

ANDREJ HOLM: AUSVERKAUF UND STEIGENDE MIETEN – WOHNUNGSPRIVATISIERUNG IN BERLIN



Dr. Andrej Holm ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften (Lehrbereich: Stadt- und Regionalsoziologie) der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Gentrification, Wohnungspolitik im internationalen Vergleich und Europäische Stadtpolitik.

Kommunale Wohnungsbestände galten in der Vergangenheit in vielen Ländern Europas als wichtiges Instrument für eine wohlfahrtsstaatlich orientierte Wohnungspolitik. Seit der Jahrtausendwende haben sich viele Kommunen in Deutschland zu einer Privatisierung entschlossen und zum Teil erhebliche Anteile des öffentlichen Wohnungsbestandes verkauft.

Der Totalausverkauf der kommunalen Wohnungsbestände in Dresden¹ und auch das erfolgreiche Bürgerbegehren gegen die Wohnungsprivatisierung in Freiburg² haben das Thema Wohnungsvverkäufe in die öffentlichen Diskussionen der vergangenen Jahre katapultiert. Doch der Trend zur Privatisierung der öffentlichen Bestände ist bereits seit Mitte der 90er Jahre zu beobachten³. Bundesweit hat sich der Bestand der kommunalen Wohnungsbestände seit Mitte der 90er Jahre von 3,2 Mio. Wohnungen⁴ auf etwa 2,2 Mio. Wohnungen im Jahr 2000⁵ reduziert.

¹ Nagler, Mike: Ursachen und Auswirkungen von Entstaatlichung öffentlicher Einrichtungen auf die Stadtentwicklung im Kontext einer gesamtgesellschaftspolitischen Entwicklung (am Beispiel der Privatisierung der WOBA Dresden). Magisterarbeit an der HTWK Leipzig. - Leipzig 2007

² Klus, Sebastian; Rausch, Günter; Reyers, Anne (Hrsg.): Wohnen ist Menschenrecht. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid in Freiburg. - Neu-Ulm 2007

³ Erdmeier, Peter: Die Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung. Dissertation, FU-Berlin. - Berlin 2001
König, Petra: Privatisierung von kommunalem Wohneigentum. Stuttgart-Hohenheim: Forschungsstelle für Genossenschaftswesen an der Universität Hohenheim. - Hohenheim 1999

⁴ GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.): Geschäftsbericht. - Köln 1996 (S. 42)

⁵ DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik): Kommunaler Investitionsbedarf bis 2009. - Berlin 2001

Diese Privatisierungsaktivitäten im Wohnungssektor haben in Deutschland eine wissenschaftliche und stadtpolitische Diskussion angeregt, in der die künftigen Koordinaten städtischer Wohnungsverorgungssysteme ausgelotet werden. Eine Reihe von Konferenzen (Wohnbund 2006, Deutscher Verband 2006), thematischen Veröffentlichungen⁶, politische Positionspapiere⁷ sowie erste Forschungsergebnisse⁸ stehen für die hohe Bedeutung des Themas in den sozialwissenschaftlichen und wohnungspolitischen Debatten.

In den Debatten um die Wohnungsverkäufe wurde vielfach angenommen, dass sich mit den Privatisierungen die Bedingungen für eine soziale Wohnungsverorgung verschlechtern würden. Neben den unmittelbaren Auswirkungen in den Wohnungsbeständen wird dabei vielfach auf eine stadtentwicklungspolitische Komponente verwiesen. Hartmut Häußermann etwa formulierte im Zusammenhang mit den Privatisierungsdebatten folgende Frage: „Will und soll die Stadt auf die Entwicklung ihrer sozialräumlichen Struktur Einfluss nehmen, oder will sie das vollkommen den Marktprozessen überlassen?“⁹. Städte bräuchten, so seine Argumentation, einen Wohnungsbestand, auf den sie als Eigentümer Einfluss haben, um den sozialen Zusammenhalt in der Stadt zu festigen und zu erhalten.

