

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 27

Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern

Von

Holger Plesse



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-49895-6>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-06-09 07:56:19
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

HOLGER PLESSE

Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 27

Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Ziele und Umsetzungsmöglichkeiten
von Wohnungsverkäufen an Mieter unter den Rahmen-
bedingungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes

Von

Holger Plesse



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Plesse, Holger:

Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern : wirtschaftspolitische Ziele und Umsetzungsmöglichkeiten von Wohnungsverkäufen an Mieter unter den Rahmenbedingungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes / von Holger Plesse.

– Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung ; Bd. 27)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-09895-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6682

ISBN 3-428-09895-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Vorwort

Die zündende Idee zur vorliegenden Untersuchung entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Eduard Pestel Institut für Systemforschung in Hannover, wo ich an der Erarbeitung verschiedener regionaler und überregionaler Wohnungsmarktuntersuchungen im gesamten Bundesgebiet beteiligt war.

Diese Arbeit, die ich zwischen Dezember 1995 und November 1998 verfaßt habe, wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover im Dezember 1998 als Dissertation angenommen. Neben meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Lothar Hübl haben Frau Prof. Dr. Ursula Hansen und Herr Prof. Dr. Udo Müller ganz wesentlich am Promotionsverfahren mitgewirkt. Die mündliche Prüfung fand am 8. Februar 1999 statt.

Mein ganz besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Lothar Hübl, der mit seiner konstruktiven, stets hilfsbereiten sowie wohlwollend-kritischen Begleitung meiner Dissertation wesentlich zum Gelingen des Vorhabens beigetragen hat.

Hannover, im Juni 1999

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

A. Problemstellung und Grundlagen der Untersuchung	1
I. Grundsätzliche Problemstellung	1
II. Ziel und Aufbau der Untersuchung	3
 B. Grundsätzliche Ausgangsüberlegungen zu Wohnungsprivatisierungen im Transformationsprozeß	6
I. Elemente des Transformationsprozesses von einer Wohnungsplanwirtschaft zu einer Wohnungsmarktwirtschaft	6
II. Privatisierungsformen	12
III. Privatisierungsziele	16
1. Wirtschaftspolitische Privatisierungsziele als Begründung für Verkaufsmaßnahmen	16
a) Ordnungspolitische Oberziele	18
b) Verteilungspolitische Hauptziele	26
c) Wohnungspolitische Hauptziele	28
d) Nebenziele und Nebenwirkungen der Privatisierung	31
aa) Finanzpolitische Nebenziele	31
bb) Kommunalpolitische Nebenziele	32
cc) Konjunkturelle Nebenwirkungen	35
2. Beziehungen zwischen den angestrebten Zielen	37
3. Möglichkeiten der Zieloperationalisierung	39
 C. Wohnungswirtschaftliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen für die Privatisierung in den neuen Bundesländern	44
I. Wohnungsversorgung	45
1. Wohnungsversorgung nach 40 Jahren DDR im Jahr 1989	45
2. Wohnungsversorgung zur Gebäude- und Wohnungszählung im Herbst 1995	55
3. Mietentwicklung	60
II. Eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen	63
III. Altschuldenbelastung	68
IV. Auswirkungen öffentlicher Fördermaßnahmen auf die Privatisierungsbedingungen	71
1. Förderung der Käufer von Privatisierungswohnungen	71
2. Förderung von Investitionen in die Privatisierungsobjekte	73

D. Privatisierungsmöglichkeiten nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz	76
I. Privatisierungsaufgaben und Klärung der Altschuldenfrage durch den Erlaß des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG).....	76
II. Anerkannte Privatisierungsformen nach dem AHG 80	
1. Berücksichtigung des Mietervorrangs	80
2. Zwischenerwerbermodell.....	82
3. Genossenschaftsmodell.....	86
4. Mietergemeinschaftsmodell.....	88
5. Zulässige Ausnahmefälle: Verkauf an Dritte	89
E. Aspekte der Vorbereitung und der praktischen Durchführung von Wohnungsverkäufen direkt an die Mieter	91
I. Erforderliche Vorbereitungen vor Abwicklung des Verkaufs	91
1. Objektauswahl und -vorprüfung	91
2. Unmittelbare Vorbereitung der Verkaufsmaßnahmen	93
II. Wohnungsverkauf nach dem Verkäufer- und dem Käufermodell	94
F. Privatisierung aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive der Wohnungs- gesellschaften und der Mieter als potentielle Wohnungserwerber.....	97
I. Perspektive der Wohnungsgesellschaften.....	97
1. Grundsätzliches zur Ausgangslage der Wohnungsgesellschaften.....	97
2. Wirtschaftliche Interessenlage der Wohnungsgesellschaften in unmittel- barem Zusammenhang mit der Privatisierung nach dem AHG.....	102
3. Verschiedene Verkaufsszenarien für ein idealtypisches Wohnungs- unternehmen (Modellrechnung)	107
II. Perspektive der Mieter als potentielle Wohnungserwerber	116
1. Allgemeine Tendenzen im Hinblick auf die Bereitschaft der ost- deutschen Mieter zum Erwerb von Privatisierungswohnungen.....	117
2. Wirtschaftlichkeit der Optionen ‚Miete‘ oder ‚Kauf‘	123
3. Modellrechnung für die Finanzierung des Eigentumserwerbs durch einen Käuferhaushalt (Ehepaar mit einem Kind).....	124
G. Tatsächliche Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe und Bilanz des bisherigen Privatisierungsgeschehens	128
I. Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe	128
II. Stand der Privatisierungstätigkeit zum Jahresende 1997.....	131
H. Beurteilung der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG aus gesamt- wirtschaftlicher Sicht.....	137
I. Auswirkungen der AHG-Privatisierungen auf die angestrebten wirt- schaftspolitischen Ziele	137

1. Ordnungspolitische Perspektive	137
2. Verteilungspolitische Perspektive	140
3. Wohnungspolitische Perspektive.....	142
4. Wirkungen auf die wirtschaftspolitischen Nebenziele.....	146
a) Finanzpolitische Perspektive.....	146
b) Kommunalpolitische	149
c) Konjunkturpolitische Perspektive	151
5. Aussagen zur praktischen Relevanz und Gewichtung der einzelnen Zielerreichungsgrade	153
II. Generelle Einschätzung von Dimension und Umsetzbarkeit der Privati- sierungsaufgabe nach dem AHG.....	155
I. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen	160
I. Ergebnisse im Überblick	160
II. Perspektiven und Konsequenzen für die privatisierungspflichtigen Wohnungsunternehmen	162
III. Perspektiven und Konsequenzen für die Nachfrager von Privati- sierungswohnungen	165
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>168</i>
<i>Sachwortverzeichnis</i>	<i>178</i>

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zum Jahresende 1989 nach Baualter und Gebäudetypen.....	46
Tabelle 2:	Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Jahr 1989 nach Gebäudetypen und Eigentumsformen	49
Tabelle 3:	Entwicklung des Wohnungsbestandes in der DDR nach Eigentumsformen von 1950 bis 1989 (in v.H. des Gesamt- bestandes an Wohnungen)	51
Tabelle 4:	Allgemeine Struktur des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost) zum Stichtag der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) am 30. September 1995.....	56
Tabelle 5:	Struktur des Wohnungsbestandes in den neuen Bundes- ländern (einschließlich Berlin-Ost) nach Leerstand, Nut- zungsart, Gebäudetyp und Baualter zum Stichtag der Ge- bäude- und Wohnungszählung (GWZ) am 30. Septem- ber 1995	57
Tabelle 6:	Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nach Eigentumsformen in den Jahren 1989 und 1995 in v.H.....	58
Tabelle 7:	Grenzschuldenbelastung, ab der eine Inanspruchnahme der Altschuldenübernahme gemäß AHG zu einer wirtschaftli- chen Verbesserung führt (für erzielbare Privatisierungserlöse von 300, 500 und 700 DM/m ²)	105
Tabelle 8:	Erlösabführungsquoten gemäß AHG und Modellannahmen zu erzielbaren Verkaufserlösen, Sanierungskosten und Pri- vatisierungserlösen für den Zeitraum von 1994 bis 2003	110
Tabelle 9:	Modellszenario 1 zu den Wohnungsverkäufen, der Aufteilung der Privatisierungserlöse auf die Erlösabführung an den Erb- lastentilgungsfonds und die Wohnungsgesellschaft sowie die aus dem Liquiditätszufluß resultierende Sanierungsmöglichkeit nach der Anzahl der Wohnungen.....	111
Tabelle 10:	Modellszenario 2 zu den Wohnungsverkäufen, der Aufteilung der Privatisierungserlöse auf die Erlösabführung an den Erb- lastentilgungsfonds und die Wohnungsgesellschaft sowie die	

	aus dem Liquiditätszufluß resultierende Sanierungsmöglichkeit nach der Anzahl der Wohnungen	112
Tabelle 11:	Modellszenario 3 zu den Wohnungsverkäufen, der Aufteilung der Privatisierungserlöse auf die Erlösabführung an den Erb- lastentilgungsfonds und die Wohnungsgesellschaft sowie die aus dem Liquiditätszufluß resultierende Sanierungsmöglichkeit nach der Anzahl der Wohnungen	113
Tabelle 12:	Entwicklung der Barwerte der im Wohnungsunternehmen ver- bleibenden kumulierten Privatisierungserlöse sowie der am 01.07.1995 erhaltenen Subvention nach dem AHG	115
Tabelle 13:	Finanzielle Belastung in den ersten acht Jahren aus der modellhaften Finanzierung des Kaufs einer Privatisie- rungswohnung (85 m ²) zu einem Kaufpreis von 150.000 DM durch einen Haushalt (Ehepaar mit einem Kind)	126
Tabelle 14:	Von der Teilentlastung gemäß AHG betroffener Wohnungs- bestand und die daraus resultierende Privatisierungsverpflich- tung nach Bundesländern (Stand: November 1998)	129
Tabelle 15:	Von der Teilentlastung gemäß AHG betroffener Wohnungs- bestand und die daraus resultierende Privatisierungsverpflich- tung nach der Eigentumsform der Antragsteller (Stand: November 1998)	130
Tabelle 16:	Gesamtüberblick über den Stand der Privatisierungsmaß- nahmen nach dem AHG zum Jahresende 1997	132
Tabelle 17:	Stand der AHG-Privatisierungsmaßnahmen zum Jahresende 1997 (nach der Rechtsform der Wohnungseigentümer und nach Bundesländern)	133
Tabelle 18:	Durchgeführte Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung in den Jahren 1995 bis 1997 nach der Privatisierungsform	134
Tabelle 19:	Entwicklung der Barwerte der an den Erblastentilgungsfonds abzuführenden Privatisierungserlöse sowie der per 01.07.1995 vergebenen Subvention nach dem AHG (bezogen auf ein Woh- nungsunternehmen mit einer Veräußerungsverpflichtung von 1.500 Wohnungen)	147
Tabelle 20:	Jährliche Förderung einer Investition von 100.000 DM für Sa- nierungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen im Altbaubestand (bei einem Steuersatz von 40 Prozent) durch die Sonderab- schreibungsregel nach dem Fördergebietsgesetz bis 1998 und durch das Investitionszulagengesetz ab dem 1. Januar 1999	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Mögliche Formen und Adressaten der Wohnungsprivatisierung	15
Abbildung 2:	Wirtschaftspolitische Ziele der Wohnungsprivatisierung	18
Abbildung 3:	Privatisierungsziele und ausgewählte Ansätze zur Operationalisierung	43
Abbildung 4:	Wohnungsbestandsstruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zum Jahresende 1989	47
Abbildung 5:	Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Jahr 1989 nach Gebäudetypen und Eigentumsformen	50
Abbildung 6:	Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Bruttokaltmiete (Kaltmiete, einschließlich Betriebskosten, ohne Strom und Heizung) und der Mietbelastung (Anteil der Bruttokaltmiete am Haushalts-Nettoeinkommen) von 1990 bis 1997 für ostdeutsche Hauptmieter-Haushalte	62
Abbildung 7:	Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur Abführung von Privatisierungserlösen im Zeitablauf an den Erblastentilgungsfonds in der ursprünglichen Staffelung aus dem Jahr 1993 und in der novellierten Version aus dem Jahr 1996	79
Abbildung 8:	Ablaufschema von Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG	89
Abbildung 9:	Grenzbelastung mit Altschulden, ab der in Abhängigkeit von der Erlösabführungsquote eine Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG zu einer wirtschaftlichen Entlastung der Wohnungsunternehmen führt	104
Abbildung 10:	Entwicklung des Entlastungseffektes im Zeitablauf für ein Wohnungsunternehmen, welches nach Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG Wohnungsverkäufe vornimmt, um der Veräußerungsverpflichtung nachzukommen (bei erzielbaren Privatisierungserlösen nach der AHG-Definition von 300, 500 und 700 DM/m ²)	106
Abbildung 11:	Entwicklung der Barwerte der im Wohnungsunternehmen verbleibenden kumulierten Privatisierungserlöse in den drei beschriebenen Szenarien	115

Abbildung 12: Wohnungsverkäufe im Rahmen der AHG-Privatisierung in den Jahren von 1995 bis 1997 nach Verkaufsformen (Basis: Im GdW organisierte Wohnungsunternehmen).....	136
---	-----

Abkürzungsverzeichnis

AHG	Altschuldenhilfe-Gesetz (Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet) von 1993
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBau	Bundesbauministerium (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
EStG	Einkommensteuer-Gesetz
e. V.	eingetragener Verein
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (der Verband führte bis 1996 den Namen ‚Gesamtverband der Wohnungswirtschaft‘)
GWZ	Gebäude- und Wohnungszählung
iwd	Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
o.S.	ohne Seite
o.V.	ohne Verfasser
vhw	Deutsches Volksheimstättenwerk
WoBauG	Wohnungsbaugesetz (II. Wohnungsbaugesetz von 1956)

A. Problemstellung und Grundlagen der Untersuchung

I. Grundsätzliche Problemstellung

Seit dem 1. Juli 1990 gilt für die neuen und die alten Bundesländer eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Der wirtschaftliche Zusammenschluß des bis dahin geteilten Deutschlands wurde ad hoc an einem Termin vollzogen. Auf diese Weise sollte die soziale Marktwirtschaft nach westdeutschem Muster in den neuen Bundesländern eingeführt werden. Die staatliche Einheit folgte gemäß den Bestimmungen des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 kurz darauf am 3. Oktober 1990.

Wie für alle anderen Bereiche des Wirtschaftsgeschehens war diese Entwicklung auch für das Wohnungswesen mit einer Vielzahl von Veränderungen verbunden. So erstreckt sich heute der verfassungsmäßige Auftrag der Bundespolitik gemäß Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes auch auf die neuen Bundesländer. Danach wird der Politik die Vorgabe erteilt, einheitliche Lebensverhältnisse in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik zu schaffen. Da es sich beim Wohnen um ein nicht substituierbares Grundbedürfnis aller Menschen handelt, leitet sich für die Wohnungspolitik im Zusammenhang mit dieser Aufgabe eine besondere Bedeutung ab.

Die wesentlichen wohnungspolitischen Ziele für die Bundesrepublik sind in § 1 des II. Wohnungsbaugesetzes formuliert. Neben dem sehr allgemein vorgegebenen Ziel einer ausreichenden Wohnungsversorgung für alle Bevölkerungsschichten wird dort dem breitgestreuten Individualeigentum an Wohnungen ein besonderes Gewicht beigemessen. Der Einigungsvertrag von 1990 folgt in Artikel 22 Absatz 4 dieser Vorgabe und sieht zunächst die Übertragung der bisher volkseigenen Wohnungen in das Eigentum der Kommunen vor. Damit soll der erste Schritt erfolgen, den „Wohnungsbestand unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft“¹ zu überführen.

Für die zweite Etappe auf dem Weg in die soziale Wohnungsmarktwirtschaft ist die Privatisierung bereits ausdrücklich im Einigungsvertrag vorgesehen. Danach soll sie vorrangig in Form eines Verkaufs unmittelbar an Mieter als

¹ Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages.

Mittel zur beschleunigten Bildung individuellen Wohneigentums umgesetzt werden.

Ab dem Jahr 1990 wurden, den Bestimmungen des Einigungsvertrages folgend, über zwei Millionen der ehemals volkseigenen Wohnungen einschließlich der auf ihnen lastenden Verbindlichkeiten aus der DDR-Zeit direkt auf die Kommunen übereignet.² Die große Mehrheit der Städte und Gemeinden hat anschließend die Wohnungen mit den ihnen zugeordneten Altkrediten auf kommunale Wohnungsunternehmen übertragen. Auf diese Weise sollten die Grundlagen für eine effiziente Bewirtschaftung des kommunalen Wohnungsbestandes und für eine anschließende Privatisierung von Teilen des Bestandes gelegt werden.

Über die Privatisierung des ehemals volkseigenen Wohnungsbestandes hinaus strebte die Politik in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung auch eine eigentumsrechtliche Umstrukturierung der Wohnungsgenossenschaften aus der DDR-Zeit an. Die Wohnungsgenossenschaften spielten in der Geschichte der DDR eine wichtige Rolle für die Wohnungsversorgung, und es war ihnen im Jahr 1990 fast ein Fünftel des Gesamtwohnungsbestandes zuzuordnen. Anders als in der Bundesrepublik, wo die Genossenschaften dem Privatsektor zuzurechnen sind, handelte es sich bei den Wohnungsgenossenschaften der DDR genau wie beim Volkseigentum um eine sogenannte sozialistische Eigentumsform. Analog zur Übertragung der meisten staatlichen Wohnungen auf kommunale Wohnungsgesellschaften erfolgte eine Umwandlung der ehemaligen „DDR-Wohnungsgenossenschaften“ in Genossenschaften nach der Rechtskonstruktion, wie sie in der Bundesrepublik üblich ist. Genau wie bei den staatlichen Wohnungen konnten dabei die Altkredite aus der DDR-Zeit, welche auch auf den Genossenschaftswohnungen lasteten, auf die neuen Genossenschaften übertragen werden. Aufgrund der im Vergleich zu westdeutschen Verhältnissen überdimensionalen Größe und Bedeutung der ostdeutschen Genossenschaften besteht in der Bundespolitik ein weitgehender Konsens darüber, daß der genossenschaftliche Sektor ebenfalls über Verkäufe von Bestandswohnungen an die Bewohner zur Bildung individuellen Wohneigentums beitragen soll.

In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung gelang den kommunalen und genossenschaftlichen Gesellschaften nur der Verkauf weniger Wohnungen direkt an die Mieter. Auch aus diesem Grund konkretisierte der Gesetzgeber im

² Eine Ausnahme bilden etwa 150.000 Wohnungen aus dem Bestand ehemaliger DDR-Betriebe, Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften (LPG) und Volkeigener Güter (VEG). Diese Wohnungen wurden zunächst zur weiteren Verwertung auf die Treuhand Gesellschaft übertragen. Seit der Auflösung der Treuhand hat die neugegründete Treuhand Liegenschaftsgesellschaft (TLG) die Verwertung des Bestandes übernommen (Vgl. *TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft* (1996), S. 8 ff.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 76 und *Söhngen* (1995), o. S.).

Juni 1993 die Privatisierungsziele mit dem Erlaß des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG)³. Mit diesem Gesetz bot der Bund den kommunalen und genossenschaftlichen Trägern der Wohnungswirtschaft an, die Altschulden aus der DDR-Zeit bis auf einen Restbetrag von 150 DM/m² zu übernehmen. Die Unternehmen, die diese Teilentlastung in Anspruch nahmen, mußten damit allerdings gleichzeitig die Verpflichtung eingehen, bis zum Jahresende 2003 mindestens 15 Prozent ihres Wohnungsbestandes vornehmlich an die Mieter zu privatisieren bzw. im Fall der Genossenschaften zu veräußern.⁴

In der Folge konnten mehr Wohnungen verkauft werden, als es noch vor Klärung der Altschuldenfrage der Fall war. Insgesamt blieb der quantitative Privatisierungserfolg dennoch weit hinter der erhofften Größenordnung zurück. Das gilt zumindest für Verkäufe direkt an die Mieter als Selbstnutzer, worin das Hauptziel der Privatisierungsaktivitäten in den neuen Bundesländern zu sehen ist. Demgegenüber wurden verstärkt sogenannte mieternahe Privatisierungen durchgeführt, die beispielsweise an Investoren gingen, welche als Zwischenerwerber auftraten und sich zu einer späteren Weiterveräußerung an Mieter verpflichten mußten.

Viele kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen sind zum aktuellen Zeitpunkt trotz der erweiterten Handlungsmöglichkeiten durch den Einsatz mieternaher Verkaufsformen immer noch deutlich davon entfernt, die Privatisierungsaufgabe nach dem AHG zu erfüllen. Insgesamt konnte die Privatisierung bisher auch nur in eingeschränktem Ausmaß zur Bildung von individuellem Wohneigentum beitragen. Die Privatisierungsfrage hat also heute für die Wohnungspolitik als Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik in den neuen Ländern im Vergleich zur Situation des Jahres 1990 nicht an Aktualität verloren, und es besteht nach wie vor ein großer wissenschaftlicher und politischer Diskussionsbedarf.

II. Ziel und Aufbau der Untersuchung

Vor dem beschriebenen Hintergrund soll die vorliegende Arbeit eine volkswirtschaftliche Analyse der Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland liefern. Mit einer generellen Einschätzung des Stellenwertes von Wohnungsprivatisie-

³ Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), BGBl. 1993 I., S. 986.

⁴ Wenn in der Folge ganz allgemein die Begriffe ‚Privatisierung‘ und ‚Wohnungsgesellschaften‘ verwendet werden, so schließen diese Oberbegriffe alle Belange der kommunalen Wohnungsunternehmen und der Wohnungsgenossenschaften mit ein (Vgl. Barthling-Schattevoy (1998), S. 84.), es sei denn, es wird ausdrücklich gesondert auf die Genossenschaften oder den kommunalen Wohnungsbestand eingegangen.

rungen beim Übergang ehemals sozialistischer Volkswirtschaften in marktwirtschaftlich organisierte Systeme beginnt das folgende erste Hauptkapitel (Abschnitt B) der Untersuchung. Darüber hinaus werden dort die grundsätzlich möglichen Privatisierungsformen erörtert. Der Schwerpunkt des Abschnitts liegt anschließend bei der Frage, inwiefern sich Privatisierungsmaßnahmen prinzipiell über die mit ihnen verfolgten wirtschaftspolitischen Ziele begründen bzw. rechtfertigen lassen, welche grundsätzlichen Beziehungen die Privatisierungsziele zueinander haben können und inwieweit sie schließlich zu operationalisieren sind.

Die wichtigsten wohnungswirtschaftlichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen in Ostdeutschland, welche die Privatisierungsmaßnahmen beeinflussen, werden in ihrer Entwicklung seit der ‚Wende‘ im zweiten Hauptabschnitt (Kapitel C) vorgestellt. Als erstes steht dabei die Wohnungsversorgung im Mittelpunkt des Interesses. Es wird zunächst ein Gesamtüberblick über die Struktur des ostdeutschen Wohnungsbestandes in seiner Entwicklung seit der Wiedervereinigung gegeben. Darüber hinaus muß bei Betrachtung der Wohnungsversorgung die Mietenentwicklung seit dem Zusammenbruch der DDR nachgezeichnet werden. Bei der weiteren Erörterung der privatisierungsrelevanten Rahmenbedingungen werden spezielle Problembereiche der ostdeutschen Wohnungswirtschaft einer tieferen Betrachtung unterzogen. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um ungeklärte Eigentumsverhältnisse, Rückübertragungsansprüche vormals unrechtmäßig enteigneter Alteigentümer, langwierige Vermögenszuweisungen und Altverbindlichkeiten, die auf vielen Wohnungen lasten. Diese Aspekte haben seit 1990 zu erheblichen Unsicherheiten geführt und deshalb die Privatisierung behindert. Die Politik mußte die genannten Probleme bei ihren Maßnahmen berücksichtigen. Letztendlich wirken sich auch öffentliche Fördermaßnahmen – wie etwa die Wohneigentumsförderung – unmittelbar auf die Privatisierungsbedingungen aus. Deshalb gibt der letzte Teilabschnitt des Kapitels einen Überblick über die entsprechenden Rahmenbedingungen.

Von allen ergriffenen politischen Maßnahmen hat das Altschuldenhilfe-Gesetz (AHG) einen besonderen Stellenwert für die Privatisierung. Aus diesem Grund wird das AHG in seiner Grundstruktur in Kapitel D vorgestellt. Dabei werden in ihrer wesentlichen Konstruktion alle Privatisierungsformen und -modelle präsentiert, welche nach den Vorstellungen des Gesetzgebers bevorzugt anzuwenden sind.

Ein kurzer Überblick über wichtige praktische Vorbereitungs- und Durchführungsaspekte im Zusammenhang mit der Wohnungsprivatisierung wird im fünften Abschnitt (Kapitel E) gegeben. Damit soll vor allem das Verständnis für den tatsächlich einzuhaltenden Ablauf derjenigen Verkaufsmaßnahmen erhöht werden, die sich direkt an die Mieter richten.

Eine tiefergehende Betrachtung der Privatisierungsaktivitäten unter den besonderen Bedingungen des AHG liefert der darauffolgende Hauptabschnitt

(Kapitel F). Dabei wird die Wohnungsprivatisierung aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive derjenigen Wirtschaftssubjekte analysiert, deren Situation nach den Vorstellungen des Gesetzgebers durch die AHG-Regelungen beeinflusst werden soll. Es handelt sich dabei einerseits um die privatisierungspflichtigen Wohnungsgesellschaften und andererseits um die Mieter als potentielle Wohnungskäufer. Zunächst erfolgt eine Darstellung der allgemeinen wirtschaftlichen Interessenlage kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsgesellschaften im Zusammenhang mit der Privatisierung. Auf dieser Beschreibung basierend veranschaulicht eine Modellrechnung die möglichen ökonomischen Konsequenzen der AHG-Regelungen für die Wohnungswirtschaft. Auf vergleichbare Weise wird mit den Mietern als potentielle Käufer die Nachfrage-seite betrachtet. Dabei ist zunächst die grundsätzliche Kaufbereitschaft der Mieter im Hinblick auf einen Wohnungserwerb zu untersuchen. Anschließend folgt ein wirtschaftlicher Vergleich der Optionen ‚Weiter zur Miete wohnen‘ und ‚Wohneigentum bilden‘. Darauf aufbauend gibt eine beispielhafte Modellfinanzierung Hinweise auf die Frage nach den realen Umsetzungsmöglichkeiten eines Wohnungskaufes durch ostdeutsche Mieter.

Im siebenten Abschnitt der Untersuchung (Kapitel G) wird zunächst das tatsächliche quantitative Ausmaß beschrieben, in dem die Altschuldenhilfe nach dem AHG in Anspruch genommen wurde. Anschließend folgt eine Beschreibung der Privatisierungsverpflichtung, die der ostdeutschen Wohnungswirtschaft daraus entstanden ist. Desweiteren wird eine Bilanz über den Stand der Privatisierungstätigkeit zum Jahresende 1997 gezogen.

Eine gesamtwirtschaftliche Beurteilung der bisher in die Praxis umgesetzten Maßnahmen liefert Abschnitt H. Dabei erfolgt zunächst eine übergeordnete Betrachtung anhand der am Anfang der Arbeit diskutierten wirtschaftspolitischen Zielperspektiven. In diesem Zusammenhang wird erörtert, inwieweit die Privatisierungsmaßnahmen unter den Bedingungen des AHG bisher dazu geeignet waren, bestimmte wirtschaftspolitische Zielgrößen zu beeinflussen. Ebenso kann an dieser Stelle ein Urteil über die Gewichtung und die praktische Relevanz einzelner Zielgrößen im Hinblick auf die Privatisierung getroffen werden. Zum Abschluß dieses Kapitels wird die gesamtwirtschaftliche Dimension der Privatisierungsaufgabe beschrieben.

In der Schlußbetrachtung (Kapitel I) wird das Resümee der Untersuchung mit einer zusammenfassenden kritischen Beurteilung der für Ostdeutschland gewählten Privatisierungsstrategie gezogen. Darüber hinaus wird auch ein Ausblick auf die zu erwartende weitere Entwicklung gegeben.

B. Grundsätzliche Ausgangsüberlegungen zu Wohnungsprivatisierungen im Transformationsprozeß

I. Elemente des Transformationsprozesses von einer Wohnungsplanwirtschaft zu einer Wohnungsmarktwirtschaft

In den ehemals zentralverwalteten Wirtschaftssystemen Mittel- und Osteuropas findet seit den späten achtziger und frühen neunziger Jahren ein Transformationsprozeß von der Zentralverwaltungswirtschaft in marktwirtschaftliche Systeme statt. In den meisten vormals sozialistischen Staaten wurden Schritte in die Wege geleitet, um im bisher planwirtschaftlich organisierten Wohnungswesen marktwirtschaftliche Strukturen zu etablieren. Dabei spielt die Wohnungsprivatisierung eine zentrale Rolle.

Im folgenden werden anhand einer kurzen grundsätzlichen Einschätzung des Ausgangszustandes die notwendigen Schritte auf dem Weg zu einer sozialen Wohnungsmarktwirtschaft skizziert, um eine erste Einschätzung über die grundsätzliche Bedeutung der Privatisierung im Transformationsprozeß vornehmen zu können.

In einem planwirtschaftlichen System ist die Wohnungswirtschaft typischerweise in die zentrale Wirtschaftsplanung und -lenkung einbezogen. Deshalb wird aufgrund der beschränkten Einflußmöglichkeiten privater Wirtschaftssubjekte häufig auch von einer Wohnungszwangswirtschaft gesprochen. Eine Wohnungszwangswirtschaft des angesprochenen sozialistischen Typs ist durch bestimmte Merkmale in der Mietenpolitik, der Wohnraumbelegung und -lenkung sowie der Wohnraumproduktion und -erhaltung gekennzeichnet.

In den Volkswirtschaften des ehemaligen Ostblocks haben diese Besonderheiten eine Verdrängung des privaten Eigentums und somit eine charakteristische Eigentümerstruktur im Wohnungsbestand bewirkt.⁵ Diese Eigentümerstruktur, bei der das volkseigene und das genossenschaftliche Segment als sogenannte sozialistische Eigentumsformen dominieren, bilden im Transformationsprozeß den Ansatzpunkt für Privatisierungsmaßnahmen.

⁵ Vgl. *Jenkis* (1998), S. 154 ff. und *Behrendt* (1992), S. 10. – Die entsprechende Eigentümerstruktur für die ehemalige DDR wird in Kapitel C. I. dieser Arbeit ausführlich dargestellt.

In den meisten Zentralverwaltungswirtschaften wie der ehemaligen DDR war das Recht der Bürger auf Wohnen verfassungsmäßig verankert. Auch aus diesem Grund war eine Gewinnerwirtschaftung einzelner Wirtschaftssubjekte durch die Vermietung von Wohnraum nicht vorgesehen und galt zudem nach den ideologischen Vorstellungen des Marxismus-Leninismus als unerwünschte kapitalistische Verhaltensweise. Für die Wohnverhältnisse der Bevölkerung setzten die politischen Entscheidungsträger ein einheitliches Versorgungsniveau als Ziel. Im Zuge dieser Wohnungspolitik kam es zu einer weitgehenden Nivellierung der Mieten, die im wesentlichen unabhängig vom Zustand und der Lage der einzelnen Wohnungen erfolgte. Demzufolge wurde der Kostendeckungsaspekt bei den Mieten politisch gewollt vernachlässigt.

Da Wohnungen einen wichtigen Bestandteil der sozialen Infrastruktur darstellen, wurden sie in diesem System vom Staat quasi als öffentliches Gut für die Bürger zur Verfügung gestellt. In einer solchen Wohnungswirtschaft konnten die üblichen Verwaltungs- und Betriebskosten nur zum Teil über die Mieten gedeckt werden. Die Finanzierung von Instandhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen aus den laufenden Mieteinnahmen war nicht möglich.⁶

Das Mietensystem in der ehemaligen DDR stellt für diese Handlungsweise ein eindrucksvolles Beispiel dar. Die sozialistische Wohnungspolitik fixierte das Mietniveau bei nur geringen regionalen oder wohnungsspezifischen Abweichungen auf dem Vorkriegsniveau. Die übliche Kaltmiete für einen Quadratmeter Wohnfläche lag deshalb bis zum Ende der DDR bei etwa 90 Pfennig. Hinzu kamen noch durchschnittlich 40 Pfennig für Nebenkosten. Die durchschnittliche Bruttowarmmiete von etwa 1,30 Mark pro Quadratmeter entsprach in den späten achtziger Jahren im Mittel nur etwa einem Fünftel der tatsächlich anfallenden Kosten. Die verbleibenden Bewirtschaftungskosten mußten genauso wie der größte Teil der Neubaukosten zulasten des DDR-Staatshaushaltes mit Krediten und Zuschüssen finanziert werden.

Aus diesen Krediten entstanden die heutigen Altverbindlichkeiten des genossenschaftlichen und ehemals volkseigenen Wohnungsbestandes. Die vom Staat zu tragende nicht gedeckte Kostenspanne wuchs Jahr für Jahr an, da es auch in der Planwirtschaft zu Kostensteigerungen kam, die den Wohnungsbau und die Wohnungsverwaltung betrafen. Aus den erforderlichen und ständig steigenden Zuschüssen erwuchs gerade in den letzten Jahren der DDR eine immense Belastung des Staatshaushaltes durch einen jährlichen Subventionsbedarf der vermietenden Wohnungswirtschaft von rund 17 Milliarden Mark. In den Genuß

⁶ Vgl. Jenkins (1998), S. 152 ff.; Barthling-Schattevoy (1998), S. 50 ff.; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 7; Bartholmai / Melzer (1993), S. 17 ff.; Behrendt (1992), S. 14 ff. und Winkler (1989), S. 164 u. S. 216. – Im folgenden wird der Begriff ‚Sanierung‘ als Oberbegriff für alle Maßnahmen der Instandsetzung und Modernisierung benutzt.

dieser Zuschüsse kamen aber ausschließlich staatliche und genossenschaftliche Vermieter, wohingegen private Eigentümer von Mietwohnungen leer ausgingen.⁷

Private Eigentümer von Mietwohnungen wurden durch die Anwendung der sozialistischen Wohnungspolitik zwar nicht zwingend enteignet; es blieb ihnen jedoch jegliche Einflußnahme auf die Miethöhe oder die Auswahl der Mieter untersagt. Ferner genossen die Mieter bei faktischer Unkündbarkeit ein Dauerwohnrecht. Sie konnten also sehr weitgehend über die Wohnungen verfügen. Insofern beinhaltete das Mietverhältnis für den Mieter ein fast eigentumsähnliches Nutzungsrecht an der Wohnung. Diese juristischen Grundlagen eines Mietverhältnisses führten zusammen mit dem beschriebenen Mietensystem zwangsläufig zu einer ausgeprägten Unwirtschaftlichkeit der privaten Wohnungsvermietung. Aus diesem Grund kam es in der DDR vereinzelt zu freiwilligen unentgeltlichen Eigentumsübertragungen von Mietwohnungen durch Privatpersonen an den Staat.⁸

Der ostdeutsche Wohnungsbestand hat durch die vier Jahrzehnte andauernde sozialistische Bewirtschaftung eine charakteristische Prägung erhalten. Die Wohnungspolitik räumte dem vornehmlich industriellen Neubau – bei einer gleichzeitigen systematischen Vernachlässigung der Bestandspflege im Altbau – absolute Priorität ein. In der Folge wiesen die Altbaustände im Durchschnitt einen sehr schlechten qualitativen Zustand auf. Die Neubautätigkeit unterlag fast vollständig der staatlichen Koordination und fand nur in geringem Ausmaß in Eigenheimen statt. Bei den Bauherren stellten private Haushalte die Ausnahme dar, während der Staat und die meist an Industriekominate angegliederten Arbeiter-Wohnungsgenossenschaften (AWG) als sozialistische Eigentumsformen das Geschehen bestimmten.⁹

Diese Entwicklung führte zu hohen volkseigenen und genossenschaftlichen Eigentumsanteilen am Gesamtwohnungsbestand. Lediglich der zunehmend verfallende Altbau befand sich noch weitgehend im privaten Eigentum. Bei den Neubauwohnungen überwogen die in industrieller Bauweise errichteten Geschosswohnungen (Block-, Streifen- und Plattenbauwohnungen) der staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft, die meist in randstädtischen Neubaugebieten lagen.¹⁰

⁷ Vgl. *Hinrichs* (1996), S. 260; *Hamm* (1995), S. 28 f.; *Bartholmai / Melzer* (1993), S. 17 ff.; *Schönfelder* (1993), S. 82 ff.; *Jenkis* (1992), S. 14 f. und *Winkler* (1989), S. 164 u. S. 216.

⁸ Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 61 ff.; *Hamm* (1995), S. 57 u. S. 80; *Bartholmai / Melzer* (1993), S. 17 ff. und *Behrendt* (1992), S. 14 ff.

⁹ Vgl. *Jenkis* (1998), S. 154 ff.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 56 f.; *Hamm* (1995), S. 15 ff.; *Paraskewopoulos / Schenzer* (1993), S. 106 f. und *Behrendt* (1992), S. 10 ff.

¹⁰ Vgl. *Hunger* (1994), S. 595 ff.

Die Abkehr von einer Planwirtschaft und die gleichzeitige Hinwendung zu einem marktwirtschaftlichen System erfordert grundsätzlich, daß zunächst ein entsprechender Ordnungsrahmen etabliert wird. Die kurze Darstellung der Organisation des Wohnungswesens in der Zentralverwaltungswirtschaft verdeutlicht darüber hinaus bereits die zwei weiteren wesentlichen Ansatzpunkte für die Einführung wohnungsmarktwirtschaftlicher Elemente. Dabei handelt es sich zum einen um eine Reform des Mietensystems und zum anderen um die Erhöhung des Anteils privater Eigentumsformen am Gesamtwohnungsbestand. Als ein bedeutsames Instrument zur Anhebung des privaten Eigentumsanteils ist die Privatisierung grundsätzlich in Betracht zu ziehen.¹¹

Obwohl seit den wirtschaftlichen und sozialen Umbrüchen in den Staaten des früheren Ostblocks eine intensive wissenschaftliche Diskussion über Transformationsprobleme einsetzte, liegt eine geschlossene Theorie der Wirtschaftssystemtransformation bisher nicht vor. Dies gilt besonders für die Situation in der ehemaligen DDR, die insofern einen Sonderfall darstellt, als es sich dabei nicht um eine eigenständige Transformation handelt, sondern vielmehr um die Integration einer Volkswirtschaft in ein existierendes anderes Wirtschaftssystem.¹² Trotzdem besteht in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion eine weitgehende Übereinstimmung nach den elementar erforderlichen Transformationsschritten zur Ablösung der zentralen Koordination des Wirtschaftsgeschehens.

Die wichtigsten Reformschritte, die sich grundsätzlich auch auf die Wohnungswirtschaft anwenden lassen, sollen hier stichwortartig aufgeführt werden:

1. Verankerung von individuellen Entscheidungsspielräumen, persönlicher Freiheit und Verfügungsrechten für die Wirtschaftssubjekte im Rechtssystem (Garantie und Schutz von Privateigentum, freie Arbeitsplatzwahl, Gewerbefreiheit, Koalitionsfreiheit),
2. Aufteilung größerer Betriebe und Kombinate, die sich bisher in sozialistischem Eigentum befanden, in dezentrale (marktkonforme) Einheiten, die anschließend eine Privatisierung an Investoren ermöglicht,
3. Privatisierung derjenigen Anteile des staatlichen Eigentums, die in marktwirtschaftlichen Systemen traditionell unter privater Regie bewirtschaftet werden,
4. Neuorganisation der staatlichen Institutionen und Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung mit dezentraler Entscheidungskompetenz,

¹¹ Vgl. Hamm (1997), S. 54 und *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 86.

¹² Vgl. Thieme (1995), S. 43 f. und Paraskewopoulos / Schenzer (1993), S. 104.

5. Einführung flexibler Preise auf allen Märkten als Grundlage für eine Marktsteuerung, die als Voraussetzung einer effizienten Güterallokation und einer effizienten Koordination des Wirtschaftsgeschehens anzusehen ist,
6. Einführung eines marktorientierten Steuersystems (auch unter Berücksichtigung sozialer Ziele wie etwa der Einkommensumverteilung),
7. Einführung eines doppelstufigen Bankensystems anstelle der bisherigen Monopolbank als Grundvoraussetzung zur Umgestaltung der Geldwirtschaft,
8. Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen und Konvertibilität der Landeswährung anstelle des bisherigen staatlichen Außenhandelsmonopols und
9. Organisation eines sozialen Sicherungssystems für die Bevölkerung (insbesondere Sozialversicherung).¹³

Für die Gestaltung des Transformationsprozesses im Hinblick auf das Tempo und den Zeitablauf der Maßnahmen sind zwei grundsätzliche Strategien zu unterscheiden. Einerseits besteht die Möglichkeit einer zügigen Einführung aller Reformschritte zu einem Zeitpunkt („Schocktherapie“). Andererseits können die einzelnen Aktionen in Teilschritte zerlegt und sukzessive über einen längeren Zeitraum etabliert werden (gleitender Übergang bzw. schrittweise Transformation).¹⁴

Es existiert kein grundsätzlicher wissenschaftlicher oder politischer Konsens darüber, welche der beiden Strategien vorzuziehen ist. Es ist aber zu erwarten, daß die Umstellung zu einem Zeitpunkt zu einem schnellen und extremen Umbruch führen wird, was neben aller Eindeutigkeit tendenziell auch negative Wirkungen zur Folge hat. Hier sind vor allem eine mögliche vorübergehende Arbeitslosigkeit und der plötzliche soziale Umbruch einschließlich der damit verbundenen Unsicherheiten in Betracht zu ziehen.

Die zweite Option (schrittweise Transformation) bietet grundsätzlich mehr Möglichkeiten zur sozialen Abfederung, weist gleichzeitig aber den Nachteil potentieller ordnungspolitischer Inkonsistenzen auf. Diese Inkonsistenzen treten zwangsläufig dann auf, wenn gleichzeitig Elemente zweier konträrer Wirtschaftsordnungen nebeneinander existieren. Vermutlich ist wegen der besseren

¹³ Diese Elemente werden in ähnlicher Form auch von *Thieme* (1995), S. 44 f.; *Behrendt* (1992), S. 74 ff. und *Bohnet / Ohly* (1992), S. 31 ff. genannt und ausführlich kommentiert. – Vgl. dazu auch *Hamm* (1997), S. 32 ff., der die Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Umfelds für die Wohnungsprivatisierung im Transformationsprozeß für vier Volkswirtschaften des ehemaligen Ostblocks darstellt.

¹⁴ Vgl. *Thieme* (1995), S. 45 ff. und *Behrendt* (1992), S. 209 ff.

politischen Durchsetzbarkeit (auch aufgrund einer höheren Akzeptanz bei der Bevölkerung) damit zu rechnen, daß es in der Transformationsphase in einigen Bereichen zu Übergangsregelungen kommt, die eine zeitweise soziale Flankierung der Reformschritte bewirken. Hier stellen im Bereich des Wohnungswesens beispielsweise vorübergehende Mietsubventionen oder zeitlich befristete (nicht marktkonforme) Höchstmieten mögliche Ansatzpunkte dar.¹⁵

Bei der Transformation der ostdeutschen Wohnungswirtschaft wurde seit 1990 eine gemischte Strategie gewählt, die sowohl Elemente einer sukzessiven Transformation als auch einer Umstellung zu einem Zeitpunkt aufweist. Die Anpassung des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens an die Verhältnisse der Bundesrepublik erfolgte mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 1. Juli 1990 im wesentlichen in einem Schritt.¹⁶ Hiermit sind vor allem die Punkte 1, 4, 6, 7, 8 und 9 gemäß der obigen Aufzählung angesprochen, bei denen abgesehen von vereinzelten Übergangsregelungen primär auf eine Umstellung zu einem Zeitpunkt gesetzt wurde. Die in Punkt 5 angesprochene Marktsteuerung über flexible Preise erfordert bezogen auf Wohnungsmärkte ein marktgerechtes Mietensystem. Bei diesem wichtigen Element des Transformationsprozesses entschied sich die Politik in den neuen Bundesländern für eine dreistufige Mietenreform im Sinne einer sukzessiven Transformation über mehrere Jahre hinweg.¹⁷ Die Erhöhung des Anteils privater Eigentumsformen am Wohnungsbestand beinhaltet auch die Privatisierung und ist den Aufzählungspunkten 2 und 3 zuzuordnen.

Gemäß Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages ist zunächst das Eigentum an den volkseigenen Wohnungen auf die Kommunen zu übertragen. Dies geschieht mit dem Auftrag, später vorrangig im Sinne der Bildung individuellen Wohneigentums Privatisierungen durchzuführen. Das Altschuldenhilfe-Gesetz greift diese Forderung auf und setzt eine Frist bis zum Ende des Jahres 2003 zur Privatisierung von mindestens 15 Prozent des Bestandes von Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, welche die Altschuldenhilfe in Anspruch neh-

¹⁵ Vgl. *Thieme* (1995), S. 45 ff. und *Behrendt* (1992), S. 209 ff. – *Thieme* bezeichnet in der angegebenen Quelle den schrittweisen Übergang als „partielle Transformation“. Dieser Begriff wird hier nicht übernommen. Der Begriff ‚partiell‘ würde den Eindruck erwecken, daß mit der schrittweisen (bzw. sukzessiven) Strategie von vornherein eine weniger weitgreifende Reform umgesetzt werden soll als mit der gesamten Umstellung zu einem Zeitpunkt. Die Charakterisierung des Transformationsprozesses durch die beiden Strategien ‚schrittweise (sukzessiv)‘ und ‚zu einem Zeitpunkt‘ soll an dieser Stelle aber nicht die Tragweite der Reform an sich beschreiben, sondern sie dient der Darstellung ihres zeitlichen Ablaufs.

¹⁶ Vgl. *Paraskewopoulos / Schenzer* (1993), S. 104.

¹⁷ Die Mietenreform wurde mit zwei Grundmietenerhöhungen und dem Mietenüberleitungsgesetz durchgeführt, wobei einkommensschwache Mieterhaushalte noch ein ‚Sonderwohngeld-Ost‘ in Anspruch nehmen konnten (Vgl. Abschnitt C. I. 3. dieser Arbeit).

men.¹⁸ Die Erhöhung des privaten Eigentumsanteils am Wohnungsbestand hat somit den Charakter eines schrittweisen Übergangs.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß nach der Festsetzung eines entsprechenden Ordnungsrahmens die Erhöhung des privaten Eigentümeranteils am Wohnungsbestand und die Mietenreform eine entscheidende Bedeutung im Transformationsprozeß haben. Angesichts des im Vergleich zu traditionellen Marktwirtschaften sehr hohen Eigentumsanteils der Kommunen und Wohnungsgenossenschaften können die Eigentumsstrukturen im Altbestand außer durch die Restitution unrechtmäßig enteigneter Wohnungen nur durch Privatisierungen den neuen Erfordernissen angepaßt werden.

II. Privatisierungsformen

Generell kann *Privatisierung* als die Übertragung von Vermögensgegenständen oder Zuständigkeiten von der öffentlichen Hand auf private Wirtschaftssubjekte (Privatpersonen oder juristische Personen privaten Rechts) definiert werden.¹⁹

Es existieren verwandte Begriffe wie Entstaatlichung, Entsozialisierung, Deregulierung, Entbürokratisierung, Verwaltungsvereinfachung oder Verselbständigung bzw. Verkommerzialisierung öffentlicher Leistungen, die in der Privatisierungsdiskussion häufig ergänzend oder synonym benutzt werden.²⁰ In der vorliegenden Arbeit soll jedoch auf diese Begriffe nicht weiter eingegangen werden. Eine Privatisierung liegt dann vor, wenn die öffentliche Hand Teile des staatlichen Vermögens an den Privatsektor abgibt oder wenn sie gezielt ihren Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion abbaubaut.²¹

In der Diskussion um die Privatisierung von Wohnungen, die Vermögensgegenstände darstellen, erscheint es sinnvoll, von einer eigentumsorientierten Definition der Privatisierung auszugehen. Danach ist unter einer Wohnungsprivatisierung die Eigentumsübertragung von staatlichen Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen auf private natürliche oder juristische Personen zu verstehen.²² Diese Eigentumsübertragung kommt durch die Umwandlung von Miet- in

¹⁸ Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung des AHG im Kapitel D dieser Arbeit.

¹⁹ Vgl. Rees / Weeber (1996), S. 3; Corte (1991), S. 7; Hamer (1981), S. 40 und Siedentopf (1980), S. 61.

²⁰ Vgl. Corte (1991), S. 6 und Fluhrer (1984), S. 6.

²¹ Vgl. Hartwig (1993), S. 42.

²² Vgl. GdW (1992), S. 6 und Loesch (1987), S. 42 f., der grundsätzlich einen eigentumsorientierten Privatisierungsbegriff verwendet.

Eigentumswohnungen und deren Veräußerung an private Wirtschaftssubjekte zustande.²³

Je nachdem, inwieweit es tatsächlich zu einer Übertragung auf den privaten Sektor kommt oder ob eine Maßnahme nur formellen Charakter hat, ist zwischen einer *formellen Privatisierung* (Privatisierung im weiteren Sinn) und einer *materiellen Privatisierung* (Privatisierung im engeren Sinn) zu unterscheiden.²⁴

Eine *formelle Privatisierung* liegt bereits dann vor, wenn ein Aufgabenbereich in eine privatrechtliche Organisationsform – etwa Kapitalgesellschaft – überführt wird. Auf diese Gesellschaft werden die entsprechenden Zuständigkeiten und Vermögensbestände übertragen, die zuvor einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zugeteilt waren. Bezogen auf Wohnungen als Privatisierungsobjekte liegt der klassische Fall einer formellen Privatisierung vor, wenn eine Kommune ihren Wohnungsbestand auf ein kommunales Wohnungsunternehmen übereignet. Dabei hat die kommunale Wohnungsgesellschaft typischerweise eine privatrechtliche Gesellschaftsform, befindet sich aber noch im Eigentum der Kommune. Auf diese Weise können die Verwaltung und das Eigentum an kommunalen Wohnungen aus den engen Schranken des öffentlichen Haushaltsrechts herausgelöst werden, was eine unabhängigere Bewirtschaftung ermöglicht. Geht man jedoch von einem streng eigentumsorientierten Privatisierungsbegriff aus, handelt es sich dabei um keine Privatisierung im eigentlichen Sinn, da lediglich die Rechtsform in eine privatrechtliche geändert und die Organisation verselbständigt wird. Über den Eigenkapitalbesitz an der Wohnungsgesellschaft behält die Kommune weitgehende Einflußmöglichkeiten auf den Wohnungsbestand. Aus diesem Grund wird die formelle Privatisierung von Kritikern auch als *unechte Privatisierung* charakterisiert.²⁵

Es kann sich jedoch bei einer formellen Privatisierung um den ersten Schritt zu weitergehenden Verkäufen an private Wirtschaftssubjekte im Sinne einer sukzessiven Transformation handeln. Das ist offensichtlich bei der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern der Fall. Der Einigungsvertrag sieht als erste Etappe auf dem Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft die Übertragung der volkseigenen Wohnungen auf die Kommunen vor, welche ihre Bestände dann auf kommunale Wohnungsgesellschaften auslagern sollen. In vergleichbarer Weise wurde durch Erlass des Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetzes auch den Wohnungsgenossenschaften das Eigentum der von ihnen verwalteten Wohnungen und Grundstücke eindeutig zugeordnet. Die kommunala-

²³ Vgl. *Seuß* (1994), S. 25.

²⁴ Vgl. dazu und im folgenden *Hamer* (1981), S. 36 ff. und *Bohnet / Reichhardt* (1993), S. 136.

²⁵ Vgl. *Beutler* (1994), S. 117; *Loesch* (1987), S. 43 und *Siedentopf* (1980), S. 72.

len Wohnungsgesellschaften und die Wohnungsgenossenschaften können in der Folge durch einen Weiterverkauf an Mieter (Individualprivatisierung) zur privaten Eigentumsbildung beitragen.²⁶

Im Gegensatz zur formellen Privatisierung kommt es bei einer *materiellen Privatisierung* von Wohnungen (Privatisierung im engeren Sinn) zwingend zu einer Eigentumsübertragung aus dem öffentlichen in den privaten Sektor. Insofern liegt bereits eine materielle Privatisierung vor, wenn die Eigenkapitalmehrheit einer kommunalen oder einer sonstigen staatlichen Wohnungsgesellschaft an einen privaten Investor verkauft wird. Der hier im Mittelpunkt des Interesses stehende Normalfall der Wohnungsprivatisierung ist aber im Verkauf einzelner Gebäude oder Wohnungen an private Wirtschaftssubjekte zu sehen. Der Einigungsvertrag und das AHG räumen der Privatisierung an Mieter zur Bildung individuellen Wohneigentums als der weitgehenden Form der materiellen Privatisierung den absoluten Vorrang gegenüber anderen Verkaufsformen ein.²⁷ Darüber hinaus hat auch die Rückübertragung enteigneter Wohnungen auf die Alteigentümer (Restitution) durchaus den Charakter einer materiellen Privatisierung.

Bezieht man die Privatisierung im weiteren Sinn mit in die Betrachtung ein, so kommen nach vollzogener Eigentumsübertragung als neue Wohnungseigentümer grundsätzlich folgende Wirtschaftssubjekte in Frage:²⁸

- kommunale Wohnungsgesellschaften,
- juristische oder natürliche Personen des Privatrechts als Investoren,
- Wohnungsgenossenschaften (deren Mitglieder mittelbare Eigentümer der Wohnungen werden) und
- natürliche Personen zur Selbstnutzung.

Mit der Ausnahme der Übereignung staatlicher Wohnungen auf kommunale Wohnungsgesellschaften sind alle genannten Varianten prinzipiell als materielle Privatisierungsform einzustufen. Dies gilt grundsätzlich auch für eine Übertragung vormals öffentlicher Wohnungen auf Wohnungsgenossenschaften, da nach dem bundesdeutschen Rechtssystem die Genossenschaftsmitglieder auf diese Weise mittelbar Eigentümer der Wohnungen werden. Vermittelte Formen des Eigentums wie Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften sind geradezu kennzeichnend für eine moderne Volkswirtschaft.²⁹

²⁶ Vgl. Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages; *Strobl* (1998b), S. 7 und *GdW* (1992), S. 7 f.

²⁷ Vgl. Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages und *Berendt* (1995), S. 76.

²⁸ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 85; *Behring / Thanner* (1993), S. 27 und *GdW* (1992), S. 6.

²⁹ Vgl. *Behring / Thanner* (1993), S. 27.

Einen zusammenfassenden Überblick der bisherigen Überlegungen zu möglichen Formen der Wohnungsprivatisierung und zu den Eigentümern nach der Privatisierung gibt Abbildung 1.

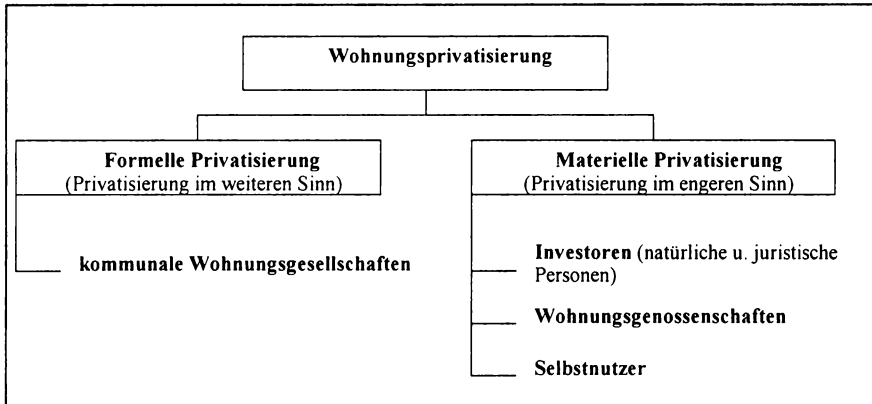


Abbildung 1: Mögliche Formen und Adressaten der Wohnungsprivatisierung

Aufgrund der besonderen Geschichte des Wohnungsbestandes in der ehemaligen DDR verfügen die alten Genossenschaften in vielen Regionen über einen großen, in einigen Orten sogar marktbeherrschenden Anteil am Mietwohnungsbestand. Weiterhin standen die Genossenschaften zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung im Zusammenhang mit der Altschuldenbelastung vor vergleichbaren Problemen wie die kommunale Wohnungswirtschaft. Das Altschuldenhilfegesetz stellt aus diesem Grund an die Genossenschaften die gleichen Veräußerungsaufgaben wie an die Kommunen und ihre Wohnungsgesellschaften.³⁰ Deshalb muß in der vorliegenden Untersuchung die Veräußerung von Wohnungen, die Genossenschaften aus ihrem Bestand vornehmen, begrifflich mit in die Betrachtung der Privatisierung einbezogen werden. Gleichwohl werden die folgenden Kapitel zeigen, daß auch die Übertragung von staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungen auf neue, kleinere Wohnungsgenossenschaften als Privatisierungsform eine Rolle spielt.

³⁰ Vgl. die Ausführungen zum AHG im Kapitel D dieser Arbeit.

III. Privatisierungsziele

1. Wirtschaftspolitische Privatisierungsziele als Begründung für Verkaufsmaßnahmen

Als Folge der Wiedervereinigung erstreckt sich die im Grundgesetz formulierte Verpflichtung zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse auch auf die neuen Bundesländer. Vor diesem Hintergrund kommt dem Wohnen als nicht substituierbarem Grundbedürfnis und sensiblem Lebensbereich eine besondere Bedeutung zu. Weiterhin wird gerade dem individuellen Wohneigentum in unserem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem allgemein eine hohe Bedeutung beigemessen. Demzufolge läßt sich für die Privatisierung als Instrument zum Ausbau privater Eigentumsformen und hier besonders zur Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum ein hoher gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Stellenwert ableiten, der weit über die rein wohnungspolitische Zieldimension hinausgeht.³¹

Ferner müssen die Ziele und der Stellenwert der Wohnungsprivatisierung in Abhängigkeit von der gewählten Perspektive bzw. der Interessenlage der betroffenen Instanzen unterschiedlich bewertet und diskutiert werden.³² Demzufolge soll in der vorliegenden Arbeit die Zieldiskussion nicht nur aus rein wohnungspolitischer, sondern aus einer übergeordneten wirtschaftspolitischen Perspektive durchgeführt werden.

Bei der Wohnungsprivatisierung handelt es sich um ein Instrument der handelnden wirtschaftspolitischen Instanzen. Insofern ist die Beeinflussung wirtschaftspolitischer Ziele durch die ergriffenen Privatisierungsmaßnahmen von zentraler Bedeutung. Dies läßt sich damit begründen, daß angestrebte wirtschaftspolitische Ziele für gewöhnlich die Rechtfertigung bzw. Begründung für den Einsatz eines Instrumentes liefern.

Bei der Betrachtung des Einflusses von Privatisierungsmaßnahmen soll ausdrücklich nicht von der Prämisse ausgegangen werden, daß ein Ziel jeweils nur durch den Einsatz eines wirtschaftspolitischen Instruments exakt zu erreichen ist.³³ Es wird vielmehr die Annahme zugrundegelegt, daß in der Realität verschiedene politische Maßnahmen geeignet sein können, auf einzelne Zielva-

³¹ Vgl. *GdW / vhw* (1994), S. 7.

³² Vgl. *GdW* (1992), S. 9 ff.

³³ Eine ausführliche theoretische Diskussion dieser Fragestellung findet sich bei *Tinbergen* (1972), S. 98 ff. – *Tinbergen* weist nach, daß eine eindeutige Erreichung eines Zielzustandes nicht möglich ist, wenn die Anzahl der Ziele von der Zahl der eingesetzten Instrumente abweicht (Vgl. *Tinbergen* (1972), S. 101.). Das auf dieser Grundüberlegung basierende sogenannte *Tinbergensche Prinzip* besagt, daß zur Realisierung eines jeden Zieles zumindest der Einsatz eines Mittel erforderlich ist.

riablen gleichzeitig einzuwirken. Deshalb wird nicht der Anspruch für das Instrument Privatisierung erhoben, die einzig mögliche Option zu sein, Einfluß auf einen bestimmten wirtschaftspolitischen Zielbereich zu nehmen.

Die Systematisierung basiert auf einer Betrachtung der Privatisierungsziele aus der Perspektive bestimmter Politikbereiche, wie etwa der Ordnungs-, Verteilungs-, Wohnungs- oder Finanzpolitik. Diese Bereiche erscheinen hier relevant, da sie alle mehr oder weniger von den Privatisierungsmaßnahmen tangiert werden. Es steht die Interessenlage und Sichtweise der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik im Vordergrund.

Die einzelwirtschaftlichen Ziele der betroffenen Marktteilnehmer, also der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie der potentiellen Käufer von Privatisierungswohnungen, werden in diesem Kapitel nur insoweit aufgegriffen, wie sie bei der Diskussion der wirtschaftspolitischen Sichtweise von Bedeutung sind. An späterer Stelle, bei der Analyse der Privatisierungsmaßnahmen nach dem AHG, werden die angesprochenen einzelwirtschaftlichen Interessen ausführlich erörtert.

Einen ersten zusammenfassenden Überblick über die wichtigsten in Frage kommenden wirtschaftspolitischen Zielbereiche gibt Abbildung 2.³⁴ In den folgenden Teilabschnitten wird näher erläutert, warum eine Unterteilung in Haupt- und Nebenziele bzw. Nebenwirkungen gewählt wurde. Es wird bei der weiteren Betrachtung auch der Frage nachgegangen, inwieweit die einzelnen Ziele (abgesehen von primär politischen oder ideologischen Argumenten) wirtschaftstheoretisch begründbar sind.

Im Anschluß an die Diskussion der Ziele werden grundsätzliche Aussagen über mögliche Zielbeziehungen und -operationalisierungen formuliert. Die somit auf abstrakter Ebene diskutierten Ziele sowie die damit in Verbindung gesehenen ökonomischen Wirkungszusammenhänge können an späterer Stelle bei der Analyse als Referenzmaßstab für die Effizienz, die Rationalität und den Erfolg einzelner Privatisierungsmaßnahmen in der Praxis dienen. Diese Vorgehensweise läßt sich damit begründen, daß jede wirtschaftspolitische Maßnahme in einem Ziel-Mittel-Zusammenhang steht und deshalb der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente in seiner Wirksamkeit stets nur in Bezug auf die angestrebten Ziele beurteilbar ist.³⁵ Demzufolge soll auch im Anschluß an die grundsätzlichen Überlegungen die Wirksamkeit des Instrumentes ‚Wohnungsprivatisierung‘ im Hinblick auf seine Zielerreichung beurteilt werden.

³⁴ Mit der hier gewählten Systematisierung vergleichbare (allerdings weniger abgestufte) Klassifikationen der Privatisierungsziele finden sich unter anderem bei *Strobl* (1998b), S. 4 ff.; *Eichener* (1995), S. 4; *Berendt* (1995), S. 137 f.; *GdW / vhw* (1994), S. 7 ff. und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 5.

³⁵ Vgl. *Zinn* (1974), S. 182 und *Külpe / Berthold* (1992), S. 17.

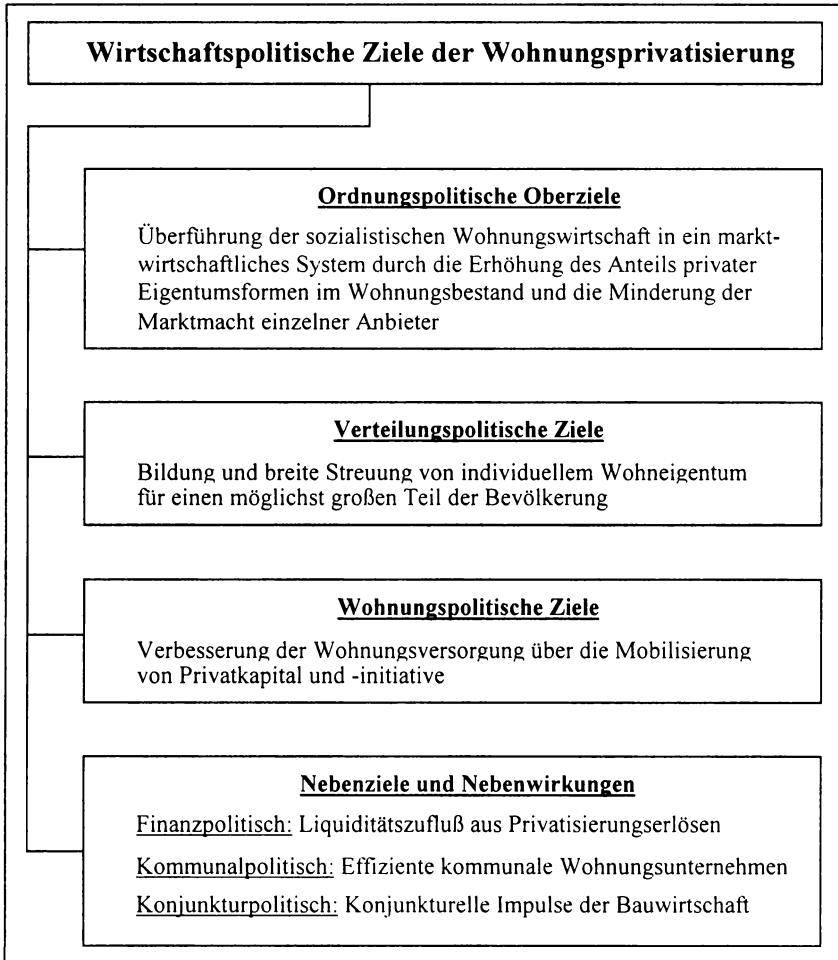


Abbildung 2: Wirtschaftspolitische Ziele der Wohnungsprivatisierung

a) Ordnungspolitische Oberziele

Durch die Wiederherstellung der staatlichen Einheit in Deutschland wurde die Soziale Marktwirtschaft auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR als ökonomischer Ordnungsrahmen eingeführt. Genau wie bei der Steuerung der Sozialen Marktwirtschaft insgesamt vollzieht sich im bundesdeutschen Wirtschaftssystem die Koordination des Wohnungswesens durch die Synthese marktwirtschaftlicher und sozialer Leitprinzipien. Deshalb wird das Wohnungswesen

zwar grundsätzlich der Marktsteuerung ausgesetzt, der Staat behält sich aber das Recht vor, korrigierende Eingriffe vorzunehmen.³⁶

Die wesentlichen Unterschiede des Systems der zentralverwalteten Wohnungswirtschaft in der DDR im Vergleich zum Wohnungswesen in der Sozialen Marktwirtschaft lagen zum einen darin, daß die Mieten auf sehr niedrigem Niveau staatlich nivelliert und fixiert waren. Zum anderen spielte gerade bei neuen Wohnungen das individuelle Wohneigentum im Vergleich zu staatlichen und genossenschaftlichen Eigentumsformen nur eine untergeordnete Rolle. So ist die Erhöhung des privaten Eigentümeranteils im Wohnungsbestand neben der Mietenreform ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft.³⁷ Dieser Zusammenhang läßt sich aus der konstitutiven Bedeutung ableiten, welche die beiden Elemente ‚Privateigentum‘ und ‚Preisbildung über Märkte‘ für das Gesamtsystem haben. Für gewöhnlich wird neben der individuellen Freiheit der Wirtschaftssubjekte gerade den stabilen Eigentumsverhältnissen ein fundamentaler Stellenwert in einer Marktwirtschaft beigemessen. Dieses wird damit begründet, daß nur eindeutig definierte Eigentumsrechte effizienz- und wohlfahrtssteigernde Tauschkontrakte zwischen einzelnen Marktteilnehmern ermöglichen und den Eigentümern die für Investitionen erforderliche Rechtssicherheit garantieren.³⁸

Diesen Leitprinzipien folgt auch der Einigungsvertrag. Danach soll der „Wohnungsbestand unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft“³⁹ überführt werden. Im Vertragstext wird dabei bereits im selben Absatz die Privatisierung als ein Instrument zur beschleunigten Bildung individuellen Wohneigentums ausdrücklich genannt. Insofern können aus ordnungspolitischer Sicht für den ostdeutschen Wohnungsbestand Privatisierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Erhöhung des Anteils privater Eigentumsformen im Wohnungsbestand gefordert werden. Dabei kann die teilweise marktbeherrschende Stellung einzelner kommunaler und genossenschaftlicher Anbieter auf den regionalen Mietwohnungsmärkten durch die Privatisierungen abgeschwächt werden. Auf diese Weise werden Grundlagen geschaffen, um Marktprozesse im Wohnungswesen zu etablieren.

Im folgenden wird skizziert, wie in einer sozialen Wohnungsmarktwirtschaft die Synthese marktlicher und sozialer Elemente erfolgt, um daraus Argumente für die Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern abzuleiten.

³⁶ Vgl. *Strobl* (1998b), S. 5 f.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 44; *Hinrichs* (1996), S. 253 und *Behrendt* (1992), S. 48 ff.

³⁷ Vgl. Abschnitt B. I. dieser Arbeit.

³⁸ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 49; *Eichener / Heinze* (1994), S. 185; *Paraskewopoulos / Schenzer* (1993), S. 101 und *Köhli* (1991), S. 640.

³⁹ Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages.

