

Anhang: Die Entwicklung der Berliner Landeswohnungsunternehmen 1990-2010¹

1. Fragen und Antworten

Leicht war es nie, sich über die landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen zu informieren. Ebenso wichtig wie die Suche nach den richtigen Antworten war allerdings immer auch die Suche nach den richtigen Fragen. So erkundigte sich die PDS im Januar 2000 im Rahmen einer Großen Anfrage vor allem nach den politischen Einflussnahmen auf die städtischen Wohnungsbaugesellschaften ([DrS 14/131](#)). Das gab dem Stadtentwicklungssenator Peter Strieder (SPD) Gelegenheit, in seiner Antwort ([Protokoll 14/006](#), 232ff) die wohnungswirtschaftlichen Zusammenhänge eher anekdotisch abzuhandeln. In der Sache folgte die Oppositionspartei der Regierung, die statt einer sachlichen Analyse nur eine betriebswirtschaftliche Größe zu kennen vorgab: die Liquidität. Mit diesem Ausgangspunkt konnten verschiedene Faktoren der Krise der LWU nicht mehr identifiziert und nur über den Umfang der nötigen Privatisierungen gestritten werden. Im Take-off des Berliner Bankenskandals, im Juni 2001, formulierte die PDS die Idee einer „Wohnungswirtschaftlichen Holding“. Im Entwurf behauptete sie über die öffentlichen Wohnungsunternehmen Berlins:

„Sie sind aufgrund ihrer finanziell desolaten Situation (hohe Investitionen für Neubau und Sanierung, bedrohlicher Leerstand, Mieten sind nicht wie kalkuliert gestiegen, Kapitalentzug rd. 3,5. Mrd. DM durch den Senat) gezwungen, 70.000 Wohnungen zur Liquiditätssicherung zu verkaufen.“ (PDS AGH 2001)

Zweifel am Sachzwang zur Privatisierung hätten genauere Analysen erfordert.

Aus den Regierungsparteien kamen ausführlichere Fragen zur wirtschaftlichen Entwicklung der LWU. Ralf Hillenberger entlockte SenStadt eine ganze Reihe von Informationen aus dem wohnungswirtschaftlichen Controlling zum Bestand, den Investitionen und Kosten der öffentlichen Wohnungsunternehmen ([KA 14/485](#)). Auch der Finanzsenator Peter Kurth (CDU) kam seinem Parteikollegen Matthias Brauner mit Daten aus zugänglichen Beteiligungsberichten und vertraulichen Informationsquellen – dem jährlichen „Vertraulichen Sonderbericht (sog. Gesamtbericht) über die wirtschaftliche Lage der städtischen Wohnungsunternehmen in Berlin“ – entgegen ([KA 14/1634](#)). Der Hinweis des Finanzsenators auf die öffentlichen Beteiligungsberichte ist dabei nicht ganz falsch, aber doch sehr irreführend, wie ein genauerer Blick z.B. auf die Bestandsstatistik zeigt – siehe **Anhang**.

Für die Insider aus dem UA Beteiligungsmanagement dürften all diese Mitteilungen keine Neuigkeiten dargestellt haben. Leider haben sie ihr Wissen nicht in die öffentliche Debatte eingebracht. Dann hätte diskutiert werden können, warum etwa die Beteiligungsberichte nur einen sehr beschränkten Einblick in die LWU gestatten, wie die öffentlichen Wohnungsunternehmen in Berlin tatsächlich aufgestellt waren und welche Alternativen es zum Privatisierungskurs des Senats gab. Es gab Alternativen. Der Vorschlag der Bildung einer „Wohnungswirtschaftlichen Holding für Berlin“ (PDS AGH 2001) war zwar nicht gut begründet, aber es war dennoch ein guter Vorschlag.

2. Vom Staat zum Markt: 1989-2001

Wie Gesamtberlin in der Nachkriegszeit eine Ost- und eine Westgeschichte hatte, so hatte auch das öffentliche Wohnungswesen eine Ost- und eine Westgeschichte, die nur an einem Punkt lange übereinstimmten: an der staatlichen Regulierung der Miethöhe, wenn auch in verschiedenen Systemen und auf sehr verschiedene Weise.

Westberlin zählte 1989 knapp 1,1 Millionen Wohnungen (STJB BE 1991, 347), davon 87 Prozent Mietwohnungen. Knapp 240.000 Wohnungen – etwa ein Viertel des gesamten Wohnungsmarktes –

¹ Aus: Sebastian Gerhardt, Die Steuerung der Berliner Landeswohnungsunternehmen und die Neubaufolge. Kurzstudie für die LINKE im Berliner Abgeordnetenhaus. März 2021

befand sich im Bestand der städtischen Wohnungsbaugesellschaften in privatrechtlicher Form (degewo, GEHAG, GSW, GEWOBA, gesobau, SuL, WIR, Gruppe Nord, BEWOG, „Borsig“, TEFA, vgl. Krätke u.a. 1984, 173) und im direkten Landeseigentum.² Wie der Wohnungsmarkt in Westberlin insgesamt war auch der öffentliche Bestand geprägt durch den Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg und die besondere Westberliner Ausprägung des „sozialen Wohnungsbaus“ ([Ludwig 1983](#)), in dessen Rahmen bis 1987 im 1. Förderweg knapp 440.000 Wohnungen gefördert worden waren. Im System der Belegungsbindungen waren die Wohnungsämter der Bezirke wichtige und handlungsfähige Einrichtungen, die nur selbst keine Wohnungen schaffen konnten. Das lag bei den Wohnungsunternehmen, die tatsächlich noch Wohnungsbaugesellschaften waren. Die Prüfung der Jahresabschlüsse der städtischen Wohnungsunternehmen lag beim GGW-Prüfungsverbund (GGW – Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Vorgänger des [GdW](#)). Die Darstellung der politischen Steuerung würde eine eigene Untersuchung erfordern, sie lag senatsseitig bei SenBauWohn und SenFin. Das Abgeordnetenhaus wurde öffentlich ab 1974 alle zwei Jahre im „Bericht über die Beteiligungen des Landes Berlin an Wirtschaftsunternehmen“ informiert. Der [8. Bericht](#) erschien 1990 mit Datenstand 1988.

Die Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsmarkt in Westberlin wurden Ende der achtziger Jahre grundlegend verändert. Zum einen beendete in Bonn die Koalition von CDU/CSU und FDP mit dem „Gesetz über die dauerhafte soziale Verbesserung der Wohnungssituation in Berlin“ vom 14. Juli 1987 ([BGBl. I S. 1625](#)) die letzte Mietpreisbindung des Altbaus in einer bundesdeutschen Großstadt und erzwang den raschen Übergang Westberlins in das Vergleichsmietensystem ab 1988 („Weißer Kreis“, [BMV 2008](#)). Zum anderen beendete das „[Gesetz zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt](#)“ vom 25. Juli 1987 eine über einhundertjährige Tradition der staatlichen Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnungsbewirtschaftung zum 31.12.1989.

