ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Sander, Birgit

Working Paper — Digitized Version

Vertragliche Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik am Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft

Kiel Working Paper, No. 838

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Sander, Birgit (1997) : Vertragliche Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik am Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, Kiel Working Paper, No. 838, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/985

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kieler Arbeitspapiere
Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 838

Vertragliche Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik am Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft

von
Birgit Sander

Oktober 1997

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
D - 24100 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 838

Vertragliche Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik am Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft

von
Birgit Sander

Oktober 1997

792361

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

Abstract

Relational contracts when employed as a tool of economic policy create mutual dependency between state and enterprises. This bluntly contradicts the principles of „Ordnungspolitik" as the key policy device to ensure efficiency on the micro-economic level and growth on the macroeconomic level. However, transaction cost theory points to potential transaction cost savings, hence efficiency improving features of relational contracting. The paper analyses the performance of relational contracting between state and enterprises for the special case of old debt agreements in east German housing. It discusses transaction characteristics and governance mechanisms as well as reasons, procedures and effects of contract adjustment. It concludes to which degree contractual and policy goals have been accomplished. (D 00, K 12, R 12, R 31)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 1

I. Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in marktwirtschaftliche Verhältnisse 2

II. Transaktionkostenökonomische Grundlagen der Vertragstheorie 11

a. Transaktionstypen und Vertragsformen 11

b. Effiziente Durchsetzung 14

III. Der Altschuldenkompromiß als relationaler Vertrag 20

a. Transaktionsmerkmale und Durchsetzungsanforderungen 20

b. Vertragsform 34

c. Durchsetzungsmechanismen 35

d. Durchsetzungseffizienz — Durchsetzungsmängel 39

e. Zusammenfassung 46

Anhang 1: Umfang öffentlichen Wohneigentums in Ost- und Westdeutschland 1993 48

Anhang 2: Voraussetzungen zur Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen 49

Anhang 3: Voraussetzungen zur Anerkennung von Zwischenerwerbermodellen als mieternaher Privatisierungsform 51

Literatur 53

Einleitung

In der ostdeutschen Wohnungspolitik wurde zur Lösung des Altschuldenproblems und zur Neuverteilung der Eigentumsrechte am Wohnungsbestand der sogenannte Altschuldenkompromiß geschlossen, der seinen Niederschlag im Altschuldenhilfegesetz (AHG) und im Altschuldenhilfeänderungsgesetz (AHÄG) gefunden hat. Mit diesen Vereinbarungen ist ein sogenannter relationaler Vertrag als Instrument der Wirtschaftspolitik zum Einsatz gekommen. Ein relationaler Vertrag stellt eine Vereinbarung dar, deren Erfüllung, da sie in die Zukunft gerichtet und unvollständig ist, unsicher ist. Dies schafft zwischen den Vertragspartnern, hier Staat und Unternehmen, Abhängigkeiten, die mit den Prinzipien der Ordnungspolitik und einer wettbewerbssichernden Marktverfassung auf den ersten Blick nicht vereinbar erscheinen.

Zur Beurteilung der ordnungs- und wettbewerbspolitischen Eigenschaften derartiger Vertragsverhältnisse hat die Transaktionskostenökonomie jedoch neue Erkenntnisse beigetragen: Sie hat gezeigt, daß Verträge, die eine Nicht-Wettbewerbssituation mit wechselseitiger Abhängigkeit der Vertragspartner schaffen, ein Instrument sein können, um Transaktionskosten zu sparen und die effiziente Durchführung der beabsichtigten Transaktion sicherzustellen. Relationale Verträge können aus wettbewerbspolitischer Sicht also durchaus akzeptabel sein.

Die vorliegende Arbeit untersucht am Beispiel des Altschuldenkompromisses Probleme und Leistungsfähigkeit relationaler Vereinbarungen als Instrument der Wirtschaftspolitik. Im Kern geht es um die Frage, mit welchen Mitteln die Erfüllung der Vereinbarungen sichergestellt werden kann. Der Altschuldenkompromiß bietet sich für eine solche Untersuchung an, denn nur selten tritt der Tauschcharakter, das „do-ut-des" einer wirtschaftspolitischen Vereinbarung, so offen zu Tage.

Das Papier ist folgendermaßen aufgebaut: In Kapitel I werden die wirtschaftspolitischen Aufgaben und Probleme bei der Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in marktwirtschaftliche Verhältnisse diskutiert. Vor diesem Hintergrund werden der Altschuldenkompromiß, seine Funktion und seine wichtigsten Regelungen dargestellt. In Kapitel II werden die Konzepte erörtert, die die Transaktionskostenökonomie zur Lösung von Vertragsproblemen anbietet. In Kapitel III wird der Altschuldenkompromiß als relationaler Vertrag interpretiert. Es wird dargestellt, welche Merkmale die durchzuführende Transaktion auszeichnen, welche Mechanismen zu ihrer vertragsgerechten Durchführung installiert und welche Vertragsanpassungen im Laufe der Zeit vorgenommen wurden. Insbesondere wird untersucht, ob und inwieweit die vertrags- und wirtschaftspolitischen Ziele erreicht werden.

I. Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in marktwirtschaftliche Verhältnisse

Die ostdeutsche Wohnungswirtschaft war zu Zeiten der DDR und zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in einem desolaten Zustand: Umfang und Qualität der Wohnraumversorgung waren generell unzureichend, oftmals gar deprimierend. Die Bewirtschaftung des Wohnraums durch die Wohnungsunternehmen und die wenigen privaten Vermieter war in der Regel unrentabel. Die DDR hatte die Wohnungswirtschaft einer weitgehenden Regulierung unterzogen. Sie hatte insbesondere mit Eingriffen in die Mietpreisbildung die Kosten des Wohnens massiv subventioniert.

Mit Erträgen von im Durchschnitt lediglich 1 Mark je qm und Monat, wie sie bis 1989 aus der Kaltmiete erzielt wurden,[1] konnten die Wohnungen nicht kosten-

[1] Sander (1994, S. 9).

deckend bewirtschaftet werden. Investitionsmittel für Wohnungsbaumaßnahmen waren nicht ausreichend verfügbar, denn die Industrie genoß bis 1970 Priorität bei der Zuteilung der sogenannten gesellschaftlichen Fonds. Auch durch Mittel aus privaten Quellen konnte dies nicht ausgeglichen werden, da den privaten Eigentümern aufgrund der Mietpreisregulierung jegliche Investitionsanreize fehlten. In der Folge blieben die wohnungswirtschaftlichen Investitionen weit unter dem Niveau, das erforderlich gewesen wäre, um eine qualitativ und quantitativ angemessene Wohnraumversorgung zu gewährleisten. Die unterlassenen Investitionen führten zum Verfall und zu einer fortschreitenden Wertminderung der Bausubstanz.

Die Obsoletheit des Kapitalstocks in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft verursacht heute einen hohen Sanierungsaufwand. Er wird auf einen dreistelligen Milliardenbetrag veranschlagt. Bartholmai, Meltzer (1993, S. 79) haben ihn auf insgesamt rund 440 Mrd. DM geschätzt (Tabelle 1); die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994, S. 13) beziffert ihn mit gut 500 Mrd. DM.[2] Diese Summen beinhalten die Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, die, bezogen auf den Wert der Bausubstanz im Jahre 1989, erforderlich waren, um vorhandene Bauschäden zu beheben und um die Ausstattung der Wohnungen in etwa auf das Niveau des westdeutschen Sozialwohnungsbaus zu bringen. Bei einem Gesamtvolumen von rund 440 Mrd. DM ergab sich ein Sanierungsaufwand von rund 1 000 DM pro qm. Diese Schätzungen haben sich als robust erwiesen. So rechnen die kommunalen Wohnungsunternehmen gegenwärtig mit einem Sanierungsaufwand von durchschnittlich rund 1 000 DM pro qm.[3]

---

[2] Expertenkommission Wohnungspolitik (1994, S. 13).

[3] GdW (1996, S. 19).

Tabelle 1 – Erforderliche Investitionen zur Instandsetzung und Instandhaltung des ostdeutschen Wohnungsbestandes 1989

Gebäudetyp	Aufwendungen[a,b] (Mrd. DM) für			Nachrichtlich:
	Bestandssicherung, Instandhaltung[c]	Bau- und haustechnische Instandsetzung	Insgesamt	Modernisierungsmaßnahmen
Traditionell errichtete Mehrfamilienhäuser	46	88	134	44
Industriell errichtete Mehrfamilienhäuser	19	49	68	16
Ein- und Zweifamilienhäuser	87	154	241	52
Insgesamt	152	291	443	112
Nachrichtlich: Je Wohnung (1000 DM)	21	41	62	16

[a]Geschätzt. – [b]Abgestimmte Maßnahmen. – [c]Ohne Asbestsanierung.

Quelle: Bartholmai, Melzer (1993, S. 79).

Schon der geringe Substanzwert des Wohnungsvermögens war eine schwere Hypothek, mit der die ostdeutsche Wohnungswirtschaft sich auf den Weg in marktwirtschaftliche Verhältnisse zu machen hatte. Ihre Belastung wurde mit dem Übergang in die deutsche Einheit noch vergrößert,[4] denn die Altschulden, die der Wohnungswirtschaft übertragen wurden, überstiegen in manchen Fällen den Substanzwert des Wohnungsbestandes bei weitem. Der Kapitaldienst für die Schulden war folglich nicht zu erwirtschaften, und auch die Deckung der laufen-

[4] Der Kronberger Kreis hatte 1990, vor der deutschen Einigung, noch hohe Erwartungen in die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Wohnungspolitik in Ostdeutschland: "Marktorientierte Wohnungspolitik hat es in der DDR nicht in jeder Hinsicht schwerer als in der Bundesrepublik. Sie ist frei zum Neubeginn durch die vollständige Diskreditierung der eigenen Vergangenheit. Sie ist frei von den Schlacken der wohnungspolitischen Vergangenheit der Bundesrepublik, die aus ihren Sackgassen nur mühsam herausfindet. Sie ist frei, ein fast vollständig verstaatlichtes Wohnungswesen nach schlüssiger Konzeption neu zu ordnen. ... Im Lichte sowohl der Erfahrungen der Bundesrepublik als auch der besonderen Situation der DDR ist es daher angemessen und nicht unrealistisch, der DDR zu wohnungspolitischen Grundlinien zu raten, die zusammengenommen ein Konzept ergeben, das in seiner marktwirtschaftlichen Orientierung die wohnungspolitische Praxis der Bundesrepublik eher übertrifft als hinter ihr zurückbleibt: ..." (Frankfurter Institut, 1990, S. 22).

den Kosten konnte oft nicht erreicht werden. Obwohl mit der Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im Juli 1990 die Kreditzinsen für die Altschulden der Wohnungswirtschaft auf Marktniveau angehoben wurden,[5] blieben die Bestandsmieten — aus sozialen Gründen — zunächst unverändert niedrig.

So reichten auch nach der Wende die Mieterträge in der Regel nicht, um eine kostendeckende Bewirtschaftung zu sichern, um Investitionen zur Bestandsverbesserung durchzuführen und um darüber hinaus den Kapitaldienst auf die Altschulden zu leisten. Nach zwei Grundmietenanhebungen im Oktober 1991 und im Januar 1993 ergab sich Mitte 1993 für die mit Altschulden belasteten Wohnungsbestände ein Kapitaldienst von durchschnittlich 3 DM/qm/Monat bei erzielbaren Mieteinnahmen von durchschnittlich 4 DM/qm/Monat.[6] So waren selbst drei Jahre nach der Wende nur die wenigsten Wohnungsunternehmen in der Lage, kostendeckend zu wirtschaften und die dringend erforderlichen Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen zu finanzieren.

In dieser Situation stellte sich eine zweifache Aufgabe. Zum einen mußte das Mißverhältnis zwischen Altschulden und dem Wert der Wohnungssubstanz, zum anderen das Mißverhältnis zwischen erzielbaren Mieterträgen und den erforderlichen Ausgaben zur Deckung der laufenden Kosten und zur Durchführung von Investitionen behoben werden. Außerdem galt es, die Eigentumsverhältnisse neu zu ordnen, und insbesondere, den Privatisierungsauftrag, der bereits im Einigungsvertrag enthalten war, umzusetzen.

---

[5] Gemeinsames Protokoll über Leitsätze zur Ergänzung des Vertrages über die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (BGBL, 1990, S. 546).

[6] Deutscher Bundestag (1993, S. 61). Durch die Altschuldenhilfe konnte die Belastung durch den Kapitaldienst auf durchschnittlich etwa 1 DM/qm/Monat abgesenkt werden. Die Bestandswohnungen unterliegen auch weiterhin einer Mietpreisbindung. Die im Westen geltende Mietpreisregulierung — das Vergleichsmietensystem — soll 1998 eingeführt werden.

Die Rahmenbedingungen für die Neuordnung der Wohnungswirtschaft haben der Staatsvertrag und der Einigungsvertrag von 1990 sowie das Altschuldenhilfegesetz von 1993 geschaffen. Im Staatsvertrag war festgelegt worden, daß die ostdeutschen Wirtschaftsunternehmen als Teil des volkseigenen Vermögens durch Umwandlung in rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen aus dem Staatshaushalt auszugliedern seien (formale Privatisierung) und daß die öffentlichen Wohnungsbaukredite substanzgerecht den Einzelobjekten zuzuordnen seien.[7]

Die formale Privatisierung trägt dem Regelungszwang Rechnung, der aus der deutschen Einigung erwuchs. Da es in der bundesdeutschen Rechtsordnung das Institut des Volkseigentums nicht gibt, mußte geklärt werden, wer ab 1. Juli 1990 Eigentümer des bis dahin volkseigenen Vermögens sein sollte. Während die volkseigenen Betriebe in die Obhut der Treuhandanstalt übergingen, wurde das zur Wohnungsversorgung genutzte volkseigene Vermögen aus dem Finanzvermögen ausgesondert und, soweit es sich in Rechtsträgerschaft der volkseigenen Betriebe der kommunalen Wohnungswirtschaft befand, einschließlich der anteiligen Schulden direkt den Kommunen übertragen. Mit dieser Sonderregelung für das kommunale Wohnungsvermögen folgte die Bundesrepublik einem Wunsch, den die Deutsche Demokratischen Republik in den Beitrittsverhandlungen geäußert hatte.[8]

Der Einigungsvertrag hat den Kommunen das Wohnungsvermögen mit der Maßgabe übertragen, es „unter Berücksichtigung sozialer Belange schrittweise in eine marktwirtschaftliche Wohnungswirtschaft" zu überführen.[9] Dabei soll „die Priva-

---

[7] Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag), Art. 26, Abs. 2 (BGBl 1990, S. 542).