„Die Grundfunktion jeder marktwirtschaftlich orientierten Ordnung ist es, in der Volkswirtschaft vorwiegend dezentrale private Verfügungsgewalt über Produktion und Verteilung her- und sicherzustellen sowie dafür zu sorgen, daß die Pläne und Handlungen der Vielzahl der Wirtschaftssubjekte weitestmöglich über den Markt und Wettbewerb koordiniert werden.“⁴⁰

Der Markt stellt also grundsätzlich das wichtigste Koordinationsinstrument dar. Auf dem Markt treffen Angebot und Nachfrage für bestimmte Güter aufeinander und werden über Preisanpassungsreaktionen zum Ausgleich gebracht. Somit fungiert der Preis eines Gutes als Knappheitsindikator und hat eine elementare Signalfunktion. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß die individuellen Wirtschaftspläne der Marktteilnehmer aufeinander abgestimmt werden können. Unter Wettbewerbsbedingungen spiegeln die Marktpreise für ein Gut die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse wider, was die Voraussetzung für einen optimalen Ressourceneinsatz ist. Bei funktionierendem Wettbewerb richten die Produzenten ihr Angebot auf die Befriedigung der am Markt artikulierten Nachfragerbedürfnisse aus. Dieser marktliche Ausgleich von Angebot und Nachfrage entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und stellt die Grundlage für einen effektiven Ablauf wirtschaftlicher Transaktionen im Sinne der Allokationseffizienz und einer Maximierung der nationalen Wohlfahrt dar.⁴¹

Wenn man die Auffassung vertritt, daß dem Staat in diesem System primär die Aufgabe zukommt, für die Aufrechterhaltung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu sorgen, benötigten Privatisierungsmaßnahmen keiner weiteren Rechtfertigung, sondern vielmehr die staatlichen Eingriffe müßten begründet werden.⁴²

Die Anwendung des Marktsystems auf Wohnungen führt zu einem Wohnungsmarkt, d. h. Angebot und Nachfrage nach Wohnungen werden nach marktlichen Prinzipien über flexible Preise aufeinander abgestimmt. Sowohl die Miet- als auch die Kaufpreise für Wohnungen resultieren dann aus Marktfaktoren, wie etwa dem Ausmaß der zahlungskräftigen Nachfrage und dem Wohnungsangebot, das seinerseits von den Baukosten und der angestrebten Verzinsung für das eingesetzte Kapital abhängt.⁴³

Auf einem freien Wohnungsmarkt müssen sich die Anbieter unter Wettbewerbsbedingungen an den Bedürfnissen der Nachfrager orientieren, was dem Prinzip der Konsumentensouveränität entspricht und die Grundlage für ein differenziertes Wohnungsangebot darstellt. Die Nachfrager ihrerseits variieren und artikulieren ihre Nachfrage am Markt in Abhängigkeit von ihren individuellen Wohnpräferenzen sowie ihrer Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit. Somit schafft

⁴⁰ Peters (1993), S. 187.

⁴¹ Vgl. Behrendt (1992), S. 48 f.

⁴² Vgl. Hartwig (1993), S. 43 f.

⁴³ Vgl. Behrendt (1992), S. 59 und Brede / Kohaupt / Kujath (1975), S. 10 ff.

die Existenz eines Wohnungsmarktes Anreize für den Wohnungsneubau, für Sanierungs- und andere qualitative Aufwertungsmaßnahmen im Bestand und ist darüber hinaus die ökonomische Bedingung für eine effiziente Belegungsstruktur.⁴⁴

Es ist noch auf einige Besonderheiten des Wohnungsmarktes hinzuweisen, die ihn von anderen Gütermärkten unterscheiden. So weist der Wohnungsmarkt nur eine geringe kurzfristige Anpassungsflexibilität bei quantitativen Marktänderungen auf. Die Produktionsdauer einer Wohnung ist relativ lang im Vergleich zu anderen Gütern, die typischerweise von privaten Haushalten nachgefragt werden. Deshalb kann das Angebot (etwa bei einer kurzfristigen Nachfragerhöhung) nur unter Zeitverzögerungen ausgeweitet werden. Weiterhin handelt es sich beim Wohnungsmarkt um einen Markt mit deutlich eingeschränkter Markttransparenz. Dies gilt besonders für die Nachfrageseite, die einer Vielzahl von regionalen und sachlichen Einzelmärkten gegenübersteht. Vor allem handelt es sich bei einer Wohnung aber um ein ausgesprochen heterogenes Gut mit einer ausufernden Produktvielfalt, was einen direkten Vergleich zweier Wohnungen in vielen Fällen erschwert. Traditionell wird deshalb auf Wohnungsmärkten davon ausgegangen, daß eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Wohnungsanbietern und -nachfragern besteht. Dabei wird unterstellt, daß die meist professionellen Anbieter normalerweise besser über die Beschaffenheit der Wohnungen und die allgemeinen Marktverhältnisse informiert sind, als es die privaten Haushalte als Nachfrager sein können.⁴⁵

Es bleibt also festzuhalten, daß das Wohnungswesen in einer Marktwirtschaft zwar grundsätzlich der Marktsteuerung ausgesetzt ist, daß es sich aber bei einem Wohnungsmarkt in der Praxis allein aufgrund der Besonderheiten des Gutes ‚Wohnung‘ keinesfalls um einen idealen Markt in Sinne der Wirtschaftstheorie handelt.

In der Sozialen Marktwirtschaft wird neben dem marktlichen Element auch die soziale Komponente berücksichtigt. Seiner gesellschaftlichen Verpflichtung, das Existenzminimum der Bürger zu gewährleisten, muß der Staat gemäß diesem Sozialstaatsprinzip somit auch auf dem Wohnungsmarkt nachkommen. Bei Wohnungen handelt es sich um Güter, die einen bedeutsamen Einfluß auf die wirtschaftliche und kulturelle Infrastruktur haben und deshalb eine besondere soziale Wertschätzung genießen. Auch aufgrund dieser Tatsache wird das Wohnungswesen „traditionsgemäß nicht allein der Marktsteuerung überlassen“⁴⁶.

⁴⁴ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 24 ff und *Hamm* (1995), S. 35 ff.

⁴⁵ Vgl. *Kofner* (1998), S. 5 ff.; *Kühne-Büning* (1994), S. 6 ff. u. S. 15 f.; *Behrendt* (1992), S. 59 f.; *Eekhoff* (1987), S. 2 ff. und *Brede / Kohaupt / Kujath* (1975), S. 14 f.

⁴⁶ *Thoss* (1974), S. 13.

Eine besondere Rolle spielt dabei, daß Wohnungen im Vergleich zu den meisten anderen Gütern, die für einen Erwerb durch private Haushalte in Frage kommen, sehr kostspielig sind. Der Erwerb bzw. das Anmieten einer Wohnung stellt für die Mehrzahl der Haushalte im Vergleich zu vielen anderen Konsummöglichkeiten eine hohe Belastung des laufenden Einkommens dar. Wie auf anderen Gütermärkten auch, hat dieses zur Folge, daß die kaufkräftige Wohnungsnachfrage, die sich am Markt herausbildet, typischerweise sowohl quantitativ als auch qualitativ unter dem tatsächlichen Bedarf der Bevölkerung liegt.⁴⁷

In diesem Zusammenhang kann eine Politik der Sicherung der Wohnungsverorgung in Abhängigkeit von der vertretenen wirtschaftspolitischen Grundposition unterschiedlich gestaltet werden. Diejenigen Wirtschaftssubjekte, die wirtschaftlich nicht allein dazu in der Lage sind, ihre Wohnungsverorgung sicherzustellen, können beispielsweise durch die Bereitstellung von Sozialwohnungen mit niedrigen Mieten (Objektförderung) oder durch die Zahlung von Wohngeld (Subjektförderung) unterstützt werden.⁴⁸

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen ergibt sich auch im Wohnungswesen eine weitere Begründung für staatliche Eingriffe aus der Auffassung, daß der Wohnungsmarkt in der Praxis Funktionsmängel aufweist.⁴⁹ Dabei wird für gewöhnlich ein Marktversagen aufgrund externer Effekte unterstellt. So sind beispielsweise negative externe Effekte bei der Wohnungsbautätigkeit einzelner Häuser oder ganzer Siedlungen denkbar, die mit Erwägungen der baulichen Sicherheit oder aus ökologischen Bedenken gegenüber der Landschaftszersiedelung begründet werden. Für diese Fälle stehen dem Staat beispielsweise mit dem Erlaß von Bauvorschriften oder mit seiner Bauleitplanung Instrumente zur Verfügung, einen korrigierenden Einfluß auszuüben. Allerdings können strenge Vorschriften die Baukosten und somit indirekt auch die Mieten bzw. die Kaufpreise erhöhen. Weiterhin entstehen dem Staat durch die Ausführung der beschriebenen Eingriffsmöglichkeiten Kosten. Insofern erscheint eine Beseitigung bzw. Kompensation negativer externer Effekte im Wohnungswesen nur in dem Maße volkswirtschaftlich sinnvoll, wie das Ausmaß der entstehenden sozialen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den negativen externen Effekten steht.⁵⁰

Die genannten Begründungen für staatliches Eingreifen im Bereich der Wohnungswirtschaft können sich auf Eingriffe mit unterschiedlicher Intensität beziehen. Neben Maßnahmen in Form von Gesetzen oder Vorschriften, die in erster

⁴⁷ Vgl. Möller / Günther u. a. (1996), S. 3 und Pfeiffer (1974), S. 91 f.

⁴⁸ Vgl. Neumann / Romahn (1994), S. 17 ff. und Behrendt (1992), S. 61 f.

⁴⁹ Vgl. Berendt (1995), S. 8 und Hesse (1984), S. 56.

⁵⁰ Vgl. Hartwig (1993), S. 48 und Hesse (1984), S. 60. – Ausführliche theoretische Darstellungen der Problematik externer Effekte im Wohnungswesen finden sich exemplarisch bei Eekhoff (1987), S. 30 ff. und Leidner (1981), S. 53 ff.

Linie auf eine Aufrechterhaltung des gegebenen Ordnungsrahmens abzielen, ist über die Möglichkeiten der Subjekt- und Objektförderung hinaus noch der Extremfall denkbar, in dem der Staat selbst als Anbieter von Wohnraum am Markt auftritt. Bei einem gegebenen marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen fällt hierbei die Rechtfertigung für die staatliche Betätigung besonders schwer. Dies läßt sich etwa mit der Theorie der öffentlichen Güter begründen, nach der eine Wohnung als typisches privates Gut einzuordnen ist, da eine Rivalität im Konsum vorliegt und das Ausschlußprinzip geradezu bildhaft anwendbar ist.⁵¹ Diese relativ eindeutige Charakterisierung von Wohnungen als private Güter wird aber dadurch eingeschränkt, daß Wohnungen auch Elemente von meritorischen Gütern aufweisen, womit sich wiederum staatliche Eingriffe begründen lassen.⁵²

Die Problematik eines umfangreichen staatlichen Wohnungsangebotes ist auf die Diskussion um die Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern anwendbar, da sich dort in den meisten Regionen der größte Teil des Mietwohnungsbestandes in öffentlichem Eigentum befindet, so daß dort durchaus von einer Angebotskonzentration gesprochen werden kann. Gleiches gilt in vielen Fällen für die Wohnungsgenossenschaften. Im Falle einer Angebotskonzentration besteht die potentielle Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen.⁵³ Diese Situation widerspricht aufgrund der fehlenden Wettbewerbsbedingungen den ordnungspolitischen Vorstellungen einer Marktwirtschaft, auch wenn sie in der Praxis als Soziale Marktwirtschaft in Erscheinung tritt.

Verbleiben große Teile des Mietwohnungsbestandes überwiegend in kommunalem oder genossenschaftlichem Besitz und bleiben die Vermieter mit ihren Mietforderungen etwa aus sozialen Gründen langfristig unter dem Marktniveau, so werden private Investitionen im Mietwohnungsbestand verhindert und nur die Mieter von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen profitieren. Zusätzlich kann durch eine Angebotskonzentration auch die Situation entstehen, daß die großen kommunalen und genossenschaftlichen Anbieter keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und sich deshalb nicht gezwungen sehen, ihre Wohnungen nachfragegerecht und effizient zu verwalten.⁵⁴ Insgesamt sind also von einer Angebotskonzentration auf einem Mietwohnungsmarkt tendenziell negative Effekte auf die allgemeine Wohnungsversorgung zu erwarten.

⁵¹ Vgl. *Hecht* (1978), S. 16 f.

⁵² Vgl. *Leidner* (1981), S. 41 ff. – Bei meritorischen Gütern kann es sich um klassische private Güter handeln, deren Angebot durch den Staat sich damit rechtfertigen läßt, daß die individuellen Präferenzen der Nachfrager zu einer (nach Ansicht des Staates) nicht erwünschten Unterversorgung führen. Typische Beispiele für meritorische Güter sind das Gesundheits- und das Ausbildungswesen (Vgl. dazu auch *Grosseckler* (1995), S. 509 ff. und *Hecht* (1978), S. 21 f.).

⁵³ Vgl. *Hamm* (1997), S. 30 und *Behrendt* (1992), S. 125.

⁵⁴ Vgl. *Behrendt* (1992), S. 125 u. S. 147.

Vor diesem Hintergrund kann die Forderung abgeleitet werden, den kommunalen Eigentumsanteil am Wohnungsbestand auf die Größenordnung einer notwendigen Verfügungsreserve zu beschränken, die erforderlich erscheint, um sogenannte Problemgruppen des Wohnungsmarktes unterzubringen. Auf diese Weise können mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch das kommunale Wohnungsangebot vermieden oder zumindest vermindert werden. Gleiches gilt für Wohnungsgenossenschaften, soweit sie über eine starke Marktposition im Sinne einer Angebotskonzentration verfügen. Geht man von kommunalen und genossenschaftlichen Eigentumsanteilen aus, die – gemessen an dieser Forderung – zu hoch sind, so bietet sich die materielle Privatisierung an, um die Marktstrukturen zu korrigieren und die Marktposition der kommunalen und genossenschaftlichen Anbieter abzuschwächen.⁵⁵

Auf diesem Weg kann ein Beitrag im Sinne der ordnungspolitischen Zielrichtung, d. h. zur Erhöhung des Anteils privater Eigentumsformen am Gesamtwohnungsbestand, geleistet werden. Für die überwiegende Mehrheit der privaten Mieterhaushalte als Wohnungsnachfrager hat dies aus ordnungspolitischer Sicht die Konsequenz, daß sie unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen langfristig vor der Alternative stehen, Wohnungseigentümer zu werden oder Marktmieten zu zahlen.⁵⁶

Über die vorgestellten ordnungspolitischen Grundüberlegungen hinaus lassen sich die Vorteile eines vornehmlich privaten Eigentumsregimes auf einem Wohnungsmarkt im System der Sozialen Marktwirtschaft anhand von Grundüberlegungen der Property-Rights-Theorie aus der Neuen Institutionenökonomie weiter verdeutlichen. Die Property-Rights-Theorie beschäftigt sich unter anderem mit ökonomischen Wirkungszusammenhängen, die aus der Ausgestaltung von Eigentums- und Verfügungsrechten über Wirtschaftsgüter resultieren. Die Theorie geht dabei von der Grundannahme aus, daß die inhaltliche und strukturelle Beschaffenheit der Eigentumsrechte an Gütern die Allokation und die Nutzung von Ressourcen in spezifischer und vorhersehbarer Weise beeinflusst.⁵⁷ Demzufolge müssen sich auch grundsätzliche Aussagen über die erzielbaren Effekte einer Wohnungsprivatisierung ableiten lassen.

Das Eigentumsrecht stellt einen Spezialfall der Property-Rights dar und beinhaltet in der Tradition des Römischen Rechts das Recht auf Nutzung (usus), auf Aneignung der Erträge (usus fructus), auf die Veränderung bzw. den Verkauf eines Gutes (abusus). Je nach Ausgestaltung des vorgegebenen rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmens ermöglichen Eigentumsrechte den Ausschuß Dritter. Es handelt sich also um Exklusivrechte, die allerdings durch den Ord-

⁵⁵ Vgl. *Behrendt* (1992), S. 125 f.

⁵⁶ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 7.

⁵⁷ Vgl. *Bohnet / Reichhardt* (1993), S. 130 und *Furubotn / Pejovich* (1972), S. 1139.

nungsrahmen eingeschränkt werden. Bei gegebenen Rahmenbedingungen hängt der Wert eines Gutes von den Rechten ab, die ihm zugeordnet sind und somit die ökonomischen Handlungsalternativen des Eigentümers bezüglich des Wirtschaftsobjektes bestimmen.⁵⁸

„Je präziser private Eigentumsrechte definiert und spezifiziert sind und je stärker sie sozial unterstützt werden, desto enger ist nach der Property Rights-Theorie die Beziehung zwischen dem Nutzen eines Individuums und den Erträgen und Kosten seiner Entscheidungen. Folglich sind die Anreize eines Individuums, die sozialen Erträge und Kosten seiner Entscheidungen zu berücksichtigen, umso stärker, je eindeutiger private Eigentumsrechte definiert und durchgesetzt werden.“⁵⁹

Bezogen auf Wohnungsprivatisierungen läßt sich diese grundlegende Argumentation dahingehend interpretieren, daß die Identifikation und die Wertschätzung eines selbstnutzenden Eigentümers im Vergleich zu allen anderen Wohneigentumsformen am höchsten ist. Dies ist vor allem auch auf die gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik zurückzuführen, die dem individuellen Wohneigentum einen hohen Stellenwert einräumen, so daß eine starke soziale Flankierung im Sinne der Property-Rights-Theorie vorliegt.⁶⁰

Nach der weiteren Argumentation der Property-Rights-Theorie führt eine Trennung der Eigentumsrechte an einem Gut von den sonstigen Nutzungs- und Kontrollrechten zu einer Abschwächung bzw. Ausdünnung der Eigentumsrechte.⁶¹ Diese Abschwächung findet in unterschiedlich starkem Maße bei allen Wohneigentumsformen statt, ist aber beim selbstgenutzten Wohneigentum am schwächsten ausgeprägt.

Die Notwendigkeit und der Anreiz, ökonomisch effizient zu arbeiten, wird von der Property-Rights-Theorie für öffentliche Unternehmen, wie kommunale Wohnungsgesellschaften es sind, generell schwächer eingeschätzt als für private Wirtschaftssubjekte, da die Entscheidungsträger oft nur mittelbar von den wirtschaftlichen Konsequenzen ihres eigenen Handelns betroffen sind. Ein Selbstnutzer trägt persönlich alle Konsequenzen seiner Investitionsentscheidungen, die sich auf die eigene Wohnung beziehen. Damit ist ein stärkerer Anreiz- und Sanktionsmechanismus verbunden als bei Wohnungen, die von einer Gesellschaft bewirtschaftet und von Mietern bewohnt werden.⁶² Da der Selbstnutzer als Bewohner alle Kosten und Erträge im Zusammenhang mit seiner Wohnung

⁵⁸ Vgl. *Furubotn / Pejovich* (1972), S. 1140 f.

⁵⁹ *Brücker* (1995), S. 65 f. – Vgl. dazu auch *Bohnet / Reichhardt* (1993), S. 130.

⁶⁰ Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 83 ff.

⁶¹ Vgl. *Furubotn / Pejovich* (1972), S. 1149 und *Brücker* (1995), S. 67.

⁶² Vgl. dazu *Brücker* (1995), S. 67 ff., der die Property-Rights-Theorie ganz allgemein als eine mögliche Begründung von Privatisierungsmaßnahmen (unabhängig vom Beispiel Wohnungsmarkt) heranzieht.

selbst zu tragen hat, ist für ihn der Anreiz besonders hoch, effiziente Maßnahmen zur Verbesserung der eigenen Wohnsituation durchzuführen. Bei Wohnungen, die von Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften bewirtschaftet werden, besteht diese unmittelbare Beziehung nicht. Hier sind die Eigentumsrechte im Sinne der Property-Rights-Theorie abgeschwächt, d. h. die Eigentumsrechte befinden sich bei der verwaltenden Gesellschaft oder Dritten; unmittelbar über das Wirtschaftsgut verfügt jedoch der Mieter, indem er die Wohnung bewohnt.

Diese Überlegungen verdeutlichen, daß sich aus der Property-Rights-Theorie Argumente ableiten lassen, die eine weitere theoretische Begründung für die ordnungspolitische Zielrichtung liefern. So kommt es zu einer Öffnung von persönlichen Entscheidungsspielräumen sowie zu einer Mobilisierung von Eigeninitiative und Kapital bei den Bewohnern, da den neuen Eigentümern durch das Instrument der Privatisierung gleichzeitig weitgehende Eigentums-, Nutzungs- und Kontrollrechte über die Wohnungen eingeräumt werden.

b) Verteilungspolitische Hauptziele

In enger Verzahnung mit der ordnungspolitischen Zielrichtung sind die vermögensverteilungspolitischen Privatisierungsziele zu sehen. Ein verteilungspolitisches Ziel ist zunächst sehr allgemein im II. Wohnungsbaugesetz formuliert, welches seit dem Jahr 1990 auch für das Gebiet der neuen Bundesländer Geltung erlangt hat. Durch dieses Gesetz wird die Wohnungspolitik beauftragt, neben der Sicherstellung einer ausreichenden Wohnungsversorgung für alle Bevölkerungsschichten gleichrangig die Schaffung und breite Streuung von individuellem Wohneigentum für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung voranzutreiben. Nach den weiteren Vorstellungen des Gesetzgebers soll die Bildung von Einzeleigentum an Wohnungen den Sparwillen der Bevölkerung und die Bereitschaft zur Selbsthilfe anregen.⁶³

Der Einigungsvertrag greift dieses Ziel ausdrücklich auf und fordert von den Kommunen, daß sie durch Privatisierung ihrer Wohnungsbestände beschleunigt zur Bildung individuellen Wohneigentums beitragen.⁶⁴

Zu einer weiteren Konkretisierung des Ziels kam es durch den Erlass des Alt-schuldenhilfe-Gesetzes im Jahr 1993, welches die kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft zu Verkaufsmaßnahmen anhält, die vornehmlich der Bildung individuellen Wohneigentums dienen sollen.⁶⁵

⁶³ Vgl. § 1 Absatz 2 des II. Wohnungsbaugesetzes.

⁶⁴ Vgl. Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages.

⁶⁵ Vgl. § 1 u. § 5 Absatz 1 AHG.

Geht man von der besonderen Eigentümerstruktur im ostdeutschen Wohnungsbestand aus, so wird deutlich, daß die private Eigentümerquote⁶⁶ in den neuen Bundesländern angesichts der sehr hohen staatlichen und genossenschaftlichen Bestände allein durch Privatisierungen nachhaltig erhöht werden kann.⁶⁷ Demzufolge kann die Wohnungsprivatisierung grundsätzlich als ein potentielles Instrument zur Bildung von privatem Wohneigentum betrachtet werden.

Für die Begründung einer verstärkten Bildung von individuellem Wohneigentum in der ehemaligen DDR kommen neben den oben aufgeführten gesetzlichen Grundlagen noch weitere Argumente in Frage. Zunächst läßt sich auch hier allein aus dem Auftrag des Grundgesetzes zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse⁶⁸ prinzipiell eine Aufforderung zur Heranführung der Eigentümerquote an westdeutsche Verhältnisse ableiten. Darüber hinaus werden für gewöhnlich auch immer wieder gesellschafts- und familienpolitische Gründe angeführt und dabei der Stellenwert betont, den das Privateigentum im System der Sozialen Marktwirtschaft besitzt. In der Sozialen Marktwirtschaft wird dem Privateigentum eine grundlegende Bedeutung zugesprochen, da es die Grundlage für die persönliche Unabhängigkeit der Wirtschaftssubjekte und damit die Basis für die individuelle Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder schafft.⁶⁹ Daran wird bereits die enge Verzahnung des ordnungspolitischen mit dem verteilungspolitischen Privatisierungsziel deutlich. Der ordnungstheoretische Argumentationsstrang kann offensichtlich auch für die Begründung des vermögensverteilungspolitischen Zieles mit herangezogen werden.⁷⁰

Es bleibt aus verteilungspolitischer Sicht zu betonen, daß Wohnungen sich besonders zur Eigentumbildung weiter Kreise der Bevölkerung anbieten, da nahezu jeder Mensch (sowohl in den alten als auch in den neuen Bundeslän-

⁶⁶ Anteil der vom Eigentümer selbst bewohnten Wohnungen am Gesamtbestand bewohnter Wohnungen (auch Selbstnutzerquote).

⁶⁷ Vgl. hierzu die Abschnitte C. I. 1. und C. I. 2. dieser Arbeit.

⁶⁸ Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes.

⁶⁹ Vgl. *Leonhardt* (1996), S. 92 f. und *Eichener / Heinze* (1994), S. 185. – Schon die bekannten Privatisierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik nach 1959 mittels sogenannter Volksaktien (beispielsweise *Preussag* und *Volkswagen*) sollten eine Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten bewirken. Dabei wurde einem breit gestreuten Volksvermögen immer wieder eine große Bedeutung in einem demokratischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystem zugeschrieben (Vgl. dazu auch *Hartwig* (1993), S. 50 f. und *Loesch* (1987), S. 125.).

⁷⁰ Über die ordnungstheoretischen Aspekte hinaus liefert die Wirtschaftstheorie kaum Ansatzpunkte, Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung mit (vermögens-)verteilungstheoretischen Argumenten zu begründen. Unter dem Stichwort ‚Verteilung‘ werden in der Wirtschaftstheorie in erster Linie Fragen der Einkommensverteilung behandelt, während Fragen der Vermögensverteilung häufig im Hintergrund stehen. Typischerweise wird eine bestimmte Vermögensverteilung als gegeben hingenommen und analysiert, wie es zu diesem Zustand kommen konnte (Vgl. *Siebek* (1995), S. 389 ff. sowie S. 412 f. und *Neumann* (1994), S. 301 ff.).

dern) eine enge, wenn nicht sogar existentielle Beziehung zum Objekt Wohnung hat. Somit ist eine Investition in Immobilienvermögen für den Großteil der Bevölkerung vermutlich leichter zu vermitteln als viele andere Geldanlageformen, wie etwa Aktien oder sonstige Wertpapiere. Dies gilt besonders, wenn es sich um die selbstgenutzte Wohnung handelt. Aus gesellschafts- und familienpolitischer Sicht ist hinzuzufügen, daß die Bildung von individuellem Wohneigentum den Bewohnern Sicherheit vor Wohnungsverlust, Mietpreiserhöhungen oder möglichen Unstimmigkeiten mit Vermietern bietet. Weiterhin weist die eigene Wohnung als Anlageobjekt eine hohe Wertbeständigkeit auf und bietet sich deshalb als Bestandteil der Altersvorsorge an.⁷¹

Die Betrachtung der aufgeführten vermögensverteilungspolitischen Aspekte spricht dafür, daß die Bildung von individuellem Wohneigentum gerade angesichts der sozialen Umbruch- und Neuorientierungsphase, wie sie in den neuen Bundesländern seit 1989 stattfindet, erheblich zur existentiellen Absicherung und sozialen Stabilisierung der Bevölkerung beitragen kann. An späterer Stelle wird noch differenziert auf die Frage eingegangen, welchen praktischen Beitrag unter den besonderen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland dabei die Privatisierung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungen an Mieter – etwa im Vergleich zum Wohnungsneubau – leisten kann.

c) Wohnungspolitische Hauptziele

Unter Wohnungspolitik sind definitionsgemäß alle Maßnahmen zu verstehen, die auf die Wohnungsversorgung der Bevölkerung gerichtet sind.⁷² Gleichrangig neben dem verteilungspolitischen Ziel wird im II. Wohnungsbaugesetz ein wohnungspolitisches Ziel formuliert. Danach haben die politischen Entscheidungsträger eine ausreichende Wohnungsversorgung für alle Bevölkerungsschichten anzustreben. Besonders sollen diejenigen Wohnungsnachfrager gefördert werden, die allein nicht in der Lage sind, sich am Markt zu versorgen.⁷³

Das Versorgungsziel hat eine quantitative und eine qualitative Dimension. Demzufolge muß Wohnungspolitik in der Praxis die „Beeinflussung von Qualität und Quantität des angebotenen Wohnraums sowie des Preises und der übrigen Vertragsbedingungen beim Tausch auf dem Markt“⁷⁴ zum Inhalt haben.

⁷¹ Vgl. Lerch (1995), S. 7; Hamm (1995), S. 64; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 5 und Köhli (1991), S. 641.

⁷² Vgl. Leonhardt (1996), S. 88.

⁷³ Vgl. § 1 Absatz 2 des II. Wohnungsbaugesetzes.

⁷⁴ Neumann / Romahn (1994), S. 16. – Vgl. dazu auch Hamm (1995), S. 31; Strobl (1998b), S. 7 f. und Barthling-Schattevoy (1998), S. 44.

Aus dem quantitativen Blickwinkel der Wohnungsversorgung wird die Anzahl der vorhandenen Wohnungen betrachtet und mit der Anzahl der privaten Haushalte ins Verhältnis gesetzt, die sich aus dem Bestand mit Wohnraum versorgen müssen. Aktivitäten der Wohnungspolitik in diesem Bereich richten sich auf die Sicherung des vorhandenen Bestandes und auf den Neubau. Die besonderen Eigenschaften der einzelnen Wohnungen, wie etwa technische Standards oder Ausstattungsmerkmale, betreffen nicht die quantitative, sondern die qualitative Wohnungsversorgung.

Maßnahmen der Wohnungspolitik im qualitativen Bereich nehmen die bestehende quantitative Menge an Wohnraum als gegeben hin und richten ihren Einfluß auf die qualitative Aufwertung des vorhandenen Angebots. Über die rein quantitative und qualitative Dimension hinaus kann die Wohnungspolitik auf die Miet- und Kaufpreise sowie auf sonstige Vertragsmodalitäten am Wohnungsmobilienmarkt einwirken, um die Wohnungsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen.⁷⁵

Die Befürworter von Wohnungsprivatisierungen in den neuen Bundesländern versprechen sich aus wohnungspolitischer Sicht von Privatisierungsmaßnahmen eine Verbesserung des allgemeinen qualitativen Wohnstandards und darüber hinaus eine Sicherung des vorhandenen Bestandes, womit auch die quantitative Dimension angesprochen ist. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, durch die Privatisierung könne privates Kapital und die Eigeninitiative der Käufer für die dringend erforderlichen Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen mobilisiert werden.⁷⁶ Weiterhin werde Kapital für die Verbesserung der allgemeinen Wohnungsversorgung dadurch aktiviert, daß Kommunen bzw. ihre Wohnungsgesellschaften durch den Verkauf mehr Mittel zur Verfügung hätten, welches in die bei ihnen verbleibenden Restbestände investiert werden könne. Gleiches gelte für die Wohnungsgenossenschaften, wenn sie Wohnungen an die Bewohner verkaufen. Vor allem im Fall des Verkaufes an Selbstnutzer erhofft man sich neben dem Effekt der Kapitalmobilisierung auch eine höhere Wohnzufriedenheit. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Umbruchsituation in der ehemaligen DDR und den damit verbundenen Unsicherheiten für die Bevölkerung kann eine hohe Zufriedenheit mit der eigenen Wohnsituation Auswirkungen im Sinn einer sozialen Stabilisierung haben. Darüber hinaus soll der Eigentumserwerb die Eigeninitiative der Bewohner zur Verbesserung ihrer allgemeinen Lebens- und Wohnsituation erhöhen.⁷⁷

⁷⁵ Vgl. *Neumann / Romahn* (1994), S. 16 f.

⁷⁶ Vgl. *Behring / Thanner* (1993), S. 26; *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 5; *GdW* (1992), S. 10 und *Köhli* (1991), S. 640.

⁷⁷ Vgl. *Riemer* (1997), S. B 11; *Rees / Weeber* (1996), S. 5; *Lerch* (1995), S. 7 f.; *Bachmann* (1994), S. 82 und *Behring / Thanner* (1993), S. 23 f.

Die Grundüberlegung einer Mobilisierung von Kapital und Initiative beherrscht häufig die wohnungspolitische Diskussion um die Privatisierung und erscheint angesichts der speziellen Situation in den neuen Bundesländern auch plausibel. Wird in einem bestimmten Wirtschaftssektor überwiegend auf eine private Eigentumsordnung verzichtet, so zieht dieses zwangsläufig auch einen weitgehenden Verzicht auf den Einsatz von Privatkapital und -initiative nach sich. Dies kommt von vornherein der Preisgabe eines erheblichen volkswirtschaftlichen Finanzierungspotentials gleich.⁷⁸

Darüber hinaus ist auch gerade vor dem Hintergrund der angespannten Lage vieler öffentlicher Haushalte eine Verbesserung der allgemeinen Wohnungsver-sorgung über den Einsatz von Privatkapital und -initiative als bedeutsame Entlastung für den Staat einzuschätzen. Ohne diese Mobilisierung von Privatkapital erscheint die in Ostdeutschland erforderliche Verbesserung der Wohnsituation nicht umsetzbar.⁷⁹

Ferner steht man in den neuen Bundesländern gerade bei den Instandsetzungs- und Sanierungsarbeiten im Wohnungsbestand wegen des vielfach zu beobachtenden progressiven Verfallsprozesses der Bausubstanz⁸⁰ unter Zeitdruck. Insgesamt ist also für die Sicherung und Verbesserung des Wohnungsbestandes der schnelle Einsatz umfangreicher finanzieller Mittel – auch aus dem privaten Sektor – erforderlich. Bei der Mieterprivatisierung geht es aus wohnungspolitischer Perspektive also im wesentlichen darum, die jetzigen Mieter über den Eigentumserwerb dazu zu motivieren, Kapital und Engagement in die von ihnen bewohnten Wohnungen zu investieren. Dieses erscheint möglich, da das verfassungsmäßig geschützte und eindeutig definierte Privateigentum an einer Wohnung dem Eigentümer die für Investitionen erforderliche Rechtssicherheit gibt.⁸¹

Mit den hier vorgestellten plausiblen Grundüberlegungen endet auch in den meisten wissenschaftlichen Darstellungen für gewöhnlich die Diskussion der wohnungspolitischen Privatisierungsziele.⁸² Im Rahmen einer weitergehenden wirtschaftstheoretischen Betrachtung kann an dieser Stelle ergänzend auf die bereits bei der ordnungspolitischen Diskussion vorgestellten Grundüberlegungen aus der Property-Rights-Theorie verwiesen werden. Der Property-Rights-Ansatz liefert weitere Argumente für die Annahme, daß Bewohner bereit sind, erhebliche Eigeninitiative und Kapital zur Verbesserung ihrer Wohnsituation zu investieren, sofern ihnen weitgehende Eigentums-, Nutzungs- und Kontrollrechte an der Wohnung eingeräumt werden.⁸³ Es wird deutlich, daß die wohnungs-

⁷⁸ Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 84 f. und *Berendt* (1995), S. 63.

⁷⁹ Vgl. *Dahlmanns* (1997), S. 11 und *Hamm* (1997), S. 16.

⁸⁰ Vgl. *BMBau* (1996a), S. 57 ff.

⁸¹ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 49.

⁸² Vgl. exemplarisch *Behring / Thanner* (1993), S. 22 - 26.

⁸³ Vgl. Abschnitt B. III. 1. a) dieser Arbeit.

politischen Privatisierungsziele ebenso mit der ordnungspolitischen Sichtweise verzahnt sind, wie es bei den verteilungspolitischen Zielen der Fall ist.

d) Nebenziele und Nebenwirkungen der Privatisierung

Die drei oben diskutierten Zielrichtungen stehen angesichts der Vorgaben des Grundgesetzes, des Einigungsvertrages, des II. Wohnungsbaugesetzes und des Altschuldenhilfe-Gesetzes für die Bundes- und Landespolitik im Vordergrund. Im folgenden sollen weitere wirtschaftspolitische Ziele erörtert werden, denen im Verhältnis zur ordnungs-, verteilungs- und wohnungspolitischen Perspektive jedoch nur ein nachgeordneter Charakter von Nebenzielen bzw. Nebenwirkungen der Wohnungsprivatisierung zukommt.

aa) Finanzpolitische Nebenziele

Privatisierungen wird grundsätzlich eine potentielle Finanzierungsfunktion für die Staatstätigkeit oder für eine mögliche Entschuldung öffentlicher Haushalte zugesprochen. Unabhängig von der Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland versprechen sich Privatisierungsbefürworter demzufolge durch Privatisierungsmaßnahmen zusätzliche Staatseinnahmen, mit denen sich gegebenenfalls Steuererhöhungen abwenden lassen bzw. die für eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte einsetzbar sind.⁸⁴

Basierend auf dieser Grundüberlegung kann als finanzpolitisches Ziel der mögliche Liquiditätszufluß aus Privatisierungserlösen diskutiert werden, an dem nach den Regelungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes neben der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft auch der Bundeshaushalt partizipiert. Soweit die Wohnungsgesellschaften eine Teilentlastung ihrer Altverbindlichkeiten zulasten des Bundes in Anspruch genommen haben, sind sie damit gleichzeitig die Verpflichtung eingegangen, bestimmte Anteile der Privatisierungserlöse an den Erblastentilgungsfonds abzuführen.⁸⁵

Betrachtet man jedoch eine Privatisierungsmaßnahme mit ihren langfristigen fiskalischen Wirkungen, so kann aus volkswirtschaftlicher Sicht der einmalige Finanzierungseffekt über einen erzielbaren Liquiditätszufluß nicht im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtswirkungen, die sich daraus ergeben. Dies gilt vor allem auch, wenn man bedenkt, daß möglicherweise nur die attraktivsten Bereiche staatlichen Vermögens Nachfrager finden, wogegen die weniger begehrten Segmente im Besitz der öffentlichen

⁸⁴ Vgl. *Loesch* (1987), S. 83.

⁸⁵ Vgl. § 5 Absatz 2 AHG.

Hand verbleiben und in der Folge gegebenenfalls langfristig defizitär bewirtschaftet werden müssen.⁸⁶ Bezogen auf die Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland läßt sich damit die Befürchtung aussprechen, daß nur die ‚Rosinen‘ privatisierbar sein könnten. Unter dieser Voraussetzung wäre jeder Verkauf zwangsläufig mit einer Verschlechterung der durchschnittlichen Qualität im verbleibenden kommunalen und genossenschaftlichen Bestand verbunden.⁸⁷

Dem ist aber entgegenzuhalten, daß die Unternehmen durch die Privatisierung Liquiditätszuflüsse realisieren, die sich zur Instandsetzung, Instandhaltung und Modernisierung der in ihrem Bestand verbleibenden Wohnungen einsetzen lassen. Hiermit kann zumindest das Ausstattungsniveau und somit die Attraktivität der nicht privatisierten Wohnungen angehoben werden. Eventuelle Lagenachteile oder andere negative Siedlungsstrukturmerkmale lassen sich dagegen kaum oder überhaupt nicht ausgleichen.

bb) Kommunalpolitische Nebenziele

Bereits bei der Erörterung der ordnungs- und wohnungspolitischen Ziele wurde argumentiert, daß es im Fall einer Lenkung von Privatkapital und -initiative in den Wohnungssektor zu einer Entlastung aller wohnungspolitisch verantwortlichen Instanzen kommt. Dabei unterscheidet sich jedoch die kommunale Perspektive deutlich von der Interessenlage auf Bundes- und Landesebene. Während für die Bundes- und Landespolitik die Umsetzung der beschriebenen ordnungs-, verteilungs- und wohnungspolitischen Ziele im Vordergrund steht, stellt sich für die Kommunen die Interessenlage anders dar.⁸⁸

Gemäß Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages wurden den Kommunen die volkseigenen Wohnungen zusammen mit den zugehörigen Schulden übertragen. Da die Kommunen gleichzeitig den Auftrag erhielten, den Wohnungsbestand „schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft“⁸⁹ zu überführen, haben die meisten Städte und Gemeinden bereits eine formelle Privatisierung durchgeführt, d. h. sie haben kommunale Wohnungsgesellschaften gegründet, auf die das Eigentum an den Wohnungen zusammen mit den ihnen zugeordneten Altkrediten übertragen wurde. Die kommunalen Haushalte, die gerade zum aktuellen Zeitpunkt vielfach finanziellen Engpässen ausgesetzt sind, müssen daran interessiert sein, daß sich ihre formal-rechtlich selbständigen kommunalen Wohnungsunternehmen in einer ökonomisch zufriedenstellenden Lage befinden. Nur so kann verhindert werden, daß für die Städte und Gemein-

⁸⁶ Vgl. *Hartwig* (1993), S. 43 f. und *Loesch* (1987), S. 84.

⁸⁷ Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 158 und *Berendt* (1995), S. 176.

⁸⁸ Vgl. *GdW* (1992), S. 9 ff.

⁸⁹ Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages.

den eine finanzielle Belastung aus einer notwendigen Bezuschussung wirtschaftlich nicht überlebensfähiger kommunaler Wohnungsunternehmen entsteht.⁹⁰

Insgesamt ist die Interessenlage der Kommunen als ambivalent zu beurteilen. Einerseits sind sie daran interessiert, eine finanzielle Belastung aus dem sanierungsbedürftigen kommunalen Wohnungsbestand zu vermeiden oder zumindest gering zu halten. Aus dieser Sicht erscheint ein Verkauf von Teilbeständen durchaus vorteilhaft, zumal der Liquiditätszufluß in die Restbestände investiert werden kann. Andererseits kommt den Städten und Gemeinden die Aufgabe zu, die Wohnungsversorgung sozial bedürftiger Bevölkerungsgruppen sicherzustellen. Sie sind deshalb darauf angewiesen, sich längerfristig ein Zugriffsrecht auf einen Teil des derzeitigen kommunalen Bestandes zu sichern. Weiterhin ist auch an dieser Stelle an die Möglichkeit zu erinnern, daß sich eventuell nur die attraktivsten Teile des kommunalen Bestandes privatisieren lassen. Das könnte zur Folge haben, daß der kommunalen Wohnungsgesellschaft oder der Kommune nach erfolgter Privatisierung selbst nur noch unattraktive und langfristig schwer zu bewirtschaftende Restbestände bleiben.⁹¹ Dieser Zusammenhänge war sich offensichtlich auch der Gesetzgeber beim Erlaß des AHG im Juni 1993 bewußt. Das AHG konkretisiert und operationalisiert die Privatisierungsziele, indem es die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Genossenschaften zu einer Privatisierung von mindestens 15 Prozent ihrer Wohnungsbestände verpflichtet, für den Fall, daß sie eine Teilentlastung ihrer Altschulden aus der DDR-Zeit in Anspruch nehmen.⁹² Das AHG zielt neben den bisher besprochenen Zielrichtungen vor allem auch auf eine Verbesserung der Kreditfähigkeit und der Liquiditätssituation der Wohnungsunternehmen und -genossenschaften ab.⁹³

Weiterhin können die vielerorts als überdimensioniert angesehenen Bestände einzelner Wohnungsunternehmen und -genossenschaften im Rahmen der Privatisierung durch Verkäufe auf ein handhabbares Maß herabgeführt werden, was die Organisation der Unternehmen potentiell vereinfacht. Bei dieser Argumentation beruft man sich häufig auf praktische Erfahrungen aus der westdeutschen Wohnungswirtschaft. Dort wird häufig eine einfache Faustregel propagiert, wonach sich ein Gesamtwohnungsbestand in der Größenordnung von etwa 5.000 Einheiten pro Gesellschaft positiv auf eine effiziente Bewirtschaftung auswirkt.⁹⁴

⁹⁰ Vgl. *Bachmann* (1994), S. 81.

⁹¹ Vgl. *Berendt* (1995), S. 138 ff.; *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 85 und *GdW* (1992), S. 11.

⁹² Vgl. § 5 Absatz 1 AHG.

⁹³ Vgl. § 1 AHG.

⁹⁴ Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 94 und *Bartholmai / Melzer* (1991), S. 109.

In diesem Sinn kann auch die formelle Privatisierung eingesetzt werden, um sehr große Wohnungsunternehmen in mehrere kleine und effiziente Gesellschaften aufzuteilen. Durch diese Auflösung einer regionalen Angebotskonzentration bei nur einer Gesellschaft kann gleichzeitig eine gewisse Konkurrenz zwischen den einzelnen neuen Unternehmen entstehen, was auch der ordnungspolitischen Zielsetzung entgegenkommt.⁹⁵

Insgesamt kann die kommunalpolitische Interessenlage auf der Grundlage von allgemeinen ökonomischen Effizienzüberlegungen betrachtet werden. Hier lassen sich beispielsweise bürokratiekritische Argumente zur Rechtfertigung von Privatisierungen anführen. So wird häufig die Schwerfälligkeit und Ineffizienz großer öffentlicher Verwaltungen im Vergleich zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen angeführt. Danach läßt sich generell neben der Forderung nach einer materiellen Privatisierung auch der Vorschlag ableiten, einzelne Bereiche aus der öffentlichen Verwaltung herauszulösen und in kleineren, selbständigen sowie flexiblen öffentlichen Unternehmen neu zu organisieren. Damit ist der typische Fall einer formellen Privatisierung angesprochen, wodurch ermöglicht werden soll, daß der entsprechende Bereich nun primär nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert und bewirtschaftet wird. Folglich versprechen sich Anhänger dieser Argumentationslinie unabhängig vom Beispiel ‚Wohnungen‘ durch eine formelle Privatisierung die Herauslösung bestimmter Bereiche aus der bürokratielastigen öffentlichen Verwaltung und damit insgesamt eine höhere Effizienz.⁹⁶

Vielen Privatisierungsbefürwortern geht eine formelle Privatisierung allerdings nicht weit genug, da der Staat dabei lediglich Aufgaben- oder Vermögensbereiche verselbständigt, ohne auf seine Eigentümerrolle und seinen direkten Einfluß vollständig zu verzichten. Nach dieser Position ist mit einer formellen Privatisierung kaum eine leistungsfähigere Organisation des jeweiligen Bereiches zu bewerkstelligen, da damit allenfalls die Vorbereitung zu einer weiteren materiellen Privatisierung in die Wege geleitet werden kann.⁹⁷ Auch der Einigungsvertrag und das AHG sehen für große Teile des kommunalen Wohnungsbestandes die (materielle) Privatisierung an Selbstnutzer als Endziel.⁹⁸

Es bleibt festzuhalten, daß die kommunalpolitische Zielperspektive für die Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern als doppelwertig einzuschätzen ist.

Einerseits erhofft man sich durch die Privatisierungsaktivitäten eine Entlastung der wohnungspolitisch verantwortlichen Instanzen und einen Liquiditäts-

⁹⁵ Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 94 und *Behrendt* (1992), S. 124 f.

⁹⁶ Vgl. *Behrendt* (1992), S. 124 f. und *Loesch* (1987), S. 53 ff.

⁹⁷ Vgl. *Hartwig* (1993), S. 60.

⁹⁸ Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages und § 5 Absatz 1 AHG.

zufluß für die kommunalen Wohnungsgesellschaften bzw. für die Kommunen, soweit diese noch keine formelle Privatisierung vorgenommen haben. Weiterhin wird es zu potentiellen Verbesserungen im Hinblick auf die ökonomische Effizienz der kommunalen Wohnungsverwaltung und -bewirtschaftung kommen, da sich im Zusammenhang mit formellen oder materiellen Privatisierungsaktivitäten vielfach auch organisatorische Veränderungen in der Bewirtschaftung des öffentlichen Wohnungsbestandes anbieten.

Auf der anderen Seite wird gerade von Vertretern der Wohnungswirtschaft immer wieder die mögliche Gefahr betont, die daraus resultiert, daß sich die durchschnittliche qualitative Struktur und somit die Attraktivität des in der öffentlichen Hand verbleibenden Wohnungsbestandes durch Verkäufe verschlechtert. In diesem Fall sind Vermarktungsschwierigkeiten aufgrund mangelnder Nachfrage absehbar. Ferner sind die Kommunen darauf angewiesen, ein Zugriffsrecht auf einen ausreichenden Teil des Bestandes zur Unterbringung sozial bedürftiger Haushalte zu behalten. Dieses Erfordernis schränkt das quantitative Ausmaß der Privatisierung in dem für Ostdeutschland aber eher untypischen Fall eines kleinen kommunalen Bestandes von vornherein ein.

Solange sich allerdings das Ausmaß der Wohnungsverkäufe auf die Privatisierungsverpflichtung von 15 Prozent des Gesamtbestandes gemäß AHG beschränkt, ist mit diesen Problemen nicht oder zumindest nicht in nennenswertem Umfang zu rechnen, zumal die ostdeutschen kommunalen Unternehmen in der Ausgangssituation in vielen Regionen über eine marktbeherrschende Stellung auf dem Markt für Mietwohnungen verfügen. Weder wird sich die durchschnittliche Qualität und Attraktivität aufgrund von Wohnungsverkäufen in unververtretbarem Ausmaß verschlechtern, noch wird sich die Anzahl belegungsgebundener Wohnungen in kritischem Umfang vermindern. Sollten allerdings auf einzelnen regionalen Wohnungsmärkten deutlich mehr als 15 Prozent des kommunalen Bestandes veräußert werden, so sind die genannten Aspekte gegebenenfalls in Erwägung zu ziehen.

cc) Konjunkturelle Nebenwirkungen

Über die bisher genannten Ziele hinaus ist auch die Beeinflussung weiterer vornehmlich konjunktureller Zielvariablen durch die Wohnungsprivatisierung denkbar. Im Zusammenhang mit dem oben aufgeführten wohnungspolitischen Privatisierungsargument ‚Mobilisierung von Privatkapital zur Verbesserung der Wohnungsversorgung‘ wird häufig ein erzielbarer konjunktureller Impuls für die Bauwirtschaft betont. Hierbei kann man sich auf Erfahrungen aus den alten Bundesländern beziehen, wonach der Bauwirtschaft insgesamt und speziell dem Wohnungsbau eine wichtige Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zukommt. In den neuen Bundesländern ist der Stellenwert der Bauindustrie und des Ausbaugewerbes für die Einkommens- und Beschäftigungssituation

noch erheblich höher einzuschätzen als in Westdeutschland.⁹⁹ Darüber hinaus handelt es sich bei der Bauwirtschaft und besonders beim Ausbaugewerbe um eine sehr arbeitsintensive Branche, weshalb von konjunkturellen Impulsen in diesem Sektor besonders hohe Beschäftigungswirkungen erwartet werden.¹⁰⁰

Mit der Privatisierung werden Maßnahmen zur Instandsetzung und Modernisierung der betroffenen Wohnungen verbunden. Potentiell resultieren daraus verschiedene konjunkturelle Impulse. Dieses läßt sich mit einigen grundsätzlichen Überlegungen verdeutlichen.

Zunächst einmal ist eine Verbesserung der Beschäftigungslage in denjenigen Bereichen des Baugewerbes zu erwarten, welche mit den notwendigen Arbeiten zur qualitativen Verbesserung des Wohnungsbestandes beauftragt werden. Durch diesen arbeitsmarktpolitischen Impuls und den damit verbundenen Einkommenssteigerungen sind Multiplikatorwirkungen in andere vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche zu erwarten.¹⁰¹ Alles in allem könnte somit dem arbeitsintensiven Wohnungsbau eine Schlüsselrolle beim angestrebten ‚Aufschwung Ost‘ zukommen. Dabei sind neben dem Neubau angesichts des hohen Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarfs im Bestand die Aktivitäten zur qualitativen Aufwertung (Ausbaugewerbe) hervorzuheben.¹⁰²

Insgesamt handelt es sich bei den erzielbaren konjunkturellen Effekten wohl eher um Nebenziele bzw. Nebenwirkungen der Privatisierung. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um die Privatisierungsmaßnahmen stehen die möglichen konjunkturellen Impulse deshalb auch im Verhältnis zu den anderen Zielen deutlich im Hintergrund. Von einigen Autoren wird jedoch ar-

⁹⁹ Vgl. *Hamm* (1995), S. 79 und *GdW / vhw* (1994), S. 8.

¹⁰⁰ Vgl. *Kofner* (1998), S. 5; *Strobl* (1998a), S. 54 ff. und *Lerch* (1995), S. 8 f.

¹⁰¹ Bei den positiven Impulsen in vorgelagerte Bereiche ist beispielsweise an die Bauzulieferindustrie oder den Baustoffhandel zu denken. Bei den nachgelagerten Sektoren sind vor allem die Konsumgüterindustrie und der Einzelhandel zu nennen.

¹⁰² Vgl. *Strobl* (1998a), S. 54 ff.; *Riemer* (1997), S. B 11 und *Köhli* (1991), S. 640. – Als weiteres konjunkturpolitisches Argument heben einige Autoren einen möglichen Einfluß der Wohnungsprivatisierung auf die Geldwertstabilität hervor. Demnach fließt die Kaufkraft der Erwerber durch die Privatisierungsmaßnahmen langfristig in Sachwertinvestitionen. Auf diese Weise führen bereits im Vorfeld der Wohnungsverkäufe die vermehrte Inanspruchnahme von Bausparverträgen und andere Ansparaktivitäten tendenziell zu einer Erhöhung der Sparquote. Somit könnte die Wohnungsprivatisierung – wie die Wohneigentumsbildung insgesamt – einen positiven Einfluß auf die Geldwertstabilität nehmen (Vgl. *Leonhardt* (1996), S. 251 und *Behrendt* (1992), S. 129.).

In diesem Zusammenhang ist über die konjunkturbezogenen Überlegungen hinaus noch an die strukturpolitische Bedeutung des Wohnungsbaus zu erinnern. Da es sich beim Wohnungsbau um einen Wirtschaftsbereich handelt, dessen Leistungen vor Ort erbracht werden müssen, färben sämtliche wirtschaftlichen Impulse des Wohnungsbaus positiv auf die örtliche Wirtschaft ab, was sowohl für große Bauunternehmen als auch für die strukturelle Entwicklung des Mittelstands von Bedeutung ist (Vgl. *Berendt* (1995), S. 138.).

gumentiert, daß die Sanierungsarbeiten durch Privatisierungen zumindest schneller vorankämen, woraus sich wichtige Beschäftigungseffekte und Anstoßwirkungen für die Bauwirtschaft ableiten ließen.¹⁰³

2. Beziehungen zwischen den angestrebten Zielen

Werden mehrere gleichrangige wirtschaftspolitische Ziele parallel verfolgt, so ist eine Berücksichtigung möglicher konkurrierender, neutraler oder harmonischer Zielbeziehungen von entscheidender Bedeutung für den Erfolg politischer Maßnahmen.¹⁰⁴

Für die Bundes- und Landespolitik stehen die beschriebenen ordnungs-, vermögensverteilungs- und wohnungspolitischen Ziele im Mittelpunkt des Interesses.¹⁰⁵

Das ordnungspolitische Ziel kann als den beiden anderen Politikbereichen übergeordnetes Ziel interpretiert werden. So ist beispielsweise eine breitgestreute Vermögensverteilung in erster Linie ein konstitutives Element unter einem marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen und läßt sich demzufolge aus dem ordnungspolitischen Ziel ableiten. Weiterhin kann vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbruchsituation die Wohnungspolitik mit ihren Versorgungszielen positive Auswirkungen im Sinn einer politischen Stabilisierung haben.¹⁰⁶ Deshalb weist auch die Wohnungspolitik einen durchaus instrumentellen Charakter zur Aufrechterhaltung des marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens auf.

¹⁰³ Vgl. exemplarisch *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 92. – Über diese Argumentation hinaus wird von einigen Autoren ein möglicher negativer Struktureffekt erwähnt, der Privatisierungsmaßnahmen zugesprochen wird. Es wird häufig hervorgehoben, daß Wohneigentum die örtlichen Bindungen erhöht und somit die Mobilität der Bevölkerung vermindert. Dies ist angesichts des teilweise rapide ablaufenden Strukturwandels in Ostdeutschland seit dem Jahr 1990 kritisch zu beurteilen, da die Volkswirtschaft in einer solchen Situation eine hohe regionale Mobilität benötigt. Über die tatsächliche Bedeutung dieses Effektes besteht kein grundlegender wissenschaftlicher Konsens. Gerade im Zusammenhang mit der Wohnungsprivatisierung dürfte diese Wirkung zu vernachlässigen sein, da Wohneigentumsbildung auch in den neuen Ländern neben dem quantitativ bisher relativ unbedeutenden Segment der Privatisierung überwiegend im Neubau stattfindet. Die Relevanz des Effektes ist sicherlich abhängig davon, welcher Personenkreis verstärkt Privatisierungswohnungen nachfragt, in welchen Regionen die meisten Transaktionen stattfinden und welches Ausmaß die Privatisierungstätigkeit im Verhältnis zur Wohneigentumsbildung insgesamt hat. (Vgl. *Leonhardt* (1996), S. 259; *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 93 f. und *Behrendt* (1992), S. 130).

¹⁰⁴ Vgl. *Külz / Berthold* (1992), S. 83 ff.; *Streit* (1991), S. 240 ff. und *Berg / Cassel* (1995), S. 199 f.

¹⁰⁵ Vgl. *Strobl* (1998b), S. 4 f. und *GdW* (1992), S. 9 ff.

¹⁰⁶ Vgl. *Riemer* (1997), S. B 11 und *Behring / Thanner* (1993), S. 23.

Das verteilungspolitische und das wohnungspolitische Ziel können gemäß den Formulierungen im II. Wohnungsbaugesetz als gleichrangig eingestuft werden.¹⁰⁷ Insofern stehen die drei mit der Privatisierung verbundenen wirtschaftspolitischen Hauptziele tendenziell in einem harmonischen Verhältnis zueinander, wobei allerdings zwei Ziele einen in mancher Hinsicht instrumentellen Charakter zur Verwirklichung des ordnungspolitischen Oberziels aufweisen. Zielkonflikte unter diesen drei Zielgrößen sind deshalb – zumindest im Zusammenhang mit der Privatisierung – nicht absehbar.¹⁰⁸

Sollten durch die Privatisierungsaktivitäten positive Effekte auf die angesprochenen konjunkturellen Zielgrößen erreichbar sein oder kommt es durch die Verkaufserlöse zu einem spürbaren Liquiditätszufluß in öffentliche Haushalte (finanzpolitisches Privatisierungsziel), so wirkt sich dies tendenziell positiv auf die drei Hauptziele aus. Die Privatisierungserlöse des Staates können für eine Konsolidierung öffentlicher Haushalte eingesetzt werden. Dieses wird ebenso zu einer grundsätzlichen Stabilisierung des Wirtschafts- und Gesellschafts-systems beitragen wie eine günstigere Wohnungsbaukonjunktorentwicklung aufgrund der Privatisierungsmaßnahmen. Also sind auch hier keine Zielkonflikte absehbar, zumal es sich gerade bei den erzielbaren konjunkturellen Impulsen eher nur um Nebenwirkungen der Privatisierung handelt.

Differenzierter ist dagegen die kommunalpolitische Perspektive zu beurteilen. Das kommunalpolitische Ziel einer effizienten Bewirtschaftung des öffentlichen Wohnungsbestandes ist weitgehend losgelöst von den Zielen der Bundes- und Landespolitik zu betrachten, da es sich auf einer anderen politischen Ebene abspielt und hier andere Interessenschwerpunkte vorliegen.¹⁰⁹ Es wurde bereits auf die ambivalente Interessenlage der Kommunen hingewiesen, die sich einerseits durch die Privatisierungen Entlastungen, Effizienzsteigerungen und einen Liquiditätszufluß für die kommunale Wohnungswirtschaft versprechen. Andererseits haben sie aber negative Auswirkungen auf die Qualität und Quantität der bei ihnen verbleibenden Wohnungsbestände zu befürchten. Innerhalb des Zielsystems der Kommunen sind also potentielle Konflikte absehbar.

¹⁰⁷ Vgl. Behring / Thanner (1993), S. 25 und § 1 des II. WoBauG.

¹⁰⁸ Wie Erfahrungen aus Westdeutschland gezeigt haben, kann aber beispielsweise durchaus ein Konflikt zwischen dem wohnungspolitischen und dem verteilungspolitischen Ziel im Neubereich entstehen, etwa wenn man die Wohnungsversorgung über einen verstärkten Einsatz des sozialen Mietwohnungsbaus verbessern will. In diesem Fall kann zwar die Wohnungsversorgung der Bevölkerung verbessert werden, gleichzeitig nimmt aber die private Eigentümerquote zwangsläufig ab (Vgl. Hübl / Möller u. a. (1997), S. 43 ff.). Mit der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern wird demgegenüber eine Anhebung des Versorgungsniveaus durch eine Erhöhung der Selbstnutzerquote angestrebt. Dies spricht für ein eindeutig harmonisches Zielverhältnis.

¹⁰⁹ Vgl. GdW (1992), S. 9 ff.

3. Möglichkeiten der Zieloperationalisierung

Um den handelnden Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung möglichst genaue Vorgaben für ihr Handeln zu liefern, ist es erforderlich, wirtschaftspolitische Ziele präzise zu formulieren. Auf diese Weise wird zudem eine Erfolgskontrolle und die Aktivierung von Lernprozessen ermöglicht. Es geht dabei um die Operationalisierung der Ziele, d. h. es muß eine Meßgröße ausgewählt werden, die als Indikator für das Ausmaß der Zielerreichung dienen kann. Auf besondere Probleme der Operationalisierung, wie etwa die Frage, inwieweit ein einzelner Indikator überhaupt die komplexe Realität aussagekräftig wiedergeben kann, soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.¹¹⁰ Es wird vielmehr nur skizziert, welche Arten von Meßgrößen zur Beurteilung der vorgestellten Ziele grundsätzlich in Frage kommen. Soweit dies erforderlich ist, erfolgt eine differenzierte Problematisierung einzelner Indikatoren an späterer Stelle anhand praktischer Beispiele.

Die Festlegung von Zielvariablen für die *ordnungspolitische* Zielrichtung, d. h. der Erhöhung des privaten Eigentümeranteils im Wohnungsbestand, muß sich an der Wohnungsmarktstruktur zum Ausgangszeitpunkt orientieren. Privatisierungsmaßnahmen können ex post als erfolgreich bewertet werden, wenn sie nachweislich dazu geeignet waren, innerhalb eines festgelegten Zeitraumes den Anteil privater Eigentumsformen anzuheben und gleichzeitig die Angebotskonzentration bei kommunalen und genossenschaftlichen Anbietern von Mietwohnungen zu mindern. Man müßte demzufolge die Wohnungsmarktstruktur nach den Eigentumsanteilen des privaten, genossenschaftlichen sowie kommunalen Bestandes vor den Privatisierungsmaßnahmen als Ausgangspunkt wählen und eine bestimmte Verschiebung der Anteile als Ziel setzen. Gleichzeitig kann die Größe der einzelnen Anbietersegmente betrachtet werden. Wie in anderen volkswirtschaftlichen Bereichen geht es dann darum, über Marktanteile Maße für die horizontale Konzentration in einem relevanten Markt festzusetzen.¹¹¹

Die Operationalisierung des *verteilungspolitischen* Zieles kann auf vergleichbare Weise vollzogen werden, da es als teilweise deckungsgleich mit dem ordnungspolitischen Ziel einzustufen ist. Der ordnungspolitischen Zielrichtung ist bereits gedient, wenn es gelingt, die Marktposition der starken kommunalen und genossenschaftlichen Anbieter zurückzuführen und den Anteil privater Eigentumsformen zu erhöhen. Das verteilungspolitische Ziel geht in die gleiche Richtung, fordert aber explizit die Neubildung und breite Streuung von individuel-

¹¹⁰ Vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen bei Kulp / Berthold (1992), S. 63 ff. und Berg / Cassel (1995), S. 201 f.

¹¹¹ Ein Beispiel für ein solches Konzentrationsmaß, mit dem typischerweise die horizontale Konzentration in einzelnen Industriezweigen gemessen wird, ist der *Herfindahl-Index* (Vgl. dazu für viele Neumann (1994), S. 157.).

lem Wohneigentum. Dabei kann die jeweilige Selbstnutzerquote vor und nach Durchführung der Privatisierungen als Erfolgsindikator dienen. Privatisierungsmaßnahmen können dann als erfolgreich beurteilt werden, wenn sie erwiesenermaßen innerhalb eines festgelegten Zeitraumes zu einer Anhebung der Selbstnutzerquote geführt haben.¹¹² Es kann somit vor Durchführung der Maßnahmen eine bestimmte Anhebung der Quote als Ziel gesetzt werden, die unabhängig von anderen Eigentumsübertragungen oder vom Wohnungsneubau nur durch Privatisierungen zustande kommen soll. In den neuen Bundesländern wurde ein anderer Weg gewählt. Hier muß gemäß AHG ein bestimmter Anteil vom schuldenentlasteten Wohnungsbestand der Kommunen und Genossenschaften vornehmlich an bisherige Mieter privatisiert werden, was aber ebenfalls direkte Auswirkungen auf die Selbstnutzerquote hat.

Auf diesem Weg ist auch eine praktische Meßgröße für das Ausmaß des Liquiditätszuflusses (*finanzpolitisches Ziel*) berührt, in dessen Genuß öffentliche Haushalte durch die Privatisierungserlöse kommen. Die absolute Höhe und zeitliche Verfügbarkeit der Privatisierungserlöse für die öffentliche Hand ist direkt abhängig vom quantitativen Ausmaß und dem zeitlichen Ablauf der Wohnungsvverkäufe.

Die *wohnungspolitische Zielgröße* ‚ausreichende Versorgung aller Bevölkerungsschichten‘ hat eine quantitative und eine qualitative Dimension. Demzufolge müssen in diesem Bereich auch quantitative und qualitative Meßgrößen festgelegt werden.

Als quantitative Meßgröße bietet sich zunächst das zahlenmäßige Verhältnis der Wohnungen zu den Haushalten in einer Region an, wobei üblicherweise die Norm ‚ein Haushalt je Wohnung‘ angesetzt wird. Übersteigt beispielsweise die Anzahl der Wohnungen die Zahl der Haushalte deutlich, wie es zur Zeit in den neuen Bundesländern der Fall ist, so spricht dies für eine quantitative Überversorgung, weil ein Teil der am Markt angebotenen Wohnungen ungewollt leersteht. Dieser Sachverhalt wird auch daran deutlich, daß typischerweise die Untermieterzahlen (abzüglich der freiwilligen Wohngemeinschaften) in Zeiten der Wohnungsknappheit ansteigen. Wenn man weiterhin die Norm setzt, daß die Haushaltsneubildung nicht durch die Wohnungsmarktverhältnisse behindert werden soll, spricht eine regressive Haushaltsneubildung bei jungen Menschen für Engpässe in der quantitativen Wohnungsversorgung. Gleiches gilt für rückläufige Leerstandsquoten im Wohnungsbestand, sobald sie als Umzugshindernis die Mobilität der Bevölkerung beeinträchtigen.¹¹³ Ferner weisen auch Mieterhöhungen, die deutlich über den sonstigen Kostensteigerungen für die Lebens-

¹¹² Vgl. Barthling-Schattevoy (1998), S. 225.

¹¹³ Vgl. Hübl / Möller / Günther (1995), S. 29 ff. und Möller / Günther u. a. (1997), S. 33 ff.

haltung liegen, auf einen Nachfrageüberhang am Wohnungsmarkt und somit auf eine tendenzielle Verschlechterung der quantitativen Versorgungssituation hin.¹¹⁴

Von Privatisierungsmaßnahmen gehen immer dann positive Effekte auf die quantitative Wohnungsversorgung aus, wenn der Verkauf verhindert, daß Wohnungen aus dem Bestand genommen werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ohne eine Privatisierung zu wenig Kapital und Engagement mobilisiert werden kann, was einen zunehmenden Verfall in möglicherweise unrettbarem Ausmaß nach sich zieht.¹¹⁵

Als Indikator für die qualitative Wohnungsversorgung in einer Region können beispielsweise die durchschnittlichen Ausstattungs- sowie Qualitätsmerkmale, die Größe der Wohnungen und Merkmale des Wohngebäudezustands herangezogen werden.

Da es in dieser Untersuchung jedoch im wesentlichen um Privatisierungsmaßnahmen geht, muß einschränkend erwähnt werden, daß eine Vielzahl anderer Einflußfaktoren, wie etwa der Wohnungsneubau oder öffentlich geförderte Sanierungsprogramme, auf die angesprochenen Indikatoren sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Wohnungsversorgung einwirken. Demzufolge wird es in der Praxis vermutlich schwierig, einen direkten Zusammenhang zwischen Privatisierungsmaßnahmen und Verbesserungen in der quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgung der Bevölkerung nachzuweisen. Obwohl die Privatisierungsaktivitäten nach herrschender Meinung in den meisten Fällen grundsätzlich Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen erfordern, um die Wohnungen in einen verkaufsgerechten Zustand zu bringen,¹¹⁶ bleibt festzuhalten, daß nur vorhandene Wohnungen privatisiert werden können und keine neuen Wohnungen durch die Verkaufsaktivitäten entstehen. Gerade angesichts des sehr schlechten Zustandes vieler Wohnungen in Ostdeutschland kann nicht ausgeschlossen werden, daß es auch ohne die Privatisierung zu einer qualitativen Aufwertung und zu sonstigem Engagement durch die derzeitigen kommunalen und genossenschaftlichen Eigentümer kommt. Deshalb fällt der Nachweis von positiven Effekten der Privatisierung auf die Wohnungsversorgung ebenso schwer wie eine Operationalisierung von Zielen in diesem Bereich.

¹¹⁴ Vgl. *Brede / Kohaupt / Kujath* (1975), S. 10 ff.

¹¹⁵ Wie die späteren Ausführungen zeigen werden, existieren die angesprochenen quantitativen Defizite zur Zeit auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt nicht. Es ist vielmehr in den meisten Regionen von einem zahlenmäßigen Überangebot von Wohnungen auszugehen, welches sich in teilweise hohen Leerstandsquoten in einzelnen Regionen widerspiegelt. Damit ist allerdings noch keine Aussage zur qualitativen Beschaffenheit des ostdeutschen Wohnungsbestandes getroffen.

¹¹⁶ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 89; *Leonhardt* (1996), S. 257; *Behrendt* (1992), S. 127 u. S. 131 f. und *Köhli* (1991), S. 644.

Mögliche *konjunkturelle* Impulse der Privatisierungsmaßnahmen, die aus Multiplikatorwirkungen über die Bauwirtschaft auch positiv auf andere volkswirtschaftliche Sektoren abfärben, werden zwar immer wieder hervorgehoben,¹¹⁷ aber aus Sicht der Privatisierung handelt es sich insgesamt wie erwähnt eher um Nebenwirkungen. Trotzdem sind Operationalisierungen nicht ausgeschlossen. So könnte man beispielsweise die Beschäftigungs- oder die Umsatz- und Ertragssituation in den relevanten Bereichen des Baugewerbes betrachten, um Anhaltspunkte für konjunkturelle Effekte zu bekommen.

Wie schon bei den Zielbeziehungen ist die Lage bei der Operationalisierung auf *kommunaler* Ebene aufgrund der ambivalenten Interessenlage grundsätzlich differenzierter einzuschätzen als bei den anderen Zielen.

Die Privatisierungsmaßnahmen beinhalten den positiven Effekt von Privatisierungserlösen, die nach den Bestimmungen des AHG teilweise in die Kasse der Kommunen bzw. ihrer kommunalen Wohnungsgesellschaften fließen und somit der qualitativen Verbesserung der Restbestände zugute kommen können. Darüber hinaus wird die Ertrags- und Liquiditätssituation bis hin zur Kreditaufnahmefähigkeit der Wohnungsgesellschaften tangiert.