Als diese Beschlüsse gefasst wurden, konnte niemand wissen, dass Ende 1989 auch das Ende der staatlichen Wohnungsbewirtschaftung und des Wohnungsbaus in der DDR nahe sein würde. Ostberlin zählte 1989 631.338 Wohnungen, davon waren knapp 60 Prozent (374.811) als volkseigen erfasst, fast 24 Prozent wurden von Privateigentümern und Sonstigen (z.B. Kirchen), fast 17 Prozent genossenschaftlich gehalten ([StJB DDR, 1990, 200](#)). Die extrem niedrigen Mieten – die Belastung durch die Warmmiete lag unter 4 Prozent der Haushaltseinkommen – deckte die Bewirtschaftungskosten der Wohnungen nur zu etwa einem Drittel, die Gesamtaufwendungen der Wohnungswirtschaft einschließlich des Neubaus nur zu 20 Prozent (Wirtschaftsreport, Berlin 1990, 193). Über die Hälfte der Aufwendungen der Wohnungswirtschaft wurde direkt aus dem Staatshaushalt finanziert, der Rest über Kredite – die späteren „Altschulden“ der Wohnungswirtschaft und der volkseigenen Betriebe waren die Deckung zu den Spareinlagen der Bevölkerung ([Gerhardt 2004](#)). Weil der Mietenstopp die Bewirtschaftung von Immobilien extrem unattraktiv machte, wurde auch ein Großteil der Wohnungen in privatem Eigentum – soweit nicht selbst genutzt – von den VEB Kommunale Wohnungsverwaltung (KWV) bewirtschaftet. Die Genossenschaften bewirtschafteten ihre Bestände selbst.

Nach der Währungsunion und dem Beitritt wurden die KWV der 11 Ostberliner Stadtbezirke in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt (WBG Pankow, WBG Weißensee, WBG Treptow, WIP, WBM, WBF, HoWoGe, WBL, WBG Mahlzahn, WoGeHe, KöWoGe), eine DM-Eröffnungsbilanz erstellt und eine entsprechende Buchhaltung aufgebaut, die ebenfalls in die Prüfungssystematik des GdW (regional: [BBU](#)) eingebunden wurde. Für die ersten Jahre waren aber weniger das wirtschaftliche Innenleben der Unternehmen, als die rasch folgenden politischen Umstellungen

2 Nicht einbezogen werden im weiteren die ARWOBAU und ARWOG, die 1991 zusammen etwa 10.500 Wohneinheiten hatten, aber als Betreiber von Wohnanlagen, Wohnungen und Heimen für zuziehende Arbeitskräfte zum vorübergehenden Gebrauch ein anderes Geschäftsmodell aufwiesen und in den Zuständigkeitsbereich der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen fielen. Nach der Fusion beider Gesellschaften zum 1.1.1994 wurde die ARWOBAU 1995/1996 an die Bankgesellschaft Berlin und die Bavaria veräußert.

entscheidend. Gleich 1990 begannen die Konflikte um die „offenen Vermögensfragen“. Nach Presseberichten waren Anfang der neunziger Jahre etwa 75 Prozent der Altbaubestände in Ostberlin mit Restitutionsansprüchen belastet, wozu allerdings auch Ansprüche von öffentlichen Unternehmen zählten. Aus politischen Gründen musste die Bundesregierung die Erhöhung der Mieten deutlich strecken (Jenkis 2001, 713ff). Die bald stagnierende Einkommensangleichung im Osten gab keine großen Sprünge für höhere Mieten her. Die ersten Mieterhöhungen kamen – aus Sicht der Wohnungsunternehmen schon zu spät – zum Oktober 1991. Konfrontiert mit Wanderungsbewegungen und wachsendem Leerstand, einem Sanierungsstau insbesondere in den Altbaubeständen und der Drohung deutlich steigender Zinsen für die Altschulden nach dem [Zinsanpassungsgesetz](#) vom 24. Juni 1991 (auch wenn diese zunächst gestundet wurden, zu Berlin vgl. [p 12/63](#), 79f), fanden sich die neuen öffentlichen Wohnungsunternehmen in Ostberlin in einer neuen Welt mit vielen neuen Mauern. Ohne massive öffentliche Beihilfen und staatliche Bürgschaften waren die Unternehmen nicht überlebensfähig ([DrS 12/4653](#), [KA 13/4216](#)). Damit war an dieser Stelle wie an allen anderen in Ostdeutschland klar, wo die Macht lag – und auf welchen engen Grenzen jeder Widerstand stieß ([Gerhardt 2011](#)). Auch die große Demo am 9. September 1992 – Wir bleiben alle! – konnte daran nichts ändern. Es blieben nicht alle.

Die Bestandsstatistik der öffentlichen Wohnungswirtschaft in Ostberlin 1990 ist eine schwierige Sache. Andrej Holm hat den Bestand 2005 mit 246.000 Wohnungen klar unterschätzt (Holm 2005a, 3, [Holm 2005b](#)). Katrin Lompscher hat die Bestände 2018 auf 350.000 beziffert (590.000 für ganz Berlin, 240.000 Berlin-West; in: [Holm 2020](#)). Der [9. Beteiligungsbericht](#) – der erste Gesamtberliner Beteiligungsbericht – enthält für neun der Ostberliner Unternehmen Angaben zum Eigenbestand in der DM-Eröffnungsbilanz, die sich auf knapp 275.000 summieren – allerdings eben ohne zwei Gesellschaften, die WBF und WBL. Im Rückblick bezifferten die 11 KWV der Ostberliner Stadtbezirke den Bestand der von ihnen verwalteten Wohneinheiten zum 3. Oktober 1990 auf 453.000 ([DrS 12/4653](#)). Für 1991 liegen im 9. BB für alle 11 Gesellschaften differenzierte Daten vor. Sie summieren sich auf 440.000 Wohnungen, davon 371.000 im eigenen Bestand. (Für Bewirtschaftung und Wohnungsversorgung ist die Frage nach dem Verwaltungsbestand entscheidend. Das ist auch heute so: „kooperationsrelevant“ sind nicht nur die eigenen Wohnungen der LWU, sondern alle in Berlin von ihnen verwalteten Wohnungen.)

