöR hat keine Mitglieder, sondern Benutzer. Dadurch unterscheidet sie sich von der Körperschaft des öffentlichen Rechts.

10.1.6.1.4 Privatrechtsformen

Neben den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, Unternehmen in Privatrechtsform zu betreiben. Hierbei wird zwischen Eigengesellschaften (die Gemeinde hält alle Anteile) und Beteiligungsgesellschaften (die Gemeinde hält nur Teile der Gesellschaft) differenziert. Gesellschafter von Beteiligungsgesellschaften können dabei entweder andere Träger öffentlicher Verwaltung sein, in diesem Fall handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Beteiligungsgesellschaft, oder private Dritte, dann handelt es sich um eine gemischt öffentlich-rechtlich-privatrechtlich Gesellschaft.

Durch die Umwandlung in eine Privatrechtsform entstehen rechtlich selbstständige juristische Personen des Privatrechts. Sie verwalten sich nach Maßgabe des Gesellschaftsrechts selbst und stehen damit formal außerhalb der gemeindlichen Verwaltung. Zentraler Gegenstand kommunalpolitischer Überlegungen muss daher der mit der Privatisierung verbundene Verlust an Steuerung und Kontrolle durch die gemeindlichen Organe sein. Dieser Verlust kann nur kompensiert werden, sofern sich die Gemeinde vielfältige andere Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft sichert. Dabei handelt es sich um verwaltungsinterne Möglichkeiten, auf Entscheidungsprozesse innerhalb des Unternehmens mit dem Ziel einzuwirken, die gemeindlichen Interessen durchzusetzen und die durch das öffentliche Recht bestimmten besonderen rechtlichen Bindungen sicherzustellen.

Zur Sicherung gemeindlicher Einflussnahme auf Unternehmen in Privatrechtsform lässt sich allgemein feststellen:

Eine der entscheidenden Möglichkeiten der Einflussnahme besteht in der Gestaltung der Gesellschaftssatzung. In der Vorbereitungsphase der Umwandlung stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Gesellschaftssatzung abweichend von den gesellschaftsrechtlich vorgegebenen Anforderungen an die innere Organisation des Unternehmens gestaltet werden kann, dass sie den Anforderungen des §103 der GemO Baden-Württemberg entspricht. Hierbei geht es insbesondere um die Möglichkeiten personeller Einflussnahme und um Weisungsrechte. Im Rahmen einer Ausgliederung oder Neugründung kommt der Gemeinde als Gründerin und alleinige Gesellschafterin die Kompetenz der Gestaltung des Gesellschaftsvertrags bzw. der Satzung zu. Dagegen kann sie den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung zu einem späteren Zeitpunkt nur ändern, wenn sie dafür die erforderlichen Mehrheiten hat.

Die Gemeindeordnung Baden-Württemberg verknüpft die Möglichkeit der Führung eines kommunalen Unternehmens in Privatrechtsform in §103 mit einigen Bedingungen. Hierzu zählt insbesondere die Sicherstellung, dass der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung gemäß dem öffentlichen Zwecks erfüllt wird. Außerdem muss die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhalten. Eine solche Kontrolle ist umso effektiver möglich, je klarer und deutlicher der Maßstab vorgegeben ist, an dem der Kurs des gemeindlichen Wirtschaftsunternehmens gemessen werden soll. Zentrales Kriterium zur Beurteilung ist hier entsprechend der GemO der öffentliche Zweck, den das Unternehmen zu erfüllen hat. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Unternehmensleitung ihre öffentliche Zweckbindung aus den Augen verliert und die Gewinnerzielungsabsicht als Ziel in den Vordergrund rückt. Mit der zunehmenden Verschuldung vieler Gemeinden steigt diese Gefahr nicht nur bei Beteiligungsgesellschaften, bei denen die Partner ohnehin meist unterschiedliche Motive verfolgen. Je präziser daher der öffentliche Zweck in der Satzung formuliert ist, desto eher kann es gelingen, die die Erreichung des Ziels zu kontrollieren, denn durch die genaue Festlegung des Unternehmenszwecks ergibt sich für die Unternehmensführung ein verbindlicher Pflichtrahmen, den sie zu beachten und zu vollziehen hat. Im Aktienrecht stößt die Bestimmung des Unternehmenszwecks in der Satzung jedoch dort an seine Grenze, wo die Kompetenz des Vorstands betroffen ist. Die Zweckbestimmung darf nicht bis zur Beschränkung der Eigenverantwortlichkeit des Vorstands ausufern. Dies ergibt sich aus §82 Abs.1 wonach die Vertretungsbefugnis des Vorstands nicht beschränkt werden kann. Für die GmbH lässt das Recht dagegen eine Beschränkung der Geschäftsführungsbefugnisse zu.

Bei der Formulierung des Gesellschaftsvertrags bzw. der Satzung ist zudem auf eine Unterscheidung zwischen Unternehmenszweck und Unternehmensgegenstand zu achten. Während der Unternehmenszweck den Sinn der Gesellschaft bezeichnet, gibt der Unternehmensgegenstand das eingesetzte Mittel an und bietet daher keine effektive Möglichkeit der Aufgabenkontrolle. Im Folgenden werden die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten unter den besonderen Umständen der jeweiligen Privatrechtsform in den entsprechenden Abschnitten erläutert

10.1.6.1.5 Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Die GmbH ist eine Gesellschaft mit körperschaftlicher Organisation und eigener Rechtspersönlichkeit. Als juristische Person ist sie grundsätzlich von ihrem Träger zu unterscheiden und ist damit weitgehend unabhängig von der Gemeinde. Die Führung der GmbH besteht aus den beiden zwingend vorgeschriebenen Organen: der Geschäftsführung und der Gesellschafterversammlung. Als Kontrollorgan kann zusätzlich ein Aufsichtsrat gebildet werden. Im Gegensatz zur Betriebsleitung eines Eigenbetriebs beschränkt sich die die Geschäftsführung einer GmbH nicht auf die laufenden Geschäfte, sondern umfasst die gesamte außergerichtliche Vertretung, damit alle zur Verfolgung des Gesellschaftszwecks erforderlichen Maßnahmen und Entscheidungen sowie die Prozessführungsbefugnis. Allerdings kann die Vertretungs-

macht des Geschäftsführers im Innenverhältnis durch den Gesellschaftsvertrag oder durch Beschlüsse der Gesellschafter eingeschränkt werden. Im Verhältnis zu Dritten entfalten diese Beschränkungen jedoch keine Wirkung. Bei Verstoß des Geschäftsführers gegen diese internen Beschränkungen ist das Geschäft im Außenverhältnis gleichwohl wirksam.

Oberstes Organ einer GmbH sind die Gesellschafter in ihrer Gesamtheit bzw. die Gesellschafterversammlung. Die Gesellschafterversammlung ist per Gesetz zur Entscheidung grundlegender Fragen berufen. Dazu zählen u.a. die Auflösung der Gesellschaft, die Änderung des Gesellschaftsvertrags und die Umwandlung der GmbH in andere Gesellschaftsform. Durch den Gesellschaftsvertrag können die Aufgaben allerdings erweitert und eingeschränkt werden. Die Gesellschafter fassen ihre Beschlüsse in der Gesellschafterversammlung.

Zur Errichtung eines Aufsichtsrates besteht für die GmbH grundsätzlich keine Verpflichtung. Anders ist dies, wenn das Mitbestimmungsrecht die Schaffung eines Aufsichtsrats fordert wie im Betriebsverfassungsgesetz oder Mitbestimmungsgesetz formuliert. Dem Aufsichtsrat obliegt grundsätzlich die Aufgabe, die Geschäftsführung zu kontrollieren und zu überwachen. Bei der GmbH besteht ein ausgedehnter Spielraum in der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags. Dies gilt nicht nur bei der Einschränkung, sondern auch bei der Ausweitung der Befugnisse der Gesellschafterversammlung, insbesondere zu Lasten der Kompetenzen der Geschäftsführung. Laut Gesellschaftervertrag können der Gesellschafterversammlung bestimmte Entscheidungsbereiche zugewiesen oder bestimmte Entscheidungen von der Zustimmung der Gesellschafterversammlung abhängig gemacht werden. Darüber hinaus kann die Gesellschafterversammlung jede unternehmerische Entscheidung an sich ziehen und der Geschäftsleitung diesbezüglich Weisung erteilen. Ist die Gemeinde Eigengesellschafterin oder Mehrheitseignerin einer Beteiligungsgesellschaft, hängt die Durchführung des betreffenden Geschäfts allein von ihrem Willen ab. Somit bestehen für die Gemeinde umfangreiche direkte Einflussnahmemöglichkeiten. Sobald sie jedoch die Mehrheit verliert, ist die Einflussnahme deutlich eingeschränkt. Daneben ist die Kompetenzverlagerung auf die Gesellschafterversammlung nicht unbegrenzt zulässig. Die Außenvertretung der GmbH ist zwingend der Geschäftsführung bzw. bei der mitbestimmten GmbH dem Aufsichtsrat vorbehalten und einige weitere Pflichten fallen in den gesetzlich bestimmten Kernbereich der Geschäftsführung. Eine Einengung der Geschäftsleitung, die die Geschäftsführungsbefugnis außerhalb des Kernbereichs vollständig beseitigte und die Geschäftsführer zu „Vertretungsmarionetten“ machte, wäre weder mit der gesetzlich geforderten zweistufigen Organisationsstruktur zu vereinbaren noch würde sie dem Vorteil der GmbH gegenüber den anderen Rechtsformen gerecht. Deshalb muss es das Ziel sein, eine angemessene Balance zwischen unternehmerischer Freiheit und den Möglichkeiten gemeindlicher Einflussnahme zu finden.

Die Zusammensetzung der Gesellschafterversammlung ergibt sich aus den einzelnen an der GmbH beteiligten Gesellschaftern. Da die Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht selbst handlungsfähig ist, handelt sie durch ihre Vertretungsorgane. Wer die Gemeinde in diesem Fall repräsentiert, richtet sich nach der jeweiligen Gemeindeordnung. In Baden-Württemberg wird dies durch §104 GemO geregelt. Danach vertritt der Bürgermeister die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung oder einem entsprechenden Organ der Unternehmen einer Rechtsform des privaten Rechts. Er kann einen Beamten oder Angestellten der Gemeinde mit seiner Vertretung beauftragen und auch die Gemeinde kann weitere Vertreter entsenden. Die Stimmkraft richtet sich grundsätzlich proportional der gemeindlichen Beteiligung. Bei einer Eigengesellschaft trifft der Vertreter der Gemeinde somit allein die Entscheidungen der Gesellschafterversammlung. Bei Beteiligungsgesellschaften besteht die Möglichkeit, zur Sicherung der Stimmenmehrheit, im Gesellschaftervertrag Mehrstimmrechte

zugunsten der Gemeinde bzw. stimmlose Gesellschaftsanteile für die übrigen Gesellschafter zu schaffen.

Die Bestellung der Geschäftsführer erfolgt nach §6 Abs.3 GmbHG entweder im Gesellschaftervertrag oder durch Beschluss der Gesellschafterversammlung nach §46 Abs.5 GmbHG. Jeder Gesellschafter hat hierzu ein unverbindliches Vorschlagsrecht. Darüber hinaus können durch den Gesellschaftsvertrag einzelnen Gesellschaftern weitergehende Rechte eingeräumt werden, wobei sich die Möglichkeiten von der Festsetzung eines verbindlichen Benennungsrechts bis hin zum Entsenderecht für bestimmte Gesellschafter erstrecken. Die Abberufung der Geschäftsführer ist nach dem gleichen Verfahren jederzeit möglich. Damit haben die Gesellschafter einen unmittelbaren Einfluss auf die personelle Besetzung der Geschäftsführung. Besteht ein obligatorischer Aufsichtsrat muss differenziert werden. Existiert er 1. wegen des Betriebsverfassungsgesetzes, so bleiben die Gesellschafter für die Bestellung der Geschäftsführer zuständig oder er besteht 2. ob des Mitbestimmungsgesetzes, so ist ausschließlich der Aufsichtsrat für die Bestellung der Geschäftsführer zuständig. Dies ergibt sich aus dem Verweis des MitbestG auf das AktG. Eine Abberufung der Geschäftsführung ist dann auch nicht mehr jederzeit, sondern nur aus einem wichtigen Grund möglich. Somit ist die Einflussmöglichkeit der Gesellschafter auf die personelle Gestaltung der Geschäftsführung bei der mitbestimmten GmbH erheblich eingeschränkt.

Auch bei der personellen Besetzung des Aufsichtsrats gilt es zu unterscheiden, ob es sich um eine mitbestimmte GmbH handelt oder nicht, denn im Fall eines fakultativen Aufsichtsrats werden dessen Mitglieder in der Regel über die Gesellschafterversammlung bestimmt. Auch hier kann einzelnen Gesellschaftern ein Entsenderecht eingeräumt werden. Die Abberufung der Aufsichtsratsmitglieder kann durch die Gesellschafter jederzeit erfolgen, wobei vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen im Gesellschaftervertrag eine Dreiviertelmehrheit erforderlich ist. Damit haben die Gesellschafter beim fakultativen Aufsichtsrat einen direkten Einfluss auf dessen Besetzung. Ist der Aufsichtsrat obligatorisch, bestimmt sich seine Besetzung nach dem BetrVG und dem MitbestG. Nach dem BetrVG werden ein Drittel der Mitglieder durch die Arbeitnehmer berufen, der Rest erfolgt durch die Gesellschafterversammlung. Nach dem MitbestG ist die Hälfte der Mitglieder des Aufsichtsrates von den Arbeitnehmern zu bestimmen. Die andere Hälfte wird auch in diesem Fall durch die Gesellschafterversammlung bestimmt. Die Gemeinde kann also über ihren Vertreter in der Gesellschafterversammlung einen direkten und maßgeblichen Einfluss auf die personelle Besetzung sowohl des Aufsichtsrats als auch der Geschäftsführung geltend machen.

Im GmbHG ist die Bestellung eines Aufsichtsrats ebenfalls festgeschrieben. Indes ist zwischen einem fakultativen und einem obligatorischen Aufsichtsrat zu differenzieren. Handelt es sich um einen fakultativen Aufsichtsrat ist der Verweis auf das Aktienrecht nicht §52 nicht zwingend. Damit können Kompetenzen in weitem Umfang auf den Aufsichtsrat übertragen werden. Dies gilt sowohl für die Verlagerung von Kompetenzen der Gesellschafterversammlung als auch der Geschäftsführung, soweit dies zugunsten der Gesellschafterversammlung möglich wäre. Im Unterschied dazu verhält es sich bei einem obligatorischen Aufsichtsrat derart, dass hier der Verweis auf das Aktienrecht im Mitbestimmungsgesetz und dem Betriebsverfassungsgesetz zwingend ist und damit die Satzungsautonomie beschränkt wird. Die Übertragung von Kompetenzen ist hiernach nur zu Lasten der Gesellschafterversammlung und nicht zu Lasten der Geschäftsführung zulässig. Von zentraler Bedeutung für die Kontrollfunktion des Aufsichtsrates bleibt jedoch in beiden Fällen die Möglichkeit, die Durchführung bestimmter Arten von Geschäften von der Zustimmung des Aufsichtsrats abhängig zu machen. Die Verweigerung der Zustimmung des Aufsichtsrats kann indes durch die Zustimmung der Gesellschafterversammlung überspielt werden. Dies wird mit der dominierenden Stellung

der Gesellschafterversammlung begründet, die ihr durch die Konzeption der GmbH zusteht. Damit bleibt auch im Falle der Verweigerung der Zustimmung durch den Aufsichtsrat die Gesellschafterversammlung das zentrale Organ der GmbH. Festzuhalten ist, dass zumindest dem fakultativen Aufsichtsrat weitgehende Kompetenzen zugewiesen werden, wobei aufgrund der starken Stellung der Gesellschafterversammlung zur Wahrung der gemeindlichen Interessen eine Kompetenzverlagerung zu Gunsten der Gesellschafterversammlung effektiver sein dürfte, da im Aufsichtsrat nicht nur die Zuständigkeit, sondern auch die personelle Besetzung eine wesentliche Rolle spielt und hier gerade bei der mitbestimmten GmbH die Einflussmöglichkeiten erheblich begrenzt sind.

10.1.6.1.6 Die Aktiengesellschaft

Der Vorstand einer Aktiengesellschaft (AG) leitet die Gesellschaft in eigener Verantwortung. Er vertritt die Gesellschaft gerichtlich und außergerichtlich, wobei er weder Weisungen des Aufsichtsrats, noch Weisungen der Hauptversammlung oder einzelner Anteilseigner unterworfen ist. Eine Beschränkung der umfassenden Vertretungsmacht des Vorstandes ist im Außenverhältnis grundsätzlich überhaupt nicht und im Innenverhältnis allenfalls durch die Unternehmenssatzung oder durch Beschluss des Aufsichtsrats möglich. Der Vorstand kann grundsätzlich aus mehreren Personen bestehen, bei Gesellschaften mit einem Grundkapital von mehr als 3 Millionen Euro indes muss er, vorbehaltlich einer anderen Regelung in der Satzung, aus mindestens zwei Personen bestehen. Die Bestellung der Vorstandsmitglieder ist ausschließlich dem Aufsichtsrat vorbehalten. Der Beschluss des Aufsichtsrats bedarf, vorbehaltlich anderweitiger Regelungen in der Satzung, einer einfachen Mehrheit. Bei der mitbestimmten AG bedarf es jedoch einer Zweidrittelmehrheit. Damit können sich die von den Aktionären gewählten Mitglieder des Aufsichtsrats nicht alleine durchsetzen, sondern sind auf die Stimmen der von den Arbeitnehmern gewählten Aufsichtsratsmitglieder angewiesen. Eine direkte Einflussnahme der Gemeinde auf die personelle Besetzung des Vorstands ist somit anders als bei der Geschäftsführung der GmbH nicht möglich.

Die Hauptaufgabe des Aufsichtsrats liegt ferner in der Überwachung des Vorstands. Da dem Aufsichtsrat keine Maßnahmen der Geschäftsführung übertragen werden können, ist er auf diese Kontrollfunktion beschränkt. Der Aufsichtsrat setzt sich aus Vertretern der Aktionäre und gegebenenfalls Vertretern der Arbeitnehmer zusammen. Die Bestellung der Aufsichtsratsmitglieder obliegt der Hauptversammlung, soweit nicht ein Teil des Mitglieder von den Arbeitnehmern zu wählen ist oder ein Entsenderecht besteht.

In der Hauptversammlung der AG nehmen die Aktionäre ihre Rechte in den Angelegenheiten der Gesellschaft wahr. Hierzu gehören laufende Angelegenheiten wie die Bestellung und Abberufung der Aktionärsvertreter im Aufsichtsrat, die Entscheidung über die Verwendung des Bilanzgewinns, die Entlastung der Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats sowie die Bestellung des Abschlussprüfers, Satzungsänderungen als auch die Auflösung der Gesellschaft. Die Hauptversammlung beschließt, vorbehaltlich besonderer Bestimmungen des §133 AktG, mit einfacher Stimmenmehrheit. Bei Beteiligungsgesellschaften richtet sich die Zahl der Stimmen nach den Anteilen der einzelnen Gesellschafter am Grundkapital der Gesellschaft. Im Gegensatz zur GmbH sind bei der AG weder Mehrstimmrechte für einzelne Aktionäre noch Aktien ohne Stimmrecht möglich. Dies ist gerade bei Beteiligungsgesellschaften von großer Bedeutung, da hierdurch die Einflussmöglichkeiten mit sinkender Beteiligung geringer werden. Somit kann die Gemeinde nur dann einen entscheidenden Einfluss in der Hauptversammlung haben, wenn sie mehr als 50 Prozent der Aktien hält. Da die für da Unternehmen bedeutenden Entscheidungen in der Regel qualifizierte Mehrheiten benötigen, ist es zur Sicherstellung der Einflussnahme ratsam, mindestens dreiviertel der Anteile der AG zu halten.

Bei der Satzung einer Aktiengesellschaft besteht im Gegensatz zur GmbH aufgrund des Aktiengesetzes kaum Gestaltungsspielraum. Dies ergibt sich insbesondere aus §23 Abs. 5 des AktG. Eine Verlagerung von Zuständigkeiten des Vorstands oder des Aufsichtsrats auf die Hauptversammlung ist anders als bei der GmbH selbst in grundlegenden Geschäftsfragen nicht möglich. Die Hauptversammlung ist nur auf Verlangen des Vorstands zu Entscheidungen in Geschäftsfragen befugt. Auch im Falle einer Zustimmungsverweigerung im Aufsichtsrat kann die Hauptversammlung gegenüber dem Vorstand außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs allenfalls beratend oder erörternd tätig werden. Die Zuweisung von Kompetenzen zu Lasten anderer Organe der Gesellschaft ist dagegen unzulässig. Folglich kann festgestellt werden, dass die Gemeinde wegen ihrer Stellung als alleinige oder mehrheitliche Gesellschafterin zwar maßgeblichen Einfluss auf die Hauptversammlung nehmen kann, diese wiederum darf und kann die Geschäftsleitung weder lenken noch kontrollieren. Im Vergleich zur GmbH hat die Gemeinde also keine Möglichkeit der unmittelbaren Einflussnahme auf die Geschäftsführung über die Hauptversammlung.

Auch ist die Einflussnahme über den Aufsichtsrat eingeschränkt, da §111 Abs.4 AktG ausdrücklich die Übertragung von Maßnahmen der Geschäftsführung auf den Aufsichtsrat verbietet. Ebenfalls unzulässig ist eine Satzungsbestimmung, nach der dem Aufsichtsrat Kompetenzen zu Lasten der Hauptversammlung übertragen werden. Die wichtigste Möglichkeit der Einflussnahme ist durch Satzungsregelung bestimmte (besonders) relevante Geschäfte durch Zustimmung des Aufsichtsrats zu unterwerfen. Die Satzungsbestimmung muss sich jedoch auf eine bestimmte Art von Geschäften beziehen, wobei Generalklauseln sind unzulässig. Außerdem darf damit nicht in die Kernkompetenzen des Vorstands eingegriffen werden. Ein Zustimmungsvorbehalt darf nur für Geschäfte formuliert werden, die nach Umfang, Gegenstand, Bedeutung oder Risiko aus dem routinemäßigen Geschäftsbetrieb herausragen. Letztlich kommen dem Aufsichtsrat somit einige gesetzlich normierten Kontrollbefugnisse zu, die einen nicht unerheblichen Einfluss auf den Vorstand ermöglichen, obschon es an direkten, zwingend wirkenden Einflussmechanismen gegenüber dem Vorstand fehlt, sodass selbst bei für die Gemeinde günstiger personeller Besetzung des Aufsichtsrats keine direkte Einflussmöglichkeit besteht. Vielmehr bleibt die Kompetenz auf die Überwachung beschränkt. Die Mitglieder des Aufsichtsrats werden durch die Hauptversammlung gewählt. Dabei hat der Aufsichtsrat selbst ein Vorschlagsrecht. Die Satzung kann darüber hinaus ein Entsenderecht für einzelne Aktionäre vorsehen, wobei die Entsenderechte für insgesamt höchstens ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder eingeräumt werden können. Die Gemeinde erhält ergo über die Hauptversammlung Einfluss auf die personelle Besetzung des Aufsichtsrats. Durch die Normierung eines Entsenderechts kann sie sich zusätzliche Rechte sichern.

10.1.6.2 Fazit

Der personelle Einfluss der Gemeinde wird bei der AG allein durch die Hauptversammlung bestimmt. Anders als bei der GmbH kann die Gemeinde keinen direkten Einfluss auf den Vorstand nehmen. Umso wichtiger ist deshalb die Besetzung möglichst vieler Posten im Aufsichtsrat. Schon bei Beteiligungsgesellschaften kann allerdings das Stimmrecht der Gemeinde in der Hauptversammlung und damit der Einfluss auf die Besetzung des Aufsichtsrats erheblich eingeschränkt sein. Noch problematischer wird es bei einer mitbestimmten Beteiligungsgesellschaft aufgrund der verminderten Zahl der, von den Aktionären entsendeten, Aufsichtsratsmitglieder. Schon aus der rechtlichen Konzeption der Gesellschaftsform ergibt sich somit eine große Gefahr des Verlusts kommunaler Einflussnahme und Kontrolle. Erschwerend kommt hinzu, dass gerade von Gemeinden entsandte, möglicherweise im Nebenamt tätige, Personen nicht selten mit Anforderungen konfrontiert werden, auf die sie weder vorbereitet noch ausgebildet sind.

10.1.7 Einfluss der Rechtsform in der Entwicklung der städtischen Abwasserbeseitigung in der Stadt Freiburg

Das Inkrafttreten des Eigenbetriebsgesetzes im Jahr 1992 in Baden-Württemberg eröffnet den Kommunen eine neue Möglichkeit in Hinblick auf die Rechtsformen für kommunale Unternehmen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Stadtentwässerung Freiburg eine Abteilung des Tiefbauamts. Das Tiefbauamt mit der Abteilung Stadtentwässerung als Regiebetrieb erscheint wegen ihrer Eingliederung in die Verwaltung der Gemeinde mit allen Ausgaben und Einnahmen im Haushalt der Gemeinde, mitsamt der Schulden in Höhe von rund 60 Mio. DM. Hierin liegt der Grund für den Wechsel der Rechtsform in einen Eigenbetrieb. Wie oben beschrieben, ist der Eigenbetrieb finanzwirtschaftlich als Sondervermögen auszuweisen. Verwaltungstechnisch werden das Vermögen und die Schulden des Eigenbetriebs gegenüber der Gemeinde abgegrenzt und gesondert verwaltet. Dies geschieht über einen eigenständigen Wirtschaftsplan und eigene Buchführung mit Rechnungslegung sowie evtl. einer Sonderkasse des Eigenbetriebs. Durch die Schaffung des Eigenbetriebs kann somit der Haushalt der Stadt Freiburg schlagartig um 60 Mio. DM entlastet und wieder genehmigungsfähig werden.

Die wirtschaftliche Eigenständigkeit des Eigenbetriebs hat gleichwohl nicht nur für den Haushalt der Stadt Freiburg vorteilhafte Effekte, denn durch die bisherige Führung des Regiebetriebs im Haushalt der Stadt stehen die Erlöse der Stadtentwässerung nicht nur dem Eigenbetrieb zur Verfügung, sondern können beliebigen Haushaltszwecken zugeordnet werden. Vielfach wird diese Möglichkeit zur Lösung „dringenderer“ Probleme genutzt. So werden etwa anstelle von Sanierungen im Erdreich geführter Kanäle Schulgebäude- oder Straßensanierungen bevorzugt.

Gemäß dem Forschungsansatz bedeutet dies eine komplementäre Nutzung zwischen den *G&D ME 5 Abwasserlieferung* und *UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen*.

Die Umwandlung in einen Eigenbetrieb hat demnach eindeutige Veränderungen zur Folge, da die Einnahmen des Eigenbetriebs nun vollständig in den Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs einfließen. Die Option der Querfinanzierung und somit die der komplementären Nutzung entfällt, zugleich können die Sanierungsaufwendungen im Abwasserbereich von 5 auf 8-10 Mio. DM gesteigert werden.

