

25.02.2013

Abschlussbericht

der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ (Enquetekommission I)

zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 4. Juli 2012
Drucksache 16/123

Berichterstatlerin:

Abgeordnete Daniela Schneckenburger BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Beschlussempfehlung:

Der Abschlussbericht der Enquetekommission I „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ wird zur Kenntnis genommen.

gez. Daniela Schneckenburger
Vorsitzende

Datum des Originals: 25.02.2013/Ausgegeben: 18.03.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	10
I. Einführung	24
1. Einleitung	24
1.1 Anlass und Zielsetzung	24
1.2 Vorgehen und Arbeitsweise	26
1.3 Zusammensetzung der Kommission	29
II. Demografische, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen sowie Akteure des wohnungswirtschaftlichen Wandels.....	32
1. Wohnungsmarktentwicklung in Nordrhein-Westfalen	33
1.1 Angebotsseite	33
1.2 Bedarfsseite	41
1.3 Sozioökonomische Situation	44
1.4 Angebot und Bedarf/Nachfrage im Vergleich	47
2. Immobilienökonomische Aspekte der Mobilisierung von Problemimmobilien	52
2.1 Mietenentwicklung durch Investitionen in den Wohnungsbestand	52
2.2 Wertsteigerungen durch Investitionen in den Wohnungsbestand	56
2.3 Bedeutung der Zwangsversteigerung.....	59
3. Akteure der Wohnungsmarktentwicklung	63
3.1 Öffentliche Akteure	63
3.1.1 Bund	63
3.1.2 Das Land Nordrhein-Westfalen	65
3.1.3 Kommunen	67
3.2.1 Selbst genutztes Wohneigentum.....	70
3.2.2 Wohneigentümergeinschaften.....	71
3.2.3 Mietwohnungsmarkt.....	73
3.3 Mietervereine	75
4. Zusammenfassung	76

III.	Problemimmobilien und Bestände Neuer Finanzinvestoren	80
1.	Problemimmobilien	80
1.1	Definition und Abgrenzungen von Problemimmobilien	80
1.2	Bedeutung von Problemimmobilien.....	82
1.2.1	Sekundärstatistische Einordnung.....	83
1.2.2	Ergebnisse der Kommunalbefragung	85
1.3	Eigentümer von Problemimmobilien.....	88
1.4	Erfassung und Management von Problemimmobilien.....	92
2.	Neue Finanzinvestoren und ihre Bestände.....	100
2.1	Definition „(Neue) Finanzinvestoren“	100
2.2	Veränderungen der Anbieterstrukturen auf der Bundesebene.....	101
2.3	Veränderungen der Anbieterstrukturen in NRW	105
2.4	Ausgewählte finanz- und kapitalmarktgesteuerte Wohnungsunternehmen in NRW.....	113
2.4.1	Die Deutsche Annington (DAIG)	114
2.4.2	Die Gagfah S.A.	117
2.4.3	Die LEG	118
2.4.4	Die immeo.....	120
2.4.5	Kleinere finanz- und kapitalmarktgesteuerte Wohnungs- unternehmen in NRW.....	122
2.4.5.1	Speymill Deutsche Immobilien Company Plc	122
2.4.5.2	WVB Centuria	123
2.4.5.3	Tower Group.....	124
2.5	Veränderungen der Anbieterstrukturen auf kommunaler Ebene	125
2.5.1	Veränderungen der Anbieterstrukturen: Fallstudien	125
2.5.2	Veränderungen der Anbieterstrukturen: Beispiel Witten	139
3.	Zusammenfassung	141

IV.	Geschäftsmodelle der in NRW tätigen Neuen Finanzinvestoren	144
1.	Rahmenbedingungen des Engagements von Neuen Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW	145
1.1	Grundvoraussetzung: anlagesuchendes Kapital	145
1.2	Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit	148
1.3	Verschuldung der Öffentliche Haushalte	149
1.4	Verkauf von Werkwohnungsbeständen	150
1.5	Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften	151
1.6	Finanzierungshebel und Geldpolitik	151
1.7	Günstige Risikopräferenzen	154
1.8	Gegenläufige Preisentwicklungen an den deutschen und den ausländischen Wohnimmobilienmärkten	155
1.9	Erwartungen hinsichtlich des deutschen Wohnungsmarktes	156
1.10	Verbriefungen im Schattenbankensystem	157
1.11	Pauschale Abgeltungssteuer für EK 02-Bestände	159
2.	Geschäftsmodelle auf der Ebene der Finanzierungsplattform	160
2.1	Wesentliche Typen von Finanzierungsplattformen	160
2.2	Grundzüge der Geschäftsmodelle	164
2.2.1	Grundkonstruktion	164
2.2.2	Die Phasen eines Private Equity Investments	167
2.2.3	Die Initiatoren	169
2.2.4	Die Investoren	170
2.2.5	Zielauswahl	172
2.2.6	Besonderheiten im Übernahmeprozess	174
2.2.7	Besonderheiten bei der Finanzierung von Übernahmetransaktionen	176
2.2.8	Der Exit	180
3.	Geschäftsmodelle auf Ebene der Bewirtschaftungsplattform	183
3.1.	Optimierung des Wohnungsportfolios	185
3.1.1.	Instandhaltung	185
3.1.2	Modernisierungen	187
3.2	Erlös- und Mietermix-Optimierung	188
3.2.1	Mietermix	188
3.2.2	Mietpreispolitik	189
3.2.3	Leerstandsabbau	192

3.3	Optimierung der Wohnungsverwaltung	193
3.3.1	Zentralisierungsprozesse	194
3.3.2	Entwicklung des Personalbestands.....	194
3.3.3	Problemwahrnehmung durch Arbeitnehmer	195
3.3.4	Unbundling/Outsourcing.....	196
3.4	Bilanz- und Erfolgsdarstellung.....	197
4.	Risiken und Perspektiven.....	198
4.1	Risiken bei der Wohnungsbewirtschaftung.....	199
4.2	Refinanzierungsrisiken.....	200
4.3	Exit-Strategien und Perspektiven	202
5.	Zusammenfassung	205
V.	Problemimmobilien und Bestände Neuer Finanzinvestoren aus Akteurssicht	210
1.	Akteurswahrnehmung	211
1.1	Akteurswahrnehmung Problemimmobilien	211
1.2	Akteurswahrnehmung „Bestände Neuer Finanzinvestoren“.....	212
2.	Akteurshandeln.....	216
2.1	Kommunen	216
2.1.1	Strategisch-konzeptionelle Instrumente	216
2.1.2	Anwendung von (Rechts-)Instrumenten	219
2.2	Mietervereine	223
2.3	Benachbarte Wohnungsunternehmen.....	225
3.	Zusammenfassung	225

VI.	Rechtsrahmen und Instrumente	227
1.	Rechtsrahmen und Instrumente auf Bundesebene	229
1.1	Grunderwerbssteuer	229
1.2	Anreize für Wohnungsinstandsetzung und -modernisierung durch Erweiterung des § 6b Einkommenssteuergesetz (EStG)	231
1.3	Besteuerung von Gewinnen aus Beteiligungsverkäufen von Kapitalgesellschaften	232
1.4	„Neue Gemeinnützigkeit“	235
1.5	Housing Investment Trusts (HITs).....	238
1.6	Wohn-REITS.....	241
1.7	Lizensierung von Immobilieneigentümern: Philadelphia-Modell	242
1.8	WEG	245
1.9	BauGB	248
1.10	BGB - Mietrecht	255
1.11	BGB - Forderungsrecht	257
1.12	BGB - Einführung eines Vorkaufsrechts für Bewohnergemeinschaften	259
1.13	BGB - Bildung von Instandhaltungsrücklagen im freifinanzierten und öffentlich geförderten Wohnungsbau.....	259
2.	Anwendungsempfehlungen von Bundesrecht auf Landesebene	261
2.1	Kosten der Unterkunft	261
2.2	Anwendung des besonderen Städtebaurechts.....	265
3.	Rechtsrahmen und Instrumente auf Landesebene	267
3.1	Landesbauordnung	267
3.2	WFNG.....	270
3.3.	Zweckentfremdung	277
3.4	Kündigungssperrfristverordnung	280
3.5	Housing Improvement Districts	280
3.6	Kommunalverfassungsrecht/Gemeindeordnung.....	283
3.7	Kommunales Haushaltsrecht	289
3.8	Allgemeines Ordnungsrecht.....	294

4.	Förderinstrumente.....	297
4.1	Städtebauförderung	297
4.2	Wohnraumförderung	300
4.3	Bürgerfonds	303
4.4	Stadtentwicklungsfonds	306
4.5	Flächenpool NRW.....	308
5.	Mögliche Trägerkonstruktionen/Auffanglösungen.....	310
5.1	Genossenschaftliche Unternehmen	310
5.1.1	Wohnungsgenossenschaften	310
5.1.2	Dachgenossenschaften.....	314
5.1.3	Steuerliche Förderung des genossenschaftlichen Erwerbs vernachlässigter Bestände	316
5.2	Kommunale Zweckgesellschaften	318
5.3	Boden-AG	322
5.4	Gründung eines Investitionsfonds	325
6.	Informationsinstrumente.....	329
6.1	Monitoring Problemimmobilien / Bestände Neuer Finanzinvestoren....	329
6.2	Monitoring Angemessenheitskriterien	332
6.3	Kompetenzzentrum „Rechtsberatung“	335
VII.	Handlungsempfehlungen	338
	Sondervotum der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, der FDP und der PIRATEN:	345
	Sondervotum der Fraktion der CDU:.....	345
	Literatur	346
	ANHANG	357
	Referent/innen in der zeitlichen Reihenfolge.....	357

Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1	Fertiggestellte Wohnungen nach Gebäudeart in Nordrhein-Westfalen 2002 bis 2011.....	34
Abb. 2:	Wohnungsbestand nach Baualtersklassen in NRW in Prozent zum Gesamtwohnungsbestand.....	37
Abb. 3	Modernisierungszustand der Wohnungsbestände der Wohnungsunternehmen in 2010	38
Abb. 4:	Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2010 in NRW nach Komponenten.....	41
Abb. 5:	Verfügbares Einkommen je Einwohner in NRW im Zeitvergleich	45
Abb. 6:	SGB II Quote und KdU-Kosten je Person im Vergleich (2010)	46
Abb. 7:	Mehrkosten durch energiesparende Modernisierungsmaßnahmen unter Berücksichtigung von Einsparungen im Heizwärmebedarf	53
Abb. 8:	Klimabonus bei KdU Grenzwerten für Hartz IV Haushalte in der Stadt Bielefeld im Jahr 2009	56
Abb. 9:	Wertermittlung im Vergleich (Weiternutzung, Cash Cow und Modernisierung).....	57
Abb. 10:	Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt NRW.....	69
Abb. 11:	Abgeschlossenheitserklärungen und Bescheinigungen nach Umwandlungen in Gelsenkirchen.....	73
Abb. 12:	Wohnungsbestände professionell-gewerblicher Anbieter in NRW	74
Abb. 13:	Definition und Abgrenzungen von 'Problemimmobilien'.....	81
Abb. 14:	Wohnungsüberhänge bis 2030 in Prozent zum Wohnungsbestand 2009 größer als der Landesdurchschnitt...84	
Abb. 15:	Gibt es in Ihrer Kommune Problemimmobilien? – unterschieden nach Gemeindetyp.....	86
Abb. 16:	Lage von Problemimmobilien	87
Abb. 17:	Eigentümerstrukturen problematischer Wohnimmobilien in den befragten Kommunen	89
Abb. 18:	Anteil der befragten Kommunen, die mittelfristig Probleme bei bestimmten Eigentümergruppen erwarten (nach Gemeindetyp)	89
Abb. 19:	Wissensstand über Problemimmobilien in den befragten Kommunen	93
Abb. 20:	Arbeitsgemeinschaft Verwaarloste Immobilien Stadt Bremerhaven	95
Abb. 21:	Bewertungsschema für Problemimmobilien der Stadt Herne ..96	
Abb. 22	Bundesweite große Wohnungstransaktionen	102
Abb. 23:	Verkäufergruppen im Vergleich 1999 bis 2011.....	103
Abb. 24:	Käufergruppen im Vergleich 1999 bis 2011.....	104
Abb. 25:	Wohnungstransaktionen in NRW zwischen 1999 und 2011 nach Käufer- und Verkäufertyp	107
Abb. 26:	Große Ankaufstransaktionen der Gagfah	118
Abb. 27:	Verteilung der Mietwohnungen in Witten.....	139
Abb. 28:	Größere Verkäufe von Mietwohnungen in Witten	140
Abb. 29:	Entwicklung des weltweiten Anlagevermögens	145
Abb. 30	Private Equity Investitionen weltweit	147

Abb. 31:	Grundstruktur einer Kreditverbriefung (vereinfachte Darstellung)	158
Abb. 32:	Grundmodell einer Private Equity Struktur	164
Abb. 33:	Vereinfachte Unternehmensstruktur Deutsche Annington	166
Abb. 34:	Lebenszyklusphasen eines REPE-Investments	167
Abb. 35:	Terra Firma Investmentzyklus	169
Abb. 36:	Übernahmeprozess.....	175
Abb. 37:	Exit-Strategien	181
Abb. 38:	Wohnungswirtschaftliche Wertschöpfungskette	184
Abb. 39:	Optimierung der laufenden Bewirtschaftung.....	184
Abb. 40:	Kommunale Problemwahrnehmung im Themenfeld Wohnen	212
Abb. 41:	Einschätzungen zu Wohnungsbeständen problematischer Neuer Finanzinvestoren	214
Abb. 42:	Bedeutung von Problemimmobilien als aktuelles politisches / planerisches Thema.....	216
Abb. 43	Vorhandene wohnungspolitische Instrumente in den befragten Kommunen	217
Abb. 44	Strategietypen im Umgang mit Problemimmobilien nach gemeindetyp	219
Abb. 45:	Einsatz rechtlicher Instrumente in den Kommunen in NRW ..	220
Abb. 46	Anwendungsbereich des Einkommenssteuergesetzes	233
Abb. 47:	Übersicht über die Kommunen in der Haushaltssicherung und im Nothaushalt.....	292
Abb. 48:	Mögliche Konzeption eines Stadtentwicklungsfonds	307
Abb. 49:	Organisationsstruktur Dachgenossenschaften	315
Abb. 50:	Organisationsstruktur Kommunale Zweckgesellschaften	321
Abb. 51 :	Modell der Boden-AG	323
Abb. 52:	Modell eines genossenschaftlichen Förder- und Investitionsfonds	326

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1	Ordentliche Mitglieder der Enquete-Kommission nach Parteizugehörigkeit der 15. und 16. WP.....	31
Tabelle 2:	Ausgewählte Zwangsversteigerungsverfahren und deren Eckdaten.....	60
Tabelle 3:	Zustand der Häuser – beurteilt durch deren Bewohner, unterschieden nach Haustyp.....	83
Tabelle 4:	Zustand der Häuser – beurteilt durch deren Bewohner, unterschieden nach Baualter des Hauses.....	83
Tabelle 5:	Entwicklung der Verkaufspreise großer Bestandsportfolios ab 800 Wohnungen	105
Tabelle 6:	Übersicht über die für NRW bedeutsamen großen Paketverkäufe.....	108
Tabelle 7:	Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen und deren kommunale Wahrnehmung	112
Tabelle 8:	Aufwendungen für Instandhaltung und Modernisierung in Mio. €:.....	116
Tabelle 9:	Übersicht Maßnahmen, Anwendungsbereiche und Eignung in der LBO NRW	269

ZUSAMMENFASSUNG

Wohnungsmarkt

Die Wohnungsmarktlage in NRW stellt sich differenziert dar. Sie gliedert sich in regionale Teilmärkte mit verschiedenen räumlichen Ausprägungen der demografischen Entwicklung und regionalen Disparitäten sowie starken Divergenzen innerhalb von kleinräumigen Teilmärkten.

Das Baufertigstellungsniveau von Wohngebäuden ist gegenüber der Jahrtausendwende infolge von Finanzmarktkrise und demographischen Schrumpfungsprozessen deutlich eingebrochen, wenngleich seit drei Jahren eine leichte Trendwende zu beobachten ist. Das Baualter des nordrhein-westfälischen Wohnungsbestandes verweist darüber hinaus auf einen erheblichen Modernisierungsbedarf: Viele Bestände der 1950er, 1960er und 1970er Jahre haben technische, sanitäre und energetische Defizite, so dass ohne umfangreiche Investitionen deren nachhaltige Marktfähigkeit in schrumpfenden und stagnierenden Märkten mittel- bis langfristig nicht gegeben sein wird.

Eine besondere Bedeutung hat der Tatbestand, dass planmäßige Tilgungen und außerplanmäßige Rückzahlungen zu rückläufigen Zahlen des Sozialwohnungsbestandes führen, was insbesondere in den demographischen Wachstumsinseln u.a. der Rheinschiene und den Universitätsstädten Aachen und Münster zu Problemen beim Angebot von günstigem Wohnraum führt. Der Rückgang der Sozialwohnungsbestände wird sich auch in Zukunft weiter fortsetzen.

Die demographische Entwicklung der letzten Jahre belegt, dass immer mehr Kommunen in Nordrhein-Westfalen an Bevölkerung verlieren. Wachstumsregionen wie die Rheinschiene, die Kreise Gütersloh und Paderborn sowie die kreisfreien Städte Aachen, Düsseldorf und Münster stehen Schrumpfungsregionen wie dem Ruhrgebiet, Randgebieten Ostwestfalens sowie daran angrenzenden Gebieten des Münsterlandes und des Sauerlandes gegenüber. Dieser regional divergierende Trend wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Insgesamt lässt die zukünftige demografische Entwicklung für weite Teile Nordrhein-Westfalens eine weitere Marktentspannung erwarten: Die zu erwartenden Wohnungsüberhänge, in einer Größenordnung von knapp 700.000 Wohnungen in ganz Nordrhein-Westfalen, führen bei gleichzeitiger stärkerer Differenzierung der Wohnungsnachfrage nach Alter, Einkommen und sozialem Milieu zu vorhersehbaren wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Problemen für viele Kommunen. Damit wird das Thema von vernachlässigten oder

verwahrlosten Wohnimmobilien in ganz Nordrhein-Westfalen, insbesondere aber in den schrumpfenden Märkten an Bedeutung gewinnen.

Sinkende Realeinkommen und eine zunehmende Polarisierung der Gesellschaft in Arm und Reich sind ein Hinweis auf die sozioökonomische Situation der nachfragenden Haushalte. Die Armutsgefährdungsquoten und die Bevölkerungsanteile mit Hartz IV-Bezug fallen regional sehr unterschiedlich aus, von überdurchschnittlichen Quoten sind die Ruhrgebietsstädte besonders betroffen. Hohe kommunale Belastungen für die Kosten der Unterkunft entstehen dann, wenn die Anzahl der Transferleistungsempfänger und das Mietniveau überdurchschnittlich hoch ausfallen wie etwa in Düsseldorf und Köln.

Als wichtige Gradmesser der Wohnungsmarktspannung zeigen Immobilienpreis- und Mietentwicklung bereits heute in einigen Regionen in Nordrhein-Westfalen fallende Mietpreisentwicklungen an, woraus sich künftig aus Investorensicht nur geringe Spielräume für Modernisierungsmaßnahmen ergeben werden. Entsprechend hängt auch die Wirtschaftlichkeit von energiesparenden Maßnahmen im Mietwohnungsbestand von der künftigen Marktsituation ab. Für einkommensschwache Haushalte sind daher Mietpreissteigerungen und eine Erhöhung der ohnehin schon überdurchschnittlichen Wohnkostenbelastung zu erwarten. In diesem Zusammenhang können Mietspiegel mit energetischen Differenzierungsmerkmalen sonst fehlende Investitionsanreize für Vermieter in entspannten Märkten schaffen.

Für das Teilmarktsegment „Transferleistungsempfänger“ kann eine Ausformulierung der Angemessenheitskriterien unter Berücksichtigung des energetischen Zustandes oder anderer Ausstattungsmerkmale zu einem erweiterten Angebot an preiswertem Wohnraum führen, das innerhalb der Angemessenheitskriterien liegt, und damit auch Segregationsprozessen vorbeugen.

Immobilienökonomische Aspekte

Der Vergleich unterschiedlicher Bewirtschaftungsmodelle hat gezeigt, dass aus Investorensicht vor allem Strategien ohne hohe Investitionen mit mittelfristiger Perspektive in entspannten Märkten besonders attraktiv sind, da so ein relativ hoher Verkehrswert zu berechnen ist. Insbesondere aufgrund der deutlich zunehmenden Attraktivität des Immobilienstandortes Deutschland für Käufer und Investoren auch aus dem Ausland wird dieses Investitionsverhalten immer häufiger anzutreffen sein. Diese erhöhte Nachfrage nach vermieteten Wohnobjekten lässt sich bislang vereinzelt selbst

in Verfahren zur Zwangsversteigerung feststellen, was in berichteten Fällen zu Endpreisen oberhalb der zuvor ermittelten Verkehrswerte geführt hat.

Wohnungsmarktakeure

Als Akteure des Wohnungsmarktgeschehens fungieren Bund und Land in der Rolle als Gesetzgeber, sie waren aber auch als Verkäufer von Mietwohnungen (Gagfah, Deutsche Bahn, TLG, LEG) tätig.

Kommunen nehmen demgegenüber als Akteure eine Sonderstellung ein: Sie sind nicht nur Rechtssetzer (z.B. im Rahmen von Sanierungssatzungen) und Rechtsanwender (als Kontroll- und Eingriffsbehörde bei Missständen), sondern auch Anbieter (über die jeweiligen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften). Zudem sind sie auch Gestalter der kommunalen Entwicklungsplanung. Ihnen kommt damit eine besondere Bedeutung bei der Problemlösung vernachlässigter Bestände zu. Die Mietervereine und -initiativen haben aus ihrer Beratungsdienstleistung heraus grundlegende und detaillierte Kenntnisse zu problematischen Eigentümern geschaffen, die auch von den kommunalen Verwaltungen genutzt werden. Sie haben in der Vergangenheit sehr frühzeitig auf die problematische Bewirtschaftung von Neuen Finanzinvestoren hingewiesen.

Die Bedeutung des Wohneigentums fällt in Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von lediglich 39,2 Prozent bezogen auf die Haushaltsvorstände geringer aus als in anderen Bundesländern. Nordrhein-Westfalen erscheint daher Investoren, deren Geschäftsmodell vor allem auf Mieterprivatisierung beruht, besonders attraktiv zu sein. In Folge von Mieterprivatisierungen sind auch bei den Wohneigentümergeinschaften ganz neue und teilweise problematische Strukturen und Gemengelagen entstanden.

Private Kleinvermieter oder Amateurvermieter halten mit 3,168 Mio. Wohnungen ein größeres Marktsegment als die professionell-gewerblichen Anbieter mit 1,868 Mio. Wohnungen.¹ Allerdings ist in den vergangenen 10 Jahren durch den Verkauf von Wohnungsbeständen von Bund, Land und Industrie innerhalb der Gruppe der professionell-gewerblichen Anbieter der Bestand von privatrechtlich-professionellen Anbietern auf 1,281 Mio. Wohnungen gestiegen. Zur letzten Gruppe gehören insbesondere auch die sogenannten Neuen Finanzinvestoren, die zumeist in Form von Aktiengesellschaften organisiert sind.

¹ InWIS 2010: 84

Der Private Equity gesteuerte Mietwohnungsbestand in NRW umfasst ca. 445.000 Mietwohnungen² (Stand 2011), was einem Anteil von 8,8 Prozent an allen Mietwohnungen bzw. 23,8 Prozent aller professionell-gewerblich vermieteten Mietwohnungen entspricht.³ Während klassische, zumeist mittelständische privatrechtlich-professionelle Anbieter auf werterhaltende Investitionsstrategien setzen, verfolgen neue Finanzinvestoren das Ziel einer größtmöglichen Eigenkapitalverzinsung mit einem zeitlich begrenzten Horizont ihrer Beteiligung.

Problemimmobilien

Als Überbegriff für vernachlässigte und verwaarloste Immobilien verwendet die Enquete-Kommission den Begriff der **‘Problemimmobilie‘**.

Problemimmobilien sind ein Gesamtproblem in NRW, sowohl für wachsende, stagnierende als auch schrumpfende Märkte. Es gibt eine große Bandbreite unterschiedlicher kommunaler Situationen im Hinblick auf räumliche Lage, Größe, Marktsituation und -perspektive und Problemlagen. Vorrangig handelt es sich um Wohngebäude, in Teilen um ehemalige Firmengebäude und Handelsimmobilien, die weniger in Konzentrationen auftreten, vielmehr punktuell verteilt. Inhaber sind nicht nur Finanzinvestoren, sondern auch private Einzeleigentümer und Wohneigentümergeinschaften.

Insgesamt hat das Thema Problemimmobilien bei den Akteuren einen hohen Stellenwert, die Antizipation der Problematik ist hingegen nur punktuell gegeben und es fehlt häufig an der kommunal-fachlichen Einschätzung des Gefahrenpotentials im Hinblick auf die Entstehung von *Problemimmobilien*.

Der in der landesweiten Kommunalbefragung erhobene Schätzanteil von Problemimmobilien von ca. 1,1 Prozent des Wohnungsbestandes fällt vermutlich zu gering aus. Die im SOEP erhobenen Einschätzungen zum Renovierungszustand der bewohnten Wohnungen verweisen auf höhere Werte. Zudem hat dieser verhältnismäßig kleine Anteil in vielen betroffenen Kommunen auf Grund der Konzentration auf wenige Quartiere eine große Wirkung, oft auch über die Bestände in der Umgebung hinaus.

Die Problematik der *Problemimmobilien* wird aufgrund des demographischen Wandels in den Kommunen, insbesondere aber in den schrumpfenden Regionen des Landes, an Bedeutung gewinnen. Allein in den letzten fünf Jahren hat sich der Anteil der „Schrottimobilien“, also schwer verkäuflicher Immobilien

² Unter Einbezug der Wohnungsbestände von VIVAVEST.

³ Bezug sind die Zahlen von InWIS 2010: 84.

bzw. nahezu unverkäuflicher landwirtschaftlicher Flächen, bei den an das Land NRW fallenden Erbschaften enorm erhöht (225 „Schrottimmobilien“ in den 5 Bezirksregierungen)⁴.

Insgesamt ist der Kenntnisstand der Kommunen eher gering einzuschätzen. Kommunen verfügen über kein einheitliches System zur Erfassung von Wohnmietbeständen und es gibt eine enorme Spanne zwischen wissenden und unwissenden Städten und Gemeinden. Die Erfassung und das Management von Problemimmobilien wird punktuell von Städten, aber auch von Kommunen im ländlichen Raum durchgeführt, hier vor dem Hintergrund einer steigenden Zahl von Wohnungsüberhängen und den daraus resultierenden städtebaulichen Problemen.

Bestände Neuer Finanzinvestoren:

Die Enquete-Kommission bezeichnet ‚Neue Finanzinvestoren‘ als „überwiegend mit Private Equity ausgestattete Beteiligungsgesellschaften mit einem ausschließlich renditeorientierten Geschäftsmodell, das auf relativ kurzfristige Verwertungszeiträume ausgerichtet ist“.

Seit Ende der 1990er Jahren ist bundesweit eine Veränderung der Anbieterstrukturen festzustellen; NRW war hier im Zeitraum bis 2010 neben Berlin ein Hauptumschlagsplatz. Innerhalb NRWs zählt das Ruhrgebiet zu einem der Hauptaktionsbereiche Neuer Finanzinvestoren.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern dominiert der Verkauf von privatwirtschaftlichen, vormals Anbietern des werksverbundenen montanindustriellen Werkwohnungsbaus in Richtung angelsächsischer Unternehmen; fast ganze Stadtquartiere werden somit vom neuen Wohnungsvermietertyp gehalten. In Nordrhein-Westfalen sind Finanzinvestoren mit größeren wie auch kleineren Wohnungsbeständen auf dem Wohnungsmarkt aktiv; dabei umfassen die Bestände der Deutsche Annington, Gagfah, LEG, immeo und VIVAWEST über 90 Prozent der insgesamt ca. 445.000 Wohnungen.

Mittlerweile dominieren Wohnungswiederverkäufe gegenüber Erstverkäufen, und Neue Finanzinvestoren treten als Verkäufer und Käufer auf dem Wohnungsmarkt auf. Aufgrund bisheriger Entwicklungen und bisheriger Bewirtschaftungsstrategien sind weitere Portfolioverkäufe und Zersplitterungen für die Zukunft wahrscheinlich.

⁴ Landtag NRW (2012): Drucksache 16/718.

Dabei weisen die größeren Wohnungsunternehmen der Neuen Finanzinvestoren in ihrem Portfolio eine Bandbreite zwischen unproblematischen und problematischen Wohnungsbeständen in allen Preissegmenten auf. Hingegen halten kleinere Wohnungsunternehmen Neuer Finanzinvestoren der zweiten und dritten Käufergeneration, die sogenannten Weiterverwerter, insbesondere problematische Wohnungsbestände im Niedrigpreissegment.

Das Ziel, eine möglichst flächendeckende Bestandsanalyse zur Verteilung der Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren zu erhalten, ist nur ansatzweise gelungen. Hier sind kommunale Wissensstände sehr unterschiedlich: in einigen Kommunen sind kommunale kleinteilige Analysen vorhanden, in anderen - trotz pressebekanntere Fälle - irritierend gering. Es hat sich gezeigt, dass die Mieterverbände, -vereine und -initiativen dagegen teilweise über ein Tiefenwissen der historischen Entwicklung, der Sach – und Problemstände etc. verfügen.

Geschäftsmodelle Neuer Finanzinvestoren

Das Verständnis der Geschäftsmodelle Neuer Finanzinvestoren, die auf den deutschen Wohnungsmärkten tätig sind, ist eine elementare Grundlage zur Bewertung der mit ihrem Engagement verbundenen Risiken sowie der abzuleitenden Handlungsempfehlungen.

Eine Untersuchung dieses Gegenstandes hat im Rahmen der Enquete-Kommission vor allem durch das Gutachten von KOFNER⁵ – hier auch differenziert für einige wesentliche in NRW tätige Neuen Finanzinvestoren – sowie durch die Befragung zahlreicher Experten, Vertreterinnen und Vertreter von Mieterverbänden, Gewerkschaften und Wohnungsunternehmen einschließlich derer im Besitz von Finanzinvestoren stattgefunden.

Es zeigt sich dabei, dass es nicht *das eine* Geschäftsmodell gibt, sondern eine Vielzahl unterschiedlich ausgeprägter Geschäftsmodelle und -strategien, die in Abhängigkeit von der Investoren- und Finanzierungsstruktur, der jeweiligen Unternehmenskonstruktion, den gehaltenen Wohnungsunternehmen bzw. -beständen und den äußeren Rahmenbedingungen erheblich differieren können.

Auch gibt es nicht *den einen* Typ des Neuen Finanzinvestors, denn dieser Begriff subsumiert bereits diverse Formen von (Real Estate) Private Equity Gesellschaften, Immobilien-Aktiengesellschaften, ausländischen REITs und Immobilienfonds.

⁵ Vgl. Kofner (2012)

Dennoch lassen sich abstrahiert von der konkreten Ausgestaltung einzelner Geschäftsmodelle wesentliche Charakteristika des Engagements von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten bestimmen und Rahmenbedingungen benennen, die das Auftreten dieser Akteure sowie den dafür vorausgesetzten Verkauf von Wohnungsunternehmen bzw. -beständen an selbige befördert und ermöglicht haben.

Rahmenbedingungen

Zu diesen Rahmenbedingungen zählen solche auf politischer bzw. rechtlicher Ebene sowie Entwicklungen im ökonomischen Raum.

Grundvoraussetzung für das Auftreten von derartigen Finanzierungs- und Investitionsplattformen wie beispielsweise Private Equity Fonds ist anlagesuchendes Kapital. Dessen globales Wachstum hat in den letzten Jahrzehnten deutlich stärker zugenommen als das globale Bruttoinlandsprodukt und beträgt mittlerweile ein Vielfaches dessen. Mit dem steilen Anstieg des Anlagevermögens haben sich auch die weltweiten Private Equity Investitionen gesteigert, wobei hier eine deutliche Spitze Mitte der 2000er Jahre zu verzeichnen ist, also in der Zeit, in der auch wesentliche Transaktionen von Wohnungsbeständen an Neue Finanzinvestoren in Deutschland stattgefunden haben. Einen deutlichen Dämpfer hat dem Transaktionsgeschehen die globale Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 versetzt, jedoch zeigt sich in den aktuellen Entwicklungen, dass wieder eine Zunahme der Verkäufe von Wohnungsbeständen zu verzeichnen ist. Befördert durch die Unsicherheiten im Zuge der Krise im Euroraum scheint der deutsche Wohnimmobilienmarkt als vermeintlich sichere Anlageklasse auch für internationale Investoren wieder an Attraktivität zu gewinnen.

Die vergangenen Höhepunkte des Transaktionsgeschehens und damit des Auftretens von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten wurden begünstigt durch eine Niedrigzinspolitik der Zentralbanken, die hohe Liquidität der Finanzmärkte, ein funktionierendes System von Verbriefungsmöglichkeiten im Schattenbankensystem sowie die für Boomphasen typischen größeren Risikobereitschaft der Anleger. U.a. dadurch wurde ermöglicht, dass die risikoreichen und auf spekulativen Annahmen basierenden Finanzierungsstrukturen Neuer Finanzinvestoren entsprechende Investoren und Gläubiger fanden.

Dass gerade die deutschen Wohnungsmärkte in dieser Situation verstärkt in den Fokus internationaler Investoren rückten, liegt u.a. in der gegenläufigen Preisentwicklung der Wohnimmobilienmärkte Deutschlands im Vergleich mit

anderen Ländern. Durch die jahrelange Stagnation verschiedener Indizes in Deutschland wurden hier Nachholeffekte vermutet, die eine spekulative Anlage zu rechtfertigen schienen. Die Geschäftsmodelle vieler Neuer Finanzinvestoren basieren daher auf der Annahme steigender Immobilienpreise. Weiterhin scheinen die vergleichsweise niedrige Eigentumsquote, die moderate Mietentwicklung und die gute Bausubstanz in Deutschland, Wertsteigerungspotentiale zu eröffnen.

Aber nicht nur ökonomische Rahmenbedingungen haben den Einstieg dieser neuen Akteure auf den deutschen Wohnungsmärkten ermöglicht. Politische Entscheidungen sowie rechtliche Änderungen trugen ebenso maßgeblich dazu bei. Insbesondere die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit bildete die Grundlage für die späteren Verkäufe von ehemals öffentlichen oder werksverbundenen Wohnungsunternehmen. Maßnahmen der Steuergesetzgebung wie die Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften und die Pauschale Abgeltungssteuer für EK 02-Bestände waren für den Verkauf von Wohnungsunternehmen förderlich.

Neben der steigenden Nachfrage in Form von international anlagesuchendem Kapital und einer begünstigenden Gesetzgebung kam als dritter entscheidender Part hinzu, dass auch auf der Angebotsseite vermehrt das Interesse an Verkäufen von Wohnungsunternehmen und -beständen aufkam. So wollten sich Industrieunternehmen von ihren Werkswohnungen trennen, um sich auf das sogenannte Kerngeschäft zu konzentrieren. Die öffentliche Hand als zweiter großer Verkäufer wurde zu diesem Schritt nicht selten durch die Situation der öffentlichen Haushalte gedrängt.

Unter diesen Bedingungen haben Neue Finanzinvestoren, v.a. Private Equity Gesellschaften mit spezifischen Geschäftsstrategien Investments auf den deutschen Wohnungsmärkten getätigt. Grundsätzlich sind diese dadurch charakterisiert, dass sie von vorneherein zeitlich befristet sind, somit der Ausstieg (Exit) aus dem Investment Teil des Geschäftsmodells ist. Die im Vergleich zu anderen Anlageklassen hohen Renditeerwartungen der Investoren, die auch als Ausgleich für die typischerweise höheren Risiken eines Private Equity Investments zu verstehen sind, müssen in diesem Zeitraum, spätestens mit dem Exit, realisiert werden. Zu diesem Zweck ist das Geschäftsmodell Neuer Finanzinvestoren notwendiger Weise mit einer Reihe von Maßnahmen verbunden, die der Realisierung der Renditeerwartung dienen.

Darunter fallen alle Maßnahmen zur Gestaltung der Finanzierungsstruktur, zur Optimierung der Cashflows aus dem übernommenen Zielunternehmen bzw. den Wohnungsbeständen und dem möglichst hohen Weiterverkauf der Beteiligungen bzw. Bestände.

Bei der Finanzierung setzen Neue Finanzinvestoren auf hohe Fremdkapitalanteile, durch die der sogenannte Leverage-Effekt genutzt und damit eine Erhöhung der Eigenkapitalrendite erreicht werden kann. Mit diesen hohen Verschuldungsgraden, die letztlich den übernommenen Unternehmen/Beständen übertragen werden, sind natürlich erhebliche Risiken verbunden, insbesondere für den Fall, dass die Gesamtkapitalrendite des Investments unterhalb der Fremdkapitalzinsen liegt.

Typisch zur (Re-)Finanzierung der Übernahme von Wohnungsunternehmen/-beständen ist die Verbriefung der Schulden durch spezielle Zweckgesellschaften. Die sich aus diesen Maßnahmen ergebenden Finanzierungsstrukturen sind äußerst komplex und prägen das weitere Handeln der Finanzinvestoren und deren Beteiligungsunternehmen.

Ebene der Beteiligungsplattformen

Auf Ebene der Beteiligungsplattformen, also der bestandshaltenden Gesellschaften bemühen die Neuen Finanzinvestoren im Rahmen ihres aktiven Beteiligungsmanagements alle Werthebel, um die Zahlungsströme aus den Wohnungsbeständen zu optimieren und eine Wertsteigerung dieser zu erreichen. Nicht selten wird zu diesem Zweck, aber insbesondere auch zur insolvenz- und haftungsrechtlichen Absicherung sowie zur Anpassung an die Finanzierungsstruktur, das erworbene Wohnungsunternehmen völlig umstrukturiert. In der Folge kommt es zu komplexen und verschachtelten Beteiligungs- und Unternehmenskonstruktionen, die kaum noch an ein klassisches Wohnungsunternehmen erinnern.

Die Optimierung der Zahlungsströme und die Wertsteigerung des Wohnungsbestandes sind zwingend notwendige Schritte im Geschäftsmodell Neuer Finanzinvestoren, da nur dadurch die hohen Renditeansprüche erfüllt werden können und nur so die risikoreiche Finanzierung gelingen kann. Daher steigt prinzipiell der Druck auf die Ausgabeseite der Beteiligungsunternehmen. Instandhaltungsaufwendungen und Modernisierungen werden strengen Wirtschaftlichkeitskriterien unterworfen und finden räumlich differenzierter statt. Auf der anderen Seite besteht die Notwendigkeit, die Einnahmen so weit wie möglich zu erhöhen, weshalb gezielte Mieterhöhungen und der Abbau von

Leerständen an Bedeutung gewinnen. Ebenso findet häufig eine Neugestaltung der Wohnungsverwaltung statt, die mit Out- und Insourcingmaßnahmen, Zentralisierungsprozessen und Einsparung von Personalkosten verbunden sein kann.

Abschließend kommt es dann für die Finanzinvestoren darauf an, einen möglichst rentablen Ausstiegsweg aus dem Investment zu finden. Dazu können verschiedene Wege genommen und durchaus auch miteinander kombiniert werden. Komplettverkäufe, Teilverkäufe von Portfolien, Beteiligungsverkäufe, Einzelprivatisierungen oder auch der Börsengang sind Möglichkeiten des Exits.

Die mit den Geschäftsmodellen verbundenen Risiken sind groß. Insbesondere die Finanzierungsstrukturen mit hohen Verschuldungshebeln engen die Spielräume der Beteiligungsunternehmen ein und erlauben kaum operative Fehler und ungünstig verlaufende wirtschaftliche Entwicklungen. Besonders gefährdet sind daher Investments, die unter den Prämissen steigender Immobilienpreise in Deutschland und einer weiterhin positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung getätigt wurden. Lassen sich die benötigten Wertsteigerungen nicht erzielen, können die Zahlungsströme nicht wie angenommen optimiert werden oder finden sich aufgrund illiquider Märkte keine Käufer und/oder sind Refinanzierungsmöglichkeiten durch die Situation an den Finanzmärkten nicht möglich, ist die Gefahr einer Insolvenz groß. Dabei verlieren aber ggf. nicht nur die Fremdkapitalgeber und Investoren einen Teil ihres Kapitals, auch die anderen Stakeholder (Mieterinnen und Mieter, Kommunen, Beschäftigte) haben unter den Konsequenzen (Zersplitterung der Eigentümerstruktur, fehlende Ansprechpartner, notdürftige Instandhaltung im Insolvenzverfahren, Entlassungen etc.) zu leiden.

Nach dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der spezifischen Krise innerhalb der EU brach nicht nur das Transaktionsgeschehen auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt ein, auch die Refinanzierungsaussichten der von Neuen Finanzinvestoren gehaltenen Wohnungsunternehmen verschlechterten sich. Viele Investments, v.a. von kleineren und unprofessionelleren Investoren schlugen fehl und gingen insolvent. Wenngleich die Gefahr weiterer Insolvenzen keineswegs gebannt ist und noch immer erhebliche Refinanzierungsschwierigkeiten bestehen, so deutet sich mit der gelungenen Refinanzierung der Deutschen Annington doch eine gewisse Entspannung an. Befördert wird dies im Wesentlichen dadurch, dass die deutschen Wohnimmobilienmärkte wieder zu attraktiven Anlagezielen geworden sind. Unsicher-

heiten in anderen Anlageklassen oder mangelnde Attraktivität der dort erzielbaren Renditen lassen anlagesuchendes Kapital wieder in die Wohnungsmärkte strömen. Das Transaktionsgeschehen belebt sich seit 2011 merklich und es sind bereits wieder große Verkäufe zu verzeichnen.

Es ist unter den derzeitigen Bedingungen daher davon auszugehen, dass auch in Zukunft Neue Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten aktiv sein werden und die mit ihren spezifischen Geschäftsmodellen verbundenen Konsequenzen auftreten, soweit sich die politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen nicht entschieden verändern.

Problemwahrnehmung und Handeln der Wohnungsmarktakeure

Die Problemwahrnehmung von vernachlässigten Wohnimmobilien und Beständen Neuer Finanzinvestoren sowie ein daraus abgeleitetes Handeln der Wohnungsmarktakeure stellt sich in den nordrhein-westfälischen Kommunen sehr unterschiedlich dar.

Die Beispiele von Kommunen, welche in der Befragung keine Problemimmobilien von Neuen Finanzinvestoren gemeldet haben, deren Bestände aber bereits u.a. durch Presseberichte bekannt geworden sind, zeigen teilweise ein unterentwickeltes oder zumindest sehr unterschiedliches Problembewusstsein und eine fehlende Problemantizipation. Die Berichterstattung vieler engagierter Mietervereine und Mieterinitiativen beschreibt dagegen für eine Reihe von Quartieren einen zunehmenden Problemdruck.

Als Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen werden zwar die „Big Four“⁶ am häufigsten aufgezählt, als aktuell problematisch werden aber insbesondere kleinere Eigentümer des Zweit- oder Dritterwerbs genannt. Zudem wird perspektivisch eine gewisse Selbstheilungsrate dieses Marktsegments unterstellt.

Die Problemwahrnehmung einer Reihe von Kommunen in Bezug auf die zukünftige Bedeutung von Problemimmobilien steht im Widerspruch zur landesweiten Prognose zum Wohnungsbedarf resp. zu den zu erwartenden Wohnungsüberhängen. Die kommunale Wahrnehmung des Themas Problemimmobilien hängt dabei im Wesentlichen von der politischen Positionierung zu diesem Thema ab.

⁶ Gemeint sind hier die vier bestandsgrößten Wohnungsunternehmen in NRW: Deutsche Annington, Gag-fah, LEG und Immeo. Evonik und THS (Zusammenschluss zu Vivawest in 2012) werden hier nicht genannt.

Nur die wenigsten Kommunen haben Erfahrung mit der Anwendung des vorhandenen Rechtsinstrumentariums. Lediglich die Großstädte haben teilweise mit Erfolg Rechtsmittel eingesetzt, in vielen Kleinstädten kommt es kaum zu Verfahren, was sicher eine Ursache in den personellen Ressourcen hat. Dabei zeigen die untersuchten Fallstudien, dass sowohl die einzelnen Gemengelage als auch die zur Anwendung gekommenen Instrumente sehr unterschiedlich sind. Ein „Allheilmittel“ kann nicht abgeleitet werden.

Die mitbewerbenden Wohnungsunternehmen, vor allem aus dem Bereich der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen beklagen den zunehmenden Verlust von partnerschaftlichen Verhalten seitens der Private Equity kontrollierten Unternehmen und eine Gefährdung der Quartiersstabilitäten, welche sie allein nicht weiter fördern können.

Rechtsrahmen und Instrumente

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit vernachlässigten und verwahrlosten Wohnimmobilien hat zu den Fragen geführt, welche gesetzlichen und instrumentellen Rahmenbedingungen das Geschäftsmodell Neuer Finanzinvestoren begünstigen und einer Vernachlässigung und Verwahrlosung von Wohnimmobilien entgegenwirken können. Im Fokus der Betrachtung stand die Suche nach Instrumenten, die das Geschäftsmodell einschränken, zielgerichtet unterdurchschnittliche Instandhaltungsleistungen mit einer Ausschöpfung des Mieterhöhungsrahmens bei Haushalten mit Marktzutrittsproblemen zu verbinden und somit zunehmend das sogenannte Hartz IV-Geschäftsmodell zu etablieren.

Im Laufe der 20monatigen Enquetearbeit wurde deutlich, dass die Instrumentendiskussion sehr differenziert geführt werden muss und sehr unterschiedliche Blickwinkel enthält. Es wurden nicht nur Rechtsinstrumente auf Bundes- und Landesebene vorgestellt und diskutiert, sondern auch mögliche Förderinstrumente und Informationsinstrumente betrachtet. Die stark prozesshafte Ausrichtung der Enquete-Kommission unter Einbindung von betroffenen Kommunen, Mieterverbänden und der Wohnungswirtschaft hat dabei die kommunalen Anwendungsprobleme fokussiert, die sich aus der gegenwärtigen Gesetzeslage ergeben. Auch bei den vergebenen Forschungsaufträgen ist die kommunale Gemengelage hinsichtlich der Anwendung von (Rechts-)Instrumenten und deren Vollzugsfähigkeit untersucht worden. Zudem fand mit einer öffentlichen Anhörung am 26.10.2012 eine breit angelegte Diskussion der aufgeführten Instrumente statt.

Ein besonderes Augenmerk hat die Enquete-Kommission auf das Geschäftsmodell (international) agierender Private Equity Fonds gelegt, in dessen Folge sich Mieterinnen und Mieter mit einer Vernachlässigung von Wohnraum und sich die Kommunen mit mitunter schwierigen Quartiersentwicklungen konfrontiert sehen. Die Ursachen eines erhöhten Engagements der Finanzinvestoren in diesem Marktbereich liegen in der Deregulierung der Finanzmärkte. Hier befindet sich die Gesetzgebungskompetenz auf der Bundesebene, es wirken sich aber auch EU-weite Regelungen auf die nationale Gesetzgebung aus.

Viele der mit den eingeladenen Expertinnen und Experten diskutierten Instrumente sind auf der Bundesebene verankert. Hierzu zählen neben der Steuergesetzgebung auch das Wohneigentumsgesetz (WEG), das Baugesetzbuch (BauGB) und die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) befindlichen Gesetzgebungen zur Miete und zum Forderungsrecht.

Die Sozialgesetzgebung zu den SGB II und den SGB XII hat an verschiedenen Stellen einen Einfluss auf die Problemkonstellationen einer teilweisen zielgerichteten Vernachlässigung von Wohnraum unter Einbindung des Geschäftsmodells Hartz IV und wurde intensiv diskutiert. Hier wurde der Frage nachgegangen, welche Möglichkeiten die landesweite Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung bietet, bei der Festlegung der Angemessenheitskriterien auch Kriterien zum qualitativen Zustand der Wohnungen zu berücksichtigen.

Die Rechtsinstrumente auf Landesebene bieten auch einen Ansatz zur Problemlösung bei der Vernachlässigung von Wohnraum. Hier wurden die Möglichkeiten einer Schärfung und Optimierung der Landesbauordnung, des WFNG und der Zweckentfremdungsverordnung ebenso diskutiert wie die den kommunalen Handlungsrahmen prägenden Instrumente bezüglich der Gemeindeordnung und des kommunalen Haushaltsrechts. Gegen Ende der Enquete-Kommission ist das Thema Förderinstrumente thematisiert und diskutiert worden. Neben den klassischen Förderprodukten der Städte- und Wohnungsbauförderung wurden die Themen Genossenschaften, Bürgerfonds, Nachhaltigkeitsfonds und des Flächenpools NRW als mögliche Ansatzpunkte einer Förderung im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 26.10.2012 näher beleuchtet.

Auf der Grundlage der dortigen Diskussion stellte sich die Frage, welche Trägerkonstruktionen in finanzieller und organisatorischer Hinsicht geeignet sind, um Auffanglösungen zum Aufkauf von Wohnungsbeständen zu bilden. Hinsichtlich dieser Fragestellung hat die Enquete-Kommission Ende 2012 eine Machbarkeitsstudie vergeben, die die vorhandenen, unterschiedlichen Ansät-

ze des bestehenden Förderinstrumentariums dahingehend untersuchen sollte, wie unter Einbindung bestehender instrumenteller bzw. finanzieller Ressourcen und unter Einwerbung zusätzlichen privaten Kapitals eine Optimierung oder Neugestaltung aussehen könnte.

Die Erfahrungen der Enquete-Kommission mit dem Themenfeldern Problemimmobilien sowie Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren aus Vorträgen, Diskussionen sowie aus den vergebenen Forschungsaufträge haben zudem deutlich werden lassen, wie schwierig es ist, konkrete Zahlen zu diesem besonderen Teilmarkt der Problemimmobilien zu erheben. Mit der Arbeit der Enquete-Kommission wurde hier ein erster Grundstein gelegt. Auch bei der Diskussion um die Ausgestaltung von Angemessenheitskriterien wurde deutlich, dass hier ein landesweiter Informations- und Harmonisierungsbedarf besteht. In einem letzten Block werden deshalb mögliche informelle Instrumente vorgestellt, die an den o.g. Punkten ansetzen.

Die dargestellten, möglichen Lösungsansätze umfassen auch ordnungspolitisch teils sehr unterschiedliche Blickwinkel. Sie bilden aber insgesamt das Diskussionsspektrum der Enquetearbeit ab und stellen die Grundlage der Handlungsempfehlungen dar. Allerdings fand keine abschließende Prüfung von Möglichkeiten und Grenzen einer rechtssystemischen Umsetzung statt. Auch sind die monetären Auswirkungen nicht berücksichtigt worden.

I. Einführung

1. Einleitung

1.1 Anlass und Zielsetzung

Die zunehmende Globalisierung von Wirtschaftsprozessen und die damit verbundenen Internationalisierung des Immobilienbesitzes hat bundes- wie landesweit zu tiefgreifenden Änderungen auf den Wohnungsmärkten geführt. Seit dem Ende der 1990er Jahre haben international agierende Finanzinvestoren bzw. Fondsgesellschaften den Markt der deutschen Wohnungsimmobilien vermehrt als lohnendes Investment entdeckt und bewerten sie als attraktive Anlageobjekte. Deregulierende gesetzliche Änderungen im Finanz- und Kapitalmarktgeschäft förderten das Interesse ebenso wie der im internationalen Vergleich aus Sicht vieler Investoren anscheinend unterbewertete deutsche Immobilienmarkt. Auch die Abschaffung der Wohnungseinnützigkeit und eine danach einsetzende stärkere Ertragsorientierung beim Wirtschafts- und Sozialgut Wohnen haben diese Entwicklung unterstützt.

In NRW haben aufgrund seiner industriellen Siedlungskultur und des industrieverbundenen Werkwohnungsbaus vergleichsweise umfangreiche Verkaufsprozesse⁷ (Verkäufe und Wiederverkäufe) stattgefunden. Im Zuge dessen ist als neuer Eigentübertyp auf den Wohnungsmärkten der des „Neuen Finanzinvestoren“ entstanden. Hohe Renditeerwartungen und ein zeitlich befristetes Engagement sind Kennzeichen der Geschäftspolitik dieser Käufer.⁸ In Nordrhein-Westfalen befinden sich nach Schätzung des Mieterforums Ruhr e.V. mehr als 445.000 Wohnungen⁹ in der Hand von Finanzinvestoren. Davon sind besonders die Wohnungsmärkte in den Industrieregionen des Rhein-/Ruhrgebietes betroffen. In den letzten Jahren kam es zu Wiederverkäufen unterschiedlich großer Wohnungsportfolien, womit eine mangelnde Instandhaltungsleistung dieser Eigentümergruppe in einigen Quartieren einherging. Die betroffenen nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden sind in der Folge mit erheblichen städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozialen Problemen konfrontiert.

Konstituierendes Element dieses Geschäftsmodelles ist es, dass in diesen Wohnungen lebende SGB II- und SGB XII-Empfänger als vergleichsweise sichere Mieteinnahmequelle eingeplant werden. Attraktiv ist aus der Sicht die-

⁷ Vgl. ILS 2003; vgl. BBSR 2010, vgl. dazu auch die detailliertere Darstellung in Kap. III.2.2 und III.2.3.

⁸ Vgl. Einsetzungsantrag der Enquete-Kommission in Landtag NRW 2010a: DS 15/477

⁹ Die Zahlen der Wohneinheiten von Finanzinvestoren können nur geschätzt werden. Eine Gegenüberstellung der Zahlen erfolgt in Kap. III.3.3.2.

ser Bewirtschaftungsstrategie, dass die Träger der Grundsicherung kontinuierliche Mietzahlungen garantieren. Gleichzeitig ist die Gefahr von Mietkonflikten gering (z.B. Mietkürzungen wegen mangelnder Qualitäten des Wohnraums), da die Mietzahlung nicht vom Transferleistungsempfänger selbst erbracht wird. So wird ein Teil der von den Kommunen aufzubringenden Finanzleistungen für die Kosten der Unterkunft von Transferleistungsempfängern zum Ertragskalkül der Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen.

Neben den Veränderungen auf der Anbieterseite führt der demografische Wandel in einigen Regionen zu rückläufigen Bevölkerungs- und Haushaltszahlen und damit zu einer insgesamt nachlassenden Wohnungsmarktnachfrage, die sich zukünftig noch verstärken wird. In der Folge dieser demografischen Umwälzungsprozesse sind nicht nur sinkende Immobilienpreise, sondern auch in einzelnen Gebieten nicht mehr marktfähige Wohnungsüberhänge mit Leerständen zu erwarten.

Für das Engagement der Finanzinvestoren auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten in der Bundesrepublik sind folgende Rahmenbedingungen von Interesse:

- die Privatisierungspflicht nach dem Altschuldengesetz (in Teilen Ostdeutschlands),
- die Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland durch die Novellierung des Finanzmarktförderungsgesetzes,
- die Steuerbefreiung von Zwischengewinnen,
- die Aufgabe des Kostenmietrechts im geförderten Wohnungsbau (2001),
- der Abbau der Handelsschranken,
- das Anfang 2004 in Kraft getretene Investment-Modernisierungsgesetz,
- die Öffnung der Finanzmärkte für den globalen Ausgleich,
- die seit Anfang 2007 zugelassenen REIT's und
- die fortschreitende Globalisierung.

Vor diesem Hintergrund hat der Landtag NRW in der 15. Wahlperiode die Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ eingesetzt. In seiner 13. Sitzung am 10. November 2010¹⁰ hat er den Antrag der Fraktion von Bündnis90/Die Grünen auf Einsetzung einer Enquete-Kommission mit den Stimmen aller

¹⁰ Vgl. Landtag NRW 2010c: Plenarprotokoll 15/13.

Fraktionen beschlossen. Ziel des im Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission formulierten Untersuchungsauftrags ist eine umfassende Bestandsaufnahme sogenannter „Problemimmobilien“ für das Land Nordrhein-Westfalen, die Analyse der (kommunalen) Anwendungsprobleme beim bestehenden (Rechts-)Instrumentarium sowie hieraus die Ableitung von Lösungsansätzen.

Mit der vorzeitigen Auflösung des Landtages am 14.3.2012 wurde die Arbeit der Enquetekommission zunächst beendet, in der 16. Wahlperiode mit einstimmigem Beschluss aller Fraktionen am 28.08.2012 wieder neu konstituiert.

1.2 Vorgehen und Arbeitsweise

Auf der Grundlage eines umfangreichen Fragenkataloges hat die Enquete-Kommission ihr Arbeitsprogramm entwickelt. Mit Beginn der gemeinsamen Arbeit wurde dabei definiert, was unter „Problemimmobilie“ bzw. „Neuer Finanzinvestor“ zu verstehen ist (vgl. Kap. III.1.1. und Kap. III.2.1.).

Vergabe von Forschungsaufträgen

Bei der Arbeit der Enquetekommission ist deutlich geworden, dass für viele der aufgeworfenen Fragestellungen keine empirischen Daten vorliegen. Deshalb hat die Enquetekommission mit der Vergabe von vier Forschungsaufträgen die methodischen und empirischen Grundlagen für eine Bestandsaufnahme geschaffen. Im Rahmen der Forschungsaufträge wurde auch die Problemwahrnehmung der Akteure dokumentiert.

In dem ersten Forschungsauftrag „Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren“¹¹ werden die aktuellen Geschäftsmodelle der (in Nordrhein-Westfalen agierenden) Neuen Finanzinvestoren und deren Bestände betrachtet. Es wird aufgezeigt, welche Auswirkungen die - globalen bzw. nationalen - Veränderungen der Eigentümerstrukturen für den nordrhein-westfälischen Mietwohnungsmarkt haben und unter welchen – juristischen bzw. kapitalmarktbedingten – Rahmenbedingungen diese zustande gekommen sind. Es wird dargestellt, mit welchen Finanzierungs- und Bewirtschaftungsmodellen diese neuen Anbieter insbesondere seit der Finanzmarktkrise 2008 die Ziele ihrer Geschäftspolitik umsetzen.

Der zweite Forschungsauftrag „Landesweite Kommunalbefragung“¹² hat sowohl die systematische Erfassung von Problemimmobilien nach Eigentü-

¹¹ Vgl. Kofner 2012

¹² Vgl. Empirica 2012a

merstrukturen als auch die Problemwahrnehmung der verschiedenen Wohnungsmarktakteure zum Ziel. Im Rahmen der Befragung stehen insbesondere die Wohnungsbestände von Neuen Finanzinvestoren im Fokus. Zudem wird auch der Frage nachgegangen, wie die Kommunen strategisch-konzeptionell im Themenfeld Wohnen aufgestellt sind und welche Erfahrungen mit der Anwendung von Rechtsinstrumenten vorliegen. Im Rahmen dieses Forschungsauftrages wurden über Fachgespräche in acht Kommunen die Befragungsergebnisse vertieft. Ein Workshop mit der Wohnungswirtschaft, dem Mieterbund und Mieterinitiativen hat zudem die Problemwahrnehmung und die Perspektiven zur Thematik weiterer Akteure zu erfassen versucht.

In einem dritten Forschungsauftrag „Durchführung von 6 Fallstudien: Wohnsituation in Quartieren mit Beständen sog. „Neuer Finanzinvestoren“¹³ wurden in ausgewählten Gebietskulissen Ursachen, Problemlagen und Lösungsansätze für den Umgang mit verwahrlosten Wohnungsbeständen und Wohnungsbeständen im Eigentum von Finanzinvestoren erfasst und bewertet. Hierbei wurden auch städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen untersucht.

Im Rahmen der Instrumentendiskussion zur Förderkulisse wurde eine Machbarkeitsstudie zu den „Handlungsstrategien und Förderinstrumente für den Erwerb vernachlässigter Wohnimmobilien“¹⁴ erarbeitet.

Prozessuale Vorgehensweise

Die Arbeit der Enquete-Kommission war darauf ausgerichtet, die von den Auswirkungen des wohnungswirtschaftlichen Wandels betroffenen Akteure mit einzubinden und deren Erfahrungen zu berücksichtigen. Die Sitzungsstruktur in der 15. Wahlperiode sah vor, die sechs in einem der Forschungsaufträge untersuchten Fallstudien in drei Exkursionen direkt vor Ort zu bereisen; in der 15. Wahlperiode konnte allerdings nur die Bereisung von zwei Fallstudien realisiert werden. Bis zu ihrer Auflösung tagte die Enquete-Kommission in der 15. Wahlperiode 13-mal. In dem in der 16. Wahlperiode verbliebenen Bearbeitungszeitraum von sechs Monaten fanden weitere 15 Sitzungen der Enquete-Kommission statt.

Zudem führte die Enquete-Kommission zwei Anhörungen durch. Am 13. Januar 2012 erfolgte eine nicht-öffentliche Anhörung zu den Erfahrungen verschiedener Akteure zu den Themenblöcken Problemimmobilien, Wohnungs-

¹³ Vgl. stadtraumkonzept 2012

¹⁴ Vgl. Kiehle 2013

bestände Neuer Finanzinvestoren, Rahmenbedingungen des Finanzmarktes sowie der Instrumente. Hierzu wurden eingeladen:

- als Vertreter der Städte und Gemeinden die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und die Stadt Dortmund,
- als Vertreter der Wohnungswirtschaft der Verband der Wohnungswirtschaft NRW, der Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Nordrhein-Westfalen e. V. sowie Haus & Grund e.V.,
- als Vertreter der Mieterverbände das Mieterforum Ruhr, der Deutscher Mieterbund Bonn/Rhein-Sieg/Ahr, der Deutsche Mieterbund Wuppertal, die Bürgerinitiative Aachen Preuswald, Wohnen im Eigentum - Die Eigentümer e.V. und der Mieterbeirat Westerfilde,
- sowie Vertreter von Banken, Gewerkschaften und Wissenschaft ver.di, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und das Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS).

Eine weitere - öffentliche - Anhörung fand am 26.10.2012 zu den Rechtsinstrumenten auf Bundes- und Landesebene sowie zu möglichen Förderinstrumenten statt.¹⁵

Arbeitsschwerpunkte

Das Arbeitsprogramm der Enquete-Kommission gliedert sich wie folgt:

In einem ersten Schritt werden sowohl die demographischen, ökonomischen, sozialen und immobilienökonomischen Rahmenbedingungen des wohnungswirtschaftlichen Wandels in NRW beleuchtet als auch die von diesem Wandel betroffenen unterschiedlichen Wohnungsmarktakeure. Hierzu zählen neben den Wohnungseigentümern und den Mieter/innen auch der Bund, das Land NRW und die Kommunen (Kap. II).

Darauf aufbauend wird im Sinne einer Bestandsanalyse die Situation von Problemimmobilien und Wohnungsbeständen Neuer Finanzinvestoren in NRW dargestellt (Kap. III).

In einem separaten Kap. wird ein detaillierter Blick auf die Geschäftsmodelle der neuen Finanzinvestoren geworfen, da das Verständnis der Rahmenbedingungen und Prozesse ganz wesentlich ist, um die praktizierten Finanzierungs- und Bewirtschaftungsplattformen zu verstehen und Lösungsansätze bei der Ursacheneinstehung zu entwickeln (Kap. IV).

¹⁵ Vgl. Landtag NRW 2012: EKpr 16/1

Als weiterer Analyseschritt werden die Erfahrungen und Einschätzungen von verschiedenen Wohnungsmarktakeuren zu Problemimmobilien und Wohnungsbeständen Neuer Finanzinvestoren zusammengefasst (Kap. V). Hierfür hat die Enquete-Kommission nicht nur zwei Forschungsaufträge (Kommunalebefragung, Fallstudien) vergeben, zusätzlich fand zu diesem Thema auch eine nicht-öffentliche Anhörung am 13.1.2012 im Düsseldorfer Landtag statt.

Der Bericht wird durch eine Beschreibung von Rechtsrahmen und Instrumenten sowie der im Zuge der Enquetearbeit deutlich gewordenen – kommunalen – Anwendungsprobleme und möglicher Lösungsansätze abgerundet, hierbei werden sowohl die Bundes- wie auch die Landesebene einbezogen (Kap. VI).

Die aus Sicht der Enquetekommission wichtigen Handlungsempfehlungen sind in Kap. VII aufgeführt. Vor dem Hintergrund der knappen Zeitressourcen, die durch die vorzeitige Beendigung der 15. Wahlperiode und einer zeitlich begrenzten Neuaufnahme in der 16. Wahlperiode vorhanden waren, hat die Enquetekommission auf eine detaillierte Begründung für die Auswahl und Priorisierung der in Kap. VI aufgeführten Handlungsempfehlungen verzichtet.

Die in den Kap. II bis VI behandelten Themen zeigen die inhaltliche Bandbreite der Enquetearbeit. Diese spiegelt sich zudem in der umfangreichen Instrumentendiskussion wider, die von Finanzmarktregulierungsinstrumenten bis zu den landeseigenen Förderinstrumenten und dem Umgang mit den Angemessenheitskriterien in der Sozialgesetzgebung reicht.

1.3 Zusammensetzung der Kommission

Die Enquete-Arbeit definiert sich nach Geschäftsordnung des Landtags als fraktionsübergreifende „Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe“¹⁶ und stellt damit eine Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft dar.

In der 15. Wahlperiode setzte sich die Enquete-Kommission aus Vertretern der fünf Landtagsfraktionen CDU, SPD, B90/Die Grünen, FDP und DIE LINKE zusammen, die entsprechend ihrer Stärke im Landtag jeweils personell vertreten waren¹⁷. Mit der Landtagswahl zur 16. Wahlperiode änderten sich die Mehrheitsverhältnisse im Landtag Nordrhein-Westfalen: Die Piratenfraktion ist nunmehr im Landtag vertreten, dagegen ist die Fraktion DIE LINKE ausgeschieden. Unterstützt werden die Fraktionen durch je einen externen Sachver-

¹⁶ Landtag NRW 2010b: GO § 57 Absatz 1.

¹⁷ Die zwei stärksten Fraktionen SPD und CDU erhalten vier Mandate, die anderen drei Fraktionen jeweils ein Mandat.

ständigen, der selbst nicht Mitglied der Fraktion ist. Zudem konnten die Fraktionen jeweils eine wissenschaftliche Referentenstelle besetzen (vgl. Tab. 1).

In den konstituierenden Sitzungen in der 15. und 16. Wahlperiode wählten die Mitglieder der Enquetekommission Daniela Schneckenburger (Bündnis 90/Die Grünen) einstimmig zur Vorsitzenden und Bernhard Schemmer (CDU) einstimmig als stellvertretenden Vorsitzenden.¹⁸

Die Kommission wurde in wissenschaftlicher und organisatorischer Hinsicht durch das Kommissionssekretariat unterstützt:

Wissenschaftliche Referentin	Kerstin Jochimsen (15. und 16. WP)
Kommissionsassistentin	Annette Wallraff (15. WP)
Kommissionsassistent	Sascha Symalla (16. WP)
Teamassistentin	Gisela Lange (15. und 16. WP)

¹⁸ Diese Wahlen wurden in der 16. WP am 31. August 2012 mit dem gleichen Ergebnis wiederholt.

Tabelle 1 Ordentliche Mitglieder der Enquete-Kommission nach Parteizugehörigkeit der 15. und 16. WP.

	15. Wahlperiode	16. Wahlperiode
SPD	<p>Ordentliche Mitglieder Bernhard von Grünberg MdL Armin Jahl MdL (ab September 2011) Hubertus Kramer MdL (bis September 2011) Jochen Ott MdL Eva-Maria Voigt-Küppers MdL (Sprecherin) Sachverständiger: Michael Schleicher Wissenschaftlicher Referent: Alexander Stock</p>	<p>Ordentliche Mitglieder Bernhard von Grünberg MdL Armin Jahl MdL (ab September 2011) Jochen Ott MdL Eva-Maria Voigt-Küppers MdL (Sprecherin) Sachverständiger: Michael Schleicher Wissenschaftlicher Referent: Alexander Stock</p>
CDU	<p>Ordentliche Mitglieder Hans-Dieter Clauser MdL Olaf Lehne MdL Bernhard Schemmer MdL (stellv. Vorsitzender) Klaus Vossemer MdL (Sprecher) Sachverständiger Dr. Hans-Dieter Krupinski Wissenschaftlicher Referent: Hans-Peter Bröhl</p>	<p>Ordentliche Mitglieder Hubertus Fehring MdL Bernhard Schemmer MdL (stellv. Vorsitzender) Klaus Vossemer MdL (Sprecher) Josef Wirtz MdL Sachverständiger Dr. Hans-Dieter Krupinski Wissenschaftlicher Referent: Hans-Peter Bröhl</p>
Bündnis 90/ Die Grünen	<p>Ordentliche Mitglieder Daniela Schneckenburger MdL (Vorsitzende) (Sprecherin) Sachverständiger: Rainer Stücker Wissenschaftlicher Referent: Oliver Niermann</p>	<p>Ordentliche Mitglieder Daniela Schneckenburger MdL (Vorsitzende) (Sprecherin) Rainer Stücker (Sachverständiger) Wissenschaftlicher Referent: Oliver Niermann</p>
FDP	<p>Ordentliches Mitglied Christof Rasche MdL (Sprecher) Sachverständiger: Falk Kivelip Wissenschaftliche Referentin: Nicole Laumen</p>	<p>Ordentliche Mitglied Holger Ellerbrock MdL (Sprecher) Sachverständiger: Falk Kivelip Wissenschaftliche Referentin: Nicole Laumen</p>
DIE LINKE	<p>Ali Atalan MdL (ab September 2011) (Sprecher) Özlem Alev Demirel MdL (bis 09/2011) Sachverständiger: Dr. Stefan Hochstadt Wissenschaftliche Referenten: Gisela Emons, Daniel Zimmermann</p>	
DIE PIRATEN		<p>Olaf Wegner MdL r (Sprecher) Sachverständiger: Jan Kuhnert Wissenschaftlicher Referent: Daniel Zimmermann</p>

Quelle: eigene Darstellung

II. Demografische, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen sowie Akteure des wohnungswirtschaftlichen Wandels

Die aktuelle ökonomische Bewertung und die zukünftigen Perspektiven von Immobilien und insbesondere von Problemimmobilien hängen von den demografischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des **Wohnungsmarktes** ab. Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, differenziert nach den unterschiedlichen Teilmärkten und Regionen, führt quantitativ zu Marktsituationen mit zusätzlichen Wohnungsbedarfen oder Wohnungsüberhängen, wobei Wohnimmobilien im Falle von anhaltender Nichtvermietbarkeit oder Nichtverkäuflichkeit möglicherweise zukünftige Problemimmobilien werden können. Daneben bestimmen die qualitativen Ausstattungsmerkmale von Wohnraum - in Abhängigkeit von der Wohnungsmarktsituation - maßgeblich darüber, ob und inwieweit Wohnraum nachgefragt wird oder Leerstand entsteht.

Auch die **immobilienökonomische Bewertung** von Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen vernachlässigter Wohnimmobilien hängt von der Wohnungsmarktsituation ab: Sowohl die Mietniveaus als auch Leerstände sowie deren zukünftige Entwicklung sind aus Investorensicht wichtige Parameter, ob ein Objekt gekauft wird, in eine Immobilie investiert oder ob sie verkauft wird. Die Kriterien hierfür bestimmt der Eigentümer, in der Regel auf der Grundlage der von ihm bewirtschafteten Portfolien.

Die verschiedenen **Wohnungsmarktakeure** sind in ganz unterschiedliche Weise von wohnungswirtschaftlichem Wandel betroffen: Die öffentlichen Akteure wie Bund, das Land NRW und die Kommunen nehmen als Gestalter der gesetzlichen bzw. strategisch-konzeptionellen Rahmenbedingungen ebenso eine aktive Rolle ein wie alle Wohnungseigentümer, die durch die Höhe von Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen über den Zustand des von ihnen vermieteten Wohnraums entscheiden. Gerade auch die Kommunen sind nicht nur Handelnde, sondern auch gleichfalls Betroffene, insofern als sie sich mit der Vernachlässigung von Wohnungsbeständen auseinandersetzen müssen. Mieterinnen und Mieter sind dagegen mit den Folgen einer Vernachlässigung von Wohnraum konfrontiert und können z. B. über die Einschaltung von Mietervereinen/-verbänden und Rechtsanwälten versuchen, darauf zu reagieren.

In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels werden zur Beschreibung und Einschätzung der Situation von Problemimmobilien und deren zukünftigen Marktperspektiven:

1. die hierfür relevanten Indikatoren des Wohnungsmarktgeschehens,
 2. die immobilienökonomischen Rahmenbedingungen sowie
 3. die Handlungsebenen und inhaltlichen Bezüge der Wohnungsmarktakteure
- beschrieben.

1. Wohnungsmarktentwicklung in Nordrhein-Westfalen

1.1 Angebotsseite

Wohnungsbestand und Gebäudeart

Nordrhein-Westfalen verfügte Ende 2011 über einen Gesamtbestand von 8,618 Mio. Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden¹⁹, wovon 43,3 Prozent auf Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern entfielen und 56,7 Prozent auf Mehrfamilienhäuser. Entsprechend der hohen Bevölkerungskonzentration im Ruhrgebiet, in der Rheinschiene und in den solitären Verdichtungsräumen befand sich der Mietwohnungsbau in Mehrfamilienhäusern überwiegend im Bereich der Großstädte und der Siedlungskerne der Klein- und Mittelstädte (vgl. Karte 1). In Düsseldorf und Köln lag der Anteil von Geschosswohnungen bei über 80 Prozent, in den Städten des Ruhrgebietes zwischen 70 und 80 Prozent, wohingegen kleine ländliche Kommunen teilweise nur einen Anteil von unter 10 Prozent verzeichneten.

Baufertigstellungen und Bauintensität

Die Baufertigstellungen schreiben die regionale Verteilung der Wohnstrukturen fort: Den Schwerpunkt der Bautätigkeit bildeten auch in den vergangenen Jahren die Ein- und Zweifamilienhäuser, deren Fertigstellungsniveau in den letzten 10 Jahren jedoch deutlich stärker gesunken ist als bei den Mehrfamilienhäusern. In der Summe lag die landesweite Zahl an Baufertigstellungen mit 34.400 Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Jahr 2011 deutlich unterhalb des Durchschnitts der letzten 10 Jahre (44.300 Baufertigstellungen) (vgl. Abb. 1) und insbesondere im Vergleich zum Jahr 1995, in dem noch 104.558 Wohnungen errichtet wurden.²⁰

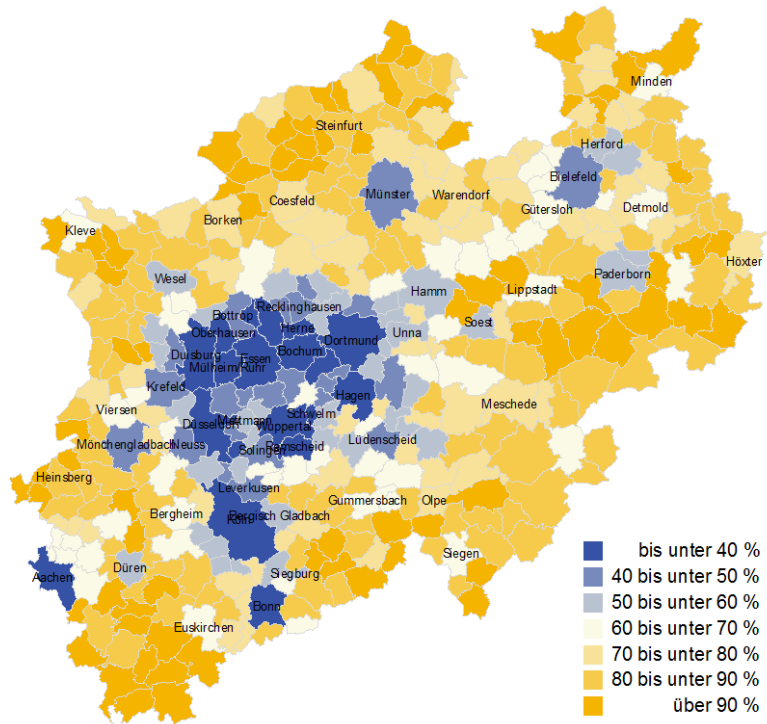
Diese Entwicklung drückt sich auch in einer rückläufigen Bauintensität (Baufertigstellungen in Bezug auf den Wohnungsbestand) aus, die regional stark differiert. Dabei weisen unterdurchschnittliche Baufertigstellungsniveaus in Wachstumsregionen auf zukünftige Versorgungsengpässe mit Wohnraum hin, wovon „die

¹⁹ Zahlen aus der Fortschreibung der Wohngebäude und Wohnungsbestände; NRW.BANK 2012a: 4

²⁰ Zahlen aus der Statistik der Baufertigstellungen; Website IT.NRW

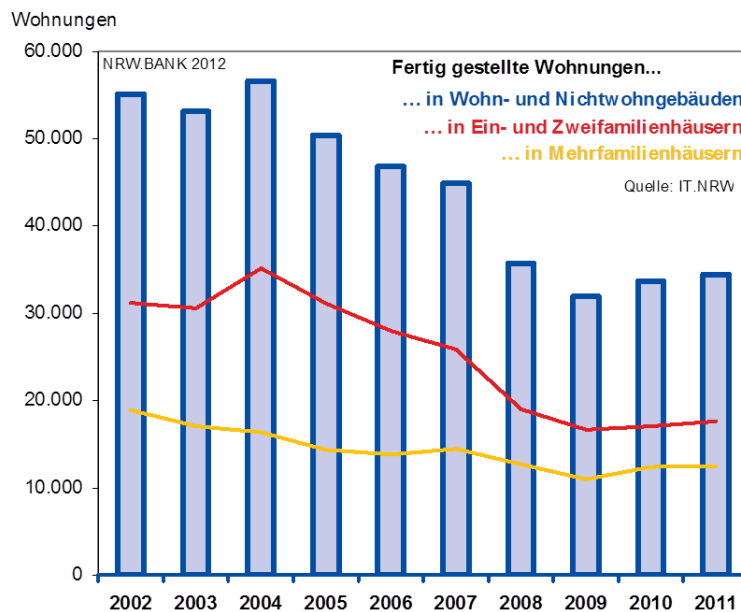
Mehrheit der noch wachsenden Städte²¹ wie beispielsweise Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster betroffen ist.

Karte 1: Anteil Mietwohnungen am Wohnungsbestand



Quelle: NRW.BANK 2012 nach IT.NRW

Abb. 1 Fertiggestellte Wohnungen nach Gebäudeart in Nordrhein-Westfalen 2002 bis 2011



Quelle: NRW.BANK 2012 nach IT.NRW

²¹ Vgl. NRW.BANK 2012a: 7

Staatliche Mietwohnraumförderung

Die Mittelbereitstellung für die Wohnraumförderung für den preisgebundenen Mietwohnraum ist seit den 1980er Jahren stetig reduziert worden; das jährliche Neubauvolumen ist in diesem Sektor stark rückläufig²². Dadurch hat die Anzahl der Sozialwohnungen in NRW seit den 80er Jahren stetig abgenommen und wird in den kommenden Jahren weiter sinken, auch weil Bindungsfristen noch bestehender Sozialwohnungen allmählich auslaufen. Im Jahr 2011 gab es in NRW noch 527.300 preisgebundene Mietwohnungen²³ in der Darlehnsverwaltung (einschließlich Nachwirkungsfrist), was bei einem Bestand von insgesamt 4,811 Mio. Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern (2011)²⁴ einem Anteil von 11 Prozent entsprach. Hier haben neben den planmäßigen Tilgungen insbesondere außerplanmäßige Rückzahlungen als Folge einer vom Land vorgenommenen Zinsanhebung im Jahr 2011 zu einem vorzeitigen Ende der Sozialbindung geführt, was durch zusätzlichen Neubau gebundenen Wohnraums nicht kompensiert wurde. Eine Hochrechnung der NRW.BANK zum zukünftigen Darlehnsbestand (ohne Berücksichtigung von künftigen außerplanmäßigen Tilgungen) beziffert den Rückgang des gebundenen Bestandes gegenüber 2011 um 23 Prozent bis zum Jahr 2029 und um weitere 30 Prozent bis zum Jahr 2039.²⁵ Dabei sind die Kommunen in ganz unterschiedlicher Weise vom Rückgang der Bindungen betroffen (vgl. Karte 2), „überdurchschnittliche Rückgänge der sozialen Bindungen treffen vor allem die Städte Bonn und Köln mit ihren stark angespannten Wohnungsmärkten [...]“.²⁶

²² Vgl. NRW.BANK 2012a: 38

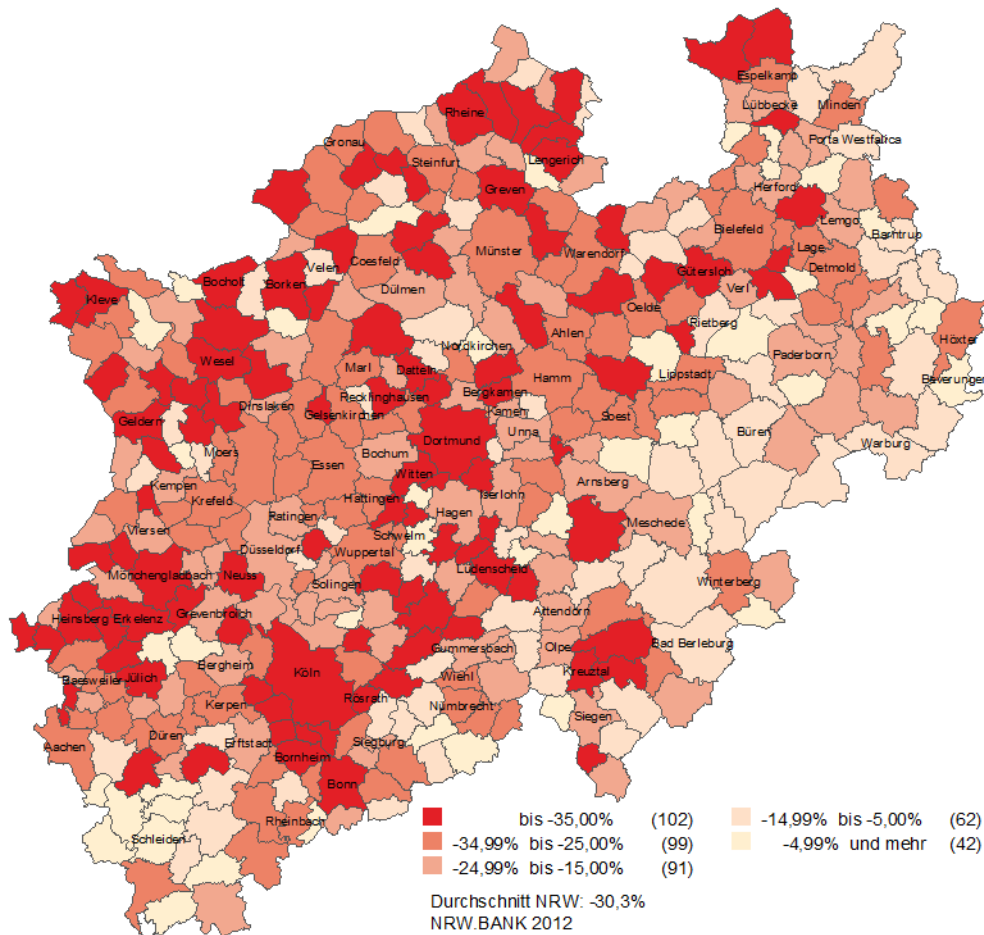
²³ Vgl. NRW.BANK 2011c

²⁴ Vgl. NRW.BANK 2012a: 4

²⁵ Vgl. NRW.BANK 2011c 13

²⁶ Vgl. NRW.BANK 2011c: ebd.

Karte 2: Veränderung des preisgebundenen Wohnungsbestandes 2011 bis 2039

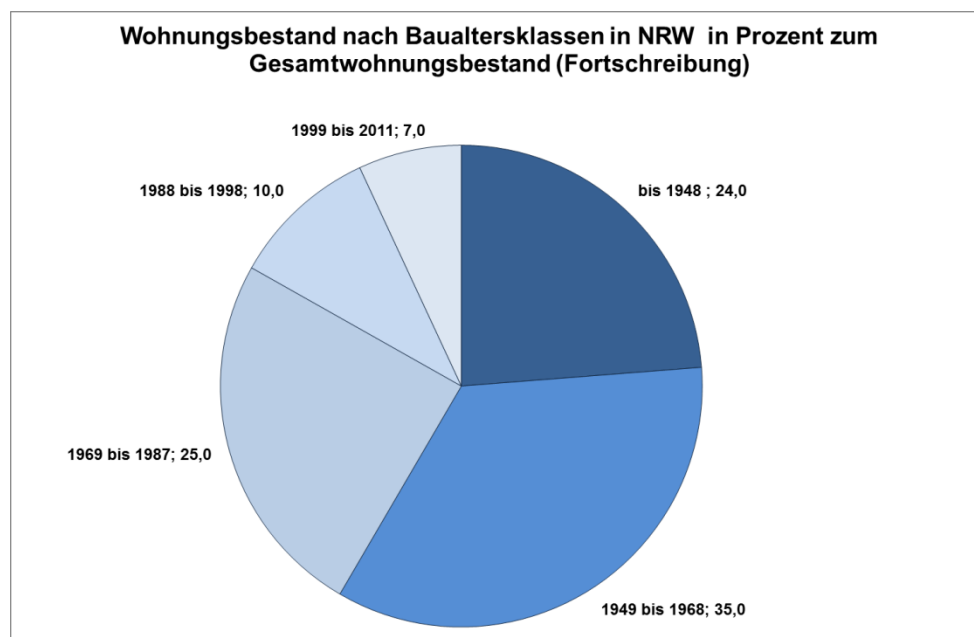


Quelle: NRW.BANK 2011c

Baulter und

Der nordrhein-westfälische Wohnungsbestand lässt sich in seiner Qualität und Güte ohne die aktuellen Zensusergebnisse, die jedoch noch nicht aufbereitet sind, nur unzureichend beschreiben. Jedoch ist unstrittig, dass immer mehr Wohnungen in NRW aufgrund ihres Alters und Qualität künftig nicht mehr marktgerecht sein werden: Etwa 24 Prozent der Gebäude stammen aus der Zeit bis 1948 und befinden sich vorrangig in den Stadterweiterungsgebieten der Gründerzeit und der 1920er und 1930er Jahre. Der ganz überwiegende Teil der Wohnungen in Nordrhein-Westfalen wurde jedoch erst nach dem 2. Weltkrieg mit sehr unterschiedlichen Standards und städtebaulichen Qualitäten gebaut (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Wohnungsbestand nach Baualtersklassen in NRW in Prozent zum Gesamtwohnungsbestand



Quelle: NRW.BANK 2012

Die Baualtersklasse zwischen 1948 und 1969 umfasst 35 Prozent und ist aufgrund der Nachkriegszeit mit sparsamsten Standards ausgestattet und vielfach nicht mit den für eine langfristige Substanzsicherung notwendigen Materialien errichtet worden. Die Wohnungen der 1950er Jahre wurden aufgrund der Wohnungsnot mit kleinen Wohnungsgrößen und in Schlichtbauweise errichtet, weshalb sie heute erhebliche bauliche und energetische Defizite aufweisen.

