



Bernd Hallenberg

„Kommunale nicht besser als Private?“ – Mietenpolitik und ihre Folgen im Vergleich

Erste Ergebnisse des Projektes „Transformation der Wohnangebotslandschaft“

„Dresden“ und „Freiburg“ markierten 2006 die Kontraspunkte beim Umgang mit kommunalen Wohnungsbeständen, den „Objekten der Begierde“ für die neuen Investoren am deutschen Wohnungsmarkt. Der vollständige Verkauf des kommunalen Bestandes im März in Dresden und die bemerkenswert deutliche Ablehnung entsprechender Bestrebungen durch einen Bürgerentscheid im November in Freiburg dokumentieren den stark polarisierten Charakter der öffentlichen Debatte und die tiefe Verunsicherung vieler Bürger. Die Schärfe der Positionen zu den möglichen Folgen des Verlustes öffentlicher Steuerungsfähigkeit für Wohnungsversorgung und Wohnkostenbelastung der Bürger steht weiterhin in einem auffälligen Kontrast zur Qualität und Belastbarkeit bisheriger Folgeanalysen.

Aus diesem Grund hatte der vhw – gemeinsam mit seinen Projektpartnern Deutscher Mieterbund e.V. (DMB) und Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) – Anfang 2006 das Projekt „Transformation der Wohnangebotslandschaft und ihre Folgen“ eingeleitet. Erste Ergebnisse der Analysen stellen nicht nur – hier in Übereinstimmung mit mehreren parallelen Auswertungen¹ – die häufig unterstellte „mietpreisdämpfende“ Wirkung eines hinreichend großen kommunalen Wohnungsangebotes in Frage, sondern zeigen darüber hinaus, dass von der aktuellen Vermietungspolitik vieler kommunaler Wohnungsunternehmen (KWU) stärkere Verschiebungen der Sozialstrukturen in den Quartieren ausgehen (können), als es durch die entsprechende Preispolitik der „neuen Investoren“ der Fall ist. Tatsächlich ist vielen KWU die Fähigkeit abhanden gekommen, den Spagat zwischen (steigenden) Gewinnerwartungen ihrer kommunalen Gesellschafterin und ihrer Funktion als Versorgungsregulativ überbrücken zu können (vgl. Der Tagesspiegel, 31.10.2006, und Berliner Morgenpost, 4.11.2006).

Ob dieser Befund für das Urteil ausreicht, dass „Kommunale nicht besser als Private“ sind (vgl. Immobilien Zeitung, 16.11.2006, S. 13) oder „nie so wertvoll und wichtig wie heute“ sind (vgl. Bielka 2006), kann u.a. durch die Ergebnisse weiterer

Studien zur Messung und Bewertung der „Stadtrendite“ belegt werden (vgl. Beiträge von Schwalbach/Schwerk/Smuda und Spars/Heinze in diesem Heft). Zumindest sollten die Ergebnisse ein Abrücken von allzu einseitigen und pauschalen Urteilen über die Folgen des Engagements der „Neuen Investoren“ (künftig: NI) in Deutschland und zur Rolle der KWU zur Folge haben.

Das Vorgehen

Der vhw und seine Partner haben mehrere Städte zur Mitarbeit im Projekt gewinnen können, so unter anderem Berlin, Hannover, Kiel und Essen. Mehrere weitere Städte sind für die Beteiligung in den weiteren Projektphasen vorgesehen. Ziel ist es, den beteiligten Kommunen ein Instrumentarium zur laufenden Beobachtung entsprechender Vorgänge zur Verfügung zu stellen und ihnen damit eine schnelle und flexible Reaktion auf mögliche Fehlentwicklungen in den Bereichen Mietenbelastung und Wohnungsversorgung zu ermöglichen.

In der ersten Projektphase stand die Auswertung des aktuellen Vermietungsangebotes von KWU und NI im Vordergrund; räumlicher Schwerpunkt war zunächst Berlin, wenngleich auch für Hannover, Essen und Kiel erste Ergebnisse vorliegen. Insgesamt wurden dazu im August/September sowie punktuell im November 2006 etwa 8.600 Vermietungsangebote erfasst. Folgende Arbeitsschritte wurden ausgeführt:

- Vergleichende Auswertung des Angebotes nach preislichen, strukturellen und räumlichen Merkmalen;
- Adressscharfe Verknüpfung der Objekte mit aktuellen Vermietungs- und Verkaufsangeboten sowie sozialstrukturelle Bewertung der jeweiligen Bestände mit Hilfe feinkörniger Daten zur Einwohnerstruktur, der finanziellen Leistungsfähigkeit der Haushalte (Kaufkraft) und weiterer raumbeschreibender Merkmale;
- Zusammenhängende Bewertung von (Weiter-)Vermietungspolitik und Sozialstrukturen in den jeweiligen Beständen mit Vermietungsangeboten.

Viele Ergebnisse sind zwecks Akzentuierung nur für die jeweiligen Gesamtgruppen der KWU bzw. NI am Standort ausgewiesen worden. Dieses Vorgehen bedeutet jedoch nicht, dass die spezifische strukturelle Ausgangslage einzelner Unternehmen aus dem Blickfeld gerät.

¹ So u.a. die interne Studie aus der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen vom Oktober 2006, aus der die Berliner Presse ausgiebig zitiert hat oder erste Ergebnisse der IFS-Studie für das BBR. Auch die IWU-Studie von 2005 hatte keine Anhaltspunkte für eine preisbeschleunigende Wirkung der Politik neuer Investoren gefunden.



Berlin

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Berlin zählt ungeachtet seiner insgesamt entspannten Marktsituation zu den Städten mit einem der höchsten Anteile kommunaler Wohnungen am Gesamtbestand. In Tabelle 1 wird ein Zusammenhang zum aktuellen Vergleichsmietenniveau hergestellt.

Stadt	Anteil kommunaler Wohnungen am Gesamtbestand (in %)	Vergleichsmietenindex (D=100), 2006
Berlin	14,7	94
Berlin-West	8,7	97
Berlin-Ost	24,3	89
Hamburg	15,0	117
München	8,4	154
Köln	7,4	127
Frankfurt	14,7	120
Dortmund	5,2	85
Stuttgart	6,5	129
Hannover	4,9	
Düsseldorf	0,5	130
Früher. Bundesgebiet, Städte > 200 TEW	8,1	
Leipzig	18,6	86
Dresden	0,0	93
Neue Länder, Städte > 200 TEW	19,8	
Deutschland	8,0	100

Tab. 1: Quellen: IHK Berlin: Städtische Wohnungsbaugesellschaften, Berlin 2006; F+B-Mietspiegelindex: Mieten in Deutschland 2006, Hamburg 2006.

Der Anteil kommunaler Wohnungen am Berliner Mietwohnungsbestand ist zwar von Anfang 2001 bis Anfang 2005 – vor allem durch den Verkauf der GSW 2004 – von 24% auf knapp 17% zurückgegangen; bei anderen versorgungsrelevanten Beständen wie preisgebundenen Wohnungen (Anteil von 14,9%/ 2001 auf 13,1%/ 2005) oder Belegrechtsbeständen (von 8% auf 7,7%) blieb der entsprechende Anteil jedoch weitgehend stabil (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin). Die Festschreibung eines 15%igen Anteils von kommunalen Wohnungen am Gesamtbestand zu Steuerungs-zwecken durch die erneuerte rot-rote Koalition ist, wie auch führende Politiker einräumen mussten (vgl. Linksparteichef Lederer in: Berliner Zeitung, 17.10.2006, S.17), eine normative Entscheidung ohne empirische Grundlage (vgl. Immobilien Zeitung, 16.11.2006, S.13).

