

Zum Interessensausgleich
zwischen Marktwirtschaft
und Sozialem

Balanceakt kommunale Wohnungspolitik

Martin Reuber/Mechthild Scholl

Ist der Markt oder, wie Rathenau einmal behauptet hat, die Wirtschaft unser Schicksal? Oder der bürokratische Staat, wie Max Weber glaubte? Oder hat uns die europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts nicht vielmehr gelehrt, dass Markt und Staat die Diener der Menschlichkeit zu sein haben?

Rüstow, Röpke und Müller-Armack waren weit davon entfernt, die Bedeutung des Marktes für die ausreichende Versorgung einer hochdifferenzierten und arbeitsteilig organisierten Gesellschaft mit Gütern gering zu achten. Schließlich hatte der Markt seine Leistungsfähigkeit bei der Bewältigung des Mangelproblems längst unter Beweis gestellt. Den Altliberalen blieb freilich der berechtigte Vorwurf seiner neo- oder ordoliberalen Kritiker nicht erspart, dass ihre geradezu schicksalhafte Ergebnislosigkeit gegenüber dem Markt und seiner angeblichen Autonomie keine Antwort auf den *Missbrauch* der wirtschaftlichen Freiheit gefunden habe. Die Wirtschaftsordnungspolitik bediente sich daher eines Kunstgriffs, der bereits in der politischen Ideengeschichte seit Montesquieus Gewaltenteilungslehre bekannt war und nun auch in der Marktwirtschaft zur Anwendung kam: die institutionalisierte Entmachtung der Marktteilnehmer und Dezentralisierung des Marktes durch staatlich überwachte und durchgesetzte Einhaltung des Wettbewerbs. Ein weiterer schwerwiegender Einwurf gegen den ökonomisch halbierten Liberalismus zielte auf dessen Schweigen zur sozialen Frage. Die Errichtung eines funk-

tionierenden Marktes stand in den Aufbaujahren seit Juni 1948 zweifellos im Vordergrund wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Müller-Armack hielt es für eine Illusion, dass die soziale Frage allein durch die Produktivitätssteigerung und die Stärkung des Konsumenten als Folge eines funktionierenden Leistungswettbewerbs befriedigend gelöst sei. Eine auf die Wettbewerbsordnung fixierte Betrachtung der Marktwirtschaft berücksichtigt noch nicht die Haftung für in Anspruch genommene öffentliche Güter und ihre kostenmäßige Erfassung wie zum Beispiel Schädigungen der natürlichen Lebensgrundlagen. Außerdem bleibt die Marktwirtschaft eine Antwort schuldig auf die Daseinssicherung all jener, die durch den Marktprozess nicht ausreichend versorgt werden wie Kinder, ältere Menschen, Behinderte, Arbeitslose, Kranke. Über eine Wettbewerbsordnung hinaus muss Soziale Marktwirtschaft ferner die für ein funktionierendes Gemeinwesen erforderlichen Infrastruktureinrichtungen bereitstellen.

Fundament der Marktwirtschaft

Den Verfechtern der Sozialen Marktwirtschaft war klar, dass der ökonomische Liberalismus mit seinem bedingungslosen Vertrauen auf die Marktkräfte blind gegenüber seinen sozialen oder gesellschaftlichen Voraussetzungen blieb. Die Marktwirtschaft verdankt ihr Funktionieren nicht allein dem Leistungswettbewerb. Sie lebt *erstens* von der Geltung eines anerkannten allgemeinen Wert- und

