



Anja Müller, Prof. Dr. Guido Spars

Auswirkungen von Wohnungsverkäufen auf die Stadtentwicklung



Spätestens seit der pauschalen Brandmarkung neuer Investoren (nicht nur) im Wohnungsmarkt als „Heuschrecken“ durch den ehemaligen SPD-Vorsitzenden Müntefering wurde die Privatisierung von öffentlichen Wohnungsgesellschaften und deren Wohnungsbeständen ein brisantes Thema in Deutschland. Nach einer zunächst eher plakativen politischen Debatte liegen inzwischen erste Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen und Konsequenzen dieser Käufe vor. Zu den relevanten Aspekten der Fachdebatte gehört u.a. die Frage nach den Strategien der neuen Investoren und den stadtentwicklungsbezogenen Auswirkungen der Verkäufe von kommunalen Wohnungsunternehmen. Dieser Fragestellung wird in diesem Beitrag nachgegangen.¹

Europäische Perspektive

Die Privatisierungen öffentlicher Wohnungen im deutschen Wohnungsmarkt stehen im Kontext einer europaweiten Entwicklung, bei der die Wohnungspolitik im Zuge der Neuausrichtung der Wohlfahrtssysteme ebenfalls neu gestaltet wird. Eine Verschiebung des Fokus von der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten hin zum Wohnraumangebot für benachteiligte Gruppen und einer stärkeren Subjekt- statt Objektförderung in der Wohnraumversorgung ist zu beobachten (Holm 2011, S. 683). Allerdings nimmt Deutschland bei den Privatisierungen im Vergleich zu europäischen Nachbarländern eine Sonderrolle ein, da hier die Privatisierung von Wohnungsbeständen der öffentlichen Hand, aber auch von unternehmensgebundenen Wohnungen, vorwiegend en bloc an institutionelle Anleger erfolgte. Damit unterscheiden sich die Prozesse und auch die Folgen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, in denen vorwiegend an selbstnutzende Mieter bzw. Einzeleigentümer veräußert wurde (Holm 2011, S. 683 u. 690).

Ursachenbündel für Verkäufe

Aus immobilienökonomischer Perspektive ergibt sich ein nach wie vor vorhandenes Interesse an deutschen Wohnimmobilien für ausländische Investoren aus einem Ineinandergreifen verschiedener Ursachen: Neben den relativ stabilen Preisen für Wohnimmobilien, einem historisch geringen Zinsniveau und der in den letzten Jahren (bis auf 2009) gut gelaufenen

Konjunktur spielt auch die geringe Wohneigentumsquote von rund 45,7% (2012) eine wichtige Rolle bei den Investitionsentscheidungen. Auch die problematische Finanzsituation vieler deutscher Kommunen kann als ein begünstigender Faktor für die Verkaufsbereitschaft gesehen werden. In den letzten Jahren sind die Defizite in den kommunalen Haushalten und die Höhe der Kassenkredite zur Bewältigung der öffentlichen Aufgaben gravierend angestiegen (Deutscher Städtetag 2012, S. 2). Durch die zunehmende Verschuldung sind die Kommunen erheblich in ihren Handlungsspielräumen eingeschränkt und suchen Wege, ihre kommunale Einnahmesituation aufzubessern. Die Veräußerung der eigenen Wohnungsbestände stellte hierbei eine attraktive Option dar, um Einnahmen zu generieren und regelmäßige Kosten der Instandhaltung und Modernisierung der Wohnungsbestände zu reduzieren. Gegenüber dieser Strategie sind jedoch inzwischen vielerorts Vorbehalte entstanden. Somit werden von einigen Kommunen auch alternative Wege beschritten, wie die Gründung von Wohnungsgenossenschaften (z.B. in München, Berlin, Flensburg und Pinneberg), um den Verkauf von kommunalen Wohnungsbeständen an Finanzinvestoren zu verhindern (Kowalski 2007).

Phasen der Privatisierung in Deutschland

Die Privatisierung von kommunalen Wohnungsbeständen in Deutschland lässt sich in eine Phase vor und nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise einteilen. In den 1990er Jahren wurden noch vorwiegend Mieterprivatisierungen durchgeführt und Immobilien etablierten sich als Handelsgut. Seit dem Jahr 2001 hat eine zunehmende Professionalisierung eingesetzt, d.h., auch ganze Unternehmen wurden veräußert

¹ Dieser Beitrag erscheint in ähnlicher Fassung in Heft 6/2012 der PLANERIN.

und internationale Investoren wurden zunehmend auf dem Markt als Käufer großer Wohnungsportfolios aktiv (Spars 2012, S. 520).

