



Dr. Franz-Georg Rips

Die Eigentumsstrukturen auf den Mietwohnungsmärkten aus Sicht der Mieter

Der Wohnungsmarkt in Deutschland befindet sich in einem grundsätzlichen Umbau. Prägend hierfür ist die immer stärkere Ausdifferenzierung der Wohnungsteilmärkte auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite:

- ❑ **der Subventionsabbau, der sich ausdrückt im Wegfall der Eigenheimzulage und der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau und in der radikalen Kürzung der öffentlichen Mittel für die soziale Wohnraumförderung,**
- ❑ **die deutliche Orientierung auf die Wohnungsbestände und – spiegelbildlich hierzu – der Rückgang des Neubaus,**
- ❑ **die Globalisierung in dem Sinne, dass die internationalen Investoren den deutschen Wohnungsmarkt erkannt haben,**
- ❑ **die Ökonomisierung der Immobilienlandschaft insgesamt.**

Aus Immobilienhaltern werden immer mehr Immobilienhändler. In diesem Kontext stellen sich auch die Interessen und Bedarfe der Mieter als Nachfrager anders dar.

Zahlenwirklichkeit des deutschen Wohnungsmarktes

Insgesamt gibt es in Deutschland knapp 40 Mio. Wohnungen. Davon sind 15,13 Mio. eigengenutzt. Die anderen verbleibenden 23,6 Mio. Wohnungen sind wie folgt aufgeteilt:

- ❑ Ca. 13,8 Mio. Wohnungen privater Kleinvermieter,
- ❑ ca. 2,75 Mio. im kommunalen Eigentum,
- ❑ ca. 2,59 Mio. im genossenschaftlichen Wohnungsbau,
- ❑ ca. 390.000 Wohnungen im Eigentum öffentlicher Wohnungsunternehmen,
- ❑ ca. 137.000 Wohnungen im Eigentum der Kirchen,
- ❑ ca. 2,3 Mio. Wohnungen im Eigentum privater Wohnungsunternehmen,
- ❑ ca. 1,613 Mio. Wohnungen bei sonstigen Eigentümern.

Werte-Konsens

All diesen heterogen strukturierten Eigentümern ließ sich bis vor wenigen Jahren eine einheitliche Werte-Grundlage zuordnen. Auch wenn dies eine unzulässige Vereinfachung sein mag: Die Tatsache, dass Wohnungen in Deutschland einen Doppelcharakter haben, nämlich Wirtschafts- und Sozialgüter sind, war in der Vergangenheit nicht ernsthaft bestritten. Dies galt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht diesen Doppelcharakter in zahlreichen Entscheidungen herausgearbeitet und verdeutlicht hat. Daraus abgeleitet ist z.B. ein durchaus soziales Mietrecht von den Eigentümern und Investoren als Rahmenbedingung auf dem Markt akzeptiert und vorausgesetzt worden. Wer sich im Einzelfall zu weit von diesem Leitbild entfernt hat, beispielhaft genannt sei ein Günter Kaußen in den 70er Jahren, wurde letztlich vom Markt bestraft und/oder scheiterte an seiner eigenen Entfernung von einer verantwortlichen Wohnraumbewirtschaftung.

Diese Zusammenhänge ergaben sich nicht nur aus förmlichen Vorschriften, sondern auch und gerade aus ungeschriebenen Gesetzen, nämlich einer gesunden Mischung von Eigeninteresse und Rücksichtnahme. Das System hat ein Höchstmaß an qualitativer Wohnraumversorgung sichergestellt und wesentlich zum sozialen Frieden und zu funktionierenden Nachbarschaften in den meisten Städten und Quartieren beigetragen. In diesem Sinne ist die von dem Werteansatz getragene Wohnungspolitik im Nachkriegsdeutschland durchaus eine Erfolgsgeschichte (gewesen). Der Wohnstandort Deutschland hat ganz wesentlich zur Stabilisierung der politischen und sozialen Verhältnisse in Deutschland beigetragen.

Transaktionsprozesse und Wertewandel

In deutlicher Konfrontation zur bisherigen Tradition haben internationale Investoren die deutschen Mietwohnungsmärkte als einträgliche Geldanlageprodukte entdeckt. Diese Entwicklung lässt sich am besten dadurch darstellen, dass die drei größten deutschen Vermieter alle vor fünf Jahren auf dem deutschen Wohnungsmarkt überhaupt noch nicht tätig waren. Es sind:

- ❑ Deutsche Annington,
- ❑ Fortress,
- ❑ Cerberus.