Durch die Verkäufe könnten sich gegebenenfalls aber auch die quantitativen Zugriffsmöglichkeiten auf Wohnraum zur Unterbringung bedürftiger Haushalte vermindern, sofern erhebliche Teile des Bestandes privatisiert werden. Aufgrund der speziellen Ausgestaltung des AHG ist diese von der Wohnungswirtschaft häufig geäußerte Befürchtung aber realistischerweise nicht zu erwarten. Soweit die Altschuldenhilfe des Bundes in Anspruch genommen wurde, sind die Wohnungsunternehmen lediglich zu einer Privatisierung von mindestens 15 Prozent des Bestandes verpflichtet. Eine von der 15-Prozent-Klausel abweichende Zielgröße könnte aber auch hier politisch vorgegeben werden, indem für das Ausmaß des Wohnungsbestandes mit Belegungsrechten eine gewünschte Richtgröße in Form eines notwendigen Mindestbestandes festgelegt wird.¹¹⁸

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, wirtschaftspolitische Ziele zu operationalisieren, indem man genaue Punktziele vorgibt. Dies dürfte allerdings in vielen Fällen – z. B. bei ordnungspolitischen Zielen – kaum realisierbar sein. Entsprechend besteht in der Praxis das übliche Verfahren in der Vorgehensweise, auf eine exakte Quantifizierung zu verzichten. In diesem Fall müssen Spielräume bei der Zielerfüllung – etwa im Form von Bandbreiten – eingeräumt

¹¹⁷ Vgl. exemplarisch *Berendt* (1995), S. 138 und *GdW / vhw* (1994), S. 8.

¹¹⁸ Hierbei muß berücksichtigt werden, daß ein hoher verbleibender Restbestand an kommunalen Wohnungen gleichzeitig mit geringeren Privatisierungserlösen für die Kommune bzw. ihre Wohnungsgesellschaft und den Erblastentilgungsfonds verbunden ist.

werden. Eine genau fixierte Zieloperationalisierung auf ein Punktziel ist in der Realität demzufolge eher die Ausnahme.¹¹⁹

In den neuen Bundesländern wurde durch die pauschalen Formulierungen im Einigungsvertrag zunächst ein allgemeines, nicht weiter quantifiziertes Privatisierungsziel genannt. Die Setzung einer Mindestnorm für die Zielerfüllung erfolgte dann später im AHG.

Die wesentlichen Überlegungen zu den Operationalisierungsmöglichkeiten der Privatisierungsziele sind im zusammenfassenden Überblick in Abbildung 3 dargestellt.

<u>Hauptziele</u>	<u>Ansätze zur Operationalisierung</u>
Ordnungspolitische Oberziele Erhöhung des Anteils privater Eigentumsformen im Wohnungsbestand und Minderung der Marktmacht einzelner Anbieter	⇒ Anteilsverschiebungen vom kommunalen und genossenschaftlichen in den privaten Sektor ⇒ Größe und Marktmacht einzelner Anbieter von Mietwohnungen
Verteilungspolitische Hauptziele Bildung und breite Streuung von individuellem Wohneigentum für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung	⇒ Entwicklung der Selbstnutzerquote (Anteil der vom Eigentümer selbst bewohnten Wohnungen am Gesamtbestand bewohnter Wohnungen)
Wohnungspolitische Hauptziele Verbesserung der Wohnungsversorgung über die Mobilisierung von Privatkapital und -initiative	⇒ <i>quantitativ</i> : Verhältnis Haushalte / Wohnungen, Untermieter, Leerstand, Haushaltsbildung, Mieten ⇒ <i>qualitativ</i> : Ausstattungs- / Qualitätsmerkmale, Wohngebäudezustand, Wohnungsgröße
<u>Nebenziele und Nebenwirkungen</u>	
Finanzpolitische Nebenziele Liquiditätszufluß für öffentliche Haushalte aus den Privatisierungserlösen	⇒ Höhe und zeitliche Verfügbarkeit des Liquiditätszuflusses aus den Privatisierungserlösen in öffentliche Kassen
Kommunalpolitische Nebenziele Entlastung der Kommunen durch effiziente kommunale Wohnungsunternehmen	⇒ Höhe und zeitliches Eintreffen der Verkaufserlöse ⇒ Ökonomische Lage kommunaler Unternehmen ⇒ Bestand an belegungsgebundenen Wohnungen
Konjunkturelle Nebenwirkungen Impulse von der u. für die Bauwirtschaft	⇒ Beschäftigten-, Umsatz- und Ertragssituation in den relevanten Bereichen des Baugewerbes

Abbildung 3: Privatisierungsziele und ausgewählte Ansätze zur Operationalisierung

¹¹⁹ Vgl. für viele die grundlegenden theoretischen Darstellungen bei Kulp / Berthold (1992), S. 63 ff. und Streit (1991), S. 238 f. sowie S. 325 ff. – Kulp / Berthold kommen in der angegebenen Quelle zu dem Ergebnis, daß im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Zielfestlegung häufig ‚inhaltsleere Formulierungen‘ verwendet werden.

C. Wohnungswirtschaftliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen für die Privatisierung in den neuen Bundesländern

Der zum Zeitpunkt der ‚Wende‘ vorhandene Wohnungsbestand wird die Wohnungsversorgung in den neuen Bundesländern noch über Jahrzehnte hinweg entscheidend beeinflussen.¹²⁰ Deshalb ist bei Betrachtung der Ausgangs- und Rahmenbedingungen für das Privatisierungsgeschehen ein Überblick über die Versorgungssituation einschließlich der quantitativen und qualitativen Struktur des Bestandes zum Ende der DDR erforderlich. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil der Wohnungsbestand im Jahr 1989 zuzüglich der noch zu DDR-Zeiten geplanten Bautätigkeit des Jahres 1990 zwangsläufig den Ansatzpunkt für mögliche Privatisierungsaktivitäten bildet.¹²¹ Deshalb wird als Einstieg ein Überblick über den Gesamtwohnungsbestand gegeben, in dem sämtliche Privatisierungsobjekte enthalten sind.

Die zu privatisierenden Wohnungen stellen für die Nachfrager nur eines von mehreren Angeboten dar, sich am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Zunächst einmal kann kein Mieter dazu gezwungen werden, die von ihm bewohnte oder eine andere Wohnung zu kaufen. Als Alternative zur Privatisierung können sich die Bewohner entschließen, langfristig Mieter zu bleiben. Haben sich die Bewohner aber dafür entschieden, Wohneigentum zu erwerben und selbst zu nutzen, so besteht alternativ zum Kauf einer Privatisierungswohnung die Möglichkeit, sich über den Kauf einer Neubauwohnung oder einer Altbauwohnung aus dem privaten Bestand zu versorgen. Um die breiten Wahlmöglichkeiten der Nachfrageseite voll erfassen zu können, wird im Anschluß an die Bestandsaufnahme 1989 die Entwicklung des Angebots – also des Gesamtwohnungsbestandes seit der ‚Wende‘ bis zur Gebäude- und Wohnungszählung im Herbst 1995 – nachgezeichnet.

Die Wohnungsversorgung wird neben der Bestandssituation auch entscheidend von der Miethöhe und -entwicklung tangiert. Die Miethöhe bestimmt für einen privaten Haushalt mit einem festen verfügbaren Einkommen nicht nur das

¹²⁰ Vgl. Behring / Thanner (1993), S. 33.

¹²¹ Im Jahr 1990 wurden gut 60.000 Wohnungen fertiggestellt (Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1993), S. 11.), die überwiegend öffentlichen Bauherren und Genossenschaften zuzuordnen sind. Es ist davon auszugehen, daß der Bau dieser Wohnungen fast ausschließlich bereits vor der Wiedervereinigung in die Wege geleitet worden und somit dem DDR-Bau zuzurechnen ist.

Ausmaß an Wohnkonsum, welches er sich als Mieter leisten kann. Dieser Faktor nimmt darüber hinaus aus Nachfragersicht entscheidenden Einfluß auf die ökonomische Vorteilhaftigkeit der Privatisierungsalternative ‚Weiter zur Miete wohnen‘ gegenüber der Entscheidung, eine Wohnung zur Selbstnutzung zu erwerben. Wegen dieser Bedeutung für die Privatisierung ist der Mietensituation und -entwicklung seit der staatlichen Einheit ein eigener Teilabschnitt bei der Beschreibung der Wohnungsversorgung in Ostdeutschland gewidmet.

Im Anschluß werden weitere, für die Privatisierung wichtige Ausgangs- und Rahmenbedingungen vorgestellt. Dabei handelt es sich um diejenigen Bereiche, die als Privatisierungsvoraussetzungen mitberücksichtigt werden müssen, bevor Wohnungsverkäufe überhaupt durchgeführt werden können. Im wesentlichen ist dabei die besondere Belastung des zu privatisierenden Wohnungsbestandes durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse, noch nicht entschiedene Restitutionsansprüche, bisher nicht erfolgte Vermögenszuordnungen sowie die noch bestehende Altschuldenbelastung aus sozialistischen Zeiten anzusprechen. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen der Privatisierung von der Wohnungsbau- und Eigenheimförderung der Bundes- und Landespolitik beeinflusst. Deshalb wird zum Abschluß dieses Kapitels auch dieser Hintergrund dargestellt.

Da es in diesem Kapitel um die wohnungswirtschaftlichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen geht, werden die nachfrageseitigen Determinanten der Wohnungsprivatisierung hier noch außer acht gelassen. Mögliche Verkaufsaktivitäten sind aber grundsätzlich an die Voraussetzung gebunden, daß kaufwillige und zahlungsfähige Nachfrager auf dem Markt existieren. Diese wichtigen nachfrageseitigen Aspekte werden später unter dem Gliederungspunkt F. II. erörtert.

I. Wohnungsversorgung

1. Wohnungsversorgung nach 40 Jahren DDR im Jahr 1989

Für eine Analyse der Privatisierungsaktivitäten in der Praxis bietet sich der Wohnungsbestand zum Zeitpunkt der politischen ‚Wende‘ in den Jahren 1989 und 1990 als Ausgangspunkt an. Infolge der Wiedervereinigung schloß die amtliche Statistik der DDR mit dem Jahr 1989. Die Datenbasis über den Wohnungsbestand im Jahr 1989 beruht im wesentlichen auf den Fortschreibungsergebnissen der letzten Volks-, Berufs-, Wohnungs- und Gebäudezählung der DDR im Jahr 1981. Nach der offiziellen Statistik gab es in der DDR zum Jahresende 1989 etwa 7 Mio. Wohnungen.¹²²

¹²² Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1993), S. 20; *Statistisches Amt der DDR* (1990), S. 200; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 57 ff. und *Gluch u. a.* (1992), S. 31 ff.

Zur allgemeinen Wohnungsversorgung zum Zeitpunkt der ‚Wende‘ läßt sich zunächst eine recht eindeutige Aussage formulieren. Gemäß den offiziellen Angaben existierte rein statistisch kein Fehlbestand an Wohnungen. Danach standen den insgesamt etwa 6,6 Mio. Haushalten gut 7 Mio. Wohnungen gegenüber. Je Haushalt war demzufolge rechnerisch mehr als eine Wohnung verfügbar. Quantitative Versorgungsdefizite, die sich in einem unausgewogenen Verhältnis der Haushaltszahlen zum Wohnungsbestand äußern, waren allenfalls in einzelnen Regionen festzustellen, nicht aber im Durchschnitt über die ganze DDR. Auf 1.000 Einwohner der DDR kamen 426 Wohnungen und auf jeden Einwohner durchschnittlich 28,1 m² Wohnfläche. Hierbei handelte es sich auch im internationalen Vergleich um durchaus günstige Werte.¹²³

Einen zusammenfassenden Überblick über den Wohnungsbestand nach Gebäudetypen und Baualtersklassen geben Tabelle 1 und Abbildung 4.

Tabelle 1: Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zum Jahresende 1989 nach Baualter und Gebäudetypen

Art der Wohngebäude	Baujahr						Wohnungen insgesamt	
	bis 1945		1946–1970		1971–1989			
	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{a)}	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{a)}	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{a)}	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{a)}
<u>Mehrfamilienhäuser</u>								
Ziegel-/Fachwerkbau	2.150	30,7	336	4,8	40	0,6	2.526	36,1
Block- u. Streifenbau	-	-	140	2,0	320	4,6	460	6,6
Plattenbau	-	-	481	6,9	1.256	17,9	1.737	24,8
<u>Mehrf.-häuser insg.</u>	2.150	30,7	957	13,7	1.616	23,1	4.723	67,4
<u>Ein-/Zweif.-häuser</u>	1.787	25,5	275	3,9	218	3,1	2.280	32,6
Insgesamt	3.937	56,2	1.232	17,6	1.834	26,2	7.003	100

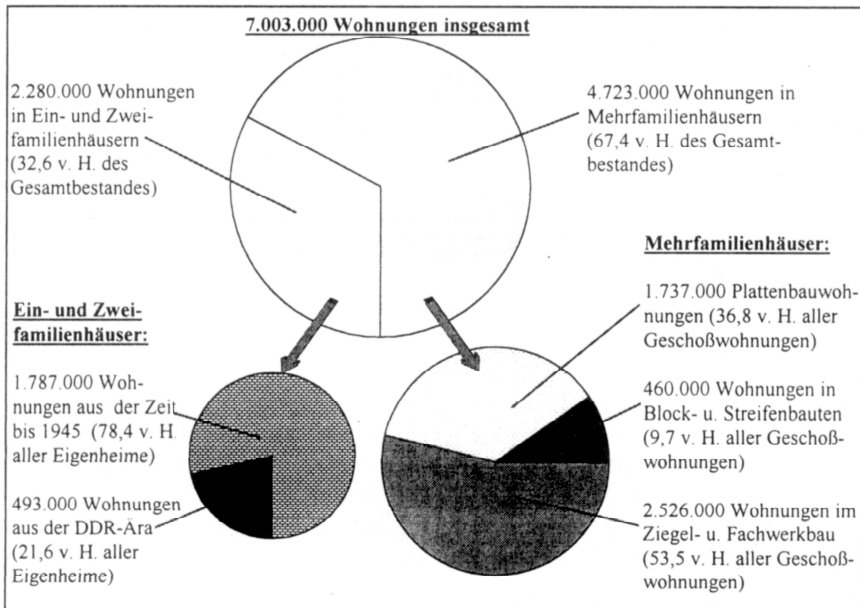
^{a)} bezogen auf den Gesamtbestand von 7.003 Mio. Wohnungen

Quelle: Angaben der Bauakademie der DDR (unveröffentlichtes Manuskript zitiert nach Bartholmai / Melzer (1993), S. 24) und eigene Berechnungen.

Nach der ‚Wende‘ zweifelten viele Sachverständige die in der Tabelle und der Abbildung dargestellten offiziellen Wohnungsbestandszahlen des Jahres 1989 zunächst an. Trotzdem wird an dieser Stelle darauf zurückgegriffen, da aktuellere Erkenntnisse dafür sprechen, daß die Zahlen trotz aller anfänglichen

¹²³ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 9; Bartholmai / Melzer (1993), S. 18 f. und Barthling-Schattevoy (1998), S. 60 – Danach kamen in Westdeutschland zur gleichen Zeit 430 Wohnungen auf 1.000 Einwohner. Die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner war hier jedoch mit 36,5 m² deutlich größer.

Bedenken ein sehr realistisches Bild der quantitativen Wohnungsbestands-situation im Jahr 1989 geben.



Quelle: Angaben der Bauakademie der DDR (unveröffentlichtes Manuskript zitiert nach Bartholmai / Melzer (1993), S. 24) und eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Wohnungsbestandsstruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zum Jahresende 1989

Die Kritik und die Zweifel vieler Experten an den Zahlen erwuchsen zum einen aus der Tatsache, daß es sich um ein Fortschreibungsergebnis der letzten Vollerhebung aus dem Jahr 1981 handelt. Fortschreibungen haften traditionell Fehler an, wenn beispielsweise Nutzungsänderungen, Abgänge oder Wohnungszusammenlegungen (die auch in der DDR stattfanden) nicht vollständig erfaßt werden. Zum anderen wird häufig die Einschätzung geäußert, daß es sich um eine ‚geschönte‘ Statistik gehandelt habe, da auch bauaufsichtlich gesperrte und andere unbewohnbare Wohnungen als nutzbare Einheiten im Bestand ausgewiesen worden seien. So ging beispielsweise das IFO-Institut im Jahr 1993 davon aus, daß im Jahr 1989 etwa 0,4 Mio. Wohnungen unbewohnbar, abbruchreif oder nur auf dem Papier vorhanden waren. Demnach wären nicht 7 Mio., sondern nur 6,6 Mio. tatsächlich nutzbare Wohnungen in der ehemaligen DDR für das Jahr 1989 zugrunde zu legen.¹²⁴

¹²⁴ Vgl. Behring / Thanner (1993), S. 35. – Vgl. dazu auch Bartholmai / Melzer (1993), S. 19; Manzel (1991), S. 278 ff. und Jenkis (1998), S. 156 ff.

Bei der Gebäude- und Wohnungszählung vom 30. September 1995 wurden insgesamt 7,061 Mio. Wohnungen in den neuen Ländern gezählt. Von diesem Gesamtbestand waren immerhin 6,767 Mio. Einheiten der Zeit bis einschließlich 1990 zuzuordnen.¹²⁵ Berücksichtigt man weiterhin, daß zwischen 1990 und 1995 von einem Wohnungsabgang durch Abrisse, Wohnungszusammenlegungen und Umwidmungen in der Größenordnung von über 0,2 Mio. Wohnungen auszugehen ist,¹²⁶ so kommt man auch unter Beachtung der Bautätigkeit aus dem Jahr 1990 zu dem Ergebnis, daß die DDR-Statistik vermutlich doch besser war als ihr Ruf. Die angesprochene statistische Fehlausweisung hat demzufolge statt bei 400.000 bei deutlich unter 100.000 Einheiten gelegen. Aus diesem Grund wird bei der Beschreibung des Ausgangszustands auf die DDR-Statistik zurückgegriffen, da sie offensichtlich die beste verfügbare Datenbasis bietet. Dies gilt zumindest für die Anzahl der im Jahr 1989 vorhandenen Wohnungen, wenn auch weniger für ihren qualitativen Zustand.

Gut 3 Mio. der insgesamt 7 Mio. Wohnungen wurden zu DDR-Zeiten fertiggestellt. Bei 72 Prozent der DDR-Bauten handelte es sich um Geschosßwohnungen in industrieller Fertigungsweise (Block-, Streifen und Plattenbauten). Diese industriell errichteten Wohnungen machten 1989 etwa 31 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes aus und waren ausschließlich dem staatlichen und genossenschaftlichen Eigentum zuzuordnen. Eine tiefergehende Betrachtung der in Tabelle 1 und Abbildung 4 dargestellten Daten verdeutlicht, daß der Geschosßwohnungsbau in der Zeit seit 1946 zu 85 Prozent aus Platten-, Block- und Streifenbauten bestand. Dieses Bestandssegment muß somit für die Privatisierungsfrage eine wichtige quantitative Bedeutung haben.

Lediglich 16 Prozent der zu DDR-Zeiten entstandenen Wohnungen lagen in überwiegend privaten Ein- und Zweifamilienhäusern. Aus diesem Grund wies auch das Segment der Eigenheime mit gut 80 Jahren das höchste durchschnittliche Alter auf. Insgesamt stammten knapp 80 Prozent der Eigenheime aus der Vorkriegszeit, die meisten sogar aus der Zeit vor dem I. Weltkrieg. Dagegen waren Geschosßwohnungen im Durchschnitt nur etwa 45 Jahre alt, wobei sich allerdings gravierende Unterschiede ergaben. So wies die Gesamtheit aller Plattenbauten im Jahr 1989 nur ein Durchschnittsalter von etwa 14 Jahren auf, während Mehrfamilienhäuser in traditioneller Bauweise in etwa so alt waren wie die Eigenheime.¹²⁷ Insgesamt wurde die Bautätigkeit in der Ära der DDR also stark vom staatlichen und genossenschaftlichen Geschosßwohnungsbau mit industriellen Fertigungsmethoden dominiert, was besonders für die Zeit ab Mitte der sechziger Jahre gilt.

¹²⁵ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1997), S. 28 f.

¹²⁶ Vgl. *Hübl / Möller u. a.* (1996), S. 40.

¹²⁷ Vgl. zu den Baualtersklassen die umfassende Darstellung bei *Bartholmai / Melzer* (1991), S. 14 ff.

Die knapp 4 Mio. Wohnungen aus der Vorkriegszeit entsprachen im Jahr 1989 einem Anteil von mehr als 56 Prozent des ostdeutschen Gesamtbestandes. Dieses Alterssegment war damit prozentual deutlich stärker vertreten als die gleiche Baualtersklasse in Westdeutschland. Dies ist neben der insgesamt geringeren Bautätigkeit seit dem Ende des II. Weltkrieges auch darauf zurückzuführen, daß der ostdeutsche Wohnungsbestand im Durchschnitt nicht so stark von Kriegszerstörungen betroffen war.¹²⁸

Die Wohnungspolitik in der DDR hat also insgesamt einen entscheidenden Einfluß auf die Struktur des Wohnungsbestandes nach Gebäudearten genommen. Gleiches gilt für die Eigentumsverhältnisse. Die auf diese Weise entstandene charakteristische Wohnungsbestandsstruktur nach Eigentümern ist in Tabelle 2 und Abbildung 5 für das Jahr 1989 dargestellt.

Tabelle 2: Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Jahr 1989 nach Gebäudetypen und Eigentumsformen

Wohnungen:	staatliches Eigentum		genossenschaftliches Eigentum		sonst. ^{a)} Eigentum		Gesamtbestand	
	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{b)}	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{b)}	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{b)}	Whg. in 1.000	Anteil in v.H. ^{b)}
Mehrf.-häuser	2.583	37	1.160	17	980	14	4.723	67
Eigenheime ^{c)}	310	4	70	1	1.900	27	2.280	33
insgesamt	2.893	41	1.230	18	2.880	41	7.003	100

^{a)} sonst. = kirchliches Eigentum und ungeklärte Besitzverhältnisse

^{b)} bezogen auf den Gesamtbestand von 7.003 Mio. Wohnungen

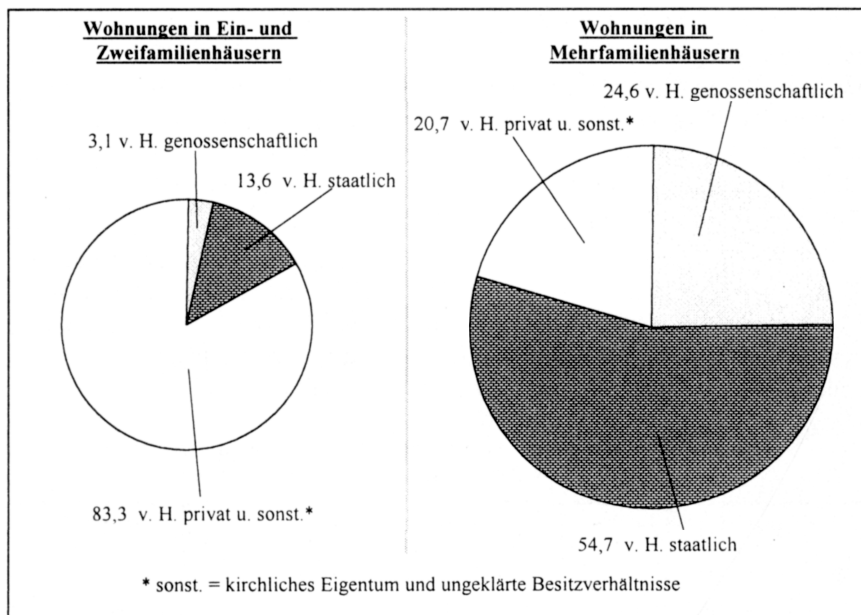
^{c)} Ein- und Zweifamilienhäuser

Quelle: Angaben der Bauakademie der DDR (Vgl. Winkler (1990), S. 161.).

Bei etwa 1,8 Mio. der insgesamt knapp 2,6 Mio. volkseigenen Geschoßwohnungen handelte es sich um Bauten aus der DDR-Zeit. Die restlichen 800.000 staatlichen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern waren der Vorkriegszeit zuzuordnen. Darüber hinaus existierten noch gut 300.000 volkseigene Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Für einen großen Teil dieser Eigenheime und auch der 800.000 Altbau-Geschoßwohnungen wurden in der Zeit nach 1989 Rückübertragungsansprüche geltend gemacht, da die Zeit des Nationalsozialismus, die unmittelbare Nachkriegszeit und die DDR-Ära von zahlreichen unrechtmäßigen Enteignungen geprägt waren, welche die Alteigentümer erst nach der ‚Wende‘ juristisch anfechten konnten.¹²⁹

¹²⁸ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 9 und *Bartholmai / Melzer* (1993), S. 18.

¹²⁹ Vgl. *Bartholmai / Melzer* (1991), S. 108. – Den damit angesprochenen Restitutionsansprüchen ist mit dem Teilabschnitt C. II. bei der Erörterung der besonderen woh-



Quelle: Angaben der Bauakademie der DDR (Vgl. Winkler (1990), S. 161.) und eigene Berechnungen.

Abbildung 5: Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Jahr 1989 nach Gebäudetypen und Eigentumsformen

Die Genossenschaften vereinigten im Jahr 1989 gut 1,2 Mio. Wohnungen oder 18 Prozent des Bestandes auf sich. Bei der überwiegenden Mehrheit dieser Wohnungen handelte es sich um Geschoßwohnungen aus der Nachkriegszeit. Demzufolge erhielt der genossenschaftliche Gesamtbestand im Durchschnitt eine noch stärkere Prägung durch industrielle Bauweisen als der volkseigene Bestand. Weiterhin bewirtschafteten die Genossenschaften etwa 70.000 eigene Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Der Altbau war insgesamt nur mit etwa einem Zehntel im genossenschaftlichen Bestand vertreten.¹³⁰

Etwa 2,9 Mio. oder 41 Prozent aller Wohnungen befanden sich 1989 in Privateigentum. Davon lagen etwa 1,9 Mio. Einheiten in Ein- und Zweifamilien-

nungswirtschaftlichen Ausgangsprobleme der Privatisierung ein eigener Gliederungspunkt gewidmet.

¹³⁰ Vgl. Bartholmai / Melzer (1991), S. 113 und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 79. – In der angegebenen Quelle gehen Bartholmai / Melzer zwar noch von einem genossenschaftlichen Altbauanteil in der Größenordnung von einem Drittel aus. Dabei handelt es sich aber offensichtlich um einen Datenfehler, und die Einschätzung von Mezler / Jacobs / Kirchhoff erscheint weitaus realistischer. Dies wird außer durch die Daten der GWZ 1995 auch dadurch bestätigt, daß die Genossenschaften nur in sehr wenigen Fällen vom altbauspezifischen Problem der Restitutionsansprüche betroffen sind (Vgl. für viele Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 50.).

häusern. Nur etwa 200.000 dieser privaten Eigenheime entstanden in der Nachkriegszeit. Außerdem befanden sich 1989 immerhin noch knapp 1 Mio. Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in privatem Eigentum, obwohl sich für die Vermieter aufgrund der zwangsläufig extrem niedrigen Mieten und anderer mietrechtlicher Bestimmungen eine effiziente Bewirtschaftung der Wohnungen als unmöglich erwies. Die privaten Geschoßwohnungen stammten sämtlich aus der Vorkriegszeit. Die Rechtskonstruktion der (Geschoß-)Eigentumswohnung nach westdeutschem Muster existierte in der DDR nicht. Der Neubau neuer privater Geschoßwohnungen zum Zweck der Vermietung war ausgeschlossen.¹³¹

Wie sich die Eigentumsverhältnisse im Wohnungsbestand in den vier Jahrzehnten des Bestehens der DDR chronologisch entwickelt haben, zeigt Tabelle 3. Während sich der Anteil privater Eigentumsformen im Betrachtungszeitraum mehr als halbierte, kam es im staatlichen und im genossenschaftlichen Sektor als Folge der sozialistischen Wohnungspolitik jeweils annähernd zu einer Vervierfachung des ursprünglichen Anteilswertes.¹³²

Tabelle 3: Entwicklung des Wohnungsbestandes in der DDR nach Eigentumsformen von 1950 bis 1989 (in v. H. des Gesamtbestandes an Wohnungen)

Eigentumsform (Anteile in v. H.)	GWZ 1950 ^{a)} 20. Juni	GWZ 1961 15. März	GWZ 1971 01. Jan.	GWZ 1981 31. Dez.	1989 ^{c)} 31. Dez.
staatlich	10,7	18,4	27,4	37,2	41,3
genossenschaftlich	4,6	5,4	9,9	14,9	17,6
privat u. sonstiges ^{b)}	84,7	76,2	62,7	47,9	41,1

GWZ = Gebäude- und Wohnungszählung

^{a)} ohne Berlin (Ost)

^{b)} sonstiges = kirchliches Eigentum und ungeklärte Besitzverhältnisse

^{c)} Fortschreibungsergebnis der Gebäude- und Wohnungszählung 1981

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994), S. 85; Statistisches Amt der DDR (1990), S. 200; Winkler (1990), S. 161 und eigene Berechnungen.

¹³¹ Vgl. Bartholmai / Melzer (1991), S. 114.

¹³² Welchen Unterschied zu marktwirtschaftlichen Systemen diese Entwicklung ausmacht, verdeutlicht ein Vergleich zu den westdeutschen Eigentumsverhältnissen im Gesamtwohnungsbestand. So stand dem Anteil privater Eigentumsformen von 41 Prozent in der DDR im Jahr 1989 eine Quote von etwa 90 Prozent in Westdeutschland gegenüber. Genossenschaften kamen in den alten Ländern auf 4 Prozent und die öffentliche Hand auf 5 Prozent (davon 3 Prozent Kommunalbesitz). Von den Wohnungen in Westdeutschland, die privaten Eigentumsformen zuzuordnen sind, wird allerdings gut die Hälfte nicht von den Eigentümern, sondern von Mietern bewohnt (Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 88 f.).

Im interregionalen Vergleich der Eigentumsquote innerhalb der DDR war ein ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle zu beobachten. In den südlichen Bezirken der ehemaligen DDR (besonders im heutigen Bundesland Thüringen) lag der private Eigentumsanteil deutlich höher als im Norden des Landes (Vgl. Barthling-Schattevoy (1998), S. 63 und Möller / Günther u. a. (1997), S. 3.).

Vor allem seit den sechziger Jahren wurden die Altbauten in der DDR systematisch vernachlässigt. Renovierungen und Modernisierungen fanden nur in unzureichendem Ausmaß statt. Von einer kontinuierlichen Instandhaltung konnte ebenfalls nicht die Rede sein. Die Neubauten waren im Durchschnitt deutlich besser ausgestattet als die Altbauten. Aber auch hier zeigten sich deutliche qualitative Mängel, da die Errichtung der neuen Wohnungen oft mit billigen und somit häufig minderwertigen Materialien durchgeführt wurde.

Weiterhin wiesen die Neubauten im Vergleich zu den Vorkriegsbeständen in vielen Fällen erhebliche siedlungs- und infrastrukturelle Nachteile auf, da neue Wohnquartiere häufig mit schlechter Anbindung als Trabantenstädte in peripherer Lage geplant wurden. Ferner waren die Neubauwohnungen trotz vergleichsweise guter Ausstattung im Durchschnitt kleiner als die Altbauten und oft mit eintönigen Grundrissen versehen.¹³³

Die beschriebene Situation hatte gravierende Probleme in der qualitativen Wohnungsversorgung zur Folge.¹³⁴ Davon waren alle Baualtersklassen – in allerdings unterschiedlicher Intensität und mit jeweils anderen Schwerpunkten – betroffen.

Im Jahr 1989 mußte mindestens jede zweite Wohnung als in irgendeiner Form instandsetzungs- oder modernisierungsbedürftig eingestuft werden. Etliche Wohnungen waren aufgrund erheblicher Gebäudeschäden sogar unbewohnbar. Bei selbstgenutzten Wohnungen – also im wesentlichen bei Ein- und Zweifamilienhäusern – war der Erhaltungszustand durchschnittlich erheblich besser als bei Mietwohnungen.

Bei den Mietwohnungen wiederum wiesen die Altbauten aus der Vorkriegszeit, die sich in Privatbesitz befanden, das weitaus schlechteste qualitative Niveau auf, da aufgrund der niedrigen Mieten Maßnahmen der Instandhaltung und Wiederinstandsetzung über Jahrzehnte hinweg unterblieben und auch Modernisierungen kaum stattfanden.¹³⁵

Die Altbausubstanz erwies sich als besonders problembeladen, da in den meisten Fällen ein progressiver, d. h. ein sich in zunehmendem Maße selbst beschleunigender Verfallsprozeß zu beobachten war.¹³⁶ Sowohl die Alt- als auch

¹³³ Vgl. Barthling-Schattevoy (1998), S. 65 f.; Möller / Günther u. a. (1996), S. 76; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 9 und Bartholmai / Melzer (1993), S. 18.

¹³⁴ Vgl. Berendt (1995), S. 65.

¹³⁵ Vgl. Rees / Weeber (1996), S. 5; Berendt (1995), S. 49 ff.; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 1 ff.; Bartholmai / Melzer (1993), S. 30 und Gluch u. a. (1992), S. 40.

¹³⁶ Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 12; Behring / Thanner (1993), S. 23 und BMBau (1996a), S. 57 ff.

die Neubauten verfügten nur in Ausnahmefällen über eine moderne Wärmedämmung, was zu einem extrem hohen Energieverbrauch und den damit verbundenen Emissionen führte.¹³⁷

Vertreter der Wohnungswirtschaft bezifferten noch im Jahr 1994 die durchschnittlichen Kosten nur für grundlegende und dringend erforderliche Sanierungsarbeiten (ohne umfassende Verbesserungen der Wärmedämmung) auf eine Größenordnung von 500 bis 700 DM je Quadratmeter Wohnfläche.¹³⁸ Für den gesamten Wohnungsbestand ergibt sich somit allein durch erforderliche Instandsetzungen, Sanierungen und Modernisierungen mittel- bis langfristig ein Investitionsbedarf in dreistelliger Milliardenhöhe.¹³⁹

Der schlechte qualitative Zustand in Altbau Mietwohnungen führte dazu, daß im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre immer mehr Einwohner die Altstadtquartiere verließen. Die im gleichen Zeitraum fertiggestellten Wohnungen in Plattenbauweise wiesen ein besseres Ausstattungs- und Erhaltungsniveau auf. Aus diesem Grund kamen die neuen Wohnungen den Wünschen der Bevölkerung eher entgegen. In der Folge konzentrierten sich Leerstände schwerpunktmäßig auf Ballungsgebiete mit hohen Altbaubeständen, wobei besonders Städte in Sachsen, gefolgt von Sachsen-Anhalt und Ostberlin, betroffen waren.¹⁴⁰

Insgesamt läßt sich die Ausgangssituation 1989 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR anhand eines Vergleiches zu Westdeutschland folgendermaßen beschreiben: Der ostdeutsche Wohnungsbestand war aufgrund einer insgesamt geringeren Bautätigkeit in der Nachkriegszeit und geringerer Kriegszerstörungen im Durchschnitt älter als im Westen. Weiterhin war im Osten etwa nur jede dritte Wohnung in einem Ein- oder Zweifamilienhaus zu finden, während sich der Anteil der Eigenheime im Westen auf etwa die Hälfte des Gesamtbestandes belief.

Dabei handelt es sich um ein Resultat der jahrzehntelangen eigentumsfeindlichen Wohnungspolitik der DDR. Die Politik war primär ideologisch fundiert und konzentrierte sich auf den Neubau von industriell gefertigten Trabantenstädten. Gleichzeitig wurden die Stadtkerne, welche architektonisch nach der

¹³⁷ Vgl. Rees / Weeber (1996), S. 5; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 15 und Berendt (1995), S. 55.

¹³⁸ Somit ist von einem erforderlichen Mindestsanierungsaufwand in der Größenordnung von 30.000 bis 40.000 DM je Wohnung auszugehen (Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 17.).

¹³⁹ Die *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 10 nennt allein für die langfristigen Sanierungsarbeiten in Ostdeutschland eine Dimension von mehr als 500 Mrd. DM. Andere Schätzungen gehen dagegen von ‚nur‘ etwa 300 Mrd. DM für Instandsetzungen und Modernisierungen aus, wenn man das westdeutsche Ausstattungs- und Qualitätsniveau zum Vergleich heranzieht (Vgl. dazu auch Strobl (1998b), S. 10 und Berendt (1995), S. 86.).

¹⁴⁰ Vgl. Bartholmai / Melzer (1993), S. 21 f.

herrschenden politischen Meinung das bürgerliche Milieu repräsentierten, bewußt dem Verfall preisgegeben.¹⁴¹ Als Folge der sozialistischen Wohnungspolitik lag zum Zeitpunkt der Wende der Anteil der selbstnutzenden Wohnungseigentümer (Selbstnutzerquote) mit etwa einem Viertel aller Haushalte deutlich unter dem damaligen Niveau der alten Bundesländer (etwa 40 Prozent).¹⁴²

Zum Abschluß dieser Bestandsaufnahme ist noch auf ein siedlungsstrukturelles Charakteristikum in der ehemaligen DDR hinzuweisen. In den von Plattenbauten dominierten, meist randstädtischen Neubaugebieten mit mehr als 2.500 Wohnungen (Großwohnsiedlungen) lebte im Jahr 1989 mehr als ein Fünftel der Gesamtbevölkerung des Landes. In Westdeutschland wohnen lediglich knapp zwei Prozent der Gesamtbevölkerung in Großwohnsiedlungen.¹⁴³ Da diese Siedlungsgebiete in der DDR ausschließlich unter volkseigener und genossenschaftlicher Regie entstanden sind und mit über einer Million Wohnungen¹⁴⁴ einen Großteil der DDR-Wohnungsbautätigkeit repräsentieren, spielen diese Quartiere für die Privatisierung zwangsläufig eine wichtige quantitative Rolle.¹⁴⁵

Eine Besonderheit der großen Neubaugebiete in der DDR im Vergleich zu den alten Bundesländern war die gute soziale Durchmischung. Wegen ihres relativ guten Ausstattungs- und Bauzustandsniveaus waren die Wohnungen in den Großwohnsiedlungen bei der Bevölkerung begehrt, während vergleichbaren Baugebieten in Westdeutschland eher ein negatives Image anhaftet. Die neuen Wohnungen wurden in der DDR überwiegend jungen Arbeiterfamilien und kinderreichen Familien zugewiesen, so daß sich eine solide und heterogene soziale Struktur herausbildete. Über alle Wohngebiete hinweg kam es wegen der staatlichen Wohnraumlenkung zu keiner nennenswerten Segregation, wie sie in westlichen Gesellschaftssystemen zu beobachten ist. Da die Mieten in der DDR unabhängig von Aspekten der Kostendeckung auf einem niedrigen Niveau (durchschnittlich etwa 3 Prozent des Haushaltseinkommens) nivelliert wurden, gab auch die Wohnkostenbelastung über den gesamten Wohnungsbestand hinweg keinen Impuls für eine soziale Differenzierung.¹⁴⁶

¹⁴¹ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 10; *Dahlmanns* (1995), S. 9 und *Hunger* (1994), S. 605 f.

¹⁴² Vgl. *Hamm* (1995), S. 23; *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 81 f.; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 8 und *BMBau* (1996b), S. 7.

¹⁴³ Vgl. *Berendt* (1995), S. 57 ff.; *Fuhrich / Mannert* (1994), S. 570; *BMBau* (1994), S. 21 ff.; *Bartholmai / Melzer* (1993), S. 28 und *Breuer / Hunger* (1992), S. 431.

¹⁴⁴ Vgl. *Fuhrich / Mannert* (1994), S. 579; *Hunger* (1994), S. 598 ff. und *BMBau* (1994), S. 21 ff.

¹⁴⁵ Vgl. *Köhli* (1991), S. 641.

¹⁴⁶ Vgl. *Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung / Universität Rostock* (1998), S. 5; *Berendt* (1995), S. 61 ff.; *Hunger* (1994), S. 598 f. und *Breuer / Hunger* (1992), S. 433 f.

2. Wohnungsversorgung zur Gebäude- und Wohnungszählung im Herbst 1995

Die zu privatisierenden Wohnungen bilden nur einen begrenzten Ausschnitt des Angebots am Wohnungsmarkt. Die Privatisierungsobjekte konkurrieren mit anderen Beständen. Diese Konkurrenzangebote setzen sich aus Alt- und Neubauwohnungen zusammen, die ebenfalls zum Verkauf stehen oder aber als Mietobjekt eine Alternative zum Kauf der Privatisierungswohnung darstellen. Insofern ist es sinnvoll, neben der Situation im Jahr 1989 auch das Wohnungsangebot in Ostdeutschland in seiner Entwicklung seit dem Ende der DDR zu betrachten. Auf diese Weise können Anhaltspunkte darüber gewonnen werden, in welchem potentiellen Verhältnis die Privatisierung zu anderen Angebotsaspekten am Markt steht.

Die erste und bisher einzige vollständige Erfassung des Gesamtwohnungsbestandes in Ostdeutschland seit 1981 lieferte die Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) am 30. September 1995. Mit dieser Erhebung liegt die zuverlässigste und aussagekräftigste Quelle zum aktuellen Wohnungsbestand vor, die hier mit ihren wesentlichen Ergebnissen vorgestellt wird. Einen zusammenfassenden Überblick über die wichtigsten grundsätzlichen Strukturdaten des Wohnungsangebotes in den neuen Ländern zum Zeitpunkt der GWZ gibt Tabelle 4. Danach umfaßte der Gesamtwohnungsbestand zur Wohnungszählung 7,06 Mio. Wohnungen, von denen 95,8 Prozent der DDR-Bautätigkeit oder dem Altbau zuzuordnen sind. Bei den restlichen gut 4 Prozent der Wohnungen handelte es sich um ‚Nachwendebauten‘.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Ein erstes interessantes Ergebnis der GWZ war die Erkenntnis, daß zwischen 1991 und 1995 nur etwa 60 Prozent der Wohnungsfertigstellungen in den neuen Bundesländern statistisch erfaßt wurden (Vgl. Hübl / Möller u. a. (1996), S. 40.). Aus diesem Grund wird an dieser Stelle nicht auf die offensichtlich weniger zuverlässige Fertigstellungsstatistik Bezug genommen, sondern ausschließlich auf GWZ-Daten zurückgegriffen. Weiterhin ermöglicht ein Vergleich von Tabelle 4 mit Tabelle 1 genauere Hinweise auf die unter C. I. 1. erwähnten Fehlausweisungen der DDR-Statistik. Gemäß DDR-Statistik existierte im Jahr 1989 ein Bestand der Jahrgänge von 1946 bis 1989 von 3.066 Mio. Wohnungen. Rechnet man die Bautätigkeit des Jahres 1990 mit gut 60.000 Einheiten hinzu, so kommt man auf etwa 3,13 Mio. Wohnungen, die dem DDR-Bau zuzuordnen sind. Sollten aber die Fertigstellungszahlen des Jahres 1990 genau wie die in den folgenden Jahren um bis zu 40 Prozent zu niedrig ausgewiesen worden sein, so könnte auf Grundlage der DDR-Statistik der zwischen 1946 und 1990 fertiggestellte Bestand sogar auf knapp 3,2 Mio. Wohnungen geschätzt werden. So käme es zu einer weitgehenden Übereinstimmung mit der Gebäude- und Wohnungszählung im Herbst 1995, die für das fast deckungsgleiche Segment (von 1949 bis 1990) 3,17 Mio. Wohnungen ausweist.

Der Altbau bis einschließlich 1945 bestand im Jahr 1989 gemäß der in Tabelle 1 ausgewiesenen Statistik aus knapp 3,94 Mio. Wohnungen. Hier weist die GWZ in der Baualtersklasse bis 1948 aber nur 3,59 Mio. Wohnungen aus, wie Tabelle 4 verdeutlicht. Unterstellt man, daß die über 200.000 Wohnungsabgänge in der Zeit von 1990 bis

Die Selbstnutzerquote, d. h. der Anteil der von den Eigentümern selbstgenutzten Wohnungen am bewohnten Gesamtbestand, wurde für das Jahr 1989 auf etwa 25 Prozent geschätzt.¹⁴⁸ In erster Linie infolge der Neubautätigkeit und offensichtlich in geringerem Umfang durch Privatisierungen, andere Wohnungsverkäufe im Bestand und Rückübertragungen enteigneter Wohnungen auf Alteigentümer ist die Selbstnutzerquote bis zum Herbst 1995 bis auf die in Tabelle 4 dargestellten 29 Prozent angestiegen.

**Tabelle 4: Allgemeine Struktur des Wohnungsbestandes
in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost)
zum Stichtag der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ)
am 30. September 1995**

Wohnungsbestand		absolut	in v. H.
in Wohn- und Nichtwohngebäuden insgesamt:		7.060.963	100,0
davon:	Baujahr bis einschl. 1948 („Altbau“)	3.593.514	50,9
	Baujahr 1949 bis 1990 („DDR-Bau“)	3.173.642	44,9
	Baujahr von 1991 bis 1995	293.807	4,2
	in Ein-/Zweifamilienhäusern	2.439.915	34,6
	in Mehrfamilienhäusern	4.621.048	65,4
	in traditioneller Bauweise	4.902.405	69,4
	in Montagebauweise	2.158.558	30,6
	in Gebäuden ohne Schäden	1.949.013	27,6
Wohnungen in Wohngebäuden:		6.897.559	97,7
davon:	vom Eigentümer bewohnt	1.868.493	29,0 ^{a)}
	leerstehend	456.282	6,6

^{a)} Diese Quote bezieht sich auf die Grundgesamtheit aller bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997a), S. 28 f. und eigene Berechnungen.

Im Herbst 1995 existierten noch erhebliche qualitative Defizite im Wohnungsbestand. Dies wird durch die Tatsache verdeutlicht, daß sich nur knapp 28 Prozent der Wohnungen in Gebäuden ohne Schäden befanden. Die Leerstandsquote lag 1995 bei 6,6 Prozent. Hierzu existiert keine verlässliche Vergleichszahl für das Jahr 1989. Wenn man jedoch die westdeutschen Verhält-

1995 (Vgl. Hübl / Möller u. a. (1996), S. 40.) fast ausschließlich im Altbau stattfanden, so kommt man insgesamt zu der Einschätzung, daß der Altbau in der DDR-Statistik von 1989 mit etwa 100.000 Wohnungen zu hoch und der DDR-Bau allenfalls mit etwa 40.000 Einheiten zu niedrig ausgewiesen wurde. Per saldo liegt die quantitative Überzeichnung des Wohnungsbestandes zum Jahresende 1989 demzufolge lediglich in der Größenordnung von 60.000 bis 100.000 Einheiten.

¹⁴⁸ Vgl. Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 81 f.; Hamm (1995), S. 23; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 8 und BMBau (1996b), S. 7.

nisse zugrunde legt, handelt es sich um einen sehr hohen Leerstand für das Jahr 1995.¹⁴⁹ Ein detailliertes Bild über die Zuordnung des Leerstands und der Nutzungsart auf Baualtersklassen und Gebäudetyp gibt Tabelle 5.

Tabelle 5: Struktur des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost) nach Leerstand, Nutzungsart, Gebäudetyp und Baualter zum Stichtag der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) am 30. September 1995

Wohnungen	Wohnungs- bestand (insg.)		Leerstand		vom Eigentümer bewohnt	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H. ^{a)}	absolut	in v.H. ^{b)}
Whg. in Wohngebäuden	6.897.559	100,0	456.282	6,6	1.868.493	29,0
Altbau bis 1948	3.494.724	50,7	383.859	11,0	1.248.111	40,1
davon: in Eigenheimen ^{c)}	1.672.795	24,3	94.281	5,6	1.139.009	72,2
in Mehrf.-häusern	1.821.929	26,4	289.578	15,9	109.102	7,1
„DDR-Bau“ 1949 bis 1990	3.124.928	45,3	61.072	2,0	494.890	16,2
davon: in Eigenheimen ^{c)}	544.019	7,9	8.649	1,6	464.110	86,7
in Mehrf.-häusern	2.580.909	37,4	52.423	2,0	30.780	1,2
„Nachwendebau“ ab 1991	277.907	4,0	11.351	4,1	125.492	47,1
davon: in Eigenheimen ^{c)}	140.514	2,0	2.783	2,0	116.061	84,3
in Mehrf.-häusern	137.393	2,0	8.568	6,2	9.431	7,3

^{a)} Diese Quote bezieht sich auf die Grundgesamtheit aller Wohnungen in Wohngebäuden.

^{b)} Diese Quote bezieht sich auf die Grundgesamtheit aller bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden.

^{c)} Ein- und Zweifamilienhäuser

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997b), S. 40 und eigene Berechnungen.

Die Leerstandsquote, die im Herbst 1995 in der pauschalen Betrachtung über den Gesamtbestand 6,6 Prozent betrug, variierte stark in Abhängigkeit vom Baualter und Gebäudetyp der Wohnungen. Über alle Alterssegmente hinweg wiesen Ein- und Zweifamilienhäuser signifikant geringere Leerstände auf als Geschosswohnungen. Der Leerstandsanteil war in Altbaugeschosswohnungen mit knapp 16 Prozent mit Abstand am höchsten. Hierbei handelt es sich in erster Linie um ein Resultat des im Durchschnitt schlechten Erhaltungs- und Ausstattungszustand dieser Wohnungen. Durchschnittlich am besten ausgelastet waren die Wohnungen, die zu DDR-Zeiten gebaut wurden. Das ist insofern wenig überraschend, als sie einen deutlich höheren Wohnkomfort als der Altbau boten und gleichzeitig eine spürbar geringere Mietbelastung als der inzwischen erstellte Neubau aufwiesen. Mit 6,2 Prozent war der Leerstand in neu errichteten

¹⁴⁹ Die Leerstandsquote in den alten Bundesländern hat im Herbst 1995 deutlich unter 2 Prozent gelegen (Vgl. Hübl / Möller / Günther (1995), S. 32.).

Geschoßwohnungen überraschend hoch. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß durch die noch darzustellenden Sonderabschreibungen für Investoren vorübergehend ein Angebot an Neubaugeschoßwohnungen entstand, welches aufgrund hoher Kauf- und Mietpreise auf erhebliche Vermarktungsschwierigkeiten stieß.¹⁵⁰ Auf den ersten Blick erstaunlich wirkt das Ergebnis, daß bei den Eigenheimen der Altbau mit 72,2 Prozent die geringste Eigentümerquote aufwies. Hauptursache hierfür dürfte das an späterer Stelle noch zu erklärende Problem der ungeklärten Eigentumsverhältnisse sein, von dem seit der Neuordnung der Vermögensverhältnisse fast ausschließlich der Altbau betroffen ist. Die niedrigste Selbstnutzerquote wiesen Geschoßwohnungen aus der DDR-Zeit auf. Wie bereits erwähnt, existierte in der DDR die Rechtskonstruktion der Eigentumswohnung im Mehrfamilienhaus nicht. Deshalb konnte es zum Zeitpunkt der GWZ nur durch bereits zustande gekommene Wohnungsverkäufe Selbstnutzer in diesem Segment geben.

Neben der beschriebenen Erhöhung der Selbstnutzerquote hat sich auch die Verteilung des Wohnungseigentums auf den Staat, die Genossenschaften und den Privatsektor verschoben. Diese Entwicklung für die knapp sechs Jahre seit dem Jahresende 1989 ist in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6: Wohnungsbestand auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nach Eigentumsformen in den Jahren 1989 und 1995 in v. H.

Eigentumsform	1989 ^{a)} 31. Dezember	1995 30. September
Staatliches Eigentum	41,3	35,2
Genossenschaftliches Eigentum	17,6	15,5
Privates und sonstiges^{b)} Eigentum	41,1	49,3

^{a)} Fortschreibungsergebnis der Gebäude- und Wohnungszählung 1981

^{b)} unter anderem kirchliches Eigentum und ungeklärte Besitzverhältnisse

Quellen: *Statistisches Amt der DDR* (1990), S. 200 und *Winkler* (1990), S. 161 für das Jahr 1989; eigene Berechnung der Anteilswerte für 1995 auf Grundlage der Angaben in *Statistisches Bundesamt* (1997b), S. 38 zur der Verteilung des Wohnungsbestandes auf Eigentümer (Angaben in Wohneinheiten).

Der staatliche und der genossenschaftliche Anteil haben sich zugunsten privater Eigentumsformen vermindert. Der in Tabelle 3 veranschaulichte, über Jahrzehnte abgelaufene Prozeß der Verdrängung privaten Eigentums wurde umgekehrt. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Neubautätigkeit seit 1991 überwiegend im privaten Sektor stattgefunden hat. Weiterhin kam es zu zahlreichen Rückübertragungen (Restitutionen) vormals unrechtmäßig konfiszierter Wohnungen. Abgeber waren fast ausschließlich die Kommunen als größtes Segment des staatlichen Wohnungsbestandes,¹⁵¹ weshalb auch der Staat als

¹⁵⁰ Vgl. *Kofner* (1998), S. 35 und *Möller / Günther u.a.* (1997), S. 54 f.

¹⁵¹ Vgl. zu den Restitutionen Abschnitt C. II.

Eigentümer mit 6,1 Prozent stärker zurückging als die Genossenschaften mit 2,1 Prozent. Ein weiterer Grund für die Anteilsverschiebung ist die seit 1991 langsam begonnene Privatisierung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungen an Mieter und Kapitalanleger.¹⁵²

Aufgrund erheblicher Wohnungsabgänge hat sich der Gesamtwohnungsbestand trotz der Neubautätigkeit zwischen 1989 und 1995 nur geringfügig erhöht. Bezogen auf den Bestand von 7,06 Mio. Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Jahr 1995 hat sich das private Segment um etwa 580.000 Wohnungen erhöht. Dies entspricht einer Größenordnung von 8,2 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes. Der in Tabelle 6 nur prozentual ausgewiesene staatliche Wohnungsbestand verteilt sich auf gut 1,9 Mio. Wohnungen kommunaler Unternehmen, etwa 250.000 Wohnungen unter direkter kommunaler Verwaltung, etwa 100.000 Einheiten der Treuhand Liegenschaftsgesellschaft sowie etwa 150.000 Wohnungen des Bundes, der Länder und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Die Wohnungen des privaten Sektors befinden sich zu 96 Prozent im Besitz natürlicher Personen, Erben- und sonstiger Personengemeinschaften oder Gemeinschaften von Wohnungseigentümern. Die verbleibenden 4 Prozent sind Banken, Versicherungen, Organisationen ohne Erwerbszweck, Kirchen sowie sonstigen Unternehmen zuzuordnen.¹⁵³

Ähnlich wie im Jahr 1989 war auch 1995 kein quantitatives Wohnungsdefizit zu beobachten. Den insgesamt etwa 6,8 Mio. Haushalten standen zum Jahresende knapp 7,2 Mio. Wohneinheiten bzw. knapp 7,1 Mio. Wohnungen gegenüber. Etwa 70.000 Haushalte haben zur Untermiete gewohnt.¹⁵⁴ Daraus ergibt sich auch unter Berücksichtigung des beschriebenen Leerstandes ein quantitativ ausgeglichenes Verhältnis von Haushalten und Wohnmöglichkeiten. Insofern waren zu diesem Zeitpunkt die Defizite und Probleme auf der Angebotsseite des ostdeutschen Wohnungsmarktes überwiegend qualitativer Natur.¹⁵⁵

¹⁵² Darüber hinaus hat auch die *Treuhand Liegenschaftsgesellschaft* bis zum Jahresende 1995 etwa 60.000 Wohnungen an Alteigentümer rückübertragen oder ‚verwertet‘, d. h. an private Wirtschaftssubjekte veräußert. Diese Wohnungen von ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und Volkseigenen Gütern wurden nicht auf die Kommunen übertragen und fallen auch nicht unter die Bestimmungen des AHG (Vgl. *TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft* (1996), S. 8 ff. und *Söhngen* (1995), o. S.).

¹⁵³ Werte ermittelt aufgrund der Angaben in *Statistisches Bundesamt* (1997b), S. 38, welches an dieser Stelle die Bestände nicht in *Wohnungen* sondern in *Wohneinheiten* angibt. Der Unterschied besteht darin, daß Wohnungen im Gegensatz zu Wohneinheiten über eine Küche bzw. eine Kochnische verfügen müssen. In den Wohneinheiten sind demnach alle Wohnungen enthalten.

¹⁵⁴ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1997b), S. 13 und *Hübl / Möller u. a.* (1996), S. 36 f.

¹⁵⁵ Vgl. *Hinrichs* (1996), S. 269.

3. Mietentwicklung

Neben der Entwicklung des Wohnungsbestandes wird die Wohnungsversorgung der Bevölkerung auch durch die Mietentwicklung beeinflusst. Grundsätzlich ist für einen Verkauf von Privatisierungswohnungen über die bisher erörterten Aspekte hinaus von entscheidender Bedeutung, daß auf dem relevanten Wohnungsmarkt – soweit ein solcher schon existiert – ein marktgerechtes Mietniveau herrscht.

Wie auf allen anderen Märkten auch, stimmen auf einem Wohnungsmarkt die Anbieter und Nachfrager ihre Transaktionen neben Mengenanpassungsreaktionen über Preise ab. Solange die Mieten etwa durch Preisvorschriften oder andere Maßnahmen künstlich niedrig gehalten werden, besteht weder für die Bewohner noch für Investoren ein Interesse, das Eigentum an den Wohnungen zu erwerben.¹⁵⁶ In der Folge wird sich für die entsprechenden Objekte eine Nachfrage tendenziell nur unter Inkaufnahme sehr niedriger Preise herausbilden. Insofern werden die Rahmenbedingungen der Privatisierung in Ostdeutschland von der Entwicklung der Mieten mitbestimmt, zumal die Option ‚Weiter zur Miete wohnen‘ für Wohnungsnachfrager eine grundsätzliche, auch langfristige Alternative zum Kauf einer Privatisierungswohnung zur Selbstnutzung darstellt.

Die durchschnittliche Bruttowarmmiete je Quadratmeter Wohnfläche lag zum Ende der DDR (auch noch in den drei Monaten nach der Währungsreform am 1. Juli 1990) durchschnittlich bei 1,30 DM im Monat. Sie deckte damit nur einen Bruchteil der gegenüberstehenden Kosten.¹⁵⁷ Mit der staatlichen Vereinigung wurden die Mieten für Neubauwohnungen freigegeben. In diesem Segment erfolgte somit ein sofortiger Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen. Im Bereich der Altbauwohnungen entschied sich die Bundesregierung vor allem aus sozialpolitischen Erwägungen mit einer stufenweisen Mietenreform über mehrere Jahre hinweg für eine schrittweise Annäherung an Marktpreise. Für alle Altbauwohnungen durften von Oktober 1990 an im Zusammenhang mit Modernisierungsmaßnahmen zunächst Mieterhöhungen von bis zu 11 Prozent der Aufwendungen vorgenommen werden.¹⁵⁸

Ein Jahr später trat zum 1. Oktober 1991 mit der *Ersten Grundmietenverordnung* die nächste Stufe der Mietanpassung in Kraft. In der Folge kam es zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Kaltmieten um 1 DM/m². Waren die Wohnungen mit Zentralheizung und Bad ausgestattet, vergrößerte sich der Mieterhöhungsspielraum um weitere 30 Pfennig/m². Heiz- und Warmwasser-

¹⁵⁶ Vgl. *Dahlmanns* (1997), S. 12; *Hamm* (1997), S. 22 f.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 188; *Behrendt* (1992), S. 132 f. und *Köhli* (1991), S. 643 f.

¹⁵⁷ Vgl. Abschnitt B. I. dieser Arbeit.

¹⁵⁸ Vgl. dazu und im folgenden *Jenkins* (1998), S. 180 ff.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 70 ff. und *Institut der deutschen Wirtschaft* (1995), S. 6.

kosten waren von diesem Zeitpunkt an mit bis zu 3 DM/m² umlagefähig. Sonstige Betriebskosten konnten in voller Höhe umgelegt werden.¹⁵⁹

Vom 1. Januar 1993 an galt die *Zweite Grundmietenverordnung*, wonach die Kaltmiete um weitere 1,20 DM/m² angehoben werden konnte. Zusätzliche Erhöhungen um bis zu 90 Pfennig/m² waren bei gutem Bauzustand erlaubt. Ab dem 1. Januar 1994 ließ die Verordnung einen weiteren Aufschlag auf die Kaltmiete von bis zu 30 Pfennig/m² zu, sofern sich die Hausinstallationen und Treppen sowie Hausflure in einem guten Erhaltungszustand befanden. Dagegen wurde die Umlagefähigkeit für Heiz- und Warmwasserkosten um 50 Pfennig vermindert und auf 2,50 DM/m² begrenzt.¹⁶⁰

Am 1. Juli 1995 löste das *Mietenüberleitungsgesetz* die *Zweite Grundmietenverordnung* ab. Das Gesetz erlaubte bis zum Jahresende 1997 eine maximale Erhöhung der Kaltmieten um 20 Prozent. Modernisierungumlagen wurden auf 3 DM/m² begrenzt.

Die Mieten, die sich auf diese Weise tatsächlich bis zum Jahresende 1997 herausbildeten haben, gingen als fiktive Vergleichsmieten in Mietspiegel ein. Auf Grundlage dieser Mietspiegel wurde zum 1. Januar 1998 das Vergleichsmietensystem nach westdeutschem Muster in den neuen Bundesländern eingeführt.¹⁶¹

Aufgrund der beschriebenen stufenweisen Mietenreform ergab sich in der Realität die in Abbildung 6 dargestellte tatsächliche Entwicklung der Mieten. Im Jahr 1997 zahlten ostdeutsche Hauptmieter eine durchschnittliche Bruttokaltmiete von gut 9 DM/m². Dabei handelt es sich um die Kaltmiete einschließlich Betriebskosten, aber ohne Kosten für Strom und Heizung.¹⁶²

Wie der Abbildung weiter zu entnehmen ist, führten die Mietzahlungen damit im Durchschnitt zu einer Belastung des Haushaltsnettoeinkommens von gut 21 Prozent. Von der absoluten Höhe her haben sich damit die Bruttokaltmieten seit 1990 nominal etwa verneunfacht; legt man die Belastungsquote zugrunde, so kam es zu mehr als einer Vervierfachung. Die entsprechende Mietbelastungsquote am Haushaltseinkommen fällt in Westdeutschland mit knapp 26 Prozent noch deutlich höher aus. Die geringere Mietbelastungsquote in Ostdeutschland im Jahr 1997 läßt sich zum Teil darauf zurückführen, daß die ostdeutschen Mietwohnungen im Durchschnitt eine deutlich kleinere Wohnfläche aufweisen als in der alten Bundesrepublik. Ferner befinden sich die ostdeutschen Wohnun-

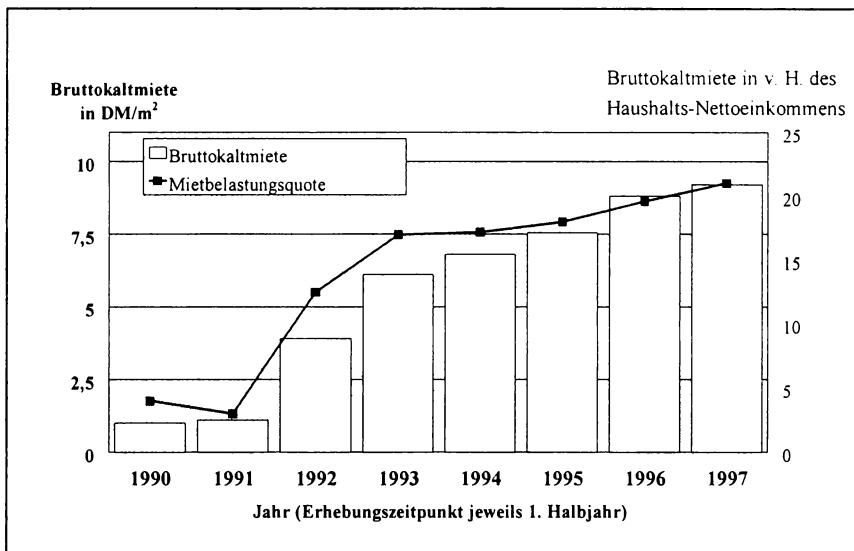
¹⁵⁹ Vgl. Hübl / Möller u. a. (1996), S. 58 ff..

¹⁶⁰ Vgl. Hübl / Möller u. a. (1996), S. 58 ff. und *Institut der deutschen Wirtschaft* (1995), S. 6.

¹⁶¹ Vgl. Jenkins (1998), S. 182 und Leonhardt (1996), S. 226 ff.

¹⁶² Vgl. die Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels bei Frick / Lahmann (1997), S. 385 und Frick / Lahmann (1998), S. 397.

gen noch durchschnittlich in einem schlechteren Bauzustand und sind oft schlechter ausgestattet.¹⁶³



Quelle: Darstellung auf der Grundlage von Daten der jährlichen Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Vgl. Frick / Lahmann (1997), S. 385 und Frick / Lahmann (1998), S. 397.).

Abbildung 6: Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Bruttokaltmiete (Kaltmiete, einschließlich Betriebskosten, ohne Strom und Heizung) und der Mietbelastung (Anteil der Bruttokaltmiete am Haushalts-Nettoeinkommen) von 1990 bis 1997 für ostdeutsche Hauptmieter-Haushalte

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Leerstandsproblematik in den neuen Ländern ist nicht zu erwarten, daß die Quadratmetermieten ab Anfang 1998 deutlich ansteigen werden. Vielmehr gibt es Anzeichen dafür, daß sich in den meisten Gebieten bereits Marktmieten unterhalb der zulässigen Höchstmieten gebildet haben, noch bevor die Mietenreform Ende 1997 beendet war. Beim Übergang zum Vergleichsmietensystem am 1. Januar 1998 kam es deshalb nur in vereinzelten Fällen zu nennenswerten Mieterhöhungen. Die Vermieter hielten sich offensichtlich mit ihren Mietforderungen vielerorts zurück, da aufgrund der angewachsenen Leerstände ein erheblicher Konkurrenzdruck auf der Angebotsseite zu spüren war.¹⁶⁴

Die Wohnungsunternehmen sind darauf angewiesen, mit den Mieteinnahmen zu arbeiten und damit Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten zu finan-

¹⁶³ Vgl. dazu auch Jenkis (1998), S. 184 f.; Frick / Lahmann (1998), S. 399 und Frick / Lahmann (1997), S. 383 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Schmoll (1998), S. II/1.

zieren. Geht man realistisch von kalten Betriebskosten in der Größenordnung von 2,50 DM/m² im Monat aus, so betrug die monatliche Grundmiete, also die reine Kaltmiete, im Jahr 1997 im Mittel etwa 6,50 DM/m². Hiermit müssen die laufenden Kosten gedeckt werden. Setzt man für die laufend erforderlichen Instandhaltungsarbeiten und die Verwaltung jeweils einen Betrag von 0,75 DM/m² im Monat an, so ergeben sich unter Einbeziehung des Kapitaldienstes, der aus der Bedienung der Altschulden von 150 DM/m² resultiert, insgesamt laufende Kosten von etwa 2,50 DM/m² monatlich. Existieren keine weiteren Kosten, so bleibt den Wohnungsunternehmen im Durchschnitt eine Ertragsspanne von etwa 4,00 DM/m², die für die Finanzierung qualitativer Aufwertungsmaßnahmen im Bestand eingesetzt werden kann.¹⁶⁵

II. Eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen

Eine unentbehrliche formale Voraussetzung der praktischen Durchführbarkeit von Wohnungsprivatisierungen auf der Angebotsseite besteht im Vorhandensein eines zum Verkauf geeigneten Wohnungsbestandes. Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, daß in den neuen Bundesländern umfangreiche kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbestände vorhanden sind, die grundsätzlich im Sinne der Schaffung individuellen Wohneigentums verkauft werden könnten.

Wie bei allen anderen Privatisierungsmaßnahmen ist dabei aber zunächst die rechtliche Zulässigkeit zu überprüfen. Aus diesem Blickwinkel sind alle Wohnungen mit ungeklärten Eigentumsrechten kritisch zu betrachten.¹⁶⁶ Nach dem in der Bundesrepublik gültigen Rechtssystem genießt Privateigentum einen besonderen Schutz und kann deshalb prinzipiell nur vom Eigentümer verkauft werden.

Der Einigungsvertrag hat gemäß Artikel 22 Absatz 4 die volkseigenen Wohnungen mit den darauf lastenden Schulden den Kommunen zugesprochen. Trotzdem lagen vor allem bei den Altbaubeständen in vielen Fällen ungeklärte Eigentumsverhältnisse vor, hauptsächlich da es in den vorangegangenen Jahrzehnten – bis zurück in die dreißiger Jahre – zu Enteignungen gekommen war.

Mit der Wiedervereinigung erhielten die Alteigentümer die Möglichkeit, im Fall von ungerechtfertigten Enteignungen einen Rückübertragungsanspruch geltend zu machen. Bis zur endgültigen Klärung eines Restitutionsantrages befanden sich die betroffenen Wohnungen demnach in einer rechtlich unsicheren Situation, die einen Verkauf weitgehend ausschloß, zumal der Einigungsvertrag

¹⁶⁵ Vgl. Hübl / Möller u. a. (1996), S. 62.

¹⁶⁶ Vgl. Behring / Thanner (1993), S. 29 f.

und das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen vom Grundsatz ‚Rückgabe vor Entschädigung‘ ausgehen.¹⁶⁷

Bei der Eintragung der Kommunen als neue Eigentümer der Wohnungen im Grundbuch mußten die einzelnen Städte und Gemeinden für die jeweiligen Grundstücke zunächst den Nachweis erbringen, daß die juristischen Voraussetzungen zur Eigentumsübertragung auch tatsächlich vorlagen. Andere gegenüber der Kommune eventuell vorrangig Berechtigte mußten bei dieser Gelegenheit angehört werden, um gegebenenfalls ihren eigenen Anspruch auf die Immobilien geltend machen zu können. Aber auch nach erfolgter Übertragung auf die Kommune konnten berechtigte Alteigentümer bis zum Jahresende 1992 einen Restitutionsantrag stellen. Insgesamt wurden etwa 2,4 Mio. Wohnungen in das Eigentum der Kommunen überführt, von denen sich zum Zeitpunkt der GWZ 1995 noch gut 2,2 Mio. Einheiten im eigenen Bestand der Städte und Gemeinden bzw. ihrer Wohnungsunternehmen befanden. Darüber hinaus erhielten in bestimmten Fällen Kommunen eine vorübergehende Verfügungsbefugnis über weitere Grundstücke, die sich zuvor im Besitz staatlicher Organe befunden hatten, bei denen aber eine endgültige Vermögenszuordnung noch nicht erfolgen konnte.¹⁶⁸

Die abschließende Klärung eines Rückübertragungsantrages und die damit verbundene Entscheidung über die ungeklärte Vermögensfrage erforderte auch wegen der begrenzten Verwaltungskapazitäten häufig einen längeren Zeitraum, der sich über mehrere Jahre erstrecken konnte. Die schwebenden Verfahren hatten einen investitionshemmenden Effekt. Solange mehrere Parteien Anspruch auf ein Grundstück bzw. eine Wohnung erhoben, wurden aufgrund der mit dieser Situation verbundenen Unsicherheit häufig auch dringend erforderliche Sanierungs- und Instandsetzungsinvestitionen unterlassen oder zumindest aufgeschoben.¹⁶⁹ So kam es wegen nicht vollzogener Vermögenszuordnungen vielerorts zu spürbaren Behinderungen und Verzögerungen im Privatisierungsprozeß.