Auch andere Indikatoren weisen Berlin als insgesamt entspannten Wohnungsmarkt mit entsprechender Versorgungslage aus; zumindest komparativ gilt dies auch für die Wohnkostenbelastung sozial schwächerer Haushalte. Ausweislich des

Mikrozensus 2002² hatten in Hannover fast 44% aller Haushalte eine Bruttomietbelastung von mehr als 30% des verfügbaren Einkommens, in Hamburg knapp 40% und in Berlin 34%. Während in Hannover fast 57% und in Hamburg 52% der Haushalte von Erwerbslosen 40% und mehr ihrer Einkünfte für die (Brutto-)Miete aufwenden mussten, waren es in Berlin „nur“ 36% der entsprechenden Gruppe. Auch bei Rentnern, Haushalten mit Kindern oder von Migranten war die Wohnkostenbelastung in Berlin geringer als in den Vergleichsstädten und überwiegend auch als im gesamten Bundesgebiet.³

Natürlich könnte man argumentieren, dass diese Versorgungslage gerade Folge des mietpreis- und damit belastungsdämpfenden hohen Anteils kommunaler Wohnungen sei. Tatsächlich hat sich aber beispielsweise der Nachfrageüberhang bei Mietpreisgesuchen im Niedrigpreissegment (bis zu € 4/m² Kaltmiete) zwischen dem 1. Quartal 2003 und dem 1. Quartal 2005 (also vor und nach dem Verkauf der GSW an Cerberus) kaum verändert; vielmehr ist das Versorgungsdefizit im unteren Preissegment seit Jahren vergleichsweise „stabil“⁴ Die KWU haben (und werden) diese Lücke nicht schließen (können); nur 8% der WE ihres aktuellen Vermietungsangebotes liegen unterhalb der Niedrigpreisschwelle von € 4/m², während es bei den hier analysierten neuen Investoren immerhin 10,7% sind.

Das aktuelle Vermietungsangebot

Das nachfolgende Angebot von insgesamt sechs neuen Investoren und sechs KWU wurde Ende August und Anfang September 2006 auf der Basis der jeweiligen Internetplattformen erfasst und kann als weitgehend repräsentativ für das jeweilige Angebot betrachtet werden. Die Bestände der Unternehmen decken etwa ein Viertel des gesamten Berliner Mietwohnungsangebotes ab.

Die Jahresergebnisse 2005 haben erneut die unterschiedliche ökonomische Leistungsfähigkeit und strukturelle Ausgangslage der kommunalen Unternehmen dokumentiert. Zusammen erzielten sie 2005 zwar einen Überschuss von € 30,5 Mio. (nach einem Minus von € 47 Mio. in 2004) – die Zielvorgabe des Finanzsenators, jährlich € 220 an die Landeskasse abzuführen, erscheint jedoch wenig realistisch⁵. Dabei schlägt sich die schwierige ökonomische Situation der KWU nicht nur in der Neuvermietungs politik, sondern auch auf die Bestandmieten nieder. Erst kürzlich – im Oktober 2006 – hat etwa die Gesobau ihre Mieten im Märkischen Viertel um knapp 20% erhöht (vgl. Berliner Morgenpost, 26.10.2006), nachdem zuvor der

² MZ Zusatzerhebung 2002, Stat. Landesämter und Stat. Bundesamt. Die Ergebnisse der Zusatzerhebung 2006 werden aufgrund der bis Dezember 2006 laufenden Erhebung frühestens ab Mitte 2007 vorliegen.

³ Ausnahme: Migranten.

⁴ Auswertungen der Gesuche und Angebote bei ImmoScout24, zit. n. Wohnungsmarktbericht 2005, S.96f, 106f.

⁵ Vgl. Beitrag Heftrich in diesem Heft – Die Unternehmen müssten dazu eine Umsatzrendite von 25% erreichen, um so hohe Überschüsse an das Land abzuführen zu können, wie der Verkaufserlös für die KWU an Zinsersparnissen einbringen würde (so Sarrazin vor der IHK Berlin, zit. nach Berliner Morgenpost, 4.11.2006).



Berlin: Erfasste Mietangebote August/September 2006

Unternehmen	Angebote Ost	Angebote West	Angebote Berlin	Bestand in Berlin*	Anteil am Berliner Mietwohnbestand (in %)	Eigentümer
Baubecon	39	7	46	5.912	0,4	Cerberus
Deut. Annington	3	139	142	10.000	0,6	Terra Firma
GAGFAH		219	219	22.684	1,4	Fortress; IPO 10/2006
GEHAG		218	218	26.000	1,6	Oaktree/HSH-Nordbank
GHG	16	118	134	5.700	0,3	Corpus
GSW	221	581	802	57.771	3,5	Cerberus
Neue Investoren	279	1.282	1.561	ca. 138.000	ca. 7,8	
DEGEWO	337	834	1.171	60.000	3,6	Land Berlin
GeSoBau	190	199	389	40.000	2,4	
GEWOBAG	143	606	749	52.000	3,2	
HOWOGE	1.342		1.342	48.000	2,9	
Stadt & Land	151	152	303	45.000	2,7	
WBM	414	179	593	28.000	1,7	
KWU	2.577	1.970	4.547	ca. 273.000	ca. 16,5	
Zusammen	2.856	3.252	6.108	ca. 410.000	ca. 24,3	

Tab. 2: Erfasste Mietangebote in Berlin August/September 2006 (Quelle: vhw-Recherche)

geplante Verkauf von 2.400 WE vom Senat abgelehnt worden war. Tatsächlich sind bei allen kommunalen Unternehmen die durchschnittlichen Bestandsmieten in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Zwischen 2003 und 2005 bewegte sich der Anstieg zwischen 4,2% und 7,5%.⁶ Zum Vergleich: Der Anstieg der GSW-Mieten⁷ im gleichen Zeitraum lag bei 6,1%, während die Gehag ihre durchschnittlichen Bestandsmieten seit der Privatisierung 1998 um € 0,50/ m² auf nunmehr € 4,88/m² erhöht hat, was einer jährlichen Steigerung um 2 bis 3% entspricht.

Für eine Auswertung des aktuellen Vermietungsangebotes stehen neben strukturellen (Mietpreis, Wohnfläche) und lagebezogenen Informationen zum Angebot⁸ auch sozialräumliche Daten aus der Kommunalstatistik oder anderen Quellen zur Verfügung. Diese können über die Adressverknüpfung möglichst raumscharf, das heißt auf der Ebene von Wohnblöcken oder Verkehrszellen, dem jeweiligen Angebot zugeordnet werden. So kann zum Beispiel die Baustruktur⁹ der Angebotsbestände oder eine demographische Strukturentwicklung blockscharf ausgewertet werden. Leerstandsschwerpunkte können über die

Zuordnung des Angebotes zu den 338 Verkehrszellen Berlins¹⁰, für die aktuelle kommunale Angaben vorliegen, identifiziert werden.

Auswertungen

Die Mietpreisstruktur des aktuellen Angebotes bestätigt die eingangs gemachten Aussagen. Jeweils 49% des Angebotes der sechs Neuen Investoren (NI) sowie der Sozialwohnungen weisen Nettokaltmieten bis € 5/m² auf, aber nur 45% des entsprechenden Angebotes der KWU. Nur knapp ein Viertel des jeweiligen Angebotes von KWU und NI bewegt sich unterhalb der im Berliner Mietspiegel 2005 genannten durchschnittlichen Vergleichsmiete von € 4,49/m². Im Einzelnen verteilt sich das Angebot wie folgt auf die Mietpreisklassen:

Bezogen auf die jeweilige Durchschnittsmiete der einzelnen Unternehmen¹¹ liegen nur 26% der Angebote der KWU unter der jeweiligen Durchschnittsmiete im Jahr 2005, 40% übertreffen die Durchschnittsmiete um bis zu 20% und ein Drittel aller Angebote weist sogar eine den Durchschnittswert um mehr als 20% übersteigende „Zielmiete“ auf, wobei dieser Anteil bei den einzelnen Unternehmen stark variiert – zwischen 29% und 56%. Strukturell weicht das GSW-Angebot nur geringfügig vom Mittel der KWU ab: Knapp 34% der aktuellen Zielmieten übertreffen den aktuellen Durchschnittswert des ehemals kommunalen Unternehmens von € 4,19/m² um mehr als 20%. Bei

⁶ Geschäftsberichte 2005 der Unternehmen.

⁷ Die GSW nutzt allerdings konsequent die Erhöhungsspielräume nach Auslaufen der Förderung aus. So wurde z.B. Ende Oktober eine entsprechende Mieterhöhung für 1.400 WE in Spandau im Jahr 2007 angekündigt. Vgl. „Mietsteigerung um 20% angekündigt“, Berliner Morgenpost, 29.10.2006.

⁸ Qualitative Merkmale, insbesondere Angaben zu Art und Tiefe von Sanierungsmaßnahmen, lassen sich dagegen nicht systematisch gewinnen.

⁹ Diese Zuordnung beruht auf dem Berliner „Stadtstrukturatlas 2001“ und seiner Fortschreibung. Der Stadtstrukturatlas unterscheidet blockscharf 21 Flächentypen mit überwiegender Wohnnutzung, wie z.B. „Zeile der 20er und 30er“, „Hinterhof“ oder „Großsiedlung“ und „Plattenbausiedlung“. Zu einer Beschreibung der Typen, vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: „Flächentypen“, Berlin 1995, überarbeitet 2005.