[8] Deutscher Bundestag, (1990, S. 366).

[9] Art. 22, Abs. 4, Satz 4, Einigungsvertrag.

tisierung auch zur Förderung der Bildung individuellen Wohneigentums beschleunigt durchgeführt werden."[10] Mit diesen Bestimmungen zielt der Einigungsvertrag, wie es der Schaffung einer marktwirtschaftlichen Ordnung entspricht, auf eine materielle Privatisierung des Wohnungsvermögens und geht insoweit über den Staatsvertrag hinaus.

Die Kommunen haben Grund und Boden mit aufstehenden Gebäuden auf von ihnen zu gründende Wohnungsunternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft zu übertragen (Vermögenszuordnung).[11] Dies führt jedoch lediglich zur formalen Privatisierung. Die Aufgabe der materiellen Privatisierung fällt den kommunalen Wohnungsunternehmen zu. Zur materiellen Privatisierung sind im Einigungsvertrag allerdings keine konkreten Festlegungen getroffen worden: Es wird nicht geregelt, wie viele Wohnungen privatisiert werden sollen, welche Rolle selbstgenutztes Wohneigentum im Verhältnis zu anderen Formen privaten Eigentums erhalten soll und es werden an die Nichtbefolgung des Privatisierungsgebotes keine Rechtsfolgen geknüpft. Ebenso ist offen geblieben, wie die gemeinsam mit den Vermögenswerten übertragenen Schulden getilgt werden sollen.

Konkrete Festlegungen zur Behandlung der Altschulden und zur Durchführung der Privatisierung wurden erst 1993 im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms getroffen. Dieses Gesetzespaket,[12] mit dem Zweck der „Anpassung von Staat und Wirtschaft an die veränderten Bedingungen und Aufgaben nach

---

[10] Art. 22, Abs. 4, Satz 5, Einigungsvertrag.

[11] Die kommunalen Wohnungsunternehmen haben in der Regel die Rechtsform einer GmbH; die Kommune ist alleiniger Anteilsinhaber.

[12] Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm - FKPG -).

Herstellung der Einheit“[13], enthält u.a. die Regelungen zur „Bewältigung der Erblastschulden der sozialistischen Herrschaft in der ehemaligen DDR“, insbesondere das Altschuldenhilfegesetz für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft.[14]

Das Altschuldenhilfegesetz regelt die Altschuldenfrage und verknüpft sie mit der Wohnungsprivatisierung: Es soll erstens die Hindernisse ausräumen, die dem Investitionsziel im Sinne einer raschen Verbesserung der Wohnqualität und die dem Privatisierungsziel im Sinne der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums entgegenstehen. Zweitens soll es dazu beitragen, die Eigentumsstrukturen denen in den alten Ländern anzugleichen; insbesondere soll der Anteil selbstgenutzten Wohneigentums angehoben werden[15]. Er liegt in Ostdeutschland derzeit bei etwa 26 vH, in Westdeutschland dagegen bei etwa 42 vH.[16]

Nach dem AHG übernimmt der Erblastentilgungsfonds, sofern ein Wohnungsunternehmen Altschuldenhilfe beantragt, ab Juli 1995 den Teil der wohnungswirtschaftlichen Altschulden, der über 150 DM/qm hinausgeht (Tabelle 2).[17] Im Gegenzug muß sich das Wohnungsunternehmen erstens verpflichten, im gesamten Wohnungsbestand Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen — nach von

---

[13] Deutscher Bundestag, (1993a, S. 15).

[14] Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), Teil I, ; Nr. 30, S. 986 - 989, 26. Juni 1993 (BGBl. 1993a).

[15] Einen weiteren Beitrag zur Steigerung des Anteils selbstgenutzten Wohnraums soll die Befriedigung von Restitutionsansprüchen an rund 440 000 Wohnungen leisten.

[16] Während der Anteil des kommunalen Eigentums am Wohnungsbestand in Ostdeutschland bei rund 28 vH liegt, beträgt dieser Anteil in Westdeutschland lediglich etwa 4 vH (Tabelle A.1). Hamm (1995, S. 32) sieht in der Aufgabe, Chancen auf Wohneigentum zu eröffnen, auch eine Maßnahme der Wiedergutmachung nachdem in der sozialistischen Wirtschaft der DDR die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums zur Ausnahme geworden war.

[17] Die wohnungswirtschaftlichen Altschulden beliefen sich zum 1. Juli 1990 auf 34,7 Mrd. DM und zum 1. Juli 1995, als Folge aufgelaufener Zinsverpflichtungen, auf rund 57,5 Mrd. DM.

ihm selbst zu erstellenden Investitionsplänen — durchzuführen[18] und zweitens, im Zeitraum von 10 Jahren einen Anteil von 15 vH seines Wohnungsbestandes zu privatisieren und die Wohnungen dabei vorrangig an die bisherigen Mieter zu veräußern.[19]

Tabelle 2 – Gesamtumfang der wohnungswirtschaftlichen Altschulden und der Leistungen nach dem Altschuldenhilfegesetz (AHG) (Stand September 1997)

	Unternehmerische Wohnungswirtschaft (Mrd. DM)	Private Vermieter (Mill. DM)
Altschuldenbelastung		
Insgesamt[a]	53,2	508
darunter:		
Wendewohnungen	5,8	x
Leistungen nach dem AHG		
Zugesagte Teilentlastung	28,2 (?)	32,6
Zinshilfe	5,0 (?)	55,0
Insgesamt	37,7 (?)	87,6

[a]Altschulden, für die Altschuldenhilfe geleistet wurden.

Quelle: KfW (1997).

Bei der Privatisierung nach dem AHG sind die Wohnungsunternehmen außerdem dazu verpflichtet, einen Teil der Privatisierungserlöse abzuführen (Tabelle 3); der abzuführende Anteil des Erlöses ist um so größer, je später die Privatisierung erfolgt (progressive Erlösabführung). Darüber hinaus müssen sie ein Unternehmenskonzept vorlegen, das sowohl einen Investitions- wie einen Privatisierungsplan umfaßt, sie müssen sich jährlich einer Prüfung ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse unterziehen und sie müssen jährlich über die Umsetzung ihres Investitionsprogramms sowie die Ergebnisse der Privatisierung

[18] § 4 AHG.

[19] § 5 AHG. Über die Altschuldenhilfe hinaus wird den Wohnungsunternehmen für den Zeitraum vom 1.1.1994 bis 30.6.1995 in voller Höhe Zinshilfe gewährt (§ 7 AHG). Die Inanspruchnahme der Zinshilfe ist jedoch nicht mit einer Privatisierungsverpflichtung verknüpft.

berichten. Einem Wohnungsunternehmen, das seine Privatisierungs- und Investitionsverpflichtungen nicht fristgerecht erfüllt, droht die vollständige oder teilweise Rückforderung der erhaltenen Altschuldenhilfe.[20]

Tabelle 3 – Abführung von Privatisierungserlösen nach dem Altschuldenhilfegesetz (AHG) und dem Altschuldenhilfeänderungsgesetz (AHÄG)

Privatisierung bis Ende	Erlösabführung nach AHG 1993 (vH)	Erlösabführung nach AHÄG 1996 (vH)
1994	20	20
1995	30	30
1996	40	40
1997	60	40
1998	60	45
2000	80	50
2003	90	55

Quelle: Bundesgesetzblatt (1993, 1996).

Zwischenzeitlich wurden die Bestimmungen des AHG zweimal revidiert. 1995 wurden sogenannte mieternahe Privatisierungsformen zugelassen. Seitdem können die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungsverpflichtung auch durch eine Veräußerung von Wohnungen an private Unternehmen (Zwischenerwerber) erfüllen, wenn diese sich zu einer Weiterveräußerung der Wohnungen an bisherige Mieter verpflichten. 1996 wurde mit Hilfe des Altschuldenhilfeänderungsgesetzes die Progression der Erlösabführung abgeflacht, so daß die Unternehmen bei einer Privatisierung im Jahre 2003 nun nicht mehr 90 vH, sondern 55 vH der Privatisierungserlöse abführen müssen.

[20] "... ist die Gewährung der Teilentlastung ganz oder teilweise aufzuheben und der Teilentlastungsbetrag einschließlich vom Erblastentilgungsfonds gezahlter Zinsen [i. e. der Zinshilfe, BS] insoweit vom Wohnungsunternehmen dem Erblastentilgungsfonds zu erstatten, ...". (§ 5 Abs. 3, erster Teilsatz, AHG).

II. Transaktionkostenökonomische Grundlagen der Vertragstheorie

a. Transaktionstypen und Vertragsformen

Der Altschuldenkompromiß dient der Regierung als ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Stimulierung der wohnungswirtschaftlichen Investitionen sowie zur Förderung der Wohneigentumsbildung.[21] Die Erreichung dieser Ziele hängt ab von der Erfüllung, sprich der effizienten Durchsetzung, des Vertrages. Die Vertrags- oder Transaktionskostentheorie hat sowohl die Wirkungsweise von Durchsetzungsmechanismen erklärt als auch abgeleitet, welche Mechanismen zur Durchsetzung bestimmter Transaktionen effizient sind.[22] Mit Hilfe einer transaktionskostentheoretischen Analyse läßt sich untersuchen, ob die im Altschuldenkompromiß enthaltenen Durchsetzungsmechanismen leistungsfähig sind und wie eventuelle Durchsetzungsmängel behoben werden können.

Die ökonomische Analyse von Verträgen geht davon aus, daß die in ihnen gestalteten Koordinationsmechanismen dazu dienen, die Durchführung von Tauschvorgängen oder Transaktionen zu ermöglichen.[23] Die Vielzahl der in der Realität zu beobachtenden Transaktionstypen und Vertragsformen läßt sich nach dem Kriterium zunehmender Komplexität — die Vertragstheorie hat hierfür den Begriff der Relationalität geprägt[24] — klassifizieren, und es läßt sich zeigen, welcher Typ von

---

[21] "Den ... Wohnungsunternehmen ... werden zur angemessenen Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes, insbesondere zur Verbesserung der Kredit- und Investitionsfähigkeit, auf Antrag Altschuldenhilfen (...) gewährt. Damit werden **gleichzeitig** die Voraussetzungen für die Privatisierung und Bildung individuellen Wohneigentums für Mieter verbessert." (§ 1 AHG, Hervorhebung BS). Die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994, S. 196) dagegen hat die Entlastung der Unternehmen von den wohnungswirtschaftlichen Altschulden als das Hauptziel, die Förderung der Bildung selbstgenutzten Wohneigentums als ein "wichtiges Nebenziel" des AHG qualifiziert.

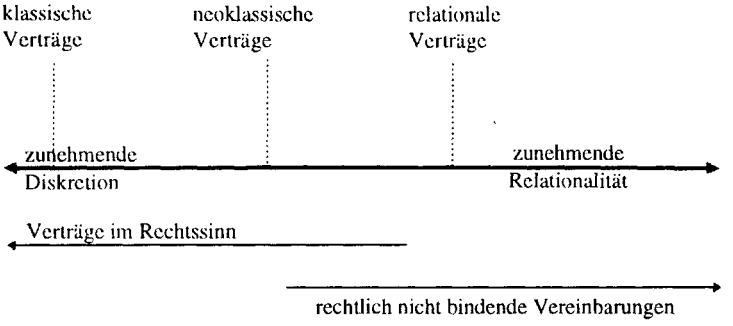
[22] Goldberg, (1980/96, S. 16).

[23] Macneil (1978, S. 862); Williamson (1985, S. 69).

[24] Goldberg (1976, 1980/96).

Transaktion mit welcher Vertragsform effizient durchgesetzt werden kann. Nach dem Grad der Komplexität der durchzuführenden Transaktion wird die jeweils effiziente Vertragsform als klassisch, neoklassisch oder relational bezeichnet (Abb. 1).[25] Die unterschiedlichen Vertragsformen dienen dazu, unterschiedlichen Bedarfen an Flexibilität Rechnung zu tragen. Dabei steigt die Vorteilhaftigkeit einer flexiblen Vereinbarung mit dem Grad der Komplexität der geplanten Transaktion.[26]

Abbildung 1 – Vertragstypen nach dem Grad der Relationalität



Quelle: Eigene Erstellung.

Am diskreten Ende des Kontinuums der Vertragsformen stehen rein klassische oder vollständige Verträge, mit denen einfache, sogenannte diskrete Transaktionen geregelt werden. Diese Verträge sind zeitpunktorientiert und unabhängig von der Identität der Vertragspartner. In ihnen werden alle Modalitäten der Vertragserfüllung bei Vertragsabschluß verbindlich festgelegt. Die Vertragserfüllung erfolgt bei Vertragsabschluß und läßt sich für alle Umweltzustände überprüfen. Es besteht kein Spielraum und kein Bedarf für nachträgliche Anpassungen. Klassi-

[25] Macneil (1974, 1978), Picot, Dietl (1993), Richter, Furubotn (1996).

[26] Macneil (1978, S. 865).

Bibliothek
des Instituts für Weltwirtschaft

sche Verträge sind das rechtliche Pendant zum ökonomischen Konzept des vollkommenen Marktes, wie es Arrow und Debreu als Zeit-Zustands-Präferenz-Theorie formuliert haben.[27]

Neoklassische Verträge stehen hinsichtlich der Vollständigkeit ihrer Bestimmungen und den Möglichkeiten flexibler Anpassung zwischen klassischen und relationalen Verträgen. Den Spielraum für Anpassungsmaßnahmen bestimmen die ursprünglich getroffenen Vereinbarungen. Sie bleiben verbindlich für die Vertragserfüllung.[28] Neoklassische Verträge sind typischerweise zeitraumorientiert mit einer von vornherein begrenzten Vertragsdauer. Die Identität der Vertragspartner ist von mittlerer Bedeutung. Neoklassische Verträge kommen zum Einsatz, um Transaktionen auf teilweise unvollkommenen Märkten zu regeln.

Relationale Verträge sind ebenfalls zeitraumorientiert, sehen aber eine unbefristete Vertragsdauer vor. Sie sind hochgradig unvollständig und in hohem Maße auf die Identität der Vertragspartner zugeschnitten.[29] Sie erlauben ein hohes Maß an flexibler Anpassung und berücksichtigen Anpassungsbedarf — bis hin zum Auftreten von Unstimmigkeiten und deren Ausräumung — als einen normalen Bestandteil der Vertragsbeziehung.[30] Den Bezugspunkt für Anpassungsmaßnahmen bildet dabei nicht eine bestimmte, ausdrückliche Vereinbarung, sondern die gesamte Beziehung der Vertragspartner, so wie sie sich bis zum Zeitpunkt der Anpassung entwickelt hat.[31] Es ist unerheblich, ob es eine rechtsverbindliche, ursprüngliche Vereinbarung gibt und welche Festlegungen dort getroffen wurden.[32]

---

[27] Richter, Furubotn (1996, S. 157).