Zum 01. Januar 1999 vollzieht sich durch das Outsourcing des operativen Geschäfts eine deutlicher Wechsel im Bereich der Abwasserbeseitigung, der seitdem von der neu gegründeten Abwasser Freiburg (AWF) GmbH, einer hundertprozentigen Tochter des städtischen Stadtwerke-Konzerns, durchgeführt wird. Ziel dieses Outsourcings ist es, Synergieeffekte im operativen Geschäft der AWF und der FEW zu erzielen, da sowohl die Arbeiten der Stadtentwässerung als auch der FEW in vielen Fällen unter der Straße stattfinden. Die Synergieeffekte bleiben jedoch weitgehend aus, da die Arbeiten am Kanal wenig bis gar nicht mit Arbeiten an Gas, Wasser oder Strom zu vergleichen sind. Ursache hierfür ist u.a., dass ausschließlich der Abwasserkanal Gefälle benötigt.

Die Liberalisierung der Energiemärkte und der damit verbundene Druck auf kommunale Stadtwerke durch die privatwirtschaftliche Konkurrenz haben einige Verkäufe städtischer Unternehmen zur Folge. Mit der Fusion der FEW – bis im Jahr 2000 gliedern sich die Stadtwerke Freiburg in die FEW (Freiburger Energie und Wasser AG) und VAW (Freiburger Verkehrs AG) auf – mit fünf anderen südbadischen Energieversorgungsunternehmen zwischen Lörrach und Offenburg zur Badenova AG & Co. KG wird die Energieversorgung regional ausgerichtet. Mit der Ausgliederung der FEW aus dem Stadtwerke-Konzern geht auch das operative Geschäft auf die Badenova AG über.

Die Folgen der Liberalisierung des Strommarkts haben in diesem Fall unmittelbare Konsequenzen für den Bereich der Stadtentwässerung der Stadt, wobei die hieraus resultierenden Folgen (folgender Abschnitt) kritisch zu bewerten sind.

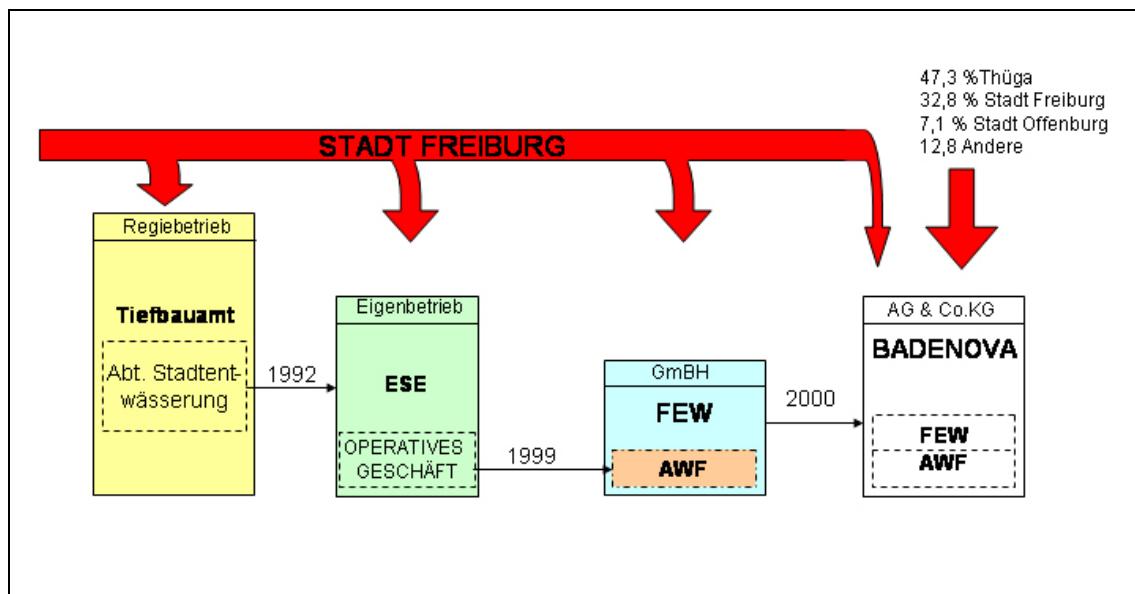


Abb. 10.8: Änderungen der Rechtsform in der Stadt Freiburg mit Einfluss der Stadt [ifib 2006]

10.1.8 Auswirkungen der Änderung der Rechtsform

Die Umwandlung vom Regie- zum Eigenbetrieb hat vor allem haushaltswirtschaftliche Änderungen zur Folge, die nicht nur für den Gemeindehaushalt, sondern auch für die Bilanz des Eigenbetriebs als positiv zu bewerten sind. Zum einen können die Schulden des Eigenbetriebs ausgeglichen und zum anderen die Investitionen in das Kanalnetz nahezu verdoppelt werden. Für die Nutzung des *G&D ME 5 Abwasserlieferung* bedeutet dies, dass einerseits die Qualität der Nutzung gesteigert wird, wenngleich andererseits die komplementäre Nutzung zu *G&D UF 3 Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen* entfällt. Die höhere Eigenverantwortlichkeit der Betriebsleitung führt zu einer Optimierung der Führungsprozesse. Für die Geschäftsprozesse im operativen Geschäft hat die Umwandlung jedoch keine maßgebliche Auswirkung. Dies ändert sich mit der Ausgliederung des operativen Geschäfts an die Badenova. Seitdem müssen sämtliche Arbeiten an eine Fremdfirma, in diesem Fall die AWF bzw. FEW, vergeben werden. Das bedeutet, dass Geschäftsprozesse, die bisher durch interne Arbeitsanweisungen vollzogen werden konnten, externalisiert und nun per Vertrag vergeben werden müssen. Hieraus ergeben sich zwei entscheidende Veränderungen: Durch die Vergabe der Arbeiten an ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen muss auf alle Leistungen ein Aufschlag in Höhe von knapp 30% addiert werden, der sich aus Wagnis und Gewinn sowie der Mehrwertsteuer (MwSt.) zusammensetzt. Mit der Erhöhung der MwSt. zum 01. Januar 2007 steigt dieser Anteil auf mehr als 30 Prozent. Die Konsequenz sind steigende Gebühren, die wiederum die Nutzung des *G&D W 1 Wohnnutzung* (zu einem sozialverträglichen Mietzins) seitens des Mieters tangiert.

Die finanziellen Auswirkungen der zusätzlich aufzuwendenden Mehrwertsteuer für die städtische Verwaltung veranschaulicht das folgende reale Beispiel: Die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Freiburg GmbH (ASF) möchte die Parkreinigung vom Tiefbauamt Freiburg übernehmen. Parallel unterliegt das Tiefbauamt Freiburg der Vorgabe, bis zum Jahr 2010 in allen

Bereichen 20 Prozent der Ausgaben einzusparen. Eine Vergabe der Parkreinigung an die ASF hätte eine (notwendige) Verbilligung in Höhe der vorgegebenen Einsparziele plus die künftigen 19 Prozent aus der Mehrwertsteuer zur Folge, damit die Vorgaben erreicht werden. Neben den ökonomischen Aspekten kann der sinkende Einfluss der öffentlichen Hand wesentlich für die Nutzung des *G&D ME 5 Abwasserlieferung* werden. Dies besonders im Hinblick auf die identifizierten generellen missbräuchlichen Nutzungen (Nicht-Versorgung eines bestimmten Gebiets, Erhebung von überhöhten Gebühren zum Zwecke der Gewinnmaximierung). Wie essentiell der Einfluss der öffentlichen Hand in diesem Bereich ist, belegen Erfahrungen aus dem Ausland¹³⁴, in denen sich die öffentliche Hand aus der Versorgung zurückgezogen hat.

Durch die Auslagerung des operativen Geschäfts müssen die Arbeiten bzw. die Einhaltung der Verträge mit einem wesentlich größeren Aufwand als früher kontrolliert werden. Der erhöhte Kontrollaufwand, als direkte Folge des verringerten Einflusses auf den operativen Prozess, ist für die Bewirtschaftung von großer Bedeutung und wird bei derartigen Veränderungen der Unternehmensstruktur oftmals nicht ausreichend berücksichtigt. Essentiell in diesem Zusammenhang ist der Einflussverlust auf die Ausführungsqualität der Arbeit durch den Verlust des direkten Einflusses auf die Arbeitsanweisung und den Arbeiter. Insbesondere bei zyklischen oder regelmäßigen Arbeiten wie dem Spülen eines Kanals ist die Kontrolle der Arbeit nur stichprobenartig möglich. Die Einflussnahme auf den einzelnen Arbeiter in Form der Arbeitsanweisung, aber auch über das Personalmanagement stellt daher ergänzend zur Ergebniskontrolle eine Möglichkeit der vorgelagerten Kontrolle dar. Mit dem Einflussverlust ergibt sich eine Verschiebung des Kontrollsystems in Richtung der Erstellung des Leistungsverzeichnisses sowie der Ausarbeitung des Vertrags. Aufgrund der verschiedenen Unternehmensziele muss jedoch damit gerechnet werden, dass das tatsächliche Ergebnis vom gewünschten Ergebnis abweicht, was nochmals verstärkte Kontrollen der Maßnahmen erfordert.

10.2 Managementstrategien in der Beziehung zu den vier Projekthypothesen

10.2.1 Besonderheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Im Rahmen der Diskussion der Beziehung der Managementstrategien der ehemals gemeinnützigen wohnungswirtschaftlichen Unternehmen zu den Projekthypothesen wird nochmals auf die Besonderheiten dieser Akteursgruppe verwiesen. Die Tatsache, dass die öffentlichen Wohnungsgesellschaften Instrumente staatlicher Wohnungspolitik waren bzw. noch immer sind, legt eine enge Verflechtung mit dem regulativen Rahmen nahe. Zwei Voraussetzungen sind für die weitere Diskussion von Bedeutung: (1) Die Kooperationspartner und ihre Unternehmenspolitik sind exemplarisch für die Akteursgruppe der öffentlichen Wohnungsgesellschaften, wobei deren Charakteristika einer gemeinnützigen Unternehmenspolitik auch nach der Aufhebung des WGG (1990) fortgeführt werden, und (2) die Kooperationspartner sind als Bestandseigentümer, insbesondere aufgrund ihrer Eigenschaft als öffentliche und ehemals gemeinnützige Unternehmen und ihres Anteils, nicht repräsentativ für die Wohnraumanbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt.

10.2.2 Managementstrategien der Wohnungsunternehmen in wechselseitiger Abhängigkeit zum institutionellen Regime

Managementstrategien resultieren aus dem institutionellen Regime (IR) sowie aus einem autonomen Entscheidungsrahmen des Bestandseigentümers und sind abhängig von der lokalen und regionalen Situation. Die Managementstrategien können:

¹³⁴ Beispiel: Buenos Aires. Vgl.: Santoro Daniel: The 'Agua' Tango: Cashing In On Buenos Aires' Privatization. Homepage des Centre of public integrity, <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=50>, aufgesucht am 27.11.06

(1) dem regulativen Rahmen genügen oder über ihn hinaus reichen (etwa Modernisierungsmaßnahmen, die Bedingungen jenseits der Soll-Vorschriften erfüllen),

(2) im Widerspruch zu Regulierungen stehen (Verbot von Haustierhaltung trotz genereller gesetzlicher Erlaubnis) oder (3) unabhängig von Regulierungen sein, da keine existieren (soziale Aktivitäten).

„Wo Spielräume und Freiheiten geschaffen werden, werden diese auch genutzt.“¹³⁵

Das Zitat kann mit Blick auf eine nachhaltige Nutzung der Ressource, hier eine nachhaltige Bewirtschaftung durch den Bestandseigentümer, positive als auch negative Konsequenzen auf den Bestand haben.

In den geführten Interviews mit Vertretern der öffentlichen (kommunalen) Akteure betonen diese, dass innerhalb des „Konzerns Stadt“ Entscheidungen abseits des offiziellen Amtsweges, von Mensch zu Mensch, getroffen werden können. Gute persönliche Kontakte zu Mitarbeitern staatlicher administrativer Stellen können strategische Entscheidungen (des Wohnungsunternehmens) eindeutig positiv beeinflussen, wohingegen eine strapazierte Beziehung Prozesse behindern oder sogar scheitern lassen kann. In diesem Zusammenhang ist entscheidend, ob es „der Einzelne [Akteur] versteht, den bestehenden rechtlichen Rahmen für sich bzw. die Sache zu nutzen.“¹³⁶ Auf Seiten der öffentlichen Hand ist sowohl die Verinnerlichung der gemeinsamen, gesellschaftlichen und politischen Ziele, als auch ein Bewusstsein für die Thematik von Bedeutung.

Wie im Rahmen der Fallstudienuntersuchung ausgeführt, lässt sich ein Zusammenhang zwischen den Managementstrategien der Unternehmen und dem maßgeblichen institutionellen Regime nachweisen, wobei der Einfluss des regulativen Rahmens von den Bestandseigentümern selbst herausgestellt wird. Deren Unternehmensziel ist über Jahrzehnte, breite Schichten oder bestimmte Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen, weshalb sie in den Jahren des Bestandsaufbaus – 1950er und 60er, bedingt auch 70er Jahre – fast ausschließlich Neubau betreiben und seit Ende der 1970er Jahre, intensiv seit den 1990er Jahren, bestands-erhaltende (Instandhaltung und –setzung, Sanierung) oder -verbessernde Maßnahmen (Modernisierung) im Rahmen der strategischen Zielrichtung durchführen. In diesem Zusammenhang sind zwei wohnungspolitische Bereiche von besonderer Bedeutung, welche die Abhängigkeit der ehemals gemeinnützigen und zumeist öffentlichen Wohnungswirtschaft verdeutlichen: die Wohnungsbau-/Wohnraumförderung und die rechtliche Sonderstellung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen gemäß WGG. Deren historische Entwicklung wird in Anhang (Historische Entwicklung) beleuchtet und als Fokusgebiet hervorgehoben. In Kapitel über die Analyse des Institutionellen Regimes wird die Diskussion um die Bedeutung der Wohnung und dem Wohnungsbestand als Sozial- und Wirtschaftsgut in den ressourcen-ökonomischen Forschungsansatz übersetzt.

Rivalitäten in der Nutzung der Ressource Wohnungsbestand ergeben sich aus der Tatsache, dass die Wohnung und die Bestände als Summe, in einer sozialen Marktwirtschaft sowohl Wirtschaftsgut als auch Sozialgut sind. Hierbei bedeutet der Begriff Wirtschaftsgut nach Jenkis „dass die Kosten dieses Gutes von den Mietern oder den Eigennutzern ohne staatliche Subvention in vollem Umfang getragen werden müssen. In diesen Kosten ist auch die Verzinsung des Eigenkapitals enthalten, die zum Gewinn des Investors beziehungsweise des Vermieters führt. In marktwirtschaftlichen Systemen ist das Gut Wohnung ausschließlich oder vornehm-

¹³⁵ Prof. Helmut Feußner, Interview, 31.08.2006

¹³⁶ ebd.

lich ein Wirtschaftsgut.“ Weiter definiert Jenkis das Wohnen im Sinne eines Sozialguts als Nutzungsvorgang des Gutes Wohnen durch den Mieter. Das Entgelt – der Mietzins – für diese Nutzung kann abhängig von politischen oder ideologischen, sozialen, kulturellen oder anderen außerökonomischen Gründen vom Kosten- oder Marktpreis ganz oder teilweise nach unten abweichen.

Die Entwicklung der Betrachtung des Guts Wohnung in Deutschland (BRD) sei gekennzeichnet von einem Schwanken zwischen Ökonomie und Ideologie. Die Überführung der Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft konnte im Zuge der Währungsreform von 1948 noch nicht gelingen, aber 1960 mit dem „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ (Lücke-Gesetzgebung) eingeleitet werden. Seit dieser Zeit ist der Gesetzgeber, aber auch die Judikative (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) stets um einen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern bemüht. Ein permanenter Balanceakt zwischen Wirtschafts- und Sozialgut. Aufgrund eines steten Anstiegs der Zahl der Eingriffe seitens der öffentlichen Hand (allein) in den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik ist die Nutzungssituation umfangreich reguliert, wobei Rivalitäten sowohl entschärft wie auch verstärkt wurden.

Zur makroökonomischen Beurteilung der Frage, ob neben der Wohnung auch das Wohnen ein Sozialgut ist bemerkt Jenkis: „Das Wohnen ist ein ökonomischer Vorgang. Annähernd 25 Prozent des Einkommens werden regelmäßig hierfür verwendet. Wohnen ist aber ein rechtliches und zugleich gesellschaftliches Phänomen; denn in Siedlungen und Städten führt das Wohnen zu positiven und negativen zwischenmenschlichen Beziehungen, denen der Einzelne kaum ausweichen kann. Selbst zwischen Eigenheimnachbarn kann es Nachbarschaftsstreit geben, der zu den menschlich unerfreulichsten Auseinandersetzungen führt, die auch rechtliche kaum gelöst werden können. Weit problematischer ist die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in einigen Stadtteilen. Es bilden sich Ghettos, die nicht nur den einzelnen Eigenheimer oder Mieter betreffen, sondern die gesamte Stadtstruktur.“¹³⁷

10.2.3 Abhängigkeit der Nutzung der Ressource von Nicht-Wohnnutzungen insbesondere der Kategorien Material und Energieverwertung, Produktionsfaktor und Nicht-Materielle Nutzungen

Der Fortbestand der Ressource Wohnbaubestand sowie die Nutzung der Ressource innerhalb der Wohnnutzungskategorie durch den Nutzerakteur Mieter ist stark abhängig von der Nutzung anderer Güter- und Dienstleistungskategorien.

Für den Aufbau der Ressource sind insbesondere die Güter und Dienstleistungen der Kategorie NM Nicht-Materielle Nutzung von Bedeutung, durch deren Nutzung die Akteure der öffentlichen Hand die Lösung wohnungspolitischer, aber auch anderer nicht-wohnungspolitischer Probleme anstreben. In der Kategorie PF Produktionsfaktor wird die Nutzung der Kapitalverwertung gerade in jüngster Zeit immer bedeutender. Wenn es auch in den Fallstudien nicht erscheint, so stehen öffentliche Wohnungsunternehmen unter zunehmend größerem ökonomischen Druck der Gesellschafter (Eigentümer der Unternehmen). Die öffentliche Hand fordert zunehmend höhere Renditen von den Unternehmen, um den kommunalen Haushalt zu entlasten. In Fällen des Verkaufs der Wohnungsunternehmen samt ihrer Bestände an kapitalmarktorientierte Investoren verschärft sich diese Tendenz kurz- oder mittelfristig, da die neuen Eigentümer explizit andere Strategien verfolgen, die einen höheren Kapitalfluss aus den Wohnungsgesellschaften bedeuten.

¹³⁷ vgl. Jenkis, Helmut: Wirtschaftsgut kontra Sozialgut. In FAZ Nr. 185, 11.08.06, S. 41

Die Nutzung des G&D Kapitalverwertung und der Güter und Dienstleistungen in der Kategorie NM Nicht-Materielle Nutzungen durch zumeist öffentliche Akteure stehen daher mehr und mehr rivalisierend und konkurrierend gegenüber und beeinflussen darüber hinaus die Nutzung des Güter und Dienstleistungen Wohnnutzung durch den Nutzerakteur Mieter.

Die im Projektantrag formulierte Hypothese bezüglich der Abhängigkeit der Wohnnutzung von nicht-wohndienlichen Nutzungen kann somit eindeutig nachgewiesen und belegt werden.

10.2.4 Änderungen im institutionellen Regime und Auswirkungen auf die Managementstrategien

Die Aufhebung des WGG ist als maßgeblicher Regimewandel, im Zusammenhang mit einem wechselnden Verständnis des Staates und seiner Aufgaben, beeinflusst, mit erheblichen zeitverzögerten Effekten die Nutzung der Kapitalverwertung und der Befriedigung wohnungspolitischer als auch nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse. Darüber hinaus haben Deregulierungstendenzen und Privatisierungen im Bereich der Energieversorgung, der Telekommunikation sowie zahlreicher zuvor öffentlicher Dienstleistungen (öffentlicher Nahverkehr, Stadtwerke, etc.) sowie externe Faktoren, wie steigende Rohstoffpreise, auf die Wohnnutzung seitens des Mieters sowie die Möglichkeit der Kapitalverwertung durch den Bestandseigentümer, erheblichen Einfluss. Gerade die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen warmen Mietnebenkosten, mit weiterem erheblichem Preissteigerungspotential, lassen deren Anteil an der Bruttowarmmiete wachsen.

Für den Bestandseigentümer kann die absolute Höhe der sog. „zweiten Miete“ und deren relativer Anteil an der Bruttowarmmiete im Bezug auf den Gestaltungsspielraum bei der (Kalt-)Miethöhe Einschränkungen bedeuten.

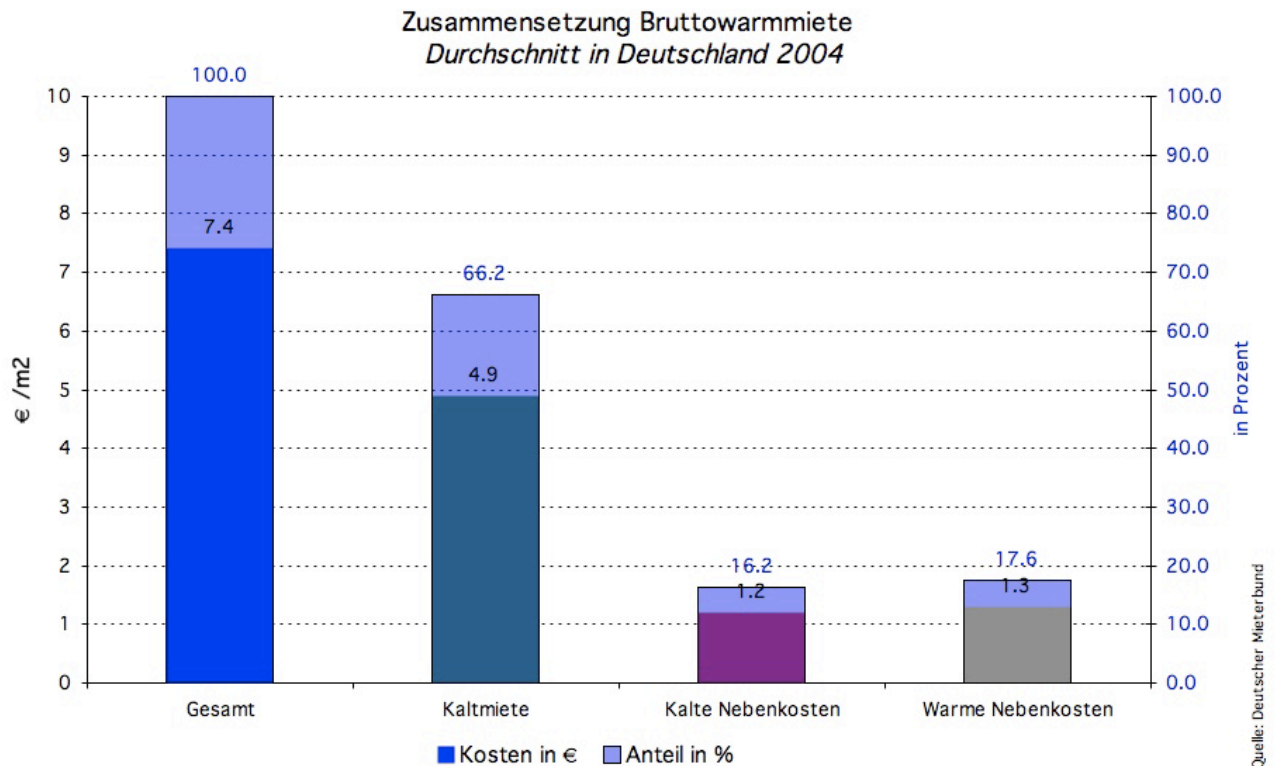


Abb. 10.9: Zusammensetzung der Warmmiete (2004)

Wie die Analyse der Güter und Dienstleistungen der zwei Fallstudien unterstreicht, schöpft der Bestandseigentümer den, durch die entsprechenden Regulierungen begrenzten, Rahmen für die Festsetzung der Miethöhe oftmals nicht aus, da es dem Auftrag und Unternehmensziel entspricht, den Wohnraum preiswert und sozialverträglich anzubieten.

Das Wohnungsunternehmen muss dennoch wirtschaftlich angemessen und sinnvoll agieren, um seinen unternehmerischen Aufgaben nachzukommen und den Wohnbaubestand qualitativ zu erhalten, gegebenenfalls zu erweitern und ihn neuen Anforderungen anzupassen. Hierfür benötigt der Bestandseigentümer ausreichende, durch die Mieteinnahmen erwirtschaftete Erträge.

Um seinem Unternehmenszweck zu entsprechen ergibt sich für den Bestandseigentümer bei stark steigenden Nebenkosten, von denen er nicht profitiert, der Konflikt aus der Notwendigkeit, die für die unternehmerischen Aufgaben notwendigen Mittel zu generieren und gleichzeitig preisgünstigen Wohnraum anzubieten.

Bei gegebenen Umständen – steigenden Energiepreisen und sonstigen höheren Kosten für die kalten und warmen Nebenkosten – ergeben sich zur Lösung des Konfliktes aus ökonomischer Notwendigkeit (bis zum Druck) und dem sozialpolitischen Auftrag unterschiedliche Szenarien:

1. Die Mieter ziehen in eine preisgünstigere, womöglich kleinere Wohnung, um die Kosten zu senken. Diese Option kann im Fall zahlreicher Betroffener ungewünschte Wanderungsbewegungen (Segregation) und in der Konsequenz Quartiere mit ungünstiger Belegungsstruktur bewirken. Dieses Szenario bedingt weiterhin das Vorhandensein von günstigeren Wohnraum, der in den Aktionsräumen der Kooperationspartner (Karlsruhe, Frankfurt) knapp ist. Ferner bedeutet ein Umzug seitens der Mieter häufig einen höheren Quadratmetermietpreis in Folge des Neuabschlusses des Vertrages.

2. Der Bestandseigentümer nutzt Mieterhöhungsspielräume nicht aus und belässt oder senkt die Kaltmiete sogar, um der Situation zu begegnen. Die Option birgt die Gefahr, dem Unternehmen die Möglichkeit zu entziehen, ausreichende Mittel für die Bestandserhaltung zu erwirtschaften. In der Praxis bleiben die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bereits in ihrer Mietpreisgestaltung gemäß ihrem Auftrag oftmals unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete und auch deutlich unterhalb des rechtlich möglichen.

3. Der Bestandseigentümer optimiert sämtliche Möglichkeiten, die Mietnebenkosten zu senken. Hierzu gehören insbesondere die Dämmung der Gebäudehülle und der Ersatz der Heizungsanlage um den Verbrauch von Heizenergie massiv zu reduzieren. Die Kooperationspartner verfolgen die Strategie, den eigenen Bestand im Rahmen einer Gesamtstrategie zu sanieren und energetisch im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen zu verbessern. Der Größe der Bestände geschuldet, ist dies ein mittel- bis langfristiges Unterfangen, dessen Finanzierung darüber hinaus gewährleistet werden muss. Die Kosten für die wertsteigernden (Modernisierungs-) Maßnahmen können jährlich mit bis zu elf Prozent auf die Miete umgelegt werden, was wiederum eine Erhöhung der Kaltmiete bedeutet. Im besten Fall ergeben die gestiegenen Mietkosten, aufgrund der Umlage der Modernisierungskosten, zusammen mit den Einsparungen durch reduziertes Heizen keinen Anstieg der Belastungen für die Mieter, also ein Nullsummenspiel. Unter den Gesichtspunkten einer nachhaltigen Unternehmensstrategie, häufig in Folge entsprechender Förderung, ist Szenario 3 zu befürworten, sofern sich sozialpolitisch angemessene Lösungen finden.¹³⁸

¹³⁸ Der Wohngebäudesektor verbraucht in Deutschland die meiste Energie zum Beheizen der Räume. Das Energieeinsparpotential im Wohngebäudebestand im Hinblick auf eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes hat der Gesetzgeber hierbei erkannt. Über mögliche gesetzliche Instrumente zur Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebereich wird aktuell diskutiert und gestritten. Die Notwendigkeit für entsprechende Maßnahmen ist hingegen

4. Die öffentliche Hand zahlt im Rahmen der Subjektförderung (Wohngeld) entsprechende finanzielle Mittel an die betroffenen Haushalte, so dass diese den Bruttomietzins aufbringen können und um zu verhindern, dass sie ihre Wohnungen verlassen müssen. Faktisch bezuschusst der Staat dadurch den Energieverbrauch, den er aus umweltpolitischer Perspektive einzuschränken versucht. Unnötiges und ökologisch unsinniges Heizen wird somit subventioniert.