¹⁰ Die Leerstandsermittlung erfolgt über eine Stromzähleranalyse des Energieanbieters Vattenfall und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Die letztverfügbaren Daten liegen für den 1.1.2006 vor.

¹¹ Quelle: Geschäftsberichte der KWU für das Geschäftsjahr 2005; Gagfah-Prospekt für den Börsengang, Oktober 2006; Angaben von GSW und Gehag.

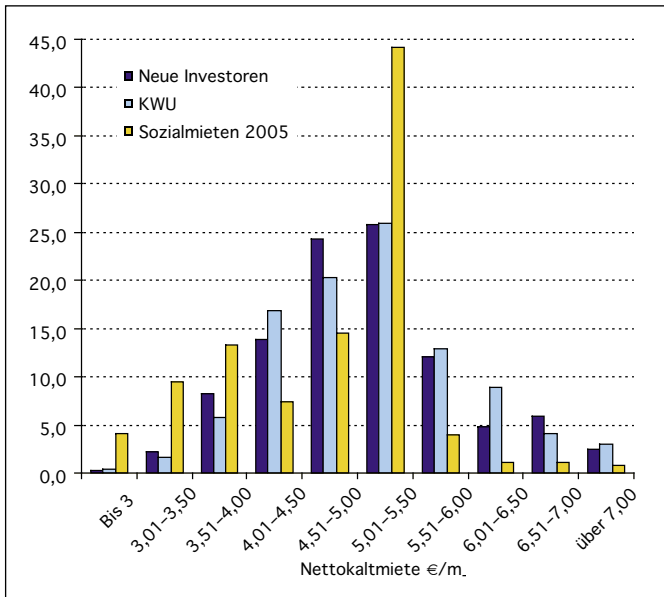


Abb. 1: Verteilung des Vermietungsangebotes und der Sozialmieten 2005 auf Mietpreisklassen (in % des Gesamtangebotes)

der Gagfah beträgt der entsprechende Anteil 21% (bezogen auf € 4,35/ m²), bei der Gehag etwa 39% (bei € 4,88/ m²). Bezogen auf die Wohnflächen weist das Angebot der beiden Gruppen ebenfalls erhebliche strukturelle Unterschiede auf, wie Tabelle 3 zeigt. Deutlich höhere Anteile entfallen bei den KWU auf große Wohnungen, für die, das sei hier angemerkt, gerade in einfachen Lagen und unterhalb einer bestimmten „Qualitätsschwelle“ überproportional große Vermietungsprobleme bestehen¹².

Anteil in %	Berlin-Ost		Berlin-West	
	KWU	NI	KWU	NI
<40 m ²	6,1	9,9	6,0	5,2
40–60 m ²	20,9	51,1	23,0	35,6
60–80 m ²	49,1	33,0	40,9	37,4
80–100 m ²	18,7	5,7	22,8	18,1
>100 m ²	5,3	0,4	7,2	3,8
Zusammen	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 3: Wohnflächenstruktur des Vermietungsangebotes nach Unternehmensgruppen

Auch baustrukturell sind wesentliche Unterschiede festzustellen. Während im Angebot der KWU in Westberlin verschiedene Typen des Altbaus (vor 1918) dominieren, sind bei den NI Zeilenbauten der 20er und 30er Jahre (29% des NI-Angebotes zu 15% bei den KWU) sowie die Nachkriegszeile (23% zu 18% bei den KWU) stärker vertreten; ähnlich stark (16% zu 17%) sind bei beiden Unternehmensgruppen die Anteile von Großsiedlungen im Angebot (West). Im Osten dominiert bei den KWU der Strukturtyp „Plattenbau/Großsiedlung“, während das (geringe) Angebot der NI vom Typ „Großhof/20er-Jahre-Zeile“ geprägt wird. Interessant ist der Zusammenhang zwischen Bau- und Preisstruktur der Angebote. Dahinter stehen zweifellos auch unterschiedliche Sanierungs- bzw. Aufwertungsmaßnahmen, wie

¹² Auswertungen des vhw. Ursächlich sind die quantitative und die qualitative Struktur der Nachfrage.

die nachfolgenden Diagramme (für West-Berlin) exemplarisch unterstreichen. Besonders ausgeprägt sind die Preisunterschiede bei der „Nachkriegszeile“, wo 56% der NI- aber nur 33% der KWU-Angebote Kaltmieten unterhalb von € 5/m² enthalten, sowie bei den Großsiedlungen: Die Hälfte der NI-, aber nur 30% der KWU-Angebote liegen unterhalb von € 4,50/m². Anders sieht es bei der Zeile der 20er und 30er aus; dort sind die KWU-Angebote insgesamt deutlich preisgünstiger.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Vermietungsbestände

Aus ökonomischer Perspektive ist die soziodemographische und marktseitige Ausgangslage und Entwicklung der KWU-Bestände¹³ bzw. der Gebiete mit KWU-Schwerpunkt deutlich ungünstiger als jene der Neuen Investoren. Dies wird durch verschiedene Indikatoren wie Leerstand, Einwohner(struktur)entwicklung oder Kaufkraft der Bewohner dokumentiert. Umgekehrt bedeutet dies natürlich zunächst auch, dass die KWU-Bestände – ihrer Funktion entsprechend – aktuell einen relativ (und absolut) höheren Beitrag zur Versorgung kaufkraftschwächerer Haushalte leisten als jene der Neuen Investoren.

So sind die KWU-Bestände z.B. in deutlich stärkerem Maße von – strukturellen – Leerständen betroffen als jene der Neuen Investoren. Während eine Vergleichbarkeit der Informationen der einzelnen Unternehmen aus methodischen Gründen schwierig ist,¹⁴ bestätigt die Verbindung zu den strukturellen (Stromzähler-) Auswertungen diese Annahme.¹⁵ Danach liegen im Westteil Berlins nur 46% der (Vermietungs-) Bestände der KWU, jedoch mehr als 71% der NI-Bestände in Gebieten („Verkehrszellen“) mit einem unterdurchschnittlichen Leerstand. Bei den – allerdings stark disproportionalen – Angeboten im Ostteil der Stadt ergibt sich ein anderes Bild: 61% der KWU-Bestände, aber nur 37% der NI-Bestände befinden sich in Gebieten mit einem strukturellen Leerstand von bis zu 6%. Die folgende Übersichtskarte veranschaulicht den Zusammenhang zwischen Vermietungsangebot und Leerstandsquote auf der Ebene der 338 Verkehrszellen:

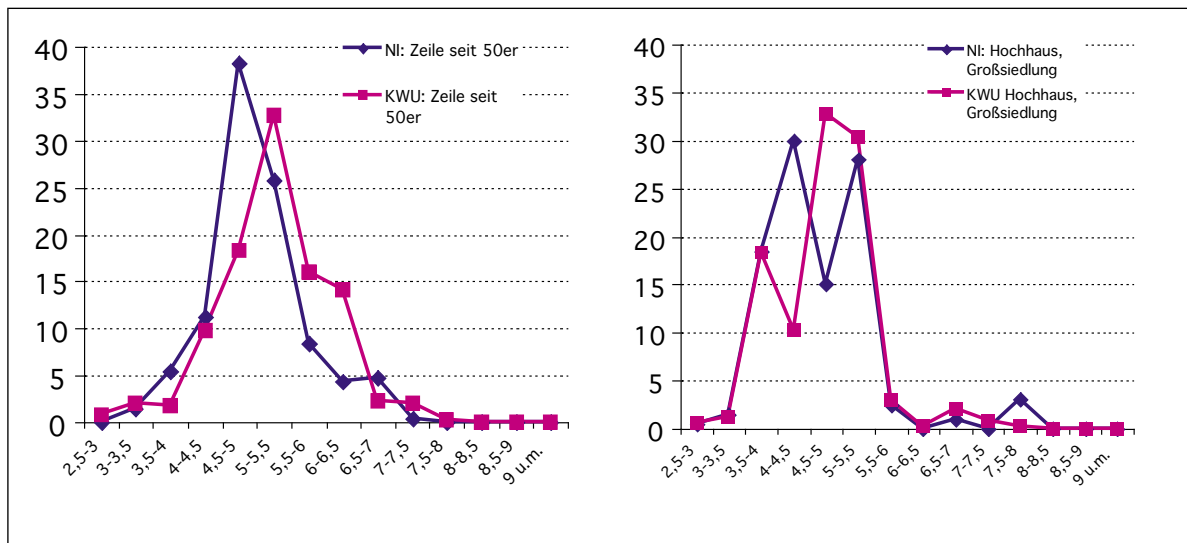
Die demographische Situation und Entwicklung in den beiden Bestandsgruppen (der KWU und der NI) weist baustruktur- und qualitätsbedingt erhebliche Gemeinsamkeiten auf. Allerdings sind auch deutliche Unterschiede auszumachen. So ist die Zahl der Bewohner in den KWU-Quartieren (West) seit 1999 um 2,6%, bei den NI um 0,9% zurückgegangen – wobei sich der

¹³ Wenn im Folgenden von „Beständen“ gesprochen wird, sind jeweils die Bestände mit aktuellen und ausgewerteten Vermietungsangeboten gemeint.