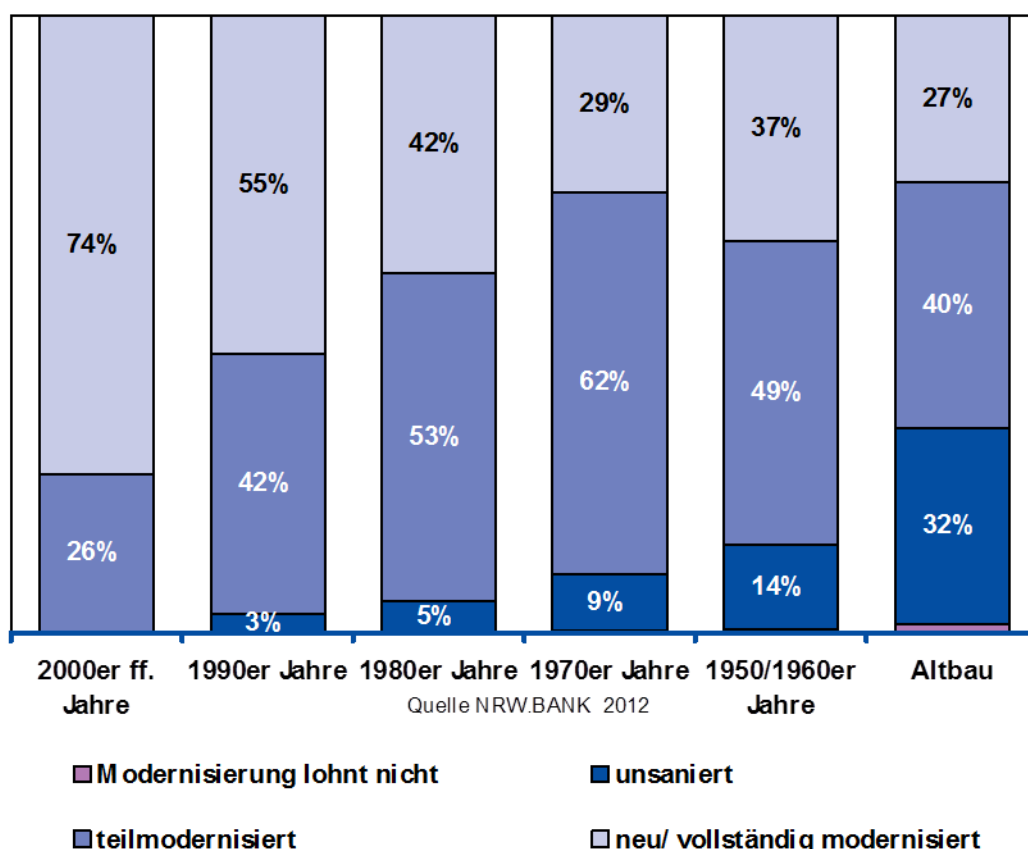
In den 1960er und 1970er Jahren erfolgte eine deutliche Qualitätssteigerung im Wohnungsbau, die sich primär auf die Wohnungsgrößen und Grundrissfunktionalität erstreckte. Allerdings wurde ein erheblicher Teil dieses Wohnungsbestandes in den peripher gelegenen Wohnsiedlungen und Satellitenstädte errichtet, die sich zu wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und sozialen Brennpunkten entwickelt haben.²⁷ Der in den 1980er und 1990er Jahren errichtete Bestand (10 % des Gesamtbestandes), der sich an den veränderten städtebaulichen Leitbildern der erhaltenden Stadterneuerung und der europäischen Stadtkultur orientierte, ist dagegen von beachtlicher städtebaulicher, wohnungswirtschaftlicher und ökologischer Qualität.

²⁷ Vgl. MSWKS 1996

.... **Modernisierungsbedarf**

Dass der Modernisierungszustand von der Baualtersklasse abhängig ist, belegt die wohnungswirtschaftliche Befragung der NRW.BANK²⁸, wonach Wohnungen im Altbau (vor 1948 errichtet) zu einem Drittel unsaniert sind. In den Baualtersklassen der 1950er und 1960er Jahre sowie der 1970er Jahre ist zwar der Anteil unsanierter Wohnungen geringer, jedoch sind nur 37 Prozent bzw. 29 Prozent als neuwertig einzustufen bzw. vollständig modernisiert worden (vgl. Abb. 3). Im Zeitverlauf ist der Anteil unsanierter Wohnungen über alle Baualtersklassen ebenso zurückgegangen wie die nicht mehr als modernisierbar angesehenen Wohnungen. Schwerpunkt der Modernisierungen sind Energiesparmaßnahmen sowie Investitionen in das Wohnumfeld.²⁹

Abb. 3 Modernisierungszustand der Wohnungsbestände der Wohnungsunternehmen in 2010



Quelle: NRW.BANK 2011b

Diese landesweiten Ergebnisse korrespondieren mit bundesweiten Studien zum Wohnungsbestand, wonach in den Beständen der 1950er und 1960er Jahre, aber auch den Wohnhäusern der 1970er und 1980er Jahre ein teilweise erheblicher Modernisierungs- und Investitionsbedarf besteht: Als Gründe sind eine

²⁸ NRW.BANK 2011b

²⁹ Ebd.: 11

schlechte Ausstattung, kleine Wohnungsgrößen und ungünstige Zuschnitte zu nennen.³⁰ Auch das BBSR bewertet den energetischen Zustand der vor 1978 und damit vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung gebauten Wohngebäude als kritisch. Nach Ansicht des BBSR dürfte die Mehrzahl dieser Objekte noch nicht energetisch saniert sein. Vor dem Hintergrund, dass Dreiviertel (74,2%) aller Wohngebäude in der Bundesrepublik Deutschland vor 1978 gebaut wurden, besteht hier offenbar dringender Handlungsbedarf.³¹

Hemmnisse bei der Bestandsentwicklung

Für die entsprechend notwendige Modernisierung ist jedoch die Wirtschaftlichkeit nicht immer gegeben. Dies hat eine Befragung von ausgewählten Wohnungsmarktexterten in NRW bestätigt: Als starke Hemmnisse bei der Bestandsentwicklung werden in der Befragung des Jahres 2011³², ebenso wie in den Vorjahren, die Tatsachen aufgeführt, dass

- das Mietniveau keine Investitionen zulasse und
- die finanziellen Spielräume der Wohnungsunternehmen gering seien.

Die kritische Beurteilung von Investitionserfordernissen im Mietwohnungsbestand durch die Eigentümer ist auch bei der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur Energieeinsparung im Gebäudebestand anzutreffen. Eine im Jahr 2010 durchgeführte bundesweite Erhebung des Institut Wohnen und Umwelt (IWU) und des Bremer Energie Institutes (BEI) zu Energiesparmaßnahmen im Wohngebäudebestand (Miete wie Eigentum) hatte zum Ergebnis, dass eine Verbesserung des Wärmeschutzes im über 30 Jahre alten Wohngebäudebestand nur bei etwas mehr als 1 Prozent der Wohnungen pro Jahr festzustellen war, im jüngeren Wohnungsbestand lag dieser Wert bei sogar nur 0,8 Prozent³³. Der Spitzenverband der gewerblichen Wohnungsunternehmen GdW e.V. weist für seine Mitgliedsunternehmen mit 1,7 Prozent eine deutlich höhere Sanierungsquote aus, weitere 1,4 Prozent der Mietwohnungen wurden energetisch teilsaniert. Für nicht energiebezogene Sanierungen von Außenwänden liegt die Sanierungsquote mit 2,4 Prozent bei GdW-Unternehmen deutlich darüber³⁴.

Die empirischen Untersuchungen zeigen, dass die „Vollkosten einer energetischen Sanierung [...] die eingesparten Energiekosten übersteigen“³⁵. Für Vermieter besteht in angespannten Märkten keine Notwendigkeit, qualitätssteigernde Modernisierungsmaßnahmen durchzuführen, weil die

³⁰ BMVBS 2010b

³¹ BBSR 2011b: 10

³² NRW.BANK 2011b

³³ Vgl. IWU/BEI 2010

³⁴ Vgl. Neuhoff, Karsten et al. 2011: 3

³⁵ Ebd.: 4

Nachfrage auch so gesichert ist und Leerstände nicht zu erwarten sind. In entspannten Märkten ist angesichts des Mietniveaus und dessen Entwicklungsperspektive sowie der geringen Spielräume für Mieterhöhungen nicht immer eine Wirtschaftlichkeit der erforderlichen Maßnahmen zu erreichen.

Für die Mieterseite führt der an vielen Standorten unbefriedigende energetische Zustand von Wohngebäuden zu deutlich höheren Mietnebenkosten. In vielen Beständen haben sich daher die Mietnebenkosten der Höhe der Kaltmieten sehr stark angenähert und sich damit quasi zu einer zweiten Miete entwickelt. In Märkten mit geringer Nachfrage und somit zu erwartenden Wohnungsüberhängen sind Wohnungen mit schlechten energetischen Standards einem verstärkten Ausleseprozess unterworfen. Wohnungen mit energetischen Substandards können daher zukünftige Problemimmobilien bilden. Dies ist sicherlich kein ausschließliches Kriterium, aber ein wichtiger Hinweis.

Auch im Marktsegment der privat genutzten Ein- und Zweifamilienhäuser haben die Eigentümer in den letzten Jahren energetisch saniert. Eine Studie dazu beschreibt im älteren Bestand bis 1978 gute energetische Werte von Heizung, Verglasung und teilweise auch der Außendämmung. Das Institut empirica widerspricht damit der These eines Sanierungsstaus in diesem Marktsegment und hält allerdings angesichts einer Unwirtschaftlichkeit möglicher Maßnahmen eine politisch angestrebte Verdoppelung der Sanierungsraten für unrealistisch.³⁶

Das nordrhein-westfälische Bauministerium hat im Jahr 2012 ein Gutachten zum energetischen Zustand des Wohngebäudezustandes im Bundesland vergeben, um präzisere Informationen zu erhalten.³⁷ Auch eine Reihe von Kommunen haben bereits entsprechende Analysen durchgeführt, z.B. Düsseldorf (vgl. Wuppertalstudie), aber auch kleine Kommunen wie z.B. Saerbeck oder Bocholt, die als NRW-Klimakommunen ein Integriertes Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzept (IKKK) aufgestellt haben.

³⁶ Empirica 2012b

³⁷ Die Ergebnisse hierzu werden für das Frühjahr 2013 erwartet.

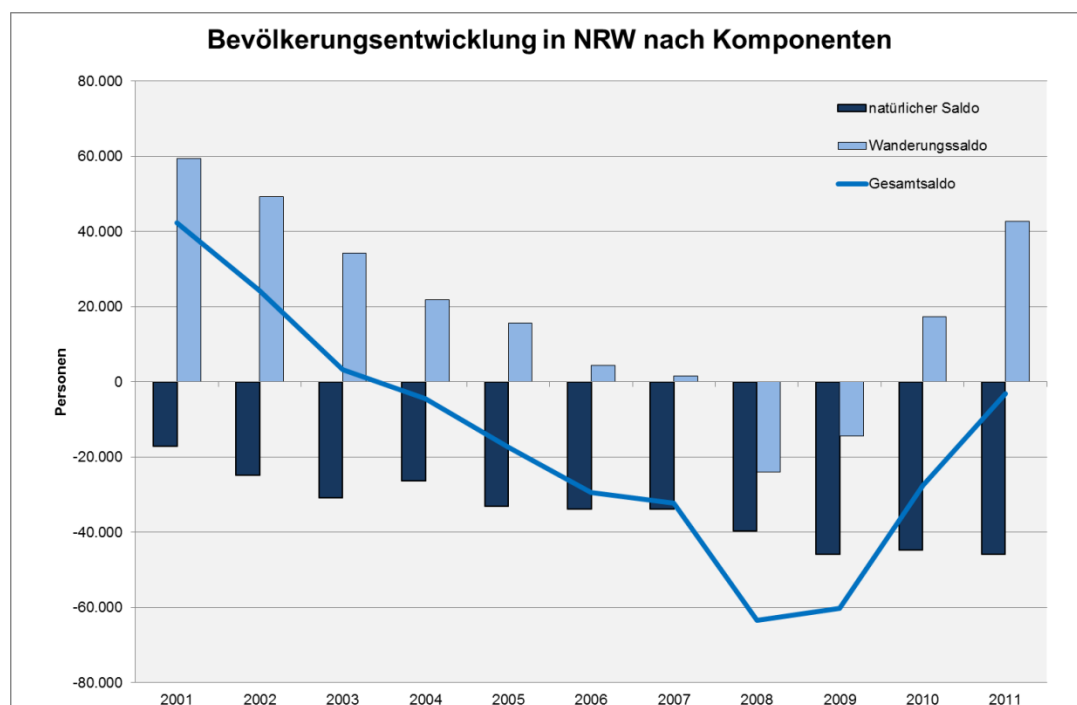
1.2 Bedarfsseite

Einen wesentlichen Aspekt des Veränderungsprozesses des Wohnungsbedarfs bzw. der Wohnungsnachfrage, wie er sich in weiten Teilen NRW in besonders deutlicher Ausprägung zeigt, umschreibt die Kurzformel „weniger, älter, bunter, ärmer“. Die demografische Entwicklung führt vielerorts zur Schrumpfung, Alterung, Internationalisierung und Verarmung der Bevölkerung³⁸.

Bevölkerungsentwicklung

In Nordrhein-Westfalen hat sich der seit 2009 zu beobachtende Trend positiver und steigender Wanderungssalden weiter vorgeschoben (vgl. Abb. 4): Der knapp negative Gesamtsaldo von 3.200 Personen fiel im Jahr 2011 geringer aus als in den Vorjahren, da im Jahr 2011 der Wanderungssaldo von 42.600 Personen den natürlichen Saldo von 45.800 Personen beinahe kompensierte.

Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2010 in NRW nach Komponenten



Quelle: IT.NRW, eigene Darstellung nach NRW.BANK 2012b

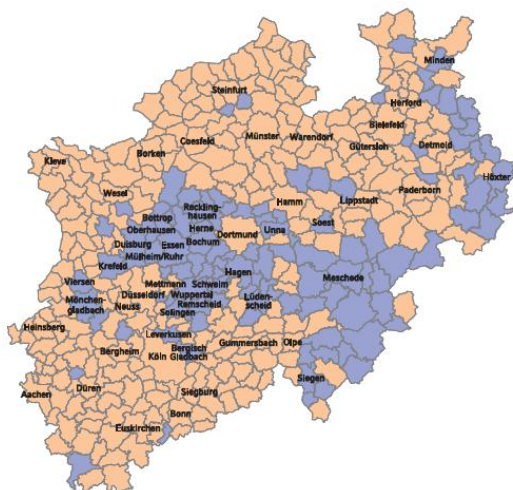
Regionale Verteilungsmuster

Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den vergangenen 10 Jahren regional sehr unterschiedlich: Während bereits zu Beginn des neuen Jahrtausends die strukturschwachen ländlichen Räume des Sauer- und Siegerlandes, die östlichen Kreise Ostwestfalens und im Ruhrgebiet Bevölkerungsverluste zu verzeichnen hatten, zeichnete sich dieser Trend in den folgenden Jahren bis 2011 bei immer

³⁸ Grüber-Töpfer et al (2010) addieren diese Aufzählung noch durch den Zusatz der „Gesellungsformen“.

mehr Kommunen in nahezu allen Regionen NRW ab (vgl. Karten 3 und 4). Im Kurzfristtrend konnten nur die Wachstumskommunen in der Rheinschiene, sowie einzelne Kommunen im Münsterland und in den westlichen Kreisen Ostwestfalens an Bevölkerung gewinnen.

Karte 3: Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2002 (Mittelwert)



positiver Bevölkerungssaldo

Karte 4 Bevölkerungsentwicklung zwischen 2009 und 2011 (Mittelwert)



negativer Bevölkerungssaldo

Quelle: IT.NRW, Darstellung NRW.BANK (2012b)

Die regionalen Verteilungsmuster veranschaulichen, dass in vielen ländlichen Kommunen Bevölkerungsrückgänge seit mehr als 10 Jahren zu beobachten sind. Die höchsten Bevölkerungsverluste verzeichnen zwischen 2000 und 2010 ländliche Kommunen. In vielen ländlich geprägten Kreisen hat das Thema des Demografischen Wandels mittlerweile Eingang in die Kreisentwicklungsplanung gefunden.³⁹

Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030

Die Gesamtbevölkerungszahl in Nordrhein-Westfalen wird nach aktuellen Prognosen weiter schrumpfen. Lebten 2008 noch knapp 18 Mio. Menschen in Nordrhein-Westfalen, werden es nach Berechnungen von IT.NRW im Jahr 2030 nur noch 17,2 Mio. sein.⁴⁰ Einen ähnlichen Entwicklungskorridor skizzieren auch die Bevölkerungsvorausberechnungen des BBSR und der Bertelsmann-Stiftung und lassen dabei keinen Zweifel an den zu erwartenden Entwicklungen.

In den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens zeigt sich allerdings ein unterschiedliches Bild. Während in der Rhein-Schiene (Bonn, Düsseldorf, Köln, Rhein-Erft-Kreis, Rhein-Sieg-Kreis), in den wirtschaftlich starken Regionen von Ostwestfalen-Lippe (Kreise Paderborn und Gütersloh), in der

³⁹Vgl. z.B. Kreise Lippe, Steinfurt, Unna, Rheinisch-Bergischer-Kreis, Rhein-Sieg-Kreis

⁴⁰Vgl. Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW von 2011 bis 2030 für die Kreise und kreisfreien Städte in NRW.

Grenzregion zu den Niederlanden (Kreise Borken und Kleve) sowie in den Universitätsstädten Aachen, Münster, Düsseldorf oder Köln bis 2030 Bevölkerungszuwächse vorausgesagt werden, müssen beispielsweise Remscheid mit einem Bevölkerungsrückgang um 15,9 Prozent und Hagen von 14,7 Prozent rechnen. Landkreise wie der Rhein-Erft-Kreis (+2,7 %) oder der Kreis Paderborn (+ 2 %) sollen bis 2030 noch leicht an Bevölkerung gewinnen, andere wie z.B. der Kreis Recklinghausen hingegen erheblich an Bevölkerung verlieren.

Haushaltsmodellrechnung bis 2025

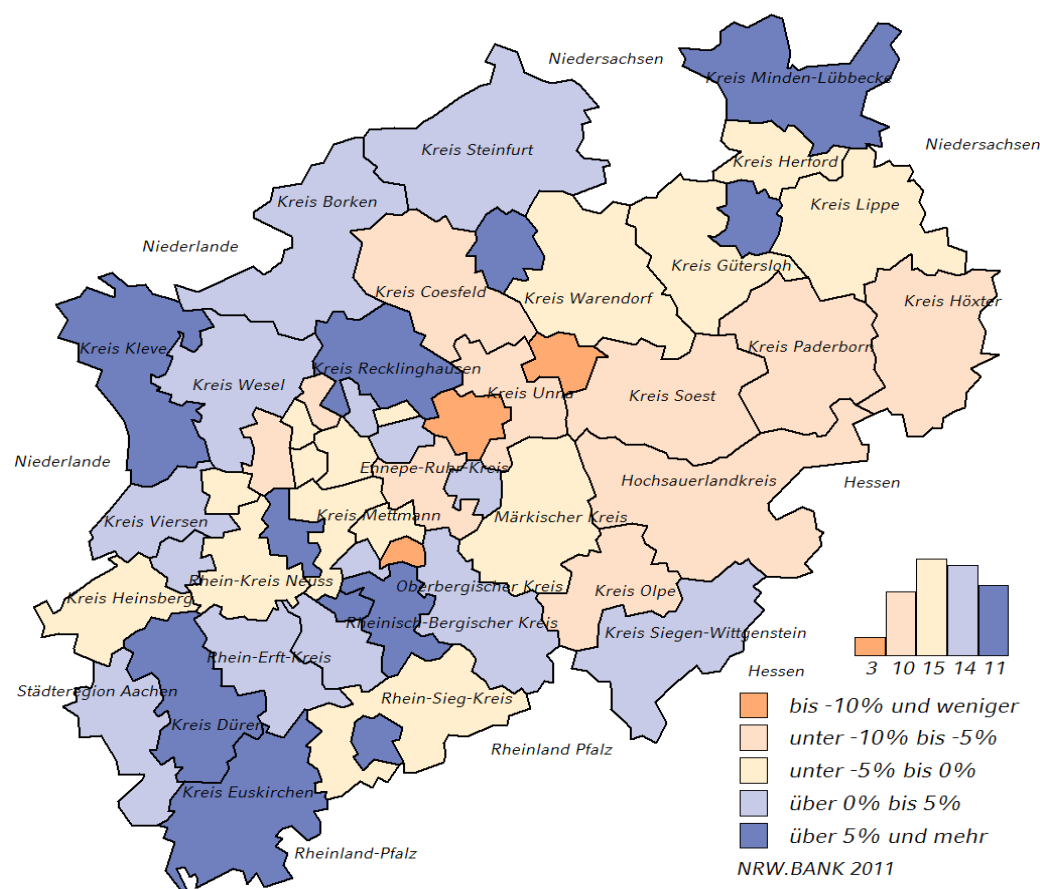
Die Haushaltsmodellrechnung von IT.NRW aus dem Jahr 2008 berechnet in zwei Varianten, dass trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen die Zahl der Haushalte zunächst steigen wird. Im Jahr 2008 lag die Zahl der Haushalte in NRW bei 8,584 Mio., bis zum Jahr 2025 wird die Anzahl der Privathaushalte trotz sinkender Bevölkerungszahl je nach Modellrechnung auf 8,636 Mio. bis 8,756 Mio. steigen. Erst danach wird auch die Anzahl der Privathaushalte sinken: Je nach Modellrechnung werden im Jahr 2050 in NRW 8,118 Mio. bis 8,228 Mio. Privathaushalte bestehen. Motor dieser Entwicklung ist die Zunahme von Singlehaushalten und eine Abnahme der Haushalte mit mehr als 3 Personen. Lag der Anteil der Singlehaushalte an allen Privathaushalten im Basisjahr der Berechnung (2008) noch bei 38,1 Prozent, wird für das Jahr 2025 ein Anteil von rund 40 Prozent, im Jahr 2050 von 43 Prozent berechnet.⁴¹

Regional wird die Entwicklung der Haushaltszahlen sehr unterschiedlich verlaufen und kennzeichnet damit schon heute erkennbare „schrumpfende“ und „wachsende“ Wohnungsmärkte (vgl. Karte 5).

Die zukünftige Haushaltsentwicklung wird nicht nur von der Altersstruktur der Bevölkerung und von zu erwartenden gesellschaftlichen Trends abhängen, sondern auch von der ökonomischen Situation der Privathaushalte. Die Einkommens- und Vermögensverteilung der Zukunft werden maßgeblich darüber bestimmen, inwieweit sich der – theoretische – Bedarf als Nachfrage am Markt äußern wird.

⁴¹ IT.NRW 2009b: 6

Karte 5 Zukünftige Haushaltsentwicklung von 2008 bis 2030 (Trendvariante)



Quelle: IT.NRW (2009), Darstellung nach NRW.BANK

1.3 Sozioökonomische Situation

Einkommensentwicklung...

Das jährliche verfügbare Einkommen je Einwohner hat sich zwar in den letzten 10 Jahren von 16.500 € je Einwohner im Jahr 1999 auf 19.700 € je Einwohner im Jahr 2009 und damit um 18,7 Prozent erhöht. (vgl. Abb. 5)⁴² Die jährliche Steigerungsrate von durchschnittlich 1,9 Prozent liegt aber nur leicht oberhalb der durchschnittlichen Inflationsrate⁴³ von 1,6 Prozent⁴⁴ dieses Zeitraums, so dass sich die Realeinkommen de facto nicht erhöht haben. „Der Anstieg des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens hat in der vergangenen Dekade jedoch gerade den Anstieg des Preisniveaus (Inflation) ausgeglichen. Das preisbereinigte Pro-Kopf-Einkommen lag 2009 auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2000“.⁴⁵

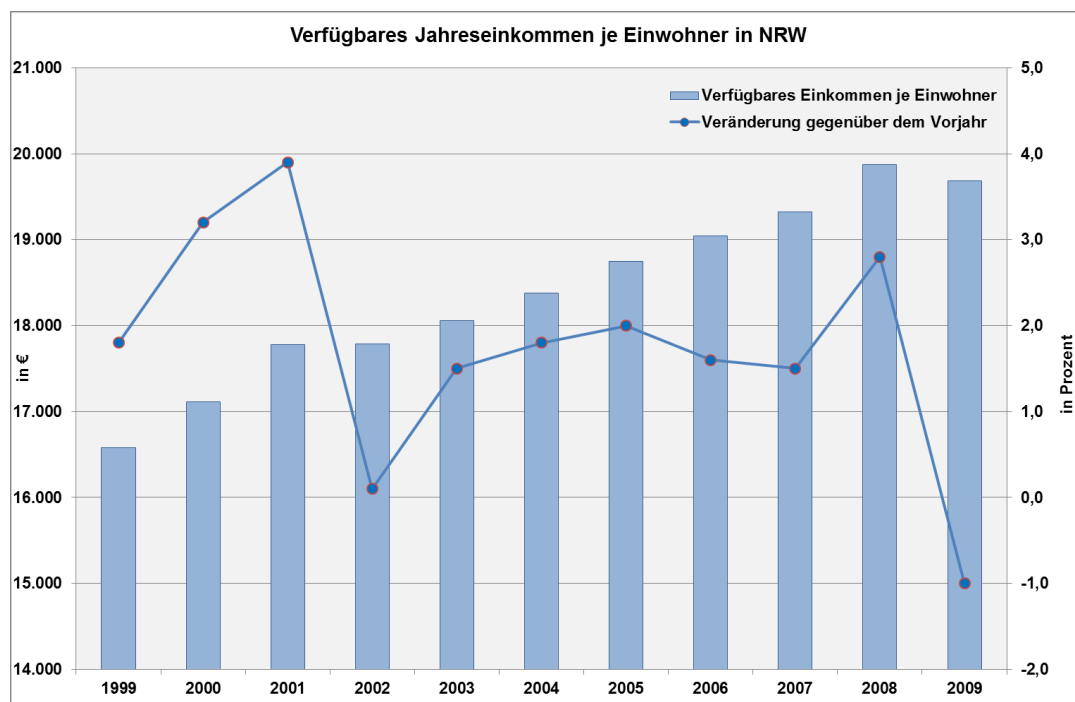
⁴² Vgl. Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" 2011. Berechnungsstand: Frühjahr 2011

⁴³ Inflationsrate = Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex.

⁴⁴ Europäische Kommission

⁴⁵ MAIS 2012: 54f

Abb. 5: Verfügbares Einkommen je Einwohner in NRW im Zeitvergleich



Quelle: IR.NRW, eigene Darstellung

... und Vermögensverteilung

Es wird sowohl in der Armutsberichterstattung der Bundesregierung als auch in den landesweiten Analysen zur Vermögensverteilung darauf hingewiesen, dass die Schere zwischen armen und reichen Bevölkerungsschichten weiter auseinander geht. In ihrem 3. Armuts- und Reichtumsbericht kommt die Bundesregierung im Jahr 2008 zu dem Ergebnis, dass die „Ungleichverteilung der Einkommen (...) in den Jahren zwischen 2002 und 2005“ zunahm.⁴⁶ Das Land Nordrhein-Westfalen beschreibt zwischen 2003 und 2008 mit den Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe eine weitere Erhöhung der Vermögenskonzentration auf hohem Niveau.⁴⁷ Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband weist in dem Bericht zur Armutsberichterstattung aus dem Jahr 2012 „Positive Trends gestoppt, negative Trends beschleunigt.“⁴⁸ neue Höchststände bei den Armutsgefährdungsquoten⁴⁹ aus. Hier wird der westdeutsche Wert der Armutsgefährdungsquote von 14,0 Prozent (2011) in Nordrhein-Westfalen vor allem von den Städten des Ruhrgebietes übertroffen, allen voran die Raumordnungsregionen Dortmund mit 21,6 Prozent und Emscher-Lippe mit 19,7 Prozent.

⁴⁶ Vgl. BMAS 2008

⁴⁷ MAIS: Der die relativen Konzentration bzw. Ungleichheit von Vermögen beschreibende Gini-Koeffizient erhöht sich von 0,71 im Jahr 2003 auf 0,72 im Jahr.

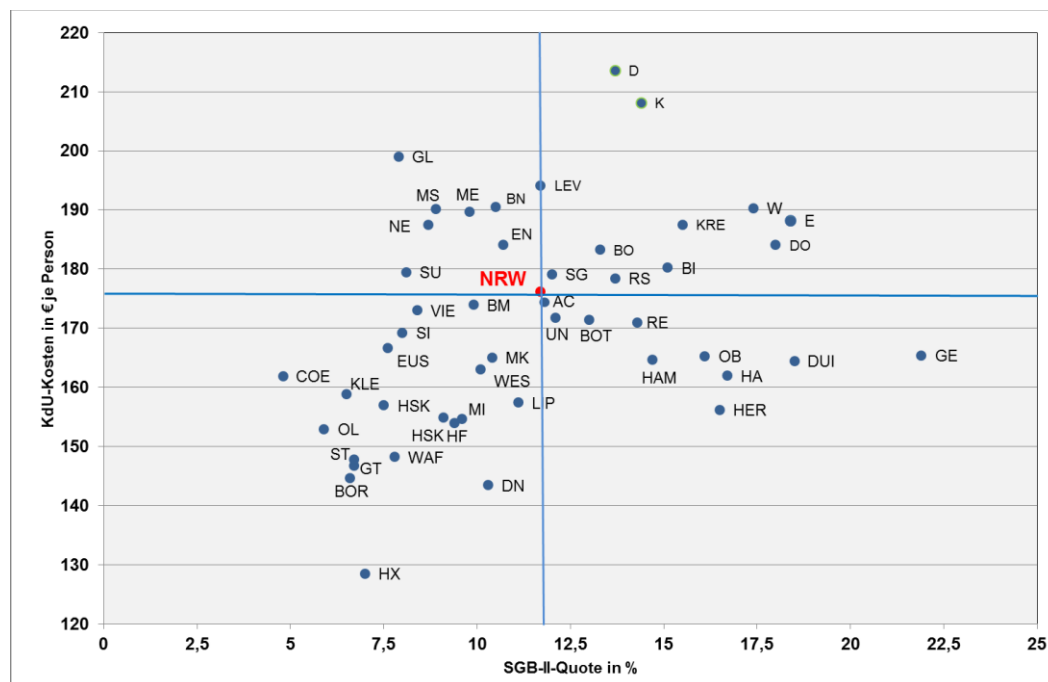
⁴⁸ DPWW 2012

⁴⁹ Zur Berechnung der „relativen Armutsquoten“ werden Personen in Haushalten gezählt, deren Einkommen weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen (Median) bedarfsgewichteten Einkommens in Deutschland beträgt.

Transferleistungsempfänger

Die Zahl der Empfänger von Transferleistungen nach den SGB II und SGB XII und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung ist ebenfalls ein Indikator der Einkommensverteilung und begründet gleichzeitig einen entsprechenden Bedarf nach Wohnraum innerhalb der von den Jobcentern oder Optionskommunen definierten Angemessenheitskriterien der Miethöhe. Die SGB-II-Quote⁵⁰ beträgt im Jahr 2010 landesweit 11,3 Prozent⁵¹ und variiert regional sehr stark: Alle Städte des Ruhrgebietes und die angrenzenden Kreise weisen SGB-II-Quoten oberhalb des Landesdurchschnitts auf, Spitzenreiter ist hier Gelsenkirchen mit 21,9 Prozent (vgl. Abb. 6). Werte von 4,8 Prozent im Kreis Coesfeld oder von 5,9 Prozent im Kreis Olpe sind ein Hinweis darauf, dass die aus der Versorgung von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften resultierenden kommunalen Kosten sehr unterschiedlich ausfallen.

Abb. 6: SGB II Quote und KdU-Kosten je Person im Vergleich (2010)



Quelle: IT.NRW, eigene Darstellung

Kosten der Unterkunft

Die Kosten für die Unterkunft werden nicht nur von der Zahl der zu versorgenden Personen bestimmt, sondern auch von der Höhe der örtlichen Angemessenheitskriterien (zulässige Kostenobergrenze), die stark vom jeweiligen Mietniveau abhängt. So fallen in den Städten der Rheinschiene die Kosten der Unterkunft je Person (Düsseldorf: 214 € je Person; Köln: 208 € je Person) deutlich höher aus

⁵⁰ Die SGB-II-Quote beschreibt den Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige Hilfebedürftige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) im Verhältnis zur Bevölkerung bis unter 65 Jahren.

⁵¹ MAIS 2012

als in den entspannten Wohnungsmärkten des ländlichen Raums, wo beispielsweise im Kreis Höxter nur 128 € je Person anfallen. Zu den Kreisen und kreisfreien Städten mit überdurchschnittlichen SGB-II-Quoten und überdurchschnittlichen Kosten der Unterkunft je Person zählen Bielefeld, Bochum, Düsseldorf, Dortmund, Essen, Köln, Krefeld, Leverkusen, Solingen, Remscheid, Wuppertal u.a. (vgl. Abb. 6). Was sich auf die kommunale Haushaltslage vielerorts dramatisch belastend auswirkt, kann für einen Vermieter von Wohnraum eine sichere Einnahmequelle darstellen: Ein hoher Mieteranteil von SGB II und SGB XII-Empfängern sichert dem Vermieter durch den Träger der Grundsicherung (Kreise und kreisfreie Städte) kontinuierliche Mietzahlungen und häufig ein geringes Interesse an Mietkonflikten seitens der Mieter. Insbesondere in den angespannten Wohnungsmärkten der Rheinschiene, in Aachen oder Münster können Vermieter auch bei mangelnder Instandhaltung und Modernisierung von einer guten Vermietbarkeit ihrer Wohnungsbestände ausgehen. Dadurch werden in einzelnen Quartieren die negativen Prozesse der sozialen Segregation der Städte verstärkt.

Zukünftige sozioökonomische Entwicklung

Die sozioökonomische Entwicklung der privaten Haushalte wird wie in der Vergangenheit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, aber auch im EU-Raum abhängen. Nach dem Einbruch des BIP im Jahr 2009 als Folge der globalen Finanzkrise geht der IMF (International Monetary Fund) für Deutschland von moderaten Zuwächsen in Höhe 3,3 Prozent (2010) bzw. 1,7 Prozent (2011) aus. Inwieweit sich dies auf die Entwicklung von Arbeitszahlen, Einkommensentwicklung und -verteilung auswirken wird, kann hier nicht abgeschätzt werden.

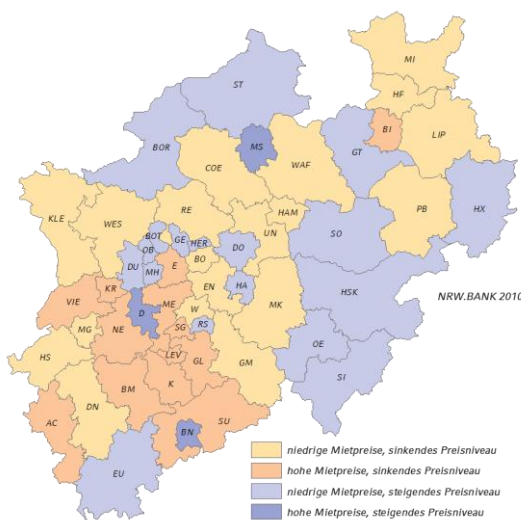
1.4 Angebot und Bedarf/Nachfrage im Vergleich

Die rein quantitative Bilanzierung von Haushaltszahlen und Wohnungen zur Beschreibung der Wohnungsmarktsituation ist mit den derzeit zur Verfügung stehenden Quellen aufgrund der ungenauen Statistik nicht zielführend: Weder stehen flächendeckend räumlich differenzierte Haushaltszahlen zur Verfügung, noch dürfte die seit dem Jahr 1987 fortgeschriebene Statistik zum Wohnungs- und Gebäudebestand genau sein.⁵² Über die Preisentwicklung von Mieten und Immobilien sowie auch über die Zahl der zu erwartenden Wohnungsüberhänge

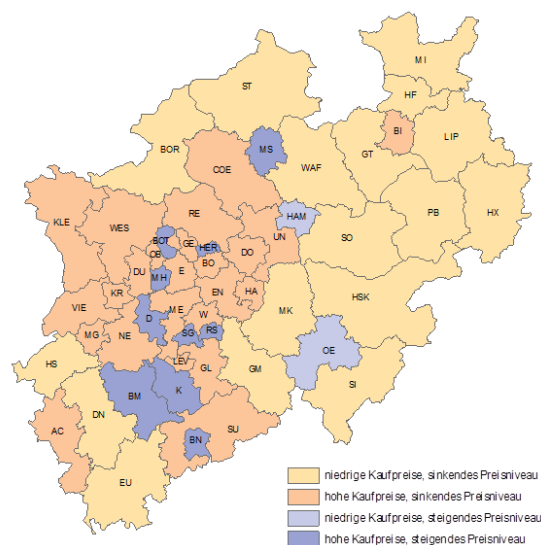
⁵² Sicherlich werden hier die Ergebnisse des Zensus genauere Ergebnisse liefern. Allerdings muss einschränkend erwähnt werden, dass die Haushaltsbefragung auf Stichprobenbasis (10%ige Stichprobe) von der Validität her nicht mit der Vollerhebung zur Gebäudestatistik vergleichbar sein wird.

kann jedoch das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage dargestellt werden.

Karte 6: Entwicklung der Nettokaltmiete je m² 2005 bis 2009



Karte 7: Preisentwicklung freistehende Einfamilienhäuser 2005 bis 2009



Quelle: NRW.BANK 2011, nach empirica/IDN

Immobilien- und Mietpreise

Schon heute sind in einigen Regionen in Nordrhein-Westfalen fallende Immobilien- und Mietpreisentwicklungen zu beobachten⁵³, teilweise auf unterdurchschnittlichem Niveau⁵⁴ (vgl. Karten 6 und 7.). Mietpreissteigerungen auf bereits hohem Preisniveau wie in Bonn, Düsseldorf, Köln und Münster sind die Ausnahme. Die Immobilienpreisentwicklung von frei stehenden Einfamilienhäusern zeigt diese zunehmende Marktentspannung in vielen Regionen noch deutlicher: Hier können zwischen 2005 und 2009 nur noch 12 der 53 Kreise und kreisfreien Städte Preissteigerungen verzeichnen (vgl. Karte 7.). Angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklungen wird sich diese Entwicklung in den betroffenen Regionen mit einer steigenden Zahl von Wohnungsüberhängen weiter fortsetzen und sich hier weiter zu einem Mietermarkt entwickeln. Damit sind in schrumpfenden Regionen die Spielräume für künftige Mieterhöhungen gering. Investitionen für Modernisierung können Vermieter deshalb nicht immer refinanzieren. Ein auf maximale Renditen ausgerichtetes Geschäftsmodell wird daher angesichts eher stagnierender bis rückläufiger Mietzinsentwicklung bei den Fixkosten und Investitionen einsparen, um noch Überschüsse zu erwirtschaften (vgl. Kap. V.4.).

Zukünftige Wohnungsbedarfe

In regelmäßigen Abständen werden auf Bundes- und Landesebene Berechnungen durchgeführt, wie sich die Wohnungsmärkte der Zukunft gestalten werden.

⁵³ Vgl. NRW.BANK 2009; NRW.BANK 2010; NRW.BANK 2011a, NRW.BANK 2011b; LBS-Research 2011

⁵⁴ Vgl. Hofmann 2011

Auf der Grundlage unterschiedlicher methodischer Vorgehensweisen und auch der Berechnungen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung sind - mit Ausnahme des empirica-Gutachtens⁵⁵ - alle Berechnungen zu dem Ergebnis gekommen, dass in NRW nahezu flächendeckend Wohnungsneubaubedarfe bis zum Jahr 2025 entstehen werden, in deren Folge Flächenausweisungen von Baugebieten notwendig würden.

Im Jahr 2010 wurden drei bundesweite-Studien veröffentlicht⁵⁶, die als Kernaussage für Nordrhein-Westfalen positive Wohnungsbedarfe prognostizieren. Diese Aussagen beziehen sich selbst auf die Regionen des Sauer- und Siegerlandes, Ostwestfalens und das Ruhrgebiet, die mit erheblichen Rückgängen bei der Haushaltsentwicklung zu rechnen haben und wo bereits heute Wohnungsüberhänge zu beobachten sind.⁵⁷ Auch eine landesweite Studie aus dem Jahr 2006⁵⁸ berechnet nahezu flächendeckend zukünftige Wohnungsneubedarfe⁵⁹ für NRW.

Untersuchung von Wohnungsüberhängen

Die Analyse aus dem Jahr 2010 "Entwicklung der quantitativen und qualitativen Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030" berücksichtigt neben der Haushaltsentwicklung (= demografischer Neubaubedarf) auch die sog. „qualitative Neubaunachfrage“ (vgl. Karte 8). Diese beschreibt die Tatsache, dass auch in schrumpfenden Regionen eine – wenn auch begrenzte – Neubautätigkeit zur Befriedigung einer qualitativen Nachfrage stattfindet.

Eine kontinuierlich hohe Nachfrage über alle Preissegmente hinweg ist zum Beispiel bei altengerechten Wohnungen zu beobachten, die sich angesichts des demografischen Wandels auch in Zukunft weiter fortsetzen wird. Im Ergebnis wird für Nordrhein-Westfalen ein Wohnungsneubaubedarf bis 2030 von 710.000 Wohnungen und gleichzeitig die Entwicklung von 600.000 Wohnungsüberhängen berechnet.⁶⁰ Damit benennt diese landesweite Studie erstmals die bereits – vorwiegend in schrumpfenden Märkten – anzutreffende und weiterhin zunehmende Parallelität von Neubau und Leerstand bzw. die Konsequenz, dass in diesen Teilmärkten jeder Wohnungsneubau einen Leerstand an anderer Stelle des Gebiets zur Folge hat.

⁵⁵ Vgl. Empirica 2010

⁵⁶ Vgl.: Eduard Pestel-Institut für Systemforschung 2010; Prognos AG 2010; BBSR 2010

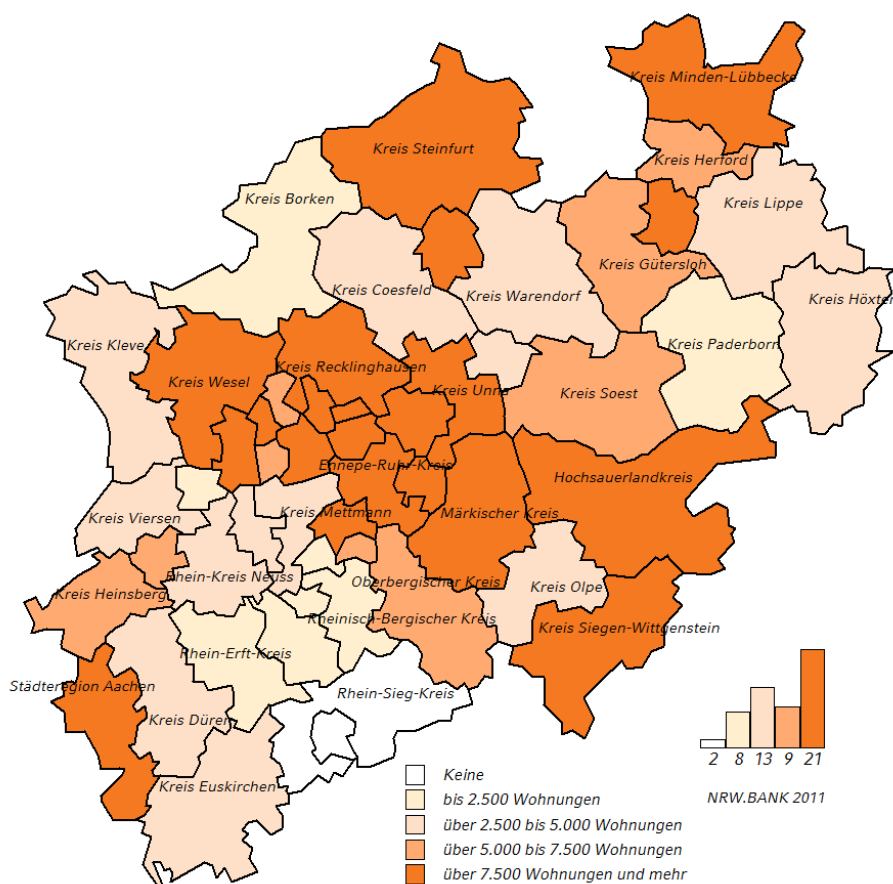
⁵⁷ Vgl. AK Wohnen OWL 2011

⁵⁸ Vgl. Eduard Pestel-Institut für Systemforschung 2006

⁵⁹ Der demografische Neubaubedarf macht dabei nur rund ein Drittel der Neubaubedarfs aus, zwei Drittel resultiert aus der Komponente Ersatzbedarf, für die regionalisierte, aus der Wohnungsmarktsituation abgeleitete Quoten zugrunde gelegt werden.

⁶⁰ Vgl. Empirica 2010

Karte 8: Wohnungsüberhänge 2010 -2030 alle Wohnungen, Konstante Variante IT.NRW 2030



Quelle: Empirica 2011, nach NRW.BANK

„Schrumpfende“ Kommunen

Bereits heute ist die durch die demografische Entwicklung bestimmte Nachfrage in den „schrumpfenden“ Kommunen Nordrhein-Westfalens als stark nachlassend zu beschreiben. Wohnungsleerstände, rückläufige Immobilienpreise und Mieten sind schon jetzt ein Abbild dessen, was eigentlich erst zukünftig eintreffen sollte. Für den Mietwohnungsmarkt ist schon seit längerer Zeit eine zurückhaltende Investitionstätigkeit festzustellen, da bei den rückläufigen Mieten die Mietrenditen mittel- bis langfristig nicht gesichert erscheinen. In manchen Kommunen sind auf Grund des Fördersystems die Erstbezugsmieten von Sozialwohnungen oberhalb von Mieten des freien Wohnungsmarktes (im unteren Preissegment). In „schrumpfenden“ Ruhrgebietsstädten belegen kommunale Leerstandsuntersuchungen, dass sich Wohnungsleerstände tendenziell in stadträumlich nachteiligen Lagen konzentrieren. Hier liegen auch viele der in den 1970er Jahren errichteten Geschosswohnungsbauten („Urbanität durch Dichte“). Im „schrumpfenden“ ländlichen Raum werden sich die zu erwartenden Wohnungsüberhänge

schwerpunktmäßig im Segment des selbst genutzten älteren Wohneigentums niederschlagen. Erste Untersuchungen zeigen, dass es sich vielfach um periphere Lagen und/oder Reihenhäuser der 1960 und 1970er Jahren handelt. Aufgrund der dispersen Siedlungsstruktur sind solche Problemfälle weniger räumlich konzentriert als in den Städten. Allerdings gibt es auch in einigen dörflichen Ortskernen schon problematische Gemengelagen (vgl. auch Kap. III.1.).

Wachstumskommunen

Nur einige Städte in der Rheinschiene und in Westfalen können auch für die Zukunft demografisches Wachstum erwarten. In den angespannten Wohnungsmärkten wächst daher der Bedarf an preiswertem Wohnraum, der aufgrund der sich weiter abzeichnenden Trends von Altersarmut, Individualisierung und Singularisierung in den Wachstumsregionen weiter steigen wird. Die Knappheit von preisgünstigem Wohnraum wird absehbar zu steigenden Mietpreisen und auch zu steigenden Angemessenheitskriterien (zulässige Miethöhen) nach Hartz IV führen, woraus sich für Immobilieneigentümer interessante Investitions- und Renditeperspektiven ergeben. Für die Städte selbst wird bei stark abnehmenden Sozialwohnungsbeständen die Versorgung einkommensschwacher Haushalte immer schwieriger (vgl. Kap. II.1.1.).

„In Zukunft werden schrumpfende und wachsende Regionen nebeneinander existieren. Auch innerhalb einer einzelnen Region, ja selbst innerhalb einer konkreten Kommune, werden Neubaumaßnahmen und wachsende Leerstände immer häufiger auch gleichzeitig auftreten. Enge Wohnungsmärkte entspannen sich und der Anbietermarkt wird mehr und mehr zum Nachfragermarkt. Wenn die Wohnungsbestände nicht mehr den Ansprüchen der Nachfrager genügen, werden Neubauobjekte besser zu vermarkten sein als die Bestände. Die Bestände fallen leer“.⁶¹

Insgesamt verdeutlichen die bisherigen und insbesondere auch die zu erwartenden Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten, dass zukünftig mit einem Nebeneinander von Wohnungsneubedarf und Wohnungsüberhängen zu rechnen ist. Allein mit dem Instrument von Flächenneuausweisungen wird sich diese Problematik nicht lösen lassen. Die Ausarbeitung sog. „Handlungskonzepte Wohnen“, die im Kontext der Wohnungsbauförderung bereits jetzt teilweise vorausgesetzt werden und deren Erstellung seitens des Landes unterstützt wird, sind eine Möglichkeit, das erforderliche konzeptionelle und strategische Handeln im Themenfeld Wohnen auf einander abzustimmen. Viele nordrhein-westfälische Kommu-

⁶¹ Empirica 210: 77

nen haben in sehr unterschiedlicher Weise begonnen, solche Handlungskonzepte auf den Weg zu bringen.⁶²

2. Immobilienökonomische Aspekte der Mobilisierung von Problemimmobilien

Der Grad der Wohnungsmarktdanspannung, das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage in unterschiedlichen Marktsegmenten und deren Zukunftsperspektiven bestimmen auch die immobilienökonomischen Entwicklungschancen von Wohngebäuden. Dies wurde durch die im Auftrag der Enquete-Kommission durchgeführte Befragung aller nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden belegt (vgl. Kap. III.1.2.2. und V.1.). Darüber hinaus entscheiden die Wohnungseigentümer vor dem Hintergrund der Strategie für ihr Gesamtportfolio über die zukünftige Entwicklung ihrer einzelnen Objekte, wobei die regionalökonomischen Rahmenbedingungen nur eines unter mehreren Entscheidungskriterien sind. Unter immobilienökonomischen Gesichtspunkten wird im folgendem Abschnitt die Bedeutung

- von Mietenentwicklung durch Investitionen in den Wohnungsbestand,
- von Wertsteigerungen durch Investitionen in den Wohnungsbestand sowie
- von Zwangsversteigerungsverfahren

näher beleuchtet.

2.1 Mietenentwicklung durch Investitionen in den Wohnungsbestand

Wirtschaftlichkeit von Modernisierungsmaßnahmen

Die Wirtschaftlichkeit von Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand und deren Auswirkungen auf die Miethöhen wird angesichts der sich verschärfenden Anforderungen durch die Energieeinsparverordnungen (2004, 2009 und 2013) auch für den Gebäudebestand immer wieder diskutiert. Mehrere Studien⁶³ zeigen auf, dass die Investitionsentscheidungen der Vermieter von den konkreten Marktsituationen abhängen und dass „die Vermietbarkeit des Bestandes in der Unterlassensalternative und der eingeschränkten Mieterhöhungsmöglichkeit aufgrund der Mietspiegelsituation“⁶⁴ wichtige Entscheidungskriterien darstellen. Entspannte Wohnungsmärkte und eine geringe Kaufkraft der Mieter in strukturschwachen Regionen begrenzen die

⁶² NRW.BANK 2009

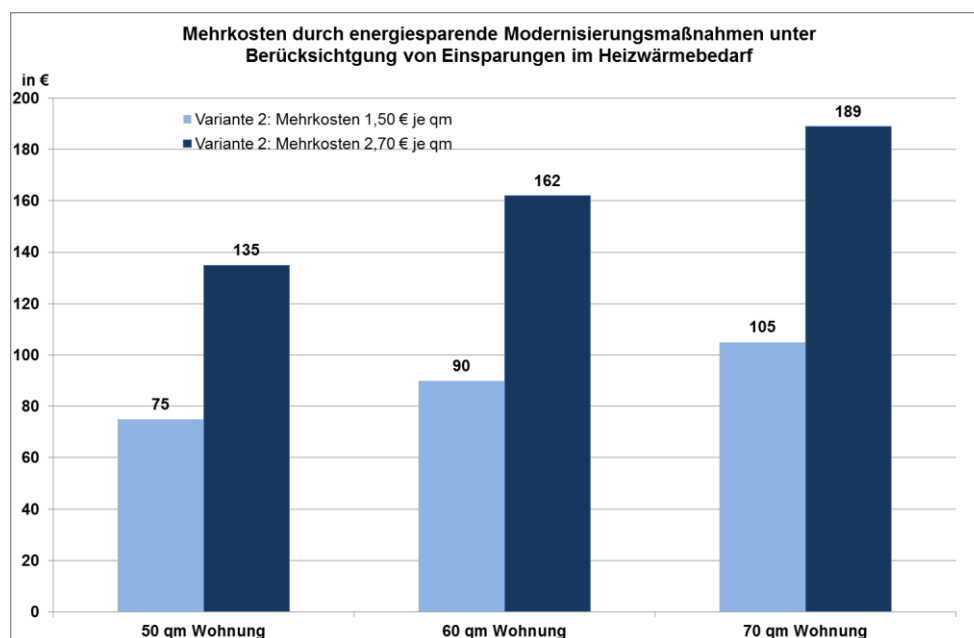
⁶³ Institut Wohnen und Umwelt 2008; InWIS Forschung & Beratung GmbH 2011

⁶⁴ Vgl. InWIS Forschung & Beratung GmbH 2011

Mieterhöhungspotentiale. Gleichzeitig lassen sich kurzfristig geplante Renditen wegen des geltenden mietrechtlichen Rahmens nicht umsetzen. Berechnungen der InWIS-Studie⁶⁵ zeigen, dass zur Erreichung des Effizienzhausstandards 100 bzw. 55 eine Mieterhöhung von 2,40 €/m² bzw. 2,68 €/m² notwendig ist, was bei einem für Nordrhein-Westfalen in schrumpfenden Märkten vorzufindenden typischen Mietniveau⁶⁶ von 4,50 bis 5,00 €/m² eine Erhöhung um 50 Prozent bedeutete; bei einer kleinen 50-qm-Wohnung würde sich die Miete absolut um 120 € bzw. 134 € monatlich erhöhen.

Der Mieterverein Dortmund bestätigt aus seiner Praxiserfahrung eine Mieterhöhung von 2,00 bis 3,00 €/m² für Modernisierung mit Wärmedämmung⁶⁷, die nach § 559 BGB mit 11 Prozent der Kosten auf die jährliche Miete aufgeschlagen werden kann. Im Gegenzug werden die Mieter durch Einsparungen im Heizwärmebedarf nur um 0,30 bis 0,50 €/m² entlastet, so dass für die Mieter im Ergebnis Zusatzkosten von 1,50 bis 2,70 €/m² bzw. von 75 € bis 135 € je Monat entstehen⁶⁸ (vgl. Abb. 7). Dies entspricht der in der InWIS-Studie (2011) berechneten Größenordnung (s.o.).⁶⁹

Abb.7: Mehrkosten durch energiesparende Modernisierungsmaßnahmen unter Berücksichtigung von Einsparungen im Heizwärmebedarf



Quelle: Eigene Berechnungen

⁶⁵ InWIS Forschung & Beratung GmbH 2011: 8f

⁶⁶ Vgl. NRW.BANK 2011a: 17

⁶⁷ Gautzsch 2011

⁶⁸ Ebd.; eigene Berechnungen

⁶⁹ InWIS Forschung & Beratung GmbH 2011

Entwicklung der durchschnittlichen Wohnkostenbelastungen

Schon jetzt sind die durchschnittlichen Wohnkostenbelastungen bei Mieterhaushalten hoch. Der Anteil der Wohnkosten an den Einkommen beträgt bundesweit schon über ein Drittel (34,1 %). Bei einkommensschwächeren Haushalten (max. 60 Prozent des Medianeinkommens) beträgt der Anteil 45,8 Prozent. Für keinen anderen Lebensbereich wird so viel Geld ausgegeben. Durch energetische Sanierungen entstehen zusätzlich erhebliche Kosten für Mieter. Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. hat durch eine Expertenkommission errechnen lassen, dass eine energetische Modernisierung durchschnittlich zu einer Mieterhöhung von 2,54 €/m² monatlich führt⁷⁰. Der Betriebskostenspiegel 2011/2012 für NRW⁷¹ gibt für die Heizkosten durchschnittlich 0,87 €/m² monatlich an. Unter der Annahme, dass durch eine energetische Sanierung die Heizkosten der Mieter auf die Hälfte, also um etwa 0,44 €/m² monatlich reduziert werden, bleibt rechnerisch immer noch eine Mehrbelastung für die Mieter von 2,10 €/m² monatlich übrig.

Für den Vermieter ergeben sich aus Modernisierungsinvestitionen mit Wärmedämmung neben der je nach Marktlage möglichen Umlagefähigkeit der Kosten

- „eine vollständige Refinanzierung nach 9-25 Jahren (bei Objekten, die im Regelfall 30 Jahre und länger finanziell vernachlässigt wurden.),
- Modernisierungsmieterhöhung nach 10 – 25 Jahren als Gewinn,
- erhebliche Chancen bei Neuvermietung hinsichtlich einer Leerstandsvermeidung/-reduzierung und
- erhebliche Chancen bei der Erzielung höherer Marktmieten bei der Neuvermietung“.⁷²

Einkommensschwache Haushalte werden entsprechend den zuvor skizzierten Tendenzen immer weniger in der Lage sein, modernisierungsbedingte Mietpreissteigerungen zu tragen⁷³. Der Nordrhein-Westfälische Städtetag weist deshalb schon jetzt darauf hin, dass Umbau und Modernisierung des Gebäudebestandes auch unter energetischen Gesichtspunkten „im Zusammenhang mit dem Erhalt preisgünstigen Wohnraums“ und mit Blick auf die „schon jetzt eingeschränkte Mietzahlungsfähigkeit vieler Haushalte“⁷⁴ diskutiert werden müsse. Es bestehe daher die Gefahr einer „energetischen“ Segregation.

⁷⁰ Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2009: 140 und 170f.

⁷¹ Deutscher Mieterbund e.V. 2011/2012

⁷² Ebd.: Folie 11

⁷³ InWIS Forschung & Beratung GmbH 2011: 9

⁷⁴ Kiepe /Kort-Weiher 2011: 8

Einführung von Mietspiegeln mit differenzierten Ausstattungsmerkmalen

In Städten und Gemeinden ohne einen differenzierten Mietspiegel, durch den klimarelevante Ausstattungsmerkmale berücksichtigt werden, ist mittel- bis langfristig aufgrund der modernisierungsbedingten Mietpreissteigerungen mit einem Anstieg der Neuvermietungsflächen auch im nichtmodernisierten Bestand zu rechnen, sofern sich höhere Mieten am Markt durchsetzen lassen. Um investitionsbereiten Eigentümern einen zusätzlichen Anreiz zu geben, die Kosten der Energieeinsparung zu amortisieren, ist das Interesse an Mietspiegeln mit energetischen Differenzierungsmerkmalen bundes- wie landesweit gewachsen. Eine vergleichende Untersuchung des BBSR für den Bund hat gezeigt, dass die Nutzung energetischer Differenzierungsmerkmale in Mietspiegeln in den Kommunen sehr unterschiedlich ist.⁷⁵

Ausgestaltung von Angemessenheitskriterien

Auch das Bundessozialgericht schlägt die Nutzung von qualifizierten Mietspiegeln oder die Erstellung eigener grundsicherungsrelevanter Mietspiegel vor, die eine Zusammenarbeit zwischen den Kreisen und Kommunen bei der Ausformulierung der Angemessenheitskriterien einerseits und der Erarbeitung eines qualifizierten Mietspiegels andererseits erfordert.⁷⁶ Bundesweiter Vorreiter bei der Berücksichtigung von energetischen Differenzierungsmerkmalen bei der Festlegung von Angemessenheitskriterien ist unter dem Stichwort „Klimabonus“ die Stadt Bielefeld. Sie hat bereits im Jahr 2007 einen Beschluss gefasst, in Abhängigkeit vom Energieverbrauch einen Klimabonus für das Teilmarktsegment „Transferleistungsempfänger“ zu gewähren (vgl. Abb. 8).

Damit wird nicht nur ein Investitionsanreiz für die Eigentümer geschaffen, sondern den Transferleistungsempfängern steht durch den Zuschlag für bessere energetische Qualität der Wohnung ein größeres Angebot an Wohnraum zur Verfügung, das innerhalb der Angemessenheitskriterien liegt.⁷⁷ Mittlerweile wird dieses Konzept von vielen nordrhein-westfälischen Städten (z.B. Bochum, Münster) und auch Kreisen (z.B. Borken, Paderborn) angewandt, auch wenn dabei unterschiedliche Grenzwerte beim Energieverbrauch und unterschiedliche Boni zugrunde liegen.

⁷⁵ Vgl. BBSR 2010b

⁷⁶ Vgl. BBSR 2010b:75

⁷⁷ Vgl. Hagedorn 2012

Abb. 8: Klimabonus bei KdU Grenzwerten für Hartz IV Haushalte in der Stadt Bielefeld im Jahr 2009

Klimabonus bei KdU Grenzwerten für Hartz IV-Haushalte			
Klimabonus	Nettokaltmiete	max. Energieverbrauch	
pro m ²	pro m ²	inkl. Warmwasser	ohne Warmwasser
/	4,64 €	/	/
0,35 €	4,99 €	175 kwh/m ² a	160 kwh/m ² a
0,50 €	5,14 €	125 kwh/m ² a	110 kwh/m ² a
0,65 €	5,29 €	75 kwh/m ² a	60 kwh/m ² a
Die Unterschreitung der Grenzwerte ist durch einen Energieausweis nachzuweisen			

Quelle: Stadt Bielefeld 2012

Die Stadt Münster hat bei der Ausgestaltung der Angemessensheistkriterien den Anreizeffekt beim Klimabonus umgedreht und nimmt bei Wohnungen, die einen unterdurchschnittlichen Ausstattungsstandard aufweisen, einen objektbezogenen Abschlag vor (vgl. Kap. III.2.5.1. Fallstudie Münster), quasi einen „Ausstattungsminus“. In der Folge müssen Vermieter, die ihre Wohnungen nicht ordnungsgemäß instandhalten, empfindliche Einbußen hinnehmen: Bei Neuvermietung werden statt der ortsüblichen 5,56 €/m² je nach Ausstattungsstand (Wohnumfeld, sanitäre Anlage, Böden etc.) nur noch 3,90 €/m² von der Stadt übernommen.⁷⁸ Die geringeren Mieteinnahmen beeinträchtigen das Hartz-IV-Geschäftsmodell von rein renditeorientierten Wohneigentümern.

2.2 Wertsteigerungen durch Investitionen in den Wohnungsbestand

Ob und inwieweit eine aufwertende Investition in eine Problemimmobilie vorgenommen wird, hängt von der immobilienökonomischen und gesamtstrategischen Bewertung des Objektes ab. Handlungsoptionen sind

- Weiternutzung ohne wesentliche Investitionen,
- „Cashcow“-Strategie⁷⁹,
- Umnutzung,
- Modernisierung und Umbau,
- Abriss.

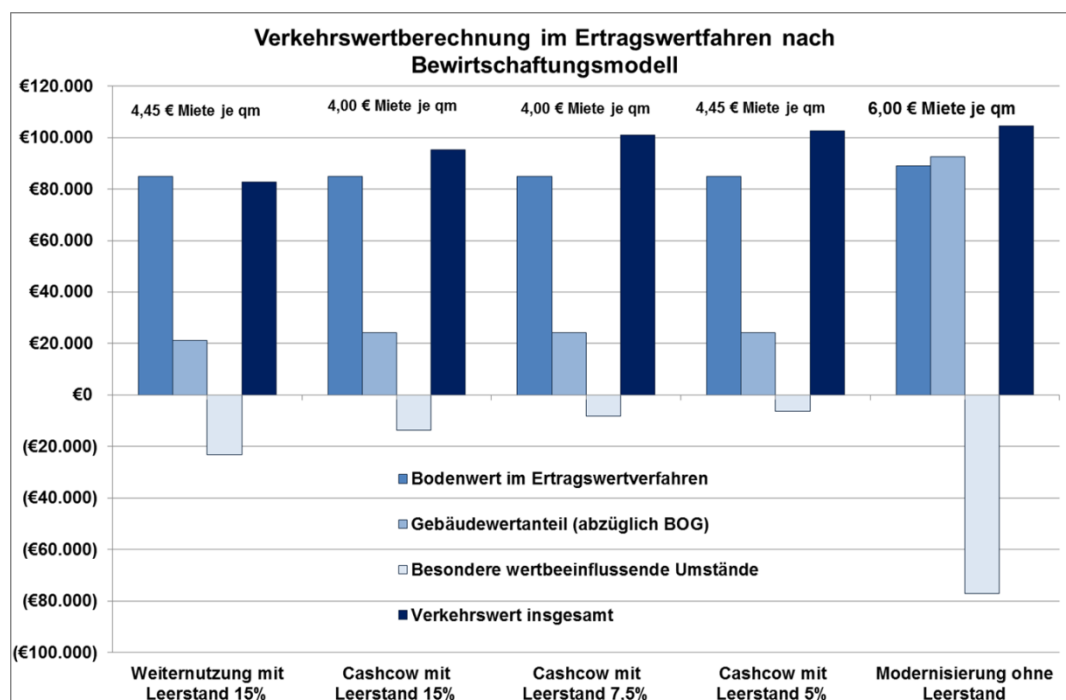
⁷⁸ Stadtraumkonzept 2012, Fallstudie Münster: 25

⁷⁹ Bewirtschaftungsstrategie der maximalen Gewinnorientierung ohne weitere Investitionen.

Modellrechnung Verkehrswert nach Bewirtschaftungskonzepten

Zur Bewertung der möglichen Handlungsoptionen können die sich aus den verschiedenen Bewirtschaftungskonzepten ergebenden Reinerträge aus der Gebäudebewirtschaftung mit dem Bodenwert verglichen werden.⁸⁰ Ein Vergleich von Investitionsvarianten auf Basis des Ertragswertverfahrens⁸¹ zeigt sehr deutlich (vgl. Abb. 9), dass hohe Leerstände den Gebäudewertanteil und auch den Verkehrswert reduzieren. Auch bei einzelnen Verkehrswertgutachten im Zuge von Zwangsversteigerungsverfahren ist zu erkennen, dass strukturelle Leerstände als „Wertminderung“ den Verkehrswert einer Immobilie reduzieren.⁸² In dem skizzierten Bewirtschaftungsmodell der „Cashcow“, also der Vermietung ohne größere Instandhaltungsaufwendungen, werden zwar die wertmindernden strukturellen Leerstände als Mietmindereinnahmen in Kauf genommen, im Gegenzug allerdings auch die Instandhaltungskosten dann drastisch herunter gefahren (in dem hier betrachteten Berechnungsmodell auf 2 €/m²/Jahr) und die Miete für eine bessere Vollvermietung gesenkt (vgl. Abb. 8).

Abb. 9: Wertermittlung im Vergleich (Weiternutzung, Cash Cow und Modernisierung)



Quelle: eigene Berechnungen nach Lehmann 2011

In der Annahme einer 10-jährigen Bewirtschaftungsabsicht führt dies in der Berechnung zu einem steigenden Verkehrswert, was den ökonomischen Reiz

⁸⁰ Vgl. Lehmann 2011

⁸¹ Vgl. Lehmann 2011

⁸² Vgl. Tillmann 2011

eines solchen kurz- bis mittelfristigen Bewirtschaftungsmodells erklärt. Gelingt es dem Wohnungseigentümer, im Bewirtschaftungsmodell „Typ Cashcow“ die Leerstände zu senken, z.B. über die gezielte Anwerbung von Haushalten mit Marktzutrittsproblemen, steigt der rechnerische Reinertrag des Gebäudes und damit auch der Verkehrswert der Immobilie noch weiter. Die höchsten Wertsteigerungen ohne Investitionen entstehen, wenn keine Mietminderungen stattfinden, sondern die Mieterhöhungsspielräume maximal ausgereizt werden können. In der vierten Berechnungsvariante des hier betrachteten Bewertungsmodells werden Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt, die 7-8 mal so hoch sind wie der Jahresrohmietertrag und den Leerstand auf Null fallen lassen. Hier zeigt sich die größte Erhöhung des Verkehrswertes und zwar auch mit einer langfristigen Bewirtschaftungsperspektive.

Die Sinnhaftigkeit von wertsteigernden Effekten bei Investoren mit langfristiger Perspektive wird vielfach auch bei der Diskussion um Modernisierungs- und Investitionsmaßnahmen für Wohngebäude im Stadtumbau angeführt. So könnten durch Modernisierung und Instandsetzung, durch Umnutzung und Rückbau als Maßnahmen im Stadtumbau in Städten bzw. Stadtteilen die tendenziell zu erwartenden Wertverluste von Wohnimmobilien gedämpft werden⁸³. Der Vergleich der diesem Abschnitt zugrunde gelegten Berechnungsvarianten (vgl. Abb. 9) bestätigt diese Überlegung jedoch nur, wenn Mieterhöhungsspielräume gegeben sind und eine Vollvermietung erreicht werden kann. Eine solche Wohnungsmarktsituation ist in Nordrhein-Westfalen nicht überall anzutreffen (vgl. Kap. II.1). Ein „CashCow“-Bewirtschaftungsmodell verspricht unter kurz- bis mittelfristigem Handlungshorizont selbst dann attraktive Renditen, wenn der Leerstand vergleichsweise hoch ist. Durch Leerstandsreduzierungen und gesicherte regelmäßige Mietzahlungen z.B. von Transferleistungsempfängern kann dieses Bewirtschaftungsmodell optimiert werden. Eine werterhaltende oder gar wertsteigernde Bestandsentwicklung erscheint aus Sicht von Investoren in schrumpfenden Märkten daher nicht an allen Standorten sinnvoll.

Mobilisierung von Wohnungseigentümern

Auch das Beratungsnetzwerk IdEE (Innovation durch EinzelEigentümer) des Landes Nordrhein-Westfalen zielt darauf ab, „in Zukunft eine stabile oder sogar verbesserte Vermietungssituation und Wertentwicklung“ der Immobilie zu erreichen“. Ebenso steht beim bundesweiten Projekt KIQ (Kooperation im Quartier) „die Aufwertung innerstädtischer Wohnquartiere und damit die

⁸³ Vgl. Lehmann 2011

Wertsteigerung von Immobilien“ im Vordergrund⁸⁴. Die hier zugrunde gelegte Argumentation, dass Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen in der Regel zu einer Wertsteigerung führen würden, muss aber angesichts der zu erwartenden Wohnungsüberhänge deutlich relativiert werden. Es ist in Nordrhein-Westfalen davon auszugehen, dass sich in vielen „schrumpfenden“ Städten und Gemeinden Investitions- und Modernisierungsmaßnahmen wirtschaftlich nicht flächendeckend darstellen lassen. Für neue Investitionen in den Wohnungsbestand muss auch klar sein, in welchen Gebieten bzw. Stadtteilen zukünftig kommunale Entwicklungsschwerpunkte verortet sein werden⁸⁵. Ohne diese Informationen wird künftig die Wirtschaftlichkeit von aufwertenden Maßnahmen nicht abzuschätzen sein. Entsprechend wird in der IdEE-Broschüre des Landes NRW argumentiert: „Die Immobilienbewirtschaftung ist primär darauf ausgerichtet, Erträge und eine befriedigende Wertentwicklung zu erzielen. Ob dies gelingt, ist von der Nachfrageentwicklung sowie von der eigenen Bewirtschaftungs- und Instandhaltungspraxis abhängig“⁸⁶.

2.3 Bedeutung der Zwangsversteigerung

Aktuell gewinnt der Immobilienstandort Deutschland als Folge der Finanzmarktkrise und einer weltweiten Zunahme des anlagesuchenden Kapitals weiter an Attraktivität. Das hohe Interesse an zu verkaufenden Mietwohnungsbeständen schlägt sich mittlerweile selbst in Verfahren der Zwangsversteigerung nieder (vgl. Tab. 2): Die erfolgreichen Gebote liegen teilweise deutlich über den berechneten Verkehrswerten. Die Bewertung der zu ersteigernden Mietwohnimmobilien scheint bei einigen der derzeit aktiven Investoren nicht nur an rein immobilienökonomischen Kriterien orientiert zu sein.

Beispiel Dortmund-Dorstfeld

Die im Dezember 2011 im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens umgesetzte Veräußerung des Mehrfamilienhauskomplexes Hannibal in Dortmund-Dorstfeld macht diese divergierenden Bewertungen sehr deutlich. Während das gerichtliche Verkehrswertgutachten den Immobilienwert der 412 Wohnungen auf knapp 3,7 Mio € bezifferte und ein weiteres Gutachten den Umfang von Baumängeln und -schäden auf 9,320 Mio. € veranschlagte, erhielt

⁸⁴ Vgl. Homepage des BBSR zum Forschungsprojekt KiQ – Kooperation im Quartier

⁸⁵ Dem übergeordnet muss im Vorfeld die Frage nach der räumlichen Steuerung von „Schrumpfungsprozessen“ sein und welchem städtebaulichen Leitbild diese folgen sollen. Angesichts der kleinteiligen Eigentümerstrukturen, aber auch der immer noch fehlenden strategischen und konzeptionellen Operationalisierungen in vielen kleinen Kommunen ist eine geordnete und gesteuerte „Rezentrierung“ von Schrumpfungsprozessen eher unwahrscheinlich; es wird sich an dem Machbaren ausrichten.

⁸⁶ Vgl. MBV NRW 2009

die Lütticher Propertiers GmbH mit Sitz in Berlin nach „einer Bieterschlacht“⁸⁷ mit über 200 Geboten für 7 Mio € den Zuschlag⁸⁸. Damit liegt der Kaufpreis fast doppelt so hoch wie der veranschlagte Verkehrswert. Angesichts des hohen Kaufpreises wird eine langfristig orientierte Bewirtschaftung mit ausreichenden Instandsetzungen kaum möglich sein.

Tabelle 2: Ausgewählte Zwangsversteigerungsverfahren und deren Eckdaten

VWG = Verkehrswertgutachten	Köln Finkenberg	Dortmunder Hannibal	Münster- Kinderhaus Killingsstr. 1-7	Köln Chorweiler
Anzahl WE	523	412	55	1.199
Wohnfläche	41.500 qm	27.955 qm	4.046 qm	78.270 qm
Verfahren	2009	November 2011	April 2012	Januar 2013 (verschoben)
Ertragswert nach VWG	18,9 Mio. €	3.700.000 €	1,2 Mio €	23,5 Mio. €
Ertragswert je WE nach VWG	36.138 €	26.065 €	21.818 €	19.600 €
Ertragswert je qm nach VWG	455 €	132 €	351 €	300 €
Kaufpreis	13,1 Mio €	7.000.000 €	1.600.000 €	
Kaufpreis je WE	25.048 €	16.990 €	29.091 €	
Kaufpreis je qm	315 €	250 €	395 €	
Renovierungs- /Instandhaltungsstau	k.A.	9.320.000 €	510.000 €	
Renovierungs- /Instandhaltungsstau je WE	k.A.	22.621 €	9.273 €	
Zahl der Bieter	1	3	rd. 20	
Zahl der Gebote	1	>200	13	
Verhältnis Kaufpreis / Verkehrswert	0,69	1,89	1,41	
Finanzierungsbedarf (Kaufpreis+ Renovierungsstau) je WE	k.A.	39.612 €	38.36 €	

Quelle: Verkehrswertgutachten zur Zwangsversteigerung; eigene Berechnungen

Beispiel Münster

Auch im Untersuchungsgebiet der Fallstudie Münster-Kinderhaus wurde das jahrelang in der Zwangsverwaltung befindliche Objekt der Nau-Gruppe (vgl. Kap. V.2.5.1) im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens veräußert. Das Verkehrswertgutachten bezifferte den 55 Wohnungen umfassenden

⁸⁷ Mieterverein Dortmund 2011

⁸⁸ Vgl. Ebd.

Gebäudekomplex auf einen Wert von 1,2 Mio. €, der Renovierungsstau wurde mit 510.000 € angegeben.

In Münster endete das Verfahren mit einem Zuschlag bei einem Gebot in Höhe von 1,6 Mio. € an das überregional tätige Wohnungsunternehmen Sahle, dem bereits 300 Wohnungen in dem Stadtteil gehören und als ein nachhaltig wirtschaftender Bestandshalter gilt.⁸⁹ Das Ziel des hohen Gebotes war, mit dem Erwerb der Gebäude einem möglichen Wertverfall der eigenen umliegenden Bestände zu vermeiden, der bei weiterer Vernachlässigung der zwangsverwalteten Gebäude zu befürchten gewesen wäre.

Beispiel Köln-Chorweiler

Für die im Rahmen der Fallstudie Köln-Chorweiler untersuchten, seit 2005 unter Zwangsverwaltung stehenden 1.199 Wohnungsbestände der Stockholmer Allee und der Osloer Straße, war bereits ein Zwangsversteigerungstermin angesetzt. Durch ein von der Stadt Köln eingeleitetes Insolvenzverfahren gegen die Eigentümerin wurde die für den 18. Januar 2013 terminierte Zwangsversteigerung kurzfristig abgesagt. Die Stadt Köln will nun die gewonnene Zeit nutzen, um verstärkt nach nachhaltig agierenden Investoren zu suchen. Hierzu hatte die Stadt Köln in den letzten Monaten vor dem anberaumten Termin unter Federführung des Kölner Oberbürgermeisters und in intensiver Zusammenarbeit mit den Kölner Mandats- und Funktionsträgern „an Konzepten gearbeitet, um [dem Verkauf] an private Investoren zu trotzen“⁹⁰. Ein großer öffentlicher Druck durch das Engagement von vielen Akteuren vor Ort und eine intensive Presseberichterstattung hat dazu geführt, dass sich ein Interessent zumindest laut eigenen Aussagen am Bieterverfahren nicht mehr beteiligen wollte. Der Teilnahme des angestrebten Unternehmenskonsortiums aus der städtischen Wohnungsgesellschaft GAG und der Stadt Köln selbst am Zwangsversteigerungsverfahren war jedoch von Anfang an finanzielle Grenzen gesetzt. Eine besondere Bedeutung kommt dem in diesem Zusammenhang von der NRW.BANK gewählten Versteigerungsverfahren nach § 44 ZVG zu. Durch dieses Verfahren kommen auf den Preis für das Mindestgebot noch die aufgelaufenen Zinsen sowie die Kosten des Gutachters und die Gerichtskosten hinzu. Dadurch könnte sich der tatsächliche Übernahmepreis verdoppeln. Damit wird die Teilnahme an der Versteigerung für jedes mieterorientierte und betriebswirtschaftlich handelnde Unternehmen nicht mehr möglich.

⁸⁹ Vgl. Jünemann 2012

⁹⁰ Frangenberg 2012a

Mit der Einleitung eines Zwangsversteigerungsverfahrens enden die gesetzlichen Möglichkeiten, landes- oder kommunalpolitisch Einfluss auf eine schlechte Bewirtschaftung von Wohnungen zu nehmen. Sobald einer der Gläubiger das Verfahren betreibt, kann erst nach Feststellung des Versteigerungsergebnisses wieder gehandelt werden, da er allein Herr des Verfahrens ist. Zu Beginn der Arbeit der Enquete-Kommission wurde das Verfahren der Zwangsversteigerung noch als eine der Möglichkeiten diskutiert, vergleichsweise kostengünstig vernachlässigte Mietwohnimmobilien zu erwerben. Die aktuellen Auswirkungen der Finanzmarktkrise haben dazu geführt, dass internationale und nationale Kapitalanleger in deutschen Wohnimmobilien eine vergleichsweise sichere und vor allem unterbewertete Anlagemöglichkeit sehen und sich deshalb mit überhöhten Geboten in solche Verfahren einsteigen. Mit den in Tabelle 2 aufgeführten Beispielen wird nur ein – nicht repräsentatives - Schlaglicht auf diese Thematik gelegt, für eine empirisch fundierte Aussage müssten alle Zwangsversteigerungsverfahren der letzten Jahre ausgewertet werden.

Insgesamt wird an den skizzierten Beispielen Folgendes deutlich: Im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens kann kommunalpolitisches Engagement verbunden mit der Absichtserklärung „eine überteuerte Vermietung von heruntergewirtschafteten Wohnungen zu verhindern“⁹¹, potentiellen Käufern die Grenzen ihres Geschäftsmodells aufzeigen und ggf. deren Ausstieg bewirken (Beispiel Köln). Auch können kompetente und langfristig handelnde Mitbieter, die durch das Land unterstützt werden, etwa durch eine Weiterführung bestehender Darlehnsverträge und zusätzliche Fördermittel für Modernisierung (Beispiel Münster), den Verkauf an rein renditeorientierte Eigentümer abwenden. Es zeigt sich jedoch auch, dass unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen des Zwangsversteigerungsverfahrens ein landes- oder kommunalpolitisches Eingreifen äußerst erschwert ist. Den Kommunen und dem Land sind somit unter den derzeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen weitgehend die Hände gebunden.

⁹¹ Frangenberg 2012b .

3. Akteure der Wohnungsmarktentwicklung

3.1 Öffentliche Akteure

3.1.1 Bund

Der Bund als Gesetzgeber und Gestalter

Seit der Zeit der Weimarer Republik stellen Städte Wohnraum oder bebaubare Grundstücke bereit, um die Wohnungsnot zu beseitigen, soziale Segregation zu vermeiden und humane Wohnstandards für alle Bevölkerungsschichten zu gewährleisten.⁹² Mit dem Ziel, den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung angemessenen Mietwohnraum und breitgestreutes Eigentum zu schaffen, wurden das I. Wohnungsbaugesetz (1950 bis 1956) und das II. Wohnungsbaugesetz (1956 bis 2001) als Gesetzesgrundlage geschaffen. Die Förderung sollte eine ausreichende Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsschichten entsprechend den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen ermöglichen und diese insbesondere für diejenigen Wohnungssuchenden sicherstellen, die hierzu selbst nicht in der Lage waren.⁹³

Das II. Wohnungsbaugesetz wurde 2001 durch das Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts ersetzt, welches wiederum das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) beinhaltet. Zweck des WoFG ist die Förderung des Wohnungsbaus und anderer Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum, einschließlich genossenschaftlich genutzten Wohnraums, und bei der Bildung von selbst genutztem Wohneigentum. Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind nicht mehr „breite Schichten der Bevölkerung“, sondern Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.⁹⁴

Sowohl das II. Wohnungsbaugesetz als auch das WoFG sind als Finanzierungsinstrumente für sozialen Wohnungsbau ausgestaltet. Durch Förderung des Wohnungsneubaus in Form von zinsverbilligten Krediten, Baukostenzuschüssen und ähnlichem sollen die Mietkosten gesenkt und einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen günstiger Wohnraum zur Verfügung gestellt werden. Nach Rückzahlung der Förderdarlehen fallen, ggf. nach Ablauf von weiteren Fristen, die Mietpreis- und/oder Belegungsbindungen der geförderten Bestände weg, und die Wohnungen stehen dann dem allgemeinen Wohnungsmarkt zur Verfügung.

⁹² Vgl. Häußermann 2006: 3f, Häußermann et al 2008: 286f

⁹³ Vgl. Zweites Wohnungsbaugesetz (WoBauG) §1

⁹⁴ Vgl. Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) §1

Mit der Föderalismusreform 2006 ist die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder übergegangen. Trotzdem wirkt der Bund weiterhin wesentlich an den Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau und die Wohnungspolitik in den Ländern mit. Dazu gehören – neben den Regelungen im Zusammenhang mit den sog. Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder – primär die steuerlichen Abschreibungssätze für den Mietwohnungsbau und die energiesparenden Maßnahmen, die Bausparförderung mit der Gewährung von Wohnungsbauprämien und Arbeitnehmersparzulagen, das Wohngeld, die Kosten der Unterkunft (Miet- und Nebenkosten) der Transferleistungsbezieher, das Altersvermögensgesetz (Entnahmemodell) sowie die wohnungswirtschaftlichen Förderprogramme der KfW-Förderbank.

Maßgebliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund hat im gesamten Spektrum der durch die Enquete-Kommission behandelten Themen von Finanzmärkten bis hin zu Problemimmobilien und deren Mobilisierung an wesentlichen Stellen eine steuernde Funktion: Er ist Rahmengesetzgeber im Baurecht mit dem BauGB, hat die alleinige Gesetzgebungskompetenz für das Bürgerliche Gesetzbuch und damit für die dort verankerten Rechte zur Miete, zum Vorkaufsrecht und zu Regelungen über offene Forderungen. Zudem ist der Bund Gesetzgeber und Gestalter bei der Städtebauförderung. Auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Finanzmarktentwicklung (Stichwort „Deregulierung“) gestaltet der Bund (selbst oder in Vollzug für die EU). Die konkrete Gesetzgebungskompetenz zur Wohnungsaufsicht und zur Wohnraumförderung liegt aber bei den Ländern.

Der Bund als Kostenträger von KdU-Leistungen

Der Bund hat im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz für das Sozialgesetzbuch (SGB) auch die Regelungskompetenz für die sog. Kosten der Unterkunft (KdU) gem. § 22 SGB II. Allerdings hat der Bund bislang von der Option des Erlasses einer Verordnung keinen Gebrauch gemacht, da die Bedingungen der Wohnungsmärkte als zu unterschiedlich angesehen werden, um sie im Rahmen einer Verordnung angemessen berücksichtigen zu können. Insoweit bleibt es den Kommunen bzw. Jobcentern überlassen, die sog. Angemessenheitskriterien festzulegen. Kostenträger der KdU-Leistungen im Rahmen des SGB II und des SGB XII sind die Kommunen. Allerdings hat der Bund seit 2005 ca. 30 Prozent der Kosten den Kommunen erstattet, da ansonsten eine übermäßige Belastung der Kommunen eingetreten wäre.

Der Bund als Wohnungsverkäufer

Der Bund verfügte jahrzehntelang direkt oder mittelbar über große Wohnungsbestände. Bund und Länder waren am 31.12.1998 noch gemeinsam Eigentümer über 448.000 Wohnungen.⁹⁵ In den letzten 10 Jahren hat der Bund jedoch die meisten seiner Bestände verkauft.⁹⁶

- Im Jahr 2004 hat die damalige Bundesversicherungsanstalt für Angestellte das Unternehmen GAGFAH mit fast 82.000 Wohnungen an den Finanzinvestor Fortress verkauft.
- Die Deutsche Bahn (100%-Tochter des Bundes) hat sich allein im Jahr 2001 von etwa 92.000 Wohnungen getrennt.
- Die Deutsche Post AG hat 1999 und 2000 knapp 12.000 Wohnungen verkauft.
- 2012 verkaufte der Bund die ca. 11.000 Wohnungen der bundeseigenen TLG Immobilien GmbH an die TAG Immobilien AG.

Heute spielt der Bund als Anbieter von Wohnungen daher keine große Rolle mehr.

3.1.2 Das Land Nordrhein-Westfalen

Das Land als Gestalter der Wohnraumförderung

Mit der Föderalismusreform von 2006 erfolgte eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern. Dabei wurde die soziale Wohnraumförderung als ein wesentliches Element einer sozialorientierten Wohnungspolitik ausschließlich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt (vgl. Kap. II.3.1.1.). Außerdem wurden mit der Föderalismusreform auch die Bundesfinanzhilfen der Mischfinanzierung nach Art. 104a des Grundgesetzes neu geregelt. Während die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung als ein gemischt finanziertes Aufgabengebiet beibehalten wurde, ist die Zuständigkeit für die Wohnungsbauförderung auf die Länder übergegangen. Als Ausgleich für die weggefallenen Bundesfinanzhilfen stehen den Ländern nach dem Entflechtungsgesetz für die Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen im Zeitraum von Januar 2007 bis Dezember 2013 jährlich 518,2 Mio. € als Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung zur Verfügung. Davon entfallen 19,43 Prozent auf Nordrhein-Westfalen. Nach der Revisionsklausel des Entflechtungsgesetzes prüfen der Bund und die Länder gemeinsam bis Ende 2013, in welcher Höhe die Kompensationsmittel für die Aufgabenerfüllung der Länder für den Zeitraum von 2014

⁹⁵ Vgl. BBSR 2007: 26

⁹⁶ Ebd.: 39

bis 2019 noch angemessen und erforderlich sind. Außerdem entfällt ab 2014 für die vom Bund noch zu zahlenden Mittel die bisherige Zweckbindung. Die neu festzulegenden Beträge unterliegen bis 2019 nach dem Entflechtungsgesetz lediglich einer investiven Zweckbindung, sodass das Land hierüber frei entscheiden kann.

Zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Änderung anderer Gesetze des Wohnungswesens hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen am 8. Dezember 2009 die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Hierzu gehört unter anderem das Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW).

Ziele der sozialen Wohnraumförderung sind nach diesem Gesetz:

1. Wohnraum für Haushalte zu schaffen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind,
2. bestehenden Wohnraum an die Erfordernisse des demographischen Wandels anzupassen und energetisch nachzurüsten,
3. die städtebauliche Funktion von Wohnquartieren zu erhalten und zu stärken.

Bei der sozialen Wohnraumförderung und der Sicherung der Zweckbestimmungen des geförderten Wohnungsbestandes sollen insbesondere Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung unterstützt werden.⁹⁷

Mit dem revolvierenden Fonds des Landeswohnungsbauvermögens steht in Nordrhein-Westfalen ein beachtliches Instrument zur Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele zur Verfügung, das ganz wesentlich zur Verbesserung des Wohnraumangebotes für untere und mittlere Einkommensgruppen beigetragen hat. Der ca. 18 Mrd. € umfassende Fonds ist jedoch zu mehr als zwei Dritteln in ausgereichten und in Rückzahlung befindlichen Darlehen gebunden.

Das Land als Verkäufer

Seit dem Verkauf der LEG im Jahr 2008 ist das Land NRW nicht mehr Anbieter auf den Wohnungsmärkten in NRW. Das Land NRW hat im Jahr 2008 die LEG mit ca. 93.000 Wohnungen zu einem Preis von 785 Mio. Euro veräußert; das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat zum Verkaufszeitpunkt

⁹⁷ Vgl. Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG) §2 Abs. 1

den Unternehmenswert mit 3,4 Milliarden Euro angegeben⁹⁸; es wurden also Schulden in Höhe von ca. 2,6 Milliarden Euro durch die Käufer übernommen. Die Erwerber akzeptieren eine sog. Sozialcharta. Im Zeitraum zwischen 1994 und 2008 hatte die LEG NRW sowohl Wohnungen zugekauft (z.B. von der VEBA Immobilien AG und Post- bzw. Eisenbahnerwohnungen aus dem Bestand des Bundes) als auch ca. 17.000 Wohnungen verkauft. Einige Verkäufe erfolgten unmittelbar an Finanzinvestoren, in anderen Fällen erfolgten Verkäufe an Dritte, die ihrerseits im weiteren Verlauf an Finanzinvestoren veräußerten (vgl. Kap. III.2.4.3). Viele dieser Wohnanlagen waren und sind in einem vernachlässigten Zustand. Inzwischen ist die LEG NRW im Februar 2013 an die Börse gegangen. Die bisherigen Eigentümer haben 57,5 Prozent der Aktien für einen Preis in Höhe von 1,431 Milliarden Euro veräußert. Im Börsenprospekt wird eine aktuelle Verschuldung von ca. 3 Milliarden Euro ausgewiesen. Die im Jahre 2008 vereinbarte Sozialcharta gilt, wie ursprünglich vereinbart, unverändert bis zum Jahr 2018.

3.1.3 Kommunen

Das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen gliedert sich in 396 Städte und Gemeinden sowie 30 Landkreise und die Städteregion Aachen. Im Vergleich zu den Kommunen in den anderen Bundesländern verfügen die nordrhein-westfälischen Kommunen über eine durchschnittlich hohe Verwaltungskraft. Den Kommunen ist in NRW gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und gem. Art. 78 Landesverfassung NRW (VerfNRW) das Recht übertragen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung als sogenannte Selbstverwaltungsaufgaben zu regeln.⁹⁹ Das bedeutet, dass die 23 kreisfreien und 373 kreisangehörigen Kommunen in ihrem Gebiet Träger der öffentlichen Aufgaben sind. Sie sind somit allzuständig, d. h. sie haben die Aufgabe, die kommunale Infrastruktur für die Daseinsvorsorge vorzuhalten.¹⁰⁰

Kommunen im Spannungsverhältnis durch Allzuständigkeit

Durch diese Allzuständigkeit stehen die Kommunen in Hinblick auf das zu untersuchende Themengebiet allerdings in einem mehrfachen Spannungsverhältnis: Sie sind auf dem Wohnungsmarkt Anbieter, Nachfrager und gleichzeitig auch Kontroll- und Eingriffsbehörde bei Missständen.

Als Anbieter agieren sie überwiegend in Form von Beteiligungen in alleiniger Trägerschaft oder als Mehrheitseigner an Wohnungsunternehmen und in geringem Umfang durch Wohnungen in unmittelbarem, kommunalen Eigentum am

⁹⁸ http://www.fm.nrw.de/presse/2008_06_11_leg_verkauf.php

⁹⁹ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): 6f

¹⁰⁰ Vgl. Ebd.: 44.

Wohnungsmarkt. Selten beteiligen sich Kommunen indirekt an Wohnungsunternehmen. Vor allem Groß- und Mittelstädte engagieren sich über Beteiligungen an Wohnungsunternehmen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt¹⁰¹ und einige Städte waren in dieser Funktion – indirekt – an Wohnungsverkäufe an Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen beteiligt.¹⁰² Eine Befragung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Jahr 2009 hat aufgezeigt, dass die Kommunen ganz überwiegend an ihren kommunalen Wohnungen festhalten wollen und auch künftig keinen Strategiewechsel planen. Die Kommunen mit eigenem Wohnungsbestand messen diesem eine große Bedeutung für die Verfolgung der kommunalen Ziele und für die Erfüllung kommunaler Aufgaben zu. Das bezieht sich sowohl auf klassische wohnungspolitische Aufgabenfelder, wie die soziale Wohnraumversorgung oder die Sicherung preisgünstiger Mieten, als auch auf städtebauliche Aufgaben, wie die Entwicklung von Stadtquartieren oder die energetische Sanierung von Immobilien.¹⁰³

Umfangreicher hoheitlicher Instrumentenkasten

Seit dem 1. Januar 2005 sind die Kommunen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft zuständig. Als Nachfrager treten sie daher für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II, den sogenannten Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II und für die Empfänger der Sozialhilfe nach dem SGB XII auf dem Wohnungsmarkt auf.¹⁰⁴ Den Kommunen steht durch das Ordnungsbehördenrecht sowie durch zahlreiche Spezialgesetze, wie dem Bauplanungsrecht, dem Bauordnungsrecht, dem Denkmalrecht, dem Wohnaufsichtsrecht und dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz ein hoheitlicher Instrumentenkasten¹⁰⁵ zum reaktiven Eingriff bei Missständen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt zur Verfügung¹⁰⁶. Das bedeutet, dass nach Feststellung eines Handlungsbedarfs bei einem Wohnungsmisstand zu prüfen ist, welches hoheitliche Rechtsinstrument zur Beseitigung des Missstandes geeignet ist. Hiervon hängt der Einsatz einzelner bzw. mehrerer kommunaler Behörden ab.¹⁰⁷

¹⁰¹ Vgl. BMVBS 2011: 7,11-15

¹⁰² Vgl. BBSR 2007

¹⁰³ Vgl. BMVBS 2011: 1ff

¹⁰⁴ Vgl. BMVBS 2009: 1

¹⁰⁵ Vgl. Lau, Petra 2011

¹⁰⁶ Vgl. Schröer, Thomas 2010

¹⁰⁷ Vgl. BMVBS 2009: 9 - 47

3.2 Wohnungseigentümer

An Rhein und Ruhr ist der Wohnungsmarkt aufgrund der industriellen Entwicklung geprägt durch den damit verbundenen Werkwohnungsbau. Die lange Tradition des Werkwohnungsbaus schlägt sich noch heute in den baulichen und städtebaulichen Strukturen dieser Regionen und vor allem im Ruhrgebiet auch in den Anbieterstrukturen auf dem Wohnungsmarkt nieder, da große Unternehmen wie beispielsweise Thyssen-Krupp oder die Ruhrkohle AG seit Beginn ihrer Unternehmen umfangreiche Wohnungsbestände zur Vermietung an die Mitarbeiter vorhielten und bewirtschafteten.

Von landesweit etwa 8,394 Mio. Wohnungen¹⁰⁸ werden 1,868 Mio. (22,3 %) von professionell-gewerblichen Vermietern angeboten, 3,358 Mio. (40,0 %) befinden sich in der Hand von Selbstnutzern und weitere 37,7 Prozent gehören privaten Kleinvermietern/Amateurvermietern (vgl. Abb. 10).

Abb. 10: Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt NRW

Wohnungsbestand in NRW		
8,394 Mio. WE		
professionell-gewerbliche Anbieter	Private Kleinanbieter	Selbstnutzer
1,868 Mio. WE	3,168 Mio. WE	3,358 Mio. WE
Genossenschaften	Ein- und Zweifamilienhäuser	Ein- und Zweifamilienhäuser
335.000 WE	360.000 WE	2.686.000 WE
öffentliche und kommunale WU	Geschosswohnungen	Geschosswohnungen
226.000 WE	335.000 WE	672.000 WE
Privatwirtschaftl. Professionell-gewerbliche Eigentümer		
1.281.000 WE		
kirchliche und sonstige WU		
26.000 WE		

Quelle eigene Darstellung nach InWIS 2010: 84

Angesichts der Notwendigkeit, einerseits den Wohnungsbestand an Qualitätsstandards und an Nachfragepräferenzen der Bevölkerung anzupassen, und andererseits aufgrund der zu erwartenden Wohnungsüberhänge in einigen Gebie-

¹⁰⁸ Die Hochrechnung der Wohnungsbestandszahlen basiert auf der GdW-Jahresstatistik und Zahlen des Mikrozensus (IT.NRW). Hierdurch ergibt sich eine Abweichung zu den in Kap. I.1.1. genannten Zahlen. InWIS 210: 84

ten den Rückbau zu forcieren, ist auch die Einbindung der vielen privaten Kleinvermieter in die anstehenden Stadtumbauprozesse eine wichtige Aufgabe der Zukunft. Das Land NRW hat hier im Jahr 2009 mit dem Aufbau des Beratungszernetzwerkes IdEE (= Innovation durch Einzeleigentümer) vor dem Hintergrund begonnen, „dass sich in vielen Städten Nordrhein-Westfalens – beispielsweise aufgrund sinkender Einwohnerzahlen – die Konditionen für eine rentable Bewirtschaftung von Immobilien spürbar verändern werden.“¹⁰⁹

3.2.1 Selbst genutztes Wohneigentum

Die Bedeutung des Wohneigentums fällt in Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von lediglich 39,2 Prozent bezogen auf die Haushaltsvorstände (2006)¹¹⁰ geringer aus als in anderen Bundesländern und im westeuropäischen Ausland. Im bundesweiten Vergleich des Bezugsjahres 2006 liegt die Eigentumsquote in Nordrhein-Westfalen in einem deutlichen Abstand zu anderen westdeutschen Flächenstaaten wie Rheinland-Pfalz (54 %) und Baden-Württemberg (49 %).¹¹¹ Die relativ geringe Eigentümerquote in Nordrhein-Westfalen ist auch darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der Industrialisierung von den Unternehmen der Textilindustrie, des Bergbaus, der Stahlindustrie etc. im beachtlichen Umfang Werkwohnungen mit eigentumsähnlichen Wohnformen errichtet worden sind, die den Betriebsangehörigen zu einer moderaten Miete zur Verfügung standen. Für diese Bevölkerungsgruppen bestand daher u.a. kein wirtschaftlicher Anreiz, die preiswerte Mietwohnung mit dem Wohnwert des kleinteiligen Wohnungseigentums durch Einzeleigentum zu ersetzen.

Innerhalb Nordrhein-Westfalens befinden sich auf Grund der Siedlungstradition die höchsten Eigentümerquoten in den ländlichen Kreisen bei über 50 Prozent wie in Borken, Euskirchen, Heinsberg, Höxter, Kleve, und Steinfurt, während in den Verdichtungsgebieten mit einer hohen Bevölkerungskonzentration und hohen Baulandpreisen der Mietwohnungsbau dominiert (vgl. Karte 9). Dieser befindet sich überwiegend im Besitz von industrieverbundenen Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften sowie privaten und kommunalen Wohnungsunternehmen. Die Eigentümerquoten liegen in den Verdichtungsgebieten des Landes teilweise unterhalb der 30-Prozentmarke: In Köln beziffert der Mikrozensus die Eigentümerquote im Jahr 2006 auf 25 Prozent und in Dortmund liegt sie sogar bei nur 22 Prozent.¹¹²

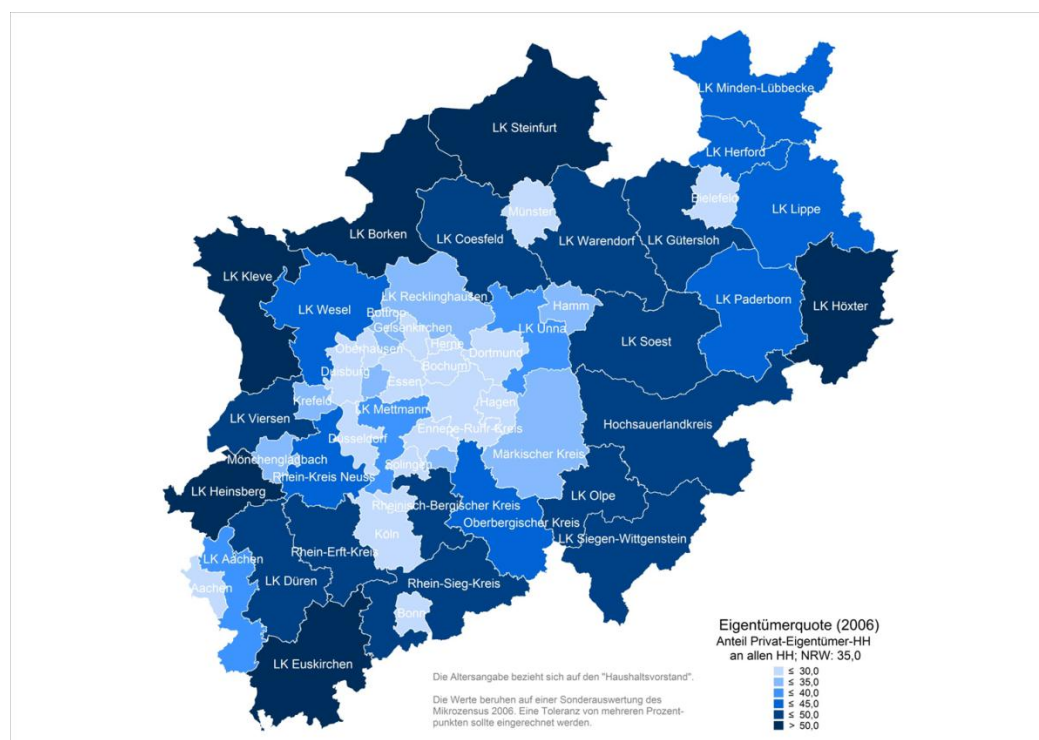
¹⁰⁹ MBV 2009a

¹¹⁰ Seifert 2008: 14

¹¹¹ Timm 2008: 114

¹¹² Seifert 2008: 14

Karte 9: Eigentümerquoten 2006 in den Kreisen und kreisfreien Städten NRW



Quelle: InWIS 2010: 80

3.2.2 Wohneigentümergeinschaften

Das Thema Wohneigentümergeinschaften hat im Zuge einer zunehmenden Anzahl von sogenannten Mieterprivatisierungen an politischer Bedeutung gewonnen. Die klassische Variante einer Wohneigentümergeinschaft besteht aus Eigentumswohnungen in der Hand verschiedener Eigentümer, die ihre Immobilien entweder selbst nutzen oder vermieten. Ursprünglich bestand das Leitbild einer Wohneigentümergeinschaft aus einer „nicht sehr großen Eigentümergeinschaft mit vor Ort lebenden (Mit-)Eigentümern, die sowohl das Interesse als auch die Fähigkeit haben, gesetzeskonform zu handeln“.¹¹³ Mit den seit 2006 zu beobachtenden Transaktionen großer Portfolios auf den Mietwohnungsmärkten sind neue Strukturen und Gemengelagen zu beobachten: Vielfach finanzieren Käufer von Wohnungsbeständen ihre Transaktionen durch die Aufteilung und Verkauf einzelner Wohnungen und generieren auf diese Weise zusätzliche Rendite oder notwendige Liquidität. Immer häufiger können nur Verkäufe eines Teils der umgewandelten Wohnungen realisiert werden, da viele Wohnungsmieter einen Kauf der ihnen vom Eigentümer angebotenen eigenen Wohnung nicht finanzieren können.

¹¹³ Wohnen im Eigentum 2011: 27

Die Initiative Wohnen im Eigentum e.V. beschreibt, dass die 1990er Jahre durch Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen im Zeichen der „Schrottimobilien“ stehen, eine Entwicklung, die sich ab 2000 „im Fahrwasser der Großverkäufe“ weiter fortgesetzt habe. Nicht mehr postalisch erreichbar Eigentümer und sowie Miteigentümer, die durch Investmentfonds vermittelt wurden und zu denen keine Kooperationsbeziehung aufgebaut werden können, sind aktuelle Probleme für die Verwalter von Wohnungseigentum. Vielfach handelt es sich auch noch um komplizierte Eigentumsstrukturen mit vielen unterschiedlichen Eigentümern und Entstehungsgeschichten im Zeitverlauf. Problematische Konstellationen von Wohneigentümergeinschaften sowie Lösungsansätze sind in zwei nordrhein-westfälischen Studien beschrieben.¹¹⁴

Zahlen aus der aktuellen amtlichen Statistik können im Regelfall den Umfang von Eigentumswohnungen am Wohnungsbestand einer Kommune nicht abbilden. Die letzte verlässliche Erhebung der Gebäude- und Wohnungsstättenzählung aus dem Jahr 1987 wird derzeit erst mit den Ergebnissen des Zensus 2011 aktualisiert.

Präzisere Auswertungen liegen nur punktuell vor: Die Stadt Gelsenkirchen hat beispielsweise im Jahr 1998 auf der Grundlage der vom Finanzamt zur Verfügung gestellten Grundsteuerdatei eine Auswertung zur Eigentumsquote und Eigentümerstruktur durchgeführt¹¹⁵, um eine größere Validität und eine räumliche Differenzierung nach Stadtteilen zu erhalten. Im Ergebnis liegt die ermittelte gesamtstädtische Eigentumsquote mit 17,0 Prozent (Stichtag: 31.12.2007) im Bereich der im Mikrozensus erhobenen Werte von 15,6 Prozent im Jahr 2002 und 18,1 Prozent im Jahr 2006. Anhand dieser Sonderauswertung¹¹⁶ konnte eine genaue Zuordnung zum Marktsegment „Wohneigentümergeinschaften“ durchgeführt werden: Demnach beträgt in Gelsenkirchen der Anteil der selbst genutzten Eigentumswohnungen 5,6 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes.

Ein statistischer Zugang zu der Frage, in welchem Umfang durch Mieterprivatisierungen weitere Wohneigentümergeinschaften geschaffen werden, besteht durch die Gegenüberstellung von Abgeschlossenheitserklärungen, die auf Antrag durch die Baubehörde als eine der Voraussetzungen für die Bildung von Wohnungseigentum auszustellen sind, und den aus den kommunalen Grundstücksmarktberichten zu entnehmenden Erstverkäufen umgewandelter Wohnungen.

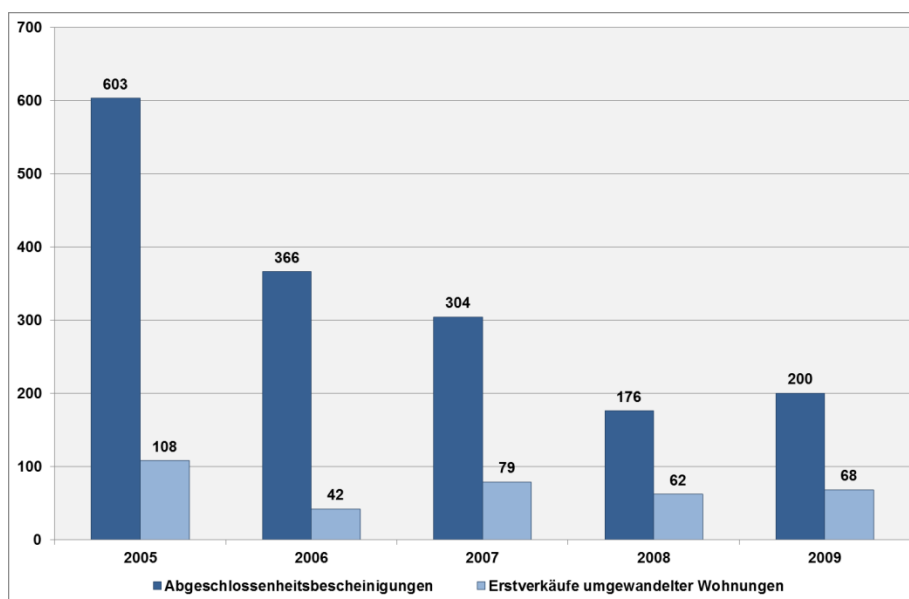
¹¹⁴ Vgl. Bartkowiak 2008 sowie Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011

¹¹⁵ Stadt Gelsenkirchen 2008

¹¹⁶ Die Daten stammen von der städtische Grundsteuerstelle: Mit einem großem Arbeitsaufwand wurden die anonymisierten Daten (eigentümerspezifische Rollennummern) nach Dopplern gefiltert.

In Gelsenkirchen¹¹⁷ zeigt der Vergleich, dass die Zahl der Abgeschlossenheitserklärungen kontinuierlich abgenommen hat und auch die Erstverkäufe umgewandelter Wohnungen auf niedrigem Niveau stagnieren. Nicht alle Wohnungen, für die eine technische Voraussetzung zur Umwandlung in eine Eigentumswohnung vorliegt, konnten verkauft werden. Die Nachfrage entspricht in entspannten Märkten somit nicht immer den Erwartungen der Anbieter von Wohnungseigentum aus umgewandeltem früheren Mietwohnraum (vgl. Abb. 11).

Abb. 11: Abgeschlossenheitserklärungen und Bescheinigungen nach Umwandlungen in Gelsenkirchen



Quelle: Stadt Gelsenkirchen 2010

3.2.3 Mietwohnungsmarkt

Der nordrhein-westfälische Wohnungsmarkt ist deutlich geprägt vom Mietwohnungsbau, der über 60 Prozent aller Wohnungen umfasst. Dabei halten die privaten Kleinvermieter bzw. Amateurvermieter mit 3,168 Mio. Wohnungen einen größeren Anteil als die professionell-gewerblichen Anbieter mit 1,868 Mio. Wohnungen; innerhalb der letzten Gruppe haben die privatwirtschaftlich-professionellen Vermieter mit 1,281 Mio. Wohnungen die größere Bedeutung (vgl. Abb. 12).

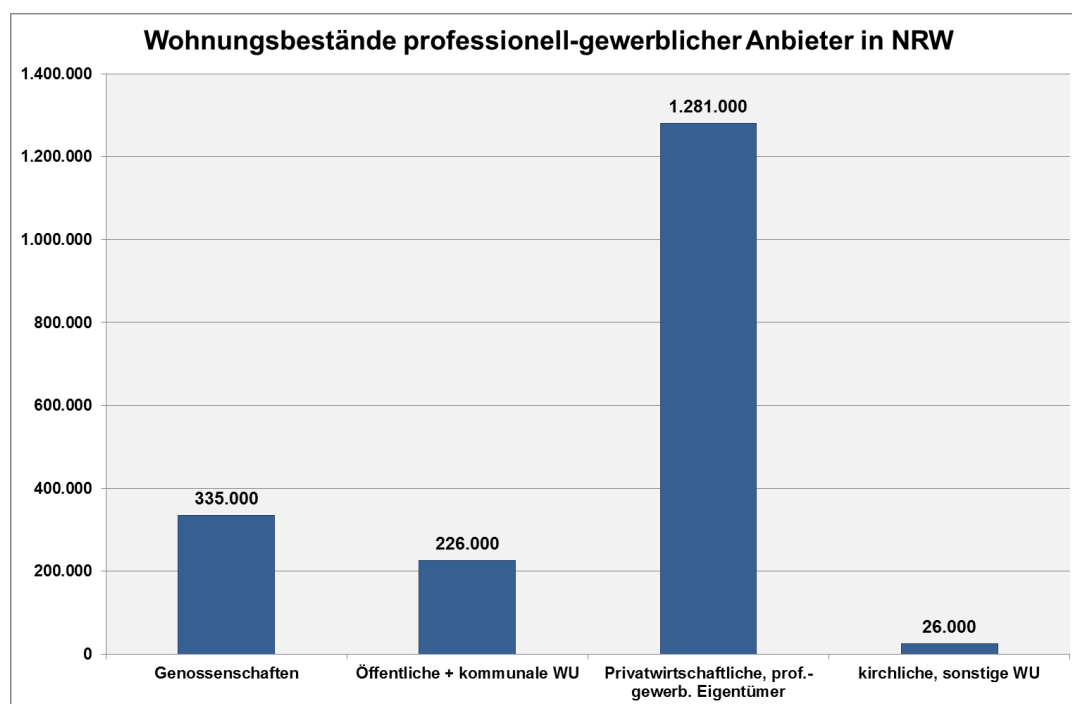
In der Summe gibt es in Nordrhein-Westfalen 5,036 Mio. Mietwohnungen¹¹⁸ in der Hand unterschiedlicher Eigentümergruppen. Die Zuordnung von Mietwohnungen zu Private Equity Eigentümern ist nicht eindeutig, insbesondere die Einschätzung des Anfang 2012 aus THS und Evonik neu neugründeten Wohnungs-

¹¹⁷ Vgl. Stadt Gelsenkirchen 2010: 25

¹¹⁸ Vgl. Berechnung InWiS 2010: 84; Erklärung s. Fußnote 107.

unternehmens Vivawest ist dabei zu berücksichtigen.¹¹⁹ Unter Einbeziehung von Vivawest umfasst der Private Equity gesteuerte Mietwohnungsbestand in NRW ca. 445.000 Mietwohnungen, was einem Anteil von 8,8 Prozent aller Mietwohnungen bzw. 23,8 Prozent aller professionell-gewerblich vermieteten Mietwohnungen entspricht.¹²⁰

Abb. 12: Wohnungsbestände professionell-gewerblicher Anbieter in NRW



Quelle: InWIS 2010, eigene Darstellung

Dabei liegt der Anteil von Mietwohnungen historisch bedingt im industrialisierten Rhein-Ruhrgebiet höher als in den ländlichen Regionen. Auch die in den letzten Jahren zu beobachtenden Verkaufstransaktionen von Mietwohnungen haben hier ihren räumlichen Schwerpunkt (vgl. Kap. III.2.2. und Kap. III.2.3.). Der Geschosswohnungsanteil am Wohnungsbestand spiegelt zwar nicht genau die Eigentumsverhältnisse wider, zeichnet aber ein ungefähres Bild dieses Sachverhaltes (vgl. Kap. II.1.1.).

Unterschiedliche Unternehmensziele in Abhängigkeit von der Rechtsform

Die größte Anbietergruppe auf dem Mietwohnungsmarkt ist im Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen GdW e.V. organisiert, hierunter die Genossenschaften, Wohnungsunternehmen mit mehrheitlicher Kommunalbeteiligung sowie auch große privatwirtschaftliche Unternehmen.

¹¹⁹ Der Investor CVC hält derzeit 25,01% der Anteile an Evonik, dem Mutterkonzern. Über die Frage, inwieweit es sich damit um ein durch Private Equity gesteuertes Unternehmen handelt, gibt es unterschiedliche Meinungen.

¹²⁰ Bezug Zahlen InWIS 2010: 84

Wohnungsunternehmen ohne öffentlich-rechtliche Bindungen und Beteiligungen haben sich im Bund Freier Wohnungsunternehmen zusammen geschlossen, allerdings sind mit dem Wegfall des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes (WGG) im Jahr 1990 die Unterscheidungen beider Verbände eher fließend. Bei einer Analyse der wirtschaftlichen Situation der deutschen Wohnungsunternehmen werden Unterschiede bei den Unternehmenszielen vor allem anhand der wohnungswirtschaftlichen Kennziffern deutlich: Insbesondere Wohnungsunternehmen mit der Rechtsform einer Aktiengesellschaft sind auf das Ziel einer größtmöglichen Eigenkapitalverzinsung (genannte Durchschnittswerte: 5,75 %) ausgerichtet. Demgegenüber verfolgen Wohnungsunternehmen mit der Rechtsform einer GmbH und auch Genossenschaften eine stärker werterhaltende Investitionsstrategie, die mit einer deutlich geringeren Eigenkapitalverzinsung und entsprechend niedrigeren Ausschüttungen (genannte Durchschnittswerte: GmbH: 3,4 %; Genossenschaft: 2,2 %) verbunden ist.¹²¹

Hierdurch werden in Abhängigkeit von der Rechtsform anhand zentraler betriebswirtschaftlicher Kennziffern sehr unterschiedliche Unternehmensziele von Wohnungsunternehmen deutlich, die jeweils innerhalb der einzelnen Bestände nochmals variieren. Mit Blick auf die Lage- und Objektqualitäten als auch mit Blick auf das Ertragspotential ergeben sich sehr unterschiedliche Bewertungen und mittel- bzw. langfristige Perspektiven für die einzelnen Bestände der unterschiedlichen Eigentümer.

3.3 Mietervereine

Das Aufgabenfeld der Mietervereine ist einerseits die miet- und wohnungsrechtliche Beratung und Vertretung ihrer Vereinsmitglieder, andererseits die allgemeine Vertretung von Mieterinteressen.

Die Beobachtung sich verändernder Eigentümerstrukturen und ihre Bewertung aus der Interessenlage der Mieter ist eine ihrer selbstverständlichen Aufgaben. Insoweit haben Mietervereine früher als andere die sich abzeichnenden Veränderungen wahrnehmen können und auch öffentlich thematisiert.

Die Mietervereine bzw. der Deutsche Mieterbund als Verband hatten Ende der 1980er Jahre die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit kritisiert und darauf hingewiesen, dass der Wegfall der besonderer Schutzregelungen für diesen Sektor in Verbindung mit dem Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes zu verschärften Bedingungen am Wohnungsmarkt führen wird. Seit Mitte der 90er Jahre hatten die Mietervereine die Veräußerung öffentlicher Bestände kritisiert

¹²¹ Lohse 2006

und neben kurzfristigen fiskalischen Aspekten für eine Gesamtbewertung aller Effekte im Sinne einer Sozialbilanz geworben, also für den Erhalt der öffentlichen Wohnungsbestände gestritten.

Insoweit sehen es die Mietervereine als ihre Aufgabe an, immer dann, wenn es zur sog. Privatisierung bzw. zu Veränderungen der Eigentümerstrukturen kommt, das Verhalten der neuen Eigentümer zu beobachten und sich für die Interessen betroffener Mieter einzusetzen.

Folgende Beispiele können genannt werden:

Die Verkaufsabsichten von E.ON bezüglich der Viterra AG mit damals ca. 100.000 Wohneinheiten in NRW wurden thematisiert, sodass dieser Vorgang auch im Landtag behandelt wurde. In der Folge kam es zur sog. Viterra-Sozialcharta. Mietervereine waren zudem maßgeblich an Bürgerinitiativen und formellen Bürgerbegehren gegen den Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen beteiligt (in NRW insbesondere in Köln und Essen; hier sogar erfolgreich).

Mit einer Volksinitiative versuchten Mieterinitiativen und Mietervereine sowie Betriebsräte und Gewerkschaften gemeinsam mit einem Aktionsbündnis den Verkauf der landeseigenen LEG NRW GmbH zu verhindern. Die Mietervereine haben Einfluss genommen auf die Entscheidung der Evonik, der IGBCE und der RAG Stiftung, in einer neuen Gesellschaft namens Vivawest die bestehenden Wohnungen zu erhalten. Es gibt zahlreiche Aktionen und Stellungnahmen gegen das Verhalten z.B. der Deutschen Annington, der Gagfah sowie kleinerer Unternehmen.

4. Zusammenfassung

Wohnungsmarkt

Die Wohnungsmarktlage stellt sich in NRW differenziert dar, die regionale Teilmärkte mit verschiedenen räumlichen Ausprägungen der demografischen Entwicklung sowie starke Divergenzen innerhalb von kleinräumigen Teilmärkten umfasst.

Das Baufertigstellungsniveau von Wohngebäuden ist gegenüber der Jahrtausendwende infolge von Finanzmarktkrise und demographischen Schrumpfungsprozessen deutlich eingebrochen, wenngleich seit drei Jahren eine leichte Trendwende zu beobachten ist. Das Baualter des nordrhein-westfälischen Wohnungsbestandes verweist darüber hinaus auf einen erheblichen Modernisierungsbedarf: Viele Bestände der 1950er, 1960er und 1970er Jahre haben technische, sanitäre und energetische Defizite, sodass ohne umfangreiche Investitio-

nen deren nachhaltige Marktfähigkeit in schrumpfenden und stagnierenden Märkten mittel- bis langfristig nicht gegeben sein wird.

Eine besondere Bedeutung hat der Tatbestand, dass planmäßige Tilgungen und außerplanmäßige Rückzahlungen zu rückläufigen Zahlen des Sozialwohnungsbestandes führen, was insbesondere in den demographischen Wachstumsinseln u.a. der Rheinschiene und den Universitätsstädten Aachen und Münster zu Problemen beim Angebot von günstigem Wohnraum führt. Der Rückgang der Sozialwohnungsbestände wird sich auch in Zukunft weiter fortsetzen.

Die demographische Entwicklung der letzten Jahre belegt, dass immer mehr Kommunen in Nordrhein-Westfalen an Bevölkerung verlieren. Wachstumsregionen wie die Rheinschiene, die Kreise Gütersloh und Paderborn sowie die kreisfreien Städte Aachen, Düsseldorf und Münster stehen Schrumpfungsräumen wie dem Ruhrgebiet, Randgebieten Ostwestfalens sowie daran angrenzenden Gebieten des Münsterlandes und des Sauerlandes gegenüber. Dieser regional divergierende Trend wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Insgesamt lässt die zukünftige demografische Entwicklung für weite Teile Nordrhein-Westfalens eine weitere Marktentspannung erwarten: Die zu erwartenden Wohnungsüberhänge in einer Größenordnung von knapp 700.000 Wohnungen in ganz Nordrhein-Westfalen, führen bei gleichzeitiger stärkerer Differenzierung der Wohnungsnachfrage nach Alter, Einkommen und sozialem Milieu für viele Kommunen zu vorhersehbaren wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Problemen. Damit wird das Thema von vernachlässigten oder verwahten Wohnimmobilien in ganz Nordrhein-Westfalen, insbesondere aber in den schrumpfenden Märkten an Bedeutung gewinnen.

Sinkende Realeinkommen und eine zunehmende Polarisierung der Gesellschaft in Arm und Reich sind ein Hinweis auf die sozioökonomische Situation der nachfragenden Haushalte. Die Armutsgefährdungsquoten und die Bevölkerungsanteile mit Hartz IV-Bezug fallen regional sehr unterschiedlich aus, von überdurchschnittlichen Quoten sind die Ruhrgebietsstädte besonders betroffen. Hohe kommunale Belastungen für die Kosten der Unterkunft entstehen dann, wenn die Anzahl der Transferleistungsempfänger und das Mietniveau überdurchschnittlich hoch ausfallen wie etwa in Düsseldorf und Köln.

Als wichtige Gradmesser der Wohnungsmarktanspannung zeigen Immobilienpreis- und Mietenentwicklung bereits heute in einigen Regionen in Nordrhein-Westfalen fallende Mietpreisentwicklungen an, woraus sich künftig aus Investorensicht nur geringe Spielräume für Modernisierungsmaßnahmen ergeben werden. Entsprechend hängt auch die Wirtschaftlichkeit von energiesparenden Maß-

nahmen im Mietwohnungsbestand von der künftigen Marktsituation ab. Für einkommensschwache Haushalte sind daher Mietpreissteigerungen und eine Erhöhung der ohnehin schon überdurchschnittlichen Wohnkostenbelastung zu erwarten.

In diesem Zusammenhang können Mietspiegel mit energetischen Differenzierungsmerkmalen sonst fehlende Investitionsanreize für Vermieter in entspannten Märkten schaffen. Für das Teilmarktsegment „Transferleistungsempfänger“ kann eine Ausformulierung der Angemessenheitskriterien unter Berücksichtigung des energetischen Zustandes oder anderer Ausstattungsmerkmale zu einem erweiterten Angebot an preiswertem Wohnraum führen, das innerhalb der Angemessenheitskriterien liegt, und damit auch Segregationsprozessen vorbeugen.

Immobilienökonomische Aspekte

Der Vergleich unterschiedlicher Bewirtschaftungsmodelle hat gezeigt, dass aus Investorensicht vor allem Strategien ohne hohe Investitionen mit mittelfristiger Perspektive in entspannten Märkten besonders attraktiv sind, da so ein relativ hoher Verkehrswert zu berechnen ist. Insbesondere aufgrund der deutlich zunehmenden Attraktivität des Immobilienstandortes Deutschland für Käufer und Investoren auch aus dem Ausland wird dieses Investitionsverhalten immer häufiger anzutreffen sein. Diese erhöhte Nachfrage nach dem Kauf von vermieteten Wohnobjekten lässt sich bislang vereinzelt selbst in Verfahren zur Zwangsversteigerung feststellen, was in berichteten Fällen zu Endpreisen oberhalb der zuvor ermittelten Verkehrswerte geführt hat.

Wohnungsmarktakeure

Als Akteure des Wohnungsmarktgeschehens fungieren Bund und Land in der Rolle als Gesetzgeber, sie waren aber auch als Verkäufer von Mietwohnungen (Gagfah, Deutsche Bahn, TLG, LEG) tätig.

Kommunen nehmen demgegenüber als Akteure eine Sonderstellung ein: Sie sind nicht nur Rechtssetzer (z.B. im Rahmen von Sanierungssatzungen) und Rechtsanwender (als Kontroll- und Eingriffsbehörde bei Missständen), sondern auch Nachfrager (z.B. für SGB II und SGB XII Bedarfsgemeinschaften) und Anbieter (über die jeweiligen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften). Zudem sind sie auch Gestalter der kommunalen Entwicklungsplanung. Ihnen kommt damit eine besondere Bedeutung bei der Problemlösung vernachlässigter Bestände zu. Die Mietervereine und -initiativen haben aus ihrer Beratungsdienstleistung heraus grundlegende und detaillierte Kenntnisse zu problematischen Eigentümern geschaffen, die auch von den kommunalen Verwaltungen genutzt wer-

den. Sie haben in der Vergangenheit sehr frühzeitig auf die problematischen Bewirtschaftungsstrategien von Neuen Finanzinvestoren hingewiesen.

Die Bedeutung des Wohneigentums fällt in Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von lediglich 39,2 Prozent bezogen auf die Haushaltsvorstände geringer aus als in anderen Bundesländern. Nordrhein-Westfalen erscheint daher Investoren, deren Geschäftsmodell vor allem auf Mieterprivatisierung beruht, besonders attraktiv. In Folge von Mieterprivatisierungen sind auch bei den Wohneigentümergeinschaften ganz neue und teilweise problematische Strukturen und Gemengelagen entstanden.

Private Kleinvermieter oder Amateurvermieter halten mit 3,168 Mio. Wohnungen ein größeres Marktsegment als die professionell-gewerblichen Anbieter mit 1,868 Mio. Wohnungen. Allerdings ist in den vergangenen 10 Jahren durch den Verkauf von Wohnungsbeständen von Bund, Land und Industrie innerhalb der Gruppe der professionell-gewerblichen Anbieter der Bestand von privatrechtlich-professionellen Anbietern auf 1,281 Mio. Wohnungen gestiegen. Zur letzten Gruppe gehören insbesondere auch die sogenannten Neuen Finanzinvestoren, die zumeist in Form von Aktiengesellschaften organisiert sind.

Der Private Equity gesteuerte Mietwohnungsbestand in NRW umfasst ca. 445.000 Mietwohnungen¹²² (Stand 2011), was einem Anteil von 8,8 Prozent aller Mietwohnungen bzw. 23,8 Prozent aller professionell-gewerblich vermieteten Mietwohnungen entspricht. Während klassische, zumeist mittelständische privatrechtlich-professionellen Anbieter auf werterhaltende Investitionsstrategien setzen, verfolgen neue Finanzinvestoren das Ziel einer größtmöglichen Eigenkapitalverzinsung mit einem zeitlich begrenzten Horizont ihrer Beteiligung.

¹²² Unter Einbezug der Wohnungsbestände von Vivawest

III. Problemimmobilien und Bestände Neuer Finanzinvestoren

1. Problemimmobilien

1.1 Definition und Abgrenzungen von Problemimmobilien

Die Enquete-Kommission hat sich von dem noch im Einsetzungsantrag benutzten Begriff der 'Schrottimmoblie' getrennt, da er ihr einerseits nicht trennscharf für die behandelte Problematik erscheint und andererseits ein stigmatisierendes Element für die Mieterinnen und Mieter solcher Objekte beinhaltet. Der Begriff 'Schrottimmoblie' wird einerseits für sehr sanierungsbedürftige oder baufällige Objekte¹²³ verwandt, andererseits für Wohnungen, „die dem Erwerber unter Vorspiegelung falscher Tatsachen deutlich über Wert und zu überhöhten Preisen verkauft wurden“¹²⁴. Der Begriff ist mittlerweile auch in der Rechtsprechung weit verbreitet, so z.B. durch Urteile des Bundesgerichtshofes zu Verkaufsprozessen von Banken, Sparkassen und Anlagevermittlern, die minderwertige Immobilien als Kapitalanlage zu überhöhten Preisen veräußert haben (vgl. Az. XI ZR 104/08; Az. XI ZR 220/08; Az. XI ZR/ 342/10).

Die Enquete-Kommission schlägt statt dessen als Überbegriff für vernachlässigte und verwaahloste Immobilien den Begriff der '**Problemimmoblie**' vor. Dieser hat den Vorteil einer sprachlich neutraleren Anmutung und lässt die Abgrenzungen¹²⁵ inhaltlich präziser darstellen.

„Mit dem Begriff ‚verwaahloste Immobilien‘ werden einzelne, nicht angemessen genutzte und z.T. stark verfallene Liegenschaften bezeichnet, die insbesondere die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung behindern können. Die Eigentümer dieser Immobilien sind aus unterschiedlichsten Gründen nicht willens oder in der Lage, die an ihre Immobilien gerichteten Anforderungen zu erfüllen. Damit werden derartige Flächen und Grundstücke insbesondere der Kooperation im Rahmen von Eigentümerstandortgemeinschaften für den Stadumbau entzogen. In der stadtentwicklungspolitischen Diskussion wird anstelle des Begriffs ‚verwaahloste Immobilien‘ oft auch der Begriff ‚Schrottimmoblien‘ verwendet. Dieser Begriff ist allerdings insoweit missverständlich, als er häufig auch im Sinne von fehlgeschlagenen Immobilienkapitalanlagen verwendet wird“¹²⁶.

¹²³ Vielfach entstanden durch eine übermäßige Senkung der Instandhaltungsinvestitionen.

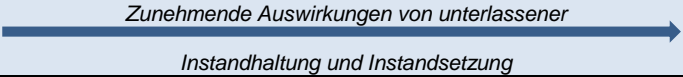
¹²⁴ Groll 2011

¹²⁵ Eine Differenzierung innerhalb der 'Problemimmobilien' lässt sich mit den Kriterien der BBSR-Studie „Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaahlosten Immobilien“ beschreiben (vgl. BMVBS 2009a: 2-5): Eigentumssituation, Eigentümersituation, Nutzungsart, Nutzungssituation, Lage, Zustand, öffentlich-rechtliche Forderungen, Förderkulissen, städtebauliche Relevanz und planungsrechtlicher Status.

¹²⁶ BMVBS 2009a: 1

Vertretbare Abgrenzungen und nähere Beschreibungen des Begriffs ‘Problemimmobilie’ setzen sich zusammen aus immobilienwirtschaftlichen bzw. ökonomischen sowie stadtentwicklungspolitischen Faktoren und sind allesamt abhängig von den zeitlichen Auswirkungen von unterlassener Instandhaltung und Instandsetzung. Zur Ausdifferenzierung von ‘Problemimmobilien’ können zwei unterschiedliche Phasen herangezogen werden (vgl. Abb. 13). Phase 1 stellt den Zustand von ‘sehr vernachlässigten Immobilien’ (auch ‘Verdachtsimmobilien’) dar, die noch bewohnt sind, jedoch beachtliche Instandsetzungsdefizite und bauliche Mängel aufweisen. Sie sind nicht optimal bewirtschaftet und unter immobilienökonomischen Aspekten ist eine bauliche Aufwertung nur schwierig darzustellen.

Abb. 13: Definition und Abgrenzungen von ‘Problemimmobilien’.

Zeitachse Kategorien	Phase I	Phase II
		
Sprachlicher Gebrauch	Sehr vernachlässigte Immobilien Verdachtsimmobilien	Verwaarloste Immobilien („Schrottimmobilien“)
Nutzungsaspekt Baulicher Aspekt	Bewohnt/bewohnbar Beachtliche Instandsetzungsdefizite und bauliche Mängel	Unbewohnt/leerstehend stark verfallen Bauordnungsrechtliche Mängel, nicht nutzbar
Immobilienökonomische Bewertung	Unter immobilienökonomischen Aspekten ist bauliche Aufwertung schwierig darzustellen, nicht optimal bewirtschaftet	Unter immobilienökonomischen Aspekten nicht mehr am Markt zu platzieren und unter vertretbarem Aufwand nicht mehr vermarktbar.
Eigentümer	Sowohl Einzeleigentümer / Wohneigentümergeinschaften + Wohnungsbestände von Neuen Finanzinvestoren	

Nach deutlich vorangeschrittener Zeit und erheblich aufgelaufener unterlassener Instandhaltung ist Phase 2 erreicht, in der man von ‘verwaerlosten Immobilien’ (umgangssprachlich auch ‘Schrottimmobilien’ genannt) sprechen kann. Sie sind unbewohnt, leerstehend und durch starken Verfall bauordnungsrechtlich nahezu nicht mehr nutzbar. Sie sind unter immobilienökonomischen Aspekten mit „wirtschaftlich vertretbarem Aufwand [...] nicht mehr in einen Zustand zu bringen [...], in dem sie auch langfristig am lokalen und regionalen Immobilienmarkt zu platzieren wären“¹²⁷.

Nicht jede als auffällig erfasste, ‘vernachlässigte Immobilie’ ist damit also eine ‘verwaerloste Immobilie’. Hinzu kommt, dass nicht jede leerstehende, temporär nicht angemessen genutzte Immobilie zugleich eine ‘verwaerloste Immobilie’ darstellt - zum Teil kann diese auch noch nach Monaten über den Markt einer Wiedernutzung zugeführt werden.

¹²⁷ Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: 6.

Eine weitere Abgrenzung ist hinsichtlich der Eigentümerstruktur vorzunehmen. Nicht alle verwahrlosten Immobilien befinden sich im Eigentum von Neuer Finanzinvestoren. Auch private Einzeleigentümer oder Wohneigentümergeinschaften können aufgrund von fehlendem Willen (Motivation), unqualifizierter Bewirtschaftung, knappem Investitionskapital oder geringer Handlungsfähigkeit durch mangelhafte Instandhaltung der Bestände in Erscheinung treten. Je nach dem Grad der Profitmaximierung, der spekulativen Anlageorientierung, der Marktlage der Immobilien sowie dem individuellen Verständnis als lokaler Partner muss bei der Abgrenzung zwischen Vernachlässigung und Verwahrlosung sowie nach den Eigentümergruppen differenziert werden. Eine ausschließliche Zuordnung von verwahrlosten Immobilien zu bestimmten Eigentümertypen und zu bestimmten Wohnungsmärkten ist nicht möglich.

1.2 Bedeutung von Problemimmobilien

Seit Jahren können verstärkt verwahrloste, nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Gebäude in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens in unterschiedlichen Ausprägungen beobachtet werden. Diese Missstände prägen zunehmend auch das Stadtbild vieler Innenstädte und Dorfkerne in Nordrhein-Westfalen wie auch in vielen anderen Bundesländern. So wurde im Jahr 2009 eine bundesweite Dokumentation zum Umgang mit *Problemimmobilien*¹²⁸ veröffentlicht, die insbesondere auch belegt, dass sowohl die Ursachen als auch mögliche Lösungsansätze von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind. Dass diesem „städtebaulichen Massenphänomenen“¹²⁹ mittlerweile eine hohe Bedeutung zugemessen wird, ist an dem Novellierungsvorschlag für eine behutsame Modernisierung des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes (§ 179 BauGB) zu erkennen (vgl. hierzu ausführlicher Kap. V.1.9).

Ob eine *Problemimmobilie* im Mietwohnungssegment immobilienökonomisch mobilisierbar ist, hängt von der aktuellen und zukünftigen Wohnungsmarktsituation vor Ort ab. Das aktuelle Mietniveau und dessen Entwicklungsperspektiven geben den Rahmen der Finanzbarkeit von Investitionen von Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen vor. Aufgrund der starken Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte und den deutlich regionalen Unterschieden hängt die Einordnung als Problemimmobilie davon ab, ob eine Immobilie in wachsenden, stagnierenden oder schrumpfenden Räumen liegt oder ob sie sich in einer Groß- oder Kleinstadt befindet.

¹²⁸ Vgl. BMVBS 2009a

¹²⁹ Vgl. Krautzberger et al 2012: 874

1.2.1 Sekundärstatistische Einordnung

Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) für Nordrhein-Westfalen zeigen, dass immerhin 4,2 Prozent der befragten Mieterhaushalte, aber nur 0,4 Prozent der selbstnutzenden Eigentümerhaushalte die bewohnte Wohnung als „stark renovierungsbedürftig“ bezeichnen.¹³⁰ Bezogen auf den Haustyp werden insbesondere Hochhäuser und Wohnhäuser mit 3-4 Wohnungen, bezogen auf das Baualter die Bestände der Nachkriegszeit und der 1970er Jahre von deren BewohnerInnen als teilweise oder ganz renovierungsbedürftig angesehen (vgl. Tabellen 3 und 4)¹³¹.

Tabelle 3: Zustand der Häuser – beurteilt durch deren Bewohner, unterschieden nach Haustyp

Haustyp	In gutem Zustand	Teilweise renovierungsbedürftig	Ganz renovierungsbedürftig	abbruchreif	Keine Angabe
Freist. Ein- oder Zweifamilienhaus	74,4	23,5	2,0	-	-
Ein- oder Zweifamilien-Reihenhaus	73,5	25,9	0,3	-	0,2
Wohnhaus 3-4 Whg.	62,9	30,8	5,5	0,5	0,3
Wohnhaus 3-4 Whg.	68,4	28,7	2,8	-	0,1
Wohnhaus 3-4 Whg.	70,7	27,2	1,1	-	1,0
Wohnhaus 9+ Wohnungen	41,6	47,1	11,3	-	-

Quelle: SOEP/DIW, nach NRW.BANK 2012c

Tabelle 4: Zustand der Häuser – beurteilt durch deren Bewohner, unterschieden nach Baualter des Hauses

Haustyp	In gutem Zustand	Teilweise renovierungsbedürftig	Ganz renovierungsbedürftig	abbruchreif	Keine Angabe
Vor 1918	51,2	45,5	3,3	-	-
1918 bis 1948	59,5	35,0	5,0	-	0,5
1949 bis 1971	67,2	30,0	2,6	0,2	-
1972 bis 1980	76,3	22,6	0,6	-	0,5
1981 bis 1990	85,3	14,1	-	-	0,5
1991 bis 2000	84,7	12,7	2,1	-	0,5
2001 und später	94,8	5,2	-	-	-

Quelle: SOEP/DIW, nach NRW.BANK 2012c

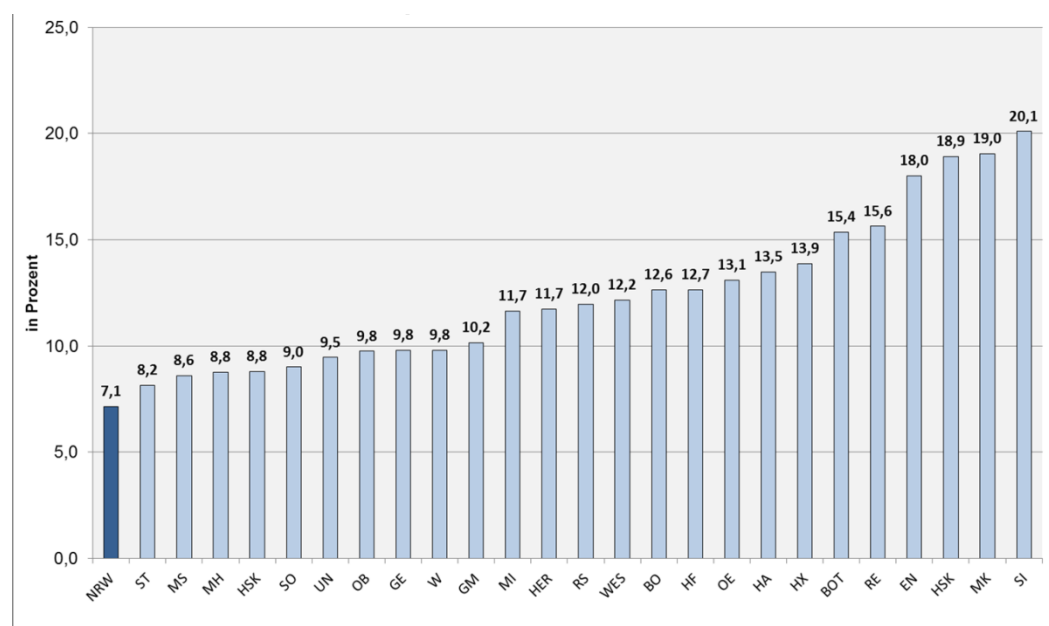
Die aktuelle Wohnungsbedarfsprognose für NRW verdeutlicht, dass in allen Regionen in NRW zukünftig Wohnungsüberhänge zu erwarten sind. So werden ne-

¹³⁰ Vgl. NRW.BANK 2012c: 7

¹³¹ Vgl. NRW.BANK 2012c

ben einem Neubaubedarf von 711.000 Wohnungen bis 2030 ca. 600.000¹³² Wohneinheiten Überhang prognostiziert (vgl. Kap. II.1.4.). Bezieht man die berechneten Wohnungsüberhänge auf die Wohnungsbestände des Jahres 2009, ergeben sich für viele Kreise und kreisfreien Städte zu erwartende Leerstandsquoten in einer bedenkenswerten Größenordnung (vgl. Abb. 14): Demnach würde im Hochsauerlandkreis, im Märkischen Kreis und im Kreis Siegen-Wittgenstein in dem skizzierten Hauptszenario nahezu jede fünfte Wohnung zusätzlich zu den bereits existierenden Überhängen leer stehen. Aber auch für viele Städte des Ruhrgebietes werden weitere marktprägenden Wohnungsüberhänge voraus berechnet. Es wird zu Wertminderungen bis hin zur Unverkäuflichkeit von Immobilien und zu Gebäudeleerständen in diesen Dörfern und kleinen Städten kommen.¹³³ „Schrumpfende Wohnungsmärkte sind eine ganz neue Erfahrung für NRW. Aus demografischen Gründen werden dort keine neuen Wohnungen mehr gebraucht.“¹³⁴

Abb. 14: Wohnungsüberhänge bis 2030 in Prozent zum Wohnungsbestand 2009 größer als der Landesdurchschnitt



Quelle: eigene Darstellung nach Empirica 2010

Da es in der Vergangenheit durch die Kommunen nicht immer zu einer gezielten Steuerung von Flächenausweisungen für den Wohnungsneubau im Verhältnis zum demografischen Wandel gekommen ist, führt diese Situation heute in einigen Regionen zu Leerständen und ungenutztem Wohnraum. Die Ausgestaltung der Wohnraumförderpolitik des Landes NRW findet deshalb seit 2009 auf der

¹³² Die unterschiedlichen Zahlen variieren abhängig davon, auf welches Modell sie angewendet werden.

¹³³ Vgl. NRW.BANK 2011a: 9 und 19f

¹³⁴ Empirica 2010: 13

Grundlage von regionalen Bedarfslagen statt (vgl. Kap. V.4.2.). Für die regional stark unterschiedliche Ausprägung des demographischen Wandels gibt es kein allgemeines ‚Heilmittel‘ mehr. Die Wohnungspolitik von Land und Kommunen steht hier vor neuen Herausforderungen. Anders sieht dies in wachsenden Räumen aus: Dort werden weitere Wohneinheiten durch Neubau benötigt, dort steht Wohnungsmangel ganz zentral im Fokus. Besonders der Bedarf an preiswertem Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten wächst. Das Nebeneinander von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung bedingt eine Gleichzeitigkeit unterschiedlicher und oft auch konträrer Handlungsansätze.¹³⁵

1.2.2 Ergebnisse der Kommunalbefragung

Mit dem Ziel, den Umfang von *Problemimmobilien* Nordrhein-Westfalen zu beziffern und so eine quantitative Einordnung der Problematik zu erhalten, wurde im Auftrag der Enquete-Kommission eine Befragung aller Städte und Gemeinden durchgeführt.¹³⁶ Im Ergebnis hat knapp die Hälfte der Kommunen angegeben, dass in ihrer Kommune *Problemimmobilien* vorhanden sind (vgl. Abb. 15), eine Quantifizierung über eine Schätzung hat nur ein Drittel der befragten Kommunen vorgenommen. Insgesamt haben 35 Prozent der antwortenden Kommunen sehr vernachlässigte Wohnimmobilien und 30 Prozent verwaahlte Immobilien. Während nach Abgaben der Kommunen der überwiegende Teil dieser Immobilien noch mit entsprechenden Investitionen mobilisierbar wäre, sind ca. 20 Prozent der Objekte so verwaahlst, dass sie nicht mehr rentabel auf dem Markt zu platzieren sind.¹³⁷

In der Summe ergibt sich bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand ein Schätzanteil von 1,1 Prozent, der von 0,1 Prozent bis 5,8 Prozent schwankt. Dieser verhältnismäßig kleine Anteil hat in vielen betroffenen Kommunen auf Grund der Konzentration auf wenige Quartiere eine große Wirkung, oft auch über die Bestände in der Umgebung hinaus.¹³⁸ Es existieren hohe Konzentrationen in teilstädtischen Bereichen, so dass die Anteile in einzelnen Quartieren deutlich höher sind.

Die Differenzierung nach Wohnungsmarktlage ergibt, dass insbesondere Kommunen in schrumpfenden Regionen (mit nachfrageärmeren Wohnungsmärkten)

¹³⁵ Vgl. NRW.BANK 2011: 19ff; Empirica 2010: 23-76.

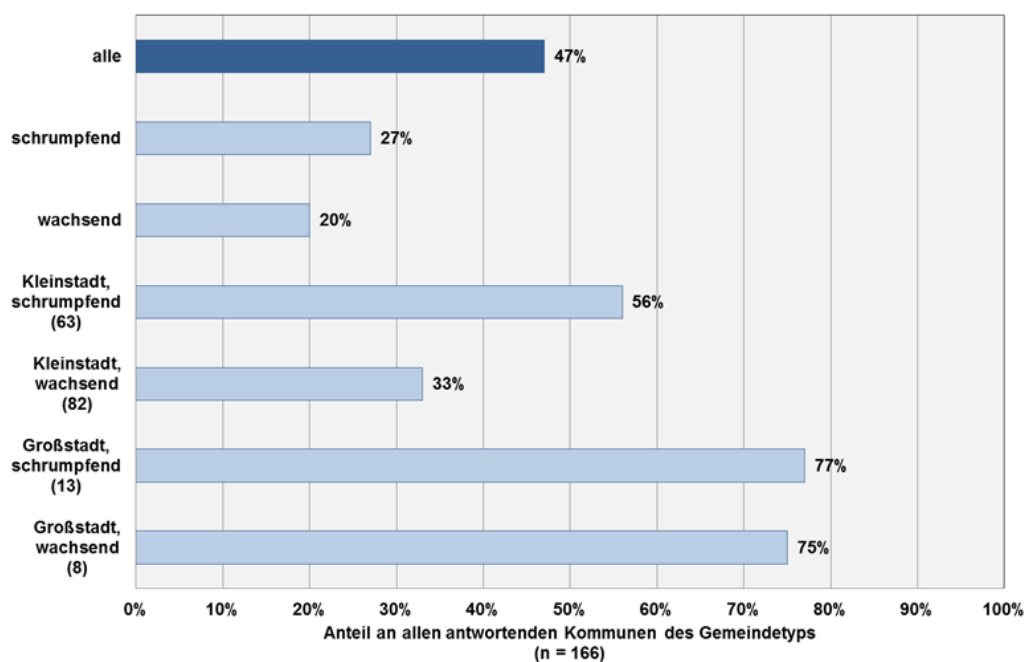
¹³⁶ Vgl. Empirica 2012a

¹³⁷ Ebd.: 13

¹³⁸ Vgl. Stadtraumkonzept 2012; DMB 2012

angeben, dass es bei ihnen Problemimmobilien gibt. In wachsenden Kleinstädten sind laut Befragung unterdurchschnittlich stark Problemimmobilien vorhanden.¹³⁹

Abb. 15: Gibt es in Ihrer Kommune Problemimmobilien? – unterschieden nach Gemeindetyp



Quelle: Empirica 2012: 11

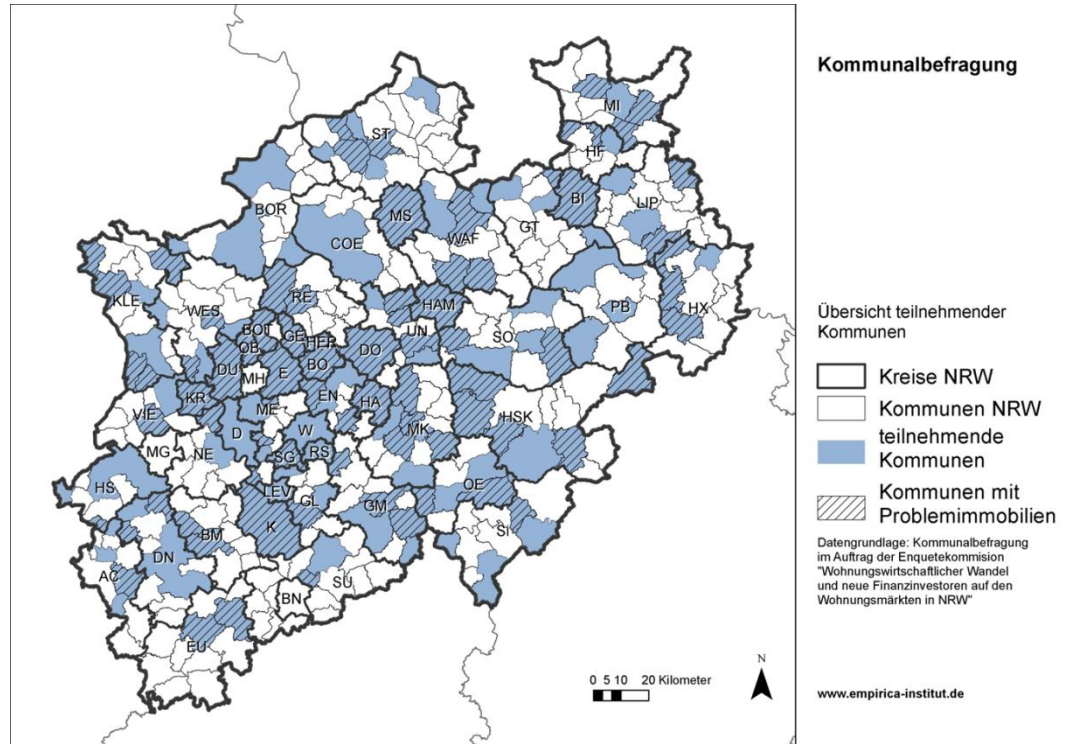
Jedoch zeigt die regionale Verteilung (vgl. Karte 10) keine eindeutigen Muster, benachbarte Kommunen in einer ähnlichen Marktsituation antworten durchaus unterschiedlich. Dass insbesondere auch einige Kommunen der „schrumpfenden“ ländlichen Räume, in denen seit Jahren rückläufige Bevölkerungs- und teilweise auch Haushaltszahlen zu beobachten sind, hier das Vorhandensein von *Problemimmobilien* nicht bestätigen, legt aber eher eine fehlende Antizipation des Themas auf der kommunalen Ebene nahe. Ob und inwieweit die erhobenen Schätzgrößen den Realitäten entsprechen, ist schwierig einzuschätzen, vermutlich fällt sie jedoch zu gering aus.

Lage der Problemimmobilien

Es existiert ein weiterer Zusammenhang zwischen der Lage von Problemimmobilien und der Stärke der Wahrnehmung: Sind Problemimmobilien geballt in einem Quartier anzutreffen, ist die kommunale Wahrnehmung ungleich größer, als wenn

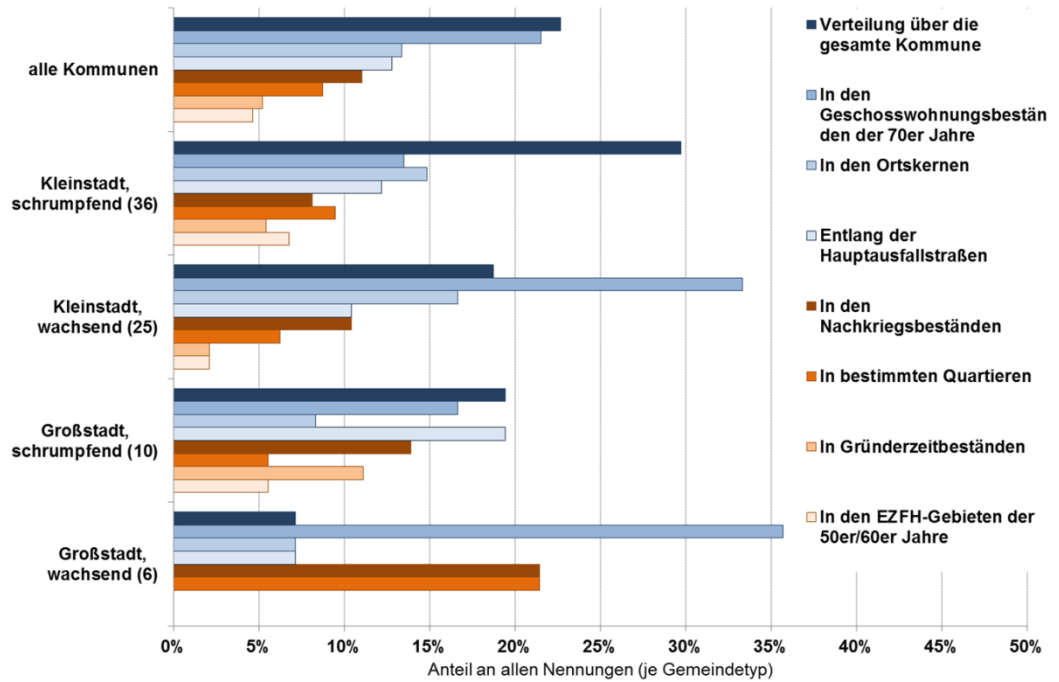
¹³⁹ Ebd.: 9

Karte 10: Verteilung von Problemimmobilien



Quelle: Empirica 2012: 12

Abb. 16: Lagen von Problemimmobilien



Quelle: Empirica 2012: 14

sich die Mietwohnbestände vereinzelt über die gesamte Stadt verteilen.¹⁴⁰ Die Lage dieser Problemimmobilien in unterschiedlichen Wohnungsmarktsituationen

und Gemeindetypen zeigt (vgl. Abb. 16), dass die Bewirtschaftungsstrategie nicht unbedingt von der Anspannung des Wohnungsmarktes abhängig ist. Eigentümer handeln nicht ausschließlich rational, wirtschaftlich und gewinnmaximierend. Ein Sanierungsstau in wachsenden Räumen kann so damit erklärt werden, dass es eine ausreichende Nachfrage und eine gewährleistete Vermarktung gibt.¹⁴¹

Innerhalb der Kommunen verteilen sich die Problemimmobilien in schrumpfenden (ländlichen) Regionen tendenziell über das gesamte Stadtgebiet, in wachsenden Regionen stellt vor allem der baulich suboptimale Geschosswohnungsbau aus den 1970er Jahren ein Problem dar, der aufgrund seiner Funktion als Stadterweiterungs- oder Stadterneuerungsgebiete häufig verdichtet auftritt und dadurch auch zu einer umfangreichen städtebaulichen Herausforderung wird.¹⁴²

1.3 Eigentümer von Problemimmobilien

Die der Untersuchung der Enquetekommission zugrunde liegende Abgrenzung bezog sich zunächst auf alle Typen von Wohnungseigentümern entsprechend der in Kap. II.3.2. skizzierten Struktur, da sich nicht alle verwahrlosten Immobilien im Eigentum von Neuen Finanzinvestoren befinden. Auch private Einzeleigentümer oder Wohneigentümergeinschaften¹⁴³ können aufgrund von komplizierten Eigentümerstrukturen, unqualifizierter Bewirtschaftung, knappem Investitionskapital oder geringer Handlungsfähigkeit durch mangelhafte Instandhaltung der Bestände in Erscheinung treten.

Es zeigt sich jedoch, dass bei den im Rahmen der Kommunalbefragung ermittelten Eigentümern problematischer Wohnimmobilien (vgl. Abb. 17) kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften nahezu unerwähnt blieben. Dagegen entfallen 55 Prozent der als problematisch eingestuften Wohnimmobilien auf private Wohnungsunternehmen und 43 Prozent auf Privateigentümer.

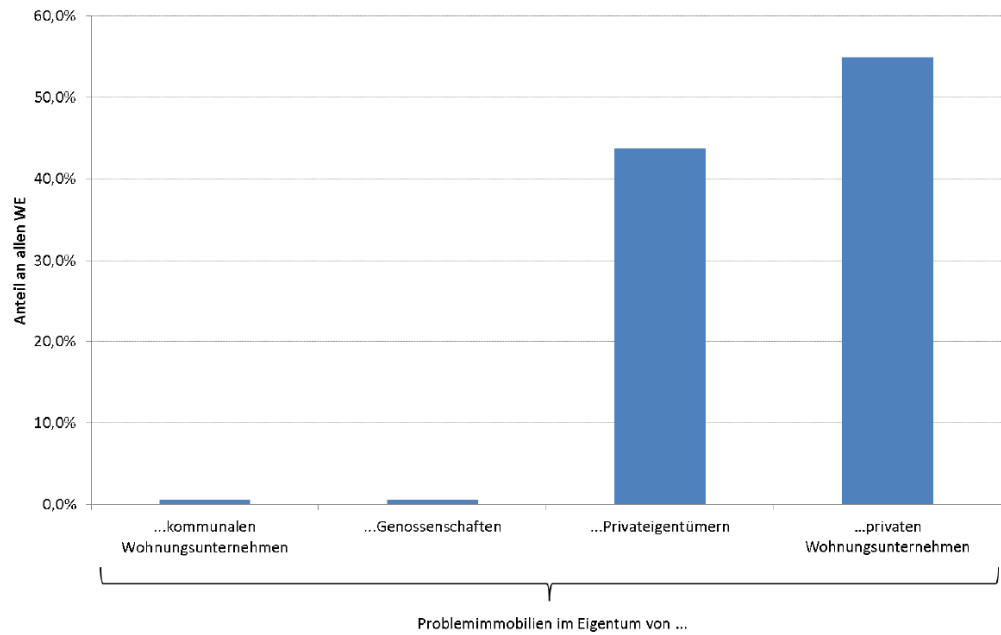
Mit beiden Eigentümergruppen werden auch mittelfristig Probleme erwartet (vgl. Abb. 18). Hier sind die privaten Einzeleigentümer aus Sicht der Befragten in Zukunft noch problematischer einzuschätzen als die privatwirtschaftlichen Unternehmen. Letztere werden insbesondere in schrumpfenden Großstädten als Problemgruppe eingestuft.

¹⁴¹ Empirica 2012a: 13

¹⁴² Vgl. auch Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011

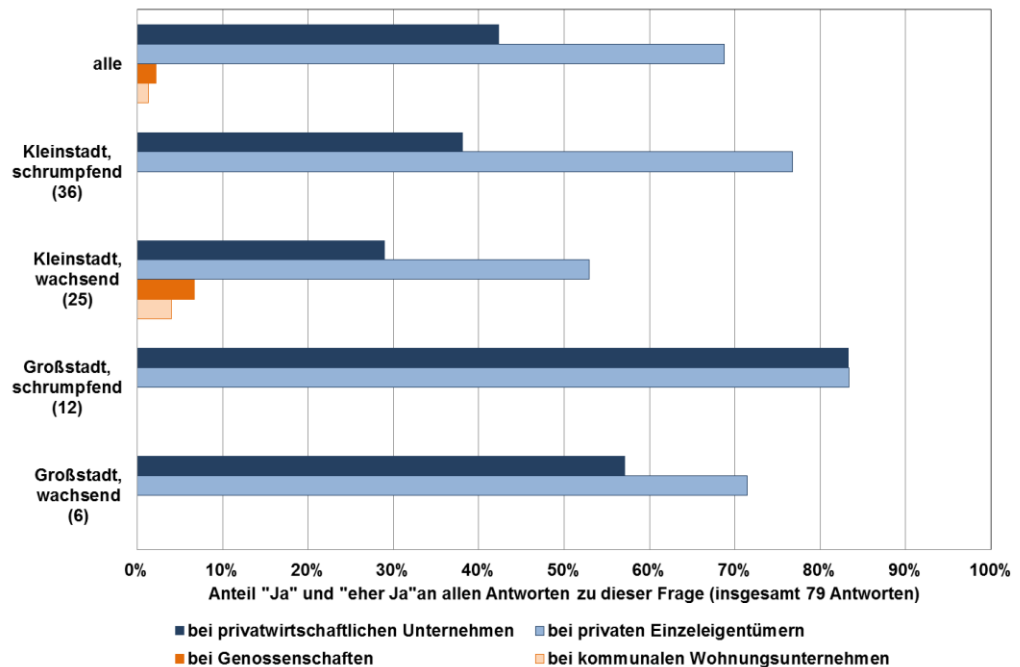
¹⁴³ Wohneigentümergeinschaften (WEG) haben oft das Problem, dass die neuen Eigentümer wirtschaftlich oder finanziell im unteren Bereich der Einkommensskala liegen und Modernisierungen / Instandhaltungen nicht zahlen können. Bei Investitionen und Zahlungsausfällen kommt es dann zur Mithaftung der übrigen Wohnungseigentümer. Sofern in einer WEG internationale Fondsgesellschaften noch die Mehrheit der Wohnungen halten, verweigern sie ihre Zustimmung zu Investitionsmaßnahmen.

Abb. 17: Eigentümerstrukturen problematischer Wohnimmobilien in den befragten Kommunen



Quelle: Empirica 2012: 17

Abb. 18: Anteil der befragten Kommunen, die mittelfristig Probleme bei bestimmten Eigentümergruppen erwarten (nach Gemeindetyp)



Quelle: Empirica 2012: 18

Problemgruppe der privaten Einzeleigentümer

Vernachlässigte Ein- und Zweifamilienhäuser von Privateigentümern finden sich schwerpunktmäßig in Kleinstädten und im ländlichen Raum. Ihre Verteilung erstreckt sich auf Grund der kleinteiligeren Gebäude- und Eigentümerstrukturen in der Regel über das gesamte Stadtgebiet. Hier spielt oft nicht nur die mangelnde Nachfrage bei schrumpfenden Wohnungsmärkten eine Rolle für die Entwicklung der vernachlässigten Immobilien, sondern auch mangelhafte Bewirtschaftungskompetenzen der privaten Einzeleigentümer (z.B. im Bereich der Renditeerwartungen, der Bewirtschaftungs- und Vermarktungsstrategien, Marktkenntnis). Auch unklare Erbsituationen, fehlende Finanzmittel oder Interessenlosigkeit an der Immobilie sind Gründe für eine Vernachlässigung.¹⁴⁴

Sowohl im Bereich der privaten Eigentümer von Wohneigentum als auch bei den Einzelimmobilien haben sowohl Kleinstädte als auch wachsende Großstädte bereits jetzt negative Effekte auf umliegende Wohnungsbestände erkannt (z.B. Wertverluste, Stigmatisierungen bzw. die Entstehung sozialer Brennpunkte) und erwarten zukünftig eine Verschärfung der Situation.¹⁴⁵

Die zukünftig erwarteten Probleme im Bereich der privaten Einzeleigentümer sind tendenziell weniger eine Frage des Geschäftsmodells als eine der Nachfrageverluste der Wohnungsmärkte durch den demographischen Wandel. Auf der Landesebene wurde dazu im Jahr 2010 ein Modellprojekt durch das nordrhein-westfälische Bauministerium unter dem Titel „Innovationen durch Einzeleigentümer (IdEE)“ initiiert.¹⁴⁶ Es reagiert damit auf die Tatsache, dass es in NRW mit 37,7 Prozent mehr private Kleinanbieter und Amateurvermieter gibt als professionelle-gewerbliche Vermieter, die lediglich einen Marktanteil von 22,3 Prozent umfassen (vgl. Kap. II.3.2.). Im Gegensatz zu den Profis im Vermietungsgewerbe verfügen die Amateurvermieter über weniger Ressourcen bei der Bewirtschaftung ihrer Immobilien. Mit der Problematik, dass „sich in vielen Städten Nordrhein-Westfalens - beispielsweise aufgrund sinkender Einwohnerzahlen - die Konditionen für eine rentable Bewirtschaftung von Immobilien spürbar verändern werden“¹⁴⁷, sollen Einzeleigentümer hinsichtlich der Entwicklungsperspektive ihrer Immobilie sensibilisiert und ihre Eigeninitiative gestärkt werden. Als Partner dieses ausschließlich auf Beratungsleistungen ausgerichtete Netzwerks zählen neben dem Landesbauministerium auch

¹⁴⁴ Vgl. Empirica 2012a: 16

¹⁴⁵ Empirica 2012a: 17f

¹⁴⁶ Nähere Informationen finden sich auf der Internetseite des MBWSV:

<http://www.mbwsv.nrw.de/wohnen/wohneninderStadt/IdEE/index.php>

¹⁴⁷ URL: <http://www.innenstadt-nrw.de/service/downloads-nach-themen/immobilien-und-standortgemeinschaften>; Vgl. MBV 2009

Haus & Grund NRW, die Architektenkammer NRW, die Energieagentur NRW, die Handwerkerkammer NRW sowie die NRW.BANK.

Problemgruppe der Wohneigentümergeinschaften

Auch Wohneigentümergeinschaften (WEG) zählen zu der Gruppe derjenigen, die als Eigner von *Problemimmobilie* genannt werden. In der Kommunalbefragung geben 52 Prozent der 170 antwortenden Kommunen an, Kenntnis von schwierigen Wohnungseigentümergeinschaften zu haben; hier schwerpunktmäßig in Großstädten¹⁴⁸.

Bei problematischen Wohnungseigentumsanlagen sind häufig der schlechte bauliche Zustand sowie z.B. nicht mehr zeitgemäßer Bauformen und die schwierigen Eigentümerstrukturen ursächlich. Viele Eigentümeranlagen haben einen Sanierungsstau oder bauliche Mängel, der in Teilen seinen Hintergrund in ihrer Vermarktung über Strukturvertriebe und einer damit einhergehenden geringen finanziellen Handlungsunfähigkeit der Eigentümer hat. Schwierige, kapitalschwache oder ungeklärte Eigentümer machen größere Instandhaltungs- und Modernisierungsprojekte unmöglich. Zudem führt eine unprofessionelle Weitervermietung oft in eine einseitige und unausgewogene Mieterstruktur und kann Leerstände zur Folge haben. Auf Grund der zivilrechtlichen Grundlage der Wohneigentumsanlagen sind die Kommunen ordnungsrechtlich oft überfordert. Eine Problemlösung besteht in der Regel nur in langwierigen Verfahren¹⁴⁹.

Der Verein „wohnen im eigentum e.V.“ weist noch auf eine andere Problematik hin. Auch Eigentümer in Wohnungseigentumsanlagen können von Finanzinvestoren und ihrem Geschäftsmodell betroffen sein, wenn der Investor noch einen Großteil der Wohnungen in Besitz hat und Modernisierungen blockiert. Damit wird die nachhaltige Bewirtschaftung der Anlage zusätzlich gefährdet. Insgesamt ergeben sich aus der Gesetzesgrundlage, dem Wohneigentumsgesetz (WEG) noch andere Probleme im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Wohneigentumsanlagen¹⁵⁰.

Problemgruppe der Neuen Finanzinvestoren

Zusammengefasst tauchen die Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren immer wieder im Zusammenhang mangelnder Instandhaltung und Modernisierung auf: Diese Eigentümer sind eher an einer kurzfristigen Rendite als an einer nachhaltigen Bestandsentwicklung interessiert und investieren dort, wo die Marktgegebenheiten eine kurzfristige Refinanzierung durch bestehende Mieterhöhungs-

148 Vgl. Empirica 2012a: 19

149 Gute Beispiele für kommunale Handlungsstrategien hat Bartkowiak dokumentiert: Bartkowiak 2008

150 Vgl. auch Wohnen im Eigentum 2011

spielräume erwarten lassen. Diese Eigentümergruppe wird ausführlich im Kap. III.2. und Kap. IV. beschrieben.

Je nach dem Grad der Profitmaximierung, der spekulativen Anlageorientierung, der Marktlage der Immobilien sowie dem individuellen Verständnis als lokaler Partner kann zwischen Vernachlässigung und Verwahrlosung differenziert werden. Eine klare und eindeutige Zuordnung von verwahrlosten Immobilien zu bestimmten Eigentümertypen und zu bestimmten Wohnungsmärkten ist nicht möglich. Vorrangig handelt es sich insgesamt bei *Problemimmobilien* um Wohngebäude, punktuell auch um ehemalige Handelsimmobilien.

Daraus ergibt sich, dass *Problemimmobilien* in allen Marktsituationen zu finden sind und sich diese in ihrem Grad der Mängel, der Lage und Bewirtschaftung voneinander sehr unterscheiden.

1.4 Erfassung und Management von Problemimmobilien

Das Wissen um Problemimmobilien und die Datenlage variieren sehr stark in den nordrhein-westfälischen Kommunen (vgl. Abb. 19). Die Ergebnisse der Kommunalbefragung lassen vermuten, dass sie in der Regel auf Schätzungen beruhen und selten das Ergebnis einer Analyse sind. Oft sind die Kenntnisse in zwei benachbarten Städten mit ähnlichen Wohnungsmarktstrukturen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit zum örtlichen Handlungsdruck ist der Informationsstand in der Verwaltung bei stärker betroffenen Kommunen in der Regel höher, unabhängig davon, ob es sich um eine wachsende oder schrumpfende Region handelt¹⁵¹.

Eine Wohnungsmarktanalyse oder sogar eine systematische Erfassung problematischer Wohnungsbestände findet nur vereinzelt statt - eine Beobachtung, die vermutlich auch für andere Bundesländer zutreffen dürfte. In einem Drittel der befragten Kommunen gibt es bislang keinerlei Bestrebungen nach einer Erfassung von Problemimmobilien.

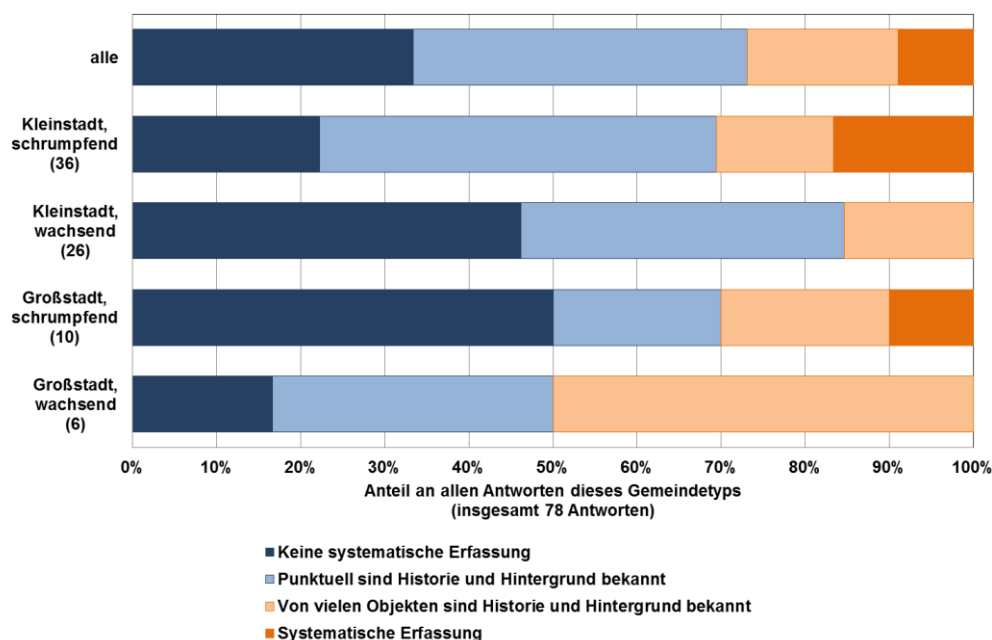
Insgesamt ist der Kenntnisstand der Kommunen als eher gering einzuschätzen. Kommunen verfügen über kein einheitliches System zur Erfassung von Wohnmietbeständen und es gibt eine enorme Spanne zwischen wissenden und unwissenden Städten und Gemeinden¹⁵². „Damit wird die zwiegespaltene Gemengelage der Kommunen deutlich: Einerseits fehlen in vielen Kommunen wohnungspolitische Positionierungen und eine Antizipation des Themas Problemimmobilien,

¹⁵¹ Empirica 2012a: 11-14

¹⁵² Vgl. Empirica 2012a: 60-63.

andererseits ist klar, dass insbesondere kommunaler Handlungsbedarf besteht.“¹⁵³

Abb. 19: Wissensstand über Problemimmobilien in den befragten Kommunen



Quelle: empirica 2012: 27

Auch die Expertenanhörung am 18. Januar 2012 hat gezeigt, dass in den Kommunen Nordrhein-Westfalens mittlerweile zwar eine verstärkte Problemwahrnehmung zu beobachten ist, allerdings kaum belastbare statistische Daten existieren und auch eine Schätzung schwierig ist. Die Expertinnen und Experten konnten den landesweiten Anteil von Problemimmobilien nicht beziffern. Der Kommunale Informationsstand zum Thema Vernachlässigung und Verwahrlosung von Wohnimmobilien wurde ebenfalls unterschiedlich gesehen. Einerseits gebe es engagierte Kommunen mit genauer Kenntnis über die Problemlage, davon hätten jedoch wenige eine eigene Strategie entwickelt. Aktive Mieterorganisationen, Bürgerinitiativen oder Quartiersmanager sorgen dafür, dass zu *Problemimmobilien* ein auch „öffentlich mitgeteiltes kommunales Problembewusstsein entsteht“¹⁵⁴. Das Mieterforum Ruhr nannte als positive Beispiele Dortmund, Bochum, Essen, Witten, Remscheid, Gladbeck, Münster und Wuppertal.¹⁵⁵ Der Städtetag NRW verwies auf die in einigen Städten betriebene kommunale Wohnungsmarktbeobachtung, die dazu führe, dass „ggf. problematische Entwicklungen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt frühzeitig erkannt und im Blick gehalten

¹⁵³ Empirica 2012a: 26

¹⁵⁴ Unger 2012: 6

¹⁵⁵ Ebd..

werden können“.¹⁵⁶ Andererseits widersprechen die Befragungsergebnisse der Einschätzung des Städtetages, dass die Kommunen hinsichtlich des Informationsstandes insgesamt gut aufgestellt seien.