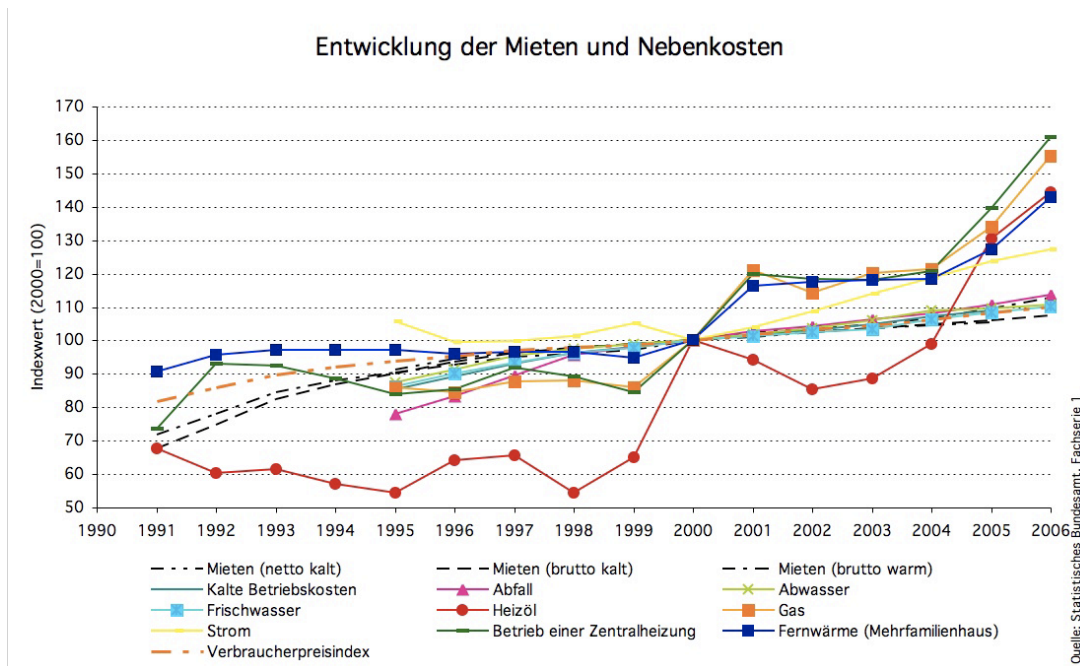


Abb. 10.10: Entwicklung der Mieten und Nebenkosten, 1991 bis 2006 (Index: 2000)

Die Auswahl an Szenarien offenbart die Komplexität und Problematik anhand eines Beispiels aus der Nutzungssituation der Ressource. Mit dem Ziel einer nachhaltigen Nutzung der Ressource muss der Gesetzgeber die Voraussetzung schaffen, um den sozialpolitischen Auftrag weiterhin zu erfüllen, den umweltpolitischen/klimaschützenden Notwendigkeiten gerecht zu werden und positive ökonomische Effekte zu erzielen.

Die skizzierte Problematik hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verschärft, was insbesondere der Preisentwicklung der Mietnebenkosten geschuldet ist. Die Entwicklung im Energiesektor, auch im Hinblick auf den regulativen Rahmen (Stichwort: Privatisierung) haben nicht zu einer Senkung der Preise geführt. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und werden im Rahmen der Analyse der Güter und Dienstleistungen-Kategorie ME Material- und Energieverwertung umrissen. Mit Blick auf den analytischen Rahmen des Forschungsprojektes ist der Nachweis der Abhängigkeit der verschiedenen Nutzungen der Ressource entscheidend. Der Bestandseigentümer, etwa die Volkswohnung, ist bedingt durch die Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME durch die entsprechenden Nutzerakteure gezwungen, seine Unternehmensstrategie anzupassen, will er a) seinen Unternehmenszweck weiterhin erfüllen und b) die Attraktivität seines Bestands erhalten oder sogar steigern.

unbestritten. Ungeklärt bleibt bislang die Frage wie ein sozialgerechter Ausgleich zwischen ökologischen und ökonomischen Erfordernissen und sozialen Folgen für die Mieter gestaltet werden kann. Auf Ebene des institutionellen Regimes stehen das Mietrecht sowie sozialpolitische Zielen den Umlagen der erforderlichen Investitionen gegenüber.

Anhand der vielschichtigen Zusammenhänge zwischen Unternehmensstrategie des Bestands-eigentümers und vor allem der Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME lassen sich die Projekthypothesen untermauern und belegen. Die resultierenden Konflikte aus den teilweise rivalisierenden Nutzungen sind offensichtlich, wenn auch nicht leicht zu lösen. Auf der Ebene des institutionellen Regimes ist etwa die gesetzlich geregelte Besteuerung von Energie (Strom, Öl, Heizwärme) unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll, wenngleich sie soziale Ungleichheiten erzeugen oder forcieren kann. Das Ausmaß der regulierten Nutzung im maßgeblichen IR für den Wohnbaubestand ist als hoch zu bewerten, hingegen lassen die identifizierten Rivalitäten und Konflikte den Rückschluss auf mangelnde Kohärenz im IR zu. Am Beispiel der steigenden Nebenkosten im Hinblick auf die Nutzungen der Güter und Dienstleistungen der Kategorie W durch den Mieter, der G&D PF 1 durch den Bestandseigentümer als auch die Gesellschafter sowie der G&D der Kategorie ME durch die entsprechenden Akteure lassen sich einerseits die Komplexität der Nutzungssituation der Ressource und vor allem die inkohärente Regulierung der Nutzungen nachvollziehen.

10.2.5 Strategien der Kooperationspartner

Im Rahmen der Untersuchung der beiden Kooperationspartner und deren Unternehmensstrategien lassen sich Änderungen der Strategie sowohl korrespondierend zur Änderung im regulativen Rahmen als auch eine Änderung im regulativen Rahmen antizipierend nachweisen. Darüber hinaus ergeben sich Regimewechsel auch in Folge von geänderten Unternehmensstrategien.

Gewisse Regimewechsel ereignen sich binnen kurzer Zeit und bringen einschneidende Veränderungen mit sich (Abschaffung WGG 1990), andere Regimewechsel in den 1970er Jahren vollziehen sich hingegen als graduelle Wechsel über einen längeren Zeitraum. Im Hinblick auf den Regimewechsel zu Beginn der 1990er Jahre ist darüber hinaus interessant, dass der Wechsel auf Ebene des regulativen Rahmens als maßgeblich gewertet wird und die Unternehmensstrategien der Kooperationspartner sowohl antizipierend als auch im Anschluss daran verändert wird, ein deutlicher richtungsweisender Wechsel der Strategie indes ausbleibt. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis auf ausbleibende Veränderungen der Strategie infolge von Regimewechseln zu geben.

Wechsel von Vertragsparteien als Nutzer der Ressource oder Wechsel in der Vertragsterminologie zwischen Bestandseigentümer und Nutzerakteuren werden im folgenden anhand der zwei Entwicklungen von der zwei Kooperationspartner gegeben.

10.2.6 Volkswohnung

Der Zusammenhang zwischen der Managementstrategie der Unternehmen und der öffentlichen Förderung lässt sich u.a. anhand der Bestandsentwicklung der Volkswohnung nachvollziehen. Die Förderbedingungen des I. WoBauG (1950) und II. WoBauG (1956) sowie die daraus resultierenden Subventionen können als Erklärung für das schnelle Anwachsen des Wohnbaubestands in den 1950er bis 1970er Jahren herangezogen werden. Darüber hinaus fordert das bis 1990 gültige WGG den Wohnungsneubau und die Zweckbindung der Mittel, was die große Neubauaktivität unterstützt.

Ende der 1960er Jahre flacht die Neubau- und Bestandskurve des Unternehmens ab. Eine Entwicklung, die sich mit der Bundessituation deckt und sich mit der ersten wirtschaftlichen Rezession der BRD in dieser Zeit erklären lässt. Zu Beginn der 1970er Jahre investiert das Unternehmen wieder stärker in den Neubau, was gleichfalls mit der Bundessituation korreliert, wenngleich kein eindeutiger Höhepunkt in den Wohnungs-Neubauzahlen (1973) analog zur gesamtdeutschen Situation in den Neubauzahlen der Volkswohnung zu erkennen ist.

Anfang der 1990er Jahre und Mitte des gleichen Jahrzehnts erweitert das Karlsruher Wohnungsunternehmen den Bestand nochmals deutlich, was der großen Nachfrage und darauf reagierender Förderprogramme durch die Zuwanderung aus dem Osten Deutschlands und Europas geschuldet ist. Darüber hinaus übernimmt das Unternehmen Mitte der 1990er Konversionsflächen nord-westlich der Karlsruher Innenstadt vom Bund und baut auf dem ehemals militärisch genutzten Gebiet einen neuen Stadtteil.

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahr 1990 hat für die Volkswohnung unmittelbare Konsequenzen, die sich anhand geänderter oder neuer Strategien nachweisen lassen, wenngleich das Unternehmen weiterhin in Bezug auf den sozialen Versorgungsauftrag gemeinnützig agiert. Während sich in Bezug auf das Vermietungsgeschäft (bis heute) keine Folgen ergeben, die Bedingungen des Gesetzes werden diesbezüglich in den Gesellschaftsvertrag (GV) übernommen, erweitert die Volkswohnung ihre Geschäftstätigkeit und gründet einige Tochtergesellschaften, z.B. die VBV GmbH, welche als Bauträger im Nicht-Wohnungsbaubereich aktiv ist. Deren erwirtschafteten Erträge verbessern das Konzernergebnis, ausserhalb des vorher eingeschränkten Aktionsrahmens. Weitere Tochterunternehmen folgen (siehe Abschnitt VII.a.iii.1.), wodurch die Volkswohnung ihren Geschäftsbereich weiter ausdehnen kann.

Die Volkswohnung investiert seit den 1990er Jahren stärker in Wert erhaltende und steigernde Maßnahmen (Instandhaltung und Modernisierung) als in den Neubau, was in direktem Zusammenhang mit der Förderpolitik des Bundes und Landes Baden-Württemberg steht. Insbesondere die finanzielle Förderung von Modernisierungsmaßnahmen seitens der öffentlichen Hand löst entsprechenden Maßnahmen aus im Rahmen der mittel- bis langfristigen Strategie der Anpassung des eigenen Wohnbaubestands an bauliche Standards, etwa im Rahmen der Reduzierung des Heizwärmeverbrauchs durch verbesserte Gebäudedämmung. Die Auswertung der Geschäftsberichte des Unternehmens spiegeln oftmals die Veränderungen im institutionellen Regime wider.

Das operative Geschäft der Volkswohnung erfährt flexible und spontane Anpassungen an aktuelle Veränderungen beispielsweise der Förderbedingungen des Landes. Auch im Rahmen der mittel- bis langfristigen Strategie der Volkswohnung in der große Teile des Bestands saniert und modernisiert werden, reagiert das Unternehmen trotzdem schnell auf Veränderungen bei den Förderbedingungen. Da sich die Förderbedingungen des Landes Baden-Württemberg beispielsweise nach dem 31.08.2006 erheblich verschlechtern, akquiriert das Unternehmen bis zu diesem Stichtag Mittel in zweistelliger Millionhöhe für Sanierungsmaßnahmen im eigenen Bestand, die nunmehr um drei Jahre vorgezogen werden. Hierbei wird die Unternehmensstrategie aufgrund der Modifikation der Förderkonditionen nicht grundlegend geändert, jedoch im Rahmen des ökonomisch sinnvollen angepasst. Die Instandhaltungszyklen der Gebäude des Bestands werden somit nicht nur durch die technische Lebensdauer der entsprechenden Bauteile bestimmt, sondern sie orientieren sich an der Verfügbarkeit der eigenen Mittel und an den Förderkonditionen.

10.2.7 Nassauische Heimstätte

Grundsätzlich ergeben sich für die Nassauische Heimstätte und deren strategische Entscheide ähnliche Abhängigkeiten wie auch für die Volkswohnung. Der Vergleich der verschiedenen Bilanzparameter und der Wohnbaubestandsentwicklung der beiden Kooperationspartner in Karlsruhe und Hessen weist kaum signifikante Unterschiede auf.

Die NH unternimmt jedoch in jüngerer Zeit, anders als die Volkswohnung, keine maßgeblichen Neubauaktivitäten für den eigenen Bestand mehr. Hingegen löst das Unternehmen einen

Fusionsprozess mit der Wohnstadt Kassel aus, was sich in den Abbildungen noch nicht widerspiegelt.

Besonderes Augenmerk verdient jedoch die massive Investition in den eigenen Bestand um das Jahr 2000, sowie die Gründe hierfür. Die verschiedenen Graphen der Abbildungen verdeutlichen die Größenordnung und das Ausmaß der Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen (siehe NH Eigenkapital, NH Rücklagen, NH Instandhaltung).

Neben der tatsächlichen Notwendigkeit aufgrund des vorhandenen Instandhaltungsrückstaus massiv in den Bestand zu investieren, ist es Ziel der Geschäftsleitung die angesparten Rücklagen und Rückstellungen in dreistelliger Millionen-Euro-Höhe schnellstmöglich zu aktivieren und damit faktisch im Bestand zu binden. Ein Anlass hierfür ist die in dieser Zeit diskutierte und bereits begonnenen Privatisierung vollständiger Wohnungsunternehmen an kapitalmarkt-orientierte Anleger oder über entsprechende Investmentvehikel. Die hohe Rücklagen, welche das Unternehmen zu dieser Zeit angespart hat, machen es für potentielle Investoren besonders interessant, da die finanziellen Mittel entgegen des ursprünglichen Zwecks auch zur Ausschüttung hoher Renditen an die Anleger hätte genutzt werden können. Durch Aktivierung der Mittel und deren Verwendung für werterhaltende und –steigernde Maßnahmen sinkt die Attraktivität des Wohnungsunternehmens für potentielle Käufer mit kurzfristigen Anlagehorizonten und möglichst hohen Renditezielen. Die Managemententscheidung zugunsten dieser Verwendung der Rücklagen liegt also nicht in einer akuten Veränderung des institutionellen Regimes begründet, sondern ist einerseits als Reaktion auf den Regimewechsel um 1990 und einem potentiellen Eigentümerwechsel vorbeugend und damit einem Regimewechsel antizipierend zu verstehen.

Die Nassauische Heimstätte steht in diesem Zusammenhang seit Ende der 1990er Jahre in der Diskussion verkauft zu werden. Insbesondere das Land Hessen denkt in den vergangenen Jahren über den Verkauf seiner Anteile am Unternehmen nach. Im Zuge der öffentlichen Debatte um den Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen und ersten negativen Erfahrungen mit den neuen Eigentümern (opportunistische Anleger) wird es um den Verkauf des Unternehmens in jüngerer Zeit stiller. Entsprechende Entscheidungen liegen indes nicht in der Hand der Geschäftsleitung, sondern der Eigentümer der Unternehmen.

11 Regime-Analyse

11.1 Die Ressource Wohnbaubestand: Ein Wirtschafts- und Sozialgut zwischen ökonomischer Verwertung und sozialem Versorgungsauftrag

„Das Wohnen ist ein ökonomischer Vorgang. Annähernd 25 Prozent des Einkommens werden regelmäßig hierfür verwendet. Wohnen ist aber ein rechtliches und zugleich gesellschaftliches Phänomen; denn in Siedlungen und Städten führt das Wohnen zu positiven und negativen zwischenmenschlichen Beziehungen, denen der Einzelne kaum ausweichen kann. Selbst zwischen Eigenheimnachbarn kann es Nachbarschaftsstreit geben, der zu den menschlich unerfreulichsten Auseinandersetzungen führt, die auch rechtliche kaum gelöst werden können. Weit problematischer ist die Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in einigen Stadtteilen. Es bilden sich Ghettos, die nicht nur den einzelnen Eigenheimer oder Mieter betreffen, sondern die gesamte Stadtstruktur.“¹³⁹

¹³⁹ Jenkis, Helmut: Wirtschaftsgut kontra Sozialgut. In FAZ Nr. 185, 11.08.06, S. 41

In einer sozialen Marktwirtschaft sind die Wohnung und die Wohnbaubestände als Summe, sowohl Wirtschaftsgut als auch Sozialgut. Hierbei bedeutet der Begriff Wirtschaftsgut gemäß Jenkis „dass die Kosten dieses Gutes von den Mietern oder den Eigennutzern ohne staatliche Subvention in vollem Umfang getragen werden müssen. In diesen Kosten ist auch die Verzinsung des Eigenkapitals enthalten, die zum Gewinn des Investors beziehungsweise des Vermieters führt. In marktwirtschaftlichen Systemen ist das Gut Wohnung ausschließlich oder vornehmlich ein Wirtschaftsgut.“¹⁴⁰ Der ressourcen-ökonomische Forschungsansatz bildet die Nutzung der Ressource als Wirtschaftsgut im Rahmen der Nutzung der *Güter und Dienstleistungen der Kategorie PF Produktionsfaktor*, insbesondere *PF 1 Kapitalverwertung*, ab.

Darüber hinaus definiert Jenkis das Wohnen im Sinne eines Sozialguts als Nutzungsvorgang des Gutes Wohnen durch den Mieter¹⁴¹. Das Entgelt – der Mietzins – für diese Nutzung kann abhängig von politischen oder ideologischen, sozialen, kulturellen oder anderen außerökonomischen Gründen vom Kosten- oder Marktpreis ganz oder teilweise nach unten abweichen. Dieser Definition entsprechen die *Güter und Dienstleistungen der Kategorie W (Wohnnutzung)*, welche der Mieter in Anspruch nimmt. Darüber hinaus nutzt der Staat die Ressource im Rahmen der *Güter und Dienstleistungen Kategorie NM (Nicht-materielle Nutzung)* u.a. zur Befriedigung (nicht-)wohnungspolitischer zumeist gesellschaftlicher Bedürfnisse.

Im Hinblick auf die Prozesse im Rahmen eines institutionellen Regimes ist die Entwicklung der Funktion und Betrachtung des Gutes Wohnung in Deutschland (BRD) relevant. Diese ist gekennzeichnet von einem „Schwanken zwischen Ökonomie und Ideologie“¹⁴², einem „Balanceakt zwischen Wirtschafts- und Sozialgut“¹⁴³. Während die Überführung der Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft im Zuge der Währungsreform von 1948 noch nicht gelingt, wird sie 1960 mit dem „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ (Lücke-Gesetzgebung) eingeleitet. Seit dieser Zeit ist der Gesetzgeber, aber auch die Judikative (Bundesverfassungsgericht – BVerfG) stets um einen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern bemüht.

Aufgrund eines steten Anstiegs der Zahl der Eingriffe seitens der öffentlichen Hand (allein) in den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik ist die Nutzungssituation umfangreich reguliert, wobei Rivalitäten sowohl entschärft wie auch verstärkt werden. Das Ausmaß der regulierten Nutzungen im Institutionellen Regime steigt, während im Gegensatz dazu die Kohärenz teilweise stark divergiert.

11.2 Beschreibung des institutionellen Regimes

Der ressourcen-ökonomische Forschungsansatz erlaubt das Aufzeigen der Komplexität der Nutzungssituation der Ressource Wohnbaubestand im Besitz ehemals gemeinnütziger, öffentlicher Wohnungsunternehmen. Nach der Identifizierung sämtlicher Nutzungen der vom Wohnbaubestand bereitgestellten, Güter und Dienstleistungen erlaubt deren Analyse und die Frage nach deren Regulierung, Aussagen zum maßgeblichen institutionellen Regime.

Die Ausgestaltung des regulativen Rahmens hat Auswirkungen auf die Nutzung der Ressource und kann so eine nachhaltige Nutzung ermöglichen und oder verhindern. Die nachhaltige Nutzung und somit der nachhaltige Fortbestand des Wertes und der Ressource an sich erfordert ein institutionelles Regime, in dem sämtliche Nutzungen ausreichend und kohärent reguliert sind, was u.a. bedeutet, dass keine Nutzung von Güter und Dienstleistungen auf Kosten anderer, im Besonderen der Wohnnutzung, erfolgen kann.

¹⁴⁰ ebd.

¹⁴¹ ebd.

¹⁴² ebd.

¹⁴³ ebd.

11.3 Bestimmung von zeitlichen Perioden für die Analyse der Institutionellen Regime

Um das institutionelle Regime über einen Zeitverlauf hinweg zu bewerten, ist es notwendig, Zeitperioden festzulegen, welche die signifikanten Veränderungen im regulativen System für die Nutzung der unterschiedlichen Güter und Dienstleistungen umfassen. Die Analyse der historischen Entwicklung des übergeordneten wohnungspolitischen Rahmens und der zwei Fallstudien zeigt, dass Perioden größerer Veränderungen im regulativen Rahmen von Perioden mit geringerer Veränderungen gefolgt sind. Abhängig von jeweiligen Güter und Dienstleistungen differieren diese Perioden, d.h. sie sind zeitlich nicht kongruent. Während sich etwa der regulative Rahmen für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen W 1 (Wohnnutzung)* ab Anfang der 1970er Jahre grundlegend verändert, lassen sich maßgebliche Wechsel auf der Ebene des institutionellen Regimes für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung und NM 1 Befriedigung wohnungspolitischer Bedürfnisse* bereits Mitte/Ende der 1960er Jahre identifizieren.

Um eine einfache und übersichtliche Bewertung zu gewährleisten, welche die Gesamtheit der Veränderungen des Institutionellen Regime in Bezug auf die Nutzung der 23 *Güter und Dienstleistungen* abbildet, wird eine Periodisierung verwendet, die sich aus dem gemeinsamen Nenner sämtlicher Veränderungen ergibt. Zugleich sollen die Perioden stellvertretend für einschneidende Veränderungen sein. Entsprechend dieser Anforderungen wird als maßgeblicher Wechsel im Institutionellen Regime die Einführung des Mietrechts zu Beginn der 1970er Jahre sowie die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 gewählt. Aus diesen beiden Paradigmenwechseln ergeben sich drei Perioden zur Bewertung des institutionellen Regimes.

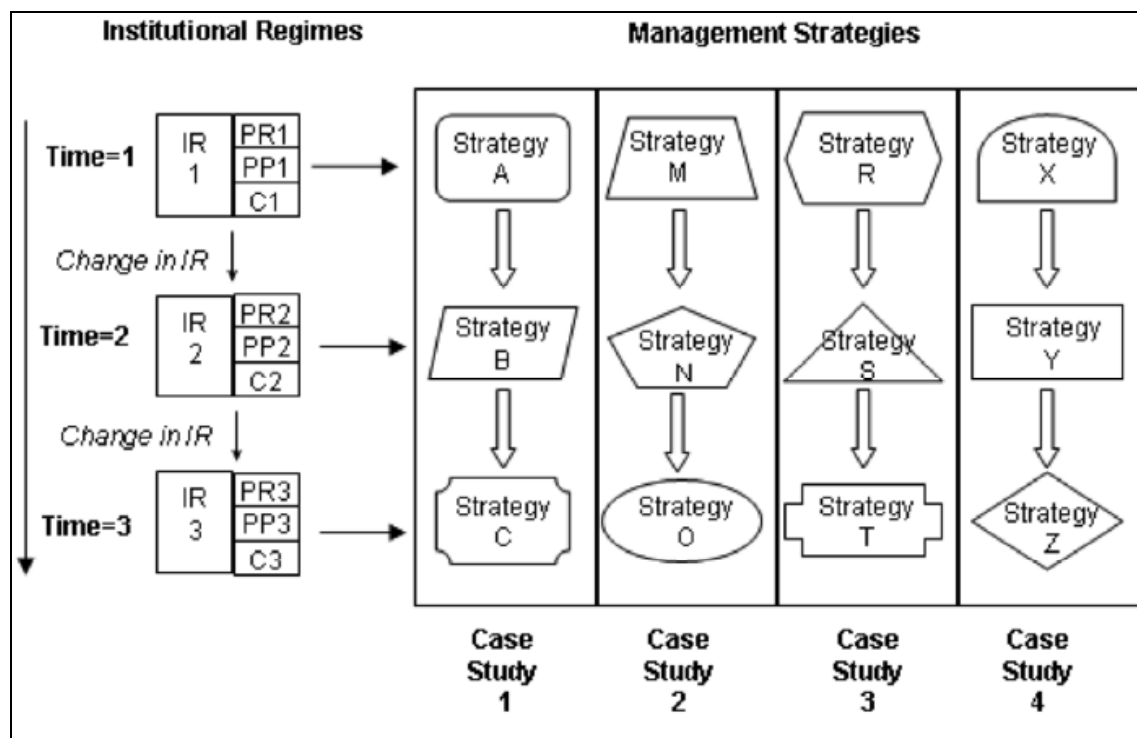


Abb. 11.1: Langfristige Abhängigkeit der Management Strategien und der Institutionellen Regime

Periode 1	< 1970	Wohnungsgemeinnützigkeit
		Wechsel im IR hauptsächlich in Bezug auf die Nutzung der <i>G&D-Kategorien W Wohnnutzung und NM Nicht-materielle Nutzung</i> (Bsp.: Einführung eines umfassenden Mietrechts)
Periode 2	1970 – 1990	Wohnraumförderung
		Wechsel im IR in Bezug auf nahezu alle <i>G&D-Kategorien</i> außer <i>W Wohnnutzung</i> (Bsp.: Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, Liberalisierung des Energiemarktes, Umstellung der Wohnraumförderung)
Periode 3	> 1990	Wohnungspolitik
		Rückgang der Ausmasses der regulierten Nutzungen. Wechsel im IR in Richtung einer erhöhten Komplexität