Zwischen 1999 und 2011 verkauften Kommunen etwa 385.000 Wohnungen in großen Portfolios zu mindestens 800 Wohneinheiten. Dies entspricht einem Anteil von 19% an allen Verkaufsfällen der großen Paketverkäufe (BBSR 2012, S. 7). Hierbei waren die Anteile der Kommunen an den Verkäufen in den Jahren 1999, 2002 und 2004 bis 2007 besonders groß. Bei 35% zwischen 1999 und 2011 verkauften kommunalen Wohnungen handelte es sich jedoch um Überführungen an städtische Tochterunternehmen, so dass die Bestände weiter im Verfügungsbereich der Kommunen blieben (Held 2011, S. 677). Im Ergebnis beträgt das Transaktionsvolumen aller Erstverkäufe ca. 3,6% des gesamten Wohnungsbestandes (Kaufmann 2012).

Im Vergleich zu den großen Verkäufen Anfang der 2000er Jahre zeigt sich in den letzten Jahren eine Abkehr vom Komplettverkauf kommunaler Wohnungsbestände. Seit der Finanzkrise wurden nur noch wenige Wohnungen erstmalig aus kommunaler Hand veräußert. Im Jahr 2011 wurden zwar ca. 8.200 kommunale Wohnungen verkauft. Allerdings handelte es sich bei der größten Transaktion (in Berlin) um eine Transaktion zwischen einem Immobilienunternehmen mit indirekter kommunaler Beteiligung (Corpus Sireo) und zwei kommunalen Wohnungsunternehmen (BBSR 2012, S. 7). Interessant sind die Gründe für den Verkauf der weiteren zwei Portfolios, die einerseits zur Stabilisierung der Finanzlage eines kommunalen Unternehmens, andererseits zur Einrichtung eines Neubauprogramms erfolgten (ebenda).



Abb. 1: Schreckgespenst Finanzinvestoren auf dem Wohnungsmarkt – Festival of Lights 2012 in Berlin (Fotos: Jost)

Gleichzeitig wurden im selben Zeitraum mit 158.000 Wohnungen auch 8% von Kommunen selbst erworben, was zeigt, dass die Kommunen längst schon nicht mehr nur als Verkäufer auftreten wollen (ebenda). Generell hat sich im Jahr 2011 im Vergleich zu den Verkäufen in den zwei Vorjahren die Anzahl der verkauften Wohnungen (bezogen auf große Pakete ab

800 Wohneinheiten) mit 90.200 gehandelten Wohneinheiten fast verdreifacht und erreicht damit ungefähr das gleiche Niveau wie vor den Boomjahren 2004 bis 2007. Im Jahr 2011 bestimmen weiterhin internationale Investoren die Käuferseite bei großen Wohnungstransaktionen (BBSR 2012, S. 1). Allerdings sind in den Jahren 2010 und 2011 vorrangig Wiederverkäufe von Wohnungsbeständen zu beobachten. Von allen Erstverkäufen seit 1999 wurden inzwischen rd. 27% mindestens ein weiteres Mal verkauft (Kaufmann 2012).

Verwertungsstrategien internationaler Finanzinvestoren

Die Hauptakteure in der Hochphase der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände waren neue Investorentypen, die sich in ihren Zielsetzungen und Strategien von traditionellen Wohnungsmarktakteuren grundlegend unterscheiden. Schätzungen aus dem Jahr 2006 gehen davon aus, dass sich inzwischen ca. 850.000 Wohnungen in Deutschland im Besitz von institutionellen, häufig internationalen Investoren befinden (Holm 2010, S. 392). Diese teilweise auch als Private Equity Fonds zu bezeichnenden Eigentümer der Wohnungsunternehmen sind durch eine hohe Renditeorientierung gekennzeichnet. Der Kauf von Wohnungsbeständen stellt für sie eine Anlageform unter vielen dar, weshalb sie anlageorientierte statt substanzorientierte Strategien verfolgen. Im Gegensatz zu traditionellen Wohnungsunternehmen handelt es sich somit bei der Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen nicht um ihr Hauptbetätigungsfeld. Häufig wird die Wohnungsverwaltung auch vom Eigentümer abgekoppelt und an Externe vergeben. Zudem sind sie gekennzeichnet von geringen Eigenkapitalquoten (höchstens 15% in Bezug auf die Wertschöpfung der Wohnungsbestände), um beim Renditestreben den Leverage-Effekt zur „Aufhebung“ der Eigenkapitalrendite nutzen zu können.