Über die Befürchtungen eines Verlustes der (lokal)staatlichen Handlungsmöglichkeiten im Feld der Wohnungsverorgung hinaus wurde im Zusammenhang mit den Wohnungsverkäufen die Herausbildung neuer Wohnungsmarktakteure diskutiert. Die neuen Eigentümer sind überwiegend institutionelle und oft auch internationale Anleger. Trotz einer vielstimmig und leidenschaftlich geführten Diskussion in wissenschaftlichen Fachkreisen, aber auch in der politischen Öffentlichkeit, gibt es bisher nur wenige empirisch fundierte Erkenntnisse über die sozialen Auswirkungen neuer Anbieterstrukturen auf die städtischen Wohnungsmärkte. An Beispielen aus Berlin und Frankfurt am Main will dieser Beitrag die Bewirtschaftungsstrategien von zwei institutionellen Erwerbern nachzeichnen und die Unterschiede zu traditionellen Handlungsorientierungen der Immobilienwirtschaft herausstellen. Den Fallstudien vorangestellt sind einige allgemeinere Überlegungen zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen institutioneller Anleger auf städtischen Wohnimmobilienmärkten und ein Überblick bisheriger Untersuchungsansätze einer Privatisierungsfolgenforschung.

Neue Eigentübertypen und das Ende der traditionellen Wohnungswirtschaft

Privatisierung ist nicht nur als Entstaatlichung zu verstehen, sondern vor allem als der Ein- und Aufstieg eines neuen Investorentyps auf den Wohnungsmärkten. Insbesondere der deutsche Sonderweg von großen Transaktionen durch en-bloc-Privatisierungen erwies sich für institutionelle Anleger als besonders attraktiv. In Folge von Privatisierungen und anderen Wohnungskäufen wird der Be-

⁶ Häußermann, Hartmut: Marktplatz oder Gemeinwesen? Der politische Inhalt der Verkaufspolitik und die Folgen für die Stadtentwicklung. Forum Wohneigentum (vhw) 2 (2006), S. 159-163

⁷ Steinert, Jürgen (Hrsg.): Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bau und Wohnungen der Friedrich-Ebert-Stiftung. - Berlin 2007
Deutscher Städte- und Gemeindebund: Privatisierung kommunaler Wohnungen. Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten. - Berlin 2007

⁸ Hallenberg, Bernd: „Kommunale nicht besser als Private?“ – Mietpolitik und ihre Folgen im Vergleich. Forum Wohneigentum (vhw) 6 (2006), S. 338-347
Sautter, Heinz: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsverorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“. Darmstadt 2005

⁹ Häußermann, Hartmut: Marktplatz oder Gemeinwesen? a.a.O., S. 160

stand dieser neuen Eigentübertypen auf etwa 850.000 Wohnungen geschätzt¹⁰. Namen wie Cerberus, Apellas, Deutsche Annington und Fortress als neue Akteure auf dem deutschen Wohnungsmarkt stehen für diesen Trend. Mit der zunehmenden Relevanz von institutionellen (und oft internationalen) Investoren auf den Wohnungsmärkten in Deutschland haben sich auch neue Bewirtschaftungsstrategien durchgesetzt. Typisch für die neuen Anbieter ist die verhältnismäßig geringe Eigenkapitalquote von maximal 15 Prozent bezogen auf die Wertschöpfung der von ihnen bewirtschafteten Wohnungsbestände¹¹.

Insbesondere die Anlageorientierung der neuen Eigentümer unterscheidet sich von den bisherigen überwiegend substanzorientierten Eigentümerstrategien traditioneller Wohnungsunternehmen. Private Equity Fonds (PEF) als Wohnungsmarktakteure sind ein relativ neues Phänomen und empirische Erkenntnisse zu den wohnungspolitischen und stadtentwicklungspolitischen Folgen liegen noch nicht vor. Befürchtet werden jedoch bestandsbezogene Investitions- bzw. Desinvestitionsstrategien, die die Gefahr der sozialräumlichen Spaltung in den Städten verstärken¹². Insbesondere die Struktur der privatisierten Wohnungsbestände bestärkt diese skeptischen Prognosen, denn verkauft werden häufig Bestände in bisher preiswerten Wohnungsmarktsegmenten. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund schätzt ein, dass überdurchschnittlich oft Wohnungen verkauft werden, die wegen „ihrer Lage in unbeliebten Wohngebieten, ihrer 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahre-Architektur und ihrer Sanierungsbedürftigkeit (...) von einheimischen Immobilienfirmen ‚verschmäht‘ werden“¹³. Verschiedene Studien zeigen, dass die Privatisierungsquoten in Großstädten höher ausfallen als in Klein- und Mittelstädten¹⁴. Damit sind also überdurchschnittlich jene öffentliche Wohnungsbestände betroffen, die bei der Versorgung von ökonomisch benachteiligten Haushalten mit preiswerten Wohnungen eine zentrale Rolle spielten und in vielen Städten als wichtiges Instrument einer sozialräumlichen Integration angesehen wurden¹⁵.