In der Öffentlichkeit wie im Parlament betonten die Senatsvertreter seinerzeit immer wieder die eigene Rechtspersönlichkeit und Verantwortung der Gesellschaften: Keine Eingriffe ins operative Geschäft! Vertragliche Regelungen statt Weisungen! Im Einzelnen gaben sich die Senatsvertreter auch gerne uninformatiert. Selbst über den Kooperationsvertrag mit den Ostberliner Gesellschaften wurde das AGH nur knapp in einer Antwort auf eine kleine Anfrage informiert ([DrS 12/209](#), S. 28). Tatsächlich waren SenBauWohn und SenFin schon aufgrund der politischen Konflikte (Eigentumsverhältnisse Ost, Belegungsbindungen, Mietenregulierung) sowie der weitreichenden Bauplanungen für das neue Berlin sehr eng in das laufende Geschäft involviert. Ihre Einflußnahme hatte eine „materielle Basis“ an den umfangreichen finanziellen Mitteln, die über die KfW (Bundesprogramme) und direkt vom Land in Wohnungsbau und -sanierung gesteckt wurden. Noch 1999/2000 finanzierten diese Programme ein Viertel der Investitionen der LWU ([KA 14/485](#)).

Ein Teil der politischen Steuerung der Ostberliner Gesellschaften erfolgte über Patenschaften der „alten“ Westberliner Gesellschaften, die selbst gerade erst die ersten Schritte in die unternehmerische Freiheit machten. Aus den Patenschaften wurde Schritt für Schritt und nicht konfliktfrei eine weitgehende Übernahme der Ostberliner Unternehmen.

Allerdings wurden nicht alle Bestände übernommen. Bis Ende 1993 ging der bewirtschaftete Bestand der städtischen WBG in Ostberlin nach Auskunft des Senats im Juni 1994 auf etwa 340.000 Wohnungen zurück ([DrS 12/4653](#)). Wie der Vergleich mit den Beteiligungsberichten zeigt, ging dies mehrheitlich auf die Verringerung der verwalteten Bestände zurück, daneben standen Restitutions- und erste Verkäufe. Das „[Altschuldenhilfegesetz](#)“ band Mitte 1993 die Entlastung der

Wohnungsunternehmen bei den Altschulden die Privatisierung von 15 Prozent des Wohnungsbestands. Parallel begann ein deutlicher Personalabbau in den Ost-WBG ([KA 13/3610](#)). Nach Abschluss der Privatisierungen wurde im Sommer 1994 mit noch etwa 200.000 Wohnungen im Bestand der öffentlichen WBG in Ostberlin gerechnet ([DrS 12/4686](#), S. 13f).

Nicht alle Pläne des Senates sollten gelingen. Die Illusion eines großen Sprungs nach vorn für die Westberliner Provinzelite zerplatzte nach einem kurzen Boom. Der „Aufschwung Ost“ wollte sich nicht einstellen. Die wirtschaftlichen Schwächen Westberlins wurden nicht mehr durch Subventionen und Zuschüsse zum Landeshaushalt abgefangen. Allein die Investitionszulagen für in Westberlin tätige Unternehmen hatte 1989 bei fast 1,2 Milliarden DM gelegen: Etwa die Hälfte strich das Verarbeitende Gewerbe ein, gut ein Viertel Energie- und Wasserversorgung. Die Mittel des Bundes und der anderen Länder führten zu einer ganz eigenartigen Struktur nicht nur der öffentlichen Verwaltung, sondern auch der Privatwirtschaft, an der vor allem die Vereinnahmung der Gewinne privat war ([Ludwig 2018](#)).

„Die privaten Interessen des Westberliner Bürgertums waren nicht mehr mit den Klasseninteressen der bundesdeutschen Bourgeoisie identisch. Den Regierungsumzug beschloss der Bundestag 1991 mit den Stimmen der PDS und zum Zwecke der »Vollendung der Einheit Deutschlands«. Die politischen Gründe für die besonderen Beihilfen waren entfallen, die neuen Ziele in der Ex-DDR kosteten. Die umstandslose Finanzierung der öffentlichen Verwaltung der Frontstadt (1989 lagen allein die Personalausgaben mit 9,4 Milliarden DM weit über den Steuereinnahmen von 6,1 Milliarden DM) gehörte ebenso der Vergangenheit an wie die Berlinförderung.“ ([Gerhardt 2001](#))

Es folgte eine lange Depression. Die Hoffnungen des Senates wie der Immobilienbranche auf ein massives Wachstum der Einwohnerzahl erfüllten sich nicht. Dabei waren die amtlichen Planer vorsichtiger als manche Experten, die bis 6 Millionen Berliner*innen in den Blick nahmen. Die Grundlage des Flächennutzungsplanes 1994 war die Annahme eines Bevölkerungswachstums auf maximal 3,7 Millionen bis zum Jahr 2010 (FNP 94: [SenStadtU 1994](#), S. 22). Tatsächlich wurde diese Größenordnung erst 2019 erreicht. Die Einwohnerzahl Berlins blieb von 1993 bis 2010 bei etwa 3,4 Millionen praktisch konstant. Zwar stieg die für die Wohnungsnachfrage entscheidende Zahl der Haushalte leicht an. Doch die wirtschaftlichen Bedingungen setzten der Wohnungsnachfrage enge Grenzen. Die Arbeitslosigkeit nahm in den frühen neunziger Jahren ebenso massiv wie nachhaltig zu.

Insbesondere im teuren Neubau stieg der Leerstand. Mit dem Mietenüberleitungsgesetz vom 6. Juni 1995 (BGBl. I, 748ff) wurde die administrative Einführung des Vergleichsmietensystems in Neufünfland für 1997/98 verfügt (Jenkins 2001). Für die Miethöhe in Ostberlin tatsächlich entscheidend wurden die Bestandssanierungen und die Modernisierungumlage. Schon 1998 war in den ersten Ostberliner Beständen das Westniveau überschritten (Krätke/Borst 2000, 182).

Die Landesregierung sah sich einem wachsenden Schuldenberg gegenüber. Das Haushaltsstrukturgesetz 1996 ([DrS 13/201](#)) wurde noch mit der geplanten Länderfusion begründet – doch nach dem Scheitern der Fusion hielt der Senat umso entschlossener an ihm fest. In der Gesetzesbegründung heißt es zur Wohnungswirtschaft: „die Ertragskraft der städtischen Wohnungsbaugesellschaften in beiden Teilen der Stadt wird mit dem Ziel von Ablieferungen an den Landeshaushalt gestärkt“. Doch in die Ertragskraft der LWU investierte das Land immer weniger. Die Unternehmen saßen in der Klemme. Noch vor Abschluss der Bestandssanierung schaltete die Landesregierung finanz- wie wohnungspolitisch um: Privatisierungen sollten sowohl den Landeshaushalt stützen wie eine neue Schicht von vermögenden Stadtbewohnern hervorbringen, dem bürgerlichen Berlin eine neue Basis verschaffen, die Abwanderung Besserverdienender in Umland stoppen: „Eigentumbildung“ war der ideologische Slogan und die Townhouses am Werderschen Markt das architektonische Aushängeschild (Krätke/Borst 2000, 191ff).