[28] Macneil (1978, S. 890).

[29] Relationale Verträge werden oft auch als Verhältnisse oder Vereinbarungen bezeichnet (Richter, Furubotn, 1996, S. 158).

[30] Macneil (1974, S. 738f.).

[31] Macneil (1978, S. 890).

[32] Macneil (1978, S. 888).

Je komplexer die Transaktionen und je höher der Relationalitätsgrad der Vereinbarungen, desto schwächer ist in der Regel ihre Rechtsverbindlichkeit. Relationale Verträge kommen zum Einsatz, um komplexe Transaktionen zu regeln, wie sie etwa in Netzwerken oder Hierarchien stattfinden. Diese Transaktionen sind der Marktkontrolle dann weitgehend entzogen.

Ungeachtet der fließenden Übergänge im Kontinuum der Vertragsformen besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Verträgen des klassischen Typs und des relationalen Typs. Bei Verträgen des klassischen Typs können die vereinbarten Leistungspflichten nur durch einen neuen Konsens an veränderte Bedingungen angepaßt werden. Hier gilt uneingeschränkt der Grundsatz: Pacta sunt servanda. Bei Verträgen des relationalen Typs gilt dieser Grundsatz nur für die Rahmenvereinbarung, die die Grundlagen der Beziehung regelt. Einzelne Leistungspflichten können auch einseitig bestimmt oder angepaßt werden.

b. Effiziente Durchsetzung

Zentrale These der Transaktionskostentheorie ist, daß ein Vertrag dann transaktionskosteneffizient gestaltet ist, wenn seine Durchsetzungsmechanismen den Anforderungen, die aus den Merkmalen der geplanten Transaktion resultieren, gerecht werden.[33] Übergeordnetes Merkmal einer Transaktion ist der Grad ihrer Relationalität. Die Ursachen für Relationalität sind Unsicherheit, Häufigkeit und Spezifität.[34] Eine Transaktion ist um so relationaler, je größer die Unsicherheit ist, unter der sie durchgeführt wird, je häufiger sie von denselben Akteuren durchge-

---

[33] "Efficiency purposes are served by matching governance structures to the attributes of transaction in a ***discriminating*** way." (Williamson, 1985, S. 68, Hervorhebung BS). Dies bedeutet, daß man sowohl von der Art der (einer gegebenen) Transaktion auf den für sie effizienten Durchsetzungsmechanismus schließen kann als auch umgekehrt, für jeden (gegebenen) Durchsetzungsmechanismus den Bereich seiner Leistungsfähigkeit abstecken kann.

[34] Williamson (1985, S. 72).

führt wird und je größer die mit ihr einhergehenden spezifischen Investitionen sind. Jedes dieser Merkmale kann in der Ausprägung „hoch", „mittel" oder „gering" vorliegen. Je nach der Kombination der Merkmalsausprägungen wird die effiziente Durchsetzung einer Transaktion durch klassische, neoklassische oder relationale Verträge gewährleistet.[35]

Um die Prinzipien effizienter Durchsetzung abzuleiten, läßt sich die Analyse auf die Transaktionsmerkmale Spezifität und Häufigkeit beschränken.[36] Investitionen sind spezifisch, wenn zur ihrer Erstellung Ressourcen in einen Verwendungszweck gelenkt werden, in dem der erwartete Ertrag höher ist als der alternative Ertrag aus der nächstbesten Verwendung, also höher als der Opportunitätsertrag. Die Differenz zwischen dem erwarteten Ertrag aus der angestrebten Verwendung und dem Opportunitätsertrag als dem nicht realisierten Ertrag aus der nächstbesten Verwendung stellt eine Quasi-Rente dar.[37] Scheitert die Vertragserfüllung, nachdem ein Vertragspartner spezifische Investitionen durchgeführt hat, so entfällt der angestrebte Verwendungszweck, und er verliert seine Quasi-Rente.[38] Investitionen sind um so spezifischer, je größer der Rentenanteil am Gesamtertrag

---

[35] Williamson (1985, S. 68f.).

[36] Williamson nimmt zur Vereinfachung an, daß die Unsicherheit genügend groß sei, um eine adaptive, sequentielle Entscheidungsfindung erforderlich zu machen (Williamson, 1985, S. 72). Diese Vereinfachung ist zulässig, denn würde ein Vertrag unter Sicherheit, genauer: von vollständig informierten und vollkommen rationalen Vertragsparteien, geschlossen, gäbe es kein Durchsetzungsproblem, denn bereits bei Vertragsschluß könnte allen Eventualitäten der Vertragserfüllung Rechnung getragen werden.

[37] Bei einer spezialisierten Leistung nicht vermehrbarer Einsatzfaktoren wie z.B. Boden handelt es sich um eine Rente; bei einer spezialisierten Leistung vermehrbarer Faktoren wie Arbeit oder Sachkapital handelt es sich um eine Quasi-Rente (Schumann, 1971, S. 384ff.). Das Konzept der Rente aufgrund spezialisierter Faktorleistungen geht zurück auf die englischen Klassiker und wurde, am Beispiel der Produzentenrente, von Alfred Marshall (1922, S. 124f.) weiter ausgearbeitet. Williamson (1985, S. 52ff.) entwickelte daraus das Konzept der transaktionsspezifischen Aktiva.

[38] Er verliert nur den Rentenbestandteil seines Ertrages, denn annahmegemäß kann er bei Scheitern des Vertrages die alternative Verwendung realisieren.

ist. Bei vollkommen spezifischen Investitionen gibt es keinerlei alternative Verwendung: Die Opportunitätskosten sind gleich Null, der gesamte Ertrag stellt eine Quasi-Rente dar.[39]

Hat ein Vertragspartner zur Erfüllung seiner Leistungspflichten spezifische Investitionsaufwendungen getätigt, so „versinken" sie, falls sich sein Kontrahent opportunistisch verhält und seine Verpflichtungen nicht vertragsgemäß erfüllt. Werden bei Vertragsschluß keine Vorkehrungen gegen opportunistisches Verhalten getroffen, kann der „Opportunist" seinen Vertragspartner um einen Teil des Tauschgewinns bringen, indem er weitere Leistungen fordert und/oder die von ihm selbst zu erbringenden Leistungen verweigert, vermindert oder anderweitig zu ungunsten des Vertragspartners verändert.[40] Er kann seine „Nachforderungen" bis zur Höhe der dem anderen drohenden versunkenen Kosten schrauben.[41]

Für drei Ausprägungen der Investitionsspezifität und zwei Ausprägungen der Transaktionshäufigkeit (mittel und hoch) lassen sich die grundlegenden Durchsetzungsmechanismen und ihre relative Leistungsfähigkeit darstellen (Abb. 2). Im Prinzip gilt: Je weniger spezifisch die Investition und je geringer die Häufigkeit, mit der sie von denselben Vertragspartnern durchgeführt wird, desto größer ist die Effizienz der Marktkontrolle, desto größer sind demzufolge die Anreize für Markttausch und desto diskreter (oder „klassischer") ist der effiziente Vertrag. Je höher die Spezifität der Investition und je häufiger sie von denselben Vertrags-

---

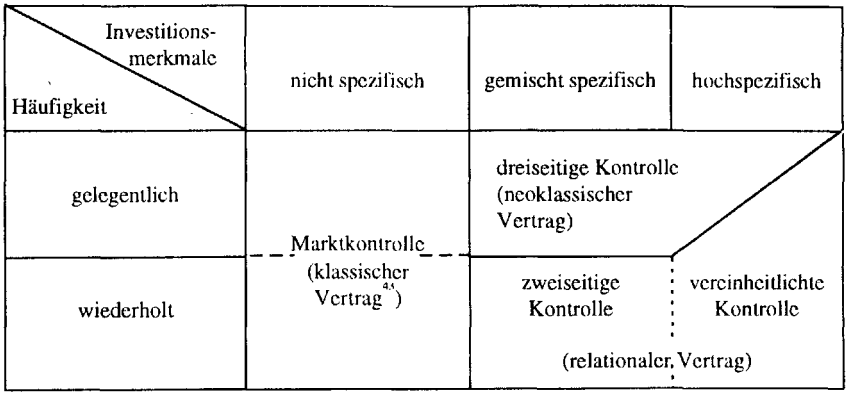
[39] Wird bei einer vollkommen spezifischen Investition die angestrebte Nutzung unmöglich, entfällt mit der Quasi-Rente der gesamte Ertrag. Die Investitionsaufwendungen werden zu versunkenen Kosten und müssen unmittelbar und vollständig abgeschrieben werden.

[40] Wird der Einsperrungseffekt spezifischer Investitionen vorausgesehen, wird die betroffene Vertragspartei eine "Versicherung" gegen die Entwertung ihrer spezifischen Investitionen durch opportunistisches Verhalten fordern (Goldberg, 1980, S. 340).

[41] Anders ausgedrückt: Der Opportunist kann sich die Quasi-Rente seines Vertragspartners aneignen. Er kann den Ertrag oder Tauschgewinn, den sein Vertragspartner aus der Transaktion erwartet hat, bis auf dessen Opportunitätskosten herabdrücken.

partnern durchgeführt wird, desto geringer ist die Effizienz der Marktkontrolle, desto geringer sind demzufolge die Anreize für Markttausch und desto relationaler ist der effiziente Vertrag.[42]

Abbildung 2 – Effiziente Überwachung und Durchsetzung



Quelle: Williamson (1985, S. 79).

Marktkontrolle gewährleistet eine effiziente Durchsetzung, wenn Transaktionen keine spezifischen Investitionen erfordern: Jeder Vertragspartner kann glaubwürdig mit dem Abbruch der Beziehung, d.h. mit der Wahl eines anderen Vertragspartners drohen, denn ein solcher Wechsel führt für ihn nicht zu versunkenen Kosten. Die Marktalternativen schützen jeden Vertragspartner vor dem Opportunismus seines Kontrahenten.[44]

---

[42] Richter, Furubotn (1996, S. 185).

[43] Hier ist Williamsons Analyse unschlüssig, denn bei Unsicherheit können keine vollständigen Verträge, also keine klassischen Verträge im strengen Sinne geschlossen werden. Verträge, deren Durchsetzung auf Marktkontrolle beruht, stellen genau genommen einen Spezialfall der dreiseitigen Kontrolle dar. Die Kontrollinstanz, die "dritte Seite", ist hier kein spezieller Akteur sondern die Institution "Markt".

[44] Williamson (1985, S. 74), Richter, Furubotn (1996, S. 183).

Mechanismen dreiseitiger Kontrolle gewährleisten eine effiziente Durchsetzung bei Transaktionen, die mit gemischt- oder hochspezifischen Investitionen einhergehen, jedoch nur gelegentlich von den Vertragspartnern durchgeführt werden. Marktkontrolle ist hier nicht effizient, da ein Wechsel des Vertragspartners zu einem Verlust der erwarteten Quasi-Rente, sprich zu versunkenen Kosten führen würde. Daher kann nicht glaubwürdig mit dem Abbruch der Vertragsbeziehung gedroht werden. Die Gestaltung eines speziell auf die Transaktion zugeschnittenen Durchsetzungsmechanismus wäre mit Kosten verbunden, die, da die Transaktion nur gelegentlich stattfindet, kaum wiedereingebracht werden könnten. Für eine kosteneffiziente Durchsetzung muß daher in der Regel auf bestehende Institutionen zurückgegriffen werden. Dies kann etwa der Bezug auf Standards sein, die von keiner der Vertragsparteien kontrolliert werden,[45] oder die Einschaltung unabhängiger Dritter, seien es ein Sachverständiger, ein Ombudsmann oder ein Schiedsgericht.

Bei spezifischen Kontrollmechanismen, die die Vertragspartner selbst schaffen, spricht man von zweiseitiger Durchsetzung oder Selbstdurchsetzung. Zweiseitige Durchsetzung ist effizient bei häufig wiederkehrenden Transaktionen, die mit gemischt- oder hochspezifischen Investitionen einhergehen. Sie verursacht im Vergleich zur dreiseitigen Durchsetzung höhere Kosten, doch die Häufigkeit der Transaktion erlaubt in der Regel deren Amortisation.[46] Die grundlegende Strategie

---

[45] Eine Vereinbarung kann beispielsweise vorsehen, Lohnanpassungen in Abhängigkeit von der Entwicklung der Lebenshaltungskosten durchzuführen. Aus dem Index der Lebenshaltungskosten ergibt sich dann, welche Lohnhöhe bzw. welche Lohnerhöhung vertragskonform ist (Macneil, 1978, S. 868). Würde, gemessen am Standard "Index der Lebenshaltungskosten", ein zu geringer Lohn gezahlt oder ein zu hoher Lohn gefordert und käme es darüber zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung, hätte die Vertragspartei, die sich opportunistisch verhalten wollte, keine Aussicht diesen Rechtsstreit zu gewinnen. Die sichere Aussicht, in dem Rechtsstreit zu unterliegen, stellt eine glaubwürdige Drohung dar und beugt opportunistischem Verhalten vor.

[46] Sollten die Durchsetzungskosten so hoch sein, daß sie trotz der Häufigkeit der Transaktion nicht wiedereingebracht werden könnten, unterbleibt die Transaktion.

der zweiseitigen Durchsetzung ist die Stellung einer Geisel bzw. die Hinterlegung eines Pfandes. Hat ein Vertragspartner eine Geisel oder ein Pfand in der Hand, kann er eine glaubwürdige Drohung aussprechen und so vertragswidrigem, insbesondere opportunistischem Verhalten seines Kontrahenten vorbeugen. Führen bei einer Transaktion sowohl Leistung als auch Gegenleistung zu spezifischen Investitionen, werden, um eine effiziente Durchsetzung zu erreichen, Geiseln oder Pfänder zwischen den Vertragspartnern ausgetauscht. So wird der Einsperrungseffekt spezifischer Investitionen gezielt als Instrument der Vertragsabsicherung eingesetzt.[47]

Bei zunehmender Spezifität der Investitionen können, unabhängig von der Häufigkeit der Transaktion, Mechanismen der zweiseitigen Durchsetzung unzureichend sein, so daß zur effizienten Überwachung und Kontrolle vertikale Integration erforderlich wird (einseitige Kontrolle oder Kontrolle durch Vereinigung).[48]

Die Prinzipien transaktionskosteneffizienter Vertragsgestaltung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Anforderungen, die die Durchsetzungsmechanismen zu erfüllen haben, resultieren aus Unsicherheit, Spezifität und Häufigkeit der zu regelnden Transaktion. Von den Merkmalen Unsicherheit und Spezifität hängt es

---

[47] Ist die Vertragserfüllung für A mit spezifischen Investitionen verbunden, so muß ihm B ein "Pfand" in die Hand geben, i.e. einen Wert, den er verliert, wenn er vertragsuntreu werden sollte. B tätigt also, über seine eigentliche Vertragsleistung hinaus, auch eine spezifische Investition. Spezifische Investitionen wirken, egal ob vor und nach Vertragsschluß getätigt, als "barriers to exit": Bei Vertragsbruch durch opportunistisches Verhalten würden versunkene Kosten anfallen. Das Bestreben, diese Kosten zu vermeiden wirkt als Beziehungsaustrittsschranke (Goldberg, 1980, S. 342).