¹⁴ In den Veröffentlichungen wird häufig nicht zwischen Stichtags- und längerfristigem Leerstand differenziert. Besonders hohe Quoten weist unter den KWU Stadt & Land auf (ca. 10%), während es bei der Howoge inzwischen nur noch 3% sind. Degewo (6,4%/2005) und Gesobau (5,1%) bewegen sich im „Mittelfeld“. Unter den in Berlin aktiven „Neuen“ hat die GSW – strukturbedingt – mit ca. 5% (2005) die höchste Quote, während Gehag (2,0%), Gagfah (1,7%) und die Deutsche Annington (2,9%) weit unterdurchschnittliche Quoten nennen.

¹⁵ Quelle: Senat für Stadtentwicklung. Der strukturelle Leerstand betrifft Wohnungen, die mindestens sechs Monate leer stehen.

Struktur des Vermietungsangebotes nach Mietenklassen (Nettokalt, €/m²) und Bautypen, Anteil am Gesamtangebot in %



Bevölkerungsverlust in den NI-Beständen in den letzten Jahren deutlich beschleunigt hat. Wie im gesamten einfachen und mittleren Mietwohnungsbestand sind Senioren deutlich überrepräsentiert, und zwar in den NI-Beständen im Westteil Berlins mit einem Anteil von 20% stärker als bei den KWU (17%). Dagegen sind Kinder und Jugendliche vor allem in Großsiedlungen überdurchschnittlich stark vertreten. Tatsächlich liegt der Anteil von Kindern in den Blöcken mit KWU-Beständen in Westberlin mit 19% deutlich über jenem der NI-Bestände und des gesamten Westteils Berlins (je 16%). Letzteres hat auch mit dem stabil hohen Anteil von Nichtdeutschen in den KWU-Beständen zu tun, der mit 23% etwa sieben Punkte höher ist als bei den Neuen Investoren.

Die Entwicklungsdynamik der Bevölkerung offenbart weitere signifikante Unterschiede zwischen den beiden Segmentgruppen. Überdurchschnittliche Zuwächse sind bei den Senioren zu verzeichnen – insbesondere in den Großsiedlungen –, während starke Verluste vor allem Familien mit Kindern betreffen. Die Gebiete mit NI-Beständen haben deutlich stärker bei den jüngeren

Erwachsenen zugelegt, möglicherweise in engem Zusammenhang mit dem Zuwachs bei den Nichtdeutschen.

Diese Strukturndynamik bestätigt, dass bereits das Wohnflächenangebot der NI mit seinem weit höheren Anteil kleinerer WE – wie oben erwähnt – deutlich marktnäher ist als jenes der KWU.

Die letzten hier genutzten Strukturindikatoren sind die Bewohnerkaufkraft sowie die Verteilung der Sinus bzw. MOSAIC-Milieus® in den Beständen. Beide Variablen können über die adressscharfe Verknüpfung mit den jeweiligen Vermietungsbeständen zugeordnet und ausgewertet werden. Sie lassen insofern eine noch „trennschärfere“ Charakterisierung der Bestände im Hinblick auf soziale und „qualitative“ Merkmale der Bewohner zu, als dies bei den anderen Indikatoren möglich ist. In Abbildung 6 wird die Verteilung der Haushalte in den (Vermietungs-)Beständen nach Kaufkraftklassen in Berlin-West dargestellt.¹⁶

Ungeachtet der „strukturellen Nähe“ der Verteilung in den beiden Bestandsgruppen sind die Unterschiede unübersehbar. So weisen 15% der Haushalte in den KWU-Beständen im Westen.¹⁷ aber nur 3,5% der Bewohner bei den Neuen Investoren eine finanzielle Leistungsfähigkeit auf, die den Berliner Mittelwert um 10% und mehr unterschreitet. In beiden Beständen konzentriert sich die Verteilung jedoch auf Haushalte mit einer leicht unterdurchschnittlichen Kaufkraft (bis 10% unter Mittelwert). Haushalte mit einer Kaufkraft von € 30.000 und mehr stellen 20% der Mieter in den KWU-Beständen, aber mehr als 30% in den NI-Objekten. Auch baustrukturell sind erhebliche Unterschiede feststellbar. Wie im gesamten Westen Berlins ist der Anteil besonders kaufkraftschwacher Haushalte in den Hochhaus-/Großsiedlungen am höchsten; dies trifft für die KWU jedoch in noch stärkerem Maße zu als für die Neuen Investoren. Am

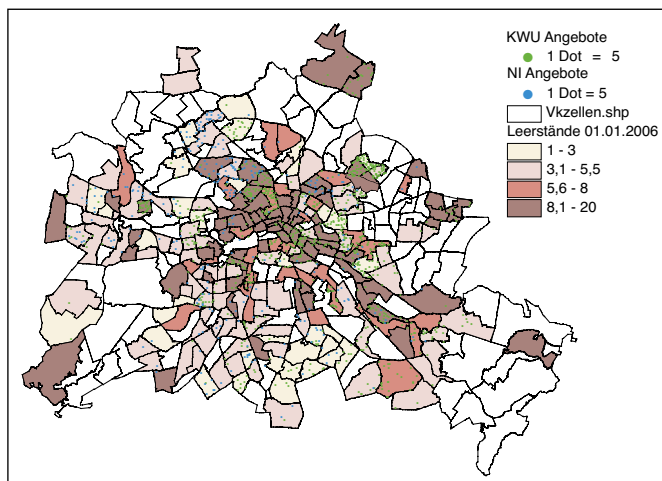


Abb. 4: Struktureller Leerstand (> 6 Monate) in den Berliner Verkehrszellen und Vermietungsangebot nach Unternehmensgruppen (Quelle: Senatsverwaltung Stadtentwicklung; vhw-Daten)

¹⁶ Die Bewohnerkaufkraft stellt jeweils die durchschnittliche Kaufkraft der Haushalte in den Objekten dar.

¹⁷ Ein Vergleich der Ostberliner Strukturen ist wegen des geringen Bestandsanteils der NI wenig sinnvoll.

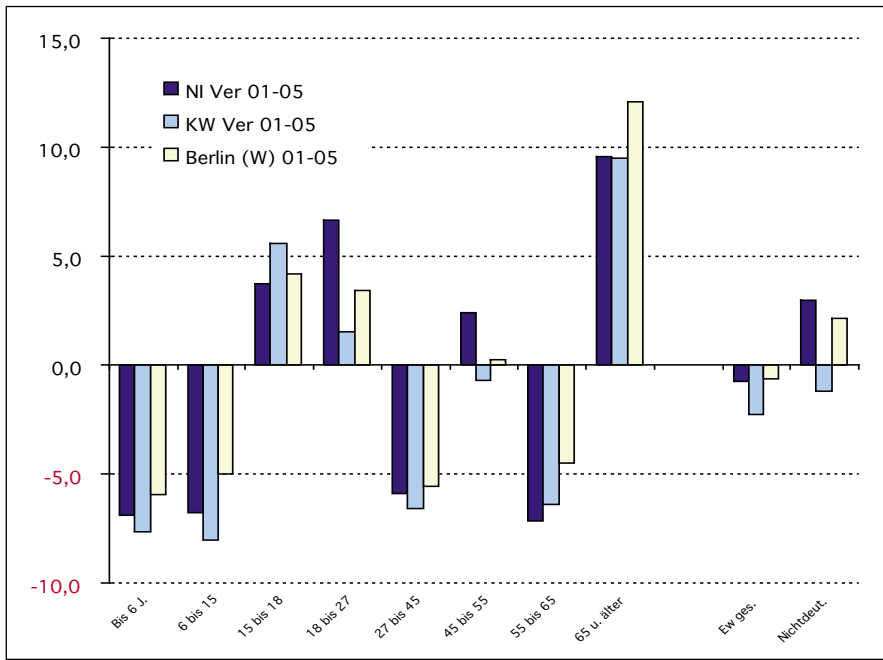


Abb. 5: Veränderung der Bevölkerung nach Altersgruppen in den Blöcken mit NI- und KWU-Beständen (Westberlin) sowie im Gesamtgebiet, Anfang 2002 bis Anfang 2006, in % (Quelle: Stala Berlin)