Privatisierungen waren nicht neu, nur hatten sie bisher praktisch ausschließlich Ostberlin betroffen: Nachdem bis 1993 nicht viel passierte, waren bis Ende 1995 hier schon etwa 120.000 Wohnungen der K WV privatisiert. Eine Einbeziehung der Westberliner LWU in das Privatisierungsprogramm war zwar 1994 beschlossen worden, aber nicht vom Fleck gekommen. Nun wurde 1998 öffentlichkeitswirksam die Mehrheit an der GEHAG (34 Tsd. Wohnungen) an die RSE AG und WMC sowie – weniger öffentlichkeitswirksam – die kleinere Gruppe Nord aus der gesobau an die VEBA Immobilien verkauft. 1999 stand eine Privatisierung der GSW und einer zweiten Gesellschaft im Koalitionsvertrag von CDU und SPD, wobei noch unklar war, welche diese zweite Gesellschaft sein sollte.

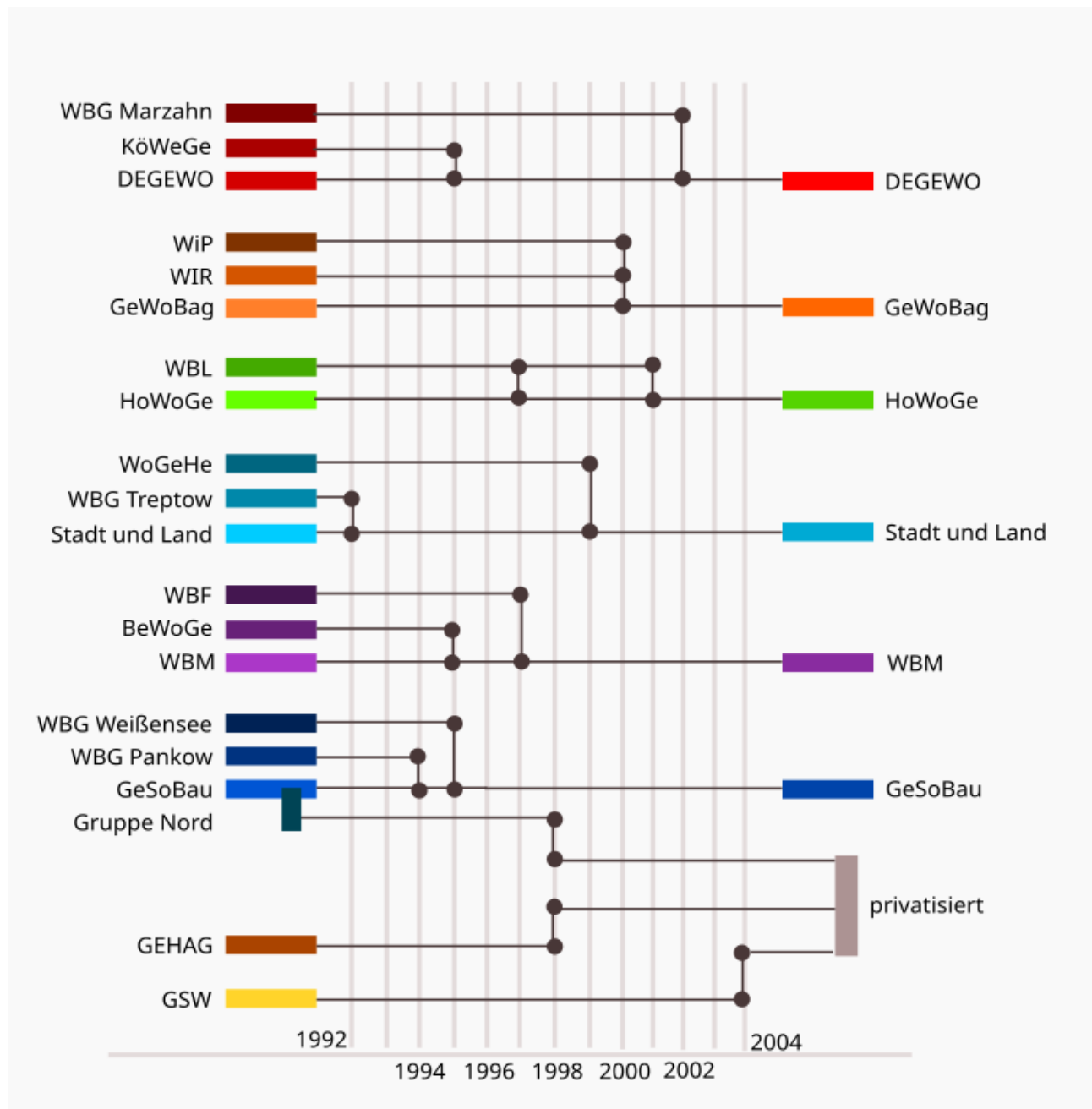


Abbildung 1: Zusammenschlüsse und Privatisierungen von Gesellschaften 1991-2004

Hinzu traten in Ost und West Teilverkäufe von Beständen und last but not least parallel zu Aufstieg und Fall der Berliner Bankgesellschaft eine Vielzahl von wenig übersichtlichen Transaktionen („In-Sich-Geschäfte“, „sale and lease back“ usw.), mit denen vermeintliche „stille Reserven“ zugunsten des Landeshaushalts mobilisiert werden sollten. Dazu gehörten auch mehrere Übernahmen von

einzelnen LWU durch andere, bei denen in der Regel die Führung bei den alten Westgesellschaften lag und zur Finanzierung des abgeführten Kaufpreises Kredite aufgenommen oder Bestände verkauft werden mussten ([KA 14/231](#)). Nach Auskunft der Beteiligungsberichte des Landes ging die Zahl der Wohnungen im Eigenbesitz der LWU bis 2000 auf knapp 400.000 Wohnungen zurück, davon befanden sich knapp 20.000 außerhalb Berlins. Parallel zu diesem Rückgang gab es in Berlin jedoch einen echten Bauboom, gerade auch im Wohnungsbereich (vgl. [DrS 12/4686](#), S. 11f). Insgesamt wurden von 1991 bis 2000 in Berlin gut 150.000 Wohnungen neugebaut ([AfSBB 2021](#)). Bei der Analyse der Bestandszahlen der LWU muss daher beachtet werden, dass es im Bauboom zunächst zu Bestandserweiterungen gekommen war. Einiges davon war von vornherein zum Verkauf als Wohneigentum geplant, anderes zur dauerhaften Bestandserweiterung. Der bloße Start-Ziel-Vergleich unterschätzt daher den Umfang der Privatisierungen.