[48] Die Anforderungen an die Durchsetzung und folglich die Kosten des effizienten Durchsetzungsmechanismus sind um so höher, je größer die Relationalität der in Frage stehenden Transaktion ist. Aufwendige Durchsetzungsmechanismen rentieren sich aber nur, wenn der erwartete Nutzen aus der Transaktion entsprechend groß ist. Dies legt die These nahe, daß relationale Verträge zu sehen sind als das Korrelat einer weitgehenden Spezialisierung der Akteure in arbeitsteiligen Volkswirtschaften und daß ihre Bedeutung tendenziell mit dem Grad der Arbeitsteilung und dem Entwicklungsstand eines Landes wächst. Sie dürfte in hochentwickelten Wirtschaften größer sein als in gering entwickelten Wirtschaften.

ab, was die Durchsetzungsmechanismen — mindestens — leisten müssen (Leistungsanforderung). Von der Häufigkeit der Transaktion sowie der Höhe des erwarteten Ertrages hängt es ab, was die Durchsetzung — höchstens — kosten darf (Kostenanforderung).

Die Transaktionskostentheorie enthält neben den grundlegenden Aussagen zur effizienten Durchsetzung auch Aussagen über Strategien, die die Akteure ergreifen, wenn sich herausstellt, daß ihre Vereinbarung keine effiziente Durchsetzung gewährleistet.[49] Das Problem des Durchsetzungsversagens kann insbesondere auftreten bei Transaktionen, die mit gemischt-spezifischen Investitionen einhergehen — die also nicht mit Marktkontrolle durchsetzbar und in der Regel auch nicht Gegenstand vereinheitlichter Kontrolle sind — und die unter hoher Unsicherheit stattfinden. Gelingt es nicht, einen wirksamen Mechanismus der zwei- oder dreiseitigen Kontrolle für eine solche Transaktion zu installieren, so wird sie entweder durch eine stärker standardisierte, diskretere Transaktion ersetzt — die dann mittels Marktkontrolle durchgesetzt werden kann — oder sie wird, damit der Grad der Spezifität beibehalten — oder sogar erhöht — werden kann, unter vereinheitlichte Kontrolle gestellt.

III. Der Altschuldenkompromiß als relationaler Vertrag

a. Transaktionsmerkmale und Durchsetzungsanforderungen

Der Altschuldenkompromiß dient zur Durchführung einer Transaktion bei der die Leistungen unter Unsicherheit erbracht werden und zu spezifischen Investitionen der Vertragspartner führen. Diese Merkmale bestimmen die Leistungsanforderungen, die an die Durchsetzungsmechanismen zu stellen sind. Sie dürften im Falle des Altschuldenkompromisses vergleichsweise hoch sein. Angesichts der Einma-

[49] Williamson (1985, S. 80).

ligkeit dieser Transaktion können außerdem hohe Kostenanforderungen vermutet werden.

a.1. Unsicherheit

Unsicherheit ist die Ursache für Durchsetzungsprobleme schlechthin.[50] Unsicherheit erwächst aus unvollständiger Information. Informationsbeschaffung ist mit — unter Umständen prohibitiv hohen — Informationskosten verbunden. Daher sind Vertragspartner notwendigerweise in einem gewissen, von diesen Kosten bestimmten Maße, unvollständig informiert, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Sie sind unvollständig informiert über gegenwärtige und künftige vertragsrelevante Umstände (Unsicherheit über den Zustand der Welt); dabei ist der Grad der Unvollständigkeit in der Regel sowohl bei als auch nach Vertragsabschluß unterschiedlich (asymmetrische Information). Außerdem besteht Unsicherheit über die Vertragstreue des Kontrahenten (Verhaltensunsicherheit).

Beim Altschuldenkompromiß besteht Unsicherheit über die Vertragserfüllung aufgrund der Zukünftigkeit, der Ungleichzeitigkeit und der Unbestimmtheit der Leistungen. Die Wohnungsunternehmen und der Bund erbringen ihre Leistungen nicht bei Vertragsabschluß bzw. bei Inkrafttreten des AHG am 26. Juni 1993, sondern später. Der Bund hat die Altschuldenhilfe zum 1. Juli 1995 geleistet; die Wohnungsunternehmen verfügen über einen Zeitraum von 10 Jahren (bis Ende 2003) um die Privatisierung durchzuführen.

Der Altschuldenkompromiß sieht vor, daß Leistung und Gegenleistung ungleichzeitig getauscht werden. Der Grund für die Ungleichzeitigkeit liegt zum einen in der zweifachen Zielsetzung des Altschuldenkompromisses: Gleichrangig neben

[50] Von Unsicherheit kann zwar abgesehen werden, wenn es darum geht, die Prinzipien transaktionskosteneffizienter Durchsetzung abzuleiten, nicht aber, wenn es um die Analyse eines konkreten Vertragsproblems geht (Williamson, 1985, S. 79).

dem Privatisierungsziel steht das Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen zu verbessern. Eine rasche Entlastung von Schulden unterstützt dieses Ziel besser als es eine zeitlich gestreckte, mit den Privatisierungsfortschritten synchrone Schuldbefreiung täte. Der Grund für die Nachzeitigkeit der Privatisierungsleistung liegt im hierfür erforderlichen Zeitbedarf. Gerade die angestrebte Einzelprivatisierung von Wohnungen ist zeitaufwendig, nicht zuletzt, weil vor der Privatisierung in der Regel noch grundlegende Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen.

Während die vom Bund zu leistende Altschuldenhilfe nach Umfang, Zeitpunkt und Begünstigtem präzise festgelegt ist, ist die Privatisierungsleistung der Wohnungsunternehmen nicht vollständig und abschließend bestimmt. Ein Wohnungsunternehmen, das die Altschuldenhilfe in Anspruch nimmt, verpflichtet sich, „mindestens 15 vom Hundert seines zahlenmäßigen Wohnungsbestandes ... bis zum 31. Dezember 2003 zu privatisieren oder im Falle der Wohnungsgenossenschaften zu veräußern; dabei sind die Mieter zur Bildung individuellen Wohneigentums vorrangig zu berücksichtigen."[51] Damit macht das AHG den Unternehmen drei Auflagen für die Privatisierung. Die Wohnungsunternehmen müssen sich verpflichten, Wohnungen

- in einem bestimmten Umfang
- in einer bestimmten Frist
- an einen bestimmten Kreis von Erwerbern

zu veräußern. Hinsichtlich Umfang und Frist ist die Privatisierungsverpflichtung zahlenmäßig festgelegt. Der Kreis der Erwerber ist dagegen nicht präzise bestimmt. Aus der Formulierung geht hervor, daß auch eine Privatisierung an andere

[51] § 5 Abs. 1 Satz 1 AHG.

Erwerber als Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung gelten kann. Es bleibt aber offen, unter welchen Bedingungen.

Doch auch die Auflagen hinsichtlich Umfang und Frist der Privatisierung bleiben trotz der zahlenmäßigen Festlegungen unbestimmt. Die Privatisierungsverpflichtung ist mit einer Sanktion belegt. Sie besagt, daß von einem Wohnungsunternehmen, das seine Verpflichtungen — die Durchführung der Privatisierung unter Einhaltung der Auflagen — nicht erfüllt, die erhaltene Altschuldenhilfe zurückgefordert werden kann.[52] Allerdings steht diese Sanktion unter dem Vorbehalt, daß eine Rückzahlung nicht erfolgen muß, wenn das Unternehmen die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen nicht zu vertreten hat.[53] Damit aber ist letztlich offen gelassen, unter welchen Bedingungen die Sanktion verhängt werden soll. Offen ist damit auch, in welchem Umfang und in welcher Frist die Privatisierung letztlich durchzuführen ist, um als vertragsgemäß zu gelten. Vereinfacht gesagt: Das AHG macht Auflagen, die ein Wohnungsunternehmen bei der Privatisierung erfüllen **soll**, läßt aber offen — und dies gilt für jede der drei Auflagen — inwieweit es sie erfüllen **muß**.[54]

Die Unbestimmtheit von Vereinbarungen — wie hier beim Altschuldenkompromiß die Sanktion — ist ein typisches Merkmal relationaler Verträge. Der Grund liegt in der Unsicherheit, die aus der Zukünftigkeit einer Leistung erwächst. Bei Zukünftigkeit kann es vorteilhaft oder gar notwendig sein, die Vereinbarungen offen zu halten, um sie später an die künftigen, zunächst unbekannten Umwelt-

---

[52] "... ist die Gewährung der Teilentlastung ganz oder teilweise aufzuheben und der Teilentlastungsbetrag einschließlich vom Erblastentilgungsfonds gezahlter Zinsen [i. e. der Zinshilfe, BS] insoweit vom Wohnungsunternehmen dem Erblastentilgungsfonds zu erstatten, ...". (§ 5 Abs. 3, erster Teilsatz, AHG).

[53] "... es sei denn, daß das Wohnungsunternehmen dies nicht zu vertreten hat." (§ 5 Abs. 3, zweiter Teilsatz, AHG).

[54] Ähnlich gelagerte Probleme gibt es in den Privatisierungsverträgen der Treuhandanstalt in Form von Investitions- und Beschäftigungsauflagen.

zustände sowie die dann verfügbaren Informationen anpassen zu können. Diese Flexibilität erlaubt es, genauere Festlegungen erst dann zu treffen, wenn die dafür erforderlichen Informationen verfügbar geworden sind oder wenn sie zu geringeren Kosten erworben werden können als bei Vertragsabschluß.

Der Vorteil größerer Flexibilität, den unvollständige Vereinbarungen bieten, ist jedoch nicht kostenlos zu haben. So müssen die Vertragspartner eine größere Verhaltensunsicherheit in Kauf nehmen, denn aus unbestimmten Vereinbarungen erwachsen Anreize, sich opportunistisch zu verhalten, d.h. die versprochene Leistung entgegen dem Sinn der Vereinbarung zu verändern und den eigenen Nutzen auf Kosten des Vertragspartners zu steigern.[55] Wenn einer derartigen Vertragsuntreue vorgebeugt werden soll, muß der Vertrag mit entsprechenden Vorkehrungen, sogenannten Durchsetzungsmechanismen ausgestattet werden.[56] Dies ist mit Ressourcenaufwand verbunden. Der Vorteil der Flexibilität muß erkauft werden um den Preis größerer Verhaltensunsicherheit, oder, anders ausgedrückt, eine mögliche Ersparnis an Informationskosten muß abgewogen werden gegen höhere Durchsetzungskosten. Die Gestaltung des effizienten Vertrages stellt sich also dar als Problem der Minimierung der Summe von Informations- und Durchsetzungskosten. Die Transaktion wird dann zustande kommen, wenn sie einen Tausch-

[55] Opportunistisches Verhalten ist nicht Ausdruck unzureichende charakterlicher Festigkeit, es ist kein der Versuchung nachgeben und es ist auch als "Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von List" (Williamson, 1985, S. 47) nur unzureichend charakterisiert. Es ist Nutzenmaximierung in Form von Vertragsuntreue. Für eine effiziente Vertragsgestaltung heißt das: der möglicherweise durch opportunistisches Verhalten gefährdete Vertragspartner braucht eine "Versicherung": Er muß seinem Kontrahenten eine Nebenleistung bieten, die er bei Vertragsbruch verliert und die seinen Nutzenzuwachs aus vertragstreuem Verhalten so groß macht, daß dieser, abdiskontiert, den Nutzenzuwachs aus opportunistischem Verhalten übersteigt (Klein, 1985, S. 595). Eine andere Sicht des sogenannten opportunistischen Verhaltens ist im „Exkurs" dargestellt.

[56] Macneil spricht von "processes" oder "contract techniques". Williamson hat dafür später den Begriff der "governance structure" geprägt (Macneil, 1978; Williamson, 1985).

gewinn verspricht, der mindestens die Wiedereinbringung der Informations- und der Durchsetzungskosten erwarten läßt.

Auch beim AHG bringt die Unbestimmtheit der Privatisierungsleistung den Wunsch oder die Notwendigkeit einer flexiblen Vereinbarung zum Ausdruck,[57] denn aufgrund der Auflagen, die für die Privatisierung gemacht werden, können die beiden Ziele des AHG — Mieterprivatisierung einerseits und Stärkung der Kredit- und Investitionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen andererseits — miteinander in Konflikt geraten. Die strikte Erfüllung der Privatisierungsauflagen kann unter Umständen nur mit hohen Preiszugeständnissen erreicht werden, so daß das Unternehmen durch die Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe eine Nettobelastung anstelle der angestrebten Nettoentlastung erfährt.[58]

Die Schärfe, mit dem dieser Zielkonflikt auftritt, ist zum Zeitpunkt der Vereinbarungen nicht bekannt. Er hängt von exogenen Faktoren ab. Eine strikte Durchsetzung der angestrebten Vertragsziele, hier insbesondere der Privatisierungsauflagen, kann für die Wohnungsunternehmen zu einer unzumutbaren oder „unbilligen" Härte führen, die darin besteht, daß Erlösminderungen und Erlösab-

---

[57] In einer Arbeitshilfe des Bundesbauministeriums (1993, S. 28) zum Vollzug des Altschuldenhilfegesetzes heißt es "Der **Gesetzgeber hat** — ebenso wie bei der Ausgestaltung der Härteklausel im Falle der Wendewohnungen — **bewußt darauf verzichtet, bereits jetzt definitive Kriterien für die Beurteilung der 'Vertretbarkeit' einer Nichterfüllung gesetzlicher Verpflichtungen festzulegen.** Es ist insbesondere auch aus Sicht der Antragsteller günstiger, die präzise Ausgestaltung der Härtefallregelung der **Entscheidungspraxis der Kreditanstalt für Wiederaufbau** sowie der **Empfehlungspraxis des Lenkungsausschusses** insbesondere unter Berücksichtigung der ökonomischen Rahmenbedingungen auf gesamtwirtschaftlicher und regionaler Ebene zu überlassen. [Hervorhebungen im Original, BS]."