Normengefüges (freie Persönlichkeitsentfaltung, Vereinigungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie, Gewerbefreiheit, Vertragsfreiheit), welches den grundsätzlichen Handlungsrahmen der Marktteilnehmer definiert. Sie lebt *zweitens* davon, dass die Individuen ihre objektiv rechtlich garantierten Freiheiten durch ihre wirtschaftliche Betätigung tatsächlich wahrnehmen und in vielfältiger Weise ausgestalten. Und sie lebt *drittens* davon, wie die Marktteilnehmer den rechtlichen Rahmen ausschöpfen. Hierbei kommt der moralischen Glaubwürdigkeit der Marktteilnehmer und ihrem wechselseitigen Vertrauen eine – wie aktuelle Fälle zeigen – bisher unterschätzte Bedeutung zu. Da auch Normen und Grundüberzeugungen einem Deutungswandel unterliegen, zählt zu den sozialen Lebensbedingungen der Marktwirtschaft *viertens* der Konsens darüber, wie extensiv oder restriktiv Gesetzgebung und Rechtsprechung das Sozialstaatsgebot auslegen, ob die Einkommensspreizung als sozial gerecht empfunden wird, aber auch, ob soziale Aufgaben staatlich oder privat erfüllt werden sollen.

In und mit der Inanspruchnahme von Grundrechten durch die Normadressaten verwirklicht die Marktwirtschaft also ein freiheitliches Bild vom Menschen und seiner wirtschaftlichen Betätigung. Sie verleiht damit zugleich dem Prinzip der Subsidiarität in der Wirtschaftsverfassung Ausdruck. Der Staat greift nur hilfsweise (subsidiär) in das Marktgeschehen ein, wo eine ökonomische Funktionsbedingung des Marktes durch die an sich geschützte Autonomie der Wirtschaftssubjekte einseitig in Gefahr gerät, wie dies zum Beispiel durch ein wettbewerbsverzerrendes Kartell, die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung, Umweltschädigungen zulasten der Allgemeinheit oder Einkommensverteilung, die Mindeststandards außer Acht lässt, der Fall ist. Freilich steht auch eine

solche subsidiäre Maßnahme stets unter Rechtfertigungszwang. Ökonomisch gerechtfertigt nämlich ist der staatliche Eingriff nur dann, wenn er marktkonform ausgestaltet ist und den Leistungswettbewerb sowie den Preismechanismus nicht außer Kraft setzt. Ferner fordert die rechtliche Begründung den Rückgriff auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer staatlichen Maßnahme. Dafür ist nachzuweisen, dass eine die Freiheit der Marktteilnehmer weniger belastende Alternativmaßnahme ausscheidet. Außerdem muss der Nutzen eines Eingriffs für das Allgemeinwohl die erforderliche Freiheitsbeschränkung überwiegen. Der staatliche Markteingriff sollte so behutsam wie nur möglich sein. Als politisch legitimiert kann eine Maßnahme bezeichnet werden, wenn ein repräsentatives Organ ihr den demokratischen Passierschein ausstellt. Denn was immer Einzelne, Gruppen oder die Gesellschaft als sozial gerechtfertigte Freiheitsbeschränkung der Marktteilnehmer ansehen, erst die politische Entscheidung verleiht ihnen Allgemeinverbindlichkeit und konkrete praktische Wirksamkeit. Der politisch gefundene Konsens ist selbst aber Spiegel eines gesellschaftlichen Verständnisses von der Balance zwischen Marktfreiheit und sozialem Ausgleich. Ob die Balance politisch gelungen und wie stabil sie ist, erweist sich dann in ihrer gesellschaftlichen Integrationsleistung.

Im Dienst der Friedensordnung

Röpke und Müller-Armack waren der festen Überzeugung, dass dem Markt die Fähigkeit zur sozialen Integration fehle. Mehr noch, dass er die Substanz geschichtlicher Bindungskräfte, gemeinsamer sozialer Überzeugungen, Haltungen und Gesinnungen sogar aufzehre. Wo der marktwirtschaftliche Leistungswettbewerb den gesellschaftlich-politischen Konsens über grundlegende Fragen des sozialen Zusammenlebens in