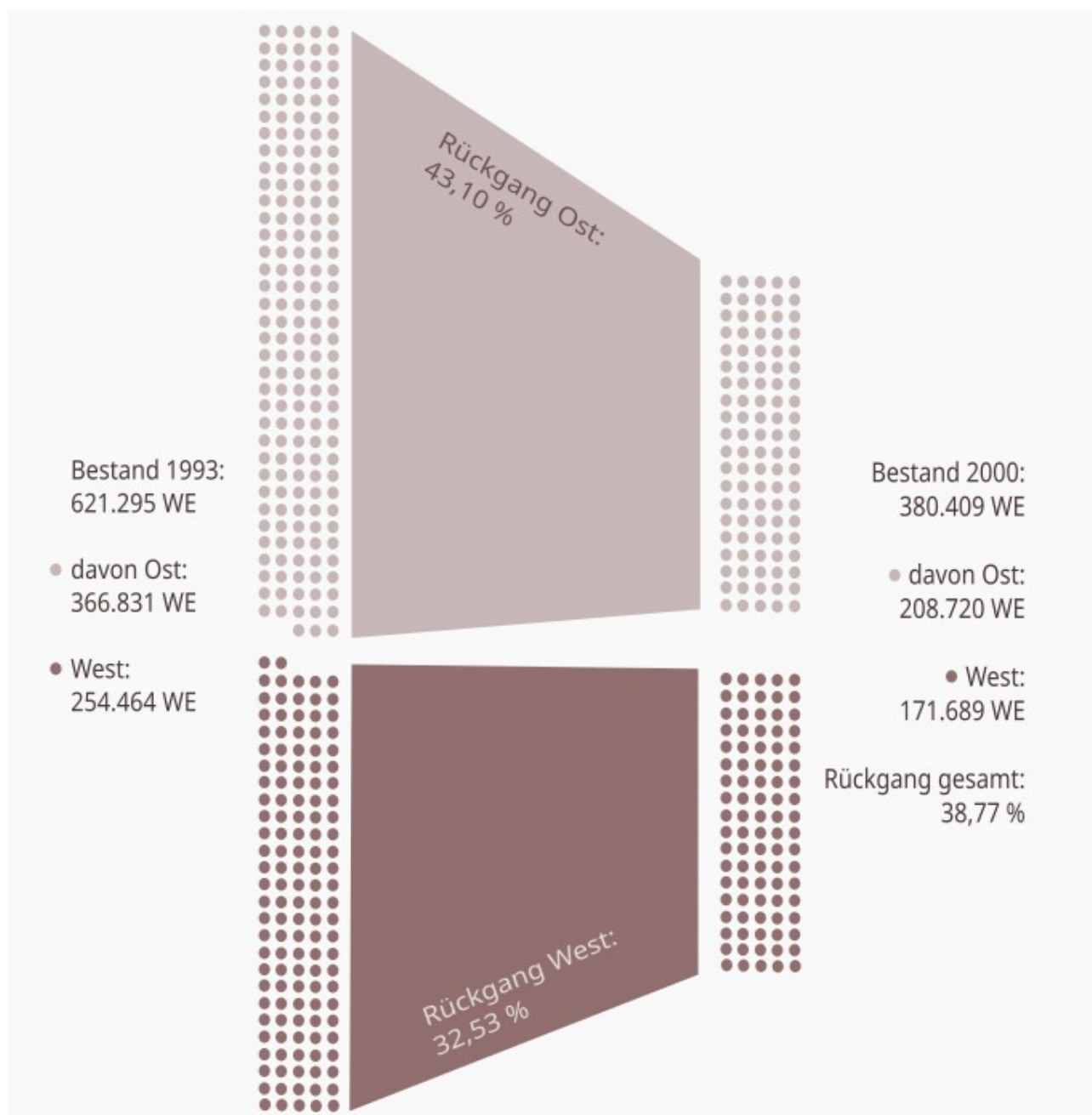
Für eine genaue Übersicht stellt die Tabelle den Eigenbestand aus dem [2. GBBB](#) den nach Ost und West aufgeschlüsselte Daten aus der [KA 14/485](#) vom September 2000 gegenüber.³ Da zum 1. Januar 2001 die Bezirksreform wirksam wurde, ist das der letzte scharfe Ost-West-Vergleich:

	1993 2. GBBB	2000 KA 14/485	2000 West	2000 Ost
BEWOG	15.395	15.282	15.267	15
degewo	33.346	28.089	27.011	1.078
GEHAG	33.948			
GEWOBA	31.061	24.105	23.240	865
GSW	69.811	59.376	44.976	14.400
gesobau	24.938	44.064	24.859	19.205
SuL	21.489	27.819	16.270	11.549
TEFAG	753			
WIR	23.723	19.451	19.451	0
WGB Friedrichshain (WBF)	44.586	16.778	0	16.778
WGB Hellersdorf	37.770	22.279	0	22.279
WGB HoWOG	28.183	22.813	0	22.813
WGB Marzahn	36.389	32.028	0	32.028
WGB Mitte (WBM 2000 mit WBMI)	32.204	13.599	615	12.984
WGB Pankow	27.036			
WGB Köpenick (KÖWOG)	24.942	15.507	0	15.507
WGB Prenzlauer Berg (WiP)	46.213	13.244	0	13.244
WGB Weißensee (WoGeHe)	17.295			
WGB Lichtenberg (WBL)	46.359	25.975	0	25.975
WGB Treptow	25.854			
Ost 1993	366.831			
West 1993	254.464			
Summe	621.295	380.409	171.689	208.720
Anteil Ost	59,04%	54,87%		
Anteil West	40,96%	45,13%		
		Rückgang Gesamt	Rückgang Westberlin	Rückgang Ostberlin
		38,77%	32,53%	43,10%

Tabelle 1: Vergleich Eigenbestand der LWU 1993-2000, Ost (grau) und West

³ Für 2000 vgl. auch [KA 14/492](#): detailliert nach Bezirken, aber unvollständig in den Beständen (ohne WBMI und WBF)

Abbildung 2: Wohnungen im Eigentum der Berliner LWU 1993-2000



Mit dem hohen Ausgangsniveau in Ostberlin ergibt sich damit ein von den bisher zumeist verwendeten Zahlen (Holm 2005a, 3; [Holm 2005](#)) klar unterschiedenes Bild: Die Privatisierungen aus dem Bestand der WBG gingen in Ostberlin weit über die im Westen hinaus. Dieser deutliche Kontrast zwischen Ost und West spielte in den Diskussionen zur Berliner Wohnungspolitik nur leider kaum eine Rolle, weil die Privatisierungen im Ostberlin der 1990er Jahre einfach einem anderen Thema – Wiedervereinigung, Treuhandanstalt usw. – zugeteilt und nicht im Zusammenhang der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik betrachtet wurden.