Bei allen drei Gesellschaften handelt es sich um international gesammeltes Kapital, das in globalen Anlagestrategien maximale Renditen sucht. Diesen „Heuschrecken“ ist selbstverständlich bewusst, dass auch für sie die deutsche Rechtsordnung, insbesondere das deutsche Miet- und Baurecht sowie das deutsche Steuerrecht, gelten.

Der Unterschied zu den „Alt“-Eigentümern besteht im Wesentlichen darin, dass Wohnungen als Wirtschaftsgüter wie alle anderen Handelswaren auch betrachtet werden. Immobilien werden trotz ihrer physischen Standortbindung und ihrer sozialen Funktion als Lebensmittelpunkt für Menschen zu fungiblen Kapital-Anlage-Produkten umgeformt. Sie werden dabei bewusst aus den sozialen und ideellen Bezügen herausgelöst. Dies ist durchaus ein Novum auf den deutschen Mietwohnungsmärkten. Dies ist auch ein Novum für die betroffenen Kunden der Neuen Investoren, nämlich die Mieterinnen und Mieter.

Die Auswirkungen der Transaktionen auf die Betroffenen

Die Formel, dass die Neuen Investoren Renditen auf dem Rücken der Mieter erwirtschaften, ist nicht nur undifferenziert, sondern auch in dieser Vereinfachung falsch. So wie sich die Teilmärkte unterschiedlich darstellen, kommt es auch bei einer Bewertung der Folge der Transaktionen auf die jeweiligen Situationen auf den Wohnungsmärkten an. Auf entspannten Märkten, insbesondere auf Märkten, in denen ein Überangebot von Wohnraum gegenüber der Nachfrage besteht, verhalten sich die Neuen Investoren ausgesprochen kundenfreundlich. Ihr Anliegen ist darauf gerichtet, Mietverhältnisse dauerhaft zu erhalten und auf diese Weise einen sicheren Cash Flow zu erzielen. Herauslösungen von Mietwohnungen zur Umwandlung in Eigentumswohnungen und zur Einzelverwertung finden nur in Ausnahmen statt. Modernisierungen werden in den Grenzen vorgenommen, die sich durch erzielbare höhere Mieten refinanzieren.

Ganz anders ist das Verhalten dieser Neuen Investoren auf angespannteren Wohnungsmärkten. Hier werden alle Mieterhöhungsspielräume ausgenutzt. Modernisierung wird auch mit dem Zweck eingesetzt, sich von einkommensschwächeren Haushalten zu trennen und die Bestände für wirtschaftlich stärkere Nachfragegruppen oder auch für einen einträglichen Verkauf aufzuwerten. Teilbestände, die ohne Wertsteigerungsfantasie sind, werden in Bezug auf Instandhaltung und Instandsetzung vernachlässigt. Der Privatisierung durch Verkauf an leistungsstarke Mieter oder an Dritte wird ein höheres Gewicht beigemessen.

Im Ergebnis lässt sich also an dieser Stelle festhalten, dass die Neuen Investoren sich konsequent marktgerecht verhalten. Sie richten sich professionell auf schwierigere Marktverhältnisse aus der Sicht der Anbieter ein, nutzen aber gleichzeitig alle Marktchancen, wenn sich diese eröffnen. Dabei ist die Situation der Teilmärkte nicht statisch. Sie kann sich in einzelnen Regionen und sogar in einzelnen Stadtteilen sehr schnell verändern. Wer

also heute wegen eines Überangebots an Wohnraum auf einem Teilmarkt vor einem mieterfeindlichen Verhalten geschützt ist, kann morgen der Adressat einer konsequenten Renditeorientierung der Wohnraumbewirtschaftung sein.

Unabhängig von den Marktverhältnissen sind diejenigen Mieterhaushalte bei den Neuen Investoren benachteiligt, die wegen einer besonderen Einkommensschwäche oder wegen Verhaltensauffälligkeiten einen überdurchschnittlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Solche Haushalte sind bei den Neuen Investoren nicht erwünscht. Sie werden kompromisslos aus den Beständen entfernt, neue Mietverhältnisse werden mit diesen Wohnungsnachfragern nicht begründet. Die sich daraus ergebenden Versorgungsdefizite solcher Haushalte mit Zugangsproblemen sind von der öffentlichen Hand, konkret gesprochen von den Kommunen, zu lösen.