Zweifel zieht, zerbricht über kurz oder lang auch die Integrationsfähigkeit der Marktwirtschaft. Nicht nur der Staat, auch der Markt lebt von Voraussetzungen historisch-kultureller, religiöser und sozialer Natur, die er selbst nicht garantieren kann, die er zu respektieren und zu stärken hat. Es verbietet sich daher, die marktspezifischen Prinzipien auf ihre gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die sozialmoralischen Voraussetzungen wie das Menschenbild oder elementare Gerechtigkeitsvorstellungen, anzuwenden. Der St. Gallerer Wirtschaftsethiker Peter Ulrich bringt diese Gefahr auf die Formel, dass die Marktwirtschaft ihre desintegrierenden, ja destabilisierenden Wirkungen zur Entfaltung brächte, wenn sich die „Marktwirtschaft zur Marktgesellschaft“ hin entwickeln würde.

Sozial ist die Soziale Marktwirtschaft daher, weil sie der Marktwirtschaft als solcher die Selbstgenügsamkeit abspricht. Markt und Wettbewerb stellt sie in den Dienst einer gesellschaftlichen „Friedensordnung“. Das unterscheidet die Soziale von der liberalen Marktwirtschaft. Wo die spannungsreiche Balance von Marktfreiheit und sozialem Ausgleich sich aber zu einem Gegensatz entwickelt, steht die „Friedensordnung“ der Sozialen Marktwirtschaft auf dem Spiel. Ihre Integrationsfunktion kann die Soziale Marktwirtschaft nur wahrnehmen, wenn sie *erstens* den Interessenausgleich zwischen den Marktteilnehmern im Markt durch die Wettbewerbsordnung vornimmt und *zweitens* den Interessenausgleich zwischen Marktwirtschaft und sozialen Erfordernissen leistet.

Kommunale Disparitäten

Dass die Kommunen als „Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus“ in Deutschland im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft ebenfalls soziale Aufgaben wahrnehmen und Aktivitäten entfalten, die zu einem gewissen sozialen Ausgleich

führen, ist Faktum und unstrittig (Arbeitsvermittlung, Kinder- und Jugendhilfe, ermäßigte Tarife für Einkommensschwache im Hinblick auf die Nutzung kommunaler Angebote et cetera). Artikel 28 GG sichert den Kommunen zu, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Die Gemeinden werden tätig mit dem Ziel, „das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern“ (zum Beispiel Niedersächsische Gemeindeordnung). Dies schließt soziale Aufgaben ein.

Inwieweit umfasst der Kanon pflichtiger und freiwilliger sozialer Aufgaben jedoch auch kommunale Wohnungspolitik, die über die schon ordnungsrechtlich vorgegebene Verpflichtung zur Unterbringung Obdachloser hinausgeht? In der Nachkriegszeit war die Versorgung breiter Kreise der Bevölkerung mit Wohnraum vordringliche Aufgabe auch im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft. Sie geschah durch verschiedene öffentliche und private Akteure und mittels einer Reihe von Förderprogrammen. Zu diesen Akteuren gehörte auch der Bund. Mangels Bedarf bei den eigentlichen Zielgruppen, nämlich Mitarbeitern von Einrichtungen des Bundes, waren bundeseigene Wohnungen zunehmend auch an Personen vermietet worden, die bei privaten Anbietern ebenso eine Wohnung gefunden hätten. Hier wurde das Prinzip der Subsidiarität verwirklicht, indem Bundesimmobilien in großem Umfang privatisiert wurden.

In den Kommunen ist das Bild uneinheitlich. In Hamburg befinden sich fünfzehn Prozent der Wohnimmobilien in kommunaler Hand, in Düsseldorf dagegen nur 0,5 Prozent, Dresden verfügt nach dem spektakulären Verkauf über keine eigenen Wohnungen mehr. Ist dies generell wünschenswert, beziehungsweise sind zu einer wirkungsvollen kommunalen Wohnungspolitik eigene