Das zentrale Element vieler Befürchtungen vor unsozialen Effekten der Privatisierung bezieht sich auf den Verlust der öffentlichen und kommunalen Handlungsspielräume. Negative Effekte der neuen Wohnungsmarktakteure für die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten und einer segregationsvermeidenden Stadtentwicklung werden dabei oft stillschweigend vorausgesetzt. Eine Privatisierungsfolgenabschätzung steht jedoch vor der Aufgabe, ausgehend von den wirtschaftlichen Eigenlogiken der institutionellen Anleger, die tatsächlichen Effekte der Privatisierung auf die Stadtentwicklung zu untersuchen.

Bereits die Suche nach Erklärungen für die massiven Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände führt uns zu einer ökonomischen Begründung. Eine Studie der Deutschen Bank Research benennt anlagensuchendes Finanzkapital, günstige Zinsen und verkaufswillige Kommunen mit großen Beständen als die zentralen Gründe für den aktuellen Privatisierungsboom¹⁶.

¹⁰ Vesper, Jürgen u.a.: Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen Heft 124. - Bonn 2006

¹¹ Lammerskitten, Peter: Private Equity Fonds (PEF) in der Wohnungswirtschaft und ihr unternehmerisches Handeln. In: Steinert, Jürgen (Hrsg.): Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? - Berlin 2006, S. 77-104

¹² Häußermann, Hartmut: Marktplatz oder Gemeinwesen? a.a.O.
Freitag, Lutz: Unverzichtbar – Kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen sichern vitale Städte. In: Steinert, Jürgen (Hg.): Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? - Berlin 2006, S. 26-40

¹³ Deutscher Städte- und Gemeindebund: Privatisierung kommunaler Wohnungen, a.a.O., S. 5

¹⁴ PriceWaterhouseCooper: Kommunale Wohnungsbestände: Ein Auslaufmodell? Umfrage unter 204 deutschen Städten und Gemeinden. - Frankfurt am Main 2006, S.7

¹⁵ Czásny, Karl: Die Bedeutung des Wohnungswesens für den sozialen Zusammenhalt in Europa. Hauptergebnisse des SOCOHO-Projekts aus österreichischer Sicht. - Wien 2004

¹⁶ Just, Tobias: Deutsche Wohnungen: Warum sie bei internationalen Investoren so begehrt sind. In: Forum Wohneigentum

Diese internationalen Finanzinvestoren sind weltweit auf der Suche nach neuen Anlagesphären und ein Kennzeichen des finanzdominierten Akkumulationsregimes¹⁷, in welchem Finanzmärkte und die kurzfristige Shareholder-Value-Orientierung eine stärkere Rolle einnehmen. Ein Grundprinzip dabei ist die permanente Inwertsetzung von nicht-warenförmig organisierten Bereichen der Gesellschaft. Von Patenten für Naturprodukte über geistiges Eigentum bis hin zu öffentlichen Vermögenswerten – der Erschließung neuer Anlagesphären ist praktisch keine Grenze gesetzt. Die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände kann als Teil dieser globalen Enteignungsökonomie¹⁸ interpretiert werden.