Gewinner und Verlierer der Transformationsprozesse

Ob die Mieter Gewinner oder Verlierer sind, ist unterschiedlich zu beantworten: Leistungsfähige Mittelschichten mit Wohnort in entspannten Wohnungsmärkten gehören zu den Gewinnern. Sie profitieren von der stärkeren Kundenorientierung der Neuen Investoren. Sie werden stärker gepflegt und umworben als von den alten Eigentümern. Verlierer sind insbesondere die einkommensschwachen Haushalte in den angespannteren Wohnungsmarktlagen. Verlierer sind vor allem die Haushalte, die aus persönlichen Gründen allgemein Zugangsprobleme beim Wohnraum haben: Alleinerziehende mit Kindern, Großfamilien, kranke und alte Menschen, Zuwanderungshaushalte, einkommensschwache Haushalte. Verlierer sind aber auch wegen der bei dem Eigentumswechsel vorgenommenen Umschichtungen in der Fremdfinanzierung die inländischen Geldinstitute. Immobilien sind naturgemäß in hohem Maße fremdfinanziert. Die deutschen Banken und Geldinstitute haben in der Vergangenheit die dafür erforderlichen Darlehen zur Verfügung gestellt. Die Neuen Investoren lösen diese Mittel jedoch in Partnerschaft mit international agierenden Finanzinstituten ab.

Wirtschaftliche Nachteile erfahren in gleicher Weise das örtliche Handwerk und Gewerbe, die bei den Alteigentümern gewissermaßen natürlich als Auftragnehmer im Rahmen der Bewirtschaftung der Wohnungsbestände ausgewählt wurden. Im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Optimierung werden die notwendigen Aufträge von den Neuen Investoren zunehmend an überregional, zum Teil national und international agierende Unternehmen vergeben.

Und Verlierer sind jedenfalls in Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt auch die Städte selbst. Denn die Bereitschaft zur Kooperation der Neuen Investoren bei der Lösung von sozialen Wohnraumversorgungsfragen und bei Problemen der Stadtentwicklung ist gering ausgeprägt. Die Interessen der Mieter sind nicht auf die Wohnung selbst beschränkt. Sie richten sich auch auf die Gestaltung des Umfeldes der Wohnung



und des Stadtquartiers insgesamt. Und die Mieter stellen den Großteil der Stadtbürger, sie haben deshalb ein besonderes und herausgehobenes Interesse an der Gestaltung der Zukunft der Städte.

Die Zukunft des Wohnstandortes Deutschland

Verknappte öffentliche Ressourcen und die notwendige und richtige stärkere Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Menschen führen zur Notwendigkeit, die Grundsätze der Wohnungspolitik neu zu justieren. Inhalte sind hierbei insbesondere:

- die Konzentration der Förderung auf räumliche Bedarfsschwerpunkte, also kein Einsatz von Gießkannenförderung mehr wie beim alten System der Eigenheimzulage und der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau;
- die konsequente Konzentration der Förderung auf bedürftige Haushalte;
- die Flexibilisierung der Förderungsinstrumente;
- die Konzentration der Entscheidungen auf die Kommunen, um so am besten auf die konkreten örtlichen Gegebenheiten zu reagieren;
- die intelligente Verzahnung der verbleibenden Förderprogramme.

Gerade die Vernetzung der Programme wie Stadtentwicklung, Stadtumbau, Soziale Stadt und soziale Wohnraumförderung ist eine Voraussetzung dafür, die Städte als Wohn- und Lebensmittelpunkt für Menschen unterschiedlicher sozialer Schichten, Ethnien und Lebensstile zu sichern. Der größte Erfolg der Stadtentwicklungspolitik der Vergangenheit besteht darin, dass unbeschadet kleinräumiger Konzentrationen von bestimmten Bevölkerungsgruppen in unseren Kommunen eine durchmischte Belegungsstruktur geschaffen und erhalten wurde. Dabei sind allen Menschen und Gruppen Wohn- und Lebenschancen eröffnet worden. Insbesondere ist es gelungen, auch benachteiligten Haushalten eine bedarfsgerechte und integrative Wohnraumversorgung zu gewähren. Und wir haben in Deutschland erfolgreich mit dem sozialökologischen Umbau unserer Städte begonnen, eine Entwicklung, die noch längst nicht abgeschlossen ist.