Bestände überhaupt erforderlich? Bis heute haben sich die Wohnungsmärkte weit ausdifferenziert. Wirtschaftlich schwachen Regionen mit sinkenden Bevölkerungszahlen, wachsenden Leerständen, einer geringen Bautätigkeit und einem niedrigen Preisniveau stehen Wachstumsregionen mit zunehmendem quantitativen Wohnungsbedarf und speziellen Bedürfnissen einzelner Zielgruppen wie Ältere und Hartz-IV-Empfänger gegenüber. Für Städte mit gegenwärtig und voraussichtlich zukünftig ausgeglichenem Wohnungsmarkt – sowohl im Blick auf Gesamt-Angebot und -Nachfrage als auch hinsichtlich einzelner Zielgruppen – kommt eine Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände am ehesten infrage beziehungsweise ist im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft geboten. Mit Sozialkatalogen als Bestandteil des Kaufvertrags kann negativen Auswirkungen auf die Mieter begegnet werden. Die Kommune kann im Rahmen des Sozialkatalogs zum Beispiel Belegungsrechte zur Unterbringung sozial Schwacher vereinbaren und grundbuchrechtlich absichern.

Insbesondere hohe Leerstände ziehen sogenannte negative externe Effekte nach sich, wie zum Beispiel steigende Nebenkosten für die verbleibenden Einwohner, sinkende Werte einzelner Wohn-Objekte, negative Konsequenzen für die öffentliche Infrastruktur, steigende Kriminalität und in der Folge Slum-Bildung. Dies macht in einer Sozialen Marktwirtschaft ein öffentliches, gemeinwohlorientiertes Handeln erforderlich, weil ein Privater zu einer Korrektur der negativen Entwicklung nicht in der Lage wäre. Begleitend zu einer effektiven kommunalen Wohnungspolitik gehen die erforderlichen Maßnahmen oft wesentlich weiter, etwa beim Abriss im Rahmen von Stadt-Umbau-Programmen. Aber auch unter anderen Rahmenbedingungen in Wachstumsregionen sind gemeinwohlorientierte Aktivitäten notwendig, um negative externe

Effekte abzumildern oder gar nicht erst entstehen zu lassen: Stundung von Mietzahlungen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit; Streetworker gegen Jugendkriminalität; Organisation von Treffs zur Förderung der Integration und so weiter.

Auch mit dem Hinweis auf die mit derartigen Aktivitäten erwirtschaftete Stadtrendite begründen kommunale Wohnungsunternehmen oftmals ihre Existenz. Solche Aufgaben können jedoch von verschiedenen Akteuren wahrgenommen werden, sodass darin allein keine Begründung für ein öffentliches Engagement oder das Engagement des öffentlichen Unternehmens liegt. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Finanzierbarkeit solcher Maßnahmen durch das Kommunal-Unternehmen künftig infrage gestellt ist, da die öffentlichen Eigentümer zunehmend höhere Renditeerwartungen an ihre Wohnungsunternehmen stellen. Über die Frage der Kapitalverzinsung hinaus ist zu bedenken, dass in kommunalen Wohnungsbeständen Kapital gebunden ist, das im Falle eines Unternehmensverkaufs anders, etwa in Infrastrukturmaßnahmen, möglicherweise besser investiert wäre.

Wohnungspolitische Aufgaben

Es ist Aufgabe der Politik, im Rahmen des parlamentarischen Prozesses Schwerpunkte bei gemeinwohlorientierten (sozialen) Leistungen zu setzen. Je weiter die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot übersteigt, umso stärker steigen die Preise, und umso mehr besteht die Notwendigkeit kommunaler Wohnungspolitik, lenkend einzugreifen. Die derzeitige Fertigstellungsrate von Wohnungen entspricht nicht dem tatsächlichen Bedarf. Zwar sinkt die Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik Deutschland, die Zahl der Haushalte wird in den nächsten Jahren aber noch wachsen. Des Weiteren ist durch die geänderten Rahmenbedingungen die

Entwicklung des Sozialmietwohnungsbestands deutlich rückläufig. Je angespannter der Wohnungsmarkt ist (quantitativ, aber auch, weil Angebot und Bedarf auseinanderfallen), umso schwieriger wird es für die Kommune, finanzschwache und im Hinblick auf die Übernahme von Wohn- und Heizkosten durch die Kommune unterstützungsberechtigte Personen angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

Der finanzielle Spielraum der Kommunen zur Wahrnehmung wohnungspolitischer Aufgaben wird, vor allem aufgrund reduzierter Wohnungsbaumittel und geänderter steuerlicher Regelungen der übergeordneten Gebietskörperschaften, immer geringer.