Zugleich verweisen die Privatisierungsdynamiken auf die zentrale Rolle von lokalpolitischen Rahmensetzungen bei der Durchsetzung globaler Trends. So verdeutlicht ein Vergleich mit den Privatisierungsverläufen in Großbritannien und den Niederlanden – wo ebenfalls Wohnungsbestände in großem Stil privatisiert werden – die Sonderstellung der deutschen Privatisierungspraxis. Die Wohnungsverkäufe dort erfolgten fast ausschließlich als Einzelverkäufe an die bisherigen Bewohner oder als Umwandlungsverkäufe leer stehender Wohnungen¹⁹. Erst die Praxis von En-Bloc-Verkäufen, wie sie von vielen deutschen Kommunen verfolgt wird, macht die Wohnungsprivatisierung für Finanzinvestoren attraktiv. Hohe Bestandszahlen und Preisrabatte sind letztlich eine wesentliche Voraussetzung für ihre Investitionsstrategien. Die international vergleichsweise geringen Kaufpreise – im Durchschnitt zahlten die neuen Eigentümer etwa 50.000 Euro je Einheit – steigerte das Interesse am Erwerb der öffentlichen Wohnungsbestände zusätzlich. Das Thema Wohnungsprivatisierung zeigt exemplarisch, wie globale und lokale Märkte aufs engste verzahnt sind. So wie lokalpolitische Entscheidungen den Auftritt der internationalen Finanzinvestoren erst ermöglichen, wirken deren Verwertungsstrategien auf die lokalen Wohnungsmärkte zurück.

Ein zentrales Prinzip des neuen Eigentübertypus besteht in der Trennung von Eigentum und Wohnungsverwaltung. Im Gegensatz zu klassischen Wohnungsbauunternehmen geht es nicht mehr um Substanzsicherung und effektive Bewirtschaftung, sondern um Portfoliohandel. Modernisierung und Aufwertung dienen weniger der Wertsteigerung für langfristig höhere Mieteinnahmen, sondern sind meist ein Zwischenschritt zu Verkauf und Umwandlung in Eigentumswohnungen. Durch die günstigen Finanzierungskredite hoffen die Investoren bei Verkäufen auf so genannte Leverage-Effekte, also Gewinnen aus der Differenz von Rendite und Zinsaufwand²⁰.

Eine zweite in den Diskussionen um die Wohnungsverkäufe vielfach geteilte Annahme ist, dass die angenommene Renditeorientierung der neuen Eigentümer nur eine geringe Wohlfahrtsproduktion auf der Nachbarschaftsebene zulasse. Unter dem Begriff der „Stadtrendite“ werden in diesem Zusammenhang Leistungen der Wohnungswirtschaft in städtebaulichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Bereichen zusammengefasst, die die Lebensqualität der Bewohner/innen auf der Quartiersebene verbessern²¹. Während die meisten Autoren eine solche Stadtrendite als Spezifikum

(vhw) 2 (2006), S. 126-133

¹⁷ Chesnais, Francois: Das finanzdominierte Akkumulationsregime: theoretische Begründung und Reichweite. In: Zeller, Christian (Hrsg.): Die globale Enteignungsökonomie. - Münster 2004, S. 217-254

¹⁸ Zeller, Christian (Hrsg.): Die globale Enteignungsökonomie. - Münster 2004

¹⁹ Aalbers, Manuel: Promoting home ownership in a social-rented city: policies, practices and pitfalls. *Housing Studies*, 19/3 (2004), pp. 483-495

Boelhouwer, Peter: The incomplete privatization of the Dutch housing market: Exploding house prices versus falling house-building output, *Journal of Housing and the Built Environment* 20/4 (2005), pp. 363-378

Malpass, Peter: Housing Associations and Housing Policy in Britain Since 1989. In: *Housing studies*, 14/6 (1999), pp. 881-893

²⁰ Kofner, Stefan: Private Equity Investment in Housing: The Case of Germany. Paper presented at the ENHR conference "Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation". - Ljubljana 2006

²¹ Franzen, Jörg: Kommunale Wohnungsunternehmen – zwischen Rendite und sozialer Verantwortung. In: *Forum Wohnei-*

öffentlicher Wohnungsunternehmen darstellen²², stellt die Position von Michael Voigtländer, dass die Erzielung der Stadttrendite nicht vom Eigentümerstatus abhängt²³ eine Ausnahme dar. Er verweist dabei auf explizite Corporate-Social-Responsibility-Strategien großer privater Wohnungsanbieter etwa bei der Sanierung von Kindergärten und der Bereitstellung von Jugendtreffs²⁴.