Der Blick auf die Bestandsstatistik zeigt auch, dass die Berliner LWU eben nicht „die direkten Nachfahren der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen“ (Guerra 1999, 5) waren. Sie sind vielmehr durch die Ergebnisse der staatlichen Wohnungsbaupolitik der Nachkriegszeit in Ost und

West geprägt. Für Ostberlin liegt das auf der Hand. Doch auch in Westberlin ergaben sich Bestand und Unternehmensstrukturen nicht aus der gemeinnützigen, gemeinwirtschaftlichen bzw. gewerkschaftlichen Vergangenheit, sondern aus den staatlichen Wiederaufbau- und Neubauprogrammen der Nachkriegszeit (vgl. das Beispiel GEHAG: Peters 2016, Schäche 1999). Nur durch die weitgehende Übernahme der Ostberliner Gesellschaften durch die Westberliner Unternehmen und die werbende Berufung auf die Bautraditionen der zwanziger Jahre konnte der Schein einer ungebrochenen Tradition entstehen.

Der Privatisierungskurs des Senats traf in den LWU nicht auf Widerspruch. Die Ostberliner Gesellschaften hatten kaum eine Lobby und waren doch auf die Unterstützung der Politik angewiesen. Die alten Westberliner Gesellschaften konnten im Zuge der Ausweitung nach Osten ihre Bestände verdoppeln und verdreifachen. Hinter ihren lauten Klagen über die damit geerbten Probleme („Platte“, Leerstand usw.) verschwand, dass ihre Ostberliner Bestände mehrere Vorteile boten: Da diese z.B. kaum am System des SWB teilgenommen hatten, entfiel die Belastung durch nichtbilanzierte Aufwandsdarlehen. Schließlich erschien eine Privatisierung einigen Vorständen als Abschluss ihrer Befreiung von politischer Einflussnahme und Bevormundung.

Der Senat erwies sich in den wechselvollen neunziger Jahren als durchaus wohnungspolitisch handlungsfähig. Er steuerte die Umbildung der Ostberliner Gesellschaften und befeuerte den Bauboom. Ab 1996 stand die Verwertung der LWU im Zentrum, was im depressiven Marktumfeld jedoch nicht die erwünschten Erträge brachte. Die Förderung des Neubaus wurde in wenigen Jahren komplett eingestellt und der Wohnungsleerstand als neues Großproblem in die öffentliche Debatte geschoben.

Der tatsächliche Leerstand, wie er vom BBU und im Rahmen des Wohnungswirtschaftlichen Fachcontrollings für die städtischen Gesellschaften erhoben wurde, spielte dabei nur selten eine Rolle: Der BBU meldete für seine Berliner Mitglieder für das Jahr 2000 eine Leerstandsquote von 5,9 Prozent. Im Durchschnitt der LWU betrug der Leerstand der LWU Ende 2000 etwa 7 %. Der Schwerpunkt des Leerstandes lag in Marzahn (WBG Marzahn, 13,7 %) und Hellersdorf (WoGeHe 14,9 %) ([SenStadt/IBB 2002](#), 39ff). Daraus machte die Politik eine Legitimation für eine mittelfristige Abrisspolitik in Teilen der Plattenbaubestände. Bis zum Abschluss des Programms wurden in Berlin 4.446 Wohnungen zurückgebaut ([BBSR 2017](#), 112).

Doch noch vor Ende des Jahrzehnts hatte sich die Lage gedreht: Die Wohnungsmarktexperten machten „eine zunehmende Marktanspannung im unteren Mietpreissegment aus“ ([IBB 2009](#), 63) – eine erste Andeutung der Verengung des Wohnungsmarktes, die die Berliner Landespolitik erst Jahre später nach Protesten ernst nehmen sollte.

Grundlage der Wohnungspolitik des Senates Ende der Neunziger war die Einschätzung, dass die Wohnungsfrage im Prinzip gelöst sei und – abgesehen von Randgruppen – dem Markt überlassen werden konnte. Den LWU blieb in diesem Szenario die Rolle der eierlegenden Wollmilchsau: sie sollten die Berlinplanungen des Senates umsetzen (Sanierung Ost, Stadtentwicklungsgebiete), soziale Konflikte entschärfen (Quartiersmanagement), ab 1996 verstärkt Dividenden und Sonderdividenden abdrücken (Fusionen, In-sich-Geschäfte) und sich für mögliche Verkäufe hübsch machen (zum Umfang der Zahlungen an den Landeshaushalt: [KA 14/609](#)).

Gescheitert ist der Senat am Ende daran, dass die verfolgten Ziele nicht zur Berliner Lage passen wollten. Hinzu traten sich verschärfende Ziel-Mittel-Konflikte: Die knapper werdenden Landesfinanzen ließen eine Steuerung über die Zuweisung von Geldern immer weniger zu. Und die Kontrolle der Ostberliner Gesellschaften war über die Ausweitung der Westberliner WBG und den Einsatz ihres Personals und ihrer Geschäftsmodelle erfolgt. Damit hatte die unkontrollierte Macht eben dieser alten Westberliner Immobilienkreise nur zugenommen (Rose 2003, Rose 2004).

In den sechziger Jahren schrieb der Politikwissenschaftler Karl W. Deutsch: „Macht hat in einem gewissen Sinne derjenige, der es sich leisten kann, nichts lernen zu müssen.“ (Deutsch 1969, 171) Er brachte damit ein wichtiges Argument für die Begrenzung von Macht und gegen autoritäre

Modelle aller Art auf den Punkt: Leute, die zu viel Macht haben, müssen nichts lernen. (Bis irgendwann der Punkt kommt, an dem ihre Macht zum Machterhalt nicht mehr ausreicht – aber bis dahin geht meist viel kaputt.) Er hat damit aber auch den kleinen Leuten eine Mahnung mitgegeben: So anstrengend Aufklärung, Lernen und Wissenschaft auch sind, sie können es sich gar nicht leisten, darauf zu verzichten. Sobald sie versuchen, sich nur um die eigene kleine Welt zu kümmern, wird die große Welt mit ihren Umbrüchen alle Lebenspläne durcheinander wirbeln.

3. Von der Krise der Bankgesellschaft zur Konsolidierung der LWU. 2001-2011

Die Krise der Bankgesellschaft legte mit den Schwächen des Immobiliengeschäfts der Bankgesellschaft das Scheitern eines Entwicklungsmodells offen. Klar war, dass auch die LWU irgendwie in der Geschichte drin steckten. Bereits der rot-grüne Übergangssenat des Sommers 2001 versuchte, die Kontrolle über die Geschäftsleitungen mit Hilfe von Zielvereinbarungen zu erhöhen, für die Wohnungsbaugesellschaften war ein solcher Beschluss bereits von der großen Koalition Anfang 2001 gefasst worden ([V 15/0010](#)). In den allgemeinen Überlegungen zur Neuordnung des Beteiligungsmanagements wurden die LWU allerdings nicht besonders beachtet ([Vorgang h 15/1214](#), [Vorgang h 15/2257](#), [Vorgang h 15/2600B](#)).