Das Mieterforum Ruhr konstatiert in der breiten Fläche ein völlig unzureichendes Problembewusstsein für *Problemimmobilienbestände*¹⁵⁷. Der Mieterbund NRW bestätigt, dass es zwar engagierte Städte mit genauer Kenntnis über die Problemlagen gebe, aber „nur wenige Städte [...] eigene Strategien“ entwickelten, was auf die mangelhafte Haushaltslage, fehlendes notwendiges Personal zur Auseinandersetzung mit dem Thema Problemimmobilien sowie auf zu schwache Instrumente der Wohnungsaufsicht zurückzuführen sei.¹⁵⁸

„Verbessert sich die kommunale Finanzsituation nicht, schränkt das den Handlungsspielraum für die Durchführung von kommunalen Strategien deutlich ein - das Zukunftsmodell wäre dann die ‚hilflose Kommune‘, die tatenlos zusehen muss, wie neue Problemimmobilien entstehen“.¹⁵⁹

Beispiel Stadt Bremerhaven

Eine besondere Vorreiterrolle bei der Erfassung und dem Management von Problemimmobilien kommt bundesweit der Stadt Bremerhaven zu. Die durch den wirtschaftlichen Strukturwandel und Abwanderung schon seit geraumer Zeit besonders betroffene Kommune wurde in den vergangenen Jahren immer stärker mit Leerständen innerstädtischer Mehrfamilienhäuser konfrontiert, die sich durch ausbleibende Bewirtschaftung der Investoren (Einzelinvestoren, Erbengemeinschaften, Fonds) zu einer Belastung für die umgebenden Wohnquartiere entwickelten. Aufgrund einer kritischen Presseberichterstattung durch ein Boulevardblatt („Warum lasst ihr unsere Stadt so vergammeln?“¹⁶⁰) entstand schließlich ein massiver öffentlicher Druck, der die Stadt Bremerhaven veranlasste, hier eine aktive Rolle einzunehmen, konsequent das Baurecht anzuwenden und zur Beseitigung nicht mehr sanierungsfähiger Immobilien den § 79 der Bremischen Landesbauordnung so zu ändern, dass Abrisse angeordnet werden können¹⁶¹. Die Stadt Bremerhaven hat mit der Bildung einer Arbeitsgruppe „Verwaarloste Immobilien“ unter Federführung des Stadtplanungsamtes eine Task-Force geschaffen (vgl. Abb. 21), die unter Einbindung eines Moderators systematisch alle verwaerlosten Immobilien dahingehend prüft, welche Maßnahmen notwendigerweise ein-

¹⁵⁶ Kort-Weiher 2012.: 2

¹⁵⁷ Vgl. Unger 2012

¹⁵⁸ Gendziorra 2012

¹⁵⁹ Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: 13.

¹⁶⁰ Friedrich: Folie 13

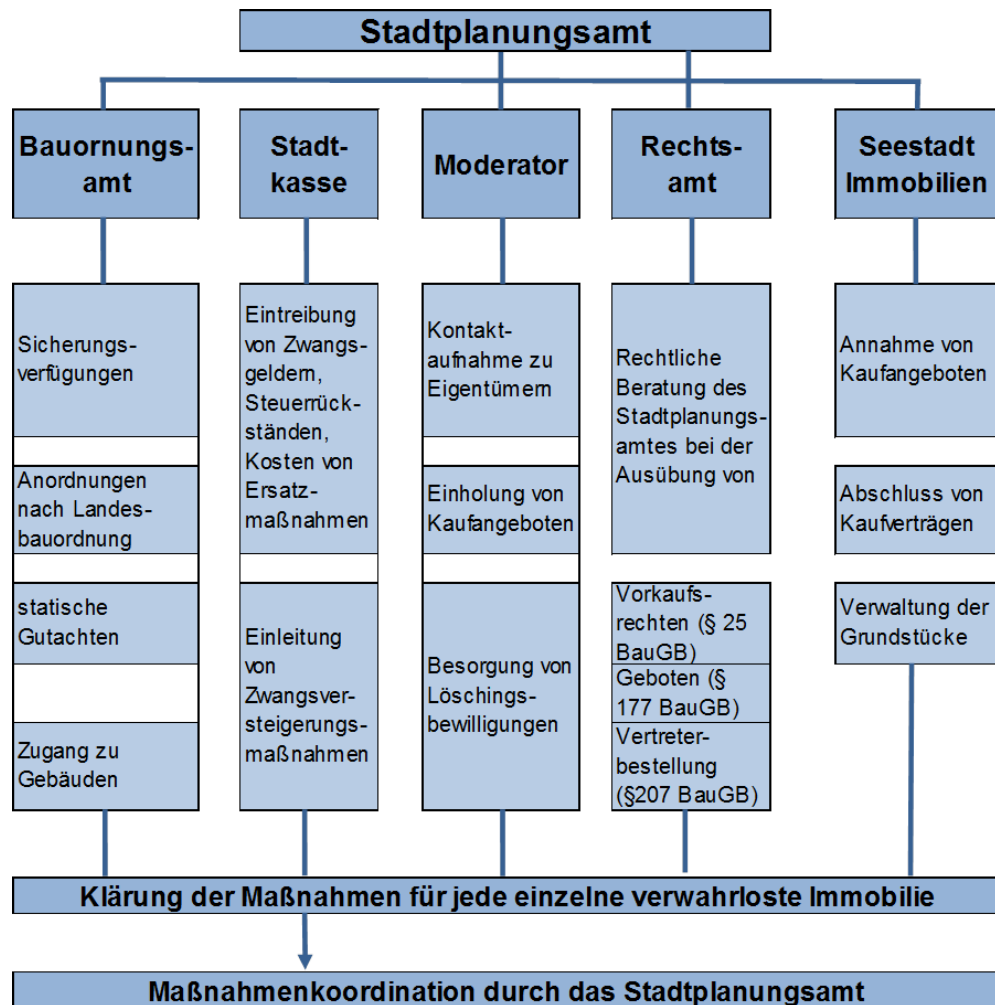
¹⁶¹ Die Erfahrungen der Stadt Bremerhaven wurden auch im Rahmen einer Kommissionssitzung am 21.09.2011 vorgetragen. Die Länder Bremen und NRW haben zudem eine entsprechende Änderung des §179 BauGB als Bundesratsinitiative erfolgreich eingebracht.

zuleiten sind. Im Rahmen dieses Prozesses wurden sowohl der § 79 der Bremischen Landesbauordnung geändert als auch eine Satzung nach § 25 BauGB erlassen. Eine Besonderheit besteht planungsrechtlich darin, dass die untersuchten Immobilien in einem „Stadtumbau-West-Gebiet“ liegen.

Im Modell Bremerhaven hat damit erst aufgrund des öffentlichen Drucks eine politische Positionierung der Stadt und in deren Folge die Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen stattgefunden.

In nur wenigen Kommunen in NRW werden *Problemimmobilien* kommunalpolitisch thematisch so konsequent angegangen wie in Bremerhaven und zugleich Maßnahmen ergriffen. In Nordrhein-Westfalen sind die Städte Herne und Gelsenkirchen in diesem Zusammenhang für NRW Vorreiter und haben dazu ein kommunales *Problemimmobilienkataster* angelegt. Darin sind Objekte erfasst, deren verwahrloster Zustand bei Begehungen oder durch Hinweise aufgefallen ist.

Abb. 20: Arbeitsgemeinschaft Verwahrloste Immobilien Stadt Bremerhaven

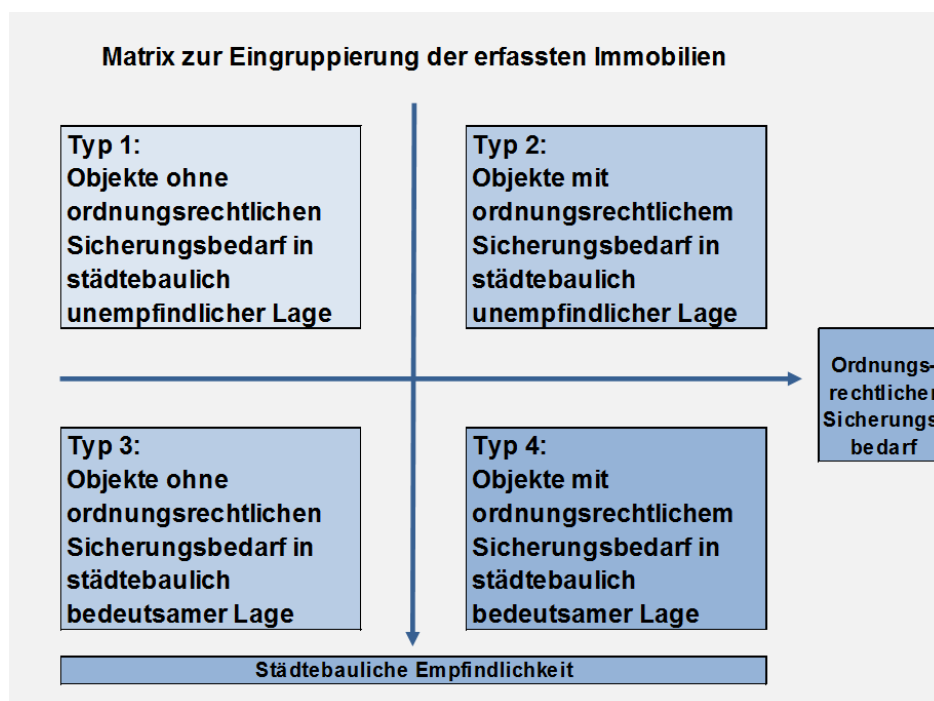


Quelle: eigene Darstellung nach Friederich 2011: Folie 16

Beispiel Stadt Herne

Die Stadt Herne hat eine umfangreiche Datenbank entworfen, in der „auffällige Immobilien“ aufgelistet sind und akribisch u.a. über folgende Kriterien Auskunft gegeben wird: Art der (ehemaligen) Nutzung, Art des Baukörpers, baulicher Zustand, bauordnungsrechtliches Eingreifen, Grund für Verwahrlosung, Eigentumsverhältnisse, städtebauliche Lage und Bedeutung und Planungsrecht. Im Kern hat die Stadt die verwahrlosten Gebäude in vier Kategorietypen zur ordnungsrechtlichen Sicherungserfordernis sowie der städtebaulichen Empfindlichkeit eingeteilt: in jene ohne und mit Sicherungsbedarf, in städtebaulich unempfindlicher Lage, sowie in jene mit und ohne Sicherungsbedarf in städtebaulich bedeutsamer Lage¹⁶² (vgl. Abb. 21).

Abb. 21: Bewertungsschema für Problemimmobilien der Stadt Herne



Quelle: Weichmann-Jäger 2011

Die Erarbeitung eines Katasters für verwahrloste Immobilien erfolgte auf der Grundlage eines Beschlusses des Ausschusses für Planung und Stadtentwicklung des Rates der Stadt Herne im Jahr 2010. Erste Ergebnisse wurden im Sommer des Jahres 2011 vorgestellt und lieferten basisanalytische Erkenntnisse über die Struktur und räumliche Verteilung im Stadtgebiet. Eine gleichzeitig mit der Bestandsaufnahme vorgenommene Bewertung der potenziellen Handlungsmöglichkeiten sorgte insofern für Ernüchterung, als festgestellt wurde, dass eine zielgerichtete Intervention auf breiter Basis aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten, erheblicher Defizite des rechtlichen Instrumentariums und personeller

¹⁶² Vgl. Weichmann-Jäger 2011

Kapazitätsengpässe nur eingeschränkt möglich ist. Die individuelle Behandlung einzelner verwaarloster Immobilien durch eine konzertierte Aktion mehrerer Verwaltungsstellen unter der Federführung der Stadtentwicklungsgesellschaft Herne (SEG) wird als gangbarer Weg angesehen, zumindest einzelne städtebaulich bedeutsame Immobilien einer Nachnutzung zuzuführen.

Beispiel Stadt Gelsenkirchen

Nach dem Vorbild der Stadt Herne erfasst auch die Stadt Gelsenkirchen die *Problemimmobilien* in einem Immobilienverdachtskataster, um mit Hilfe dieses Katasters und einer stromzählerbasierten Leerstandsanalyse¹⁶³ den Umfang und das Ausmaß der Problematik für die Stadt zu erfassen: „In diesem Kataster werden Gebäude erfasst, die zumeist seit längerer Zeit ganz oder überwiegend leer stehen, oft zum Teil deutlich fortgeschritten verwaorlost sind und allem Anschein nach nicht mehr ohne überdurchschnittliche Aufwendungen dem (Wohnungs-)Markt zur Verfügung gestellt werden können, gleichzeitig aber oft ein Quartier oder einen Straßenzug negativ prägen“.¹⁶⁴

Die Datenbank der leerstehenden, verwaorlosten Gebäude wurde mit Hilfe der Kontrolleure aus der Bauordnung und aus der Bestands- und Besetzungskontrolle im sozialen Wohnungsbau angelegt. Die Ersterfassung der Problemimmobilien - überwiegend im Zeitraum März bis Juni 2011 - war personalintensiv und konnte im Wesentlichen durch zwei Mitarbeiter/innen (Wohnungsaufsicht und Techniker) sowie zwei weitere Mitarbeiter/innen im Innendienst erstellt werden. Das Kataster (Excel, Geoinformationssystem, Bilder) selbst wird in der Regel von einem Mitarbeiter geführt. Die Pflege und Nachkontrolle lassen sich problemlos in den Verwaltungsalltag integrieren, da diese im Gegensatz zur Ersterfassung mit deutlich weniger Aufwand verbunden sind.

Es hat sich eine Bewertung mit einem Ampelsystem (grün, gelb, rot) entwickelt, die die Immobilienobjekte hinsichtlich Problemdruck und Handlungsmöglichkeit priorisiert. Bislang zeigt sich eine deutliche Korrelation zwischen Leerstandsquoten und *Problemimmobilienanteil* in den Stadtteilen¹⁶⁵. Die erfassten Immobilien sind mittlerweile Standardindikator für schwierige Quartiere. Städtische Bemühungen hinsichtlich Abrissplanungen, Neubebauungen und Instandsetzungen werden geprüft, hohe Restriktionen stellen die finanziellen Mittel und rechtlichen Möglichkeiten dar. In zurzeit (Ende 2012) fünf Fällen sind Gebäude mit Mitteln

¹⁶³ Zum Thema Leerstandserhebung hat das IfS Institut für Städtebau und Strukturforchung im Auftrag des Landes Brandenburg einen Leitfaden zur Leerstandserhebung erarbeitet: IfS 2011

¹⁶⁴ Stadt Gelsenkirchen 2011

¹⁶⁵ Vgl. Stadt Gelsenkirchen 2011 sowie forum KomWoB:
<http://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/komwob/erfahrungsaustausch/arbeitsgruppen/ag-konzepte/material/arbeitshilfen/problemimmobilienkataster/exceltabelle-ge/view?searchterm=>

aus Förderprogrammen oder durch die Stadterneuerungsgesellschaft erworben worden (Abriss geplant). Geplant ist in einem schwierigen Gebiet der Einsatz des besonderen Städtebaurechtes (klassisches Sanierungsverfahren).

Kommunen im ländlichen Raum

Dass nicht nur städtische „Schrumpfungsregionen“ wie das Ruhrgebiet mit einer steigenden Zahl von Problemimmobilien konfrontiert sind, zeigen eine Reihe von Studien und auch die Ausgestaltung von Projekten im Kontext der Entwicklung des ländlichen Raums. Hier sind die Bevölkerungsrückgänge in den 10 letzten Jahren am größten gewesen. Wenn eine Stadt wie Altena in 10 Jahren knapp 20 Prozent der Bevölkerung verliert, müssen unweigerlich Konzepte entwickelt werden, wie ein geordneter städtebaulicher Rückbau zu organisieren ist. Auch hier gibt es Ansätze zu einem operationalisierten Umgang mit Leerständen. In ländlichen Regionen spielen sowohl Ortskerne mit ihren oftmals zwar reizvoll anzuschauenden (Fachwerk-) Beständen, die jedoch heutigen Wohnbedürfnissen weder in Zuschnitt, Raumhöhe noch Energieverbrauch genügen, eine Rolle. Dazu gehören auch insbesondere peripher gelegene Bestände, Wohnungen der 1950er bis 1970er Jahre oder „brach fallende Höfe und Fachwerkhäuser im Besitz von noch lokal ansässigen Eigentümern und Familien, die aber nicht über ausreichende Mittel verfügen, um etwas gegen den Verfall zu unternehmen“.¹⁶⁶ Die Innovationsagentur Stadtumbau NRW hat ausgewählte Fallbeispiele¹⁶⁷ mit Relevanz-, Akteurs- und Perspektivanalyse näher beleuchtet, so etwa ländliche Beispiele in den Schrumpfungsregionen Sauerland (Werdohl-Ütterlingsen, Altena-Nettenscheidt, Bestwig, Marsberg, Arnsberg) oder Ostwestfalen-Lippe (Augustdorf, Steinheim).¹⁶⁸

Im ländlichen Raum beschäftigt sich zudem die Strukturkommission des Regionalrates Arnsberg mit dem Thema *Problemimmobilien*. Hier erarbeitet eine Expertengruppe Handreichungen zur Erstellung kommunaler Konzepte, den erforderlichen Rückbau sozial verträglich zu gestalten und hilft gleichzeitig bei der Formulierung landespolitischer Instrumente, Kommunen im ländlichen Raum bei dieser Aufgabe zu unterstützen. In Bezug auf den rasch zunehmenden Leerstand von Wohnungen in dörflichen Strukturen in Südwestfalen erforscht Professorin Hilde Schröteler-von Brandt neue Möglichkeiten des Leerstandmanagements.¹⁶⁹ Der Kreis Siegen-Wittgenstein hat im Rahmen der Regionalen 2013 Südwestfalen ein Projekt namens „Labor Wittgenstein Wandel“ gestartet, bei dem für die

¹⁶⁶ Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: 13

¹⁶⁷ Weitere Fallstudien Bartkowiak 2008: 35-60

¹⁶⁸ Vgl. Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: 17-69

¹⁶⁹ Vgl. Schröteler-von Brandt 2012

besonders vom demographischen Wandel betroffene Region drei Gemeinden exemplarisch Strategien und Maßnahmen für den Umgang mit leerstehenden (Problem-) Immobilien entwickeln sollen.¹⁷⁰

Darüber hinaus untersuchen zwei aktuelle Projekte des BBSR den Leerstand von Wohnungen, Gewerbe- bzw. Verwaltungsgebäuden und die damit verbundenen Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen.¹⁷¹

¹⁷⁰ Vgl. http://www.suedwestfalen.com/no_cache/projekte/listenansicht/news-details/article/labor-leerstandsentwicklung.html (02.11.2012).

¹⁷¹ Vgl. BBSR-Projekt: BBSR „Aktuelle und zukünftige Entwicklungen von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands – Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen“, Online unter: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21260/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/Ausschreibungen_Projekte/10.06.03-12.107.html; vgl. Modellvorhaben BBSR „Innovationen für Innenstädte“, Online unter: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/InnovationenInnenstaedte/06_Modellvorhaben.html

2. Neue Finanzinvestoren und ihre Bestände

Seit Ende der 90er Jahre ist eine neue Gruppe von privaten Wohnungsunternehmen, die sogenannten neuen Finanzinvestoren, auf dem deutschen Wohnungsmarkt aktiv. Das Zusammenspiel zahlreicher Faktoren hat zum dauerhaften Engagement der neuen Finanzinvestoren auf dem deutschen Wohnungsmarkt geführt (vgl. Kap. IV.1.).

2.1 Definition „(Neue) Finanzinvestoren“

Im Zuge der Enquete-Arbeit wurde deutlich, dass es notwendig ist, sich auf eine einheitliche Definition in Bezug auf „Neue Finanzinvestoren“ zu verständigen.

Unter Finanzinvestoren versteht die Enquete-Kommission allgemein Investoren, die ein Interesse daran haben, Kapital in Form von Geld zur Verfügung zu stellen bzw. zu investieren, um darauf Verzinsung zu erhalten. Unterschieden wird meist zwischen privaten und institutionellen Investoren/Anlegern.¹⁷² Zu diesen zählen vor allem Banken, Versicherungen, Investmentfonds und Pensionsfonds - sie sind zu unterscheiden von ihren Investmentgesellschaften und ihren Fonds. Ihre Kaufentscheidung liegt grundsätzlich in finanziellen Optionen.¹⁷³ Sie investieren beispielsweise in Unternehmensanteile, aber z.B. auch in den Geldmarkt, in Rohstoff- und Wertpapiermärkte etc.

„Neue Finanzinvestoren“ bilden eine Unterkategorie der Finanzinvestoren. Die Enquete-Kommission bezeichnet „Neue Finanzinvestoren“ als „überwiegend mit Private Equity ausgestattete Beteiligungsgesellschaften mit einem ausschließlich renditeorientierten Geschäftsmodell, das auf relativ kurzfristige Verwertungszeiträume ausgerichtet ist“. Dahinter steht ein Modell, in dem alternative Anlageformen wie Hedge-Fonds, Pensionsfonds und Private Equity Fonds ihr Geld von institutionellen Investoren, Stiftungen und vermögenden Privatpersonen erhalten. Private Equity Gesellschaften stellen nur die Verwalter für das Geld der Investoren dar und treten dann quasi stellvertretend für sie auf. Grundsätzlich verfolgen sie ein renditeorientiertes Geschäftsmodell (welches deutlich über den branchenüblichen Renditen liegt), das auf relativ kurz- bis maximal mittelfristige Verwertungszeiträume ausgerichtet ist. Nur in Einzelfällen gibt es auch Beispiele mit langfristiger Perspektive.

Neu ist dabei v.a. die Tatsache, dass mit hohen Fremdkapitalanteilen hochgradig riskante Geschäfte gemacht werden, die einen großen Handlungsspielraum erfordern. Durch einen juristischen (Geschäfts-)Sitz der Investmentgesellschaften

¹⁷² Sotelo 2011: Folie 40

¹⁷³ Vgl. Achleitner 2002; Kaserer u.a. 2007

im Ausland wird versucht, diverse Konkurrenzvorteile, darunter steuerliche und haftungsrechtliche, zu nutzen.

2.2 Veränderungen der Anbieterstrukturen auf der Bundesebene

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Regionalforschung hat bereits seit der Jahrtausendwende die Veränderungen der Anbieterstrukturen im deutschen Wohnungsmarkt mit einer Vielzahl von Studien und Veröffentlichungen thematisiert. Seit dem Jahr 2006 dokumentiert eine vom BBSR geführte Transaktionsdatenbank Wohnungsverkäufe mit mehr als 100 Wohneinheiten. Dadurch kann das Verkaufsgeschehen hinsichtlich der Größe und Art der Portfolien, nach Verkäufer- und Käufertypen und Art des Verkaufs auf Bundesebene und für einzelne Bundesländer beschrieben und eine Einordnung der Eigentümergruppe der Neuen Finanzinvestoren gegeben werden:

Transaktionsvolumen variieren....

Demnach sind von 1999 bis 2011 bundesweit insgesamt 2,05 Mio. Wohnungen, also 5,1 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes in Deutschland, gehandelt worden.¹⁷⁴ Zunächst lag der Schwerpunkt auf Unternehmensverkäufen, den Share-Deals, dem eine zunehmende Verlagerung auf Bestandsverkäufe, den Asset-Deals, folgte. Dabei hat sich zwischen 1999 und 2011 das Transaktionsvolumen zyklisch in vier verschiedenen Phasen entwickelt, die von den globalen Rahmenbedingungen des Finanzmarktes (vgl. Kap. IV) geprägt waren. Es können seit 1999 bis heute vier Phasen unterschieden werden (vgl. Abb. 22):

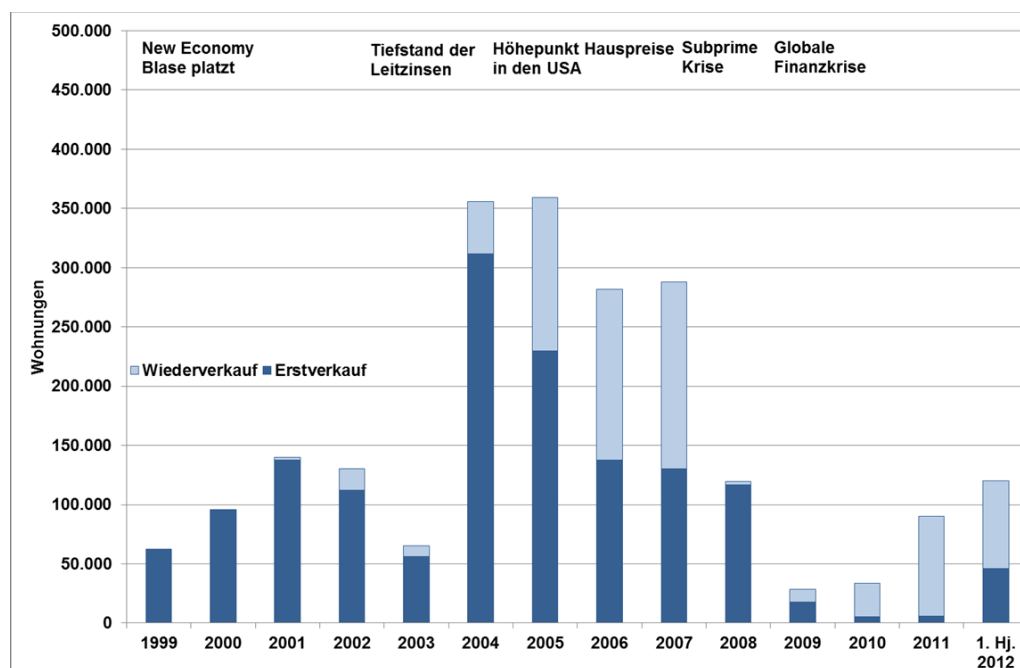
- Zwischen 1999 und 2003 steigt der Umfang der verkauften Wohnungsbestände (ab 800 Wohneinheiten) vor dem Hintergrund einer platzenden new-economy-Blase moderat.
- Zwischen 2004 und 2007 ist ein sprunghafter Aufschwung der verkauften Wohnungsbestände (ab 800 Wohneinheiten) mit einem bisherigen Höhepunkt in Folge einer den Kapitalmarkt stützenden Politik niedriger Leitzinsen festzustellen.
- Zwischen 2008 und 2010 folgt ein tiefer Einbruch der Wohnungsverkäufe (ab 800 Wohneinheiten) im Zuge der globalen Finanzmarktkrise.
- Ab 2011 erfolgt ein leichter Aufschwung der Wohnungsverkäufe (ab 800 Wohneinheiten) auf das Niveau des Jahres 2000 aufgrund stabiler Bewer-

¹⁷⁴ BBSR 2012: 7

tung deutscher Immobilien sowie getätigter und geplanter Börsengänge.

175

Abb. 22 Bundesweite große Wohnungstransaktionen



Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen; nach Unger 2012

Die regionale Verteilung der großen Wohnungstransaktionen

Die Verkaufsschwerpunkte lagen zwischen 1999 und 2007 in Deutschland im Norden, im Westen und in Berlin. Der Süden wies bis dahin kaum Wohnungsvverkäufe auf. In den Ballungsgebieten und in eher entspannten Märkten haben bisher die meisten Wohnungstransaktionen stattgefunden.¹⁷⁶ Durch den Verkauf der Wohnungsbestände der Landesbank Baden-Württemberg, dem Verkauf der DKB Immobilien durch die Bayerische Landesbank und dem Verkauf der TLG durch den Bund, haben sich die räumlichen Transaktionsschwerpunkte zuletzt in Richtung Süden und Osten verschoben. Dies könnte durch die anstehende Veräußerung der GWB Bestände durch die Bayerische Landesbank und dem ggf. stattfindenden Verkauf der WOBA Bestände durch die Gagfah weiter verstärkt werden.

Steigende Bedeutung von Mehrfachverkäufen...

Im Zeitverlauf des Transaktionshandels dominierten zunächst Erstverkäufe, ab 2004 zunehmend aber Wiederverkäufe.¹⁷⁷ Insgesamt wurden zwischen 1999 und 2011 rd. 1,42 Mio. Wohnungen als Erstverkäufe und 630.000 Wohneinheiten als Wiederverkäufe, also Zweit- oder Mehrfachverkäufe gehandelt.¹⁷⁸ Der Anteil der

¹⁷⁵ BBSR 2012: 3; Kofner 2012: 29, Stadtraumkonzept 2012: 3

¹⁷⁶ BBSR 2007: 30

¹⁷⁷ BBSR 2007: 21

¹⁷⁸ BBSR 2012: 11

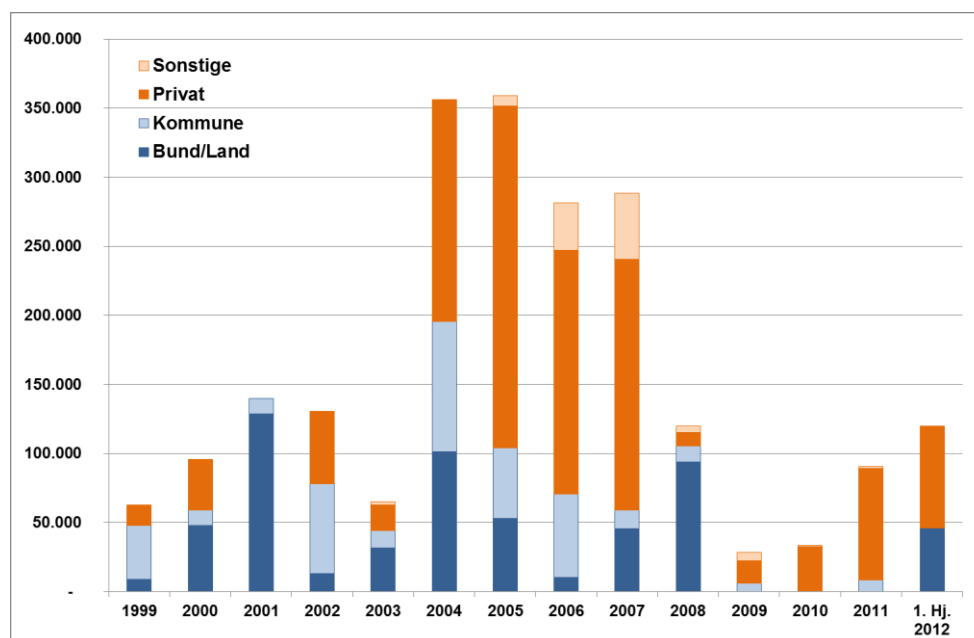
Mehrfachverkäufe steigt, abgesehen vom Jahr 2008, kontinuierlich an und hat mit einer Quote von 93 Prozent im Jahr 2011 einen Höhepunkt erreicht. Der kurzfristige wiederholte Eigentümerwechsel, also der häufige Umschlag, stellt ein neues Phänomen auf dem deutschen Wohnungsmarkt dar.¹⁷⁹

Verschiebung der Eigentümerstrukturen in Richtung ausländischer Akteure

Mit den Wohnungstransaktionen fand zugleich eine Verschiebung der Eigentümerstrukturen statt: Dass die Privatisierungswelle des öffentlichen Sektors vor allem von Bund und den Ländern angestoßen worden ist, zeigt sich in den Verkäuferstrukturen. So entfallen über 50 Prozent (1,03 Mio. Wohnungen) der deutschen Wohnungsverkäufe im Zeitraum von 1999 – 2011 auf die Privatwirtschaft, 45 Prozent auf die öffentliche Hand, davon 19 Prozent auf die Kommunen und 5 Prozent auf Genossenschaften, Kirchen oder Sonstige.

Auf der Käuferseite wurden in diesem Zeitraum von den 2,05 Mio. gehandelten Wohnungen ca. 57 Prozent von ausländischen Akteuren, 22 Prozent von deutschen privatwirtschaftlichen Unternehmen und 15 Prozent von öffentlicher Seite erworben. Im Jahr 2011 wurden 70 Prozent aller gehandelten Wohnungen von ausländischen Investoren erworben. Internationale Finanzinvestoren sind bei großen Portfolioveräußerungen mittlerweile sowohl auf der Verkäufer- als auch auf der Käuferseite stark vertreten (vgl. Abb. 23 und 24).¹⁸⁰

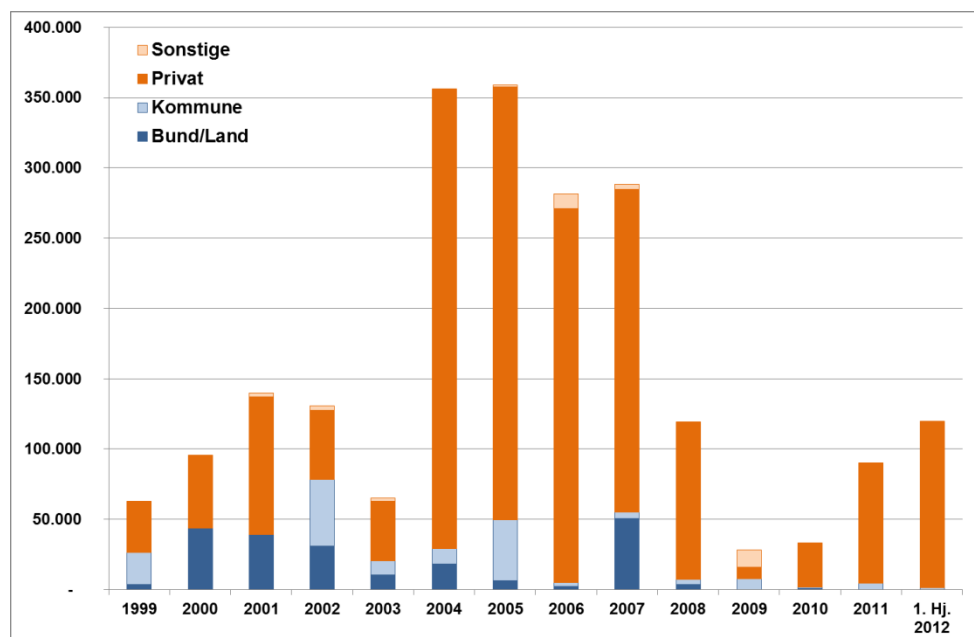
Abb. 23: Verkäufergruppen im Vergleich 1999 bis 2011



Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen

¹⁷⁹ BMVBS 2010: 1

¹⁸⁰ BBSR 2012: 8

Abb. 24: Käufergruppen im Vergleich 1999 bis 2011

Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen

Kaufpreisentwicklung

Die zyklische Entwicklung des Transaktionsvolumens ist auch an der **Kaufpreisentwicklung** abzulesen. Dabei entwickeln sich die Verkaufspreise pro Wohneinheit von Erst- und Wiederverkäufen unterschiedlich. Die Verkaufspreise für Wiederverkäufe pendeln stetig oberhalb der Verkaufspreise für Erstverkäufe.¹⁸¹ Das bedeutet, dass die zweite Käufergeneration und die darauffolgenden einem besonderem Wirtschaftlichkeitsdruck für ein rentables Wohnungsunternehmen ausgesetzt sind. Der durchschnittliche Verkaufspreis pro Wohnung (Erstverkauf) lag in den Jahren 1999 bis 2003 bei 34.000,- €, in den Jahren 2004 bis 2007 bei 43.250 €, in den Jahren 2008 bis 2011 bei 46.250 € (vgl. Tabelle 3).¹⁸² Die Differenz zwischen erstverkauften und wiederverkauften Wohnungen verweist nicht nur auf einen dabei entstehenden Wirtschaftlichkeitsdruck, sondern auch auf eine hohe Nachfrage, die die höheren Preise generiert. Im Durchschnitt der Jahre zwischen 2004 und 2008 liegt der Verkaufsgewinn der wiederverkauften Wohnungen bei 7.500 € je Wohnung, was bezogen auf das Handelsvolumen von 559.700 wiederverkauften Wohnungen zu einem Gewinn von 4,2 Mrd. € geführt hat. Seit der subprime-Krise sind Preissteigerungen für wiederverkaufte Immobilienobjekte bundesweit insbesondere in den Metropolen zu beobachten und werden von vielen Experten als mögliche Anzeichen eines überhitzten Marktes und als kommende Gefahr einer Immobilienblase gewertet.

¹⁸¹ BMVBS 2010: 14.

¹⁸² BMVBS 2010: 14, BBSR 2012: 9

Tabelle 5: Entwicklung der Verkaufspreise großer Bestandsportfolios ab 800 Wohnungen

Jahr	Erstverkäufe	Wiederverkäufe
1999 - 2003	34.000	k.A.
2004	38.000	43.000
2005	49.000	49.000
2006	39.000	51.000
2007	47.000	57.000
2008	37.000	40.000
2009	57.000	X
2010	41.000	X
2011	50.000	X

Quelle: BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten lassen anziehende Markteintrittspreise auch in wachsenden Märkten die Renditeperspektiven sinken. Die Geschäftsmodelle der Neuen Finanzinvestoren belegen indes, dass selbst in schrumpfenden Märkten mit niedrigen Mieten betriebsinterne Stellschrauben gestellt werden können, um Renditeziele zu erreichen. Es ist jedoch zu vermuten, dass einige Käufer von ganzen Wohnungspaketen die regionalen Marktlagen unzureichend berücksichtigt haben und deshalb die Grenzen eigener Finanzierungsmodelle erreicht sind. Es bleibt abzuwarten, wie sich mögliche Insolvenzen einiger Eigentümer auf die zukünftige Entwicklung auswirken werden.

2.3 Veränderungen der Anbieterstrukturen in NRW

Die Analyse der BBSR Transaktionsdatenbank belegt die Bedeutung Nordrhein-Westfalens als Zentrum der Wohnungsverkäufe. Im Zeitraum zwischen 1999 bis 2011 wechselten in NRW 528.800 Wohnungen den Eigentümer. Dabei handelt es sich um 413.400 Erst- und 115.400 Wiederverkäufe.¹⁸³ Somit wurde statistisch gesehen mehr als jede fünfte gehandelte Wohnung innerhalb weniger Jahre gleich mehrfach verkauft. Zudem ist NRW bundesweit Spitzenreiter in der Rubrik der Verkaufsfälle mit einer Portfoliogröße über 25.000 Wohneinheiten. Diese Zahlen verdeutlichen, dass in NRW ein Wohnungsverkauf im Paket überwiegt.¹⁸⁴ Nicht die regionale Wohnungsmarktsituation der En-Bloc-Verkäufe mit größeren zusammenhängenden Siedlungsstrukturen, sondern Skaleneffekte in der Bewirtschaftung und Rabattierung der Verkaufspreise haben die Private Equity Gesellschaften zum Einstieg und Aufstieg auf dem nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkt veranlasst.¹⁸⁵ Für Nordrhein-Westfalen ist auffällig, dass besonders

¹⁸³ BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen

¹⁸⁴ Ebd.

¹⁸⁵ Holm 2010: 47; Voigtländer 2007: 11

im Ruhrgebiet im Zeitraum von 1999 bis 2006 Wohnungsbestände in sehr großem Umfang von privaten Eigentümern verkauft wurden, wobei es sich vor allem um ehemalige Werkwohnungen von industrieverbundenen Unternehmen handelte.¹⁸⁶ Die Verkäuferstruktur im Zeitraum von 1999 bis 2011 spiegelt diese Besonderheit wider. Ganze Stadtquartiere im Ruhrgebiet, die traditionell zu werkverbundenen Wohnungsunternehmen aus dem Montanindustriesektor zählten, sind an die Deutsche Annington, immeo/FDL und andere Finanzinvestoren veräußert worden. Private Equity Investments befinden sich im Ruhrgebiet vielfach gebündelt in benachteiligten Quartieren mit einem hohen Bevölkerungsanteil mit Transfereinkommen, hohem Altersdurchschnitt und einem hohen Migrantenteil.¹⁸⁷

Von den 528.800 Wohnungen befinden sich mehr als 325.000 Wohnungen im Eigentum von Unternehmen aus dem angelsächsischen Ausland. Prof. Kofner geht in seinem Gutachten für die Enquete-Kommission davon aus, dass bis zu 350.000 Wohnungen von Neuen Finanzinvestoren und Weiterverwertern kontrolliert werden.¹⁸⁸ Das entspricht einem Wohnungsmarktanteil von 6,9 Prozent bezogen auf den Mietwohnungsbestand.

Dabei unterscheidet sich die Verkäuferstruktur von anderen Bundesländern und vom Bundesdurchschnitt insgesamt: So entfallen 63 Prozent der gehandelten Wohnungen auf privatwirtschaftliche Unternehmen (46 % deutsche privatwirtschaftliche Unternehmen, 12 % Unternehmen aus dem angelsächsischen und 3 % Unternehmen aus dem kontinentaleuropäischen Ausland). Nur 34 Prozent der gehandelten Wohnungen stammen von der öffentlichen Hand und hiervon sind 3 Prozent ehemalige kommunale Wohnungen.¹⁸⁹ Der im Bundesländervergleich sehr geringe Anteil von 3 Prozent ehemaliger kommunaler Wohnungen ist bemerkenswert, vor dem Hintergrund, dass viele finanziell notleidende Kommunen dem Druck der zügigen Haushaltssanierung ausgesetzt sind und auch durch die Aufsichtsbehörden angehalten waren, sich von ihrem „Tafelsilber“, dem kommunalen Eigentum zu trennen.¹⁹⁰ (vgl. Kap. V.3). Somit liegt der Schwerpunkt der Wohnungsübernahmen in NRW durch Finanzinvestoren im Bestand der privatwirtschaftlichen Wohnungen.

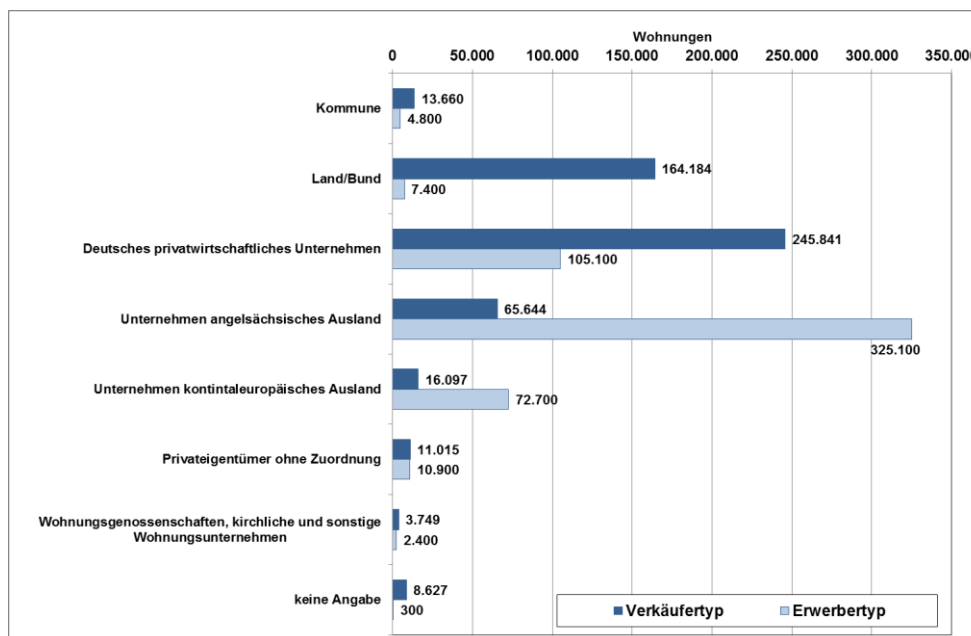
¹⁸⁶ BBSR 2007: 33

¹⁸⁷ Kofner 2012: 32

¹⁸⁸ Kofner 2012: 32

¹⁸⁹ BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen

¹⁹⁰ Ebd.

Abb. 25: Wohnungstransaktionen in NRW zwischen 1999 und 2011 nach Käufer- und Verkäufertyp

Quelle: BBSR Datenbank Wohnungstransaktionen

Grundlegende Verschiebungen auf der Eigentümerseite durch große Transaktionen

Käufer der Wohnungen waren zu mehr als 75 Prozent Unternehmen aus dem angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Ausland (vgl. Abb. 25), was die Meilensteine des Transaktionsgeschehens in NRW verdeutlichen (vgl. Tabelle 6): Hierzu zählen die Privatisierung des Bundeseisenbahnvermögens mit 110.000 Wohnungen im Jahr 2001, mit 64.000 Wohnungen an die Deutsche Annington und der Verkauf der Gagfah mit 82.000 Wohnungen durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an Fortress im Jahr 2004.¹⁹¹ Ebenfalls im Jahr 2004 erfolgte die erste große Transaktion von Werkwohnungsbeständen, der Verkauf von 48.000 Wohnungen von ThyssenKrupp an Morgan Stanley/Corpus. Dieser Bestand ist im Jahr 2006 größtenteils weiter an die französische immeo/FDL veräußert worden. 2005 geschah der Verkauf der Viterra AG mit 138.000 Wohnungen von E.ON an die Deutsche Annington. Im Zeitraum zwischen 2004 und 2006 ist in NRW der Verkaufsprozess an Neue Finanzinvestoren und zwischen Neuen Finanzinvestoren am dynamischsten gewesen. Als letzte große Transaktion, die nicht an die vorher dargestellte Transaktionskette anknüpft und somit auch als Sonderfall betrachtet werden kann, erfolgte die Privatisierung der LEG mit 93.000 Wohnungen durch das Land NRW an Whitehall/Goldman Sachs.¹⁹²

¹⁹¹ Claßen /Zander 2010: 380; Kofner, Stefan 2012: 31

¹⁹² Kofner 2012: 31

Tabelle 6: Übersicht über die für NRW bedeutsamen großen Paketverkäufe

Zeitpunkt	Verkaufsobjekt	Verkäufer	Käufer	Anzahl WE	Transaktionsvolumen in Mrd. €	Kaufpreis /WE
Jul 04	Gagfah	BfA	Fortress	82.000	3,50	42.683
Dez 04	ThyssenKrupp Immobilien	ThyssenKrupp	Morgan Stanley/Corpus	48.000	2,10	43.750
Dez 04	RWE Systems Immobilien	RWE	Deutsche Annington	4.500	0,23	51.100
Mai 05	Viterra	E.ON	Deutsche Annington	138.000	7,00	50.725
Okt 06	Immeo (ThyssenKrupp)	Morgan Stanley/Corpus	Foncière des Régions	39.400	2,10	53.300
Sep 08	LEG NRW	Land NRW	Whitehall/ Goldman Sachs	93.000	3,40	36.560

Kein Wissen um die räumliche Verteilung der gehandelten Wohnungen

Anhand der Transaktionsdatenbank des BBSR ist es möglich, das Marktgeschehen auf der Verkäufer und der Käuferseite für NRW im Vergleich zu den anderen Bundesländern abzubilden. Auch bildet es durch die Differenzierung nach Erst- und Wiederverkäufen die kettenartigen Marktprozesse in ihren Volumina ab. Anhand dieser Auswertungen ist es aber weder möglich, die Verkaufs- und Kauffälle einzelnen Wohnungsunternehmen zuzuordnen, noch eine regionale oder lokale Zuordnung vorzunehmen, da nur die Unternehmen und nicht deren Verteilung der Wohnungsbestände erfasst werden.

Auch die Expertenanhörung verdeutlicht, dass kaum belastbare statistische Daten existieren und auch eine Schätzung schwierig ist. Die meisten Expertinnen und Experten konnten den Anteil von *Problemimmobilien* am Bestand von Finanzinvestoren nicht beziffern. Das Mieterforum Ruhr schätzte die Gesamtzahl der NRW-Wohnungen, die sich „überwiegend unter direkter Kontrolle von Finanzmarktakteuren, Zwischenverwertern, Abwicklern oder renditeorientierten Exitgesellschaften befinden [...] auf 310 Tsd. Wohneinheiten“.¹⁹³ Dies entspricht der in Tabelle 5 aufgeführten Summe aller Unternehmen und ihrer Bestände ohne Vivavest. Das IRS schätzt den Anteil von *Problemimmobilien* an den von Finanzinvestoren erworbenen Beständen auf durchschnittlich 30 Prozent.¹⁹⁴ Auf kommunaler Ebene gibt es in einigen wenigen Städten eine gute Datenlage wie in Dortmund, wo von den 40.000 Wohnungen im Besitz von Private Equity Fonds (ca. 18% des Gesamtwohnungsbestandes) ca. 4.000 Wohnungen (rund 10% der im Besitz von Private Equity Fonds befindlichen Wohnungen) als *Problemimmobilien* eingestuft werden, die sich zudem in einigen wenigen Quartieren räumlich konzentrieren¹⁹⁵ (vgl. Kap. III.2.5.).

¹⁹³ Unger 2012: 4¹⁹⁴ Kaufmann 2012.: 2¹⁹⁵ Vgl. Neuhaus 2012

Übersicht der Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren

Eine erste Übersicht der in Nordrhein-Westfalen aktiven Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen hat der Mieterverein Dortmund erstellt und hierbei danach unterschieden, ob es sich um große, mittlere oder kleinere Investments bezogen auf den gesamten bundesweiten Wohnungsbestand handelt (vgl. Tab. 7). Hiernach wird bereits deutlich, dass in NRW sowohl Finanzinvestoren mit größeren wie auch kleineren Wohnungsbeständen auf dem Wohnungsmarkt aktiv sind. So sind über 91 Prozent der Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen großen Gesellschaften zuzuordnen. Größter Bestandhalter in NRW ist die Deutsche Annington (DAIG), die hier Eigentümerin von über 104.000 Wohnungen ihrer insgesamt 191.000 Wohnungen ist. Bei drei Wohnungsunternehmen konzentrieren sich aufgrund der Verkaufsgeschichte die Wohnungsbestände fast ausschließlich auf den nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkt: LEG, immeo/FDL und Vivawest.¹⁹⁶ Die Gagfah besitzt bundesweit 148.694 Wohnungen;¹⁹⁷ hiervon befinden sich 30.000 Wohneinheiten in NRW.¹⁹⁸ Anders als bei der DAIG ist der Wohnungsbestand innerhalb von NRW räumlich breit gestreut. Die Speymill Group hält 31 Prozent ihrer Bestände in NRW, Babcock und Brown dagegen nur 4,1 Prozent. Die mittelgroßen und kleinen Unternehmen halten in NRW mit 9 Prozent einen nur kleinen Anteil an diesem Marktsegment. Da die Verkäufe kleinerer, im Kontext der unternehmensinternen Bewertung unattraktiven Portfolien (poor dogs) durch die großen Bestandshalter häufig an kleinere „Verwerter“ führen, kommt es zu einer immer größeren Zersplitterung der Eigentümerstrukturen und bei steigenden Preisen zu einem immer höheren Renditedruck in der Bewirtschaftung.

¹⁹⁶ Ambivalent wurde die Perspektive der Bestände von THS und Evonik diskutiert, welche seit dem 01.01.2012 als Vivawest fusioniert wurden. Die Mietervereinszene im Ruhrgebiet sah aufgrund der 25%-igen Beteiligung des britischen Investors CVC Capitals am Evonik Mutterkonzern einen mittelbaren Einfluss des Finanzinvestors auf die Bewirtschaftungsstrategie der Wohnungsbestände. Durch die Fusionierung werden sich die Besitzverhältnisse aber zukünftig differenzierter darstellen. Zunächst hielten die Evonik Industries AG und die IG BCE jeweils 50% der Anteile. Zeitnah werden jedoch, nach Unternehmensangaben, 30% der Anteile an die RAG-Stiftung gehen, 25% an den Evonik Pensionsfonds und 10% an die RAG AG. Die Gewerkschaft IG BCE wird einen Anteil von ca. 26,8% behalten. Diesen Eigentümern wird eine eher langfristige und nachhaltige Bewirtschaftungsstrategie unterstellt. Der Verbleib der restlichen 8,2%, welcher zur Zeit noch bei der Evonik liegt, soll perspektivisch (ca. 2014/2015) an die RAG Stiftung oder den Evonik Pensionsfonds gehen. VIVAWEST wird in der Kommunalbefragung nicht als problematisch eingestuft und auch im Kofner- Gutachten nicht weiter untersucht.

¹⁹⁷ Kofner 2012: 139

¹⁹⁸ Diskussion in Sitzung der Enquete-Kommission am 2.11.2012 zu Tagesordnungspunkt 1 "Finanzierungsstrukturen und Perspektiven".

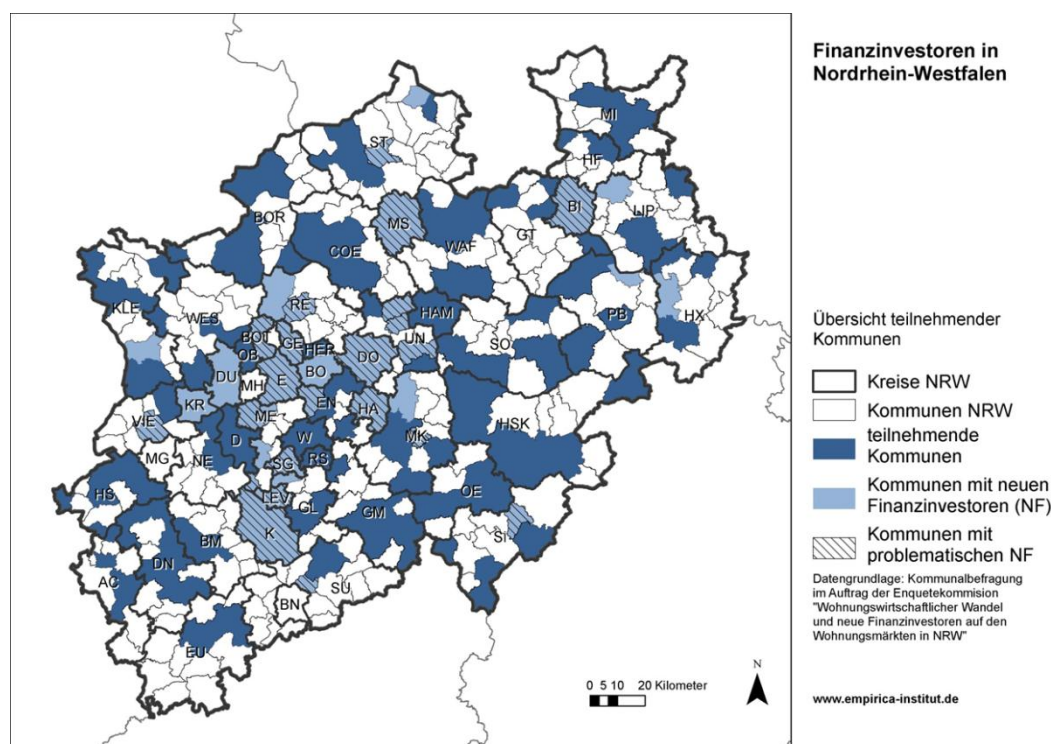
Die Ergebnisse der Kommunalbefragung belegen, dass in 25 Prozent aller befragten Kommunen bzw. in 75 Prozent aller befragten Großstädte Wohnungsbestände existieren (vgl. Karte 11), die mittel- oder unmittelbar neuen Finanzinvestoren gehören. Im Rahmen der Befragung wurden etwa 140.000 Wohnungen Neuer Finanzinvestoren erfasst, von denen der überwiegende Anteil (86%) auf die vier großen Unternehmen Deutsche Annington, LEG, Immeo und Gagfah entfällt. „Etwa zur Hälfte werden die Neuen Finanzinvestoren auch namentlich als „problematisch“ eingestuft. Damit geben etwa zwei Drittel aller Kommunen mit Neuen Finanzinvestoren an, dass mindestens einer der Neuen Finanzinvestoren vor Ort aktuell für ihre Kommune „problematisch“ sei.“¹⁹⁹. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen aber auch, dass insbesondere die Verwerter der zweiten und dritten Generation, die sog. „Reste-Rampe“, als besonders problematisch eingestuft werden.

Eine Zuordnung der im Rahmen der landesweiten Kommunalbefragung genannten Namen von Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen bildet selbst in der Summe aller befragten Kommunen nicht die den Mietervereinen bekannte Gesamtübersicht ab (vgl. Tabelle 7). Auf der Ebene einzelner Kommunen wird diese Diskrepanz noch deutlicher, wenn öffentlichkeitsbekannte Problembestände seitens der Kommune nicht als solche – zumindest in der Kommunalbefragung – eingestuft werden. Die kommunale Wahrnehmung an dieser Stelle korreliert weniger mit einem realen Problemdruck als mit der Bedeutung des Themenfeldes Wohnen bzw. mit der gesamtstrategischen Ausrichtung als eher aktive oder passive Kommune.

Die Kommunalbefragung einerseits sowie die regionalen Verteilungen ausgewählter Wohnungsunternehmen andererseits bilden eine erste „Verräumlichung“ der Wohnungsbestände von Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen in NRW im Jahr 2011 ab. Durch die seitdem stattgefundenen Verkaufs- und Kaufprozesse hat sich auch das räumliche Verteilungsmuster wieder verändert.

¹⁹⁹ Empirica 2012: S. 13

Karte 11: Räumliche Verteilung der „Kommunen mit Neuen Finanzinvestoren“



Quelle: Empirica 2012: 33

Eine Quantifizierung, ob und in welchem Umfang die Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren öffentlich gefördert worden sind, kann nicht vorgenommen werden. Die Statistik zum preisgebundenen Wohnungsbestand der NRW.BANK differenziert nur bedingt nach den Eigentümergruppen, und eine aggregierte, eigentümerbezogene Auswertung zur Einschätzung des Umfangs von Sozialmietwohnungen, die von Neuen Finanzinvestoren gehalten werden, konnte nicht erfolgen. Damit konnte die im Arbeitsprogramm aufgeworfene Fragestellung nach dem Umfang der von Neuen Finanzinvestoren gehaltenen Sozialmietwohnungen nicht beantwortet werden. Diese hat insofern eine besondere wohnungspolitische Relevanz, da hier mit Fördergeldern des Landes Wohnraum geschaffen wurde und damit für den Eigentümer über die Eigentümerpflichten hinaus zusätzlich eine Instandhaltungspflicht auf der Grundlage des Darlehensvertrags besteht (vgl. § 2 Darlehensvertrag i. V. m. § 21WFNG). Anhand der Fallstudien wird jedoch deutlich, dass nahezu alle der untersuchten Wohnungsbestände öffentlich gefördert wurden, diese aber nur noch teilweise der Belegungsbindung unterliegen (vgl. Kap. III.2.5.1.)

Tabelle 7: Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen und deren kommunale Wahrnehmung

Name	Wohneinheiten in NRW (Schätzung 2011)	Nennung in der Kommunalbefragung
1. Große finanz- / kapitalmarktgetriebene Investments (über 20 Tsd. WE)		
DAIG (2008)	104.186	X
GAGFAH 11	30.893	X
Evonik Wohnen GmbH*	60.000	
THS (50 % Anteil Evonik)*	75.000	
LEG NRW (2007) incl. Töchter	92.325	X
IMMEO (FdL)	45.249	X
Babcock & Brown / GPT	1.500	X
Speymill plc. / Goal Speymill Deutsche Immobilien Company plc	8.149	X
Summe	417.302	
Name	Wohneinheiten in NRW (Schätzung)	Nennung in der Kommunalbefragung
2. mittelgroße finanz- oder kapitalmarktgetriebene Investments und Transaktionsspezialisten (5 - 20 Tsd. WE)		
Colonia Real Estate AG	300	
IMW AG (2008/2009)	1.100	
Griffin Rhein-Ruhr	5.229	X
Vivacon AG	500	X
KWG Kommunale Wohnen AG	1.050	
FranconoWest AG	456	
Corestate (2008)	1.800	
Häusser-Bau GmbH, Bochum	6.600	X
Summe 2	17.035	

3. Kleinere finanz- oder kapitalmarktgetriebene Investments und Transaktionsspezialisten (< 5 Tsd. WE)		
Terra Heimbau	2.600	X
Promontoria Holding (Cerberus)	500	X
REIP Holding S.à.r.l.	1.700	
KMP Rheinland	100	
RL Ruhr Liegenschaften	553	
Grundstücksgesellschaften BSB (Rosebud Real Estate)	1.200	X
Janssen & Helbing GmbH	1.533	
Nau Real Estate Group AG	500	
Tower Group A/S	530	X
WGF AG	1.100	
Dr. Ochel Gruppe	100	
Summe 3	10.416	
Summe 1	417.302	
Summe 2	17.035	
Summe 3	10.416	
Gesamtsumme (mit Vivawest)	444.753	

Quelle: Mieterverein Dortmund 2011; empirica 2011; * ab 1.1.2012 fusioniert zu Vivawest

2.4 Ausgewählte finanz- und kapitalmarktgesteuerte Wohnungsunternehmen in NRW

Die größeren Wohnungsunternehmen von Neuen Finanzinvestoren weisen in ihrem Portfolio eine Bandbreite zwischen unproblematischen und problematischen Wohnungsbeständen in allen Preissegmenten auf. Kleinere Wohnungsunternehmen Neuer Finanzinvestoren der zweiten und dritten Käufergeneration, die sogenannten Weiterverwerter, halten insbesondere problematische Wohnungsbestände im Niedrigpreissegment. Die räumliche Verteilung konzentriert sich entlang der Rheinschiene, dem Ruhrgebiet und den Städten Münster und Bielefeld. Nicht nur in Groß-, sondern auch in Kleinstädten ist die Gruppe der Neuen Finanzinvestoren auf dem nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkt vertreten. Dabei scheint die Aktivität der Neuen Finanzinvestoren in absoluten Zahlen, auf den großstädtischen Wohnungsmärkten größer zu sein als in den Kleinstädten.²⁰⁰ Zu diesem Ergebnis kommt eine von der Enquete-Kommission in Auftrag

²⁰⁰Empirica 2012a: 33

gegebene landesweite Befragung der Kommunen durch das Institut Empirica. Eine Vollerfassung aller Wohnungsbestände in Händen Neuer Finanzinvestoren ist in NRW nicht vorhanden, so dass die Enquete-Kommission infolge der mangelnden Datenlage mit Näherungs- und Schätzwerten arbeitet. Die problematischen Bestände sind gleichermaßen sowohl in bevölkerungsmäßig wachsenden wie auch in schrumpfenden Kommunen zu finden. Das deutet darauf hin, dass der Kauf von Wohnungsbeständen unabhängig kleinräumiger Standortbewertungen und Marktanalysen stattgefunden hat. Insbesondere die kleineren Wohnungseigentümer Neuer Finanzinvestoren zeichnen sich durch eine schwierige Eigentümerstruktur bzw. durch unklare Eigentumszuordnungen aus, verbunden mit einer unklaren Zuständigkeit und Verantwortung innerhalb des Unternehmens. Zusätzlich fehlt diesen Unternehmen häufig eine fachliche Aufstellung. Diese Rahmenbedingungen lassen keine Bewirtschaftungsstrategie erkennen und erschweren sowohl die Handlungsfähigkeit der Unternehmen sowie auch die Kommunikation mit den Unternehmen. Das führt zu mangelhaften Investitionen und unzureichender Qualität der Verwaltungspraxis sowie zu sozialen Problemen, wie z. B. einer zunehmenden sozialen Segregation im Bestand und zu Wertverlusten sowie zu einer sinkenden Investitionsbereitschaft im Wohnumfeld.²⁰¹

2.4.1 Die Deutsche Annington (DAIG)

Bei der DAIG handelt es sich mit fasst 210.000 verwalteten Wohneinheiten um den größten Vermieter in Deutschland. Ende 2011 hielt sie 187.000 Wohnungen im eigenen Bestand, davon befanden sich, wie bereits erwähnt, über 100.000 in NRW und hiervon 70.000 im Ruhrgebiet. Bundesweit sind etwa 29.000 Wohnungen der DAIG öffentlich gefördert und 25.000 belegungsgebunden.²⁰² Die Bestände der DAIG konzentrieren sich zu 70 Prozent auf Städte mit über 100.000 Einwohnern. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Stadt Dortmund mit 17.823 Wohneinheiten.

Der große Wohnungsbestand wurde ohne jeden Neubau, also nur mit Hilfe von Zukäufen aufgebaut. Die Wohnungen der DAIG stammen hauptsächlich aus folgenden Transaktionen:

- 2001: Erwerb von 63.626 Wohnungen von 10 Eisenbahnergesellschaften des Bundes

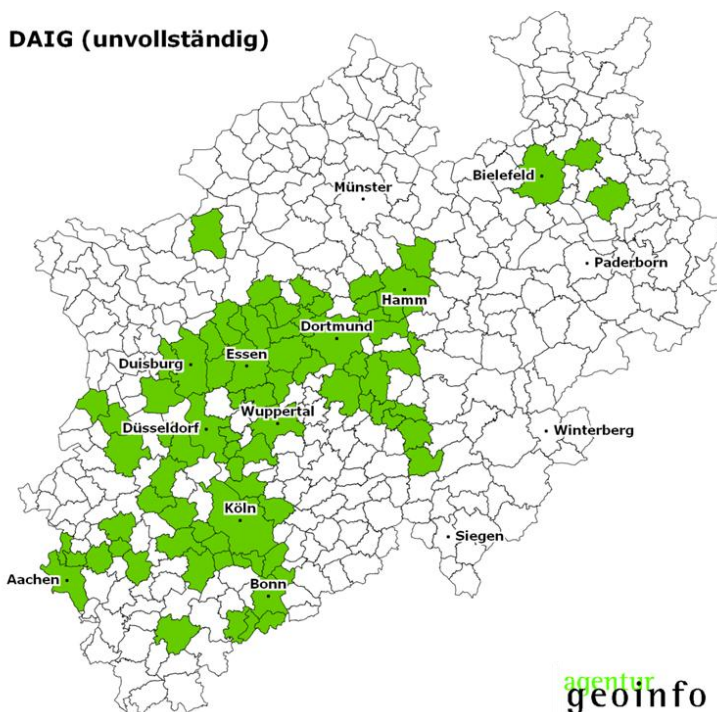
²⁰¹ Empirica 2012a: 35 – 39

²⁰¹ Diskussion in Sitzung der Enquete-Kommission am 2.11.2012 zu Tagesordnungspunkt 1“Finanzierungsstrukturen und Perspektiven“.

²⁰² Kofner 2012: 87

- 2003: Erwerb von 10.025 Wohnungen durch den Kauf der Heimbau AG Kiel
- 2005: Erwerb von 138.000 Wohnungen durch den Erwerb der Wohnungsgesellschaften der Viterra AG von E.ON, den Kauf von 4.500 Wohnungen der RWE in Essen und Köln
- 2006: Erwerb von 748 Wohnungen in Leverkusen und 940 weiteren Wohnungen in NRW sowie 1.623 von der Corpus Immobiliengruppe
- 2007: Erwerb von 8.000 Wohnungen in mehreren kleineren Paketen
- 2009: Anteil von Mehrheitsanteilen an der Prima Wohnbauten – Privatisierungsmanagement GmbH in Berlin mit 4.566 Wohneinheiten

Karte 12: Bestandsverteilung der DAIG in NRW



Quelle: Kofner 2012: 99

Damit wuchs das Wohnungsunternehmen innerhalb von zehn Jahren von fast 64.000 Wohnungen im Jahr 2001 auf 186.530 Wohnungen im Jahr 2011 an. Bei der Mehrzahl der Wohnungen handelt es sich um Immobilien, die zwischen den 1950er und 1960er Jahren errichtet worden sind. Bereits vor der Viterra-Transaktion hat sich in den Wohnungsbeständen ein Instandhaltungsstau aufgebaut. Diese Wohnungsbestände sind häufig in problematischen Stadtteilen anzutreffen, die geprägt sind von

- nicht geglücktem oder nicht abgeschlossenem Strukturwandel,
- Folgeproblemen des Großsiedlungsbaus,

- stagnierender oder negativer Bevölkerungsentwicklung,
- besonderem sozialen bzw. städtebaulichen Handlungsbedarfs (z. B. erhöhte Arbeitslosigkeit).²⁰³

Die DAIG hat im Jahr 2011 bundesweit 172 Modernisierungsprojekte für 3.321 Wohnungen und eine Vielzahl von Instandhaltungsmaßnahmen umgesetzt. So wurden beispielsweise Fassaden, Kellerdecken und Dachböden für eine Wohnfläche von 200.000 m² energetisch gedämmt. Insgesamt hat die DAIG die Aufwendungen für Instandhaltung und Modernisierung (in absoluten Zahlen) in den letzten Jahren stetig gesteigert (vgl. Tabelle 8).²⁰⁴ Im Gutachten zu den Geschäftsmodellen werden die durchschnittlichen Instandhaltungsleistungen der Jahre 2007 bis 2011 auf 10€/m² /a beziffert und liegen damit unterhalb des branchenüblichen Benchmarks von 12€/m² /a.²⁰⁵ Die DAIG selbst gibt an, 16€/m² /a für Instandhaltung und Modernisierung auszugeben.²⁰⁶

Tabelle 8: Aufwendungen für Instandhaltung und Modernisierung in Mio. €:

Jahr	Aufwendungen für Instandhaltung und Modernisierung in Mio. €:
2007	129,1
2008	184,6
2009	155,4
2010	171,8
2011	192,1
2012	211,0

Quelle: DAIG

Das Bewirtschaftungskonzept der DAIG sieht im Jahr 2012 eine durchschnittliche Investitionsquote von 18 €/ m² vor und erwartet bis zum Jahresende Modernisierungs- und Instandhaltungsaufwendungen in Höhe von 211 Mio. €. ²⁰⁷

Die Struktur des Portfolios der DAIG fußt auf einer 10-Jahres-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, bei der verschiedene Szenarien miteinander verglichen werden. Auf Basis dieser Betrachtung wird entschieden, ob modernisiert oder ein Fokus auf bestimmte Bevölkerungsgruppen gelegt wird, eine Bewirtschaftung wie bisher oder auch Verkäufe getätigt werden. In den letzten Jahren hat die DAIG ihre Bestände in moderater Größenordnung von 0,8 bis 1,6 Prozent des Gesamtbestandes pro Jahr veräußert. Im Jahr 2011 sind 1.096 Wohnungen

²⁰³ Kofner 2012: 95-100

²⁰⁴ Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft 2012a: 6.

²⁰⁵ Kofner 2012: 101

²⁰⁶ Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft 2012a: 6

²⁰⁷ Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft 2012: 12- 14

veräußert worden. Der Verkauf von Einzelwohnungen und Gebäuden war bisher der bevorzugte Fall.²⁰⁸

Die DAIG wird von verschiedenen Private Equity Fonds kontrolliert, die von Terra Firma Capital Partners aufgelegt worden sind. Derzeit steht die DAIG vor einer Refinanzierungsaktion des Kapitalmarktdarlehens „GRAND“. Ende 2012 wird ein Abschluss erwartet. Die neue „Grand Finanzierung“ sieht nach Angaben der DAIG vor, dass bis Mitte 2013 laufende Schuldverschreibungen im Volumen von ca. 4 Mrd. € in einem Zeitraum von fünf Jahren refinanziert wird. Anders als bisher kann die DAIG künftig Teile des Wohnungsbestandes herausnehmen und einzeln refinanzieren. Der Fremdkapitalanteil wird unter 60% sinken. Die Terra Firma hat sich im September 2012 für ihre Exit-Strategie, einem Börsengang, entschieden.²⁰⁹

2.4.2 Die Gagfah S.A.

Die Gagfah ist ein seit 2006 börsennotiertes Wohnungsunternehmen, das 148.694 Wohnungen im Bestand hält²¹⁰. Hiervon befinden sich ca. 30.000 Wohneinheiten in NRW.²¹¹ Die Private Equity Gesellschaft Fortress Investment Group LLC ist seit 2004 bei der Gagfah engagiert und ist heute noch Mehrheitsaktionär des Unternehmens. Anders als bei der DAIG ist der Wohnungsbestand räumlich breit gestreut. So gehören in Bielefeld beispielsweise 4.172 Wohnungen zur Gagfah.

Auch der Wohnungsbestand der Gagfah setzt sich aus bestehende Wohnungen, der Alt-Gagfah und dem Erwerb von Gebrauchtimmobilien zusammen (vgl. Abb. 25).

Die Mehrheit der Wohnungsgebäude der Gagfah wurden zwischen Mitte der 1950er Jahre und Mitte der 1980er Jahre errichtet. Die Gagfah-Bestände aus dem Angestelltenwohnungsbau haben eine andere Bewohnerstruktur und eine bessere Bausubstanz als die meisten Werkwohnungsbestände oder die Sozialwohnungen aus den 1970er Jahren.²¹² Die GAGFAH hat in den letzten fünf Jahren im Schnitt 11,72 €/m² investiert und wird 2012 auch zwischen rund 11 €/m² investieren.²¹³

²⁰⁸ Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft 2012a: 7 - 9

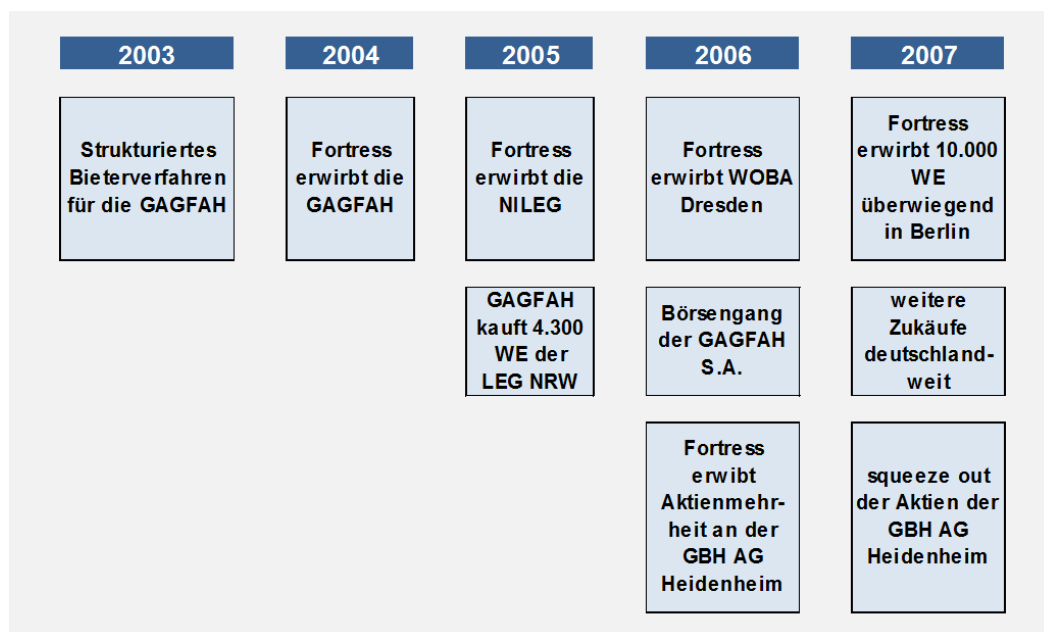
²⁰⁹ Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft 2012a: 1 – 5

²¹⁰ Kofner, Stefan 2012: 139

²¹¹ Diskussion in Sitzung der Enquete-Kommission am 2.11.2012 zu Tagesordnungspunkt 1“Finanzierungsstrukturen und Perspektiven“.

²¹² Kofner 2012: 140 – 146

²¹³ Gagfah 2012: 4

Abb. 26: Große Ankaufstransaktionen der Gagfah

Quelle: Kofner 2012: 140

Die Gagfah verfolgt im Kern nach eigenen Aussagen eine nachhaltige Bewirtschaftungsstrategie mit gelegentlichen Zu- und Verkäufen als Komplementärstrategie. Das Transaktionsgeschehen rund um die Gagfah war dennoch in den vergangenen Jahren recht hoch. So sind von 2007 bis 2012 ca. 28.000 Wohneinheiten zugekauft (u. a. Heidenheim 8.899, Pegasus 4.913, Eukia II Erlangen 2.025, Stadtoasen 1.647, Grünes Karre 1.700 und Zwickau mit 2.971 als größere Portfolios) worden und von 2006 bis 2012 ca. 16.000 Wohneinheiten veräußert worden. Derzeit erwägt die GAGFAH einen Verkauf der WOBA Holding GmbH (ca. 35.000 Wohneinheiten). Eine Entscheidung ist allerdings hierüber noch nicht getroffen.²¹⁴

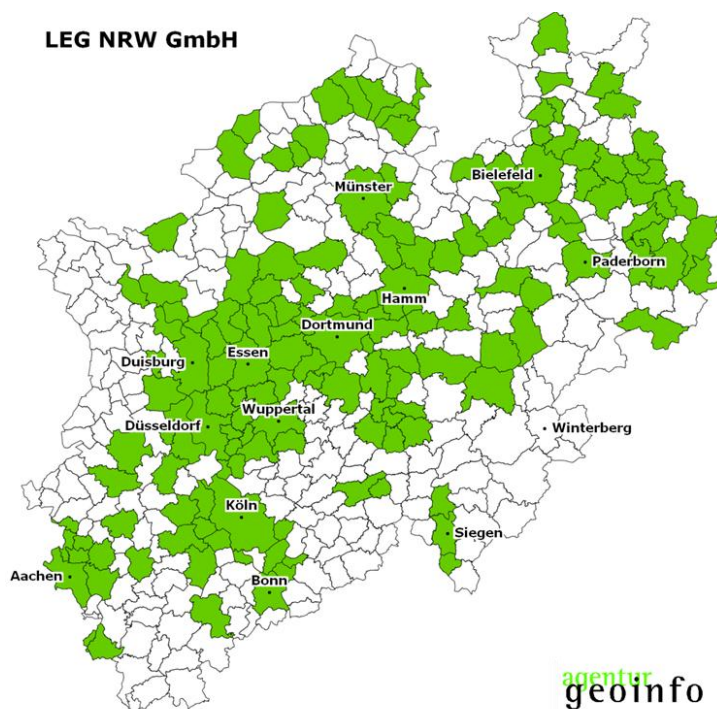
2.4.3 Die LEG

Die LEG (Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH) bewirtschaftet 90.180 Wohnungen an 161 Standorten mit ca. 250.000 Mietern (vgl. Karte 13). Nur 1.400 Wohneinheiten befinden sich außerhalb von NRW. Damit ist die LEG nach der Deutschen Annington der zweitgrößte Wohnungsanbieter in NRW. Im Ruhrgebiet hält die LEG über 35.000 Wohneinheiten, im Rheinland über 33.000 Wohneinheiten und in Westfalen über 21.000 Wohneinheiten. 57 Prozent des Wohnungsbestandes ist öffentlich gefördert. Der LEG Wohnungsbestand zeich-

²¹⁴ Gagfah 2012: 4

net sich durch ein sehr heterogenes Portfolio mit unterschiedlicher Qualität und einem hohen Anteil von 40 Prozent an Sozialwohnungen aus.²¹⁵

Karte 13: Wohnungsbestände der LEG



Quelle: Kofner 2012: 169

Durch die Fusion von zwei Heimstätten und zwei Siedlungsgesellschaften, also gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, entstand 1970 die LEG. Die LEG wurde als Dachgesellschaft für bestandshaltende Tochterunternehmen gegründet, wobei die LEG Muttergesellschaft zunächst als reiner Dienstleister vorgesehen war und erst seit Anfang der 1980er Jahre in die Wohnungsbewirtschaftung einstieg. Im Jahr 1987 übernahm die LEG auch die 38.000 Wohnungsbestände des ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmens „Neue Heimat“, das in Konkurs gegangen war. Die über die Jahre gewachsene Struktur der LEG auf verschiedenen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften war unüberschaubar und somit mit einem finanziellen Risiko behaftet.²¹⁶ Die LEG gehörte vor ihrer Veräußerung zu 68 Prozent der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes NRW und zu 22 Prozent der NRW.BANK.²¹⁷ Bereits Ende der 1990er Jahre trennte sich die LEG von Teilwohnungsbeständen. So wurde im Jahr 1999 z.B. 1.884 Wohnungen in Düsseldorf-Hassels und Neuss-Erftal veräußert. Diese Wohnungen befinden sich heute in den Händen der WVB Centuria²¹⁸. Dieser Trend setzte sich nach der Jahrtausendwende fort. Zwischen 2004 und 2007 reduzierte sich

²¹⁵ Kofner 2012: 165 - 170

²¹⁶ Landesrechnungshof 2004: 82

²¹⁷ Kofner 2012: 165 -170

²¹⁸ Neuss Grevenbroicher Zeitung vom 25.11.2003

der Wohnungsbestand um weitere 10.000 Wohnungen.²¹⁹ Zwischen 2008 und 2012, nach Veräußerung der LEG, wurden nach Angaben der LEG Geschäftsleitung weitere 1.500 Wohneinheiten in disperser Lage veräußert und 1.200 Wohneinheiten im Jahr 2012 erworben. Im Schnitt hat die LEG in den letzten 10 Jahren 13 bis 14 €/m² in die Instandhaltung und Modernisierung investiert, womit die LEG die Vorgaben, der bei der Veräußerung vereinbarten Sozialcharta, einhält.²²⁰

Die LEG ist im Jahr 2008 privatisiert worden und befindet sich nun über eine Holding im Eigentum der „Whitehall Real Estate Funds“ sowie weiteren Fonds, die von der amerikanischen Investmentbank Goldman Sachs verwaltet werden. Hauptgesellschafter des LEG-Konzerns ist die Lancaster GmbH & Co. KG, die mit 82,7 Prozent die Mehrheit der Anteile hält. Lancaster ist eine Beteiligungsgesellschaft der Whitehall Funds und anderer von Goldman Sachs gemanagten Fonds.²²¹

Die Refinanzierung von Darlehen bei über 200 Banken in Höhe von über 2 Mrd. € war im Oktober 2012 zu 90 Prozent abgeschlossen. Künftig sollen Darlehen bei zehn bis zwölf Banken aufgenommen werden. Ziel ist es, die LEG kapitalmarktfähig zu machen. Der Ende 2012 laut Geschäftsleitung als Exitoption genannte Börsengang²²² ist im Januar 2013 realisiert worden.

2.4.4 Die immeo

Immeo/FDL ist der drittgrößte Wohnungsanbieter mit 42.600 Wohneinheiten in NRW und hält hier fast den gesamten Wohnungsbestand, schwerpunktmäßig im Ruhrgebiet und entlang der Rheinschiene (vgl. Karte 14). Knapp 40 Prozent aller Wohnungen befinden sich in Duisburg mit Schwerpunkten in Marxloh und Hamborn. Bei diesen Standorten handelt es sich um problematische Quartiere, die von einer hohen Arbeitslosigkeit, einer negativen Bevölkerungsentwicklung und stagnierenden Mieten geprägt sind. Weitere 23% des Wohnungsbestandes befinden sich in Essen und 14% des Wohnungsbestandes liegen in den Städten Oberhausen und Mülheim.

Bei den Beständen von Immeo handelt es sich um ehemalige Werkswohnungen von ThyssenKrupp, einem qualitätsmäßig und altersmäßig differenzierten Wohnungsbestand. So zählen zum Wohnungsbestand Wohnungen aus dem 19. Jahrhundert, Kleinwohnungen aus den 1930er Jahren und Werkssiedlungsneubauten der 1950er bis 1970er Jahre, wobei in den 1970er Jahren der Neubau

²¹⁹ Kofner 2012: 170

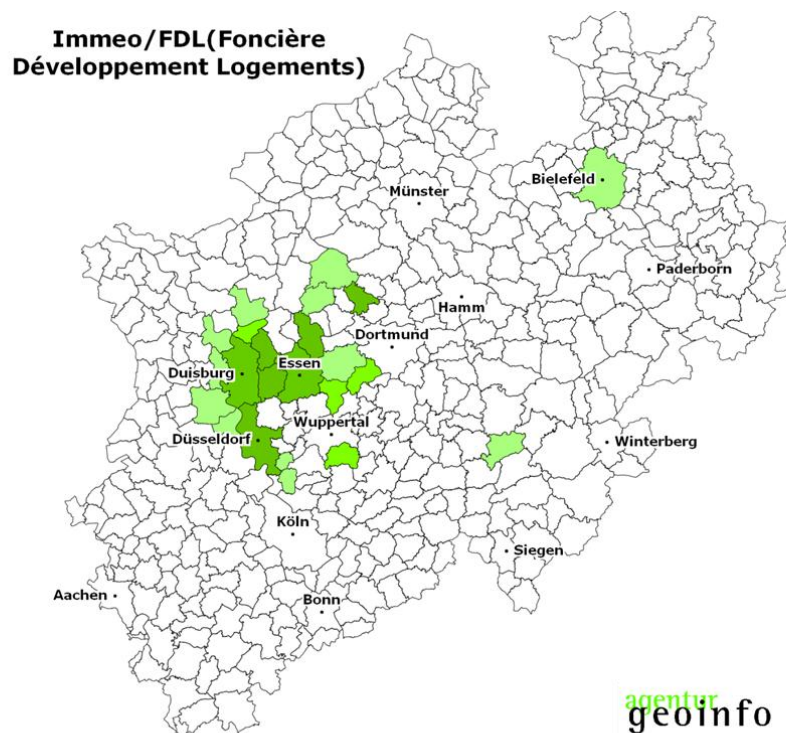
²²⁰ Hegel 2012: zu Top 1.

²²¹ Kofner 2012: 165 -166

²²² Hegel 2012: zu Top 1

infolge mangelnder Nachfrage stark zurückging. Rund 83 Prozent aller Wohnungen sind vor 1971 errichtet. In den 1980er Jahren wurden viele Wohnungen auch an Nicht-Werksangestellte vermietet. Der Wohnungsbestand hat größere Modernisierungswellen erfahren, die auch zu einer baulichen Veränderung in den Siedlungen geführt haben.

Karte 14: Bestandsverteilung der Immeo/FDL in NRW



Quelle: Kofner 2012: 196

Seit den 1980er Jahren ist es zu Mieterprivatisierungen gekommen und ab den 1990er Jahren hat der Konzern sein Immobilienmanagement unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgestellt. Ende 2004 erfolgte der Verkauf des Thyssen-Krupp Wohnungsbestands an ein Bieterkonsortium von Morgan Stanley-Immobilienfonds und der Corpus Gruppe. Bereits im Jahr 2006 erfolgte der Exit durch den Weiterverkauf an Immeo/FDL. Hierbei handelt es sich um einen Komplex von Immobilienfirmen, die über Zwischenholdings von der französischen Wohnimmobilien-Aktiengesellschaft Foncière Développement Logements S. A. (FDL), einem französischen REIT, gehalten werden. Die FDL hat ein unterkapitalisiertes Wohnportfolio erworben und bis 2009 nicht gegengesteuert. Durch Kapitalaufstockungen, Verkäufe (auch en Bloc-Verkäufe) und Umschuldungen ist das Unternehmen mittlerweile wieder rentabel. Gleichzeitig hat das Unternehmen den für 2013 fälligen Großkredit in Höhe von 2,1 Mrd. € refinanziert.²²³

²²³ Kofner 2012: 187-224

2.4.5 Kleinere finanz- und kapitalmarktgesteuerte Wohnungsunternehmen in NRW

Die Transaktionsprozesse auf dem Wohnungsmarkt haben immer wieder zu Wohnungsverkäufen der großen Bestandhalter an kleinere Unternehmen geführt. In der Regel wurden kleinere Portfolien verkauft. Diese Verkaufsstrategie wurde auch in der Vergangenheit praktiziert: „Der VEBA-Immobilien-Bestand mit ehemals 130.000 Wohnungen wurde zunächst durch Teilverkäufe „optimiert“; statt des zeitweilig angestrebten Börsengangs erfolgte schließlich der Verkauf des Restbestandes von ca. 90.000 Wohnungen im Ruhrgebiet an die Deutsche Annington.“²²⁴ Dadurch entstand gerade im Ruhrgebiet eine sehr heterogene Eigentümerstruktur im Mietwohnungsbestand.