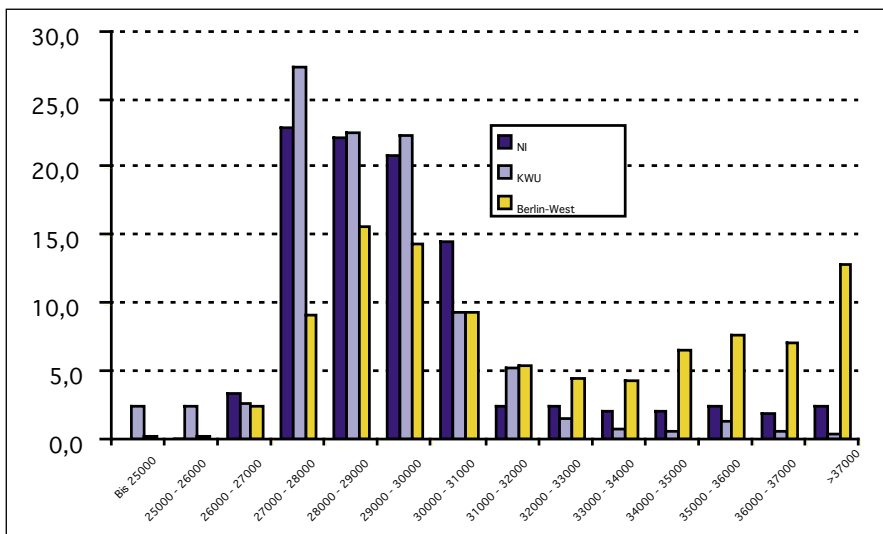


Abb. 6: Anteil der Haushalte in den Vermietungsbeständen (Berlin-West) nach Kaufkraftklassen, in %

stärksten ist die Diskrepanz im Zeilenbau der 1920er und 30er Jahre, während in der „Nachkriegszeit“ nur geringe Abweichungen bestehen.

Die Milieuverteilung in den Westberliner Beständen der beiden Gruppen (mit Vermietungsangeboten) offenbart neben Gemeinsamkeiten auch deutliche Unterschiede. Auffällig ist der deutlich höhere Anteil von jüngeren, teilweise der unteren sozialen Schicht zuzuordnenden Gruppen der „Experimentalisten“ (EXP) und der „Hedonisten“ (HED). Für beide Milieugruppen ist eine überdurchschnittliche Fluktuation und eine begrenzte „Bindung“ an die jeweilige Wohnung charakteristisch. Zudem liegt ihr Nachfrageschwerpunkt bei kleineren bis mittelgroßen Wohnungen. In den Beständen der Neuen Investoren stehen

dieser Struktur höhere Anteile von Haushalten der „Bürgerlichen Mitte“ (BUM), der „Konsum-Materialisten“ (MAT) sowie einiger „Etablierter“ (ETB) gegenüber, die – soweit zufrieden mit Wohnung und Umfeldbedingungen – üblicherweise durch eine weit stärkere Bindung an das Quartier auffallen; häufig handelt es sich bei ihnen um Bewohner mit einer mittleren bis langen Wohndauer.

In den Ostberliner (Vermietungs-)Beständen beider Unternehmensgruppen dominieren eindeutig sog. „DDR-Nostalgische“ (DDR) und „Traditionsverwurzelte“ (TRA), die zusammen jeweils 65 bis 70% der jeweiligen Bewohner stellen. In Verbindung mit den baustrukturellen Gegebenheiten bedeutet dies zum einen ein vergleichsweise geringes „Fluktuationsrisiko“ bei den Bestandsmietern, andererseits jedoch ein erhebliches „Perspektivproblem“, aufgrund der Qualitäts-Lage-Merkmale vieler dieser Bestände einzugsbereite Nachmieter zu finden.

Der Zusammenhang zwischen Vermietungsangebot und Sozialstrukturen

Eine Status-quo-Analyse würde somit die Funktion der KWU als Hauptträger der Wohnungsversorgung sozial schwächerer Haushalte weitgehend bestätigen. Für das Erkenntnisziel ist jedoch vor allem relevant, ob und in welchem Maße sich diese Funktion – und mit ihr die entsprechenden Sozialstrukturen in den Beständen – durch die aktuelle und künftige Vermietungspolitik ändert bzw. ändern kann, wobei die Strukturierung dieser Politik wiederum Folge ökonomischer Zwänge respektive

kommunaler Gewinn- und Abführungserwartungen ist.

Um diese Dynamik zu untersuchen, wird die Preisstruktur des jeweiligen Vermietungsangebotes mit der derzeitigen Kaufkraft in den Objekten kombiniert. Um eine belastungsgerechte¹⁸ Sozialstruktur nach der Weitervermietung zu erhalten, müsste sich das Niveau der Zielmieten an der Leistungsfähigkeit der derzeitigen Bewohner ausrichten.¹⁹ Dabei wird als rationales Verhalten der Neumieter unterstellt, dass diese einen ähnlichen

¹⁸ Aufwand für die Kaltmiete bezogen auf das verfügbare Einkommen.

¹⁹ Eine Veränderung der Sozialstrukturen könnte auch durch die Nachfrage sozial stärkerer Gruppen nach entsprechend niedrigen Mieten entstehen, um ihre persönliche Mietkostenbelastung zu senken. Angesichts der Qualität vieler betroffener Bestände erscheint diese Möglichkeit jedoch unwahrscheinlich.

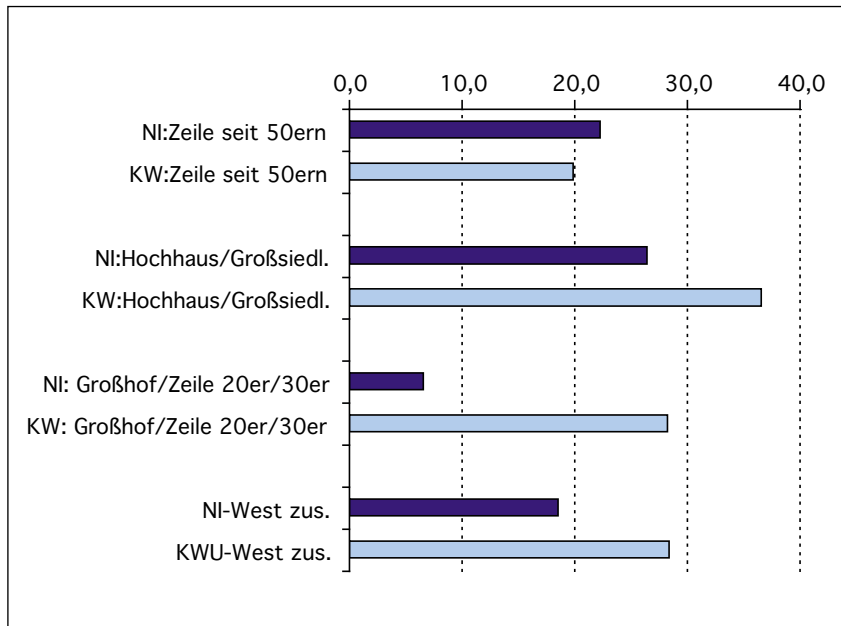


Abb. 7: Anteil Haushalte mit max. Kaufkraft bis € 28.000 in allen Haushalten in den (Teil-)Segmenten, in %

(oder nur unwesentlich höheren) Anteil ihrer Einkünfte für die Miete ausgeben können (oder wollen) wie die heutigen Bewohner. Sollten die Zielmieten dagegen nach oben abweichen – und damit nicht im Einklang mit der Leistungsfähigkeit potenzieller Nachmieter stehen – gibt es drei Möglichkeiten:

- Sozial schwächere Neumieter sind bereit, die Zielmieten zu akzeptieren und damit einen entsprechend höheren Anteil