Abb. 11.2: Die drei gewählten Perioden des Institutionellen Regimes

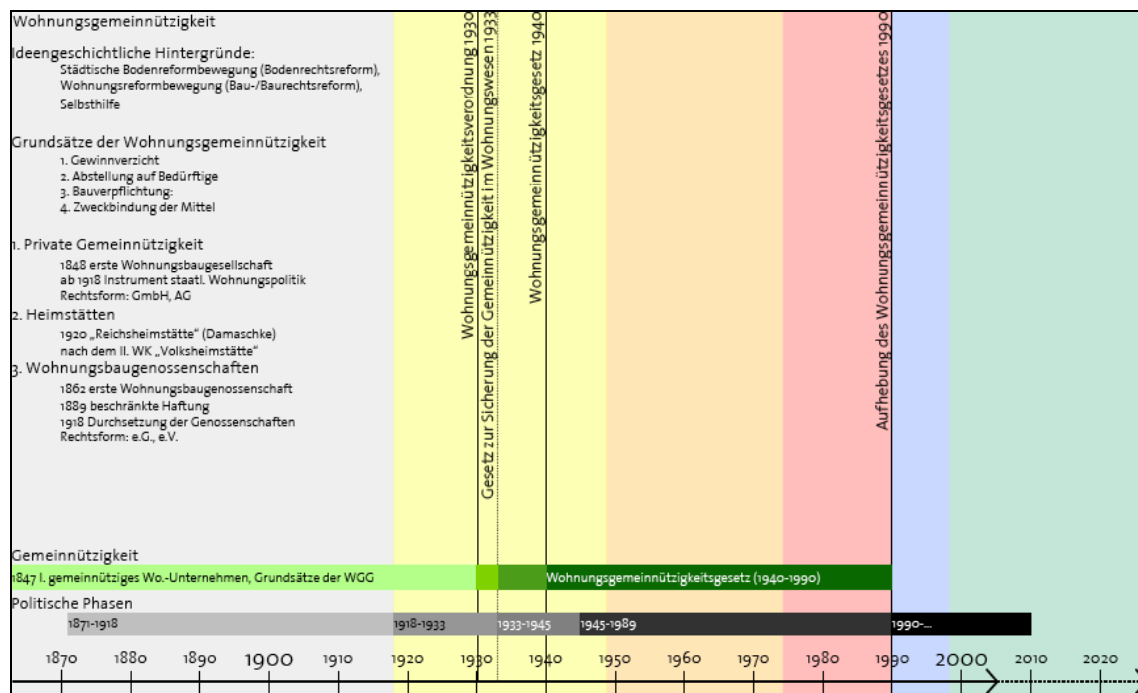


Abb. 11.3: Wohnungsgemeinnützigkeit

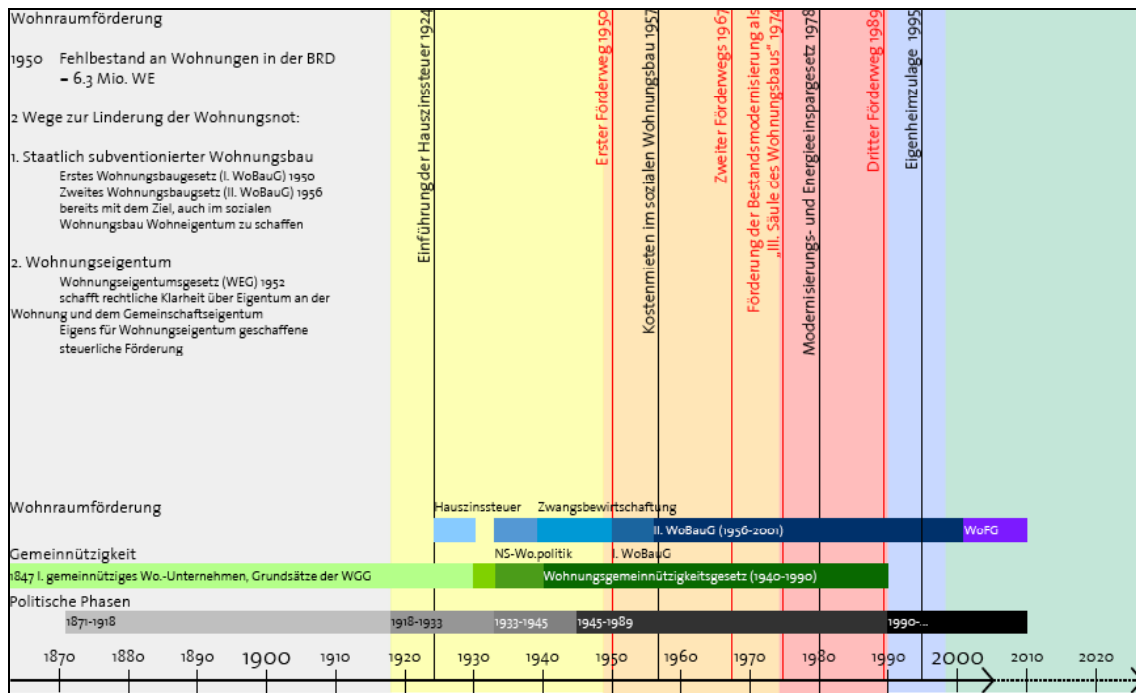


Abb. 11.4: Wohnraumförderung

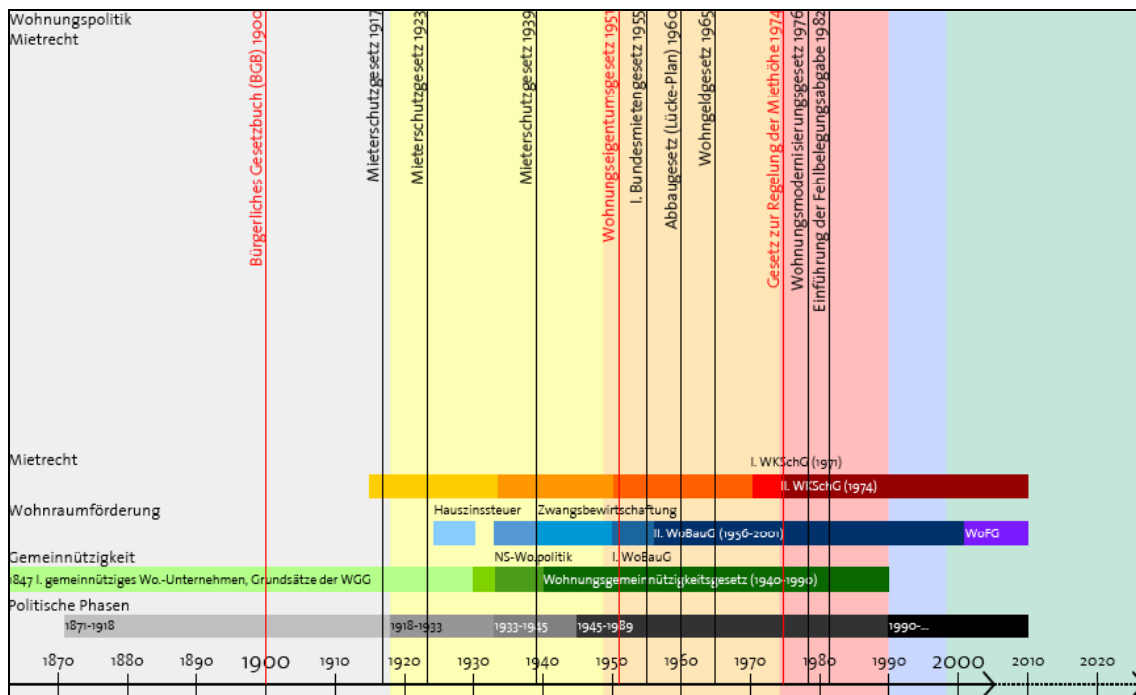


Abb. 11.5: Wohnungspolitik

11.4 Bestimmung des Ausmaßes und der Kohärenz des institutionellen Regimes

11.4.1 Periode 1 (<1970)

In der Zeit vor 1970 ist das institutionelle Regime für den Wohnbaubestand der gemeinnützigen Unternehmen als integriert oder als in Richtung eines integrierten Regimes tendierendes zu bewerten, da die meisten Nutzungen eindeutiger als heute und zumeist kohärent reguliert sind.

Der regulative Rahmen zielt in dieser Zeit auf Wachstum und Neubau und ist somit die Grundlage für den Auf- und Ausbau der Ressource. Das zweite Wohnungsbaugesetz und das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sind maßgebliche regulative Instrumente, die die Nutzung der Ressource in dieser Zeit umfassend und stimmig regulieren. Gleichwohl belegt die historische Entwicklung des regulativen Rahmens die stete Zunahme der Komplexität der Nutzungssituation der Ressource Wohnbaubestand (Stichwort: Überführung der Wohnungsmärkte in die soziale Marktwirtschaft) und die daraus resultierende Konflikthanfälligkeit bei der Nutzung der Ressource.

Im Folgenden sollen für die Perioden 2 und 3 das Ausmaß und die Kohärenz des institutionellen Regimes bewertet, sowie die Veränderungen im Zusammenhang mit dem Regimewechsel herausgestellt werden. Die maßgeblichen Veränderungen im Institutionellen Regime ergeben sich durch die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes und verschiedene gesetzliche Änderungen den Kapitalmarkt die bedeutend sind (InvG, KonTraG, Basel II) für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung* sowie durch die Liberalisierung des Energiemarkts für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen der Kategorie ME Material- und Energieverwertung* sowie die *Güter und Dienstleistungen der Kategorie UF Urbane Funktion*.

11.4.2 Periode 2 (1970-1989): Bewertung von Ausmaß und Kohärenz

Fallstudie Karlsruhe Periode 2: 1970-1989						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß		Kohärenz			
	Reguliert?	Ausreichend?	Konflikt?	Schlecht definierte Eigentumsrechte?	Widersprüche in öffentlichen Politiken?	Inkohärenz zwischen Verträgen und öffentlichen Politiken?
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen	-	-	-	-	-	-
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Ja	Ja	Ja*	Nein	Nein	Nein
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
PF 2 Landverwertung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
PF 3 Arbeitsverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
ME 2 Materialabnahme	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 3 Materiallieferung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 4 Wasserabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
ME 5 Abwasserlieferung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Urbane Funktion						

UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 2 Verkehrstechnische Infrastruktur	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Nicht-materielle Nutzungen						
NM 1 Befriedigung allgemeiner Wohnungsbedürfnisse	Ja	Ja	Ja			
NM 2 Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbilds	Ja	Nein	Ja			
NM 4 Soziale & kulturelle Komplexität	Ja	Nein	Ja			
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein

Fallstudie Frankfurt Periode 2: 1970-1989						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß		Kohärenz			
	Reguliert?	Ausreichend?	Konflikt?	Schlecht definierte Eigentumsrechte?	Widersprüche in öffentlichen Politiken?	Inkohärenz zwischen Verträgen und öffentlichen Politiken?
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen	-	-	-	-	-	-
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
PF 2 Landverwertung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
PF 3 Arbeitsverwertung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
ME 2 Materialabnahme	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 3 Materiallieferung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
ME 4 Wasserabnahme	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
ME 5 Abwasserlieferung	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Urbane Funktion						
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 2 Verkehrstechnische	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein

Infrastruktur						
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Nicht-materielle Nutzungen						
NM 1 Befriedigung allgemeiner Wohnungsbedürfnisse	Ja	Ja	Ja			
NM 2 Befriedigung nicht-wohnungspolitischer Bedürfnisse	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbilds	Ja	Nein	Ja			
NM 4 Soziale & kulturelle Komplexität	Ja	Nein	Ja			
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein

Die Institutionellen Regime sind mehr oder weniger integriert, da hohes Ausmaß und hohe Kohärenz der regulierten Nutzungen vorliegt. Die Auswirkungen der Deregulierung sind noch am Beginn. Privatisierungen von Nutzerakteuren sind nicht bekannt.

In der Periode zwischen 1970 und 1990 steigt die Zahl der regulierten Nutzungen der Resource weiter an, so dass sich das Ausmaß im Institutionellen Regime im Vergleich zur Periode 2 weiter erhöht. Bis auf die teilweise unregulierte Nutzungen der *Kategorie Nicht-materielle Nutzung (Güter und Dienstleistungen NM 3, NM 4 und NM 5)* lassen sich für die intendierten Nutzungen sämtlicher *Güter und Dienstleistungen* entsprechende Regulierungen identifizieren, die die Nutzungsrechte an den jeweiligen *Güter und Dienstleistungen* festlegen. Die Kohärenz im Institutionellen Regime in dieser Periode schwankt, ist jedoch als hoch zu bewerten, da die Nutzungsrechte zumeist klar definiert sind und nur wenige Widersprüche zwischen (öffentlichen) Politiken und Verträgen zu identifizieren sind.

Bedingt durch die erste Ölkrise und schwächere Wirtschaftswachstumswachstumszahlen erfolgt im institutionellen Regime in den 1970er Jahren, speziell im Rahmen der Förderung, ein substantieller Wechsel von Quantität zu Diversifikation. Neue Ziele der Förderpolitik bedingen eine breite Streuung von Wohneigentum sowie eine Qualitätsverbesserung des Wohnungsbestands. Die Periode ist weiterhin charakterisiert durch eine Flucht in die Sachwerte und, als indirekte Folge, die Etablierung eines umfassenden Mieterschutzes. Der Neubau geht markant zurück, wobei die Bewirtschaftungs- und Erneuerungsaktivitäten nur bedingt intensiviert werden.

In diesem Zusammenhang ist nochmals auf die Besonderheit der Bestände der ehemals gemeinnützigen, zumeist öffentlichen Wohnungswirtschaft zu verweisen. Zahlreiche dieser Wohnungsgesellschaften werden nach dem Ersten Weltkrieg gegründet, um die Wohnungsnot durch Schaffung von Wohnraum zu lindern, wobei diese Aktivitäten nach 1950, den Kriegszerstörungen geschuldet, verstärkt werden. Der Staat tritt hierdurch nicht unmittelbar am Wohnungsmarkt auf, sondern verfolgt mittels der öffentlichen Unternehmen, als Organen der staatlichen Wohnungspolitik, sowie über flankierenden politischen Maßnahmen (Wohnungsbauförderung, Subventionen) das politische Ziel, breite Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Aufgrund dieses grundsätzlichen Zusammenhangs zwischen der Strategie der öffentlichen und gemeinnützigen Bestandseigentümern und dem institutionellen Regime, haben Regimewechsel und sonstige Veränderungen im gesetzlich-rechtlichen Rahmen zumeist erheblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik und -strategie. Der Zusam-

menhang zwischen Managementstrategie und Institutionellen Regime wird im folgenden analysiert. Über alle Perioden hinweg erlaubt die Entwicklung der Gebäudebestände sowie die Verwendung der Mittel der einzelnen Wohnungsunternehmen, Rückschlüsse auf die Prozesse innerhalb eines Institutionellen Regime zu. Dies betrifft insbesondere die Förderung von Neubau oder Modernisierung (ab Ende der 1970er Jahre).

Die Ergebnisse der Analyse der *Güter und Dienstleistungen* insbesondere in *Kategorien W (Wohnnutzung)* und der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung* durch den Bestandseigentümer und die Gesellschafter der Unternehmen sowie der *Güter und Dienstleistungen NM 1 und 2* lassen nur sehr bedingt Rückschlüsse auf den gesamten Wohnungsbestand zu, da die Eigentums- und Nutzungsrechte privater Vermieter sich von denen der öffentlichen Akteure deutlich unterscheiden. Aufgrund des fehlenden sozialen Versorgungsauftrags privater Vermieter wird beispielsweise das Mietrecht als weitaus größere Beschränkung der Eigentums- und Verfügungsrechte gewertet als von den öffentlichen Bestandseigentümern. Der Handlungsrahmen dieser Eigentümer wird ehemals durch das WGG und heute über die Gesellschaftsverträge abgesteckt und reicht weit über die Bedingungen des Mietrechts hinaus.

Im Bereich der Nutzungsrechte des Akteurs Mieter am *Güter und Dienstleistungen W 1 (Wohnnutzung)* vollziehen sich zu Beginn der Periode 2 entscheidende Veränderungen im institutionellen Regime mit der Einführung und Verankerung eines umfassenden Mietrechts, welches die Mieterrechte durch Regulierungen zur Begrenzung der Miethöhe und zum Kündigungsschutz deutlich stärkt (siehe Anhang Historische Entwicklung und Fokusgebiete). Hierdurch erhöht sich das Ausmaß der regulierten Nutzungen im Regime. In Bezug auf die Kohärenz des Regimes ist an dieser Stelle abermals auf die Besonderheiten der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zu verweisen. Der sozialpolitische Versorgungsauftrag, der über das WGG und die Gesellschaftsverträge für die Unternehmen bindend festgeschrieben ist und die Nutzungsrechte der Unternehmen beschränkt, bedingt, dass das neue Mietrecht den Eigentums- und Nutzungsrechten der Bestandseigentümer nicht widerspricht. Die Unternehmensziele und -zwecke reichen in diesem Zusammenhang noch über das neue Mietrecht hinaus. Das Institutionelle Regime der Wohnungsbestände der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ist in diesem Kontext durch ein hohes Ausmaß und eine hohe Kohärenz charakterisiert. Die Wohnungsförderung, die die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen NM 1 und 2* sowie die *Güter und Dienstleistungen* der Kategorie *PF Produktionsfaktor* (insbesondere *PF 1*) betrifft, wird in der Periode 2 durch neue Instrumente weiter liberalisiert. Eine Entwicklung, die sich nach 1990 (Periode 3) beschleunigt fortsetzt. Trotz diesen Deregulierungstendenzen im Bereich der Nutzungsrechte an o.g. Güter und Dienstleistungen sind Ausmaß und Kohärenz im Institutionellen Regime weiterhin als hoch zu bewerten.

Im Bereich der Nutzungsrechte der jeweiligen Akteure an den *Güter und Dienstleistungen* der Kategorien *ME Material- und Energieverwertung* und *UF Urbane Funktion* ist das Regime bis 1990 als ausreichend und kohärent zu beurteilen. Die Nutzerakteure dieser *Güter und Dienstleistungen* etwa der Stadtwerke oder der Anbieter des ÖPNV sind in Periode 2 noch hundertprozentig öffentlich (kommunal), da die Privatisierung erst nach 1990 einsetzt.

Charakteristisch für die Zeit bis 1990 ist die Tatsache, dass die öffentliche Hand bei der überwiegenden Anzahl der von der Ressource bereitgestellten *Güter und Dienstleistungen* der Nutzerakteur ist. Neben der Bereitstellung eines Wohnbaubestands (für breite Schichten der Bevölkerung und insbesondere diejenigen, die sich am freien Wohnungsmarkt nicht mit Wohnraum versorgen können) über kommunale Wohnungsunternehmen, fallen Leistungen der Wasser- und Energieversorgung (Strom, Fernwärme, Gas), Abwasser- und Abfallentsorgung, Telekommunikation, Postdienstleistungen, Rundfunk und des ÖV/ÖPNV (Transport) in

den Bereich der staatlichen, häufig kommunalen, Daseinsvorsorge. Die entsprechenden *Güter und Dienstleistungen* des Wohnbaubestands sind den *Kategorien ME und UF* zugeordnet. Die Kommune tritt im Rahmen der Nutzung dieser Güter und Dienstleistungen unmittelbar als Amt, Eigen- oder Regiebetrieb oder kommunale Gesellschaft im „Konzern Stadt“ auf.

11.4.3 Periode 3 (1990-2007): Elemente für die Bewertung von Ausmaß und Kohärenz

11.4.3.1 Entwicklung in Richtung eines komplexen Regimes

Prägen für die Periode ist dass das Ausmaß der regulierten Nutzungen und noch stärker die Kohärenz sinkt. Die öffentliche Hand zieht sich zurück ob über Deregulierung, Privatisierung oder die Kombination von beiden. Die Anpassung des institutionellen Regimes geht in Richtung komplexes Regime.

11.4.3.2 Sinkendes Ausmaß, sinkende Kohärenz

In Periode 3 (nach 1990) tendiert das institutionelle Regime in Richtung eines komplexen Regimes. Das Ausmaß der regulierten Nutzungen schwankt auf hohem Niveau mit sinkender Tendenz, jedoch nimmt die Kohärenz durch deregulierende Maßnahmen und beginnende Privatisierungen ab.

Zahlreiche Veränderungen auf Ebene des Institutionellen Regimes bewirken eine Zunahme von unregulierten Konflikten aufgrund unzureichender Definition der Eigentumsrechte und insbesondere Widersprüchen in öffentlichen Politiken sowie zwischen Verträgen und öffentlichen Politiken. Die hierdurch verringerte Kohärenz verursacht eine Entwicklung in Richtung eines komplexen Regimes.

Wesentliches und ausschlaggebendes Ereignis für den Regimewechsel ist die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) im Jahr 1990, welches exemplarisch für die Deregulierungspolitik der späten 1980er Jahre ist. Mit der Aufhebung des WGG entfallen Bedingungen insbesondere für die Nutzung der *Güter und Dienstleistungen der Kategorie PF Produktionsfaktor* (Dividendenbeschränkung, Zweckbindung der Mittel, Neubauzwang, Bauen für Bedürftige) ersatzlos und zugleich wird die Grundlage für spätere Privatisierungen (Komplettverkäufe der Unternehmen) gebildet.

11.4.3.3 Rückzug der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand zieht sich nach 1990 als unmittelbarer Nutzerakteur zahlreicher *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorien ME und PF*, u.a. der Wasserver- und Entsorgung, der Energieversorgung, der Abfallentsorgung und dem öffentlichen Personennahverkehr zurück. Zahlreiche Privatisierungen erfolgen in diesen Bereichen in den letzten 15 Jahren, mit erheblichen Auswirkungen auf das Nutzeraktorsverhalten und den Einfluss auf die Nutzung der Ressource durch andere Akteure.

Dies gilt in besonderem Maße für die Kapitalverwertung der Akteure. Durch den Wegfall sämtlicher bundesweit verbindlicher Einschränkungen in Folge der Abschaffung des WGG (1990) ist ein Kapitalfluss aus den Wohnungsunternehmen möglich, zumeist in Form höherer ausgeschütteter Dividendenzahlungen oder Ausschüttung des Bilanzgewinns, etc. Die Konsequenz ist die Reduzierung der finanziellen Basis für bestandserhaltende und –verbessernde Maßnahmen seitens der Wohnungsunternehmen. Neue Akteure im Rahmen der Nutzung des Wohnbaubestands wie Immobiliengesellschaften oder kapitalmarktorientierte Investoren, deren Absicht häufig in der kurzfristigen Erzielung hoher Renditen auf dem eingesetzte Eigenkapital liegt, nutzen nach der Privatisierung der öffentlichen Unternehmen das *Güter und Dienstleistungen Potential PF 1* der Ressource Wohnbaubestand.

Die Privatisierungen öffentlicher Wohnungsunternehmen sind ohne entsprechende Weichenstellung im Institutionellen Regime nicht möglich oder unwahrscheinlich, da erst die Möglichkeit, die erzielten Gewinne nicht wohnungswirtschaftlich einzusetzen, das Interesse der Kapitalverwerter wie Hedge-Fonds oder Opportunity Funds geweckt haben. Gesetzliche Grundlagen¹⁴⁴ ermöglichen den neuen Akteuren den Zugang zur Nutzung der Ressource. Bisherige Erfahrungen mit privatisierten, ehemals öffentlichen Wohnungsunternehmen verdeutlichen, dass das Institutionelle Regime deren Nutzungsrechte in der aktuellen Periode unzureichend und insbesondere inkohärent reguliert, ohne Rücksicht auf Notwendigkeiten und Erfordernisse einer nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der Bestände. Insbesondere im Fall der Kapitalanlagegesellschaften und ihrer Kapitalmarktprodukte (opportunistische Anleger, Hedge-Fonds etc.) wird der rechtlich mögliche Rahmen zur Steigerung der kurzfristigen finanziellen Rendite ausgeschöpft, ohne eine langfristige oder nachhaltige Perspektive für den Wohnbaubestand und dessen weitere Nutzungen anzustreben. Sie verstossen dabei aber nicht gegen den gesetzlich-rechtlichen Rahmen. Die Nutzung des *Güter und Dienstleistungen PF I Kapitalverwertung* durch neue Eigentümer der Wohnungsunternehmen auf Kosten sämtlicher Nutzungen anderer Güter und Dienstleistungen (im Besonderen: *Güter und Dienstleistungen W I, Kategorie NM*) wird somit nicht unterbunden. Die durch das Mietrecht vorgegebenen Mieterhöhungsspielräume etwa werden „nur“ ausgeschöpft, worauf die bisherigen Eigentümer verzichteten; Modernisierungen nicht etwa Instandhaltungsmaßnahmen werden durchgeführt, um die Kosten mit jährlich elf Prozent auf die Mieten umzulegen; Mieterprivatisierungen werden forciert, um die Erlöse als Rendite auszuschütten und nicht in Bauerneuerungsrücklagen einzustellen. Die Auflistung ließe sich fortsetzen. Die Folgen sind mit Bezug auf eine nachhaltige Bewirtschaftungs- und Nutzungsperspektive fatal, da sie eine vollständige Fokussierung der ökonomischen Verwertung gestatten, ohne die gesellschaftliche sozial-kulturelle und ökologische Komponente einzubeziehen. Eine Anpassung des Institutionellen Regime ist im Hinblick auf die politische Steuerung daraufhin dringend notwendig, um die Fortdauer eines gut unterhaltenen Wohnbaubestands zu sichern.

11.4.3.4 Anpassung des institutionellen Regimes

Wie in den Projekthypothesen postuliert, gilt es zu verhindern, dass die Nicht-Wohnnutzungen des Wohnbaubestands die Wohnnutzung durch den Akteur Mieter einschränken, be- oder gar verhindern. In diesem Zusammenhang ist die Regulierung der Nutzungen der *G&D-Kategorie ME* und die Wechsel der entsprechenden Nutzerakteure von Bedeutung. Der oben beschriebene Rückzug des Staates aus der unmittelbaren Erfüllung von Leistungen der Daseinsvorsorge, im Sinne von Privatisierungen oder Teilprivatisierungen, hat Konsequenzen für die Wohnnutzung und letztendlich den nachhaltigen Fortbestand der Ressource. Entscheidend ist, dass der private Nutzerakteur die Güter und Dienstleistungen der Ressource oftmals in einem anderen Maß nutzt als der öffentliche Akteur und dass der Nutzerakteurswechsel (Privatisierung) eine Anpassung des institutionellen Regimes erfordert, jedoch nicht im Sinne einer Deregulierung, sondern vielmehr im Sinne einer Stärkung des regulativen Rahmens zur Gewährleistung der nachhaltigen Nutzung¹⁴⁵.

Die Liberalisierungspolitik in Bezug auf den Energiemarkt, die Telekommunikation, den Verkehr, die Abfallbeseitigung etc. haben das Ausmaß und die Kohärenz im Institutionellen Regime sinken lassen, wodurch sich die Tendenz in Richtung eines komplexen Regime be-

¹⁴⁴ u.a. Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) 1969, Investmentgesetz (InvG), Investmentmodernisierungsgesetz (InvModG) 2003 (Quelle: juris, <http://bundesrecht.juris.de/invg/index.html>, aufgesucht am 22.08.07)

¹⁴⁵ „Was dagegen immer misslinge, sei eine Kombination von Privatisierung und Deregulierung. Nur wo der Staat (öffentlich-rechtliche Instanz/Gebietskörperschaft) vorher vertraglich eindeutig die Interessen der Öffentlichkeit festgeschrieben habe, seien Privatisierungen gelungen. [...] Mit anderen Worten: Privatisierung und Deregulierung ergänzen sich nicht, sie widersprechen einander. Privatisierung verlangt neue Regulierung.“ (Eppler, Erhard in: Die ZEIT Nr. 50. Hamburg 07.12.06, S. 35.; Buchrezension: von Weizäcker, Ernst-Ulrich; Young, Oran R.; Finger, M. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006)

gründet. Die Diskussion um die Folgen der Liberalisierung und Privatisierung der vormals staatlichen Leistungen soll an dieser Stelle nicht en detail erfolgen. Wesentlich ist, dass diese sinnvoll sein und eine nachhaltige Entwicklung unterstützen können, sofern das institutionelle Regime dem entsprechend angepasst wird. Ohne eine Reaktion im regulativen Rahmen auf neue Nutzerakteure, welche sich gemäß der eigenen Zielsetzung einseitig auf die ökonomische Verwertung konzentrieren, läuft die Ressource Wohnbaubestand Gefahr „ausgebeutet“ und somit unnachhaltig genutzt zu werden.