Bei den hier betrachteten Finanzinvestoren mit kleineren Wohnungsbeständen handelt es sich um Unternehmen wie Speymill/Goal, Tower Group, WVB Centuria, Hanseatic Group, Terra Heimbau, Vabonne Real Estate, Roslyn Properties, Promotoria, Vierte Artemis, Vivacon oder Grand City Properties.²²⁵

2.4.5.1 Speymill Deutsche Immobilien Company Plc

Die Speymill Deutsche Immobilien Company Plc (SDIC) war z. B. eine börsennotierte Wohnimmobilieninvestmentgesellschaft, in deren Eigentum sich bundesweit 26.000 Wohnungen befanden, hiervon ca. 8.150 in NRW. SDIC hatte sich auf die Übernahme von kleinen und mittelgroßen Transaktionen konzentriert. Somit lagen die Immobilien über das ganze Bundesgebiet breit gestreut. Der von der Enquete-Kommission beauftragte Gutachter Prof. Kofner schätzt, dass die SDIC in NRW Immobilien an mehr als 20 Standorten kontrollierte. Vielfach handelte es sich um eine kleinteilige Verteilung, wie im Fall Hagen um zwei mit 100 Wohneinheiten oder in Köln um fünf Hochhäuser mit etwas über 200 Wohneinheiten. Sowohl beim Ankauf wie auch während der Bewirtschaftung wiesen die Immobilien im Jahr 2010 einen hohen Leerstand von über 14 Prozent auf. Es wurde gezielt ein Kauf von Problembeständen forciert. Dabei war es der SDIC nicht gelungen, diese Problembestände zu attraktiveren. Das hing sicherlich auch damit zusammen, dass im Gegensatz zu den großen von Finanzinvestoren gehaltenen Wohnungsunternehmen die Wohnungen von SDIC bis 2008 von Externen verwaltet wurden. Erst ab 2008 wurde eine eigene Organisation zur Bewirtschaftung der Wohnungsbestände eingesetzt.

²²⁴ Stücker 2010: 274f

²²⁵ Kofner 2012: 241-265

²²⁵ Diskussion in Sitzung der Enquete-Kommission am 2.11.2012 zu Tagesordnungspunkt 1“Finanzierungsstrukturen und Perspektiven“.

Die SDIC wurde 2005 gegründet, um in deutsche Wohnimmobilien zu investieren. Sie hatte ihren Geschäftssitz aus steuerlichen Gründen auf der Isle of Man. Im Frühjahr 2006 erfolgte der Börsengang. Bis Mai 2011 war sie börsennotiert. Die Börsennotierung wurde wegen der fehlenden Veröffentlichung des Halbjahresberichtes zum 31.12.2010 eingestellt. Der Handel der Aktien wurde bereits im Dezember 2010 eingestellt. Anders als bei einem klassischen Private Equity Unternehmen, bei dem der Börsengang eine Exit-Option darstellt, wurde bei diesem Unternehmen die Aktiengesellschaft bereits vor der Übernahme von Wohnimmobilienpaketen gegründet. Das mittels des Börsengangs einzuwerbende Eigenkapital sollte mit Hilfe von Krediten hochgehebelt werden. Ca. 22.000 Wohnungen wurden zwischenzeitlich von Ceberus erworben. Der Rest wurde an einen britischen Fonds veräußert.²²⁶

2.4.5.2 WVB Centuria

Die WVB Centuria ist ein Beispiel für eine Immobilienverwaltungs- und Asset Management-Gesellschaft, die bundesweit ca. 25.000 Wohnungen bewirtschaftet. Hiervon befinden sich ca. 2.000 Wohnungen in NRW mit einer räumlichen Konzentration auf die Städte Neuss (Erftal) und Düsseldorf (Hassels). Diese Wohnungen werden für Immobilieninvestoren der arabischen Halbinsel verwaltet. Insgesamt bietet die WVB Centuria Immobiliendienstleistungen für verbundene Unternehmen wie auch für Dritte an. Es handelt sich bei diesem Unternehmen um einen vollkommen indifferenten Vermieter, dessen finanzieller Spielraum für eine aktive Bewirtschaftung der Immobilienbestände in NRW nicht vorhanden ist. Die WVB Centuria ist seit 2006 der Nachfolger der WVB Wohnpark Verwaltungs- und Betreuungsgesellschaft, die im Jahr 2000 durch den US-amerikanischen Pensionsfonds Lone Star Funds gegründet worden war. Mit dem Namenswechsel kam es auch zu einem Gesellschafterwechsel. Seit 2006 hält die französische Aktiengesellschaft Centuria Capital SAS die Gesellschaftsanteile.²²⁷

²²⁶ Kofner 2012: 241-249

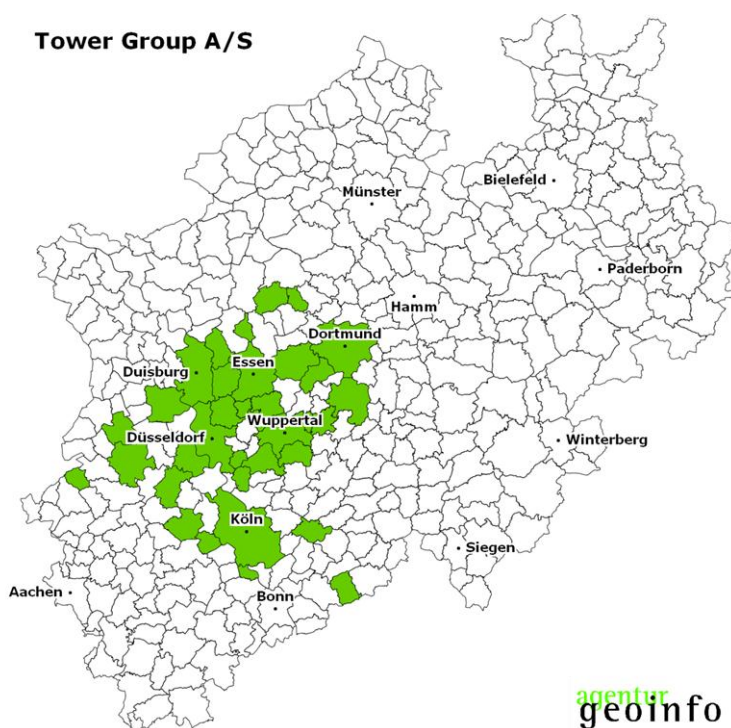
²²⁷ Kofner 2012: 261-269

2.4.5.3 Tower Group

Bei der Tower Group handelt es sich um eine börsennotierte Immobilien-Aktiengesellschaft nach dänischem Recht. Die Tower Group engagiert sich in NRW seit 2006. Es handelt sich um einen Investor mit geringer professioneller Tiefe. Dieser hat kleinräumig breit gestreute Immobilien erworben (vgl. Karte 15), die höheren Transaktions- und Verwaltungskosten ausgesetzt sind, als zusammenhängende Wohnungsbestände. Darüber hinaus sind die Wohnungen von einem hohen Leerstand gekennzeichnet (z. B. Standort Wassenberg (Kreis Heinsberg) mit 2 Liegenschaften 50 % Leerstand, Oberhausen mit 8 Liegenschaften 41,4 % Leerstand, Köln mit 35 Liegenschaften 14,2 % Leerstand), die auch nicht durch Wertsteigerungsbemühungen verringert werden konnten.

Die Tower Group hat wiederholt Liquiditätsinjektionen von außen erhalten, damit der Fortbestand gewährleistet werden konnte. Seit Ende 2011 befindet sich die Tower Group in der Teil-Insolvenz. Damit steht mehr als die Hälfte des Immobilienvermögens unter Zwangsverwaltung.²²⁸

Karte 15: Bestandsverteilung der Tower Group NRW



Quelle: Kofner 2012: 254

²²⁸ Kofner 2012: 251 -260

2.5 Veränderungen der Anbieterstrukturen auf kommunaler Ebene

Ganze Stadtquartiere im Ruhrgebiet, die traditionell zu werksverbundenen Wohnungsunternehmen aus dem Montanindustriesektor zählten, sind an die Deutsche Annington, FDL und andere Finanzinvestoren veräußert worden. Private Equity Investments befinden sich im Ruhrgebiet vielfach gebündelt in benachteiligten Quartieren mit einem hohen Bevölkerungsanteil mit Transfereinkommen, hohem Altersdurchschnitt und einem hohen Migrantenanteil.²²⁹ Die Bedeutung der Wohnungen im Eigentum von Neuen Finanzinvestoren ist oft gemeindeweit gering. Bezieht man diesen Anteil auf den Mietwohnungsbestand, so verdoppelt sich die Quote jedoch und auch in einzelnen Quartieren stellt sich die Situation teilweise dramatisch dar. Für die Stadt Dortmund liegen als eine der Städte, in der sich neben Duisburg die verhältnismäßig größte Zahl von Wohnungen in der Hand von neuen Finanzinvestoren befindet, mehrere Analysen vor.²³⁰ Anhand einer Diplomarbeit an der TU Dortmund werden für die gesamte Stadt Dortmund die Transformationsprozesse auf der Anbieterseite zeitlich und räumlich dargestellt.²³¹

Die im Auftrag der Enquete-Kommission untersuchten Fallstudien bilden für die Fallstudienstädte die Problematik erstmals empirisch im Vergleich ab.

2.5.1 Veränderungen der Anbieterstrukturen: Fallstudien

Bereits in einem frühen Stadium hat sich die Enquete-Kommission entschlossen, eine qualitative, quartiersbezogene Untersuchung von Wohnungsbeständen vorzunehmen, deren Eigentümer Private Equity Fonds oder Gesellschaften sind, um die Auswirkungen über die Immobilien hinaus auf die Stadtquartiere darzustellen. Letztendlich waren sowohl auf Bundesebene²³² als auch auf der Landesebene bereits Hinweise zu den Quantitäten der Privatisierungen vorhanden, eine kleinteiligere Bewertung, die auch die Handlungslogiken lokaler Akteure miteinbezog, war aber zum Zeitpunkt der Fallstudienuntersuchung (noch) nicht vorhanden²³³. Für die Bewertung der Problemlage im Sinne des Einsatzungsauftrages war aber die kleinteilige und qualitative Untersuchung der lokalen Situation unerlässlich. Zudem galt es, innovatives kommunales Handeln zu untersuchen und somit Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten in Rechts- oder Finanzierungsinstrumenten zu erhalten. Um ein differenziertes Bild zu erhalten, wurde auch die Situation

²²⁹ Kofner 2012: 32

²³⁰ Stücker 2010

²³¹ Weinberg 2012

²³² Hallenberg 2006; IFS 2008

²³³ Ausnahmen bilden z.B. die kleinteiligen Untersuchungen von Krämer/Müller et al. 2009 sowie Müller 2010

der lokalen Märkte mit in die Auswahl einbezogen. So sollten Hinweise darüber entstehen, wie sich die Geschäftsmodelle neuer Finanzinvestoren unter verschiedenen Marktbedingungen auswirken.

Die Auswahl der Fallstudienstädte und ihrer Quartiere erfolgte deshalb an Hand der Wohnungsmarktsituation und der Verwaltungsstärke der Kommune sowie der kommunalen Handlungsstrategien in den konkreten Quartieren.

So wurden Bielefeld und Dortmund als kreisfreie Großstädte mit einem eher stagnierenden bis entspannten Wohnungsmarkt ausgewählt, Köln und Münster haben einen angespannten Wohnungsmarkt mit einem hohen Nachfragedruck. Marl und Neuss sind als kreisangehörige Städte in andere Verwaltungszusammenhänge eingebunden. Marl hat einen entspannten Wohnungsmarkt, Neuss als Kommune in der sogenannten Rheinschiene einen Wohnungsmarkt mit einem Nachfrageüberhang. Bielefeld ist wiederum als Stadtumbau West-Gebiet ein besonderer Fall, in Köln steht der Aspekt der Insolvenz mit Zwangsverwaltung und anstehender Versteigerung im Vordergrund. Bis auf Marl hat in allen Städten die kommunale Verwaltung eine aktive Rolle eingenommen.

Dortmund: In Dortmund wurde das Quartier Dortmund-Westerfilde untersucht.

Dortmund hat seit den 1960er Jahren erheblich an Bevölkerung verloren (13,2% seit 1965) und hat 2011 noch eine Bevölkerung von 580.956 Einwohner/innen. Die Bevölkerungsentwicklung lag in den Jahren 2001 bis 2011 bei -1,4 Prozent und soll zwischen 2008 bis 2030 um 2,6 Prozent zurückgehen. Auch die Entwicklung der Haushalte schwankt von 2008 bis 2030 zwischen -2,8 Prozent in der konstanten und 0,4 Prozent in der Trendvariante. Das bedeutet, dass die Anzahl der Haushalte als Nachfrager von Wohnungen vermutlich abnimmt oder nur geringfügig zunimmt. Entsprechend ist der Wohnungsmarkt in Dortmund als ausgeglichen zu bezeichnen mit sehr entspannten Wohnungsteilmärkten. Das Mietniveau liegt mit bis zu 5,28€/m² deutlich unter dem Bundesdurchschnitt²³⁴. Wie in vielen andern Großstädten Nordrhein-Westfalens kommt es im unteren Preissegment jedoch auch in Dortmund teilweise zu Engpässen in der Wohnungsversorgung, da Bezieher/innen staatlicher Transferleistungen in Konkurrenz zu Studierenden, Auszubildenden oder Haushalten mit geringen Einkommen stehen²³⁵.

Als kreisfreie Großstadt steht der Stadt eine leistungsstarke Verwaltung zur Verfügung. Insbesondere verfügt Dortmund als eine der wenigen Kommunen im Land noch über ein eigenes, aktives Wohnungsamt und mit der DoGeWo21 über ein aktiv agierendes, kommunales Wohnungsunternehmen, das mit ca. 16.000

²³⁴ Vgl. Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Dortmund 3

²³⁵ Vgl. ebd.: Fallstudie Dortmund 4

WE zu den größeren Anbietern in Dortmund gehört. Die Stadt verfügt zudem über eine kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung, einen Masterplan Wohnen und ein kommunales Handlungskonzept Wohnen.

Insgesamt ist Dortmund unter den Städten Nordrhein-Westfalens, gemeinsam mit Duisburg, zumindest quantitativ am stärksten von Wohnraumprivatisierungen an neue Finanzinvestoren betroffen. Insgesamt 19 Prozent oder ca. 45.000 Mietwohnungen ca. 235.000 Mietwohnungen in Dortmund werden von diesen neuen Eigentümern bewirtschaftet.²³⁶

Der Stadtteil Dortmund-Westerfilde liegt ca. 6 km nord-westlich der Innenstadt und verfügt über eine heterogene Siedlungsstruktur mit 3- bis 4-geschossigen Mehrfamilien und Einfamilienhäusern. In drei untersuchten Wohnquartieren befinden sich 1.885 Wohnungen aus den 1970er und 1980er Jahren, die sich überwiegend noch im ursprünglichen Bauzustand befinden und überwiegend Bestände der früheren Viterra waren. Nach der Veräußerung der Bestände durch die Viterra kam es zu einer anscheinend noch nicht beendeten Serie von Mehrfachverkäufen. Von diesen Wohnungen gehörten bis November 2012 ca. 112 Wohneinheiten (WE) der Deutschen Haus- und Grundbesitz GmbH. Die Wohnungen wurden vor kurzem an einen belgischen Investor namens Die Eiche GmbH mit Sitz in Düsseldorf verkauft. Weitere 672 WE der wurden aktuell von der insolventen Private Equity Gesellschaft Griffin Rhein-Ruhr GmbH & Co. KG an die Corestate Capital Partners verkauft. Ungefähr 631 WE der ehemaligen Viterra wurden an die Häusser-Bau GmbH, einem regionalen Unternehmen mit dem Geschäftsziel der Einzelprivatisierung verkauft. Die Leerstandsquote bewegt sich in einer Größenordnung von 20 bis 25 Prozent. Alle Mietwohnungen wurden ursprünglich mit öffentlichen Mitteln gefördert. Derzeit befinden sich noch 524 WE von Griffin und Deutscher Haus- und Grundbesitz in der Belegungsbindung, die zwischen 2014 und 2016 auslaufen wird. Zur Erhöhung des Miet-Cashflows haben alle Investoren ihre Vermietungsbemühungen erhöht, was eine deutliche Absenkung des Leerstands, aber auch eine starke Veränderung der Sozialstruktur zur Folge hatte.

Die Erwerbslosenquote ist mit 21 Prozent deutlich überdurchschnittlich. In den drei untersuchten Teilräumen wohnen zwischen 50 Prozent und 70 Prozent Menschen mit einem Migrationshintergrund.

Der ursprünglich eher unauffällige Stadtteil hat sich mit der Veränderung der Eigentümerstrukturen durch eine mangelhafte Belegungs- und Bewirtschaftungspolitik der genannten Finanzinvestoren zu einem aus sozialräumlicher und wohn-

²³⁶ Vgl. ebd.: Fallstudie Dortmund 3 und Wortmeyer 2011

nungswirtschaftlicher Sicht problematischen Stadtteil mit einem mangelhaften baulichen Zustand und einem hohen nachbarschaftlichen Konfliktpotentialen entwickelt, der insbesondere in den Beständen oben genannter Eigentümer feststellbar ist. Diese Entwicklung hat auch Auswirkungen auf das Wohnumfeld. Die Außenanlagen in den Siedlungen wirken vernachlässigt und ungepflegt.

Es lässt sich festhalten, dass seit der Veränderung des Stadtteils sowohl die Stadtverwaltung als auch der Mieterverein ihr Engagement im Stadtteil deutlich erhöht haben, um die Situation der Mieter/innen zu verbessern. Neben einem Sozialraummonitoring und der Anwendung wohnungsaufsichtsrechtlicher Instrumente hat die Stadt eine Vorkaufsrechtsatzung für die Bereiche erlassen und eine Stadtentwicklungsgesellschaft gegründet, zumal die Investoren einen Exit signalisiert haben. Im Rahmen der letzten beiden Verkäufe kam dieses Vorkaufsrecht nicht zur Anwendung, da im Fall von Corestate und Griffin ein sogenanntes „Share Deal“ vollzogen wurde und im Fall des Kaufes der „Die Eiche GmbH“ Sanierungszusagen fixiert wurden. Die Stadt bemüht sich kontinuierlich um die Kommunikation und Einbindung der Finanzinvestoren. Westerfild gehört als Aktionsraum zudem zum Programm „Soziale Stadt Dortmund“.

Trotz der koordinierten Bemühungen zwischen kommunaler Verwaltung, Mieterverein und dem Mieterbeirat ist es bisher noch nicht gelungen, eine substantielle Verbesserung der Situation im Quartier zu erreichen. Hierzu fehlt bisher die nachhaltige Bestandsstrategie der Eigentümer. Diese Entwicklungen stellen die Zukunft des Wohnstandortes generell in Frage²³⁷. Erste Auswirkungen auf die Quartiersinfrastruktur sind durch Nachfragerückgänge ebenfalls feststellbar.

Bielefeld: In der Stadt Bielefeld wurde der Stadtteil Sennestadt untersucht.

Bielefeld weist zurzeit eine stagnierende demografische Entwicklung auf. Die Bevölkerungszahl liegt bei 323.000 Einwohnern. Zwischen 2008 bis 2030 soll die Bevölkerung jedoch um 4,9% sinken, die Zahl der Haushalte um 1,8%.

Der Wohnungsmarkt ist als ausgeglichen zu bezeichnen, mit leichten Überhängen und Engpässen in Teilmärkten. Das Mietniveau ist insgesamt niedrig, insbesondere im untersuchten Stadtteil Sennestadt ist es mit 4,85€/m² sehr gering. Der Leerstand ist in Bielefeld mit stadtweiten 1,3 Prozent sehr gering (Sennestadt 1,2%).

Als kreisfreie Stadt verfügt Bielefeld über eine leistungsfähige Stadtverwaltung und führt bereits seit 10 Jahren eine Wohnungsmarktbeobachtung durch, bei der sie auch gezielt Marktakteure befragt. Seit 2012 besitzt die Stadt einen qualitati-

²³⁷ Vgl. Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Bielefeld 18

ven Mietspiegel (gemäß § 558 BGB) sowie ein Masterplan Wohnen. Insbesondere durch das Modell, einen Klimabonus bei der Genehmigung der Kosten der Unterkunft zu erteilen, hat Bielefeld eine aktive Vorreiterrolle eingenommen.

Der Stadtteil Sennestadt ist 1973 eingemeindet worden. Sennestadt wurde ab 1956 nach einem städtebaulichen Konzept von Bernhard Reichow als Planstadt errichtet. Es überwiegen dreigeschossige Zeilenbauten der 1950er bis 1960er Jahre mit vereinzelt Punkthochhäusern der 1970er Jahre. Neben der städtischen BGW (459 WE) und der Genossenschaft Freie Scholle (322 WE) besitzen die Sahle Wohnen (560 WE) als privates Unternehmen, die Gagfah (858 WE) und die LEG (369 WE) größere Wohnungsbestände in Sennestadt. Lediglich die L756 wirkt als städtebauliche Barriere, ansonsten verfügt der Stadtteil über eine zentrale T-förmige Grünanlage und eine relativ hohe Freiraumqualität.

Zurzeit befinden sich noch 735 WE in der Belegungsbindung, wobei 144 Wohneinheiten auf die LEG und 289 auf die Gagfah entfallen. Der Bestand an öffentlich geförderten Wohneinheiten ist seit Jahren rückläufig (2003: 1645 WE).

Der Stadtteil ist seit 2007 Teil des Förderprogramms Stadtumbau West. Die Bestandsqualitäten der Finanzinvestoren unterscheiden sich erheblich von den Beständen der Sahle Wohnen, des kommunalen Unternehmens und der Genossenschaft. Gleichwohl ist es bisher noch zu keinen Missständen gekommen, der bauliche Zustand der Bestände von LEG und Gagfah weist zwar einen hohen Sanierungsstau auf, dieser wurde in Teilen jedoch bereits von den Vorbesitzern übernommen und droht erst mit ausbleibender Instandhaltung und Modernisierung zu einem Problem zu werden. Gleichzeitig werden Mieterhöhungsspielräume ausgenutzt. Dementsprechend ist die Fluktuation in den unsanierten Beständen höher als bei den sanierten Beständen der anderen Unternehmen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Belegungsstrukturen. Eine sozialräumliche Polarisierung ist jedoch nicht feststellbar.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Bestände der Finanzinvestoren noch in einem bewohnbaren Zustand befinden, die sauberen Außenanlagen weisen auf ausgeglichene Bewohner/innen-Strukturen hin. Eine Abwertung des Quartiers ist noch nicht feststellbar, der bauliche Erhaltungszustand unterscheidet sich jedoch deutlich von der Umgebung und führt zu einem Nachfragerückgang und somit zu einer veränderten Bewohner/innen-Struktur.²³⁸ In Sennestadt profitieren die Eigentümer der sanierten Bestände durch eine erhöhte Nachfrage, in anderen Stadtteilen Bielefelds wirken sich vernachlässigte Bestände jedoch schon stärker auf die Umgebung aus.

²³⁸ Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Bielefeld 24

Die Stadt hat durch ihre Entwicklungsgesellschaft Sennestadt GmbH eine aktive Rolle in der Stadtentwicklung und besitzt über diese auch ein Vorkaufsrecht für alle Grundstücke. Eine Beteiligung an den Maßnahmen des Stadtumbaus in Bielefeld-Sennestadt durch die Finanzinvestoren ist bisher nicht absehbar, die Kommune setzt aber weiterhin auf eine Kooperation mit dem Eigentümern. Zu einer expliziten Anwendung des Wohnungsaufsichtsrechts in Bezug auf die Bestände der neuen Finanzinvestoren kam es noch nicht. Insgesamt spielt das Thema Problemimmobilien noch keine zentrale Rolle in der Stadtverwaltung.²³⁹

Negative Auswirkungen auf das gesamte Quartier sind durch die Privatisierung der Wohnungsbestände bisher noch nicht erkennbar. Die Freiraumqualität in Sennestadt ist zufriedenstellend bis gut, die infrastrukturelle Versorgung gewährleistet und die Wohnzufriedenheit der Bewohner/innen ist insgesamt positiv, gleichwohl die Außenwahrnehmung oft schlechter ist.

Neuss: In Neuss wurde der Stadtteil Erfttal untersucht.

Die Bevölkerungsentwicklung verlief in Neuss in den vergangenen Jahren stagnierend bis leicht wachsend, zukünftig wird von 2008 bis 2030 ein leichtes Wachstum von ca. 0,6 Prozent prognostiziert. Zurzeit beträgt die Bevölkerungszahl 154.391.

Die Zahl der Haushalte wird bis 2030 vermutlich leicht zurückgehen (Trendvariante -1,4%; Konstante Variante 0,4%). Besonders im unteren und mittleren Segment ist der Wohnungsmarkt angespannt. Das Mietniveau ist entsprechend der Lage in der Rheinschiene sehr hoch mit Bestandsmieten bis 8,46€/m². In Erfttal ist die Mietspanne mit 4,20€/m² bis 7,50€/m² verhältnismäßig hoch.²⁴⁰

Neuss ist die größte kreisangehörige Stadt Deutschlands. Die Stadt hat ein Handlungskonzept Wohnen mit quartiersbezogenen Wohnungsmarktanalysen erarbeiten lassen. Im Rahmen der Wohnungsmarktanalysen wurde Neuss-Erfttal als verdichtetes Gebiet mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung identifiziert und ein besonderer Handlungsbedarf festgestellt. Dabei wurde jedoch bisher kein spezifischer Handlungsdruck auf Grund der Eigentümerstruktur definiert.

Im Untersuchungsgebiet in Neuss-Erfttal befinden sich ca. 1860 Wohnungen, von denen 1.650 WE auf der Grundlage des städtebaulichen Leitbildes „Urbanität durch Dichte“ Anfang der 1970er Jahre erbaut wurden. Für die 1.400 öffentlich geförderten Wohnungen laufen die Belegungsbindungen gerade aus oder sind vor kurzem ausgelaufen, ursprünglich waren etwa 80% von Erfttal öffentlich gefördert. Darüber hinaus befinden sich 210 Reiheneigenheime im Gebiet. Die Leer-

²³⁹ Vgl. ebd.: 27

²⁴⁰ Vgl. Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Neuss 4

standsquote beträgt ca. 10%. Der Stadtteil hat, ähnlich wie Köln-Chorweiler, eine lange Historie an Sanierungs- und Aufwertungsmaßnahmen hinter sich. Erfttal liegt in einer peripheren Lage ca. 4 km südöstlich des Neusser Stadtzentrums und ist von mehreren Seiten durch städtebauliche Barrieren (A57, L380, Bahntrasse) umgeben. Der Zugang zu einer im Norden und Westen angrenzenden Auenlandschaft ist stark begrenzt. Der jüngste und am dichtest besiedelte Neusser Stadtteil ist lediglich durch eine Straßenanbindung erschlossen.

Als Finanzinvestor hält die GGR Wohnparks GmbH über die Hausverwaltung WVB Centura GmbH 384 Wohneinheiten im Stadtteil, die sich aus ehemaligen Beständen der 1999 veräußerten LEG zusammensetzen. Der Bestand wurde mit 99 Prozent Fremdkapital gekauft, geriet aber in eine Schieflage, nachdem fehlerhafte Erwartungen in die wirtschaftliche Entwicklung der Bestände zu finanzieller Handlungsunfähigkeit der Investoren führten. Die Bestände weisen seit mehreren Jahren erhebliche Instandhaltungsdefizite auf (Durchfeuchtungsschäden, Schimmel, defekte Aufzüge und Fassaden etc.). Infolgedessen hat die Wohnungsaufsicht reagiert und gemeinsam mit dem Gesundheitsamt 2009 sechs Wohneinheiten für unbewohnbar erklärt und freigezogen. Die Leerstandsquote von zwischenzeitlich 25% wurde durch massive Vermietungsbemühungen gesenkt, allerdings ohne Rücksicht auf eine ausgewogene Sozialstruktur. In der Folge kam es zu einer sozialräumlichen Polarisierung. Die Kommunikation zwischen Mietern und Hausverwaltung ist problematisch, was auch die Stadtverwaltung bemängelt. Einzelne Sanierungsbemühungen verliefen nicht konfliktfrei und zogen sich überdurchschnittlich lange hin.

Auf Grund des beinahe gleichen Baualters ist für den überwiegenden Bestand in Erfttal eine Modernisierungsnotwendigkeit festgestellt worden, allerdings wurden die Bestände gleichzeitig auch als nur bedingt sanierungsfähig eingestuft. Neben den Beständen der GGR befindet sich auch der Bestand einer Eigentümergemeinschaft weitestgehend im originalen Bauzustand.

Die Stadt Neuss ist über ihre Beteiligung am Neusser Bauverein AG in der Entwicklung des Stadtteils aktiv und hat bereits Anfang der 2000er Jahre im nördlichen Bereich mit Hilfe von Wohnungsbaufördermitteln aus dem Programm Stadtbau West massiv entdichtet und erneuert. Darüber hinaus ist die Stadtverwaltung in den Beständen der GGR wohnungsaufsichtsrechtlich aktiv geworden und hat u.a. Instandhaltungsanordnungen ausgesprochen, denen der Finanzinvestor auch nachgekommen ist. Eine Beteiligung der GGR an den Aufwertungsmaßnahmen konnte bisher noch nicht festgestellt werden. Die Stadt Neuss identifiziert die baulichen Defizite, das Erscheinungsbild und die bauliche Dichte des

GGR Bestands als maßgebliches Investitionshemmnis im Quartier. Entsprechend negativ ist die Außensicht des Stadtteils.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich durch die Bewirtschaftungsstrategie des Finanzinvestors bzw. seine Handlungsunfähigkeit die bereits vorher problematischen Sozialstrukturen weiter verschärft haben²⁴¹. Auch der bauliche Erhaltungszustand hat sich deutlich verschlechtert. Die auf den Leerstand folgende rigide Belegungspolitik hat zu Konfliktpotentialen geführt. Zudem ist die Kommunikation zwischen Kommune und Investor problematisch, die Zusammenarbeit gestaltete sich oft als unzuverlässig seitens der Immobilienverwaltung. Lediglich die Gemeinwesenarbeit durch das Bürgerhaus Erfttal und das Engagement des Neusser Bauvereins tragen zur Stabilisierung bei. Eine mittelfristige Einbindung der Bestände der GGR in die Aufwertung des Stadtteils scheint aber dringend notwendig.

Münster: In Münster wurde das Quartier Kinderhaus-Brüningheide untersucht. Münster ist eine wachsende Stadt. Seit 1999 hat die Bevölkerung um 4,1 Prozent zugenommen und soll von 2008 bis 2030 weiter um 4,5 Prozent wachsen. Aufgrund der wachsenden Bevölkerung und einer stagnierenden Bautätigkeit ist der Wohnungsmarkt angespannt. Das Mietniveau ist mit durchschnittlich 7,75 €/m² hoch und steigt schnell.

Als kreisfreie Stadt besitzt Münster ein strategisch gut aufgestelltes Wohnungsamt. Die Stadt verfolgt ein kleinräumiges Stadtteilmonitoring, seit 1992 gibt es eine Arbeitsgruppe Wohnen, die das Handlungsprogramm Wohnen kontinuierlich fortschreibt. Aufgrund des hohen Nachfragedrucks nimmt das Thema Wohnen einen hohen Stellenwert in der Kommunalverwaltung ein.

In Münster-Kinderhaus Brüningheide wurden zu Beginn der 1970er Jahre auf der Grundlage des Leitbildes „Urbanität durch Dichte“ 1.450 Wohnungen errichtet, davon 1.058 durch öffentliche Förderung. Ähnlich wie in Köln-Chorweiler und Neuss-Erfttal wurde seither eine Reihe von Aufwertungs- und Sanierungsmaßnahmen beschlossen. Dennoch begann sich die sozialräumliche Struktur zu ändern, es kam zu einer hohen Konzentration sozio-ökonomischer Problemlagen. Die Siedlung liegt peripher ca. 7 km nordwestlich der Innenstadt. Der Stadtteil ist über eine schleifenförmige Ringstraße erschlossen, in deren Mitte sich bis zu 12-geschossige Gebäude in unregelmäßiger Anordnung gruppieren. Die Außenanlagen sind teilweise durch vernachlässigte Parkhausanlagen unterbrochen, bil-

²⁴¹ Vgl. Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Neuss 23

den insgesamt aber eine gute Freiraumqualität mit jedoch unterschiedlichen Pflegezuständen.

Der Einstieg von Finanzinvestoren erfolgte 2005 mit dem Verkauf von 630 Wohnungen der zur LEG gehörenden Wohnungsgesellschaft Münsterland an den australischen Investmentfonds Babcock & Brown, der die öffentlichen Mittel sofort ablöste. Nach mehreren Verwalterwechseln erfolgt das Assetmanagement mittlerweile durch BGP-Asset Management GmbH. Ein weiterer problematischer Wohnungsbestand von 55 Einheiten befand sich im Eigentum des Rechtsanwaltes Ottmar Nau, ist aber nach einer Insolvenz und Zwangsverwaltung mittlerweile durch die Sahle Wohnen GmbH angekauft worden, die zusätzlich noch 124 WE im Quartier hält. Dazu kommen noch 101 WE des privaten Wohnungsunternehmens WohnSieger und 185 WE der kommunalen Wohn+ Stadtbau GmbH.

Die Bestände der Babcock&Brown sowie der Nau-Gruppe und der „Wohn+Stadtbau“ entsprechen zumindest äußerlich weitestgehend dem Erbauungszustand. Die Bestände weisen einen hohen Modernisierungs- und Instandhaltungsstau auf. Eine Erneuerungsstrategie für die Bestände ist nicht bekannt, dem Assetmanagement sind hier bewirtschaftungsbedingt Grenzen gesetzt. Bauzeittypische Mängel, wie beispielsweise Fassadenmängel, falsche Materialdisposition, mangelhafte Dämmung oder asbesthaltige Werkstoffe wurden nicht behoben.

Die Bestände der Sahle Wohnen und der WohnSieger heben sich in ihrem Erscheinungsbild deutlich von den übrigen Beständen ab und sind mindestens in Teilen modernisiert, wobei weitere Maßnahmen geplant sind. Hier verdeutlicht sich eine langfristige und nachhaltige Bewirtschaftungsstrategie. Auch die Bestände der Wohn+Stadtbau sind in Teilen erneuert.

Insgesamt hat der Stadtteil ein problematisches Image, Wohndauer und Wandervolumina deuten auf eine geringe Wohnzufriedenheit hin. Dies scheint aber vor allem die vernachlässigten Bestände zu betreffen. So kommt das Gutachten²⁴² zu dem Schluss, dass sich mit dem Einstieg des Finanzinvestors die baulichen Missstände verschärft haben, da Instandhaltungen und Modernisierungen ausblieben. Darüber hinaus haben fehlende Ansprechpartner zu Verunsicherung bei den MieterInnen geführt, darüber hinaus führte eine inadäquate Belegungspolitik zu Verletzungen der Belegungsbindung. Die Kooperationsbereitschaft mit der Kommune hat sich verschlechtert.

²⁴² Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Münster 20

Die Kommune engagiert sich bereits seit mehreren Jahren im Quartier, hat aber wegen der Entwicklungen der vergangenen Jahre ihre Bemühungen intensiviert und setzt auf ein ämterübergreifendes integriertes Vorgehen in Zusammenarbeit mit Mietervereinen.²⁴³ So wurde neben einer Vorkaufsrechtsatzung und einer Reduzierung der Kosten der Unterkunft für mangelhafte Bestände eine Beratung für Mieter/innen durch den Mieterverein ermöglicht. Eine Mieterinitiative trägt zur Problematisierung der Situation in der Öffentlichkeit bei.

Der Ankauf der Nau-Bestände durch das Unternehmen Sahle Wohnen wird allerdings als positives Signal für den Stadtteil gewertet. Zukünftig soll der Erneuerungsprozess mit einer klaren Zielsetzung weiter vorangetrieben werden. Dazu stellt die Einbindung insbesondere der neuen Investoren die größte Herausforderung dar.

Marl: In Marl wurde der Stadtteil Drewer-Süd untersucht.

Marl ist kreisangehörige Stadt des Kreises Recklinghausen und hat zurzeit 87.500 Einwohner. Marl ist stark durch die Chemieindustrie und den Bergbau geprägt und hat durch den Strukturwandel bereits massiv an Bevölkerung verloren. Zwischen 2001 und 2012 beträgt der Bevölkerungsrückgang 5,4 Prozent, je nach Prognose wird bis 2012 ein Rückgang zwischen 4 Prozent und 13 Prozent erwartet. Auch die Haushaltsentwicklung des Kreises Recklinghausen soll sich bis 2030 negativ entwickeln (- 5,1% bzw. - 6,8%). Der Wohnungsmarkt in Marl und im Kreis Recklinghausen ist entspannt. Entsprechend niedrig ist das Mietniveau (ca. 5 €/m²).

Als kreisangehörige Stadt hat Marl kein eigenes Wohnungsamt mehr. Die wohnungswirtschaftlichen Belange werden vom Planungs- und Umweltamt bearbeitet.

Der Stadtteil Drewer-Süd weist die älteste Bevölkerung aller Marler Stadtteile auf. Drewer-Süd hat mit 5,3 Prozent zugleich den höchsten Wohnungsleerstand im gesamten Kreisgebiet. In der Gesamtstadt ist er leicht unterdurchschnittlich (2,8 %).

Insgesamt weist Marl eine sehr heterogene Eigentümerstruktur bei den Mietwohnungsbeständen auf. Etwa 10 Prozent der Mietwohnungen gehören zum kommunalen Unternehmen neuma (3.663 WE) und zwei kleineren Genossenschaften (437 WE). Als Unternehmen von Finanzinvestoren werden die Deutsche Annington (ca. 2.600 WE) und Griffin (221 WE) sowie die Terra Heimbau aufgeführt²⁴⁴. Darüber hinaus besitzen die mittlerweile als Vivawest zusammengeführten Un-

²⁴³ Vgl. ebd.: Fallstudie Münster 23ff

²⁴⁴ Vgl. ebd.: Fallstudie Marl 6

ternehmen THS Treuhandstelle GmbH (ca. 3.400 WE) und Evonik (k.A.) noch nennenswerte Bestände in Marl. Ursächlich für die hohe Anzahl kleinerer Finanzinvestoren als Wohnungsmarkteure in Marl und darüber hinaus im gesamten Ruhrgebiet sind die frühen Verkäufe von Teilportfolien der Viterra AG, die bereits vor der Veräußerung des Unternehmens an die Deutsche Annington im Jahr 2005 einzelne Bestände an kleinere Investoren und Fonds privatisierte.

Insbesondere die Bestände der Deutschen Annington, der Evonik und der Griffin wurden in der Vergangenheit auf Grund ihres baulichen Zustandes kritisiert.²⁴⁵

Der Stadtteil Drewer Süd liegt unmittelbar an dem in den 1960er Jahren geplanten Stadtzentrum von Marl. Die Bebauungsstruktur ist heterogen und wurde zwischen den 1920er Jahren und den 1970er Jahren in 3- bis 4-geschossiger Bauweisen mit vereinzelt Punkthochhäusern überwiegend als Werkwohnungen realisiert. Für eine „soziale Oberschicht“ wurde ein gehobener Wohnstandard angestrebt. Es befinden sich auch Doppelhäuser und Einfamilienhäuser im Stadtteil.

Von den Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen besitzen die Deutsche Annington ca. 1.000 WE, die Terra Heimbau 196 WE, die LEG 100 WE und Vivawest 238 WE im Stadtteil. Der bauliche Zustand differenziert sich bei den verschiedenen Investoren und teilweise sogar innerhalb der Bestände z.B. der im Quartier dominanten Deutschen Annington. Das macht eine Ableitung von Privatisierungsfolgen auf die Quartierssituation schwierig.²⁴⁶

Einzelne Häuser der Deutschen Annington und der Vivawest (früher: THS) haben ein unterdurchschnittliches Ausstattungsniveau. Insbesondere die Bestände der Terra Heimbau und der LEG weisen einen augenscheinlichen Instandhaltungsrückstau auf. Eine energetische Modernisierung ist auch bei den besseren Beständen der Investoren nicht feststellbar gewesen. Während die Mieten der Annington und der Terra Heimbau verhältnismäßig niedrig sind, liegen die Mieten der LEG über der durchschnittlichen Angebotsmiete. Auffällig ist der hohe Anteil an SGB II-Empfängern in den Investorenbeständen. Er liegt mit 18,2% doppelt so hoch wie in den übrigen Beständen des Stadtteils.²⁴⁷ Vor allem in den Beständen der Deutschen Annington ist der Anteil der SGB II-EmpfängerInnen in den vergangenen Jahren stark angestiegen.

Der bisher geringe Problemdruck im Stadtteil führt auch zu einem geringen Handlungsdruck seitens der kommunalen Verwaltung. Marl hat 2012 ein Hand-

²⁴⁵ Vgl. ebd.: Fallstudie Marl 6f

²⁴⁶ Vgl. ebd.: Fallstudie Marl 11ff

²⁴⁷ Vgl. ebd.: Fallstudie Marl 18

lungskonzept Wohnen aufgestellt in dem Finanzinvestoren jedoch nicht problematisiert werden, was auf Grund der hohen Anzahl verschiedener Akteure und der demografischen Situation jedoch geboten wäre. Andere Akteure, wie der Mieterverein, die Mieterbeiräte von Evonik und neuma, sowie der ehemals an der Wohnraumvergabe der Werkswohnungen beteiligte Betriebsrat des Chemieparks Marl scheinen eine noch untergeordnete Rolle zu spielen.

Das Image des Stadtteils Drewer-Süd ist bisher positiv gewesen, der Wohnstandort war stabil. Der Eintritt der Finanzinvestoren wird aber als Wendepunkt angesehen. Dem Baualter angemessene Sanierungen werden in den Beständen der Investoren nicht oder nur sehr selektiv durchgeführt, teilweise gibt es Instandhaltungsstaus. Das insgesamt niedrige Mietniveau wirkt sich einseitig auf die Entwicklung der Sozialstruktur aus. Zusätzliche Konflikte entstehen aus verschiedenen Ansprüchen von Mieter/innen und Eigentümer/innen in einzelprivatisierten Beständen von Finanzinvestoren. Insgesamt hat sich bisher keine Veränderung der Situation im Stadtteil gezeigt. Auf Grund der demografischen Entwicklung und der baulichen Situation im Stadtteil ist aber fraglich, inwiefern die Investoren einen aktiven Beitrag zu einer zukunftsfähigen Entwicklung der Bestände leisten werden.

Köln: In Köln wurde der Stadtteil Chorweiler-Mitte untersucht.

Köln ist mit 1.036.117 Einwohnern die größte Stadt Nordrhein-Westfalens. Die Bevölkerungsentwicklung ist positiv, seit 1999 hat Köln 3,7 Prozent Einwohner/innen hinzugewonnen. Diese Dynamik wird sich bis 2030 noch verstärken: die Bevölkerung soll um 11,7 Prozent wachsen. Auch die Anzahl der Haushalte soll zwischen 10,5 Prozent und 13,4 Prozent zunehmen. Entsprechend angespannt ist der Wohnungsmarkt in Köln. Das Preisniveau ist hoch und wird auch perspektivisch weiter ansteigen. Die Durchschnittsmiete beträgt 2010 bereits 8,28 €/m². Die wohnungspolitischen Ziele der Stadt, bis 2015 pro Jahr 3.800 neue Wohnungen zu schaffen, wurden in den vergangenen Jahren nicht eingehalten. Der Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt ist sehr hoch.

Die Planungen für den Stadtteil „Neue Stadt Köln-Chorweiler“ begannen auf Grund des anhaltenden Bevölkerungszuwachses bereits 1957 und wurden in den 1970er Jahren unter dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ in Kooperation mit der Wohnungsgesellschaft Neue Heimat überwiegend in öffentlicher Förderung als Großwohnsiedlung umgesetzt. Die einzelnen Gebäude sind bis zu 24 Stockwerken hoch, die Bevölkerungsdichte ist mit mehr als 1.000 Einwohner /km² sehr hoch.

Seit 1985 hat der 10 km von der Innenstadt entfernt liegende Satellitenstadtteil eine Reihe von Sanierungs- und Erneuerungsprogrammen durchlaufen. Auf Grund der einseitigen Angebotsstruktur war auch die Sozialstruktur von Beginn an problematisch. Mittlerweile setzt auch die Überalterung der Wohnbevölkerung ein, diese ist in Chorweiler insgesamt älter als in anderen Kölner Stadtteilen.

Im Untersuchungsgebiet liegen ca. 2.700 WE, von denen etwa 1.760 sanierungsbedürftig sind. Der Anteil öffentlich-geförderter Wohnungen beträgt aktuell immer noch 90%. Bereits 1991 erfolgte die erste Privatisierung von LEG-Beständen. Nach mehreren Eigentümerwechseln befinden sich aktuell 560 Wohneinheiten in der Hand internationaler Finanzinvestoren (BGP Assetmanagement GmbH). Etwa 1.200 Wohneinheiten befinden sich seit 2005 in der Zwangsverwaltung (Rechtsanwaltskanzlei Daglianakis), gehörten aber bisher einer Privatperson. Um den Erwerb der Bestände durch bestimmte Finanzinvestoren zu vermeiden, hat das Gericht durch das von der Stadt Köln beantragte Insolvenzverfahren den Termin des Zwangsversteigerungsverfahrens am 18. Januar 2013 aufgehoben. Neben diesen beiden Unternehmen befinden sich noch 140 WE der kommunalen GAG Immobilien AG und ca. 500 WE der Sahle Wohnen GmbH im Untersuchungsgebiet. Die Bestände der GAG sind erst in den 1990er Jahren gebaut worden, die Sahle Wohnen hat ihre Bestände umfassend saniert. Die Bestände unter Zwangsverwaltung und der BGP weisen einen erheblichen Instandhaltungs- und Modernisierungstau wie Verunreinigungen in den öffentlichen Flächen, Durchfeuchtungsschäden und defekte Fenster und Heizungen auf, in den Beständen der BGP gab es Probleme durch Ungeziefer in den Müllpressen. Eine durch Mitteln des Programms „Soziale Stadt“ gestaltete Dachanlage ist mittlerweile wegen Unfallgefahr gesperrt. Die Unterschiede in den Bestandsqualitäten sind augenscheinlich und spiegeln sich auch im Mietpreinsniveau wieder. Die unsanierten Bestände fallen zudem durch hohe Nebenkosten auf.

Die Handlungsmöglichkeiten der zwangsverwaltenden Kanzlei sind durch die Verbindlichkeiten aus der Insolvenz eingeschränkt. Nach Anweisung durch die Stadt Köln wurden sicherheits- und brandschutzrechtliche Mängel zwar behoben, die strukturellen baulichen Defizite bleiben jedoch bestehen. Die Immobilienverwaltung versucht Leerstände zu vermeiden und wirbt aktiv mit „ARGE“-tauglichen Wohnungen. Die Kommunikation mit dem Vermieter scheint jedoch mittlerweile unproblematisch zu verlaufen.²⁴⁸

²⁴⁸ Vgl. Stadtraumkonzept 2012: Fallstudie Chorweiler 16

Auch die Entwicklung der Bestände der BGP lassen keine Rückschlüsse auf eine zukünftige Verbesserung der Bewirtschaftung zu. Das Unternehmen hat erklärt, keine substantiellen Sanierungen durchführen zu wollen.²⁴⁹ Zudem ist eine Kommunikation mit dem Unternehmen schwierig.

Vor allem durch das Engagement der übrigen Wohnungsunternehmen und der grundsätzlich befriedigenden Freiraumstrukturen wird die Wohnzufriedenheit im Stadtteil positiv bewertet. Die infrastrukturelle Versorgung und der Verkehrsanschluss sind zufriedenstellend.

Insgesamt hat sich das Engagement der Finanzinvestoren bzw. Zwangsverwaltung verschärfend auf die bauliche Situation im Untersuchungsgebiet ausgewirkt. Die Sozialstruktur hat sich in der Zwischenzeit nicht merklich geändert, Chorweiler ist seit Beginn aufgrund des hohen Anteils öffentlich geförderter Wohnungen durch eine einseitige Bewohner/innen-Struktur gekennzeichnet. Die Wohnungsbestände entsprechen zudem auch strukturell nicht mehr zeitgemäßen Standards. Mittelfristig wird sich eine mangelnde Bereitschaft zu einem substantiellen Erneuerungsprozess aber negativ auf die Zukunftsfähigkeit des Stadtteils auswirken.

Die Stadt ist mit ihrem Wohnungsamt in der Wohnungsaufsicht aktiv. Darüber hinaus gibt es eine aktive Wohnungsbaupolitik. Die Stadt initiierte bereits 2005 ein Wohnungsbauforum in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft. Darüber hinaus gibt es ein Stadtentwicklungskonzept Wohnen und ein Handlungskonzept preiswerter Wohnungsbau. In Chorweiler interveniert die Stadt sowohl mit Wohnungsaufsichtsrechtlichen Mitteln, als auch durch eine Zusammenarbeit mit dem Mieterverein und einer Sozialraumkoordination. Neben der Stadt Köln gibt es mit der Katholischen Pfarrgemeinde Seliger Papst Johannes XXIII. und der Sahle Wohnen mit ihrer gemeinnützigen Parea gGmbH weitere aktive Akteure im Stadtteil.

Aktuell hat die Stadt Chorweiler als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB ausgewiesen. Zudem gibt es starke Bemühungen seitens der Politik und der Stadtverwaltung, im Rahmen einer Bietergemeinschaft den Verkauf der zwangsverwalteten Wohnungsbestände an einen rein renditeorientierten Finanzinvestor zu verhindern.²⁵⁰

²⁴⁹ Ebd. S. 17

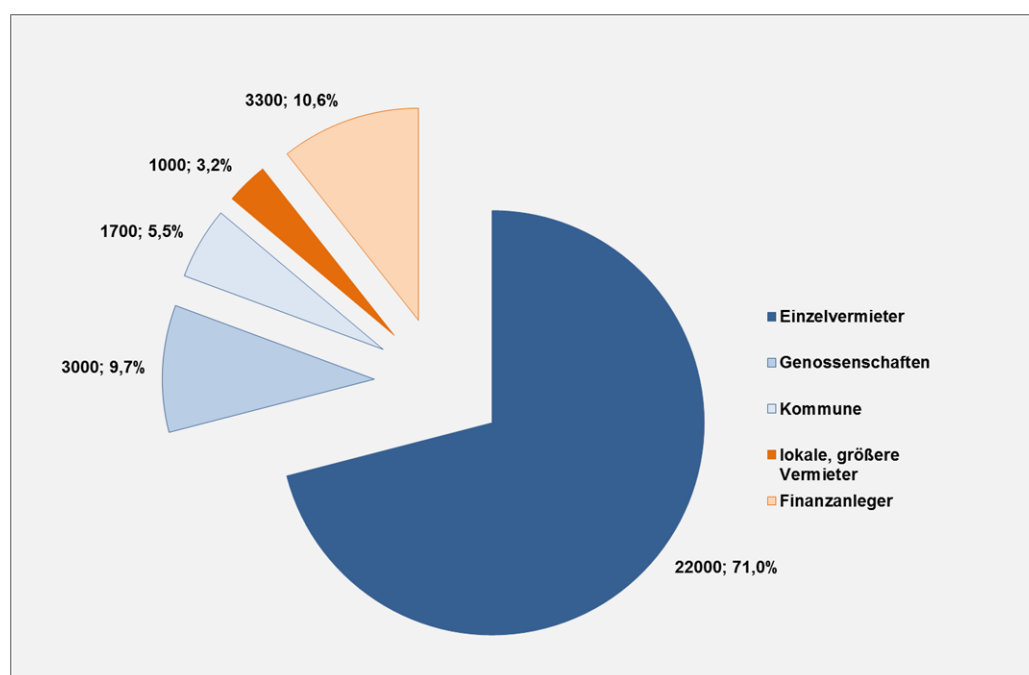
²⁵⁰ Ebd.: 25

2.5.2 Veränderungen der Anbieterstrukturen: Beispiel Witten

Detaillierte Analysen zum Umfang und Zeitabläufen von Verkaufsprozessen haben die wenigsten Kommunen in NRW. Hier verfügen insbesondere die Mieterverbände über sehr viel Wissen. Das Mieterforum Ruhr hat für die Stadt Witten dokumentiert, wie sich Verkaufstransaktionen, die sich auf der Meta-Ebene einer Transaktionsdatenbank nur sehr abstrakt in Form von Verkaufszahlen fassen lassen, in einer Kommune bzw. einzelnen Siedlungsgebieten einer Kommune sehr konkrete Auswirkungen für die Bewohner und deren Siedlungen haben:

So befinden sich z. B. in der Stadt Witten im Ennepe-Ruhr-Kreis fast 11 Prozent des vermieteten Wohnungsbestandes im Eigentum Neuer Finanzinvestoren.²⁵¹ Damit stellen die Neuen Finanzinvestoren zusammen mit den Genossenschaften hinter den Einzeleigentümern die zweitgrößte Vermietergruppe in Witten dar (vgl. Abb. 27).²⁵²

Abb. 27: Verteilung der Mietwohnungen in Witten



Quelle: Unger 2012a

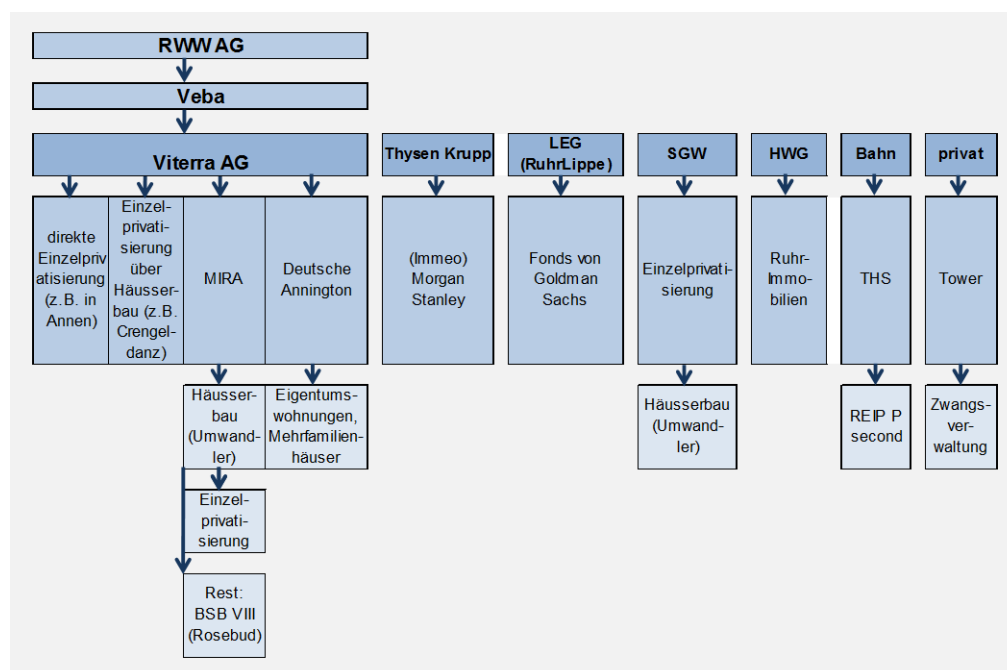
Ein Blick auf die Verkaufshistorie der Wittener Mietwohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren zeigt sehr anschaulich (vgl. Abb. 28), wie sich durch den Verkauf der größten Wohnungsanbieter im Arbeiterwohnungsbau an finanzmarktgesteuerte Wohnungsunternehmen und den sich anschließenden Teilverkäufen und (Mieter-) Privatisierungen die Eigentümerstruktur immer weiter ausdifferenziert hat.

²⁵¹ Unger 2012a: Folie 2

²⁵² Unger 2012a: Folie 3

Nebenerscheinungen der Ausdifferenzierung sind nicht nur neue, teilweise unbekannte Eigentümer, sondern auch der Erwerb durch Zwischenverwerter wie Häusserbau, einem Familienunternehmen aus Bochum, das in der Kenntnis der regionalen Märkte und im Fahrwasser der sich ändernden Anbieterstrukturen ein ganz eigenes symbiotisches Geschäftsmodell etabliert hat. Der Erwerb von rd. 300 Wohnungen von der Deutschen Annington in Gelsenkirchen / Siedlung Flöz Dickebank ist ein aktuelles Beispiel hierfür. Das Unternehmen selbst sieht sich „als eingesessenes Familienunternehmen“, das „fundiertes Know-How im Grundstücks- und Immobilienbereich aus über 45 Jahren mit zukunftsorientierten Visionen (kombiniert)“. Die Tatsache, dass Häusserbau sowohl seitens der Mieterverbände als problematischer Eigentümer aufgeführt wird, als auch in der Kommunalbefragung genannt wird, weist auf eine andere Wahrnehmung durch die öffentlichen Akteure hin.

Abb. 28: Größere Verkäufe von Mietwohnungen in Witten



Quelle: Unger 2012a

Die Entwicklung der Verwertungskette in Richtung „Zwangsverwaltung“ oder „Zwangsversteigerung“ zeigt sich auch in Witten, hier bei der mittlerweile insolventen Towergroup. Das Mieterforum Ruhr beschreibt für Witten knapp 20 Bereiche von einzelnen Objekten bis hin zu einer ganzen Siedlung mit 400 Wohnungen (Vormholz), für die eine bauliche und auch organisatorische Vernachlässigung dokumentiert ist. Diese durch das Mieterforum Ruhr angefertigte Dokumentation verdeutlicht damit, dass sich abstrakte Transformationsvolumina für die betroffenen Quartiere und die dort lebenden Menschen als problematisch sowie für die Kommune als eine städtebauliche Herausforderung darstellen.

3. Zusammenfassung

Problemimmobilien

Als Überbegriff für vernachlässigte und verwaorloste Immobilien verwendet die Enquete-Kommission den Begriff der **'Problemimmobilie'**.

Problemimmobilien sind ein Gesamtproblem in NRW, sowohl für wachsende, stagnierende als auch schrumpfende Märkte. Es gibt eine große Bandbreite unterschiedlicher kommunaler Situationen im Hinblick auf räumliche Lage, Größe, Marktsituation und -perspektive und Problemlagen. Vorrangig handelt es sich um Wohngebäude, in Teilen um ehemalige Firmengebäude und Handelsimmobilien, die weniger in Konzentrationen auftreten, vielmehr punktuell verteilt. Inhaber sind nicht nur Finanzinvestoren, sondern auch private Einzeleigentümer und Wohneigentümergeinschaften.

Insgesamt hat das Thema Problemimmobilien bei den Akteuren einen hohen Stellenwert, die Antizipation der Problematik ist hingegen nur punktuell gegeben und es fehlt häufig an der kommunal-fachlichen Einschätzung des Gefahrenpotentials im Hinblick auf die Entstehung von *Problemimmobilien*.

Der in der landesweiten Kommunalbefragung erhobene Schätzanteil von Problemimmobilien von ca. 1,1 Prozent des Wohnungsbestandes fällt vermutlich zu gering aus, die im SOEP erhobenen Einschätzungen zum Renovierungszustand der bewohnten Wohnungen verweisen auf höhere Werte. Zudem hat dieser verhältnismäßig kleine Anteil in vielen betroffenen Kommunen auf Grund der Konzentration auf wenige Quartiere eine große Wirkung, oft auch über die Bestände in der Umgebung hinaus.

Die Problematik der *Problemimmobilien* wird aufgrund des demographischen Wandels in den Kommunen, insbesondere aber in den schrumpfenden Regionen des Landes, an Bedeutung gewinnen. Allein in den letzten fünf Jahren hat sich der Anteil der Schrottimmobilen, bei den an das Land NRW fallenden Erbschaften enorm erhöht (225 Schrottimmobilen in den 5 Bezirksregierungen)²⁵³.

Insgesamt ist der Kenntnisstand der Kommunen eher gering einzuschätzen. Kommunen verfügen über kein einheitliches System zur Erfassung von Wohnmietbeständen. Die Erfassung und das Management von Problemimmobilien werden punktuell von Städten, aber auch von Kommunen im ländlichen Raum durchgeführt, hier vor dem Hintergrund einer steigenden Zahl von Wohnungsüberhängen und den daraus resultierenden städtebaulichen Problemen.

²⁵³ Landtag NRW 2012a

Bestände Neuer Finanzinvestoren:

Die Enquete-Kommission bezeichnet ‚Neue Finanzinvestoren‘ als „überwiegend mit Private Equity ausgestattete Beteiligungsgesellschaften mit einem ausschließlich renditeorientierten Geschäftsmodell, das auf relativ kurzfristige Verwertungszeiträume ausgerichtet ist“.

Seit Ende der 1990er Jahren ist bundesweit eine Veränderung der Anbieterstrukturen festzustellen; NRW war hier im Zeitraum bis 2010 neben Berlin ein Hauptumschlagsplatz. Innerhalb NRWs zählt das Ruhrgebiet zu einem der Hauptaktionsbereiche Neuer Finanzinvestoren.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern dominiert der Verkauf von Anbietern des werksverbundenen montanindustriellen Werkwohnungsbaus an angelsächsischen Unternehmen; im Ergebnis werden beinahe vollständige Stadtquartiere von diesem neuen Wohnungsvermietertyp gehalten.

Landesweit werden ca. 455.000 Wohnungen, also ca. 8,8 Prozent des nordrhein-westfälischen Mitwohnungsmarktanteils bzw. 23,8 Prozent aller professionell-gewerblich vermieteten Mietwohnungen, von neuen Finanzinvestoren und Verwertern kontrolliert. In Nordrhein-Westfalen sind Finanzinvestoren mit größeren wie auch kleineren Wohnungsbeständen auf dem Wohnungsmarkt aktiv; dabei umfassen Deutsche Annington, Gagfah, LEG, immeo und Vivawest über 90 Prozent Marktanteil.

Mittlerweile dominieren Wohnungswiederverkäufe gegenüber Erstverkäufen, und Neue Finanzinvestoren treten als Verkäufer und Käufer auf dem Wohnungsmarkt auf. Aufgrund bisheriger Entwicklungen und bisheriger Bewirtschaftungsstrategien sind weitere Portfolioverkäufe und Zersplitterungen für die Zukunft wahrscheinlich.

Dabei weisen die größeren Wohnungsunternehmen der Neuen Finanzinvestoren in ihrem Portfolio eine Bandbreite zwischen unproblematischen und problematischen Wohnungsbeständen in allen Preissegmenten auf. Hingegen halten kleinere Wohnungsunternehmen Neuer Finanzinvestoren der zweiten und dritten Käufergeneration, die sogenannten Weiterverwerter, insbesondere problematische Wohnungsbestände im Niedrigpreissegment.

Das Ziel, eine möglichst flächendeckende Bestandsanalyse zur Verteilung der Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren zu erhalten, ist nur ansatzweise gelungen. Hier sind kommunale Wissensstände sehr unterschiedlich. In einigen Kommunen sind kommunale kleinteilige Analysen vorhanden, in anderen – trotz pressebekannter Fälle – irritierend wenige. Es hat sich gezeigt, dass die Mieter-

verbände, -vereine, -initiativen dagegen teilweise über ein Tiefenwissen der historischen Entwicklung, der Sach – und Problemstände etc. verfügen.

IV. Geschäftsmodelle der in NRW tätigen Neuen Finanzinvestoren²⁵⁴

Das Verständnis der Geschäftsmodelle sogenannter Neuer Finanzinvestoren ist eine elementare Grundlage zur Bewertung der mit ihrem Engagement verbundenen Risiken sowie der abzuleitenden Handlungsempfehlungen.

Dieses Kapitel dient der Beschreibung und Erläuterung der Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren (Finanzplattformen), der Bewirtschaftungsstrategien in Bezug auf die Wohnungsbestände (Bewirtschaftungsplattform) sowie der sie bedingenden Rahmenbedingungen. Abschließend werden auf Basis des aktuellen Kenntnisstandes (Ende 2012) mögliche Entwicklungsszenarien und Perspektiven der Investments von Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten und der damit verbundenen Risiken behandelt.

Dies kann an dieser Stelle jedoch nur in aggregierter und somit allgemeiner Form geschehen, da sich in der Praxis eine Vielzahl von zeitlich dynamischen Geschäftsmodellen ergeben, die in Abhängigkeit von der Investoren- und Finanzierungsstruktur, der jeweiligen Unternehmenskonstruktion, den gehaltenen Wohnungsunternehmen bzw. -beständen und den äußeren Rahmenbedingungen erheblich differieren können. Auch der Begriff des (Neuen) Finanzinvestors stellt bereits eine Verallgemeinerung dar, da sich neben Private Equity Fonds als dominante Finanzierungsplattform auch ausländische REITs, Immobilien-Aktiengesellschaften und Immobilienfonds als Investoren auf den Wohnungsmärkten in NRW betätigt haben.²⁵⁵ Selbst innerhalb der Gruppe der Private Equity Fonds finden sich trotz größerer prinzipieller Übereinstimmungen teils erhebliche Unterschiede in der konkreten Ausformung, die in diesem Kapitel nur ansatzweise beleuchtet werden können.

Dass unter Berücksichtigung dieser Vielschichtigkeit im Folgenden v.a. die typischen Charakteristika der Geschäftsmodelle von Private Equity Fonds beschrieben werden, hängt neben ihrer praktischen Relevanz damit zusammen, dass sie als „modellhafte Verkörperung“ der neuen Finanzinvestoren angesehen werden können.²⁵⁶

²⁵⁴ Die Ausführungen in diesem Kap. basieren im Wesentlichen auf dem Gutachten von Prof. Dr. Stefan Kofner „Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“, das seitens der Enquete-Kommission in Auftrag gegeben wurde – vgl. Kofner (2012).

²⁵⁵ Vgl. Kofner 2012: 19 (alle Seitenangaben bzgl. Kofner beziehen sich auf die gedruckt vorliegende Ausgabe)

²⁵⁶ Vgl. Kofner 2012: 20

1. Rahmenbedingungen des Engagements von Neuen Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW

Die Rahmenbedingungen, unter denen Neue Finanzinvestoren, allen voran Private Equity Gesellschaften, im Bereich der deutschen Mietwohnimmobilien aktiv wurden, sind vielfältig und komplex zugleich. Sie können an dieser Stelle nur skizziert werden. Dennoch sind für das Verständnis des massiven Auftretens dieser Akteure auf den deutschen Wohnimmobilienmärkten sowie ihrer konkreten Geschäftsmodelle die maßgeblichen Rahmenbedingungen notwendigerweise in Betrachtung zu ziehen. Denn nur unter bestimmten Umständen, durch das „Zusammenspiel einer ganzen Reihe von begünstigenden Faktoren“²⁵⁷ sind die Geschäftsmodelle der Finanzinvestoren praktikabel und die hohen Renditeerwartungen der Fondsinvestoren erfüllbar.

Zu beachten sind folglich sowohl gesetzliche Grundlagen und Veränderungen, ökonomische Rahmenbedingungen sowie die Interessenslage der Anleger bzw. Investoren selbst.

1.1 Grundvoraussetzung: anlagesuchendes Kapital

Die Grundvoraussetzung für die Existenz von „Kapitalsammelstellen“ und „Investmentvehikeln“ wie Private Equity Gesellschaften, Hedge Fonds oder REITs ist anlagesuchendes Kapital. Ohne Kapital, das einer Verwertung bzw. Verzinsung zugeführt werden soll/muss, fehlt etwaigen Neuen Finanzinvestoren die „Geschäftsgrundlage“.

Hintergrund

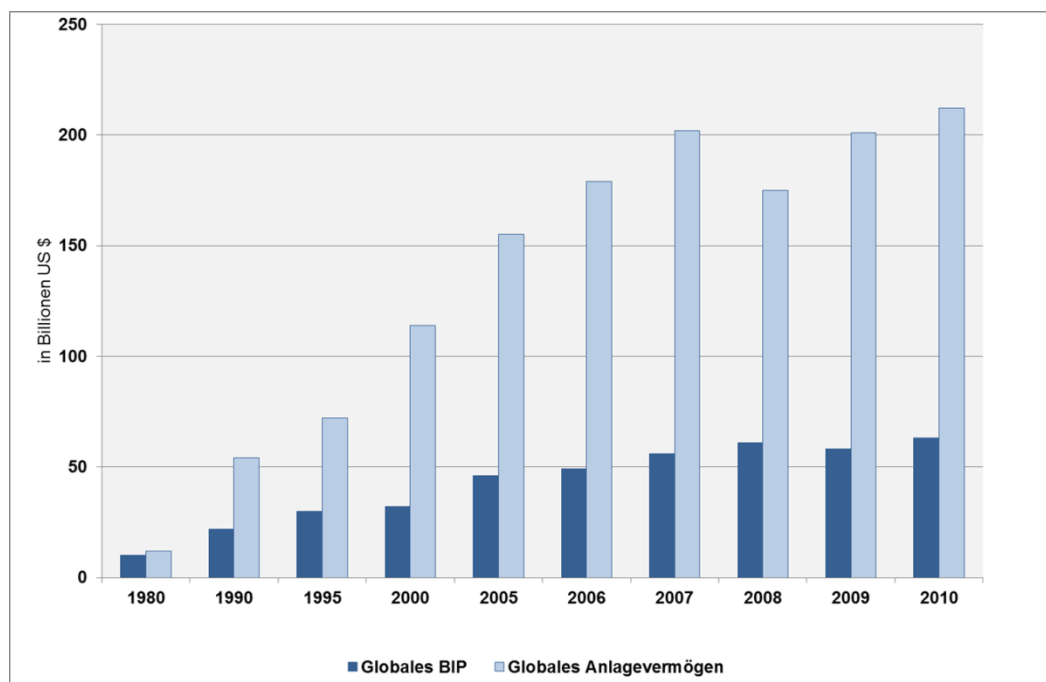
Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich die Menge des anlagesuchenden Kapitals massiv erhöht. Vor allem aber hat sich der Sektor der Finanzwirtschaft – im Folgenden bezogen auf das weltweite Bruttoninlandsprodukt – überdurchschnittlich entwickelt.

Diese Verschiebung zwischen sogenannter Realwirtschaft und Finanzwirtschaft bezeichnet Huffschmid als die Entwicklung von der Investitionsfinanzierung zum Finanzinvestment.²⁵⁸ Hierunter ist im Kern die Verschiebung von der Fragestellung, wie eine „realwirtschaftliche“ Investition finanziert werden kann, hin zu der Fragestellung, wie Finanzmittel möglichst gewinnbringend angelegt werden können, zu verstehen.

Abb. 29: Entwicklung des weltweiten Anlagevermögens

²⁵⁷ Vgl. Kofner 2012: 35

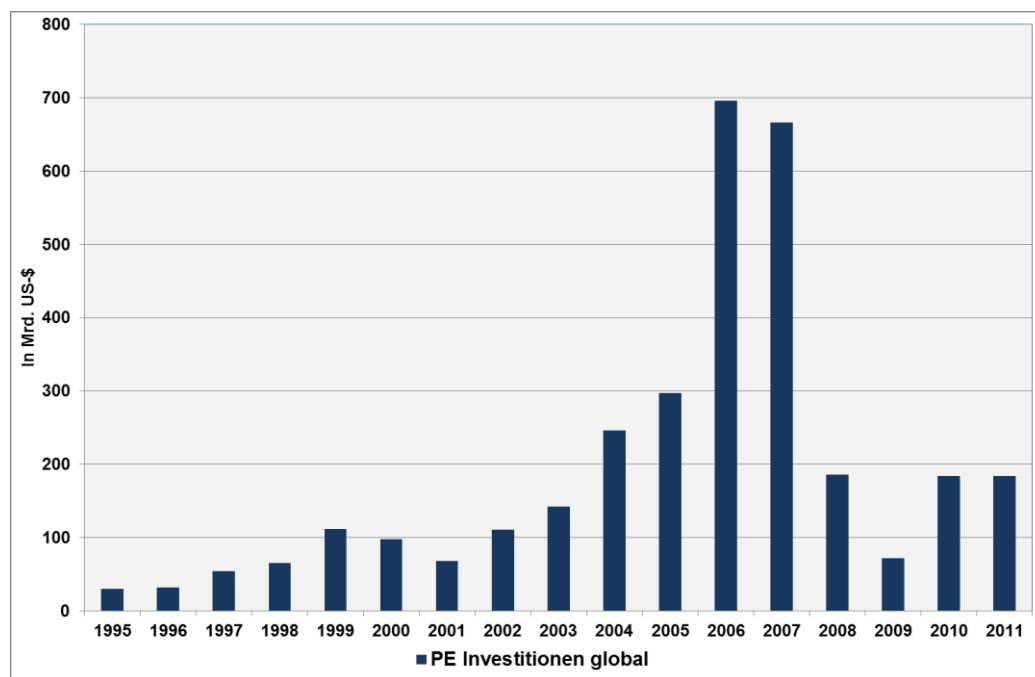
²⁵⁸ Vgl. Huffschmid 2002: 22 f



Quelle: McKinsey 2012: 2, McKinsey 2008: 9, Website IMF; eigene Darstellung

Dieser Aufgabe nehmen sich heutzutage die verschiedensten (Investment-) Banken, Fondsgesellschaften und andere Finanzmarktakteure an. Zu diesen sind auch Private Equity Gesellschaften zu zählen, die sich auf Unternehmensbeteiligungen und -übernahmen spezialisiert haben – u.a. auch im Immobilienbereich – und bis zum Ausbruch der jüngsten Weltwirtschafts- und Finanzkrise einen rasanten Aufschwung erfahren haben (vgl. Abb. 30).

Ihr Bedeutungsgewinn und die kritische Auseinandersetzung mit den Folgen ihres Handelns sind also verursacht durch die globalökonomischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte. Die detaillierte Untersuchung dieser Prozesse würde den Untersuchungsrahmen der Enquetekommission übersteigen, weshalb an dieser Stelle nur auf einige wesentliche Punkte verwiesen werden kann.

Abb. 30 Private Equity Investitionen weltweit

Quelle: Website Statista (a)

Das überproportionale Wachstum des weltweiten Anlagevermögens hat seine Ursache in den sich verändernden internationalen politökonomischen Rahmenbedingungen seit den 1970er Jahren.²⁵⁹ Dazu zählen u.a. die Aufkündigung der Abkommen von Bretton-Woods, die Aufhebung des Goldstandards, fester Wechselkurse und internationaler Kapitalverkehrskontrollen²⁶⁰. Zudem hatte die allgemeine Lohn- bzw. Gewinnentwicklung, die Privatisierung von öffentlichen Betrieben²⁶¹, die Umstellung von umlagefinanzierten auf kapitalbasierte Sozialsysteme sowie die Steuergesetzgebung Einfluss auf die Dynamik des Anlagevermögens. Hinzu kommen Faktoren wie gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die Finanzwirtschaft und die Ausgestaltung der Geldpolitik.

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen behandelt, die zum Zeitpunkt des Engagements der Neuen Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in Deutschland und für deren jeweilige Geschäftsmodelle von konkreter Bedeutung waren bzw. sind.

Aktuelle Entwicklungen

Durch die Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem innerhalb der EU ist ein Prozess der Verschiebung des Anlagefokus zu beobachten. Kapital ist auf der Suche nach vergleichsweise sicheren Investments. Bezeichnend ist beispielsweise der Zustrom in die als sicher geltenden deutschen Staatsanleihen, die im Laufe des

²⁵⁹ Vgl. Huffschnid 2002: 106

²⁶⁰ Vgl. Huffschnid 2002: 111-119

²⁶¹ Vgl. Huffschnid 2002: 79

Jahres 2012 zeitweilig sogar negativ verzinst wurden.²⁶² Eine besondere Rolle spielen hierbei erwartete Geld- und Währungsinstabilitäten, mögliche Zahlungsausfälle bei Staatsanleihen und Kapitalflucht aus Krisenländern der EU.

Eine weitere vermeintlich sichere Anlagemöglichkeit stellt das sogenannte Bortongold, das Investment in Immobilien dar.²⁶³ Seit 2011 steigen nicht nur wieder die Transaktionen größerer Wohnimmobilien-Portfolios²⁶⁴ und mit ihnen die Preise, sondern auch die Nachfrage nach kleinen Portfolios²⁶⁵ und Eigentumswohnungen nimmt zu²⁶⁶. Die hieraus resultierende Dynamik führt mittlerweile dazu, dass erste Warnungen vor einer „Immobilienblase“ laut werden.²⁶⁷ Wesentliches Moment zur Identifizierung ist der stärkere Anstieg der Kaufpreise als der Mietpreise.²⁶⁸

Es zeigt sich, dass auch unter den Zeichen der aktuellen Krisenentwicklung im europäischen Raum anlagensuchendes Kapital aus bestimmten Anlagemotiven heraus und aufgrund mangelnder Alternativen in die deutschen Märkte für Wohnimmobilien drängt und dadurch erhebliche Folgeeffekte hervorruft. Steigende Transaktionszahlen und Immobilienpreise deuten darauf hin, dass auch für Neue Finanzinvestoren die deutschen Wohnimmobilienmärkte ein attraktives Betätigungsfeld bleiben.

1.2 Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Mit Wirkung zum 01.01.1990 wurde das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz²⁶⁹ (WGG) aufgehoben. Dies bedeutete für die bis dahin als gemeinnützig nach dem entsprechenden Gesetz geltenden Wohnungsunternehmen eine Änderung ihres rechtlichen Status, der mit Privilegien aber auch Verpflichtungen verbunden war.²⁷⁰

Wohnungsunternehmen, die als gemeinnützig anerkannt waren, genossen Steuerfreiheit im Gegenzug für die Einhaltung von im Gesetz bestimmten Vorgaben. Dazu zählten vor allem:

- „Die Bindung des Mietpreises an die Kostenmiete (unabhängig vom Status der Wohnung)

²⁶² Vgl. FTD vom 19.09.2012 und FTD vom 24.09.2012

²⁶³ Vgl. Bundesbank 2012: 55, 60f

²⁶⁴ Vgl. BBSR 2012: 3, 10 – sowohl die Anzahl der Transaktionen als auch die darin gehandelten Wohnungen sowie das Transaktionsvolumen in Mrd. Euro stiegen 2011 gegenüber den beiden Vorjahren deutlich an. Siehe auch BBSR 2012b: 2 – hier zeigt sich, dass die Entwicklung von 2011 auch im ersten Halbjahr 2012 weiter anhält und sogar an Dynamik gewinnt. Erstmals spielen auch Erstverkäufe wieder eine größere Rolle.

²⁶⁵ Vgl. BBSR 2012: 5

²⁶⁶ Vgl. Haimann 2012

²⁶⁷ Vgl. Bundesbank 2012: 7, 9 und SZ vom 21.10.2012

²⁶⁸ Vgl. Hädicke 2012

²⁶⁹ Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen

²⁷⁰ Vgl. Kofner 2012: 46

- Die Pflicht zur ständigen Errichtung von Kleinwohnungen (zuletzt faktisch ausgesetzt)
- Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit (Errichtung, Verwaltung, Veräußerung und Betreuung) auf das Wohl der BezieherInnen niedriger Einkommen / der MieterInnen von Kleinwohnungen
- Die Ausschüttungsbegrenzung: Gesellschafter bzw. MitgliederInnen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dürfen jährlich nicht mehr als 4 Prozent ihrer Einlage als Gewinnausschüttung erhalten
- Die Bindung des Vermögens: Veräußerungserlöse dürfen nur zur Rückzahlung der Einlagen von Gesellschaftern oder für die Modernisierung oder Erweiterung des Wohnungsbestandes verwendet werden.²⁷¹

Mit der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit, die auch als Reaktion auf die Situation der Neuen Heimat und als Ausfluss der vorherrschenden Ideologie der Deregulierung zu verstehen war, entfielen entscheidende Hürden für die Privatisierung der ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen.²⁷² So waren einerseits die bisherigen Besitzer nicht länger durch Beschränkungen (vgl. § 9b WGG) beim Verkauf der Unternehmen behindert, andererseits mussten sich etwaige Käufer nicht mehr an die Regularien des Gesetzes halten und durften auf höhere Renditen und Verwertungspotentiale hoffen.

1.3 Verschuldung der Öffentliche Haushalte

Die sich zunehmend zuspitzende Haushaltssituation auf allen Ebenen der öffentlichen Hand führt zu einem Druck auf die Ausgabenseite der Kommunen, der Länder und des Bundes.²⁷³ Der formulierte Anspruch der Kostenreduzierung und der Konsolidierung der Haushalte hat bereits Eingang in verfassungsrechtliche Regelungen (Schuldenbremse) geführt und findet sich ebenso auf der europäischen Ebene wieder (Europäischer Fiskalpakt).

Unter diesen Bedingungen liegt es nahe, dass auch öffentliche Unternehmen und Beteiligung an solchen in den Fokus der Sanierungsbemühungen geraten. Ein Verkauf etwaiger Unternehmen verspricht einmalige Einnahmen, mit denen u.a. Schulden getilgt und damit auch die Zinslasten gesenkt werden können.

In der Tat hat es daher auch in den letzten zwei Jahrzehnten bei weiten Teilen der öffentlichen Hand Verkäufe von Unternehmen und Beteiligungen gegeben.

²⁷¹ Kofner 2012: 46

²⁷² Vgl. Kofner 2012: 47f

²⁷³ Zwischen 1990 und 2000 stieg die Verschuldung aller öffentlichen Haushalte von ca. 538 Mrd. € auf 1.211 Mrd. € und bis 2010 auf 2.011 Mrd. € - vgl. Website Statista (b)

Sie wurden vorbereitet und befördert durch einen Mainstream, der Privatisierungen und Deregulierungen begünstigte.

Bezogen auf die Wohnungswirtschaft sind hier u.a. die Verkäufe bundeseigener Wohnungsbestände (z.B. der Gagfah seitens der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), landeseigener Bestände (z.B. der LEG durch das Land NRW) sowie diverser kommunaler Unternehmen und Bestände (z.B. WOBA - Dresden, GSW - Berlin) zu nennen.

Neben dem Verkauf ehemals werksverbundener Wohnungsbestände (vgl. Kap. IV.1.4.) war der Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen ein wesentlicher Baustein zur Schaffung eines Angebots, das den Neuen Finanzinvestoren den Einstieg in die deutschen Wohnungsmärkte erst ermöglichte.

In Bezug auf NRW muss hier allerdings einschränkend hinzugefügt werden, dass kommunale Verkäufe in einem vergleichsweise geringen Maß stattgefunden haben. Der Hauptanteil öffentlicher Veräußerung lag in NRW beim Bund und beim Land.

1.4 Verkauf von Werkwohnungsbeständen

Insbesondere in NRW hat der Verkauf von ehemals werksverbundenen Wohnungsbeständen eine entscheidende Rolle für das Auftreten von Neuen Finanzinvestoren eingenommen. Die Werkwohnungsbestände, die einst zur Versorgung und Bindung der Beschäftigten vor allem der Konzerne der Montanindustrie dienten, unterlagen bis zur Aufhebung des WGG der Wohnungsgemeinnützigkeit.²⁷⁴

Mit dem wirtschaftsstrukturellen Wandel, der zuerst die Kohle-, dann die Stahlkonzerne erfasste, verloren auch die Werkwohnungsbestände an Bedeutung für diese Industriekonzerne. Die Notwendigkeit, Wohnraum für die Beschäftigten zu schaffen und bereitzustellen, sank mit der Beschäftigtenzahl der Unternehmen. Das Vermietungsgeschäft wurde mehr und mehr zu einem nebensächlichen Geschäftsbereich, der organisatorisch fortlaufend entkoppelt und schließlich verselbstständigt wurde.²⁷⁵

Mit Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit bot sich nun die Möglichkeit, die Wohnungsbestände gewinnbringend unter Hebung stiller Reserven zu veräußern. Für die Industriekonzerne bedeutet dies, zusätzlich Mittel für das Kerngeschäft mobilisieren zu können.²⁷⁶

²⁷⁴ Vgl. Kofner 2012: 49f

²⁷⁵ Vgl. Kofner 2012: 50

²⁷⁶ Vgl. Kofner 2012: 50

Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes ebnete somit auch hinsichtlich der ehemaligen gemeinnützigen werksverbundenen Wohnungsbestände den Weg eines Verkaufs an Neue Finanzinvestoren.

1.5 Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften

Durch das Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG) vom 23.10.2000 wurden Veräußerungen von Anteilen an inländischen Kapitalgesellschaften durch deutsche Kapitalgesellschaften mit Wirkung vom 01.01.2002 steuerfrei gestellt.

Diese Gesetzesänderung betraf vor allem die Werkwohnungsgesellschaften, deren Verkauf nun nicht länger zu einer Versteuerung des Veräußerungsgewinns beim verkaufenden Unternehmen führen musste. Prominente Beispiele solcher in der Folge stattfindender steuerfreier Transaktionen waren der Verkauf der Viterra durch E.ON an die Deutsche Annington (Terra Firma) oder auch der Verkauf des Werkwohnungsunternehmens (später Immeo) von ThyssenKrupp an das Konsortium Morgan Stanley/Corpus.²⁷⁷

Der Gesetzgeber hat durch diese Maßnahme die Verkaufsbereitschaft der bisherigen Eigentümer von Wohnungsgesellschaften gestärkt und damit einen angebotsseitigen Impuls gesetzt. Hierdurch gewann der Handel mit Wohnungsunternehmen an Dynamik, auch weil die Steuerbefreiung an sich dämpfend auf die Preise wirkt.

In Zusammenhang mit der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit rund zehn Jahre zuvor fielen mit dieser neuen Regelung weitere Hürden für den Verkauf ehemals gemeinnütziger, in diesem Fall vor allem werksverbundener Wohnungsbestände.

1.6 Finanzierungshebel und Geldpolitik

Bei allen Unterschieden zwischen den verschiedenen Typen von Finanzinvestoren und der Ausgestaltung der Geschäftsmodelle spielt der Einsatz von Fremdkapital für alle eine entscheidende Rolle.²⁷⁸ Durch die Substitution von Eigenkapital durch Fremdkapital lässt sich die interne Verzinsung bzw. Rendite dann erhöhen, wenn die Fremdkapitalzinsen unter der aus dem Investment resultierenden Gesamtkapitalrendite bleiben. Unter dieser Bedingung lässt sich mit einem hohen Fremdkapitalanteil in der Finanzierungsstruktur eine besonders hohe Eigenkapitalrendite realisieren. Dieser als Leverage-Effekt bezeichnete „Finanzierungshe-

²⁷⁷ Vgl. Kofner 2012: 51

²⁷⁸ Vgl. Kofner 2012: 35

bel“ wirkt sich allerdings ebenso wirkungsvoll in die andere Richtung aus, wenn die oben genannte Bedingung nicht erfüllt ist.

Exkurs Leverage-Effekt

Als Leverage-Effekt wird der Einfluss der Finanzierungsstruktur beziehungsweise die Zusammensetzung von Fremd- und Eigenkapital auf die Eigenkapitalrendite verstanden.

Die Leverage-Formel lautet:

$$\text{EKR} = \text{GKR} + [\text{GKR} - i] \times \frac{\text{FK}}{\text{EK}}$$

EKR = Eigenkapitalrendite
 GKR = Gesamtkapitalrendite
 i = Fremdkapitalzins
 FK = Fremdkapital
 EK = Eigenkapital

Die Formel drückt aus, dass die Eigenkapitalrendite die Summe aus der Gesamtkapitalrendite sowie des Produkts aus der Zinsdifferenz zwischen Gesamtkapitalrendite und Fremdkapitalzins und dem Verschuldungsgrad (FK/EK) ist. Leicht ersichtlich ist hierbei, dass die Zinsdifferenz der entscheidende Faktor für die Frage ist, ob die Eigenkapitalrendite stärker oder schwächer als die Gesamtkapitalrendite ausfällt. Der Verschuldungsgrad hingegen ist das diesen Effekt verstärkende Moment.