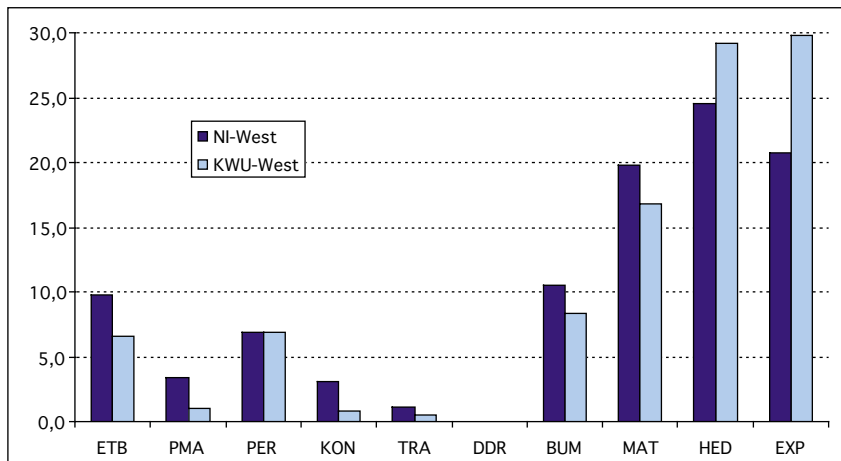


Abb. 8: Verteilung der Sinus-Milieus in den Beständen von NI und KWU in Berlin-West, Anteile in %

ihres verfügbaren Einkommens für Mieten auszugeben. Ihre individuelle Belastung würde steigen, aber die Sozialstrukturen der Quartiere blieben weitgehend erhalten;

- Neumieter mit entsprechend höheren Einkünften fragen die Wohnungen nach. Ihre persönliche Belastung bleibt konstant, aber die Sozialstrukturen beginnen sich „nach oben“ zu verschieben (und sozial schwächere Neumieter müssen

in Quartiere/Angebote mit geringeren Wiedervermietungspreisen ausweichen);

- Das Angebot kann am Berliner Mietwohnungsmarkt – mit seinem hohen strukturellen Angebotsüberhang²⁰ – nicht realisiert werden.

Tatsächlich ergibt sich ein durchaus überraschendes Bild, wenn man die Zielmietenstruktur getrennt nach Segmenten auswertet, die in ihrer derzeitigen Sozialstruktur über die durchschnittliche Kaufkraft charakterisiert werden. Vorausgeschickt sei, dass – bedingt durch die Ausgangsstrukturen der Bestände – ein geringerer Anteil des Vermietungsangebotes der sechs neuen Investoren auf Objekte mit einer besonders geringen Leistungsfähigkeit der heutigen Bewohner (max. € 28.000 je Haushalt) entfällt – 13% der Angebote im Vergleich zu 23% bei den KWU.²¹ Offenbar sind die KWU – im Bemühen um eine Stärkung ihrer Ertragsbasis und um den Zielvorgaben der

Gesellschafterin näher zu kommen – jedoch bestrebt, gerade hier den Hebel anzusetzen.

Bereits in Abbildung 11, welche den Anteil der Zielmieten im Niedrigpreissegment (bis € 4,50/m²) nach „Kaufkraftgruppen“ der Objekte darstellt, wird deutlich, dass die neuen Investoren gerade im untersten Kaufkraftsegment einen geringeren Anteil niedriger Zielmieten anbieten als im nächst höheren Segment.

Dagegen reduziert sich der entsprechende Anteil niedriger Mieten bei den NI proportional zur Sozialstruktur der Objekte. Das heißt: Selbst in Objekten mit einer besonders geringen finanziellen Leistungsfähigkeit der Bewohner liegt weniger als ein Viertel des preislichen Angebots der KWU (aber immerhin ein Drittel des entsprechenden Angebotes der NI) unterhalb der durchschnittlichen Vergleichsmiete in Berlin 2005.²²

Auch ein Blick auf die vollständigen Zielmietenverläufe revidiert dieses Ergebnis nicht – deutlich ist die Verschiebung der KWU-Zielmietenkurve in den Objekten mit der geringsten Kaufkraft zu beobachten. Weniger als 12% der NI-Angebote in dieser Kaufkraftklasse gehen über € 5,50/m² hinaus, aber fast 21% der KWU-Angebote.

²⁰Anfang 2006 wurde durch die Stromzählerauswertung ein struktureller Leerstand von 108.000 WE ermittelt.

²¹Auch die „kaufkraftstärkeren“ Objekte (mehr als € 30.000 Bewohnerkaufkraft) sind bei den Neuen Investoren mit einem Anteil von 42% stärker am Vermietungsangebot beteiligt als bei den KWU (25%).

²²Besonders gering ist der Anteil niedriger Zielmieten bis € 4,50/m² in den kaufkraftschwachen Objekten der KWU im Zeilenbau der 20er/30er Jahre sowie im Altbautyp „Hinterhof“. In beiden Fällen kann dies mit Aufwertungsmaßnahmen in Verbindung stehen. Selbst in kaufkraftschwächeren Bezirken wie Wedding beträgt der Anteil weniger als 30%; nur in Neukölln werden 40% erreicht.

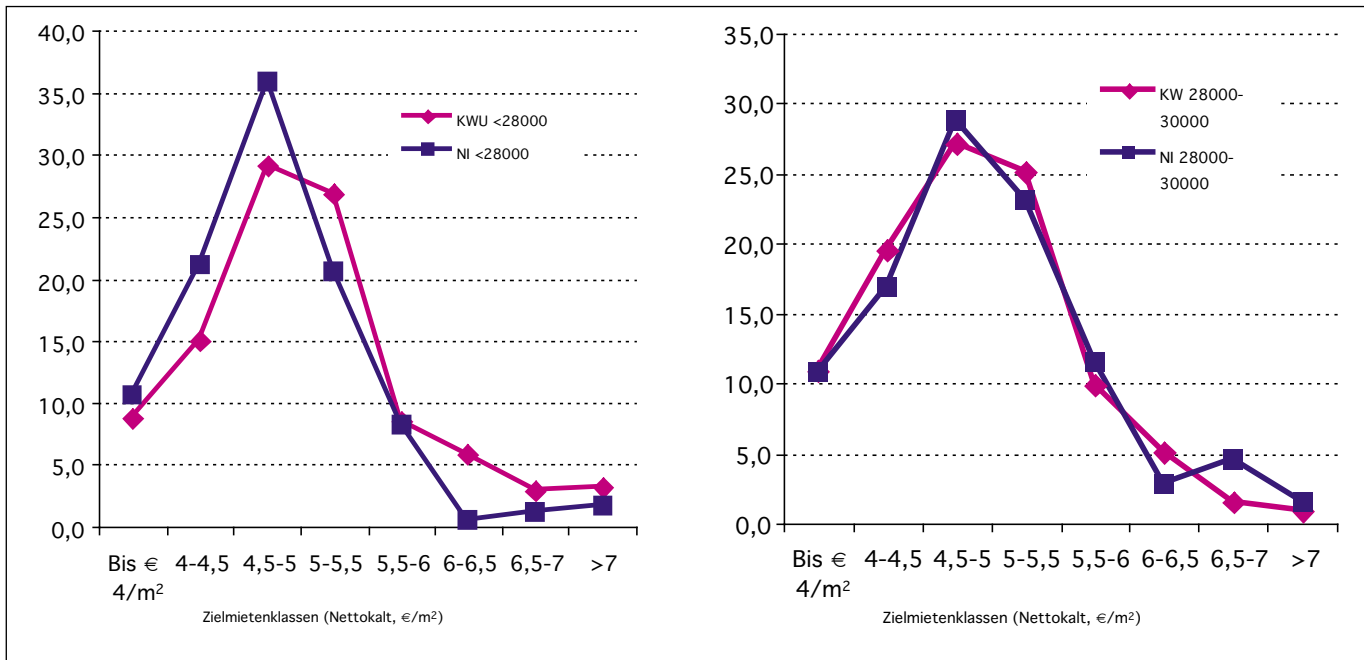


Abb. 9 und 10: Anteil aller Angebotsmietenklassen in besonders kaufkraftschwachen (Abb. links Kaufkraft bis € 28.000) und in leicht unterdurchschnittlich kaufkraftstarken Vermietungsbeständen (Abb. rechts Kaufkraft zwischen € 28.000 und € 30.000)

Ungeachtet der erforderlichen Einzelbewertung lassen sich an dieser Stelle mehrere Folgerungen festhalten:

- Die Preisstruktur des (Weiter-)Vermietungsangebotes der neuen Investoren bewegt sich oberhalb der derzeitigen Bestandsmieten in Berlin und – wie an anderen Märkten – etwa im Bereich der örtlichen Vergleichsmieten. Zugleich orientiert sich das Angebot gerade in den kaufkraftschwächeren Beständen sehr viel enger an den Möglichkeiten potenzieller Nachmieter und ist insofern sowohl preislich (als auch größenstrukturell) als erheblich nachfrage- bzw. marktgerechter zu bezeichnen als jenes der KWU.
- Das aktuelle Vermietungsangebot der KWU weicht in seiner Preisstruktur im Vergleich zu jenem der „Neuen Investoren“