¹⁶⁷ Vgl. *Strobl* (1998a), S. 14; *Jenkis* (1998), S. 168 f.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 73 ff. sowie S. 141 ff. und *Rees / Weeber* (1996), S. 7. – Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Gesetzblatt der DDR, Teil I, S. 1899 ff., veröffentlicht am 28.09.1990) bildet den Rahmen für die Restitution von Privateigentum. Das Gesetz wurde durch die Regelungen des Einigungsvertrages mit der Wirkung zum 03.10.1990 in bundesdeutsches Recht überführt (Vgl. Anlage III des Einigungsvertrages „Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen“ vom 15.06.1990.).

¹⁶⁸ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1997b), S. 38; *Rees / Weeber* (1996), S. 6 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 77. – Über die Regelungen des Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetzes erfolgte eine vergleichbare Zuordnung aller bisher genossenschaftlich bewirtschafteten Wohnungen einschließlich der zugehörigen Grundstücke in das Eigentum der heutigen Wohnungsgenossenschaften.

¹⁶⁹ Vgl. *Wahlen* (1998), S. 20; *Berendt* (1995), S. 79; *Rees / Weeber* (1996), S. 7 und *Bachmann* (1994), S. 79. – *Barthling-Schattevoy* schätzt, daß die mit den Restitutions-

Bis Ende 1992 konnten die Alteigentümer Rückübertragungsanträge stellen. Von solchen Restitutionsforderungen und anderen zweifelhaften Eigentumsverhältnissen waren fast alle kommunalen Wohnungsunternehmen mit durchschnittlich etwa einem Drittel ihres Bestandes betroffen. Bei den Genossenschaften mit ihrem geringeren Altbauanteil spielte diese Problematik dagegen nur eine untergeordnete Rolle.¹⁷⁰ Anfang 1993 waren auf diese Weise rund 17 Prozent des ostdeutschen Gesamtwohnungsbestandes mit Restitutionsansprüchen belastet. Besonders viele Rückübertragungsforderungen wurden in größeren Städten mit einem hohen Altbaubestand gestellt. In einzelnen Wohngebieten, etwa in Leipzig oder in Görlitz, war die Hälfte des gesamten Wohnungsbestandes betroffen. Der Ostteil Berlin wies einen Restitutionsanteil von 28 Prozent des Gesamtbestandes auf.¹⁷¹ Da bis zum Jahresende 1992 entsprechende Ansprüche geltend gemacht werden konnten, mußten noch bis ins Jahr 1993 Wohnungen aus laufenden Privatisierungsvorhaben der Kommunen und ihrer Wohnungsgesellschaften herausgenommen werden.¹⁷²

Bei einigen kommunalen Gesellschaften, deren Bestand sich aus unbelasteten Neubauten aus der DDR-Zeit und mit Rückübertragungsansprüchen behafteten Altbauten zusammensetzte, war zu beobachten, daß notwendige Investitionen zur Bestandserhaltung bzw. -verbesserung überwiegend in die Neubauten flossen. Bei den Restitutionsobjekten wurde dagegen der Verfall in Kauf genommen, da seitens der Kommunen kein weiterer Anreiz bestand, diese Wohnungen aufzuwerten.¹⁷³

Bis zum Mai 1998, also siebeneinhalb Jahre nach der staatlichen Einheit Deutschlands, ist nach Angaben des *Bundesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen* über knapp 84 Prozent aller Restitutionsanträge über Immobilien

ansprüchen verbundenen unterlassenen bzw. aufgeschobenen Investitionen für Rekonstruktionsmaßnahmen im ostdeutschen Bestand bis zum Jahresende 1996 ein Gesamtvolumen in der Größenordnung von 7,6 bis 9,7 Mrd. DM erreicht haben (Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 144.).

¹⁷⁰ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 49 ff.; *Bartholmai / Melzer* (1993), S. 30 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 21 f.

¹⁷¹ Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 143; *Rees / Weeber* (1996), S. 7 und *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 50 f.

¹⁷² Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 7 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 22 f.

¹⁷³ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 11 u. S. 51. – Diese Problematik konnte auch durch das Investitionsvorranggesetz von 1992 und das Wohnraummodernisierungsgesetz von 1997 nicht vollständig ausgeräumt werden. Das Investitionsvorranggesetz erlaubt im Fall von besonderen Investitionszwecken die Veräußerung restitutionsbehafteter Objekte an Dritte. Weiterhin regeln beide Gesetze, daß eine Wohnungsgesellschaft bei Rückübertragungen auf die Alteigentümer eine Entschädigung erhält, sofern sie die Wohnungen vor der Restitution saniert oder modernisiert hat. Somit werden Investoren geschützt, die Restitutionsobjekte aufwerten (Vgl. *Bundschuh* (1997), S. 6; *Strobl* (1998b), S. 67 und *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 144 ff.).

entschieden worden. Mehr als jeder vierte Antrag führte zu einer Rückübertragung. Auf diese Weise wurden über 400.000 Immobilien an die Alteigentümer zurückgegeben.¹⁷⁴ Genauere Angaben nur zu Wohnungsrestitutionsen macht der *GdW* (*Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen* – bis 1996 *Gesamtverband der Wohnungswirtschaft*), dessen Mitglieder mit gut 3 Mio. Wohnungen über 90 Prozent des kommunalen und genossenschaftlichen Bestandes in Ostdeutschland repräsentieren. Danach waren gut 669.000 der vom *GdW* vertretenen Wohnungen mit Rückübertragungsanträgen belastet. Davon wurden bis zum Jahresende 1997 knapp 333.500 an Alteigentümer restituiert, während in über 77.000 Fällen für einen Verbleib im Wohnungsunternehmen entschieden wurde. Anders als die Bundesbehörde, die eine sehr allgemeine und globale Auskunft zu ‚Immobilien‘ erteilt, kommt somit der *GdW* zu dem Ergebnis, daß erst 62 Prozent aller Anträge, die sich auf ‚Wohnungen‘ beziehen, abschließend bearbeitet sind.¹⁷⁵

Nach verschiedenen Schätzungen ist davon auszugehen, daß die ostdeutschen Kommunen nach Abwicklung aller Restitutionsen immer noch über etwa 30 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes verfügen werden. In den alten Bundesländern liegt der entsprechende Anteil bei nur 3 Prozent. Gleiches gilt für die Genossenschaften, deren Anteil am Bestand sich durch Rückübertragungen kaum weiter vermindern wird und im Herbst 1995 gemäß Tabelle 6 knapp 16 Prozent betrug, während westdeutsche Wohnungsgenossenschaften nur über etwa ein Viertel dieses Marktanteils verfügen.

Restitutionsen haben zwar auch grundsätzlich den Charakter einer Privatisierung, aber es wird nur in Ausnahmefällen dazu kommen, daß die Alteigentümer nach vollzogener Rückübertragung auch selbst wieder in ihre Wohnung einziehen. Somit ergibt sich allein aus Restitutionsen kaum ein positiver Effekt auf die Selbstnutzerquote. Aus dieser Sicht besteht grundsätzlich auch nach vollständiger Rückübertragung aller restitutionsbehafteten Objekte auf die Alteigentümer ein erhebliches Privatisierungspotential im Wohnungsbestand.¹⁷⁶ Dies gilt besonders für die Wohnungen, die zu DDR-Zeiten errichtet wurden. So kommt beispielsweise die Expertenkommission Wohnungspolitik zu der Einschätzung, daß nach Abwicklung aller Restitutionsverfahren immer noch etwa 1,9 Mio. kommunale und andere öffentliche Wohnungen privatisiert werden müßten, um den öffentlichen Anteil auf eine Größenordnung von 5 Prozent wie in West-

¹⁷⁴ Vgl. o. V.: „Lösung der Vermögensfragen dauert länger als erwartet“, in: Handelsblatt, Nr. 96 vom 20.05.1998, S. 7 und o. V.: „Eigentum zu zwei Dritteln geklärt“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, Nr. 21 vom 21.01.1997, S. 41.

¹⁷⁵ *GdW* (1998b), S. 23 – Im Gegensatz zur allgemeinen Situation bei ‚Immobilien‘ wurden zu den Restitutionsen von ‚Wohnungen‘ globale Zahlen für Ostdeutschland nur vom *GdW* veröffentlicht. Wie oben begründet, können diese Daten aber als repräsentativ angesehen werden.

¹⁷⁶ Vgl. *Berendt* (1995), S. 132 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 84.

deutschland zu reduzieren. Entsprechend müßten die Genossenschaften etwa 800.000 Wohnungen an private Wirtschaftssubjekte abgeben, um ihren Anteil auf das westdeutsche Niveau zu senken.¹⁷⁷ Hierbei handelt es sich offensichtlich um eine *ceteris-paribus*-Betrachtung, denn es wird der Neubau außer acht gelassen, der seit der Wende überwiegend im privaten Sektor stattfindet und ebenfalls die jeweiligen Eigentumsanteile beeinflusst.

Über die beschriebenen Probleme hinaus gab es unabhängig von den Restitutionsverfahren bei der praktischen Bewältigung der Vermögenszuordnung auf Wohnungsgesellschaften oder Alteiligentümer erhebliche Probleme, die aus der Art und Weise der Durchführung von Bauvorhaben zu DDR-Zeiten resultierten. Anders als nach der bundesdeutschen Rechtskonstruktion war in der DDR ein Wohngebäude kein wesentlicher Bestandteil des zugehörigen Grundstücks, sondern das Eigentum an Grundstück und Gebäude war getrennt. Der Staat stellte den volkseigenen, genossenschaftlichen oder in Ausnahmefällen privaten Bauherren Grundstücke für Neubauvorhaben unentgeltlich zur Verfügung, ohne dabei auch das Eigentum an dem Grundstück zu übertragen. Grund und Boden sollte nach den herrschenden ideologischen Vorstellungen Volkseigentum sein. Die alten Grundstücksaufteilungen wurden dabei gerade im Fall des komplexen industriellen Wohnungsbaus bewußt ignoriert, so daß in der Folge ein Wohngebäude auf mehreren Grundstücken stehen konnte.¹⁷⁸

Ferner gab es in der DDR in vielen Fällen keine zuverlässige Fortschreibung von Katasteramtsunterlagen und Grundbüchern, was dazu führte, daß ab 1990 im Zuge der Vermögenszuordnung viele Grundstücke neu vermessen werden mußten. Weiterhin waren nach der ‚Wende‘ häufig einzelne Gebäude von verschiedenen Restitutionsansprüchen betroffen. So forderten in einigen Fällen mehrere Alteiligentümer die Rückübertragung von verschiedenen Grundstücken, die aber alle zusammen ohne Beachtung der Grundstücksgrenzen mit nur einem Gebäude aus der DDR-Zeit bebaut waren. Eine weitere wichtige Rolle spielt, daß ein Grundstück bei nicht erfolgter Vermögenszuordnung weder verkehrsfähig noch beleihbar ist, was einen Verkauf oder die Aufnahme von Hypothekenkrediten prinzipiell ausschließt. Die abschließende Klärung dieser rechtlich komplizierten Konstellationen erforderte häufig einen längeren Zeitraum und hatte die angesprochenen investitions- und privatisierungshemmenden Wirkungen. Diese Situation wurde oft durch Verwaltungshemmnisse weiter verschärft. Gerade vor dem Hintergrund des drängenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs hat sich der im Einigungsvertrag festgelegte Grundsatz ‚Rückgabe

¹⁷⁷ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 88.

¹⁷⁸ Nach einer Einschätzung des *GdW* sind mehr als 70 Prozent des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbestandes von der Problematik ungeklärter Grundstücksabgrenzungen betroffen (Vgl. *GdW / vhw* (1994), S. 29.).

vor Entschädigung' als ablauftechnisch unvorteilhaft erwiesen, da dadurch notwendige Aktivitäten verzögert oder sogar verhindert wurden.¹⁷⁹

Weitere Verzögerungen ergaben sich beim administrativen Vollzug der Vermögenszuordnung auf die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungsgenossenschaften. Die Eintragung der Gesellschaften als Eigentümer im Grundbuch, welche die Voraussetzung für eine Beleihung und einen weiteren Verkauf bildet, kam vor allem aufgrund von Kapazitätsengpässen in der öffentlichen Verwaltung häufig nur schleppend voran und verzögerte sich deshalb in vielen Fällen erheblich.¹⁸⁰

Zusammenfassend wird deutlich, daß es sich bei den offenen Vermögensfragen und den Restitutionsforderungen um ein gravierendes Problem handelt, welches die Privatisierung erheblich tangiert, aber nur langfristig ausgeräumt werden kann.¹⁸¹

III. Altschuldenbelastung

Wie bereits beschrieben mußte in der DDR-Planwirtschaft der überwiegende Teil der Neubauinvestitionen ebenso über staatliche Kredite und Zuschüsse finanziert werden wie die wesentlichen Maßnahmen im Bestand und ein Großteil der laufenden Bewirtschaftungskosten.

Der Einigungsvertrag sieht im Zusammenhang mit der Übereignung des staatlichen und genossenschaftlichen Wohnungsbestandes auf Kommunen und Genossenschaften eine Zuordnung dieser Verbindlichkeiten auf die Wohnungen vor. Aus diesem Grund waren die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen vor Beginn der Privatisierungsmaßnahmen mit erheblichen Altschulden in jeweils unterschiedlicher Höhe belastet.¹⁸²

Die Zuordnung der Altschulden auf die Wohnungen bzw. die sie bewirtschaftenden Kommunen und Gesellschaften wurde in erster Linie auf der Grundlage des Ausmaßes der staatlichen Subventionierung vorgenommen, in deren Genuß die jeweilige Wohnung noch zu sozialistischen Zeiten gekommen war. Angesichts der heutigen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erscheint diese Zuordnung ökonomisch kaum begründbar und schafft vor dem

¹⁷⁹ Vgl. *Strobl* (1998a), S. 14; *Rees / Weeber* (1996), S. 7; *Hamm* (1995), S. 83 f.; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 53 f. u. S. 59 f. und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 66 ff.

¹⁸⁰ Vgl. *Berendt* (1995), S. 77 f.

¹⁸¹ So gehen im Jahr 1998 einige Experten davon aus, daß die abschließende Klärung aller offenen Vermögensfragen in den neuen Bundesländern noch fünf bis zehn Jahre in Anspruch nehmen wird (Vgl. *Strobl* (1998a), S. 15 und *Wahlen* (1998), S. 19.).

¹⁸² Vgl. Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages und Abschnitt B. I. dieser Arbeit.

Hintergrund einer Privatisierung je nach Höhe der Altschuldenbelastung sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen für einzelne Wohnungsgesellschaften.

Bei einer Privatisierung könnten die Altverbindlichkeiten prinzipiell mit dem Verkaufspreis verrechnet werden. Bei einer geringen Schuldenbelastung wäre dieses Verfahren ohne Probleme umsetzbar. In einzelnen Fällen lag jedoch die Altkreditbelastung der Wohnungen nach der Wiedervereinigung deutlich über den realistisch zu erzielenden Verkaufspreisen.

In solchen Fällen kam die obligatorische Übertragung der Wohnungen auf die Kommunen gemäß Einigungsvertrag einer Nettobelastung für die jeweiligen Städte und Gemeinden gleich. Vor dem Hintergrund der neu geschaffenen staatlichen Einheit und der Bemühungen um den Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung in den neuen Bundesländern erschien eine solche Belastung einzelner Städte und Gemeinden politisch nicht tragbar, zumal andere Kommunen deutlich weniger oder überhaupt nicht belastete Wohnungsbestände zugeordnet bekamen. Deshalb mußte eine entlastende Regelung für die Altschulden aus der DDR-Zeit gefunden werden.¹⁸³

Die Finanzierung des volkseigenen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus erfolgte seit 1960 überwiegend über eine formale Kreditvergabe des Staates. Die volkseigenen Bauherren mußten lediglich 10 Prozent der Aufwendungen als Eigenleistung stellen. Von den Genossenschaften forderte der Staat einen Eigenkapitalanteil von 15 Prozent. Der Staat ordnete die jeweiligen Fremdkapitalanteile den neu errichteten Wohnungen direkt zu.

Aus der so entstandenen Schuldenbelastung resultierte genau wie in westlichen Wirtschaftssystemen ein Kapitaldienst, den aber der Staat im Rahmen seiner Sozialpolitik selbst bediente, da die Wohnungswirtschaft hierzu wegen der niedrigen Mieteinnahmen nicht in der Lage war. Mit dieser Form der Wohnungsbaufinanzierung entstanden von 1960 bis 1990 etwa 2,4 Mio. Wohnungen, auf denen bei Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion Kredite von etwa 75 Mrd. Mark der DDR lasteten. Mit der Währungsreform wurde diese Summe auf 37,5 Mrd. DM umgestellt. Hiervon waren etwa 14 Mrd. DM den Genossenschaftswohnungen und der Rest dem kommunalen Bestand zuzurechnen. In Ausnahmefällen existierten auch Altverbindlichkeiten bei privaten Vermietern. Besonders hoch war die Belastung bei neueren Plattenbauwohnungen. Die Schuldenbelastung lag bei Wohnungen aus den sechziger Jahren nur bei durchschnittlich 100 DM/m², während Wohnungen aus den späten achtziger Jahren im Mittel den sechsfachen Wert aufwiesen.

Da die Genossenschaften durchschnittlich über einen jüngeren Wohnungsbestand verfügten, fiel bei ihnen die mittlere Schuldenbelastung je Wohnung

¹⁸³ Vgl. *Schönfelder* (1993), S. 91 ff. und *Behrendt* (1992), S. 126.

höher als bei staatlichen Wohnungen aus, obwohl für diese ursprünglich 5 Prozent weniger Eigenkapital eingebracht werden mußte.¹⁸⁴

Hätten die kommunale Wohnungswirtschaft und die Genossenschaften sofort nach der im Einigungsvertrag vorgesehenen Übertragung der Wohnungen den Kapitaldienst tragen müssen, so wäre es aufgrund der damit verbundenen finanziellen Belastung zu einer Blockierung dringend erforderlicher Investitionen im Bestand gekommen. Damit wäre auch ein Privatisierungshindernis entstanden, da Investitionen zur Schaffung eines privatisierungsfähigen Wohnungsangebotes unbedingt erforderlich waren.¹⁸⁵

Anfang 1991 beschlossen das Bundesfinanzministerium und die *Deutsche Kreditbank*¹⁸⁶ zunächst ein bis Ende 1993 laufendes Zahlungsmoratorium für die Kreditbedienung. Während der Laufzeit des Moratoriums mußte eine Lösung für den Umgang mit den Schulden gefunden werden, womit für die betroffene Wohnungswirtschaft tragbare ökonomische Bedingungen geschaffen werden sollten. Ferner kam immer wieder die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Schulden auf, da die Kredite zu DDR-Zeiten eine andere rechtliche Ausgestaltung hatten als unter bundesrepublikanischen Verhältnissen. Nach Ansicht vieler Vertreter der ostdeutschen Wohnungswirtschaft wurden die Verbindlichkeiten unabhängig von der jeweiligen ökonomischen Situation den Wohnungen willkürlich zugeordnet.¹⁸⁷ Trotz dieser juristischen Unwägbarkeiten war es notwendig, eine pragmatische Lösung zu finden, um den Wohnungsunternehmen die erforderliche Sicherheit zu geben.

Während der Laufzeit des Moratoriums erhöhte sich der gesamte Schuldenbetrag durch Zinskapitalisierung auf 51 Mrd. DM, zuzüglich 3 Mrd. DM für private Wohnungen und 5 Mrd. DM für sogenannte Wendewohnungen, mit deren Bau in der DDR begonnen wurde, deren Fertigstellung aber erst nach der Wiedervereinigung erfolgte.¹⁸⁸ Aus dieser Schuldenbelastung hätte sich für den gesamten betroffenen Wohnungsbestand ein durchschnittlicher monatlicher Kapitaldienst von etwa 3 DM/m² ergeben. Bei neueren Wohnungen wäre die Belastung jedoch höher gewesen, so daß in Extremfällen eine monatliche Kapitaldienstbelastung von bis zu 12 DM/m² entstanden wäre.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 67 ff.; *Rees / Weeber* (1996), S. 7 f.; *Berendt* (1995), S. 76; *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 24 und *Fuderholz* (1993), S. 34.

¹⁸⁵ Vgl. *Behrendt* (1992), S. 126 f.; *GdW / vhw* (1994), S. 41 ff. und *Schönfelder* (1993), S. 91 ff.

¹⁸⁶ Nachfolgerin der DDR-Staatsbank.

¹⁸⁷ Vgl. *Jenkis* (1998), S. 174 ff.; *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 79 ff. und *Fuderholz* (1993), S. 35 f.

¹⁸⁸ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 8; *Berendt* (1995), S. 76 und *Fuderholz* (1993), S. 34 ff.

¹⁸⁹ Vgl. *GdW vhw* (1994), S. 42.

Die rechtlich unsichere Situation bis zur Klärung der Altschuldenfrage hatte in einigen Fällen einen negativen Effekt auf die Privatisierungsneigung der Wohnungsgenossenschaften und der kommunalen Wohnungswirtschaft. Vielfach hatten Vertreter der Wohnungsunternehmen die Hoffnung, daß sich die öffentliche Hand letztendlich doch noch dazu entschließen werde, die Schulden gänzlich zu übernehmen, zumal diese ja wie erwähnt hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit angezweifelt wurden. Vor diesem Hintergrund hätte sich für die betroffenen Wohnungsgesellschaften vor der endgültigen Ausräumung der Unsicherheiten in vielen Fällen eine ökonomische Verschlechterung ergeben, wenn man sich über eine Privatisierung frühzeitig von Teilen des Wohnungsbestandes getrennt hätte.

Die somit erforderliche politische Lösung mußte also einerseits die Belastung aus den Altschulden für die Wohnungsunternehmen auf ein erträgliches Maß begrenzen. Andererseits sollten aber auch die Altschulden von den Wohnungsunternehmen anerkannt und gleichzeitig andere Ziele wie beispielsweise die Privatisierung vorangetrieben werden, zumal die Verkaufserlöse von der Wohnungswirtschaft für die Schuldentilgung eingesetzt werden können.¹⁹⁰

IV. Auswirkungen öffentlicher Fördermaßnahmen auf die Privatisierungsbedingungen

1. Förderung der Käufer von Privatisierungswohnungen

Bei einem Wohnungskauf im Rahmen der Privatisierung handelt es sich aus Sicht des selbstnutzenden Käufers um den klassischen Fall eines Wohneigentumerwerbs. Deshalb ist neben allen anderen Rahmenbedingungen auch die staatliche *Wohneigentumsförderung* von besonderer Bedeutung für das Privatisierungsgeschehen. Mit der Förderung sollen Haushalte der mittleren und unteren Einkommensgruppen in die Lage versetzt werden, Wohneigentum zu erwerben.

Bis zum Jahresende 1995 galten auch in den neuen Bundesländern beim Erwerb von Wohneigentum die Steuervergünstigungen nach § 10 e EStG und § 34 f EStG. Durch diese Ausgestaltung der Förderung erhielten Bezieher höherer Einkommen im Vergleich zu einkommensschwächeren Haushalten eine besonders wirksame Unterstützung, da diese durch eine progressionswirksame Minderung der Steuerbemessungsgrundlage erfolgte. Diese Modalitäten waren für die Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland insofern wenig förderlich, als vornehmlich eine Zielgruppe unterstützt wurde, die beim Erwerb von Wohneigentum ohnehin wenig auf staatliche Fördermaßnahmen angewiesen ist. Die

¹⁹⁰ Vgl. Hamm (1995), S. 60 und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 25.

Wohnungsnachfrager, welche durch diese Form der Unterstützung überdurchschnittlich profitieren, fragen beim Immobilienerwerb tendenziell eher das klassische Eigenheim oder eine neue Eigentumswohnung nach, statt an den typischen Privatisierungsobjekten (einfache Geschoßwohnungen in Plattenbauweise oder im Altbau) interessiert zu sein.¹⁹¹

Zum 1. Januar 1996 ersetzten auf Bundesebene die Regelungen des Eigenheimzulagegesetzes (EigZulG) die beschriebene Wohneigentumsförderung.¹⁹² Nach § 9 Absatz 2 des neuen Gesetzes löste eine progressionsunabhängige ‚Eigenheimzulage‘ die bisherige progressionsabhängige Förderung ab. Für Neubauten wird seitdem eine Zulage von 5 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten bis zu einem Höchstbetrag von jährlich 5.000 DM über einen Zeitraum von acht Jahren gewährt. Im Fall von Altbauten, wie es die Privatisierungsobjekte nach der Gesetzesdefinition sind, beträgt der Zuschuß die Hälfte der Neubauförderung (2,5 Prozent der Anschaffungskosten, maximal 2.500 DM jährlich über acht Jahre). Zudem ist erstmalig die steuerliche Absetzung des Erwerbs von Anteilen an sogenannten eigentumsfördernden Wohnungsgenossenschaften in Höhe von mindestens 10.000 DM möglich. Eine Genossenschaft gilt dann als eigentumsfördernd, wenn den Genossenschaftsmitgliedern in der Satzung eine unwiderrufliche und vererbliche Option auf den Erwerb von Wohneigentum aus dem genossenschaftlichen Bestand eingeräumt wird, wenn also die Wohneigentumsbildung gezielt von der Genossenschaft vorangetrieben wird.¹⁹³

¹⁹¹ Vgl. Leonhardt (1996), S. 174 ff.

¹⁹² Vgl. Eigenheimzulagegesetz (EigZulG) vom 30.01.1996 (BGBl. I, S. 113.).

¹⁹³ Vgl. § 17 EigZulG. – Seit Anfang 1996 konnte die Eigenheimzulage für eigentumsfördernde Genossenschaften zunächst unabhängig davon in Anspruch genommen werden, ob tatsächlich innerhalb der Förderungsdauer eine Genossenschaftswohnung bezogen wurde. Maßgeblich für den Anspruch auf die Förderung war demzufolge nicht die Selbstnutzung der Wohnung durch das Genossenschaftsmitglied, sondern die entsprechende Beteiligung eines Mitgliedes am Genossenschaftskapital. Nachdem die Finanzministerien von Bund und Ländern aber nach den Erfahrungen aus zwei Jahren Förderpraxis den Eindruck gewannen, daß die Gründung zahlreicher eigentumsfördernder Genossenschaften nur zum Zweck der mißbräuchlichen Inanspruchnahme der Eigenheimzulage zustande gekommen ist, wurde die Auslegung der Fördertatbestände ab Februar 1998 umgestellt. Die Ausnutzung der Wohnungsgenossenschaften im Sinne eines reinen ‚Steuersparmodells‘ sollte trotz massiver Proteste aus der Wohnungswirtschaft unterbunden werden. Beitritte zu eigentumsfördernden Wohnungsgenossenschaften, die ab dem 15. Februar 1998 erfolgen, können nach den neuen Grundsätzen der Finanzministerien nur dann noch mit der Eigenheimzulage gefördert werden, wenn das Genossenschaftsmitglied spätestens im letzten Jahr der achtjährigen Förderungsdauer auch tatsächlich eine Genossenschaftswohnung bezieht (Vgl. dazu o. V.: „Eigenheimzulage setzt Selbstnutzung voraus – Neuregelung für Genossenschaften soll Mißbrauch beseitigen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 33 vom 9.2.1998, S. 15.).

Im Zuge dieser Gesetzesnovelle wurde gleichzeitig das Baukindergeld von 1.000 auf 1.500 DM pro Kind und Jahr erhöht. Für Vorkosten des Wohnungserwerbs ist weiterhin ein Pauschalbetrag von 3.500 DM steuerlich absetzbar. Die zulässigen Einkommensobergrenzen für die Wohneigentumsförderung¹⁹⁴ wurden auf jährlich 120.000 DM für Ledige und 240.000 DM für Verheiratete festgesetzt. Unabhängig von den Einkommensgrenzen ist ferner die einmalige Absetzung von bis zu 22.500 DM als Sonderausgaben im Fall von erforderlichen Erhaltungsaufwendungen vor dem Einzug ins Wohneigentum möglich.¹⁹⁵

In die gleiche Richtung wie die Eigenheimförderung des Bundes zielen *Erwerberzuschüsse* und *zinsverbilligte Darlehen*, mit denen alle neuen Bundesländer in unterschiedlicher Ausgestaltung Käufer von Privatisierungswohnungen direkt unterstützen. Von 1991 bis 1993 wurden die Erwerberzuschüsse noch über den Bundeshaushalt im Zusammenhang mit dem Programm ‚Aufschwung Ost‘ finanziert. Die Bezuschussung der Käufer belief sich auf bis zu 20 Prozent des Kaufpreises der Wohnung, höchstens aber 7.000 DM zuzüglich 1.000 DM für jedes weitere Familienmitglied. Ab 1994 stellte der Bund diese Form der Förderung ein. Alle Länder haben in der Folge von sich aus individuelle Programme zur Unterstützung von kaufwilligen Mietern aufgelegt, um die entstandene Lücke auszufüllen. Das Land Thüringen zahlt beispielsweise einen Erwerberzuschuß nach obiger Beschreibung weiter aus Landesmitteln. In anderen Ländern werden mit einzelnen Programmen etwa Zwischenfinanzierungen von Bausparkrediten über Zuschüsse verbilligt oder andere Förderungen vorgenommen.¹⁹⁶

2. Förderung von Investitionen in die Privatisierungsobjekte

Nach herrschender Meinung müssen sich die Wohnungen beim Verkauf grundsätzlich in einem privatisierungsgerechten Zustand befinden.¹⁹⁷ Häufig werden also umfangreiche Instandsetzungen und Modernisierungen erforderlich

¹⁹⁴ Einkünfte nach § 2 Absatz 3 EStG.

¹⁹⁵ Vgl. *BMBau* (1996b), S. 37 ff.; *Rees / Weeber* (1996), S. 15 f. und *Leonhardt* (1996), S. 178 f.

¹⁹⁶ Vgl. dazu die umfassenden Überblicke bei *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 74 f. u. S. 125 - 126; *Rees / Weeber* (1996), S. 16 f.; *Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur* (1996), S. 18 und *GdW* (1995), S. 135. – Der Erwerberzuschuß in Höhe von 7.000 DM zuzüglich 1.000 DM für jedes weitere Haushaltsmitglied wurde in Thüringen (nach einer telefonischen Auskunft des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft und Infrastruktur) im Zusammenhang mit Privatisierungen nach dem AHG noch im Jahr 1997 gezahlt, solange der entsprechende Etat dies erlaubte. Ein Rechtsanspruch für Käufer von Privatisierungswohnungen existiert jedoch nicht.

¹⁹⁷ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 89, *GdW / vhw* (1994), S. 41 ff. und *Behrendt* (1992), S. 126 f.

sein, da nicht alle qualitativen Defizite über einen niedrigeren Preis kompensiert werden können.

Zum Zweck der Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen in industrieller Bauweise legte die *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* unabhängig von der Privatisierungsfrage ein *Wohnraummodernisierungsprogramm* auf. Das Programm läuft bis zum Jahresende 1998 und wurde im Lauf der Jahre mit einem Finanzvolumen von insgesamt 70 Mrd. DM ausgestattet. Anfang 1998 waren 58 Mrd. DM des Programms ausgeschöpft. Die Förderung wird über eine Finanzierung mit zinsgünstigen Darlehen vorgenommen (bis zu 800 DM/m² Wohnfläche und 25 Jahre Laufzeit). Auch hier existieren verschiedene *ergänzende Programme auf Länderebene*.¹⁹⁸

Neben der beschriebenen Förderung von Investitionen in den Bestand durch die KfW wurde die qualitative Aufwertung von bestehenden Mietwohnungen, die der erste Schritt zur Privatisierung sein kann, durch die Regelungen des *Fördergebietsgesetzes* unterstützt. Bis zum Jahresende 1996 konnten sowohl die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten von Neubaumietwohnungen als auch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen in Altbau Mietwohnungen mit bis zu 50 Prozent als Sonderabschreibungen geltend gemacht werden. Den Investoren wurde es ermöglicht, die Sonderabschreibungen beliebig auf die ersten fünf Jahre nach der Investition zu verteilen. In den Jahren 1997 und 1998 konnten Sanierungs- und Modernisierungsaufwendungen im ostdeutschen Mietwohnungsbestand immerhin noch zu 40 Prozent im ersten Jahr steuerlich berücksichtigt werden (10 Prozent weniger als bis Ende 1996), während die Abschreibungsmöglichkeiten für Neubauinvestitionen auf 25 Prozent in den ersten fünf Jahren halbiert wurden.¹⁹⁹

Zum 1. Januar 1999 wird die beschriebene Förderung nach dem Fördergebietsgesetz durch die Regelungen des *Investitionszulagengesetzes* abgelöst. Ähnlich wie es bereits bei der Eigenheimförderung geschehen ist, wird auch in diesem Bereich die bisherige progressionswirksame Förderung des Investors durch eine Zuschußförderung ersetzt, die auf einer festen und steuerunabhängigen Zulage basiert. Danach kann für Altbausanierungen eine einmalige Investitionszulage von 15 Prozent der Baukosten in Anspruch genommen werden. Die

¹⁹⁸ Vgl. Leonhardt (1996), S. 231; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 75 und o. V.: „Bundesregierung erweitert Förderprogramme für den Wohnungsbau“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 40 vom 17.02.1998, S. 17. – So werden beispielsweise in Sachsen, wie in fast allen neuen Bundesländern, zusätzlich zur KfW-Förderung noch zinsgünstige Kredite bis zu 300 DM/m² vergeben (Vgl. *Sächsisches Staatsministerium des Innern* (1996), Ziffer B.5.). Bis Anfang 1998 wurden aus dem KfW-Programm lediglich Kredite von bis zu 500 DM/m² vergeben. Die Erhöhung auf 800 DM/m² erfolgte im Februar 1998.

¹⁹⁹ Vgl. § 4 Fördergebietsgesetz; o. V.: „Ein Leben nach der Sonder-AfA“, in: Immobilien Zeitung, Nr. 26 vom 12.12.1996, S. 1 f. und Leonhardt (1996), S. 236.

Zulage ist begrenzt auf einen Höchstbetrag von 1.200 DM je Quadratmeter Wohnfläche, wobei von der anrechenbaren Gesamtinvestitionssumme noch ein Bagatellbetrag in Höhe von 5.000 DM abgezogen wird. Der Neubau von Mietwohnungen wird auf die gleiche Weise mit einer Zulage von 10 Prozent bis zu einer Bemessungsgrenze von höchstens 4.000 DM/m² unterstützt.²⁰⁰

Damit ist ein kurzer Überblick über die wichtigsten Fördermodalitäten der öffentlichen Hand gegeben, die als wichtige Rahmenbedingungen der Privatisierung anzusehen sind. Darüber hinaus sind am Rande weitere Förderaktivitäten zu berücksichtigen, die sowohl bei den Erwerbern von Privatisierungswohnungen als auch bei den Investitionen in den zu privatisierenden Bestand ansetzen können. So erscheinen beispielsweise die Bausparförderung, der Lastenzuschuß im Rahmen des Wohngeldsondergesetzes oder die Förderung von Modellprivatisierungen ebenfalls geeignet, die Verkaufsmaßnahmen zu unterstützen.

²⁰⁰ Vgl. Gippert (1998), S. B 10; Unterreiner (1998), S. V 1 und GdW (1998b), S. 5.

D. Privatisierungsmöglichkeiten nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz

I. Privatisierungsaufgaben und Klärung der Altschuldenfrage durch den Erlaß des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG)

Der Gesetzgeber erließ im Juni 1993 im Rahmen der Solidarpaktvereinbarungen das Altschuldenhilfe-Gesetz (AHG), um damit die in Abschnitt C. III. beschriebene Altschuldenproblematik für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zu überwinden und gleichzeitig eindeutige Richtlinien für die Privatisierungstätigkeit zu schaffen.²⁰¹

Nach den Regelungen des AHG konnten die Kommunen bzw. ihre Wohnungsunternehmen, die Wohnungsgenossenschaften und in Ausnahmefällen auch private Vermieter mit Altverbindlichkeiten eine Teilentlastung ihrer Altkredite bis auf einen Restbetrag von 150 DM/m² zum 1. Juli 1995 bei der *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* beantragen. Dabei mußten sie die Schulden allerdings endgültig als solche (in Form von rechtswirksamen Kreditverträgen) juristisch anerkennen.

Die Teilentlastung wurde zulasten des Erblastentilgungsfonds vorgenommen, dessen Kapitaldienst der Bund bedient. Für sogenannte Wendekredite, also für den Fall, daß mit dem Bau der Wohnung noch zu DDR-Zeiten begonnen wurde, die Fertigstellung aber erst nach der Wiedervereinigung erfolgte, sollten bei der Teilentlastung nur Schuldenbeträge bis maximal 1.000 DM/m² berücksichtigt werden, es sei denn, die wirtschaftliche Existenz des Wohnungsunternehmens wäre ohne eine höhere Hilfe gefährdet.²⁰²

Die Kommunen selbst sind nur für den Fall als Antragsteller vorgesehen, daß die Gründung eines selbständigen kommunalen Wohnungsunternehmens aufgrund eines zu geringen Wohnungsbestandes nicht sinnvoll erscheint oder daß es noch größere Schwierigkeiten bei der Vermögenszuordnung gibt. Auch das Bundesbauministerium sieht die Gründung selbständiger Wohnungsunternehmen prinzipiell als einen ersten notwendigen Schritt zur Überführung des ost-

²⁰¹ Vgl. dazu und im folgenden *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 79 ff.

²⁰² Vgl. §§ 2, 3 u. 4 AHG.

deutschen kommunalen Wohnungsbestands in marktwirtschaftliche Verhältnisse gemäß Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages.²⁰³

Zusätzlich zur beschriebenen Teilentlastung konnte eine Zinshilfe für die Zeit zwischen dem Auslaufen des Zahlungsmoratoriums (31. Dezember 1993) und dem Zeitpunkt der Teilschuldübernahme (1. Juli 1995) beantragt werden. Für diesen Zeitraum von eineinhalb Jahren übernahmen der Bund und die jeweiligen Länder je zur Hälfte den Kapitaldienst in voller Höhe, soweit die Zinsvereinbarungen das marktübliche Niveau nicht überstiegen.²⁰⁴

Die Antragsfrist sowohl für die Teilentlastung als auch für die Zinshilfe, die unabhängig voneinander beantragt werden konnten, endete gemäß § 9 AHG am 31. Dezember 1993.

Bei Inanspruchnahme der Teilentlastung mußten die Antragsteller neben der obligatorischen Anerkennung der Altkredite die Verpflichtung eingehen, bis zum Ende des Jahres 2003 mindestens 15 Prozent ihres zahlenmäßigen Wohnungsbestandes mit mindestens 15 Prozent der insgesamt vorhandenen Wohnfläche nach dem Stand vom 1. Januar 1993 zu privatisieren. Wohnungen, die bereits restituiert wurden oder noch werden, bleiben unberücksichtigt. Den Wohnungsgenossenschaften wurde formal zugestanden, daß es sich bei ihnen bereits um eine private Eigentumsform handelt. Dies wird dadurch deutlich, daß für sie der Gesetzgeber im Gegensatz zu den kommunalen Unternehmen bei sonst gleichen Bedingungen nicht den Begriff ‚privatisieren‘, sondern ‚veräußern‘ wählt. Die Privatisierung bzw. Veräußerung soll vorrangig an die jeweiligen Mieter zur Bildung individuellen Wohneigentums erfolgen. Verkäufe, die seit der Wiedervereinigung, aber noch vor Inkrafttreten des AHG abgewickelt wurden, werden voll auf die Privatisierungsquote angerechnet.²⁰⁵

Als weitere Privatisierungsaufgabe ist die Abführung von Teilen der Veräußerungserlöse an den Erblastentilgungsfonds vorgesehen. Als *Privatisierungserlös* im Sinne des AHG wird dabei der Verkaufspreis je Quadratmeter abzüglich 150 DM Altverbindlichkeiten und abzüglich der im Zusammenhang mit der Privatisierung erforderlichen Sanierungsarbeiten definiert.

Zunächst war eine stark progressive Erlösabfuhrstaffel vorgesehen. Danach mußten die Wohnungsunternehmen bis Ende 1994 lediglich 20 Prozent der Verkaufserlöse an den Erblastentilgungsfonds abführen. Diese Quote erhöhte sich anschließend in mehreren Teilschritten auf 60 Prozent im Jahr 1997 bis schließlich auf 90 Prozent ab dem Januar 2001. Damit sollten die schnellen Privatisierer belohnt werden. Maßgeblicher Termin für die Festsetzung der abzu-

²⁰³ Vgl. *BMBau* (1995b), S. 4 f. und § 2 Absatz 1 AHG.

²⁰⁴ Vgl. §§ 7 u. 8 AHG.

²⁰⁵ Vgl. § 5 Absatz 1 AHG.

führenden Erlöse ist der Zeitpunkt, zu dem der Antrag auf Eigentumsumschreibung beim Grundbuchamt gestellt wird.²⁰⁶

Seitens der Wohnungswirtschaft stieß die im AHG vorgesehene starke Progression bei der Erlösabfuhr auf massive Kritik. Die Kritiker gaben zu bedenken, daß die Progression angesichts der zunächst schwachen Einkommenssituation in den neuen Bundesländern und wegen des für Sanierungen sowie Instandsetzungen erforderlichen Zeitbedarfes kontraproduktiv für den Privatisierungserfolg sei. Dieses gelte insbesondere vor dem Hintergrund eines sich erst langsam entwickelnden Wohnungsmarktes. Aus diesen Gründen forderten die Kritiker eine lineare Erlösabfuhr von maximal 50 Prozent über den gesamten Zehnjahreszeitraum.²⁰⁷

Der Gesetzgeber ist im Herbst 1996 mit Erlaß des Gesetzes zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes²⁰⁸ – also mit einer AHG-Novelle – teilweise auf die Kritikpunkte und die damit verbundenen Änderungsvorschläge eingegangen. Man entschied sich zwar nicht für eine lineare Erlösabfuhr, aber die Progression wurde stark abgeschwächt. Die ursprünglich geplante Anhebung der Abführungsquote auf 60 Prozent im Jahr 1997 wurde auf 45 Prozent abgemildert. Auch in den Folgejahren sind gegenüber der ursprünglichen Fassung moderatere Anhebungen um jeweils 5 Prozent in Zweijahresschritten vorgesehen. So werden statt der anfänglich geplanten 90 Prozent Erlösabfuhr ab dem Jahr 2001 nur noch 55 Prozent erreicht. Die Kritiker begrüßten die Novelle zwar grundsätzlich, sie fordern aber weiterhin eine vollständige Streichung der Progression.²⁰⁹ Der ursprünglich geplante und der im Jahr 1996 novellierte Verlauf der Erlösabfuhr sind in Abbildung 7 einander gegenübergestellt.

Für Wohnungsunternehmen, welche die 15prozentige Privatisierungsaufgabe bis zum Jahresende 2003 nicht erfüllen und die Gründe selbst zu vertreten haben, kann die Teilentlastung wieder rückgängig gemacht werden. Sie müßten dann den gesamten Teilentlastungsbetrag einschließlich Zinsen an den Erblastentilgungsfonds zurückzahlen.²¹⁰ Um solche Probleme von vornherein zu vermeiden, mußten die Wohnungsunternehmen ihren Anträgen zur Prüfung „den letzten Jahresabschluß einschließlich Prüfungsbericht, einen Investitionsplan, eine Finanzvorschau sowie ein Privatisierungs- und Unternehmenskonzept, aus denen die beabsichtigten Privatisierungs-, Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ersichtlich sind,“²¹¹ beifügen. Bei Abweichungen von den

²⁰⁶ Vgl. § 5 Absatz 2 AHG.

²⁰⁷ Vgl. *GdW / vhw* (1994), S. 45.

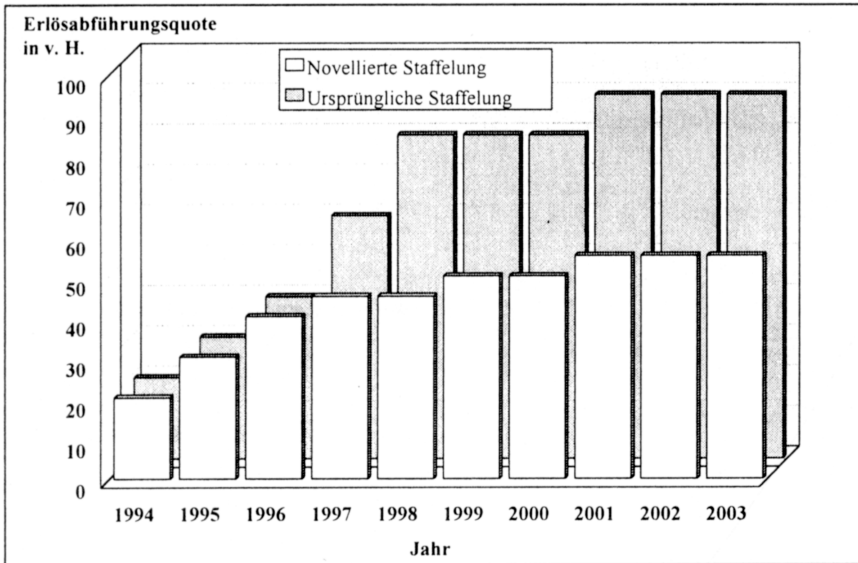
²⁰⁸ Vgl. BGBl. I vom 21.11.1996, S. 1780.

²⁰⁹ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 9 und o. V.: „Wohnungsverkäufe: Druck verringert“, in: *Immobilien Zeitung*, Nr. 21 vom 04.10.1996, S. 1.

²¹⁰ Vgl. § 5 Absatz 3 AHG.

²¹¹ § 4 Absatz 5 AHG.

Planungsunterlagen droht ebenso wie beim Nichterreichen der Privatisierungsquote die rückwirkende Aufhebung der Teilentlastung einschließlich der vollständigen Rückzahlung der erhaltenen Beträge.²¹²



Quelle: AHG (Gegenüberstellung der ursprünglichen Version aus dem Jahr 1993 und der novellierten Fassung aus dem Jahr 1996)

Abbildung 7: Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur Abführung von Privatisierungserlösen im Zeitablauf an den Erblastentilgungsfonds in der ursprünglichen Staffe lung aus dem Jahr 1993 und in der novellierten Version aus dem Jahr 1996

Der Gesetzgeber fügte eine Kann-Bestimmung in das AHG ein, um zu verhindern, daß durch die Verkäufe im Rahmen der Wohnungsprivatisierung der Zugriff auf zu große Teile derjenigen Wohnungen verloren geht, die zur Unterbringung bedürftiger Bevölkerungsschichten dringend benötigt werden. Die Länder werden per AHG ermächtigt, Belegungsbindungen für Wohnungen zu erlassen, für welche die Teilentlastung wirksam wurde. Auf diese Weise können je nach den örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen bis zu 50 Prozent der teilentlasteten Wohnungen, die im Kernbestand der Wohnungsunternehmen verbleiben, bis zum Jahr 2013 mit einem Belegungsrecht versehen werden.²¹³

Das AHG wird allgemein als pragmatische politische Lösung und „notwendiger Interessenausgleich“²¹⁴ angesehen. Die aus verschiedenen Rechtsauffassungen resultierenden Kontroversen hinsichtlich der Frage, ob es sich bei den Alt-

²¹² Vgl. § 4 Absatz 7 AHG.

²¹³ Vgl. § 12 Absatz 2 AHG.

²¹⁴ Berendt (1995), S. 136.

schulden tatsächlich um Verbindlichkeiten nach dem bundesrepublikanischen Rechtsverständnis handelt, wurden mit der obligatorischen Schuldenanerkennung beendet. Für die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen ergibt sich durch die Teilentlastung der Vorteil, daß die verbleibenden Altschulden in Höhe von 150 DM/m² zu einem tragbaren Kapitaldienst von etwa 1 DM/m² im Monat führen. Kam es auch zur Inanspruchnahme der Zinshilfe, so mußten die Unternehmen erst ab Juli 1995 die Bedienung des Kapitaldienstes aufnehmen.²¹⁵ Diese Belastung muß aus den laufenden Mieteinnahmen gedeckt werden, die auch gleichzeitig das Maß mitbestimmen, in dem in diejenigen Wohnungen investiert werden kann, welche langfristig bei den Genossenschaften und den Kommunen bzw. ihren Wohnungsgesellschaften bleiben.²¹⁶

II. Anerkannte Privatisierungsformen nach dem AHG

Das AHG schreibt nicht verbindlich vor, an wen die Wohnungen bei der Privatisierung zu verkaufen sind. Es wird lediglich gefordert, daß „Mieter zur Bildung individuellen Wohneigentums vorrangig zu berücksichtigen“²¹⁷ sind. Um eindeutige Vorgaben für die Praxis zu geben, bedurfte diese Formulierung einer Präzisierung. Ferner zeigten erste Erfahrungen und Ergebnisse des realen Privatisierungsgeschehens, daß der Wohnungsverkauf direkt an Mieter nur schleppe vorankam. Vor diesem Hintergrund stimmte am 11. Mai 1995 die Mehrheit des Deutschen Bundestages für eine EntschlieÙung, wonach in bestimmten Ausnahmefällen auch sogenannte mieternahe Verkäufe, die also nicht unmittelbar an die derzeitigen Mieter als Erwerber gehen, auf die Privatisierungsverpflichtung gemäß AHG anzurechnen sind. Die Umsetzung der EntschlieÙung folgte am 18. Mai 1995 durch die Übermittlung einer verwaltungsinternen Weisung des Bundesbauministeriums an die *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*.²¹⁸ Welche Privatisierungsformen nach diesen Vorgaben zulässig sind, wird in den folgenden Teilabschnitten erläutert.

1. Berücksichtigung des Mietervorrangs

Mit der Anweisung des Bundesbauministeriums vom 18. Mai 1995 wurde der praktische Rahmen für die zugelassenen Privatisierungsformen nach dem AHG abgesteckt. Danach wird der Mietervorrang in der Praxis berücksichtigt,

²¹⁵ Vgl. Berendt (1995), S. 134 ff.; GdW / vhw (1994), S. 42 und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 25.

²¹⁶ Vgl. GdW / vhw (1994), S. 42.

²¹⁷ § 5 Absatz 1 AHG.

²¹⁸ Vgl. BMBau (1995a), S. 1 ff. und BMBau (1995b), S. 10.

indem grundsätzlich nur Verkäufe an Mieter als Privatisierung im Sinne des AHG einzustufen sind. Sollte es sich aber erweisen, daß trotz intensiver Bemühungen allein über Mieterprivatisierungen die 15-Prozent-Quote nach dem AHG nicht zu erreichen ist, so können nach den Vorstellungen des Bundesbauministeriums auch andere ‚mieternahe‘ Privatisierungsformen anerkannt werden.²¹⁹

Die geforderte Berücksichtigung des Mietervorrangs gilt nach der Verwaltungsanweisung dann als gegeben, wenn die Wohnungsunternehmen erfolglos intensive und zugleich geeignete Bemühungen unternommen haben, Wohnungen an Mieter zur Selbstnutzung zu verkaufen. Von dieser Voraussetzung ist auszugehen, wenn nachweislich geeignete Wohnungsbestände zur Individualprivatisierung ausgewählt und zu ‚mieterfreundlichen‘ Preisen angeboten wurden.

Ferner fordert das Bundesbauministerium eine umfassende Beratung der Mieter einschließlich der Einräumung angemessener Überlegungsfristen.

Haben die beschriebenen Bemühungen des Wohnungsunternehmens stattgefunden, so daß der Mietervorrang als berücksichtigt angesehen werden kann, muß eine weitere Bedingung erfüllt sein, damit die mieternahen Privatisierungsformen durchgeführt werden dürfen. Diese Voraussetzung besteht in der Auflage, daß objektbezogen – d. h. im Normalfall bezogen auf eine Hausgemeinschaft (die aber auch mehrere Gebäude umfassen kann) – nachweislich weniger als ein Drittel der Mieterhaushalte an einem Kauf interessiert war.

Kommt es nach erfolgloser Berücksichtigung des Mietervorrangs zu einem Verkauf an Dritte, dürfen in diesem Fall die Wohnungen nicht zu niedrigeren Preisen veräußert werden, als zu den Angebotspreisen, die bereits zuvor den Mietern unterbreitet wurden. Dies ist zumindest dann eine Bedingung, wenn die entsprechenden Verkäufe im Rahmen der mieternahen Privatisierung auf die Privatisierungsquote nach dem AHG angerechnet werden sollen.²²⁰

Sollten die beschriebenen Anforderungen erfüllt sein, so sind als erlaubte mieternahe Privatisierungsformen im wesentlichen drei Modelle vorgesehen, die im folgenden vorgestellt werden.²²¹

²¹⁹ Vgl. dazu und im folgenden *BMBau* (1995a), S. 1 f.

²²⁰ Die beschriebenen Anforderungen an mieternahe Privatisierungsformen sind definiert in einem gemeinsamen Merkblatt der Kreditanstalt für Wiederaufbau und des Bundesbauministeriums. Dieses Merkblatt ergänzt die Anweisung des Bundesbauministeriums vom 18. Mai 1995 und erklärt bzw. interpretiert einzelne Formulierungen der Anweisung (Vgl. *KfW / BMBau* (1995), S. 2 ff.).

²²¹ Es ist nicht auszuschließen, daß über die drei im folgenden dargestellten Modelle hinaus weitere Verkaufsvarianten entwickelt werden und von der KfW (auch im Ausnahmefall) als mieternahe Veräußerungsform im Sinne des AHG anerkannt werden.

2. Zwischenerwerbermodell

Die erste und am häufigsten diskutierte Variante mieternaher Verkaufsmodelle ist das *Zwischenerwerbermodell*.²²² Dabei können Wohnungen an einen Investor (Zwischenerwerber) verkauft werden, der sich verpflichten muß, anschließend mit diesem Wohnungsbestand die Bildung von individuellem Wohneigentum durch weitere Verkäufe an Mieter voranzutreiben, nachdem er zügig Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten durchgeführt hat. Die Sanierungsmaßnahmen können bis Ende 1998 als Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz geltend gemacht werden. Danach kann als Folgeregelung nur noch die bereits beschriebene Investitionszulage in Anspruch genommen werden.²²³ Spätestens ein Jahr nach Abschluß der qualitativen Aufwertung muß der Zwischenerwerber den Mietern ein konkretes Kaufangebot machen. Sofern Mieter nicht kaufen wollen, ist den Erfordernissen des Mieterschutzes Rechnung zu tragen. Sobald mindestens 10 Prozent der Mieter in einem Gebäude Kaufbereitschaft signalisieren, hat eine Umwandlung in Wohneigentum zu erfolgen.

Insgesamt muß sich der Investor verpflichten, daß letztendlich mindestens ein Drittel des von ihm übernommenen Wohnungsbestandes an Mieter veräußert wird. Sollte aber nach intensiver Mieterinformation und -beratung anhand konkreter Verkaufsangebote absehbar sein, daß die Anzahl der Kaufinteressenten deutlich hinter einem Drittel der entsprechenden Wohnungen zurückbleibt, so kann der Zwischenerwerber die Veräußerungsverpflichtung auf lediglich 40 Prozent des von ihm übernommenen Wohnungsbestands beschränken. Als Konsequenz muß dann nur noch ein Drittel dieses 40-Prozent-Segmentes verkauft werden. In diesem Fall reduziert sich die Privatisierungsverpflichtung des Zwischenerwerbers letztendlich auf eine Mindestquote von nur noch 13,3 Prozent des ursprünglich von ihm erworbenen Bestandes. Über die von der Veräußerungspflicht befreiten 60 Prozent kann der Zwischenerwerber sofort frei verfügen, d. h. dieser Teil des Bestandes unterliegt keiner weiteren Verkaufspflicht. Gleiches gilt langfristig auch für den nicht verkauften Rest des 40-Prozent-Segmentes, sobald hier die Privatisierungsquote erreicht wird.

In der Praxis kann sich also die Situation ergeben, daß ein Zwischenerwerber langfristig bis zu 86,7 Prozent der von ihm übernommenen Wohnungen behält oder anderweitig verwertet und trotzdem die Auflagen des AHG erfüllt. Sollte ein Zwischenerwerber die beschriebenen Anforderungen bis zum Jahresende 2003 nicht erfüllen, so kann die Teilentlastung gemäß AHG von der KfW

²²² Vgl. dazu und im folgenden *BM Bau* (1995a), S. 3 f. und *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 172 ff.

²²³ Vgl. zu den Sonderabschreibungen und zur Investitionszulage Abschnitt C. IV. 2. dieser Arbeit.

widerrufen werden. Aus diesem Grund sind die veräußerungspflichtigen Wohnungsunternehmen auch gehalten, sich bei Vertragsabschluß umfassende Kontroll- und Informationsrechte vom Zwischenerwerber einräumen zu lassen. Eine dauerhafte Kapitalbeteiligung des veräußernden Wohnungsunternehmens an der Zwischenerwerbergesellschaft ist nicht zulässig. Erlaubt sind lediglich begrenzte Minderheitsbeteiligungen bis zum Jahr 2003.²²⁴

Um das Zwischenerwerbermodell umsetzen zu können, muß ein Investor gefunden werden, der bereit ist, das wirtschaftliche Risiko zu tragen, welches mit dem Kauf, der Sanierung und der anschließenden Weiterveräußerung an Selbstnutzer verbunden ist. Um seine Aufgabe zu lösen, ist der Zwischenerwerber neben der grundsätzlichen Auswahl geeigneter, attraktiver (d. h. privatisierungsträchtiger) Objekte auf moderate Einkaufspreise sowie eine effiziente Bewirtschaftung und Sanierung des erworbenen Bestandes angewiesen.

Ferner sind vor allem steuerliche Regelungen für die Wirtschaftlichkeit der Zwischenerwerberprivatisierung bedeutsam. So ist inzwischen vom Bundesfinanzministerium festgelegt worden, daß der Zwischenerwerber bis zum Jahresende 1998 die Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen für den gesamten übernommenen Wohnungsbestand als Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz in Anspruch nehmen kann.²²⁵ Wie bereits beschrieben wurde der zulässige Abschreibungssatz mit der Wirkung zum 1. Januar 1997 von 50 auf 40 Prozent der Investitionskosten reduziert. Ab Januar 1999 wird diese Abschreibungsmöglichkeit nach den Regelungen des Investitionszulagengesetzes durch eine 15-prozentige steuerunabhängige Investitionszulage ersetzt. Die Anreize für steuersparwillige Investoren, sich über das Zwischenerwerbermodell an Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung zu beteiligen, sind demzufolge im Zeitablauf erheblich vermindert worden.²²⁶

Der Zwischenerwerber kann den Anspruch auf die Sonderabschreibungen (bis Ende 1998) bzw. auf die Investitionszulage (ab 1999) beim Nachweis entsprechender Investitionen faktisch solange geltend machen, bis ein notarieller

²²⁴ Vgl. *BMBau* (1995a), S. 4; *KfW / BMBau* (1995), S. 4 - 7 und *Janicki* (1995), S. 7.

²²⁵ Vgl. o. V.: „Ein Steuergeschenk für die Privatisierung – Der Fiskus gewährt Sonderabschreibung auf den Zwischenerwerb / Neue Wege für Kreditinstitute“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 220 vom 20.09.1996, S. 47 und o. V.: „Ein Leben nach der Sonder-AfA“, in: *Immobilien Zeitung*, Nr. 26 vom 12.12.1996, S. 1 f. – Ursprünglich war geplant, die Sonderabschreibungen nur für den Teil der übernommenen Wohnungen zu gewähren, der dem Anlagevermögen zuzurechnen ist. Ab Sommer 1996 wurden die Abschreibungsmöglichkeiten aber auf den gesamten übernommenen Wohnungsbestand der Zwischenerwerber ausgedehnt, also auch auf das Umlaufvermögen (Vgl. auch *Janicki* (1995), S. 6. und *KfW / BMBau* (1995), S. 6 f.).

²²⁶ Vgl. *Wahlen* (1998), S. 20 f.; *Gippert* (1998), S. B 10 und *Unterreiner* (1998), S. V 1.

Kaufvertrag mit einem kaufwilligen Mieter vorliegt. Bis zu diesem Datum, an dem der Weiterverkauf einer Wohnung auch terminlich festgelegt wird, kann die Wohnung steuerlich als Bestandteil des Anlagevermögens behandelt werden. Dies gilt selbst dann, wenn von vornherein eine feste Verkaufsabsicht des Investors bezüglich der Wohnung bestand, und sie demnach eigentlich dem Umlaufvermögen hätte zugeordnet werden müssen. Diese günstige steuerliche Behandlung ist gerade bis zum Jahresende 1998 von elementarer Bedeutung für die Renditeerwartungen der Zwischenerwerber und bietet offensichtlich den wichtigsten Investitionsanreiz.²²⁷

Über die tatsächlichen Gewinnaussichten oder die mittel- bis langfristige Rentabilität des Zwischenerwerbermodells aus Sicht des Investors läßt sich zum aktuellen Zeitpunkt noch kein abschließendes Urteil bilden. Auf die Gestaltung des Einkaufspreises für die anschließend zu sanierenden und weiterzuveräußernden Wohnungen hat der Investor aber nur einen geringen Einfluß, denn das Wohnungsunternehmen darf sie ihm nach Auffassung des Bundesbauministeriums nur zu einem Preis überlassen, der nicht unter dem Angebotspreis liegt, der zuvor den Mietern unterbreitet wurde.²²⁸

Die Weiterveräußerung der Wohnungen vom Zwischenerwerber auf die Mieter bis zum Jahr 2003 unterliegt hinsichtlich der Preisgestaltung ebenfalls gewissen Einschränkungen. Zunächst einmal besitzen die Mieter de facto ein Vorkaufsrecht, denn der Zwischenerwerber mußte sich verpflichten, ihnen spätestens ein Jahr nach Abschluß der Sanierungsarbeiten ein Verkaufsangebot zu unterbreiten. Für den Fall, daß dieser Verkauf an Mieter tatsächlich zustande kommt, sind die Zwischenerwerber vom Bundesbauministerium verbindlich aufgefordert worden, Verkaufsmodalitäten „auf der Grundlage einer transparenten Kalkulation sowie von Preisforderungen, die dem Mietervorrang zur Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung Rechnung tragen“²²⁹ zu realisieren. Diese Formulierung läßt sich nach den Vorstellungen des Bundesbauministeriums und der KfW so interpretieren, daß der Zwischenerwerber sich bereits beim Vertragsabschluß mit dem Wohnungsunternehmen verpflichten soll, bei seinen Preisforderungen an die Mieter deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mitzubetrachten. Diese Forderung wird mit der Argumentation begründet, daß der Verkehrswert einer Immobilie letztendlich auch von der Kaufkraft der ortsansässigen Bevölkerung mitbestimmt wird. In diesem Sinne ist den kaufinteressierten Mietern ein Angebot mit aufgeschlüsselten Angaben zu Grundstücks-

²²⁷ Vgl. *Hohlfeld* (1996), S. 47; *Janicki* (1995), S. 6 und o. V.: „Ein Steuergeschenk für die Privatisierung – Der Fiskus gewährt Sonderabschreibung auf den Zwischenerwerb / Neue Wege für Kreditinstitute“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 220 vom 20.09.1996, S. 47.

²²⁸ Vgl. *BMBau* (1995a), S. 1.

²²⁹ *BMBau* (1995a), S. 3 f.

und Gebäudepreisen sowie zu den entstandenen Sanierungskosten zu unterbreiten.²³⁰

Bei einer strikten Auslegung dieser Auflagen verbleiben dem Zwischenerwerber nur geringe Spielräume bei der Verkaufspreisgestaltung an Mieter. Somit müssen die Renditeerwartungen des Investors im wesentlichen auf den bis Ende 1998 erzielbaren Steuervorteilen, der ab 1999 geltenden Investitionszulage und darüber hinaus auf einer möglichst effizienten Sanierung oder einer ertragreichen laufenden Bewirtschaftung des Bestandes basieren. An dieser Stelle muß man sich zusätzlich ins Gedächtnis rufen, daß sich bei entsprechend geringer Mieternachfrage die Veräußerungspflicht des Zwischenerwerbers direkt an Mieter von einem Drittel seines Gesamtbestandes auf die bereits beschriebenen 40 Prozent der Wohnungen beschränken läßt. Demzufolge wäre von den eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Investors im Extremfall nur ein Anteil von 13,3 Prozent des erworbenen Bestandes betroffen. Dieser Zusammenhang nimmt in der Praxis offensichtlich ebenfalls Einfluß auf die Gewinnerwartungen der Investoren.

Die Betrachtung von Zwischenerwerbermodellen in der Praxis erweckt häufig den Eindruck, daß die Aufspaltung des erworbenen Bestandes in einen sofort frei verfügbaren Anteil von 60 Prozent und einem 40-prozentigen Segment mit anteiliger Veräußerungspflicht bewußt in Kauf genommen wird. Also wird also in vielen Fällen von einem sehr geringen Kaufinteresse bei den Mietern ausgegangen. Deshalb werden von vornherein Investoren als potentielle Käufer in Betracht gezogen. Der von der Veräußerungspflicht sofort befreite Anteil von 60 Prozent muß nicht zwingend vom Zwischenerwerber saniert werden. Die mit der Sanierung verbundenen Steuervorteile können vielmehr über einen Verkauf auf andere Investoren übertragen werden. In den Verkaufsangeboten von Zwischenerwerbern an Kapitalanleger werden häufig die steuerlichen Vorzüge, das geringe Mietausfallrisiko, hohe Wertsteigerungspotentiale sowie andere renditemäßige Vorteile hervorgehoben.²³¹ Insofern kann es durchaus im Renditekalcul einer Zwischenerwerbergesellschaft liegen, einen möglichst großen Anteil

²³⁰ Vgl. *KfW / BMBau* (1995), S. 5.

²³¹ Hier kann exemplarisch das *Zwischenerwerbermodell der Terra-Fonds GmbH* (Berlin) erwähnt werden, welches in Zusammenarbeit mit der KfW, dem sächsischen Innenministerium und der *Wohnungsgesellschaft Pirna GmbH* entwickelt wurde. Danach ist die Aufteilung des erworbenen Bestandes auf die erläuterten 40- und 60-Prozent-Segmente ein grundsätzlicher Kernpunkt des Modells und keinesfalls eine unerwünschte Ausnahmeregel, wie man gemäß den Formulierungen in *KfW / BMBau* (1995), S. 5 hätte annehmen können (Vgl. *Terra-Fonds* (1997a), Gliederungspunkt 1.). Detaillierte Erklärungen zum Verkaufsangebot der *Terra-Fonds* gibt das Verkaufsexposé, welches vornehmlich Investoren und nicht Mieter anspricht (*Terra-Fonds* (1997b), S. 2.). Die *Terra-Fonds GmbH* kauft nach eigener Auskunft die unsanierten Wohnungen zu Preisen zwischen 400 und 600 DM/m² von kommunalen Gesellschaften und verkauft sie saniert zu durchschnittlich 1.750 DM/m² an Mieter oder zu 2.100 DM/m² an Investoren.

an Investoren und nicht an Mieter zu verkaufen, zumal von Kapitalanlegern auch höhere (nicht mieterfreundliche) Preise gefordert werden dürfen.

3. Genossenschaftsmodell

Das zweite mögliche Modell mieternaher Privatisierungsformen besteht in der Anerkennung von neugegründeten, unabhängigen sowie eigentumsfördernden Wohnungsgenossenschaften. Dabei erwirbt die neue Wohnungsgenossenschaft Bestände des veräußerungspflichtigen Wohnungsunternehmens („Altunternehmen“). Die ausgegründete Genossenschaft muß unabhängig vom Altunternehmen (der privatisierungspflichtigen Wohnungsgesellschaft) sein. Damit eine Genossenschaft als eigentumsfördernd gelten kann, muß den Genossenschaftsmitgliedern per Satzung die unwiderrufliche Option eingeräumt werden, auf der Grundlage von Mehrheitsbeschlüssen die Umwandlung von Wohnungen in Wohneigentum mit anschließendem Verkauf an die Bewohner durchzuführen. Mit einem Beschluß auf der Grundlage einer Dreiviertelmehrheit kann die Liquidation der Genossenschaft beschlossen werden, wobei die Auszahlung des Liquidationserlöses vornehmlich durch die Übertragung von Wohneigentum an die Genossenschaftsmitglieder vorzusehen ist.²³²

Die neugegründeten Genossenschaften müssen nach den Vorstellungen des Bundesbauministeriums auf eine ausreichende Ausstattung mit Eigenkapital achten. Dieses ist in einem Sanierungs- und Finanzierungskonzept im Rahmen des Anerkennungsverfahrens der Eigentumsübertragung auf die Privatisierungsquote nach dem AHG bei der KfW nachzuweisen.²³³

Es müssen im Hinblick auf die bei Wohnungsnachfragern absetzbaren Geschäftsanteile geeignete Wohnungsbestände ausgewählt werden. Die Genossenschaftsausgründungen kommen demzufolge besonders für Wohnungsbestände mit geringerem und überschaubarem Sanierungsbedarf in Frage. Im Fall eines überdurchschnittlich hohen Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwands ist ein erhebliches Eigenkapital der Genossenschaft erforderlich, welches seinerseits die Preise für Genossenschaftsanteile zwangsläufig auf ein Niveau treibt, das für viele potentielle Nachfrager nicht mehr akzeptabel ist.²³⁴

Genau wie beim Verkauf durch die veräußerungspflichtige Wohnungsgesellschaft direkt an Mieter fordern das Bundesbauministerium und die KfW auch

²³² Vgl. § 17 EigZulG; *BMBau* (1995a), S. 2 f. und *KfW / BMBau* (1996), S. 4 ff.

²³³ *BMBau* (1996b), S. 11.