11.4.3.5 Staatliche und private Akteure

Ohne zu behaupten, dass der Staat grundsätzlich nachhaltiger handelt als privatwirtschaftliche Akteure, hat dieser zumeist neben der ökonomischen Zielrichtung ein großes Interesse an sozialer Stabilität und zunehmend an einer ökologisch sinnvollen Handlungsweise. Im Rahmen des Forschungsprojektes sind die neuen Akteure der Privatwirtschaft, welche nach vollzogenen Privatisierungen die entsprechende Nutzung der Güter und Dienstleistungen der Ressource übernehmen, bislang den Beweis schuldig geblieben, dass sie die Ressource nachhaltiger nutzen (vgl. Stadtentwässerung Freiburg; Verkauf der WoBa in Dresden, Verkauf der GSW in Berlin).

Die für die Nachhaltigkeit der Ressource negativen Folgen durch erfolgte Privatisierungen staatlicher Leistungen, so auch dem Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen an Kapitalanlagegesellschaften, offenbaren sich in einigen Kommunen (als Beispiel kann der Verkauf der GSW in Berlin herangezogen werden ¹⁴⁶). Die Schwächen des Institutionellen Regime aufgrund unzureichend definierter Eigentums- und Nutzungsrechte und Widersprüchen zwischen öffentlichen Schutzpolitiken und Verträgen sind hier offensichtlich.

Die Anpassung des Regimes an die neuen Nutzerakteure wird hierbei bislang versäumt, weshalb es den Akteuren gelingt, Renditeerwartungen und –ausschüttungen derart zu erhöhen, dass die für die Bestandsbewirtschaftung notwendigen finanziellen Mittel mittel- bis langfristig fehlen. Die öffentliche Diskussion fokussiert das deutsche Mietrecht als Sicherheitsgarantie für den (sozialen) Schutz der Mieter, ohne in Betracht zu ziehen, dass die vormaligen Akteure den Rahmen des Mietrechts nicht ausschöpften, um ihrem Unternehmenszweck zu entsprechen. Die Folgen ausbleibender notwendiger werterhaltender und –steigernder Maßnahmen auf die Ressource werden nicht oder kaum formuliert. Gleichwohl gibt es auch für die öffentlichen und sonstigen ehemals gemeinnützigen Unternehmen keine Verpflichtung die erwirtschafteten Mittel in den Bestand zu investieren, jedoch erfolgen diese Aufwendungen aufgrund der langfristigen bestandshaltenden und –bewirtschaftenden Perspektive der Akteure. Die fehlende Verpflichtung manifestiert sich somit erstmalig bei einem Wechsel zu Akteuren mit kurzfristigen hohen Renditezielen und einem schnellen Ausstieg aus der „Investition“.

Die Nutzungsrechte, welche die Bewirtschaftung des Bestands durch den Eigentümer unmittelbar betreffen, hierzu zählt die Nutzung *der Güter und Dienstleistungen PF 1, PF 3, ME 1*, erfordern eine neue ganzheitliche Regulierung, wobei die Bedingungen des ehemaligen WGG als Grundlage dienen könnte. Hierbei ist herauszustellen, dass die Bedingungen des WGG stark auf den Aufbau der Ressource zielen, hingegen für eine Bewirtschaftung und die Anpassung des Bestands an beispielsweise energetische Erfordernisse unzureichend geeignet ist. Hieran könnte eine neue Regulierung anknüpfen und somit den Rahmen für eine nachhaltige Nutzung des Wohnbaubestands seitens des Akteurs Bestandseigentümer bilden.

¹⁴⁶ Artikel ZEIT Nr. 35

Die weiteren Nutzungsrechte an *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorien ME* und *PF* müssen zur Gewährleistung einer nachhaltigen Nutzung des Wohnbaubestands derart ausgestaltet sein, dass sie die *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorien Wohnnutzung* und die *Nicht-materielle Nutzung* nicht einschränken oder gar verhindern. Letztendlich bedeutet das die Gewähr für die Ver- und Entsorgung mit Wasser, Material und Energie sowie die Einhaltung eines bestimmten Kostenrahmens. Das Konfliktpotential, welches es im Rahmen einer nachhaltigen Politik zu koordinieren und minimieren gilt, ist vielfältig und komplex. Der Staat muss die Versorgungssicherheit gewährleisten, die Verbrauchsminimierung anstreben, gleichzeitig auf veränderte Rahmenbedingungen durch den demographischen Wandel und die Rohstoffmärkte reagieren.

Das aktuelle institutionelle Regime kann den Herausforderungen und Ansprüchen einer nachhaltigen Nutzung der untersuchten Wohnbaubestände aufgrund eines unzureichenden Ausmaßes und vor allem einer mangelnden Kohärenz der Regulierungen nicht genügen. Der Dominanz der ökonomischen (Kapital-)Verwertung seitens neuer privatwirtschaftlicher, aber auch mancher finanzschwacher öffentlicher Akteure wird unzureichend begegnet oder durch entsprechende Änderungen im Regime in Periode 3 begünstigt. Widersprüche zwischen sektoralen Schutzpolitiken im gesellschaftlichen (sozial und kulturell) und ökologischen Bereich behindern die jeweiligen Ziele und konterkarieren nachhaltige Lösungen.

11.4.3.6 Situation der Kooperationspartner in Karlsruhe und Frankfurt

Im Gegensatz zu vielen anderen deutschen Gemeinden erfüllt die Stadt Karlsruhe zahlreiche Leistungen direkt über Regie- und Eigenbetriebe der Stadt oder kommunale Unternehmen bzw. Unternehmen mit mehrheitlich kommunaler Beteiligung. An der Volkswohnung als kommunaler Wohnungsbaugesellschaft ist die Stadt zu 99,5% beteiligt, der ÖPNV wird von einer städtischen Gesellschaft übernommen, die Abfall- und Abwasserentsorgung erfolgt über Regiebetriebe in entsprechenden Ämtern der Stadt, die Wasser- und Energieversorgung gewährleisten die Stadtwerke Karlsruhe, an denen die Stadt zu 70% beteiligt ist. Der direkte Einfluss der Kommune auf die Nutzung zahlreicher *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorien ME* und *UF* ist in Karlsruhe aufgrund ihrer Rolle als Nutzerakteur als hoch zu bezeichnen.

Auf der Ebene der Kooperationspartner des Projektes aus der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft werden die grundlegenden Bedingungen des WGG nach dessen Aufhebung zeitnah (1989/90) in die Gesellschaftsverträge (GV) der Unternehmen integriert. Formal ist die Änderung der GV seitens der Gesellschafter jederzeit möglich, was den qualitativen Unterschied im institutionellen Regime zwischen dem Bundesgesetz (WGG) und den privatrechtlichen Vertrag begründet. Für die Unternehmenspolitik und die Managementstrategien hat dieser Wechsel im Institutionellen Regime Veränderungen zur Folge (Eröffnung neuer Tätigkeitsfelder, Ausweitung der Geschäftspolitik), wenngleich die Wohnungsunternehmen, im Fall der Volkswohnung und der Nassauischen Heimstätte bis heute, in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum insbesondere derer, die sich am freien Markt nicht mit Wohnraum versorgen können, den gemeinnützigen Prinzipien weiter folgen.

11.4.3.7 Kontrollmöglichkeit und Durchsetzung des regulativen Rahmens

Auf Ebene der Fallstudien offenbaren sich anhand der Nutzung der *Güter und Dienstleistungen* der *Kategorie NW Nichtwohnutzung* Probleme bei der Kontrollmöglichkeit und Durchsetzung der Regeln, welche die Nutzungsrechte an den *Güter und Dienstleistungen* festlegen (siehe Fallstudie Rintheimer Feld in Karlsruhe). Während etwa in der Fallstudie Rintheimer Feld die Nutzung der *NW-Güter und Dienstleistungen* zumeist ausreichend und kohärent reguliert sind, erfolgen dennoch missbräuchliche Nutzungen mit entsprechenden Folgen für die

soziale Stabilität innerhalb des Bestands und die baulichen Qualität der Gebäude. Der Volkswohnung ist die Problematik bewusst, jedoch nutzt sie ihr Potential an Sanktionen zur Gewährleistung der intendierten Nutzung nicht aus. Ursache ist der soziale Versorgungsauftrag des kommunalen Wohnungsunternehmens und somit die Interessen der Kommune, welche darauf dringt, dass auch problematische Haushalte von der Volkswohnung mit Wohnraum versorgt werden. Der fehlenden Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeit der, dieses *Güter und Dienstleistungen* betreffenden, Regulierungen liegt eine Inkohärenz zwischen dem sozialen Auftrag des Unternehmens und etwa der Hausordnung (gegen die faktisch im Rahmen einer missbräuchlichen Nutzung des *Güter und Dienstleistungen NW 3* verstoßen wird) zugrunde. Im Fall der missbräuchlichen Nutzung kann nicht beiden regulativen Instrumenten zugleich entsprochen werden, weshalb die Volkswohnung im Rintheimer Feld die Durchsetzung der Hausordnung geringer gewichtet als den Unternehmenszweck (sozialer Auftrag).

Der Kooperationspartner Nassauische Heimstätte hat, angesichts einer anderen Mieterstruktur innerhalb der Fallstudie Fritz-Kissel-Siedlung, hinsichtlich der Durchsetzung des regulativen Rahmens weniger Schwierigkeiten. Zum einen sind missbräuchliche Nutzungen seitens des Akteurs Mieter nicht zu identifizieren, zum anderen lassen sich die Konflikte durch Einschaltung Dritter (siehe *Güter und Dienstleistungen NW 3*), auf die die Volkswohnung in Karlsruhe verzichtet, schneller lösen.

11.5 Bewertung von Ausmaß und Kohärenz

11.5.1 Fallstudie Karlsruhe

Fallstudie Karlsruhe						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß			Kohärenz		
	1970-1989	1990-2007	Wechsel	1970-1989	1990-2007	Wechsel
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	-
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen	-	Hoch	↗	-	Hoch	↗
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Hoch	-	↘	Niedrig	-	↘
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Niedrig	Niedrig	-	Hoch	Niedrig	↘
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Hoch	Hoch	+	Niedrig	Niedrig	-
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
PF 2 Landverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
PF 3 Arbeitsverwertung	Hoch	Hoch	+	Niedrig	Niedrig	↗
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Hoch	Niedrig	↘	Hoch	Niedrig	↘
ME 2 Materialabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 3 Materiallieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
ME 4 Wasserabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 5 Abwasserlieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
Urbane Funktion						
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+

UF 2 Verkehrstechnische Infrastruktur	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
Nicht-materielle Nutzungen						
NM 1 Befriedigung allgemeiner Wohnungsbedürfnisse	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
NM 2 Befriedigung nichtwohnungspolitischer Bedürfnisse	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbilds	Niedrig	Niedrig	-	Hoch	Niedrig	↘
NM 4 Soziale & kulturelle Komplexität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	-
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	↘

11.5.2 Fallstudie Frankfurt

Fallstudie Frankfurt						
Gut und Dienstleistung (G&D)	Ausmaß			Kohärenz		
	1970-1989	1990-2007	Wechsel	1970-1989	1990-2007	Wechsel
Wohnnutzung						
W 1 Wohnnutzung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
W 2 Innenraumklima und Ausstattung	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	-
Nicht-Wohnnutzung						
NW 1 Nicht-wohndienliche Flächen	-	Hoch	↗	-	Hoch	↗
NW 2 Kollektiv genutzte Innenraumflächen	Hoch	Niedrig	↘	Niedrig	Niedrig	-
NW 3 Funktionale kollektiv genutzte Innenraumflächen	Niedrig	Hoch	↗	Hoch	Hoch	+
NW 4 Kollektiv genutzte Außenraumflächen	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
Produktionsfaktor						
PF 1 Kapitalverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
PF 2 Landverwertung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
PF 3 Arbeitsverwertung	Hoch	Hoch	+	Niedrig	Niedrig	↗
Material und Energieverwertung						
ME 1 Energieabnahme	Hoch	Niedrig	↘	Hoch	Niedrig	↘
ME 2 Materialabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 3 Materiallieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
ME 4 Wasserabnahme	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
ME 5 Abwasserlieferung	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
Urbane Funktion						
UF 1 Gestalten von öffentlichem Raum	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
UF 2 Verkehrstechnische Infrastruktur	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
UF 3 Institutionelle Dienstleistungen	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	↘
UF 4 G&D räumlicher Nähe	Hoch	Hoch	+	Hoch	Hoch	+
Nicht-materielle Nutzungen						

NM 1 Befriedigung allgemeiner Wohnungsbedürfnisse	Hoch	Hoch	↘	Hoch	Niedrig	↘
NM 2 Befriedigung nichtwohnungspolitischer Bedürfnisse	Hoch	Hoch	+	Hoch	Niedrig	↘
NM 3 Prägung eines charakteristischen Landschaftsbilds	Niedrig	Niedrig	-	Hoch	Hoch	+
NM 4 Soziale & kulturelle Komplexität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	↗
NM 5 Erhaltung und Überlieferung sozialer Werte und kultureller Identität	Niedrig	Niedrig	-	Niedrig	Niedrig	↘

Komplexes Regime:

Deregulierung = Abschaffung des WGG

Privatisierung = Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen

11.5.2.1 Integriertes Regime → Komplexes Regime

Gemäß den Projekthypothesen kann nur ein integriertes Regime, mit einem hohen Ausmaß an und einer hohen Kohärenz der regulierten Nutzungen, eine nachhaltige Nutzung und somit die Nachhaltigkeit der Ressource gewährleisten. Ein integriertes Regime ist in diesem Zusammenhang die Voraussetzung, nicht aber die Garantie für eine nachhaltige Entwicklung der Ressource.

Einscheidender Paradigmenwechsel ist, wie erwähnt, die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes im Jahr 1990, welches als Zeitpunkt des Regimewechsels vom Institutionellen Regime 2 zum Institutionellen Regime 3 gewählt wird. Die bereits zuvor eingeleitete Deregulierungspolitik wird insbesondere in den Jahren nach 1990 fortgesetzt und verstärkt. Das aktuelle Institutionelle Regime des Wohnbaubestands tendiert zunehmend in Richtung eines komplexen Regimes und gefährdet die nachhaltige Nutzung der Ressource. Ursachen sind nicht ausreichend und kohärent regulierte Nutzungsrechte an bestimmten *Gütern und Dienstleistungen* des Wohnbaubestands.

Insbesondere seit dem letzten Regimewechsel bedingen zahlreiche deregulierende Maßnahmen, wofür die Aufhebung des WGG nur ein, wenngleich wesentliches Beispiel ist, die Abnahme ausreichend und kohärent regulierter Nutzungen verschiedener *Güter und Dienstleistungen* der Ressource. Eine Folge ist die Stärkung der Bedeutung der *Güter und Dienstleistungen PF 1 Kapitalverwertung* und deren Einflusses auf den nachhaltigen Fortbestand der Ressource.

Der Wechsel im Institutionellen Regime ermöglicht und treibt eine zunehmende Ökonomisierung der Geschäftspolitik der gemeinnützigen und öffentlichen Akteure voran (Steigerung der Renditen oder Verkaufserlös durch Privatisierung als Folge des Wegfalls der Dividendenbeschränkung und der Aufgabe des Zwangs zur wohnungswirtschaftlichen Verwendung der Mittel).

Wie im Rahmen der Fallstudienuntersuchung nachgewiesen, stehen sich die identifizierten Nutzungen oftmals komplementär, aber auch rivalisierend gegenüber. Rivalisierende Nutzungen bedeuten in diesem Zusammenhang keineswegs zwangsläufig negative Effekte auf den Bestand. Sie deuten ebenfalls nicht unbedingt auf fehlende Regulierungen hin, sondern können gleichfalls durch entsprechende Regulierungen entstehen. Beispielsweise kann die Be-

grenzung der im Mietrecht geregelten Miethöhe als soziale Schutzpolitik die Durchführung von Gebäudesanierungen zur Einsparung von Heizwärme (ökologisch) konterkarieren¹⁴⁷. Auch stehen sich Bedingungen des Denkmalschutzes (kulturell) und des Umweltschutzes (ökologisch) teilweise rivalisierend gegenüber. Da das institutionelle Regime einige immanente Rivalitäten nicht lösen kann, muss es sicherstellen, dass die eine Nutzung nicht vollends auf Kosten der anderen betrieben wird und somit keine Konflikte forciert werden, die die nachhaltige Nutzung der Ressource gefährden.

11.5.3 Konflikte

Hinsichtlich einer nachhaltigen Nutzung der Ressource Wohnbaubestand muss das institutionelle Regime verhindern, dass unregulierte Nutzungskonflikte die Nutzung bestimmter Güter und Dienstleistungen auf Kosten anderer begünstigen. Unterschiedliche durch Wechsel im Regime ermöglichte Konflikte werden insbesondere in den letzten Jahren offensichtlich. Ein signifikantes Beispiel hierfür ist die auf kurzfristige und höhere Renditeerwartungen zielende Kapitalverwertung, welche die Nutzungen für gesellschaftliche (sozial und kulturell) und ökologische Zwecke einschränkt (Ökonomie auf Kosten der Gesellschaft und Ökologie). Die Senkung des Ausmaßes und der Kohärenz innerhalb des Regimes insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten der Kapitalverwertung vergrößern den Einfluss dieser Nutzung auf die Fortdauer des Bestands.

Ein potentieller Kapitalabfluss aus den Wohnungsgesellschaften hat negative Folgen für die Ressource mit folgenden möglichen Szenarien:

Höhere Dividendenausschüttungen an Gesellschafter (Kommune) bedeuten weniger Kapital für bestandserhaltende oder qualitätsverbessernde Maßnahmen. Die Folge ist ein Qualitätsverlust des Bestands mit (1) der Gefahr der Abwanderung bestimmter Mieter (Segregation) und entsprechenden sozialen Folgen sowie (2) direkten Effekten auf den Bestand, da dauerhaft schlechte Qualität der Substanz zum Abbruch und damit Verlust der Ressource führen kann.

Der Verkauf des Unternehmens an Finanzinvestoren, deren Investitionszeitraum kurzfristig ist und deren Ziel möglichst hohe Renditen sind. Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sind u.a.:

- Ausnutzung der Mieterhöhungsspielräume im Rahmen des deutschen Mietrechts, ohne Rücksicht auf die sozialen Umstände der Mieter;
- umlagefähige Modernisierungen anstelle Instandhaltungen mit der Folge steigender Mieten und potentieller Verdrängung bestimmter Mieter aus dem Bestand;
- (Mieter-)Privatisierungen, welche direkte Erlöse für das Unternehmen bedeuten und bestimmte Mieter verdrängen;
- Abschöpfen der liquiden Mittel aus dem Unternehmen (Rücklagen und Rückstellungen) und ausbleibende langfristige Investitionen, die das eigene Renditepotential schmälern könnten mit negative Konsequenzen für die bauliche Substanz;
- Abbau von Personal (Verkleinerung der Mitarbeiterzahl) im Wohnungsunternehmen durch (1) Auslagerung bestimmter Unternehmensleistungen, (2) Schließung von Zweig- und Anlaufstellen für Mieter, anstelle dessen telefonische Dienste mit möglichen negativen sozialen Folgen.

Der Einfluss von Nutzungen und entsprechenden Nutzerakteuren der *Güter und Dienstleistungen -Kategorie ME* auf den Wohnbaubestand nimmt im Zuge qualitativer Veränderungen im institutionellen Regime in Richtung einer geringeren Kohärenz und eines geringeren Ausmaßes ebenfalls zu. Die generelle Nutzung dieser *Güter und Dienstleistungen* im Sinne einer Ver- und Entsorgung des Bestands mit Wasser, Energie und Abfall ist über das Institutionel-

¹⁴⁷ vgl. FAZ, Nr. 114. 18.05.07, S. 43: Das Mietrecht behindert den Umweltschutz

len Regime geregelt (gesetzliche, rechtliche Anschlusspflichten, etc.). Die Kosten für die Nutzung dieser Dienstleistungen steigen in den letzten zehn Jahren stark an, was sich in den „warmen“ Nebenkosten, der sog. „zweiten Miete“, ausdrückt. Mögliche Folgen hieraus sind: Einschränkung des ökonomischen Erwirtschaftungspotentials der Bestandseigentümer, da die Mieter nur eine bestimmte Höhe (Obergrenze) der Brutto-Warmmiete zahlen können; Soziale Folgen, sofern etwa Strom (Vertrag direkt zwischen Mieter und Anbieter) aufgrund ausbleibender Bezahlung nicht mehr bereitgestellt wird.

Ein weiteres Beispiel für einen grundsätzlichen Konflikt ist die Notwendigkeit der Ausnutzung des Energieeinsparpotentials im Wohnbaubestand (ökologisch), welche durch bauliche Maßnahmen erreicht werden kann und die Versorgung bestimmter Kreise der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum (sozial) gefährdet. Unbestritten ist die Notwendigkeit der energetischen Anpassung des Wohnbaubestands etwa im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen (Dämmung, Installation neuer Heizungsanlagen, etc.), um insbesondere Heizenergieeinsparungen zu erzielen. Diese ökologisch zumeist sinnvollen Maßnahmen erfordern beträchtliche Investitionen, die der Bestandeigentümer auf die Miete umlegen kann. In der öffentlichen Diskussion wird das deutsche Mietrecht, insbesondere in Bezug auf die Regulierung der Miethöhe, als zu starr befunden, da es die Eigentumsrechte des Bestandseigentümers zu sehr einschränke. Das Mietrecht schreibt fest, dass die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen jährlich bis zu elf Prozent auf die Miete umgelegt werden können.

11.5.4 Position der Kooperationspartner zum Mietrecht

Im Fall der zwei Kooperationspartner als Vertreter der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird jedoch auch in dieser Hinsicht das Mietrecht nicht als problematisch bezeichnet. Vielmehr ist neben der Finanzierung der Maßnahmen die Mietbelastung für die Mieter zu überdenken, da selbst die möglichen elf Prozent für zahlreiche Haushalte nicht tragbar wären.

Im Hinblick auf die nachhaltige Nutzung des Wohnbaubestands unter ressourcenökonomischer Sicht ist das Beispiel wesentlich. Der Staat hat sowohl ein Interesse an der energetischen Verbesserung des Bestands als auch am Schutz der Mieter und deren Versorgung mit Wohnraum. Während die öffentliche Hand Instrumente zur Förderung entsprechender baulicher Maßnahmen hat und finanzschwache Haushalte gezielt über das Wohngeld unterstützen kann, ist das Nutzungsverhalten der Mieter in Bezug auf den Konsum von Energie oder auch Wasser (im Sinne von Obergrenzen), nicht reguliert. An dieser Stelle soll ferner nicht die Kontrolle des Nutzungsrechts der Mieter gefordert werden, jedoch auf Schwächen im Institutionellen Regime verwiesen werden, da selbst die Förderung ökologisch sinnvoller und sozial treffsicherer Maßnahmen nicht zwangsläufig in einer nachhaltigen Nutzung der Ressource münden.

Darüber hinaus ergeben sich potentielle Konflikte zwischen der Bewahrung des baulichen Zustands der Gebäude/Bestände (kulturelle Nachhaltigkeit) und der Anpassung an energetische Erfordernisse (ökologische Nachhaltigkeit).

11.5.5 Fazit

Die Analyse des Institutionellen Regimes in den verschiedenen Perioden der historischen Entwicklung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber auf äußere Umstände (externe Faktoren) mittels Anpassung des regulativen Rahmens reagiert. Die resultierenden Zeitverzögerungen aus Erkenntnis zur Notwendigkeit der Anpassung des regulativen Rahmens, dessen Adaption und der Wirkung auf die handelnden Akteure sind teilweise erheblich. Der Einflussbereich des Staates ist dabei zwischen 1950 und 1990 in Bezug auf die Nutzung der Ressource als hoch zu bewerten, da (1) die öffentliche Hand bei zahlreichen Nutzungen der Güter und Dienstleis-

tungen selber als Akteur auftritt und (2) die Nutzungen der Ressource weitgehend ausreichend und kohärent reguliert sind – in den 1950ern vielfach noch zwangswirtschaftlich. Seit den 1980er Jahren gewinnt die Deregulierungspolitik an Bedeutung und Geschwindigkeit, da einerseits das Vertrauen in die bessere Qualität staatlicher Leistungen als auch die Höhe hierfür zur Verfügung stehenden Mittel sinkt.

Auf der Ebene des Institutionellen Regime vollzieht sich somit insbesondere seit Anfang der 1980er Jahre ein Wechsel von einem mehr oder weniger integrierten Regime mit einem hohen Ausmaß an kohärent regulierten Nutzungen zu einem komplexen Regime.

11.5.6 Komplexität der Nutzungen

Die Nutzungssituation/Nutzungskonstellation an der Ressource Wohnbaubestand gewinnt über den Zeitverlauf an Komplexität. Bis in die 1980er sind zahlreiche Nutzerakteure öffentlich und nutzen die Ressource mit ähnlichen Zielen, welche sich ergänzen. Die Nutzakteure, zumeist im „Konzern Kommune“ geführt, verfolgen neben ökonomischen zumeist soziale Ziele, die sich unter dem Begriff der staatlichen Daseinsvorsorge zusammenfassen lassen.

Die auf Deregulierung und Privatisierung zielende Neuausrichtung im Institutionellen Regime der vergangenen zwanzig Jahre erhöht die Komplexität der Nutzungssituation der Ressource erheblich. Neue Akteure verfolgen andere Zielrichtungen, zumeist zulasten sozialer Gesichtspunkte und zugunsten höherer Erträge. Ebenso drängt die angespannte wirtschaftliche Haushaltsituation vieler Gebietskörperschaften die öffentlichen Unternehmen zur Änderung ihrer Geschäftspolitik.

Die Analyse der heutigen Nutzungssituation demonstriert das aktuelle Dilemma des Staates, die Aufgaben und Leistungen nunmehr weder eigenständig erfüllen zu können (die Privatisierungen sind bewusst erfolgt) noch über einen entsprechend konsistenten regulativen Rahmen zu verfügen, der die Aufgabenerfüllung seitens Dritter gewährleistet.

12 Aktuelle Situation und Szenarien

12.1 Aktuelle Situation

Gegenwärtig treten Folgen der politischen Fehlsteuerung und Fehlallokation der letzten Jahre und Jahrzehnte neben Konsequenzen aus unzureichenden Werterhaltungsmaßnahmen an den Beständen verstärkt zu Tage. Gleichzeitig erhöht sich der ökonomische Druck auf die Bestandseigentümer während sie weiterhin dem sozialen Versorgungsauftrag nachkommen sollen. Im Status quo lassen kurzfristige ökonomische Zielsetzungen langfristige ökologische Ziele resp. Notwendigkeiten außer Betracht. Der Handlungsspielraum in der Wohnungspolitik ist heute geringer denn je, da nicht nur die ökonomische Entwicklung, sondern vor allem die Deregulierung die wohnungspolitischen Instrumentarien vermehrt reinen, „unregulierten“ Marktmechanismen unterworfen hat. Eine generelle Tendenz in der Wohnungswirtschaft zur Erhöhung der Renditen, Konzentration und Internationalisierung ist unübersehbar.