Ansätze einer Forschung zu Privatisierungsfolgen im Wohnungssektor

Die Verkäufe vormals öffentlicher Wohnungsbestände an überwiegend institutionelle Anleger werden in vielen Studien als eine gravierende Veränderung der Anbieterstrukturen der lokalen Wohnungsmärkte bewertet²⁵. Hinter der Debatte um „Heuschrecken“ auf deutschen Wohnungsmärkten steht dabei weniger die Angst vor internationalen Marktakteuren als vielmehr die Einschätzung einer Anlageorientierung der neuen Eigentümer, die sich von den bisherigen überwiegend substanzorientierten Eigentümerstrategien unterscheidet. Private Equity Fonds (PEF) sind auf dem Wohnimmobilienmarkt ein relativ neues Phänomen. Während der Umfang der Privatisierung und die Bewirtschaftungsstrategien der neuen Eigentümer umfangreich dokumentiert wurden²⁶, gibt es bisher nur wenige Untersuchungen zur Mietentwicklung, zur Vergabep Praxis und zur Veränderung der sozialen Zusammensetzung in den privatisierten Beständen. Ausnahmen dabei bilden eine Studie von Sebastian Müller zu den „Risiken für Mieter in privatisierten Beständen“ in Dortmund²⁷, ein von Bernd Hallenberg durchgeführter Vergleich der Mietangebote privatisierter und kommunaler Wohnungsanbieter in Berlin²⁸ sowie eine Fallstudie in mehreren westdeutschen Städten²⁹.

In Dortmund wurden auf der Basis von Mieterinterviews eine Restrukturierung des Facilitymanagements zu ortsfernen Hausverwaltungen sowie Einsparungen und Standardabsenkungen der Bau- und Grünflächenunterhaltung festgestellt, die als eine Verschlechterung der Wohnsituation bewertet wurden³⁰. Eine Berliner Untersuchung bestätigte die Einschätzung einer „marktorientierten“ Vermie-

gentum (vhw), 2/2008, S. 85-88 (86)

- ²² Schwalbach, Joachim u.a.: Stadttrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft – Formalisierung und Operationalisierung des Begriffs ‚Stadttrendite‘ am Fallbeispiel DEGEWO. - Berlin 2006
Spars, Guido u.a. (2008): Expertise „Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen“. Abschlussbericht. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR-Online- Publikation, Nr. 1/2008
Bielka, Frank: Aufbruch in die Zukunft: Kommunale Wohnungswirtschaft ist Stadtentwicklung. Berlin 2006
Rips, Franz-Georg: Rolle und Aufgabe der kommunalen Wohnungsunternehmen aus der Sicht des Deutschen Mieterbundes. In: Steinert, Jürgen (Hg.): Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Berlin 2007, S. 9-25 (23 ff.)
- ²³ Voigtländer, Michael: Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen. In: Wirtschaftsdienst 11/2007, S. 748-753
- ²⁴ Voigtländer, Michael: Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland – eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht. - Köln 2007
- ²⁵ Müller, Sebastian: Gesellschaftliche Risiken von Private Equity Investment im Wohnungssektor. Risiko für Mieter: Die neuen Vermieter in Dortmund. Erster Zwischenbericht. Wohnungspolitik/Wirtschaftspolitik – Analysen und Stadtpunkte Nr. 1. - Dortmund 2008
Veser, Jürgen u.a.: Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt, a.a.O.
Just, Tobias: Deutsche Wohnungen, a.a.O.
- ²⁶ Köfner, Stefan: Private Equity Investment in Housing, a.a.O.
Veser, Jürgen u.a.: Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt, a.a.O.
Lammerskitten, Peter: Private Equity Fonds (PEF) in der Wohnungswirtschaft, a.a.O.
- ²⁷ Müller, Sebastian: Gesellschaftliche Risiken von Private Equity Investment im Wohnungssektor, a.a.O.
- ²⁸ Hallenberg, Bernd: „Kommunale nicht besser als Private?, a.a.O.
- ²⁹ Sautter, Heinz: Die Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen und ihre Folgen für die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte, in: Forum Wohneigentum (vhw), 2 (2006), S. 116-124
- ³⁰ Müller, Sebastian: Gesellschaftliche Risiken von Private Equity Investment im Wohnungssektor, a.a.O., S. 31 ff.