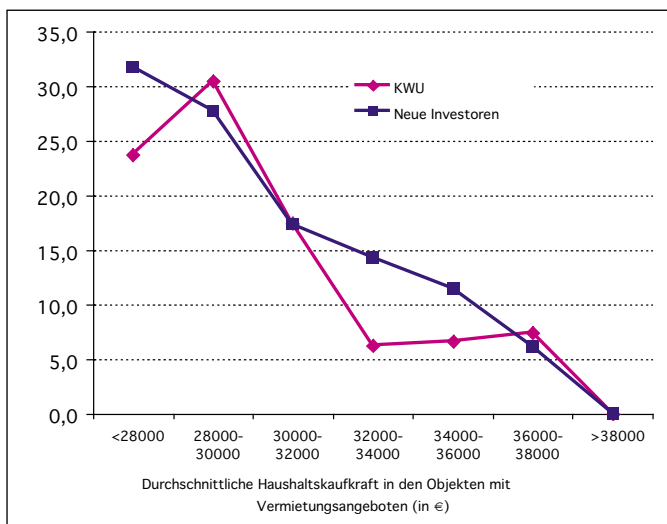


Abb. 11: Anteil der Angebotsmieten bis € 4,50/m² an allen Angeboten nach Kaufkraftklasse der Vermietungsobjekte (Berlin-West)

nur unwesentlich, tendenziell jedoch eher nach oben ab. Dieser Umstand trifft besonders bei den (derzeit) kaufkraftschwächeren Beständen zu; das „Aufwertungsstreben“ ist hier unverkennbar

- Eine Realisierung des KWU-Angebotes am Markt²³ würde – eine belastungsneutrale Nachfrage vorausgesetzt – stärker zu einer Veränderung der Sozialstrukturen besonders in den sozial schwächeren Quartieren beitragen als das Angebot der Neuen Investoren. Dies muss für die Entwicklung der einzelnen Quartiere, auch im Hinblick auf mögliche positive Folgen besserer „sozialer Mischung“ und Stabilität, nicht notwendigerweise von Nachteil sein.
- Der postulierte Auftrag an die KWU – mit niedrigen Mieten – besonders (auch) die sozial schwächsten Haushalte zu versorgen – verschiebt sich auf diese Weise allerdings sukzessive weg von dieser Gruppe, wobei die parallel betriebene „Anpassung“ der Bestandsmieten nach oben den Prozess beschleunigt.
- In einem segmentübergreifend entspannten Markt wie Berlin wird dies zwar kaum zu nennenswerten Versorgungsgaps führen, ein groß angelegtes „Umsteuern“ im Falle einer teilweisen oder vollständigen Wiederanspannung des Marktes wäre speziell mit den KWU-Beständen jedoch immer weniger zu gewährleisten. Die Versorgung sozial schwächerer Gruppen oder sonstiger Haushalte mit Marktzugangsproblemen würde sich nach und nach auf andere Vermieter bzw. Bestände verlagern (müssen).

²³Aufgrund der quantitativen und qualitativen Struktur der potenziellen Nachfrage am Berliner Markt sind daran erhebliche Zweifel angebracht. Auch dieser Aspekt wird in den weiteren Untersuchungen vertieft werden.

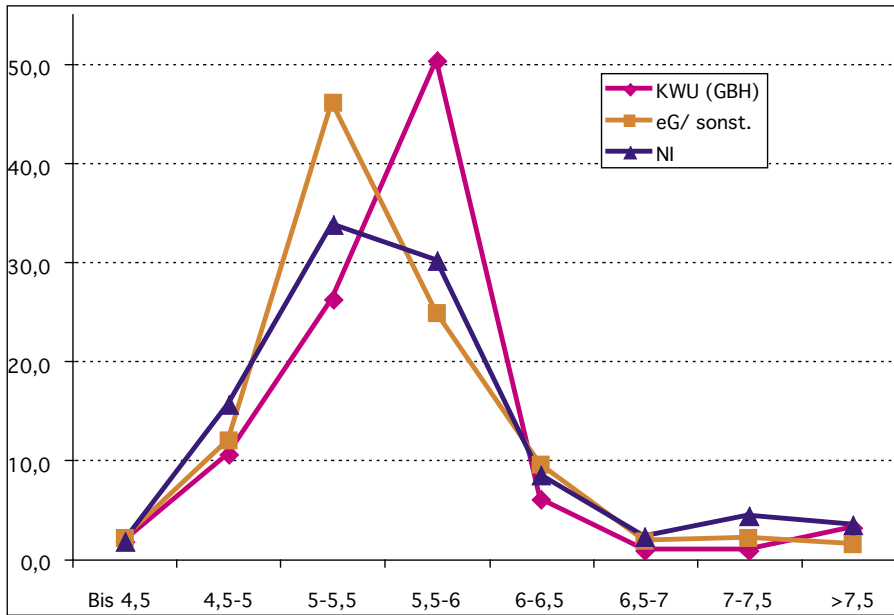


Abb. 12: Zielmietenstruktur Hannover, September/Oktober 2006, nach Mietklassen und Unternehmensgruppen, jeweils Anteil an allen Angeboten in %

In **Kiel** stellt sich die Situation anders dar, nachdem das größte kommunale Unternehmen, KWG, mit 11.000 WE bereits 1999 an die WCM veräußert wurde. Zusammen mit 21.000 weiteren WCM-Wohnungen wurde dieser Bestand Ende 2004 vom amerikanischen Fonds Blackstone erworben, der seinerseits inzwischen auf der Suche nach einem Erwerber ist.²⁴ Zudem sind in Kiel weitere Bestände aus dem unteren und mittleren Preissegment an Investoren verkauft worden.

Ausgewertet wurden zunächst etwa 480 Angebote, darunter mehr als drei Viertel der KWG. Das KWG-Angebot gruppiert sich – zu nahezu gleichen Teilen – oberhalb und unterhalb der aktuellen Vergleichsmiete von € 5,20/m²;²⁵ vom übrigen erfassten Angebot befindet sich ein etwas größerer Anteil unterhalb dieser Marke.

Berlin, ein Sonderfall? – Ein kurzer Blick in die anderen Modellstädte

Das Projekt strebt Erkenntnisse an, die nicht nur über die spezifischen Gegebenheiten in einzelnen Städten hinausreichen, sondern zudem belastbare strukturelle Aussagen im Zusammenhang mit grundlegenden Marktbedingungen zulassen. Im derzeitigen Stadium kann dieser Anspruch nur punktuell erfüllt werden. Gleichwohl ist es für Hannover, wo ebenso wie in Essen und Kiel das Vermietungsangebot für mehrere dort aktive Unternehmensgruppen erfasst wurde, möglich, sowohl etwas zur Preisstruktur der Angebotsmieten wie zum Kaufkraft hintergrund der Bestände zu sagen.

In **Hannover** wurden etwa 730 Vermietungsangebote erfasst und adressscharf zugeordnet; diese entfallen zu etwa gleichen Teilen auf drei Unternehmensgruppen: Vier Unternehmen der „Neuen Investoren“, das verbleibende kommunale Unternehmen GBH sowie fünf sonstige Unternehmen, mehrheitlich Genossenschaften. Die Verteilung der aktuellen Angebotsmieten (Nettokalt, €/m²) ergibt folgendes Bild:

Die Marke von € 5,50/m² unterschreiten 38% der Angebote der GBH, von jenen der vier NI bereits 51%, aber in der Gruppe der „Sonstigen“ mehr als 60%. Aufschlussreich für die Entwicklung der Sozialstrukturen als mögliche Folge der aktuellen Vermietungspolitik ist auch in diesem Fall eine isolierte Betrachtung der Zielmietenstruktur in den kaufkraftschwächsten Beständen; als Obergrenze wurde eine durchschnittliche Haushaltskaufkraft von maximal 90% des gesamtstädtischen Niveaus gewählt. In Abbildung 13 wird deutlich, dass bei den NI und den sonstigen Unternehmen ein deutlich größerer Anteil der entsprechenden Zielmieten auf die „belastungsgerechteren“ unteren Mietpreisklassen entfällt als bei der GBH, wobei lage- und qualitätsbezogene Aspekte allerdings unberücksichtigt bleiben.