[58] Die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994, S. 197f.) hat berechnet, für welche Parameterkonstellationen sich eine Nettobelastung der Unternehmen ergeben kann.

führungen ihre Wirtschaftlichkeit beeinträchtigen.[59] Die Unbestimmtheit der Vertragsbestimmungen, ermöglicht sowohl eine weite wie enge Interpretation der Nichtvertretbarkeit und erlaubt es, eine Präzisierung der Sanktionsbestimmung erst dann vorzunehmen, wenn erkennbar ist, ob und mit welcher Schärfe der Konflikt auftritt.

Aus unvollständigen Vereinbarungen erwachsen insbesondere dann Anreize zu opportunistischem Verhalten, wenn der Leistungstausch ungleichzeitig stattfindet. Derjenige Vertragspartner, der die Leistung seines Kontrahenten bereits erhalten, seine eigene Leistung aber noch nicht oder nicht vollständig erbracht hat, kann unter Berufung auf bei Vertragsabschluß nicht vorhergesehene Umstände seine Leistung verweigern, vermindern oder anderweitig zu Ungunsten des Vertragspartners verändern, ohne daß dieser ihn seinerseits durch Verweigerung, Verminderung oder Veränderung der Leistung sanktionieren könnte.

Im Fall des Altschuldenkompromisses sind die Vertragsparteien in unterschiedlichem Maße mit dem Problem der Unsicherheit konfrontiert. Während die von der öffentlichen Hand zu leistende Altschuldenhilfe vergleichsweise präzise bestimmt und vorzeitig zu erbringen ist, sind die Leistungen der Wohnungsprivatisierung in

[59] Das Prinzip der Billigkeit ist in der Vertragsrechtslehre verankert. Williamson (1985, S. 400) greift die Lehre von der Billigkeit auf und deutet sie unter Effizienzgesichtspunkten. Er zitiert Llewellyn (1931, S. 738): "In keinem Rechtssystem sind alle Zusagen durchsetzbar; Rechtssubjekte und Gericht sind zu vernünftig. (...) Wenn wir auf Unvorhergesehenem gründende Sachverhalte betrachten, so ist das Ziel (...) nicht Übereinstimmung [von Vertragsbestimmungen und Vertragserfüllung, BS] sondern Billigkeit." Wird zur Durchführung einer Transaktion, die in erheblichem Maße von nicht beeinflußbaren äußeren Umständen abhängt, nur ein Vertrag vorgeschlagen, der strikte Durchsetzung vorsieht, würden die Vertragsverhandlungen entweder scheitern oder würden nur unter sehr hohen Kosten zu einer Einigung führen. Die zu regelnde Transaktion würde dann entweder entfallen oder wäre aufgrund der hohen Transaktionskosten weniger ertragreich. In diesem Sinne erleichtern Verträge, die eine Auslegung nach dem Billigkeitsprinzip zulassen, die Durchführung von Transaktionen. Der kritische Punkt ist freilich, zu bestimmen, welche Härten unbillig sind und welche nicht. (Williamson, 1985, S. 401).

hohem Maße unbestimmt und zudem größtenteils nachzeitig zu erbringen.[60] Ein Schutz gegen opportunistisches Verhalten, das die Unbestimmtheit der Vereinbarungen und Ungleichzeitigkeit der Leistungen ausnutzten wollte, muß daher in erster Linie für die öffentliche Hand installiert werden.

a.2. Spezifität

Die mit dem Altschuldenkompromiß zu regelnde Transaktion ist spezifisch (oder: nicht-standardisiert) sowohl im Hinblick auf die Leistungsträger als auch hinsichtlich der in Frage stehenden Leistungen. Im Hinblick auf die Leistungsträger besteht ein bilaterales Monopol, da die nachgefragte Leistung nur von jeweils einem qualifizierten Anbieter erbracht werden kann. So ist die öffentliche Hand für die Realisierung der Wohnungsprivatisierung auf die Veräußerungsbereitschaft und die Mitwirkung der Wohnungsunternehmen angewiesen. Diese haben die vollen Eigentumsrechte an den Wohnungen erhalten und eine Umwandlung in Eigentumswohnungen kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Veräußerungsbereitschaft der Unternehmen — mit rechtsstaatlichen Mitteln — zu wecken bzw. zu erhalten.

Die Unternehmen ihrerseits sind auf die öffentliche Hand angewiesen, denn die Belastungen, die sie zu tragen haben — Bedienung der Altschulden sowie ein geminderter Substanzwert des Wohnungsbestandes und eine geminderte Rendite auf Bestandsinvestitionen — sind Folgen staatlicher Eingriffe: Die Altschulden wie auch die Substanzwertminderungen aufgrund unterlassener Investitionen stellen eine Erblast des sozialistischen Wirtschaftssystems dar; die Preisbindung für Mietwohnungen war ebenfalls Teil der sozialistischen Wohnungsbewirtschaf-

[60] Wohnungsprivatisierungen, die bereits vor 1993 erfolgten, können auf die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung angerechnet werden.

tung und sie besteht, wenngleich in milderer Form, als eine sozialpolitisch motivierte Intervention des Staates auch in der bundesdeutschen Wohnungspolitik.

Die im Altschuldenkompromiß vereinbarten Leistungen führen zu spezifischen Investitionen der Vertragspartner. Der Grad der Spezifität der einzelnen Leistungen läßt sich jedoch nicht exakt bestimmen, da die alternative Verwendung der eingesetzten Ressourcen und der alternative Ertrag nur vermutet werden können. Der Bund will mit der Altschuldenhilfe Investitionen in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft anschieben. Von dieser Verwendung der Mittel erwartet er aufgrund der intensiven Vorleistungsverflechtungen einen größeren Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage Ostdeutschlands als bei einem Einsatz dieser Mittel zur Förderung anderer Wirtschaftsbereiche: Während die ostdeutsche Bauwirtschaft nahezu vier Fünftel ihrer Vorleistungen aus den neuen Ländern bezieht und dadurch Nachfrage in anderen ostdeutschen Wirtschaftszweigen schafft, beträgt dieser Anteil bei Ausgaben für den privaten Verbrauch nur knapp die Hälfte und bei Ausrüstungsinvestitionen nur knapp zwei Fünftel.[61]

Da diese Wirkung angestrebt wird, liegt eine ex-ante Spezifität der Altschuldenhilfe vor. Ob es aufgrund von ex-post Spezifität auch zu versunkenen Kosten kommen kann, ist unbestimmt. Der Bund, genauer: der Erblastentilgungsfonds, kompensiert die Inhaber der Schuldtitel, in diesem Fall private Banken.[62] Aus dieser Verwendung können die aufgewendeten Mittel nicht mehr herausgelöst, d.h., sie können von den ehemaligen Gläubigern nicht zurückgefordert werden. Hier

---

[61] Stäglin, Filip-Köhn (1994, S. 5).

[62] Gläubiger der Wohnungsbaualtschulden war zunächst die Staatsbank der DDR, dann deren Rechtsnachfolger, die Deutsche Kreditbank. Auch die Berliner Stadtbank AG hielt einen kleinen Teil der Wohnungsbaualtschulden. Sowohl die Deutsche Kreditbank wie die Berliner Stadtbank AG befanden sich im Eigentum der Treuhandanstalt. Da diese ein Schattenhaushalt des Bundes war, waren Gläubiger und Schuldner identisch. Bis zur Privatisierung der Banken durch die Treuhandanstalt wäre es also möglich gewesen, das Problem durch eine Annullierung der Altschulden zu lösen.

jedoch kommt die Rückzahlungssanktion ins Spiel: Sollten die Unternehmen ihr Privatisierungs- und/oder Investitionsziel verfehlen, so kann der Bund die Altschuldenhilfe vollständig oder teilweise von den Wohnungsunternehmen zurückfordern.

Allerdings: Ob die Sanktion im Fall einer Zielverfehlung tatsächlich ausgeübt wird, wurde bei Vertragsschluß offen gelassen und hängt davon ab, wie die Nichtvertretens-Klausel interpretiert wird. Aufgrund dieser Unvollständigkeit der Vereinbarungen ist es möglich, daß der Bund seine Quasi-Rente verliert und versunkene Kosten zu tragen hat.

Die durch die Altschuldenhilfe beschleunigte Wohneigentumsbildung läßt für den Bund eine Quasi-Rente erwarten, vor allem in politischer Münze. Unter der Annahme, daß der Staat in seinem politischen Kalkül die Wertschätzung der Wahlbürger für Wohneigentum richtig eingeschätzt hat oder daß er diese Wertschätzung mit Informations- und Werbemaßnahmen herbeiführen kann, hat es für die vom Staat für die Altschuldenhilfe aufgewendeten Ressourcen (Haushaltsmittel und politische Reputation) keine andere Verwendung gegeben, die höhere politische und/oder ökonomische Erträge versprochen hätte. Doch auch hier muß die Rückzahlungssanktion berücksichtigt werden. Es hängt wiederum von der Präzisierung der Nichtvertretens-Klausel ab, ob und in welchem Umfang der Bund gegebenenfalls versunkene Kosten zu tragen hat.

Wie für den Bund führt der Altschuldenkompromiß auch für die Wohnungsunternehmen zu spezifischen Investitionen. Sie veräußern im Rahmen der Privatisierung einen Teil ihres Anlagenbestandes. Dabei sind ihre Erlöse aufgrund der Anstrengungen, die sie zur Erfüllung der Auflagen machen müssen, geringer, als wenn sie die Wohnungen ohne Auflagen veräußern könnten. Doch neben den Verkaufserlösen i.e.S. stellt auch die Altschuldenhilfe, die den Unternehmen zu-

fließt, eine Komponente der Privatisierungserlöse dar. Bei Inanspruchnahme der Altschuldenhilfe erwarten die Wohnungsunternehmen von der Privatisierung daher insgesamt höhere Erträge als von einer anderweitigen Veräußerung oder von einer weiteren Bewirtschaftung der nun zur Privatisierung ausgewählten Wohnungsbestände. Insoweit liegt bei der Privatisierungsleistung, zu der sich die Wohnungsunternehmen verpflichten, ex-ante Spezifität vor.

Darüber hinaus kommt es zu ex-post Spezifität, da die Unternehmen die für die Privatisierung aufgewendeten Ressourcen nicht mehr in eine andere Verwendung lenken können. Ob es deswegen allerdings auch zu versunkenen Kosten kommt, hängt wiederum davon ab, wie die Nichtvertretens-Klausel präzisiert wird. Verfehlt ein Unternehmen die fristgerechte Erfüllung der Auflagen und sollte es dies, trotz seiner Bemühungen, sprich trotz der hierfür getätigten Aufwendungen, zu vertreten haben, und die erhaltene Altschuldenhilfe zurückzahlen müssen, so verliert es die aufgrund der Altschuldenhilfe erwarteten „Zusatzerträge" der Privatisierung und stellt sich schlechter, als wenn es die Altschuldenhilfe nicht in Anspruch genommen hätte.

Aus dem bisherigen Verlauf der Privatisierung wird erkennbar, daß die Erfüllung der verschiedenen Privatisierungsauflagen unterschiedlich schwierig ist und dementsprechend in unterschiedlichem Maße spezifische Aufwendungen von den Unternehmen verlangt. Bis Ende 1996, also nach knapp einem Drittel der Frist von insgesamt 10 Jahren, haben die Unternehmen insgesamt etwa 220 000 Wohnungen veräußert (Tabelle 4). Damit sind nahezu zwei Drittel der Privatisierungsaufgabe (insgesamt 352 000 Wohnungen) erledigt. Die Auflagen hinsichtlich Umfang und Frist sind offenbar relativ leicht zu erfüllen und verlangen wohl nur in relativ geringem Maße spezifische Aufwendungen.

Tabelle 4 – Privatisierung bzw. Veräußerung von Wohnungen im Rahmen des Altschuldenhilfegesetzes (Stand der Erfüllung per 31.12.1996)

	Wohnungen		Erwerber
	Anzahl	vH	vH
Privatisierungsauflage des AHG	352 000	100	x
Privatisierte/veräußerte Wohnungen[a]	220 400	63	100
davon:[b]			
an Mieter	59 400	17	27
an Zwischenerwerber oder Genossenschaften[c]	87 700	25	40
an Dritte	26 100	7	12

[a]Planzahlen für 1996. – [b]Ohne die Verkäufe von 47 100 Wohnungen, die bis Ende 1993 erfolgten. – [c]Mieternahe Privatisierungsformen.

Quelle: BMBau Presseinformation (24.7.1997).

Die Realisierung des Mietervorrangs gestaltet sich dagegen deutlich schwieriger. Nur in etwa einem Sechstel der Fälle haben bisherige Mieter Wohneigentum erworben.[63] Eine vollständige Durchsetzung des Mietervorrangs wäre — wie immer man der Begriff „Vorrang" präzisieren wollte — zweifellos nur mit erheblichen Preisnachlässen, sprich mit hohen spezifischen Aufwendungen der Wohnungsunternehmen, zu erreichen. Die Zulassung von Zwischenerwerbermodellen hat daher für die Unternehmen die Notwendigkeit spezifischer Aufwendungen und die Gefahr versunkener Kosten deutlich verringert.

Investitionen zur Sanierung und Modernisierung, die die Wohnungsunternehmen in Erfüllung ihrer Verpflichtungen vornehmen, stellen einen Sonderfall der Spezifität dar: Die Rendite dieser Investitionen liegt aufgrund der Mietpreisbindung für Bestandswohnungen unter der, die mit einer alternativen Verwendung der Investitionsmittel erreicht werden könnte. Hier liegen zwei Besonderheiten vor: Zum einen weicht der mit der Investition erzielbare Ertrag **negativ** vom Ertrag der nächstbesten Verwendung ab, zum anderen ist diese Abweichung bekannt,

[63] Die bis Ende 1993 veräußerten Wohnungen wurden in der Regel nicht von den Mietern erworben.

wenn die Investitionsentscheidung getroffen wird. Eine Kompensation für diese durch die Mietengesetzgebung bedingte Renditeminderung bei Bestandsinvestitionen erfolgt nicht im Rahmen des AHG. Sie wurde durch eine Aufstockung des KfW-Programms der zinssubventionierten Wohnungsbaukredite von 30 Mrd. DM auf 60 Mrd. DM vorgenommen.

a.3. Häufigkeit

Die Frage nach der Häufigkeit einer Transaktion ist die Frage nach der Wiedereinbringbarkeit der Durchsetzungskosten. Die Kosten eines Durchsetzungsmechanismus können um so eher wieder eingebracht werden, je häufiger er eingesetzt werden kann, also je häufiger eine bestimmte Transaktion durchgeführt wird und dasselbe Durchsetzungsproblem zu lösen ist.[64] Der Tausch, der im Altschuldenkompromiß vereinbart wurde — der Altschuldenhilfe gegen Investitionen und Wohnungsprivatisierung — stellt eine einmalige, nicht-standardisierte Transaktion dar. Es ist jedoch mit in den Blick zu nehmen, daß Regierung und Wohnungswirtschaft in vielen Belangen der Wohnungspolitik „Vereinbarungen" treffen[65] und daß der Altschuldenkompromiß, obwohl er einmaligen, idiosynkratischen Charakter hat, Merkmale aufweist, die auch für andere Transaktionen zwischen der öffentlichen Hand und der Wohnungswirtschaft typisch sind.