tungspolitik der neuen Investoren, deren Wohnungsangebote jedoch nach Lagen, Baualtergruppen und unterschiedlichen Eigentümern eine erhebliche Binnendifferenzierung aufwiesen³¹.

Eine Studie des Darmstädter Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) von 2005 untersuchte die Auswirkungen der Privatisierung auf die Bewohnerstrukturen in 6 westdeutschen Kommunen³². Über eine Bewohnerbefragung (n=900) in privatisierten Wohnungsbeständen wurde festgestellt, dass „die Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen bislang nicht zu den vielfach befürchteten hohen Mietsteigerungen und zur Verdrängung einkommensschwacher Mieter führte“³³. Die durchschnittlich in den Privatisierungsbeständen gezahlten Mieten lagen etwa 10 Prozent unter den gesamtstädtischen Durchschnitten der untersuchten Städte und der Anteil von einkommensschwachen Haushalten war bei den Neumieter nach der Privatisierung höher als bei den Altmietern. Auch eine Analyse der Umzugsabsichten gab keine Anhaltspunkte für eine Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus den privatisierten Wohnungen. In Bezug auf die Wohnqualität und Ausstattung wurde eine starke Korrelation zwischen schlechter Wohnqualität und niedrigen Einkommen festgestellt³⁴. Inwiefern diese Ergebnisse auf die Gesamtsituation der Privatisierungen zu übertragen sind und ob es sich dabei um eine Momentaufnahme eines relativ frühen Privatisierungsstadiums handelt, gilt es zu überprüfen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund verweist in Bezug auf die Studie darauf, dass es zu dem Zeitpunkt der Untersuchung noch zu früh gewesen sei, die langfristigen Strategien der privaten Eigentümer zu beurteilen. Darüber hinaus wird die undifferenzierte Auswertung der Befragung hinsichtlich angespannter und entspannter Wohnungsmärkte kritisiert³⁵. Eine systematische und überregionale Analyse der Vermietungspraxis der neuen Investoren liegt bisher noch nicht vor.

Mit zwei Fallstudien zu den Bewirtschaftungsstrategien einer Privat Equity Gesellschaften und eines institutionellen Anlegers will ich die bisherigen Forschungsannahmen einem weiteren empirischen Praxistest unterwerfen. Als empirische Basis für die Fallstudien dienten die Geschäftsberichte der jeweiligen Gesellschaften, Pressemitteilungen der Unternehmen auf ihren Internetportalen sowie Presseberichte regionaler und überregionaler Zeitungen und Expertengespräche mit Vertretern der Wohnungsbau³⁶- und Erwerbengesellschaften³⁷, Mieterorganisationen³⁸ und Gewerkschaftsfunktionären³⁹.

³¹ Hallenberg, Bernd: „Kommunale nicht besser als Private?, a.a.O., S. 340 ff.

³² Sautter, Heinz: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände, a.a.O.

³³ Sautter, Heinz: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände, a.a.O., S. 85

³⁴ Sautter, Heinz: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände, a.a.O., S.69

³⁵ Deutscher Städte- und Gemeindebund: Privatisierung kommunaler Wohnungen, a.a.O, S. 9

³⁶ Expertengespräch mit Hans-Jörg Duvigneau, ehemaliger Geschäftsführer der GSW am 25.10.2006 an der Humboldt-Universität zu Berlin.

³⁷ Expertengespräch mit Andreas B. Kubitz (Leiter Vertrieb, Deutsche Annington Süd-West) Yves Werner (Mitarbeiter Vertrieb, Deutsche Annington Süd-West) am 01.04.2009 in den Geschäftsräumen der Deutschen Annington in Frankfurt/Main.