²³⁴ Vgl. *Leonhardt* (1996), S. 267 und *Janicki* (1995), S. 5. – Demgegenüber eignet sich das Zwischenerwerbermodell eher für Privatisierungen im Zusammenhang mit aufwendigen Sanierungen, da dort die Berücksichtigung der entsprechenden Investitionen bis Ende 1998 als Sonderabschreibungen eine besondere Rolle spielt.

bei der Gründung einer neuen Wohnungsgenossenschaft, daß das Wohnungsunternehmen die Wohnungen zu günstigen Konditionen auf die Genossenschaft überträgt. Nur wenn die Genossenschaften auf diesem Weg Wohnungen zu niedrigen Preisen vom Altunternehmen erwerben können, sind sie später in der Lage, selbst mit mieterfreundlichen Preisen zur Eigentumsbildung bei ihren Mitgliedern beizutragen.²³⁵

Erste Erfahrungen aus der Praxis sprechen dafür, daß die grundsätzliche Bereitschaft bei Mietern, sich an einer Wohnungsgenossenschaft zu beteiligen, häufig höher ist als eine Wohnung zu kaufen.²³⁶ Diese Bereitschaft dürfte durch die seit Anfang 1996 gültige neue Eigenheimförderung weiter stimuliert worden sein, da nun auch erstmals der Erwerb von Anteilen an eigentumsfördernden Wohnungsgenossenschaften honoriert wird, sofern der Geschäftsanteil mindestens 10.000 DM beträgt.²³⁷

Es liegen zur Zeit noch keine aussagekräftigen Erfahrungen darüber vor, inwieweit das Genossenschaftsmodell langfristig tatsächlich zur individuellen Wohneigentumsbildung bei den Mitgliedern beiträgt. Der Erfolg des Modells ist davon abhängig, ob die Mitglieder ihre Option zum Wohnungskauf tatsächlich ausüben; ansonsten werden durch diese Privatisierungsform lediglich aus Teilbeständen alter Wohnungsgenossenschaften und kommunaler Unternehmen neue, allerdings potentiell kleinere Wohnungsgenossenschaften entstehen. Der Fall, daß eine solche neue Genossenschaft, die eigentlich als zeitlich begrenzter Zwischenschritt auf dem Weg zur individuellen Wohneigentumsbildung ins Leben gerufen wurde, langfristig Bestand hat, ist also weder auszuschließen, noch sind Sanktionen gegenüber dieser Möglichkeit – etwa in Form einer Aufhebung der Teilentlastung – vorgesehen.²³⁸

²³⁵ Vgl. *KfW / BMBau* (1996), S. 4 f.

²³⁶ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 25 und *Eichener / Berendt* (1994), S. 76.

²³⁷ Vgl. §17 *EigZulG* und *BMBau* (1996b), S. 39. – Die Förderung beträgt drei Prozent der Einlage (höchstens aber 2.400 DM jährlich) auf acht Jahre. Zusätzlich wurde eine Kinderzulage von 500 DM je Kind eingeführt. Seit Februar 1998 wird von Genossenschaftsmitgliedern, die sich ihre Mitgliedschaft mit der Eigenheimzulage fördern lassen, von den Finanzministerien auf Bundes- und Länderebene der Nachweis verlangt, daß vor Ablauf der achtjährigen Förderungsdauer tatsächlich eine Genossenschaftswohnung bezogen wird. Ist dies nicht der Fall, erlischt für die Mitglieder der Anspruch auf die Eigenheimzulage, auch wenn sie sich an einer eigentumsfördernden Genossenschaft beteiligt haben. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß Genossenschaftsmitglieder ihre Beteiligung mißbräuchlich nutzen, um in den Genuß der Investitionszulage zu kommen, ohne einen Einzug in die entsprechenden Wohnungen überhaupt in Betracht zu ziehen (Vgl. dazu o. V.: „Eigenheimzulage setzt Selbstnutzung voraus – Neuregelung für Genossenschaften soll Mißbrauch beseitigen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 33 vom 9.2.1998, S. 15.).

²³⁸ Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 185.

4. Mietergemeinschaftsmodell

Als dritte mieternahe Privatisierungsvariante sehen Bundesbauministerium und KfW die Anerkennung von sogenannten Mietergemeinschaftsmodellen vor. Bei diesem Privatisierungstyp kann ein Wohngebäude oder ein einzelner Wohnungsaufgang an eine Gemeinschaft von Mietern veräußert werden. Die Durchführung dieses Modells einschließlich der Anerkennung auf die 15-Prozent-Quote kann stattfinden, sobald mehr als die Hälfte der Mieter in den betroffenen Wohnungen der Gemeinschaft angehören und mindestens die Hälfte der übrigen Mieter dem Verkauf zustimmt.²³⁹

Die oben beschriebene Einbeziehung von Investoren (Zwischenerwerber) und Wohnungsgenossenschaften als Wohnungseigentümer paßt in das traditionelle Bild der Wohnungswirtschaft in der Bundesrepublik, da solche Marktteilnehmer unabhängig von den Privatisierungsbemühungen in den neuen Bundesländern bereits seit Jahrzehnten als Akteure am Wohnungsmarkt in Erscheinung treten. Mit dem Mietergemeinschaftsmodell als dritter mieternaher Privatisierungsvariante handelt es sich insofern um die Innovation einer Wohneigentumsform, als ein solcher organisierter Zusammenschluß von Wohnungsselbstnutzern außerhalb der Rechtskonstruktion einer Genossenschaft zumindest als unkonventionell angesehen werden muß. Eine direkt vergleichbare Wohneigentumsform hat bisher in der Bundesrepublik nicht existiert. Inwieweit diese neue Form der Bildung einer Erwerbergemeinschaft geeignet ist, die Privatisierung voranzutreiben, muß die Praxis noch zeigen.

Eine mögliche Umsetzung des Mietergemeinschaftsmodells in die Realität kann in der Gründung einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts bestehen. Eine solche Konstruktion erlaubt es, die spezifischen Risiken des Erwerbs von Wohneigentum – auch im Hinblick auf Fragen der Haftung – bei der Formulierung des Gesellschaftsvertrages zu berücksichtigen und flexibel zu gestalten. In ähnlichem Umfang wie beim direkten Verkauf einer Wohnung an einen Mieter zur Selbstnutzung, erfordert die Veräußerung von Wohnungen an eine Mietergemeinschaft eine ausführliche Information der Erwerber über mögliche Kaufrisiken oder sonstige Rechtsfolgen des Wohnungserwerbs.²⁴⁰ Genau wie bei der Individualprivatisierung wird eine Mietergemeinschaft nur in Ausnahmefällen über die Kenntnisse und Erfahrungen eines professionellen Wohnungsmarktteilnehmers verfügen. Deshalb ist in der Regel von einem Informationsvorsprung der Angebotsseite auszugehen. Allerdings wird eine Mietergemeinschaft eher als ein einzelner privater Haushalt finanziell dazu in der Lage sein, profes-

²³⁹ Vgl. *BMBau* (1995a), S. 4.

²⁴⁰ Vgl. *BMBau* (1996b), S. 11; *BMBau* (1995a), S. 4; *BMBau* (1995b), S. 11 f. und *Janicki* (1995), S. 5.

sionelle Hilfe – etwa von Gutachtern oder Rechtsanwälten – in größerem Umfang hinzuzuziehen, um den Informationsnachteil auszugleichen.

5. Zulässige Ausnahmefälle: Verkauf an Dritte

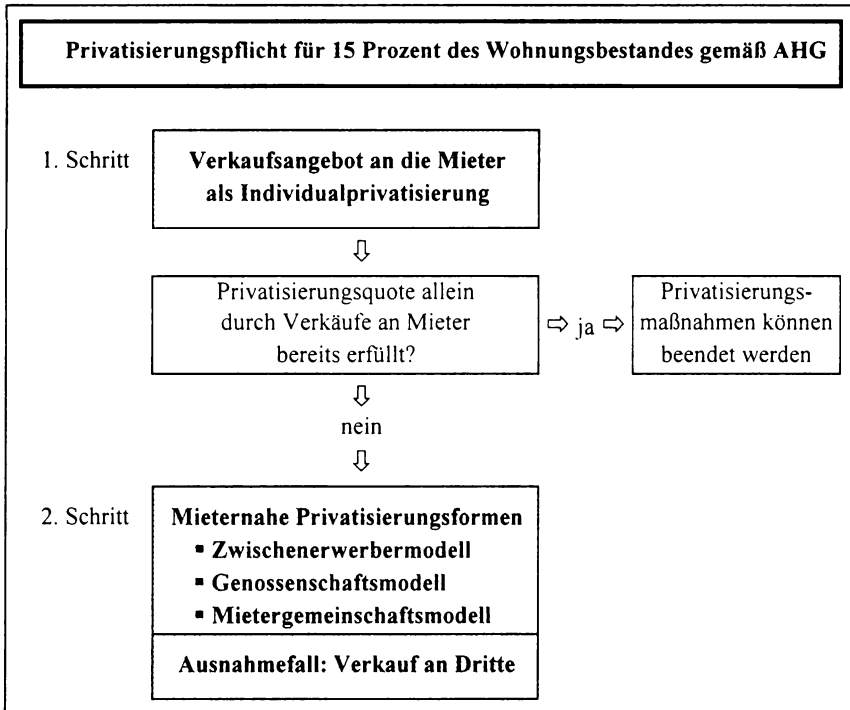


Abbildung 8: Ablaufschema von Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG

Neben den drei aufgeführten mieternahen Privatisierungsmodellen gibt es für die Wohnungsunternehmen im definierten Ausnahmefall noch die Möglichkeit, Wohnungen an Dritte unter Anrechnung auf die 15-Prozent-Quote nach dem AHG zu veräußern. Diese Ausnahme ist an die Voraussetzung gebunden, daß mindestens die Hälfte der Wohnungen im jeweiligen Gebäude bereits an Mieter verkauft wurde und daß die mangelnde Kaufbereitschaft der restlichen Mieter nachweisbar ist.²⁴¹

Darüber hinaus existiert noch eine weitere Ausnahmeregel. Sofern ein Mieter aus nachvollziehbaren Gründen wirtschaftlich nicht dazu in der Lage ist, seine Wohnung zu erwerben, kann ein Verkauf der Wohnung an einen Verwandten

²⁴¹ Vgl. *BMBau* (1996b), S. 12.

dieses Mieters als Mieterprivatisierung gemäß AHG anerkannt werden. Ebenso ist bei Gebäuden mit maximal sechs Wohneinheiten der Verkauf des gesamten Objekts an nur einen Mieter zulässig, sofern die Mehrheit der anderen Mieter das ihnen unterbreitete Kaufangebot abgelehnt hat und gleichzeitig dem Verkauf an den einzelnen Mieter zustimmt.²⁴²

Für die Wohnungsgesellschaften, die der Privatisierungspflicht gemäß AHG unterliegen, ergibt sich vor diesem Hintergrund das in Abbildung 8 dargestellte zweistufige Ablaufschema. In einem ersten Schritt muß versucht werden, die Privatisierungsquote mit Verkäufen unmittelbar an die Mieter zur individuellen Wohneigentumsbildung zu erreichen. Sind die AHG-Auflagen allein auf diesem Weg nicht zu erreichen, so können in einem zweiten Schritt die mieternahen Privatisierungsformen bzw. die beschriebenen zulässigen Verkäufe an Dritte gewählt werden.

²⁴² Vgl. *KfW / BMBau* (1995), S. 8.

E. Aspekte der Vorbereitung und der praktischen Durchführung von Wohnungsverkäufen direkt an die Mieter

I. Erforderliche Vorbereitungen vor Abwicklung des Verkaufs

Bei der praktischen Durchführung von Wohnungsprivatisierungen geht die Initiative zwangsläufig von den privatisierungspflichtigen Gesellschaften aus, welche den potentiellen Erwerbern ein Angebot unterbreiten müssen. Bevor jedoch an einen Verkauf überhaupt zu denken ist, muß das Wohnungsunternehmen wichtige Vorbereitungen treffen, die hier kurz vorgestellt werden.²⁴³ Dabei erfolgt eine grobe Einteilung in zwei Vorbereitungsphasen: die Objektauswahl und -vorprüfung sowie die unmittelbare Vorbereitung der Verkaufsmaßnahmen.

1. Objektauswahl und -vorprüfung

In einem ersten Schritt müssen aus dem Bestand Objekte ausgewählt werden, die grundsätzlich für eine Privatisierung geeignet erscheinen. Im Rahmen dieser ersten Phase ist zunächst eine grundstücksrechtliche Prüfung erforderlich, in der unter anderem geklärt werden muß, ob die betreffenden Grundstücke mit Restitutionsansprüchen behaftet sind. Ferner muß ausgeschlossen werden, daß Belastungen im Grundbuch existieren, die einen Verkauf be- oder verhindern können. Darüber hinaus ist auch eine baurechtliche Prüfung erforderlich, welche beispielsweise Hinweise über die Abgeschlossenheit der einzelnen Wohnungen gibt. In diesem Zusammenhang ist zusätzlich eine bautechnische Überprüfung notwendig, die eine Bestandsaufnahme zum Bauzustand der Wohnungen und Gebäude liefert und gleichzeitig erste Hinweise zu den erforderlichen Sanierungsmaßnahmen ermöglicht.²⁴⁴

Diese Vorgehensweise ist einzuhalten, da schon bei der Objektauswahl- und -vorprüfung berücksichtigt werden muß, daß ein Güterverkauf im Rahmen der

²⁴³ Es wird gleichzeitig auf die sehr detaillierte und etwa 400 Seiten umfassende Aufstellung aller notwendigen Maßnahmen und für die Wohnungsunternehmen erforderlichen Unterlagen sowie Verträge im Zusammenhang mit der Durchführung von Privatisierungsmaßnahmen bei *GdW / vhw* (1994), S. 59 ff. verwiesen. An dieser Stelle kann nur ein vergleichsweise knapper Überblick gegeben werden.

²⁴⁴ Vgl. *Seuß* (1994), S. 34 f. und *GdW / vhw* (1994), S. 62 ff.

Privatisierung grundsätzlich nur dann stattfinden kann, wenn auf der Angebotsseite teilbare Güter und Leistungen im Sinne von handelbaren sowie verkehrsfähigen Privatisierungsobjekten existieren.²⁴⁵ Da sich aber in der Realität nicht jedes Mietshaus für eine Aufteilung in privatisierungsfähige Eigentumswohnungen eignet, erscheint eine systematische Auswahl innerhalb des kommunalen und genossenschaftlichen Bestandes notwendig.

Bei Wohnungen handelt es sich um langlebige Güter, deren Erwerb durch private Haushalte im Normalfall langfristig finanziert wird. Auch nach dem Kauf ist die Selbstnutzung der Wohnung für die Bewohner mit gewissen Risiken und einem erheblichen Engagement verbunden, was etwa aus erforderlichen Folgeinvestitionen zur Instandhaltung und Modernisierung resultieren kann. Zum Zeitpunkt des Eigentumserwerbs stellt die aktuelle qualitative Beschaffenheit der Wohnung und des Wohngebäudes insgesamt für den Käufer den wichtigsten und überschaubarsten Anhaltspunkt zur Abschätzung des in den folgenden Jahren erforderlichen Engagements für die Immobilie dar. Eine Wohnung kann deshalb nur dann als privatisierungsg geeignet gelten, wenn sie mit ihren aktuellen Ausstattungsmerkmalen privaten Nachfragern attraktiv genug erscheint, um sie zu einem bestimmten Preis zu erwerben bzw. wenn der Kauf mit überschaubaren Risiken verbunden ist. Dies schließt auch die Frage nach der zu erwartenden Restnutzungsdauer der Wohnungen mit ein, die für einzelne Wohnungs- und Gebäudetypen prinzipiell sehr unterschiedlich zu beurteilen ist. Demzufolge wird in vielen Fällen vor einem Verkauf an Selbstnutzer eine qualitative Aufwertung der Wohnungen und der Wohngebäude durch Instandsetzung oder Modernisierung erforderlich sein,²⁴⁶ während in anderen Fällen eine Privatisierung von vornherein auszuschließen ist.

Sind zum Verkauf geeignete Wohnungen ausgewählt, so ist bereits zu diesem Zeitpunkt eine erste wirtschaftliche Einschätzung der voraussichtlich zu erzielenden Verkaufserlöse und der erforderlichen Sanierungsinvestitionen einschließlich deren Finanzierung in Betracht zu ziehen. An dieser Stelle kann auch schon eine erste Analyse der Belegungsstruktur in den einzelnen Objekten erfolgen. Auf diese Weise kann man Hinweise darauf gewinnen, ob die Bewohner von ihrer sozialen Struktur her überhaupt als kaufkräftige Nachfrager in Frage kommen. Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosen- oder Rentneranteile in einem Quartier sind beispielhafte Indikatoren, die frühzeitig wirtschaftliche Privatisierungshemmnisse auf der Nachfrageseite signalisieren. Über diese Überlegungen hinaus ist ein Konzept vorzubereiten, das festlegt, in welcher Form der bei der Gesellschaft verbleibende Kernbestand, d. h. die nicht zu privatisierenden Wohnungen, bewirtschaftet und saniert werden sollen. Schließlich muß eine Kommunikationsstrategie für den Dialog mit den Mietern und anderen poten-

²⁴⁵ Vgl. *Baum* (1980), S. 27.

²⁴⁶ Vgl. *Behrendt* (1992), S. 127 u. S. 131 f. und *Köhli* (1991), S. 644.

tiellen Erwerbern im Zusammenhang mit den einzelnen Objekten vorbereitet werden. Hierfür bieten sich etwa Rundschreiben und Mieterversammlungen an.²⁴⁷

Sind alle diese Punkte geklärt, kann die endgültige Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme getroffen werden. Sollte sich die Wohnungsgesellschaft bereits an dieser Stelle endgültig gegen eine Privatisierung bestimmter Bestandssegmente entscheiden, so ist damit ihre Rolle als vermietende Wohnungseigentümerin langfristig festgelegt.

2. Unmittelbare Vorbereitung der Verkaufsmaßnahmen

Die weiteren Vorbereitungen für den zu privatisierenden Bestand, mit denen die zweite Phase beginnt, haben bereits einen stark durchführungsorientierten Charakter, da sie sich mit der direkten Vorbereitung der Verkaufsaktivitäten beschäftigen. In dieser Phase muß zunächst einmal entschieden werden, ob die Privatisierung vollständig von der Wohnungsgesellschaft selbst abgewickelt wird oder ob ein externer Privatisierungsträger eingeschaltet werden soll. Weiterhin ist festzulegen, in welchem Umfang schon mit der Sanierung der Wohnungen begonnen wird, bevor die Verhandlungen mit den potentiellen Erwerbern aufgenommen werden. Dabei ist neben dem Ausmaß der Sanierungsmaßnahmen auch zu bestimmen, welche Arbeiten in Eigenleistung erbracht werden können und in welchem Umfang die Einbeziehung von Fremdleistungen notwendig ist. Desweiteren erfordert die direkte Vorbereitung der Privatisierungsmaßnahme die Erstellung eines Aufteilungsplanes und die Beantragung der erforderlichen Abgeschlossenheitsbescheinigungen für die einzelnen Wohnungen. Um den späteren Angebotspreis für die Wohnungen ermitteln zu können, müssen einerseits die Grundstücks- und Gebäuderestwerte festgestellt werden. Andererseits ist eine Abschätzung notwendig, welche Kosten (beispielsweise für Sanierungen) vor dem Verkauf noch anfallen. Letztendlich muß noch erwogen werden, inwieweit die Wohnungen den Mietern tatsächlich zu mieterfreundlichen Preisen angeboten werden können, wie es das AHG fordert, und welcher Gewinn- bzw. Risikozuschlag angemessen erscheint. Die bereits in der ersten Vorbereitungsphase aufgenommene Kommunikation mit den Mietern ist mit ausführlichen Beratungsgesprächen, welche insbesondere die Finanzierungsfragen mit einschließen, zu intensivieren.²⁴⁸

Damit ist die Vorbereitung des Wohnungsverkaufes an die Mieter seitens der Wohnungsgesellschaft abgeschlossen, und die Mieter haben sich ihrerseits zu entscheiden, ob sie das Angebot annehmen.

²⁴⁷ Vgl. *Seuß* (1994), S. 34 f. und *GdW/vhw* (1994), S. 62 – 80.

²⁴⁸ Vgl. *Seuß* (1994), S. 36 ff. und *GdW/vhw* (1994), S. 81 – 87.

II. Wohnungsverkauf nach dem Verkäufer- und dem Käufermodell

Sobald die Aufteilung der Privatisierungsobjekte in Eigentumswohnungen vollzogen ist und alle anderen oben beschriebenen Vorbereitungen erfolgreich abgeschlossen wurden, kann der Verkauf durchgeführt werden, sofern kaufwillige Mieter mit den erforderlichen Finanzierungsmöglichkeiten existieren.

Von besonderer Bedeutung ist die organisatorische Gestaltung des Kaufvorgangs. Der Normalfall in der Privatisierungspraxis in den neuen Bundesländern bei einem Verkauf direkt an Selbstnutzer ist im sogenannten *Verkäufermodell*²⁴⁹ zu sehen. Dabei nimmt das Wohnungsunternehmen zumindest eine Grundsanierung der zu privatisierenden Wohnungen im Zusammenhang mit dem Verkauf vor. Diese Variante der Verkaufsabwicklung weist die Besonderheit auf, daß der Verkäufer das volle Risiko und die Gewährleistungspflicht der Sanierung trägt. Ein typisches Sanierungsrisiko ist wie bei allen qualitativen Aufwertungen von Wohnungen darin zu sehen, daß die Instandsetzungs- und Modernisierungserfordernisse sowie der damit verbundene finanzielle Aufwand anfänglich erwartete Größenordnungen übersteigen können. Dies ist mit nicht eingeplanten zusätzlichen Kosten verbunden. Vergleichbare Risiken bestehen etwa in der Möglichkeit, daß ein mit den Arbeiten beauftragtes Unternehmen Konkurs anmeldet, ohne die Maßnahmen abgeschlossen zu haben. Von solchen Unwägbarkeiten der Sanierung soll der Käufer beim Verkäufermodell entlastet werden. Die Sanierung bezieht sich dabei sowohl auf das Gemeinschaftseigentum am Gebäude (etwa Treppenhaus) als auch auf das Sondereigentum an der jeweiligen Wohnung.

Neben dem Verkäufermodell existiert noch das im Rahmen der Mieterprivatisierung seltener praktizierte *Käufermodell*, bei dem der Erwerber eine unsanierte Wohnung erwirbt. Der Käufer ist dabei selbst für die Sanierung verantwortlich und trägt die damit verbundenen Risiken. Ein Vorteil für den Käufer ist bei dieser Variante darin zu sehen, daß er bis Ende 1998 die für die Sanierung erforderlichen Ausgaben steuerlich geltend machen kann.²⁵⁰ Ferner können Eigenleistungen im gewünschten Umfang vom Käufer eingebracht werden. In der Praxis wird bei Verkäufen an Mieter aber für gewöhnlich das Verkäufermodell präferiert, da es dem Erwerber einen Wohnungskauf mit überschaubaren Risiken ermöglicht. Dies gilt insbesondere für stark sanierungsbedürftige Gebäude und Wohnungen.

²⁴⁹ Vgl. hierzu und im folgenden Rees / Weeber (1996), S. 21; Berendt (1995), S. 144 f.; Bachmann (1994), S. 82 ff. und Seuß (1994), S. 39. – In den angegebenen Quellen werden sowohl das Verkäufer- als auch das Käufermodell ausführlich erläutert.

²⁵⁰ Dies ist auch der Grund dafür, daß das Käufermodell weniger bei Veräußerungen direkt an Selbstnutzer praktiziert wird. Es stellt vielmehr die Regel bei Verkäufen an steuersparwillige Investoren im Rahmen der miethnahen Privatisierung dar (Zwischenerwerbermodell).

Der Wohnungsverkauf nach dem Verkäufermodell wird in der Realität häufig auch dann schon vollzogen, wenn die Sanierung noch nicht oder zumindest nicht vollständig abgeschlossen ist. In diesem Fall muß der Verkäufer nach der Veräußerung die Sanierung abschließen lassen, was für den Käufer mit dem Vorteil verbunden ist, daß er frühzeitig mit in die Planung der Maßnahmen einbezogen werden kann. Für den Verkäufer ergibt sich bei dieser Variante der Vorzug, daß die Sanierungsinvestitionen nur kurz oder überhaupt nicht vorfinanziert werden müssen. Auch kann dem Käufer in diesem Fall ein direkter Einfluß auf den Verkaufspreis ermöglicht werden, wenn er zum Beispiel die Möglichkeit erhält, auf bestimmte Modernisierungsmaßnahmen ganz zu verzichten oder sie selbst durchzuführen. Damit sind in dieser Anwendung des Verkäufermodells aber bereits eindeutige Elemente des Käufermodells enthalten, welche jedoch das Risiko auf der Seite des Erwerbers deutlich geringer halten als beim reinen Käufermodell. Daran wird deutlich, daß in der Praxis selten das reine Verkäufer- oder Käufermodell, sondern vielmehr Mischformen Anwendung finden, die im allgemeinen mehr zum Verkäufermodell tendieren. Entscheidend für die detaillierte Ausgestaltung der jeweiligen Privatisierungsmodalitäten im Hinblick auf die Sanierungsfrage wird die Abwägung der Risikoelemente mit den erzielbaren Steuervorteilen bzw. der möglichen Inanspruchnahme von öffentlichen Fördergeldern (etwa Investitionszulage) sein. So geht auch die Bandbreite der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen, welche der Verkäufer trägt, in der Praxis von ‚Mindestsanierungen‘ über ‚solide Sanierungen‘ und ‚Vollsanierungen‘ bis hin zu ‚Luxussanierungen‘.²⁵¹

Ein weitgehender Konsens bei den meisten Sachverständigen besteht darin, daß die Grundsanierung des Gemeinschaftseigentums frühzeitig durch den Verkäufer erfolgen sollte. Probleme wären dann denkbar, wenn diese Arbeiten von einer Eigentümergemeinschaft von Selbstnutzern mit vielschichtigen und zum Teil gegensätzlichen Interessen in die Wege geleitet werden. So bedürfen etwa Veränderungen an der Hausfassade, unter die beispielsweise auch eine Erneuerung der Wohnungsfenster fällt, der Zustimmung der Eigentümerversammlung und sind deshalb nicht ohne weiteres von einzelnen Wohnparteien durchzuführen. Insofern erscheint eine Durchführung der wichtigsten Maßnahmen, die das Gemeinschaftseigentum betreffen, durch die Wohnungsgesellschaft vor dem Verkauf sinnvoll.²⁵²

In den meisten Fällen wird es sich bei den Privatisierungsobjekten um Wohnungen im Mehrfamilienhaus handeln. Können nicht alle Wohnungen in einem

²⁵¹ Vgl. Rees / Weeber (1996), S. 21 f.; Berendt (1995), S. 145 f. und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 21 u. S. 111 ff.

²⁵² Vgl. Barthling-Schattevoy (1998), S. 176; Seuß (1994), S. 32 f und o. V.: „Profitabel ist die Mischung nur für Anbieter und Vermittler“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 19 vom 23.01.1998, S. 43.

Gebäude verkauft werden, so kommt es zwangsläufig zu gemischten Hausgemeinschaften aus Mietern und Eigentümern. Hierdurch erhöht sich potentiell die Interessenvielfalt in der Hausgemeinschaft, was die Möglichkeit einer unkomplizierten Entscheidungsfindung weiter vermindert.

Über die reine Abwicklung der Verkaufsmaßnahmen hinaus bleibt zu bedenken, daß die Wohnungsgesellschaft in vielen Fällen nach vollzogener Privatisierung die Rolle einer Wohneigentumsverwalterin als ausführendes Organ der Wohnungseigentümergeinschaft übernehmen wird,²⁵³ was durchaus als interessantes Geschäftsfeld anzusehen ist.

Wie die weitere Darstellung zeigen wird, ist davon auszugehen, daß es nur wenigen Wohnungsunternehmen gelingen wird, die Verkaufsverpflichtung gemäß AHG allein auf dem direkten Weg der Mieterprivatisierung zu erfüllen. Früher oder später stehen die meisten Wohnungsgesellschaften demzufolge vor der Entscheidung, in welcher Form und in welchem Umfang die bereits vorgestellten ‚mieternahen‘ Privatisierungsmodelle zur praktischen Anwendung kommen sollen.

²⁵³ Vgl. *Seuß* (1994), S. 43 f.

F. Privatisierung aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive der Wohnungsgesellschaften und der Mieter als potentielle Wohnungserwerber

Zweck der Altschuldenhilfe ist es, in Ostdeutschland die Schaffung von individuellem Wohneigentum für bisherige Mieter voranzutreiben und gleichzeitig die Kredit- sowie Investitionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen zu verbessern.²⁵⁴ Adressaten des AHG sind folglich sowohl die Mieter als auch die Wohnungsgesellschaften. Aus diesem Grund soll in diesem Kapitel die AHG-Privatisierung mit ihren ökonomischen Konsequenzen für diese beiden Gruppen untersucht werden, um daraus Hinweise auf die tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten der Verkaufsmaßnahmen abzuleiten.²⁵⁵

I. Perspektive der Wohnungsgesellschaften

1. Grundsätzliches zur Ausgangslage der Wohnungsgesellschaften

In der folgenden Darstellung wird vom Normalfall der Organisation der kommunalen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern ausgegangen, der darin besteht, daß die einzelnen Städte und Gemeinden eine eigene Kapitalgesellschaft zur Verwaltung ihres Wohnungsbestandes gegründet haben. Die kommunale Gesellschaft bewirtschaftet den entsprechenden Wohnungsbestand und tritt gleichzeitig als Eigentümerin auf.²⁵⁶ Damit befinden sich die kommunalen Unternehmen im wesentlichen in einer vergleichbaren Situation wie die Wohnungsgenossenschaften, die ebenfalls als selbständige juristische Personen auftreten.

²⁵⁴ Vgl. § 1 AHG.

²⁵⁵ Auf die mieternahen Privatisierungsformen, bei denen das Zwischenerwerbermodell dominiert, wird in diesem Abschnitt nicht weiter eingegangen, da gemäß AHG das proklamierte Endziel in der Mieterprivatisierung zu sehen ist. Bei den mieternahen Verkaufsformen kann es sich demzufolge nur um zeitlich befristete Zwischenstadien auf dem Weg zur individuellen Wohneigentumsbildung bei Mietern handeln (Vgl. *Jenkis* (1998), S. 178.). Deshalb wird die wirtschaftliche Interessenlage von Investoren in mieternahen Verkaufsmodellen und die damit verbundenen Risiken erst wieder am Ende dieser Untersuchung aufgegriffen, soweit dies noch nicht im Abschnitt D. II. geschehen ist.

²⁵⁶ Vgl. *Seuß* (1994), S. 31.

Alle kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsgesellschaften haben Satzungen bzw. Gesellschaftsverträge, die ihre Aufgaben festlegen. Die Wohnungsunternehmen erhalten durch diese Statuten die Vorgabe, ein angemessenes Wohnraumangebot für bestimmte Nachfragergruppen bereitzuhalten. Die Wohnungen können entweder durch Neubau oder durch die Bereitstellung von vorhandenen Beständen angeboten werden.

Hinsichtlich einiger Merkmale weisen kommunale und genossenschaftliche Unternehmen grundsätzliche Unterschiede auf. Aus diesem Grund werden die wichtigsten Besonderheiten der kommunalen und der genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen kurz vorgestellt, bevor allgemeine Aussagen zur wirtschaftlichen Interessenlage aller Wohnungsgesellschaften im Zusammenhang mit den Privatisierungsmaßnahmen erörtert werden.

Kommunale Wohnungsgesellschaften sprechen im Vergleich zu Genossenschaften prinzipiell eine weitergefaßte Zielgruppe an, die sich aus allen Nachfragern am Wohnungsmarkt rekrutieren kann. Allerdings wird häufig hervorgehoben, daß bei den kommunalen Unternehmen die Versorgung von bestimmten Bevölkerungsgruppen (sozial benachteiligte Haushalte) und von ‚Problemmietern‘ eine besondere Rolle spielt.²⁵⁷

Einerseits treten die kommunalen Unternehmen als Vermieter auf. Andererseits können sie als Bauträger fungieren und durch Neubau geschaffenes Wohneigentum anbieten. Insgesamt ist zu beachten, daß die Städte und Gemeinden als Kapitaleigner der kommunalen Wohnungsunternehmen dazu in der Lage sind, erheblichen Einfluß auf die Handlungsweise der Gesellschaften zu nehmen. So können die Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene ihre Wohnungsgesellschaften auch nutzen, um politische und administrative Ziele voranzutreiben. Ein solches Ziel kann beispielsweise darin bestehen, mit der kommunalen Wohnungswirtschaft Überschüsse zu erzielen, um diese zur Quersubventionierung defizitärer Bereiche des öffentlichen Wirtschaftens (etwa öffentlicher Personennahverkehr) einzusetzen. Demgegenüber werden die geschäftlichen Grundsatzentscheidungen von Wohnungsgenossenschaften von Gremien gefällt, die sich entweder aus Genossenschaftsmitgliedern zusammensetzen oder die sich zumindest vor der Mitgliederversammlung zu verantworten haben. Allein daraus läßt sich für kommunale Unternehmen im Vergleich zu Genossenschaften ein unterschiedlicher Unternehmenscharakter ableiten.²⁵⁸

Genau wie die kommunalen Unternehmen sind die *Wohnungsgenossenschaften* in den neuen Bundesländern aufgrund ihrer Geschichte noch nicht mit den westdeutschen Genossenschaften vergleichbar. Es ist aber ein Anpassungspro-

²⁵⁷ Vgl. Galonska / Kühne-Büning (1994) S. 87 und Strobl (1998b), S. 20 f.

²⁵⁸ Vgl. Strobl (1998b), S. 16 und Seuß (1994), S. 26 f.

zeß an den Genossenschaftstyp der alten Bundesländer erkennbar.²⁵⁹ Die ostdeutschen Genossenschaften sind mit durchschnittlich 1.600 Wohnungen deutlich kleiner als die kommunalen Gesellschaften, die im Mittel 7.200 Einheiten auf sich vereinigen. Im Vergleich zu westdeutschen Genossenschaften (durchschnittlich 900 Wohnungen) erreichen sie jedoch fast die doppelte Größe.²⁶⁰

Die klassische satzungsmäßige Hauptaufgabe von Wohnungsgenossenschaften ist es, ihre Mitglieder mit Wohnungen zu versorgen und insgesamt alle wohnungswirtschaftlichen Aktivitäten auf die Förderung der Mitglieder auszurichten. Gewinnerzielung ist zumindest offiziell kein primäres Ziel für Wohnungsgenossenschaften.²⁶¹

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, daß die Genossenschaften ihre Aufgaben erfüllen, ohne Wohneigentum zu schaffen und aus ihrem Bestand an die Bewohner zu veräußern. Demzufolge können Genossenschaften (müssen aber nicht) die Aufgabe haben, Eigenheime und Eigentumswohnungen zu erstellen und an Mitglieder zu verkaufen. In jedem Fall ist aber die Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie von Geschoßwohnungen als Bauherr zur nutzungsweisen Überlassung an Mitglieder ein typisches wohnungsgenossenschaftliches Betätigungsfeld.²⁶²

Die nutzungsweise Überlassung einer Genossenschaftswohnung an ein Mitglied ist rein juristisch betrachtet nicht als Mietverhältnis, sondern als Nutzungsberechtigung einzuordnen. Genossenschaften stellen eine Form des vermittelten Eigentums für die Mitglieder dar. Da die Nutzungsberechtigung an Wohnungen den ‚Genossen‘ üblicherweise nur gegen ein Entgelt eingeräumt wird, ist die Überlassung einer Genossenschaftswohnung aber de facto mit einem Mietverhältnis vergleichbar. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit auch der Begriff *Mieter* als Oberbegriff verwendet, der die Bewohner von Genossenschaftswohnungen mit einschließt. Im Hinblick auf mögliche Privatisierungs- bzw. Veräußerungsaktivitäten bleibt festzuhalten, daß das Selbstverständnis der Genossenschaften prinzipiell nur einen Verkauf an Mitglieder mit der Zustimmung aller Mitglieder zuläßt.²⁶³

Die ostdeutschen Genossenschaften waren formal schon immer Eigentümer der von ihnen bewirtschafteten Wohnungen und Gebäude. Diese Eigentums-

²⁵⁹ Vgl. Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 7 und Zerche (1992), S. 157 ff.

²⁶⁰ Dies gilt zumindest für die im *GdW* organisierten Gesellschaften (Vgl. Großhans (1997), S. 2.). – Danach erreichen auch die ostdeutschen kommunalen Unternehmen mit 7.200 Einheiten annähernd die doppelte Größe wie westdeutsche kommunale Gesellschaften mit durchschnittlich 3.800 Wohnungen.

²⁶¹ Vgl. Strobl (1998b), S. 20 f.; Galonska / Kühne-Büning (1994) S. 87 f. und Seuß (1994), S. 31.

²⁶² Vgl. Seuß (1994), S. 31.

²⁶³ Vgl. Berendt (1995), S. 132 und Jenkins (1994), S. 298.

rechte wurden auch grundsätzlich durch den Einigungsvertrag bestätigt. Die zu den Wohnungen gehörenden Grundstücke wurden ihnen jedoch endgültig erst mit der Beschlußfassung über das Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz im Juni 1993 zugesprochen.²⁶⁴

Wie bereits dargestellt, waren die ostdeutschen Wohnungsbaugenossenschaften zu DDR-Zeiten vornehmlich beim Neubau randstädtischer Großsiedlungen aktiv. Aus diesem Grund ist ihr Wohnungsbestand im Durchschnitt deutlich jünger als der Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen, die auch über erhebliche Vorkriegsbestände verfügen. Im Eigentum der Genossenschaften befinden sich überwiegend Mehrfamilienhäuser in Plattenbauweise. Zum Zeitpunkt der ‚Wende‘ waren die Genossenschaftswohnungen folglich im Vergleich zum Gesamtbestand in der DDR und besonders im Vergleich zu den staatlichen Wohnungen relativ gut ausgestattet, und sie befanden sich in einem besseren qualitativen Bauzustand. Nur etwa ein Zehntel der genossenschaftlichen Wohnungen stammt aus der Vorkriegszeit.²⁶⁵ Das ist auch der Grund dafür, daß nur in Ausnahmefällen Genossenschaftswohnungen von Restitutionsforderungen betroffen sind.²⁶⁶

Die ostdeutschen Genossenschaften weisen eine Vermögenssituation auf, die im wesentlichen mit den kommunalen Wohnungsunternehmen vergleichbar ist und somit vor der Regelung der Altschuldenfrage gleichermaßen durch die Belastung mit Altverbindlichkeiten aus DDR-Zeiten gekennzeichnet war.²⁶⁷

Unabhängig davon, ob es sich um Genossenschaften oder kommunale Gesellschaften handelt, benötigen Wohnungsunternehmen für ihre Arbeit Finanzmittel, die sich typischerweise aus Eigen- und Fremdkapital zusammensetzen. Diese Mittel fließen neben den notwendigen Aufwendungen für die Verwaltung vor allem in den Wohnungsneubau und in die Instandhaltung sowie Sanierung des vorhandenen Bestandes. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung war das erforderliche Eigenkapital in den meisten kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Bei den kommunalen Unternehmen waren die Städte und Gemeinden als Kapitaleigner normalerweise nicht dazu in der Lage, das Beteiligungskapital deutlich zu erhöhen. Bei den Genossenschaften wäre eine Aufstockung des Eigenkapitals nur über ein verstärktes Engagement der derzeitigen Mitglieder oder über die Aufnahme neuer ‚Genossen‘ zu realisieren gewesen. Auch hier war in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung aufgrund der sozialen und wirtschaftlichen Umbruchsituation in den neuen Ländern lediglich ein sehr begrenztes Po-

²⁶⁴ Vgl. *GdW vhw* (1994), S. 6.

²⁶⁵ Vgl. *Berendt* (1995), S. 29 f. und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 79.

²⁶⁶ Vgl. *GdW* (1998b), S. 9 ff. u. S. 23.

²⁶⁷ Vgl. *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 25.

tential vorhanden. Wenn man ferner davon ausgeht, daß unmittelbar nach der ‚Wende‘ die laufenden Mieteinnahmen zum größten Teil für die Deckung der Bewirtschaftungskosten und die Finanzierung von Investitionen zur Bestandserhaltung bzw. -verbesserung eingesetzt werden mußten, eröffnete sich auch hieraus zunächst kein Spielraum zur Erhöhung des Eigenkapitals oder zur Verbesserung der Liquiditätslage. Insofern blieb zunächst im wesentlichen die Option, Teile des Bestandes zu veräußern, um auf diese Weise das Eigenkapital aufzustocken und liquide Mittel zu gewinnen, welche zur Investition in die Restbestände genutzt werden konnten.²⁶⁸

Für eine Verbesserung der zunächst sehr angespannten Liquiditätslage der Wohnungsunternehmen eröffneten sich im Zeitablauf in dem Ausmaß neue Spielräume, wie die Mieten anstiegen. Die Mietenentwicklung seit 1991 wurde bereits nachgezeichnet, und aus Sicht der Wohnungsunternehmen bleibt für die Jahre 1997 und 1998 festzuhalten, daß von einer durchschnittlichen monatlichen Bruttokaltmiete von gut 9 DM/m² und einer daraus resultierenden Kaltmiete von 6,50 DM/m² auszugehen ist.²⁶⁹ Diesen Mieterlösen stehen laufende Aufwendungen für die Bedienung der nicht vom Erblastentilgungsfonds übernommenen Altschulden und der Verwaltungs- sowie Instandhaltungskosten in Höhe von insgesamt etwa 2,50 DM/m² gegenüber. Daraus läßt sich ableiten, daß sich für die Wohnungsunternehmen seit Anfang 1991, als die Bruttokaltmieten nur gut 1 DM/m² betrugen, eine deutliche Verbesserung ergeben hat, obwohl seit Mitte 1995 der Kapitaldienst für die restlichen Altschulden zu tragen ist. Erwies sich unmittelbar nach der ‚Wende‘ eine kostendeckende Bewirtschaftung der Wohnungsbestände noch als unmöglich, so hat sich inzwischen für die Gesellschaften eine Spanne von etwa 4 DM/m² im Monat ergeben, mit der sich Investitionen finanzieren lassen.²⁷⁰

Aus dieser monatlichen Spanne von 4 DM/m² ergibt sich ein jährlicher Betrag von 48 DM/m². Soll beispielsweise der Wohnungsbestand einer Gesellschaft ganz ohne den Einsatz von Fremdkapital saniert und modernisiert werden, so könnten – etwa für den Fall, daß 10 Prozent des Gesamtbestandes Jahr für Jahr saniert werden sollen – allein auf diesem Weg jährlich 480 DM/m² finanziert werden. Das einsetzbare Kapital erhöht sich entsprechend, wenn man statt einer reinen Eigenkapitalfinanzierung auch Kredite aufnimmt. Dies gilt besonders für zinsverbilligte Kredite, wie sie etwa die KfW mit ihrem Wohnraummodernisierungsprogramm anbietet und welche durch Landesprogramme ergänzt werden. Geht man von einer Mischfinanzierung aus zinsgünstigen öffentlichen Darlehen und Kapitalmarktkrediten aus, so ist ein durchschnittlicher

²⁶⁸ Vgl. Leonhardt (1996), S. 261; Seuß (1994), S. 27 und GdW / vhw (1994), S. 6 u. S. 9.

²⁶⁹ Vgl. Frick / Lahmann (1997), S. 385 und Frick / Lahmann (1998), S. 393 ff.

²⁷⁰ Vgl. dazu auch Hübl / Möller u. a. (1996), S. 62.

Zinssatz von 6,5 Prozent für die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen durchaus realistisch. Legt man ferner einen Tilgungssatz von 1 Prozent zugrunde, so ließe sich allein aus der jährlichen Spanne von 48 DM/m² ein Finanzierungsvolumen von 640 DM/m² über dem Gesamtbestand realisieren.²⁷¹ Die Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten nach dem Fördergebietsgesetz bzw. dem Investitionszulagengesetz eröffnet darüber hinaus Spielraum für weitere Investitionen.

Es bleibt festzuhalten, daß die Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern durch die veränderten Rahmenbedingungen im Normalfall inzwischen allein durch die Bewirtschaftung der Bestände dazu in der Lage ist, umfangreiche Mittel freizumachen, welche in die qualitative Aufwertung der Wohnungen investiert werden können. Dies gilt unabhängig von der Privatisierungsfrage.

Es muß allerdings einschränkend angemerkt werden, daß sich diese Möglichkeiten der Wohnungsunternehmen in dem Maße vermindern können, wie die Mieteinnahmen aufgrund möglicherweise steigender Leerstandszahlen abnehmen.

2. Wirtschaftliche Interessenlage der Wohnungsgesellschaften in unmittelbarem Zusammenhang mit der Privatisierung nach dem AHG

Sofern die Wohnungsunternehmen neben der Zinshilfe auch die Teilentlastung nach dem AHG in Anspruch genommen haben, war dies für sie zwingend mit der beschriebenen Veräußerungsverpflichtung verbunden.

Diejenigen Wohnungsunternehmen, die vor der Teilentlastung im Durchschnitt die höchste Belastung durch Altverbindlichkeiten aufwiesen, haben den größten wirtschaftlichen Vorteil aus der Inanspruchnahme der AHG-Regelungen gezogen. Mit anderen Worten: Gesellschaften, deren durchschnittliche Altschulden deutlich über 150 DM/m² lagen, brachte die Teilentlastung die spürbarste ökonomische Verbesserung.²⁷²

Der wirtschaftliche Vorteil der Teilentlastung ist nach den Bestimmungen des AHG neben der Privatisierungsverpflichtung auch obligatorisch mit den Nachteil der anteiligen Erlösabfuhr verbunden. Insofern hängt der wirtschaftliche Entlastungseffekt, der sich für ein Wohnungsunternehmen durch das AHG ergibt, von der ursprünglichen Höhe der Altverbindlichkeiten und der Höhe der erzielbaren Privatisierungserlöse ab.

²⁷¹ Vgl. die ähnliche Berechnung bei *Hübl Moller u. a.* (1996), S. 61 ff.

²⁷² Vgl. *Seuß* (1994), S. 28 und *Mezler Jacobs Kirchhoff* (1993), S. 25.

„Wenn die Schulden hinreichend hoch und/oder die Privatisierungsgewinne hinreichend klein sind, dann führt die Inanspruchnahme des Altschuldenhilfegesetzes (rentabilitätsmäßig) zu der gewünschten Entlastung der Unternehmen.“²⁷³

Den Privatisierungserlös bzw. -gewinn je Quadratmeter definiert das AHG in § 5 Absatz 2 als den Verkaufserlös abzüglich der für die Veräußerung erforderlichen Sanierungskosten und abzüglich des verbleibenden Restschuldbetrages von 150 DM. Für diejenigen Wohnungsunternehmen, deren durchschnittliche Altschulden bei nur 150 DM/m² oder darunter lagen, schied von vornherein die Inanspruchnahme der Teilentlastung aus. Diese Gesellschaften, die überwiegend ältere und somit weniger schuldenbelastete Bestände bewirtschaften, nahmen typischerweise nur die im AHG angebotene Zinshilfe bis Mitte 1995 in Anspruch. Gleiches gilt für Unternehmen, die im Durchschnitt nur leicht höher als mit 150 DM/m² verschuldet waren. Hier hätten die aus der Privatisierungsverpflichtung resultierenden Nachteile den Vorteil der Teilentlastung überstiegen.²⁷⁴

Die Wirtschaftlichkeitsbedingung der Teilentlastung für die Wohnungsunternehmen in Abhängigkeit von der Höhe der Erlösabfuhr, der Altverbindlichkeiten sowie der erzielbaren Privatisierungserlöse läßt sich in einer statischen Betrachtungsweise mit einer einfachen Formel beschreiben:²⁷⁵

$$(\text{Altschulden/m}^2 - 150 \text{ DM}) \cdot \text{GW} \geq \text{PE} \cdot q \cdot 0,15 \text{ GW}$$

Altschulden/m² - 150 DM = Höhe der Teilentlastung je m²

PE = Privatisierungserlös (Verkaufserlös je m² abzgl. Sanierungskosten abzgl. 150 DM)

q = Erlösabführungsquote für das jeweilige Jahr

GW = Gesamtwohnfläche des Unternehmens

Bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand einer beliebigen Gesellschaft wird somit folgender Zusammenhang formuliert: Die Inanspruchnahme der Teilentlastung bis auf einen Restbetrag von 150 DM/m² führt dann zu einer wirtschaftlichen Entlastung, wenn die auf den Gesamtbestand bezogene Teilentlastung die abzuführenden Privatisierungserlöse übersteigt.

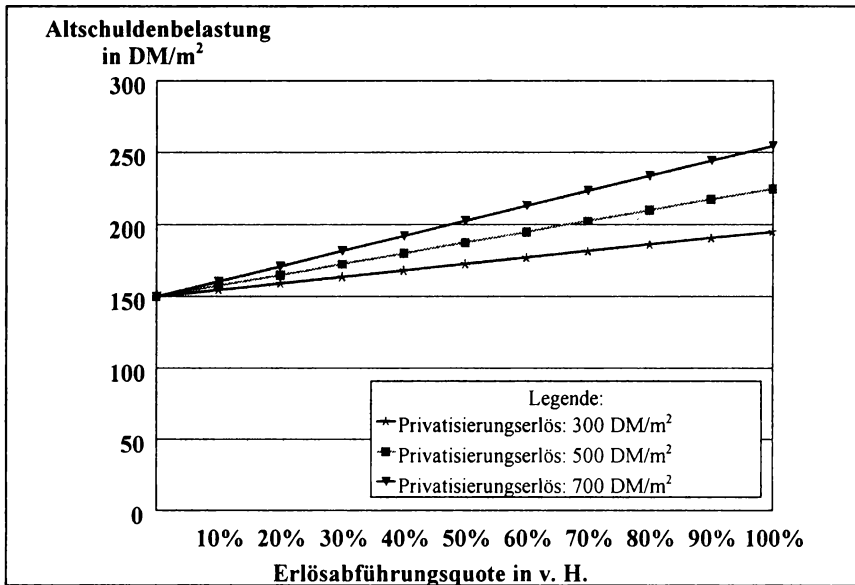
Geht man von einem bestimmten erzielbaren Privatisierungserlös nach obiger Definition aus, so läßt sich mit der Formel je nach Erlösabführungsquote eine kritische Schuldenbelastung (Grenzschuldenbelastung) berechnen, ab der die Teilentlastung zu einem ökonomischen Vorteil führt. Dieser Zusammenhang ist in Abbildung 9 dargestellt. Dort ist beispielhaft für drei realistisch zu erzielende Privatisierungserlöse je Quadratmeter nach der AHG-Definition (300, 500 und 700 DM) gezeigt, wie hoch die Altschuldenbelastung mindestens sein

²⁷³ *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 152.

²⁷⁴ Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 8.

²⁷⁵ Vgl. dazu auch die korrespondierenden Darstellungen in *Deutsche Baurevision* (1996), S. 9 und *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 152 f.

muß, um die AHG-Regelung zu einer wirtschaftlichen Entlastung werden zu lassen. Alle Punkte oberhalb der jeweiligen Geraden führen zu einer Entlastung, wohingegen der Bereich unterhalb der Gerade eine wirtschaftliche Verschlechterung beschreibt.



Privatisierungserlöse = Nettoprivatisierungserlöse nach der Definition des AHG

Abbildung 9: Grenzbelastung mit Altschulden, ab der in Abhängigkeit von der Erlösabführungsquote eine Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG zu einer wirtschaftlichen Entlastung der Wohnungsunternehmen führt

Bei Betrachtung der Abbildung wird deutlich, daß die Wohnungsunternehmen in der Ausgangssituation umso mehr auf die Übernahme ihrer Altschulden angewiesen waren, je höher die Kreditbelastung war bzw. je pessimistischer die Erwartungen im Hinblick auf erzielbare Privatisierungserlöse ausfielen.

Bei erzielbaren Privatisierungserlösen von beispielsweise 700 DM/m² und einer Erlösabführung von durchschnittlich 50 Prozent müssen die Altverbindlichkeiten 202,50 DM/m² übersteigen, um die Teilentlastung wirtschaftlich vorteilhaft erscheinen zu lassen. Bei erwarteten Privatisierungserlösen von 500 DM/m² liegt die Grenzschuldenbelastung mit 187,50 DM bereits 15 DM niedriger und bei 300 DM/m² sind es nur noch 172,50 DM. Selbst wenn die Privatisierungserlöse vollständig an den Erblastentilgungsfonds abgeführt werden müßten, könnte eine Inanspruchnahme der Teilentlastung vorteilhaft sein, sofern die Altverbindlichkeiten eine entsprechende Höhe haben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß lediglich 15 Prozent des Bestandes veräußert werden müssen, die Teilentlastung aber für den gesamten Bestand wirksam wird.

Der beschriebene Zusammenhang ist in Tabelle 7 für die drei in der Abbildung vorgestellten Beispiele von Privatisierungserlösen und die aufgrund der AHG-Novelle seit Anfang 1997 tatsächlich geltende Erlösabführungsstaffel dargestellt.

Tabelle 7: Grenzschuldenbelastung, ab der eine Inanspruchnahme der Altschuldenübernahme gemäß AHG zu einer wirtschaftlichen Verbesserung führt (für erzielbare Privatisierungserlöse von 300, 500 und 700 DM/m²)

Zeitraum [jeweils ganze Jahre] ^{a)}	Erlös- abführungs- quote ^{a)}	Jeweiliger Grenzschuldenbetrag in DM/m ²		
		Priv.-erlös 300 DM/m ²	Priv.-erlös 500 DM/m ²	Priv.-erlös 700 DM/m ²
bis Ende 1994	20 v. H.	159,00	165,00	171,00
1995	30 v. H.	163,50	172,50	181,50
1996	40 v. H.	168,00	180,00	192,00
1997 - 1998	45 v. H.	170,25	183,75	197,25
1999 - 2000	50 v. H.	172,50	187,50	202,50
2001 - 2003	55 v. H.	174,75	191,25	207,75

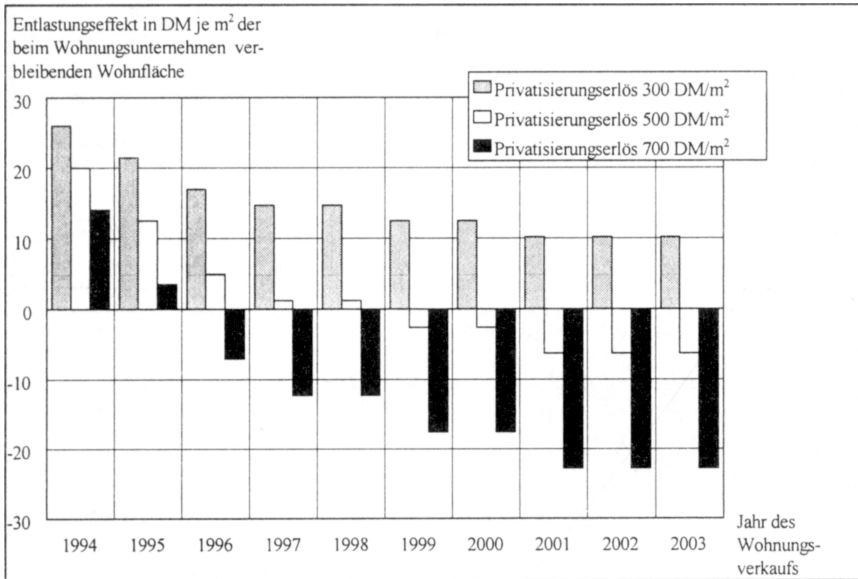
^{a)} Die Zuordnung der Abführungsquoten zu den Zeitabschnitten entspricht den Vorgaben der AHG-Novelle von 1996, die zum 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist.

Die Überlegungen verdeutlichen, daß bei realistisch zu erwartenden Privatisierungserlösen nach der AHG-Definition zwischen 300 und 700 DM/m² und unter Berücksichtigung der bis zum Jahr 2003 gültigen Erlösabführungsquoten die Grenzschuldenbelastung in einer Bandbreite zwischen 159 und 208 DM/m² liegt. Hatte ein Wohnungsunternehmen ursprünglich beispielsweise eine durchschnittliche Kreditbelastung von 185 DM/m² – also ein Wert, der etwa in der Mitte der aufgezeigten Bandbreite liegt – so erweist sich für diese Gesellschaft eine Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG nicht in jedem Fall als ökonomisch vorteilhaft. Diesen Zusammenhang veranschaulicht Abbildung 10.

Bei relativ geringen Privatisierungserlösen von nur durchschnittlich 300 DM/m² ist die Inanspruchnahme der Teilentlastung in jedem Fall mit wirtschaftlichen Vorteilen verbunden. Bei Privatisierungserlösen von 500 DM/m² ist ein uneingeschränkter ökonomischer Vorteil aus den AHG-Regelungen nur dann gegeben, wenn alle Verkäufe bis zum Jahresende 1998 abgewickelt werden. Die ab 1999 gültig werdende Erlösabführquote würde den Entlastungseffekt überkompensieren. Bei höheren erzielbaren Privatisierungserlösen von 700 DM/m² erweist sich die Teilentlastung nur dann als vorbehaltlos günstig, wenn die Erfüllung der Veräußerungspflicht vollständig bis zum Jahresende 1995 umsetzbar ist.

In den Jahren 1997 und 1998 gilt gemäß AHG-Novelle eine Abführungsquote von 45 Prozent. Danach erfolgt ab 1999 eine Anhebung der Quote in zwei Schritten auf schließlich 55 Prozent ab dem Jahr 2001. Bezogen auf einen angenommenen Nettoprivatisierungserlös nach der AHG-Definition von 500 DM/m²

impliziert ein Fünf-Prozent-Schritt in der Staffel nach oben eine erhöhte Überweisung an den Erblastentilgungsfonds von 25 DM/m². Betrachtet man beispielsweise eine zu privatisierende 60-m²-Wohnung, so läßt sich der Anreiz, diese Wohnung noch vor Inkrafttreten der nächst höheren Abführungsquote zu privatisieren, mit insgesamt 1.500 DM quantifizieren. Bei einem identischen Privatisierungserlös zu einem späteren Zeitpunkt bliebe dem Wohnungsunternehmen ein geringerer Eigenanteil am Erlös.



Quelle: Berechnung auf der Grundlage der AHG-Vorgaben

Abbildung 10: Entwicklung des Entlastungseffektes im Zeitablauf für ein Wohnungsunternehmen, welches nach Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG Wohnungsverkäufe vornimmt, um der Veräußerungspflicht nachzukommen (bei erzielbaren Privatisierungserlösen nach der AHG-Definition von 300, 500 und 700 DM/m²)

Zudem käme es erst entsprechend später zum Liquiditätszufluß. Insofern müßte der Barwert des Liquiditätszuflusses zugrunde gelegt werden, was den Anreiz, zügig zu privatisieren, weiter erhöht. Wie bereits erwähnt, war dieser Anreiz nach der ursprünglich im AHG vorgesehenen Staffel mit 90 Prozent Erlösabfuhr auf der letzten Stufe noch deutlich höher.

Da jedoch die Privatisierung zunächst nur schleppend vorankam, auch weil man zunächst ausschließlich den Weg der Veräußerung an Mieter beschritt, wurde die Staffel zugunsten der Wohnungswirtschaft 'entschärft', da es ansonsten in vielen Fällen nicht zu dem angestrebten Liquiditätszufluß in die Kassen der Wohnungsunternehmen gekommen wäre.

Außer dem hier beschriebenen Wirtschaftlichkeitskalkül werden die Unternehmen auch noch die Höhe der Transaktionskosten einbeziehen, die aus der organisatorischen Umsetzung der Privatisierungsmaßnahmen resultieren.²⁷⁶ Dadurch müßte bei gegebenen Privatisierungserlösen ein zusätzlicher Aufschlag auf die in Abbildung 9 und Tabelle 7 dargestellten Grenzschuldenbeträge berücksichtigt werden. Dieser Aufschlag wird in Abhängigkeit von der spezifischen Situation der jeweiligen Wohnungsgesellschaft unterschiedlich hoch ausfallen. Besteht beispielsweise auf einem regionalen Wohnungsmarkt eine relativ hohe Nachfrage nach den Privatisierungswohnungen, so reduzieren sich hierdurch die erforderlichen Anstrengungen und Kosten, die zur Vermarktung der Objekte notwendig sind. Dies wird die zusätzlichen Kosten der organisatorischen Abwicklung auf der Seite des Verkäufers tendenziell in engen Grenzen halten. Ist dagegen eine aufwendige Vermarktungsstrategie mit einer langwierigen und intensiven Akquisition erforderlich, um die Wohnungen zu veräußern, wirkt dies kostensteigernd.

3. Verschiedene Verkaufsszenarien für ein idealtypisches Wohnungsunternehmen (Modellrechnung)

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG lassen sich mit einer Modellrechnung für ein repräsentatives Wohnungsunternehmen veranschaulichen.

Dabei wird von einem Bestand von 10.000 Wohnungen mit einer durchschnittlichen Wohnfläche von 56 Quadratmeter ausgegangen. Der gesamte Bestand soll nicht von Rückübertragungsansprüchen betroffen sein. Ferner sind sämtliche Wohnungen bisher noch nicht durch Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen qualitativ aufgewertet worden. Die durchschnittlichen Altschulden je Quadratmeter Wohnfläche, die nach den AHG-Bestimmungen zum Stichtag 01.07.1995 bis auf 150 DM vom Erblastentilgungsfonds übernommen wurden, betrugen ursprünglich 360 DM.²⁷⁷ Die Überlegungen des vorherigen Teilabschnitts deuten darauf hin, daß eine Inanspruchnahme sowohl der Zinshilfe als auch der Teilentlastung nach dem AHG für das angesprochene Wohnungsunternehmen mit einer erheblichen ökonomischen Verbesserung verbunden ist, deren Umfang im folgenden erörtert wird.

²⁷⁶ Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 9.

²⁷⁷ Bei der angegebenen durchschnittlichen Wohnungsgröße und der Altschuldenbelastung des Modellunternehmens handelt es sich um gerundete Werte, die dem tatsächlichen Durchschnitt aller 2,5 Mio. Wohnungen entsprechen, für welche die Teilentlastung nach dem AHG gewährt wurde. Diese Werte wurden auf der Grundlage von KfW-Angaben (Vgl. *Schlomann* (1995), o. S.) berechnet.

Die Teilentlastung als Differenz der Altschulden und dem verbleibenden Kreditbetrag von 150 DM/m² betrug 210 DM/m². Bezogen auf den Gesamtbestand der Gesellschaft summiert sich die Gesamtentlastung durch die Kreditübernahme zum 01.07.1995 auf 117,6 Mio. DM. Neben der Teilentlastung hat das Unternehmen auch noch die bereits beschriebene Zinshilfe nach dem AHG zwischen dem 01.01.1994 und dem 30.06.1995 – also für insgesamt 18 Monate – in Anspruch genommen. Der durchschnittlich zu zahlende Zinssatz in dieser Zeit betrug 9 Prozent. Die Gesellschaft kam durch die Zinshilfe zu einer weiteren Entlastung von insgesamt knapp 27 Mio. DM oder 48,21 DM/m².²⁷⁸

Betrachtet man allein den Wohnungsbestand und läßt wirtschaftliche Effekte durch seine Bewirtschaftung oder andere Vermögens- und Schuldtitel der Wohnungsgesellschaft unberücksichtigt, so läßt sich der Entlastungseffekt durch die Zinshilfe und die Teilentlastung mit einer vereinfachten Bilanzdarstellung verdeutlichen. Dabei wird ein Verkehrswert von 700 DM/m² Wohnfläche als Buchwert zugrunde gelegt. Bisher haben weder Sanierungsmaßnahmen noch Wohnungsverkäufe aus dem Bestand stattgefunden. Die erste Bilanz zeigt den aktivierten und noch unsanierten Wohnungsbestand der Gesellschaft zunächst ohne Teilentlastung und ohne Zinshilfe nach dem AHG.

Bilanzierung des Wohnungsbestandes ohne AHG-Teilentlastung und Zinshilfe:

Aktiva		Passiva	
A. Anlagevermögen	333.200.000 DM	A. Eigenkapital	163.402.400 DM
B. Umlaufvermögen	58.800.000 DM	B. Fremdkapital	228.597.600 DM
	392.000.000 DM		392.000.000 DM

Die zu privatisierenden 15 Prozent des Bestandes werden dem Umlaufvermögen zugerechnet, da sie nicht langfristig im Unternehmen bleiben.²⁷⁹ Ohne Hilfe der öffentlichen Hand besteht die Passivseite zu gut 58 Prozent aus Verbindlichkeiten.

Die zweite vereinfachte Bilanzdarstellung zeigt das Wohnungsunternehmen nach Inanspruchnahme der Teilentlastung und der Zinshilfe gemäß AHG. Gegenüber der vorherigen Bilanz hat sich auf der Aktivseite keine Veränderung ergeben. Auf der Passivseite weisen die Verbindlichkeiten jedoch nur noch einen Anteil von gut 21 Prozent auf. Wie der Vergleich der Bilanzen zeigt, beläuft sich die Entlastung durch die AHG-Regelungen insgesamt auf 144,6 Mio. DM. Hiervon sind 117,6 Mio. DM der Teilentlastung und knapp 27 Mio. DM der

²⁷⁸ Auch bei diesem Wert je Quadratmeter handelt es sich um den Durchschnittswert aller Wohnungsgesellschaften, für die eine Teilentlastung nach dem AHG gewährt wurde.

²⁷⁹ Vgl. dazu auch *Deutsche Baurevision* (1996), S. 45.

Zinshilfe zuzuordnen. Der Restschuldenbetrag von 150 DM/m² führt zu einem monatlichen Kapitaldienst von etwa 1 DM/m², wenn man in der Folge von einem Zinssatz von 8 Prozent ausgeht. Der Schuldenstand des Modellunternehmens (einschließlich Zinskapitalisierung) wäre ohne Schuldenkappung und Zinshilfe bis zum 01.07.1995 auf knapp über 400 DM/m² angestiegen. Der daraus resultierende Kapitaldienst läge bei etwa 2,70 DM/m² monatlich, was zu einer ungleich höheren laufenden Belastung geführt hätte.²⁸⁰

Bilanzierung des Wohnungsbestandes nach AHG-Teilentlastung und Zinshilfe:

Aktiva		Passiva	
A. Anlagevermögen	333.200.000 DM	A. Eigenkapital	308.000.000 DM
B. Umlaufvermögen	58.800.000 DM	B. Fremdkapital	84.000.000 DM
	392.000.000 DM		392.000.000 DM

Gemäß AHG mußte sich die Wohnungsgesellschaft verpflichten, bis zum Jahresende 2003 mindestens 1.500 Wohnungen vorrangig an Mieter zu privatisieren. Um die weitere Modellrechnung durchführen zu können, werden zunächst einige Annahmen für den Zehnjahreszeitraum von 1994 bis 2003 getroffen, in welchem die Privatisierungen abgewickelt werden müssen.

Es wird davon ausgegangen, daß die Staffelung der Erlösabführungsquoten so beibehalten wird, wie sie in der seit Anfang 1997 gültigen AHG-Novelle festgesetzt wurde. Im Jahr 1994 konnte das Modellunternehmen durchschnittlich 1.500 DM/m² bei einer Privatisierung Erlösen. Dazu mußte jedoch ein Sanierungsaufwand von 900 DM/m² betrieben werden. Der Privatisierungserlös gemäß § 5 Absatz 2 AHG, der die Grundlage für die Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds bildet, betrug demnach im Ausgangsjahr 1994 exakt 450 DM/m².²⁸¹ Weiter wird modellhaft unterstellt, daß sich die erzielbaren Ver-

²⁸⁰ Bei den gezeigten Bilanzdarstellungen handelt es sich um eine stark vereinfachte Betrachtung, da nur die Teilentlastung direkt in die Bilanz hätte übernommen werden dürfen. Die Zinshilfe kann nach deutschem Bilanzrecht nur auf indirektem Weg (über einen Ausweis in der Gewinn- und Verlustrechnung) Einfluß auf die Bilanzstruktur nehmen, wurde im Beispiel aber direkt mit den Kapitalpositionen auf der Passivseite verrechnet. Ebenso wird vernachlässigt, daß ein Wohnungsunternehmen in der Praxis im Fall einer Erlösabführungspflicht, wie sie das AHG beinhaltet, Rückstellungen für die Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds gebildet hätte (Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 112 ff.). Die dargestellten Vereinfachungen ermöglichen trotz der bilanzrechtlichen Unwägbarkeiten (die aber vom Volumen her keine wesentliche Verfälschung des Ergebnisses verursachen) eine geeignete Veranschaulichung der Entlastungswirkungen durch die Altschuldenhilfe.

²⁸¹ 1.500 DM/m² abzüglich des mit dem Verkauf in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Sanierungsaufwandes von 900 DM/m² und den nach der Teilentlastung verbleibenden Altschulden in Höhe von 150 DM/m².

kaufserlöse genauso wie die Sanierungskosten durch Preissteigerungen jährlich um 2 Prozent erhöhen. Ferner wird angenommen, daß die Aufwendungen für die Sanierung einer Wohnung und der erzielte Verkaufserlös gleichzeitig am Ende eines Jahres liquiditätswirksam werden. Aufgrund dieser Annahmen ergeben sich die in Tabelle 8 dargestellten Modellparameter als Rahmenbedingungen für die Privatisierungsaktivitäten des Unternehmens.

Tabelle 8: Erlösabführungsquoten gemäß AHG und Modellannahmen zu erzielbaren Verkaufserlösen, Sanierungskosten und Privatisierungserlösen für den Zeitraum von 1994 bis 2003

Jahr	Erlösabführungsquote in v. H.	Erzielbare Verkaufserlöse in DM/m ²	Sanierungskosten in DM/m ²	Privatisierungserlös gemäß AHG in DM/m ²
1994	20	1.500,00	900,00	450,00
1995	30	1.530,00	918,00	462,00
1996	40	1.560,60	936,36	474,24
1997	45	1.591,81	955,09	486,72
1998	45	1.623,65	974,19	499,46
1999	50	1.656,12	993,67	512,45
2000	50	1.689,25	1.013,55	525,70
2001	55	1.723,03	1.033,82	539,21
2002	55	1.757,49	1.054,49	553,00
2003	55	1.792,64	1.075,58	567,06

Quelle: Berechnung auf der Grundlage der oben beschriebenen Modellannahmen und der Vorgaben des AHG

In der Praxis kann sich der zeitliche Ablauf und die Durchführung der Privatisierungsmaßnahmen bei einzelnen Wohnungsunternehmen auch aufgrund der regionalen Besonderheiten des Wohnungsmarktes sehr unterschiedlich gestalten. Um dieser Tatsache gerecht zu werden, wird von drei idealtypischen Szenarien ausgegangen. Diese Szenarien werden willkürlich festgelegt, dürften aber die wesentliche Bandbreite der tatsächlichen Privatisierungspraxis abdecken.