Aufgrund der Intransparenz der Strategien für Mieter und Kommunen wird eine Auseinandersetzung mit den Eigentümern meist erschwert (ebenda). Grundsätzlich lassen sich folgende Strategieansätze bei diesen Unternehmen finden:

- Reduzierung der Kosten durch geringere Investitionen in Instandhaltung und Reparatur sowie durch Bündelung und Standardisierung bei gleicher Qualität,
- Reduzierung des Service für Mieter (Ansprechpartner über Hotline, keine Hausmeister vor Ort etc.),
- Erlösoptimierung z.B. durch Mieterhöhungen, aber auch Mietreduzierung zur Verringerung von Leerständen,
- Mieterprivatisierungen von Teilbeständen und
- Weiterverkauf von Teilpaketen, gesamten Wohnungspaketen oder -unternehmen (Exit-Strategie) (Lammerskitten 2007).

Auch ein Forschungsprojekt der Bergischen Universität Wuppertal, Lehrstuhl Prof. Spars und StadtRaumKonzept GmbH für eine Enquete-Kommission des Landes Nordrhein-Westfalen (2011/2012) zum „Wohnungswirtschaftlichen Wandel



und Neuen Finanzinvestoren“ zeigte sich in den sechs bearbeiteten Fallstudien in Bielefeld, Dortmund, Köln, Münster, Marl und Neuss, dass die Strategien der Investoren oftmals intransparent bleiben und auch nicht immer konsistent sind. So variieren die einzelnen Strategien nicht nur bezüglich der Renditeausrichtung der Unternehmen, sondern auch innerhalb der Bestände in einem Quartier und sind weniger langfristig festgelegt als bei anderen Unternehmen.



Abb. 2: Wohnen sogar im Brandenburger Tor? Festival of Lights 2012 in Berlin

Die Investoren lassen sich drei Gruppen „Dealer“, „Hunter“ und „Farmer“ zuordnen (Hegel 2006). Im Hinblick auf die Renditeorientierung sind die sogenannten „Dealer“ mit hohen Renditeerwartungen von bis zu 15% am problematischsten für die Quartiersentwicklung zu werten. Im Gegensatz dazu sind „Farmer“ durchaus am mittelfristigen Halten der Bestände und somit am ehesten an einem stabilen Quartier interessiert. Die „Dealer“ agieren nur als Zwischenerwerber, um kurzfristig eine Gewinnmaximierung zu erreichen (ebenda). Ein Risiko bei der Finanzierung kann bei kurzfristig finanzierten, börsennotierten Wohnungsunternehmen gesehen werden, da ein ungewisser Faktor dahingehend besteht, dass sie die unter zinsgünstigen Bedingungen abgeschlossenen Kredite nach Ablauf der Tilgungszeit nicht decken können bzw. bei steigenden Zinsen keine adäquaten Folgefinanzierungen zustande bringen (BMVBS 2011).

Wohnungsverkäufe und Stadtentwicklung

Einige drastische Beispiele (GAGFAH in Dresden, Cerberus in Berlin, Griffin RheinRuhr) prägen das öffentliche Meinungsbild in Deutschland, wonach die von Finanzinvestoren aufgekauften Wohnungsbestände aufgrund ihrer Renditeorientierung stark vernachlässigt werden. Die jeweiligen konkreten Auswirkungen der Privatisierungen kommunaler Bestände finden sich im Spannungsverhältnis zwischen lokalen Bedingungen des Wohnungsmarktes, dem Typ des Wohnungsunternehmens und der Ausgestaltung der Privatisierung (Vertragsinhalte, Sozialchartas) (Spars 2012, S. 523).