Dazu ein Rechenbeispiel:²⁷⁹

Angenommen seien eine Gesamtkapitalrendite von 6 Prozent und ein Fremdkapitalzins von 4 Prozent. Dann ergeben sich je nach Verschuldungsgrad folgende Eigenkapitalrenditen:

Bei $V = 1$ ²⁸⁰ ergibt sich für die EKR = 8 %

Bei $V = 2$ ²⁸¹ ergibt sich für die EKR = 10 %

Bei $V = 9$ ²⁸² ergibt sich für die EKR = 24 %

Ähnlich dynamische Auswirkungen ergeben sich aufgrund etwaiger Veränderungen des Fremdkapitalzinses. Ausgehend von obigem Beispiel sei wieder die Ge-

²⁷⁹ Weitere Beispielrechnungen finden sich bei Kofner 2012: 36

²⁸⁰ Entspricht einer Eigenkapitalquote von 50 %

²⁸¹ Entspricht einer Eigenkapitalquote von 33 %

²⁸² Entspricht einer Eigenkapitalquote von 10 %

samtkapitalrendite bei 6 % gesetzt. Der Verschuldungsgrad bleibt hingegen konstant bei 9 und die Fremdkapitalzinsen variieren.

Bei $i = 4\%$ ergibt sich eine EKR = 24 %

Bei $i = 3\%$ ergibt sich eine EKR = 33 %

Bei $i = 5\%$ ergibt sich eine EKR = 15 %

Was sich anhand dieser Beispielrechnungen deutlich zeigt, sind die Steigerungsmöglichkeiten der Eigenkapitalrendite bei Finanzinvestitionen durch die Ausgestaltung der Finanzierungsstruktur eines Investments. Derartige Hebel versprechen überdurchschnittliche Renditen, ohne dass notwendigerweise die Gesamtkapitalrendite (z.B. aus dem Investment in ein Wohnungsunternehmen) gesteigert werden muss. Gleichsam hängt der Erfolg des Investments entscheidend von der Differenz der Gesamtkapitalrendite und des Fremdkapitalzinses ab. Diese Effekte können noch dadurch erhöht werden, dass eine „Hebelung“ mit Fremdkapital auf unterschiedlichen Ebenen erfolgt.²⁸³

Welche Auswirkungen hierauf nun eine Geldpolitik hat, die auf niedrige Leitzinsen setzt, beschreibt KOFNER wie folgt: „...bei entsprechend ergiebigen Kreditmärkten und einer ausreichenden Zahl risikofreudiger Investoren [werden] die Anreize im Hinblick auf Übernahmefinanzierungen in einer spezifischen Weise beeinflusst:

1. Wegen der günstigen Finanzierungzinssätze werden auch Übernahmen mit vergleichsweise bescheideneren Renditeaussichten vollzogen, die andernfalls unterblieben wären.
2. Die durchgeführten Unternehmensübernahmen werden mit höheren Verschuldungsgraden finanziert, wodurch sich die Anfälligkeit gegenüber operativen und finanziellen Risiken erhöht.“²⁸⁴

Eine weitere potentielle Auswirkung einer expansiven Geld- bzw. Kreditpolitik besteht darin, dass weniger risikofreudige Anlagevarianten zunehmend unattraktivere Renditen erzielen und so risikofreudigere Investments interessanter werden.

Die tatsächlich betriebene Geldpolitik führte dann auch dazu, dass Übernahmefinanzierungen durch Investmentfonds, v.a. Private Equity, mit hohen Fremdkapitalhebeln begünstigt wurden. So erhöhte sich beispielsweise das Marktvolumen

²⁸³ Vgl. Kofner 2012: 37

²⁸⁴ Kofner 2012: 37f

von leveraged loans in den USA zwischen den Jahren 2003 und 2007 von 225 Milliarden US-Dollar auf 1.061 Milliarden US-Dollar.²⁸⁵

Ähnliches gilt für die Geldpolitik innerhalb des Euro-Raums.²⁸⁶ Seit den letzten Jahren bewegt sich die Zinsentwicklung bzw. die Zinshöhe hier auf einem Niveau, das für fremdkapital-finanzierte Investments förderlich ist und zu Übertreibungen auf den Immobilienmärkten führen kann.²⁸⁷ So ist dann tatsächlich ein starker Anstieg bei den Preisen von Wohnimmobilien auf den deutschen Wohnungsmärkten zu erkennen.²⁸⁸ Diese durch die Wirtschafts- und Finanzkrise im Euro-Raum mit hervorgerufene und verstärkte Entwicklung betrifft sowohl Bestandsimmobilien als auch Neubauten und tritt in besonderem Maße in den sieben größten Städten, zunehmend aber auch in mittelgroßen Städten²⁸⁹ Deutschlands auf.²⁹⁰ Neben der Steigerung der Preise zeichnet sich als Indikator eine deutliche Zunahme an inländischen Wohnungsbaukrediten in Deutschland ab, die jedoch noch als moderat eingeschätzt wird.²⁹¹

Wenngleich die aktuelle Entwicklung noch nicht als „Blasenbildung“ eingeschätzt wird, bleibt in diesem Zusammenhang eine sich selbst verstärkende Dynamik zu befürchten, da die Erwartung auf steigende Preise die Bereitschaft zur Kreditaufnahme, aber auch Vergabe steigert. Solche Prozesse hatten maßgeblichen Anteil an der Immobilienblase in den USA.²⁹²

1.7 Günstige Risikopräferenzen

Übernahmen von großen Wohnungsunternehmen bzw. -beständen haben zur Voraussetzung, dass erhebliche Finanzierungsmittel aufgebracht und akquiriert werden können. Dies gilt vor allem unter der Bedingung vergleichsweise risikoreicher Investmentformen wie solcher in Private Equity Fonds. Damit Investoren vergleichsweise hohe Risiken eingehen, „müssen sie ein optimistisches Bild von der zukünftigen Entwicklung der Rahmenbedingungen ihres Investments teilen.“²⁹³

Neben den äußeren, makroökonomischen Rahmenbedingungen, dem Branchenumfeld und der Stabilität der Kapitalmärkte spielt dabei das sogenannte „Herdenverhalten“ der Finanzmarktakteure eine große Rolle.²⁹⁴ Besonders in euphorischen Phasen sind viele Investoren geneigt, höhere Risiken einzugehen,

²⁸⁵ Vgl. Neumann 2009: 242 zitiert nach Kofner 2012: 38

²⁸⁶ Zur Entwicklung des Leitzins der Europäischen Zentralbank vgl. Website EZB

²⁸⁷ Vgl. Hönighaus 2012

²⁸⁸ Vgl. Bundesbank 2012: 9f, 55ff

²⁸⁹ Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf.

²⁹⁰ Vgl. Hönighaus 2012 und Haimann 2012

²⁹¹ Vgl. Bundesbank 2012: 62

²⁹² Vgl. Bundesbank 2012: 57

²⁹³ Vgl. Kofner 2012: 41f

²⁹⁴ Vgl. Kofner 2012: 42

auch weil sie den Erfolg anderer vor Augen haben und in Erwartung weiterer positiver Entwicklung hohe Renditen erhoffen. Diese Situationen führen nicht selten dazu, dass die Professionalität der Investments aber auch der beteiligten Investoren abnimmt und fundamentale Daten nicht mehr beachtet werden.²⁹⁵ Letztlich sinken auch die Risikoprämien bzw. Zinsansprüche von Kreditgebern und Anlegern in Bezug auf riskante Finanzmarktprodukte, sodass sich günstige Gelegenheiten für Übernahmefinanzierungen ergeben. Neben vergleichsweise professionellen Investoren drängen dann zunehmend solche auf die Wohnimmobilienmärkte, denen eine wohnungswirtschaftliche Expertise fehlt.

Während sich solch euphorische Phasen positiv auf das Geschäftsmodell von Finanzinvestoren, darunter Private Equity Gesellschaften, auswirken, können sich anschließende Korrekturphasen und Krisen zu erheblichen Problemen führen. Refinanzierungen können nicht fristgemäß erfolgen, Unternehmen und Fonds werden insolvent, Vermögenswerte müssen abgewertet werden, in die betroffenen Wohnungsbestände kann kaum noch investiert werden.

Die Zyklizität des Systems der Übernahmefinanzierung führt daher zu Instabilitäten und wohnungspolitischen Risiken²⁹⁶ und verhält sich ambivalent in Bezug auf das Geschäftsmodell von Finanzinvestoren.

1.8 Gegenläufige Preisentwicklungen an den deutschen und den ausländischen Wohnimmobilienmärkten

Ein Vergleich der Immobilienpreisentwicklung in den OECD-Ländern zeigt, dass die Preise in den Zeiträumen 1970-1999 und 2000-2006 in den meisten Ländern stark angestiegen sind.²⁹⁷ Der deutsche Wohnimmobilienmarkt war weitgehend von dieser Entwicklung abgekoppelt. Insbesondere folgte die Preisentwicklung nicht dem steilen Anstieg, der im Schnitt in den Jahren 2000-2006 erreicht wurde. Im Gegenteil stagnierten die Hauspreise lange Zeit und fielen in den letzten Jahren vor 2006 real.²⁹⁸

Ganz ähnlich verlief die Entwicklung der Mietmultiplikatoren, die in vielen Ländern, vor allem denen, in denen sich „Immobilienblasen“ herausbildeten, stark anstiegen. Hier stiegen die Preise für die Immobilien schneller als die Mieten. Doch auch hierzu kam es in Deutschland nicht.²⁹⁹

Die Bewertung dieser Kennzahlen führte dann in der Folge dazu, dass ohne eine genaue Analyse der Gründe von einem vermuteten Aufholeffekt ausgegangen

²⁹⁵ Vgl. Kofner 2012: 42

²⁹⁶ Vgl. Kofner 2012: 43

²⁹⁷ Vgl. Kofner 2012: 44

²⁹⁸ Vgl. Kofner 2012: 44

²⁹⁹ Vgl. Kofner 2012: 45

wurde.³⁰⁰ Dabei wurde auf steigende Immobilienpreise spekuliert³⁰¹, die einen Einstieg in den deutschen Wohnimmobilienmarkt als große Chance erscheinen ließen.

Jedoch wurde dabei nicht bedacht, dass es eine Reihe von makroökonomischen und institutionellen Faktoren in Deutschland gab, die eine vergleichsweise schnelle Preisentwicklung verhinderten bzw. bereits Überhitzungserscheinungen bremsten.³⁰² Mit dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 wurde dann deutlich, dass sich diese Spekulation als unbegründet erwies. Das warf für viele der bis dahin getätigten Übernahmen bzw. für die Investoren das große Problem auf, ob ihr Geschäftsmodell, das unter dieser Erwartung entstanden war, noch durchsetzbar wäre. Insbesondere Fragen der Refinanzierung und des Ausstiegs aus dem Investment waren und sind auch weiterhin noch vom zeitweisen Versiegen von Finanzquellen auf den Kapitalmärkten betroffen.

1.9 Erwartungen hinsichtlich des deutschen Wohnungsmarktes

Neben der Bewertung der Immobilienpreisentwicklung in Deutschland im internationalen Vergleich, die auf vermeintliche Nachholpotentiale schließen ließ, gaben einige weitere Annahmen über den deutschen Wohnungsmarkt Veranlassung dazu, hier eine günstige Investitionsgelegenheit zu sehen.

Zu nennen ist die im internationalen und darunter auch europäischen Vergleich niedrige Wohneigentumsquote³⁰³ (45,7 Prozent in 2011³⁰⁴) bei gleichzeitig vergleichsweise hohen Einkommen. Daraus konnte der Schluss gezogen werden, dass es ein großes Potential für den Weiterverkauf von einzelnen Wohnungen an Mieterinnen und Mieter gäbe.³⁰⁵ Da die Gewinnmargen im Bereich der Einzelprivatisierung besonders hoch liegen, muss dieser Fakt auf größeres Interesse gestoßen sein.

Als weiterer Faktor wurde die Mietenentwicklung in Deutschland als sehr moderat und auf einem niedrigen Level befindlich eingeschätzt, sodass hieraus Mietsteigerungspotentiale abgeleitet werden konnten.³⁰⁶ Darunter fällt auch das Auslaufen von Mietpreis- und Belegungsbindungen in Beständen des geförderten Wohnungsbaus.

³⁰⁰ Vgl. Kofner 2012: 45

³⁰¹ Vgl. Voigtländer 2012: 17

³⁰² Vgl. Kofner 2012: 45f

³⁰³ In diesem Fall definiert als Anteil der vom Eigentümer selbst bewohnten Wohnungen an allen bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden.

³⁰⁴ Website Statistisches Bundesamt; für einen Übersicht des europäischen Vergleichs siehe auch Website Statista (c)

³⁰⁵ Vgl. Kofner 2012: 275

³⁰⁶ Vgl. Kofner 2012: 275

Hinzu kamen Annahmen über die gute bauliche Substanz der Wohnungsbestände, die auch zeitweilige Reduzierungen der Instandhaltung ermöglichen sollte. Ebenfalls wurden Optimierungspotentiale beim Management der Wohnungsunternehmen bzw. -bestände und Kostensenkungspotentiale vermutet.³⁰⁷

Während viele dieser Feststellungen durchaus eine reale Grundlage hatten, verblieb die Analyse der Hintergründe für diesen Zustand oftmals unzureichend.³⁰⁸ In der Konsequenz konnten durch diese Annahmen Erwartungen auf größere und zügig zu realisierende Wertsteigerungspotentiale und hohe Renditen geweckt werden, die allerdings spätestens mit der Wirtschafts- und Finanzkrise einen deutlichen Dämpfer erhielten.

1.10 Verbriefungen im Schattenbankensystem³⁰⁹

Eine weitere wesentliche Rahmenbedingung für die Funktionsfähigkeit der Geschäftsmodelle von Neuen Finanzinvestoren ist die Existenz von Verbriefungsmärkten und -gesellschaften für Übernahmekredite.

„Bei einer Verbriefung („Securitization“) werden zukünftige Zahlungsströme aus einem Investment in handelbare Wertpapiere umgewandelt, die an Investoren verkauft werden.“³¹⁰ Idealtypischer Weise verkauft dabei die ursprünglich kreditgebende Bank (Originator) den Kredit bzw. die Ansprüche aus dem Kredit an eine eigens zu diesem Zweck gegründete Ein-Zweck-Gesellschaft (Principal-Verbriefung)³¹¹. Dieses dem Schattenbankensystem³¹² zuzuordnenden Investmentvehikel refinanziert sich wiederum durch die Ausgabe von Schuldverschreibungen am Kapitalmarkt (vgl. Abb. 31).³¹³

Im Bereich von Übernahmen großer Immobilienbestände bzw. -unternehmen durch Private Equity Gesellschaften können Verbriefungen auch direkt durch das Unternehmen bzw. die Eigentümer vollzogen werden (Agency-Verbriefung), welche damit die Rolle des Originators übernehmen. So ist es möglich, Akquisitionskredite von Banken abzulösen³¹⁴ und dabei ggf. auch weitergehende Umstrukturierungen der Fremdkapitalseite (z.B. bereits vor Übernahme bestehender Kredite) vorzunehmen.

³⁰⁷ Vgl. Kofner 2012: 275

³⁰⁸ Vgl. Kofner 2012: 275

³⁰⁹ Zur Definition von Schattenbanken siehe BaFin 2011: 17

³¹⁰ Kofner 2012: 38

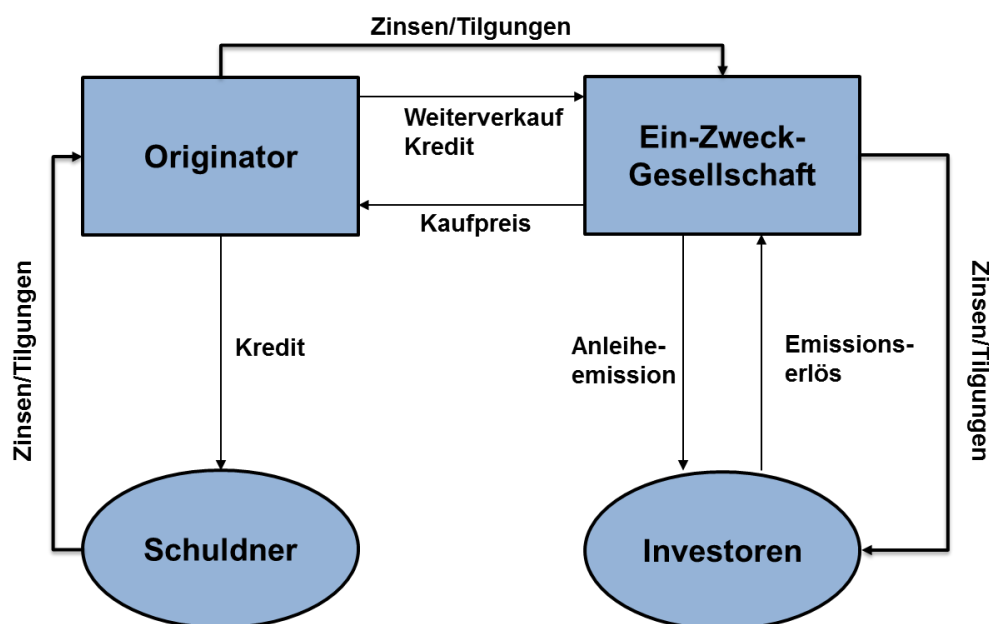
³¹¹ Auch als SPV (special purpose vehicle) bezeichnet.

³¹² Das sogenannte Schattenbankensystem macht nach aktuellen Berechnungen des Finanzstabilitätsrats (FSB) der G 20 ca. 67 Billionen US-\$ aus und damit ca. ein Viertel des gesamten Finanzmarkt volumens. Siehe hierzu SZ vom 19.11.2012. Für den Bericht des FSB siehe FSB 2012

³¹³ In der Realität sind die Unternehmens- und Zweckgesellschaftskonstruktionen und der Vorgang der Verbriefung erheblich komplexer. Im Sinne der Verständlichkeit erfolgt hier jedoch eine Beschränkung auf die wesentlichen Elemente.

³¹⁴ Vgl. Kofner 2012: 75

Abb. 31: Grundstruktur einer Kreditverbriefung (vereinfachte Darstellung)



Quelle: Kofner 2012: 39; eigene Darstellung

Zweckgesellschaften stellen somit ein „Scharnier zwischen dem regulierten und dem unregulierten Teil des Finanzmarkts“³¹⁵ dar. Sie unterliegen nicht dem nationalen Bankrecht und der nationalen Finanzdienstleistungsaufsicht, für sie gelten keine Eigenkapitalvorschriften³¹⁶ und sie sind steuerrechtlich und haftungsrechtlich möglichst „optimiert“.

Den aus der Verbriefung resultierenden, von der Zweckgesellschaft vergebenen Anleihen sind anschließend je nach Verbriefungsart als Sicherheit vor allem die aus dem ursprünglichen Investment resultierenden Zahlungsströme und/oder im Fall von Immobilieninvestments auch Grundpfandrechte unterlegt. Die begebenen Anleihen wiederum sind meist nicht einheitlich gestaltet, sondern werden zu sogenannten Tranchen, d.h. Teilemissionen strukturiert. Diese Tranchen werden in eine Rangfolge zueinander gesetzt, wodurch sie mit unterschiedlichen Ausfallwahrscheinlichkeiten verbunden sind. Nach dem „Wasserfall“-Prinzip werden aus den eingehenden Zahlungsströmen zunächst die Inhaber der vorrangigen Tranche (Senior Tranche) bedient, welche deshalb ein niedrigeres Risikoprofil aufweist, entsprechend gut von den Ratingagenturen bewertet wird, aber auch niedrigere Renditen erzielt. Anschließend werden die Inhaber der anderen Tranchen entsprechend der Rangfolge bedient. Die nachrangigste Tranche (first loss) hat damit die höchste Ausfallwahrscheinlichkeit.

³¹⁵ Kofner 2012: 40

³¹⁶ Vgl. Kofner 2012: 40f

Dieses Vorgehen entspricht zwar dem Interesse des Emittenten³¹⁷, die Wertpapiere möglichst gut auf den Markt zu bringen, es führt aber zur Verzerrung bei der Beurteilung der Bonität des Gesamtportfolios. In Zusammenspiel mit zyklischen Entwicklungen auf den Finanzmärkten führt die Intransparenz von strukturierten Kreditverbriefungen zu Fehlkalkulationen, bei denen das Risiko systematisch unterschätzt werden kann.³¹⁸

Für die ursprünglich kreditgebende Bank besteht der entscheidende Vorteil wiederum darin, dass der Kredit in Folge der Verbriefung aus der Bilanz ausscheidet und auf die Ein-Zweck-Gesellschaft übergeht. Damit kann die Bank nicht nur die Bilanz bereinigen und z.B. die an sie gestellten Eigenkapitalanforderungen leichter erfüllen, sie überträgt auch das mit dem Kredit verbundene Risiko auf die Zweckgesellschaft.³¹⁹ Selbstverständlich stellt die Bank eine entsprechende Renditeerwartung an die Verbriefung. Damit ist das aus der Theorie bekannte Prinzipal-Agent-Problem verbunden, demnach die Bank nur unvollkommener „Agent“ der Endinvestoren ist. D.h., dass sie einen Anreiz hat, die Anleiheinvestoren über die Qualität der vergebenen Kredite zu täuschen, um ihren eigenen Gewinn zu steigern.³²⁰

Für die Private Equity Fonds sind Verbriefungen insofern von Bedeutung, als dass hierdurch kurzfristige Übernahmekredite zur Akquisition von Unternehmensanteilen refinanziert und die Fremdkapitalkosten dadurch gesenkt werden können. Ebenfalls können Verbriefungen genutzt werden, um die Fremdkapitalstruktur des jeweils erworbenen Unternehmens umzustrukturieren. Sie stellen somit von vorneherein einen wesentlichen Bestandteil des Finanzierungsmodells von Private Equity Gesellschaften dar. Allerdings sind an die Verbriefungen bestimmte Covenants (Klauseln, Nebenabkommen) geknüpft, die einen erheblichen Einfluss auf den unternehmerischen Freiheitsgrad haben können.³²¹ Ausschlaggebend wird demnach für das Management der übernommenen Unternehmen nicht nur der Einfluss der Private Equity Gesellschaften als Haupteigentümer, sondern auch die sich aus den Verbriefungen ergebenden Anforderungen.

1.11 Pauschale Abgeltungssteuer für EK 02-Bestände

Ein weiterer Aspekt im Bereich des Steuerrechts, der vor allem die ehemaligen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen betrifft und der für die Handlungsfreiheit

³¹⁷ Vgl. Kofner 2012: 40

³¹⁸ Vgl. Kofner 2012: 40f

³¹⁹ Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zum klassischen Pfandbriefgeschäft.

³²⁰ Vgl. Kofner 2012: 39

³²¹ Vgl. Kofner 2012: 39

der Unternehmenseigner sowie für etwaige Exit-Strategien von Bedeutung ist, liegt in der Neuregelung der Abgeltungssteuer für sogenannte EK 02-Bestände.

Im Jahr 2008 verfügten die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen über unversteuertes Eigenkapital in Höhe von ca. 78 Mrd. Euro³²², das einerseits aus der Aufdeckung stiller Reserven bei Eintritt in die Steuerpflicht resultierte, sich andererseits aus den steuerfreien Gewinnen bildete.³²³

Nach der ursprünglichen gesetzlichen Regelung galt, dass ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die vor 2019 Gewinne ausschütten und dabei EK-02 Mittel verwenden, diese mit einem Steuersatz von 45 % zu versteuern haben. Mit dem Jahressteuergesetz 2008 wurde die Nachversteuerung neu geregelt. Die EK-02 Bestände sind demnach mit 3 % zu versteuern, wobei die Beträge über einen Zeitraum von zehn Jahren zu entrichten sind.

Der wesentliche Effekt dieser Änderung besteht darin, dass die Eigentümer nun frei über das Eigenkapital verfügen und Dividenden leichter ausschütten können, nur vergleichsweise geringe Steuern zu entrichten haben und sich die Exit-Optionen damit deutlich verbessern.³²⁴

2. Geschäftsmodelle auf der Ebene der Finanzierungsplattform

Die Übernahmen größerer in NRW befindlichen Wohnungsbestände oder Wohnungsunternehmen mit Beständen in NRW wurden zumeist durch Private Equity (PE)-Gesellschaften vollzogen (z.B. Gagfah oder DAIG). In einem Fall (Immeo) handelte es sich um einen ausländischen Real Estate Investment Trusts (REIT). Mittlerweile haben einige der ursprünglichen Investoren bereits einen (Teil-)Exit über die Börse in Form von Aktiengesellschaften vollzogen (Gagfah) oder befinden sich auf dem Weg dorthin (DAIG, LEG).

2.1 Wesentliche Typen von Finanzierungsplattformen

Real Estate Investment Trusts

Real Estate Investment Trusts (REITs) sind börsennotierte Immobilien-Aktiengesellschaften. Ihr Hauptgeschäftsfeld ist die Bewirtschaftung und Verwaltung von Immobilienbeständen. Je nach Land unterscheiden sich die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Unternehmensform, der Besteuerung sowie Kriterien zur Erfüllung des REIT-Status.

³²² Vgl. Kofner 2012: 48

³²³ Vgl. Website Wohnungswirtschaft aktuell

³²⁴ Vgl. Kofner 2012: 49

In Deutschland wurden REITs mit dem Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen zum 01.01.2007 eingeführt. Sie sind als börsennotierte Aktiengesellschaften mit Sitz und Geschäftsleitung im Inland zu führen und unterliegen den Bilanzierungsvorschriften des Handelsgesetzbuchs. REITs müssen weder Körperschafts- noch Gewerbesteuer zahlen; die Ausschüttungen genießen Steuerbefreiung auf der Gesellschaftsebene soweit sie bestimmte Kriterien erfüllen. Dazu gehört, dass sie den Großteil ihres Gewinns (90 %) an die Anteilseigner ausschütten. Deren Besteuerung bemisst sich entsprechend der Steuergesetzgebung des Landes der Ansässigkeit des Anteilseigner und etwaiger Doppelbesteuerungsabkommen. Deutsche REITs müssen weiterhin, um ihren steuerlich begünstigten Status zu wahren, zu mindestens 75 % ihre Einkünfte aus Immobilien beziehen und auch 75 % der Aktiva müssen zum unbeweglichen Vermögen gehören.³²⁵ Weitere Reglementierungen sind u.a.:

- die Mindeststreuung der Aktien von 15 bzw. 25 % sowie eine Höchstbeteiligung einzelner Aktionäre von 10 %³²⁶,
- die Begrenzung des Handels mit Immobilien auf die Hälfte des unbeweglichen Vermögensbestandes innerhalb von fünf Jahren³²⁷,
- ein Mindesteigenkapital von 45 % bemessen am unbeweglichen Vermögen³²⁸.

Eine wesentliche Einschränkung für deutsche REITs besteht darin, dass sie nicht in Bestandsmietwohnimmobilien investieren dürfen, die vor dem 01.01.2007 errichtet wurden.³²⁹ Diese Regelung, die im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht vorgesehen war, hat dazu geführt, dass ihr derzeitiger Einfluss auf die Wohnungsmärkte in Deutschland noch sehr gering ausfällt.

Neben deutschen REITs können aber in weniger beschränkter Form ausländische REITs Investments in Wohnungsunternehmen bzw. -bestände auf den deutschen Wohnungsmärkten tätigen. Das für NRW bezeichnendste Beispiel ist das Wohnungsunternehmens Immeo, dessen Eigentümer der französische REIT Foncière Développement Logements (FDL) ist.

(Real Estate) Private Equity

³²⁵ Vgl. Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen REITG § 12

³²⁶ Vgl. ebd. § 11

³²⁷ Vgl. ebd. § 14

³²⁸ Vgl. ebd. § 15

³²⁹ Vgl. ebd. § 1 i.V.m. § 3

Zu Private Equity führt KOFNER aus: „Unter einer Private Equity Finanzierung versteht man die Bereitstellung von außerbörslichem Eigenkapital durch Finanzinvestoren für zeitlich befristete Unternehmensübernahmen³³⁰. Real Estate Private Equity (REPE) im Besonderen wird definiert als die Bereitstellung außerbörslichen Eigenkapitals durch externe Investoren für Immobilienfinanzierungen³³¹ und zwar insbesondere für die Übernahme von bestandshaltenden Immobilienunternehmen.“³³² „Es handelt sich hier um eine zwar kaum staatlich regulierte Form, die aber dennoch bestimmten Regeln folgt, die an den maßgebenden Finanzplätzen der angelsächsischen Länder entwickelt worden sind.“³³³

Bei (Real Estate) Private Equity Finanzierungen werden von Private Equity Gesellschaften Fonds (PE-Fonds) aufgelegt, an denen Investoren Anteile zeichnen können. Sie stellen dem Fonds somit das nötige Eigenkapital für das beabsichtigte Investment zur Verfügung. Zusätzlich zu den Einlagen des Fonds werden Fremdkapitalmittel aufgenommen, um die Kaufsumme z.B. im Falle einer Unternehmensübernahme aufzubringen und die Eigenkapitalrendite zu hebeln³³⁴. Die durch Konsortialkredite aufgebrachten Fremdmittel werden nach erfolgreicher Unternehmensübernahme häufig in Form von Commercial Mortgage Backed Securities (CMBS)³³⁵ verbrieft (vgl. Kap. IV.1.10.).

(Real Estate) Private Equity Investitionen zeichnen sich durch ein vergleichsweise hohes Risikopotential für die Fondsinvestoren aus, weshalb für gewöhnlich auch eine höhere Erwartung an die Verzinsung des eingelegten Kapitals gestellt wird.³³⁶ Sie spiegeln auch die Tatsache wider, dass die Kontrolle der Fondsinvestoren über ihre Einlagen relativ gering ist und die PE-Gesellschaften sich ein hohes Maß an Handlungsfreiheit zusichern lassen. Zur Eindämmung dieses Risikos können allerdings Vereinbarungen getroffen werden, die die Mitspracherechte der Investoren stärken.

Das zeitliche Engagement solcher PE-Investments ist von Beginn an begrenzt, meist mit konkreten Laufzeiten der aufgelegten Fonds verbunden. Ziel ist es, spätestens im Zuge der Liquidation des Investments einen den Renditeerwartungen (von ca. 10 – 15 %³³⁷) entsprechenden, möglichst hohen Gewinn zu realisieren.³³⁸ Während der Investmentphase betreibt die zuständige PE-Gesellschaft daher einen aktiven Managementansatz – hier bezogen auf die übernommenen

³³⁰ Kofner 2006a und Kofner 2006b

³³¹ Bräscher 2005: S. 3

³³² Kofner 2012: 20

³³³ Kofner 2012: 20

³³⁴ Die Funktionsweise des „Hebelns“ wird in Kap. IV.1.6 unter dem Punkt Leverage-Effekt beschrieben.

³³⁵ CMBS = durch Ansprüche auf die Immobilien des übernommenen Unternehmens besicherte Anleihen (Kofner 2012: 21)

³³⁶ Vgl. Kofner 2012: 21

³³⁷ Vgl. Kofner 2012: 23

³³⁸ Vgl. Kofner 2012: 22 f.

Wohnungsbestände bzw. die bestandshaltenden Wohnungsunternehmen –, der Umstrukturierungen der Unternehmens- und Finanzierungsstruktur sowie der Geschäftsprozesse beinhalten kann.³³⁹

Wie bereits erwähnt, ist die Form des Finanzinvestments weitgehend nicht staatlich reguliert und unterliegt kaum aufsichtsrechtlichen Beschränkungen³⁴⁰. Allerdings könnte sich dies im Bereich der EU mit der Umsetzung der AIFM-Richtlinie in einigen Aspekten zukünftig ändern.³⁴¹

Exkurs: AIFM-Richtlinie

Die AIFM-Richtlinie³⁴² (Alternative Investment Funds Managers, dt.: Verwalter alternativer Investmentfonds) ist eine Richtlinie der EU, die bis zum 22.07.2013 in nationales Recht umzusetzen ist. Für die Bundesrepublik Deutschland liegt derzeit ein Referentenentwurf vom 20.07.2012 vor. Die Richtlinie bezieht sich auf das Management von Alternative Investment Funds (AIF) und damit nicht auf die Fonds selbst. Allerdings wird sie sich indirekt auch auf die Fonds selbst und ihre Beteiligungen auswirken. „Im Einzelnen enthält die EU-Richtlinie Regelungen in folgenden Bereichen:

- Zulassungsvoraussetzungen für AIFM
- Mindesteigenkapitalanforderungen
- Anforderungen an das Risikomanagement
- Vergütungsregeln zur Risikobegrenzung
- Regelmäßige und unabhängige Bewertung der Vermögenswerte des AIF
- Trennung von Verwahrung und Verwaltung der Vermögenswerte des AIF
- Zulassungsvoraussetzungen für Verwaltung / Vertrieb von AIF
- Drittstaatenregelung
- Veröffentlichungs- / Berichtspflichten zur Erhöhung der Transparenz der AIF gegenüber Anlegern und Behörden zum Anlegerschutz und zur Aufsicht der Behörden
- Vorkehrungen gegen das finanzielle Aussagen von beherrschten Unternehmen („Asset Stripping“)
- Bestandsschutz für geschlossene Fonds“

Die neuen Regelungen sichern ein Mindestmaß an Kompetenz auf der Ebene des Fondsmanagements.“³⁴³ Welchen konkreten Einfluss die Richtlinie haben

³³⁹ Vgl. Kofner 2012: 20 ff.

³⁴⁰ Vgl. Kofner 2012: 25

³⁴¹ Vgl. hierzu Kofner 2012: 25, 66, 327

³⁴² RICHTLINIE 2011/61/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010

³⁴³ Vgl. Kofner 2012: 25

wird, hängt in entscheidendem Maße von der konkreten Umsetzung in nationales Recht ab.

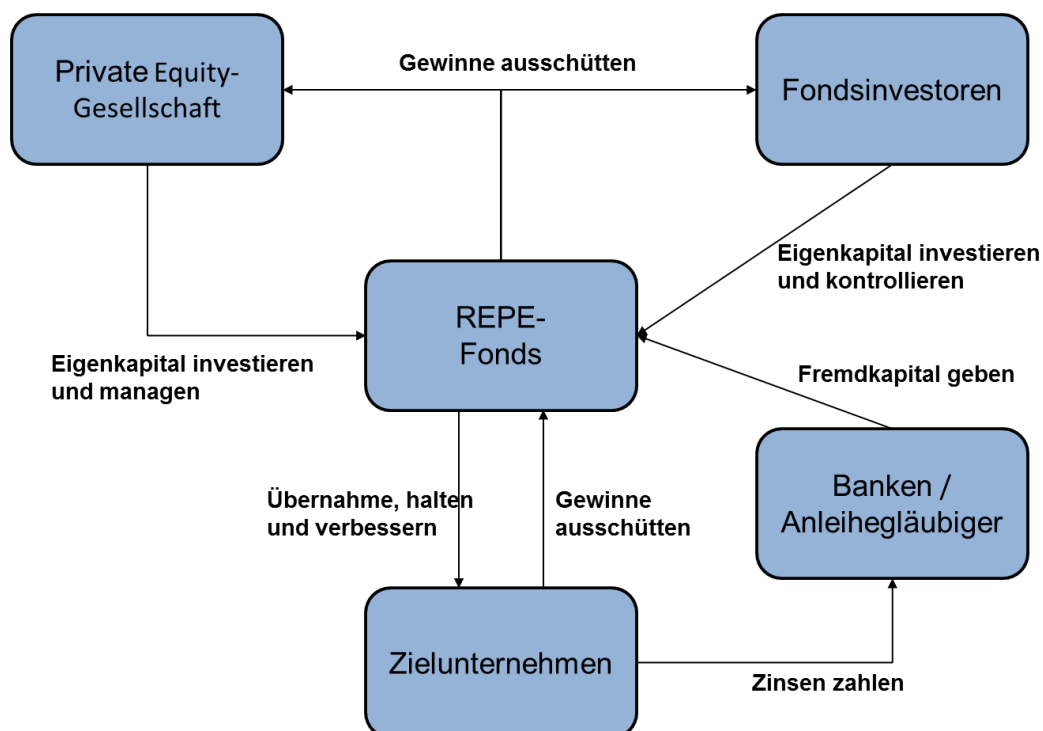
2.2 Grundzüge der Geschäftsmodelle

Die Komplexität und Vielfältigkeit der Ausgestaltung von Geschäftsmodellen Neuer Finanzinvestoren erlaubt keine Aufschlüsselung aller möglich Varianten. Daher werden im Folgenden wesentliche Elemente und grundlegende Vorgehensweisen erörtert, die sich wiederum hauptsächlich bei Übernahmen von Wohnungsunternehmen/-beständen durch Private Equity Gesellschaften finden lassen.

2.2.1 Grundkonstruktion

Die Grundkonstruktion einer Private Equity Finanzierungsplattform besteht im Wesentlichen aus der Private Equity Gesellschaft in der Funktion des Initiators eines Private Equity Geschäfts, einem oder mehreren Private Equity Fonds, den Investoren der jeweiligen Fonds sowie Fremdkapitalgebern (vgl. Abb. 32).

Abb. 32: Grundmodell einer Private Equity Struktur



Quelle: Kofner (2012): 71; eigene Darstellung

1. „**Private Equity Gesellschaften** sind Intermediäre (Kapitalsammelstellen), die sich von institutionellen und privaten Investoren außerbörsliches Eigenkapital für risikoreiche Unternehmensübernahmen beschaffen.“³⁴⁴
2. Sie legen spezielle, unregulierte Fonds auf, in denen Investoren Einlagen tätigen können. Die **Private Equity Fonds** sind dabei nichts anderes als Vehikel, eine Art „pool“, in dem Kapitalbeiträge gesammelt werden³⁴⁵, auch wenn sie selbst aus verschiedenen haftungsrechtlichen und steuerrechtlichen Gründen als eigenständige Gesellschaften gegründet werden.
3. Während die Private Equity Gesellschaften selbst einen gewissen Anteil in die Fonds einlegen, nicht zuletzt, um am künftigen Gewinn beteiligt zu sein, aber auch, um die Sicherheit zu bieten, im Interesse der **Fondsinvestoren** zu agieren, wird der Großteil des Anlagekapitals von eben jenen aufgebracht. Investoren in Private Equity Fonds können institutioneller Art sein, z.B. Banken, Versicherungen, Stiftungen und Pensionsfonds oder auch vermögende Privatpersonen.
4. **Banken und Anleihegläubiger** sind in diesem Zusammenhang als Fremdkapitalgeber tätig. Ihnen kommt insofern eine große Bedeutung zu, als dass Übernahmetransaktionen durch Private Equity Gesellschaften mit sehr hohen Fremdkapitalanteilen durchgeführt werden.

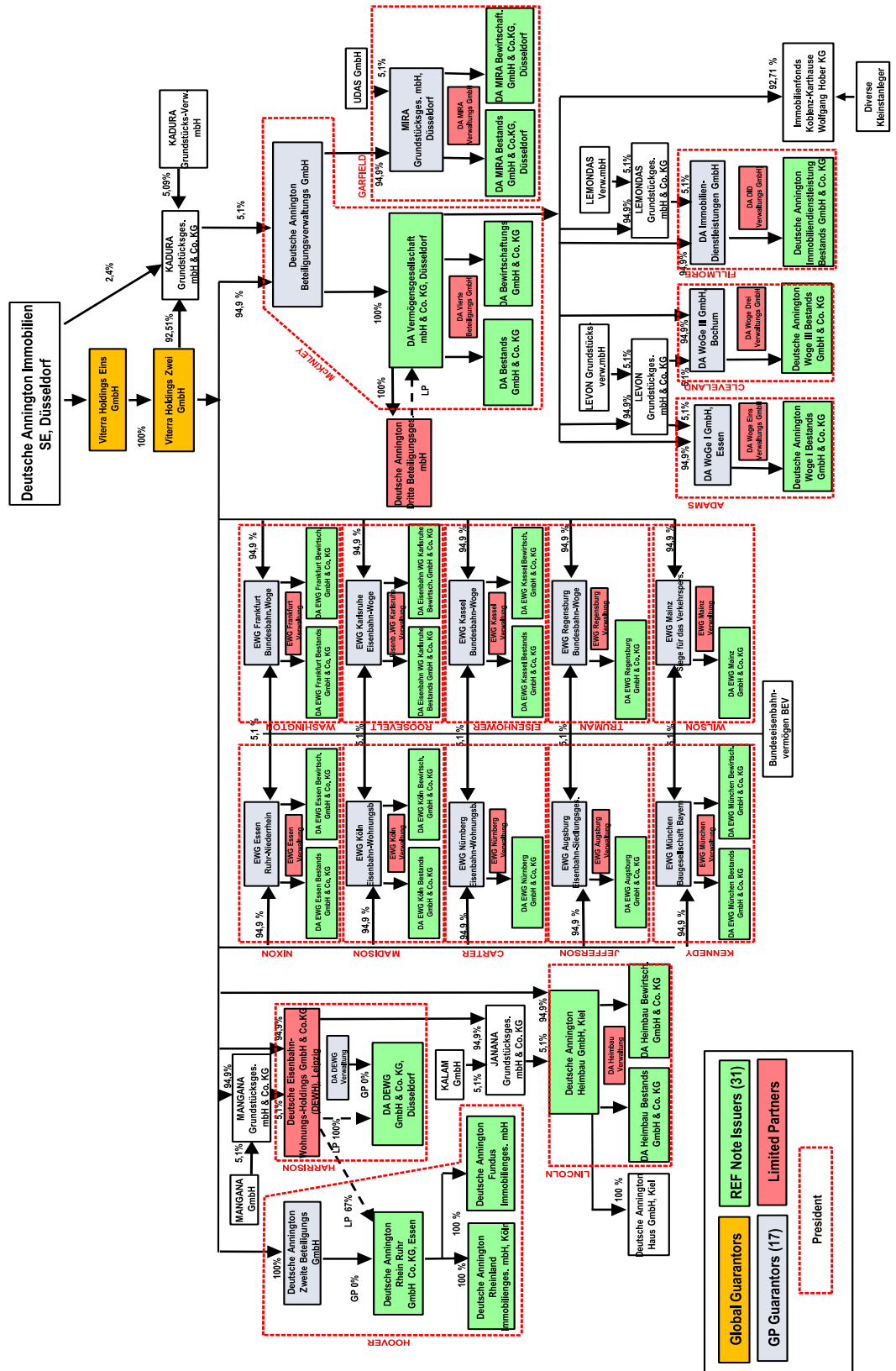
Als **Zielunternehmen** bzw. Beteiligungsunternehmen sind die Objekte der Übernahmetransaktion zu verstehen. Dabei handelt es sich nicht unbedingt, wie die abstrakte Darstellung vermuten lässt, um ein Einzelunternehmen. Vielmehr werden im Verlauf der Übernahme und Umstrukturierung der Zielunternehmen komplexe Unternehmenskonstruktionen geschaffen. Sie werden den Anforderungen der Finanzierungsseite sowie steuer- und insolvenzrechtlichen Aspekten entsprechend „optimiert“.³⁴⁶ Ein anschauliches Beispiel der hieraus entstehenden Komplexität bietet das folgende vereinfachte (!) Schaubild der Unternehmensstruktur der Deutschen Annington (vgl. 33) .

³⁴⁴ Kofner 2012: 54; eigene Hervorhebung

³⁴⁵ Vgl. Kofner 2012: 53

³⁴⁶ Vgl. Kofner 2012: 56

Abb. 33: Vereinfachte Unternehmensstruktur Deutsche Annington



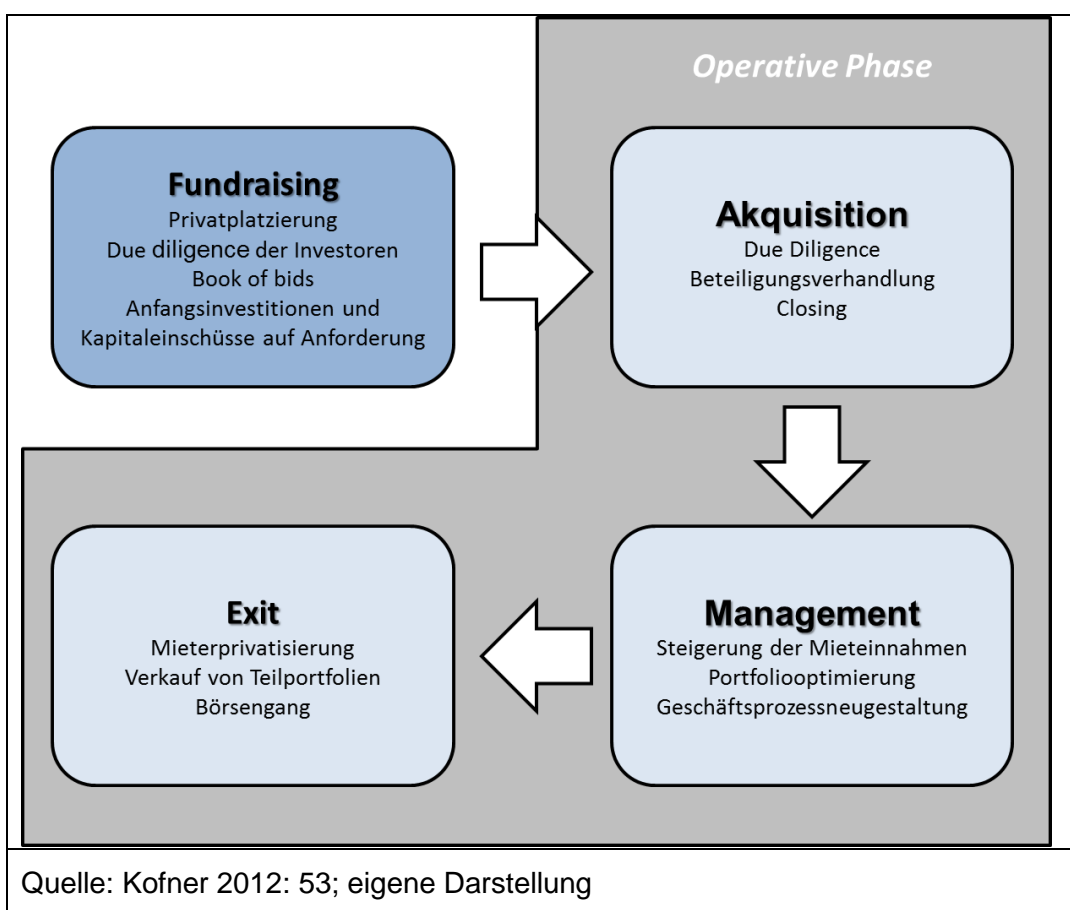
Quelle: DAIG 2012: 10

2.2.2 Die Phasen eines Private Equity Investments

Private Equity Investments sind von Beginn an mit einem befristeten Zeithorizont verbunden. Die Veräußerung der erworbenen Beteiligungen ist also von vorneherein beabsichtigt und spielt entsprechend in der Planung des Investments eine gewichtige Rolle.³⁴⁷ Im Allgemeinen ist von Zeiträumen von bis zu zehn Jahren auszugehen, wobei sie auch deutlich kürzer ausfallen können.³⁴⁸ Im Durchschnitt bewegen sich die Fondslaufzeiten zwischen drei und sieben Jahren, ggf. verbunden mit Verlängerungsoptionen um ein bis zwei Jahre.³⁴⁹

Im Wesentlichen lässt sich ein Investmentzyklus im Bereich Private Equity in vier Phasen unterteilen: Fundraising, Akquisition, Management und Exit (vgl. Abb. 34).³⁵⁰

Abb. 34: Lebenszyklusphasen eines REPE-Investments



Während der Fundraising-Phase werden von Seiten der Initiatoren des Private Equity Geschäfts Fonds aufgelegt und Zusagen zu Kapitalbeiträgen von Investoren eingesammelt und ggf. erste Einzahlungen angefordert. In dieser Phase sind die genauen Investitionsobjekte noch nicht bekannt, weshalb die Fonds als „blind

³⁴⁷ Vgl. Kofner 2012: 20f

³⁴⁸ Vgl. Kofner 2012: 53; Stücker 2010; Website BMF

³⁴⁹ Vgl. Kofner 2012: 55

³⁵⁰ Vgl. Kofner 2012: 53

pool“ gelten können.³⁵¹ Ist das Fundraising beendet und genügend verbindliche Zusagen eingegangen, wird der Fonds geschlossen.

Anknüpfend an das Fundraising beginnt die operative Phase, an deren Beginn die Akquisitionsphase steht. In diesem Zusammenhang werden mögliche Übernahmeziele, z.B. Wohnungsunternehmen/-bestände, und Akquisitionsprozesse einer Prüfung unterzogen („Due Diligence“). Kommt es zu Transaktionen, werden die notwendigen Beträge von den Investoren abgerufen entsprechend der getroffenen Vereinbarungen.

Die Management-Phase beschreibt dann das Eingreifen in die Geschäftsprozesse der Übernahmeobjekte bzw. -gesellschaften und das aktive Asset-Management (Vermögensverwaltung). D.h. es werden alle Maßnahmen ergriffen, die geeignet erscheinen, zur Wertsteigerung der Assets beizutragen und somit letztlich die Renditeerwartungen zu erfüllen.

Das Ende des Zyklus bildet die Exit-Phase, in der die Beteiligungen wieder veräußert werden und somit ein Rückzug aus dem Engagement erfolgt. Die Kapitalrückflüsse dienen dann der Ausschüttung an die Investoren und sollten eine entsprechende Rendite beinhalten.

In der Praxis überlappen sich die verschiedenen Phasen und sind miteinander verwoben. So werden die für die Übernahme nötigen Einlagen in den/die Private Equity Fonds zwar mit den Investoren vorab vereinbart³⁵², aber erst im Zuge des Akquisitionsprozesses vollständig eingefordert. Auch die Management-Phase endet nicht an dem Punkt, an dem die Exit-Phase einsetzt. Beide Phasen überschneiden sich und hängen im operativen Geschäft eng zusammen.³⁵³ Die folgende Darstellung aus dem Geschäftsbericht der Terra Firma³⁵⁴ verdeutlicht das Ineinandergreifen der verschiedenen Phasen (vgl. Abbildung 35).

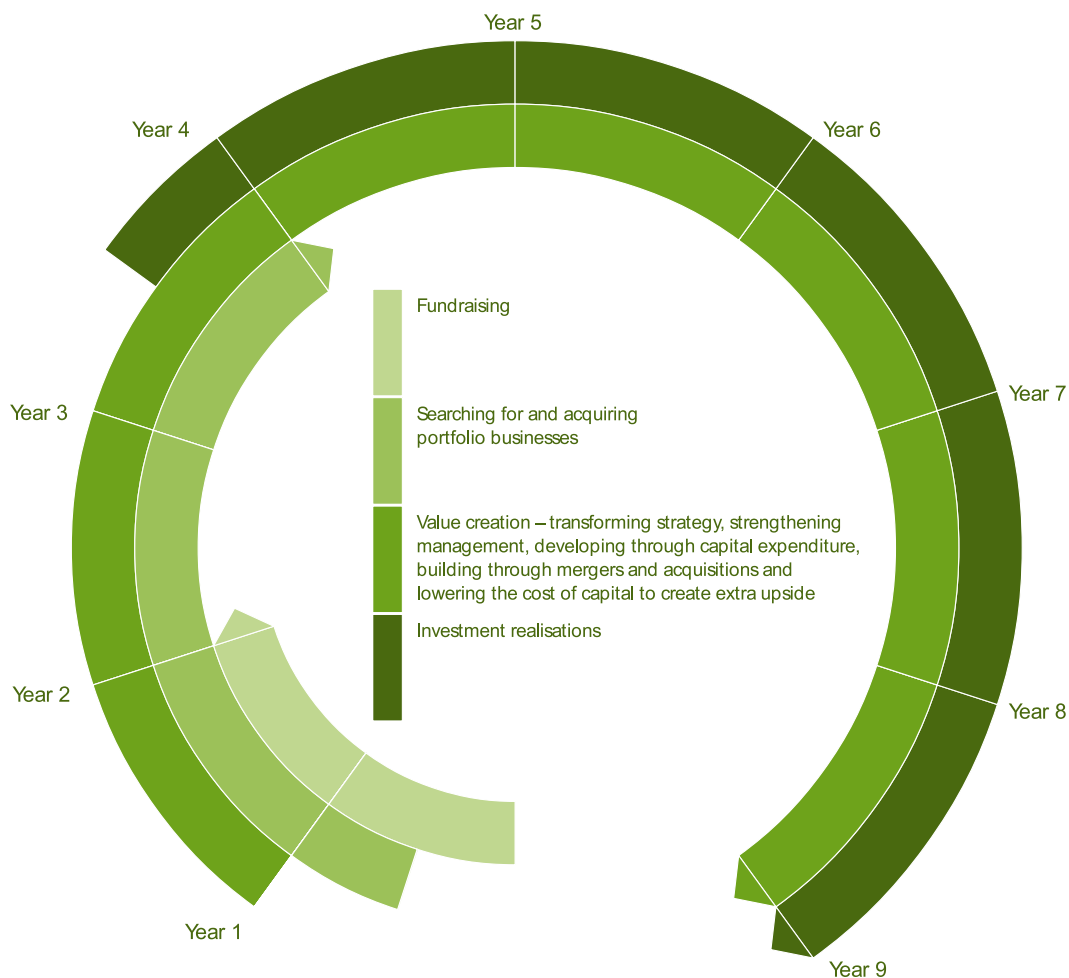
³⁵¹ Vgl. Kofner 2012: 21

³⁵² Hierzu werden sogenannte commitments (Verpflichtungserklärungen) abgeschlossen.

³⁵³ Vgl. Kofner 2012: 53

³⁵⁴ Die Private Equity Gesellschaft Terra Firma ist Eigentümer der Deutschen Annington.

Abb. 35: Terra Firma Investmentzyklus



Quelle: Terra Firma 2012: 95

2.2.3 Die Initiatoren

(Real Estate) Private Equity Fonds werden meist von Private Equity Gesellschaften, Investmentbanken oder anderen institutionellen Investoren initiiert.³⁵⁵ In den von ihnen aufgelegten Fonds, die zumeist in der Rechtsform einer limited partnership gegründet werden, nehmen sie die Rolle des general partner ein, die vergleichbar ist „mit der eines Komplementärs in einer Kommanditgesellschaft nach deutschem Recht“³⁵⁶. Bei ihnen liegt die strategische und operative Führung des Fonds, sie sind die treibende Kraft hinter den Übernahmetransaktionen.³⁵⁷

Zu diesem Zweck wird ein Fondsmanagement eingesetzt, das für das gesamte Spektrum der Festlegung von Anlagekriterien, der Akquisition, des Managements und der Investitionen des Kapitals zuständig ist.³⁵⁸ Üblich ist weiterhin die Bildung

³⁵⁵ Vgl. Kofner 2012: 56

³⁵⁶ Kofner 2012: 57

³⁵⁷ Vgl. Kofner 2012: 57

³⁵⁸ Vgl. Kofner 2012: 55

von advisory boards und investment committees, die teils beratende, teils entscheidende Funktion haben.³⁵⁹ Für bestimmte Aufgaben werden zudem spezialisierte Finanzdienstleister und Berater herangezogen.

Die Initiatoren erhalten zu vereinbarende Management-Gebühren, die ca. 0,5 bis 2 % des Fondsvolumens ausmachen. Vor allem aber ergibt sich ihr Gewinn aus erfolgsabhängigen Komponenten, die einen Anreiz für Erfolgsmaximierung darstellen und die Interessen der Investoren und der Initiatoren angleichen sollen. Dazu zählt, dass die Initiatoren mit eigenem Kapital (1 - 20 %³⁶⁰) an dem Fonds beteiligt sind und einen erfolgsabhängigen Gewinnanteil („carried interest“) erhalten.³⁶¹

Der Gewinn aus dem Investment „fließt dabei üblicherweise im Verhältnis 80:20 an die Fondsinvestoren und das Fondsmanagement zurück“³⁶². Hierfür ist neben dem Eigenkapital der Initiatoren entscheidend, ob sie die erfolgsabhängige Gewinnbeteiligung erhalten. Voraussetzung hierfür ist das Erreichen einer Mindestrendite bezogen auf den Fonds.

2.2.4 Die Investoren

„Als Investoren von REPE-Fonds kommen aufgrund des hohen Mindestanlagevolumens, des geringen Liquiditätsgrades und der beachtlichen Risiken neben institutionellen Investoren (Pensionskassen, Versicherungen oder Kreditinstitute), Stiftungsvermögen oder vermögende Privatanleger (sogenannte „High Networth Individuals“ - HNWI) in Frage. Die Beträge, mit denen sich die Investoren an REPE-Fonds in den USA beteiligen, liegen zwischen 5 und 500 Mio. Dollar und die durchschnittliche Beteiligungshöhe beträgt etwa 25 Mio. Dollar (Holzmann / Rottke 2005, S. 328).“³⁶³

Aufgrund des im Vergleich zu vielen anderen Finanzmarktprodukten langfristigen Anlagehorizonts von Real Estate Private Equity Fonds, sind sie vor allem für Pensionsfonds, Lebens- und Rückversicherer und Stiftungen interessant.³⁶⁴ Diese Investoren können die längerfristige Bindung ihres Kapitals in Kauf nehmen.³⁶⁵ Allerdings ist hinzuzufügen, dass der Anteil dieser Fondsanlagen in Bezug auf ihr Gesamtvermögen, aber auch ihren Immobilienanlagen relativ klein ausfällt.³⁶⁶

³⁵⁹ Siehe dazu Kofner 2012: 54f

³⁶⁰ Vgl. Kofner 2012: 58

³⁶¹ Vgl. Kofner 2012: 57

³⁶² Kofner 2012: 55

³⁶³ Kofner 2012: 63

³⁶⁴ Vgl. Kofner 2012

³⁶⁵ Hierzu ist jedoch einschränkend anzumerken, dass die langfristige Bindung des Kapitals für diese Investoren dann zu einem Problem werden kann, wenn Verlusten in anderen Anlagebereichen zu Liquiditätsproblemen führen. Vgl. hierzu Kofner 2012: 65

³⁶⁶ Vgl. Kofner 2012: 63

Die Einschränkungen, die mit einem Investment in Private Equity Fonds verbunden sind, sind nicht unerheblich. Die Investitionssummen sind hoch und können kurzfristig eingefordert werden. In den Verträgen wird meist eine Anfangszahlung von 5 – 15 % vorgesehen, die restliche Summe ist auf Abruf bereitzustellen. Einzelheiten zu den Bedingungen, den Zeitpunkten, den Fristen und der Höhe der Zahlungen werden in der Fundraising-Phase mit den Investoren vereinbart. Das Fondsmanagement kann so flexibel auf Investitionsgelegenheiten reagieren, während die Investoren ihr Kapital vorerst anderweitig verwenden können. Sie müssen dafür jedoch auch stets über hohe liquide Mittel verfügen.³⁶⁷

Ein weiterer Nachteil aus Sicht der Investoren liegt in der langfristigen Bindung des eingezahlten Kapitals, das an die Laufzeit der Fonds gekoppelt ist. Eine vorzeitige Liquidation ist kaum möglich, zumal die Anteile am Fonds nicht handelbar sind. Ausschüttungen werden des Weiteren in der Regel nicht aus dem laufenden Cashflow, z.B. aus der Immobilienbewirtschaftung, getätigt, sondern erfolgen meist nur, wenn es zum (Teil-)Exit kommt.³⁶⁸

Damit verbunden ist das erhöhte Risikopotential eines Investments in einem Private Equity Fonds. So besteht durchaus das Risiko, die Einlagen in den Fonds vollständig zu verlieren, wenn das Investment fehlschlägt. Da außerdem derartige Fonds als „blind-pool“ funktionieren und die konkreten Anlageobjekte in der Phase des Fundraising meist noch nicht hinreichend bekannt sind, können im Vorhinein häufig nur die Anlagestrategie und die Initiatoren der Fonds einer Überprüfung unterzogen werden.³⁶⁹ Jedoch werden den Investoren in diesem Rahmen durchaus umfangreiche Informationsmöglichkeiten eingeräumt.³⁷⁰ „Es handelt sich [daher] im Kern um ein vertrauensbasiertes Investment“.³⁷¹ Auch im weiteren Verlauf des Investmentzyklus ist ein geringeres Maß an Transparenz und externer Kontrolle gegeben als beispielsweise bei börsennotierten Anlageformen.

Letztlich haben die Investoren nur wenige Einflussmöglichkeiten auf das operative Geschäft des Fondsmanagements. Diesem wird weitgehende Handlungsfreiheit gewährt, während die Investoren als limited partner³⁷² der Fondsgesellschaft nur schwach ausgeprägte Mitwirkungsrechte haben.³⁷³ Jedoch besteht im Rahmen der Verhandlungen über die Einlage in die Fonds auch die Möglichkeit, dass

³⁶⁷ Vgl. Kofner 2012: 59f

³⁶⁸ Vgl. Kofner 2012: 60

³⁶⁹ Vgl. Kofner 2012: 62

³⁷⁰ Vgl. Kofner 2012: 73 – Kofner spricht in diesem Zusammenhang auch davon, dass den Investoren die Ergebnisse der „Due Diligence“ zugänglich gemacht werden. In diesen Fällen liegen also konkrete Informationen über mögliche Investitionsobjekte vor.

³⁷¹ Kofner 2012: 62

³⁷² Dies entspricht in etwa der Rolle eines Kommanditisten in einer Kommanditgesellschaft nach deutschem Recht. Vgl. hierzu Kofner 2012: 61

³⁷³ Vgl. Kofner 2012: 57

sich Investoren Mitspracherechte in Form von z.B. Aufsichtsratssitzen im Beteiligungsunternehmen zusichern lassen.³⁷⁴

Aufgrund dieser wesentlichen Nachteile gegenüber anderen Anlageklassen bestehen bei den Investoren deutlich höhere Verzinsungsansprüche (10 – 15 %, teils 20 %³⁷⁵), die Aufschläge für das höhere Risiko, die mangelnde Fungibilität der Anteile und die geringen Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten enthalten.

2.2.5 Zielauswahl

Dem Handlungsspielraum von (RE)PE-Fonds ist prinzipiell kaum eine Grenze gesetzt, was die Frage der Anlageobjekte und ihrer Finanzierung betrifft. Es sind keine Vorgaben für bestimmte Anlageklassen und etwaige Streuung/Mischung zu beachten.³⁷⁶

(RE)PE-Fonds suchen daher nach zeitlich befristeten und mit erheblichen Wertsteigerungspotentialen versehenen Investitionsgelegenheiten. Sie führen zu diesem Zweck eine aufwendige „Due Diligence“, d.h. eine eingehende Risiko-Überprüfung und Situationsanalyse durch.³⁷⁷ Dabei spielen auch Annahmen über die künftige Marktentwicklung und -bedingungen eine wichtige Rolle, deren Zutreffen maßgeblich über den Erfolg des Investments entscheidet.

„Als Objekte für diesen Investmentansatz sind besonders Unternehmen mit einer Kombination aus wertvollen Ressourcen und Managementdefiziten geeignet.“³⁷⁸ Zudem bietet es sich an, wenn diese Unternehmen der Analyse nach als unterbewertet gelten und zu vergleichsweise niedrigem Preis übernommen werden können. Im Bereich der Wohnungswirtschaft ist das z.B. gegeben, wenn die Übernahmekosten pro Wohnung gering und die einzelnen Wohnungen dem Buchwert nach niedrig bewertet sind. Es besteht daher auch eine Tendenz dahingehend, dass „Immobilien in schwierigen Situationen oder mit erkennbaren Ineffizienzen und Problemen im Immobilienmanagement“³⁷⁹ in das Visier der (RE)PE-Fonds geraten. Dahinter verbirgt sich die Hoffnung, die Immobilien „drehen“ zu können, was bei Nichtgelingen ein entsprechend großes Risiko darstellt.

(Große) Wohnungsunternehmen und -bestände eignen sich grundsätzlich gut als Übernahmeobjekt für (RE)PE-Fonds, da aus den Immobilien heraus ein relativ stabiler Cashflow generiert werden kann, der durch diverse Maßnahmen noch

³⁷⁴ Vgl. Kofner 2012: 74

³⁷⁵ Vgl. Kofner 2012: 62

³⁷⁶ Vgl. Kofner 2012: 68

³⁷⁷ Vgl. Kofner 2012: 68

³⁷⁸ Kofner 2012: 23

³⁷⁹ Vgl. Kofner 2012

verbessert werden kann.³⁸⁰ Die Immobilien selbst bieten als verwendbare Sicherheiten die günstige Grundlage für die Refinanzierung von (RE)PE-Investitionen, so z.B. für die Verbriefung der Übernahmekredite.³⁸¹

Dennoch sind für Erzielung der angestrebten Renditen auch Wertsteigerungen der übernommenen Unternehmen und Bestände nötig, die dann im Verlauf des Exits realisiert werden können. Diese Wertsteigerungspotentiale können einerseits durch eigene Maßnahmen, wie verstärkte Mieterprivatisierung oder die Neubewertung der Bestände in der Bilanz unter Verwendung der IFRS³⁸²-Methode, gehoben werden. Andererseits sind sie von weitgehend externen Faktoren wie der allgemeinen Marktentwicklung abhängig und somit kaum beeinflussbar.

(RE)PE-Investments sind daher mit bestimmten Anlage- und Wertschöpfungsstrategien verbunden, die sich grob in drei, durchaus kombinierbare strategische Ansätze unterscheiden lassen:

- a) Performance Management
- b) Re-Development
- c) Discount Deals³⁸³

a) Mit dem Performance Management wird die finanzielle Optimierung sämtlicher Geschäftsprozesse beschrieben. Das Vermietungs-, Vertrags-, Objekt- und Dienstleistungsmanagement wird unter diesem Aspekt derart umgestaltet, dass es zu einem höheren Cashflow führt und somit auch den Verkehrswert des Portfolios steigert. Ist dieser Prozess der Umgestaltung nicht nur mit Prozessoptimierungen, sondern mit grundlegenden Umstrukturierungen verbunden, wird dieser auch als Business Process Reengineering (dt.: Geschäftsprozessneugestaltung) bezeichnet. In diesem Zusammenhang tritt der Aspekt des shareholder value³⁸⁴ uneingeschränkt in den Vordergrund. Die Interessen und Anliegen anderer stakeholder (Interessensgruppen), z.B. der Mieterinnen und Mieter oder der Beschäftigten treten dahinter zurück.³⁸⁵

b) Beim Ansatz des Re-Development steht die Optimierung der Immobilien selbst im Vordergrund. Hierbei werden Immobilien „entwickelt“, z.B. durch neue Nutzungskonzepte und Aufwertungen. „Das Re-Development von Bestandsobjekten kann auch Teil eines aktiven Portfolio- und Asset-Managements sein und somit

³⁸⁰ Vgl. Kofner 2012: 67

³⁸¹ Vgl. Kofner 2012: 67

³⁸² IFRS = International Financial Reporting Standards; diese Bewertungsmethode erlaubt im Gegensatz zum HGB (Handelsgesetzbuch) eine Bewertung der Immobilien zum aktuellen Marktwert.

³⁸³ Vgl. Kofner 2012: 68

³⁸⁴ Shareholder value bezeichnet den Marktwert des Eigenkapitals. Eine hierauf ausgerichtete Unternehmensstrategie hat zum Ziel, den Wert der Anteile der Anteilseigner (shareholder) zu maximieren.

³⁸⁵ Vgl. Kofner 2012: 68f

als eine Wertschöpfungsstrategie bei der Verwertung oder Repositionierung eines Immobilienportfolios Anwendung finden (Höller 2006, S. 431 ff.).³⁸⁶ Die Wertschöpfung für die Investoren realisiert sich bei dieser Strategie erst durch den Verkauf der Immobilien bzw. der Beteiligung.³⁸⁷

c) Bei der Strategie der Discount Deals werden Immobilienbestände in der Erwartung gekauft, dass sie unterbewertet sind und sich durch einen späteren Verkauf höhere Preise erzielen lassen. Mit Abschlägen auf die Immobilienwerte wird insbesondere bei großen Portfolien, heterogenen und ertragsschwachen Portfolien oder Notlagen der bisherigen Eigentümer gerechnet. Auch spielt die Spekulation auf sich positiv verändernde Marktbedingungen und Marktzyklen eine gewichtige Rolle, die damit auch zum erhöhten Risiko dieser Anlagestrategie beiträgt.

2.2.6 Besonderheiten im Übernahmeprozess

Haben sich ausreichend Investoren für einen (RE)PE-Fonds gefunden und wurden geeignete Investitionsmöglichkeiten akquiriert, kommt es nun darauf an, das entsprechende Unternehmen bzw. die Wohnungsbestände zu übernehmen.

Die Verkaufsbereitschaft der bisherigen Eigentümer sowie die nötigen Fremdkapitalmittel vorausgesetzt, gilt es besonders auch im Falle von Immobilientransaktionen eine möglichst günstige und steuersparende Übernahme des Beteiligungsunternehmens zu vollziehen.

Eine maßgebliche Hürde stellt hierbei wie auch bei späteren Zukäufen und Arrondierungen des Bestandes die Grunderwerbssteuer³⁸⁸ dar, die bei Immobilientransaktionen bezogen auf das Transaktionsvolumen anfällt. Diese steuerrechtliche Rahmenbedingung spricht gegen sogenannte „asset deals“, bei denen die einzelnen Immobilien gekauft werden. Übernahmetransaktionen von (RE)PE-Fonds basieren daher meist auf dem Verfahren der „share deals“, bei denen Anteile an den jeweiligen Wohnungsunternehmen bzw. den bestandhaltenden Objektgesellschaften gekauft werden.³⁸⁹ Da jedoch nach § 1 Abs. 3 GrEStG auch dann Grunderwerbssteuern anfallen, wenn unmittelbar oder mittelbar mindestens 95 Prozent der Anteile einer immobilienhaltenden Gesellschaft in der Hand eines Käufers vereinigt werden, ist zur Umgehung der Steuer eine besondere Konstruktion notwendig.

Im Fall einer Objektgesellschaft, bei der die Rechtsform eine Personengesellschaft (z.B. KG oder GmbH & Co. KG) ist, wird diese deshalb zu maximal

³⁸⁶ Kofner 2012: 69

³⁸⁷ Vgl. Kofner 2012: 69

³⁸⁸ Vgl. Kap. VI.1.1.

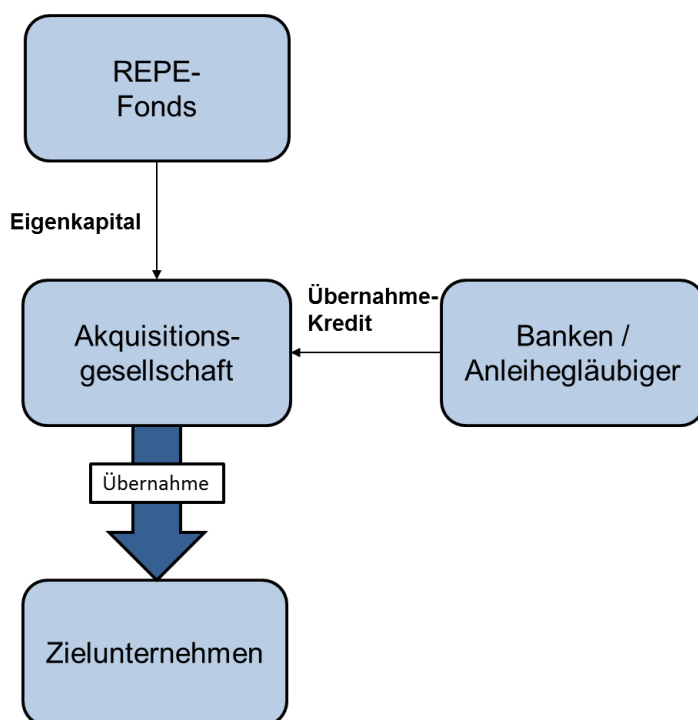
³⁸⁹ Vgl. Kofner 2012: 282

94,9 Prozent erworben, während die verbleibenden Anteile beim bisherigen Eigentümer für mindestens fünf Jahre verbleiben. Bei einer anschließenden Übertragung der verbleibenden Anteile werden dann nur Grunderwerbssteuern bezogen auf den 5,1-prozentigen Anteil fällig. Im Fall einer Kapitalgesellschaft als Objektgesellschaft (z.B. GmbH) ist eine Konstruktion über eine weitere vom Käufer im Mehrheitsbesitz gehaltene KG üblich, die den 5,1 Prozentanteil des bisherigen Eigentümers erwirbt und hält.³⁹⁰ Selbige, sogenannte „Rett-Blocker“-KG³⁹¹ wird vom Käufer zu 94,9 Prozent und vom bisherigen Eigentümer oder einem Dritten zu 5,1 Prozent gehalten. Dadurch reduziert sich de facto der Anteil des bisherigen Eigentümers auf eine Quote im Promille-Bereich.³⁹²

So kompliziert dieses Verfahren scheinen mag und so komplex sich die Unternehmensgebilde, die daraus erwachsen, darstellen (vgl. Abb. 33), so simpel ist ihr Zweck: die Umgehung der Grunderwerbsteuer. Der Aufwand dieses Vorgehens rechtfertigt sich vor dem Hintergrund der enormen Steuerersparnisse.

Ein weiterer für die Übernahme von Unternehmen durch Private Equity Fonds nicht untypischer Aspekt ist die Akquisition über eine eigens dafür geschaffene Zweck-/Beteiligungsgesellschaft und ggf. die spätere Fusion mit dem Zielunternehmen. Ausgehend von dem bereits angeführten Schaubild (vgl. Abb. 32), kommt es an dieser Stelle also zu einem Zwischenschritt (vgl. Abb. 36).

Abb. 36: Übernahmeprozess



Quelle: eigene Darstellung

³⁹⁰ Vgl. Müller 2012 und Kofner 2012: 282

³⁹¹ RETT = Real Estate Transfer Tax (Grunderwerbsteuer)

³⁹² Vgl. Müller 2012

Die Zweckmäßigkeit der Zwischenschaltung einer Zweckgesellschaft für die Akquisition kann für den Private Equity Fonds bzw. die Private Equity Gesellschaft in der dadurch im folgenden Schritt ermöglichten Fusion mit dem Zielunternehmen liegen. Bei einer Verschmelzung (Fusion) der Akquisitionsgesellschaft auf das Zielunternehmen („downstream-merger“) werden die zur Finanzierung der Übernahme aufgenommenen Kredite bzw. Fremdkapitalien auf das Zielunternehmen übertragen. Damit wird das Unternehmen mit dem zu seinem Kauf vom Käufer aufgenommenen Krediten belastet, während die Kredite nicht mehr im direkten Haftungsbereich des Käufers liegen.³⁹³

Diese Maßnahme im Verlauf des Übernahmeprozesses dient dem generellen Interesse der Finanzinvestoren, ihr Investment haftungsrechtlich abzusichern und eine in ihrem Sinne geordnete Strukturierung der Fremdkapitalmittel vorzunehmen.³⁹⁴ Aber auch, wenn keine Fusion erfolgt und die Zweckgesellschaft eigenständig erhalten bleibt, bietet sich dies ggf. aus haftungsrechtlichen, steuerlichen und sonstigen strukturellen Gründen an.

Die hier nur kurz umrissenen Besonderheiten im Übernahmeprozess von Unternehmen und Immobilienbeständen durch v.a. Private Equity Fonds und andere Finanzinvestoren sind in der Praxis in vielfältiger Form anzutreffen bzw. der reale Akquisitionsprozess kann von den hier beschriebenen, abstrahierten Formen abweichen. Dennoch finden sich z.B. in den Unternehmensstrukturen der von KOFNER untersuchten Wohnungsunternehmen³⁹⁵ deutliche Hinweise auf die Bedeutung dieser Punkte.

2.2.7 Besonderheiten bei der Finanzierung von Übernahmetransaktionen

Es wurde bereits ausgeführt, dass es bei der Finanzierung von (RE)PE-Investments verschiedene Akteure (Initiatoren, Investoren, Kreditgeber, Anleihegläubiger) und Phasen gibt (vgl. Abb. 32). Grob lassen sich hier vier Ebenen der Finanzierung unterscheiden:

1. Fondsinvestoren und Private Equity Gesellschaften als Eigenkapitalgeber
2. Private Equity Fonds als „pool“ für das benötigte Eigenmittel
3. Banken(Konsortium) und/oder Anleihegläubiger
4. Übernommenes Zielunternehmen

³⁹³ Vgl. Bachmann 2011

³⁹⁴ Vgl. auch Kofner 2012: 299

³⁹⁵ Vgl. Kofner 2012 – Kofner untersucht u.a. die Deutsche Annington, die Gagfah, die LEG und Immeo

Weiterhin wurde erläutert, dass die Konstruktion eines solchen (RE)PE-Investments äußerst komplexe Formen in der Finanzierungs- und Unternehmensgestaltung nach sich ziehen kann. Dabei handelt es sich um steuer- und renditeoptimierte Strukturen, die die Erfüllung der Renditeerwartungen gewährleisten sollen.³⁹⁶

Strukturierte Übernahmefinanzierungen

Die Frage der Strukturierung der Übernahmefinanzierung ist in jeglicher Hinsicht eine der wichtigsten Fragen. Dies gilt vor allem auch deshalb, da die Finanzierung zu einem besonders hohen Anteil (bis zu 90 %) mit Fremdkapital geschieht. Derartige Übernahmefinanzierungen sind in der Regel strukturiert, sie enthalten Fremdkapitalien mit unterschiedlichen Rangverhältnissen (senior loan, junior loan, Mezzanin-Kapital) und können als maßgeschneiderte Finanzierungskonzepte gelten.³⁹⁷ Sie kommen zum Einsatz, wenn normale Fremdfinanzierungen nicht möglich oder zu teuer sind. Ihre Komplexität und das mit der Finanzierung verbundene Risiko erfordern daher eine eingehende vorangehende Analyse und Bewertung. Diese meist von Fachabteilungen von Investmentbanken und spezialisierten Beratern durchgeführten Analysen dienen letztlich der Abschätzung und Quantifizierung des Ausfallrisikos.³⁹⁸

Für die Übernahme eines Unternehmens durch (RE)Private Equity Fonds bzw. -Gesellschaften wird ein großer Teil des Fremdkapitals (senior loan, junior loan) von Bankenkonsortien bereitgestellt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen (senior loan) um Brückenkredite, deren Ablösung durch längerfristige Finanzierungen bereits im Vorfeld geplant ist.³⁹⁹ Besonders geeignet hierfür erscheinen Verbriefungen am Kapitalmarkt (vgl. auch Kap. IV.1.10.).

Verbriefungen und Covenants

Verbriefungen haben zunächst den Vorteil, dass die Akquisitionskredite aus den Bilanzen der kreditgebenden Banken ausgelagert werden und deren Risiko damit an den Kapitalmarkt, d.h. die Anleihegläubiger weitergegeben wird. Andererseits sind Verbriefungen teils auch „alternativlos“, weil bei der Höhe und den mit den Transaktionen verbundenen Risiken selbige auf „klassische“ Weise nicht finanziert werden können bzw. dürfen.⁴⁰⁰ Akquisitionskredite werden daher häufig nur unter dem Vorbehalt einer späteren Verbriefung gewährt.

Verbriefungen haben darüber hinaus die Vorteile, dass sie aus Kostengründen für den Kreditnehmer attraktiv erscheinen (niedrige Zinsen) und vergleichsweise

³⁹⁶ Vgl. Kofner 2012: 72

³⁹⁷ Vgl. Kofner 2012: 72f

³⁹⁸ Vgl. Kofner 2012: 73

³⁹⁹ Vgl. Kofner 2012: 74

⁴⁰⁰ Vgl. Kofner 2012: 74

flexibel sind. So können sie schrittweise z.B. durch Verkäufe von Teilportfolien abgelöst werden.⁴⁰¹ Aus Sicht der Gläubiger, in diesem Fall der Anleihehänger, liegt ein weiterer Vorteil darin, dass die entsprechenden Anleihen handelbar und damit recht fungibel sind. Flexibilität und Fungibilität beruhen dabei nicht zuletzt auf der durch die Verbriefung vorgenommenen kleinteiligen Aufteilung des ursprünglichen Kredits. Die Nachteile dieser Finanzierungsform wurden bereits in Kap. IV.1.10. beschrieben.

Zwei Grundtypen von Verbriefungen sind grundsätzlich zu unterscheiden: Die Agency-Verbriefungen und die Principal-Verbriefungen. Der wesentliche Unterschied der beiden Typen liegt in der Rolle des Originators der Kreditverbriefung. Bei der Agency-Verbriefung tritt der Kreditnehmer selbst als Originator auf und begibt mittels einer Zweckgesellschaft und mit Unterstützung von spezialisierten Banken die Anleihen. Er nutzt die Erlöse dann, um die Akquisitionsfinanzierung abzulösen. Bei der Principal-Verbriefung übernimmt die den Akquisitionskredit finanzierende Bank bzw. das Bankkonsortium die Verbriefung mittels einer Zweckgesellschaft selbst.

Die Anleihen sind mittels der Zweckgesellschaft, die diese emittiert, mit Forderungen gegen den Kreditnehmer besichert (z.B. durch Inhaberschuldverschreibungen⁴⁰²) und werden aus den Einnahmen des übernommenen Unternehmens bzw. aus dem Cashflow der Immobilien in Form von Tilgungs-⁴⁰³ und Zinszahlungen bedient. Eine weitere Maßnahme zur Absicherung der Gläubiger besteht in den sogenannten tail periods. Darunter ist zu verstehen, dass die Laufzeit der Anleihen länger angesetzt wird als die Forderungen gegenüber den Objektgesellschaften, die durch die Zweckgesellschaft geltend gemacht werden. So bleibt bei einer nicht fristgemäßen Tilgung seitens des Kreditnehmers ein Zeitraum zur Verwertung der Sicherheiten.

Als Wertpapiere werden Anleihen aus Verbriefungen einer laufenden Bonitätsbewertung der Ratingagenturen unterworfen, die für jede Tranche der Anleihe separat vorgenommen wird. Die Agenturen ziehen in ihre Bewertung vor allem auch die zu Grunde liegenden Besicherungen der Anleihen zur Bewertung heran. D.h., dass sich Veränderungen in der Bewertung der Bonität eines Wohnungsunternehmens bzw. dessen Immobilienportfolios unmittelbar auf das Rating der

⁴⁰¹ Vgl. Kofner 2012: 74

⁴⁰² Üblich sind hierbei u.a. Grundschulden, Kontoverpfändungen und Abtretungen.

⁴⁰³ Die Frage der Regelmäßigkeit der Tilgungszahlungen kann in der Praxis sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und von festen Tilgungsplänen bis gelegentlichen Abführungen nach Verkäufen z.B. von Teilportfolien von Wohnungsunternehmen reichen.

Anleihetranchen auswirkt. Dies wiederum beeinflusst den Wert der Anleihen auf den Anleihemärkten.⁴⁰⁴

Aus der Abhängigkeit der Anleihewerte von der Entwicklung des zu Grunde liegenden Immobilienportfolios und nicht vorhandener Durchgriffsrechte auf das Vermögen der Eigenkapitalgeber⁴⁰⁵, d.h. der (RE)PE-Fonds und ihrer Investoren, ergibt sich das Bestreben der Seite der Anleihegläubiger, spezielle Klauseln, sog. Covenants, in den Verträgen einzufordern. Dadurch sollen die Forderungen der Gläubiger zusätzlich abgesichert werden, indem sie den Kreditnehmer darauf verpflichten, bestimmte finanz- oder wohnungswirtschaftliche Kennzahlen einzuhalten.⁴⁰⁶

Covenants können grob in drei Kategorien unterschieden werden:

- „Financial Covenants: Diese stellen auf das Verhältnis des Cash flows zum Schuldendienst ab. Sie dienen als Performanceindikatoren und Frühwarnsystem für mögliche Kreditausfälle.
- Non-financial Covenants: Sie basieren nicht auf finanzwirtschaftlichen Kennzahlen, sondern zielen auf die Verhinderung von Aktionen ab, die die Sicherheitsposition der Anleihegläubiger verschlechtern könnten.
- Information Covenants: Diese Art von Covenants regeln die Berichts- und Auskunftspflichten gegenüber den Gläubigern.“⁴⁰⁷

Derartige Nebenklauseln⁴⁰⁸ schränken den Handlungsspielraum des Fondsmanagements der (RE)PE-Fonds in nicht unerheblichem Maße ein⁴⁰⁹ und haben somit auch entscheidenden Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen von Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen.

Fremdkapitalhebel

(RE)PE-Investments sind mit hohen Fremdkapitalanteilen auf den unterschiedlichen Finanzierungsebenen verbunden. Der Zweck dahinter ist vor allem die Steigerung der jeweiligen Eigenkapitalrendite. Wie dieser Mechanismus (Leverage-Effekt) funktioniert, wurde bereits in Kap. IV.1.6. erörtert. Grundsätzlich ist es hierfür erforderlich, dass die Gesamtkapitalrendite (des Zielunternehmens) über dem durchschnittlichen Fremdkapitalzins liegt. Die Differenz trägt dann zur Erhöhung der Eigenkapitalrendite bei. Letztere wird außerdem vom Verschuldungs-

⁴⁰⁴ Vgl. Kofner 2012: 76f

⁴⁰⁵ Vgl. auch Kofner 2012: 79

⁴⁰⁶ Vgl. Kofner 2012: 77

⁴⁰⁷ Kofner 2012: 77

⁴⁰⁸ Eine ausführliche Auflistung und Beschreibung gängiger Covenants von Verbriefungen im Bereich der Wohnungswirtschaft findet sich bei Kofner 2012: 77ff

⁴⁰⁹ Vgl. Kofner 2012: 77

grad beeinflusst. Je höher dieser bei günstiger Zinsdifferenz ist, desto stärker fällt die Eigenkapitalrendite aus.

Allerdings birgt dieser Mechanismus auch ein großes Risiko, nämlich dann, wenn die Fremdkapitalzinsen die Gesamtkapitalrendite übersteigen. Die Eigenkapitalrendite sinkt dann bzw. kann sogar negativ werden. Der Verschuldungsgrad „hebelt“ dabei auch die negative Wirkung.

Wenn also (RE)PE-Investments mit riskanten Fremdkapitalhebeln ausgestattet werden, steigt ebenfalls das Risiko, dass sie fehlschlagen und selbst geringfügige Veränderungen (z.B. des Zinsniveaus oder der Einnahmeseite) zu erheblichen Problemen führen können. Für das Fondsmanagement bedeutet dies u.U. auch, dass es bei andauernden Verstößen gegen Vertragsvereinbarungen und Covenants die Steuerungsmöglichkeiten an die Fremdkapitalgeber verliert bzw. jene letztlich die Kontrolle über die Beteiligung übernehmen.⁴¹⁰ Für das Beteiligungsunternehmen kann ein solcher Fall ebenso gravierende Konsequenzen haben, da es bzw. seine Wohnungsbestände als Sicherheit für die Kredite dient und im äußersten Fall liquidiert wird.