12.2 Wechsel im Verständnis des Staates und der staatlichen Aufgaben: Vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat:

In vergangenen Jahrzehnten (seit den 1970ern) vollzieht sich ein Paradigmenwechsel von staatlichem zum marktorientiertem Handeln. Noch in den 1970ern obliegt es weitgehend dem Staat, die Probleme zu lösen („Vater Staat wird es schon richten!“). Seit den 1980er Jahren schreiten Deregulierung und Privatisierung voran („Der Markt macht es besser!“). Nach den jüngsten Erfahrungen aus dem Scheitern manches privatwirtschaftlichen Engagements wird der Ruf nach einem starken Staat, der die Aufgaben aktiv übernimmt und die Kontrolle gewährleistet wieder lauter. In vielen Bereichen haben sich Privatisierungen als Fehler mit er-

heblichen Konsequenzen herausgestellt. Aktuell sind zwei Tendenzen parallel festzustellen: (1) Herausforderungen der Zukunft nur über unmittelbares staatliches Engagement zu meistern. Privatwirtschaft beweist die eigenen Schwächen; (2) Abhängigkeit vom Kapitalmarkt in einer globalisierten Welt (Weltwirtschaft) offenbart Schwächen mit ungeahnten Effekten.

Zahlreiche Akteure handeln bislang in einem engeren Rahmen als durch das institutionelle Regime vorgegeben. Hierzu zählen die sozialen Aufgaben des Bestandseigentümers (sozialverträgliche Belegungsstruktur, Schuldnerberatung, Jugendarbeit etc.) ebenso wie die flächendeckende und gleichmäßige Versorgung mit dem öffentlichen Personennahverkehr. Bei einem Wechsel der Akteure besteht die Möglichkeit, dass in bestimmten Bereichen diese Aufgaben nicht mehr erfüllt werden. Die Bedingungen im sozialen und ehemals gemeinnützigen Sektor des Wohnungsmarkts gleichen sich denen im privaten Wohnungsbau tendenziell an, wobei in nahezu allen Nutzungskategorien der Ressource Wohnbaubestand neue Arten von Akteuren auftreten. Deren Strategien sind z.T. schwer zu durchschauen, was insbesondere für die Akteure des Kapitalmarktes gilt. Neue Finanzinstrumente, internationale Kapitalbewegungen und hoch diversifizierte Anlagestrategien beeinflussen die Entwicklung der Wohnbaubestände, indem sie für deren Finanzierung herangezogen werden. Häufige Transaktionen deuten auf kurzfristige Strategien und Abschöpfung der Substanzwerte hin, was eine nachhaltige Bewirtschaftung der Ressource Wohnungsbestand konterkariert.

12.3 Der Einfluss der staatlichen Daseinsvorsorge auf die Bewirtschaftung der Wohnbaubestände

In den verschiedenen Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaft hat die Daseinsvorsorge (vgl. „service public“ in Frankreich und der Schweiz)¹⁴⁸ eine unterschiedliche Tradition. Die Leistungen der Daseinsvorsorge werden teilweise traditionell, vor allem in den romanischen Ländern, vom Staat oder der staatlichen Wirtschaft, aber auch von privaten Unternehmen, z.B. in Großbritannien und den Niederlanden, erbracht. In allen Mitgliedstaaten umfasst der Begriff indes vergleichbare Leistungen, so dass die Unterschiede in der Art und Weise der Erbringung der Leistungen bestehen.

Obwohl der in Deutschland verwendete Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge im Gemeinschaftsrecht nicht verwendet wird, findet er in der Rechtspraxis sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene in umfassendem Sinn Anwendung. Weder deutsche Rechtstexte noch Kommentare oder Lehrbücher geben eine genaue rechtliche Definition des Begriffes in seinem heutigen verwaltungsrechtlichen Verständnis. Im deutschen geschriebenen Recht findet sich der Begriff nur an wenigen Stellen wie etwa der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung (GemO § 102 Abs.1 Satz 3).¹⁴⁹

Erstmals verwendet wird die Daseinsvorsorge von Forsthoff 1938. Ihm zufolge müsse der Staat Leistungen zur Versorgung der Bürger erbringen, weil diese sich nicht mehr in ausreichendem Maße selbst versorgen könnten.¹⁵⁰ Später umfasste der Begriff nach Forsthoff sämtliche Leistungen, die der Staat dem Bürger zur Verfügung stellt: „Alles was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen, ist Daseinsvorsorge“¹⁵¹.

¹⁴⁸ Danner, Andel: Quersubventionierung öffentlicher Unternehmen zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Baden-Baden 2006, S.68

¹⁴⁹ Gemeindeordnung Baden-Württemberg §102 Abs.1 Satz 3: Die Gemeinde darf ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

¹⁵⁰ Forsthoff, E.: Die Verwaltung als Leistungsträger. 1938

¹⁵¹ Forsthoff, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band 1: Allgemeiner Teil. 1973

Bei der Analyse der *Güter und Dienstleistungen (G&D)* der Ressource Wohnbaubestand wird deutlich, dass deren Nutzung oftmals in den Bereich der öffentlichen oder kommunalen Daseinsfürsorge fällt: von den typischen Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge wie Wasser, Abwasser- und Abfallentsorgung, Energie, Telekommunikation, Rundfunk und ÖPNV¹⁵² bis zu Dienstleistungen eines erweiterten Verständnisses wie der Bildung und den Leistungen der sozialen Sicherheit und Fürsorge, darunter der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Kennzeichnend für jede dieser Dienstleistungen ist die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit (lebens-) notwendigen bzw. politisch erwünschten Dienstleistungen, die eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren einer Gesellschaft bilden, bei einem freien Markt jedoch nicht zwangsläufig unter akzeptablen und für jede Person zugänglichen Bedingungen erbracht werden.¹⁵³ Die Aufgaben der Daseinsvorsorge sind jedoch nicht absolut definiert, sondern unterliegen einem stetigen Wandel, der die Veränderung des Verständnisses der öffentlichen Aufgaben ebenso widerspiegelt wie die ökonomischen Verhältnisse einschließlich der Entwicklung der Technik und Infrastruktur.¹⁵⁴ Derzeit steht die kommunale Daseinsvorsorge nicht nur in den Bereichen Abfallentsorgung und ÖPNV vor neuen Herausforderungen. Die Anpassung der Ausschreibungen an das EU-Wettbewerbsrecht, die Gewinnerwartungen der Kommunen und der Konkurrenzdruck durch private Wettbewerber führen dazu, dass die Leistungserstellung der kommunal gebundenen Unternehmen vermehrt nur noch nach ökonomischen Vorgaben erfolgt. Soziale und ökologische Maßstäbe für die Daseinsvorsorge und die Dienstleistungsqualität drohen ins Abseits zu geraten. Im Rahmen der aktuellen Privatisierungsdebatte wirkt der Begriff daher zunehmend polarisierend. In jüngerer Zeit diskutieren die Politik- und Rechtswissenschaften bereits über den Übergang vom „Leistungs- zum Gewährleistungsstaat“.¹⁵⁵

Eine entscheidende Auswirkung auf die Ressource Wohnungsbestand hat diese veränderte Auffassung der Daseinsvorsorge auch in Bezug auf die Frage, welche Rolle der Staat bei der Wohnraumversorgung einnehmen soll und ob es für ihn diesbezüglich eine Verpflichtung gibt. Trotz des allgemeinen gesellschaftlichen Verständnisses der Wohnung als Existenzgut wächst die Zahl der Fürsprecher die Wohnraumversorgung aus dem staatlichen Bereich der Daseinsvorsorge auszuschließen. Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge, wie etwa dem Energie- oder Verkehrssektor, resultiert die Privatisierungsdiskussion in der Wohnungswirtschaft jedoch nicht aus einem Konflikt mit dem EU-Wettbewerbsrecht¹⁵⁶, sondern aus der prekären Finanzsituation der Gebietskörperschaften. Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge weist der Wohnungsmarkt keine monopolistischen Strukturen auf. Nach wie vor herrscht Uneinigkeit darüber, ob Wohnungsunternehmen in ihrer Funktion als Nischenanbieter überhaupt einen Einfluss auf die Preisstrukturen des Wohnungsmarkts haben.¹⁵⁷ Wie sehr sich die Auffassung über die Rolle des Staates als Dienstleister bereits verändert, bezeugt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, indem das Gericht dem Land Berlin in der Urteilsbegründung der Klageabweisung nahe legt, den landeseigenen Wohnungsbestand im Wert von ca. 5 Mrd. Euro zu veräußern.¹⁵⁸ Auch die Forderung des Berliner Finanzsenators Thilo Sarazin nach einer Dividende von 170 Mio. Euro jährlich aus sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften verdeutlicht die neuen Anforderungen an die öffentlichen Dienstleister.¹⁵⁹

¹⁵² Vgl.: Gern, A.: Deutsches Kommunalrecht. 2003

¹⁵³ Danner, Andel: Quersubventionierung öffentlicher Unternehmen zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Baden-Baden 2006, S.66

¹⁵⁴ Franz, Thorsten: Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. Tübingen 2005

¹⁵⁵ Vgl. Schader-Stiftung: Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb. Darmstadt 2003

¹⁵⁶ Vgl.: EU-Verordnung zur Neuregelung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) vom 11. Mai 2007

¹⁵⁷ Vgl. Schader-Stiftung: Diskussionsbericht der Expertenrunde: Die Versorgung mit Wohnraum als Aufgabe der Daseinsvorsorge. Darmstadt 2002; IHK Berlin: Bausch, E.: Zukunftsmodellprivatisierung. Berlin 2004

¹⁵⁸ BVerfG, 2BvF 3/03 vom 19. Oktober 2006

¹⁵⁹ Vgl. Tagespiegel: Ladenseigene Wohnungen sollen Rendite bringen. Berlin 31. Oktober 2006

Andere Bereiche wie die Wasserver- und -entsorgung oder die Abfallentsorgung und der ÖPNV verdeutlichen den Wandel im Verständnis der Aufgaben der Daseinsvorsorge. Die Frage der Verantwortung der öffentlichen Hand im Bereich der Wasserversorgung wird bereits seit Jahren kontrovers diskutiert.¹⁶⁰ Vergleichsweise wenige deutsche Kommunen haben in den letzten Jahren ihre Trinkwasserversorgung privatisiert, darunter vor allem Städte in den neuen Ländern.¹⁶¹ Über diese direkten Privatisierungen hinaus findet im Zuge der Veränderungen durch die Liberalisierung des Energiemarkts eine Art schleichender Privatisierung im Bereich des Wassersektors statt, da viele Stadtwerke ihre Firmenstruktur als Antwort auf den gestiegenen Wettbewerb verändern müssen, darunter auch die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Städte Frankfurt, Karlsruhe und Freiburg.¹⁶² Auf dem Feld der Abwasserentsorgung zeigt sich bereits seit Anfang der 1990er Jahre ein bundesweiter Trend zur rechtlichen Privatisierung in Form der Umwandlung in Eigenbetriebe und GmbH, wie in Frankfurt und Freiburg. Im Gegensatz zur materiellen Privatisierung, wie in Wohnungs- oder Energiewirtschaft, hat diese Form der Privatisierung vor allem organisatorische und haushaltsrechtliche Ursachen. Das Grundverständnis der Dienstleistung im Sinne der Daseinsvorsorge ist hiervon in der Regel nicht betroffen. Allerdings kann es unter bestimmten Umständen (siehe Exkurs zu Freiburg im Rahmen der Fallstudie Karlsruhe, Kapitel VII.b./X.b.) auch hier zu Veränderungen kommen, die eine nachhaltige Nutzung beeinträchtigen. Im Fall der Entwicklung der Stadtentwässerung Freiburg gilt dies beispielsweise für das Problem des erhöhten Kontrollaufwands nach dem Ausgliedern des operativen Geschäfts. Hier werden die Auswirkungen der Liberalisierung des Energiemarkts auf andere Bereiche offensichtlich.

In der Abfallentsorgung zeigt sich ebenso die eine fortschreitende Änderung des Dienstleistungsverständnisses in Richtung einer Gewährleistungsverantwortung. Die Entwicklung in Frankfurt, die im Rahmen der Fallstudie beschrieben wird, steht exemplarisch für bundesweit zu erwartende Veränderungen.

Auf dem Gebiet des ÖPNV vollziehen sich teils erhebliche Veränderungen. Ursache hierfür ist weniger eine neue Auffassung über die Pflichten der staatlichen Daseinsvorsorge ausschlaggebend, sondern Änderungen im EU-Wettbewerbsrecht sowie der zunehmende ökonomische Druck der Gemeinden. Die Anpassung der Ausschreibungen an das EU-Wettbewerbsrecht durch die Verordnung zur Neuregelung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wird voraussichtlich 2009 in Kraft treten.¹⁶³ Entgegen dem ursprünglichen Verordnungsentwurf der Kommission vom Juni 2000, der vorsah, den Wettbewerbsregeln des EU-Binnenmarktes den Vorrang vor dem öffentlichen Interesse zu geben und eine allgemeine Ausschreibungspflicht im ÖPNV verbindlich festzuschreiben, können Städte und Regionen beschließen, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen (Inhouse-Geschäft) oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben. Werden die Dienste Dritter, die keine internen Betreiber sind, in Anspruch genommen, so müssen die öffentlichen Dienstleistungsaufträge über ein wettbewerbliches Vergabeverfahren vergeben werden. Dieses Verfahren muss allen Betreibern offen stehen, fair sein und den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen. Damit steht es Regionen und Kommunen auch Zukunft frei zu entscheiden, ob sie Verkehrsdienste selbst erbringen oder für den Wettbewerb öffnen wollen.

¹⁶⁰ Vgl. Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie- und Siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e.V.: Trinkwasserversorgung zwischen Daseinsvorsorge, Dienstleistung und Wettbewerb. 2004

¹⁶¹ Darunter in jeweils unterschiedlichen Konstellationen: Senftenberg, Schwerin, Goslar, Leuna, Saale-Unstrutt, Cottbus

¹⁶² Frankfurt Mainova (Anteile: Stadt 75,2%, Thüga 24,4%); Karlsruhe Stadtwerke (Anteile: Stadt 70%, ENBW 10%, Thüga 20%); Freiburg Badenova (Anteile: Stadt Freiburg 32,8, Thüga 47,3% andere Kommunen 19,9%), Stand Juni 2007

¹⁶³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0174&language=DE#BKMD-2>, aufgesucht am 11.06.2007

Nach Informationen der Karlsruher Verkehrsbetriebe wird die Stadt Karlsruhe die Geschäfte so weiterführen und die öffentlichen Personenverkehrsdienste selbst erbringen. Andere Gemeinden werden möglicherweise privatisieren (müssen).¹⁶⁴ Es wird sich herausstellen, ob dieser Schritt tatsächlich eine effizientere Leistungserbringung durch mehr Wettbewerb oder Qualitätsverlust in der Versorgung, verbunden mit nicht vorherzusehendem Kontrollaufwand, bringen wird. Die Gefährdung einer flächendeckenden, zuverlässigen und gleichmäßigen Versorgung spielt in der öffentlichen Diskussion der Privatisierung des ÖPNV, aber auch weiteren Versorgungsdienstleistungen eine Rolle. Dem Risiko, dass von den privaten Anbietern ausschließlich rentable Versorgungsbereiche bedient werden („Rosinenpickerei“), gilt es mittels geeigneter Instrumente zu begegnen. In diesem Zusammenhang wird sich zeigen, ob das aktuelle institutionelle Regime entsprechend gestaltet ist und ausreichende Möglichkeiten bietet, die Versorgung sicherzustellen. Als zentrales Instrument im Bereich des ÖPNVs wird von Experten, neben der Ausgestaltung der Verträge, der von den Aufgabenträgern beschlossene Nahverkehrsplan beschrieben¹⁶⁵. Insbesondere durch Linienbündelung könne die Taktbestimmung gewährleistet und die Konzentration auf die rentabelsten Verkehrslinien unterbunden werden.

Obwohl der ÖPNV zweifellos einen zentralen Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge bildet und somit eine Gewährleistungspflicht des Staates besteht, zeichnet sich eine Liberalisierung nicht zuletzt aufgrund des ökonomischen Drucks ab. Dieser könnte zukünftig dadurch verstärkt werden, dass die bisher übliche Quersubventionierung nicht mehr oder nicht mehr in gleichem Umfang möglich sein wird. Mögliche Szenarien: Zum einen könnte das EU-Wettbewerbsrecht neue Rahmenbedingungen schaffen, die eine Quersubventionierung im bisherigen Maßstab ausschließen, zum anderen könnten die Gewinne, die zur Quersubventionierung des defizitären ÖPNV nötig sind, ausbleiben oder zumindest deutlich geringer werden.

An dieser Stelle soll auf die komplementären Nutzungen der *Güter und Dienstleistungen ME 1 Energieversorgung* sowie *UF 2 Urbane Infrastruktur* verwiesen werden, denn in der Regel werden die Gewinne der Energieversorgung für die urbane Infrastruktur, in diesem Fall den ÖPNV, verwendet. Die bereits zuvor beschriebene Neuordnung der städtischen Energieversorger mit ihrer zunehmenden materiellen Privatisierung führt somit nicht nur bei der Energie- und der Wasserversorgung, sondern auch bei der Bereitstellung der urbanen Infrastruktur zu Veränderungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Bewirtschaftung der Wohnbaubestände haben können. Neben der materiellen Privatisierung besteht ein Risiko für die derzeit betriebene Quersubventionierung durch einen Einbruch der Gewinne (der Energieversorger) durch zunehmenden Wettbewerb und staatliche Eingriffe¹⁶⁶.

Mit diesem Übergang des Verständnisses von einem (Dienst-) Leistungs- zu einem Gewährleistungsstaat ergeben sich folglich erhebliche Veränderungen in vielen Bereichen der Nutzung der Ressource Wohnbaubestand. Im Rahmen der Fallstudien wurde in einer Vielzahl

¹⁶⁴ Die Stadt Pforzheim (120.000 Einwohner, 30km entfernt von Karlsruhe) ist die erste mittelgroße Stadt in Deutschland, die ihren, mit 8 Mio. Euro jährlich, defizitären ÖPNV privatisiert hat. Seit Juli 2006 ist die Veolia Verkehr (früher Connex), einer Tochtergesellschaft des französischen Mischkonzerns Veolia (früher Vivendi) mit einem Mehrheitsanteil von 51% am städtischen ÖPNV beteiligt. Nach eigenen Angaben ist die Veolia Verkehr bundesweit an mehr als 35 Verkehrsunternehmen beteiligt und beschäftigt im Personenverkehr rund 3600 Mitarbeiter und ist damit der führende private Nahverkehrsanbieter in Deutschland. Die Infrastruktur mit Betriebshöfen und Haltestellen bleibt im städtischen Eigentum. Ein Bürgerentscheid gegen die Privatisierung scheiterte. Der Vertrag zwischen dem privaten Anbieter und der Stadt hat eine Laufzeit bis 2016. (Quellen: FAZ.NET: Pforzheim wird Exempel für den Nahverkehr, 10.07.2006, <http://www.faz.net/s/Rub560251485DC24AF181BBEF83E12CA16E/Doc-EE381162C6C9E46D29B425E4F1E1CD673-ATpl-Ecommon~Scontent.html>, aufgesucht am 15.06.2007; Welt online: Pforzheim privatisiert öffentlichen Personen Nahverkehr, 08.08.2006, http://www.welt.de/print-welt/article234396/Pforzheim_privatisiert_oeffentlichen_Nahverkehr.html, aufgesucht am 15.06.07)

¹⁶⁵ Schader-Stiftung, Pfeiff, C.: Die Liberalisierung des Marktes im ÖPNV. Darmstadt 2002

¹⁶⁶ Ergebnis der Interviewbefragung im Rahmen der Fallstudienuntersuchung

von Nutzungen der *G&D* die öffentliche Hand als direkter oder indirekter Akteur identifiziert. Von diesen Nutzungen fallen die Energieabnahme, die Materialabnahme (Abfall), die Wasserabnahme (Frischwasser), die Wasserlieferung (Abwasser), die Nachfrage an verkehrstechnischer Infrastruktur, die Nachfrage an institutionellen Dienstleistungen sowie die *Nicht-materiellen Nutzungen*, ganz oder teilweise in den Bereich der traditionellen Verständnisses der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Die ursprünglichen Annahme ergänzend, dass durch fehlende und inkohärente Regulierung der Nutzungen des Wohnbaubestandes eine nachhaltige Nutzung der Ressource behindert wird, muss der besondere Einfluss von Akteurswechseln und veränderter Konstellationen der Akteure auf die nachhaltige Nutzung der Ressource herausgestellt werden.

Am Beispiel der natürlichen Ressource Wasser (See) soll die Grundannahme noch einmal skizziert werden: In diesem Fall sind zwei mögliche *Güter und Dienstleistungen* des Sees die Nutzung zum Fischen, in diesem Fall durch den Akteur Fischer, sowie die Nutzung zur Kühlung eines Kernkraftwerks durch den Akteur Energiekonzern. Da die beiden Nutzungen rivalisierend sind, müssen sie zum einen reguliert werden (Ausmaß) und zum anderen müssen die Regulierungen auf einander abgestimmt sein (Kohärenz), um zu verhindern, dass eine der beiden Nutzungen vollends auf Kosten der anderen erfolgt. Für die einzelnen Akteure ergibt sich somit ein Handlungsspielraum, der durch öffentliche Politiken (Public Policies, PP), das eigentumsrechtliche Regelwerk (Property Rights, PR) und etwa Unternehmensleitsätze (Corporate Policies) eingegrenzt wird.

Die Untersuchung der Fallstudien der Ressource Wohnbaubestand belegt, dass für eine nachhaltige Nutzung der Ressource in einigen Fällen die, den Handlungsspielraum einschränken, Unternehmensleitsätze von größerer Bedeutung sind als zunächst vermutet. Auf Seiten der öffentlichen Hand sind die Verinnerlichung der politischen Ziele und ein Bewusstsein für die Komplexität der Thematik von besonderer Bedeutung. Hierzu zählen insbesondere eine flächendeckende, zuverlässige und gleichmäßige Versorgung der Anbieter der *G&D-Kategorie Material- und Energieverwertung* sowie die sozialen und gesellschaftlichen Aufgaben der öffentlichen Wohnungsunternehmen.

Diese sozialen Leistungen sind indes mehr als nur eine Aufgabe, sondern ein wesentliches Merkmal der öffentlichen Wohnungsunternehmen. Soziale Aspekte wie beispielsweise sozialverträgliche Belegungsstrukturen, Integration bestimmter Bevölkerungsgruppen, Schuldnerberatung, Umzugsmanagement sowie die allgemeine Stadtentwicklung basieren nicht auf rechtlichen Verpflichtungen, vielmehr ergeben sich diese aus den Unternehmensleitsätzen, welche teils im Gesellschaftsvertrag des Unternehmens oder in internen Dokumenten festgeschrieben sind.

Im Falle der Nassauischen Heimstätte finden sich entsprechende Parameter in den, im Jahr 1994 schriftlich fixierten und bis heute gültigen, Unternehmenszielen. Hierin heißt es u.a.: „Die vernünftige Abwägung zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Ausgleichsfunktion bestimmt unser Handeln nach innen und nach außen.“ Darüber hinaus werden als Ziele der Unternehmenspolitik folgende Punkte aufgelistet:¹⁶⁷

- Leisten eines Beitrags zur sicheren und sozial verantwortlichen Wohnraumversorgung in unserem Arbeitsgebiet;
- Mitwirken an einer zeitgerechten und humanen Stadtentwicklung und Stadtgestaltung;
- Sozialverträgliches und marktgerechtes Erhalten und Entwickeln der Wohnungsbestände;

¹⁶⁷ Nassauische Heimstätte: Unternehmensziele. Frankfurt 1994

- Berücksichtigung von Wohnungssuchenden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben;
- Verpflichtung zum schonenden Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen;
- Erhaltung und Gestaltung des Wohnungsbestands und des Wohnumfelds zur langfristigen Werterhaltung und mit Blick auf die sich wandelnden Bedürfnisse der Mieter und des Marktes;
- Betreiben einer sozialverträglichen Mieterpolitik;
- Gestaltung einer mieterfreundlichen Modernisierungspolitik;
- Erwirtschaftung eines angemessenen Jahresüberschusses zur Verzinsung des eingesetzten Stammkapitals und zur Sicherung unserer Eigenkapitalausstattung;
- Anbieten von sicheren und interessanten Arbeitsmöglichkeiten, leistungsgerechter Vergütung sowie marktgerechter Sozialleistungen.

Dieser Auszug aus den Unternehmensleitzielen verdeutlicht, dass sich das Unternehmen weit über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus engagiert und seinen Handlungsrahmen im Sinne „eingrenzt“. Im Hinblick auf die Diskussion um den Verkauf ganzer kommunaler Wohnungsunternehmen kommt diesen Unternehmensgrundsätzen besondere Bedeutung zu, da die Diskussion der sozialen Verantwortung künftiger Eigentümer zumeist lediglich in Bezug auf den Mieterschutz geführt wird. So auch im Fall des geplanten Verkaufs des kommunalen Freiburger Wohnungsunternehmens im Sommer 2006, als der Gemeinderat eine Sozialcharta nach Vorbild der Dresdner Sozialcharta (Verkauf der Woba, 2006) von 2005 verabschiedet.¹⁶⁸ Die hierin skizzierten Punkte spiegeln in großen Teilen (lediglich) das ohnehin gültige Recht wieder. So werden beispielsweise der Grundsatz „Kauf bricht nicht Miete“ (§566 BGB) oder die Bindung an den Mietspiegel (§558a BGB) gesondert hervorgehoben. Auch unter der Überschrift „Luxussanierungen“ finden sich Punkte, die lediglich geltendes Recht neu formulieren. Darunter auch die Aussage: „Auf eigene Kosten – also ohne die Belastung der Mieter – wird ein möglicher Käufer zu Erhaltungsmaßnahmen verpflichtet, für die er jährlich einen angemessenen Betrag aufwenden muss.“ Dieser Satz spiegelt den Inhalt des §535 (1) BGB wider. Verglichen mit den Unternehmenszielen der Nassauischen Heimstätte, fehlen jegliche Angaben zu den Pflichten eines neuen Eigentümers bezüglich der Belegungsstrukturen, der Sozialverträglichkeit im Allgemeinen, der langfristigen Bestandssicherung¹⁶⁹, der Ressourcenschonung, der langfristigen ökonomischen Werterhaltung des Unternehmens etc.