Im Vordergrund der politischen Aufräumarbeiten stand zunächst die Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft. Für die LWU ergaben sich Prüffelder zum einen aus der vermuteten Verquickung mit der Bankpleite, zum anderen aus dem am 4. Februar 2002 vom Senat beschlossenen Ende der Anschlussförderung ([DrS 15/4210](#), [DrS 16/0191](#)). Dem alten System des sozialen Wohnungsbaus muss man nicht nachweinen. Leider steckte in der Begründung eine weitreichende Fehlprojektion:

„Am 27. Januar 2003 legte das Beratungsunternehmen Empirica den [Endbericht](#) einer Expertenkommission zur Anschlussförderung vor. Gleich auf der dritten Seite stand, warum Berlin keinerlei Wohnungsbauauförderung mehr braucht: Die Bevölkerung werde langfristig auf 3 bis 3,1 Millionen Menschen sinken.

»Auch die, die Wohnungsnachfrage stützende, weitere Haushaltsverkleinerung, kann den Trend der sinkenden Zahl der Einwohner nicht kompensieren. Fast alle Haushaltsprognosen für Berlin rechnen daher ab 2015 mit einem lang anhaltenden und sich beschleunigenden Rückgang der Zahl der Haushalte und einem damit sinkenden Wohnungsbedarf.«

Wohlgemerkt: »ab dem Jahr 2015«. Prognosen sind immer schwierig, vor allem wenn sie sich auf die Zukunft beziehen. Dass dasselbe Beratungsunternehmen Empirica bereits zwölf Jahre zuvor, 1991, mit der Vorhersage eines deutlichen Bevölkerungswachstums in Berlin bis zum Jahr 2000 klar falsch gelegen hatte, schien die Auftraggeber in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ohnehin nicht gestört zu haben.“ ([Gerhardt 2015](#))

Parallel hatte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung schon ein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben, das den Rahmen der politischen Diskussionen zu den LWU auf lange Sicht bestimmen sollten – bis hin zum Rückblick Harald Wolfs im Jahr 2016 (Wolf 2016, 260ff). Während der Haushaltsberatungen im Februar 2003 bildete das Controlling durch den BBU noch die Grundlage der Diskussion zu den LWU ([Protokoll h15/036](#), S. 20f). Am 21. März aber wurde ein geheimes Gutachten zur „Erstellung einer Eigentümerstrategie und Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der städtischen Wohnungsbaugesellschaften im Hinblick auf mögliche Alternativen und Verbesserungen“ der Unternehmensberatung Ernst&Young abgeschlossen, das Stadtentwicklungssenator Peter Strieder (SPD) am 17. Dezember 2002 in Auftrag gegeben hatte.

Der wirkungsmächtige Teil des Gutachtens war eine Projektion über die Geschäftsentwicklung bis zum Jahr 2007. Dabei wurden mit ernstem Gesicht aberwitzige Ergebnisse aufgetischt: Noch vor Berücksichtigung des Wegfalls der Anschlussförderung „ab 2005 insgesamt Verluste“, Abnahme des Eigenkapitals, drohende Liquiditätsengpässe – all das verbunden mit dem Hinweis auf die „grundsätzliche Gefährdungslage für eine Konzernhaftung des Landes“. Kurz nach dem Großkonflikt um die Kapitalerhöhung und die Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft musste

das bei Senatoren und Abgeordneten Panik auslösen. Erst mit einigen Monaten Verspätung wurde der brisante Text vertraulich in den Hauptausschuss eingebracht ([Vorgang h 15/2056](#)).

Aber mit der Angst hatten E&Y zugleich die Idee einer Rettung verbunden: „Der derzeit (...) angestrebte Mindestbestand in den städtischen Wohnungsgesellschaften von 300.000 eigenen Wohnungen ist zu überprüfen und mithilfe geeigneter Verfahren auf ein realistisches und tatsächlich erforderliches Maß anzupassen.“ Sicher waren sowohl die wohnungswirtschaftlichen Prüfungsschwerpunkte, der Leerstand in den Unternehmen und der Wegfall der Anschlussförderung, wie auch die Lösung durch weitere Privatisierungen von SenStadt vorgegeben. Die vorgegeben Schwerpunkte verdeckten leider andere Probleme.

Die Botschaft hieß schlicht: Verkaufen, weil das Land sonst für die Pleiten haften muss. Und sie wurde vernommen ([Protokoll h 15/062](#)). Eine Idee von der Stimmung im Hauptausschuss gibt das Inhaltsprotokoll von der Beratung am 12. Mai 2004, als das E&Y-Gutachten auf der Tagesordnung stand, obwohl der darauf bezogene Teil des Protokolls selbstverständlich vertraulich ist ([Protokoll h 15/073](#)). Am 25. Mai 2004 stimmte der Senat dem [Verkauf der GSW](#) zu. Insgesamt wurden zwischen dem 31.12.2001 und 31.12.2006 etwa 110.000 Wohnungen aus dem Bestand der LWU verkauft: etwa 65.000 mit der GSW, knapp 45.000 bei anderen Transaktionen der LWU ([KA 16/10296](#)).

Nach der Privatisierung der GSW waren es nur noch 6 LWU, so wie heute, wir könnten die Geschichte also beenden, wenn nicht ... Drei spätere Vorfälle haben noch etwas Licht auf die entstandenen Strukturen geworfen:

1) Die Krise der WBM

Am 7. September 2005 platzte mit Presseberichten in der Berliner Zeitung und im Tagesspiegel eine Bombe: risikoreiche Geschäfte und Verluste im Gewerbebereich hätten die WBM an den Rand des Abgrunds geführt. Beide Bereiche waren E&Y wohl entgangen. Tatsächlich ist die WBM das einzige LWU, für das die Gewerbevermietung wesentlich ist. Sie stolperte u.a. über Mietgarantien – der lange Schatten der Geschäftspraktiken der Bankgesellschaft. Zum vorletzten Mal gab es nun eine Debatte um die Privatisierung einer ganzen Gesellschaft, die aber im Vorfeld des Wahlkampfes 2006 und aufgrund einer klaren Politisierung des Konfliktes ausblieb. 2008 lag schließlich der Prüfungsbericht zur Krise der WBM vor, selbstverständlich sehr vertraulich, weil die Öffentlichkeit die komplizierten Finanzgeschäfte sicher falsch deuten würde ([DrS 16/1484](#)). Im gleichen Jahr 2008 musste die BVG in einem komplizierteren Geschäft einen Verlust von 150 Millionen Euro hinnehmen – einem Geschäft, das Thilo Sarrazin nach eigener Aussage in der AR-Sitzung nicht verstanden hatte, dem er aber dennoch zustimmte ([Heiser 2014](#)).