2.2.8 Der Exit

Unter einem „Exit“ versteht man die Liquidation eines Investments, also den Rückzug aus einem Geschäft. Im Falle von Private Equity Investments ist der Exit stets Bestandteil der Verwertungsstrategie⁴¹¹ und bereits an der Laufzeit der entsprechend aufgelegten Fonds sowie der Verbriefungslaufzeiten ablesbar (vgl. Kap. IV.2.2.2. und Kap. IV.2.2.7.). Mit dem Exit aus einem Investment ist prinzipiell auch die Realisierung der Rendite verbunden. Zwar kann es während der Investmentphase ebenfalls zu laufenden Ausschüttungen an die Fonds kommen, jedoch sind diese nicht zuletzt durch die hohe Fremdkapitalbelastung und/oder Covenants beschränkt.⁴¹²

Da der Exit elementarer Bestandteil der Realisierung der Rendite eines Private Equity Investments ist, kann im Falle der Wohnungswirtschaft auch nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Finanzinvestoren als langfristige Bestandhalter von Wohnungsbeständen verstehen bzw. als solche angesehen werden können.⁴¹³

⁴¹⁰ Vgl. Kofner 2012: 80

⁴¹¹ Vgl. Kofner 2012: 80

⁴¹² Vgl. Kofner 2012: 80f

⁴¹³ Für die Einschätzung der Langfristigkeit müssen dringend die verschiedenen Ebenen beachtet werden. Zwar sind Investitionen in (Real Estate) Private Equity Fonds eine im Vergleich zu anderen Anlageformen durchaus längerfristige Finanzanlage, aber in Bezug auf den Lebenszyklus einer Immobilie ist der Zeitraum dennoch eher kurz. Hier besteht offenkundig eine Inkongruenz. Auch zu unterscheiden ist die Ebene der (RE)PE-Fonds und ihrer Laufzeit von dem Bestehen des Zielunternehmens. Letzteres kann vor und nach der Investmentphase eines (RE)PE-Fonds existieren und somit als Unternehmen auch langfristiger Bestandhalter sein. Diese zeitli-

Das sich hieraus ergebende Ziel für das Fondsmanagement ist dementsprechend, einen möglichst hohen Veräußerungsgewinn der Beteiligung zu erzielen. Um sich bei einer von Beginn an begrenzten Laufzeit der (RE)PE-Fonds und Investmentstrategien, die teils auf Erwartungen zukünftiger Marktentwicklungen basieren, gegen unerwartete Änderungen abzusichern, werden oftmals sogenannte extension periods mit den Fondsinvestoren vereinbart. Dies erlaubt dem Fondsmanagement, den Auszahlungszeitpunkt des Fonds und damit auch den Exit-Zeitpunkt der Beteiligung zu verschieben.⁴¹⁴

Nicht selten besteht zu Beginn eines Investments auch schon die Überlegung, in welcher Form sich der Exit vollziehen soll/wird und die Wertsteigerungspotentiale am besten realisiert werden können. Zu den möglichen Exit-Formen im Bereich der Beteiligung an Wohnungsunternehmen bzw. Wohnungsportfolios gibt eine Übersicht:

Abb. 37: Exit-Strategien

Komplettverkauf	Verkauf des gesamten Wohnungsunternehmens/-bestandes
Beteiligungsverkauf	Einstieg eines weiteren Investors Verkauf von Tochtergesellschaften
Block-/Portfolioverkäufe	Teilverkäufe bzw. Verkauf von Wohnungspaketen
Einzelobjektverkäufe	Opportunistisch oder zur Portfoliobereinigung
Mieterprivatisierungen	Begründung von Wohnungseigentum Oft hohe Gewinnmargen
Börsengang (IPO)	Umwandlung in AG und Platzierung an der Börse Gelegenheitsfenster
Immobilienfonds	Auflegen von offenen oder geschlossenen Immobilienfonds für Teilportfolios

Quelle: Kofner (2012): 82; eigene Darstellung

Die dargestellten Exit-Varianten unterscheiden sich zunächst deutlich hinsichtlich des Maßstabes bzw. der „Körnung“ und der davon betroffenen Anzahl von Wohnungen. Während der Komplettverkauf oder auch der Börsengang das ganze Unternehmen und damit das Gesamtinvestment auf einen Schlag betrifft, ist die

che Inkongruenz zwischen den Investoren als Eigentümer und den Beteiligungsunternehmen kann dementsprechend durchaus prinzipielle Interessengegensätze hervorrufen.

⁴¹⁴ Vgl. Kofner 2012: 81

Mieterprivatisierung die kleinteiligste und nur partiell wirksame Variante. Dazwischen bewegen sich die übrigen Exit-Möglichkeiten, bei denen Teilportfolien bzw. Gesellschaftsanteile verkauft werden.

Des Weiteren sind die Exit-Varianten danach differenzierbar, ob sie eine vollständige Liquidierung des Investments ermöglichen oder nur für einen teilweisen Rückzug bzw. als ergänzende Maßnahme zur Erfüllung der Renditeziele dienen können. Durch einen Börsengang, einen Komplettverkauf oder ggf. auch das vollständige Abstoßen aller Bestände in Form von Tochtergesellschaften und/oder Teilportfolien lässt sich ein vollständiger Exit vollziehen. Verkäufe einzelner Gebäude, kleinerer Portfolien oder die Mieterprivatisierung sind eher als arrondierende Maßnahmen zu verstehen, die aber sehr wohl für die kurzfristige Liquiditätsbeschaffung und Teilrückzahlungen verwendet werden können.

Insgesamt finden sich meist eine Mischung verschiedener Exit-Varianten sowie die Zuordnung bestimmter Varianten für bestimmte Teilportfolien.⁴¹⁵ Dabei bleibt aber notwendiger Weise eine bestimmte hauptsächliche Exit-Strategie im Fokus, die durch Teil-Exits begleitet werden kann.

Als besonders prominente Exit-Variante darf bezogen auf die großen Wohnungsunternehmen im Besitz von Private Equity Gesellschaften der Börsengang angesehen werden. Neben bedeutenden Börsengängen der Gagfah 2006 und der GSW⁴¹⁶ 2011, streben nach derzeitigem Stand auch die LEG⁴¹⁷ und die Deutsche Annington⁴¹⁸ an die Börse. Wie sich bei der Gagfah zeigt, kommen auch Immobilien-Aktiengesellschaften ausländischen Rechts in Frage. Dies schließt eine Aktiennotierung in Deutschland nicht aus, kann aber aus rechtlichen und unternehmerischen Gründen Vorteile bieten. Deutsche REITs kommen jedoch nicht in Frage, da die Bestände der Wohnungsgesellschaften eine Einbringung in einen REIT nicht gestatten würden bzw. dieser dann seinen privilegierten Status verlöre.

⁴¹⁵ Vgl. Kofner 2012: 82

⁴¹⁶ GSW Immobilien AG – ehemals landeseigene Wohnungsgesellschaft des Landes Berlin, das 2004 an ein Konsortium der Finanzinvestoren Whitehall (Goldman Sachs) und Cerberus verkauft wurde.

⁴¹⁷ Die ehemals landeseigene Landesentwicklungsgesellschaft – LEG wurde 2008 durch das Land NRW an den Finanzinvestor Whitehall (Goldman Sachs) verkauft. Vgl. hierzu Reisener 2012 und Der Tagesspiegel vom 06.12.2012

⁴¹⁸ Vgl. hierzu Handelsblatt vom 26.10.2012

3. Geschäftsmodelle auf Ebene der Bewirtschaftungsplattform⁴¹⁹

Wie bereits im vorangegangenen Kap. deutlich wurde, sind (RE)PE-Investments (u.a. im Wohnungsbereich) mit komplexen Finanzierungsstrukturen verbundene Kapitalanlagen, die einen deutlich eingegrenzten Zeithorizont und hohe Renditeerwartungen aufweisen. Zur Absicherung ihres Geschäftsmodells und zur Erwirtschaftung der Rendite kommt es daher zu ebenso komplexen Gesellschaftsstrukturen und einer weit gefächerten Funktionsaufteilung unter diesen sowie einem aktiven Management des Übernahmezielobjekts. Wenn im Folgenden folglich die Geschäftsmodelle auf der Ebene der Wohnungsbewirtschaftung erörtert werden, kann dies nicht ohne Berücksichtigung des Geschäftsmodells auf der Finanzierungsebene geschehen.⁴²⁰

Die Betrachtung der operativen wohnungswirtschaftlichen Plattformebene darf dabei ebenfalls nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Praxis die zugehörigen Funktionen wiederum auf verschiedenste Unternehmensteile (oftmals rechtlich selbstständige Gesellschaften) verteilt sind. „Es kann daher in die Irre führen, die finanziell optimierten Plattformen in einer Private Equity Struktur oder gar einzelne Objektgesellschaften wie selbstständige Unternehmen anzusehen...“⁴²¹.

Einsatz aller Werthebel zur Renditemaximierung

Um die Renditeziele eines (RE)PE-Investments zu realisieren, ist die Optimierung aller Teile der damit verbundenen „Wertschöpfungskette“, vom Ankauf über die Bewirtschaftung bis hin zum Vertrieb, notwendig.⁴²² Die Aspekte des Ankaufs und des Vertriebs wurden in den vorangegangenen Kapiteln bereits eingehend erläutert. Neben dem möglichst günstigen Ankauf von Wohnungsunternehmen/-beständen, die auf Wertsteigerungspotentiale hoffen lassen, und einer Exit-Strategie zur möglichst gewinnbringenden Verwertung des Investments spielt die zwischenzeitliche Optimierung des Unternehmensmanagements und der Wohnungsbewirtschaftung eine gewichtige Rolle. Sie nimmt zu bzw. ab mit der Halte-dauer eines Investments. Opportunistische Investoren, deren Anlagehorizont

⁴¹⁹ In diesem Kap. werden die Geschäftsmodelle auf Ebene der Bewirtschaftungsplattformen in zusammenfassender Weise dargelegt. Für eine konkretere und detaillierte Betrachtung der Geschäftspraktiken einzelner Unternehmen sei auf das Gutachten von KOFNER (2012) verwiesen. Hier werden folgende Unternehmen im Besitz von Finanzinvestoren betrachtet:

- Deutsche Annington
- Gagfah
- LEG
- Immeo (FDL)
- Babcock & Brown
- Speymill/Goal / Tower Group / WVB Centuria

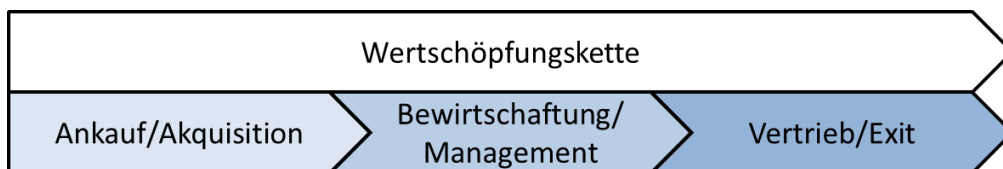
⁴²⁰ Vgl. Kofner 2012: 271

⁴²¹ Kofner 2012: 272

⁴²² Vgl. Kofner 2012: 277

sehr eng bemessen ist und die auf einen direkten Weiterverkauf hoffen, werden der Optimierung der Bewirtschaftung weniger Gewicht beimessen. (RE)PE-Fonds, die auf einen längeren Zeitraum angelegt sind und mit denen eine Entwicklungsstrategie des Beteiligungsunternehmens verbunden ist, werden darauf einen größeren Fokus legen.

Abb. 38: Wohnungswirtschaftliche Wertschöpfungskette



Quelle: Kofner (2012): 277; eigene Darstellung und Ergänzung

Die wesentlichen potentiellen Maßnahmen, die zur Optimierung der laufenden Bewirtschaftung der Wohnungsbestände in Frage kommen, sind in Abb. 39 aufgeführt. Sie werden oftmals mit Nachdruck und kennzahlenbasiert umgesetzt, immer vor dem Hintergrund der Dominanz der hinter dem Investment stehenden Finanzierungsstrukturen. Dabei werden häufig radikale Umstrukturierungen der Geschäftsprozesse und -strukturen durchgeführt, mit denen hohe Risiken verbunden sein können.⁴²³

Abb. 39: Optimierung der laufenden Bewirtschaftung

Optimierung der laufenden Bewirtschaftung	Erlösoptimierung	Mieterhöhungen
		Leerstandsabbau
	Mietermix-Optimierung	
	Optimierung der Wohnungsverwaltung	Standardisierung von Prozessen
		Bündelung von Einkaufsmacht
		Zentralisierung
		Personalabbau und Outsourcing
		Geschäftsprozessneugestaltung
	Optimierung des Wohnungsportfolios	Senkung der Instandhaltungskosten
		Fokussierung von Modernisierungen

Quelle: Kofner (2012): 278; eigene Darstellung

⁴²³ Vgl. Kofner 2012: 277f

3.1. Optimierung des Wohnungsportfolios

3.1.1. Instandhaltung

Aufwendungen für die Instandhaltung bewegen sich unter wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten in einem multiplen Spannungsverhältnis. Während niedrige Instandhaltungsaufwendungen unmittelbar die Kosten des Unternehmens vermindern bzw. den möglichen Gewinn steigern, kann eine Vernachlässigung der Instandhaltung auch die Vermietbarkeit der Wohnungen erschweren, die Substanz der Gebäude und Wohnungen schädigen und in der Folge zu niedrigeren Gebäudewerten führen.

Ob ein bestimmtes Maß an Instandhaltungsaufwendungen (Instandhaltungsquoten) im Sinne der Bausubstanz nachhaltig ausreichend ist, hängt sehr von den konkreten Bedingungen ab. Dabei sind Gebäudealter, Zustand, Bautyp und vieles mehr zu beachten. Insofern sind Aussagen über die Mindesthöhe von nachhaltigen Instandhaltungsquoten nur sehr bedingt zu treffen. Gängige Auffassungen⁴²⁴ gehen von ca. 12 € / m² und Jahr als Mindestwert aus, der natürlich als Durchschnitt eines größeren Bestandes zu verstehen ist.⁴²⁵ Die Spannweite der tatsächlichen Aufwendungen divergiert je nach Wohnungsunternehmen in der Praxis dann auch sehr stark⁴²⁶.

Im Sinne eines profitorientierten Unternehmens spielt aber insbesondere auch die Miethöhe der jeweiligen Bestände eine große Rolle im Zusammenhang mit der Instandhaltung. Wo das Mietniveau niedrig ist, können entsprechende Renditeerwartungen nur bei geringen Instandhaltungskosten realisiert werden.⁴²⁷

Die Bestandsbewirtschaftung ist insofern unterschiedlichen betriebsinternen Interessen unterworfen und bedarf der Abwägung. Jedoch ist anzunehmen, dass prinzipiell der Druck auf die Kostenseite vor allem bei Unternehmen im Besitz von Private Equity Gesellschaften bei den Instandhaltungskosten Auswirkungen zeigt. Je höher die Renditeerwartung an die Wohnungsbestände ist, desto stärker äußert sich die Notwendigkeit, hier Einsparungen vorzunehmen.⁴²⁸

Durch niedrige Aufwendungen für die Instandhaltung verursachte negative Effekte, wie z.B. Leerstand, Mietminderungen und sinkende Gebäudewerte sind wiederum nur dann für den Finanzinvestor als Eigentümer interessant, wenn sie in seinem Investmentzeitraum zum Tragen kommen und/oder für den Exit⁴²⁹ eine Rolle spielen. Dass hierbei eine systematische Interessensdifferenz zwischen der

⁴²⁴ Vgl. Kofner 2011, Wortmeyer 2011

⁴²⁵ Vgl. Kofner 2012: 281

⁴²⁶ Vgl. Kofner 2012: 280

⁴²⁷ Vgl. Kofner 2012: 280

⁴²⁸ Vgl. Kofner 2012: 281

⁴²⁹ Vgl. Voigtländer 2012: 7, 17

Bewirtschaftungsebene (Wohnungsunternehmen) und der Finanzierungsebene (z.B. PE-Gesellschaft) auftreten kann, erklärt sich aus der unterschiedlichen zeitlichen Perspektive der beiden Ebenen.⁴³⁰

Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass der Mechanismus „sinkende Instandhaltung / Vernachlässigung – Leerstandserhöhung / Mietminderungen“ nicht derart schematisch begriffen werden sollte. Denn in der Realität zeigen sich Einschränkungen. So muss es für die Haushalte, die von der Vernachlässigung der Instandhaltung betroffen sind, ein entsprechendes Wohnungsangebot in der jeweiligen Region geben, auf das ausgewichen werden kann. Finden sich keine Wohnungen, die als Ersatz hinsichtlich Größe, Lage und Preis geeignet sind, wird sich der Leerstand auch nicht einfach erhöhen können. Das Gut Wohnen ist im Wesentlichen nicht substituierbar und muss daher nachgefragt werden. In angespannten Wohnungsmärkten bzw. Wohnungsmarktsegmenten kann es für Wohnungsunternehmen daher durchaus möglich sein, die Instandhaltung zu vernachlässigen, ohne dass dies unmittelbar durch höhere Leerstandsquoten quittiert wird. Weitere Einschränkungen gelten für etwaige Mietminderungen, die sich aus Mängeln ergeben, die wiederum Folge mangelnder Instandhaltung sind. Zwar besteht hier prinzipiell ein Zusammenhang, jedoch ist die Minderung der Miete von der einzelnen Mieterin bzw. vom einzelnen Mieter vorzunehmen. Dies setzt jedoch das Wissen um die Möglichkeit und das Verfahren der Mietminderung voraus. In Fällen, in denen die Miete aus Transferzahlungen (Kosten der Unterkunft) beglichen wird, kommt erschwerend hinzu, dass der aus der Mietminderung entstehende finanzielle Vorteil nicht denjenigen zu Teil wird, die die Wohnungen bewohnen.

In der beobachteten Praxis von Wohnungsunternehmen, die durch Private Equity Gesellschaften übernommen wurden, zeigt sich dann auch, dass sie die Instandhaltung zumeist reduziert haben. Dabei lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Unternehmen feststellen und nicht immer ist ein klarer Trend in der Veränderung der Instandhaltungsaufwendungen ablesbar.⁴³¹

Abschließend bleibt festzustellen: Theoretisch ist die Annahme nicht haltbar, dass jeder Eigentümer ein Interesse an der Instandhaltung der Wohnungen bzw. Gebäude hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass dieses Interesse nur insofern vorliegt, als dies der unmittelbaren Verwertung (Vermietung, Verkauf) dient. Die Instandhaltung ist insofern Mittel zum Zweck.⁴³² Solange niedrige Instandhaltungsaufwendungen bis hin zur substanzverschlechternden Vernachlässigung

⁴³⁰ Vgl. dazu Kofner 2012: 271

⁴³¹ Vgl. Kofner 2012: 279f

⁴³² Vgl. Kofner 2012: 299

nicht in der praktischen Konsequenz zu geringeren Mieteinnahmen oder niedrigeren Gebäudewerten führen, sind sie im Sinne des Geschäftsmodells der Eigentümer. Die Praxis scheint dies zu bestätigen, da insbesondere auf kurzfristige Weiterverkäufe gerichtete Investments von opportunistischen Fonds zu eklatanten Missständen in der Instandhaltung führen, während sich bei auf etwas längere Zeit angelegte oder in diese Situation durch mangelnde Exit-Möglichkeiten gezwungene Investments ein gewisses Mindestmaß als sinnvoll herausgestellt hat. Auch für bestimmte Exit-Varianten wie den Börsengang ist davon auszugehen, dass eine starke Vernachlässigung der Bestände nicht ratsam ist, da sich dies letztlich im Emissionswert abbilden könnte.

3.1.2 Modernisierungen

Bei Modernisierungsaufwendungen verhält es sich ähnlich wie bei den Kosten für die Instandhaltung. Ihre Reduzierung ist unmittelbar ergebnis- bzw. gewinnrelevant. Werden Modernisierungen kaum oder gar nicht vorgenommen, kann dies langfristig dazu führen, dass die Wohnungen bzw. Gebäude hinter den Standard zurückfallen. Relative Mindereinnahmen bei der Miete sowie Wertverlust der Gebäude wären die Folge. Auch hierbei spielt dieser Effekt nur dann eine bedeutende Rolle für die Eigentümer, wenn hiervon das operative Ergebnis im Investmentzeitraum und/oder der Exit betroffen sind.

Auf der anderen Seite können Modernisierungen aber auch einen zusätzlichen Gewinn versprechen, nämlich dann, wenn die Modernisierungskosten auf die Miete umgelegt werden können. Rechtlich ist dies nach § 559 BGB mit bis zu 11 Prozent der Modernisierungskosten pro Jahr möglich. Dadurch erhöhen sich die monatlichen Einnahmen für das Unternehmen und die Kosten können theoretisch innerhalb von neun Jahren amortisiert werden.

Dieses Zeitfenster mag hinsichtlich des kurzen angestrebten Investmentzeitraums von Private Equity Gesellschaften zu lang erscheinen, um im Sinne des Geschäftsmodells Modernisierungen interessant erscheinen zu lassen. Jedoch steigern höhere Mieteinnahmen den Wert des Gebäudes und damit letztlich des Unternehmens vor allem auch hinsichtlich eines Weiterverkaufs, da sie zukünftig höhere Gewinne erwarten lassen. Kritisch ist hierbei, inwieweit sich dies in den Verkaufspreisen tatsächlich vollständig abbilden lässt.

Einschränkend wirkt im Rahmen von Modernisierungen weiterhin die Bereitschaft bzw. die Möglichkeit der Mieterinnen und Mieter, die Mieterhöhungen zu zahlen. De facto sind daher nicht immer die gesetzlich möglichen Umlagen erzielbar.

Im Bereich der von Finanzinvestoren übernommenen Wohnungsbestände ist daher ebenfalls zu beobachten, dass größtenteils nur solche Modernisierungen durchgeführt werden, bei denen die Mieterhöhungsspielräume anschließend ausgereizt werden können. In der Summe sinken daher die Modernisierungsaufwendungen nach Übernahme deutlich und die verbleibenden Mittel werden stark fokussiert eingesetzt.⁴³³

Modernisierungen sind zusammenfassend ebenfalls Mittel zum Zweck, indem sie entweder der besseren und/oder gewinnträgigeren Vermietbarkeit dienen oder vor einem Verkauf der dann modernisierten Bestände deren Wert erhöhen sollen. Sie bieten auf der einen Seite Möglichkeiten zur Steigerung des Cashflows, haben aber einen längeren Amortisationszeitraum, der den Investitionszeitraum der (RE)PE-Fonds deutlich übersteigen kann.

3.2 Erlös- und Mietermix-Optimierung

3.2.1 Mietermix

Der Ansatzpunkt des Mietermixes soll hier insofern Erwähnung finden, als dass er potentiell eine Möglichkeit darstellt, höhere Einnahmen dadurch zu erzielen, dass eine Zuordnung von Mietergruppen zu bestimmten Portfolios stattfindet. So lassen sich nach KOFNER durch einheitlichere Belegungsstrukturen die Mieterlöse kurzfristig steigern, wenngleich dies langfristig verstärkte Segregationstendenzen zur Folge hat.⁴³⁴ Auch die etwaige gezielte Belegung mit Transfergeldempfängern in bestimmten Beständen kann hierunter gefasst werden. Jedoch wirken hier komplexe Strukturen, sodass eine überproportional hohe Belegung bestimmter Bestände mit Bezieherinnen und Beziehern von Transfergeldern nicht einen eindeutigen und monokausalen Schluss auf die Geschäftspolitik des Unternehmens zulässt.

Der empirische Nachweis, ob (RE)PE gesteuerte Wohnungsunternehmen verstärkt auf einen gezielten, „optimierten“ Mietermix setzen, steht allerdings noch aus. Aus einigen Fällen ist gegenteilig bekannt, dass Vermietungsstrategien auf ein klassisches Belegungsmanagement zu Gunsten eines möglichst raschen Abbaus von Leerständen völlig verzichten.⁴³⁵

⁴³³ Vgl. Kofner 2012: 280f

⁴³⁴ Vgl. Kofner 2012: 279

⁴³⁵ Vgl. Stadtraumkonzept 2012

3.2.2 Mietpreispolitik

Die Einnahmen aus der Vermietung stellen die zentrale Einnahmequelle aus der laufenden Bewirtschaftung von Wohnimmobilien dar. Ihre Höhe und Kontinuität haben entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis der bestandshaltenden Gesellschaften und dienen neben den Einnahmen aus dem Verkauf von Wohnimmobilien bzw. der Einzelprivatisierung von Wohnungen letztlich zur Bedienung der Renditeinteressen der Fonds-Investoren, Kreditgeber und Anleiheinvestoren. Die hieraus resultierenden Zahlungsströme sind daher oftmals den Anleihen unterlegt und dienen so als Sicherheit (vgl. Kap. IV.2.2.7.).

Prinzipiell ist den Unternehmen daher daran gelegen, die absoluten Mieteinnahmen soweit wie möglich zu steigern.⁴³⁶ Dazu sind zweierlei Ansatzpunkte verfügbar: Einerseits kommt die Miethöhe der einzelnen Mieten in Betracht. Andererseits gilt es, Leerstände und damit Mietausfälle zu vermeiden. Während der eine Ansatzpunkt den relativen Gewinn pro Mietwohnung betrifft, bezieht sich der andere auf die „Breite“ der Mieteinnahmen.

Allerdings gibt es diverse Einschränkungen für die Erhöhung der Mieten. Dazu zählen vor allem:

- a) die Begrenzung der Mieterhöhungen bei Bestandsmieten,
- b) die Zahlungsfähigkeit der Mieterinnen und Mieter/Nachfrage,
- c) die potentielle Leerstandserhöhung durch steigende Mietpreise.

Zu a) In § 558 Absatz 1 BGB heißt es: „Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Das Mieterhöhungsverlangen kann frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden. Erhöhungen nach den §§ 559 bis 560 werden nicht berücksichtigt.“ Hieraus geht hervor, dass Mieterhöhungen bei Bestandsmietverhältnissen nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete vom Vermieter eingefordert werden können. Für das Geschäftsmodell von (RE)PE-Gesellschaften dürften daher v.a. solche Bestände interessant sein, bei denen ein Mieterhöhungsspielraum besteht. Darunter fallen auch solche, bei denen in Kürze etwaige Belegungs- und Mietpreisbindungen entfallen.⁴³⁷

Zu b + c) Steigende Mieten führen nicht linear und zwangsläufig zu höherem Leerstand, also zum Auszug der bisherigen Mieterinnen und Mieter und einer darauf nicht folgenden Vermietung. Denn es gibt in der Realität Gründe, die gegen diese schematisch und vereinfacht dargestellte Funktionsweise des Marktes

⁴³⁶ Vgl. Kofner 2012: 286

⁴³⁷ Vgl. Kofner 2012: 286

sprechen. So sind Auszüge für die betroffenen Mieterinnen und Mieter nur dann möglich, wenn ihnen ein entsprechendes – in diesem Fall also günstigeres – Angebot vorliegt. Wohnen ist ein im Wesentlichen nicht substituierbares Gut, es nicht zu konsumieren bzw. der Marktaustritt ist daher keine Option. Ein Umzug muss weiterhin nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll erscheinen. Das ist objektiv nicht gegeben, wenn die mit dem Umzug verbundenen direkten und indirekten (Opportunitäts-/Frikions-) Kosten langfristig nicht von erwarteten niedrigeren Mietzahlungen kompensiert werden können. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird in der Abstraktion des Marktmechanismus, dass es subjektive Gründe für Mieterinnen und Mieter gibt, trotz finanziellem Nachteil in der bisherigen Wohnung zu bleiben. Dazu kann eine Vielzahl von Faktoren zählen: z.B. das soziale Umfeld, die Nähe zu bestimmten Einrichtungen, die Verbundenheit mit dem Wohnort/Quartier etc. Im Falle der Mietzahlung durch Transfergelder, d.h. durch die Kosten der Unterkunft, kommt hinzu, dass nicht die Mieterinnen und Mieter selbst für die Kosten aufzukommen haben und sich der Mieterhöhungsspielraum aus den amtlichen Höchstgrenzen ergibt.⁴³⁸ Dieser Fall des Außerkraftsetzens der idealtypisch gedachten Marktkräfte gleicht dem Beispiel der Reaktion auf mangelnde oder sinkende Instandhaltungsqualitäten.

Unter diesen Bedingungen wird nun versucht, die möglichen Erhöhungsspielräume zu nutzen und somit die Erlöse zu steigern. In der Untersuchung⁴³⁹ von Wohnungsunternehmen im Besitz von Finanzinvestoren ließe sich dann auch feststellen, dass in ihren Beständen in den letzten Jahren überdurchschnittlich hohe Mietpreissteigerungen stattgefunden haben.⁴⁴⁰ Dies überrascht insofern, als dass die Bestände vielfach nicht in Wachstumsregionen liegen. Natürlich gilt auch hier zu beachten, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Unternehmen und auch innerhalb ihrer Bestände gibt, die nicht zuletzt den örtlichen Bedingungen geschuldet sind.

In der Praxis zeigt sich aber ebenso, dass die von (RE)PE-Fonds im Besitz gehaltenen Wohnungsunternehmen noch über die eigentlich zulässigen Grenzen hinaus den Versuch unternehmen, die Mieten zu erhöhen, oder zumindest fragwürdige, „kreative Wege“ gehen.

So finden sich immer wieder Bestrebungen, die Miete über den Mittelwert des Mietspiegels bis an dessen Obergrenze zu erhöhen oder mittels zweifelhafter

⁴³⁸ Vgl. Faller 2012b: 44

⁴³⁹ Gemeint ist hier Kofner 2012

⁴⁴⁰ Vgl. Kofner 2012: 285f

Begründungen eine Änderung der Eingruppierung der Wohnung bezüglich der Wohnlage, Ausstattung oder Baujahrgruppe durchzusetzen.⁴⁴¹

Einige als exemplarisch anzusehende Beispiele zeigen die Wege zur Mieterhöhung, die in der Praxis bereits gegangen worden sind:

1. Im Winter/Frühjahr 2011 kündigte ein Unternehmen Mieterhöhung nach § 557 BGB an verschiedenen Standorten in NRW an⁴⁴². Dabei handelt es sich dem Gesetz nach um freiwillige Mieterhöhungen, die zwischen den Vertragsparteien vereinbart werden können. Auf die Freiwilligkeit der Mietpreisänderung wurde in den Schreiben jedoch nicht explizit hingewiesen. Über die Presseberichtserstattung und die eingebundenen Mietervereine wurde auf den hier auf die Mieter ausgeübten Druck hingewiesen, die Zustimmung „fristgerecht“ und unterschrieben zurückzuschicken. Die Schreiben ähnelten insofern normalen Mieterhöhungsverlangen auf die ortsübliche Vergleichsmiete, der zugestimmt werden muss, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Mieter und Mieterinnen konnten daher leicht den Eindruck gewinnen, dass es sich eben nicht um eine freiwillige, also ablehnbare Vereinbarung handelte. In einem hierbei bekannt gewordenen Fall sollte die Miete von 5,71 € auf 5,92 € pro m² steigen. Als Begründung wurde angegeben, es handele sich um nicht mehr aktuelle Marktpreise. Der örtliche Mieterverein machte hingegen deutlich, dass sich aus dem Mietspiegel ein Mietpreis von maximal 5 € pro m² für die entsprechende Wohnung ableiten ließe. Das damalige Vorgehen des Unternehmens hatte das Ziel, auch solche Bestandsmieten anzuheben, die bereits über der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen – eine Vorgehensweise, die sogar im Landtag NRW zu deutlichen Reaktionen führte.⁴⁴³
2. Das gleiche Unternehmen verschickte im November 2012 wiederholt Schreiben, die zu Protesten der Mieterseite führten⁴⁴⁴. Den Mieterinnen und Mietern wurden Mieterhöhungen – als „Mietpreis-Garantie für 24 Monate“ – im Rahmen einer freiwilligen Mietveränderung nach § 557 BGB angeboten.⁴⁴⁵ Das Angebot sah eine Mieterhöhung mit Ausschlussgarantie weiterer Erhöhungen nach § 558 BGB in den nächsten zwei Jahren vor. Dieses Mal wurde folglich direkt auf die Freiwilligkeit der Erhöhungsvereinbarung hingewiesen. Jedoch erweckt das Schreiben den Eindruck, dass aufgrund allgemein wirtschaftlicher Trends im Mietensektor die Wahrscheinlichkeit bestünde, dass bei Nicht-Abschluss der Vereinbarung die Mieten auch ansonsten, dann aber ggf.

⁴⁴¹ Vgl. Kofner 2012: 287

⁴⁴² Vgl. Website Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (a) und Website Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (b)

⁴⁴³ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2011

⁴⁴⁴ Vgl. Website Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (c) und Website Mieterforum Ruhr

⁴⁴⁵ Vgl. LEG Wohnen NRW GmbH 2012

noch stärker angehoben würden. Anhand der bekannt gewordenen Beispiele kann dieses Vorgehen als eine Täuschung der Mieterinnen und Mieter ausgelegt werden. Denn die betroffenen Mietverhältnisse hatten bereits Mietpreise vereinbart, die über dem ortsüblichen Vergleichswert lagen. Das Angebot sollte die Mieten noch einmal signifikant anheben. Unter den Bedingungen des § 558 BGB wären derartige Anhebungen in absehbarer Zeit somit kaum möglich gewesen. Ähnliche Vorschläge zur freiwilligen Mieterhöhung sind auch von einem anderen Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen bekannt.⁴⁴⁶

Die Gründe für ein derartiges Vorgehen dürften ebenso wie die Mieterhöhungen auf legal einwandfreiem Wege in dem erhöhten Renditedruck auf das Unternehmen liegen.

3.2.3 Leerstandsabbau

Neben der Miethöhe ist die Zahl der vermieteten Wohnungen der zweite Faktor, der auf die Gesamthöhe des mietenbezogenen Cashflows wirkt. Die Reduzierung des Leerstandes von Wohnungen ist daher ein entscheidender Werthebel auf der Bewirtschaftungsebene von Wohnungsbeständen. Dies gilt umso mehr, als dass Überkapazitäten nicht einfach abgebaut werden können – eine Besonderheit des „Investitionsgutes Wohnung“, das einen sehr hohen Fixkostenanteil aufweist.⁴⁴⁷

Den Wohnungsunternehmen muss daher sehr daran gelegen sein, Leerstände abzubauen und soweit möglich zu vermeiden. Bei den von Finanzinvestoren beherrschten Wohnungsunternehmen konnte in der Praxis festgestellt werden, dass sie durchaus beachtliche Erfolge in dieser Hinsicht aufweisen können.⁴⁴⁸ Dies ist umso bemerkenswerter, als dass größere Teile der Bestände in bevölkerungsmäßig stagnierenden oder schrumpfenden Regionen und dort auch nicht in bevorzugten Wohnlagen liegen. Ihre Standards sind zudem häufig nicht dem gehobenen Segment zuzuordnen.⁴⁴⁹

Die Reduzierung von Leerständen setzt daher größere Vertriebsbemühungen voraus. Als beispielhafte Maßnahmen können hier Anreize wie mietfreie Monate nach Bezug einer Wohnung oder das Gewähren von Sachprämien (z.B. Baumarktgutscheine) genannt werden. In schwierigen Wohnlagen können auch verstärkte Vermittlungsbemühungen ggf. durch Hinzuziehen von externen Maklern

⁴⁴⁶ Vgl. Kofner 2012: 287

⁴⁴⁷ Vgl. Kofner 2012: 287

⁴⁴⁸ Vgl. Kofner 2012: 287f

⁴⁴⁹ Vgl. Kofner 2012: 288

oder Vermietungsmultiplikatoren⁴⁵⁰ in Frage kommen. Letztlich finden in gewissen Maßen auch gezielte Modernisierungen statt, um eine Vermietung zu ermöglichen.

In Märkten und Teilbeständen, die eine erhöhte Leerstandsquote aufweisen, ist des Weiteren eher nicht mit offensiven Mietererhöhungen zu rechnen, da dies leicht in höhere Leerstandsquoten umschlagen kann. Auf den Zusammenhang der Leerstandsentwicklung und der Entwicklung der Mietpreise wurde im vorigen Kapitel bereits eingegangen, weshalb dies an dieser Stelle ausgespart bleibt.

3.3 Optimierung der Wohnungsverwaltung

Die Optimierung der Wohnungsverwaltung schließt verschiedene Bereiche der Neugestaltung der Unternehmensorganisation ebenso wie der Geschäftsprozesse ein. Dabei muss unterschieden werden zwischen Restrukturierungen, die in direktem Zusammenhang mit der Übernahme durch eine (RE)PE-Gesellschaft vorgenommen werden, solchen während der Management- bzw. Investmentphase und solchen, die dem Exit und damit dem Weiterverkauf dienen.⁴⁵¹ Im Folgenden wird auf einige wichtige Aspekte der zweiten Phase eingegangen.

Welche Bedeutung und Rolle die Umgestaltung der Unternehmensabläufe und -strukturen hat, unterscheidet sich sehr stark innerhalb der von KOFNER untersuchten Unternehmen.⁴⁵² Von Bedeutung hierfür scheinen die von den Investoren verfolgten Akquisitions- und Exit-Strategien zu sein.⁴⁵³ Es liegt nahe, dass Übernahmen, die auf einen schnellen Weiterverkauf ausgerichtet waren, keinen Schwerpunkt auf die zeitlich durchaus aufwendige Geschäftsprozessneugestaltung legen. Weiterhin scheinen Umstrukturierungsmaßnahmen im Sinne des Performance Managements erst allmählich größere Bedeutung erlangt zu haben, als deutlich wurde, dass die Veräußerungsaussichten im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise zunehmend schlechter wurden und sich zudem Performance-Probleme bei den Wohnungsunternehmen offenbarten.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Darunter sind Bestandsmieter zu verstehen, die eine Prämie für die Anwerbung neuer Mieterinnen und Mieter erhalten.

⁴⁵¹ Vgl. Kofner 2012: 289

⁴⁵² Vgl. Kofner 2012: 291; für genauere Ausführungen zur Bedeutung des Performance Managements bei den unterschiedlichen Unternehmen siehe Kofner 2012: 291ff

⁴⁵³ Vgl. Kofner 2012: 293

⁴⁵⁴ Vgl. Kofner 2012: 293

3.3.1 Zentralisierungsprozesse

Eine Möglichkeit zur Optimierung der Wohnungsverwaltung besteht in der Zentralisierung von Geschäftsprozessen. Beispielsweise können durch den zentralisierten Einkauf von Dienstleistungen und Materialien Skaleneffekte realisiert und somit Stückkosten gesenkt werden.⁴⁵⁵

Auch die Lohnkosten lassen sich u.U. dadurch senken, dass bestimmte Arbeitsvorgänge bzw. Geschäftsabläufe zentral durchgeführt werden und hierfür dann in der Folge weniger Beschäftigte notwendig sind. Natürlich birgt dies auch Risiken, die sich wiederum negativ auf das Vermietungsgeschäft auswirken können. So z.B. durch den abnehmenden vor-Ort-Kontakt zwischen Mieterinnen und Mietern einerseits und den Beschäftigten andererseits, wodurch Probleme vor Ort ggf. nicht mehr zeitnah und unkompliziert gelöst werden können und sich die „Kundenzufriedenheit“ verschlechtert.

Die großen von Finanzinvestoren gehaltenen Bewirtschaftungs-Plattformen sind nicht selten durch den Ankauf von mehreren Wohnungsunternehmen bzw. -portfolios zu Stande gekommen. In der Zusammenfassung bislang getrennter Unternehmen und Bestände liegen weitere Einsparpotentiale durch Realisierung von Skaleneffekten und der Ausübung von Einkaufsmacht gegenüber Dienstleistern und Zulieferern.

3.3.2 Entwicklung des Personalbestands

Die Reduzierung der Personalkosten bietet einen Ansatzpunkt zur Senkung der betriebsinternen Kosten insgesamt und damit auch zur Steigerung der Rendite. Daher besteht ein prinzipieller Anreiz zum Abbau von Stellen und einer Steigerung der Effizienz des Personaleinsatzes, der umso stärker ausfällt, je stärker das Unternehmen unter Renditedruck steht. Nicht selten gehen solche Prozesse einher mit dem Abbau von Arbeitsplätzen und der Erhöhung der Arbeitsintensität der verbleibenden Stellen, während gleichzeitig Maßnahmen zur Reduzierung der Löhne ergriffen werden.

Bei den von KOFNER untersuchten Unternehmen wurde nach Abschluss der Übernahmetransaktion dann auch in beachtlichem Maße Personalabbau betrieben.⁴⁵⁶

Dieser Trend geht einher mit einer veränderten Unternehmenskultur, die keinerlei Verständnis und Wertschätzung für Mitbestimmungskultur, Betriebsräte und Gewerkschaften hat, sondern diese Institutionen vielmehr als Hemmnisse betrach-

⁴⁵⁵ Vgl. Kofner 2012: 294

⁴⁵⁶ Vgl. Kofner 2012: 289 und Vatterot 2012

tet.⁴⁵⁷ Als weitere Effekte der Übernahme von Wohnungsunternehmen durch Finanzinvestoren sind die Umgehung von Tarifverträgen (u.a. durch Out- und In-sourcing), die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse (Befristungen, Leiharbeit) bzw. die Ersetzung bisher regulärer, unbefristeter Arbeitsplätze durch prekäre und eine erhebliche Arbeitsverdichtung zu verzeichnen.⁴⁵⁸

3.3.3 Problemwahrnehmung durch Arbeitnehmer

Die Sicht der Arbeitnehmer sind vor allem durch die Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di im Rahmen der kommissionsinternen Anhörung im Januar 2012 in die Kommission eingebracht worden und bezieht sich vornehmlich auf Erfahrungen mit Unternehmen Neuer Finanzinvestoren.⁴⁵⁹

Vor allem bei der Übernahme großer, vormals (teil-)öffentlicher Wohnungsunternehmen wurden zunächst viele Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen übernommen und im Rahmen von oft weitreichenden Umstrukturierungsmaßnahmen mit dem neuen Geschäftsmodell der Investoren konfrontiert, zu denen in der Regel auch eine Verschlinkung der Geschäftsprozesse als Effizienzprozess gehörte. So haben die Unternehmen wie, die Deutsche Annington, die Gagfah, die LEG und immeo agiert.

Insbesondere den angelsächsischen Investoren fehlte dabei ein Verständnis der in deutschen Betrieben vorherrschenden Mitbestimmungskultur durch die Mitarbeitervertretungen. So wurden Umstrukturierungsmaßnahmen in der Regel extern beschlossen, größere Teile der Belegschaft entlassen oder unter schlechteren Bedingungen in Servicegesellschaften ausgelagert, teilweise auch in Verbindung mit einem Wechsel des Arbeitsortes. Mit einer stetigen Externalisierung von Serviceleistungen geht eine Beauftragung von großen Gesellschaften einher und es kommt zu einem Verlust von Aufträgen an lokale Dienstleister. Neueinstellungen werden in der Regel nicht im Rahmen des vorher üblichen Branchentarifs der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft durchgeführt, sondern untertariflich bezahlt.

Zudem sehen sich speziell die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im direkten Kundenkontakt zusehends mit der steigenden Unzufriedenheit der Mieter konfrontiert, welche beispielsweise bei der Deutschen Annington durch die Auflösung der Niederlassungsstrukturen zentral in Callcentern landen.

⁴⁵⁷ Vgl. Vatterot 2012

⁴⁵⁸ Vgl. Vatterot 2012

⁴⁵⁹ Vatterot 2012

Belastend wirkt sich nach Aussagen der Gewerkschaften auch die unklare Arbeitsperspektive aus, da völlig unklar ist, wie die Unternehmensstruktur nach einem möglichen Exit der Investoren aussehen könnte. Insgesamt beklagen die Gewerkschaften und Betriebsräte einen Wechsel in der Unternehmenskultur, welcher mit den vorherigen Standards der Wohnungswirtschaft nur noch bedingt vereinbar ist.

Die Auswirkungen auf die Arbeitnehmer durch die Privatisierungen sind zumindest so weitreichend, dass sich auch der Arbeitskreis der Betriebsräte in der Wohnungswirtschaft regelmäßig mit dem Thema beschäftigt.

3.3.4 Unbundling/Outsourcing

Strukturelle Änderungen der Unternehmensstruktur können nach KOFNER grundsätzlich zwei Formen annehmen:⁴⁶⁰

1. Teilprozesse werden verbessert oder reorganisiert
2. Teilprozeß-Outsourcing (Make or buy)⁴⁶⁰

Dabei ist es selbstverständlich möglich, dass im Rahmen einer größeren Umstrukturierung beide Formen angewandt werden.

Im Rahmen einer sogenannten Geschäftsprozessmodellierung können Wohnungsunternehmen in Teilprozesse, Funktionen und Schnittstellen zerlegt werden.⁴⁶¹ Anschließend ist dann zu prüfen, welche Aufgaben und Prozesse im Unternehmen verbleiben sollen, wie sie ausgestaltet werden oder ob sie an externe Anbieter ausgelagert werden.

Zu unterscheiden ist im Bereich der Auslagerung von Aufgaben und Prozessen das tatsächliche Outsourcing von der internen Funktionsauslagerung in eigenständige Tochtergesellschaften. In beiden Fällen ist ein treibendes Motiv die Einsparung von Kosten, v.a. auch im Personalbereich (vgl. Kap. IV.3.3.20). Sowohl bei externen Dienstleistern als auch bei Tochtergesellschaften wird das Personal entweder überhaupt nicht nach Tarif oder zumindest nicht nach dem für die Wohnungswirtschaft gültigen bezahlt. Bei externen Anbietern kann es des Weiteren vorkommen, dass sich Economies of Scale, d.h. Skaleneffekte, realisieren lassen.

In der Wohnungswirtschaft finden sich für diverse Bereiche Spezialanbieter und Dienstleister. Das Spektrum reicht von Bau-Projektmanagement, Hausmeisterdienste, Rechnungserfassung, Nebenkostenabrechnung, Inkassowesen, EDV-

⁴⁶⁰ Kofner 2012: 290

⁴⁶¹ Vgl. Kofner 2012: 290

Dienstleistungen und Call Center-Betrieb über integrierte Dienstleistungsbündel in den Bereichen Facility-, Property- und Asset-Management.⁴⁶²

Mit der Auslagerung von Aufgaben und Funktionen ist in beiden Varianten verbunden, dass bestimmte Teilprozesse aus ihren bisherigen Zusammenhängen gelöst werden und aufgrund der teils auch rechtlichen Verselbstständigung Rückwirkungen auf andere Bereiche weniger Beachtung finden.⁴⁶³ Besonders das Outsourcing an externe Anbieter birgt weitere Risiken in der Qualität der erbrachten Leistungen, der Preisentwicklung und für den Fall der Insolvenz des Anbieters. Einmal ausgelagerte Geschäftsbereiche lassen sich teils nur unter großen Anstrengungen wieder eingliedern (Insourcing), Know how geht u.U. unwiederbringlich verloren.⁴⁶⁴

Bei den von KOFNER untersuchten, von Finanzinvestoren erworbenen Wohnungsunternehmen findet sich eine große Bandbreite an Umstrukturierungsmaßnahmen⁴⁶⁵ mit divergierenden Reichweiten. So sind die großen Plattformen (Deutsche Annington, Gagfah, LEG, Immeo) als voll integrierte Wohnungsunternehmen anzusehen. Sie haben nur in geringem Umfang Outsourcing-Maßnahmen vollzogen, die mittlerweile teilweise wieder zurückgenommen wurden.⁴⁶⁶ V.a. kleinere Plattformen haben hingegen viele Geschäftsbereiche bis hin zum Asset Management ausgelagert.⁴⁶⁷

In der Summe stellt KOFNER hier fest, dass „die integrierten Plattformen ihren Aufgaben im Bereich des Property und Asset Management besser gerecht geworden“⁴⁶⁸ sind.

3.4 Bilanz- und Erfolgsdarstellung

Ein weiteres Moment in der Geschäftspolitik der von Finanzinvestoren gehaltenen Wohnungsunternehmen ist die Umstellung der Bilanz- und Erfolgsdarstellung von der Methodik des Handelsgesetzbuches auf jene entsprechend der International Financial Reporting Standards (IFRS).

Das Anlagevermögen – hier: die Wohnungsbestände – wird demnach zu seinem beizulegenden Zeitwert, also zu aktuellen Marktwerten bewertet und nicht (mehr) gemäß HGB mit den historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelt.⁴⁶⁹

⁴⁶² Vgl. Kofner 2012: 290

⁴⁶³ Vgl. Kofner 2012: 290

⁴⁶⁴ Vgl. Kofner 2012: 291

⁴⁶⁵ Für konkrete Beispiele siehe Kofner 2012

⁴⁶⁶ Als Beispiel hierfür kann die Wiedereingliederung des Hausmeisterservice bei der Deutschen Annington gelten.

⁴⁶⁷ Vgl. Kofner 2012: 291

⁴⁶⁸ Kofner 2012: 291

⁴⁶⁹ Vgl. Kofner 2012: 115

„Diese Bewertungsmethodik eröffnet dem bilanzierenden Unternehmen größere bilanzpolitische Spielräume als die Bewertung [...] gemäß Handelsgesetzbuch. Die Vergleichswerte schwanken naturgemäß mit der Marktverfassung und die Ertragswerte geraten immer dann in Bewegung, wenn die Mieten oder die Kapitalisierungszinssätze steigen oder fallen. Die auf diese Weise erzielten Bewertungsergebnisse mögen die aktuellen Verhältnisse an den verschiedenen Teilmärkten des Wohnungsmarktes mehr oder weniger angemessen widerspiegeln, doch darf man nicht übersehen, daß hier Wertsteigerungen und entsprechende Erträge ausgewiesen werden, bevor sie realisiert sind. Als Folge schwankt auch das Jahresergebnis wesentlich stärker als in einer HGB-Bilanz.“⁴⁷⁰

Eine Bewertung des Immobilienbestandes nach den IFRS passt damit augenscheinlich besser zum Geschäftsmodell von Finanzinvestoren, das auf einem absehbaren Zeithorizont und dem Weiterverkauf der Beteiligung ausgelegt ist. Durch eine derartige Bewertung des Anlagevermögens können stille Reserven gehoben und der Wert des Unternehmens bilanziell gesteigert werden. Die Bewertung entspricht – wenngleich mit erheblichen Schwankungen behaftet – eher den potentiell erzielbaren Verkaufserlösen und stellt damit eine wichtige Voraussetzung für bestimmte Exit-Strategien dar.⁴⁷¹

4. Risiken und Perspektiven

Die vorangegangenen Kapitel haben sich mit den wichtigsten Rahmenbedingungen für das Auftreten neuer Formen von Finanzinvestoren, allen voran (RE)PE, und den davon abgeleiteten, grundlegenden Funktionsmechanismen ihrer Geschäftsmodelle befasst. Dabei wurde deutlich, dass zur Erzielung der vergleichsweise hohen Renditeerwartungen oftmals risikoreiche Finanzierungsstrukturen entworfen und umfangreiche, ebenfalls mit Risiken behaftete Umgestaltungen der übernommenen Unternehmen durchgeführt wurden.

Im Folgenden sollen daher mögliche Entwicklungsperspektiven und Risiken des Engagements von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten und im Speziellen die Situation der im Gutachten von KOFNER⁴⁷² untersuchten Wohnungsunternehmen erörtert werden. Hierbei spielt die Berücksichtigung der Entwicklungen der gesamtwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eine nicht unbedeutende Rolle, wenngleich Prognosen in diesem Bereich mit großen Unwägbarkeiten verbunden sind.

⁴⁷⁰ Vgl. Kofner 2012: 115

⁴⁷¹ Vgl. Kofner 2012: 117, 283

⁴⁷² Vgl. Kofner 2012

Eine Perspektiv- und Risikoeinschätzung ist vor dem Hintergrund ablaufender Großverbriefungen und teils ungeklärter Refinanzierungsfragen sowie den absehbaren Exit-Bemühungen der bisherigen Investoren für die Betrachtung des thematischen Gesamtkomplexes und seiner Beurteilung besonders relevant.

4.1 Risiken bei der Wohnungsbewirtschaftung

„Das unternehmerische Risiko in der Wohnungswirtschaft setzt sich aus dem Markt-, dem Leistungs-, dem Kostenstruktur- und dem Finanzierungsstrukturrisiko zusammen (KOFNER 2006a).“⁴⁷³

Das **Marktrisiko** bezieht sich v.a. auf die Vermietbarkeit und Wertentwicklung der Wohnungsbestände und ist in erster Linie von deren Standortmix abhängig.⁴⁷⁴ Hier halten die von Finanzinvestoren übernommenen Wohnungsunternehmen häufig Bestände an Standorten mit schwierigen Ausgangsbedingungen und zum Teil erheblichen Kumulrisiken.⁴⁷⁵ In den von KOFNER untersuchten Beispielen zeigt sich, dass nicht selten gravierende Fehler bei der Einschätzung des Marktrisikos unterlaufen sind, die sich im Wesentlichen aus makrofundierten Investmentthesen abgeleitet haben. Eine klassische Markt- und Standortanalyse scheint hier oftmals zu kurz gekommen sein.⁴⁷⁶

Letztlich sind derartige Fehleinschätzungen aber auch Resultat eines auf spekulative Annahmen über zukünftige Marktentwicklungen beruhenden Geschäftsmodells, insbesondere bei sogenannten Discount Deals. In der Konsequenz hat dies rückblickend betrachtet nicht selten zu überhöhten Kaufpreisen für vermeintlich unterbewertete Portfolien geführt.⁴⁷⁷

Unter dem **Leistungsrisiko** sind prozessspezifische Risiken zu verstehen, die in Zusammenhang mit der Erbringung von Leistungen und auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette (Beschaffung, Produktion, Absatz) auftreten. Die Ursachen hierfür können in inadäquaten Systemen oder auch Managementfehlern liegen. Bei den von Finanzinvestoren gehaltenen Unternehmen können insbesondere dann neue Risiken entstehen, wenn es zu umfangreichen Umstrukturierungen in den Geschäftsprozessen kommt (vgl. Kap. IV.3.3.).⁴⁷⁸ Beispielhaft hierfür sind das Outsourcing der Wohnungsverwaltung bei einigen Bewirtschaftungsplattformen oder auch das Clear-Water-Projekt der Deutschen Annington⁴⁷⁹.

⁴⁷³ Kofner 2012: 297

⁴⁷⁴ Vgl. Kofner 2012: 298

⁴⁷⁵ Vgl. Kofner 2012: 298

⁴⁷⁶ Vgl. Kofner 2012: 298

⁴⁷⁷ Vgl. Kofner 2012: 298

⁴⁷⁸ Vgl. Kofner 2012: 298

⁴⁷⁹ Vgl. Kofner 2012: 92ff

Das **Kostenstrukturrisiko** zeichnet sich durch den hohen Fixkostenanteil wohnungswirtschaftlicher Investitionen aus, wodurch wiederum kurzfristige Kapazitätsanpassungen, z.B. durch sinkende Nachfrage kaum möglich sind. Umsatzenschwankungen wirken sich somit stärker auf den operativen Gewinn aus als in Branchen mit geringeren Fixkosten. Das Kostenstrukturrisiko wirkt damit verstärkend auf das Markt- und Leistungsrisiko.⁴⁸⁰

Das **Finanzstrukturrisiko**, also die Risiken der Finanzierungsstruktur (Verschuldungsgrad bzw. Fremdkapitalquote, Zinssätze, Laufzeiten etc.), ist im Falle von Finanzinvestoren besonders hoch. Auch wenn sich dies aufgrund des Kostenstrukturrisikos eigentlich nicht empfiehlt, ist dies wesentlicher Bestandteil des Geschäftsmodells Neuer Finanzinvestoren. Durch hohe Verschuldungsquoten soll die Rendite auf das Eigenkapital gehebelt werden. Wenn die Gesamtkapitalrendite allerdings unter den durchschnittlichen Fremdkapitalzins fällt, ist bei einem hohen Verschuldungsgrad die Auswirkung auf die Eigenkapitalseite umso größer (vgl. Kap. IV.1.6).

In der Summe haben sich Finanzinvestoren bei der Übernahme von Wohnungsbeständen auf den deutschen Wohnungsmärkten hohen Risiken in allen beschriebenen Kategorien ausgesetzt.⁴⁸¹ Es verwundert daher nicht, dass einige Investments keinen Erfolg hatten, zumal sich nicht zuletzt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die mangelnde Analyse der deutschen Wohnungsmärkte unvorhergesehene Entwicklungen ergeben haben dürften.

Dabei ist zu beachten, dass entsprechend des Geschäftsmodells von (RE)PE und anderen Neuen Finanzinvestoren die Risiken meist asymmetrisch auf der Ebene der Bewirtschaftungsplattformen liegen und die Investoren weitgehend davon abgeschottet sind.⁴⁸²

Insgesamt ist daher zu konstatieren, dass „der Verkauf von öffentlichen oder werksverbundenen Wohnungsunternehmen an Finanzinvestoren für die verkauften Unternehmen ein hohes Risiko des Substanzverzehr darstellt.“⁴⁸³

4.2 Refinanzierungsrisiken

Die Refinanzierungsrisiken der Investments Neuer Finanzinvestoren⁴⁸⁴ ergeben sich aus der bereits beschriebenen risikoreichen Finanzierungsstruktur und der Art der Finanzierung in Form von Großverbriefungen. Wie gezeigt wurde, sind die

⁴⁸⁰ Vgl. Kofner 2012: 299

⁴⁸¹ Vgl. Kofner 2012: 299

⁴⁸² Vgl. Kofner 2012: 299

⁴⁸³ Kofner 2012: 302

⁴⁸⁴ Eine genauere Einschätzung der Refinanzierungsrisiken einzelner Wohnungsplattformen sowie mögliche Refinanzierungsszenarien finden sich bei Kofner 2012: 307 - 311

Eigenmittel der (RE)PE-Fonds zeitlich gebunden und – wenngleich mit Verlängerungsoptionen versehen – nicht unbegrenzt verfügbar. Ebenso sind die Verbriefungen zeitlich befristet und am Ende ihrer Laufzeit vollständig bzw. in Höhe der Restschuld zu tilgen.

Gelingt einem Investor nicht rechtzeitig der Exit und kann er deshalb die Verbriefungen nicht tilgen bzw. gelingt ihm keine andere Refinanzierung, so wäre er faktisch insolvent und die Vermögenswerte würden an die Gläubiger übergehen. Abgewendet werden kann dies dann nur noch dadurch, dass eine Prolongation der Verbriefungen mit den Gläubigern ausgehandelt wird. Für letztere kann dies insofern von Interesse sein, da ein Insolvenzverfahren einschließlich der Liquidierung der Vermögenswerte, d.h. dem Verkauf des Immobilienbestandes erhebliche Verlustrisiken birgt.⁴⁸⁵

Eine mögliche Insolvenz muss sich wiederum nicht unbedingt auf das Gesamtunternehmen beziehen, sondern kann auch nur einzelne Objektgesellschaften innerhalb des Unternehmens betreffen. Dies hängt im Wesentlichen von der Verbriefungsstruktur ab, d.h. welche Anleihen mit welchen Portfolien hinterlegt sind.⁴⁸⁶

Insbesondere die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Refinanzierungsmöglichkeiten der Investments stark eingeschränkt, indem die Verbriefungsmärkte zeitweise völlig zum Erliegen kamen und auch Bankkredite kaum vergeben wurden.⁴⁸⁷ Hinzu kommt, dass viele der Großverbriefungen sehr zeitnah fällig werden⁴⁸⁸, wodurch das Volumen der zu refinanzierenden Mittel und auch das Risiko eines Ausfalls steigen. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass nicht nur die mit deutschen Wohnimmobilien besicherten Großverbriefungen zur Refinanzierung anstehen, sondern global und auf europäischer Ebene dreistellige Milliardenbeträge fällig werden.⁴⁸⁹

Derzeit hat sich die Situation aber scheinbar wieder entspannt, worauf z.B. die gelungene Refinanzierung der Deutschen Annington hindeutet. Die Refinanzierung der GRAND-Verbriefung dürfte dabei auch Signalcharakter für weitere Refinanzierungen haben.⁴⁹⁰ Gleichzeitig verbessern sich aus Sicht der Investoren wesentliche Kennzahlen auf den deutschen Wohnungsmärkten, so z.B. die Hauspreisindizes und die Mietentwicklung.⁴⁹¹

⁴⁸⁵ Vgl. auch Kofner 2012: 309

⁴⁸⁶ Vgl. Kofner 2012: 312

⁴⁸⁷ Vgl. Kofner 2012: 303

⁴⁸⁸ Vgl. Kofner 2012: 304

⁴⁸⁹ Vgl. Kofner 2012: 305

⁴⁹⁰ Vgl. Kofner 2012: 305

⁴⁹¹ Vgl. Kofner 2012: 306

4.3 Exit-Strategien und Perspektiven

In Kap. IV.2.2.8 wurden bereits die potentiellen Exit-Möglichkeiten aus einem Investment im Wohnimmobilienbereich behandelt. Es ist festzuhalten, dass auch in der untersuchten Praxis unterschiedliche Exit-Strategien zu beobachten sind, die jeweils verschiedene Exit-Kanäle nutzen. Das heißt, dass der Exit zumeist keine einmalige Angelegenheit ist, bei dem über einen einzigen Weg das Investment liquidiert wird. Vielmehr wird der Ausstieg in mehreren, teils aufeinanderfolgenden Schritten und unter paralleler Nutzung verschiedener Exit-Kanäle vollzogen.⁴⁹²

Dabei verfolgen die Investoren eine dem Investmentansatz, der Bewirtschaftungsplattform und den Finanzierungsstrukturen angepasste Strategie, die durchaus im Zuge der Managementphase und unter Berücksichtigung der äußeren Marktverhältnisse optimiert werden muss.⁴⁹³

Die Private Equity Gesellschaft Fortress beispielsweise hat bei der Gagfah bereits über den 2006 erfolgten Börsengang, weiteren darauf folgenden Aktienemissionen aber auch über Ausschüttungen in Form von Dividenden einen Teil-Exit vollzogen. Auch wurden immer wieder Teilportfolien verkauft, sodass der Bestand kontinuierlich geschrumpft wurde.⁴⁹⁴ Derzeit steht mit der WOBA aus Dresden der Verkauf eines ca. 38.000 Wohneinheiten umfassenden Portfolios an. Dabei stehen die Verkaufsüberlegungen zumindest im Verdacht, v.a. der anstehenden Refinanzierung der hohen Verbriefungen zu dienen.⁴⁹⁵

Der Börsengang wurde ebenso für die Investoren (Cerberus, Whitehall/Goldman Sachs) der GSW aus Berlin das endgültige Ausstiegsvehikel. Zuvor wurden aber bereits – unmittelbar nach der Übernahme der Gesellschaft – Immobilienfonds für einzelne Teilportfolien aufgelegt.⁴⁹⁶

Andere Investoren sind hier noch nicht soweit fortgeschritten. Bei der Deutsche Annington ist der Exit der Eigentümer (Terra Firma) noch nicht vollzogen, die LEG hat ihn per Börsengang Anfang 2013 vollzogen. Der Börsengang für die DAIG wird vorbereitet und könnte für Ende 2013 oder auch Anfang 2014 erwartet werden⁴⁹⁷. In beiden Fällen müssen/mussten hierfür zunächst umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahmen erfolgen, die von der Bilanzierung, der Unternehmensstruktur bis hin zur Finanzierungsstruktur reichen. Die Deutsche Annington

⁴⁹² Vgl. Kofner 2012: 300

⁴⁹³ Vgl. Kofner 2012: 300

⁴⁹⁴ Vgl. Kofner 2012: 300f

⁴⁹⁵ Vgl. Kofner 2012: 310

⁴⁹⁶ Vgl. Kofner 2012: 300

⁴⁹⁷ Vgl. Website Finanznachrichten.de.; Vertreter der Deutschen Annington bestätigten die Planungen zum Börsengang gegenüber der Enquetekommission.

hatte ihre Börsengangpläne mehrfach verschieben müssen und stand nun vor dem Problem, die auslaufende GRAND-Verbriefung refinanzieren zu müssen.⁴⁹⁸ Ohnedem wäre nicht mehr an einen Börsengang zu denken gewesen. Erst nachdem diese Hürde gegen Ende des Jahres 2012 absehbar genommen wurde, kann der Weg an die Börse nun weitergegangen werden.

Es zeigt sich auch in der konkreten Betrachtung der einzelnen Investments bzw. Unternehmen, dass die von den Finanzinvestoren aufgesetzte Finanzierungsstruktur im Rahmen der Übernahme erheblichen Einfluss auch auf die spätere Exit-Notwendigkeiten als auch Exit-Möglichkeiten hat. Wenn große Verbriefungen fällig werden, steigt der Druck – falls nicht anders zu refinanzieren – Teilportfolien zu liquidieren. Ebenso können bestimmte Ausstiegsvarianten erst dann durchgeführt werden, wenn die dringenden Refinanzierungsfragen geklärt sind.

Die mit den Finanzierungsstrukturen verbundenen Refinanzierungsnotwendigkeiten bergen daher auch wohnungswirtschaftliche Risiken. Müssen Teilportfolien verkauft werden, kommt es zu einer Aufteilung größerer Wohnungsunternehmen bzw. -bestände, die einst einheitlich bewirtschaftet wurden. Diese Zersplitterung der Eigentümerstruktur hat wohnungspolitische Konsequenzen, z.B. durch zunehmend unprofessionelle und/oder überforderte Kleineigentümer. Ehemals kohärente Bestände werden so immer komplexer in der Bewirtschaftung und es fehlt bspw. für Kommunen ein zentraler Ansprechpartner.⁴⁹⁹ Ist eine Refinanzierung bzw. Prolongation ohne Verkauf von Portfolien möglich, so können damit aber steigende Zinslasten einhergehen, die wiederum den Kostendruck im Unternehmen erhöhen und ggf. zur Verringerung der Instandhaltungsaufwendungen der Bestände führen können.⁵⁰⁰

Sowohl für den weiteren Verlauf der bestehenden Engagements von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten als auch für potentielle Investitionen spielen die Entwicklungen der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen eine bedeutende Rolle. Jedoch sind diese kaum oder nur mit bedingter zeitlicher Reichweite zu prognostizieren, weshalb an dieser Stelle auch keine absoluten Aussagen hierüber getroffen werden können.

Dennoch zeigen sich einige Tendenzen, die versprechen, auf das Engagement Neuer Finanzinvestoren Einfluss zu nehmen. Im politischen Raum sind derzeit verstärkt Diskussionen und Bestrebungen zur Regulierung der Finanzmärkte bzw. seiner Akteure zu vernehmen. Konkrete Ergebnisse, die eine Regulierung des hier behandelten Phänomens betreffen finden sich jedoch bislang kaum.

⁴⁹⁸ Vgl. Website Wirtschaftswoche

⁴⁹⁹ vgl. Kofner 2012: 310

⁵⁰⁰ vgl. Kofner 2012: 311

Einzig die AIFM-Richtlinie (vgl. Kap. IV.2.1.) hat das Potential einige Veränderungen zu bewirken. Doch auch hier ist der mögliche Effekt noch kaum absehbar und hängt zudem entschieden von der Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht ab.

Auf ökonomischer Ebene wird das Geschehen seit einigen Jahren durch den Ausbruch und Verlauf der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 und derzeit der Krise innerhalb der EU maßgeblich bestimmt, ebenso durch die begleitenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Der Ausbruch der Krise hatte zunächst die Aktivitäten von Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten fast vollständig ausgebremst. U.a. mangelnde Möglichkeiten zur Fremdkapitalaufnahme und drohende Refinanzierungsschwierigkeiten in Verbindung mit Ungewissheiten über den Verlauf der Krise ließen das vormals attraktive Geschäftsmodell beinahe völlig zum Erliegen kommen. Doch in den letzten beiden Jahren 2011 und 2012 zeigt sich, dass Wohnimmobilien-Deals wieder zunehmen (vgl. Kap. IV.1.1.) und Anlagemöglichkeiten auf den deutschen Wohnungsmärkten gesucht werden. Hintergrund dieser Entwicklung ist sicherlich die Suche nach vergleichsweise sicheren Kapitalanlagen und auf der anderen Seite die zunehmende Unsicherheit oder Unattraktivität anderer Anlagentypen.⁵⁰¹ Die zu verzeichnende Belebung hat zwar noch nicht die Hochjahre der Vorkrisenzeit erreicht und sie spielt sich zudem in großen Teilen in anderen Bereichen (z.B. Eigentumswohnungsmarkt) als der Übernahme großer Wohnungsportfolios bzw. -unternehmen ab. Trotzdem scheinen sich die Rahmenbedingungen für Neue Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten wieder zu verbessern. Das betrifft auch die bestehenden Investments, die dadurch wieder bessere Refinanzierungsmöglichkeiten - z.B. durch die Wiederbelebung des Verbriefungsgeschäfts - und Exit-Optionen (z.B. Börsengänge) verzeichnen dürften.

Es ist folglich davon auszugehen, dass auch in Zukunft mit Investments von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten zu rechnen ist, immer in Abhängigkeit von den sie umgebenden politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen, dem Anlagedruck der Investoren und der vergleichweisen Attraktivität von Immobilienanlagen gegenüber anderen Anlagelassen.

⁵⁰¹ vgl. auch Kofner 2012: 306f

5. Zusammenfassung

Das Verständnis der Geschäftsmodelle Neuer Finanzinvestoren, die auf den deutschen Wohnungsmärkten tätig sind, ist eine elementare Grundlage zur Bewertung der mit ihrem Engagement verbundenen Risiken sowie der abzuleitenden Handlungsempfehlungen seitens der Enquete-Kommission.

Eine Untersuchung dieses Gegenstandes hat im Rahmen der Enquete-Kommission vor allem durch das Gutachten von KOFNER⁵⁰² – hier auch differenziert für einige wesentliche in NRW tätige Neuen Finanzinvestoren – sowie durch die Befragung zahlreicher Experten, Vertreterinnen und Vertreter von Mieterverbänden, Gewerkschaften und Wohnungsunternehmen einschließlich derer im Besitz von Finanzinvestoren stattgefunden.

Es zeigt sich dabei, dass es nicht *das eine* Geschäftsmodell gibt, sondern eine Vielzahl unterschiedlich ausgeprägter Geschäftsmodelle und -strategien, die in Abhängigkeit von der Investoren- und Finanzierungsstruktur, der jeweiligen Unternehmenskonstruktion, den gehaltenen Wohnungsunternehmen bzw. -beständen und den äußeren Rahmenbedingungen erheblich differieren können.

Auch gibt es nicht *den einen* Typ des Neuen Finanzinvestors, denn dieser Begriff subsumiert bereits diverse Formen von (Real Estate) Private Equity Gesellschaften, Immobilien-Aktiengesellschaften, ausländischen REITs und Immobilienfonds.

Dennoch lassen sich abstrahiert von der konkreten Ausgestaltung einzelner Geschäftsmodelle wesentliche Charakteristika des Engagements von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten bestimmen und Rahmenbedingungen benennen, die das Auftreten dieser Akteure sowie den dafür vorausgesetzten Verkauf von Wohnungsunternehmen bzw. -beständen an selbige befördert und ermöglicht haben.

Zu diesen Rahmenbedingungen zählen solche auf politischer bzw. rechtlicher Ebene sowie Entwicklungen im ökonomischen Raum.

Grundvoraussetzung für das Auftreten von derartigen Finanzierungs- und Investitionsplattformen wie beispielsweise Private Equity Fonds ist anlagesuchendes Kapital. Dessen globales Wachstum hat in den letzten Jahrzehnten deutlich stärker zugenommen als das globale Bruttoinlandsprodukt und beträgt mittlerweile ein Vielfaches dessen. Mit dem steilen Anstieg des Anlagevermögens haben sich auch die weltweiten Private Equity Investitionen gesteigert, wobei hier eine deutliche Spitze Mitte der 2000er Jahre zu verzeichnen ist, also in der Zeit, in der auch wesentliche Transaktionen von Wohnungsbeständen an Neue Finanzinvestoren

⁵⁰² Vgl. Kofner 2012

toren in Deutschland stattgefunden haben. Einen deutlichen Dämpfer hat dem Transaktionsgeschehen die globale Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 versetzt, jedoch zeigt sich in den aktuellen Entwicklungen, dass wieder eine Zunahme der Verkäufe von Wohnungsbeständen zu verzeichnen ist. Befördert durch die Unsicherheiten im Zuge der Krise im Euroraum scheint der deutsche Wohnimmobilienmarkt als vermeintlich sichere Anlageklasse auch für internationale Investoren wieder an Attraktivität zu gewinnen.

Die vergangenen Höhepunkte des Transaktionsgeschehens und damit des Auftretens von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten wurden begünstigt durch eine Niedrigzinspolitik der Zentralbanken, die hohe Liquidität der Finanzmärkte, ein funktionierendes System von Verbriefungsmöglichkeiten im Schattenbankensystem sowie die für Boomphasen typischen größeren Risikobereitschaft der Anleger. Unter anderem dadurch wurde ermöglicht, dass die risikoreichen und auf spekulativen Annahmen basierenden Finanzierungsstrukturen Neuer Finanzinvestoren entsprechende Investoren und Gläubiger fanden.

Dass gerade die deutschen Wohnungsmärkte in dieser Situation verstärkt in den Fokus internationaler Investoren rückten, liegt u.a. in der gegenläufigen Preisentwicklung der Wohnimmobilienmärkte Deutschlands im Vergleich mit anderen Ländern. Durch die jahrelange Stagnation verschiedener Indizes in Deutschland wurden hier Nachholeffekte vermutet, die eine spekulative Anlage zu rechtfertigen schienen. Die Geschäftsmodelle vieler Neuer Finanzinvestoren basierten daher auf der Annahme steigender Immobilienpreise. Weiterhin schienen die vergleichsweise niedrige Eigentumsquote, die moderate Mietenentwicklung und die gute Bausubstanz in Deutschland, Wertsteigerungspotentiale zu eröffnen.

Aber nicht nur ökonomische Rahmenbedingungen haben den Einstieg dieser neuen Akteure auf den deutschen Wohnungsmärkten ermöglicht. Politische Entscheidungen sowie rechtliche Änderungen trugen ebenso maßgeblich dazu bei. Insbesondere die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit bildete die Grundlage für die späteren Verkäufe von ehemals öffentlichen oder werksverbundenen Wohnungsunternehmen. Maßnahmen der Steuergesetzgebung wie die Steuerbefreiung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Kapitalgesellschaften und die Pauschale Abgeltungssteuer für EK 02-Bestände waren für den Verkauf von Wohnungsunternehmen förderlich.

Neben der steigenden Nachfrage in Form von international anlagesuchendem Kapital und einer begünstigenden Gesetzgebung kam als dritter entscheidender Part hinzu, dass auch auf der Angebotsseite vermehrt das Interesse an Verkäu-

fen von Wohnungsunternehmen und -beständen aufkam. So wollten sich Industrieunternehmen von ihren Werkswohnungen trennen, um sich auf das sogenannte Kerngeschäft zu konzentrieren. Die öffentliche Hand als zweiter großer Verkäufer wurde zu diesem Schritt nicht selten durch die Situation der öffentlichen Haushalte gedrängt.

Unter diesen Bedingungen haben Neue Finanzinvestoren, vor allem Private Equity Gesellschaften mit spezifischen Geschäftsstrategien Investments auf den deutschen Wohnungsmärkten getätigt. Grundsätzlich sind diese dadurch charakterisiert, dass sie von vornherein zeitlich befristet sind, somit der Ausstieg (Exit) aus dem Investment Teil des Geschäftsmodells ist. Die im Vergleich zu anderen Anlageklassen hohen Renditeerwartungen der Investoren, die auch als Ausgleich für die typischerweise höheren Risiken eines Private Equity Investments zu verstehen sind, müssen in diesem Zeitraum, spätestens mit dem Exit, realisiert werden. Zu diesem Zweck ist das Geschäftsmodell Neuer Finanzinvestoren notwendiger Weise mit einer Reihe von Maßnahmen verbunden, die der Realisierung der Renditeerwartung dienen.

Darunter fallen alle Maßnahmen zur Gestaltung der Finanzierungsstruktur, zur Optimierung der Cashflows aus dem übernommenen Zielunternehmen bzw. den Wohnungsbeständen und dem möglichst hohen Weiterverkauf der Beteiligungen bzw. Bestände.

Bei der Finanzierung setzen Neue Finanzinvestoren auf hohe Fremdkapitalanteile, durch die der sogenannte Leverage-Effekt genutzt und damit eine Erhöhung der Eigenkapitalrendite erreicht werden kann. Mit diesen hohen Verschuldungsgraden, die letztlich den übernommenen Unternehmen/Beständen übertragen werden, sind natürlich erhebliche Risiken verbunden, insbesondere für den Fall, dass die Gesamtkapitalrendite des Investments unterhalb der Fremdkapitalzinsen liegt.

Typisch zur (Re-)Finanzierung der Übernahme von Wohnungsunternehmen/-beständen ist die Verbriefung der Schulden durch spezielle Zweckgesellschaften. Die sich aus diesen Maßnahmen ergebenden Finanzierungsstrukturen sind äußerst komplex und prägen das weitere Handeln der Finanzinvestoren und deren Beteiligungsunternehmen.

Auf Ebene der Beteiligungsplattformen, also der bestandshaltenden Gesellschaften bemühen die Neuen Finanzinvestoren im Rahmen ihres aktiven Beteiligungsmanagements alle Werthebel, um die Zahlungsströme aus den Wohnungsbeständen zu optimieren und eine Wertsteigerung dieser zu erreichen. Nicht selten wird zu diesem Zweck, aber insbesondere auch zur insolvenz- und

haftungsrechtlichen Absicherung sowie zur Anpassung an die Finanzierungsstruktur, das erworbene Wohnungsunternehmen völlig umstrukturiert. In der Folge kommt es zu komplexen und verschachtelten Beteiligungs- und Unternehmenskonstruktionen, die kaum noch an ein klassisches Wohnungsunternehmen erinnern.

Die Optimierung der Zahlungsströme und die Wertsteigerung des Wohnungsbestandes sind zwingend notwendige Schritte im Geschäftsmodell Neuer Finanzinvestoren, da nur dadurch die hohen Renditeansprüche erfüllt werden können und nur so die risikoreiche Finanzierung gelingen kann. Daher steigt prinzipiell der Druck auf die Ausgabeseite der Beteiligungsunternehmen. Instandhaltungsaufwendungen und Modernisierungen werden strengen Wirtschaftlichkeitskriterien unterworfen und finden räumlich differenzierter statt. Auf der anderen Seite besteht die Notwendigkeit die Einnahmen so weit wie möglich zu erhöhen, weshalb gezielte Mieterhöhungen und der Abbau von Leerständen an Bedeutung gewinnen. Ebenso findet häufig eine Neugestaltung der Wohnungsverwaltung statt, die mit Out- und Insourcingmaßnahmen, Zentralisierungsprozessen und Einsparung von Personalkosten verbunden sein kann.

Abschließend kommt es dann für die Finanzinvestoren darauf an, einen möglichst rentablen Ausstiegsweg aus dem Investment zu finden. Dazu können verschiedene Wege genommen und durchaus auch miteinander kombiniert werden. Komplettverkäufe, Teilverkäufe von Portfolien, Beteiligungsverkäufe, Einzelprivatisierungen oder auch der Börsengang sind Möglichkeiten des Exits.

Die mit den Geschäftsmodellen verbundenen Risiken sind groß. Insbesondere die Finanzierungsstrukturen mit hohen Verschuldungshebeln engen die Spielräume der Beteiligungsunternehmen ein und erlauben kaum operative Fehler und ungünstig verlaufende wirtschaftliche Entwicklungen. Besonders gefährdet sind daher Investments, die unter den Prämissen steigender Immobilienpreise in Deutschland und einer sich weiterhin positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung getätigt wurden. Lassen sich die benötigten Wertsteigerungen nicht erzielen, können die Zahlungsströme nicht wie angenommen optimiert werden oder finden sich aufgrund illiquider Märkte keine Käufer und/oder sind Refinanzierungsmöglichkeiten durch die Situation an den Finanzmärkten nicht möglich, ist die Gefahr einer Insolvenz groß. Dabei verlieren aber ggf. nicht nur die Fremdkapitalgeber und Investoren einen Teil ihres Kapitals, auch die anderen Stakeholder (Mieterinnen und Mieter, Kommunen, Beschäftigte) haben unter den Konsequenzen (Zersplitterung der Eigentümerstruktur, fehlende Ansprechpartner, notdürftige Instandhaltung im Insolvenzverfahren, Entlassungen etc.) zu leiden.

Nach dem Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und der spezifischen Krise innerhalb der EU brach nicht nur das Transaktionsgeschehen auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt ein, auch die Refinanzierungsaussichten von Neuen Finanzinvestoren gehaltenen Wohnungsunternehmen verschlechterten sich. Viele Investments, v.a. von kleineren und unprofessionelleren Investoren schlugen fehl und gingen insolvent. Wenngleich die Gefahr weiterer Insolvenzen keineswegs gebannt ist und noch immer erhebliche Refinanzierungsschwierigkeiten bestehen, so deutet sich mit der gelungenen Refinanzierung der Deutschen Annington doch eine gewisse Entspannung an. Befördert wird dies im Wesentlichen dadurch, dass die deutschen Wohnimmobilienmärkte wieder zu attraktiven Anlagezielen geworden sind. Unsicherheiten in anderen Anlageklassen oder mangelnde Attraktivität der dort erzielbaren Renditen lassen anlagesuchendes Kapital wieder in die Wohnungsmärkte strömen. Das Transaktionsgeschehen belebt sich seit 2011 merklich und es sind bereits wieder große Verkäufe zu verzeichnen.

Es ist unter den derzeitigen Bedingungen daher davon auszugehen, dass auch in Zukunft Neue Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten aktiv sein werden und die mit ihren spezifischen Geschäftsmodellen verbundenen Konsequenzen auftreten, soweit sich die politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen nicht entschieden verändern.

V. Problemimmobilien und Bestände Neuer Finanzinvestoren aus Akteurssicht

Die in Kap. II beschriebenen demografischen Veränderungen auf den Wohnungsmärkten sowie die zu erwartenden Folgen in Form von Wohnungsüberhängen in allen Regionen in Nordrhein-Westfalen haben deutlich werden lassen, dass das Thema „Problemimmobilien“ vielerorts bereits eine wohnungspolitische Relevanz haben müsste, die zukünftig noch weiter anwachsen dürfte. Eingebettet in diese Transformation der Wohnungsmärkte sind die Veränderungen der Anbieterstrukturen auf den Mitwohnungsmärkten in Folge der Globalisierung und der Öffnung der Wohnungsmärkte⁵⁰³ (vgl. Kap. IV), wodurch seit Ende der 1990er Jahre die traditionellen am Wohnimmobilienmarkt beteiligten Akteure mit einer neuen Anbietergruppe, der Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen, konfrontiert worden sind.

Insgesamt umspannt der Teilmarkt der Problemimmobilien unterschiedliche Eigentümerstrukturen, wozu neben vielen privaten Einzeleigentümern auch die Wohneigentümergeinschaften und die Wohnungsbestände von großen und kleinen privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen zählen.

In NRW sind vor allem vormals (teil-)öffentliche Wohnungsbestände in einem großen Umfang privatisiert worden, deren Bewirtschaftung nicht mehr allein immobilienökonomischen Bewertungskriterien, sondern verstärkt übergeordneten Renditezielen unterliegt. Die hieraus resultierenden Bewirtschaftungskonzepte, die je nach Portfoliozuordnung durchaus variieren können, stellen im Problemfall auch aufgrund der städtebaulichen und sozialen Dimension die Kommunen in NRW, die Mieterinnen und Mieter und die Mietervereine, die mitwerbenden Wohnungsunternehmen und letztendlich auch die kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Verbände vor neue Herausforderungen.

Die Problemwahrnehmung von vernachlässigten Wohnimmobilien und Beständen Neuer Finanzinvestoren einerseits sowie das Handeln der Wohnungsmarktakteure andererseits stehen im Fokus des folgenden Kapitels.

⁵⁰³ Gemeint ist hier auch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Die Wohnungsgemeinnützigkeit basierte auf dem II. Wohnungsbaugesetz (II. WobauG), welches unter der Gewährung von Steuervorteilen für Unternehmen eine breite Versorgung mit Wohnraum nach dem Kostenmietprinzip regelte. Ab 1988 wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft (vgl. Kap. II.2.1.1).

1. Akteurswahrnehmung

1.1 Akteurswahrnehmung Problemimmobilien

In der nichtöffentlichen Anhörung zum Thema „Erfahrungen und Einschätzungen“ haben die eingeladenen Experten nahezu vollständig - mit jeweils unterschiedlichem Blick und bei lokaler Differenzierung - die aktuelle Bedeutung des Themas *Problemimmobilien* sowie die zukünftige Relevanz des Themas bestätigt. Besonders vor dem Hintergrund zu erwartender Wohnungsüberhänge wurde von den Teilnehmern eine zunehmende Bedeutung der Problematik vorausgesagt. Nicht nur Städte und Gemeinden in schrumpfenden Märkten, sondern auch „Städte mit wachsenden Haushaltszahlen und angespannter Wohnungsmarktlage“⁵⁰⁴ können sich mit der Thematik konfrontiert sehen. Insbesondere Immobilien mit einem hohen Investitionsstau werden in entspannten Märkten nur schwierig zu mobilisieren sein, was zu einer Verstärkung der passiven und aktiven sozialräumlichen Segregation führen kann.⁵⁰⁵ Auch werden sich vermutlich finanz- und kreditwirtschaftlichen Gründe wie die anstehenden Refinanzierungen von Investorenkrediten, der Anstieg notleidender Kredite, die Zahl der Zwangsverwaltungen und Zwangsversteigerungen steigend auf die zukünftige Zahl von *Problemimmobilien* auswirken.⁵⁰⁶

Die landesweite Kommunalbefragung hat gezeigt, dass das Thema Problemimmobilien differenziert wahrgenommen wird. Die kommunalen Positionen und Einschätzungen zu ausgewählten wohnungsmarktbezogenen Aussagen lassen im Gegensatz zu den Aussagen der Expertenanhörung am 13. Januar 2012 eine zögerliche Einschätzung zu Perspektiven von Problemimmobilien erkennen: Den Aussagen

- „Leerstände in Mietwohnungen werden steigen“
- „Zahl der Problemimmobilien wird wachsen“

stimmen die befragten Kommunen vergleichsweise verhalten zu. Angesichts der zu erwartenden Bedarfsentwicklung auf den Wohnungsmärkten müssen die Ergebnisse so interpretiert werden, dass in vielen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen die sich abzeichnenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Wohnungsmärkte entweder nicht bewusst sind oder nicht thematisiert werden.

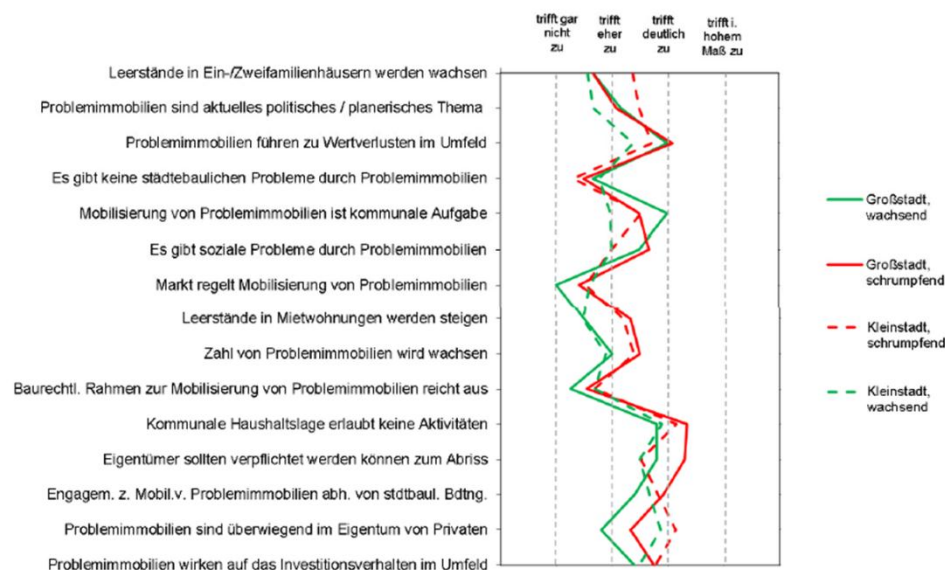
⁵⁰⁴ Kort-Weiher 2012

⁵⁰⁵ Vgl. Kaufmann 2012

⁵⁰⁶ Vgl. Schettler 2012

Abb. 40: Kommunale Problemwahrnehmung im Themenfeld Wohnen

Abbildung 12: Bewertung der befragten Kommunen zu Problemimmobilien nach Gemeindetyp



Quelle: Empirica 2012, S. 27

Auch im Bereich der „Selbsteilungskräfte der Märkte“, der Verteilung von Leerständen und zukünftigen Problemimmobilien sowie der Anwendung von Rechtsinstrumenten gibt es seitens der Kommunen unterschiedliche Wahrnehmungen⁵⁰⁷. So sehen die Großstädte u.a. die Entstehung von sozialen Problemen in einem Zusammenhang mit Problemimmobilien. Diese Einschätzung teilen Kleinstädte nicht, was auch an den unterschiedlichen Konzentrationen von Problembeständen in Klein- und Großstädten liegen kann. Insgesamt schätzen aber alle Gemeindetypen durch die Haushaltssituation und die eingeschränkten baurechtlichen Möglichkeiten ihre Handlungsfähigkeit als eingeschränkt ein. Gerade die finanzielle Vorleistung durch die betroffene Stadt, die für die Ausschöpfung aller vorhandenen Handlungsoptionen vonnöten sei, wurde auch im Rahmen der Expertenanhörung im Gesamtkontext der kommunalpolitischen Positionierung und der Handlungsinstrumente der Kommunen angesprochen.