Welchen Einfluss die Unternehmensziele und -leitsätze auf die Geschäftstätigkeit der Wohnungsunternehmen haben, zeigt die Frage nach dem Einfluss des Mietrechts auf die Bestandsbewirtschaftung. Das Mietrecht steht grundsätzlich im Spannungsfeld von Eigentums und Vertragsfreiheit, die verfassungsmäßig gewährleistet sind, sowie der Sozialpflichtigkeit, die ebenfalls verfassungsmäßig verbindlich ist. Das Mietrecht stellt für Mieter und Vermieter einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar, welches aufgrund einer ungleichen Machtlage der Vertragsparteien, zu einem größeren Anteil den Vermieter einschränkt. Von Seiten der privaten Vermieter sowie deren Interessenvertretern (Haus und Grund) wird das existierende Mietrecht daher oftmals als zu „mieterfreundlich“ eingestuft. Demzufolge stelle das Mietrecht einen einseitigen Eingriff in die Eigentums- und Verfügungsrechte dar, die dem Vermieter selbst bei schwer vertragsbrüchigen Mietern nicht die nötigen Machtbefugnisse geben, um

¹⁶⁸ Stadt Freiburg: Pressemitteilung vom 30.06.2006: Bürgermeisteramt legt zur Grundsatzentscheidung zu einem Verkauf der Freiburger Stadtbau am 18. Juli 2006 Entwurf einer „Freiburger Sozialcharta“ vor. Freiburg 2006; Stadt Freiburg Drucksache G-06/109.2: Beschlussvorlage betreffend Haushaltskonsolidierung hier: Veräußerung der Beteiligung der Stadt an der Freiburger Stadtbau GmbH und Veräußerung von städtischen Wohnungsbeständen, Freiburg 2006, WOBA Dresden: <http://www.woba-dresden.de/strg.php?main=22>, aufgesucht am 18.6.2007

¹⁶⁹ An dieser Stelle heißt es in der Sozialcharta lediglich: (damit)... wird ein Käufer zu Erhaltungsmaßnahmen verpflichtet, für die er jährlich einen angemessenen Betrag aufwenden muss. Damit will das Bürgermeisteramt gewährleisten, dass die Wohnungen kontinuierlich in Ordnung gehalten werden und nicht an Attraktivität verlieren.“

sein Eigentum ausreichend zu schützen.¹⁷⁰ Auch von Überreglementierung und Rechtsunsicherheit sowie daraus resultierender verringerter Investitionsneigung wird bei der Beurteilung des Mietrechts gesprochen.¹⁷¹ Dieser Hinweis auf eine Inkohärenz des institutionellen Regimes konnte im Rahmen der Fallstudienuntersuchung aus folgenden Gründen nicht bestätigt werden: Zum einen sind die Kooperationspartner (Bestandseigentümer) professionelle Anbieter, die sowohl das Wissen als auch die personellen Mittel haben, um die gesetzlichen Möglichkeiten im Bedarfsfall auszunutzen, zum anderen, nutzen diese Akteure den gesetzlichen Handlungsrahmens nicht im selben Maß wie beispielsweise ein freies Wohnungsunternehmen oder ein privater Vermieter. Die beiden Projektpartner betonen, dass sie die gesetzlichen Möglichkeiten auch bei schwerwiegenden Vertragsbrüchen seitens der Mieter selten nutzen, was sich aus ihrem sozialen Auftrag, auch Personen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt zu berücksichtigen, ergibt. Würden die Unternehmen in letzter Konsequenz einem vertragsbrüchigen Mieter kündigen, bestehe oftmals die Gefahr von Obdachlosigkeit mit sozialen Folgekosten für die Unternehmenseigentümer, also Land und vor allem Kommunen, welche die Unternehmensverluste deutlich überschreiten. Aus diesem Grund versuchen beide Unternehmen mit Hilfe ergänzender sozialer Leistungen ihren Mietern zu helfen, eine vertragsgemäße Situation wiederherzustellen. Diese Zusatzleistungen werden in der öffentlichen Diskussion oft „Sozialrendite“ oder „soziales sur plus“ bezeichnet und liegen in der Historie der Unternehmen und ihrer Eigentümerstruktur begründet. Die öffentlichen Unternehmen befinden sich somit in einem Spannungsfeld aus wirtschaftlichen, unternehmerischen Erfolg und dem sozialen Auftrag durch ihre Gesellschafter.

Ein freies Wohnungsunternehmen oder ein privater Wohnungsanbieter kann hingegen den rechtlichen Rahmen sehr viel schneller und öfter ausreizen. Der wirtschaftliche Erfolg wird zumeist höher gewichtet und die sozialen Folgekosten der Unternehmensaktivität sind nicht Bestandteil seiner Gesamtbilanz.

Ein Eigentümerwechsel, etwa durch den Verkauf eines Wohnungsunternehmens, kann den Wegfall der bisherigen Unternehmensleitsätze bedeuten, während PP und PR unverändert bleiben. Der resultierende veränderte Handlungsrahmen kann zu einer anderen Unternehmenspolitik führen, was im Ergebnis eine nachhaltige Nutzung des Wohnbaubestands gefährden kann. Um dieser Gefahr zu begegnen muss das Institutionelle Regime angepasst werden.

Fehler!

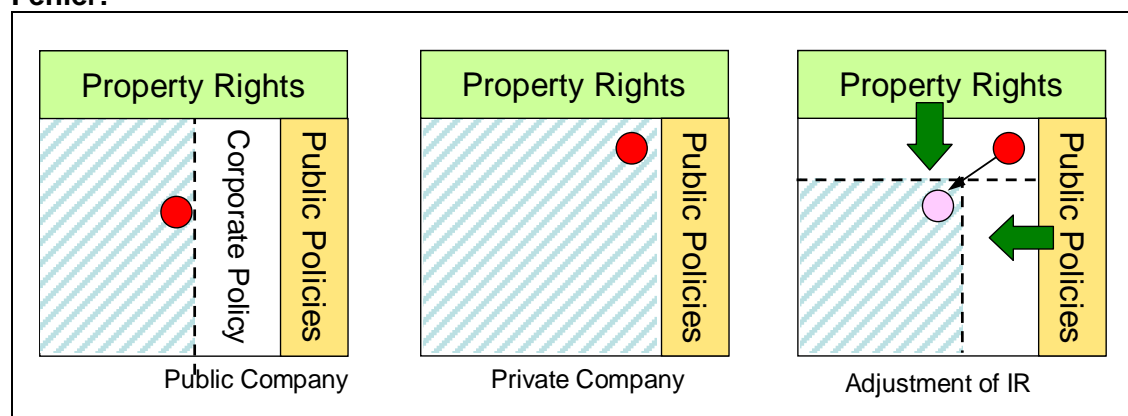


Abb. 12.1: Anpassung der Institutionellen Regime

¹⁷⁰ Vgl. Haus und Grund: Pressemitteilung Haus & Grund fordert verbesserte eigentumspolitische Rahmenbedingungen, 27.7.2005

¹⁷¹ Expertenkommission Wohnungspolitik: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Tübingen 1994

„Wo Spielräume und Freiheiten geschaffen werden, werden diese auch genutzt“¹⁷²

Jede Freiheit innerhalb des IR Entscheidungen zu treffen birgt Chancen und Risiken. Freiheiten und Spielräume innerhalb des gesetzlich-rechtlichen Rahmens sind elementar und notwendig, um auf vorhandene Schwächen im Regelwerk situationsbedingt zu reagieren. Der vorhandene Spielraum kann es ermöglichen Fehler im System insbesondere aufgrund mangelnder Kohärenz auszugleichen. Häufig liegt es im Ermessensspielraum einzelner Personen, die rahmensetzenden Regelwerke situationsabhängig auszulegen. Diese Abhängigkeit vieler Entscheidungsprozesse von der persönlichen Beziehung der beteiligten Akteure lässt sich innerhalb der Fallstudienuntersuchung nachweisen. Die Interviewpartner betonen, dass gute persönliche Kontakte zu Mitarbeitern öffentlicher Behörden strategische Entscheidungen eindeutig positiv beeinflussen, wohingegen eine strapazierte Beziehung manche Prozesse behindern oder sogar scheitern lassen könne.

12.5 Deregulierung

„Die Deregulierung fördert Partikularinteressen“¹⁷³

Deregulierung wird häufig als Maßnahme zur Steigerung der Effizienz der Bewirtschaftung der Wohnbaubestände begründet. Ob diese Ziele langfristig erreicht und gesichert werden können, hängt im Wesentlichen von den Rahmenbedingungen (d.h. vom institutionellen Regime) ab. Bisherige Versuche haben gezeigt, dass eine gleichzeitige Privatisierung und Deregulierung zu einer langfristig ungünstigen Bewirtschaftungssituation führen. Die Privatisierung offenbart in diesem Zusammenhang die Schwächen eines komplexen Regimes, in welchem die verschiedenen Regulierungen nicht kohärent auf einander abgestimmt sind.

„Was dagegen immer misslinge, sei eine Kombination von Privatisierung und Deregulierung. Nur wo der Staat (öffentlich-rechtliche Instanz/Gebietskörperschaft) vorher vertraglich eindeutig die Interessen der Öffentlichkeit festgeschrieben habe, seien Privatisierungen gelungen. [...] Mit anderen Worten: Privatisierung und Deregulierung ergänzen sich nicht, sie widersprechen einander. Privatisierung verlangt neue Regulierung.“¹⁷⁴

12.5.1 Abschaffung des WGG

Die Aufhebung des WGG ist ein wesentlicher Markstein auf dem Weg zu fortschreitender Deregulierung und ein grundlegender Regimewechsel mit weitreichenden Folgen:

- Wegfall der Dividendenbeschränkung, damit die Möglichkeit seitens der Gesellschafter massiv finanzielle Mittel aus dem Unternehmen abzuschöpfen;
- Wegfall der Zweckbindung der Mittel in den Wohnungsbau, hierdurch wird der Verkauf der Unternehmen für potentielle Käufer erst interessant, da vorher die Mittel, die von dem Unternehmen erwirtschaftet werden in den Wohnungsbau investiert werden mussten;
- grundsätzlich: Aufgabe verbindlich gültiger Beschränkungen unmittelbar für die Unternehmen und mittelbar für die Unternehmenseigner;
- mehr unternehmerische Freiheit in Bezug auf die Erwirtschaftung der Erträge
- Aufgabe des Zwangs, Neubau zu betreiben und somit Eröffnung der Möglichkeit, mehr Investitionen in den eigenen Bestand (Instandhaltung, Sanierung, Modernisierung) vorzunehmen

¹⁷² Prof. Helmut Feußner, Interview im Rahmen des Forschungsprojektes am 31.08.2006

¹⁷³ Rudolph-Cleff, Annette: Wo der Staat war, soll Markt werden. Die Wohnungspolitik im Schatten der Deregulierung. 1997

¹⁷⁴ Eppler, Erhard in: Die ZEIT Nr. 50. Hamburg 07.12.06, S. 35.: Buchrezension: von Weizäcker, Ernst-Ulrich; Young, Oran R.; Finger, M. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006

Insgesamt wird die ersatzlose Aufhebung des WGG kritisiert, wofür die geschilderten Auswirkungen ausreichende Begründung liefern sollten. Im Rahmen einer nachhaltigen Politik und nachhaltiger strategischer Entscheidungen auf Ebene der wohnungswirtschaftlich agierenden Akteure muss die ersatzlose Aufhebung des WGG nachteilig bewertet werden.

12.6 Ökonomisierung der Wohnungspolitik

Der Handlungsspielraum in der Wohnungspolitik ist heute geringer denn je, da nicht nur die ökonomische Entwicklung, sondern vor allem die Deregulierung die wohnungspolitischen Instrumentarien ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterworfen hat. Die Gleichstellung der gemeinnützigen Akteure (Wohnungsunternehmen) im sozialen Wohnungsbau mit denen aus der Privatwirtschaft und die Präferenz für subjektorientierte Hilfen, welche das Angebot an Wohnungen nicht steuern können, sondern ihrerseits die Preisentwicklung mittragen, hat die Abhängigkeit von ökonomischen Rahmenbedingungen noch weiter verschärft. Die subjektorientierten, sozialpolitischen Pflaster sind teuer und falsch als einzige Antwort auf Segregation. Der große Bestand an Mietwohnungen ist ein Trumpf, den es zu bewahren gilt.

Wenn die Stadtentwicklung immer stärker von sozialpolitischen Korrekturversuchen und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten bestimmt wird – auch weil konsistente Leitbilder für die Stadtplanung fehlen und einem Strukturfatalismus weichen, der den Begriff der Stadt als überholt darstellt – dann wird die Verselbständigung ökonomischer Strukturen nur zu weiterer Raumauflösung und willkürlicher Agglomeration beitragen. Stadtentwicklung sollte nicht bestimmt werden von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen, sondern von urbanen Konzepten.¹⁷⁵

„Kapitalistische Unternehmen sind eine ‚Externalisierungsmaschine‘! Die Rechtsform ist unerheblich. Keine Rechtsform verhindert schlechtes Wirtschaften sowie gutes Wirtschaften durch keine Rechtsform garantiert wird, jedenfalls nicht im Sinne des Gemeinwohls und der Menschenrechte.“¹⁷⁶

Zu der Gefahr der Externalisierung von Konsequenzen einer nicht nachhaltigen Bewirtschaftung: „Wenn durch häufige Transaktionen die Substanzwerte abgeschöpft und die Veräußerungserlöse nicht wieder in den Bestand und das Wohnumfeld investiert werden, wird der volks- und betriebswirtschaftliche Kapitalstock entwertet. In der Folge wird es zu sozialökonomischen Erosion kommen, die bald auch Nachbarquartiere erfasst. Die Folge sind in der Gebäudesubstanz zerfallende und sozial erodierende Stadtquartiere, deren vielfältige Probleme immer schwerer mit kommunalpolitischen Instrumenten gelöst werden können.“¹⁷⁷ (GdW)

12.7 Privatisierung und Folgen

„Privatisierung soll die ökonomische Effizienz erhöhen und hat das auch sichtbar geschafft. Aber Effizienz führt noch nicht zu Verteilungsgerechtigkeit. Letzteres ist Aufgabe des demokratischen Staates.“¹⁷⁸

Ursachen für Privatisierungen:

- Haushaltslage der öffentlichen Gebietskörperschaften;
- Glaube an fehlende Notwendigkeit des staatlichen Engagements;

¹⁷⁵ Rudolph-Cleff, Annette: Wo der Staat war, soll Markt werden. Die Wohnungspolitik im Schatten der Deregulierung. 1997

¹⁷⁶ Rügemer, Werner: Privatisierung in Deutschland. Münster 2006

¹⁷⁷ aus Positionspapier des GdW, in: Guratsch, Dankwart: Wohnungsverkauf kommt Städte noch teuer zu stehen. Die Welt. 24.11.2005

¹⁷⁸ Prinz El Hassan Bin Talal, Präsident des Club of Rome: Geleitwort zu Grenzen der Privatisierung. in: von Weizäcker, Ernst-Ulrich; Young, Oran R.; Finger, M. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006

- Glaube an bessere Lösungen der privatwirtschaftlichen Akteure, die die Aufgaben (u.a. Wohnraumbewirtschaftung) effizienter lösen.
- großer (globaler) Kapitalfluss auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten
- hoch spekulative Kapitalmarktstrukturen („Investoren“), welche mit sehr geringen Eigenkapitalquoten (< 15%) Unternehmen erwerben können
- niedriges Zinsniveau

Auslöser und Katalysator für den Verkauf öffentlicher Unternehmen, neben den Wohnungsgesellschaften beispielsweise Anbieter und Bereitsteller der kommunalen Infrastruktur (ÖPNW, Stadtwerke, Abfallbeseitigung), ist die vielerorts defizitäre öffentliche Haushaltssituation, die viele Kommunen, wie auch manche Länder oder den Bund, veranlasst, ihre Anteile an den öffentlichen Unternehmen zu veräußern, um mit dem Erlös den Schuldenberg zu dezimieren oder vollkommen abzubauen. Mit dem Verkauf der Unternehmen wird allerdings nicht die Ursache für die strukturell schlechte Haushaltssituation behoben, sondern zumeist Tafelsilber verscherbelt. Die Ursachen der für die haushaltspolitische Situation in vielen Städten liegen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite begründet.

Gerade die kommunalen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen leisten einen erheblichen Beitrag zur Stadtentwicklungspolitik und sind als Partner der öffentlichen Administration mehr als baulich gebundenes öffentliches Vermögen. Durch langfristige, an Bestandsbewirtschaftung und Stadttrendite orientierte Geschäftsmodelle der öffentlichen Wohnungsunternehmen stehen sie den zumeist auf Cash-flow und eine kurzfristige maximale Rendite ausgerichteten Privatunternehmen gegenüber. Während erstere die Unternehmensgewinne in den Bestand re-investieren und intensiv auf die lokale bzw. regionale Situation reagieren (siehe Fallstudien) treiben letztere die Kapitalisierung des Gesellschaftskapitals voran.

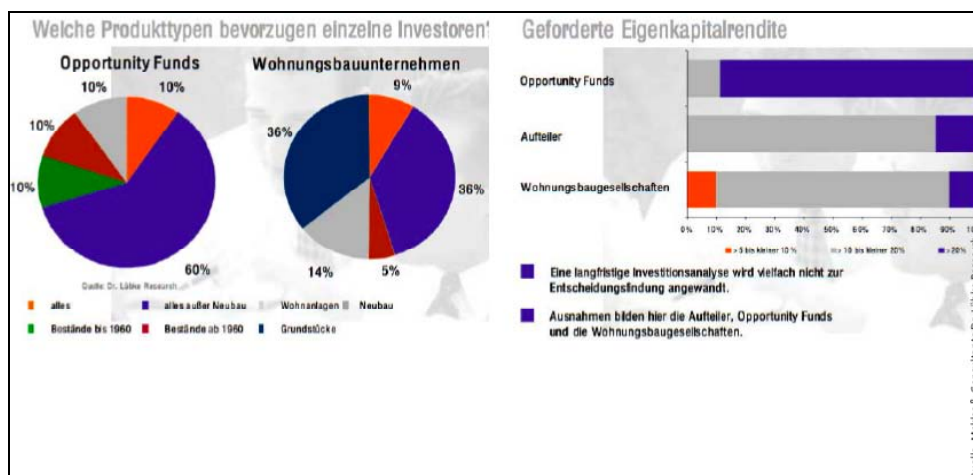


Abb. 12.2: Produktpräferenzen der Investoren und geforderte Eigenkapitalrenditen

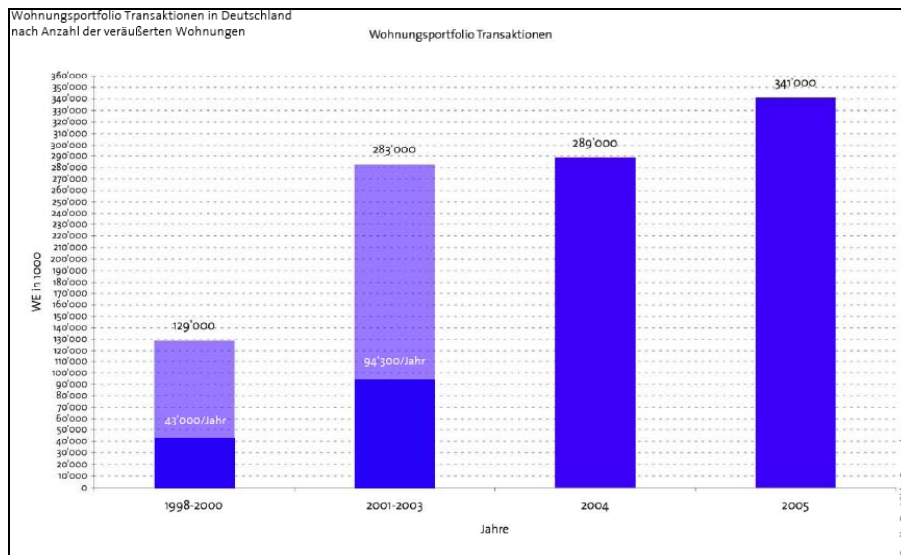


Abb. 12.3: Transaktionen von Wohnungsportfolios in Deutschland

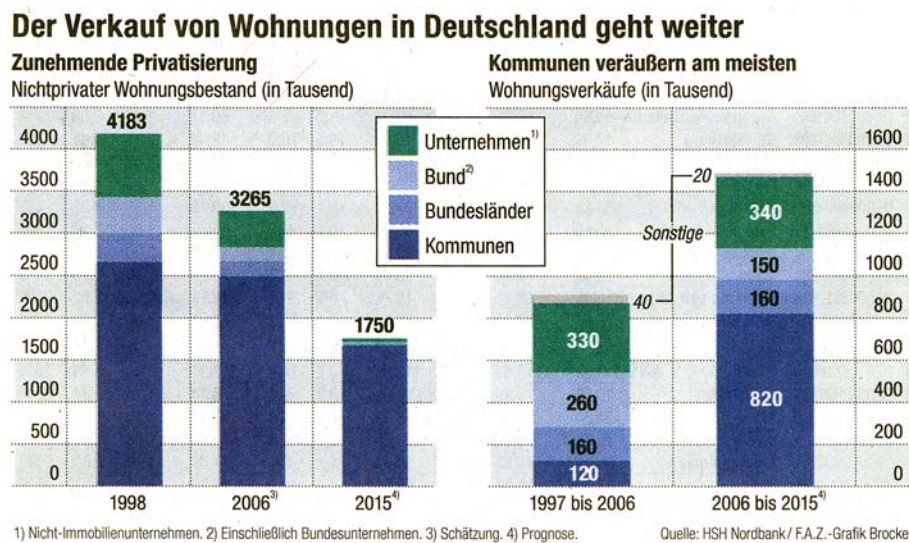


Abb. 12.4: Wohnungsverkäufe in Deutschland, Szenario^{179 180}

Die Privatisierung der Bestände, d.h. der Verkauf an individuelle Nutzer wird im Allgemeinen als Maßnahme der individuellen Altersvorsorge thematisiert. Die Deregulierung wird als Maßnahme zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung (Bewirtschaftung) der Wohnbaubestände begründet. Ob diese Ziele langfristig erreicht und gesichert werden können, hängt im Wesentlichen von den Rahmenbedingungen (d.h. von institutionellen Regimen) ab. Bisherige Versuche haben gezeigt, dass die gleichzeitige Privatisierung und Deregulierung zu einer langfristig ungünstigen Bewirtschaftungssituation führen, in der unerfahrene, individuelle Eigentümer zu teuer erworbene Wohnungen kaum autonom bewirtschaften können.^{181, 182}

¹⁷⁹ Meikle, James L.; Connaughton, John N.: How long should building last? Some implications of the age and probable life of housing in England. London 1994

¹⁸⁰ Allen, Stephen; Hinks, John: Note – How long should building last? Some implications of the age and probable life of housing in England. London 1996

^{181/181} „Privatisierung soll die ökonomische Effizienz erhöhen und hat das auch sichtbar geschafft. Aber Effizienz führt noch nicht zu Verteilungsgerechtigkeit. Letzteres ist Aufgabe des demokratischen Staates.“ (Prinz El Hassan Bin Talal, Präsident des Club

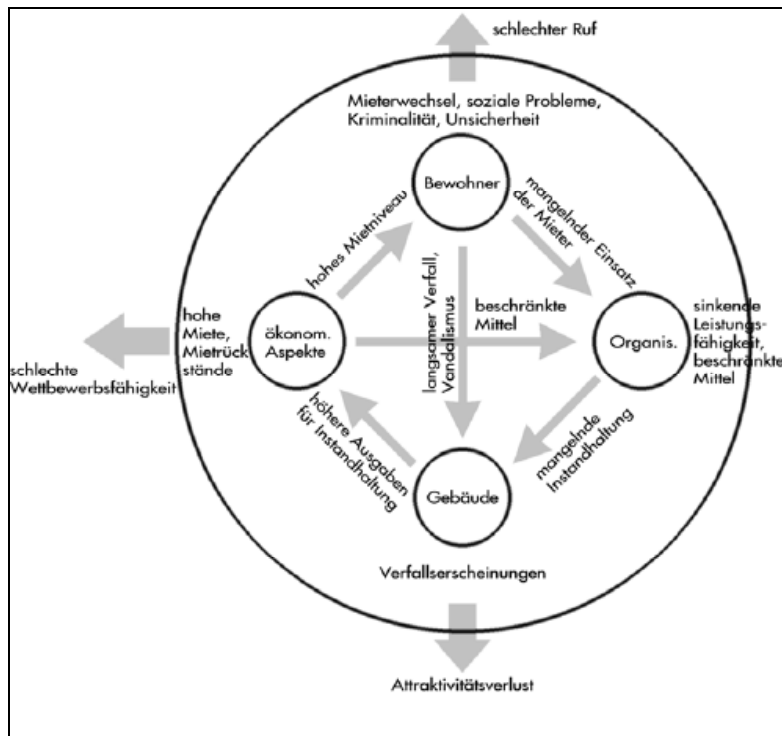


Abb. 12.5: Zusammenhänge zwischen physischem Zustand von Beständen und sozialem Kapital¹⁸³

12.8 Szenario 1: Alterssicherung

Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind mit der Entwicklung der Wohnbaubestände in vielfacher Art verknüpft. Es wird u.a. gefordert die Altersvorsorge über individuellen oder kollektiven (Pensionskassen) Immobilienbesitz zu sichern. Damit besteht eine direkte Abhängigkeit zwischen Ertrag des Bestandes (= Renten) und Sicherung des Wertes des Bestandes (= langfristige Sicherung der Renten).

of Rome. Geleitwort zu: von Weizäcker, Ernst-Ulrich; Young, Oran R.; Finger, M. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006.)

¹⁸² „Was dagegen immer misslinge, sei eine Kombination von Privatisierung und Deregulierung. Nur wo der Staat (öffentlich-rechtliche Instanz/Gebietskörperschaft) vorher vertraglich eindeutig die Interessen der Öffentlichkeit festgeschrieben habe, seien Privatisierungen gelungen. [...] Mit anderen Worten: Privatisierung und Deregulierung ergänzen sich nicht, sie widersprechen einander. Privatisierung verlangt neue Regulierung.“ (aus: Die ZEIT Nr. 50. Seite 35. Hamburg 07.12.06: Buchrezension von Erhard Eppler: von Weizäcker, Ernst-Ulrich; Young, Oran R.; Finger, M. (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart 2006.)

¹⁸³ Andersen, Hans Skifter: Self-perpetuating Process of Deprivation and Decay in 500 Danish Social Housing Estates : Paper for ENHR Conference at Balaton, Hungary, 1999

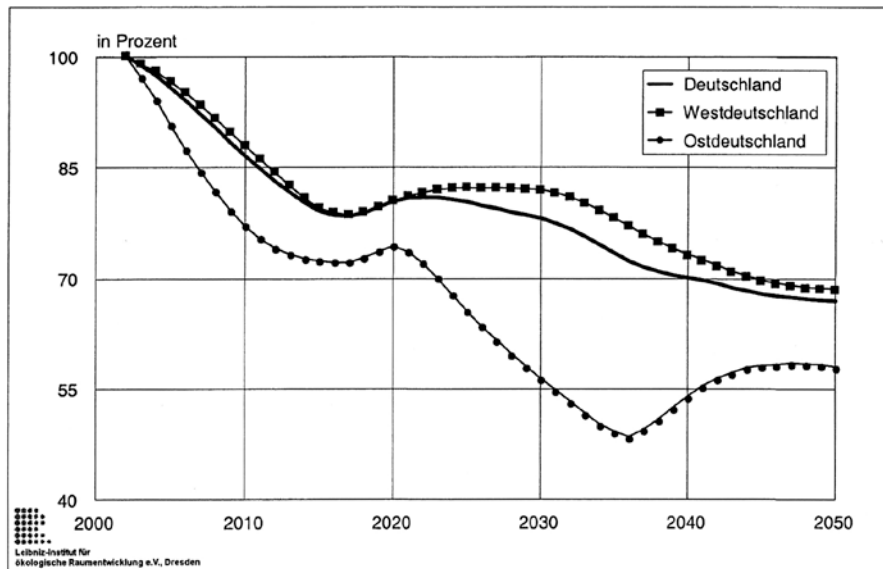


Abb. 2.2.3.1 Demographisches Potenzial Eigentumsbildung (30- bis 45-Jährige) in Ost- und Westdeutschland (jeweils ohne Berlin), Jahr 2002=100 %
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2003 - 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5, Eigene Darstellung)

Abb. 12.6: Das Potenzial der Eigentumsbildung wird in den kommenden Jahren durch die demografische Verschiebung massiv zurückgehen.¹⁸⁴

12.9 Szenario 2: Stadtentwicklung, Obsoleszenz, demographische Entwicklung (Schrumpfung)

Zukünftige Bautätigkeiten werden durch Erneuerung, Anpassung und Ausgleich zwischen (immer mehr) schrumpfenden und (wenigen) sich stark entwickelnden Gebieten gekennzeichnet sein. Dieser Prozess verursacht soziale Kosten auf allen Ebenen, man denke nur an das Problem der Infrastrukturrentabilität in schrumpfenden Gebieten. Die Bewirtschaftung von Beständen muss in Zusammenhang mit stadt- und regionalplanerischen Konzepten und Prozessen gesehen werden. Auch hier könnte ein institutioneller Regimeansatz über den Ressourcenbegriff eine Integration von Gebäude – Stadt – Landschaft ermöglichen.