2) Fakten und Legenden

Fehlende Sachkenntnis kann mit großem Selbstbewusstsein einhergehen. Noch im Oktober 2006 versuchte Finanzsenator Sarrazin mit einer Ausarbeitung seiner Verwaltung, „Fakten und Legenden zum Zusammenhang zwischen Wohnungsmarkt und Marktanteil öffentlicher Wohnungsunternehmen“, für die Privatisierung der LWU zu agitieren ([Holm 2007](#)). Doch der Erfolg blieb aus. Das war die letzte Runde. Nachdem auch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe dem Sanierungsprogramm des Senats [die Absolution verweigert hatte](#), fehlte es an weiteren Fürsprechern für Privatisierungen ganzer Gesellschaften.

3) Die Anschlussförderung und das negative Eigenkapital der GEWOBA

Der Wegfall der Anschlussförderung war immer nur für die alten Westberliner Gesellschaften ein besonderes Problem gewesen. Besonders betroffen war die GEWOBA. Ab dem Jahresabschluss 2010 musste sie jahrelang ein negatives Eigenkapital ausweisen, denn nach Einbeziehung aller Aufwendungsdarlehen überstiegen die Schulden die nominellen Vermögen. Das Überleben der Gesellschaft war aber nie infrage gestellt, sie konnte immer ihre Rechnungen bezahlen.

Die LWU waren gerade im Jahr 2005 – trotz der WBM – insgesamt wieder zu schwarzen Zahlen zurückgekehrt. Und da Wohnungsunternehmen mit zehntausenden Wohnungen ein Tanker sind, der langsam wendet, war der Einfluss des Gutachtens auf dieses Ergebnis sicher nicht entscheidend. Wohnungsverkäufe spielten noch 2005/2006 eine Rolle, dann endete der Bestandsabbau. Entscheidend für die Stabilisierung der LWU war zum einen die schlichte Tatsache, dass die Berlinerinnen und Berliner irgendwo wohnen müssen – und deshalb für den projizierten Anstieg des Leerstands kein Platz war. Aber für solche sachlichen Einwände war 2003/2004 nicht genug Platz. Zum anderen resultierte die Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage der LWU aus einem brutalen Sparkurs: Rechnen wir die GSW heraus, die 2004 privatisiert wurde, dann haben wir für die – mit der noch selbständigen WBG Marzahn – sieben anderen LWU des Jahres 2000 insgesamt 5.092 Beschäftigte. 2009 waren es noch 2835. Eine Personalkürzung um 44 Prozent.

Erst 2007 legte der Senat eine langfristige Konzeption für den Betrieb der LWU vor ([DrS 16/0747](#)). Auch hier wurde immer noch keine Vorfahrt für eine nachhaltige soziale Bewirtschaftung beschlossen, sondern den Unternehmen der Weg zu einer „nachhaltigen Dividendenfähigkeit“ auferlegt. Zwei Jahre später schrieb die Investitionsbank Berlin bereits über die Verengung des Berliner Mietwohnungsmarktes ([IBB 2009](#)). Erst nach den Mieterprotesten im Vorfeld der Abgeordnetenhauswahlen 2011 schaffte es das Thema zurück in die Landespolitik.

Zur Bestandsstatistik in den Beteiligungsberichten der Neunziger

Die Angaben zum Wohnungsbestand der LWU in den Beteiligungsberichten sind die einzige kontinuierlich veröffentlichte Quelle und schon als solche von Interesse. Allerdings weisen sie mehrere Besonderheiten auf, die in der Analyse berücksichtigt werden sollten.

- 1) Die Beteiligungsberichte enthalten Angaben zur Anzahl der Wohnungen, aber nicht zur Wohnfläche.
- 2) Die Angaben sind unternehmensbezogen und beziehen daher Bestände außerhalb Berlins mit ein. 1990 gab es solche Bestände noch nicht. Später sehr wohl – aufgrund der Expansionsstrategie ins Umland eines vielleicht gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg oder anderer hoffnungsvoller Investitionsmöglichkeiten.
- 3) Wohnungspolitik ist nicht nur der Eigenbestand der LWU, sondern der gesamte verwaltete Bestand relevant. Für die Westberliner WBG des Jahres 1990 war das nicht wirklich entscheidend, für die Ostberliner Wohnungspolitik der neunziger Jahre sehr wohl. Erst ab dem [3. Gesamtberliner Beteiligungsbericht](#) (GBBB, Daten 1993+1994) liegen diese Daten für Ost- und Westberlin vor. Für 1992 ([2. GBBB](#), Daten 1992+1993) fehlt die Unterscheidung. Nach Vergleich der Daten gehe ich davon aus, dass hier für 1993 der Eigenbestand gemeldet wurde.
- 4) Allerdings weist der Vergleich der Angaben für gleiche Jahre in verschiedenen Berichten darauf hin, dass nicht nur Druckfehler vorkommen, sondern offenbar an verschiedenen Kennzahlen, u.a. beim Wohnungsbestand, nachträgliche Veränderungen für die Vorjahre vorgenommen wurden. Besonders drastisch sind die Sprünge bei SuL zwischen dem [9. GBBB](#) (Daten 1999-2001), vorgelegt März 2003, und dem „Beteiligungsbericht 2004“ zu den Geschäftsjahren 2002 und 2003 (Daten 2000-2003), vorgelegt März 2005. Dieser Sprung in der Bestandsstatistik (siehe [Datei](#)) konnte nicht aufgeklärt werden. Seit dem „Beteiligungsbericht 2004“ sind die Bestandsdaten im Vorjahresvergleich konsistent.
- 5) Aufgrund der formalen Abgrenzung des Berichtskreises der Beteiligungsberichte sank ihr Informationsgehalt für den Wohnungsmarkt mit (fast) jeder Übernahme einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft durch eine andere. Denn die Wohnungsbestände der „mittelbaren“ Beteiligungen wurden nach der Übernahme nicht mehr aufgeführt: so verschwanden die Bestände der WBG Pankow und der WBG Weißensee nach der Übernahme durch die gesobau, die Bestände der KÖWOGÉ nach der Übernahme durch die degewo aus den Beteiligungsberichten. Allein die SuL wählte einen transparenten Weg und verbuchte die Bestände der WBG Treptow zunächst in die verwalteten Wohnungen. Bestandsveränderungen in den mittelbaren Beteiligungen können nicht nachvollzogen werden. Zuweilen tauchten die „verschwundenen“ Bestände – oder ihre Reste – erst Jahre später nach der vollständigen Fusion bei der Muttergesellschaft im Beteiligungsbericht wieder auf.