³⁸ Expertengespräch mit Jürgen Lutz, Vorstandsmitglied der Mieterorganisation „Mieter helfen Mietern“ in Frankfurt/Main am 17.03.2009 in den Geschäftsräumen von „Mieter helfen Mietern“ in Frankfurt/Main

³⁹ Expertengespräch mit Uwe Borck, Fachbereichsleiter des Fachbereichs 13 (Besondere Dienstleistungen) des ver.di Landesbezirks Berlin-Brandenburg am 17. Oktober in der Berliner Geschäftsstelle von ver.di.

Wohnungsprivatisierung in Berlin

Ein Blick auf die Eigentumsverhältnisse des Mietwohnungssektors gibt auch in Berlin Auskunft über die städtischen Regulationsmöglichkeiten. Insbesondere durch die Privatisierung städtischer Wohnungsunternehmen hat sich der Anteil der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften von fast 30 Prozent Anfang der 1990er Jahre auf etwa 14 Prozent reduziert. Parallel zu dieser Privatisierung hat sich auch der Anteil der Sozialwohnungsbestände deutlich reduziert. Durch die Förderlogik des Sozialen Wohnungsbaus in Deutschland verbleiben die geförderten Wohnungen nur bis zur vollständigen Rückzahlung der Fördergelder im Status einer Sozialwohnung mit Mietpreis- und Belegungsrechtsbindungen. Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich die Anzahl der Sozialwohnungen von über 370.000 Wohnungen auf etwa 150.000 Wohnungen reduziert. Fast jede dritte Sozialwohnung in Berlin (48.000) gehört den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften.

Die Privatisierung der Berliner Wohnungsbestände erfolgte in verschiedenen Phasen und wurde jeweils von lokalpolitischen Entscheidungen eingeleitet. Anders als in den meisten anderen Europäischen Ländern ist die Wohnungsprivatisierung in Deutschland eine zutiefst kommunalpolitische Angelegenheit. Mit Senatsbeschlüssen von 1993, 1994, 1997 und 2000 wurde Privatisierung von über 200.000 Wohnungen beschlossen. Während in den ersten Jahren der Privatisierung als Verkauf von Wohnungsbeständen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften umgesetzt wurde, war das Privatisierungsgeschehen nach der Jahrtausendwende vom vollständigen Verkauf der Anteile einer Wohnungsbaugesellschaft (GSW) geprägt. Da die Veräußerung einer kompletten Wohnungsbaugesellschaft im Vergleich zur mühseligen Vermarktung einzelner Wohnungsbestände einen größeren Mengeneffekt aufweist, fällt der Privatisierungsumfang für die einzelnen Phasen sehr unterschiedlich aus.

Der Verlauf der Berliner Wohnungsprivatisierung zeigt, dass die Austeritätsorientierung der Stadtpolitik über Parteiengrenzen hinaus einen hegemonialen Charakter angenommen hat. In den zwanzig Jahren der Berliner Privatisierungsgeschichte wurden 35 Prozent der Wohnungen unter einer CDU-geführten Regierung verkauft, während fast zwei Drittel des Privatisierungsumfangs unter die Regentschaft der Rot-roten Regierung (Koalition von SPD und Linkspartei) fielen.

Tabelle 1 Anzahl und Anteil der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften (gerundet)

	Anzahl der Wohnungen in kommunalem Besitz	Anteil am Gesamtbestand der Mietwohnungen
1993	480.000	28%
1995	450.000	25%
1997	430.000	24%
1999	415.000	22%
2001	410.000	22%
2003	372.000	20%
2005	268.000	14%
2007	275.000	14%
2009	260.000	14%
2011	270.000	14%
Bilanz	- 210.000	-50%

Eigene Berechnung nach Holm 2005: 9 und IBB 2012

Tabelle 2 Zeitlicher Verlauf der Wohnungsprivatisierungen in Berlin

	Wohnungen	Anteil	Verkäufe p.a.	Regierung
1990 - 1995	30.000	14%	5.000	CDU/SPD
1996 - 2000	46.000	21%	9.200	
2001 - 2005	136.000	62%	27.000	SPD/Linkspartei
2006 - 2010	7.000	3%	1.400	
gesamt	219.000	100%	10.950	