Der Altschuldenkompromiß steht für einen Typ von Transaktion, der als Wohnungspolitik wiederholter Markteingriffe charakterisiert werden kann.[66] Die Er-

---

[64] Außerdem hängt die Wiedereinbringbarkeit der Durchsetzungskosten natürlich davon ab, wie hoch der Ertrag aus der Transaktion ist und mit welcher Sicherheit er eintritt.

[65] "Verhandlungen" mit der Wohnungswirtschaft hat es beispielsweise auch über Zeitpunkt und Ausmaß der in Ostdeutschland zulässigen Mietanhebungen gegeben.

[66] Argumente des Markversagens, die häufig zur Begründung wohnungspolitischer Interventionen angeführt werden, sind alles in allem wenig stichhaltig (Eekhoff, 1987, 1993; Borchers, 1983).

steingriffe finden zumeist auf der Nachfrageseite statt und sind sozialpolitisch motiviert, wie etwa Mietpreisregulierung und Kündigungsschutz. Diese Eingriffe bewirken auf der Angebotsseite eine Renditeeinbuße auf das eingesetzte Kapital. Sie machen Folgeinterventionen notwendig, die darauf abzielen, die Kapitaleigner oder Investoren für die durch den Ersteingriff verursachte Renditeeinbuße zu entschädigen. Eine solche Entschädigung stellt einen Anreiz dar, Kapital in eine Verwendung zu lenken, die einen geringeren Ertrag bietet als alternative Verwendungen. Beispiele für derartige kompensatorische Eingriffe sind die Vergabe von Fördermitteln etwa in Form von Steuervergünstigungen, Sonderabschreibungen, zinssubventionierten Krediten oder, im Falle des Altschuldenkompromisses, einer Teilentlastung von Altschulden.

Das Konzept der Regulierungsspirale erklärt die Verknüpfung und die (Eigen-) Dynamik wiederholter Interventionen.[67] Nur selten ist die Verknüpfung so deutlich und nur selten tritt der Tauschcharakter, das „do-ut-des" der Vereinbarungen, so offen zu Tage wie beim Altschuldenkompromiß. In der Regel werden Fördermittel unter Auflagen hinsichtlich des Verwendungszwecks vergeben. Die Auflagen sollen sicherstellen, daß das Kapital tatsächlich in die Verwendung gelenkt wird, die — aufgrund der Ersteingriffe — sonst keine attraktive Rendite bieten würde. Das gemeinsame Durchsetzungsproblem der hier skizzierten Transaktionen liegt in der Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Mittel.

[67] Interventionen haben in der Regel Rückwirkungen auf die Märkte, die wiederum (Folge-) Interventionen hervorrufen. So etwa bewirken Subventionen, die aus dem Staatshaushalt gezahlt werden, daß dem Privatsektor durch Besteuerung Kapital entzogen wird. Dies bewirkt tendenziell Zinssteigerungen, so daß die Renditeforderungen der Kapitalanleger steigen und weniger rentierliche Projekte nicht mehr durchgeführt werden. Dieser Effekt mag unbedeutend sein, wenn ein Wirtschaftssektor internationales Kapital attrahieren kann. Die Wohnungswirtschaft ist jedoch in der Regel auf Kapital aus nationalen Quellen angewiesen.

Im Hinblick auf die Wiedereinbringbarkeit von Durchsetzungskosten folgt daraus: Im Rahmen der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und im Bereich der Wohnungspolitik im Besonderen kommt es wiederholt zu Vereinbarungen, bei denen gleiche oder gleichartige Durchsetzungsprobleme zu lösen sind. Dies erlaubt die Wiedereinbringung relativ hoher Durchsetzungskosten, gestattet also den Einsatz spezifischer, vergleichsweise aufwendiger Durchsetzungsmechanismen. Im Altschuldenkompromiß wird von diesem Spielraum auf zweierlei Weise Gebrauch gemacht: Zum einen wird mit Einschaltung der Kreditanstalt für Wiederaufbau auf einen bereits bestehenden spezifischen Durchsetzungsmechanismus zurückgegriffen, zum anderen wird mit dem Lenkungsausschuß ein solch spezialisierter Mechanismus eigens geschaffen.

Festzuhalten bleibt: Mit dem Altschuldenkompromiß ist eine Transaktion durchzusetzen, die ungleich komplexer ist als die des standardisierten, klassischen Tausches. Unsicherheit und Spezifität stellen vergleichsweise hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Durchsetzungsmechanismen; die Einbettung des Altschuldenkompromisses in eine Wohnungspolitik, in der bereits ähnliche Durchsetzungsprobleme zu lösen waren, erlaubt den Einsatz vergleichsweise aufwendiger, spezialisierter Durchsetzungsmechanismen.

b. Vertragsform

Der Altschuldenkompromiß weist sowohl Merkmale eines neoklassischen wie eines relationalen Vertrages auf: Er entspricht dem Typ des neoklassischen Vertrages, da die Vereinbarungen aufgrund der Gesetzesform rechtsverbindlich sind und der Vertrag mit einer auf 10 Jahre festgelegten Erfüllungsfrist zeitraumbezogen ist. Die Vereinbarungen weisen jedoch einen hohen Grad an Unbestimmtheit auf, insbesondere hinsichtlich der Privatisierung. Dies spiegelt einen hohen Bedarf an Anpassungsflexibilität. Die bisher erfolgten Anpassungen sind im Rahmen

eines Konsenses herbeigeführt worden und haben die Eckpunkte ursprünglich getroffener Vereinbarungen respektiert. So ist insbesondere der Umfang der Privatisierungsverpflichtung nicht revidiert worden: Die Wohnungsunternehmen sind weiterhin gehalten, insgesamt 15 vH ihres Wohnungsbestandes zu veräußern. Auch insoweit entspricht der Altschuldenkompromiß noch dem Typ des neoklassischen Vertrages.

Die Vereinbarungen weisen aber auch typische Merkmale eines relationalen Vertrages auf. Es handelt sich um eine nicht-standardisierte Transaktion bei der die Identität der Vertragspartner von Bedeutung ist. Die vereinbarten Leistungen führen für beide Vertragspartner zu spezifischen Investitionen, die eine Absicherung gegen opportunistische Ausbeutung verlangen.[68]

c. *Durchsetzungsmechanismen*

c.1. Wohnungsprivatisierung

Die Wohnungsprivatisierung als Leistung der Wohnungsunternehmen soll mit Hilfe mehrerer Mechanismen, die von den Vertragspartnern selbst eingerichtet werden (zweiseitige Durchsetzung), erreicht werden: Die progressive Erlösabführung, die Rückzahlungssanktion, die Einrichtung eines Lenkungsausschusses und die Einschaltung der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die Wohnungsunternehmen sind verpflichtet, einen Teil der bei der Privatisierung erzielten Erlöse an den Erb-

[68] Durch die Zulassung von Zwischenerwerbermodellen wird zwar ein weiterer Akteur in die Privatisierung eingeschaltet. Die Wohnungsunternehmen können aber nicht davon entbunden werden, Wohnungen aus ihrem Bestand zu veräußern, wenn eine Privatisierung überhaupt stattfinden soll — es sei denn man zöge es in Betracht, Gesellschaftsanteile der Wohnungsunternehmen an Private zu veräußern.

lastentilgungsfonds abzuführen.[69] Die Erlösabführung soll zum einen die Wohnungsunternehmen an der Finanzierung der Altschuldenhilfe beteiligen. Zum anderen soll der Teil der Erlöse, der den Unternehmen verbleibt, einen Anreiz zur Privatisierung darstellen.[70] Die progressive Staffelung der Abführungssätze und die sich daraus ergebende degressive Staffelung der den Unternehmen verbleibenden Erlöse sollen einen Anreiz zur raschen Privatisierung ausüben.

Das Instrument der Erlösabführung läßt sich als Durchsetzung mittels eines Pfandes interpretieren. Der Bund respektive beansprucht bis zu 90 vH bzw. bis zu 55 vH der Privatisierungserlöse um damit die Altschuldenhilfe zu finanzieren. Die Wohnungsunternehmen können dieses Pfand teilweise auslösen und bis zu 80 vH der Privatisierungserlöse einbehalten, wenn sie ihre Privatisierungsverpflichtung nicht nur vollständig und fristgerecht, sondern darüber hinaus besonders rasch erfüllen. Für die öffentliche Hand liegt der Wert einer möglichst frühzeitigen Privatisierung in einer Verringerung der Zukünftigkeit und damit in einer Verringerung der Unsicherheit über die Vertragserfüllung.

Die Rückzahlungssanktion zielt auf eine vollständige und fristgerechte Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung. Sie sieht vor, daß ein Wohnungsunternehmen, das seine Verpflichtungen zur Privatisierung und zur Erlösabführung nicht fristge-

---

[69] "Das Wohnungsunternehmen hat folgende Erlösanteile aus der Veräußerung von 15 vom Hundert seines zahlenmäßigen Wohnungsbestandes (...), die 150 Deutsche Mark je Quadratmeter verkaufter Wohnfläche zuzüglich der in Verbindung mit dem Verkauf entstandenen Sanierungskosten übersteigen, bis zu Höhe des Teilentlastungsbetrages nach § 4 an den Erblastentilgungsfonds bei Veräußerung abzuführen: [vgl. Tabelle 1]." (§ 5 Abs. 2 AHG).

[70] Deutscher Bundestag (1993, S. 62, 116).

recht erfüllt, die erhaltene Altschuldenhilfe zurückzahlen muß.[71] Das Instrument der Sanktion läßt sich interpretieren als Durchsetzung mit Hilfe eines (Eigentums) Vorbehaltes: Die öffentliche Hand leistet die Altschuldenhilfe unter der Bedingung der vollständigen und fristgerechten Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung durch die Wohnungsunternehmen. Allerdings ist die Sanktion mit einer Klausel versehen, die besagt, daß die Altschuldenhilfe nur dann zurückerstattet werden muß, wenn die Nichterfüllung aus dem Verhalten der Wohnungsunternehmen resultiert, jedoch nicht, wenn sie auf die Wirkung exogener Faktoren zurückzuführen sein sollte.

Beim Lenkungsausschuß und bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau handelt es sich um Einrichtungen, deren sich die öffentliche Hand zur Durchsetzung ihrer Vertragsziele bedient. Der Lenkungsausschuß hat die Kompetenz, Empfehlungen auszusprechen. Er wurde zur Wahrung einer einheitlichen Prüfungs- und Verfahrenspraxis eingerichtet und hat darüber hinaus die Funktion unbestimmte Regelungen des Altschuldenkompromisses zu präzisieren.[72] Die Kreditanstalt für Wiederaufbau entscheidet über die Anträge auf Altschuldenhilfe, über die Abführung von Erlösen sowie über die Verhängung der Rückzahlungssanktion.[73] Sie ist die Institution, die die Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung kontrolliert und durchsetzt.

---

[71] "Erfüllt das Wohnungsunternehmen die sich aus den Absätzen 1 und 2 ergebenden Verpflichtungen [der Wohnungsprivatisierung und der Erlösabführung, BS] nicht fristgerecht, ist der Bescheid über die Gewährung der Teilentlastung ganz oder teilweise aufzuheben und der Teilentlastungsbetrag einschließlich vom Erblastentilgungsfonds gezahlter Zinsen [i. e. der Zinshilfe, BS] insoweit vom Wohnungsunternehmen dem Erblastentilgungsfonds zu erstatten, es sei denn, daß das Wohnungsunternehmen dies nicht zu vertreten hat." (§ 5 Abs. 3 AHG).

[72] § 11 Abs. 3 AHG. Seine Mitglieder des Ausschusses werden einvernehmlich von Bund und Länder bestellt. Ihm gehören neben Vertretern der zuständigen Bundesministerien und den Vertretern aus den Ministerien der Landesregierungen der neuen Länder auch ein Vertreter des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft (GdW, 1993).

[73] § 11 Abs. 1 AHG.

Der Stand der Privatisierung Ende 1996 zeigt, daß die Auflagen hinsichtlich Umfang und Frist vollständig erfüllt werden können, daß sich ein Vorrang für die Mieterprivatisierung aber offenbar nur schwer realisieren läßt. Der Verlauf der Privatisierung bis einschließlich 1996 läßt erkennen, daß insbesondere die Zulassung mieternaher Privatisierungsformen 1995 die Durchführung der Privatisierung erleichtert und damit beschleunigt hat. So wurden allein 1996 etwa die Hälfte aller bisherigen Privatisierungen durchgeführt (Tabelle 5). Hierin dürfte sich aber auch niederschlagen, daß die Arbeiten, die zur Vorbereitung der Privatisierung notwendig sind — Information, Beratung, Grundsanierung — vielfach die ersten beiden Jahren (1994 und 1995) beansprucht haben.

Tabelle 5 – Fortgang der Privatisierung nach dem AHG

Jahresende	Wohnungen (Anzahl)
1993	47 100
1994	15 900
1995	55 700[a]
1996	101 700[a]
Insgesamt	220 400[a]

[a]Vorläufig.