Bei der ersten Variante werden die Verkäufe vollkommen gleichmäßig über den Zehnjahreszeitraum umgesetzt, im zweiten Szenario ist die Veräußerungsverpflichtung bereits nach vier Jahren erfüllt und in der dritten Modellrechnung findet das Schwergewicht der Umsätze erst in den letzten drei Jahren statt. Die drei Varianten sind im Hinblick auf die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung als gleichwertig einzustufen, da jeweils bis zum Jahr 2003 genau 15 Prozent des Ausgangsbestandes gemäß den AHG-Auflagen veräußert werden.

Das *erste Modellszenario* ist in Tabelle 9 dargestellt und zeigt ein Wohnungsunternehmen, welches sämtliche 1.500 zu privatisierenden Wohnungen an Mieter verkauft. Der Verkauf soll modellhaft gleichmäßig über die betrachteten zehn Jahre erfolgen.

Tabelle 9: Modellszenario 1 zu den Wohnungsverkäufen, der Aufteilung der Privatisierungserlöse auf die Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds und die Wohnungsgesellschaft sowie die aus dem Liquiditätszufluß resultierende Sanierungsmöglichkeit nach der Anzahl der Wohnungen

Jahr	Jährliche Wohnungs- verkäufe ^{a)}	Verblei- bender Bestand	Privatisie- rungserlös gemäß AHG in DM ^{b)}	davon:		Sanierungs- möglichkeit in Woh- nungen ^{b)}
				Erlösab- führung ^{b)}	Liquiditäts- zufluß f.d. W.-Untern. ^{b)}	
1994	150	9.850	3.780.000	756.000	3.024.000	60
1995	150	9.700	3.880.800	1.164.240	2.716.560	53
1996	150	9.550	3.983.616	1.593.446	2.390.170	46
1997	150	9.400	4.088.448	1.839.802	2.248.646	42
1998	150	9.250	4.195.464	1.887.959	2.307.505	42
1999	150	9.100	4.304.580	2.152.290	2.152.290	39
2000	150	8.950	4.415.880	2.207.940	2.207.940	39
2001	150	8.800	4.529.364	2.491.150	2.038.214	35
2002	150	8.650	4.645.200	2.554.860	2.090.340	35
2003	150	8.500	4.763.304	2.619.817	2.143.487	36
Σ	1.500		42.586.656	19.267.504	23.319.152	427

^{a)} modellhaft unterstellter Verlauf der Transaktionen

^{b)} gerundete Werte

Quelle: Berechnung auf der Grundlage der oben beschriebenen Modellannahmen

Die Privatisierungserlöse gemäß AHG betragen im Lauf der Jahre knapp 42,6 Mio. DM. Hiervon sind insgesamt knapp 19,3 Mio. DM oder 45 Prozent an den Erblastentilgungsfonds abzuführen. Wird der gesamte Liquiditätszufluß, in dessen Genuß das Wohnungsunternehmen kommt, für Sanierungsmaßnahmen im verbleibenden Restbestand eingesetzt, so lassen sich hiermit unter Zugrundelegung der jeweils aktuellen Sanierungskosten über den Betrachtungszeitraum hinweg 427 Wohnungen sanieren. Auf diese Weise können demzufolge 5,0 Prozent des Kernbestandes qualitativ aufgewertet werden, wenn man unterstellt, daß die Sanierungsmaßnahme sofort bei Erhalt des Privatisierungserlöses in die Wege geleitet und ausschließlich aus Eigenkapital finanziert wird.

In dem *zweiten Szenario* werden die Wohnungen zunächst nur Mietern angeboten. Der Privatisierungserfolg bleibt jedoch bescheiden und es ist frühzeitig absehbar, daß die AHG-Auflagen allein mit der Mieterprivatisierung nicht zu erreichen sein werden. Aus diesem Grund wird bereits im dritten und vierten Jahr verstärkt auf mieternahe Privatisierungsformen, wie etwa das Zwischenerwerbermodell, gesetzt. Der zeitliche Ablauf der Wohnungsverkäufe in diesem Szenario wurde genau wie bei der ersten Variante idealtypisch festgelegt. Das Wohnungsunternehmen erzielt bei Durchführung der mieternahen Privatisierungsformen die gleichen Privatisierungserlöse gemäß AHG wie bei einem

Verkauf an Mieter, d. h. die Sanierungskosten entfallen, und gleichzeitig ist der Verkaufspreis entsprechend geringer. Damit ist schon zum Jahresende 1997 die Privatisierungsquote von 15 Prozent vollständig erreicht.²⁸² Die entsprechenden Zahlen sind in Tabelle 10 dargestellt.

Tabelle 10: Modellszenario 2 zu den Wohnungsverkäufen, der Aufteilung der Privatisierungserlöse auf die Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds und die Wohnungsgesellschaft sowie die aus dem Liquiditätszufluß resultierende Sanierungsmöglichkeit nach der Anzahl der Wohnungen

Jahr	Jährliche Wohnungs- verkäufe	Verblei- bender Bestand	Privatisie- rungserlös gemäß AHG in DM ^{b)}	davon:		Sanierungs- möglichkeit in Woh- nungen ^{b)}
				Erlösab- führung ^{b)}	Liquiditäts- zufluß f.d. W.-Untern. ^{b)}	
1994	75	9.925	1.890.000	378.000	1.512.000	30
1995	50	9.875	1.293.600	388.080	905.520	18
1996	688	9.187	18.271.519	7.308.608	10.962.911	209
1997	687	8.500	18.725.092	8.426.291	10.298.801	193
1998	0	8.500	0	0	0	0
1999	0	8.500	0	0	0	0
2000	0	8.500	0	0	0	0
2001	0	8.500	0	0	0	0
2002	0	8.500	0	0	0	0
2003	0	8.500	0	0	0	0
Σ	1.500		40.180.211	16.500.979	23.679.232	450

^{a)} modellhaft unterstellter Verlauf der Transaktionen

^{b)} gerundete Werte

Quelle: Berechnung auf der Grundlage der oben beschriebenen Modellannahmen

Bei dieser zweiten Variante liegen die Privatisierungserlöse mit knapp 40,2 Mio. DM nominal niedriger als im ersten Beispiel, was wegen der Preissteigerung von jährlich 2 Prozent auf den durchschnittlich früheren Verkaufszeitpunkt im zweiten Szenario zurückzuführen ist. Mit 16,5 Mio. DM müssen hier nur insgesamt 41 Prozent der Privatisierungserlöse an den Erblastentilgungsfonds abgeführt werden. Aus diesem Grund können hier allein durch den zeitlichen Verlauf des Liquiditätszuflusses 23 Wohnungen mehr saniert werden, als es bei einem gleichmäßigen Verkauf an die Mieter über den Gesamtzeitraum (Szenario 1) der Fall ist. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Sanierung im Durchschnitt zu einem deutlich früheren Zeitpunkt realisiert werden kann als im ersten Szenario. Angesichts des vielerorts zu beobachtenden progressiven Ver-

²⁸² Wie der vielerorts in der Praxis von vornherein stockende Verlauf der Privatisierung direkt an Mieter gezeigt hat, ist dieses Szenario durchaus realistisch.

fallsprozesses der Bausubstanz kann es sich hierbei um einen wichtigen Vorteil handeln.

Das *dritte Modellszenario* wird auf der Grundlage der Annahme konstruiert, daß über einen längeren Zeitraum konsequent und ausschließlich der Weg der Mieterprivatisierung beschritten wird. Der Erfolg der Verkaufsmaßnahmen bleibt jedoch im Zeitablauf deutlich hinter den Werten im ersten Szenario zurück. Schon im ersten Jahr werden mit 75 Wohnungen nur halb so viel Verkäufe realisiert wie bei der ersten Modellvariante. In den folgenden Jahren nehmen die Umsätze bis zur Jahrtausendwende aufgrund von Vermarktungsschwierigkeiten weiter kontinuierlich ab, so daß in den letzten drei Jahren ein massiver Einsatz mieternaher Privatisierungsmodelle erfolgen muß, um den Anforderungen des AHG noch gerecht zu werden. Die entsprechenden Zahlen sind in Tabelle 11 aufgeführt.

Tabelle 11: Modellszenario 3 zu den Wohnungsverkäufen, der Aufteilung der Privatisierungserlöse auf die Erlösabführung an den Erblastentilgungsfonds und die Wohnungsgesellschaft sowie die aus dem Liquiditätszufluß resultierende Sanierungsmöglichkeit nach der Anzahl der Wohnungen

Jahr	Jährliche Wohnungs- verkäufe a)	Verblei- bender Bestand	Privatisie- rungserlös gemäß AHG in DM ^{b)}	davon:		Sanierungs- möglichkeit in Woh- nungen ^{b)}
				Erlösab- führung ^{b)}	Liquiditäts- zufluß f.d. W.-Untern. ^{b)}	
1994	75	9.925	1.890.000	378.000	1.512.000	30
1995	50	9.875	1.293.600	388.080	905.520	18
1996	50	9.825	1.327.872	531.149	796.723	15
1997	45	9.780	1.226.534	551.940	674.594	13
1998	45	9.735	1.258.639	566.387	692.252	13
1999	40	9.695	1.147.888	573.944	573.944	10
2000	30	9.665	883.176	441.588	441.588	8
2001	400	9.265	12.078.304	6.643.067	5.435.237	94
2002	400	8.865	12.387.200	6.812.960	5.574.240	94
2003	365	8.500	11.590.706	6.374.889	5.215.818	87
Σ	1.500		45.083.920	23.262.005	21.821.915	382

^{a)} modellhaft unterstellter Verlauf der Transaktionen

^{b)} gerundete Werte

Quelle: Berechnung auf der Grundlage der oben beschriebenen Modellannahmen

Für diese extremen Unterschiede gegenüber dem ersten Modellszenario sind vielfältige Gründe denkbar. So könnte das Wohnungsunternehmen in dieser dritten Variante beispielsweise über einen durchschnittlich weniger attraktiven Wohnungsbestand als im ersten Beispiel verfügen. Darüber hinaus könnten eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, ein verstärkter Bevölkerungsverlust

durch Abwanderungen oder eine ungünstige sozio-demographische Zusammensetzung²⁸³ bei den Mietern als potentielle Nachfrager den jeweiligen regionalen Wohnungsmarkt und somit die Verkaufsaussichten bei diesem Modellbeispiel gegenüber dem ersten Szenario benachteiligen.

Bei dieser dritten Variante finden die meisten Umsätze zum Ende des Betrachtungszeitraums statt, weshalb aufgrund der Preissteigerungen auch die Summe der Privatisierungserlöse mit knapp 45,1 Mio. DM die nominal höchste der drei Szenarien ist. Knapp 52 Prozent aller Erlöse müssen abgeführt werden. Mit der gewonnenen Liquidität können somit lediglich 382 Wohnungen des Kernbestandes saniert werden. Besonders problematisch ist der Sachverhalt einzuschätzen, daß dabei im Vergleich zu den anderen Szenarien der durchschnittliche Sanierungszeitpunkt sehr weit nach hinten rückt.

Insgesamt wird deutlich, daß die beschriebenen Privatisierungserlöse in allen drei Szenarien nur eine von mehreren Quellen für die Wohnungsgesellschaften sein können, die für Investitionen erschlossen werden müssen. Selbst im günstigsten Fall (Szenario 2) können unter den zugrunde gelegten Modellannahmen lediglich 5,3 Prozent des Kernbestandes auf diese Weise saniert werden. Im ungünstigsten Fall (Szenario 3) reduziert sich dieser Anteil auf nur noch 4,5 Prozent. Im Hinblick auf die zu bewältigende Sanierungsaufgabe, die bei den meisten ostdeutschen Wohnungsunternehmen annähernd den gesamten Wohnungsbestand aus der Zeit vor 1990 betrifft, spielt dieser Unterschied von nur 0,8 Prozent des Bestandes, die sich allein durch Privatisierungserlöse zusätzlich sanieren ließe, allerdings eine zu vernachlässigende Rolle. Dieser Zusammenhang und die vorangestellten Ausführungen zu den aktuell realisierbaren Mieteinnahmen der Wohnungsunternehmen legen die Vermutung nahe, daß in der Praxis die erzielbaren Mieteinnahmen für die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen im Vergleich zu den Privatisierungserlösen eine weitaus wichtigere Rolle spielen.

Da sich bei den drei Szenarien der zeitliche Ablauf der Zahlungen sehr unterschiedlich gestaltet, ist es sinnvoll, den jeweils aktuellen Barwert der kumulierten Liquiditätseingänge im Zeitablauf zu betrachten. Dieser Vergleich ist in Tabelle 12 und Abbildung 11 dargestellt.

Der interne Zinsfuß wird für den gesamten Zeitraum modellhaft auf konstant 8 Prozent festgesetzt. In Spalte 2 der Tabelle 12 wird zusätzlich der Barwert der am 01.07.1995 erhaltenen Subvention für die Folgejahre fortgeschrieben. Diese Größe entwickelt sich für alle drei Szenarien gleich und betrug am 01.07.1995

²⁸³ Eine für den Privatisierungserfolg tendenziell ungünstige sozio-demographische Zusammensetzung der Mieterschaft wäre etwa dann gegeben, wenn der Anteil der Rentner- oder Arbeitslosenhaushalte in einem Privatisierungsobjekt überdurchschnittlich hoch liegt (Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 158 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 65.).

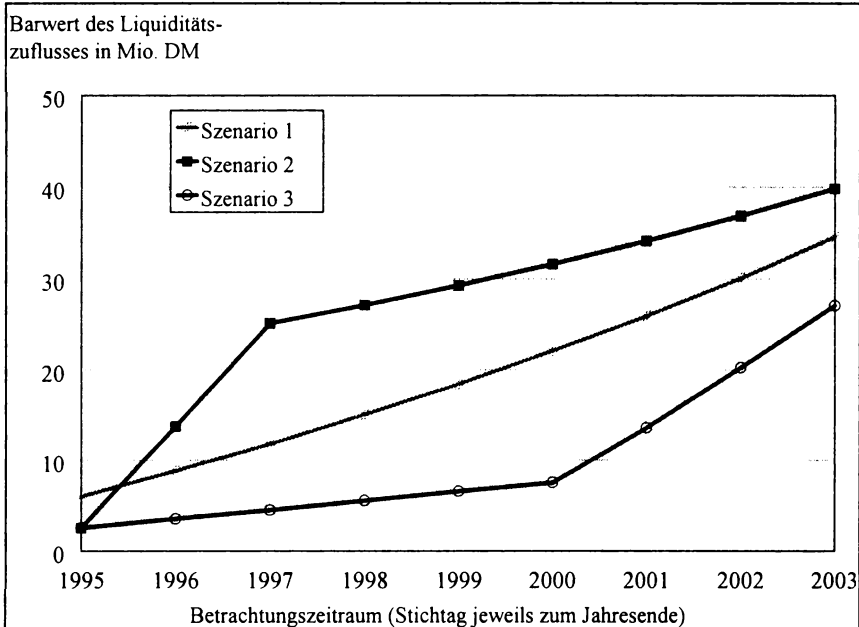
Tabelle 12: Entwicklung der Barwerte der im Wohnungsunternehmen verbleibenden kumulierten Privatisierungserlöse sowie der am 01.07.1995 erhaltenen Subvention nach dem AHG

Jahresende	Barwert ^{a)} der Subvention ^{b)} für das Unternehmen in DM ^{c)}	Barwert ^{a)} des kumulierten Liquiditätszuflusses in DM ^{c)} in die Kasse der Wohnungsgesellschaft		
		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
1995	150.383.775	5.982.480	2.538.480	2.538.480
1996	162.414.477	8.851.248	13.704.470	3.538.282
1997	175.407.636	11.807.994	25.099.628	4.495.938
1998	189.440.246	15.060.139	27.107.598	5.547.865
1999	204.595.466	18.417.240	29.276.206	6.565.638
2000	220.963.103	22.098.559	31.618.302	7.532.477
2001	238.640.152	25.904.658	34.147.766	13.570.312
2002	257.731.364	30.067.371	36.879.587	20.230.177
2003	278.349.873	34.616.247	39.829.954	27.064.409

^{a)} Gerechnet wurde nach der kaufmännischen Zinsformel, jährlicher Zinskapitalisierung zum Jahresende mit einem internen Zinsfuß von jährlich 8 Prozent.

^{b)} Altschuldenhilfe (= Teilentlastung zuzüglich Zinshilfe) gemäß AHG.

^{c)} Die Werte sind jeweils auf volle DM-Beträge gerundet.



Prämisse: Gerechnet wurde nach der kaufmännischen Zinsformel, jährlicher Zinskapitalisierung zum Jahresende mit einem internen Zinsfuß von jährlich 8 Prozent.

Quelle: Berechnung auf der Grundlage der oben beschriebenen Modellannahmen

Abbildung 11: Entwicklung der Barwerte der im Wohnungsunternehmen verbleibenden kumulierten Privatisierungserlöse in den drei beschriebenen Szenarien

knapp 144,6 Mio. DM. Bis zum Jahresende 1995 ist der Wert durch Zinskapitalisierung bereits auf 150,4 Mio. DM angestiegen und erhöht sich bis zum Jahresende 2003 auf über 278 Mio. DM.

Die Modellannahmen führen zu unterschiedlichen Ergebnissen am Ende des Betrachtungszeitraumes. Die in der Wohnungsgesellschaft verbleibenden Privatisierungserlöse erreichen im Szenario 2 mit 39,8 Mio. DM den höchsten Barwert. Dieser Wert liegt in der dritten Variante mit 27,1 Mio. DM um 12,7 Mio. DM oder knapp ein Drittel niedriger. Das erste Szenario erreicht mit 34,6 Mio. DM den mittleren Rang. In allen drei Szenarien spielen die Liquiditätszuflüsse, zu denen es im Betrachtungszeitraum kommt, von der Größenordnung her eine deutlich untergeordnete Rolle im Verhältnis zu der am Anfang erhaltenen Teilentlastung und Zinshilfe gemäß AHG.

II. Perspektive der Mieter als potentielle Wohnungserwerber

Soll das Eigentum an kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen in die Hände von privaten Wirtschaftssubjekten übergehen (materielle Privatisierung), so müssen zunächst *kaufbereite* und darüber hinaus *zahlungsfähige* Nachfrager existieren. Selbst wenn ein Wirtschaftssubjekt über die ökonomische Fähigkeit zum Wohnungserwerb (Zahlungsfähigkeit) verfügt, wird es trotzdem zu keiner Transaktion kommen, wenn nicht gleichzeitig auch der grundsätzliche Wille (Interesse, Bereitschaft) zum Erwerb des Objektes besteht.²⁸⁴

Im Zusammenhang mit der Wohnungsprivatisierung besteht die erste Entscheidung für den Mieter als potentiellen Käufer demzufolge in der Beantwortung der Frage, ob er prinzipiell bereit ist, Wohneigentum zur Selbstnutzung zu erwerben. Dabei geht es um die grundsätzliche Kaufbereitschaft, d. h. die Wahl zwischen den beiden Möglichkeiten, entweder weiter zur Miete zu wohnen oder die bisher bewohnte bzw. eine andere Wohnung zu erwerben.

Hiermit ist auch schon eine zweite Entscheidung im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Kaufbereitschaft angesprochen. Ein kaufwilliger Mieter muß sich nämlich entscheiden, welche Wohnung er erwerben will. Neben der ihm angebotenen Privatisierungswohnung kommen noch andere Optionen zur Bildung von individuellem Wohneigentum in Frage. Neben dem Wohnungsneubau bleibt noch zu berücksichtigen, daß sich auch in Ostdeutschland in den vergangenen Jahren ein heterogener Markt für Gebrauchtimmobilien entwickelt hat, auf dem andere Anbieter als kommunale und genossenschaftliche Gesellschaften auftreten.²⁸⁵

²⁸⁴ Vgl. Leonhardt (1996), S. 253 und Behring / Thanner (1993), S. 30.

²⁸⁵ Vgl. Leonhardt (1996), S. 258 und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 88.

Über die Kaufbereitschaft hinaus muß auf der Nachfrageseite auch die ökonomische Fähigkeit zum Erwerb der Wohnungen vorhanden sein, damit eine Privatisierung zustande kommen kann. Die grundsätzlichen Tendenzen im Hinblick auf die grundsätzliche *Bereitschaft* und die ökonomische *Fähigkeit* von ostdeutschen Mietern zum Wohnungskauf werden im folgenden erörtert.

1. Allgemeine Tendenzen im Hinblick auf die Bereitschaft der ostdeutschen Mieter zum Erwerb von Privatisierungswohnungen

Die Interessenlage der potentiellen Käufer ist insgesamt als sehr vielschichtig einzuschätzen. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Vergangenheit hat die überwiegende Mehrheit der Bürger in der ehemaligen DDR ein anderes Verhältnis zu und weniger Erfahrungen mit Wohneigentum als es in Westdeutschland der Fall ist. Mietern wurde in der DDR gegenüber den Vermietern eine extrem starke Position eingeräumt, die darauf hinauslief, daß ein Mieter über sehr weitreichende Rechte verfügte (z. B. praktische Unkündbarkeit bei extrem niedrigen Mieten). Das Nutzungsrecht an einer Wohnung, das einem Mieter in der DDR durch einen Mietvertrag in Form eines Dauerwohnrechtes zugewiesen wurde, kann als eigentumsähnlich bezeichnet werden.²⁸⁶

Durch die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde seitens der Wohnbevölkerung eine erhebliche Umorientierung erforderlich, die mit großen Unsicherheiten verbunden war. Diese Umorientierung beinhaltete vor allem, daß die privaten Haushalte als Mieter sich an die Vorstellung gewöhnen mußten, daß ihnen künftig die Wohnungen nicht mehr unabhängig von den tatsächlich entstehenden Kosten zu extrem niedrigen Mieten vom Staat zur Verfügung gestellt werden.

Die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen im ostdeutschen Wohnungswesen ist an die Voraussetzung gebunden, daß sich eine stärkere Eigeninitiative der Mieter im Zusammenhang mit der Wohnungsnutzung und Wohnungsnachfrage konstituiert.²⁸⁷

„Dazu bedarf es der Bildung von an realen Kosten ausgerichteten Präferenzstrukturen der privaten Haushalte, die auf der Einkommensverwendungsseite den Stellenwert der Wohnungsnutzung zu bestimmen in der Lage sind. Diese Präferenzstrukturen umfassen die Verteilung des gesamten Budgets. Das wiederum ist aber erst möglich, wenn in allen Lebensbereichen tatsächliche Größenordnungen von Preisen und Kosten bekannt sind und ein Gewöhnungsprozeß eingesetzt hat.“²⁸⁸

²⁸⁶ Vgl. Hamm (1995), S. 57 und Schönfelder (1993), S. 83.

²⁸⁷ Vgl. Behring / Thanner (1993), S. 4 u. S. 32.

²⁸⁸ Behring / Thanner (1993), S. 4.

Da die Mieter in der DDR eine stärkere Position hatten als unter den heutigen Bedingungen, läßt sich die Einschätzung ableiten, daß viele ostdeutsche Nachfrager unmittelbar nach der ‚Wende‘ aufgrund fehlender Erfahrungen mit realen Marktausgleichsmechanismen noch über eine unterentwickelte Zahlungsbereitschaft für das Wohnen verfügten.²⁸⁹

„Bei den meisten Menschen entwickelt sich wohl erst langsam ein Gefühl dafür, was Wohnqualitäten kosten dürfen (oder gemessen an ihrem Herstellungsaufwand kosten müssen).“²⁹⁰

„Eine wichtige Aufgabe der Wohnungspolitik ist darin zu sehen, in breiten Bevölkerungsschichten das Bewußtsein dafür zu schärfen, was unsubventioniertes Wohnen kostet.“²⁹¹

Zu den hiermit angesprochenen Einstellungen der Ostdeutschen zum Wohnen und den Einstellungsveränderungen im Zeitablauf existiert eine Vielzahl von Untersuchungen,²⁹² die auf diversen regionalen und überregionalen Umfragen basieren. Viele dieser Studien haben auch das Verhältnis der Mieter zum Wohneigentum und zur Privatisierung berücksichtigt. Die verschiedenen Befragungsergebnisse zeigen einige grundsätzliche Übereinstimmungen, deren wichtigste Trends im folgenden skizziert werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß durch die neuen Rahmenbedingungen der Wunsch nach Wohneigentum auch in Ostdeutschland weit verbreitet ist und daß hier ein erheblicher Nachholbedarf besteht.²⁹³ In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung spielten jedoch in den neuen Bundesländern die klassischen Motive für die Bildung von individuellem Wohneigentum, wie sie seit Jahrzehnten in Westdeutschland bekannt sind, nur eine untergeordnete Rolle. Bei einem Kauf der Wohnung standen zunächst Sicherheitsmotive, wie der Schutz vor möglichen Mietanhebungen und vor dem Verlust der Wohnung, an erster Stelle. Demgegenüber sind in Westdeutschland für gewöhnlich Argumente der Vermögensbildung, der Altersvorsorge oder familiengerechtes Wohnen als vorrangig beim Erwerb einer Immobilie zu bezeichnen. Es ist jedoch inzwischen ein Anpassungsprozeß bei der Mehrheit der ostdeutschen Wohnbevölke-

²⁸⁹ Vgl. Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 44.

²⁹⁰ Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 44.

²⁹¹ Hamm (1995), S. 35.

²⁹² Es sollen hier exemplarisch nur einige dieser Untersuchungen genannt werden. Speziell zu den Einstellungen der Mieter im Zusammenhang mit der Privatisierung existieren auf Umfrageergebnissen basierende Studien von Eichener / Berendt (1994) und vom EMNID-Institut (1994). Einen Überblick über Umfrageergebnisse der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung zur grundsätzlichen Einstellung der ostdeutschen Wohnbevölkerung zum Wohneigentum gibt Gerlach (1995). Eine sehr umfassende Betrachtung der Entwicklung ostdeutscher Wohnmilieus haben Herlyn / Hunger (1994) erarbeitet.

²⁹³ Vgl. Möller / Günther u. a. (1996), S. 4 ff. und Lerch (1995), S. 5 f.

rung erkennbar. So hat sich offensichtlich das Gewicht der Sicherheitsmotive im Zusammenhang mit dem Eigentumserwerb im Zeitablauf in dem Maße abgeschwächt, wie sich die Kenntnisse über den Umfang des Mieterschutzes vermehrt haben.²⁹⁴

Der Einstellungswandel, der sich bei der ostdeutschen Mieterschaft zu Wohnungsfragen allgemein und speziell zur Frage der Wohneigentumsbildung vollzieht, ist von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der Kaufbereitschaft für Privatisierungswohnungen. Viele Untersuchungen gehen davon aus, daß mit dem Anpassungsprozeß an die westdeutsche Mentalität die beschriebenen Sicherheitsmotive im Zeitablauf weiter an Gewicht verlieren werden und der Wohnungskauf immer mehr den Charakter einer Kapitalanlage in Sinne der Vermögensbildung bzw. der Altersvorsorge bekommt. Sollte beispielsweise mit mittel- und langfristigen Wertsteigerungen bei den Privatisierungsobjekten zu rechnen sein, so wird in der Folge auch das Potential derjenigen Mieter ansteigen, die bereit sind, für den Erwerb einer Wohnung einen Kapitaleinsatz in Kauf zu nehmen, der spürbar über der aktuellen Mietbelastung liegt. In einer solchen Situation wären besonders für zu privatisierende Wohnungen in besseren Lagen größerer Städte gute Verkaufschancen absehbar.²⁹⁵

Der zu erwartende Einstellungswandel bei den ostdeutschen Wohnungsnachfragern kann aber durchaus auch mit gewissen negativen Effekten auf die Nachfrage nach Privatisierungswohnungen verbunden sein. Sollten sich die Ansprüche der Nachfrager in den neuen Bundesländern im Hinblick auf die Wohnungsgrößen an die westdeutschen Verhältnisse anpassen (also spürbar erhöhen), so wird diese Veränderung tendenziell eine verminderte Nachfrage für Privatisierungswohnungen zur Folge haben. Die zu privatisierenden Wohnungen wurden überwiegend zu DDR-Zeiten errichtet und weisen im Durchschnitt deutlich geringere Wohnflächen auf als westdeutsche Geschloßwohnungen. Darüber hinaus sind auch die meisten Neubauwohnungen genauso wie die Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern deutlich größer als die Privatisierungsobjekte. Die gleichen Vorteile gelten für einen Großteil der Altbauwohnungen, von denen viele ebenso zum Verkauf stehen wie die nach dem AHG zu privatisierenden Bestände. In dem Ausmaß, wie die Haushalte, die grundsätzlich Wohneigentum erwerben möchten, verstärkt größere Wohnungen nachfragen und diese außerhalb des Privatisierungsangebots erhalten

²⁹⁴ Vgl. Leonhardt (1996), S. 258; Barthling-Schattevoy (1998), S. 152; *Deutsche Baurevision* (1996), S. 16; Gerlach (1995), S. 10 ff. und Eichener / Berendt (1994), S. 58 ff.

²⁹⁵ Die *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 95 geht jedoch (wie viele andere Sachverständige) in diesem Zusammenhang davon aus, daß bei zahlreichen Wohnanlagen (besonders bei Platten- und Blockbauten) die langfristige Wertentwicklung äußerst ungewiß ist.

können, vermindern sich damit die Attraktivität und die Absatzchancen für einen Großteil der Privatisierungswohnungen.²⁹⁶

Überhaupt werden die Privatisierungsmöglichkeiten einzelner Wohnungstypen in Abhängigkeit von der Nachfragerakzeptanz und den Nachfragerpräferenzen sehr unterschiedlich eingeschätzt. So kommen verschiedene Sachverständige zu differierenden und teilweise stark gegensätzlichen Einschätzungen im Hinblick auf die Privatisierungsfähigkeit von Plattenbauwohnungen. Einige Experten schätzen die Privatisierungschancen zumindest bei hochgeschossigen Gebäuden in industrieller Bauweise aufgrund zu erwartender künftiger Nachfrageschwächen eher gering ein. Dies gilt besonders für Wohnungen in Großwohnsiedlungen.²⁹⁷

Der *GdW* vertritt in diesem Zusammenhang die Meinung, daß ein Verkauf von Plattenbauwohnungen an Mieter vielerorts „aufgrund des immensen Sanierungsbedarfs, der durch die technische Ausstattung bedingten hohen Unterhaltungskosten sowie der oft geringen Chancen für eine ggf. Weiterveräußerung ein wirtschaftliches Abenteuer für den Erwerber“²⁹⁸ darstelle.

Auch die *Deutsche Baurevision* geht davon aus, daß Mieter, die sich zum Erwerb einer Wohnung entschlossen haben, verstärkt kleine Häuser in vornehmlich konventioneller Bauweise nachfragen. Demgegenüber hafte dem Plattenbau in weiten Kreisen der Bevölkerung ein negatives Stigma als typisches Produkt der DDR-Architektur an. Bedenken bestünden insbesondere gegenüber der Statik, dem Schallschutz, der noch verbleibenden Restnutzungsdauer (einschließlich künftig erforderlicher Instandhaltungsinvestitionen), der teilweise ungünstigen Aufteilung (Zuschnitt) der Wohnungen und letztlich gegenüber der hohen Anzahl von Wohnparteien in einem Gebäude (bei größeren Objekten). Skepsis seitens der Bewohner bestünde ferner häufig gegenüber dem äußeren Erscheinungsbild, was auch viele Aspekte des Wohnumfeldes mit einschließe. Dies sei auch darauf zurückzuführen, daß vielerorts Garagen, ansprechende Außenanlagen einschließlich Begrünungen, eine gute Verkehrsanbindung und Einkaufsmöglichkeiten in ausreichendem Umfang fehlten. Gleiches gelte seit der Wiedervereinigung in einigen Großwohnsiedlungen auch für Schulen und Kindergärten.²⁹⁹

²⁹⁶ Vgl. dazu auch Leonhardt (1996), S. 261 und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 80 u. S. 89.

²⁹⁷ Vgl. Hübl / Möller u. a. (1996), S. 93 ff.; Berendt (1995), S. 141; Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 94 ff. und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 80.

²⁹⁸ *GdW* (1995), S. 2.

²⁹⁹ Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 18. – Vgl. dazu auch Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung / Universität Rostock (1998), S. 7 ff.; Strobl (1998a), S. 44 und Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 94 – 99.

Die Expertenmeinungen zur verbleibenden Restlebensdauer von Plattenbauwohnungen gehen weit auseinander. Nachdem diese am Anfang der Privatisierungstätigkeit in Ostdeutschland von einigen Sachverständigen zunächst als relativ gering angesehen wurde, sprechen neuere Erkenntnisse dafür, daß bei den meisten industriell gefertigten Wohnungen mit einer verbleibenden Nutzungsdauer von mehr als 50 Jahren zu rechnen ist, sofern entsprechende Instandsetzungen stattfinden.³⁰⁰

Aus Sicht der kaufinteressierten Mieterhaushalte kann die Anforderung an alle Privatisierungsmaßnahmen abgeleitet werden, daß die Wohnungsgesellschaft dem Käufer beim Erwerb seiner Wohnung die Möglichkeit eines ‚fairen‘ Geschäftes auch im Sinne von Verbraucherschutzüberlegungen einräumt. Dies ist einerseits im Zusammenhang mit der Kaufpreisermittlung für die Wohnungen zu sehen. Zum anderen sollte auch sichergestellt werden, daß unerfahrenen und wenig informierten Käufern wirklich nur geeignete Wohnungen angeboten werden. Insofern sind besonders diejenigen bereits erwähnten Wohnungen als ungeeignet für eine Privatisierung anzusehen, bei denen die erforderlichen Folgeinvestitionen und die verbleibende Restnutzungsdauer ungewiß sind.

Angesichts der Tatsache, daß es sich bei der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG letztendlich um staatlich verordnete Verkaufsaktivitäten handelt, müssen alle Maßnahmen, bei denen Mieter unwissentlich Wohnungen mit gravierenden verborgenen Mängeln oder anderen bedeutsamen Unwägbarkeiten erwerben, kritisch beurteilt werden. Auch im System der sozialen Marktwirtschaft hat der Staat eine gewisse Fürsorgepflicht für alle Bürger. Es würde demzufolge eine problematische Situation entstehen, wenn durch das AHG auf breiter Front diejenigen Haushalte, welche Privatisierungswohnungen kaufen, wirtschaftliche Nachteile hinzunehmen hätten. Die Bundesregierung ist sich der beschriebenen Verantwortung offensichtlich bewußt. So weist das Bundesbauministerium ausdrücklich darauf hin, daß die Umsetzung der AHG-Privatisierung an die Voraussetzung einer Auswahl ‚geeigneter‘ Wohnungsbestände gebunden ist.³⁰¹

Einen positiven Einfluß auf die Kaufbereitschaft vieler Mieter von Privatisierungswohnungen kann unabhängig vom Wohnungstyp die Einmaligkeit des Angebotes haben. Manche kaufentschlossene Mieter haben unter Umständen überhaupt keine Alternative zum Kauf der von ihnen bisher bewohnten Wohnung, wenn alle anderen Angebote am Markt außerhalb ihrer finanziellen Möglichkeiten liegen. Werden die Wohnungen den Käufern tatsächlich zu mieterfreundli-

³⁰⁰ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 97.

³⁰¹ Vgl. *BMBau* (1995a), S. 1. – Außerdem fordert die Bundesregierung von den Privatisierern gemäß § 4 Absatz 5 AHG die Vorlage eines Privatisierungskonzeptes bei der KfW. Grundsätzlich existieren demzufolge sowohl der politische Wille als auch die Möglichkeiten, zu überprüfen, ob den Käufern auch tatsächlich geeignete Objekte und somit überschaubare Geschäfte angeboten werden.

chen Preisen angeboten, wie es im AHG vorgesehen ist, so wird es sich tendenziell um die kostengünstigsten Wohnungen auf dem Gebrauchtimmobiliemarkt handeln.

In diesem Zusammenhang ist an Haushalte zu denken, die sich zum Zeitpunkt der ‚Wende‘ in einer wirtschaftlich ungünstigen Familienzyklusphase befanden.³⁰² Damit sind beispielsweise Haushalte gemeint, die zum aktuellen Zeitpunkt nur wenig Eigenkapital zur Verfügung haben und deren Haushaltsvorstand bereits zur Zeit der Wiedervereinigung in die Nähe des Rentenalters gerückt war. Ein vollständiger wirtschaftlicher Neuanfang kommt für diese Gruppe nur in Ausnahmefällen in Frage. Damit ist auch die Möglichkeit, notwendiges Eigenkapital anzusparen oder sich in größerem Umfang zu verschulden – allein schon aus Zeitgründen – sehr begrenzt. Wegen der daraus resultierenden reduzierten Handlungsmöglichkeiten scheidet normalerweise der Erwerb einer ‚teuren‘ Immobilie aus, und der Kauf der zur Privatisierung anstehenden Mietwohnung könnte sich als die einzige und letzte Möglichkeit erweisen, Wohneigentum zu erwerben.

Ein potentiell negativer Einfluß auf die Kaufbereitschaft nach Privatisierungswohnungen resultiert aus der Tatsache, daß ein Wohnungskauf grundsätzlich im Konkurrenzverhältnis zu anderen Konsummöglichkeiten steht, wie etwa dem Kauf eines PKW, von Möbeln oder Urlaubsreisen.³⁰³ Genau wie beim Wohneigentumserwerb handelt es sich hierbei in vielen Fällen um neue Konsummöglichkeiten, die in dieser Form erst seit der ‚Wende‘ existieren. Aus diesem Grund gibt es auch hier in vielen Bereichen einen erheblichen Nachholbedarf. Insofern hängt es von den individuellen Präferenzen der Nachfrager ab, wie wichtig sie Investitionen in die eigene Wohnsituation im Verhältnis zum restlichen Konsum bewerten.

Ebenso wie mit dem Wohneigentum bestehen im Vergleich zu den alten Bundesländern bei der Mehrheit der ostdeutschen Wohnbevölkerung weniger Erfahrungen und dadurch andere Einstellungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Bankkrediten. Angesichts dieses Erfahrungsdefizits und vor dem Hintergrund der nach wie vor anhaltenden sozialen und wirtschaftlichen Umbruchsituation (z. B. unsichere berufliche Aussichten) besteht häufig eine ausgeprägte Angst vor Verschuldung. Auch aus dieser ostdeutschen Besonderheit kann sich ein einstellungsbedingtes Privatisierungshemmnis ergeben.³⁰⁴

³⁰² Vgl. Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 61 u. S. 88.

³⁰³ Vgl. Strobl (1998b), S. 37 und *Deutsche Baurevision* (1996), S. 17.

³⁰⁴ Vgl. Strobl (1998b), S. 35 f.; Leonhardt (1996), S. 258 u. S. 266; *Deutsche Baurevision* (1996), S. 17 und Mezler / Jacobs / Kirchhoff (1993), S. 41 f. u. S. 63.

2. Wirtschaftlichkeit der Optionen ‚Miete‘ oder ‚Kauf‘

Ein wesentliches ökonomisches Entscheidungskriterium für den potentiellen Käufer ist der Vergleich der monatlichen finanziellen Belastung, die jeweils aus den beiden Möglichkeiten ‚Anmieten‘ oder ‚Kaufen‘ einer Wohnung entsteht. Es geht somit um die Höhe der Mietbelastung im Vergleich zu dem mit einem Kredit verbundenen Kapitaldienst. Von dem gerade für Ostdeutschland wohl eher untypischen Fall, daß der Mieter den Wohnungserwerb vollständig mit Eigenkapital finanziert, soll hier abgesehen werden. Die Eigenkapitalausstattung vieler Mieterhaushalte in den neuen Bundesländern ist, gemessen an den finanziellen Erfordernissen, die mit einem Immobilienerwerb verbunden sind, als gering einzuschätzen.³⁰⁵

Wenn man davon ausgeht, daß ein Wohnungskauf neben einem Eigenkapitalanteil überwiegend durch ein Annuitätendarlehen mit nominal konstantem, real aber sinkendem Kapitaldienst finanziert wird, so liegt zumindest beim Kauf einer teuren Neubauwohnung der zu tragende Kapitaldienst im Normalfall anfangs über der eingesparten Miete. Dadurch entsteht durch den Kauf zunächst eine Liquiditätslücke im Vergleich zur Alternative ‚Weiter zur Miete wohnen‘. Geht man jedoch in der Folge von der Annahme eines kontinuierlich steigenden Mietniveaus aus, so kann die Mietbelastung im Zeitablauf das Niveau des konstant bleibenden Kapitaldienstes erreichen oder auch übertreffen, was den Anreiz zum Wohneigentumserwerb erhöht. Stagnierende oder sogar real sinkende Mieten haben dagegen einen tendenziell negativen Einfluß auf die Eigentumsbildung und das Privatisierungsgeschehen. Solange die Mieten sich auf einem niedrigen Niveau bewegen, entsteht daraus ein kaufhemmender Effekt, da eine geringe Mietbelastung die Option ‚Weiter zur Miete wohnen‘ im Vergleich zur Eigentumsbildung begünstigt.³⁰⁶ Welche Bedeutung dieser Zusammenhang unter den aktuellen Rahmenbedingungen beim Kauf von Privatisierungswohnungen hat, wird im folgenden Teilabschnitt anhand einer Modellrechnung veranschaulicht.

Sofern die Mieter beabsichtigen, die von ihnen bewohnte oder eine andere Wohnung zu kaufen, liegt ihr vordringliches Interesse darin, einen möglichst niedrigen Kaufpreis zu zahlen.³⁰⁷ Deshalb kann die Option ‚Wohneigentum bilden‘ unter anderem durch Förderprogramme der öffentlichen Hand für kaufwillige Mieter unterstützt werden. Soll speziell die Privatisierungstätigkeit gefördert werden, können die staatlichen Programme vorwiegend auf die Eigen-

³⁰⁵ Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 17 und *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 66.

³⁰⁶ Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 18; *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 69; *BMBau* (1996b) und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 62.

³⁰⁷ Vgl. *Seuß* (1994), S. 32.

tumsbildung in diesem Bereich ausgerichtet werden. Ferner besteht die Möglichkeit, die Privatisierungsobjekte den Mietern zu Vorzugspreisen anzubieten.³⁰⁸

3. Modellrechnung für die Finanzierung des Eigentumserwerbs durch einen Käuferhaushalt (Ehepaar mit einem Kind)

Für den Käufer einer Privatisierungswohnung läßt sich eine individuelle Belastungsrechnung aufstellen, die sich in Abhängigkeit der jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse des Erwerbers unterschiedlich gestaltet.

An dieser Stelle soll beispielhaft von einem Ehepaar mit einem Kind ausgegangen werden, welches den Kauf der bisher von ihnen bewohnten Dreieinhalb-Zimmer-Mietwohnung mit 85 m² Wohnfläche im Jahr 1997 anstrebt. Daraus können Rückschlüsse über die ökonomische Fähigkeit ostdeutscher Mieterhaushalte zum Wohnungskauf im Rahmen der AHG-Privatisierung abgeleitet werden.

Die monatliche Bruttokaltmiete im Jahr 1997 für die beschriebene Wohnung betrug 9,20 DM/m². Darin sind Betriebskosten in Höhe von 2,50 DM/m², aber keine Heiz- und Stromkosten enthalten. Als Grundmiete waren demnach 6,70 DM/m² monatlich zu zahlen.³⁰⁹ Da die Betriebskosten auch nach dem Kauf normalerweise noch in gleicher Höhe anfallen, stellt die Grundmiete die wichtigste Referenzgröße dar, mit der die Finanzierungskosten des Eigentumserwerbs verglichen werden müssen. Die monatliche Belastung im Jahr 1997 durch die reine Grundmiete beträgt 569,50 DM für die Wohnung.

Der Verkaufspreis für die sanierte Wohnung soll sich auf 1.590 DM/m² belaufen.³¹⁰ Einschließlich der Nebenkosten für den Wohnungserwerb, wie etwa Grunderwerbsteuer und Notarkosten, summiert sich der zu zahlende Kaufpreis auf insgesamt 150.000 DM. Der Haushalt kann 31.000 DM Eigenkapital für die Finanzierung aufbringen, welches durch einen Erwerberzuschuß aus Landesmitteln um 9.000 DM auf 40.000 DM aufgestockt wird. Daraus ergibt sich ein

³⁰⁸ Also spielen einerseits die Mietentwicklung und andererseits die staatliche Förderung von Wohneigentum, Privatisierungsmaßnahmen und auch von Mietern eine wichtige Rolle als Rahmenbedingungen der Wohnungsprivatisierung. Über die Entwicklung dieser Rahmenbedingungen wurde in den Abschnitten C. I. 3. und C. IV. ein Überblick gegeben.

³⁰⁹ Hierbei handelt es sich um realistische Werte für das Jahr 1997 (Vgl. *Frick / Lahmann* (1997), S. 385 und *Frick / Lahmann* (1998), S. 394 ff.).

³¹⁰ Dieser Preis wurde in Anlehnung an die unter F. I. 3. durchgeführte Modellrechnung gewählt, wonach für das Jahr 1997 ein Verkaufspreis von 1.591,81 DM/m² zugrundegelegt ist. Hierbei handelt es sich um eine realistische Größe (Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 22.).

Fremdkapitalbedarf von insgesamt 110.000 DM.³¹¹ Da der Haushalt keinen Bausparvertrag abgeschlossen hat, wird dieser Betrag vollständig über einen Hypothekenkredit finanziert. Da sich die Hypothekenzinsen 1997 gerade auf einem relativ günstigen Niveau befanden, wird eine Zinsfestschreibung für 10 Jahre auf 7,0 Prozent bei einem Anfangstilgungssatz von 1,0 Prozent gewählt. Aufgrund seiner Einkommenssituation ist der Haushalt nicht berechtigt, neben dem Erwerberzuschuß auf weitere direkte Fördermöglichkeiten zurückzugreifen, wie etwa den Lastenzuschuß nach dem Wohngeldsondergesetz. Einen zusammenfassenden Überblick über die Finanzierungsmodalitäten und die daraus resultierenden Wohnkosten nach dem Eigentumserwerb gibt Tabelle 13.

Aus dem Kredit resultiert ein monatlicher Kapitalsdienst von 733,33 DM. Dieser Wert muß mit der Eigenheimförderung des Bundes verrechnet werden. Diese Förderung (2.500 DM Eigenheimzulage jährlich zuzüglich 1.500 DM Baukindergeld für ein Kind)³¹² führt zu einer monatlichen Entlastung von 333,33 DM in den ersten acht Jahren. Somit entsteht dem Haushalt aus dem Kapitalsdienst eine monatliche Nettobelastung von 400 DM in den ersten acht Jahren. Bei diesem Betrag handelt es sich um diejenige Größe, welche den Bereich abdeckt, der zuvor mit der Grundmiete bezahlt wurde. Die Grundmiete lag aber mit 569,50 DM höher, so daß es dem Haushalt durch den Einsatz von Eigenkapital und durch die langfristige Ausnutzung des aktuell günstigen Zinsniveaus gelungen ist, für den Zeitraum von acht Jahren eine monatliche Nettoentlastung von 169,50 DM zu erzielen. Der Betrag dieser Nettoentlastung im Vergleich zur Miete würde sich bei steigenden Mieten innerhalb des Betrachtungszeitraums weiter erhöhen, sich bei sinkenden Mieten jedoch entsprechend vermindern.

Es handelt sich aber insofern um einen ‚unsauberen‘ Vergleich mit der Mietbelastung, als der Haushalt 31.000 DM Eigenkapital eingebracht hat, die ansonsten in eine andere Verwendung geflossen wären. Hätte ein Haushalt ohne Eigenkapital nur die öffentlichen Fördermittel (Erwerberzuschuß und Eigenheimförderung) in Anspruch genommen, so hätte sich ein Fremdfinanzierungsbedarf von 141.000 DM ergeben. Wenn man unterstellt, daß diese Summe typischerweise nur maximal bis zu 80 Prozent des Verkaufspreises mit dem beschriebenen Hypothekenkredit zu 7 Prozent Zinsen finanziert werden kann, so müßte für den Restbetrag von 21.000 DM eine kostspieligere Kreditfinanzierung mit beispielsweise 9 Prozent in Kauf genommen werden. So kommt man bei einem Tilgungssatz von 1 Prozent über den Gesamtbetrag auf einen zu tra-

³¹¹ Dieser Erwerberzuschuß (7.000 DM zuzüglich 1.000 DM für jedes weitere Haushaltsmitglied) wurde beispielsweise in Thüringen im Zusammenhang mit Privatisierungen nach dem AHG noch im Jahr 1997 gezahlt.

³¹² Vgl. Abschnitt C. IV.

Tabelle 13: Finanzielle Belastung in den ersten acht Jahren aus der modellhaften Finanzierung des Kaufs einer Privatisierungswohnung (85 m²) zu einem Kaufpreis von 150.000 DM durch einen Haushalt (Ehepaar mit einem Kind)

Grundstruktur der Finanzierung	
Kaufpreis (einschließlich Erwerbsnebenkosten)	150.000 DM
Vorhandenes Eigenkapital	31.000 DM
Erwerberzuschuß des Landes	9.000 DM
Einsetzbares Eigenkapital	40.000 DM
Fremdkapitalbedarf	110.000 DM
Berechnung der monatlichen Belastung für den Kapitaldienst^{a)}	
Darlehen zu 7 % (für 10 Jahre fest), 1 % Tilgung: monatlicher Kapitaldienst	733,33 DM
Monatliche Entlastung durch Eigenheimzulage und Baukindergeld (für 8 Jahre)	333,33 DM
Monatliche Nettobelastung aus dem Kapitaldienst	400,00 DM
Berechnung der monatlichen Gesamtwohnkostenbelastung^{a)}	
Kapitaldienst	400,00 DM
Betriebskosten (2,50 DM/m ² kalt)	212,50 DM
Instandhaltungsrücklage/Verwaltungskosten (1,00 DM/m ²) ^{b)}	85,00 DM
Heizung/Warmwasser	170,00 DM
Monatliche Gesamtbelastung für das Wohnen	867,50 DM

^{a)} gültig für die ersten acht Jahre, in denen die Eigenheimzulage und das Baukindergeld gezahlt werden.

^{b)} Dieser pauschale Wert wurde entnommen aus einer ähnlichen Beispielsrechnung für die Finanzierung des Wohnungserwerbs durch einen privaten Haushalt bei *BMbau* (1996b), S. 42.

Quelle: Berechnung und Darstellung auf der Grundlage der oben beschriebenen realistischen Annahmen und in Anlehnung an eine ähnliche Berechnung bei *BMbau* (1996b), S. 41 f.

genden monatlichen Kapitaldienst von insgesamt 975,00 DM am Anfang des Finanzierungszeitraumes. Durch die Ausnutzung der Eigenheimförderung ließe sich dieser Betrag in den ersten acht Jahren auf 641,67 DM mindern. Bei einer reinen Fremdfinanzierung und unter Ausnutzung der wesentlichen Förderinstrumente erhöht sich also die monatliche Kapitalbelastung durch den Wohnungskauf in der Anfangsphase gegenüber der Miete um 72,17 DM. Aufgrund der Zinsfestschreibung und der aktuellen Fördermodalitäten wird diese Belastung jedoch für acht Jahre nominal konstant bleiben, während gleichzeitige Mieterhöhungen zumindest nicht auszuschließen sind.

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß gerade angesichts des in den Jahren 1997 und 1998 sehr niedrigen Zinsniveaus und unter voller

Ausnutzung der vorhandenen Fördermöglichkeiten ein Wohnungskauf mit einer tragbaren Belastung für viele ostdeutsche Haushalte realisierbar sein müßte. Dies gilt zumindest, wenn der Haushalt in der Lage ist, einen entsprechenden Eigenkapitalanteil aufzubringen, wie es in der konstruierten Modellrechnung der Fall war. In dem berechneten Beispiel lag die monatliche Kostenbelastung für das Wohnen nach dem Eigentumserwerb mit einem Eigenkapitaleinsatz von knapp 21 Prozent in der Anfangsphase niedriger als die entsprechende Mietbelastung. Selbst die Gesamtbelastung (als diejenige Größe, mit der die Warmmiete zu vergleichen ist) beträgt einschließlich einer Instandhaltungsrücklage und einer Pauschale für Verwaltungskosten am Anfang nur knapp über 10 DM/m² im Monat. Dieser Zusammenhang läßt sich dem unteren Teil von Tabelle 13 entnehmen, wo die monatliche Gesamtbelastung für das Wohnen mit 867,50 DM für eine 85-m²-Wohnung ermittelt wurde.

G. Tatsächliche Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe und Bilanz des bisherigen Privatisierungsgeschehens

I. Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe

Die genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsgesellschaften sowie in Ausnahmefällen die Kommunen selbst haben größtenteils die Altschuldenhilfe beantragt und erhalten. Bis zum Ablauf der Antragsfrist gemäß AHG (31.12.1993) haben gut 86 Prozent aller in Frage kommenden Kreditschuldner einen Antrag auf Teilentlastung ihrer Altverbindlichkeiten gestellt. Hinzu kamen weitere Antragsteller, die nur die Zinshilfe in Anspruch nehmen wollten.³¹³

Nach Angaben der *KfW* haben 2.076 Antragsteller, die gut 2,8 Mio. Wohnungen repräsentieren, eine Teilentlastung erhalten. Hiervon waren knapp 2,5 Mio. Einheiten nicht mit Rückübertragungsansprüchen behaftet. Daraus ergibt sich für die entsprechenden Wohnungseigentümer die Verpflichtung, bis zum Jahresende 2003 insgesamt rund 358.500 Wohnungen zu privatisieren bzw. zu veräußern. Welche Wohnungsbestände auf diese Weise unter die Privatisierungsvorgaben des AHG gefallen sind, ist in Tabelle 14 nach Bundesländern dargestellt.

Der Erblastentilgungsfonds wurde durch die Übernahme der Altkredite mit knapp 29 Mrd. DM belastet. Die durchschnittlichen Altverbindlichkeiten je Quadratmeter lagen bei den antragstellenden Gesellschaften nach Angaben der *KfW* bei etwa 360 DM, so daß im Mittel eine Teilentlastung von 210 DM zustande kam.³¹⁴ Für die im AHG vorgesehene Zinshilfe mußten Bund und Länder weitere etwa 7 Mrd. DM aufwenden.³¹⁵ Es zeigt sich also, daß die Altschuldenbelastung in der Realität im Mittel weit über dem Bereich der in Abschnitt F. I. 2. diskutierten kritischen Kreditbelastung (Grenzschuldenbelastung) lag, ab der die Inanspruchnahme der AHG-Regelungen zu einem wirtschaftlichen Vorteil führt. Aus diesem Grund hat die überwiegende Mehrheit der in Frage kommenden Wohnungsunternehmen die Teilentlastung beantragt. Nur wenige Ge-

³¹³ Vgl. *BMBau* (1995b), S. 3 und *Schwaetzer* (1994), S. 17.

³¹⁴ Vgl. *BMBau* (1995b), S. 3. – Somit wurden knapp 51 der insgesamt 59 Mrd. DM Altschulden teilentlastet. Für die restlichen Altverbindlichkeiten wurde offensichtlich keine Teilentlastung beantragt. Die Berechnung der durchschnittlichen Schuldenbelastung bei den Antragstellern erfolgte auf der Grundlage von Angaben bei *Schlomann* (1995), o. S. – Auch *Schönfelder* (1993), S. 91 geht von durchschnittlichen Altverbindlichkeiten in der Größenordnung von knapp 400 DM/m² aus.

³¹⁵ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 8 und *Schwaetzer* (1994), S. 14.

sellschaften hatten einen Wohnungsbestand, der in so geringem Ausmaß verschuldet war, daß die Teilentlastung per saldo mit ökonomischen Nachteilen verbunden gewesen wäre.³¹⁶

Tabelle 14: Von der Teilentlastung gemäß AHG betroffener Wohnungsbestand und die daraus resultierende Privatisierungsverpflichtung nach Bundesländern (Stand: November 1998)

Bundesland	Gesamt- wohnungs- bestand ^{a)}	Teilentlasteter Bestand		Verkaufsverpflichtung	
		in Woh- nungen ^{b)}	in v. H. des Ge- samtwohnungs- bestandes	in Woh- nungen ^{c)}	in v. H. des Ge- samtwohnungs- bestandes
Berlin-Ost	643.315	427.015	66,4	47.541	7,4
Brandenburg	1.074.193	372.929	34,7	49.920	4,6
Mecklenb.-Vorp.	751.823	329.795	43,9	46.344	6,2
Sachsen	2.131.986	807.264	37,9	97.252	4,6
Sachsen-Anhalt	1.214.771	495.441	40,8	64.932	5,3
Thüringen	1.069.872	383.907	35,9	52.508	4,9
Insgesamt	6.885.960	2.816.351	40,9	358.497	5,2

^{a)} Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Ferien-/Freizeitwohnungen) zum Zeitpunkt der GWZ am 30.09.1995

^{b)} Zum 01.01.1993 gemäß AHG teilentlasteter Wohnungsbestand

^{c)} Die Privatisierungsverpflichtung beläuft sich auf 15 Prozent des Bestandes zum Jahresbeginn 1993, abzüglich restitutionsbehafteter Objekte. Bei den angegebenen Zahlen sind die entsprechenden Rückübertragungen noch abzuziehen. Die Restitutenen betreffen zu über 98 Prozent den kommunalen Bestand. Demzufolge sind fast alle genossenschaftlichen Wohnungen zu berücksichtigen. Gut 300.000 teilentlastete Wohnungen von kommunalen Unternehmen und von Kommunen fallen aufgrund von Rückübertragungen nicht unter die Privatisierungspflicht. **Der relevante teilentlastete Bestand beläuft sich somit nicht auf 2,816 Mio sondern auf knapp 2,5 Mio. Wohnungen.**

Quellen: Statistisches Bundesamt (1997b), S. 47; Schlomann (1995), o. S.; Daten, welche die K/W mit dem Auswertungsstand 15.11.1998 auf Anfrage zur Verfügung stellte sowie eigene Berechnungen.

Der interregionale Vergleich zeigt, daß im Ostteil Berlins annähernd zwei Drittel des Gesamtwohnungsbestandes von der Teilentlastung gemäß AHG profitiert haben. Damit führt Ostberlin die ostdeutschen Regionen an. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die staatliche und genossenschaftliche Neubautätigkeit in der DDR besonders stark auf die Hauptstadt ausgerichtet wurde, weshalb hier auch die höchsten Altverbindlichkeiten entstanden sind.

Demgegenüber hatte die Teilentlastung gemäß AHG bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand in den anderen neuen Ländern eine geringere Bedeutung. Das Schlußlicht bilden Brandenburg und Thüringen, wo jeweils nur gut ein Drittel des Gesamtwohnungsbestandes entschuldet wurde.

³¹⁶ Vgl. *Deutsche Baurevision* (1996), S. 8; *Beutler* (1994), S. 123 und die ausführliche Diskussion der wirtschaftlichen Interessenlage der Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit der Privatisierung unter F. I. 2.

An dieser Stelle wird auch deutlich, mit welchem Hebel die AHG-Privatisierung am Wohnungsbestand ansetzt. Mindestens 5,2 Prozent des ostdeutschen Gesamtwohnungsbestandes³¹⁷ müssen aufgrund der in Anspruch genommenen Teilentlastung den Eigentümer wechseln. In Ostberlin und Mecklenburg-Vorpommern liegt dieser Anteil mit 7,4 bzw. 6,2 Prozent überdurchschnittlich hoch, während Brandenburg, Sachsen und Thüringen deutlich geringere Quoten aufweisen. Dieser Zusammenhang ist ebenfalls in Tabelle 14 (rechte Spalte) veranschaulicht.

Gut 64 Prozent der zahlenmäßigen Privatisierungsverpflichtung ist kommunalen Wohnungsgesellschaften oder den Kommunen direkt zuzuordnen. Mit insgesamt knapp 128.000 zu veräußernden Wohnungen haben genossenschaftliche Wohnungsunternehmen gut ein Drittel der Verkaufspflicht zu tragen. Die entsprechenden Werte sind in Tabelle 15 aufgeführt.

Tabelle 15: Von der Teilentlastung gemäß AHG betroffener Wohnungsbestand und die daraus resultierende Privatisierungsverpflichtung nach der Eigentumsform der Antragsteller (Stand: November 1998)

Bundesland	<u>Kommunen</u>		<u>Kom.Unternehmen</u>		<u>Genossenschaften</u>	
	Entlasteter Wohnungsbestand	Privatisierungsverpflichtung in Whg.	Entlasteter Wohnungsbestand	Privatisierungsverpflichtung in Whg.	Entlasteter Wohnungsbestand	Privatisierungsverpflichtung in Whg.
Berlin-Ost	0	0	345.209	35.270	81.806	12.271
Brandenburg	21.902	2.348	229.910	29.406	121.117	18.166
Mecklenb.-Vorp.	29.260	3.988	192.554	26.159	107.981	16.197
Sachsen	38.763	4.611	550.434	59.933	218.067	32.708
Sachsen-Anhalt	20.790	2.717	291.865	34.826	182.786	27.389
Thüringen	22.310	2.977	221.126	28.460	140.471	21.071
Insgesamt	133.025	16.641	1.831.098	214.054	852.228	127.802
in v. H.^{a)}	4,7	4,6	65,0	59,7	30,3	35,6

^{a)} Anteil einer Eigentumsform am teilentlasteten Wohnungsbestand (Standardschrift) bzw. Anteil einer Eigentumsform an der Privatisierungspflicht (kleinere, kursive Schrift)

Quellen: Daten, welche die KfW mit dem Auswertungsstand 15.11.1998 auf Anfrage zur Verfügung stellte sowie eigene Berechnungen.

Der Umstand, daß bei den Genossenschaften der Anteil der Gesamtprivatisierungsverpflichtung mit 35,6 Prozent deutlich über dem genossenschaftlichen Anteil am teilentlasteten Gesamtbestand (30,3 Prozent) liegt, ist auf die geringe

³¹⁷ Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Ferien-/Freizeitwohnungen) zum Zeitpunkt der GWZ am 30.09.1995.

Bedeutung der Restitutionsproblematik in diesem Segment zurückzuführen. Demgegenüber wurden im kommunalen Bestand gut 300.000 Wohnungen teilentlastet, ohne daß später daraus eine Privatisierungspflicht für die Kommunen oder ihre Gesellschaften entstanden ist, da die entsprechenden Wohnungen anschließend an die Alteigentümer rückübertragen wurden.³¹⁸

Bei der Gebäude- und Wohnungszählung im Herbst 1995 wurden gut 1,9 Mio. Wohnungen von kommunalen Gesellschaften, gut 260.000 Wohnungen unter direkter kommunaler Verwaltung und etwa 1,1 Mio. genossenschaftliche Wohnungen gezählt.³¹⁹ Von den über 1,9 Mio. Wohnungen in kommunalen Gesellschaften wurde für gut 1,8 Mio. Einheiten (davon 1,5 Mio. ohne Restitutionsansprüche) eine Teilentlastung beantragt und erteilt. Dies entspricht einer Quote von über 90 Prozent. Bei den genossenschaftlichen Beständen liegt dieser Anteil bei etwa 80 Prozent. Bei den Wohnungen unter direkter kommunaler Verwaltung erreicht die Quote nur etwa 50 Prozent. In diesem Teilsegment muß die durchschnittliche Altkreditbelastung also vergleichsweise gering gewesen sein.

II. Stand der Privatisierungstätigkeit zum Jahresende 1997

Einen ersten quantitativen Gesamtüberblick über die bisherige Umsetzung der Privatisierungsmaßnahmen gibt Tabelle 16.³²⁰

Die Kommunen haben zum Jahresende 1997 ihre Privatisierungsverpflichtung bereits annähernd erfüllt. Die kommunalen Unternehmen, die das quantitativ größte zu privatisierende Segment darstellen, haben knapp 76 Prozent der Verpflichtung umgesetzt. Bei den Genossenschaften liegt die bisherige Erfolgsquote mit rund 53 Prozent am niedrigsten. Bei diesen Daten handelt es sich um vorläufige Erfolgsquoten, da die Teilentlastung nach dem AHG rückgängig ge-

³¹⁸ Vgl. dazu auch Fußnote ^{c)} unter Tabelle 14.

³¹⁹ Werte ermittelt aufgrund der Angaben in *Statistisches Bundesamt* (1997b), S. 38, welches den Wohnungsbestand nach Eigentümern nicht in Wohnungen, sondern in Wohneinheiten angibt.

³²⁰ Zu diesem Thema stehen Informationen der *KfW* und Befragungsergebnisse des *GdW* bei seinen Mitgliedsunternehmen zur Verfügung. Gut 96 Prozent der AHG-Privatisierungsverpflichtung sind von Unternehmen umzusetzen, die im *GdW* organisiert sind, d. h. die *GdW*-Unternehmen haben eine Veräußerungspflicht von insgesamt 337.900 Wohnungen (Vgl. *GdW* (1998b), S. 24.). Der *GdW* kann aber keine Angaben zu den Kommunen machen, da er nur Gesellschaften als Mitglieder hat. Ebenso verfügt der *GdW* über keine Informationen von denjenigen Unternehmen, die nicht Verbandsmitglied sind oder sich nicht an den *GdW*-Umfragen beteiligen. Aufgrund dieser Unwägbarkeiten wird in diesem Abschnitt vorrangig auf *KfW*-Daten zurückgegriffen, da sämtliche Antragsverfahren im Zusammenhang mit dem AHG über diese Institution abgewickelt werden.

macht werden kann, falls beispielsweise Wohnungen an Zwischenerwerber verkauft wurden, die ihrer weiteren Veräußerungspflicht an Mieter bis zum Jahr 2003 nicht nachkommen.³²¹

Tabelle 16: Gesamtüberblick über den Stand der Privatisierungsmaßnahmen nach dem AHG zum Jahresende 1997

	insgesamt	davon: Kommunale Unternehmen	Kommunen	Genossen- schaften
Priv.-verpflichtung insg. ^{a)}	358.497	214.054	16.641	127.802
Priv.-stand nach Angaben der KfW zum 31.12.1997 ^{a)}	245.266	162.319	15.346	67.601
<i>Vorläufige Erfolgsquote in v. H.</i>	<i>68,4</i>	<i>75,8</i>	<i>92,2</i>	<i>52,9</i>

^{a)} Angaben in Wohnungen

Quellen: Daten zur Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung (Bearbeitungsstand: 15.11.1998), welche die KfW auf Anfrage zur Verfügung stellte.

Wie sich der bisherige Privatisierungserfolg auf Wohnungen unter direkter kommunaler Verwaltung, auf kommunale Gesellschaften und auf Genossenschaften verteilt, ist in Tabelle 17 nach Bundesländern differenziert dargestellt.

Den bisher größten Umsetzungserfolg bei der Verkaufsverpflichtung weisen Kommunen in Sachsen und in Thüringen auf, welche die AHG-Auflagen bereits vollständig erfüllt haben. Demgegenüber konnten Genossenschaften in Berlin und in Brandenburg ihre Veräußerungsverpflichtung erst zu knapp einem Drittel bzw. knapp der Hälfte realisieren. Damit verzeichnen sie den geringsten Erfolg. In diesen beiden Bundesländern hatten bisher auch die Kommunen und die kommunalen Gesellschaften gemessen an der vorläufigen Erfolgsquote und bezogen auf die jeweilige Eigentumsform den geringsten Privatisierungserfolg. Im Vergleich dazu konnten in Sachsen und in Thüringen nicht nur mehr Wohnungen unter direkter kommunaler Verwaltung, sondern auch mehr Einheiten von kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen veräußert werden. Hierbei dürfte eine Rolle spielen, daß die Wohneigentumsbildung in Großstadtreionen wie Ostberlin traditionell auf besondere Probleme stößt. In Brandenburg wird die Wohnungsprivatisierung sicherlich in den strukturschwachen Gebieten entlang der polnischen Grenzen beeinträchtigt, wo besonders starke Bevölkerungsverluste zu verzeichnen sind.

³²¹ So mußten im Verlauf des Jahres 1997 bereits einige Verträge rückabgewickelt werden, weil entweder die Zwischenerwerber ihren Investitions- und Verkaufsverpflichtungen nicht nachgekommen sind oder weil sie den Kaufpreis an die veräußerungspflichtige Wohnungsgesellschaft nicht bezahlt haben (Vgl. GdW (1998b), S. 19.). Zum quantitativen Ausmaß dieser Rückabwicklungen liegen zur Zeit noch keine gesicherten Informationen vor.

**Tabelle 17: Stand der AHG-Privatisierungsmaßnahmen zum Jahresende 1997
(nach der Rechtsform der Wohnungseigentümer und nach Bundesländern)**

Bundesland / Rechtsform der Wohnungseigentümer	Privatisie- rungsver- pflichtung in Whg.	Privatisie- rungsstand zum Jahres- ende 1997	<i>Vorläufige Erfolgs- quote in v. H.</i>
<u>Kommunen:</u>			
Berlin-Ost	0	0	-
Brandenburg	2.348	1.520	64,7
Mecklenburg-Vorpommern	3.988	3.429	86,0
Sachsen	4.611	4.676	101,4
Sachsen-Anhalt	2.717	2.568	94,5
Thüringen	2.977	3.153	105,9
Kommunen insgesamt	16.641	15.346	92,2
<u>Kommunale Unternehmen:</u>			
Berlin-Ost	35.270	24.255	68,8
Brandenburg	29.406	16.796	57,1
Mecklenburg-Vorpommern	26.159	18.983	72,6
Sachsen	59.933	51.996	86,8
Sachsen-Anhalt	34.826	24.994	71,8
Thüringen	28.460	25.295	88,9
Kom. Unternehmen insgesamt	214.054	162.319	75,8
<u>Genossenschaften:</u>			
Berlin-Ost	12.271	4.036	32,9
Brandenburg	18.166	8.210	45,2
Mecklenburg-Vorpommern	16.197	8.484	52,4
Sachsen	32.708	17.364	53,1
Sachsen-Anhalt	27.389	16.070	58,7
Thüringen	21.071	13.437	63,8
Genossenschaften insgesamt	127.802	67.601	52,9

Quelle: Daten zur Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung (Bearbeitungsstand: 15.11.1998), welche die KfW auf Anfrage zur Verfügung stellte.

Einen genaueren Hinweis auf die Aufteilung der bisher durchgeführten Privatisierungen auf Verkäufe an Selbstnutzer, an mieternahe Privatisierungsformen sowie an Dritte in den Jahren 1995 bis 1997 gibt Tabelle 18. Dieser Betrachtungszeitraum wurde gewählt, da erst seit dem Jahr 1995 die Durchführung der mieternahen Verkaufsmodelle möglich ist.