Diese Prozesse waren durch enge Zusammenarbeit der Kommunen mit ihren eigenen Wohnungsunternehmen und mit den örtlich tätigen Genossenschaften effektiv. Ob die neuen, eindeutig an kurzfristigeren Renditen orientierten Investoren eine ähnliche unterstützende und helfende Funktion wahrnehmen können und wollen, muss jedenfalls angezweifelt werden. Dabei stehen gewaltige Anpassungsaufgaben auch im Wohnungsbereich vor uns. Wir werden in Deutschland älter, weniger und bunter. Alle drei grundlegenden Entwicklungen haben nachhaltige Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte. Besonders hervorzuheben ist z.B. die Notwendigkeit der Anpassung der Infrastrukturen an Wachstum in einigen wenigen Regionen, viel schwieriger aber an die Schrumpfung in den meisten Regionen. Dies gilt für

die Verkehrsnetze, die Ver- und Entsorgungseinrichtungen, die Kindertagesstätten, die Schulen sowie sonstige Bildungs- und Kultureinrichtungen. Wo der Markt hier nicht funktioniert, bedarf es der ergänzenden Gestaltung durch die öffentliche Hand. Insbesondere müssen an diesen Prozessen auch diejenigen Bevölkerungsgruppen beteiligt sein, die auf öffentliche Hilfe angewiesen sind.

Zu den großen Herausforderungen gehört nicht zuletzt die energetische Verbesserung der Wohnungsbestände. Hierzu bedarf es der deutlich höheren Energieeffizienz und des verstärkteren Einsatzes Erneuerbarer Energien. Ohne einen wirksamen Beitrag des Wohnungsmarktes lassen sich andernfalls die Ziele des Klima- und Umweltschutzes nicht erreichen.

Die richtige Gestaltung dieser gewaltigen Anpassungsprozesse liegt im nachdrücklichen Interesse der Mieter. Dabei spielt der Wirkungsmechanismus des Marktes ohne Frage eine entscheidende Rolle. Niemand produziert und verteilt Güter und Dienstleistungen so effektiv wie der Markt. Aber wir wissen auch, dass der Markt sozial und ökologisch blind ist. Es bedarf also nicht nur der Rahmenbedingungen, die für das Marktgeschehen politisch gesetzt werden. Gerade im Bereich des Wohnens kann der Staat sich auch aus der sozialen und ökologischen Verantwortung nicht ganz zurückziehen. Um das Zusammenwirken von den Kräften des Marktes und öffentlicher Steuerung möglichst wirksam zu gestalten, sollten in den einzelnen Kommunen differenzierte und integrierte Wohnraumversorgungskonzepte als Rahmen für eine nachhaltige lokale Wohnungs- und Sozialpolitik in einem breiten gesellschaftlichen Diskurs aufgestellt und fortgeschrieben werden.

Bedeutung kommunaler Wohnungsunternehmen

Wenn eine Stadt ein Wohnraumversorgungskonzept aufstellt, führt dies unweigerlich zu der Auseinandersetzung mit der Frage, ob die eigene kommunale Wohnungsgesellschaft erhalten oder verkauft wird. Dabei lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen, in welchem Umfang Kommunen den Zugang auf eigene Wohnungsbestände erhalten und sichern sollen. Es kommt auf die örtlichen Verhältnisse an. Es gibt allerdings Gesichtspunkte, die gewissermaßen zwingend in den Abwägungsprozess Erhaltung und Stärkung oder Aufgabe des kommunalen Wohnungsunternehmens einfließen müssen:

- Kommunale Wohnungsunternehmen sind Partner der Städte bei der zur Daseinsvorsorge gehörenden sozialen Wohnraumversorgung, vor allem für einkommensschwache und benachteiligte Haushalte.
- Kommunale Wohnungsunternehmen sind Träger von Neubau und Bestandsnahmen im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Die Neuen Investoren erklären selten die Bereitschaft, durch Inanspruchnahme öffentlicher Förderprogramme Bindungen einzugehen.



- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können Partner der Städte bei der Stabilisierung gefährdeter Wohnquartiere sein.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen übernehmen mit ihren Modernisierungsprogrammen und mit der Instandhaltung eine Schlüsselfunktion bei der Erneuerung und Weiterentwicklung der Stadt.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können gute Beispiele für die notwendige Anpassung der Bestände an demographische Veränderungen praktizieren und damit den kommunalen Wohnungsmarkt insgesamt im guten Sinne infizieren, z.B. in Sachen altersgerechter Wohnungen und Barrierefreiheit.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können mit ihrer Preispolitik eine Mietpreisdämpfung bewirken, dadurch nicht nur bedürftigen Mieterhaushalten helfen, sondern auch im Bereich von Wohngeld, Sozialhilfe und Unterkunftskosten für die Bezieher von Arbeitslosengeld II die öffentlichen Haushalte entlasten.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen können bezahlbare Räume für Kleinbetriebe vorhalten. Die Bezahlbarkeit von Gewerberaum ist eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung des Wirtschaftsstandortes einer Stadt.
- Die kommunalen Wohnungsunternehmen sind schließlich Eigentümer von Grundstücken, die den Städten bei der Zukunftsgestaltung wichtige Dienste leisten können.

Wenn es um die reine Wohnungsversorgung geht, dürfte die Hauptaufgabe kommunaler Wohnungsunternehmen darin bestehen, die Bestände zu öffnen und offenzuhalten für alle Nachfragegruppen und die Durchmischung in den Quartieren zu gewährleisten. Kommunale Wohnungsunternehmen können jedoch mehr als Wohnraumversorgung. Sie sind, wenn sie gut geführt werden, Garanten für eine nachhaltige Quartiersentwicklung. In der jüngeren Vergangenheit sind hierzu die Begriffe der Sozial- und Stadtrendite entwickelt worden. Dabei geht es darum, einen auch ökonomisch belastbaren Weg zur Messung der Zusatzeffekte zu finden, die von kommunalen Wohnungsunternehmen erzielt werden, die aber nicht in der Bilanz stehen (vgl. dazu die Beiträge von Schweyen, Spars/Heinze und Schwalbach/Schwerk/Smuda in diesem Heft).

Den bilanziellen Jahresergebnissen hinzuzurechnen sind also gesellschaftspolitische Maßnahmen oder auch Effekte, die ohne die Existenz eines kommunalen Wohnungsunternehmens nicht eingetreten wären. Die Wissenschaft hat damit begonnen, diese „Renditen“ zu bewerten und messbar zu machen. Dies ist unverzichtbar für eine verantwortliche Folgeneinschätzung bei einer Diskussion über den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens.

Kurzfristig und vordergründig entschiedene Schnellverkäufe kommunaler Wohnungsbestände sind irreversibel. Sie können – auf lange und mittlere Sicht betrachtet – der Stadt und den Mietern einen nicht wiedergutzumachenden Schaden verursachen.

Der Ausblick auf die Bedeutung des Wohnens

Das Leben der meisten Menschen wird wesentlich geprägt von Ängsten und Unsicherheiten. Was geschieht mit dem Arbeitsplatz? Wie entwickeln sich die sozialen Sicherungssysteme? Verfüge ich im Alter über ausreichende Einkünfte? Wer kümmert sich um mich, wenn ich krank, alt oder behindert bin?

Mit dem Auftreten der Neuen Investoren auf den Mietwohnungsmärkten erreichen die Ängste und Unsicherheitsgefühle auch zunehmend den Bereich des Wohnens. Dies geschieht parallel zu Entwicklungen, die wir als Globalisierung, Entsolidarisierung und Individualisierung bestimmen können.

Gegenläufig zu diesen Entwicklungen gibt es ein ausgeprägtes Bedürfnis nach privatem Raum, nach Orten des Rückzugs, nach Wärme, nach Behaglichkeit. Der „local user“ kann und muss ein Gegengewicht zum „global player“ sein. Wir sollten deshalb den Mut haben, die umfassende „Ökonomisierung“ der Wohnungsmärkte grundsätzlich in Frage zu stellen. Wohnungen müssen nicht ungezügelter Kräfte des Marktes überlassen werden. Rechtlich, politisch und gesellschaftlich Wohnungen auch als Sozialgüter zu begreifen und zu bewirtschaften, hat sich in Deutschland bewährt. Es gibt keinen zwingenden Grund dafür, warum diese erfolgreiche Grundlage des Wohnstandortes Deutschlands in Frage gestellt werden soll.

Dr. Franz-Georg Rips

Bundesdirektor Deutscher Mieterbund e.V. Berlin



vhw-Fortbildung

- Stadtplanung
- Städtebaurecht
- Immobilienwirtschaft
- Kommunale Organisation und Wirtschaft

Informieren Sie sich über neue Seminare, Tagungen und Symposien des vhw und melden Sie sich online an:

<http://www.vhw.de/seminar>