Eigene Berechnung

Die Große Koalition der Privatisierung

Die etwa 400.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften stellten zu Beginn der von SPD und Linkspartei gebildeten Regierung ein zentrales Instrument der wohnungspoliti-

schen Steuerung dar. Durch umfangreiche Privatisierungen und eine forcierte Ökonomisierung der kommunalen Wohnungsunternehmen wurden diese Steuerungsressourcen deutlich reduziert.

Unter der Ägide der rot-roten Landesregierung wurden fast 140.000 Wohnungen privatisiert. Insbesondere der 2004 vollzogene Komplettverkauf der GSW (mit 64.000 Wohnungen) an ein internationales Bieterkonsortium von Finanzinstitutionen wie Cerberus und Goldman Sachs war von öffentlichen Debatten begleitet und wurde von PDS-Abgeordneten damals als „Notlagenverkauf zur notwendigen Haushaltskonsolidierung“ legitimiert. Insgesamt wurden in den ersten Jahren der rot-roten Koalition über 135.000 Wohnungen aus dem Bestand der öffentlichen Wohnungsunternehmen verkauft. In späteren Stellungnahmen wurde der Verkauf der GSW als „Fehler, den wir nicht rückgängig machen können“ bezeichnet.

In der zweiten Legislaturperiode der Koalition aus SPD und Linkspartei wurde eine Abkehr der zuvor praktizierten Privatisierungspolitik beschlossen. In der Koalitionsvereinbarung heißt es: „Verkäufe von Wohnungen sind auf das zur Eigensicherung und Bestandsarrondierung zwingend erforderliche Maß zu begrenzen. Blockverkäufe an große Investmentgesellschaften sind ausgeschlossen“. Trotz dieser politischen Willensbekundung zu einem Privatisierungsstopp wurden auch in der zweiten Legislaturperiode der Koalition von SPD und Linkspartei etwa 7.000 weitere Wohnungen durch die Wohnungsbaugesellschaften verkauft.

Der Umgang mit den kommunalen Wohnungsbeständen war auch in der Regierungszeit der rot-roten Koalition von einer Privatisierung und Ökonomisierung geprägt. Insbesondere mit dem Verkauf der GSW wurden die von der Vorgängerregierung beschlossenen Verkäufe vollzogen und durch eine sozialdemokratisch-sozialistische Stadtregierung legitimiert. Sozialpolitische und wohnungspolitische Orientierungen wurden zumindest in der ersten Legislaturperiode dem dominanten Ziel der Haushaltskonsolidierung untergeordnet. Neben dem Verkauf von Wohnungsbeständen und Gesellschafteranteilen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften lässt sich auch die Ausrichtung der öffentlichen Unternehmen an Marktlogiken auf diese stadtpolitische Austeritätspolitik zurückführen. Das strenge Spardiktat der Finanzverwaltung kann als Erbschaft der Diepgen-Landowski-Ära angesehen werden – für den Umgang mit den öffentlichen Wohnungsunternehmen führte ausgerechnet die Bewältigung dieser Hinterlassenschaften zu einer Verstärkung des Entsozialisierungstrends. Erst in der zweiten Amtszeit der rot-roten Regierung wurde der Privatisierungstrend zumindest verlangsamt – eine Abkehr von der Marktorientierung der kommunalen Wohnungsunternehmen jedoch unterblieb und wurde von der rot-roten Landesregierung auch nicht in Angriff genommen.

Die Folgen der Privatisierungspolitiken werden angesichts der aktuellen Entwicklungen des Berliner Wohnungsmarktes vor allem bei den Mieter/innen spürbar, die stadtweit mit deutlichen Mietsteigerungen konfrontiert sind. Eine notwendige wohnungspolitischen Steuerung durch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften kann nach den Privatisierungsorgien der Vergangenheit nicht mehr über Mengeneffekte der Mietpreisgestaltung oder Vermietungsstandards erfolgen.