¹⁸⁴Iwanow, Irene (Hrsg.) : Struktureller Wandel der Wohnungsnachfrage in schrumpfenden Städten und Regionen. Analyse und Prognose von Wohnpräferenzen, Neubaupotenzialen und Wohnungsleerständen. Berlin: LIT, 2008, S.5-40

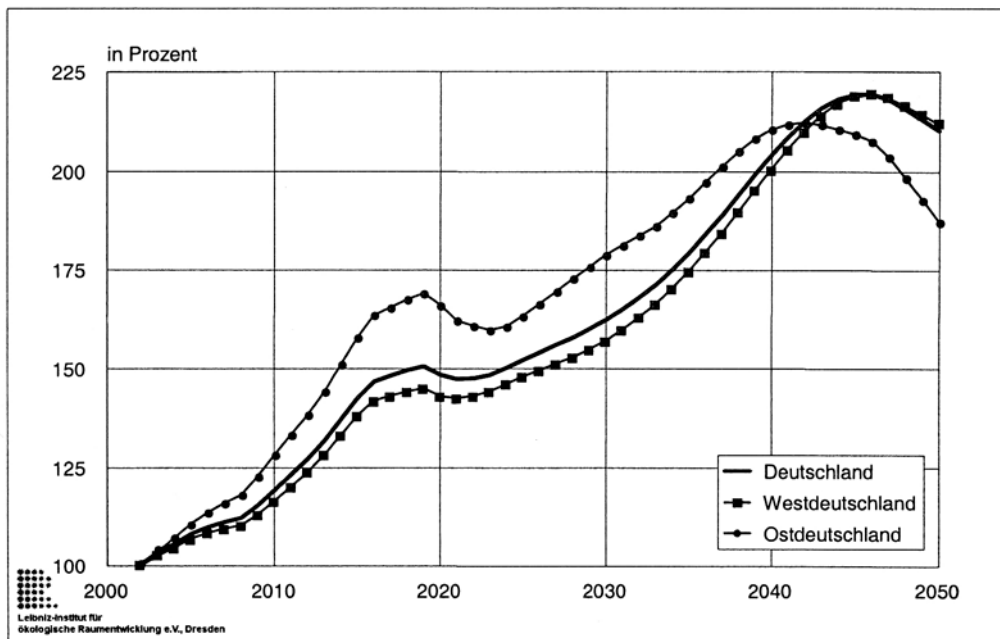


Abb. 2.2.4.1: Demographisches Potenzial altersgerechtes Wohnen (75-Jährige und Ältere) in Ost- und Westdeutschland (jeweils ohne Berlin), Jahr 2002=100 %
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2003 - 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5, Eigene Darstellung)

Abb. 12.7: Entwicklung des Bedarfs nach Altersgerechtem Wohnen

12.10 Szenario 3: Klimawandel

Obwohl die genauen Auswirkungen der Klimaänderungen nicht bekannt sind, muss über notwendige Maßnahmen nachgedacht, Strategien und die Anpassung des institutionellen Rahmens müssen geplant werden. Die Energieproblematik wird sich verschärfen und einschneidende Änderungen der Betriebs- und Erneuerungsmaßnahmen bewirken. Weitere Klimaänderungen werden zu notwendigen Anpassungen an erhöhte Temperatur (Sommerfall, Gefahr für ältere Menschen) mehr Regen und Stürme (erhöhte Abnutzung von Gebäuden und Außenanlagen) führen, sowie zu grundsätzlich größeren sozialen Risiken, für die entsprechende vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden müssen. Alle diese Änderungen bewirken höhere Kosten und stellen neue Anforderungen an die soziale und administrative Kompetenz (Human- und Sozialkapital) von der Wohnungswirtschaft.

Prozess	Auswirkungen durch Klimawechsel		Indirekte Auswirkungen		
	Direkte Auswirkungen		Durch Regulierungen	Durch Kunden	Durch Finanzielle Institutionen
	Extreme Ereignisse (Sturm, Flut, Überschwemmung)	Langsamer Wechsel (Trockenheit, Wind, Temperatur)			
Land kaufen			Strikte Zonierungspolitik (in Risikogebieten)	Zögern Kunden zu kaufen in Risikogebieten	Keine Möglichkeit Versicherung führt zu Wertverlust
Gebäude planen		Unstabiler Baugrund (Wasser)	Höhere Anforderung (gegen Wind, Regen)	Neue Kundenwünsche (Klimaanlagen)	Risikoabschätzung obligat. durch Investor
Gebäude bauen	Unsicherheit Bauprozess	Kürzere Bauzeiten, Bauverfahren			
Gebäude verkaufen				Wertverlust in Risikogebieten	Risikoabschätzung obligat. durch Investor
Gebäude unterhalten	Schäden unter Garantie	Höhere Unterhaltskosten	Neue Regulierungen für Garantie/Unterhalt		Höhere Versicherungsprämien
	Schäden im Betrieb	Höhere Energiekosten	Steigender Energiebedarf		

(Quelle : Hertin, Berkhout, Gann, Barlow)

Abb. 12.8: Auswirkungen des Klimawandels auf die Immobilienwirtschaft¹⁸⁵

¹⁸⁵ Hertin, J. u.a.: Climate Change and the UK House Building Sector: Perceptions, Impacts and Adaptive Capacity. Build Res Inf, Nr. 31, 2003, S. 278–290.

Fazit

Die vorliegende Untersuchung ist zweifellos erst der Beginn vertiefter Auseinandersetzungen mit den institutionellen Regimen der Bewirtschaftung Wohnbaubeständen in einer nachhaltigen Perspektive. Die Analyse der verschiedenen Güter und Dienstleistungen eines Bestandes und die Art der Allokation dieser Güter und Dienstleistungen an die verschiedenen Akteure zeigt, dass es keine einfachen Optima gibt und dass sich nur Pareto-optimale Lösungen finden lassen. Die langfristige Berücksichtigung der Erhaltung der verschiedenen Kapitalwerte (eine andere Darstellung der komplexen Ressourcen) kann nur über die Erstellung von Szenarien geschehen bei denen sowohl die institutionellen Zusammenhänge, als auch die ökonomisch - stofflichen Flüsse berücksichtigt werden.

In dieser Perspektive sind die Kopplung von Altersfürsorge und Wohnungseigentum über spezifische Formen wie Genossenschaften und Fürsorgestiftungen von großem Interesse. Die optimale Aufteilung der Erträge der Ressource zwischen Rente (Ertrag) Instandhaltung (Kosten) und Miete Erhaltung des ökonomischen, sozialen, kulturellen Kapitalwertes eines Bestandes muss in einer langfristigen (intergenerationellen) Perspektive realisiert werden. Die heute zum Teil noch praktizierte Veräußerung der traditionellen, gut bewirtschafteten, kommunalen Wohnbaubestände an Investitionsfonds deren einziges Ziel eine maximale kurzfristig erreichbare Eigentalkapitalrendite von mehr als 20 % ist sozusagen das genaue Gegenteil einer nachhaltigen Politik. Es kommt einer kurzfristigen, privaten Abschöpfung der gesellschaftlich erarbeiteten Werte gleich, wobei den Kommunen und ihren Bewohnern nicht nur ökonomische Werte verloren gehen, es kommt zu einem Gesamtverlust von natürlichem, sozialem und kulturellem Kapital.

13 Literaturverzeichnis

13.1 Quellen (Historische Entwicklung und Einordnung)

Die Fachliteratur zur Wohnungs- und Immobilienwirtschaft gibt in zahlreichen Publikationen einen detaillierten und umfassenden Überblick über die Geschichte und Entwicklung der Wohnungspolitik, der freien und gemeinnützigen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, des Wohnungs- und Immobilienmarktes sowie der Wohnungsbaufinanzierung. Die für diese Zusammenstellung herangezogene Literatur:

Conradi, Peter; Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland, Hamburg 1994.

Eekhoff, Johann: Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen 1987.

Eekhoff, Johann: Wohnungspolitik, Tübingen 2002.

Engelhardt, Werner Wilhelm/Thiemeyer, Theo (Hg.): Gesellschaft, Wirtschaft, Wohnungswirtschaft. Festschrift für Helmut Jenkis, Berlin 1987.

Expertenkommission Wohnungspolitik im Auftrag der Bundesregierung (Hg.): Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Tübingen 1995.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.: Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2005/2006. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin 2005.

GdW: Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2006/2007. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin 2006.

Gondring, Hanspeter (Hg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis, München 2004.

Hämmerlein, Hans: Die unternehmerische Wohnungswirtschaft, Baden-Baden 1980.

Heuer, Jürgen: Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Frankfurt 1985.

IWU Institut Wohnen und Umwelt (Hg.): Wohnungspolitik am Ende, Opladen 1981.

Jenkis, Helmut (Hg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, München/Wien 1996.

Jenkis, Helmut: Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, München/Wien 2004.

Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, München/Wien 2004.

Kühne-Büning, Lidwina/Nordalm, Volker/Steveling, Liselotte (Hg.): Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Frankfurt 2005.

Murfeld, Egon (Hg.): Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft, Hamburg 1997.

Peters, Karl-Heinz: Wohnungspolitik am Scheideweg, Berlin 1984.

Rudolph-Cleff, Annette/Wollmann, Hellmuth (Hg.): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel/Boston/Berlin 1996.

13.2 Quellen (Rechtsformen)

13.2.1.1 Literatur

Mann, Thomas: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. Tübingen 2002.

Stefan/Wöhrle, Armin (Hg.): Rechts- und Unternehmensformen, Baden-Baden 2003.

Faber, Markus/Schick/Burgi, Martin (Hg.): Der kommunale Anschluss- und Benutzungszwang, Baden-Baden 2005.

Albach, Horst; Witte, Eberhard: Privatisierung von öffentlichen Unternehmen, Wiesbaden 2002.

Gass, Andreas/Schmidt-Assmann, Eberhard/Schoch, Friedrich (Hg.): Die Umwandlung gemeindlicher Unternehmen. Entscheidungsgründe für die Wahl einer Rechtsform und Möglichkeiten des Rechtsformwechsels, Stuttgart 2003.

13.2.1.2 Interviews

Stadtwerke Karlsruhe (27.09.06)

Amt für Abfallwirtschaft Karlsruhe (09.10.06)

Tiefbauamt Karlsruhe (17.10.06)

Tiefbauamt Freiburg (31.10.06)

Eigenbetrieb Stadtentwässerung Freiburg (31.10.06)

13.2.1.3 Internetquellen

<http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=50> (27.11.2006)

<http://www.vdn-berlin.de>, Verband der Netzbetreiber (05.12.2005)

13.3 Quellen (Der analytische Rahmen)

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. 2001: Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action. Basel ; Genf : Helbing & Lichtenhahn, Collection Oekologie & Gesellschaft Bd. 19.

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. 2003 : Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt. Basel ; Genf [etc.] : Helbing & Lichtenhahn, Collection Oekologie & Gesellschaft Bd. 17

Nahrath, S. 2003 : La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Lausanne : IDHEAP-Universität de Lausanne, Thèse de doctorat

Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F. 2008. Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis, Ecological Economics, doi:10.1016/j.ecolecon.2008.06.013

Gerber, J.-D. 2006. Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins. Écologie & Société. Zürich : Rüegger Verlag.

Savary, J. 2008. Politiques publiques et mobilité urbaine : analyse de processus conflictuels dans quatre villes suisses. Zürich : Rüegger Verlag

Knoepfel, P. und Gerber, J.-D. 2008. Institutionelle Landschaftsregime – Lösungsansatz für Landschaftskonflikte / Institutional Landscape Regimes – An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts. Zürich : Vdf Hochschulverlag.

13.4 Literaturnachweise

Albach, Horst/Witte, Eberhard: Privatisierung von öffentlichen Unternehmen, Wiesbaden 2002.

Albrecht, Gerhard (Hg.) et al.: Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930.

Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2003, 5., aktual. Aufl.

Andersen, Hans Skifter (Hg.): Residents' Understanding of deprived Urban. Paper for ENHR Conference in Cambridge, UK, Cambridge 2004.

Andersen, Hans Skifter (Hg.): Self-perpetuating Process of Deprivation and Decay in 500 Danish Social Housing Estates. Paper for ENHR Conference at Balaton, Hungary, Balaton 1999.

Bach, Hansjörg et al.: Immobilienmarkt und Immobilienmanagement. Entscheidungsgrundlagen für die Immobilienwirtschaft, München 2005. 1.Aufl.

Balzert, Helmut: Lehrbuch der Software-Technik. Software Entwicklung, Heidelberg 1996.

Bergner, Anke (Hg.) et al.: Nachhaltige Wohnungswirtschaft. Werkstattbericht Nr. 77, Berlin 2006.

Beuthien, Volker: Wohnungsgenossenschaften zwischen Tradition und Zukunft. Rechtsfragen der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft nach Wegfall des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, Göttingen 1992.

Birkner, Michael/Bornemann, Lutz-Dieter: Die Buchhaltung in der Wohnungswirtschaft, Hamburg 2003, 4.Aufl.

Brauer, Kerry-U. (Hg.): Grundlagen der Immobilienwirtschaft, Wiesbaden 2001, 3.Aufl.

Brecht, Julius/Klabunde, Erich (Hg.): Wohnungswirtschaft in unserer Zeit, Hamburg 1950.

Büchi, Pierre-Alain (Hg.) et al.: Nachhaltiges Risiko-Management für Pensionskassen. Ein Leitfaden für Stiftungsräte, Zürich 2005.

Böhme, Werner: Darstellung und Entwicklung des Subventionsverfahrens in der Wohnungswirtschaft. Kritik und Möglichkeiten der Umwandlung in ein einheitliches Subventionssystem, Münster 1960.

Conradi, Peter/Zöpel, Christoph: Wohnen in Deutschland. Not im Luxus, Hamburg 1994, 1.Aufl.

Cox, Karl-Heinz (Hg.): Nordstern wird THS. Strukturwandel, gebaut, im Revier, Essen 2004, 1.Aufl.

Danner, Andel: Quersubventionierung öffentlicher Unternehmen zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge, Baden-Baden 2006.

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit: Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. Abschlussbericht der Enquete-Kommission des 13.Deutschen Bundestages, Bonn 1998.

Drummer, Heike/Zwilling, Jutta (Hg.): Nassauische Heimstätte 75. Wir geben Ihnen Raum, Frankfurt am Main 1997.

Duvigneau, Hans Jörg (Hg.): Wohnhäuser und Wohnviertel in Berlin. GSW 1924-1999, Berlin 1999.

Duvigneau, Hans Jörg: Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen. Losebl.-Ausg. 2001.

Eberstadt, Rudolf: Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage, Jena 1920, 4.Aufl.

Eekhoff, Johann: Wohnungs- und Bodenmarkt, Tübingen 1987.

Eekhoff, Johann: Wohnungspolitik, Tübingen 2002, 2.Aufl.

Elsner, Helmut: Die Konzentration in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation an der Wirtschaftshochschule Mannheim, Mannheim 1964.

Engelhardt, Werner/Thiemeyer, Theo (Hg.): Schriften zum Genossenschaftswesen und zur öffentlichen Wirtschaft. Gesellschaft, Wirtschaft, Wohnungswirtschaft, Bd. 3. Festschrift für Helmut Jenkis, Berlin 1987.

Sinn, Hans-Werner et al.: Wohnungspolitik auf dem Prüfstand, Tübingen 1995.

Faber, Markus/Burgi, Martin (Hg.): Der kommunale Anschluss- und Benutzungszwang, Baden-Baden 2005, 1.Aufl.

Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie- und Siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e.V. (Hg.): Trinkwasserversorgung zwischen Daseinsvorsorge, Dienstleistung und Wettbewerb, Stuttgart 2004.

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik (Hg.): Zukunftsverträgliche Bau- und Wohnungswirtschaft. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. November in Bonn. In: Wirtschaftspolitische Diskurse, Bonn 1997.

Franz, Thorsten: Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, Tübingen 2005.

Frick, Siegfried/Gaßner, Robert (Hg.): Öko-effiziente Dienstleistungen als strategischer Wettbewerbsfaktor zur Entwicklung einer nachhaltigen Wirtschaft. In: Werkstattbericht Nr. 36, Berlin 1999.

Führer, Karl Christian et al.: Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. In: VSWG Beihefte Nr.119. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914-1960, Stuttgart 1995.

Gaß, Andreas et al.: Die Umwandlung gemeindlicher Unternehmen. Entscheidungsgründe für die Wahl einer Rechtsform und Möglichkeiten des Rechtsformwechsels, Stuttgart 2003.

GDW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hg.): Überforderte Nachbarschaften und die Zukunft der Stadt. GdW-Kongress mit Bundespräsident Herzog. 6. Mai 1999. Eine Dokumentation, Hamburg 1999, 1.Aufl.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hg.): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2005/2006, Hamburg 2006.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hg.): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2006/2007, Hamburg 2007.

Gondring, Hanspeter (Hg.): Immobilienwirtschaft. Handbuch für Studium und Praxis, München 2004.

Grunwald, Armin/Coenen, R. (Hg.): Forschungswerkstatt Nachhaltigkeit. Wege zur Diagnose und Therapie von Nachhaltigkeitsdefiziten, Berlin 2001.

Harlander, Tilman/Fehl, Gerhard (Hg.): Hitlers Sozialer Wohnungsbau. Wohnungspolitik, Baugestaltung und Siedlungsgestaltung, Hamburg 1986.

Hecht, Michael: Subventionsformen in der Wohnungswirtschaft, München 1978.

Heuer, Jürgen: Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Frankfurt am Main 1985, 2.Aufl.

Hämmerlein, Hans: Die unternehmerische Wohnungswirtschaft. Ein verwalteter Wirtschaftszweig, Baden-Baden 1988, 1.Aufl.

Häußermann, Hartmut et al.: Stadtsoziologie, Frankfurt am Main, 2004.

Institut Wohnen und Umwelt (Hg.): Wohnungspolitik am Ende. Analysen und Perspektiven, Opladen 1981.

Jenkis, Helmut: Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Eine wirtschaftliche und sozialgeschichtliche Darstellung, Bonn 1973.

Jenkis, Helmut: Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik in beiden deutschen Staaten. Versuch eines Vergleichs, Hamburg 1976, 2.Aufl.

Jenkis, Helmut (Hg.): Kommentar zum Wohngemeinnützigkeitgesetz. Mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung, Hamburg 1988, 1.Aufl.

Jenkis, Helmut (Hg.)/Dietrich, Hartmut (Mitarb.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, München et al. 1996, 3., überarb. Aufl.

Jenkis, Helmut: Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen. Eine kommentierte Dokumentation zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes, Baden-Baden 2000.

Jenkis, Helmut: Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, München 2004.

Jenkis, Helmut/Eilenberger, Guido (Hg.): Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung. Oldenbourg Verlag, München 1995.

Jenkis, Helmut (Hg.): Ursprung und Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Eine wirtschaftliche und sozialgeschichtliche Darstellung. In: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., Bd. 24., Hamburg 1973

Jörissen, Juliane et al.: Zukunftsfähiges Wohnen und Bauen. Herausforderungen, Defizite, Strategien, Berlin 2005.

Kelle, Martin (Hg.) et al.: Wohnungspolitik für morgen. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Bd. 35, Münster 1999, 3.Aufl.

Kippes, Stephan/Sailer, Erwin (Hg.): Immobilienmanagement. Handbuch für professionelle Immobilienbetreuung und Vermögensverwaltung, Stuttgart et al. 2005.

Knoepfler, Peter (Hg.) et al.: Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen. Boden, Wasser und Wald im Vergleich. Régimes institutionnels des ressources naturelles/Idheap, Basel 2001.

Kobler, Markus: Der Staat und die Eigentumsrechte. Institutionelle Qualität und wirtschaftliche Entwicklung, Tübingen 2000.

Kofner, Stefan: Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, München 2004.

Kohler, Niklaus: Industriell gefertigte Bauwerke als Langzeitprodukte. In: Haller Denkschrift, Karlsruhe 2004.

Kohler, Niklaus: A European Perspective on the Perace Report. Policy and Research. In: Building Research and Information, Nr. 34, S. 287-294, 2006.

Krings-Heckeheimer, Marie-Therese/Pfeiffer, Ulrich (Hg.): Überforderte Nachbarschaften. Teil A. Grundlagen, Folgerungen und Empfehlungen. Teil B. Hintergründe. Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen, Bonn 1998.

Kühne-Büning (Hg.) et al.: Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Frankfurt am Main 2005, 4.Aufl.

König, Petra/Mändle, Markus: Wohnungsgenossenschaften zwischen Markt und Staat. Hohenheim 1996.

Landesanstalt für Umweltschutz (Hrsg.)/Schmidt, Mario (Mitarb.)/Oelsner, Gerd (Mitarb.): Lokale Agenda 21. Ein Leitfaden.

Leidner, Rüdiger: Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft - Gegensatz oder Ergänzung, Frankfurt am Main 1981.

Mann, Thomas: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft, Tübingen 2002.

Meassen, Hubert: Und dann kommst Du nach Hause. Geschichte(n) vom Wohnen im Revier. 75 Jahre THS, 1995.

Meier, Georg: Der Mietwohnungsbau im Ländervergleich Schweiz/Deutschland, Dietikon 1995.

Michels, Winfried/van Sutum, Ulrich (Hg.): 9.Münsteraner wohnungswirtschaftliche Gespräche. Bd.9: Wohnungs- und Immobilienmärkte morgen, Münster 1998.

Michels, Winfried/van Sutum, Ulrich (Hg.): Bestandsorientierung der sozialen Wohnungspolitik. Dokumentation. 10.Münsteraner Wohnungswirtschaftliche Gespräche. Bd.10, Münster 2000.

Michels, Michels/Thoss, Rainer (Hg.): 4.Münsteraner Wohnungswirtschaftliche Gespräche. Band 4: Wohnungspolitik in Deutschland, Alte Rezepte oder neue Akzente? Münster 1994.

Michels, Winfried/van Sutum, Ulrich (Hg.): 8.Münsteraner wohnungswirtschaftliche Gespräche. Bd.8: Wohnungspolitik bei leeren öffentlichen Kassen, Münster 1997.

Michels, Winfried/van Sutum, Ulrich (Hg.): 11.Münsteraner wohnungswirtschaftliche Gespräche. Bd.11: Neue Rollenverteilung in der Wohnungspolitik, Münster 2000.

Michels, Winfried/Naarmann, Lydia . In: Jarass, Ernst/Hoppe/van Sutum (Hg.): Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Bd.34: Rentabilität bei Wohnungsbestandsmaßnahmen, Münster 1999.

Michels, Winfried/van Sutum, Ulrich (Hg.): Wohneigentum und Altersvorsorge. Dokumentation. Bd.14, Münster 2004.

Ministerium für Städtebau und Referat für Presse- und Öffent. (Hg.): Stadtbau West. Intelligentes Schrumpfen. Tagung am 27. November 2003, Düsseldorf/Neuss 2004.

Murfeld, Egon (Hg.): Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Grundstücks- und Wohnungswirtschaft, Hamburg 1997, 2. Aufl.

Niethammer, Lutz (Hg.): Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979.

North, Douglass C.: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992.

Peters, Karl-Heinz: Wohnungspolitik am Scheideweg. Wohnungswesen, Wohnungswirtschaft, Wohnungspolitik, Berlin 1984.

Rietdorf, Werner (Hg.): Auslaufmodell europäische Stadt? Neue Herausforderungen und Fragestellungen am Beginn des 21.Jahrhunderts, Berlin 2001.

Rodriguez-Lores, Juan: Sozialer Wohnungsbau in Europa. Die Ursprünge bis 1918. Ideen, Programme, Gesetze, Basel 1994.

Roycroft Sommer, Maureen: Bodenreform im Kaiserreich und in der Weimarer Republik. In: Wohnungspolitik und Städtebau 1900-1930, hgg. von Wolfgang Hofmann/Gerd Kuhn, Berlin 1993.

Rudolph-Cleff, Annette/Wollmann, Hellmuth (Hg.): Wohnungspolitik und Stadtentwicklung. Ein deutsch-französischer Vergleich. Basel 1996, 1. Aufl.

Rügener, Werner: Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz. Münster, 3. Aufl.

Schader-Stiftung/Duvigneau, Hans Jörg (Hg.): Die neue Rolle der Wohnungsunternehmen, 2001.

Scharp, Michael (Hg.) et al.: Nachhaltigkeit des Bauens und Wohnens. Perspektiven und Handlungsfelder für die Wohnungswirtschaft mit einem Vorwort von Lutz Freitag. Band Zuk, Teilband, Baden-Baden 2002, 1. Aufl.

Scharp, Michael (Hg.) et al.: Nachhaltige Dienstleistungen der Wohnungswirtschaft. Arbeitsbericht Nr. 9/2004, Berlin 2004.

Scharp, Michael (Hg.) et al.: Nachhaltigkeit des Bauens und Wohnens. Handlungsfelder und Perspektiven für die Wohnungswirtschaft. Kurzfassung. Berlin 2002.

Scharp, Michael (Hg.) et al.: Benchmarking für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Entwicklung einer alanced Scorecard, Berlin 2002.

Schick, Stefan/Wöhrle, Armin (Hg.): Rechts- und Unternehmensformen, Baden-Baden 2003, 1. Aufl.

Schnellmann, Kathrin/Moeschlin, Ivo/Anders, Sonja: Genossenschaftsstrategie. In: Tec 21/2005, S. 11-14.

Schulte, Karl-Werner (Hg.): Immobilienökonomie. Bd. 1: Betriebswirtschaftliche Grundlagen, München 2000, 2. Aufl.

Schulte, Karl-Werner (Hg.): Immobilienökonomie. Bd. 2: Rechtliche Grundlagen, München 2001, 1. Aufl.

Schulte, Karl-Werner (Hg.): Immobilienökonomie. Stadtplanerische Grundlagen. Bd. 3, München 2005, 1. Aufl.

Schulz, Günther (Hg.): Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungspolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957. Bd. 20, Düsseldorf 1994.

Statistisches Bundesamt (Hg.): 50 Jahre Wohnen in Deutschland, Wiesbaden 2000.

Thoss, Rainer (Hg.): 3. Münsteraner wohnungswirtschaftliche Gespräche. Bd. 3: Wohnungswirtschaft ohne Grenzen. Der deutsche Wohnungs- und Kapitalmarkt in den 90er Jahren, Münster 1991.

Ths Treuhandstelle für Bergman (Hg.): Treuhandstelle für Bergmannswohnstätten. 1920-1970, Essen 1970.

Verhülsdonk, Dominik (Hg.) et al.: Strategien der Wohnungspolitik. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Bd. 36, Münster 2000.

Von Weizsäcker, Ernst Ulrich (Hg.) et al.: Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Stuttgart 2006.

Wölling, Angelika/Aschoff, Christoff/Müller-Bader, Peter (Hg.): Betriebswirtschaftliche Forschungsbeiträge. Bd. 24: Zur Frage von Ziel- und Situationsadäquanz wohnungspolitischer Instrumente der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987.