Quelle: BMBau Presseinformation (24.7.1997).

c.2. Altschuldenhilfe

Die Altschuldenhilfe als Leistung der öffentlichen Hand wird mit dreiseitiger Durchsetzung abgesichert. Die Vereinbarungen sind in Form des Altschuldenhilfegesetzes festgeschrieben worden. Dies gibt den Wohnungsunternehmen, sofern sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt und einen Antrag gestellt haben, einen Rechtsanspruch auf Teilentlastung von Wohnungsbaualtschulden. Da Leistungsgesetze nach dem Prinzip des Bestandsschutzes nicht zu Lasten der Begünstigten und nicht ohne Vertrauensschaden für die Regierung geändert werden können,

sind die Wohnungsunternehmen als Empfänger der Altschuldenhilfe hiermit wirksam abgesichert.

d. Durchsetzungseffizienz — Durchsetzungsmängel

Im Altschuldenkompromiß sind die Leistungen der Vertragsparteien unterschiedlich abgesichert worden. Die Wohnungsprivatisierung, sprich das Interesse der öffentlichen Hand, wurde erheblich aufwendiger abgesichert als umgekehrt die Altschuldenhilfe. Diese Gestaltung trägt der Tatsache Rechnung, daß die Wohnungsprivatisierung aufgrund der Nachzeitigkeit der Leistungserbringung und der Unbestimmtheit der Privatisierungsauflagen in größerem Maße Spielraum für opportunistisches Verhalten läßt als umgekehrt die Bestimmungen zur Leistung der Altschuldenhilfe. Insoweit wird die Durchsetzung den Merkmalen der Transaktion gerecht.

Die Wohnungsprivatisierung ist mit verschiedenen Durchsetzungsmechanismen versehen, deren Leistungsfähigkeit unterschiedlich zu beurteilen ist. So weist etwa die Rückzahlungssanktion offensichtliche Schwächen auf. Die Wirksamkeit einer Sanktion hängt ab von dem ihr innewohnenden Drohpotential. Die Rückzahlungssanktion soll jedoch nicht verhängt, d.h., die Altschuldenhilfe soll nicht zurückgefordert werden, wenn das Wohnungsunternehmen eine Nichterfüllung seiner Verpflichtungen nicht zu vertreten hat, sondern exogene Faktoren dafür verantwortlich machen kann. Da dies u.U. nur schwer festgestellt werden kann, ist das Drohpotential der Sanktion eingeschränkt.

Das Drohpotential ist auch deswegen eingeschränkt, weil bei Verhängung der Sanktion die Absicht, mit Hilfe der Altschuldenentlastung eine Kompensation für Renditeeinbußen aufgrund der — fortbestehenden — Mietpreisbindung[74] zu

[74] Deutscher Bundestag (1993, S. 114).

schaffen, nicht erreicht würde. Die Wohnungsunternehmen könnten eine drohende Rückforderung dann wirksam mit der Ankündigung von Investitionskürzungen parieren. Dieses Durchsetzungsproblem resultiert aus der gleichzeitigen Verfolgung eines Effizienzzieles (Stärkung der Wirtschaftlichkeit und der Investitionskraft) und eines Verteilungszieles (Mieterprivatisierung). Angesichts des Konfliktes zwischen diesen Zielen ist der Durchsetzungsmechanismus „Rückzahlungssanktion" sozusagen überlastet.

d.1. Nachverhandlungen

Die Auflage des Mietervorrangs bei der Privatisierung war Gegenstand von Nachverhandlungen, als deren Ergebnis sie deutlich abgeschwächt wurde. 1995 wurden mieternahe Privatisierungsformen anerkannt, so daß unter bestimmten Voraussetzungen[75] auch die Veräußerung von Wohnungen an private Unternehmen oder andere Investoren auf die Erfüllung der Privatisierungsquote angerechnet werden kann. Dies bedeutet, ebenso wie die spätere Abflachung der Progression in der Erlösabführung, eine Änderung bzw. eine Präzisierung dessen, was als eine vertragsgerechte Erfüllung der Verpflichtungen zur Erlösabführung und zur Privatisierung gelten und was als eine Nichterfüllung die Verhängung der Rückzahlungssanktion auslösen soll. Beide Änderungen sind einvernehmlich erreicht worden. Sie gehen zurück auf Empfehlungen des Lenkungsausschusses sowie auf Konsultationen mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

---

[75] "Mieternahe Formen der Privatisierung dürfen den Mietervorrang nicht in Frage stellen. Mieternahe Privatisierungsmodelle finden erst dann Anrechnung auf die Quote, wenn sich trotz intensiver Bemühungen und fairer Verkaufskonditionen zeigt, daß die Privatisierungsverpflichtung durch den direkten Verkauf von Wohnungen an die Mieter nicht zu erreichen ist [sic! Es soll wohl heißen: ... nicht zu erfüllen ist. BS]." (Deutscher Bundestag, 1995, S. 10). Zu den Voraussetzungen für die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen siehe Anhang 2.

d.2. Verpflichtung zur Mieterprivatisierung

Eine Vertragsanpassung ist ex-post effizient, wenn sie dazu dient, die Vertragsbestimmungen an Umstände anzupassen, die beiden Parteien bei Vertragsabschluß unbekannt waren. Dabei ist zu unterscheiden, ob die ex-ante unbekannten Umstände aus der Wirkung exogener Faktoren resultieren oder aus dem Verhalten der Vertragsparteien. Die Wohnungsunternehmen haben eine Vielzahl exogener Schwierigkeiten für eine rasche Privatisierung mit Mietervorrang gesehen und mit Blick auf die Kaufpreisgestaltung — dem wichtigsten von ihnen kontrollierten Parameter — auf den Konflikt zwischen mieterfreundlichen Preisen und Erlösabführung einerseits und Stärkung ihrer Wirtschaftlichkeit und Investitionskraft andererseits hingewiesen.[76] Als exogene Hemmnisse werden genannt:[77] Arbeitslosigkeit und eine Einkommens- und Vermögenssituation, die dem Eigentumserwerb entgegenstehen, Teilmärkte mit einer ungünstigen Lage und Ausstattung des Wohnungsbestandes, Teilmärkte, in denen die Klärung von Restitutionsansprüchen oder die Vermögenszuordnung von den Kommunen auf die Unternehmen nicht vorankommt, zunehmend attraktive Alternativen der Wohneigentumsbildung durch ein wachsendes Angebot an neuerrichteten Eigenheimen und Eigentumswohnungen und eine Schwächung der Anreize zur Wohneigentumsbildung aufgrund der Mietpreisbindung.

Die Bundesregierung vertritt hinsichtlich der relativen Bedeutung objektiver Hemmnisse, sprich exogener Einflüsse, und subjektiver Hemmnisse, die aus der Kaufpreisgestaltung und aus Defiziten bei der Beratung von Kaufinteressenten herrühren können, die Ansicht,

---

[76] GdW (1996, S. 19).

[77] GdW (1996, S. 12f.).

- daß eine Reihe exogener Faktoren die Wohnungsprivatisierung erschweren, nämlich rechtlich-administrative Hemmnisse, eine schleppende Vermögenszuordnung,[78] einzel- und regionalwirtschaftliche Hemmnisse, Hemmnisse aus der Struktur des Wohnungsbestandes,

- daß der Beratungsbedarf der Kaufinteressenten ebenso wie der Informationsbedarf nicht kaufwilliger Mieter sehr groß ist und dies einen hohen Zeitbedarf der Privatisierung begründet,[79]

- daß jedoch die Wohnungsunternehmen ihren Preisgestaltungsspielraum nicht voll ausschöpfen.[80]

Sie begründet die Eröffnung neuer Privatisierungsmöglichkeiten durch mieternahe Formen der Privatisierung damit — und vertritt hierin weitgehend die gleiche Einschätzung wie die Unternehmen — daß der Zeitbedarf für die Mieterprivatisie-

---

[78] Inwieweit eine zögerliche Zuordnung des Wohnungsvermögens von den Kommunen auf die kommunalen Wohnungsunternehmen als ein exogener oder ein endogener Verzögerungsfaktor zu sehen ist, soll im Fortgang der Arbeit diskutiert werden.

[79] "Sämtliche bisherige [sic!] Privatisierungsprojekte bestätigten, daß das Privatisierungsverfahren ausreichend Zeit vorsehen muß, um den erheblichen Nachholbedarf an Informationen über das Wohneigentum abdecken zu können. Es gilt sowohl bei kaufinteressierten Haushalten als auch bei Haushalten, die weiterhin Mieter bleiben wollen, Unsicherheiten abzubauen." (Deutscher Bundestag, 1995, S. 9).

[80] "Nach Auffassung der Bundesregierung gibt es im Rahmen der Preisfindung erhebliche Möglichkeiten, sowohl die finanzielle Leistungsfähigkeit der Nachfrager und die vergleichsweise günstige Ausgangsposition der Veräußerer, die den Wohnungsbestand zu sehr günstigen Bedingungen erhalten haben, zu berücksichtigen. (...) Im übrigen bietet das Bilanzrecht Möglichkeiten, Buchwerte, die durch die Marktentwicklung überholt sind, nach unten zu korrigieren." (Deutscher Bundestag, 1995, S. 9).

rung höher ist als zunächst angenommen.[81] Als Formen der mieternahen Privatisierung gelten:

- die Umwandlung von Genossenschaftswohnungen in Eigentumswohnungen im Zuge einer Neugründung von Wohnungsbaugenossenschaften
- die Veräußerung von Wohnungen an Zwischenerwerber (i.e. private Unternehmen oder andere Investoren) und
- die Veräußerung von Wohnungen (sei es in Form eines ganzen Hauses, sei es in Form eines Wohnungsaufgangs) an Mietergemeinschaften.[82]

Das Ziel der Bildung individuellen Wohneigentums wird dabei nicht aufgegeben, sondern in modifizierter Form weiterverfolgt. Bei der Neugründung von Wohnungsbaugenossenschaften sowie bei der Veräußerung an Mietergemeinschaften kommt es direkt zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums und damit zur Erfüllung des Privatisierungszieles. Im Rahmen einer Veräußerung an Zwischenerwerber, i.e. an unternehmerische Investoren, können die Wohnungsunternehmen ihre Privatisierungsverpflichtung nur dann erfüllen, wenn auch diese sich vertraglich zu Privatisierungsanstrengungen im Sinne einer Mieterprivatisierung verpflichtet.[83] Zur Durchsetzung dieser Vereinbarung erwerben die Wohnungsunter-

---

[81] "Die intensive Beobachtung des Privatisierungsprozesses hat gezeigt, daß zwar grundsätzlich ein hohes Kaufinteresse besteht, aber noch nicht alle kaufinteressierten Mieter ihren Wunsch nach Wohneigentum bereits jetzt realisieren können. Ihnen muß die Chance eingeräumt werden, den Erwerb zu tätigen, wenn sich ihre Einkommen- und Vermögenssituation weiter verbessert hat. Mit den mieternahen Privatisierungsformen können die Chancen der Mieter auf künftigen Eigentumserwerb gewahrt werden." (Deutscher Bundestag, 1995, S. 10).

[82] Maßgeblicher Termin für die Anrechnung auf die Privatisierungsquote und die Berechnung der Erlösabführung ist der Zeitpunkt, zu dem beim Grundbuchamt der Antrag auf Eigentumsumschreibung auf den neuen Eigentümer — die neugegründete Wohnungsgenossenschaft, den Zwischenerwerber oder die Mietergemeinschaft — gestellt wird.

[83] Zu den Voraussetzungen für die Anerkennung von Zwischenerwerbermodellen als mieternahe Privatisierungsform siehe Anhang 3.

nehmen in der Regel eine befristete Minderheitsbeteiligung am Eigenkapital des Zwischenerwerbers.[84]

Der Zwischenerwerber muß sich insbesondere zur zügigen Instandsetzung und Modernisierung sowie zur Veräußerung von mindestens einem Drittel der übernommenen Wohnungen an die Mieter bis zum Jahre 2003 verpflichten. Auf diese Weise werden die Auflagen gelockert, die das AHG hinsichtlich Umfang und Erwerberkreis gemacht hatte: Alle Wohnungen, die von den Unternehmen an Zwischenerwerber veräußert werden, können auf die Erfüllung der Privatisierungsquote angerechnet werden. Jedoch nur für ein Drittel dieser Wohnungen muß er eine Privatisierungsverpflichtung übernehmen. Im Rahmen der Zwischenerwerbermodelle wird die Privatisierungsverpflichtung der kommunalen Wohnungsunternehmen umformuliert in die Aufgabe, einen privaten Akteur zu finden, der sich im Rahmen seines unternehmerischen Kalküls einen Ertrag von der Privatisierung verspricht.[85]

Vertragstheoretisch bedeuten die Zwischenerwerbermodelle eine Verringerung der Relationalität der zwischen der öffentlichen Hand und den Wohnungsunter-

---

[84] Zur Anerkennung eines Zwischenerwerbermodells als mieternahe Privatisierungsform ist ein vollständiger Eigentumsübergang auf einen rechtlich selbständigen Erwerber erforderlich, wobei eine dauerhafte unmittelbare oder mittelbare Kapitalbeteiligung des Verkäufers auszuschließen ist — es sei denn, eine Minderheitsbeteiligung (Sperrminorität) erweist sich zur Sicherung der vom (Zwischen) Erwerber übernommen (Sanierungs- und Privatisierungs) Verpflichtungen als erforderlich und wird bis zum Jahre 2003 beendet (BMBau, 1996, S. I). Das Instrument der Minderheitsbeteiligung zur Absicherung vertraglicher Vereinbarungen wird hier auf ähnliche (oder sogar: auf genau dieselbe) Weise eingesetzt, wie sie Perotti (1995) als Instrument einer "glaubwürdigen Privatisierung" erklärt hat.

[85] Die Schwierigkeiten, Vertragsziele — etwa Investitionsvolumen und Beschäftigungsumfang — gegen die Marktkräfte und ohne Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit für den Privatisierungsagenten durchzusetzen, lassen sich am Beispiel der Treuhandanstalt studieren.

nehmen:[86] Zum einen ist die Spezifität hinsichtlich der Akteure verringert worden: Der Bund ist nicht mehr ausschließlich auf die kommunalen Wohnungsunternehmen als Privatisierungsagenten angewiesen. Zum anderen ist die Spezifität der Leistungen der Wohnungsunternehmen verringert worden: Sie haben die Option, selbst zu privatisieren oder diese Aufgabe an einen anderen Akteur zu übertragen.

Zweifellos müssen die kommunalen Wohnungsunternehmen beim Verkauf an Zwischenerwerber ebenfalls Preiszugeständnisse machen, wenn sie die oben erwähnten Klauseln durchsetzen wollen. Da diese Klauseln aber schwächere Auflagen darstellen als die im AHG enthaltenen, kann für ein Wohnungsunternehmen der Verkauf an Zwischenerwerber mit geringeren Preisabschlägen verbunden sein als der direkte Verkauf an Mieter. Im Hinblick auf die Vertragsziele bedeutet die Zulassung der Zwischenerwerbermodelle, daß der Bund darauf verzichtet hat, von den Wohnungsunternehmen die Erfüllung der Privatisierungsauflagen — im Sinne des Wortes — um jedem Preis zu verlangen.

d.3. Verpflichtung zur Erlösabführung

Auch die Verpflichtung zur Erlösabführung war Gegenstand von Nachverhandlungen, als deren Ergebnis die Progression stark abgeflacht wurde. In diesen Verhandlungen wurde die bereits bei der Zulassung der Zwischenerwerbermodelle geführte Diskussion um die Rolle der Preisgestaltung bei der Privatisierung fortgeführt.