Ihre Handlungsfelder liegen daher vor allem zunächst in einer detaillierten Prognose bezüglich der Wohnungsmarkt-, Bevölkerungs-, Haushalts- und Nachfrageentwicklung. Auf dieser Basis kann das Bemühen ansetzen, Investoren zu Neubaumaßnahmen, Modernisierung und nachfragegerechter Anpassung von Wohnungsbeständen zu mobilisieren und bei der behördlichen und finanziellen Abwicklung Hilfestellung zu leisten. Dazu gehört auch, Bebauungspläne aufzustellen und Bauvorhaben zu genehmigen, die dem sozialen Wohnungsbau dienen, und dabei Bauland zu Preisen anzubieten, die das Investitions-Vorhaben realistisch machen. Mit dem Ziel einer ausgewogenen Alters- und Sozialstruktur in der Kommune ist Ausweisung von Bauland zur Wohneigentumsbildung ein weiteres wichtiges Feld der Wohnungspolitik. Die Kommune hat ferner eine ausgewogene Sozialstruktur über das Gemeindegebiet hinweg sicherzustellen und Gettobildung zu verhindern.

Die wenigen Beispiele zeigen, dass zum einen wohnungspolitische Aufgaben von Privaten allein nicht zu bewälti-

gen sind und dass zum anderen eine Verzahnung von Wohnungspolitik mit Bauleitplanung/Infrastrukturpolitik/Stadtentwicklungspolitik notwendig ist. Aufgrund der Vielzahl von Akteuren, die direkt oder indirekt mit der Wohnungspolitik zu tun haben, ist auch deren Koordination nur in öffentlicher Aufgabenwahrnehmung möglich. Daher ist kommunale Wohnungspolitik vor allem in Großstädten eine unverzichtbare soziale Aufgabe und Teil einer erfolgreichen Sozialen Marktwirtschaft. Ob dazu auch ein kommunales Wohnungsunternehmen erforderlich ist, bleibt im Einzelfall zu klären. Die Einsparung von Transaktionskosten kann in spezifischen Fällen ein marktkonformes Argument zugunsten des kommunalen Wohnungsunternehmens sein, nämlich bei der oben genannten Mobilisierung von Investoren zu zukunftsgerichtetem Neu- oder Umbau (altengerechte Wohnungen, generationenübergreifendes Wohnen). Dieses Ziel mag in Verhandlung mit dem kommunaleigenen Unternehmen wesentlich leichter zu erreichen sein. Im Übrigen liegt ein Mittelweg, dem Subsidiaritätsprinzip der Sozialen Marktwirtschaft Rechnung zu tragen und dem Marktprinzip auch in der kommunalen Immobilienwirtschaft wenigstens teilweise Geltung zu verschaffen, im Verkauf einzelner Wohnungen aus den Beständen der kommunalen Gesellschaft an die bisherigen Mieter oder an sonstige Interessenten.

Auch in der kommunalen Wohnungspolitik darf die Marktwirtschaft nicht im Gegensatz zum sozialen Konsens (hier Versorgung aller Bevölkerungsschichten mit Wohnraum) stehen. Die Soziale Marktwirtschaft muss aber andererseits die Verhältnismäßigkeit der Freiheitsbeschränkung der Individuen – die immer dann geschieht, wenn der Staat (hier die Gemeinde) in das Marktgeschehen (hier den Wohnungsmarkt) eingreift – wahren.