Je nach lokaler Situation besteht eine unterschiedliche Widerstandsfähigkeit einzelner Quartiere bezüglich der Strategien der Finanzinvestoren: Beim Verkauf von Wohnungsbeständen in Quartieren, die bereits multiple Problemlagen aufweisen, kann sich das Image des Quartiers aufgrund von Desinvestitionsstrategien weiter verschlechtern. Eine andere mögliche Folge ist, dass durch Mietpreisreduzierungen eine weitere Konzentration von sozial benachteiligten Personen und letztlich eine zunehmende Stigmatisierung des Quartiers erfolgt (Verstärken der Abwärtsspirale). Wenn die ausbleibende Instandhaltung mit einem mangelnden wohnungswirtschaftlichen Know-how zusammenfällt, so dass selbst Grundaufgaben wie korrekte Nebenkostenabrechnungen oder ein ausgewogenes Belegungsmanagement nicht mehr erfolgen und die vorherigen Bewohner zunehmend wegziehen, kann sich ein vormals unauffälliges Quartier innerhalb weniger Jahre zu einem Problemstandort mit nicht mehr funktionierenden Nachbarschaften entwickeln.

Sind Bestände einmal gekippt und haben durch Schlagzeilen ein negatives Image erhalten, lässt sich diese Spirale nur noch schwierig umkehren. Quartiere mit stabileren Ausgangsbedingungen sind v.a. gefährdet, wenn sinkende Bevölkerungszahlen und ein durch die Alterung der Bewohnerschaft eingeleiteter Generationenwechsel dazu führen, dass die Nachfrage sinkt und beträchtliche Leerstände in unsanierten Beständen nur noch durch die Vermietung an auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen erfolgen kann. Wenn Bestände durch ein sinkendes Mietniveau und Leerstände für den Eigentümer unrentabel werden, ist zu erwarten, dass die Ausgaben für Instandhaltung und Bewirtschaftung noch weiter sinken.

Ein (vermutlich vorübergehender) positiver Effekt in einigen Beispielstädten ist in dem Mieterzuwachs bei etablierten lokalen Wohnungsgenossenschaften zu sehen (Kaufmann 2012), da dort ein besserer Service und die höhere Investitionsbereitschaft des Vermieters vorliegen.

Zwar haftet kommunalen Wohnungsunternehmen das Klischee an, ein weniger professionelles Management zu besit-



Abb. 3: Spekulationsobjekt Wohnungsbestände der siebziger Jahre – hier in Berlin-Marzahn



zen, das geringerer Kontrolle unterliegt und als Rückfalloption auf den kommunalen Haushalt zurückgreifen kann. Gleichwohl bietet die kommunale Wohnungswirtschaft im Gegensatz zu den internationalen Eigentümern den Vorteil, die lokalen Problemlagen besser zu kennen und ein Interesse an langfristig stabilen Quartieren zu haben. Über die Funktion als regulierendes Element in der Wohnraumversorgung hinaus kann sie zudem eine wertvolle Stadttrendite erbringen (Spars/Heinze 2009). Allerdings ist hierbei auch genauer hinzusehen unter welchen Bedingungen kommunale Wohnungsunternehmen „wirtschaften“ dürfen und müssen.

Die an die Finanzinvestoren verkauften Wohnungen gehören häufig dem unteren Preissegment an. Eine Studie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (2007, S. 5) geht davon aus, dass vorwiegend sanierungsbedürftige Immobilien der fünfziger bis siebziger Jahre verkauft wurden. Kommunen verlieren durch den Verkauf ihrer kommunalen Bestände ein wichtiges Steuerungsinstrument auf dem Wohnungsmarkt (Holm 2010). Es stellt sich die Frage, wie Kommunen vorgehen können, um ihre wohnungspolitischen Zielsetzungen zu erreichen, auch wenn sie ihre kommunalen Wohnungsunternehmen bereits veräußert haben. Allerdings werden in Kommunen auch nichtkommunale Wohnungen, anderer staatlicher Ebenen oder vormalige werksangehörige Wohnungen veräußert, auf deren Käufer die Kommune keinen Einfluss ausüben konnte.

Kristin Kaufmann (2012) hat die Prozesse in den Städten Kiel, Osnabrück und Wilhelmshaven, die ihre kommunalen Wohnungsbestände komplett veräußert haben, hinsichtlich des anschließenden Vorgehens der Kommunen untersucht. Die Kommunen verfolgen jeweils unterschiedliche Wege und wurden von ihr in die Typen „Realist“ (Kiel), „Träumer“ (Wilhelmshaven) und „Ignorierender Visionär“ (Osnabrück) bezüglich ihrer Haltung gegenüber den Finanzinvestoren eingeteilt. Hierbei zeichnete sich Kiel durch einen dialogischen Austausch mit der Wohnungswirtschaft, Osnabrück durch ein fast ausschließliches Interesse an Neubau- und Konversionsvorhaben sowie Wilhelmshaven durch einen fehlenden Dialog mit der Wohnungswirtschaft aus (Kaufmann 2012).