---

[86] Williamson hat Verringerung wie Erhöhung der Relationalität als Reaktion auf die Nichtdurchsetzbarkeit der ursprünglichen Vereinbarung interpretiert: "Transactions with mixed investment attributes pose especially interesting organizational problems. Unless an appropriate market-assisted governance structure can be devised, such transactions may "flee" to one of the polar extremes as the degree of uncertainty increases. One possibility would be to sacrifice valued design features in favor of a more standardized good or service. Market governance would then apply. Alternatively, the valued design features could be preserved (perhaps even enhanced) and the transaction assigned to internal organization instead." (Williamson, 1985, S. 80).

Die Wohnungsunternehmen betrachten die Vermeidung von privatisierungsbedingten Buchverlusten als die untere Grenze ihres Spielraumes bei der Preisgestaltung.[87] Darüber hinausgehende Preiszugeständnisse seien ihnen mit Blick auf das im Altschuldenkompromiß gesetzte Ziel der Steigerung ihrer Wirtschaftskraft nicht zuzumuten.[88] Unter der Prämisse, daß der Verkaufserlös also mindestens die Summe aus Buchwert und Sanierungskosten erreichen muß und unter plausiblen Annahmen für diese Größen hätten die Wohnungsunternehmen ab einer Erlösabführung von 60 vH diese untere Grenze erreicht.

Die Plausibilität dieser Argumentation zu prüfen und damit opportunistischem Verhalten vorzubeugen, ist die Aufgabe der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die hier als Agent des Bundes tätig wird. Die Wohnungsunternehmen haben bei ihrer Forderung nach Absenkung der Erlösabführung darauf hingewiesen, daß ihnen bereits bei einer Abführungsquote von 60 vH Buchverluste bei der Privatisierung entstehen können.[89] Im Ergebnis wurde die maximale Erlösabführung auf 55 vH abgesenkt.

e. Zusammenfassung

Der Altschuldenkompromiß ist ein Vertrag mit relativ hohen Relationalitätsgrad: Die Vereinbarungen dienen zur Absicherung spezifischer Leistungen. Sie reichen in die Zukunft und beinhalten einen erheblichen Spielraum für Anpassungen der Leistungspflichten.

---

[87] Die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994, S. 196) hat berechnet, für welche Konstellation der Parameter Altschuldenbelastung, Veräußerungspreis und Veräußerungszeitpunkt eine Privatisierung nach dem AHG eine Nettobelastung bzw. eine Nettoentlastung der Unternehmens bewirkt.

[88] GdW (1996, S. 19f.).

[89] GdW (1996, S. 29).

Es besteht seitens des Bundes ein Konflikt zwischen dem Effizienzziel der Stärkung der Wirtschaftlichkeit und Investitionskraft und dem Verteilungsziel der Mieterprivatisierung. Aufgrund dieses Zielkonflikts fehlt es der Rückzahlungssanktion an Glaubwürdigkeit. Sofern der Altschuldenkompromiß den Wohnungsunternehmen überhaupt Spielraum für sogenanntes opportunistischen Verhalten läßt, resultiert dieser aus der zweifachen, konfligierenden Zielsetzung, die der Bund mit der Altschuldenhilfe verfolgt.

Die Vertragsanpassungen sind durch ex-ante unbekannte Umstände und deren Bedeutung hinsichtlich des Konfliktes zwischen Effizienz- und Verteilungsziel notwendig geworden. Die Zulassung mieternaher Privatisierungsformen, insbesondere der Zulassung von Zwischenerwerbermodellen, trägt der ex-ante nicht bekannten, zu gering geschätzten Höhe des Privatisierungsaufwandes sowie der ex-ante ebenfalls nicht bekannten, doch zu hoch geschätzten Nachfrage nach selbstgenutzten Eigentumswohnungen Rechnung. Dies hat den Relationalitätsgrad der Transaktionen verringert und den Zielkonflikt zugunsten des Effizienzzieles gelöst. Auch die Abflachung der progressiven Erlösabführung stützt das Effizienzziel zu Lasten des Verteilungszieles. Die Vereinbarungen über die Anpassung der Leistungspflichten wurden im Konsens erzielt; sie sind eher Ausdruck flexibler Anpassung als Ausdruck opportunistischen Verhaltens.

Anhang 1: Umfang öffentlichen Wohneigentums in Ost- und Westdeutschland 1993

Tabelle A.1 – Umfang öffentlichen Wohneigentums in Ost- und Westdeutschland 1993[a]

	Ostdeutschland[b]		Westdeutschland	
	1000	vH	1000	vH
Wohnungen[c] insgesamt	6 269	100	26 627	100
darunter im Eigentum				
einer Gemeinde oder eines kommunalen Wohnungsunternehmens	1 726	28	1 148	4
des Bundes, des Landes oder einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts	230	4	278	1
der Treuhandanstalt	81	1	–	–
Nachrichtlich:				
Selbstgenutztes Wohneigentum	1 655	26	11 103	42

[a]Hochgerechnetes Ergebnis der 1 vH-Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993; ohne Wohnheime. – [b]Neue Länder und Berlin-Ost. – [c]Bewohnte Wohnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 1993.

Anhang 2: Voraussetzungen zur Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen

Mieternahe Privatisierungsformen gelten dann als Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung, „wenn sich trotz intensiver Bemühungen zeigt, daß die 15 %-Quote durch Veräußerung an Mieter im Sinne des AHG nicht zu erreichen ist."[90] Die Empfehlung des Lenkungsausschusses vom 11.11.1993 nennt folgende Voraussetzungen zur Anerkennung der mieternahen Privatisierungsformen:[91]

- Das Wohnungsunternehmen hat Objekte aus seinem Bestand ausgewählt, die sich für eine Mieterprivatisierung eignen.
- Trotz intensiver Bemühungen, insbesondere eingehender Beratung und mieterfreundlicher Preise, ist objektbezogen weniger als ein Drittel der Mieterhaushalte an einem Wohnungskauf interessiert. Den Mietern sind dabei vor allem Sanierungs- und Finanzierungspläne vorzulegen und die daraus folgende Belastung für den Fall des Erwerbs im Vergleich zur Miete darzulegen. Ferner sind konkrete Kaufangebote zu unterbreiten und ausreichende Überlegungsfristen einzuräumen.
- Die Wohnungen dürfen im Rahmen einer mieternahen Privatisierung unter Berücksichtigung anfallender Kosten nicht zu günstigeren Bedingungen veräußert werden als sie den Mietern des Unternehmens angeboten worden sind, es sei denn, die Mieter erhalten zu den günstigeren Bedingungen eine erneute Erwerbsmöglichkeit.
- Notwendig ist ein vollständiger Eigentumsübergang auf einen rechtlich selbständigen Erwerber, wobei eine dauerhafte unmittelbare oder mittelbare

---

[90] BMBau (1996, S. I.)

[91] BMBau (1996, S. II, III).

Kapitalbeteiligung des Verkäufers auszuschließen ist; Minderheitsbeteiligungen (Sperrminorität) sind zulässig, soweit dies zur Sicherung der vom Erwerber übernommenen Verpflichtungen erforderlich ist und die Kapitalbeteiligung bis zum Jahre 2003 beendet wird.

- Ein Erwerb zwischen verschiedenen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, die Leistungen nach dem AHG in Anspruch nehmen, ist nicht zulässig.

- Das Privatisierungsverfahren ist vom Veräußerer nachprüfbar zu dokumentieren.

Anhang 3: Voraussetzungen zur Anerkennung von Zwischenerwerbermodellen als mieternaher Privatisierungsform[92]

Der Verkauf an Zwischenerwerber wird als Privatisierung im Sinne des AHG anerkannt, wenn dadurch die Bildung individuellen Wohneigentums zugunsten der Mieter vorbereitet wird. Dabei muß der Veräußerungsvertrag folgendes sicherstellen:

- Der Vertrag muß die Eröffnung eines konkreten Kaufangebotes an die Mieter mindestens bis zum Ablauf von 12 Monaten nach Abschluß der Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen vorsehen.
- Die Umwandlung in Wohneigentum durch den Zwischenerwerber hat zu dem Zeitpunkt zu erfolgen, zu dem mindestens 10 vH der Mieter ihre Option ausüben wollen. Die Umwandlung kann schrittweise, gebäudeweise erfolgen; die Möglichkeiten des Wohnungstausches sind auszuschöpfen.
- Der Zwischenerwerber verpflichtet sich zur zügigen Instandsetzung und Modernisierung sowie einen möglichst großen Teil, mindestens aber ein Drittel, des übernommenen Wohnungsbestandes an Mieter zu veräußern. Dies soll auf der Grundlage einer transparenten Kalkulation sowie von Preisforderungen, die dem Mietervorrang zur Erfüllung der Privatisierungsverpflichtung Rechnung tragen bis zum Jahre 2003 geschehen.
- Den Erfordernissen des Mieterschutzes ist Rechnung zu tragen.
- Bis spätestens zum 31.12.2003 ist gegenüber der KfW nachzuweisen, daß die vorstehenden Anforderungen erfüllt worden sind. Andernfalls wird die Teilentlastung von der KfW nach Maßgabe von § 5 Abs. 3 AHG widerrufen.

---

[92] BMBau (1996, S. II, III).

Im Veräußerungsvertrag zwischen Antragsteller und Zwischenerwerber sind entsprechende Informationspflichten gegenüber dem Antragsteller abzusichern.

Literatur

BGBl. (Bundesgesetzblatt) (1990). Gesetz zu dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag), Teil II, Nr. 20, S. 518–568, 29. Juni 1990.

— (1993). Gesetz über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), Teil I, ; Nr. 30, S. 986–989, 26. Juni 1993.

— (1996). Gesetz zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (Altschuldenhilfeänderungsgesetz), Teil I, Nr. 61, S. 1780, 21. November 1996.

BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1993). Arbeitshilfe zum Vollzug des Gesetzes über Altschuldenhilfen für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfegesetz), in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1993), Infodienst Kommunal, Informationen der Bundesregierung für Städte, Gemeinden und Kreise in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Nr. 81, S. 1–33, Bonn.

— (1996). Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern — Informationen für Kaufinteressenten und Mieter, Bonn.

Borchers, Daniela (1983). *Wohnungsbaupolitik zwischen Plan und Markt. Kritische Würdigung der aktuellen Tendenzen in diesem Politikbereich unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten.* Bochum.

Deutscher Bundestag (1990). Denkschrift zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), Drucksache 11/7760, 31. August, S 355–378, Bonn.

Deutscher Bundestag (1993a). Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm - FKPG -), Drucksache 12/4748, 20. April, Bonn.

— (1993b). Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm - FKPG -), Drucksache 12/4401, 4. März, Bonn.

— (1995). Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Altschuldenhilfe-Gesetzes und den Fortgang der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern, Drucksache 13/2501, 2. Oktober, Bonn.

Eekhoff, Johann (1987). *Wohnungs- und Bodenmarkt.* Tübingen.

— (1993). *Wohnungspolitik.* Tübingen.

Einigungsvertrag (1990). Sonderdruck aus der Sammlung „Das Deutsche Bundesrecht", 1. Auflage, Baden-Baden.

Expertenkommission Wohnungspolitik (1994). Wohnungspolitik für die neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Bonn.

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (1990). Soziale Marktwirtschaft in der DDR. Reform der Wohnungswirtschaft, Schriftenreihe, Band 21.

GdW (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.) (1995). Mieternahe Privatisierungsformen — Grenzen und Möglichkeiten. BMBau-Schreiben vom 18.05.1995. Erläuterungen. Hinweise. GdW Arbeitshilfen 13, Köln/Berlin.

GdW (Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.) (1996). Stellungnahme des GdW zum Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Altschuldenhilfe-Gesetzes und den Fortgang der Wohnungsprivatisierung in den neuen Bundesländern und zur Novellierung des Altschuldenhilfe-Gesetze, GdW Informationen 39, Berlin.

— (1997). Daten und Fakten 1996 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern, GdW Informationen 58, Köln/Berlin.

Goldberg, Victor P. (1976). Regulation and Administered Contracts. *Bell Journal of Economics*, Vol 7, S. 426–452.

— (1980/96). Relational Exchange: Economics and Complex Contracts. *American Behavioural Scientist*, Vol. 23, S. 337–352; auszugsweise wiederabgedruckt in: Putterman, Louis and Randall S. Krosner (1996), *The Economic Nature of the Firm*, Cambridge, S. 72–77.

Hamm, Walter (1995). Zwischen Zwangswirtschaft und Markt: Wohnungspolitik für Ostdeutschland. Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek, Band 15, Bad Homburg.

Handelsblatt (1997). Bund bei Wohnungsverkauf auf einem völlig neuen Weg, 23. Juni.

KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (1997). Informationen der KfW im Rahmen der Lenkungsausschußsitzung 9/1997 (unveröffentlichtes Manuskript), Frankfurt am Main.

Klein, Benjamin (1985). Self-Enforcing Contracts. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 141, S. 594–600.

Kraus, Frank C. (1993). Deutsche Wohnungspolitik — Ein vergleichender Überblick. In Michels, Winfried und Rainer Thoss (Hrsg.), *Wohnungspolitik in Deutschland — Alte Rezepte oder neue Akzente?*, Münster, S. 12–41.

Macneil, I.R. (1978). Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations Under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law. *Northwestern University Law Review*, Vol. 72, S. 854–905.

Marshall, Alfred (1922). *Principles of Economics*. London.

Perotti, Enrico C. (1995). Credible Privatization. *American Economic Review*, 85, S. 847–859.

Recktenwald, Horst Claus (1983). *Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft*. München.

Sander, Birgit (1994). Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, Analyse und Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 224/225, Kiel.

Schäfer, Hans-Bernd und Claus Ott (1995). *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*. Berlin.

Schumann, Jochen (1992). *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, 6. Auflage. Berlin.

Stäglin, Reiner und Renate Filip-Köhn (1994). *Quantitative Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen von alten und neuen Bundesländern und ihrer Arbeitsmarktwirkungen*. Nürnberg.

Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*. New York.

— (1990). *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus — Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. Tübingen.