In den Jahren 1995 bis 1997 wurden insgesamt gut 190.000 Privatisierungen abgewickelt. Demzufolge ist in den Jahren zuvor (1991 bis 1994) nur der Ver-

kauf von rund 55.200 Wohnungen gelungen. Die Steigerung ab 1995 ist überwiegend durch den verstärkten Einsatz mieternaher Privatisierungsformen zustande gekommen. Nur knapp 30 Prozent aller Verkäufe konnten in den betrachteten drei Jahren an Mieter bzw. Genossenschaftsmitglieder vorgenommen werden.

Tabelle 18: Durchgeführte Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung in den Jahren 1995 bis 1997 nach der Privatisierungsform

Rechtsform der Wohnungseigentümer	Wohnungsverkäufe insgesamt	davon: direkt an Mieter	mieternahe Verkäufe	an Dritte
Kommunen:				
Anzahl Whg. <i>in v.H.</i>	7.403 <i>100,0</i>	4.367 <i>59,0</i>	644 <i>8,7</i>	2.392 <i>32,3</i>
Kommunale Unternehmen:				
Anzahl Whg. <i>in v.H.</i>	117.847 <i>100,0</i>	28.100 <i>23,8</i>	75.391 <i>64,0</i>	14.356 <i>12,2</i>
Genossenschaften:				
Anzahl Whg. <i>in v.H.</i>	64.806 <i>100,0</i>	24.149 <i>37,3</i>	38.456 <i>59,3</i>	2.201 <i>3,4</i>
Insgesamt:				
Anzahl Whg. <i>in v.H.</i>	190.056 <i>100,0</i>	56.616 <i>29,8</i>	114.491 <i>60,2</i>	18.949 <i>10,0</i>

Quelle: Daten zur Umsetzung der Privatisierungsverpflichtung (Bearbeitungsstand: 15.11.1998), welche die KfW auf Anfrage zur Verfügung gestellt hat und eigene Berechnungen.

Seit 1995 haben die Kommunen mit 59 Prozent aller Umsätze dem direkten Verkauf an Selbstnutzer im Durchschnitt ein deutlich höheres Gewicht bei der praktischen Durchführung beigemessen als die genossenschaftlichen und kommunalen Gesellschaften, die nur in gut 37 bzw. knapp 24 Prozent aller Fälle eine Individualprivatisierung vorgenommen haben. Hierzu waren die Kommunen vor allem deshalb in der Lage, weil sie den zahlenmäßig weitaus kleinsten Anteil der Privatisierungsaufgabe zu bewältigen haben.

Die Genossenschaften haben einen spürbar höheren Anteil an Mieterprivatisierungen realisiert als die kommunalen Unternehmen. Dadurch erklärt sich auch der bereits in den Tabellen 16 und 17 dargestellte geringere quantitative Privatisierungserfolg³²² der Genossenschaften. Bezieht man allerdings die reinen Mieterprivatisierungen auf die gesamte Privatisierungsaufgabe nach dem

³²² Privatisierungserfolg gemessen an der vorläufigen Erfolgsquote.

AHG, so konnten die Genossenschaften ihre Verpflichtung durch die Bildung von individuellem Wohneigentum bisher zu rund 20 Prozent erfüllen. Hierzu waren die kommunalen Gesellschaften etwa im gleichen Ausmaß in der Lage.³²³

Die Privatisierungsobjekte sind offensichtlich leichter mit mieternahen Modellen zu veräußern als direkt an die Bewohner. Demnach waren die Genossenschaften bisher nicht erfolgreicher bei der Durchführung von Individualprivatisierungen, sondern sie haben die mieternahen Modelle nur noch nicht in dem quantitativen Umfang eingesetzt wie die kommunalen Unternehmen.

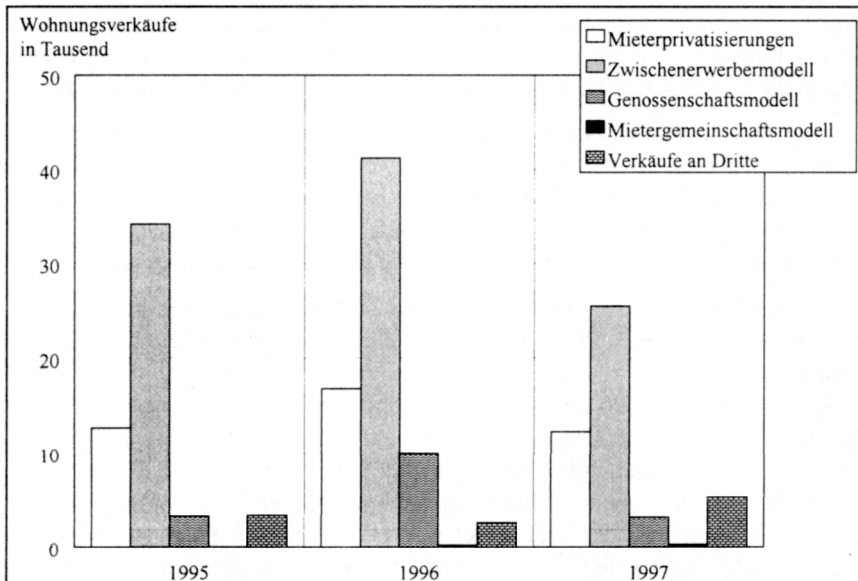
Die KfW macht keine Angaben dazu, wie sich die mieternahen Privatisierungen auf die einzelnen Verkaufsformen verteilen. In diesem Zusammenhang muß deshalb auf die Statistik des GdW zurückgegriffen werden. Danach sind seit 1995 von den rund 120.000 mieternahen und sonstigen Verkäufen von GdW-Unternehmen 83,4 Prozent dem Zwischenerwerbermodell zuzuschreiben. Das Genossenschaftsmodell spielt demgegenüber mit 16,1 Prozent aller Transaktionen bisher nur eine untergeordnete Rolle. Wohnungsverkäufe an Mietergemeinschaften wurden in den betrachteten drei Jahren lediglich in 585 Fällen (0,5 Prozent) angewendet.³²⁴ Diese Entwicklung ist für die Zeit von 1995 bis 1997 in Abbildung 12 gezeigt, wo gleichzeitig neben den drei mieternahen Verkaufsmodellen auch der quantitative Erfolg der Mieterprivatisierung und der Verkäufe an Dritte nachgezeichnet ist.

Insgesamt kommt man zu dem Ergebnis, daß die Anwendung der mieternahen Modelle die Wohnungsprivatisierung seit 1995 entscheidend beflügelt hat. Dieser Zusammenhang wird dadurch weiter verdeutlicht, daß allein in den von den mieternahen Verkaufstypen dominierten drei Jahren von 1995 bis 1997 knapp 80 Prozent aller zwischen 1991 bis Ende 1997 (insgesamt sieben Jahre) registrierten Privatisierungen stattfanden. Lediglich zwischen 70.000 und 80.000 aller seit 1991 durchgeführten Privatisierungen gingen direkt an die Mieter. Dies entspricht einem Anteil von etwa 30 Prozent aller Verkäufe.³²⁵

³²³ Vgl. Werte ermittelt anhand der KfW-Daten mit Auswertungsstand 15.11.1998. – Korrespondierende Daten finden sich nur für die im GdW organisierten Unternehmen bei GdW (1998b), S. 24.

³²⁴ Vgl. GdW (1996), S. 22; GdW (1997), S. 23 und GdW (1998b), S. 25.

³²⁵ Vgl. Dieser Anteil kann zum aktuellen Zeitpunkt nur anhand der KfW-Daten geschätzt werden, da für die Zeit vor 1994 keine aussagekräftigen Daten zur Anzahl der durchgeführten Mieterprivatisierungen vorliegen. Hierzu sieht sich allerdings der GdW in der Lage und gibt die Anzahl der in den Unternehmen des Verbandes stattgefundenen Mieterprivatisierungen bis zum Jahresende 1997 mit insgesamt 63.246 an (Vgl. GdW (1998b), S. 24.). Geht man davon aus, daß ein Großteil der insgesamt über 15.000 direkt von den Kommunen verkauften Wohnungen an Mieter ging und daß auch die nicht im GdW organisierten Unternehmen einen gewissen Anteil Individualprivatisierungen durchgeführt haben, so erscheint eine Größenordnung von 70.000 bis 80.000 Mieterprivatisierungen realistisch.



Quelle: GdW (1996), S. 22; GdW (1997), S. 23 und GdW (1998b), S. 25.

Abbildung 12: Wohnungsverkäufe im Rahmen der AHG-Privatisierung in den Jahren von 1995 bis 1997 nach Verkaufsformen (Basis: Im GdW organisierte Wohnungsunternehmen)

Über die nachweisbaren Mieterprivatisierungen hinaus haben auch die mieternahen Verkaufsmodelle durch Weiterveräußerungen an die Mieter zur individuellen Wohneigentumsbildung beitragen. In welchem Umfang dies bis zum Jahresende 1997 tatsächlich der Fall war, ist zur Zeit nicht exakt bestimmbar. Es existieren jedoch Schätzungen aus dem Bundesbauministerium, wonach die Privatisierung nach dem AHG bis Ende 1997 in über 100.000 Fällen auf direktem und indirektem Wege (Mieterprivatisierung und mieternahe Verkäufe mit anschließender Weiterveräußerung an die Bewohner) zur Wohneigentumsbildung geführt hat.³²⁶

³²⁶ Vgl. Vogel (1998), S. 48. – Nach telefonischer Auskunft der zuständigen KfW-Fachabteilung im Oktober 1998 ist diese Einschätzung aus dem Bauministerium etwas zu optimistisch. Die KfW geht davon aus, daß die AHG-Privatisierung bis zum Jahresende 1997 in etwa 90.000 Fällen auf direktem oder indirektem Weg zur Bildung individuellen Wohneigentums beigetragen hat.

H. Beurteilung der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

I. Auswirkungen der AHG-Privatisierungen auf die angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele

1. Ordnungspolitische Perspektive

Das AHG verbindet die Teilentlastung der Altverbindlichkeiten unabhängig von der Gesellschaftsform des Antragstellers mit einer Privatisierungsaufgabe. Somit werden die genossenschaftlichen und die kommunalen Anbieter gleich behandelt. Für beide Unternehmens- bzw. Eigentumsformen wird gleichermaßen eine Verminderung ihrer Marktmacht angestrebt. Es ist kein ordnungspolitischer Wille des Gesetzgebers erkennbar, welcher isoliert nur die Verminderung des Staatsanteils im Wirtschafts- und Gesellschaftsbereich ‚Wohnen‘ als Ziel setzt.

Aus ordnungspolitischer Sicht steht demzufolge eindeutig das im zweiten Kapitel (Abschnitt B) formulierte Ziel im Vordergrund, wonach neben der Erhöhung privater Eigentumsformen im Wohnungsbestand die Marktmacht einzelner großer Anbieter von Mietwohnungen abgeschwächt werden soll. Damit wird der in Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages formulierte Forderung nach der Überführung des ostdeutschen Wohnungsbestandes in eine ‚marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft‘ Rechnung getragen.

In der Eigentümerstruktur des ostdeutschen Wohnungsbestandes wiesen volkseigene und genossenschaftliche Eigentumsformen in den Jahren 1989/90 sehr hohe Anteile auf. Aus diesem Grund war zumindest für die Mietwohnungsbestände in einzelnen Regionen eine Angebotskonzentration volkseigener und genossenschaftlicher Wohnungseigentümer gegeben, was den in der Bundesrepublik allgemein vorherrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen widerspricht.³²⁷

³²⁷ Vgl. *Hamm* (1997), S. 30 und *Behrendt* (1992), S. 125. – In beiden Quellen wird auf die potentielle Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen als Folge einer Angebotskonzentration auf dem Wohnungsmarkt hingewiesen. Dort findet sich auch eine Diskussion der daraus resultierenden, gesamtwirtschaftlich negativ wirkenden Effekte (Vgl. auch Abschnitt B. III. 1. a) dieser Arbeit).

Im Hinblick auf die ordnungspolitische Zielrichtung muß sich insofern ein positiver Effekt durch die AHG-Privatisierungen ergeben, als die angesprochenen großen Anbieter von Mietwohnungen in den neuen Bundesländern gehalten sind, bis zum Jahr 2003 ihren Wohnungsbestand um mindestens 15 Prozent zu verkleinern. Geht man jedoch in der Ausgangssituation von der absolut marktbeherrschenden Stellung staatlicher und genossenschaftlicher Anbieter auf dem Mietwohnungsmarkt aus, wie sie in den meisten ostdeutschen Regionen vorlag und noch immer vorliegt, so wird von vornherein deutlich, daß eine Veräußerungspflicht von 15 Prozent nur verhältnismäßig wenig zur Minderung der Marktmacht beitragen kann.

Bis zum Herbst 1995 kam es bereits zu einer deutlichen Verminderung der Eigentumsanteile der Genossenschaften und des Staates (bei dem heute die kommunalen Gesellschaften und die Kommunen dominieren). Diese Anteilsenkung ist neben dem beschriebenen Ausmaß an durchgeführten Privatisierungen und Restititionen in erheblichem Maß auf die Neubautätigkeit zurückzuführen, die überwiegend im privaten Sektor stattfand. Der staatliche Eigentumsanteil reduzierte sich zwischen 1989 und 1995 von gut 41 Prozent auf gut 35 Prozent, während das genossenschaftliche Eigentum von 17,6 Prozent auf 15,5 Prozent zurückging. Bezogen auf den in dieser Zeit nominal fast konstant gebliebenen Gesamtwohnungsbestand (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) von gut 7 Mio. Wohnungen haben demnach die Kommunen etwa 430.000 Wohnungen abgegeben. Der genossenschaftliche Bestand hat sich um rund 150.000 Einheiten vermindert. Entsprechend erhöhte sich der private Sektor um gut 8 Prozentpunkte oder knapp 600.000 Wohnungen auf insgesamt 49,3 Prozent des Gesamtbestandes bis zum Herbst 1995.³²⁸

Der Abgang bei den Kommunen ist überwiegend auf Restititionen und Privatisierungen zurückzuführen. Allein die im GdW organisierten kommunalen Gesellschaften mußten zwischen 1990 und 1995 gut 207.000 Wohnungen an Alteigentümer rückübertragen. Ferner wurden von diesen Unternehmen im gleichen Zeitraum gut 100.000 Wohnungen privatisiert.³²⁹ Hiermit ist bereits der größte Teil des Wohnungsabgangs in der Größenordnung von 430.000 Einheiten bis Herbst 1995 beim Staat erklärt. Der verbleibende Wohnungsabgang verteilt sich auf nicht im GdW organisierte staatliche Eigentümer, womit die Kommunen und besonders die Treuhand Liegenschaftsgesellschaft angesprochen sind.³³⁰ Außerdem ist es im betrachteten Zeitraum zu Wohnungsabgängen durch

³²⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt C. I. 2.

³²⁹ Vgl. *GdW* (1996), S. 19 u. S. 21.

³³⁰ Allein die *TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft* hat bis Ende 1995 knapp die Hälfte des von ihr verwalteten Wohnungsbestandes von etwa 150.000 Einheiten privatisiert oder im Rahmen der Restitution an Alteigentümer zurückgegeben (Vgl. *TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft* (1996), S. 8 und *Söhngen* (1995), o. S.).

Abriß, Umwidmungen und Wohnungszusammenlegungen gekommen. Es bleibt somit festzuhalten, daß die Privatisierungsmaßnahmen nach dem AHG bis zum Jahresende 1995 offensichtlich mit etwa einem Viertel zur Verminderung des staatlichen Eigentumsanteils beigetragen haben.

Bis zum Jahresende 1997 hat sich die Anzahl von Rückübertragungen von im GdW organisierten kommunalen Unternehmen an Alteigentümer auf gut 333.000 Wohnungen erhöht, während über knapp 251.000 Anträge noch nicht entschieden war. Bis dahin führten 83 Prozent aller gestellten und entschiedenen Anträge zu einer Übertragung der kommunalen Wohnungen auf private Eigentümer. Bis zum 31.12.1997 beliefen sich bei denselben Gesellschaften die Privatisierungsfälle auf gut 163.000 Wohnungen. Die vom GdW erfaßten kommunalen Unternehmen haben sich gemäß AHG verpflichtet, insgesamt knapp 211.000 Einheiten zu privatisieren. Aus dem Bestand derselben Gesellschaften sind knapp 653.000 Wohnungen von Rückübertragungsansprüchen betroffen.³³¹ Bereits zum Jahresende 1997 ist demzufolge auf der Seite der kommunalen Gesellschaften von der Restitution insgesamt ein mehr als dreimal stärkerer quantitativer Effekt im Sinne der ordnungspolitischen Zielrichtung ausgegangen, als von der Privatisierung nach dem AHG bis zum Jahresende 2003 überhaupt zu erwarten ist.

Die Lage der Genossenschaften stellt sich anders dar, da hier kaum Rückübertragungsansprüche bestehen. Vom GdW registrierte Restitutionen fanden hier bis Ende 1997 nur für 69 Wohnungen statt, da weniger als ein Prozent aller entschiedenen Restitutionsanträge, die Genossenschaftswohnungen betreffen, auch zu einer Rückübertragung führten. In gut 7.700 Fällen mußten genossenschaftliche Unternehmen noch auf eine Entscheidung über einen Rückübertragungsantrag warten, während in knapp 9.000 Fällen für einen Verbleib der Wohnungen bei der Genossenschaft entschieden wurde. Gleichzeitig mußten sich die im GdW organisierten Genossenschaften verpflichten, insgesamt gut 127.000 Wohnungen gemäß AHG zu veräußern.³³² Für die genossenschaftlichen Unternehmen spielt demzufolge die Privatisierung nach dem AHG im Vergleich zu den Restitutionen eine größere Rolle im Zusammenhang mit der Verminderung des Marktanteils, als es beim kommunalen Wohnungsbestand der Fall ist.

Die Frage, inwieweit die beschriebene Erhöhung des Anteils privater Eigentumsformen im Wohnungsbestand auch zu einer Erhöhung der Selbstnutzerquote geführt hat und welche Effekte hierbei allein auf Privatisierungsmaßnahmen zurückzuführen sind, wird im folgenden Teilabschnitt erörtert. Aus rein ordnungspolitischer Perspektive soll an dieser Stelle der Blick auf die allge-

³³¹ Vgl. *GdW* (1998b), S. 23 f.

³³² Vgl. *GdW* (1998b), S. 23 f.

meine Struktur der Eigentumsformen auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes genügen. Es steht hier also die Betrachtung des Marktanteils einzelner Anbieter bzw. Eigentümer im Vordergrund. Solange sichergestellt ist, daß ein Zwischenerwerber oder eine neugegründete Genossenschaft unabhängig vom veräußerungspflichtigen kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen ist, kommt es durch jeden Verkauf zu einer Entflechtung von Machtstrukturen auf der Angebotsseite. Als ordnungspolitisch bedenklich kann aber der Fall beurteilt werden, in dem beispielsweise ein Zwischenerwerber so viele Wohnungen erwirbt, daß er selbst zum größten Anbieter auf einem regionalen Wohnungsmarkt wird. Da die einzelnen Wohnungsunternehmen aber nur 15 Prozent ihres Bestandes veräußern müssen, erscheint dieser Fall jedoch nicht realistisch.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Wohnungsprivatisierung nach dem AHG im Sinne der beschriebenen ordnungspolitischen Zielrichtung nur eingeschränkte Wirkungen haben kann, da der Hebel von vornherein sehr begrenzt ist.³³³ Dies ist darauf zurückzuführen, daß im Rahmen der Privatisierungsverpflichtung nur etwa 358.500 Wohnungen den Eigentümer wechseln müssen, was lediglich einem Anteil von 5,2 Prozent aller Wohnungen in Wohngebäuden entspricht.

2. Verteilungspolitische Perspektive

Aus verteilungspolitischer Sicht sollen die Privatisierungsmaßnahmen zur Schaffung und breiten Streuung von individuellem Wohneigentum beitragen. In diesem Sinne fanden bis zum Jahresende 1997 zwischen 70.000 und 80.000 Verkäufe im Rahmen der AHG-Privatisierung statt, welche direkt an Mieter zur Selbstnutzung gingen.³³⁴ Berücksichtigt man darüber hinaus diejenigen Wohnungsverkäufe, die inzwischen von mieternahen Verkaufsmodellen an Bewohner zur Selbstnutzung durchgeführt wurden, so ist nach Einschätzung des Bundesbauministeriums in etwa 100.000 Fällen von der Bildung individuellen Wohneigentums als Folge der Anwendung des AHG auszugehen.³³⁵

Insgesamt beläuft sich die Privatisierungsverpflichtung auf 358.500 Wohnungsverkäufe bis zum Jahr 2003. Legt man für diese Zahl – genau wie für das

³³³ Vgl. dazu auch *Hamm* (1995), S. 61.

³³⁴ Vgl. Abschnitt G. II.

³³⁵ Vgl. *Vogel* (1998), S. 48 – Wie bereits erwähnt, ist diese Einschätzung aus dem Bauministerium nach telefonischer Auskunft der zuständigen KfW-Fachabteilung im Oktober 1998 wohl etwas zu optimistisch. Die *KfW* geht davon aus, daß die AHG-Privatisierung bis zum Jahresende 1997 in etwa 90.000 Fällen auf direktem oder indirektem Weg zur Bildung individuellen Wohneigentums beigetragen hat.

bisherige Privatisierungsgeschehen – einen realisierbaren Anteil von etwa 30 Prozent Mieterprivatisierungen zugrunde, so kann es auf diese Weise in 100.000 bis 110.000 Fällen durch einen direkten Verkauf der privatisierungspflichtigen Wohnungsgesellschaft zur Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum kommen. Hinzuzuzählen sind die Verkäufe von mieternahen Privatisierungsformen an Selbstnutzer. Das künftige Ausmaß dieser zweiten Größe ist zur Zeit noch ungewiß. Wie die bisherige Darstellung gezeigt hat, müssen im Fall des Zwischenerwerbermodells mindestens 13,3 Prozent aller vom Investor übernommenen Wohnungen an Mieter veräußert werden, während für die beiden anderen mieternahen Modelle weder konkrete Vorgaben noch verwertbare Erfahrungen vorliegen.

Diese Zusammenhänge und die bisherigen praktischen Erfahrungen mit den Privatisierungen nach dem AHG verdeutlichen, daß durchaus die Veräußerungsverpflichtung erfüllt werden kann und trotzdem weniger als die Hälfte der knapp 360.000 zu privatisierenden Wohnungen letztendlich von Selbstnutzern erworben wird.

Zur Betrachtung der verteilungspolitisch relevanten Selbstnutzerquote muß nicht wie bisher der Gesamtwohnungsbestand, sondern der bewohnte Bestand in Wohngebäuden als Grundgesamtheit herangezogen werden. Bei insgesamt 6,44 Mio. der gut 7 Mio. Wohnungen des Gesamtbestandes, die bei der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 erfaßt wurden, handelt es sich um bewohnte Wohnungen in Wohngebäuden. Ausgehend von dieser Größe erhöht sich beispielsweise die Eigentümerquote durch zusätzliche 150.000 selbstgenutzte Wohnungen um 2,3 Prozent. Um die Selbstnutzerquote in Ostdeutschland aber auf das westdeutsche Niveau anzuheben, ist eine Erhöhung um deutlich über 10 Prozent erforderlich. Diese Aufgabe ist also realistischerweise allein mit der AHG-Wohnungsprivatisierung nicht zu erreichen. Auch von der Restitution ist kein spürbarer Effekt auf die Eigentümerquote zu erwarten, wenn man berücksichtigt, daß nur in Ausnahmefällen die Eigentümer selbst wieder in die ihnen rückübertragene Wohnung einziehen.³³⁶ Insofern kann die Selbstnutzerquote in den neuen Bundesländern über den sehr begrenzten Spielraum der Privatisierung hinaus nur durch andere Wohnungsverkäufe aus dem Bestand oder durch Neubaumaßnahmen nachhaltig angehoben werden.

Angesichts der seit 1994 zu beobachtenden und bis zum Jahr 1998 in Ostdeutschland anhaltenden dynamischen Bautätigkeit im Bereich der Einfamilienhäuser ist von fertiggestellten Neubauwohnungen der größte Effekt im Sinn des verteilungspolitischen Ziels zu erwarten. Dies gilt umso mehr, da gerade Ein- und Zweifamilienhäuser den Wohnwünschen der Bevölkerung am nächsten zu

³³⁶ Der Normalfall besteht eher darin, daß der Eigentümer eine rückübertragene Wohnung bewirtschaftet (d. h. gegebenenfalls saniert und vermietet) oder verkauft.

kommen scheinen und hier nach wie vor ein enormer Nachholbedarf besteht, der allein aus dem Bestand nicht gedeckt werden kann. Die Fertigstellungszahlen der vergangenen Jahre und die Bestandszahlen aus der GWZ für Ostdeutschland sprechen dafür, daß sich diese Entwicklung spätestens seit 1994 vollzieht.³³⁷

Bezieht man die bisher erfolgreich durchgeführten Individualprivatisierungen auf die gesamte Privatisierungsverpflichtung der Wohnungsunternehmen und nicht auf die bisher durchgeführten Privatisierungen, so haben die Genossenschaften und die kommunalen Unternehmen per Ende 1997 annähernd gleiche Ergebnisse erzielt. Beide Unternehmensformen konnten bisher etwa 20 Prozent ihrer gesamten Privatisierungsverpflichtung mit Verkäufen an Selbstnutzer erfüllen.³³⁸ Die Verkäufe an Selbstnutzer im Rahmen der AHG-Privatisierung haben also bisher nur bescheidene Impulse im Sinne der verteilungspolitischen Zielrichtung geliefert.

3. Wohnungspolitische Perspektive

Das wohnungspolitische Privatisierungsziel wurde als die angestrebte Verbesserung der Wohnungsversorgung durch die Mobilisierung von Privatkapital und -initiative formuliert. Da die Wohnungsprivatisierung nicht zum Neubau von Wohnraum beiträgt, sind quantitative Effekte auf die Wohnungsversorgung nur in dem Fall nachzuweisen, wenn die Privatisierung den Abriß einer Wohnung oder deren Umwidmung in Geschäftsräume verhindert. Die Wohnungsunternehmen müssen aber für ihre Privatisierungsmaßnahmen geeignete Wohnungsbestände auswählen, um die AHG-Verpflichtung erfüllen zu können. Deshalb wird es sich im Normalfall bei den Privatisierungsobjekten fast zwangsläufig um Wohnungen handeln, die ohnehin noch langfristig für Wohnzwecke nutzbar sind. Demnach dürfen diese Objekte keinen überdurchschnittlich schlechten Bauzustand aufweisen. Insofern ist von den Privatisierungsaktivitäten nach dem AHG kein oder zumindest kein nennenswerter Impuls auf die quantitative Wohnungsversorgung in den neuen Bundesländern zu erwarten.

³³⁷ So wurden bei der GWZ 1995 insgesamt knapp 167.000 Wohnungen in Wohngebäuden gezählt, die in den 21 Monaten zwischen Anfang 1994 und Ende September 1995 errichtet wurden. Davon waren knapp 68.000 Einheiten vom Eigentümer selbst bewohnt. Davon wiederum waren 61.692 Wohnungen oder 91 Prozent dem Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser zuzuordnen (Vgl. *Statistisches Bundesamt* (1997b), S. 40.). Somit hatte bereits im September 1995 der Neubau nachweislich stärker zur Erhöhung der Selbstnutzerquote beigetragen als die gesamte Wohnungsprivatisierung, welche zum Jahresende 1995 deutlich weniger als 50.000 Verkäufe an Mieter für sich in Anspruch nehmen konnte. Von GdW-Unternehmen wurden bis Ende 1995 lediglich knapp 36.000 Wohnungen an Mieter verkauft (Vgl. *GdW* (1996), S. 21.).

³³⁸ Vgl. Abschnitt G. II.

Demgegenüber sind positive Auswirkungen der Privatisierung auf die qualitative Wohnungsversorgung zu erwarten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Veräußerung der Wohnungen normalerweise zwingend mit deren Instandsetzung und Modernisierung verbunden ist. Dies gilt besonders für die durchgeführten mieternahen Privatisierungsmodelle, wo zumindest beim Zwischenerwerbermodell die steuerliche Berücksichtigung der Sanierungsaufwendungen ein Kernelement des Modells ist.³³⁹

Durch die bisherige Privatisierung von gut 245.000 Wohnungen und bezogen auf den Gesamtbestand von gut 7 Mio. Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) in Ostdeutschland müssen allein im Zusammenhang mit den Wohnungsverkäufen im Rahmen der AHG-Regelungen somit von 1991 bis 1997 etwa 3,5 Prozent des Wohnungsbestandes saniert worden sein.

Es ist allerdings unrealistisch, von der Annahme auszugehen, daß ohne die AHG-Bestimmungen keine der betrachteten Wohnungen saniert worden wäre. Diese Einschätzung läßt sich mit der Situation der im GdW organisierten Wohnungsunternehmen begründen. Der GdW repräsentiert knapp 3,1 Mio. ostdeutsche Wohnungen, die von seinen Mitgliedsunternehmen bewirtschaftet werden. Zwischen 1990 und 1997 floß ein Investitionsvolumen von rund 77 Mrd. DM in die Erhaltung und Verbesserung der betreffenden Bestände. Damit wurden knapp 1.000.000 Wohnungen, also etwa ein Drittel des kommunalen und genossenschaftlichen Gesamtbestandes, umfassend saniert und modernisiert. Weitere gut 1 Mio. Wohnungen, also ein weiteres Drittel, wurden zumindest teil-saniert.³⁴⁰

Diese Investitionen sind in erster Linie aus der laufenden Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes und in weitaus geringerem Ausmaß aus den bei der Wohnungswirtschaft verbleibenden Privatisierungserlösen finanziert worden. Außerdem haben zinsgünstige Kredite der öffentlichen Hand und die Abschreibungsmöglichkeiten nach dem Fördergebietsgesetz eine wichtige Rolle gespielt. In den GdW-Zahlen zu den getätigten Investitionen kann auch ein Anteil derjenigen Sanierungen enthalten sein, die im Zusammenhang mit Verkäufen direkt an Mieter durchgeführt wurden. Dies gilt zumindest für die Anwendung des Verkäufermodells, welches in den meisten Fällen praktiziert wurde. Dagegen dürften die Sanierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit mieternahen Privatisierungsmodellen fast vollständig außerhalb der GdW-Investitionen liegen.

Diese Zusammenhänge sprechen dafür, daß angesichts des insgesamt geringen Kaufinteresses der Mieter, die normalerweise ohnehin eher eine sanierte Wohnung zum Kauf angeboten bekommen, besonders das Zwischenerwerbermodell zu einer zusätzlichen Mobilisierung von Privatkapital geführt hat. Inzwi-

³³⁹ Vgl. *Rees / Weeber* (1996), S. 89 und *Leonhardt* (1996), S. 257.

³⁴⁰ Vgl. *GdW* (1998b), S. 1 ff.

schen dürften mehr als 100.000 Wohnungen im Rahmen des Zwischenerwerbermodells qualitativ aufgewertet worden sein. Demgegenüber hat die ursprünglich präferierte Privatisierung direkt an Mieter nur in 70.000 bis 80.000 Fällen zum Eigentumswechsel und den damit im Zusammenhang stehenden Sanierungen geführt. Auch ohne diese Verkäufe direkt an die Bewohner wären die Sanierungen vermutlich im Zusammenhang mit einem Mietverhältnis früher oder später durchgeführt worden.

Unabhängig von der gewählten Privatisierungsform bleibt festzuhalten, daß im Zusammenhang mit der AHG-Privatisierung beinahe zwingend 15 Prozent der teilentlasteten Wohnungen saniert werden. Die Sanierungsarbeiten sind dabei prinzipiell vollständig aus den Verkaufserlösen finanzierbar. Wie die Modellrechnung unter F. I. 3. zeigt, sind die Wohnungsunternehmen durch die bei ihnen verbleibenden Privatisierungserlöse ferner in die Lage versetzt worden, Sanierungen in ihrem Restbestand zu finanzieren. Hiermit kann in Abhängigkeit vom Verkaufsszenario immerhin eine Größenordnung von 5 Prozent des im Unternehmen verbleibenden Kernbestandes saniert werden, was insgesamt weitere positive Auswirkungen auf die qualitative Wohnungsversorgung in Ostdeutschland hat. Es wird demzufolge durch die Verkaufserlöse Kapital mobilisiert, das zur Sanierung von insgesamt bis zu knapp 20 Prozent der 2,5 Mio. teilentlasteten (und nicht restitutionsbehafteten) Wohnungen eingesetzt werden kann. Dies entspricht einer Größenordnung knapp 500.000 Wohnungen. Die verbleibenden gut 2 Mio. kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen müssen mit Mitteln instandgesetzt und modernisiert werden, die im laufenden Geschäftsbetrieb zu erwirtschaften sind.

Insgesamt kommt man aus wohnungspolitischer Sicht zu einem relativ eindeutigen Ergebnis. Vor allem aufgrund der geringen Kaufbereitschaft der ostdeutschen Mieter konnte die Wohnungsprivatisierung direkt an die Bewohner nur in einem deutlich geringerem Ausmaß durchgeführt werden als ursprünglich geplant war. Die vorangegangene Darstellung spricht dafür, daß eine mögliche mangelnde ökonomische Fähigkeit zum Wohnungskauf seitens der Mieter im Vergleich zur mangelnden grundsätzlichen Kaufbereitschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dies läßt sich damit begründen, daß unter den aktuellen Rahmenbedingungen der Jahre 1997 und 1998 ein Wohnungserwerb im Rahmen der Privatisierung tendenziell zu keiner höheren laufenden Belastung des Haushaltseinkommens führt als ein Weiterbestehen des Mietverhältnisses für eine vergleichbare Wohnung. Dieser Zusammenhang gilt zumindest für die ersten acht Jahre der Finanzierung des Wohnungskaufs.³⁴¹ In diesem Kontext muß noch erwähnt werden, daß einige privatisierungspflichtige Unternehmen in der Praxis von ihren Mietern offensichtlich Angebotspreise gefordert haben, die

³⁴¹ Vgl. Abschnitt F. II. 3.

keinesfalls als mieterfreundlich gelten können.³⁴² In solchen Fällen wurde das Kaufverhalten der Mieter über die beschriebene mangelnde grundsätzliche Kaufbereitschaft hinaus sicherlich negativ beeinflusst.

Die wenigen Verkäufe an Selbstnutzer fanden im Zeitablauf äußerst stockend statt, so daß die durch den Liquiditätszufluß ermöglichten Investitionen in den Kernbestand der Wohnungsunternehmen erst zu relativ späten Zeitpunkten getätigt werden konnten. Dies muß angesichts des meist progressiven Verfallsprozesses der Bausubstanz negativ beurteilt werden. Damit blieb der erhoffte Effekt einer zügigen Mobilisierung von Privatkapital und -initiative bei Mietern weitgehend aus.

Nachdem auch die verantwortlichen politischen Instanzen diesen Sachverhalt spätestens im Jahr 1995 erkannten, wurden die mieternahen Privatisierungsformen eingeführt, wobei vor allem das Zwischenerwerbermodell hervorzuheben ist. Unter Ausnutzung der steuerlichen Anreize nach dem Fördergebietsgesetz kann nach den Erfahrungen der Jahre 1995 bis 1997 mit der mieternahen Privatisierung offensichtlich deutlich mehr Privatkapital und -initiative mobilisiert werden, als mit der ursprünglich präferierten Mieterprivatisierung. Ferner werden die Investoren im Rahmen der mieternahen Modelle durch die beschriebenen zinsgünstigen Kredite der KfW begünstigt, zumal diese in vielen Fällen noch durch Landesprogramme ergänzt werden.

Da bis zum Jahresende 1997 unter voller Ausschöpfung dieser neuen Möglichkeiten knapp 70 Prozent der Privatisierungsverpflichtung erfüllt wurden,³⁴³ ist realistischerweise anzunehmen, daß ein Großteil der Wohnungsunternehmen dazu in der Lage ist, die quantitativen AHG-Auflagen bis zum Jahresende 2003 umzusetzen. Ab dem Jahr 1999 werden allerdings die angesprochenen steuerlichen Vergünstigungen nach dem Fördergebietsgesetz durch die beschriebene steuerunabhängige Investitionszulage ersetzt. Hierdurch werden diejenigen mieternahen Privatisierungsmodelle, die vornehmlich von den bisherigen steuerlichen Rahmenbedingungen profitiert haben, an Attraktivität verlieren. Dies gilt besonders für das Zwischenerwerbermodell. Also müssen die Wohnungsunternehmen daran interessiert sein, ihre Privatisierungsverpflichtung bis zum Jahresende 1998 quantitativ weitgehend zu erfüllen.

Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation dürfte die überwiegende Mehrheit der Wohnungsunternehmen dazu in der Lage sein, unter voller Ausnutzung der aktuell günstigen Rahmenbedingungen weitere umfassende Sanierungsinvesti-

³⁴² Vgl. *Barthling-Schattevoy* (1998), S. 184.

³⁴³ Hierbei handelt es sich allerdings – wie bereits unter G. II. erläutert – um eine vorläufige Erfolgsquote, da in den meisten Fällen noch nicht abschließend beurteilt werden kann, ob die eingeschalteten Zwischenerwerber tatsächlich ihre Verpflichtung erfüllen.

tionen im eigenen Bestand vorzunehmen. In diese günstige Situation wurden die Wohnungsunternehmen aufgrund der heute erzielbaren Mieteinnahmen sowie vor allem durch die Teilentlastung und die Zinshilfe nach dem AHG versetzt. Ferner können nach der praktischen Auslegung des AHG zusätzliche Investoren für die qualitative Aufwertung des Wohnungsbestandes im Rahmen des mieter-nahen Verkaufs gewonnen werden.

Zusammenfassend muß die Bedeutung der Mieterprivatisierung für die quali-tative Verbesserung des ostdeutschen Wohnungsbestandes stark relativiert wer-den.

Die wohnungspolitisch positiv zu beurteilenden Effekte aus den AHG-Rege-lungen gingen weniger von der Privatisierungsverpflichtung (und den daraus resultierenden Erlösen) aus, als vielmehr von der anfänglich gewährten Teilent-lastung und der Zinshilfe. Die Teilentlastung und die Zinshilfe haben die Woh-nungswirtschaft im wesentlichen in die Lage versetzt, aus der laufenden Bewirt-schaftung der Bestände erhebliche Mittel für Investitionen freizumachen, die aus wohnungspolitischer Sicht dringend benötigt werden.³⁴⁴

4. Wirkungen auf die wirtschaftspolitischen Nebenziele

a) Finanzpolitische Perspektive

Unabhängig vom Beispiel ‚Wohnungen‘ wird Privatisierungsmaßnahmen üb-licherweise eine potentielle Finanzierungsfunktion für öffentliche Haushalte zu-gesprochen. Deshalb läßt sich das finanzpolitische Privatisierungsziel als die Realisierung eines Liquiditätszuflusses aus den Privatisierungserlösen in öffent-liche Kassen formulieren.³⁴⁵ Die Besonderheit der Wohnungsprivatisierung nach dem AHG im Vergleich zu anderen Privatisierungsmaßnahmen ist darin zu sehen, daß zunächst erhebliche öffentliche Mittel für die Teilentlastung und die Zinshilfe eingesetzt werden müssen, bevor ein späterer Liquiditätszufluß in den Erblastentilgungsfonds greift. Eine Beurteilung der Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland aus der finanzpolitischen Perspektive muß demzufolge das Ver-hältnis der aufgewendeten Subventionsmittel zu den späteren Rückflüssen ab-wägen.

³⁴⁴ Die Modellrechnung unter F. I. 3. hat gezeigt, daß der Barwert der bei den Woh-nungsunternehmen verbleibenden Privatisierungserlöse nur einen Bruchteil des Barwer-tes der am Anfang erhaltenen Subvention (Zinshilfe zuzüglich Teilentlastung) ausmacht. Je nach Verkaufsszenario entspricht der Barwert der kumulierten Privatisierungserlöse, welche die Unternehmen für sich einsetzen können, zwischen knapp 10 Prozent (Szenario 3) und gut 14 Prozent (Szenario 2) des Barwertes der Subvention (Vgl. Tabel-le 12).

³⁴⁵ Vgl. dazu Abschnitt B. III. 1. d) aa).

An dieser Stelle kann auf die unter F. I. 3. vorgestellte Modellrechnung zurückgegriffen werden, in welcher unter anderem der Barwert einer ursprünglich an eine Wohnungsgesellschaft gezahlten Subvention mit den Barwerten der im Unternehmen verbleibenden Privatisierungserlöse einander gegenüber gestellt wurden.³⁴⁶ Auf die gleiche Weise kann die Subvention mit dem Anteil der kumulierten Privatisierungserlöse verglichen werden, welche gemäß AHG im Zeitablauf an den Erblastentilgungsfonds abzuführen sind. Diese Betrachtung wird in Tabelle 19 vorgenommen.

Tabelle 19: Entwicklung der Barwerte der an den Erblastentilgungsfonds abzuführenden Privatisierungserlöse sowie der per 01.07.1995 vergebenen Subvention nach dem AHG (bezogen auf ein Wohnungsunternehmen mit einer Veräußerungsverpflichtung von 1.500 Wohnungen)

Jahresende	Barwert ^{a)} der Subvention ^{b)} für das Unternehmen in DM ^{c)}	Barwert ^{a)} der kumulierten Erlösabführung in den Erblastentilgungsfonds in DM ^{c)}		
		Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
1995	150.383.775	1.980.720	796.320	796.320
1996	162.414.477	3.732.624	8.168.633	1.391.174
1997	175.407.636	5.871.054	17.248.498	2.054.414
1998	189.440.246	8.228.694	18.628.378	2.785.154
1999	204.595.466	11.039.273	20.118.648	3.581.909
2000	220.963.103	14.130.344	21.728.140	4.310.047
2001	238.640.152	17.751.929	23.466.391	11.297.936
2002	257.731.364	21.726.923	25.343.703	19.014.677
2003	278.349.873	26.084.873	27.371.199	26.910.689

^{a)} Gerechnet wurde nach der kaufmännischen Zinsformel, jährlicher Zinskapitalisierung zum Jahresende mit einem internen Zinsfuß von jährlich 8 Prozent.

^{b)} Altschuldenhilfe (= Teilentlastung zuzüglich Zinshilfe) gemäß AHG.

^{c)} Die Werte sind jeweils auf volle DM-Beträge gerundet.

Quelle: Berechnung auf der Grundlage der unter F. I. 3. beschriebenen Modellannahmen und Szenarien

Wie bereits erwähnt, liefert die vorgestellte Modellrechnung ein Ergebnis, welches als repräsentativ für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft einzuschätzen ist, weil sich die Auswahl der Werte für die Verschuldung und die Wohnungsgrößen bewußt an die Realität anlehnt. Die Werte entsprechen also den tatsächlichen Durchschnittswerten des Wohnungsbestandes, für welchen sowohl Zinshilfe als auch Teilentlastung nach dem AHG beantragt wurde. Weiterhin decken die drei konstruierten Szenarien die Bandbreite des praktisch Durchführbaren im wesentlichen ab. Demzufolge kann aus der Modellrechnung ein aussagekräftiges Ergebnis für die gesamte Liquiditätssituation des Erblastentilgungsfonds abgeleitet werden.

³⁴⁶ Vgl. Tabelle 12.

Aus der finanzpolitischen Perspektive der öffentlichen Hand – also vor allem aus Sicht des Erblastentilgungsfonds – liefert die Modellrechnung eine eindeutige Aussage. Wenn man eine jährliche Zinskapitalisierung von acht Prozent ansetzt, so beträgt der Barwert des kumulierten Liquiditätszuflusses in den Erblastentilgungsfonds zum Jahresende 2003 je nach Abhängigkeit vom zeitlichen Verlauf der Wohnungsverkäufe zwischen 9,4 und 9,8 Prozent des zu diesem Zeitpunkt aktuellen Barwertes der ursprünglich gewährten Unterstützung an die Wohnungswirtschaft. Mit anderen Worten: Es ist nicht davon auszugehen, daß die privatisierungspflichtigen Wohnungsunternehmen im Durchschnitt mehr als 10 Prozent der Unterstützung zurückzahlen werden, in deren Genuß sie in den Jahren 1993 und 1994 gekommen sind.

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive hat der Erblastentilgungsfonds zum 1. Juli 1995 durch die Teilentlastung auf die beschriebene Weise eine Schuldenlast von 29 Mrd. DM von der ostdeutschen Wohnungswirtschaft übernommen. Hinzuzurechnen ist noch die erwähnte Zinshilfe, die sich zu diesem Termin auf insgesamt 7 Mrd. DM belief.³⁴⁷ Demnach bekam die ostdeutsche kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft zum 1. Juli 1995 eine Gesamtsubvention von etwa 36 Mrd. DM durch die AHG-Regelungen. Führt man für diesen Betrag genau wie in der Modellrechnung eine Betrachtung der Entwicklung des Barwertes mit einer angenommenen jährlichen Zinskapitalisierung von 8 Prozent durch, so summiert sich der Barwert der Subvention bis zum Jahresende 2003 auf eine Größenordnung von gut 69 Mrd. DM. Auf der Grundlage der oben aufgeführten Überlegungen zur Modellrechnung ist absehbar, daß die ostdeutsche Wohnungswirtschaft lediglich etwa 10 Prozent dieses Betrages an den Erblastentilgungsfonds zurückzahlen wird.

Insgesamt handelt es sich somit aus finanzpolitischer Sicht bei der Alt-schuldenregelung um eine beträchtliche Subventionierung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, die gewissermaßen als ‚Anschubfinanzierung‘ in der schwierigen Situation direkt nach der Wiedervereinigung einzuschätzen ist. Dieser Sachverhalt war für die politischen Entscheidungsträger von vornherein absehbar.

So gewinnt man den Eindruck, daß die Erlösabführungspflicht weniger aufgrund eines erwünschten Liquiditätszuflusses in öffentliche Kassen eingeführt wurde, sondern vielmehr um der Wohnungswirtschaft einen Anreiz zur zügigen Privatisierung zu geben. Hierfür spricht auch die Tatsache, daß die meisten Autoren bei der Erörterung von Privatisierungszielen aus Sicht der politischen Entscheidungsträger nicht oder nur am Rande auf das hier erörterte finanzpolitische Privatisierungsziel eingehen. Demgegenüber werden die angesprochenen ordnungs-, verteilungs- und wohnungspolitischen Ziele und auch die kommu-

³⁴⁷ Vgl. dazu auch *BMBau* (1995b), S. 3.

nalpolitische Interessenlage vorrangig diskutiert.³⁴⁸ Es handelt sich also bei dem realisierbaren Liquiditätszufluß in den Erblastentilgungsfonds allenfalls um ein wirtschaftspolitisches Neben- oder Unterziel, welches einen primär instrumentellen Charakter zur zügigen Umsetzung der Privatisierung hat. Die Erlösabführung ist vor diesem Hintergrund vor allem als ein Mittel zur Realisierung der angesprochenen (Ober-)Ziele anzusehen.

b) Kommunalpolitische Perspektive

Die grundsätzlich doppelwertige Interessenlage der Kommunen im Zusammenhang mit der Wohnungsprivatisierung ist dadurch gekennzeichnet, daß die Kommunen einerseits daran interessiert sein müssen, daß der kommunale Wohnungsbestand durch effizient arbeitende Unternehmen verwaltet wird. Andererseits liegt es in ihrem Interesse, daß sie auf einen ausreichenden Bestand zur Unterbringung einkommensschwacher Haushalte zurückgreifen können. Außerdem ist eine Privatisierung aus kommunaler Sicht dann als problematisch zu beurteilen, wenn sich nur die besten Bestände veräußern lassen und sich der verbleibende kommunale Kernbestand deshalb unter Qualitäts- und Attraktivitätsgesichtspunkten verschlechtert.

Die aus kommunalpolitischer Sicht häufig geäußerte Befürchtung, daß durch die Privatisierung zuviel Wohnraum verloren gehen könnte, der für die Unterbringung bedürftiger Haushalte erforderlich sei, kann in der Realität offensichtlich vernachlässigt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, daß nur 15 Prozent des vielerorts ohnehin als überdimensioniert anzusehenden kommunalen Wohnungsbestandes privatisiert werden müssen. Darüber hinaus wurden die Länder gemäß § 12 Absatz 2 AHG ermächtigt, je nach den örtlichen Wohnungsmarkterhältnissen bis zu 50 Prozent des im Wohnungsunternehmen verbleibenden Kernbestandes mit Belegungsbindungen zu versehen. Somit haben die Kommunen die Möglichkeit, auf große Teile der Wohnungsbestände zurückzugreifen, auch wenn sie bereits eine formal-rechtlich selbständige Wohnungsgesellschaft gegründet haben. Auf diesem Weg können auch teilentlastete Wohnungen der Genossenschaften mit Belegungsrechten versehen werden.

Letztendlich sollte gerade im Zusammenhang mit der Unterbringung einkommensschwacher Haushalte berücksichtigt werden, daß beispielsweise im Jahr 1997 die Bewilligungsmieten im sozialen Wohnungsbau in den neuen Bundesländern im Durchschnitt 10 bis 20 Prozent über den Marktmieten für gewöhnliche Geschoßwohnungen (Schlichtwohnungen) lagen. In einer solchen Situation sind einkommensschwache Haushalte tendenziell nicht auf belegungsge-

³⁴⁸ Vgl. exemplarisch *Berendt* (1995), S. 137 f.; *Eichener* (1995), S. 4; *GdW / vhw* (1994), S. 7 ff. und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 5.

bundene Wohnungen angewiesen, um sich kostengünstig mit Wohnraum zu versorgen.³⁴⁹

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen hat ihren Wohnungsbestand auf eine kommunale Gesellschaft ausgegliedert. Die aus den AHG-Regelungen resultierende Privatisierungsverpflichtung für den kommunalen Wohnungsbestand erstreckt sich in der Folge zu etwa 93 Prozent auf kommunale Gesellschaften und nur zu 7 Prozent auf die Kommunen selbst.³⁵⁰

In welchem Ausmaß sich die Teilentlastung und die Zinshilfe nach dem AHG entlastend auf die Wohnungswirtschaft ausgewirkt hat, wurde anhand der Modellrechnung für ein repräsentatives Wohnungsunternehmen ausführlich erörtert. Danach hat die Altschuldenhilfe unter den aktuellen Rahmenbedingungen zu einer entscheidenden Verbesserung der Liquiditätslage und der Kreditfähigkeit in der Wohnungswirtschaft geführt. Ein typisches ostdeutsches Wohnungsunternehmen ist deshalb heute dazu in der Lage, aus der laufenden Bewirtschaftung des Bestandes eine ausreichende Spanne zu mobilisieren, die für die Finanzierung wichtiger Investitionen eingesetzt werden kann. Wie die Modellrechnung weiter gezeigt hat, spielen im Vergleich dazu die im Wohnungsunternehmen verbleibenden Privatisierungserlöse nur eine untergeordnete Rolle. Mit den Privatisierungserlösen ist realistischerweise nur ein Anteil von etwa 5 Prozent des im Unternehmen verbleibenden Restbestandes sanierbar.

Insgesamt ist davon auszugehen, daß die ostdeutsche kommunale Wohnungswirtschaft zum aktuellen Zeitpunkt – insbesondere durch die geleistete Altschuldenhilfe – im Durchschnitt auf wirtschaftlich gesunden Beinen steht, so daß eine übermäßige Belastung der Kommunen durch den Wohnungsbestand weitgehend ausgeschlossen werden kann. Dies gilt zumindest für den Normalfall, daß der Wohnungsbestand auf eine selbständige Gesellschaft ausgegliedert wurde und daß er nicht von hohen Leerständen betroffen ist, die zu spürbaren Mietausfällen führen. Wie die GWZ ergeben hat, waren im Herbst 1995 diejenigen Wohnungen, die zur DDR-Zeiten fertiggestellt wurden, noch am wenigsten vom Leerstand betroffen. Bezogen auf ganz Ostdeutschland standen Geschloßwohnungen aus der DDR-Ära, die das weitaus größte Bestandssegment für die meisten kommunalen Gesellschaften bilden, lediglich zu 2,0 Prozent leer.³⁵¹ In einzelnen Regionen wie beispielsweise Guben, Eisenhüttenstadt oder Schwedt machte sich aber bereits in den Jahren 1997 und 1998 eine gravierende Leerstandsproblematik im Wohnungsbestand in Plattenbauweise bemerkbar, die teilweise mehr als 20 Prozent der Wohnungen betraf.³⁵² Die zwangsläufig mit die-

³⁴⁹ Vgl. Hübl / Möller u. a. (1997), S. 64 und Schönfelder (1993), S. 82 u. S. 99.

³⁵⁰ Vgl. Tabelle 15 in Abschnitt G. I.

³⁵¹ Vgl. Tabelle 5 in Abschnitt C. I. 2.

³⁵² Vgl. o. V.: „Der Wohnungsleerstand fordert Konsequenzen – Freistellung von Privatisierungspflichten ostdeutscher Wohnungsunternehmen möglich“, in: Frankfurter

sen Leerständen verbundenen Mietausfälle vermindern die beschriebene Investitionsfähigkeit der betroffenen Wohnungsunternehmen. Sollte sich die Tendenz zu steigenden Leerständen auch in anderen Regionen bemerkbar machen und weiter verschärfen, wird in vielen Fällen eine künftige rentable Bewirtschaftung des kommunalen Wohnungsbestandes gefährdet sein.

Diese Problematik wird sich weiter verschärfen, wenn es tatsächlich nur gelingt, die attraktivsten Bestände zu privatisieren. Die bisherigen Erfahrungen aus der Privatisierungspraxis sprechen dafür, daß dies in vielen Regionen der Fall ist.

Die Mieterprivatisierung trifft auf das beschriebene geringe Interesse auf der Nachfrageseite, so daß davon auszugehen ist, daß auf diesem Weg nur wenige und zugleich nur besonders attraktive Objekte zu verkaufen sind. Ähnliches gilt für die mieternahen Privatisierungsformen, auch weil die Zwischenerwerber darauf angewiesen sind, zur Sanierung und Weiterveräußerung geeignete Bestände auszuwählen.

Somit wird sich die durchschnittliche Qualität und Attraktivität des kommunalen Wohnungsbestandes durch die Privatisierungen zwangsläufig verschlechtern. Dieser Umstand kann in vielen Regionen für kommunale Gesellschaften zu langfristigen Problemen führen, auch wenn sie sich in der aktuellen Situation noch in einer zufriedenstellenden wirtschaftlichen Lage befinden.

c) Konjunkturpolitische Perspektive

In der Diskussion um die wirtschaftspolitischen Privatisierungsziele wurde auch auf mögliche konjunkturelle Impulse eingegangen, welchen aber lediglich der Charakter von Nebenwirkungen zugesprochen werden kann.³⁵³

Diese Nebenwirkungen lassen sich damit begründen, daß im Zusammenhang mit den Wohnungsverkäufen konjunkturelle Impulse für die Bauwirtschaft einschließlich der damit verbundenen Multiplikatoreffekte in vor- und nachgelagerte Bereiche zu erwarten sind, da mit den Transaktionen Sanierungsmaßnahmen verbunden sind. Die Gesamthöhe dieser Multiplikatoreffekte wird in

Allgemeine Zeitung, Nr. 31 vom 06.02.1998, S. 43; Steinert (1998), S. 12; GdW (1998b), S. 6 f.; Rogge (1997), S. 3 und Gillmann (1997), S. 5. – Als Konsequenz dieser Problematik wurde Anfang Oktober 1998 erstmals ein Plattenbau mit rund 300 Wohnungen in Eisenhüttenstadt gesprengt. Dabei handelt es sich um die bisher spektakulärste Rückbauaktion in den neuen Bundesländern (Vgl. o. V.: „Plattenbau in Eisenhüttenstadt gesprengt“, Reuters Nachrichtenagentur, Meldung vom 07.10.1998 um 16⁴⁴ Uhr.).

³⁵³ Vgl. Abschnitt B. III. 1. d) cc)

den neuen Bundesländern von einzelnen Sachverständigen mit dem Faktor 4 bis 8 quantifiziert.³⁵⁴

Die im GdW organisierten kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen haben bis Ende 1997 knapp 1 Mio. Wohnungen vollsaniert und weitere gut 1 Mio. Einheiten zumindest teilsaniert. Die damit verbundenen Investitionen beliefen sich auf rund 77 Mrd. DM. Diese Investitionen kamen überwiegend Wohnungen zugute, die sich zum aktuellen Zeitpunkt noch im Bestand der Gesellschaften befinden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß auch die meisten der im Rahmen der AHG-Privatisierung veräußerten Wohnungen qualitativ aufgewertet wurden. Bis zum Jahresende 1997 haben allein die GdW-Unternehmen gut 217.000 Wohnungen im Rahmen der Privatisierungsverpflichtung verkauft. Insgesamt ist für Ostdeutschland von etwa 245.000 Wohnungsprivatisierungen auszugehen.³⁵⁵

Bei Betrachtung des kommunalen und genossenschaftlichen Gesamtbestandes konnten also in der Summe unabhängig von den Privatisierungsaktivitäten deutlich mehr Wohnungen saniert werden als im direkten Zusammenhang mit der AHG-Privatisierung. Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft war demzufolge unabhängig von den Privatisierungserlösen im großen Stil dazu in der Lage, Investitionen zu finanzieren. Dieses ist im wesentlichen auf die laufenden Erträge aus der Bewirtschaftung der teilentlasteten Wohnungsbestände, auf die Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietgesetz und auf die beschriebenen zinsgünstigen Kredite sowie sonstige Förderprogramme der öffentlichen Hand zurückzuführen. Die so entstandenen Investitionen haben zwangsläufig auch gewisse konjunkturelle Impulse bewirkt. Privatisierungsaktivitäten konnten aber darüber hinaus nur in beschränktem Ausmaß dazu beitragen, daß Kapital konjunkturwirksam mobilisiert wurde.

Wie bereits erläutert, hat von allen Privatisierungsformen das Zwischenerwerbermodell die größten Effekte erzielt, da hiermit gezielt zusätzliche finanzstarke Investoren mobilisiert werden konnten und die Sanierungen zu einem frühen Zeitpunkt stattgefunden haben.

Es ist zu bezweifeln, daß gerade jene Sanierungsarbeiten, die im Zusammenhang mit den bisher durchgeführten Mieterprivatisierungen durchgeführt wurden, ohne einen Verkauf gänzlich ausgeblieben wären. Insgesamt muß also die konjunkturpolitische Bedeutung der Privatisierungsmaßnahmen nach dem AHG stark relativiert werden, womit sich auch die ursprünglich geäußerte Ein-

³⁵⁴ Vgl. für viele *Riemer* (1997), S. B 11. – Wegen der wichtigen Bedeutung der Bauwirtschaft für Ostdeutschland und aufgrund der Tatsache, daß es sich dabei um Leistungen handelt, die vor Ort zu erbringen sind, könnte diesen Multiplikatoreffekten auch eine gewisse strukturpolitische Rolle zukommen.

³⁵⁵ Vgl. *GdW* (1998b), S. 1 f. u. S. 24 und Abschnitt G. II. dieser Arbeit.

schätzung bestätigt, daß es sich dabei allenfalls um wirtschaftspolitische Nebenwirkungen der Privatisierung handeln kann.³⁵⁶

Auf der Grundlage der vorangegangenen Überlegungen kann also den AHG-Privatisierungsmaßnahmen aus konjunkturpolitischer Sicht nur eine nebensächliche Bedeutung zugesprochen werden. Insgesamt wird den Investitionen, die in die Sanierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes fließen, aber auch im Jahr 1998 von politischer Seite noch ein erheblicher Stellenwert beigemessen. So wurde auf Initiative des Bundesbauministeriums im Februar 1998 das Kreditvolumen der KfW zur Unterstützung des Wohnungsbaus um 9 Mrd. DM aufgestockt. Hiervon verspricht sich das Ministerium die Mobilisierung eines weiteren privaten Investitionsvolumens von insgesamt 22 Mrd. DM allein im Jahr 1998. Auf diese Weise kann es nach Ansicht des damaligen Bundesbauministers *Oswald* gelingen, etwa 100.000 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft für ein Jahr zu sichern.³⁵⁷

5. Aussagen zur praktischen Relevanz und Gewichtung der einzelnen Zielerreichungsgrade

Die vorangegangenen Überlegungen lassen einige weitere Aussagen zur Bedeutung der diskutierten Privatisierungsziele in der Praxis zu. Letztendlich wer-

³⁵⁶ Vgl. die Abschnitte B. III. 1. d) cc) und B. III. 2. – Im Abschnitt B. III. 1. d) cc) wurde am Rande auf sonstige, möglicherweise negative konjunkturelle und strukturelle Effekte im Zusammenhang mit der Privatisierung hingewiesen. Auch diese Wirkungen müssen an dieser Stelle relativiert werden:

Negative Struktureffekte durch eine verminderte Mobilität des Arbeitskräftepotentials dürften aufgrund erhöhter Wohneigentumsbildungen mittels Privatisierungsmaßnahmen kaum stattgefunden haben. Bis zum Jahresende 1997 haben die Privatisierungen einschließlich der Weiterverkäufe mieternaher Privatisierungsmodelle an die Bewohner wie erwähnt allenfalls in etwa 100.000 Fällen zur Erhöhung der Selbstnutzerquote beigetragen (Vgl. *Vogel* (1998), S. 48.). Es ist unter Zugrundelegung der aktuellen Verhältnisse nicht davon auszugehen, daß sich diese Zahl bis zum Jahresende 2003 auf weit mehr als 150.000 erhöht. Im Vergleich dazu ist von der Wohneigentumsbildung aufgrund von Neubaumaßnahmen ein wesentlich stärkerer mobilitätshemmender Effekt zu erwarten, wenn man überhaupt dem Wohneigentum diesen Effekt in nennenswertem Ausmaß zusprechen will.

Ein möglicher positiver Effekt der Wohnungsprivatisierung auf die Geldwertstabilität kann ebenfalls vernachlässigt werden, da aufgrund des sehr begrenzten quantitativen Ausmaßes der Mieterprivatisierungen nur wenige Haushalte im Zusammenhang mit den AHG-Maßnahmen verstärkt Sachwertinvestitionen im Wohneigentum vornehmen. Auch hier motiviert die Wohneigentumsbildung durch Neubaumaßnahmen ein Vielfaches an Haushalten zum Konsumverzicht in der Ansparphase und bewirkt damit eine Erhöhung der Sparquote.

³⁵⁷ Vgl. o. V.: „Investitionen von 22 Mrd. DM anschieben“, in: Handelsblatt, Nr. 33 vom 17.02.1998, S. 5 und o. V.: „Bundesregierung erweitert Förderprogramme für den Wohnungsbau“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 40 vom 17.02.1998, S. 1.

den damit anhand des Beispiels der ehemaligen DDR auch Hinweise zur Beantwortung auf die Frage gegeben, inwieweit sich Maßnahmen der Wohnungsprivatisierung über die mit ihnen im Zusammenhang gesehenen wirtschaftspolitischen Effekte rechtfertigen lassen.

Bei einer Betrachtung aus primär wirtschaftspolitischer Sicht stehen nach dem ordnungspolitischen Oberziel offensichtlich das verteilungspolitische und das wohnungspolitische Ziel im Vordergrund. Ferner erhält das kommunalpolitische Nebenziel aufgrund der ambivalenten Interessenlage der Kommunen eine gewisse Brisanz.

Dieser Sichtweise haben sich offenbar auch die politisch verantwortlichen Instanzen von Anfang an angeschlossen. So werden bereits in Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages von 1990 die Einführung eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens für die Wohnungswirtschaft sowie eine verstärkte Wohneigentumsbildung ausdrücklich gefordert. Das AHG von 1993 nennt darüber hinaus in § 1 die notwendige Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit der Wohnungswirtschaft, womit gleichermaßen die wohnungs- und die kommunalpolitische Zielperspektive betroffen sind.

Das finanzpolitische Ziel wird dagegen erst unter § 5 AHG behandelt. An dieser Stelle wird die Erlösabführung als eine Auflage im Zusammenhang mit den Wohnungsverkäufen festgelegt und soll in erster Linie als Anreiz zur zügigen Privatisierung dienen. Die Beschreibung der Erlösabführung im Gesetzestext erweckt nicht den Eindruck, daß hierin ein eigenständiges Hauptziel zu sehen ist. Dadurch wird die Einschätzung bestärkt, daß es sich beim diskutierten finanzpolitischen Privatisierungsziel allenfalls um ein wirtschaftspolitisches Nebenziel handelt, welches einen instrumentellen Charakter aufweist. Dies stellt insofern einen Sonderfall der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern dar, als für gewöhnlich Privatisierungsmaßnahmen eine grundsätzliche Finanzierungsfunktion (auch im Sinne einer Konsolidierung öffentlicher Haushalte) zugesprochen wird.³⁵⁸

Bei den erzielbaren konjunkturpolitischen Impulsen handelt es sich offensichtlich lediglich um positive Nebenwirkungen der Privatisierung, die einen

³⁵⁸ Vgl. auch Abschnitt B. III. 1. d) aa) – Das finanzpolitische Privatisierungsziel hat (auch im Zusammenhang mit Wohnungsprivatisierungen) offensichtlich in Westdeutschland sowohl auf bundes- als auch auf kommunalpolitischer Ebene eine grundsätzlich höhere Bedeutung als bei der Privatisierung nach dem AHG. So wurde beispielsweise im Jahr 1996 bei der Diskussion um den Verkauf der Bundesanteile an der Wohnungsbaugesellschaft Deutschbau der positive Effekt auf die Neuverschuldung des Bundeshaushaltes betont (Vgl. dazu o. V.: „Bund will Wohnungsunternehmen Deutschbau noch 1996 verkaufen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 272 vom 21.11.1996, S. 19.). – Zur kommunalpolitischen Perspektive des finanzpolitischen Privatisierungsziels finden sich Überblicke unter anderem bei Witte (1996), S. 47; Corte (1991), S. 11 ff. und Fluhrer (1984), S. 6 ff.

eindeutig geringeren Stellenwert aufweisen als die angesprochenen Hauptziele. Dies wird auch daran deutlich, daß konjunkturpolitische Ziele zwar von einigen Sachverständigen (vor allem auch aus der organisierten Wohnungswirtschaft) immer wieder hervorgehoben werden.³⁵⁹ Sie sind aber in den relevanten gesetzlichen Vorgaben nicht explizit als Privatisierungsziele genannt.

Eine Gesamtbetrachtung der erreichten Effekte der Privatisierung läßt das Ergebnis zu, daß als Folge der Wohnungsverkäufe zwar meßbare Impulse im Sinne der diskutierten Hauptziele nachweisbar sind. Diese Effekte bleiben in der Praxis allerdings deutlich hinter den ursprünglich von der Wirtschaftspolitik angestrebten Wirkungen zurück. Dies gilt zumindest dann, wenn man die reinen Verkaufsmaßnahmen betrachtet und voraussetzt, daß ursprünglich wirklich 15 Prozent des teilentlasteten Wohnungsbestandes vorrangig an Mieter veräußert werden sollten.

Die wesentlichen positiven Effekte des AHG gehen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht von den obligatorischen Verkaufsmaßnahmen und den daraus resultierenden Privatisierungserlösen aus.

Hervorzuheben sind dagegen die Zinshilfe und die Teilentlastung nach dem AHG. Diese beiden Komponenten sind aus Sicht der Wohnungswirtschaft als eine kräftige Subvention zu interpretieren, welche die einzelnen Wohnungsunternehmen in die Lage versetzt hat, ihren Wohnungsbestand effizient zu bewirtschaften. Die erzielbaren Privatisierungserlöse spielen gegenüber den laufenden Einnahmen aus der Bewirtschaftung der im Bestand verbleibenden Wohnungen nur eine untergeordnete Rolle.³⁶⁰

II. Generelle Einschätzung von Dimension und Umsetzbarkeit der Privatisierungsaufgabe nach dem AHG

In der Praxis orientieren sich die politischen Zielvorstellungen im Zusammenhang mit der Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland häufig an den Gegebenheiten im Wohnungswesen der alten Bundesländer. Das gilt besonders für Maßnahmen, die der Erhöhung der Eigentümerquote dienen sollen.³⁶¹

Wenn man in einer solchen Betrachtungsweise und unabhängig vom AHG beispielsweise das Ziel formuliert, die ostdeutsche Selbstnutzerquote allein durch Privatisierungen an das westdeutsche Niveau heranzuführen – also in einen Bereich von über 40 Prozent – so ergäbe sich die Notwendigkeit, etwa

³⁵⁹ Vgl. *Riemer* (1997), S. B 11; *Berendt* (1995), S. 138; *GdW / vhw* (1994), S. 8 und *Köhli* (1991), S. 640.

³⁶⁰ Vgl. Abschnitt F. I. 3. und hier insbesondere Tabelle 12.

³⁶¹ Vgl. *Berendt* (1995), S. 140 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 81.

eine Million kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungen an bisherige Mieter zu veräußern.³⁶²

Die Inanspruchnahme der Teilentlastung nach dem AHG hat aber lediglich zu der beschriebenen Privatisierungsverpflichtung in der Größenordnung von etwa 360.000 Wohnungen geführt. Bezogen auf den ostdeutschen Wohnungsbestand von insgesamt gut 7 Mio. Einheiten ist somit ein Anteil von rund 5 Prozent betroffen. Wenn also nur die Mindestanforderung des AHG erfüllt wird, d. h. es werden gut 358.000 Wohnungen verkauft, kommt es zu einer Verschiebung von 5 Prozent des gegebenen Wohnungsbestandes aus dem genossenschaftlichen und kommunalen in den privaten Sektor, wenn man von der Ausgründung von Wohnungsgenossenschaften als mieternaher Privatisierungsform absieht.

Ein grober Überblick über Aussagen verschiedener Sachverständiger zum realisierbaren Privatisierungspotential in Ostdeutschland soll eine Einschätzung ermöglichen, ob das politische Mindestziel von knapp 360.000 zu privatisierenden Wohnungen bis zum Jahr 2003 umsetzbar erscheint.