Die Wohnungsmarktsituation ist und bleibt eine entscheidende Rahmenbedingung für das Verhalten der Investoren, die wiederum Konsequenzen für die baulichen und sozialen Bedingungen in den betroffenen Quartieren haben.

■ Da das Mietniveau in entspannten Wohnungsmärkten häufig ohnehin schon niedrig ist, sind auch die Gewinnmargen für die Finanzinvestoren geringer als erwartet, denn die Mieter haben die Möglichkeit in andere günstige Wohnungen umzuziehen. Damit vergrößert sich die Gefahr, dass notwendige Investitionen in die Wohnungsbestände ausbleiben. In diesem Zusammenhang lässt sich auch das sog. „Geschäftsmodell Hartz IV“ (Kaufmann) beobachten, mit dem über die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum

für einkommensschwache Mieter eine bessere Auslastung der Bestände erreicht wird. In Städten, die stark unter dem wirtschaftlichen Strukturwandel leiden, engt die kritische kommunale Haushaltslage die Spielräume der Kommunen stärker ein.

■ Auf angespannten Märkten bleibt die Wohnraumnachfrage in Beständen der Finanzinvestoren aufgrund mangelnder Alternativen weiterhin hoch, so dass auch hier Investitionen in den Bestand oder gar in das Quartier nicht als notwendig erachtet werden. Als Gegenpol können Wohnungsbestände unter kommunaler Einflussnahme daher ein wichtiges Steuerungselement insbesondere auf angespannten Märkten darstellen.

Univ.-Prof. Dr. habil Guido Spars

Lehrstuhl Ökonomie des Planens und Bauens, Fachbereich D, Abteilung Architektur an der Bergischen Universität Wuppertal

Dipl.-Ing. Anja Müller

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Bergische Universität Wuppertal

Quellen:

- BBSR (2012): Transaktionen großer Wohnungsbestände 2011. BBSR-Analysen kompakt 6/2012, Bonn.
- BMVBS (Hrsg.) (2011): Finanzierungsstrategien wohnungswirtschaftlicher Akteure unter veränderten Rahmenbedingungen auf den Finanzierungsmärkten. BMVBS-Online-Publikation 04/2011.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2007): Privatisierung kommunaler Wohnungen, Dokumentation Nr. 70.
- Deutscher Städtetag (2012): Aktuelle Finanzlage der Städte. Rückblick 2011 und Prognose 2012. Paper vom 14.02.2012 unter http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/20120214_finanzlage_2011.pdf
- Held, Tobias (2011): Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände. Ausmaß und aktuelle Entwicklungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (12), S. 675-681.
- Hegel, Thomas (2006): Amerikanische Farmer, Dealer und Hunter auf deutschen Wohnungsmärkten. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.11.2006.
- Holm, Andrej (2011): Wohnungsprivatisierung in Europa. Strategien, Verfahren und Auswirkungen in Großbritannien, Polen und den Niederlanden. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12/2011, S. 683-695.
- Holm, Andrej (2010): Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 5/6.2010.
- Kaufmann, Kristin (2012): Handlungsstrategien und Kommunikation städtischer Akteure nach der Veräußerung kommunaler Wohnungsbestände. Ausgewählte Forschungserkenntnisse. Vortrag im Rahmen des Forschungskolloquiums der TU Dortmund am 12.01.2012.
- Kowalski, H. (2007): Wohnungsgenossenschaft statt Heuschrecke? Der „Flensburger Weg“ – Wohnungsgenossenschaft als reale Alternative beim Verkauf von kommunalen Wohnungsbeständen. In: Steinert, J. (Hg.) Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 105-115.
- Lammerskitten, Peter (2007): Private-Equity-Fonds in der Wohnungswirtschaft und ihr unternehmerisches Handeln. In: Steinert, Jürgen (Hg.): Kommunale Wohnungsunternehmen. Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, S. 77-104.
- Spars, G. (2012): Privatisierung öffentlicher Wohnungen. In: Rottke, N.; Voigtländer, M. 2012: Immobilienwirtschaftslehre Band II. Köln, S. 511-529.
- Spars, G.; Heinze M. (2009): Stadttrendite durch kommunale Wohnungsunternehmen – Chancen und Potentiale für die Stadtentwicklung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2 März/April 2009.