Die bisherigen Auswertungsergebnisse decken sich mit der Einschätzung einer „marktorientierten“ Vermietungspolitik der neuen Investoren. Sorge bereitet in Kiel allerdings die hohe „Umschlaggeschwindigkeit“ der betroffenen Bestände in Form häufiger Wechsel der Eigentümerschaft (Kieler Nachrichten, 26.10.2006). Es gilt somit, zwischen solchen Investoren zu unterscheiden, die – über ihre operativen Gesellschaften – ein nachhaltiges Engagement verfolgen und denjenigen Beteiligungsgesellschaften, die als „Aufteiler“ und Weiterverkäufer erworbener Bestände eine kurzfristige Optimierung der Rendite anstreben, um sich dann neuen Märkten und Renditechancen zuzuwenden („Opportunisten“). Insgesamt deutet vieles auf einen verstärkten Übergang der Transaktionsdynamik auf strategisch orientierte Investoren mit nachhaltigem Engagement hin (vgl. Beitrag Heftrich in diesem Heft).

Ausblick

Die bisherigen Auswertungen des Projektes bilden erst den Einstieg in ein umfangreiches und auf Dauer angelegtes Monitoring der Vorgänge auf deutschen Wohnungsmärkten im Zusammenhang mit den Aktivitäten der neuen Investoren und den Veränderungen der Angebotsstrukturen, soweit diese für Versorgungs- und Belastungsaspekte relevant sind (vgl. dazu auch die Beiträge in Forum Wohneigentum Heft 2/06). Interessierten Kommunen soll auf dieser Basis ein zu „Frühwarnzwecken“ geeignetes und in seiner Datenqualität und Raumschärfe einmaliges Instrumentarium angeboten werden. Dieses Instrument soll sie sowohl bei der abwägenden Bewertung möglicher Verkäufe

²⁴ „Blackstone sucht Wohnungskäufer“, FTD, 23.10.2006 – Im November 2006 wurde zugleich die Übernahme des größten amerikanischen Büroimmobilien-REIT, Equity Office, durch Blackstone bekannt.

²⁵ Nach F+B Mietenindex 2006.

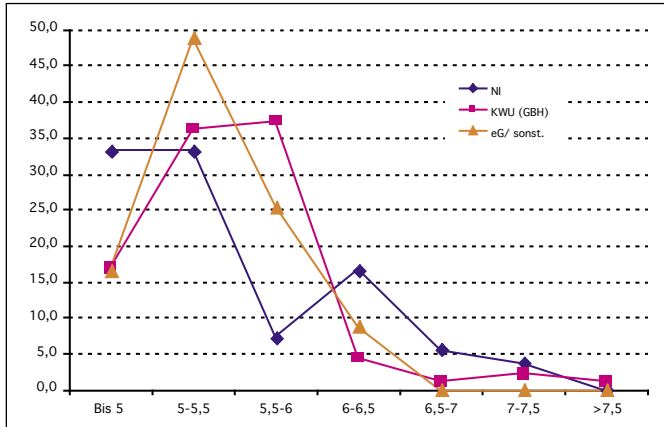


Abb. 13: Zielmietenstruktur in kaufkraftschwachen Beständen, Anteile nach Mietpreisklassen in %

kommunaler Bestände als auch im Hinblick auf Entwicklung und Einsatz problemgerechter versorgungs- und belastungspolitischer Maßnahmen unterstützen.

In den nächsten Projektphasen wird zunächst die Analyse vertieft und insbesondere auf sozialräumliche Aspekte ausgedehnt. Zudem wird die Entwicklungsdynamik des Prozesses geprüft werden. Letzteres bedeutet, konkrete Veränderungen in den Bewohner-, Mieten- und damit auch Belastungs- und Versorgungsstrukturen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu erfassen und zu vergleichen. Erst nach längerer Präsenz verschiedener Anbietertypen auf den kommunalen Märkten werden die Wirkungen unterschiedlicher Geschäftsstrategien belastbar bewertet werden können. Schließlich werden die Art des Engagements und des Investorentyps noch stärker in den Fokus der kommunalen Analysen und der übergreifenden Bewertung rücken.

Darüber hinaus werden weitere kommunale Märkte in die Analysen einbezogen, um Vorgehen der Anbieter und deren Wirkungen unter verschiedenen Marktbedingungen abzubilden. Insofern stellen die vorliegenden Auswertungen eine Momentaufnahme dar; ihr „struktureller Gehalt“ sollte jedoch keineswegs unterschätzt werden. Vor allem auf entspannten

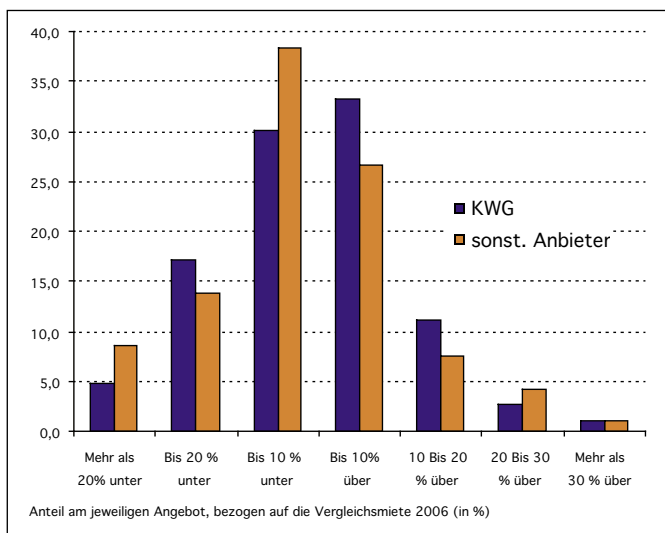


Abb. 14: Preisstruktur des erfassten Vermietungsangebotes in Kiel

Märkten hat sich der Verkehrswert gerade der Bestände vieler KWU teilweise deutlich verringert. Dies hat in der Folge Anpassungsmaßnahmen auch in Form einer Vermietungspolitik erzwungen, die in der Konsequenz die versorgungspolitische Rolle dieser Unternehmen einschränken oder sogar aushöhlen (können). Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Erkenntnis künftig auf die Entscheidungsfindung über den Verkauf weiterer kommunaler Bestände auswirken wird. Dass sich die Bedeutung dieses Themas eher verstärkt, hat die kürzliche Befragung von PricewaterhouseCoopers bei den Kommunen gezeigt, nach der fast jede zweite Kommune in Deutschland – nicht zuletzt aus fiskalischen Erwägungen – über eine Veränderung (häufig: Veräußerung) ihrer kommunalen Wohnungsbestände nachdenkt (vgl. Beitrag Trappmann/Kallenbrunnen in diesem Heft; Die Welt, 29.11.2006).²⁶

Der vhw und seine Projektpartner werden in jedem Fall einen nachhaltigen Beitrag zur Herstellung der erforderlichen Transparenz dieser Vorgänge und ihrer Folgen leisten.

Bernd Hallenberg

Stellvertretender Hautgeschäftsführer des vhw e. V., Berlin

Quellen:

Berliner Morgenpost, 26.10.2006: „Jeden Monat 60 Euro mehr Miete“

Berliner Morgenpost, 4.11.2006: „Sarrazin will hohe Gewinne aus Wohnungen“

Berliner Zeitung, 17.10.2006, S. 17: „Koalition gegen Sarrazin“

Bielka, Frank: Aufbruch in die Zukunft: Kommunale Wohnungswirtschaft ist Stadtentwicklung. Berlin 2006 (Der Verf. ist Vorstand der DEGEWO)

Der Tagesspiegel, 31.10.2006: „Landeseigene Wohnungen sollen Rendite bringen“

Die Welt, 29.11.2006: „Jede zweite Kommune in NRW will ihre Wohnungen verkaufen“

Gagfah-Prospekt für den Börsengang, Essen, Oktober 2006

Geschäftsberichte der Berliner KWU für das Geschäftsjahr 2005

Immobilien Zeitung, 16.11.2006, S. 13: „Kommunale Unternehmen nicht besser als Private“

Kieler Nachrichten, 26.10.2006: „Wohnungsgenossenschaften grenzen sich von Investmentfonds ab“

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/ Investitionsbank Berlin (Hrsg.): Der Berliner Wohnungsmarkt – Entwicklung und Strukturen 1991–2000, Berlin 2002 und Der Berliner Wohnungsmarkt – Bericht 2005, Berlin 2006

²⁶Sonderauswertungen ergaben erhebliche regionale Unterschiede, etwa zwischen NRW, wo jede zweite Kommune ihre Wohnungen verkaufen will und Baden-Württemberg (nur 14% Verkaufswillige).