Eine Stellungnahme zum möglichen Privatisierungspotential stammt aus dem Jahr 1993 und wurde vom *IFO-Institut* erarbeitet. Danach liegt dem Privatisierungspotential im kommunalen Bestand eine Ausgangsbasis von 1,8 Mio. Geschosswohnungen zugrunde. Der Rest des kommunalen Wohnungsbestandes einschließlich der meisten Ein- und Zweifamilienhäuser scheidet aufgrund von Restitutionsansprüchen und anderen Problemen bei der Vermögenszuordnung von vornherein aus. Die etwa 1,8 Mio. Geschosswohnungen setzen sich aus 1,4 Mio. industriell gefertigten und 0,4 Mio. traditionell errichteten Einheiten zusammen. Zumindest bei den 1,4 Mio. Plattenbauten wird bezweifelt, ob von diesen mehr als ein Drittel für eine Privatisierung überhaupt in Frage kommt, da sich der Rest in als siedlungsstrukturell bedenklich einzustufenden Großwohnsiedlungen befindet. Zu dem Veräußerungspotential im genossenschaftlichen Bestand nimmt das *IFO-Institut* keine Einschätzung vor.³⁶³

Eine weitere Schätzung aus dem Jahr 1993³⁶⁴ geht davon aus, daß ein erheblicher Teil der nicht von Restitutionsansprüchen betroffenen Altbauten, die Mehrzahl der konventionell bzw. der in Blockbauweise errichteten Häuser der Nachkriegszeit und nur ein kleiner Teil der Plattenbauten privatisierbar sind. Dabei werden als die Privatisierung begrenzende Faktoren der Bauzustand und die Bewohnerakzeptanz in Abhängigkeit von Wohnungsgrößen, Bauformen sowie Siedlungsstrukturmerkmalen hervorgehoben. Nach dieser Untersuchung im

³⁶² Vgl. auch *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 88 und *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 82.

³⁶³ Vgl. *Behring / Thanner* (1993), S. 49 - 57.

³⁶⁴ Vgl. *Mezler / Jacobs / Kirchhoff* (1993), S. 77 - 81.

Auftrag des *Bundesbauministeriums* beträgt das Privatisierungspotential allein im kommunalen Bestand mehr als 500.000 Wohnungen.

Zu einer anderen Bewertung kommt der *Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)* im Jahr 1994, der auch die Genossenschaftswohnungen mit einbezieht. Nach Abzug aller rückübertragenen und der 20.000 bis 1992 bereits verkauften Wohnungen gibt es demnach etwa 2,7 Mio. genossenschaftliche und kommunale Wohnungen, die prinzipiell privatisiert werden können. Das tatsächlich zur Verfügung stehende Privatisierungspotential wird aber durch verschiedene Faktoren begrenzt. Der *GdW* geht davon aus, daß mindestens ein Viertel der 2,7 Mio. Wohnungen nach § 12 Absatz 2 AHG mit Belegungsbindungen versehen wird und somit für einen Verkauf ausscheidet. Weiterhin werden Qualitäts- und Ausstattungsdefizite für Teile des Bestandes angeführt. Die für eine Privatisierung erforderliche Aufwertung kann in vielen Fällen die Wohnungen zu teuer für einen Verkauf machen. Ferner wird zu bedenken gegeben, daß bestimmte Segmente mit eindeutiger bautechnischer und siedlungsstruktureller Prägung auf Akzeptanzprobleme bei den potentiellen Käufern stoßen. Hiermit sind beispielsweise Plattenbauwohnungen in Großwohnsiedlungen angesprochen. Letztendlich wird die Privatisierung durch die Einkommens- und Vermögenssituation der potentiellen Käufer begrenzt. Die Berücksichtigung all dieser Aspekte läßt den *GdW* zu der Einschätzung kommen, daß wohl tatsächlich nur 350.000 bis maximal 500.000 kommunale und genossenschaftliche Wohnungen ein realistisches Privatisierungsvolumen darstellen.³⁶⁵

Stellt man diese sehr globalen Einschätzungen zum möglichen Privatisierungspotential aus den Jahren 1993 und 1994 den 358.500 gemäß AHG tatsächlich zu verkaufenden Wohnungen gegenüber, so gewinnt man den Eindruck, daß die Privatisierungsverpflichtung von der Größenordnung her grundsätzlich umsetzbar sein müßte.³⁶⁶ Auch der *GdW* gibt gewissermaßen als Untergrenze für ein mögliches Privatisierungspotential ein Volumen von 350.000 Wohnungen an, was in etwa der Mindest-Veräußerungspflicht entspricht, die aus dem AHG entstanden ist. Die anderen aufgeführten Stellungnahmen sind optimistischer und gehen deutlich über diese Zahlen hinaus.

Es ist allerdings anzumerken, daß die oben aufgeführten Einschätzungen ausschließlich die Mieterprivatisierung in Betracht ziehen und die Existenz der mieternahen Verkaufsmodelle noch nicht berücksichtigen. Auch unter Zuhilfenahme der mieternahen Verkäufe konnten zwischen 1990 und 1997 nur die erwähnten knapp 100.000 Wohnungen letztendlich an Mieter veräußert werden. Der Großteil der Privatisierungsumsätze fand im Rahmen der mieternahen Ver-

³⁶⁵ Vgl. *GdW/vhw* (1994), S. 16 - 20.

³⁶⁶ Neuere quantifizierte Einschätzungen der gleichen oder anderer Experten zum Privatisierungspotential sind zum aktuellen Zeitpunkt nicht bekannt.

käufe erst in den Jahren 1995 bis 1997 statt und ging nicht in Mieterhand. So zeichnet sich aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre ab, daß die tatsächlichen Privatisierungsmöglichkeiten offensichtlich bei weitem unter den beschriebenen Einschätzungen zum Privatisierungspotential liegen.

Es besteht offenbar Einigkeit darüber, daß sich die Privatisierungsmaßnahmen zwangsläufig überwiegend auf Nachkriegsbestände – also auf den DDR-Bau – konzentrieren müssen, wenn nachhaltige quantitative Effekte erzielt werden sollen. Zum einen ist in diesem Segment der staatliche und genossenschaftliche Anteil weitaus am höchsten. Zum anderen sind diese Wohnungen nur zu einem geringen Anteil mit Restitutionsansprüchen belastet. Demgegenüber ist gerade der kommunale Altbaubestand stark von Rückübertragungsansprüchen betroffen und weist darüber hinaus teilweise auch erhebliche sonstige Probleme bei der Vermögenszuordnung auf. Das somit gegebene Erfordernis, die Verkaufsaktivitäten vor allem auf die Nachkriegsbestände auszurichten, ist mit bestimmten absehbaren Unwägbarkeiten verbunden. Die Nachkriegsbestände wurden zu über 70 Prozent in industrieller Fertigungsweise erstellt. Zumindest die Privatisierungsfähigkeit von hochgeschossigen Plattenbauten in Großwohnsiedlungen kann nach der Meinung vieler Sachverständiger an der Akzeptanz der Bewohner scheitern.³⁶⁷

Ferner ist zu berücksichtigen, daß sich in den vergangenen Jahren sukzessive ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt in den neuen Ländern entwickelt hat. Das Vorhandensein dieses funktionierenden Marktes ist trotz der für die Verkaufsmaßnahmen erforderlichen Preisbildung nicht als uneingeschränkt privatisierungsfördernd anzusehen. Ein transparenter Wohnungsmarkt erleichtert den Nachfragern einen Vergleich der Privatisierungswohnungen mit Konkurrenzangeboten. Ein Teil der Nachfrager wird sich gegebenenfalls von vornherein statt für eine kommunale oder genossenschaftliche Privatisierungswohnung für eine andere Bestands- oder Neubauwohnung entscheiden, sofern entsprechende Informationen über die Wohnungsmarktverhältnisse verfügbar sind.³⁶⁸

Alles in allem spricht demzufolge die Zeit tendenziell gegen einen Erfolg derjenigen Privatisierungsmaßnahmen, die sich direkt an die Mieter als Nachfrager richten. Gleiches gilt grundsätzlich aber auch für die mieternahen Verkaufsmodelle, bei denen besonders das Zwischenerwerbermodell erheblich von den jeweiligen steuerlichen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, die sich jedoch ab 1999 durch das Auslaufen der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz erheblich verschlechtern. Zumindest für Investoren mit einer hohen Steuerbelastung ist die Investitionszulage von 15 Prozent im Hinblick auf

³⁶⁷ Vgl. exemplarisch *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995), S. 94 ff.; *GdW* (1995), S. 2 und die zu Beginn dieses Teilabschnitts aufgeführten Einschätzungen bezüglich des Privatisierungspotentials.

³⁶⁸ Vgl. *Behring / Thanner* (1993), S. 30.

die Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen kein vollwertiger Ersatz für die bis Ende 1998 gültige Abschreibungsregelung.³⁶⁹

Dieser Zusammenhang läßt sich anhand eines einfachen Beispiels für einen typischen Zwischenerwerber veranschaulichen. „Als Zwischenerwerber fungieren überwiegend Privatpersonen mit ausgeprägt spekulativen Absichten, die ihr Risiko über vorteilhafte Firmenkonstruktionen absichern.“³⁷⁰ Die Konsequenzen der veränderten steuerlichen Rahmenbedingungen ab dem Jahr 1999 sind in Tabelle 20 exemplarisch für einen solchen privaten Investor mit einem persönlichen Einkommensteuersatz in Höhe von 40 Prozent gezeigt.

Tabelle 20: Jährliche Förderung einer Investition von 100.000 DM für Sanierungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen im Altbaubestand (bei einem Steuersatz von 40 Prozent) durch die Sonderabschreibungsregel nach dem Fördergebietgesetz bis 1998 und durch das Investitionszulagengesetz ab dem 1. Januar 1999

Steuerwirksamer Zeitpunkt der Investition	Anrechnungsmöglichkeit der Investition unter den jeweils aktuellen Rahmenbedingungen	Höhe der Steuerersparnis (bis 1998) bzw. der Investitionszulage (ab 1999)
im Jahr 1998	Steuerliche Berücksichtigung des vollen Investitionsbetrages als Sonderabschreibung ^{a)}	40.000 DM
ab dem 1. Januar 1999	Investitionszulage von 15 v. H. bezogen auf die Investitionssumme abzgl. des Bagatellbetrages in Höhe von 5.000 DM ^{b)}	14.250 DM

^{a)} 40 Prozent von der Investitionssumme (=100.000 DM)

^{b)} 15 Prozent von der Investitionssumme abzgl. 5.000 DM (=95.000 DM)

Quelle: Vergleich der Fördermodalitäten des Fördergebietgesetzes mit dem Investitionszulagengesetz

Wie das Beispiel zeigt, wird der Kapitalanleger ein großes Interesse daran haben, seine Investition noch im Jahr 1998 vorzunehmen. Gegenüber dem Vorjahr vermindert sich die staatliche Förderung von 40.000 DM auf nur noch 14.250 DM. Da davon auszugehen ist, daß die meisten Zwischenerwerber einem hohen persönlichen Steuersatz ausgesetzt sind, wird deutlich, in welchem Ausmaß das Zwischenerwerbermodell ab dem Jahr 1999 an Attraktivität verlieren wird.

³⁶⁹ Vgl. Wahlen (1998), S. 20 f.; Unterreiner (1998), S. V 1 und Gippert (1998), S. B 10.

³⁷⁰ Barthling-Schattevoy (1998), S. 172.

I. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen

I. Ergebnisse im Überblick

Als wesentliche Ergebnisse der Untersuchung sind festzuhalten:

1. Ursprünglich war es das Hauptziel der Privatisierungsmaßnahmen, die Wohnungsverkäufe vorrangig an bisherige Mieter zur Bildung individuellen Wohneigentums durchzuführen. Nachdem sich dieses Ziel als nicht realisierbar erwies, wurden im Jahr 1995 die mieternahen Privatisierungsmodelle eingeführt. Der Grund für den weitgehenden Mißerfolg der Privatisierung an Mieter ist vor allem in der grundsätzlich schwach ausgeprägten Kaufbereitschaft der Bewohner zu sehen. Ausschlaggebend hierfür ist – neben der ambivalenten Einstellung der ostdeutschen Bevölkerung zum Wohneigentumserwerb und der Angst vor Verschuldung – die von den Bewohnern empfundene mangelnde Attraktivität der Privatisierungswohnungen im Vergleich zu anderen Angeboten am Markt. Demgegenüber dürfte eine mangelnde ökonomische Fähigkeit zum Kauf der jeweiligen Wohnung unter den gegebenen aktuellen Rahmenbedingungen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

2. Der Einigungsvertrag hat die Kommunen verpflichtet, ihre Wohnungsbestände in marktwirtschaftliche Verhältnisse zu überführen und dabei soziale Belange zu berücksichtigen. „Dabei soll die Privatisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden.“³⁷¹ Wenn man die bisher vorgenommenen Privatisierungsmaßnahmen mit ihren Wirkungen isoliert betrachtet, kommt man zu dem Ergebnis, daß dieses Ziel noch nicht erreicht wurde. Zwar ist es aufgrund der mit dem AHG gewährten Teilentlastung und der Zinshilfe gelungen, die kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland in eine wirtschaftlich günstige Lage im Hinblick auf die Kreditaufnahmefähigkeit und die Liquiditätssituation zu bringen. Darüber hinaus haben auch die steuerlichen und sonstigen wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen (etwa die Mietentwicklung) erheblich dazu beigetragen, die Existenz der Wohnungsunternehmen unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu sichern. Allein von den Privatisierungsmaßnahmen und den damit verbundenen Verkaufserlösen gingen dage-

³⁷¹ Artikel 22 Absatz 4 des Einigungsvertrages.

gen nur relativ schwache Impulse auf die wirtschaftliche Situation der Unternehmen aus. Ebenso kann die Privatisierung bis zum Jahresende 1997 im Vergleich zum Wohnungsneubau und zu anderen Transaktionen am Wohnungsmarkt nicht als entscheidend wichtiges Instrument zur Bildung individuellen Wohneigentums bezeichnet werden. Die Bedeutung der Privatisierungsaktivitäten nach dem AHG mit ihren nachweisbaren Effekten tritt aus Sicht aller diskutierten wirtschaftspolitischen Zielperspektiven deutlich hinter anderen wohnungswirtschaftlichen Entwicklungen zurück, die sich seit der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern vollzogen haben.

3. Die einzelnen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen haben in Abhängigkeit von ihrer Altschuldenbelastung in sehr unterschiedlichem Ausmaß vom AHG profitiert und sind vor allem aufgrund der jeweiligen Struktur des von ihnen verwalteten Wohnungsbestandes in unterschiedlichem Maße dazu in der Lage, ihrer Privatisierungsverpflichtung gerecht zu werden. Demzufolge kann die aktuelle wohnungswirtschaftliche Situation der Unternehmen, die im Durchschnitt als gut zu beurteilen ist, von Wohnungsgesellschaft zu Wohnungsgesellschaft deutliche Unterschiede aufweisen. Daraus ergeben sich zum Teil sehr differenzierte Zukunftsperspektiven für die jeweiligen Unternehmen.

4. Durch die Einführung der mieternahen Verkaufsmodelle ist die Mehrheit der Wohnungsunternehmen offensichtlich in die Lage versetzt worden, ihre Veräußerungsverpflichtung nach dem AHG bis zum Jahr 2003 umzusetzen. Dies gilt zumindest für diejenigen Gesellschaften, denen es bis zum Jahresende 1998 gelingt, ihr Privatisierungs-Soll unter Zuhilfenahme des Zwischenerwerbermodells weitgehend zu erfüllen. Ab 1999 verschlechtern sich durch das Auslaufen der Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz die Rahmenbedingungen für diese Privatisierungsvariante erheblich. Überhaupt kann zum aktuellen Zeitpunkt noch kein abschließendes Urteil darüber gefällt werden, inwieweit die mieternahen Verkaufsmodelle dazu geeignet sind, mittel- bis langfristig in nennenswertem Umfang zur Bildung individuellen Wohneigentums beizutragen. Ebenso ist die langfristige Rentabilität des Zwischenerwerbermodells aus Sicht vieler Investoren als problematisch einzuschätzen, sobald etwa die von ihnen erworbenen Wohnungsbestände von steigenden Leerständen betroffen sind und dadurch der Rückfluß aus den getätigten Investitionen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückbleibt.

Über diese zentralen Punkte hinaus lassen sich auf der Grundlage der vorangegangenen Kapitel noch weitere Schlußfolgerungen auch im Hinblick auf die künftige Entwicklung ableiten, die im folgenden unterteilt nach Angebots- und nachfrageseitigen Aspekten vorgestellt werden.

II. Perspektiven und Konsequenzen für die privatisierungspflichtigen Wohnungsunternehmen

Das AHG verbindet das Anliegen, die Kredit- und Investitionsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsunternehmen zu verbessern, mit der Auflage an die Wohnungswirtschaft, 15 Prozent ihrer Bestände vornehmlich an Mieter zu verkaufen. Wie die Untersuchung gezeigt hat, ist es tatsächlich gelungen, die generelle wirtschaftliche Lage der Wohnungsgesellschaften mit der Zinshilfe und der Teilentlastung entscheidend zu verbessern. Die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Wohnungsunternehmen wurden dadurch so gestaltet, daß allein durch die laufende Bewirtschaftung der Wohnungsbestände umfangreiche finanzielle Mittel für Investitionen aufgebracht werden können. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Auflagen, die zwingend mit der Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe verbunden sind, für die überwiegende Mehrheit der Unternehmen tragbar. Sofern die ursprüngliche Belastung mit Altverbindlichkeiten hinreichend groß war, muß nur ein geringer Teil der empfangenen Unterstützung zurückgezahlt werden, so daß man insgesamt zu dem Ergebnis kommt, daß die ostdeutsche Wohnungswirtschaft durch die AHG-Regelungen beträchtlich subventioniert worden ist.

Das AHG berücksichtigt die individuellen Unterschiede der einzelnen Antragsteller nicht und formuliert eine einheitliche Privatisierungsverpflichtung mit einer pauschalen Erlösabführungsverpflichtung für alle teilentlasteten Wohnungsgesellschaften. Durch diesen Tatbestand sind bestimmte Probleme absehbar:

- Es existieren Wohnungsgesellschaften, die insofern benachteiligt wurden, als ihre zu privatisierenden Bestände wenig geeignet für einen Verkauf als Eigentumswohnungen sind. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Wohnungen für die Nachfrager ein unterdurchschnittliches Attraktivitätsniveau aufweisen oder wenn sie sich insgesamt schlecht für eine Aufteilung in Eigentumswohnungen eignen.
- Vor besonderen Problemen stehen Wohnungsgesellschaften, deren Bestände sich überwiegend in Großwohnsiedlungen befinden. Wenn diese Quartiere neben den beschriebenen Problemen noch von starken Wanderungsverlusten betroffen sind, die zu wachsenden Leerständen führen, so droht die Umsetzung der Privatisierungspflicht zu scheitern. Diese Situation wird durch erhöhte Anteile von Rentnern, Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern in einzelnen Wohngebieten weiter verschärft, da diese Gruppen als Wohnungserwerber nur selten in Frage kommen. Unabhängig davon, ob die betroffenen Wohnungsbestände als Miet- oder Eigentumswohnungen am Markt angeboten werden, ist für diese Objekte mit keiner ausreichenden Nachfrage zu rechnen. Insgesamt sind im Zusammenhang mit dieser Problematik zunehmende Leerstände in vielen Plattenbausiedlungen absehbar, was aber auch darauf zurückzuführen ist, daß sich das Konkurrenzangebot zu den DDR-

Bauten durch den Neubau und durch Altbausanierungen permanent erhöht.³⁷²

Grundsätzlich sieht das AHG keine Sonderregelung für solche Fälle vor. Die Gesetzesformulierung in § 5 Absatz 3 AHG läßt sich aber dahingehend interpretieren, daß Wohnungsunternehmen, die ihrer Privatisierungsverpflichtung nicht nachkommen, dies aber nicht selbst zu vertreten haben, auch nicht damit rechnen müssen, daß für sie die Teilentlastung rückwirkend aufgehoben wird. Antragsteller, die mit der Privatisierung scheitern, werden also nicht zwingend zur Verantwortung gezogen.

Für diesen Sachverhalt des ‚Nicht-vertreten-Müssens‘ eines Mißerfolges bei der Umsetzung der Veräußerungsverpflichtung schufen das Bundesbauministerium und die KfW Anfang 1998 eindeutige Vorgaben. Danach ist eine Befreiung von den Privatisierungsaufgaben des AHG möglich, sofern die Arbeitslosenquote in der jeweiligen Region bei mindestens 20 Prozent liegt, wenn zusätzlich der Bevölkerungsrückgang seit Oktober 1990 mindestens 10 Prozent beträgt und gleichzeitig ein Wohnungsleerstand von nicht weniger als 10 Prozent nachweisbar ist. Über diese Regelungen hinaus wird seit Sommer 1997 seitens der im GdW organisierten Wohnungswirtschaft eine Anerkennung von gezielten Rückbaumaßnahmen auf die Privatisierungsquote gefordert, sofern für die jeweiligen Wohnungsbestände keine ausreichende mittel- bis langfristige Nachfrage absehbar ist. Das Bundesbauministerium konnte sich jedoch bisher noch nicht dazu entschließen, auch Wohnungsabrisse als Ausnahmetatbestand auf die Veräußerungsverpflichtung der Wohnungswirtschaft anzuerkennen, selbst wenn in vereinzelten Orten bereits in den Jahren 1997 und 1998 gravierende Leerstandsquoten von bis zu einem Viertel des Gesamtbestandes mit steigender Tendenz zu beobachten waren.³⁷³

³⁷² Vgl. Steinert (1998), S. 12 und GdW (1998b), S. 6 ff. – Wie bereits erwähnt, macht sich diese Entwicklung in besonderem Ausmaß für einzelne Wohnungsgesellschaften in bestimmten Regionen wie Eisenhüttenstadt, Guben oder Schwedt spätestens seit dem Jahr 1997 deutlich bemerkbar (Vgl. hierzu auch Rogge (1997), S. 3; Gillmann (1997), S. 5 und o. V.: „Plattenbau in Eisenhüttenstadt gesprengt“, Reuters Nachrichtenagentur, Meldung vom 07.10.1998 um 16⁴⁴ Uhr.). Eine repräsentative Untersuchung der Plattenbausiedlungen in Mecklenburg-Vorpommern hat ergeben, daß der Anteil von Rentnern, Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern sowie sonstigen sozial benachteiligten Gruppen in den Großwohnsiedlungen seit der Wiedervereinigung kontinuierlich ansteigt. Gleichzeitig sind bei den wirtschaftlich und sozial besser gestellten Haushalten eindeutige Abwanderungstendenzen aus den entsprechenden Revieren zu beobachten (Vgl. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung / Universität Rostock (1998), S. 13 ff.).

³⁷³ Vgl. o. V.: „Der Wohnungsleerstand fordert Konsequenzen – Freistellung von Privatisierungspflichten ostdeutscher Wohnungsunternehmen möglich“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 31 vom 06.02.1998, S. 43; GdW (1998a), S. 1 ff.; Steinert (1998), S. 12 und GdW (1997), S. 8.

Angesichts der Tatsache, daß die teilentlasteten Wohnungsunternehmen im Durchschnitt nur knapp ein Zehntel der empfangenen Altschuldenhilfe (Teilentlastung zuzüglich Zinshilfe) zurückzahlen müssen, ist die pauschale Gestaltung der Erlösabführungsverpflichtung im AHG zu kritisieren. Es ist der Extremfall denkbar, daß ein Wohnungsunternehmen zum Zeitpunkt der Wende fast ausschließlich neuere Wohnungen in guter Lage mit einer deutlich überdurchschnittlichen Altschuldenbelastung im Bestand hatte. Sowohl die Zinshilfe als auch die Teilentlastung nach dem AHG sind für solche Gesellschaften sehr hoch ausgefallen, was einem großen wirtschaftlichen Vorteil entspricht, der weit über dem Durchschnitt aller Unternehmen liegt. Gleichzeitig kann ein solches Wohnungsunternehmen in der Folge wenig Probleme haben, die Privatisierungsverpflichtung nach dem AHG umzusetzen. Dieses ließe sich etwa mit der guten Lage und Ausstattung der Wohnungen begründen. Die bisherigen Erfahrungen sprechen dafür, daß solche Wohnungsbestände auch auf absehbare Zeit nur in relativ geringem Ausmaß von Leerständen betroffen sein werden. Aus diesem Grund sind sie als Eigentumswohnungen attraktive Objekte sowohl für Selbstnutzer als auch für kapitalanlegende Investoren. Der in solchen begünstigten Wohnungsunternehmen verbleibende Kernbestand wird sich mittel- bis langfristig gewinnbringend bewirtschaften lassen.

Eine vollkommen andere Situation ist für Unternehmen mit älteren Wohnungen absehbar, die ursprünglich eine geringere Belastung mit Altverbindlichkeiten aufwiesen, die gleichzeitig aber in einer Wohngegend mit schlechten wirtschaftlichen und demographischen Perspektiven angesiedelt sind. Aufgrund der durchweg geringeren Schuldenbelastung älterer Wohnungen fiel der wirtschaftliche Vorteil durch Zinshilfe und Teilentlastung für die entsprechenden Gesellschaften deutlich unterdurchschnittlich aus. Als Folge der in vielen Regionen zu erwartenden Vermarktungsschwierigkeiten ist einerseits eine langfristig effiziente Bewirtschaftung des Kernbestandes durch die Wohnungsgesellschaften gefährdet. Andererseits sind Privatisierungen in jeder Form wegen mangelnden Nachfragerinteresses nur schwer durchführbar. Trotz alledem unterliegen diese benachteiligten Unternehmen der gleichen Erlösabführungspflicht wie die zuerst beschriebenen (begünstigten) Wohnungsgesellschaften. Sofern es den benachteiligten Unternehmen trotzdem gelingt, die 15-Prozent-Klausel zu erfüllen, müssen sie vermutlich aufgrund der progressiven Erlösabführung absolut höhere Beträge an den Erblastentilgungsfonds zahlen als jene Unternehmen, welche die Privatisierung aufgrund ihrer attraktiveren Wohnungen zu einem früheren und somit progressionsgünstigeren Zeitpunkt durchführen können.

Insgesamt sprechen diese Argumente dafür, daß die pauschal angelegten Regelungen des AHG tendenziell diejenigen Wohnungsunternehmen begünstigen, die von vornherein ohnehin über eine bessere wirtschaftliche Perspektive verfügen. Gleichzeitig haben andere Gesellschaften deutlich weniger Hilfe erhalten, unterliegen aber trotzdem den gleichen Auflagen und sind vielfach langfristig in

ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet. Es stellt sich die Frage, ob diese Problematik durch eine andere Konstruktion des AHG hätte vermieden oder zumindest entschärft werden können. Eine einfache, aber leicht differenzierte Privatisierungsverpflichtung – etwa in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Perspektiven der jeweiligen Region – statt der einheitlichen 15-Prozent-Auflage wäre beispielsweise eine geeignete Alternative gewesen. Diesen Gesichtspunkten wird seit Anfang 1998 in nur wenigen definierten Ausnahmefällen Rechnung getragen.³⁷⁴ Die aktuelle Anwendung der AHG-Regelungen berücksichtigt jedoch nicht, daß viele vom AHG besonders begünstigte Wohnungsunternehmen sehr wohl in der Lage sind, höhere Anteile ihrer Erlöse abzuführen, während andere Gesellschaften eine weitere Entlastung benötigen.

III. Perspektiven und Konsequenzen für die Nachfrager von Privatisierungswohnungen

Nach den bisherigen Erfahrungen muß festgestellt werden, daß der Gesetzgeber noch im Jahr 1993 – bei Erlaß des AHG – offensichtlich die Bereitschaft ostdeutscher Mieter, die von ihnen bisher bewohnte Wohnung zu kaufen, bei weitem überschätzt hat. Es erscheint zwar realistisch, daß die meisten Wohnungsunternehmen ihrer Veräußerungsverpflichtung bis zum Jahr 2003 nachkommen können. Dies ist aber überwiegend auf die seit 1995 ermöglichten mieternahen Privatisierungsmodelle zurückzuführen, bei denen letztendlich die Mehrzahl der Wohnungen langfristig im Eigentum von Investoren bleiben kann. Die quantitative Lücke, die vor allem durch die mangelnde Kaufbereitschaft der ostdeutschen Mieter entstanden ist, wird durch diese Verkaufsformen im wesentlichen ausgefüllt. Das ursprüngliche Bestreben, mindestens 15 Prozent des Bestandes vornehmlich an Mieter zu verkaufen, muß demzufolge unter den aktuellen Bedingungen als nicht durchführbar angesehen werden.

Da das Konkurrenzangebot zu den Privatisierungswohnungen im Zeitablauf vielfältiger wird und ohnehin ein Trend zu individuelleren Wohnformen (vor allem Ein- und Zweifamilienhaus) erkennbar ist, wird sich die Kaufbereitschaft, etwa für Plattenbauwohnungen, in absehbarer Zeit kaum erhöhen. Es bleibt allenfalls abzuwarten, ob sich diejenigen Privatisierungshemmnisse auf der Nachfrageseite vermindern lassen, die aus der Angst vor Verschuldung resultieren. Von vielen ostdeutschen Mietern wird das Verschuldungsrisiko offensichtlich subjektiv als sehr problematisch empfunden, was auch ein Resultat der relativen Unerfahrenheit mit der Aufnahme von Krediten ist. So existiert beispielsweise ein Vorschlag des *Verbandes der Wohnungswirtschaft Sachsen-An-*

³⁷⁴ Dies gilt aber nur im beschriebenen Extremfall des anerkannten ‚Nicht-vertreten-Müssens‘ eines Mißerfolges bei der Umsetzung der Veräußerungsverpflichtung.

halt, wonach die privatisierungspflichtigen Wohnungsunternehmen einen Solidaritätsfonds gründen, aus dem unverschuldet in Not geratene Erwerber Hilfe erhalten. Die Hilfe könnte in befristeten Zuschüssen oder unverzinslichen Darlehen bestehen. Ferner wird auch erwogen, dem Erwerber im Notfall einen Rücktritt vom bereits vollzogenen Wohnungskauf zu ermöglichen, wobei der Rückkauf entweder durch das Wohnungsunternehmen oder den Solidaritätsfonds erfolgen soll.³⁷⁵ Obwohl diese Überlegungen bereits seit Ende 1995 diskutiert werden, sind sie bisher noch nicht in die Praxis umgesetzt worden.

Der bedingungslose Versuch eines Wohnungsverkaufs an Selbstnutzer erscheint aus Nachfragersicht ohnehin problematisch. Dies gilt unabhängig davon, ob der Verkauf an den Mieter durch eine Wohnungsgesellschaft oder über eine mieternahe Privatisierungsform zustande kommt. Möglicherweise kann die Kaufbereitschaft bei Mietern durch niedrigere Preise oder ein reduziertes Verschuldungsrisiko positiv beeinflusst werden. Aus der Sicht der Nachfragerinteressen sind aber bestimmte Anforderungen an alle Wohnungsverkäufe im Rahmen der Privatisierung zu stellen. So ist beispielsweise ein Verkauf von Wohnungen mit einer absehbar geringen Restnutzungsdauer bzw. einer künftig offensichtlich schlechten Wertentwicklung auch zu einem geringen Preis kritisch zu beurteilen. In jedem Fall muß sichergestellt werden, daß ein Käufer nur geeignete Objekte angeboten bekommt und umfassend über alle denkbaren juristischen und wirtschaftlichen Konsequenzen informiert wird, die mit dem Erwerb von Wohneigentum verbunden sind. Dies läßt sich damit begründen, daß es sich bei den AHG-Privatisierungen gewissermaßen um staatlich verordnete Wohnungsverkäufe handelt, dem Staat aber gleichzeitig eine Fürsorgepflicht gegenüber den Bürgern als Wohnungsnachfragern zukommt.

Für den ‚normalen‘ Nachfragerkreis am Markt, der für eine Wohneigentumsbildung in Frage kommt, also für Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im typischen Alter zwischen 30 und 45, erweitert sich das Angebot in dem Maße, in dem Fertigstellungen von Neubauten und Sanierungen (besonders im Altbau) stattfinden. Aus diesem Grund wird der Markt für Wohnimmobilien in Ostdeutschland im Zeitablauf zunehmend heterogener und paßt sich immer mehr den Erfordernissen und Präferenzen auf der Nachfrageseite an. Diese Aspekte sprechen dafür, daß das Privatisierungsangebot, das bisher ohnehin schon auf ein äußerst begrenztes Interesse bei den Mietern gestoßen ist, im Zeitablauf weiter an Attraktivität verlieren wird.

Da es sich bei den angebotenen Privatisierungswohnungen potentiell um die kostengünstigste Alternative für Haushalte handelt, Wohneigentum zu erwerben, sind diese Wohnungen für einen bestimmten Nachfragerkreis häufig die einzige Möglichkeit, Selbstnutzer zu werden. Unter dieser Gruppe sind beson-

³⁷⁵ Vgl. *Emmerich* (1996), S. 18 und *Deutsche Baurevision* (1996), S. 20

ders Berufstätige der ‚mittleren‘ Altersjahrgänge zwischen 45 und 55 Jahren zu verstehen, die zwar meist noch einer beruflichen Tätigkeit nachgehen, für welche die ‚Wende‘ aber zu spät kam, um noch Kredite mit einer längeren Laufzeit aufnehmen zu können. Eine Wohneigentumsbildung dieser Personengruppe ist nicht in jedem Fall positiv einzuschätzen.

Es ist fraglich, ob sich allein über die Privatisierung tatsächlich eine Verbesserung der Wohnsituation in der jeweiligen Wohnung mit gleichbleibenden Bewohnern erreichen läßt. Vermutlich wird sich gerade an der Lebenssituation der Bewohner allein durch eine Veränderung ihres juristischen Verhältnisses zur Wohnung wenig ändern. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die mit dem Eigentumserwerb verbundenen Finanzierungskosten zu einer spürbar geringeren Belastung führen als das entsprechende Mietverhältnis. Wie die Untersuchung aber gezeigt hat, ist hier unter den aktuellen Rahmenbedingungen von keinen bedeutsamen Unterschieden der beiden Möglichkeiten im Hinblick auf die laufenden Belastung des Haushaltseinkommens auszugehen. Im Falle einer kritisch zu beurteilenden Restnutzungsdauer und Wertentwicklung der jeweiligen Wohnung – also bei ungeeigneten Privatisierungsobjekten – verlieren auch langfristige Argumente der Wohneigentumsbildung (beispielsweise Altersvorsorge oder die Möglichkeit, Vermögen vererben zu können) an Bedeutung.

Abschließend müssen neben der Mieterprivatisierung auch die mieternahen Privatisierungsmodelle aus Nachfragersicht kritisch betrachtet werden. Wenn die günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen des Zwischenerwerbermodells zum Jahresende 1998 auslaufen und durch die 15-prozentige Investitionszulage bei der Sanierung von Altbauten ersetzt werden, verliert diese Privatisierungsform einen wesentlichen Investitionsanreiz. Diese negativen Aussichten verstärken sich entsprechend, wenn sich die bereits absehbare Leerstandsproblematik weiter verschärft und zu zunehmenden Vermarktungsschwierigkeiten führt. Durch die Summe dieser Probleme wird die Rendite vieler steuersparwilliger Investoren, welche die erworbenen Wohnungen langfristig zur Vermietung halten wollen, in absehbarer Zeit gefährdet. Sobald im Renditekalkül der Investoren diese schon mittelfristig eher negative Perspektive an Gewicht gewinnt, ist damit zu rechnen, daß die Anleger die (vor allem bis Ende 1998) noch sehr attraktiv erscheinenden Rahmenbedingungen sehr schnell realistischer einschätzen.

Von der somit zu erwartenden abnehmenden Attraktivität und Wirtschaftlichkeit vieler Wohnungskäufe im Rahmen der AHG-Privatisierung werden neben dem Zwischenerwerbermodell auch die beiden anderen mieternahen Verkaufsmodelle weiter beeinträchtigt, die ohnehin bis zum Jahresende 1997 nur in geringerem Ausmaß zum Privatisierungserfolg beigetragen haben.

Literaturverzeichnis

- Bachmann, U. (1994): „Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern“, in: Neumann, L. F. [Hrsg.] (1994), „Wohnungsmarkt in der Krise – Beiträge aus der Praxis in Ost und West“, S. 73 - 98, Köln.*
- Barthling-Schattevoy, R. P. (1998): „Das Altschuldenhilfe-Gesetz als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik“, Dissertation, Frankfurt am Main.*
- Bartholmai, B. / Melzer, M. (1991): „Künftige Perspektiven des Wohnungsbaus und der Wohnungsbaufinanzierung für das Gebiet der neuen Länder“, Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), Beiträge zur Strukturforschung, Heft 120, Berlin.*
- Bartholmai, B. / Melzer, M. (1993): „Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern“, Herausgeber: Wüstenrot Stiftung, Stuttgart.*
- Baum, G. R. (1980): „Probleme der Privatisierung öffentlicher Aufgaben“, in: Baum, G. R. / Erhard, B. / Hauptmann, J. / Krause, A. / Siedentopf, H. [Hrsg.] (1980), „Privatisierung – Gewinn für wen? Zum Realitätsgehalt der Entstaatlichungsdiskussion“, S. 13 - 38, Bonn.*
- Behrendt, J. (1992): „Die Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaftsordnung in eine Soziale Marktwirtschaft am Beispiel der Wohnungswirtschaft“, Dissertation, Köln.*
- Behring, K. / Thanner, B. (1993): „Privatisierung von in öffentlicher Hand befindlichen Wohnungen in der ehemaligen DDR“, Herausgeber: Wüstenrot Stiftung, Stuttgart.*
- Berendt, U. (1995): „Wohnungsversorgung und Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern – Probleme der Wohnungswirtschaft unter veränderten Rahmenbedingungen aus sozio-ökonomischer Perspektive“, InWIS-Bericht Nr. 1/95 des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Bochum.*
- Berg, H. / Cassel, D. (1995): „Theorie der Wirtschaftspolitik“ in: Bender, D. u. a. [Hrsg.] (1995), „Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, 6., überarbeitete Auflage, Band 2, S. 163 - 238, München.*
- Beutler, J. E. (1994): „Privatisierungsgebot und Realkredit“, in: Mackscheidt, K. [Hrsg.] (1994), „Entwicklungen in der Wohnungspolitik: Festgabe für Hans Hammerlein zum 70. Geburtstag“, Festschrift im Auftrag des Bundesverbandes Freier Wohnungsunternehmen e. V. (Bonn), S. 117 - 128, Baden-Baden.*
- BMBau [Hrsg.] (1994): „Großsiedlungsbericht 1994“, Bundestagsdrucksache 12/8406 vom 30.08.1994, Bonn.*
- BMBau [Hrsg.] (1995a): „Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen“, Verwaltungsanweisung des Bundesbauministeriums an die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 18.05.1995, Bonn.*

- BMBau [Hrsg.] (1995b)*: „Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Alt-schuldenhilfe-Gesetzes und den Fortgang der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern“, Bundestagsdrucksache 13/2501 vom 02.10.1995, Bonn.
- BMBau [Hrsg.] (1996a)*: „Dritter Bericht über Schäden an Gebäuden“, Bundestagsdrucksache 13/3593 vom 25.01.1996, Bonn.
- BMBau [Hrsg.] (1996b)*: „Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern – Informationen für Kaufinteressenten und Mieter“, Informationsbroschüre, Bonn.
- Bohnet, A. / Ohly, C. (1992)*: „Zum gegenwärtigen Stand der Transformationstheorie – Eine Literaturstudie“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 41 (1992), Heft 1, S. 27 - 49, Köln.
- Bohnet, A. / Reichhardt, M. (1993)*: „Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten – Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen“, in: Thieme, H. J. [Hrsg.] (1993), „Privatisierungsstrategien im Systemvergleich“, S. 127 - 150, Berlin.
- Brede, H. / Kohaupt, B. / Kujath, H.-J. (1975)*: „Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung“, Frankfurt am Main.
- Breuer, B. / Hunger, B. (1992)*: „Städtebauliche Entwicklung großer Neubaugebiete in den fünf neuen Bundesländern und Berlin-Ost“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Herausgeber: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Heft 2/1992, S. 429 - 445, Bonn.
- Brücker, H. (1995)*: „Privatisierung in Ostdeutschland – Eine institutionenökonomische Analyse“, Frankfurt am Main.
- Bundschuh, A. (1997)*: „Ist die Privatisierung nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz bedroht? – Beeinträchtigungen durch Wohnraummodernisierungsgesetz zu befürchten“, in: Immobilien Zeitung, Nr. 13 vom 12.06.1997, S. 6.
- Corte, C. (1991)*: „Die Übernahme kommunaler Aufgaben durch private Unternehmen und Freie Berufe – Eine Untersuchung der Zusammenarbeit von Privaten und Kommunen“, Stuttgart.
- Dahlmanns, G. (1995)*: „Das Gesicht der Städte und Dörfer: Spiegel der Wohnungspolitik“, in: Hamm, W. (1995): „Zwischen Zwangswirtschaft und Markt: Wohnungspolitik für Ostdeutschland“, Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 7 - 14, Bad Homburg.
- Dahlmanns, G. (1997)*: „Wohnen und Wirtschaften“, in: Hamm, W. (1997): „Wohnungsmärkte im Aufbruch – Privatisierung des Wohnens in Transformationsländern“, Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 7 - 14, Bad Homburg.
- Deutsche Baurevision (1996)*: „Die Auswirkungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes auf die wirtschaftliche Lage der kommunalen Wohnungsunternehmen“, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Verbandes der Wohnungswirtschaft Sachsen-Anhalt e. V., Dresden.
- Eckhoff, J. (1987)*: „Wohnungs- und Bodenmarkt“, Tübingen.
- Eichener, V. (1995)*: „Vorwort von Volker Eichener“, in: Berendt, U. (1995): „Wohnungsversorgung und Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern – Probleme der Wohnungswirtschaft unter veränderten Rahmenbedingungen aus sozio-

- ökonomischer Perspektive“, InWIS-Bericht Nr. 1/95 des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, S. 3 - 7, Bochum.
- Eichener, V. / Berendt, U. (1994):* „Einstellungen der Mieter zur Privatisierung – Ergebnisse einer Intensivbefragung in den neuen Bundesländern“, InWIS-Bericht Nr. 2/94 des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Bochum.
- Eichener, V. / Heinze, R. G. (1994):* „Alternativen zur Privatisierung. Sozial und städtebaulich verträgliche Eigentums- und Wohnbesitzmodelle zwischen Markt, Staat und Genossenschaft“, in: Neumann, L. F. [Hrsg.] (1994), „Wohnungsmarkt in der Krise – Beiträge aus der Praxis in Ost und West“, S. 179 - 207, Köln.
- Emmerich, H. van (1996):* „Wohneigentumssicherungssystem: Schubwirkung für die Wohnungsprivatisierung in Ostdeutschland?“, in: Immobilien Zeitung, Nr. 18 vom 22.08.1996, S. 18.
- EMNID-Institut (1994):* „Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung sowie einer Studie unter Experten in der Wohnungswirtschaft“, Bielefeld.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995):* „Wohnungspolitik für die neuen Länder“, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Tübingen.
- Fluhrer, H. (1984):* „Weniger Staat – Mehr Privat: Die Befürworter der Privatisierung im kommunalen Bereich“, München.
- Frick, J. / Lahmann, H. (1997):* „Wohnungsmieten in Deutschland im Jahr 1996 – Bericht auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)“, in: DIW Wochenberichte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 64 (1997), S. 377 - 385, Berlin.
- Frick, J. / Lahmann, H. (1998):* „Wohnungsmieten in Deutschland im Jahr 1997 – Ergebnisse des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)“, in: DIW Wochenberichte des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 65 (1998), S. 392 - 401, Berlin.
- Fuderholz, G. (1993):* „Altschulden und Privatisierung“, in: Foyer, Jg. 3 (1993), Nr. IV (Projekt: Großsiedlung – Weiterentwicklung von Siedlungen in Plattenbauweise), S. 34 - 36, Berlin.
- Fuhrich, M. / Mannert, H. (1994):* „Großwohnsiedlungen – Gestern, Heute, Morgen“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Herausgeber: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Heft 9.1994, S. 567 - 585, Bonn.
- Furubotn, E. / Pejovich, S. (1972):* „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature“, in: Journal of Economic Literature, Jg. 10 (1972), Nr. 4. S. 1137 - 1162.
- Galonska, J. / Kühne-Büning, L. (1994):* „Ehemals' gemeinnützige Wohnungsunternehmen“, in: Kühne-Büning, L. / Heuer, J. H. B. [Hrsg.] (1994), „Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“, vormals Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 85 - 89, Frankfurt am Main.
- GdW [Hrsg.] (1992):* „Privatisierung von Wohnungsbeständen in den neuen Bundesländern – Positionspapier und Arbeitshilfe“, Köln.
- GdW [Hrsg.] (1995):* „Mieternahe Privatisierungsformen – Grenzen und Möglichkeiten (BMBau-Schreiben vom 18.05.1995, Erläuterungen, Hinweise)“, GdW-Arbeitshilfen 13, Köln.

- GdW [Hrsg.] (1996):* „Daten und Fakten 1995 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern – Ergebnisse der Befragung des GdW per 31.12.1995“, Köln.
- GdW [Hrsg.] (1997):* „Daten und Fakten 1996 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern – Ergebnisse der Befragung des GdW per 31.12.1996“, Köln.
- GdW [Hrsg.] (1998a):* „Hilfen für von hohem Leerstand betroffene Wohnungsunternehmen“, in: ‚Wohnungswirtschaftliche Informationen‘ des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen, Nr. 5/1998, S. 1 - 4. Köln.
- GdW [Hrsg.] (1998b):* „Daten und Fakten 1997/98 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern“, Köln.
- GdW vhw [Hrsg.] (1994):* „Privatisierung von Wohnungsbeständen in den neuen Ländern – Voraussetzungen, Rahmenbedingungen, Instrumentarien“, GdW-Arbeitshilfen 6. Köln.
- Gerlach H. (1995):* „Ausgewählte Probleme und Besonderheiten der Wohnungsbauförderung in den neuen Bundesländern“, in: ‚Materialien zur Raumentwicklung‘ der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Bonn), Heft Nr. 70, S. 7 - 30.
- Gillmann, B. (1997):* „Flucht aus dem Plattenbau“, in: Handelsblatt, Nr. 141 vom 25./26.07.1997, S. 5.
- Gippert, H.-P. (1998):* „Neue Investitionszulage löst Sonderabschreibung ab“, in: ‚Immobilienmärkte‘, Verlagsbeilage des Handelsblatts, Nr. 88 vom 8./9.05.1998, S. B 10.
- Gluch, E. u. a. (1992):* „Baubedarf in den neuen Bundesländern bis 2005“, Herausgeber: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, München.
- Grossekettler, H. (1995):* „Öffentliche Finanzen“, in: Bender, D. u. a. [Hrsg] (1995), „Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Band 1, S. 483 - 620. München.
- Großhans, H. (1997):* „Humanisierung der Großen Siedlungen – Herausforderung, Ansätze und Leistungsbeiträge der gemeinnützig orientierten unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern“, GdW-Information Nr. 50, Köln.
- Hamer, E. (1981):* „Privatisierung als Rationalisierungschance“, Minden.
- Hamm, W. (1995):* „Zwischen Zwangswirtschaft und Markt: Wohnungspolitik für Ostdeutschland“, Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.
- Hamm, W. (1997):* „Wohnungsmärkte im Aufbruch – Privatisierung des Wohnens in Transformationsländern“, Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg.
- Hartwig, K.-H. (1993):* „Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung“, in: Thieme, H. J. [Hrsg.] (1993), „Privatisierungsstrategien im Systemvergleich“, S. 41 - 64, Berlin.
- Hecht, M. (1978):* „Subventionsformen in der Wohnungswirtschaft“, Dissertation, München.

- Herlyn, U. / Hunger, B. [Hrsg.] (1994): „Ostdeutsche Wohnmilieus im Wandel – Eine Untersuchung ausgewählter Stadtgebiete als sozialplanerischer Beitrag zur Stadterneuerung“, Basel – Boston – Berlin.*
- Hesse, H. (1984): „Wohnungswirtschaft“, in: Oberender, P. [Hrsg.] (1984), „Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland – Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft“, S. 53 - 86, München.*
- Hinrichs, W. (1996): „Wohnungsversorgung in Ostdeutschland – Kontinuität und Neuformierung“, in: Zapf, W. / Habich, R. [Hrsg.] (1996), „Wohlfahrtentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität“, S. 253 - 282, Berlin.*
- Hohlfeld, G. (1996): „Der Fiskus hat den Zwischenerwerb bei der Privatisierung ostdeutscher Wohnungen im Rahmen der Altschuldenhilfe steuerlich entschärft. Was ist zu erwarten?“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 220 vom 20.09.1996, S. 47.*
- Hübl, L. / Möller, K. P. / Günther, M. (1995): „Die Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes bis zum Jahr 2005 – Crash oder Normalisierung?“, Herausgeber: DSL Bank, Bonn.*
- Hübl, L. / Möller, K. P. u. a. (1996): „Zwischen Sanierung und Abriss – Plattenbauten in den neuen Bundesländern“, Herausgeber: DSL Bank, Bonn.*
- Hübl, L. / Möller, K. P. u. a. (1997): „Der Soziale Wohnungsbau in Deutschland – Ist die Aufgabe erfüllt?“, Herausgeber: DSL Bank, Bonn.*
- Hunger, B. (1994): „Die Bedeutung großer Neubaugebiete in der Wohnungs- und Städtebaupolitik der DDR – historischer Rückblick“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Herausgeber: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Heft 9/1994, S. 595 - 609, Bonn.*
- Institut der deutschen Wirtschaft [Hrsg.](1995): „Ostdeutsche Mieten – Noch keine Marktwirtschaft“, in: iwd (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft), Jg. 21 (1995), Nr. 25 vom 22. Juni 1995, S. 6, Köln.*
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung / Universität Rostock (1998): „Plattenbausiedlungen in Mecklenburg-Vorpommern – Perspektiven und Probleme der sozialen Entwicklung“, Untersuchung des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung IRS in Erkner (bei Berlin) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Soziologie der Universität Rostock, Kurzfassung auf 24 Seiten, Herausgeber: Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.*
- Janicki, T. (1995): „Privatisierung nach dem AHG auf Grundlage der Leitlinien des BMBau – Mieternahe Privatisierungsmodelle, Zulässigkeit, Probleme, Lösungsmöglichkeiten“, Vortragsmanuskript des Leiters der Unterabteilung ‚Wohnungs- und Bauwirtschaft, Mietenpolitik‘ im Bundesbauministerium anlässlich eines Referates auf dem Kongreß zur Wohnungsprivatisierung am 27.10.1995 in Leipzig.*
- Jenkins, H. W. (1992): „Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft – Von der Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft“, in: Henkel, H. A. / Merle, U. [Hrsg.] (1992), „Magdeburger Erklärung – Neue Aufgaben der Wohnungswirtschaft“, S. 9 - 28, Regensburg.*
- Jenkins, H. W. (1994): „Wohnungspolitische Maßnahmen in den neuen Bundesländern zur Angleichung an die in den alten Bundesländern bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse“, in: Kühne-Büning, L. / Heuer, J. H. B. [Hrsg.] (1994), „Grundlagen*

- der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“, vormals Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 294 - 297, Frankfurt am Main.
- Jenkins, H. W. (1998):* „Kommunale Wohnungswirtschaft im Umbruch – Ziele, Probleme, Ergebnisse“, in: Gottschalk, W. / Püttner, G. [Hrsg.] (1998), „Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990“, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 24 (Sonderdruck), S. 152 - 190, Baden-Baden.
- KfW / BMBau [Hrsg.] (1995):* „Merkblatt zu Mieterprivatisierung, mieternahen Privatisierungsformen und subsidiärem Drittverkauf“, 1. Merkblatt der Kreditanstalt für Wiederaufbau und des Bundesbauministeriums vom 22. Dezember 1995 als Leitlinie für die Entscheidungspraxis der KfW, Bonn – Frankfurt am Main.
- KfW / BMBau [Hrsg.] (1996):* „Merkblatt – Anerkennung von Wohnungsgenossenschaften als mieternahe Privatisierungsform“, 2. Merkblatt der Kreditanstalt für Wiederaufbau und des Bundesbauministeriums vom 25. April 1996 als Leitlinie für die Entscheidungspraxis der KfW, Bonn – Frankfurt am Main.
- Kofner, S. (1998):* „Zukunftsperspektiven der deutschen Bauwirtschaft“, Herausgeber: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitische Diskurse Band 111, Bonn.
- Köhli, J. (1991):* „Wohnungsprivatisierung und Wohneigentumsbildung. Rahmenbedingungen und aktuelle Privatisierungshemmnisse in den neuen Bundesländern“, in: Bundesbaublatt, Jg. 40 (1991), Heft 10, S. 640 - 646, Wiesbaden.
- Kühne-Büning, L. (1994):* „Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnung und seiner Nutzungsleistungen“, in: Kühne-Büning, L. / Heuer, J. H. B. [Hrsg.] (1994), „Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft“, vormals Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 6 - 17, Frankfurt am Main.
- Külpe, B. / Berthold, N. (1992):* „Grundlagen der Wirtschaftspolitik“, München.
- Leidner, R. M. (1981):* „Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft – Gegensatz oder Ergänzung“, Frankfurt am Main.
- Leonhardt, K. (1996):* „Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft“, Dissertation, Bern – Stuttgart – Wien.
- Lerch, A. (1995):* „Reform der Wohneigentumsförderung“, Herausgeber: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitische Diskurse Band 77, Bonn.
- Loesch, A. von (1987):* „Privatisierung öffentlicher Unternehmen – Ein Überblick über die Argumente“, 2., verbesserte und erweiterte Auflage, Baden-Baden.
- Manzel, K.-H. (1991):* „Der Wohnungsbau in der ehemaligen DDR. Planabrechnung und Wirklichkeit“, in: Bundesbaublatt, Jg. 40 (1991), Heft 5, S. 278 - 284, Wiesbaden.
- Mezler, J. / Jacobs, B. / Kirchhoff, J. (1993):* „Querschnittsanalyse von Modellvorhaben zur Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern“, Herausgeber: BMBau, Bonn.
- Möller, K. P. / Günther, M. u. a. (1996):* „Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbedarf in den Ländern Brandenburg und Berlin bis zum Jahr 2010“, Herausgeber: LBS Ostdeutsche Landesbausparkasse, Potsdam.

- Möller, K. P. / Günther, M. u. a. (1997): „Der Wohnungsmarkt in Thüringen bis zum Jahr 2010“, Herausgeber: LBS Landesbausparkasse Hessen-Thüringen, Frankfurt am Main.
- Neumann, L. F. / Romahn, H. (1994): „Wohnungsversorgung im Spannungsfeld von Markt und Staat“, in: Neumann, L. F. [Hrsg.] (1994), „Wohnungsmarkt in der Krise – Beiträge aus der Praxis in Ost und West“, S. 9 - 33, Köln.
- Neumann, M. (1994): „Theoretische Volkswirtschaftslehre III. Wachstum, Wettbewerb und Verteilung“, 2., überarbeitete Auflage, München.
- o. V.: „Ein Steuergeschenk für die Privatisierung – Der Fiskus gewährt Sonderabschreibung auf den Zwischenerwerb / Neue Wege für Kreditinstitute“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 220 vom 20.09.1996, S. 47.
- o. V.: „Wohnungsverkäufe: Druck verringert“, in: Immobilien Zeitung, Nr. 21 vom 04.10.1996, S. 1.
- o. V.: „Bund will Wohnungsunternehmen Deutschbau noch 1996 verkaufen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 272 vom 21.11.1996, S. 19.
- o. V.: „Ein Leben nach der Sonder-AfA“, in: Immobilien Zeitung, Nr. 26 vom 12.12.1996, S. 1 und 2.
- o. V.: „Eigentum zu zwei Dritteln geklärt“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, Nr. 21 vom 21.01.1997, S. 41.
- o. V.: „Profitabel ist die Mischung nur für Anbieter und Vermittler“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 19 vom 23.01.1998, S. 43.
- o. V.: „Der Wohnungsleerstand fordert Konsequenzen – Freistellung von Privatisierungspflichten ostdeutscher Wohnungsunternehmen möglich“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 31 vom 06.02.1998, S. 43.
- o. V.: „Eigenheimzulage setzt Selbstnutzung voraus – Neuregelung für Genossenschaften soll Mißbrauch beseitigen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 33 vom 09.02.1998, S. 15.
- o. V.: „Bundesregierung erweitert Förderprogramme für den Wohnungsbau“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 40 vom 17.02.1998, S. 1.
- o. V.: „Investitionen von 22 Mrd. DM anschieben“, in: Handelsblatt, Nr. 33 vom 17.02.1998, S. 5.
- o. V.: „Lösung der Vermögensfragen dauert länger als erwartet“, in: Handelsblatt, Nr. 96 vom 20.05.1998, S. 7.
- o. V.: „Plattenbau in Eisenhüttenstadt gesprengt“, Reuters Nachrichtenagentur, Meldung vom 07.10.1998 um 16¹⁴ Uhr.
- Paraskewopoulos, S. / Schenzer, W. (1993): „Problemfelder der Privatisierung und Reorganisation von volkseigenen Betrieben in der ehemaligen DDR aus ordnungspolitischer Sicht“, in: Thieme, H. J. [Hrsg.] (1993), „Privatisierungsstrategien im Systemvergleich“, S. 101 - 123, Berlin.
- Peters, H.-R. (1993): „Ordnungspolitische Problematik strukturpolitischer Privatisierungsstrategien“, in: Thieme, H. J. [Hrsg.] (1993), „Privatisierungsstrategien im Systemvergleich“, S. 183 - 214, Berlin.

- Pfeiffer, U. (1974):* „Orientierungspunkte der staatlichen Wohnungspolitik – Wohnungsbedarf und Wohnungsnachfrage“, in: Thoss, R. / Hübschle, J. / Hasselmann, W. / Schubert, I. / Diedrich, H. / Kramer, P. / Pfeiffer, U. [Hrsg.] (1974), „Prognosen für die Wohnungswirtschaft“, S. 91 - 104, Münster.
- Rees, M. / Weeber, H. (1996):* „Wohngebäudesanierung und Privatisierung“, Bauforschung für die Praxis, Band 24, Stuttgart.
- Riemer, A. (1997):* „Verbesserung des Wohnungsbestandes. Sicherung der Wohnqualität in den neuen Ländern“, in: Architektur, Planen, Bauen, Verlagsbeilage zur Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 98 vom 28.04.1997, S. B 11.
- Rogge, J. (1997):* „Plattenbauviertel in Guben droht die Verödung“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, Nr. 88 vom 16.04.1997, S. 3.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern [Hrsg.] (1996):* „Landesprogramm 1996 zur Wiedergewinnung, Erhaltung und Erneuerung von Mietwohnungen im Freistaat Sachsen“, Verwaltungsvorschrift VwV-LMV/Pr. 1996 – Mietwohnungsprogramm, Dresden.
- Schlomann, H. (1995):* „Privatisierung nach dem AHG aus Sicht der KfW – Darstellung der möglichen Anrechnungen auf die 15%-Quote“, Vortragsmanuskript des Referenten für Grundsatzfragen bei der Durchführung des Altschuldenhilfe-Gesetzes in der Kreditanstalt für Wiederaufbau anlässlich eines Referates auf dem Kongreß zur Wohnungsprivatisierung am 27.10.1995 in Leipzig.
- Schmoll, T. (1998):* „Panik ist nicht angesagt – Keine explosionsartigen Mieterhöhungen im Osten“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung Nr. 32 vom 07.02.1998, S. II/1.
- Schönfelder, B. (1993):* „Das Privatisierungsproblem im Bereich der Wohnungswirtschaft“, in: Thieme, H. J. [Hrsg.] (1993), „Privatisierungsstrategien im Systemvergleich“, S. 77 - 100, Berlin.
- Schwaetzer, I. (1994):* „Wohnungspolitische Initiativen zur Wohnungsprivatisierung“ in: GdW / vhw [Hrsg.] (1994), „Die Wohnungsprivatisierung als Aufgabe der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern“, S. 11 - 22, Köln.
- Seuß, H. (1994):* „Wohnungsprivatisierung in der Umsetzung“, in: GdW / vhw [Hrsg.] (1994), „Die Wohnungsprivatisierung als Aufgabe der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern“, S. 23 - 44, Köln.
- Siebke, J. (1995):* „Verteilung“, in: Bender, D. u. a. [Hrsg.] (1995), „Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Band I, S. 387 - 419, München.
- Siedentopf, H. (1980):* „Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Begriff und Formen“, in: Baum, G. R. / Erhard, B. / Hauptmann, J. / Krause, A. / Siedentopf, H. [Hrsg.] (1980), „Privatisierung – Gewinn für wen? Zum Realitätsgehalt der Entstaatlichungsdiskussion“, S. 59 - 76, Bonn.
- Söhngen, L. (1995):* „Privatisierung von 150.000 Wohnungen durch die TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH“, Vortragsmanuskript des Direktors der TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH (Berlin) anlässlich eines Referates auf dem Kongreß zur Wohnungsprivatisierung am 27.10.1995 in Leipzig.

- Statistisches Amt der DDR [Hrsg.] (1990):* „Statistisches Jahrbuch ‘90 der Deutschen Demokratischen Republik“, Berlin.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (1993):* „Wohnungsbau und Wohnungsbestand 1970 bis 1990“, Heft 2 der Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (1997a):* „Bautätigkeit und Wohnungen – Gebäude- und Wohnungszählung vom 30. September 1995 in den neuen Ländern und Berlin-Ost“, Fachserie 5, Heft 1 (Ausgewählte Strukturdaten), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [Hrsg.] (1997b):* „Bautätigkeit und Wohnungen – Gebäude- und Wohnungszählung vom 30. September 1995 in den neuen Ländern und Berlin-Ost“, Fachserie 5, Heft 3 (Struktur und Nutzung der Wohneinheiten / Wohnungen), Wiesbaden.
- Steinert, J. (1998)* „Klare Weichenstellungen und neue Impulse in der Wohnungspolitik“, in: Die Wohnungswirtschaft, Jg. 51 (1998), Nr. 10/98, S. 10 - 13, Hamburg.
- Streit, M. E. (1991):* „Theorie der Wirtschaftspolitik“, 4., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf.
- Strobl, S. (1998a):* „Modernisierung und Instandsetzung von Altbauten in den neuen Bundesländern“, Herausgeber: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftspolitische Diskurse Band 110, Bonn.
- Strobl, S. (1998b):* „Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern aus unternehmerischer Sicht“, Dissertation, Leipzig.
- Terra-Fonds [Hrsg.] (1997a):* „Mieterbetreuungskonzeption – Für die Privatisierung von Wohnungsbeständen nach dem Altschuldenhilfe-Gesetz und den Richtlinien zum Zwischenerwerbermodell“, Informationsbroschüre der Terra-Fonds GmbH, Berlin.
- Terra-Fonds [Hrsg.] (1997b):* „Wohnanlage Pirna bei Dresden, Prof.-Roßmäßler-Straße 35 - 41 – Ein Angebot, das sich rechnet!“, Informationsbroschüre und Verkaufs-Exposé der Terra-Fonds GmbH, Berlin.
- Thieme, H. J. (1995):* „Wirtschaftssysteme“ in: Bender, D. u. a. [Hrsg.] (1995), „Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik“, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, Band 1, S. 1 - 48, München.
- Thoss, R. (1974):* „Quantitative Ziele für die Wohnungsversorgung“, in: Thoss, R. / Hübschle, J. / Hasselmann, W. / Schubert, I. / Diedrich, H. / Kramer, P. / Pfeiffer, U. [Hrsg.] (1974), „Prognosen für die Wohnungswirtschaft“, S. 13 - 26, Münster.
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur [Hrsg.] (1996):* „Wohnungs- und Städtebau – Förderprogramme 1996“, Informationsbroschüre, Erfurt.
- Tinbergen, J. (1972):* „Wirtschaftspolitik“, 2., unveränderte Auflage, Freiburg.
- TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft [Hrsg.] (1996):* „Mieter werden Eigentümer. Erfolg – Ziele – Perspektiven“, Informationsbroschüre der TLG Treuhand Liegenschaftsgesellschaft mbH, 4., überarbeitete Auflage, Berlin.
- Unterreiner, F. P. (1998):* „Baudenkmäler lukrativ – Splitten von erhöhter Abschreibung und Investitionszulage möglich?“, in: „Immobilienstandort Neue Bundesländer und Berlin“, Immobilienmarkt-Verlagsbeilage der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 139 vom 19.06.1998, S. V 1.

- Vogel, W. (1998):* „Die Bundesregierung will die Wohnungsprivatisierung vorantreiben“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 157 vom 10.07.1998, S. 48.
- Wahlen, H. (1998)* „Argumente für Verlängerung der Investitionsmöglichkeiten“, in: Die Wohnungswirtschaft, Jg. 51 (1998), Nr. 9/98, S. 18 - 21, Hamburg.
- Winkler, G. [Hrsg.] (1989):* „Geschichte der Sozialpolitik der DDR 1945 - 1985“, Berlin.
- Winkler, G. [Hrsg.] (1990):* „Sozialreport DDR 1990: Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR“, Stuttgart – München – Landsberg.
- Witte, G. (1996)* „Der Deutsche Städtetag warnt vor Privatisierungseuphorie“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 279 vom 29.11.1996, S. 47.
- Zerche, J. (1992):* „Wohnungsgenossenschaften – unter besonderer Berücksichtigung ihrer Probleme und Perspektiven in den neuen Bundesländern“, in: Henkel, H. A. / Merle, U. [Hrsg.] (1992), „Magdeburger Erklärung – Neue Aufgaben der Wohnungswirtschaft“, S. 157 - 176, Regensburg.
- Zinn, K. G. (1974):* „Allgemeine Wirtschaftspolitik“, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart.

Sachwortverzeichnis

- Abschreibungsregelung 74
- Altbauwohnungsbestand 52 f
- Altschuldenbelastung 68 ff.
- Altschuldenhilfe-Gesetz 11 f., **76 ff.**
- Altverbindlichkeiten 7, **68 ff.**
- Angebotskonzentration 23 f., 39

- Bauindustrie 35 f.
- Beschäftigungseffekte 35 f.
- Betriebskosten 63
- Bürokratiekritik 34

- DDR-Wohnungsbaustatistik 45 ff.

- Eigenheimzulage 72
- Eigentümerquote 27, 40
- Eigentumsstruktur 6, 39, **51, 58, 138**
- Eigentumsverhältnisse
 - ungeklärte 63 ff.
- Eigentumsverteilung 26 ff.
- Einigungsvertrag 11, 19, 32
- Erblastentilgungsfonds 31, 77, 128
- Erlösabfuhr 77, 105
- Erwerberzuschüsse 73
- Externe Effekte 22

- Fördergebietsgesetz 74
- Fördermaßnahmen
 - für Investitionen 73 ff.
 - für Wohnungskäufer 71 ff.
- Gebäude- und Wohnungszählung 48, **55 ff.**
- Genossenschaftsmodell 86 ff.
- Großwohnsiedlungen 54
- Grundmietenverordnungen 60 f.

- Inanspruchnahme des AHG 128 ff.
- Informationsstrategie 92 ff.
- Investitionsfähigkeit 101, 143
- Investitionszulagengesetz 74 f., 159

- Kapitalmobilisierung 29
- Käufermodell 94 f.
- Kommunale Wohnungsunternehmen 97 ff.

- Leerstand 40

- Marktversagen 22
- Mietensystem 7, 60 ff.
- Mietentwicklung 60 ff.
- Mietenüberleitungsgesetz 61
- Mietergemeinschaftsmodell 88 f.
- Mieterinformation 92 ff.
- Mieterinteressen 116 ff.
- Mietereinstellungen 118 ff.
- Mieterpräferenzen 117 ff.
- Mieternahe Privatisierung 81 ff.
- Mietervorrang 80 f.
- Multiplikatoreffekte 36

- Objektauswahl 91 ff.
- Objektförderung 22
- Objektvorprüfung 91 ff.
- Plattenbauwohnungen 8, 53 f., 121
- Privatisierung
 - Begriff 12
 - Durchführung 91 ff.
 - formelle 13
 - Individualprivatisierung 14
 - materielle 14
 - Privatisierungsziele 16 ff.
 - Vorbereitung 91 ff.
 - Wohnungsprivatisierung 12 f.
- Privatisierungserlöse 31, 40, 77, **103**
- Privatisierungserfolg 131 ff.
- Privatisierungsziele 16 ff.
 - finanzpolitische 31 f., 146 ff.
 - kommunalpolitische 32 ff., 149 ff.
 - konjunkturelle 35 f., 151 ff.
 - ordnungspolitische 18 ff., 137 ff.
 - verteilungspolitische 26 ff., 140 ff.
 - wohnungspolitische 28 ff., 142 ff.
- Realisierbarkeit 155 ff.
- Zielbeziehungen 37 f.
- Zielformulierung 43
- Zieloperationalisierung 39 ff.
- Property-Rights-Theorie **24 ff.**, 30
- Reformschritte 9 ff.
- Restitution 14, 63 ff.
- Rückübertragungsansprüche 63 ff.
- Sanierungsbedarf 52 f.
- Selbstnutzerquote 27, 40
- Sonderabschreibungen 74, 159
- Steuervergünstigungen 71 f.
- Subjektförderung 22
- Teilentlastung 76 ff., 103 f., 108 ff., 129
- Theorie der öffentlichen Güter 22
- Transformationsprozeß 6 ff.
- Verkäufermodell 94
- Wendekredite 76
- Wettbewerbsverzerrungen 23 f.
- Wirtschaftssysteme 6 ff.
 - marktwirtschaftliche 9, 19 ff.
 - planwirtschaftliche 9, 19 ff.
 - Soziale Marktwirtschaft 18 ff.
- Wohneigentumsförderung 71 f.
- Wohnraummodernisierungsprogramm 74
- Wohnungen
 - genossenschaftliche 7 ff., 15, **50**, **97 ff.**
 - kommunale 32 ff., **97 ff.**
 - private 7 ff., **50 f.**
 - staatliche 7 ff.
 - volkseigene 7 ff., 49
- Wohnungsbaugesetz 26, 28
- Wohnungsbestand
 - im Herbst 1995 55 ff.
 - zum Zeitpunkt der Wende 46 ff.
- Wohnungsgenossenschaften 15, **97 ff.**
- Wohnungsmarktstruktur 39
- Wohnungsmarktwirtschaft 6 ff., 19 ff.
- Wohnungsneubau 59
- Wohnungsplanwirtschaft 6 ff., 19 ff.
- Wohnungspolitik
 - sozialistische 7 ff.

- Wohnungsversorgung 26, **28 ff.**,
– im Herbst 1995 55 ff.
– zum Zeitpunkt der Wende 45 ff.
- Zahlungsmoratorium 70
- Zentralverwaltungswirtschaft 6 ff.
Zinsgünstige Darlehen 73
Zinshilfe 77
Zwischenerwerbermodell 82 ff.