1.2 Akteurswahrnehmung „Bestände Neuer Finanzinvestoren“

Kommunale Problemsicht

Gemessen an den im Rahmen der Arbeit der Enquete-Kommission erhobenen Verteilungen von Wohnungsbeständen Neuer Finanzinvestoren (vgl. Kap. III.2.), dem Kenntnisstand vieler Mietervereine sowie der allgemeinen Presseberichterstattung belegt die kommunale Sicht und Problemwahrnehmung zu Beständen Neuer Finanzinvestoren teilweise eine Diskrepanz: So haben einige Kommunen

507 Vgl. Empirica 2012: 22ff

in der landesweiten Kommunalbefragung keine Angaben zu Finanzinvestoren gemacht, in der Presse wurden aber sehr wohl problematische Wohnungsbestände thematisiert (u.a. die (ehemaligen) Bestände der Gagfah in Wuppertal oder der WVB Centuria in Düsseldorf). Eine Ursache ist darin zu suchen, dass unterschiedliche Fachämter geantwortet haben und unterschiedliche Kenntnisse jeweils vorhanden sind.

Aktuelle Problemeinschätzung

Etwa zwei Drittel aller antwortenden Kommunen mit Beständen neuer Finanzinvestoren geben an, dass vor Ort mindestens ein Investor aktuell als „problematisch“ bezeichnet werden kann, was die Vermutung untermauert, dass die Geschäftspraktiken in bestimmten Portfolien zu Problemen führt. Dabei lässt sich durchaus eine Bandbreite in der Qualität differenzieren. Während bei den größeren Gesellschaften unterschiedliche Bestandsqualitäten vorhanden sind, werden die Bestände von kleineren Investoren und Verwertern der zweiten und dritten Generation, überwiegend als problematisch bezeichnet⁵⁰⁸. Diesen kleineren Fonds fehlt oft jede wohnungswirtschaftliche Expertise und sie pflegen in der Regel eine noch restriktivere Kommunikationspolitik mit Kommunen und Mietern als ihre größeren Mitbewerber.

Die Kommunen bemängeln vor allem die unterdurchschnittlichen Investitionen, die die Investoren in ihre Bestände und das Wohnumfeld tätigen (85%)⁵⁰⁹. Dazu kommen

- eine oft mangelhafte Verwaltungspraxis mit häufig wechselnden Ansprechpartnern welche in der Regel auch keine Prokura haben,
- soziale Probleme, wie Segregationstendenzen durch einseitige Belegungspolitiken und die Verdrängung älterer (und möglicherweise stabilerer) Mieter,
- und vereinzelt ein hoher Leerstand⁵¹⁰.

Während demnach in wachsenden Kommunen eher die „Sozialen Probleme“ genannt werden, werden seitens der schrumpfenden Kommunen eher die „schlechte Verwaltungspraxis“ genannt. Segregationseffekte durch Verdrängungsprozesse lassen sich ebenfalls eher auf angespannten Märkten mit höherem Marktdruck vermuten.

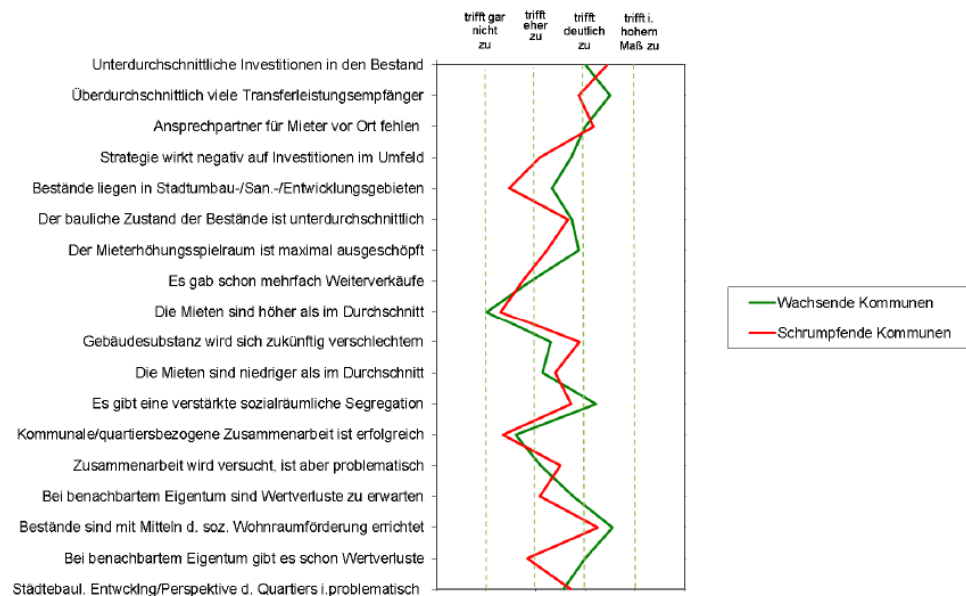
508 Vgl. ebd.: 35
509 Ebd.: 37 und 85
510 Ebd.: 37

Die Bestände sind zunehmend gekennzeichnet durch

- einen hohen Anteil von Gebäuden, welche mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung errichtet wurden,
- einen baulich unterdurchschnittlichen Zustand,
- ein relativ niedriges Mietniveau (da sie einen hohen Anteil von Transferleistungsempfängern aufweisen),
- das maximale Ausschöpfen von Mieterhöhungsspielräumen
- und durch eine städtebaulich problematische Perspektive.

Auch der Mieterbund NRW weist auf die mangelnde Investitions- und Modernisierungsbereitschaft bei *Problemimmobilien* von Neuen Finanzinvestoren hin⁵¹¹, was der Städtetag insoweit bestätigte, als dass die Städte regelmäßig „im Zusammenhang mit den Wohnungsbeständen von Finanzinvestoren jedoch [...] über rückläufige bzw. ausbleibende Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen“⁵¹² berichteten.

Abb. 41: Einschätzungen zu Wohnungsbeständen problematischer Neuer Finanzinvestoren



Quelle: Kommunalbefragung Problemimmobilien und Neue Finanzinvestoren NRW, 2011

empirica

Quelle: empirica 2012, S. 38

Mittelfristige Problemeinschätzung

Gleichwohl haben ein Drittel der Kommunen mindestens einen Namen problematischer Investoren genannt, bei denen jedoch erst mittelfristig einer Verschlechterung oder sogar Verbesserung der Verhältnisse vermutet wird. In schrumpfenden

⁵¹¹ Vgl. Gendziorra 2012

⁵¹² Kort-Weiher 2012

Kommunen ist die Einschätzung hinsichtlich der Zukunftsperspektiven oft negativer, als in wachsenden Kommunen. Möglicherweise wird wachsenden Wohnungsmärkten seitens der Kommunen eine höhere „Selbstheilungsrate“ unterstellt⁵¹³.

Trotz der benannten Probleme erwartet weniger als die Hälfte der Kommunen eine Verschlechterung der Bestandsqualitäten und nur eingeschränkte Wertverluste in den umgebenden Wohnungsbeständen⁵¹⁴. Vor dem Hintergrund einer vielfach nachlassenden Wohnungsmarktnachfrage ist das eine sehr positive Entwicklungsprognose.

Das nordrhein-westfälische Bauministerium hat für die Enquete-Kommission unter den Programmkommunen von „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau West“⁵¹⁵ eine Befragung durchgeführt, um eine Problemeinschätzung innerhalb der beiden Gebietskulissen zu erhalten. Die Probleme dieser Kommunen ähneln stark denen, die auch die Mietervereine und -initiativen in ihren Stellungnahmen dargelegt haben (s.u.):

- wechselnde Eigentümer oder Hausverwaltungen ohne Ortsbezug,
- Erreichbarkeitsprobleme,
- vernachlässigte Wohnungsbestände, Wohnumfelder und Bewohnerstrukturen,
- gezielte Belegung der Bestände mit Beziehen von Kosten der Unterkunft⁵¹⁶,
- mangelhafte Nebenkostenabrechnungen etc.

Über das (finanzielle) Engagement der neuen Wohnungsmarktakteure im Rahmen der städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen werden keine weitergehenden Aussagen getroffen, die Erfahrungen aus der Fallstudie Bielefeld lassen aber vermuten, dass Erwägungen wie die Wohnumfeldaufwertung oder die Quartierssozialarbeit in einem kennzahlorientierten Geschäftsmodell auf Grund unklarer Renditeauswirkungen oder Amortisierungszeiträumen, die hinter einem Exit liegen, eher nachrangig sind. Entsprechend profitieren diese Unternehmen in Teilen von den Bemühungen umliegender Bestandshalter, sind aber selber nicht

⁵¹³ Empirica 2012: 36

⁵¹⁴ Ebd.: S. 65

⁵¹⁵ „Stadtumbau West“ ist ein Bund-Länder-Programm zur Behebung negativer städtebaulicher demografischer und wirtschaftsstruktureller Effekte. „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ ist ebenfalls ein Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung, welches aber eher ganzheitliche Strategien des Quartiersmanagements zur Aufwertung von Quartieren fördert.

⁵¹⁶ Kosten der Unterkunft (KdU) sind die nach dem SGB II und SGB XII geleisteten tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung, welche von der Kommune gezahlt werden (§22 Abs.1 SGB II).

oder nur sehr selten in jeweiligen Arbeitskreisen oder runden Tischen der Kommunen aktiv (vgl. Kap. III.2.5.1: Fallstudie Bielefeld Sennestadt).

Eine Zusammenstellung des DMB zu Fallbeispielen⁵¹⁷ dokumentiert, dass die Problembewertung dieser Akteursgruppe sehr ausgeprägt ist, da sie direkt von den Betroffenen vor Ort informiert werden. Die im Rahmen der Kommunalbefragung noch recht unterschiedlichen Ergebnisse stellen sich in dieser Dokumentation deutlich drastischer dar. Vor allem die Städte Dortmund, Münster und Köln (vgl. Kap. III.2.5.1.), sowie Gladbeck, Solingen, Remscheid und Wuppertal haben explizit negative Erfahrungen mit den Auswirkungen der Bewirtschaftungsstrategien von Finanzinvestoren gesammelt.

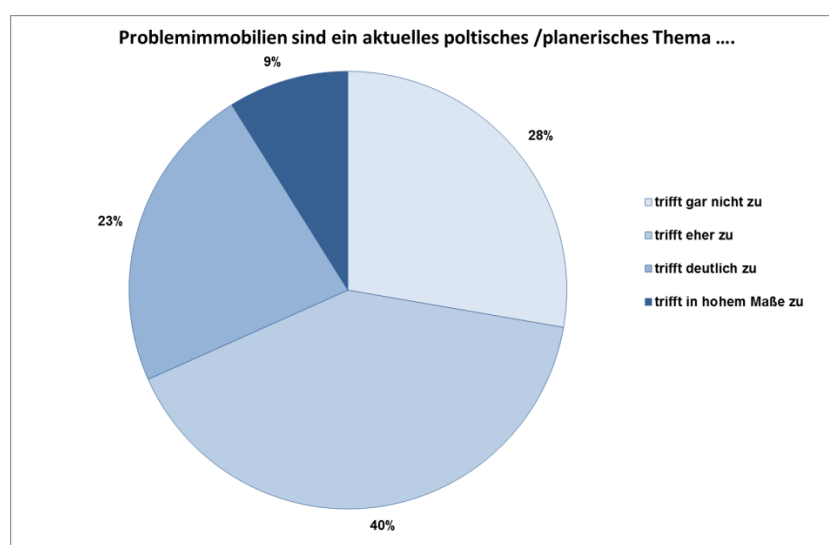
2. Akteurshandeln

2.1 Kommunen

2.1.1 Strategisch-konzeptionelle Instrumente

Die Kommunalbefragung hat den unterschiedlichen Wissenstand um Problemimmobilien und um die Bestände Neuer Finanzinvestoren verdeutlicht. Dieser Sachverhalt korrespondiert mit der – politischen – Relevanz dieses Themas in den Kommunen. Der Frage, ob Problemimmobilien ein aktuelles politisches oder planerisches Thema sind, ordnen nur 9 Prozent der befragten Kommunen die Antwort als „in hohem Maße“ und 23 Prozent als „deutlich“ zutreffend zu. Umgekehrt spielt das Thema in 68 Prozent der Kommunen eine eher untergeordnete Rolle (vgl. Abb. 42).

Abb. 42: Bedeutung von Problemimmobilien als aktuelles politisches / planerisches Thema

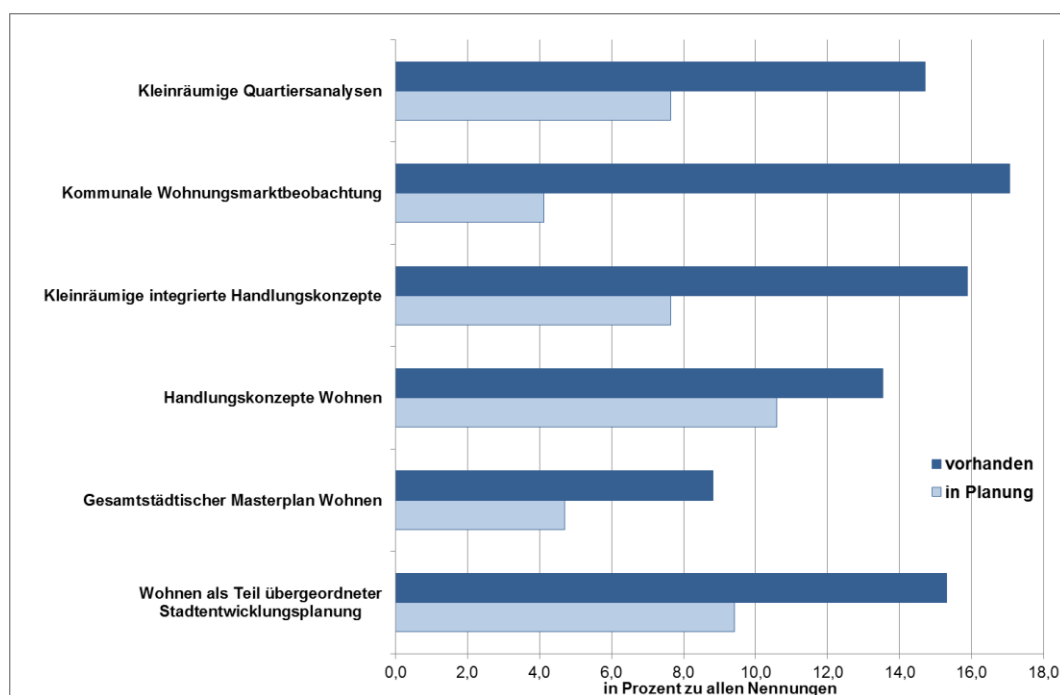


Quelle: Empirica 2012; eigene Berechnung und eigene Darstellung

⁵¹⁷ DMB NRW 2012: Anlage Fallstudien

Hinsichtlich übergeordneter wohnungspolitischen Handlungskonzepte oder andere strategische Planungen sind die befragten Kommunen besser aufgestellt: So antworten etwa 48 Prozent der 170 befragten Kommunen über entsprechende Planungen zu verfügen bzw. diese vorzubereiten⁵¹⁸. Hier zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem realen Problemdruck schrumpfender Großstädte und dem Einsatz wohnungspolitischer Instrumente: In wachsenden Kleinstädten sind dagegen nur in Ausnahmefällen konzeptionell-strategische Aktivitäten festzustellen.⁵¹⁹ Deutlich wird aber auch, dass in der Summe die Wohnungsmarktbeobachtung das vorhandene Instrument ist, das am häufigsten von allen genannt wird, gefolgt von den kleinräumigen integrierten Handlungskonzepten (vgl. Abb. 43).

Abb. 43 Vorhandene wohnungspolitische Instrumente in den befragten Kommunen



Quelle: eigene Berechnungen nach Empirica 2012

Die Probleme durch vernachlässigte Immobilien von Einzeleigentümern und Neuen Finanzinvestoren werden in der Kommunalbefragung als ähnlich beschrieben. Systematische Strategien gibt es für beide Zielgruppen nur in wenigen Kommunen. Zumindest gibt es bei den Beständen der Neuen Finanzinvestoren oftmals eine Kenntnis über die Besitzverhältnisse, wenn auch konkrete Ansprechpartner vor Ort in der Regel fehlen oder nicht mit den für die kommunalen Belange notwendigen Handlungsbefugnissen ausgestattet sind. Insgesamt neh-

⁵¹⁸ Empirica 2012: 25f

⁵¹⁹ Empirica 2012: 28

men die Kommunen aber durchaus die Ziel- und Interessenskonflikte wahr. Wie genau die Auswirkungen auf die Kommune und den kommunalen Wohnungsmarkt sind, bleiben nach der Befragung aber diffus. Unklar scheint auch zu sein, welche Schwierigkeiten sich durch die neuen Akteure und ihre Bewirtschaftungspolitiken auch in Bezug auf mögliche städtebauliche Projekte ergeben. An Maßnahmen, die über das Wohnumfeld hinausgehen, und an nicht-investiven Maßnahmen beteiligen sich die neuen Investoren in der Regel nicht. In einigen Fällen (z.B. in Dortmund-Westerfilde bei einer Zusammenarbeit von LEG und DoGeWo) wurde die Zusammenarbeit bei Stadtentwicklungsmaßnahmen mit der Privatisierung eingestellt.

Problemwahrnehmung und Gemeindetyp

Sowohl die Wahrnehmung des Themas Problemimmobilien als auch die strategisch-konzeptionelle Positionierung im Themenfeld „Wohnen“ sind stark von der Größe der Kommune und der regionalen Wohnungsmarktsituation abhängig: Großstädte mit einem wachsenden oder einem schrumpfenden Bedarf am Wohnungsmarkt und Kleinstädte mit einem wachsenden oder schrumpfenden Bedarf am Wohnungsmarkt⁵²⁰.

Verschiedene kommunale Strategietypen

Aus dem kommunalen Kenntnisstand und dem Vorhandensein kommunaler strategischer Wohnungsmarktkonzepte lassen sich sechs verschiedene Strategietypen ableiten (vgl. Abb. 44):

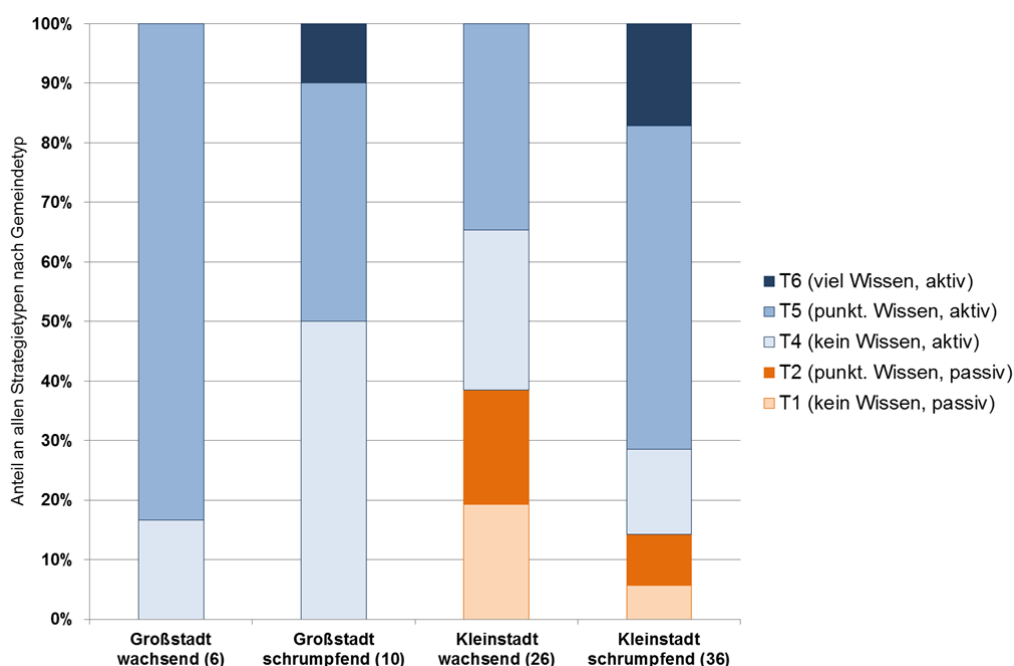
- Kommunen, ohne Wissen über Problemimmobilien und wohnungspolitisches Konzept (T1: kein Wissen, passiv)
- Kommunen, mit mehr Wissen zu ihren Problemimmobilien, aber ohne wohnungspolitisches Konzept (T2: punktuelleres Wissen, passiv)
- Kommunen, mit viel Problemimmobilien-Wissen, aber ohne wohnungspolitisches Konzept (T3: viel Wissen, passiv)
- Kommunen, ohne Wissen über Problemimmobilien gibt, aber mit wohnungspolitischem Konzept (T4: kein Wissen, aktiv)
- Kommunen, mit mehr Wissen zu ihren Problemimmobilien und einem wohnungspolitisches Konzept (T5: punktuelleres Wissen, aktiv)
- Kommunen, mit viel Problemimmobilien-Wissen und einem wohnungspolitischen Konzept (T6: viel Wissen, aktiv)⁵²¹

Auch anhand dieser Typisierung wird deutlich, dass Groß- und Kleinstädte in schrumpfenden Regionen zum Typ T6 (viel Wissen, aktiv) gehören.

520 Ebd.: S.8

521 Ebd.: S. 28

Abb. 44 Strategietypen im Umgang mit Problemimmobilien nach Gemeindetyp



Quelle: Empirica 2012: 31

Sowohl der Landkreistag NRW als auch der Städte- und Gemeindebund NRW halten eine „strategisch notwendige Positionierung der Gemeinde“⁵²² für erforderlich, wobei die Spitzenverbände davon ausgehen, dass diese vor Ort auch vorgenommen wird.

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen jedoch auf, dass dieser zentralen Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die zwingend erforderliche kommunalpolitische Positionierung, nicht überall nachgekommen wird⁵²³. Dies dürfte insbesondere auch auf die mangelnde Bedeutung von Problemimmobilien als wohnungspolitisches oder planerisches Thema in einer Reihe von Kommunen zurückzuführen sein (s.o.).

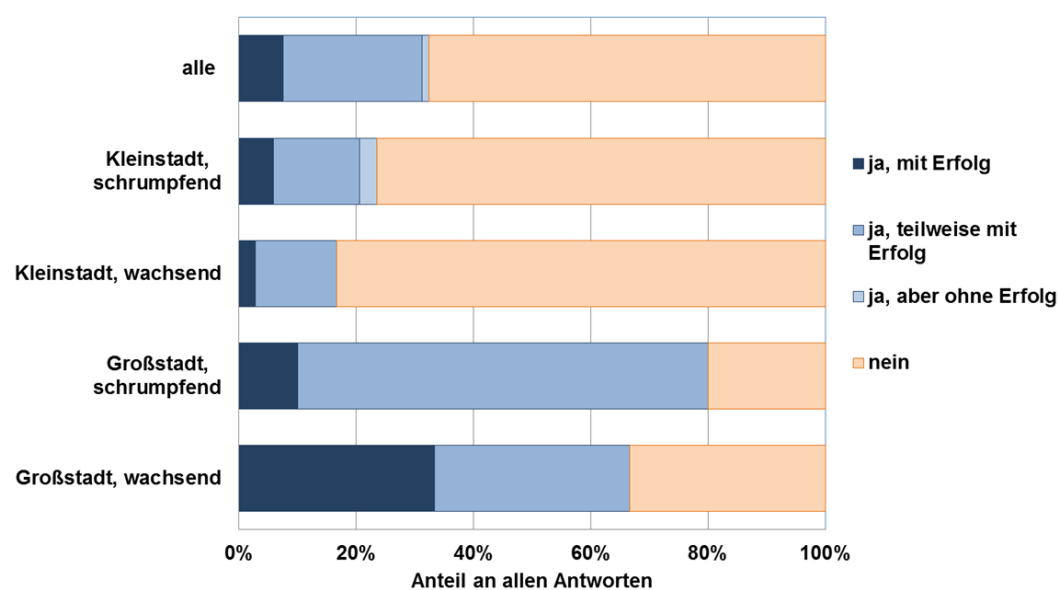
2.1.2 Anwendung von (Rechts-)Instrumenten

Die Lösungsmöglichkeiten für die durch Problemimmobilien verursachten Missstände sind stark von der Problemsituation vor Ort abhängig und wurden bisher von den Kommunen unterschiedlich bewertet. Zwar glaubt der überwiegende Teil der befragten Kommunen nicht an eine Mobilisierung der Immobilien allein durch Marktprozesse, gleichwohl haben nur etwa ein Viertel dieser Kommunen bereits Rechtsmittel eingesetzt.

⁵²² Garrelmann/ Becker 2012
⁵²³ Vgl. Unterpunkt 2 des Kapitels III 1

Für die Anwendung der Rechtsinstrumente scheint die Größe bzw. die Verwaltungskraft einer Kommune entscheidend zu sein. So haben 80 Prozent der schrumpfenden Großstädte in NRW und ca. 66 Prozent der wachsenden Großstädte mit (teilweisem) Erfolg Rechtsinstrumente eingesetzt (vgl. Abb. 45)⁵²⁴. Hier liegen vor allem Erfahrungen mit den Sicherungsmaßnahmen nach § 61 BauO NRW und den Stadtumbaumaßnahmen nach § 171ff BauGB vor, in wachsenden Großstädten auch mit Sanierungsmaßnahmen nach § 136ff BauGB. Schrumpfende Großstädte haben eher Instandsetzungsmaßnahmen gemäß § 61 BauO NRW angeordnet. Die Instrumente des Wohnaufsichtsrechts (WFNG NRW) oder der Sozialgesetzgebung werden von den Kommunen nur vereinzelt genutzt; hier liegen nur wenige Erfahrungen vor⁵²⁵. Insbesondere die vereinzelt Erfahrungen in der Anwendung des Wohnaufsichtsrechts (WFNG NRW) sind darauf zurückzuführen, dass seitens der Kommunen für diese pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe in einem sehr unterschiedlichem Maß Personal bereitgestellt wird.

Abb. 45: Einsatz rechtlicher Instrumente in den Kommunen in NRW



Quelle: Empirica 2012: 36

Dennoch wird der vorhandene Rechtsrahmen nur von wenigen Kommunen für ausreichend gehalten⁵²⁶. Neben einer fehlenden inhaltlichen Klarheit (z.B. bei den niedrigen baulichen Mindestanforderungen im Bauordnungsrecht), wurden auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verfahren genannt, unter anderem

⁵²⁴ Empirica 2012: 30f

⁵²⁵ Als Ausnahmen sind hier unter anderen die Fallstudienstädte Dortmund, Köln, Münster und Neuss zu nennen, welche über Ihre Wohnungsämter konsequent die Wohnungsaufsicht nutzen.

⁵²⁶ Empirica 2012: 22ff

durch die langen Verfahrensdauern, die Beweislast seitens der Kommunen oder der schwachen rechtlichen Position der Kommune, wenn sie nicht selber Eigentümerin ist. So wünschen sich die Kommunen z.B. eine schärfere Wohnungsaufsicht und eine größere Rechtssicherheit oder eine vereinfachte Möglichkeit zum Erwerb von abbruchreifen Immobilien und ein Vorkaufsrecht in problematischen Wohnungseigentumsanlagen. Als problematisch wird hier auch die Anwendung des § 179 BauGB genannt, da bisher keine Möglichkeit besteht, die Eigentümer an den Abrisskosten einer vernachlässigten Immobilie im Rahmen der Angemessenheit zu beteiligen. Mangelnde Rechtssicherheit und Kostentransparenz verhindert in vielen Fällen ein kommunales Engagement bei der Anwendung von Rechtsinstrumenten.

Dazu kommt vielerorts eine problematische kommunale Haushaltslage. Hier wünschen sich die Kommunen eine Absicherung der Kosten von Ersatzvorhaben, z.B. durch die Eintragung ins Grundbuch als öffentliche Last. Die bessere finanzielle Ausstattung wird neben einer Ausweitung der kommunalen Kompetenzen und der Verbesserung der kommunalen Position bei Insolvenzen genannt⁵²⁷.

Expertenanhörung

Ebenso betont der Städtetag NRW in der Expertenanhörung den hohen Stellenwert des Themas *Problemimmobilie*. Es gibt zwar keinen Handlungsleitfaden der kommunalen Spitzenverbände für die betroffenen Kommunen, doch werden „Fragen nach erfolgreichen Strategien und Maßnahmen im Umgang mit dieser Problematik sowie ... Möglichkeiten und Grenzen vorhandener Rechtsinstrumente“⁵²⁸ in den Gremiensitzungen behandelt.

Hier wurde zudem betont, dass zu den Handlungsoptionen im Umgang mit Problemimmobilien der Dialog mit betroffenen Eigentümern, die Zusammenarbeit mit örtlichen Mietervereinen und die Anwendung vorhandener Rechtsinstrumente nach dem BauGB, der LBauO NRW bzw. des WFNG NRW zählen.⁵²⁹ Jedoch verfüge - mit Ausnahme einiger Großstädte, die eine systematische Problembearbeitung besitzen - der Hauptteil der Kommunen nicht über eine ausreichende Problemlösungskompetenz.⁵³⁰ Auch bei der Diskussion um die Anwendung von Rechtsinstrumenten wurde deutlich, dass eine klare kommunalpolitische Positionierung zwingend notwendig ist, um frühzeitig Maßnahmen und Strategien zu

⁵²⁷ Ebd.: S. 31ff

⁵²⁸ Kort-Weiher 2012

⁵²⁹ Vgl. ebd.

⁵³⁰ Vgl. Unger 2012

entwickeln, um Missstände abzuwenden und negativen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Ergebnisse der Fallstudienuntersuchungen

Auch bei den sechs Fallstudien (Bielefeld, Münster, Dortmund, Marl, Neuss und Köln) wurde untersucht, mit welchem Instrumentarium die Städte agiert haben und wie die Wirksamkeit eines jeden Instrumentes einzuschätzen ist. Im Ergebnis wurde deutlich, dass nicht nur die betrachteten Quartiere und deren Situationen sehr unterschiedlich sind, sondern auch die angewandten Instrumente und der Erfolg der Anwendung. Insgesamt wurden folgende Aspekte und Unterpunkte im kommunalen Handlungsbereich berücksichtigt:

Aktive Wohnungspolitik: Kontinuierliche, kleinräumige Sozial- und/oder Wohnungsmarktbeobachtung; Dialog mit der Wohnungswirtschaft, Bildung einer ressortübergreifenden Task-Force

Anreize für

Bestandsinvestitionen: Einbeziehungen der Energiekosten in die Kosten der Unterkunft, Investitionen ins Wohnumfeld

Zwang zu

Bestandsinvestitionen: Wohnungsaufsicht, Reduzierung der Kosten der Unterkunft bei Nichteinhaltung definierter Qualitätsstandards

Aktivierung der

MieterInnen (Teil-)Finanzierung von niedrighschwelligem Mieterprojekten vor Ort, Vereinbarung mit örtlichen Mietervereinen über vergünstigte Mitgliedschaften

Veränderung der

Eigentümerstrukturen: Kaufgebot durch; Einbindung kommunale Entwicklungsgesellschaft, Sicherung eines kommunalen Vorkaufsrechts, förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes

Die Analyse der sechs Quartiere belegt die Differenziertheit der örtlichen Gemengelagen, der kommunalen Handlungsstrategien und des angewandten Rechtsinstrumentariums. Verallgemeinerbare Lösungsansätze kann man aber nicht ableiten:

„Die Zusammenschau der sechs Fallstudien zeigt, dass es keine einfachen und übertragbaren Lösungen für die Auseinandersetzung mit neuen Finanzinvestoren

und die durch diese verursachten Problemlagen gibt. Insbesondere in Kommunen mit erhöhtem Problemdruck werden bereits verschiedene Maßnahmen und Rechtsinstrumente eingesetzt und kombiniert, die teils explizit auf die Finanzinvestoren, teils auf eine Quartiersaufwertung insgesamt ausgerichtet sind. Die Strategien reichen von weichen, anreizorientierten Instrumenten bis zu konfrontativen, druckausübenden Maßnahmen. Sie sind nach bisheriger Erfahrung jedoch nur begrenzt in der Lage, die neuen Finanzinvestoren zu (erhöhten) Investitionen in Gebäude und Wohnumfeld oder einer verbesserten Mieterbetreuung zu bewegen.⁵³¹

2.2 Mietervereine

Traditionell stand in der Rechtsberatung der Mietervereine die Beratung von Mietern bei Privateigentümern mit eher kleineren Beständen im Vordergrund. Schwerpunkt der Verbandstätigkeit war die Forderung der Verbesserung von Mieterschutzregelungen, anknüpfend aus den Erfahrungen der Beratungspraxis. In Großstädten, insbesondere im Ruhrgebiet, - also immer dort, wo der Anteil der Finanzinvestoren am Wohnungsbestand erhebliche Ausmaße annahm- veränderten sich die Anforderungen an Mietervereine. Für einzelne Vereine und auch für den Landes- und Bundesverband des Deutschen Mieterbundes (DMB) ergaben sich somit neue Aufgabenfelder und Schwerpunkte.

„Der wohnungswirtschaftliche Wandel ist seit der Privatisierung umfangreicher Wohnungsbestände von Bund, Land und Kommunen mehr denn je ein Schwerpunktthema des Verbands. Es besteht verbandsintern die einstimmige Auffassung, dass die damit einhergehenden Probleme nur von allen Akteuren des Wohnungsmarktes - Politik, Vermietern und Mietern - gemeinsam gelöst werden können. Deshalb wird neben der politischen Einflussnahme ein intensiver fachlicher Austausch mit Verbänden der Wohnungs- und Bauwirtschaft, Gewerkschaften und anderen Organisationen gepflegt, die sich mit den Belangen des Wohnens auseinandersetzen.“⁵³²

Der DMB NRW hat mit Zunahme der Auseinandersetzungen mit größeren und kleineren Finanzinvestoren einen Arbeitskreis „Große Wohnungsunternehmen“ eingerichtet, über den Erfahrungen und Kenntnisse zusammengeführt und ebenso Hilfestellungen für die örtlichen Vereine gegeben werden. Ferner beobachtet der Verband die Aktivitäten der Wohnungswirtschaft über Presseauswertungen, aber auch über den engen Kontakt zu den Mietervereinen. In diesem Zusam-

⁵³¹ Stadtraumkonzept 2012: 30

⁵³² Vgl. Gendziorra 2012

menhang spielt die enge Verknüpfung zu den Mietervereinen eine wichtige Rolle, da die meisten Probleme erstmals über die Mietrechtsberatung betroffener Mieter bekannt werden.⁵³³

In der alltäglichen Beratungspraxis betroffener Mieter haben sich die allgemein bekannten Problematiken mit Finanzinvestoren wiedergespiegelt:

- Mängel
- Fehlerhafte bzw. überhöhte Betriebskostenabrechnungen
- Verschlechterter Service
- Durchsetzung von Mieterforderungen gegenüber nicht „präsenten“ bzw. erreichbaren Eigentümern (insbesondere nach Eintritt der Finanzkrise von Ende 2008).

Da insoweit bestehende Mieterrechte ausschließlich zivilrechtlich für das einzelne Vereinsmitglied wahrgenommen werden können, wurde als Erfahrung deutlich, dass nur eine Minderheit betroffener Mieter – auch bei allgemeiner Aufklärung durch Mieterversammlungen und Medienberichterstattungen – sei es durch Einschaltung von Rechtsanwälten bzw. im Rahmen der Vereinsmitgliedschaft durch den Mieterverein – ihre Rechte wahrnehmen.

Hindernisgründe sind u.a.

- Allgemeine Ängste vor Auseinandersetzungen mit dem Vermieter
- Kostenrisiken bei der Rechtsverfolgung, insbesondere Prozesskostenrisiken
- Erhebliche zeitliche Belastungen bei den oft langwierigen Auseinandersetzungen
- Allgemeine Zugangsproblematiken zur zivilrechtlichen Interessenvertretung (insbesondere bei einkommensschwächeren Mietern und Teilen von Mietern mit Migrationshintergrund)

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen weisen die Mietervereine selbst auf die Bedeutung von Optionen für kollektive Elemente des Mieterschutzes (wie in anderen Verbraucherschutzbereichen zum Teil realisiert) hin, regen Kooperationsvereinbarungen zwischen Jobcentern bzw. Kommunen und Mietervereinen an und sprechen sich für eine handlungsfähige und wirksame kommunale Wohnungsaufsicht aus.

⁵³³ Vgl. Gendziorra 2012

2.3 Benachbarte Wohnungsunternehmen

Die Rolle der am Wohnungsmarkt als Mitbewerber von Neuen Finanzinvestoren und Privateigentümern mit Problemimmobilien vertretenen Vermieter ist differenziert. Von Problemimmobilien können sowohl anliegende Privatvermieter oder -eigentümer, private Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und auch kommunale Unternehmen betroffen sein, deren Betroffenheitsgrad unterschiedlich sein kann.

In einigen Fällen (Bremerhaven, Dortmund, Bielefeld) wurde im Rahmen der Kommission vor allem der Verlust von Wohnwert und Quartiersimage beklagt. Auch der Verlust von Kooperationspartnern durch die Änderung der Geschäftspolitik von privatisierten Unternehmen lässt die (teil-) öffentlichen Unternehmen mit den Aufgaben der Quartiersstabilisierung oder -entwicklung allein. So berichtete die Dortmunder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft DoGeWo von der Einstellung der Zahlungen in gemeinschaftlichen Projekten zur Quartiersentwicklung, Veränderungen der Mieterstrukturen zu Ungunsten der sozialen Netzwerke und Stabilität im Quartier und der Vernachlässigung der physisch-baulichen Strukturen angrenzender Bestände. Hierbei kommt es automatisch auch zu Wertverlusten in den angrenzenden Beständen von Mitbewerbern und Privateigentümern. Die kommunalen Unternehmen und Genossenschaften sehen sich dabei mit ihrem Beitrag zu einer sozialnachhaltigen Stadtentwicklung weitestgehend allein gelassen⁵³⁴ und können kaum noch genug qualitativen Wohnraum im kostengünstigen Marktsegment anbieten.

Diese Entwicklungen betreffen dabei nicht nur die Bestände von Neuen Finanzinvestoren, sondern auch vernachlässigte Wohnungseigentumsanlagen oder die Immobilien privater Einzeleigentümer. Verschiedene Beispiele haben gezeigt, dass es durch den Verlust von Images und der Vernachlässigung der Wohnumgebung zu starken Wertverlusten bei Einzeleigentümern gekommen ist⁵³⁵.

3. Zusammenfassung

Die Problemwahrnehmung von vernachlässigten Wohnimmobilien und Beständen Neuer Finanzinvestoren sowie eine daraus abgeleitetes Handeln der Wohnungsmarktakteure fällt in den nordrhein-westfälischen Kommunen sehr unterschiedlich aus.

⁵³⁴ Vgl. Wortmeyer 2011

⁵³⁵ Hier ist stellvertretend das Beispiel der Aachener Siedlung Preuswald zu nennen, welche sich durch die Mieterinitiative Preuswald mit einer Stellungnahme im Rahmen der Expertenanhörung am 13.01.2012 positioniert hat.

Beispiele von Kommunen, die in der Befragung keine Problemimmobilien von Neuen Finanzinvestoren gemeldet haben, deren Bestände aber bereits u.a. durch Presseberichte bekannt geworden sind, zeigen teilweise ein unterentwickeltes oder zumindest sehr unterschiedliches Problembewusstsein und eine fehlende Problemantizipation. Die Berichterstattung vieler engagierter Mietervereine und Mieterinitiativen beschreiben dagegen für eine Reihe von Quartieren einen zunehmenden Problemdruck.

Als Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen werden zwar die „Big Four“⁵³⁶ am häufigsten aufgezählt, als wachsendes Problem aber werden insbesondere kleinere Eigentümer des Zweit- oder Dritterwerbs genannt. Zudem wird perspektivisch eine gewisse Selbstheilungsrate dieses Marktsegments unterstellt.

Die Problemwahrnehmung einer Reihe von Kommunen in Bezug auf die zukünftige Bedeutung von Problemimmobilien steht im Widerspruch zur landesweiten Prognose zum Wohnungsbedarf resp. zu den zu erwartenden Wohnungsüberhängen. Die kommunale Wahrnehmung des Themas Problemimmobilien hängt im Wesentlichen von der politischen Positionierung zu diesem Thema ab.

Nur wenige Kommunen haben Erfahrung mit der Anwendung des vorhandenen Rechtsinstrumentariums. Lediglich die Großstädte haben teilweise mit Erfolg Rechtsmittel eingesetzt, in vielen Kleinstädten kommt es kaum zu Verfahren, was sicher eine Ursache in den personellen Ressourcen hat. Dabei zeigen die untersuchten Fallstudien, dass sowohl die einzelnen Gemengelagen als auch die zur Anwendung gekommenen Instrumente sehr unterschiedlich sind. Ein „Allheilmittel“ kann nicht abgeleitet werden.

Die mitbewerbenden Wohnungsunternehmen, v.a. aus dem Bereich der kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen, beklagen den zunehmenden Verlust von partnerschaftlichen Verhalten seitens der Private Equity kontrollierten Unternehmen und eine Gefährdung der Quartiersstabilitäten, welche sie allein nicht weiter fördern können.

⁵³⁶ Gemeint sind hier die vier bestandsgrößten Wohnungsunternehmen in NRW: Deutsche Annington, Gagfah, LEG und Immeo.

VI. Rechtsrahmen und Instrumente

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit vernachlässigten und verwaorosten Wohnimmobilien hat zu den Fragen geführt, welche gesetzlichen und instrumentellen Rahmenbedingungen Geschäftsmodelle Neuer Finanzinvestoren begünstigen und einer Vernachlässigung und Verwaorlosung von Wohnimmobilien entgegenwirken. Im Fokus der Betrachtung stand die Suche nach Instrumenten, die die Geschäftsmodelle einschränken, die zielgerichtet unterdurchschnittliche Instandhaltungsleistungen mit einer Ausschöpfung des Mieterhöhungsrahmens bei Haushalten mit Marktzutrittsproblemen verbinden und somit zunehmend das sogenannte Hartz IV-Geschäftsmodell etablieren.

Im Laufe der knapp zweijährigen Enquetearbeit wurde deutlich, dass die Instrumentendiskussion sehr differenziert geführt werden muss und sehr unterschiedliche Blickwinkel enthält. Es wurden nicht nur Rechtsinstrumente auf Bundes- und Landesebene vorgestellt und diskutiert, sondern auch mögliche Förderinstrumente und Informationsinstrumente betrachtet. Die stark prozesshafte Ausrichtung der Enquete-Kommission unter Einbindung von betroffenen Kommunen, Mieterverbänden und der Wohnungswirtschaft hat dabei die kommunalen Anwendungsprobleme fokussiert, die sich aus der gegenwärtigen Gesetzeslage ergeben. Auch bei den vergebenen Forschungsaufträgen ist die kommunale Gemengelage hinsichtlich der Anwendung von (Rechts-)Instrumenten und deren Vollzugsfähigkeit untersucht worden. Zudem fand mit einer öffentlichen Anhörung am 26. Oktober 2012 eine breit angelegte Diskussion der in Kapitel VI aufgeführten Instrumente statt.

Ein besonderes Augenmerk hat die Enquete-Kommission auf das Geschäftsmodell – international – agierender Private Equity Fonds gelegt, in dessen Folge sich Mieterinnen und Mieter mit einer Vernachlässigung von Wohnraum und sich die Kommunen mit mitunter schwierigen Quartiersentwicklungen konfrontiert sehen. Die Ursachen eines erhöhten Engagements der Finanzinvestoren in diesem Marktbereich liegen in der Deregulierung der Finanzmärkte. Hier befindet sich die Gesetzgebungskompetenz auf der Bundesebene, es wirken sich aber auch EU-weite Regelungen auf die nationale Gesetzgebung aus.

Viele der mit den eingeladenen Expertinnen und Experten diskutierten Instrumente sind auf der Bundesebene verankert. Hierzu zählen neben der Steuergesetzgebung auch das Wohneigentumsgesetz (WEG), das Baugesetzbuch (BauGB) und die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) befindlichen Regelungen zum Miet- und zum Forderungsrecht.

Die Sozialgesetzgebung in den SGB II und den SGB XII hat an verschiedenen Stellen einen Einfluss auf die Problemkonstellationen einer teilweise zielgerichteten Vernachlässigung von Wohnraum unter Einbindung des Geschäftsmodells Hartz IV und wurde intensiv diskutiert. Hier wurde der Frage nachgegangen, welche Möglichkeiten die landesweite Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung bietet, bei der Festlegung der Angemessenheitskriterien auch Aspekte zum qualitativen Zustand der Wohnungen zu berücksichtigen (vgl. Kap. V.2.).

Der dritte Block der Rechtsinstrumente auf Landesebene (vgl. Kap. V.3.) bietet auch einen Ansatz zur Problemlösung bei der Vernachlässigung von Wohnraum. Hier wurden die Möglichkeiten einer Schärfung und Optimierung der Landesbauordnung, des WFNG und der Zweckentfremdungsverordnung ebenso diskutiert, wie die den kommunalen Handlungsrahmen prägenden Instrumente bezüglich der Gemeindeordnung und des kommunalen Haushaltsrechts. Gegen Ende der Arbeit der Enquete-Kommission ist das Thema Förderinstrumente thematisiert und diskutiert worden (vgl. Kap. V.4.). Neben den klassischen Förderprodukten der Städte- und Wohnungsbauförderung wurden die Themen Genossenschaften, Bürgerfonds, Nachhaltigkeitsfonds und des Flächenpools NRW als mögliche Ansatzpunkte einer Förderung im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 26.10.2012 näher beleuchtet.

Auf der Grundlage der dortigen Diskussion stellte sich die Frage, welche Trägerkonstruktionen in finanzieller und organisatorischer Hinsicht geeignet sind, um Auffanglösungen zum Aufkauf von Wohnungsbeständen zu bilden (vgl. Kap. V.5.). Hinsichtlich dieser Fragestellung hat die Enquete-Kommission Ende 2012 eine Machbarkeitsstudie vergeben, die die vorhandenen unterschiedlichen Ansätze des bestehenden Förderinstrumentariums dahingehend untersuchen sollte, wie unter Einbindung bestehender instrumenteller bzw. finanzieller Ressourcen und unter Einwerbung zusätzlichen privaten Kapitals eine Optimierung oder Neugestaltung aussehen könnte.

Die Erfahrungen der Enquete-Kommission mit dem Themenfeldern Problemimmobilien sowie Wohnungsbestände Neuer Finanzinvestoren aus Vorträgen, Diskussionen sowie aus den vergebenen Forschungsaufträge haben zudem deutlich werden lassen, wie schwierig es ist, konkrete Zahlen zu diesem besonderen Teilmarkt der Problemimmobilien zu erheben. Mit der Arbeit der Enquete-Kommission wurde hier ein erster Grundstein gelegt. Auch bei der Diskussion um die Ausgestaltung von Angemessenheitskriterien wurde deutlich, dass hier ein landesweiter Informations- und Harmonisierungsbedarf besteht. In einem letzten

Block werden deshalb mögliche Informelle Instrumente vorgestellt, die an den o.g. Punkten ansetzen (vgl. Kap. V.6.).

Die im Folgenden dargestellten Rechtsrahmen und Instrumente dokumentieren den Diskussionsprozess im Laufe der Enquete-Kommission und die Bandbreite der Diskussionen. Rechtsrahmen und Instrumente werden hinsichtlich der Aspekte

- Sachstand,
- (kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme sowie
- mögliche Lösungsansätze

beschrieben.

Nachfolgend werden alle (möglichen) Lösungsansätze dargestellt, die der Enquete-Kommission von verschiedenen Referent/innen und Mitgliedern vorgetragen wurden. Er umfasst damit auch ordnungspolitisch teils sehr unterschiedliche Blickwinkel (z.B. zwischen HITs in Kap. V.1.4 und REITs in Kap. V.1.5.). Sie bilden aber insgesamt das Diskussionsspektrum der Enquetearbeit ab und stellen die Grundlage der Handlungsempfehlungen des Kap. VII dar. Allerdings fand keine abschließende Prüfung von Möglichkeiten und Grenzen einer rechtssystemischen Umsetzung statt. Auch sind die monetären Auswirkungen nicht berücksichtigt und bewertet worden.

1. Rechtsrahmen und Instrumente auf Bundesebene

1.1 Grunderwerbssteuer

Sachstand

Die Grunderwerbsteuer ist eine direkte Verkehrssteuer, welche im Grunderwerbsteuergesetz (GrESt)⁵³⁷ geregelt wird. Das Grunderwerbsteuergesetz wurde am 17.12.1982 erlassen, am 26.2.1997 neugefasst und zuletzt am 01.11.2011 geändert. Es knüpft an den Rechtsverkehr des Erwerbsvorganges von Grundstücken nach dem 31.12.1982 an. Die Einnahmen durch die Grunderwerbsteuer sind bundesweit von 4,857 Mrd. € (2009), 5,29 Mrd. € (2010) auf 6,366 Mrd. € (2011) gestiegen.⁵³⁸

Der Steuerertrag fließt zu 87 Prozent in den Landeshaushalt und zu 13 Prozent (23 Prozent von vier Siebteln des Steueraufkommens) an die Kommunen. Seit dem 01.09.2006 kann der Steuersatz durch die Länder selber festgelegt werden.

⁵³⁷ Vgl. Grunderwerbsteuergesetz GrEStG

⁵³⁸ Vgl. Website Statistisches Bundesamt

In NRW beträgt der Steuersatz nach der Erhöhung vom 01.10.2011 gegenwärtig 5 Prozent.⁵³⁹

Die Erhöhung von 2011 erfolgte in der Absicht, die gegenüber 2007 (1,4 Mrd. €) in NRW rückläufigen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer von zuletzt 1,1 Mrd. € (2010) um 400 Mio. €/Jahr zu steigern.⁵⁴⁰

Die Grunderwerbsteuer war Gegenstand der Beratungen des Jahressteuergesetz 2013 (JStG) im Bundestag und Bundesrat. Dabei wurde vorgeschlagen, die Umgehungsmöglichkeiten der Grunderwerbsteuer bei Käufen von Gesellschaftsanteilen mit Hilfe sogenannter REIT-Blocker⁵⁴¹ zu unterbinden.⁵⁴²

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Als Problem bei der Grunderwerbsteuer stellen sich einige Ausnahmetatbestände dar. Grundsätzlich wird die Grunderwerbsteuer bei Erfüllung der Voraussetzungen - ein inländisches Grundstück und ein Erwerbsvorgang mit Rechtsträgerwechsel - fällig. Hierin eingeschlossen sind bei inländischen Grundstücken im Vermögen von Gesellschaften gem. § 1 Abs. 2a und Abs. 3 ausdrücklich auch Änderungen am Gesellschafterbestand, Vereinigungen oder anderweitige Rechtsgeschäfte, bei denen ein unmittelbarer oder mittelbarer Übergang in Höhe von mindestens 95 Prozent der Anteile erfolgt.

Diese Festlegung ermöglicht jedoch eine Vermeidung der Steuerpflicht durch eine Aufteilung von Rechtsgeschäften in Teilveräußerungen von Immobilienvermögen zu Anteilen von maximal 94,9%. Diese Regelungslücke wird u.a. von Finanzinvestoren beim Erwerb von Immobilienvermögen durch spezielle Übernahmekonstruktionen (REIT-Blocker) genutzt (vgl. Kap. III.4.2.2.6.). Durch diese sogenannten share-deals⁵⁴³ wird die dämpfende Wirkung der Grunderwerbsteuer aufgehoben und Gewinnerwartungen aus kurzfristig orientierten Geschäftsmodellen können leichter realisiert werden. Der bisherige Stand der Grunderwerbsteuer begünstigt insofern die Umschlagshäufigkeit von Wohnimmobilienbeständen sowie die Bildung von komplexen Unternehmenskonstruktionen mit teils funktionslosen Gesellschaftsteilen und Minderheitseigentümern. Hierdurch wird u.a. auch die Identifikation der tatsächlich verantwortlichen Eigentümer, z.B. für die Mieterinnen und Mieter, aber auch die Kommunen, erschwert.

⁵³⁹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2011)

⁵⁴⁰ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2011)

⁵⁴¹ REIT = Real Estate Transfer Tax (Grunderwerbssteuer)

⁵⁴² Vgl. Deutscher Bundestag (2012)

⁵⁴³ Kofner 2012: 282

Mögliche Lösungsansätze

Ein möglicher Lösungsansatz ist im bereits erwähnten derzeitigen Gesetzgebungsverfahren des Jahressteuergesetz 2013 enthalten. Dieser Vorschlag würde zwar die Konstruktion der REIT-Blocker verhindern, aber ebenfalls nur eine Steuerpflicht bei einem Rechtsvorgang auslösen, aufgrund dessen ein Rechtsträger unmittelbar sowie mittelbar mindestens 95 Prozent der Gesellschaftsanteile innehat. Eine Besteuerung beispielsweise bei Anteilskäufen, die sich unter dieser Grenze bewegen, würde hierdurch nicht ausgelöst.

Viele der vernachlässigten Wohnungsbestände sind durch mehrfache Eigentümerwechsel gekennzeichnet. Diese hohe Verkaufsquote wurde ganz wesentlich durch die rechtlich zulässigen Umgehungsmöglichkeiten bei der Grunderwerbssteuer erleichtert. Dadurch bleiben ständig funktionslose Minderheitseigentümer und Unternehmensmäntel übrig, was das Auffinden des tatsächlich verantwortlichen Eigentümers erschwert. Aus diesem Grund sollte die Einschränkung der Grunderwerbssteuer in § 1 Abs. 2 a GrEStG dahingehend modifiziert werden, dass die Grunderwerbssteuer künftig auch dann anfällt, wenn Gesellschaftsanteile unabhängig von der Anteilshöhe an einer Immobiliengesellschaft erworben werden. Die anteilige Zahlung bestimmt sich nach dem Umfang der Gesellschaftsanteile, die erworben werden.

1.2 Anreize für Wohnungsinstandsetzung und -modernisierung durch Erweiterung des § 6b Einkommenssteuergesetz (EStG)

Für bilanzierende Unternehmen hält das Steuerrecht einen interessanten Anreiz zur Reinvestition von Erlösen aus dem Verkauf von Gütern des Anlagevermögens bereit: den **§ 6b EStG-Übertragung stiller Reserven bei der Veräußerung bestimmter Anlagegüter**.

Dadurch ist es möglich, stille Reserven aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens steuerneutral auf neu zu schaffende oder zu beschaffende Anlagegüter zu übertragen.

Diese Reinvestitionsrücklage ist mit den späteren Anschaffungs- oder Herstellkosten des neuen Wirtschaftsguts zu verrechnen. Für die Neuinvestition hat das Unternehmen vier Jahre Zeit.

In dieser Frist nicht verbrauchte 6b-Rücklagen müssen gewinnerhöhend aufgelöst und somit nachversteuert werden. Eine solche Auflösung wird allerdings recht teuer, denn das Finanzamt erhöht bei Nichtverbrauch der Rücklage den Jahresgewinn des Unternehmens für jedes Jahr der Inanspruchnahme der Rücklage um 6 Prozent des Rücklagenbetrages.

Leider kann die Rücklage in wohnungswirtschaftlichen Unternehmen nur für die Neuschaffung von Wohnraum in Anspruch genommen werden (Neubau sowie Aus- und Umbau).

Es wäre sicherlich ein Anreiz zur Stimulierung der (energetischen) Sanierung von Wohnraum, wenn die 6b-Rücklagen auch für Sanierung, Modernisierung und größere Instandhaltungen genutzt werden könnten.

Dazu bedarf es einer Änderung des Absatzes 1, Satz 3 der Vorschrift, der um die Tatbestände der Wohnraumsanierung und -modernisierung ergänzt werden müsste.

1.3 Besteuerung von Gewinnen aus Beteiligungsverkäufen von Kapitalgesellschaften

Sachstand

Für die Besteuerung der Veräußerung von Beteiligungen ist nach Art des Vermögens, aus dem die Veräußerung getätigt wurde, entweder das Einkommenssteuergesetz EStG oder das Körperschaftssteuergesetz KStG zuständig.

Durch das Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG) vom 23. Oktober 2000 wurden zahlreiche Änderungen vorgenommen, welche in ihrer Wirkung Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen durch einkommenssteuerpflichtige Betriebs- und Privatvermögen steuerlich begünstigt und Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen durch körperschaftsteuerpflichtige Betriebsvermögen teilweise freigestellt haben.

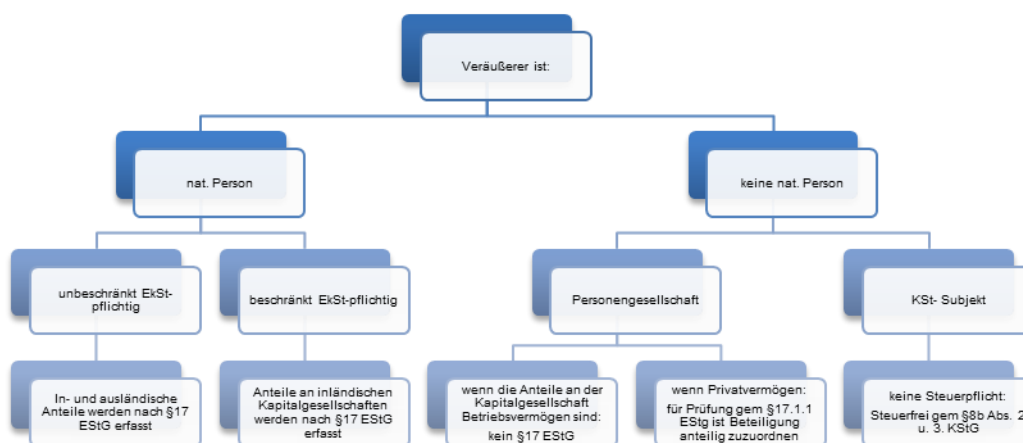
Die Änderungen des StSenkG beinhalteten die Einführung des Halbeinkünfteverfahrens (HEV) anstelle des Vollanrechnungssystems. Gegenstand des HEV war der einheitliche Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent. Weiterhin erfolgte die Trennung nach natürlichen Personen mit der hälftigen Erfassung der Veräußerungsgewinne und der Freistellung für Ausschüttungen und Veräußerungsgewinne für Kapitalgesellschaften. Die ebenfalls aufgehobene Trennung zwischen inländischen und ausländischen Gewinnempfängern wurde hierbei mit der Konformität zum Europarecht begründet.⁵⁴⁴

Bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen wird zunächst differenziert zwischen natürlichen und nicht natürlichen, juristischen Personen. Weiter unterschieden wird bei den natürlichen Personen nach der beschränkten oder unbeschränkten Einkommenssteuerpflicht. Im Falle der unbeschränkten Steuerpflicht wird § 17 EStG auf den gesamten Veräußerungsgewinn angewandt und im Falle

⁵⁴⁴ Vgl. Erle 2010: 31ff

der beschränkten Steuerpflicht nur auf die Veräußerungsgewinne auf inländische Kapitalgesellschaften. Bei den nicht natürlichen Personen wird nach Personengesellschaften und körperschaftssteuerpflichtigen Gesellschaften differenziert. Bei den Personengesellschaften greift der § 17 EStG in Abhängigkeit davon, ob das veräußerte Vermögen Betriebs- oder Privatvermögen war. Bei den körperschaftssteuerpflichtigen Subjekten gilt § 8b Abs. 2 u. 3. KStG.

Abb. 46 Anwendungsbereich des Einkommenssteuergesetzes



Quelle: Website smartsteuer.de; eigene Darstellung

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Nach den Änderungen durch das Steuersenkungsgesetz 2000 und nachfolgenden Änderungsgesetzen kam es zu einer deutlichen Ausweitung des Volumens gehandelter Unternehmensbeteiligungen gerade im Bereich von Wohnungsgesellschaften. Die steuerrechtliche Änderung führte zu einem gravierenden Effekt auf der Angebotsseite, indem sie die Verkaufsbereitschaft der bisherigen Eigentümer deutlich erhöhte (vgl. Kap. III.4.1.5.). Die nicht mehr einzupreisende Steuerbelastung führte zu einem erweiterten Angebot an Wohnungsbeständen und wirkte für sich genommen dämpfend auf die Preise.

Die steuerlichen Regelungen, die mit dem Steuersenkungsgesetz beschlossen wurden, hatten somit wesentlichen Einfluss auf den Markt für Unternehmensübernahmen.⁵⁴⁵

Die zum 01.12.2002 eingeführte Änderung im Steuerrecht hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Finanzindustrie eine interessante Einstiegsmöglichkeit in die spekulative Verwertung von größeren Wohnungsbeständen in der BRD erhalten hat. Nach dieser Regelung konnten und können sich deutsche Firmen von ihren Beteiligungen trennen, ohne dass sie die Veräußerungsgewinne versteuern müssen.

⁵⁴⁵ Vgl. Kofner 2012: 50f

Das zeitlich befristete Engagement und die Geschäftspolitik internationaler Finanzinvestoren sind vorrangig auf extrem hohe Renditen im Wohnungsbestand ausgerichtet. Da diese bei einer soliden, langfristigen Geschäftspolitik nicht erzielbar sind, haben die Investoren in den erworbenen Beständen die Instandhaltungsinvestitionen und das für die Bewirtschaftung notwendige Personal deutlich reduziert, die Mieten erhöht und die Privatisierungsquote gesteigert. Dies hat die Situation in vielen Wohngebieten und Stadtquartieren beachtlich verschärft und die Handlungsoptionen der Städte und Gemeinden für eine nachhaltige und soziale Aufwertung der vernachlässigten Wohnungsbestände stark eingeschränkt.

Mögliche Lösungsansätze

Damit der auf diesen Wohnungsbeständen lastende Spekulationsdruck mit seinen negativen Folgen für die MieterInnen und öffentlichen Haushalte verringert wird, ist die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften zu beseitigen. Diese sollten wie andere Investoren bei der Vermögensbildung künftig einen Mindeststeuersatz von 25 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag mit der Abgeltungssteuer zahlen.

Eine Lösung des Problems liegt somit in der Vereinheitlichung der Behandlung von verschiedenen Vermögensarten und eine einheitliche Besteuerung. Ein Steuersatz von mindestens 25 Prozent zuzüglich des Solidaritätszuschlages verringert die Attraktivität spekulativer Geschäftsmodelle im Bereich der Unternehmensübernahmen, welche auf der spekulativen Verwertung von Immobilienbeständen beruhen.

1.4 „Neue Gemeinnützigkeit“

Sachstand

Mit dem Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz - WGG)⁵⁴⁶, das mit Wirkung zum 01.01.1990 aufgehoben wurde⁵⁴⁷, bestand lange Zeit eine spezielle gesetzliche Grundlage, die für als gemeinnützig anerkannte Unternehmen Privilegien, aber auch Verpflichtungen zur Folge hatte.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen genossen demnach Steuerfreiheit im Gegenzug für die Einhaltung von Vorgaben, die durch das Gesetz bestimmt wurden. Dazu zählten v.a.⁵⁴⁸:

- „Preisbindung“: Bindung des Mietpreises an die Kostenmiete unabhängig vom Status der Wohnung (auch nach Auslaufen der öffentlichen Förderung)
- „Baupflicht“: Die Pflicht zur ständigen Errichtung von Kleinwohnungen aus dem erwirtschafteten Überschuss (zuletzt mangels Wohnungsnachfrage Ende der 1980er Jahre faktisch ausgesetzt)
- „Geschäftskreisbeschränkung“: Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit (Errichtung, Verwaltung, Veräußerung und Betreuung) auf das Wohl der Bezieher niedriger Einkommen / der Mieter von Kleinwohnungen und kein Bauträgergeschäft oder Tätigkeit als Bauunternehmen
- „Beschränkte Gewinnbeteiligung“: Gesellschafter bzw. Mitglieder der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dürfen jährlich nicht mehr als 4 Prozent ihrer Nominaleinlage als Gewinnausschüttung erhalten
- „Vermögensbindung“: Veräußerungserlöse dürfen nur zur Rückzahlung des Nominalwerts der Einlagen von Gesellschaftern oder für die Modernisierung oder Erweiterung des Wohnungsbestandes verwendet werden.
- Prüfpflicht: Pflicht zur externen Prüfung durch einen speziellen Prüfungsverband mit staatlicher Aufsicht⁵⁴⁹

Die Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit bewirkte bzw. beförderte in der Folge gravierende Veränderungen auf der Angebotsseite des deutschen Wohnungsmarktes. Durch entfallene Hürden beim Verkauf der Bestände sowie nicht weiter bestehende Beschränkungen der neuen Eigentümer wurde der Wechsel der Bestände ehemals gemeinnütziger öffentlicher sowie werksverbundener

⁵⁴⁶ Vgl. Hannig / Hanke 1982

⁵⁴⁷ Grundlage war das von Bundesministerium der Finanzen (Minister Dr. G. Stoltenberg) beauftragte „Gutachten zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen“ der ‚Unabhängigen Kommission‘ unter Leitung von A. Hofbauer (Schriftenreihe BMF, Heft 35, Bonn 1985)

⁵⁴⁸ Vgl. Aufstellung bei Thies 1986: 20

⁵⁴⁹ In Anlehnung an Kofner 2012: 46

Wohnungsunternehmen in ungebundene privatwirtschaftliche Hände erst ermöglicht. Dies ist auch eine wesentliche Grundlage für das Auftreten von Neuen Finanzinvestoren auf den deutschen Wohnungsmärkten (vgl. Kap. III.4.1.3.).

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Seit der Aufhebung des WGG hat sich die Zahl der Wohnungsbestände im Besitz von Wohnungsgesellschaften, die mit oder ohne entsprechende rechtliche Selbstverpflichtung im Sinne einer Gemeinnützigkeit, das heißt unter sozialen und nachhaltigen Gesichtspunkten agieren, deutlich reduziert. Vor dem Hintergrund der in diesem Bericht beschriebenen Probleme auf den regionalen Teilmärkten sollten für bestimmte Wohnungsbestände neue Eigentümerstrukturen (Träger von Wohnimmobilien) für eine nachhaltige Bewirtschaftung gefunden werden. Diese Träger sollen im Wesentlichen den Ansprüchen gerecht werden, teilweise vernachlässigte Wohnungsbestände zu erwerben (Kauf oder Ersteigerung), solide instand zu setzen, langfristig zu bewirtschaften und zu dauerhaft erhalten sowie diese unter sozialen und nicht allein renditeorientierten Zielstellungen zu vermieten.

Hierfür kann einerseits auf bestehenden Unternehmen, z.B. kommunale Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften, zurückgegriffen werden und andererseits sind neue Trägerstrukturen zu entwickeln.

Mögliche Lösungsansätze

Es bietet sich daher an, eine Form einer „Neuen Gemeinnützigkeit“ als gesetzliche Grundlage zu entwickeln, die vor allem die steuerliche Förderung der Wohnungsunternehmen (Gesellschaften oder Genossenschaften) regelt, die sich gemeinnützigen wohnungspolitischen Zielstellungen verpflichten. Hier kann auf die Erfahrungen bei der Anwendung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) in Österreich⁵⁵⁰ verwiesen werden. Auch die steuerliche Freistellung der sog. Vermietungsgenossenschaft seit 1989⁵⁵¹ kann als Beispiel herangezogen werden.

Eine Neue Gemeinnützigkeit müsste mindestens zu folgenden Sachverhalten Regelungen enthalten:

- Regelungen zur Bindung des Gesellschaftsvermögens und zu einer Ausschüttungsbegrenzung
- Regelungen zur Beschränkung des Geschäftsfeldes auf die Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten (gem. WoFG §1)

⁵⁵⁰ Vgl. [http://www.jusline.at/Wohnungsgemeinnuetzigkeitsgesetz_\(WGG\).html](http://www.jusline.at/Wohnungsgemeinnuetzigkeitsgesetz_(WGG).html) (WGG mit Stand vom 01.01.2013)

⁵⁵¹ Vgl. GdW 1992

- Regelungen zur Gestaltung der Mietpreise
- Regelungen zur Sicherung einer nachprüfbaren Instandhaltung (mit entsprechender Rücklage)

Als Ausgleich für diese engen Bindungen und zur Schaffung ausreichender, nicht durch Steuern geminderter Instandhaltungsrücklagen sollen die Unternehmen, die sich durch Satzungsänderung oder Neugründung diesen Bindungen unterwerfen, u.a. durch Befreiung von Steuern (Körperschaft-, Gewerbe-, Vermögen-, Grunderwerb- und ähnliche Steuern) gefördert werden. Die Unternehmen müssen sicherstellen, dass das so geförderte Wohnungsvermögen dauerhaft den gesetzlich vorgegebenen Zwecken dient.

Der Kommission ist die (Wieder-)Einführung von gemeinwohlorientierten Regelungen auch mit Steuerbefreiungen für das Wohnungswesen von verschiedenen Gutachtern empfohlen worden. Für die Einführung von „Housing Investment Trusts“ als künftige Aufkäufer von Bestandswohnimmobilien wurden neben speziellen gesellschaftsrechtlichen Regelungen auch dem damaligen WGG entsprechende Vorgaben vorgeschlagen.⁵⁵² Für die Unterstützung bei der Neubildung von Dachgenossenschaften oder von bestehenden Wohnungsgenossenschaften, die vernachlässigte Bestände erwerben wollen, ist der Kommission die Prüfung einer Steuerbefreiung vorgeschlagen worden, da diese einen „wesentlichen Beitrag zur Lösung der kommunalen Probleme in den vernachlässigten Wohnsiedlungen und Stadtquartieren“ leisten können.⁵⁵³ Für die Bildung eines (genossenschaftlichen) Investitionsfonds wurde der Kommission ebenfalls angeraten, das Land NRW „sollte sich dafür einsetzen, dass steuerliche Anreize (Ertragssteuern, Grunderwerbsteuern etc.) zur Unterstützung der von genossenschaftlichen Investitionsfonds verfolgten Ziele des Erhalts von preiswerten und gut instandgehaltenem Mietwohnungsbestand gewährt werden“.⁵⁵⁴

⁵⁵² Kofner 2012: 346ff

⁵⁵³ Vgl. Kuhnert 2012: 33f, auch Kiehle 2013

⁵⁵⁴ Vgl. Kuhnert (2012): 29 ff.

1.5 Housing Investment Trusts (HITs)

Sachstand

Auf den deutschen Wohnungsmärkten finden sich verschiedene Unternehmens- bzw. Anlageformen, über die Investments in Wohnimmobilien stattfinden. Jedoch herrscht nach KOFNER neben den REPE-Fonds und anderen Finanzinvestoren ein „ausgesprochener Mangel an Kapitalsammelstellen, die Eigenkapital für wohnungswirtschaftliche Investitionen zur Verfügung stellen“.⁵⁵⁵

Ausdruck dessen sind folgende Tatsachen:

- „Es gibt nur wenige Wohnimmobilien-Aktiengesellschaften nach deutschem Recht.
- Die offenen Immobilienfonds haben traditionell wenig in Wohnimmobilien investiert und sie durchleben als Anlageklasse derzeit eine existenzielle Krise.
- Den deutschen REITs⁵⁵⁶ ist es verboten, in älteren Bestandsmietwohnimmobilien zu investieren.
- Den geschlossenen Wohnungsfonds ist es bis heute nicht gelungen, breitere Anlegerkreise für ein Investment in Wohnimmobilien mittels entsprechend ausgerichteter geschlossener Immobilienfonds zu gewinnen. Außerdem weist der Sektor der geschlossenen Immobilienfonds nur eine geringe Regulierungsintensität auf und die Fonds unterliegen nicht der Finanzdienstleistungsaufsicht. Die geschlossenen Immobilienfonds sind ein vergleichsweise wenig transparentes Kapitalanlageprodukt, das für den unbedarften Anleger nicht unerhebliche Risiken mit sich bringt.“⁵⁵⁷

Diese Lücke haben in den vergangenen Jahren gewissermaßen ausländische REITs, REPE-Fonds und Immobilien-Aktiengesellschaften ausgefüllt, was mit dem Nachteil verbunden ist, dass das deutsche Gesellschaftsrecht auf diese nicht anwendbar ist.⁵⁵⁸ Zudem können von ihnen häufig rechtliche Einschränkungen, auch solche, die auf die sozialorientierte und nachhaltige Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen ausgerichtet sind, umgangen werden.

⁵⁵⁵ Kofner 2012: 344

⁵⁵⁶ Mit dem 2007 in Kraft getretenen und am 26.06.2011 zuletzt geänderten „Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen“ (REITG) wurde ein Instrument geschaffen, um börsennotierte Aktiengesellschaften zu ermöglichen, deren Unternehmensgegenstand das Verwalten und Bewirtschaften von in- und ausländische Immobilien ist. Hiervon sind Bestandswohnimmobilien gem. § 3 Abs. 9, die vor dem 01.01.2007 errichtet wurden, ausgenommen.

⁵⁵⁷ Kofner 2012: 344f

⁵⁵⁸ Vgl. Kofner 2012: 345

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Der Mangel an „ergiebigem, transparenten und gesetzlich steuerbaren Eigenkapitalquellen für wohnungswirtschaftliche Investitionen in Deutschland“⁵⁵⁹ steht dem Ziel entgegen, eine nachhaltige und sozialorientierte Wohnraumbereitstellung in Zukunft zu sichern. Vor allem vor dem Hintergrund vernachlässigter Wohnungsbestände erscheint die Mobilisierung von Eigenkapital geboten.

Daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit alternative Investmentformen entwickelt werden können, die den beschriebenen Aufgaben gerecht werden. Dabei muss einerseits das Renditeinteresse der Anleger – wenngleich ein moderates – bedient werden, gleichzeitig kann eine Bewirtschaftung unter den gewünschten Bedingungen stattfinden.

Mögliche Lösungsansätze

KOFNER schlägt vor, ein „entsprechendes kapitalmarktfähiges Investmentvehikel“⁵⁶⁰ zu schaffen, das in Form einer Aktiengesellschaft aufgestellt ist und bestimmten effektiven und kontrollierbaren Geschäftsbeschränkungen und Verhaltensbindungen unterliegt. Als Kompensation für die Beschränkungen sollten steuerliche Vergünstigungen dienen.⁵⁶¹

Das REITG und das Aktiengesetz bieten sich als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines solchen neuen Investmentvehikels mit erweiterten sozialen Komponenten an. Für eine um zusätzliche Anforderungen ergänzte Wohnimmobilien-Aktiengesellschaft, die auch in Bestandsimmobilien investieren dürfte, wird von KOFNER die Bezeichnung „Housing Investment Trust“ (HIT) vorgeschlagen.⁵⁶² Die Abweichungen gegenüber herkömmlichen Immobilien-Aktiengesellschaften und REITs sind dabei gravierend (vgl. Kap. V.1.5). Wesentliche Merkmale einer solchen Gesellschaft bzw. der Bedingungen, die sie einzuhalten hätte, sind nach KOFNER⁵⁶³ folgende:

Ein HIT hat einen Schwerpunkt auf Mietwohnimmobilien. 80 Prozent des Gesamtvermögens muss in Immobilien und mindestens 60 Prozent in Mietwohnimmobilien gebunden sein. Alternativ müssten 80 Prozent in Mietwohnimmobilien gebunden sein, bei Wegfall einer Obergrenze für den sonstigen Immobilienbesitz.

Die Gesellschaft sollte als revolvingender Kapitalfonds mit einer festgelegten Ausschüttungsquote von 60 Prozent ausgestaltet sein (bei REITs liegt die Quote bei 90 Prozent). Diese ist zugleich als Mindestausschüttungsquote festzulegen.

⁵⁵⁹ Vgl. Kofner 2012: 345

⁵⁶⁰ Vgl. Kofner 2012: 345

⁵⁶¹ Vgl. Kofner 2012: 345

⁵⁶² Kofner 2012: 345

⁵⁶³ Vgl. Kofner 2012: 346ff

Durch die verbleibenden, nicht zu versteuernden Gewinne soll Eigenkapital aufgebaut werden, das für die Finanzierung von Neubau und Bestandsinvestitionen dient.

Die Ausschüttungen sollten auf Anlegerseite in geringerem Maße belastet werden als Erträge aus anderen Kapitalanlagen, sofern sie als Teil eines Privatvermögens gehalten werden. Hierbei sind regressive Verteilungseffekt so weit wie möglich zu vermeiden.

Das Volumen des Immobilienhandels der HITs soll ebenfalls auf 25 Prozent des Durchschnittswertes im Verlauf von 10 Jahren begrenzt werden, um dem Leitbild des langfristigen Bestandhalters zu entsprechen. Alternativ könnten Wohnimmobilienverkäufe auf andere HITs als Käufer beschränkt werden, um einen Verkauf an neue Finanzinvestoren zu verhindern.

Um eine zügige Einwicklung des HIT-Sektors zu fördern, sollen Wohnimmobilien nach einer Haltezeit von mindestens 5 Jahren unter partiellem oder gänzlichem Verzicht auf die Gewinnbesteuerung und unter Befreiung von der Grunderwerbsteuer an HITs veräußert werden können. Diese Maßnahme fördert die Übertragung von Immobilienbeständen in die der Sozialbindung verpflichteten Struktur der HITs.

Weiterhin sollen den HITs auch Beschränkungen im Rahmen des Vermietungsgeschäfts auferlegt werden.⁵⁶⁴

Hierbei sollen die Neuvermietungsrenten maximal 10 Prozent über den ortsüblichen Vergleichsmieten liegen dürfen. Weiterhin könnten bestehende Verträge mit einer Kappungsgrenze für Mietsteigerungen von 10 Prozent in 3 Jahren versehen werden.

Die Modernisierungsumlage sollte anstatt 11 Prozent auf 8 Prozent begrenzt werden. Dies gewährleistet immer noch eine dynamische Rendite von 4 – 6 Prozent auf Modernisierungsinvestitionen und dürfte ein ausreichender Anreiz sein, die Wohnungsbestände auf technisch aktuellem Stand zu halten.

Für die Instandhaltung sind flächenbezogene Mindestbeträge aufzuwenden, die § 28 Abs. 2. der Zweiten Berechnungsverordnung entsprechen.

Die Einhaltung der genannten Beschränkungen ist jährlich zur Jahresabschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer zu kontrollieren. Eine Nichteinhaltung kann zum Verlust des HIT-Status führen.

⁵⁶⁴ Vgl. Kofner 2012: 348f

1.6 Wohn-REITS

Historie und Sachstand

Das Finanzmarktprodukt Real-Estate-Investment-Trust (REIT), Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen, stammt aus den USA und ist seit einigen Jahren auch in einigen europäischen Ländern zugelassen. In über 20 Ländern haben sich REITS mittlerweile etabliert. Auch in Deutschland fand eine sehr kontroverse Diskussion zu diesem Instrument statt. Mit der Einführung des German-REIT durch das Gesetz zur Schaffung deutscher Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen zum 01.01.2007 gilt dieser deshalb eingeschränkt für Gewerbeimmobilien und für Wohnungen, die seit 2007 errichtet worden sind. Das bedeutet, dass der Wohnungsmarkt für ältere Bestandsimmobilien von der Anwendung des Finanzmarktproduktes REIT ausgeklammert worden ist. Trotzdem sind Neue Finanzinvestoren über ausländische REITs am deutschen Wohnungsmarkt aktiv.⁵⁶⁵

Problematik

Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen unterliegen einer Refinanzierung bzw. steuern gezielt auf einen Exit zu. Dabei sind zum einen die Exitoptionen begrenzt. Zum anderen hat sich bei einigen großen Wohnungsunternehmen in Händen neuer Finanzinvestoren, wie die DIAG oder die Gagfah, die Refinanzierung der Großverbriefungen als problematisch dargestellt.

Möglicher Lösungsansatz

Die Liquidität an den Primär- und Sekundärmärkten für Immobilienkredite kann durch die Einführung von Mortgage REITs, also REITS, die Investitionen in Anleihen vornehmen, die durch Hypothekarkredite besichert sind oder gemischten REITs verbessert werden.

Durch eine Änderung des geltenden REITS-Gesetzes zur Zulassung der Investition in Bestandsmietwohnimmobilien bestünde eine zusätzliche Exitmöglichkeit, die sowohl den Markt für Wohnimmobilienpakete betreffe wie auch den Exit durch einen Börsengang verbessern würde.⁵⁶⁶

Durch eine Ausdehnung des Finanzmarktproduktes REITS auf Bestandsmietimmobilien wird die Umschiffung über ausländische REITS von Wohnungsunternehmen Neuer Finanzinvestoren überflüssig. Darüber hinaus kann mit der Schließung der Gesetzeslücke auch eine Konkurrenzsituation zu Finanzinvestoren mit Finanzierungsströmen aus dem Schattenbanksystem ermöglicht werden,

⁵⁶⁵ FAZ vom 23.03.2007

⁵⁶⁶ Kofner 2012: 327

wobei REITs den Vorteil besitzen, dass sie wie andere börsennotierte Unternehmen auch Berichtspflichten unterliegen.

Eine Gesetzesänderung käme für die großen Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen zu spät, da die Prolongationstermine zeitnah gesetzt sind.⁵⁶⁷

1.7 Lizenzierung von Immobilieneigentümern: Philadelphia-Modell

Sachstand

Als ein Modell für die Lizenzierung von Immobilieneigentümern kann das sogenannte Philadelphia-Modell gelten. In der Stadt Philadelphia in Pennsylvania in den USA müssen Vermieter eine objektbezogene Lizenz erwerben und bei mehr als drei Wohneinheiten eine Mehrfamilienhauslizenz. Grundlage hierfür ist der Commonwealth's Landlord and Tenant Act von 1951. Die Gebühren betragen 50 US-\$ für eine einzelne Objektlizenz und 200 US-\$ für eine Mehrfamilienhauslizenz. Die maximal zu entrichtende Gebühr beläuft sich auf 20.000 US-\$ im Jahr. Die Lizenz wird unter Angabe der Eigentumsverhältnisse und Benennung eines Verwalters mit Geschäftssitz innerhalb der Stadt bei dem City Department für Lizenzen und Inspektionen beantragt. Der Vermieter muss dem Mieter die Lizenznummer bekanntgeben und ohne die Lizenz besteht kein Anspruch auf Mietzahlungen. Die Gültigkeit der Lizenz ist zeitlich beschränkt und sie muss jährlich erneuert werden. Die Ausstellung oder Erneuerung der Lizenz kann durch die ausstellende Behörde verweigert werden aufgrund von Verletzungen der Vereinbarung über den housing code. Insbesondere falle darunter Verstöße gegen die Brandschutz-, Lager- und Sicherheitsvorschriften oder gegen habitability codes, die Wohnbarkeitskriterien festlegen. Verstöße können durch den Mieter unter Angabe der Lizenznummer angezeigt werden.⁵⁶⁸

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Es gibt in Deutschland derzeit keine vergleichbare Praxis der Lizenzierung von Vermietern von Wohnungen. Bei den bestehenden Regelungen gibt es daher auch keine zentrale Erfassung der Vermieter. Es fehlen somit Informationen über Vermieter und Verwalter von Mietwohnungen, die im Einzelfall zu ermitteln sind, beispielsweise im Falle des wohnungsaufsichtlichen Einschreitens durch die Kommune. Auch treten in diesem Zuge häufig Probleme bei der Erreichbarkeit der zuständigen Verwalter bzw. Eigentümer für die Mieter und Mieterinnen, deren juristische Vertreter oder die Kommune auf. Hierdurch wird die (zeitnahe) Durch-

⁵⁶⁷ Vgl. Kofner 2012: 328

⁵⁶⁸ Vgl. Kofner 2012: 342

setzbarkeit von Ansprüche und rechtlichen Vorgaben in der Praxis erheblich erschwert.

Anders als z.B. bei Maklern, Bauträgern und Baubetreuern welche nach § 34c der Gewerbeordnung eine behördliche Genehmigung bedürfen ist nach aktueller Rechtslage die Tätigkeit als Vermieter von Wohnimmobilien an keine Voraussetzungen gebunden. Mietverträge sind innerhalb des Rechtsrahmens frei verhandelbar und es obliegt dem Mieter, die Einhaltung des Vertrages und die ordnungsgemäße Instandhaltung der Mietsache beim Vermieter einzufordern.

Einschränkungen für die Vermieter ergeben sich ggf. aus der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel, die an Bedingungen geknüpft sind und aus denen heraus eine öffentliche Kontrolle erwächst. Im freifinanzierten Vermietungsgeschäft sind gesetzliche Vorgaben (bspw. BGB, WFNG) zu beachten, deren Einhaltung jedoch oftmals für die zuständigen Stellen der öffentlichen Hand schwierig zu kontrollieren ist und bei denen Verstöße in der Beweislast der Kommunen bzw. der Mieterinnen und Mieter liegen.

Der Deutsche Städtetag verweist in seiner Stellungnahme allerdings darauf, dass die Einführung eines solchen Lizenzierungsmodells für die Kommunen einen hohen Verwaltungs- und Bürokratieaufwand nach sich ziehe, was angesichts der Personalknappheit schwierig umzusetzen und zu finanzieren sei. Die zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Eigentümer können notwendige Instandhaltungsinvestitionen verhindern.⁵⁶⁹

Mögliche Lösungsansätze

Ein Lizenzierungssystem kann dazu beitragen, die aufgezeigten Schwierigkeiten und Probleme in Bezug auf die Erreichbarkeit und die Möglichkeit der Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber dem Vermieter zu beheben. Zudem kann die öffentliche Hand die Wohnverhältnisse kontrollieren und notfalls eingreifen. Es dient somit auch der Einhaltung von bestimmten, bereits durchaus gesetzlich formulierten Mindeststandards und der Prävention von Rechtsverstößen durch den Vermieter.

KOFNER schlägt eine Prüfung eines solchen Lizenzierungsmodells vor, empfiehlt dabei aber einige Modifikationen gegenüber dem ursprünglichen Philadelphia-Modell:

- „Die Gebühr beträgt 50 Euro pro Jahr und Wohneinheit ohne Obergrenze. Die Einnahmen können insbesondere auch für Ersatzvornahmen und vergleichbare städtebauliche Zwecke eingesetzt werden.

⁵⁶⁹ Vgl. AG der kommunalen Spitzenverbände 2012

- Die Lizenzvergabe wird auch davon abhängig gemacht, ob in der Vergangenheit gegen andere öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßen wurde, z.B. Mietpreisüberhöhung, Mietwucher, Antidiskriminierungsgesetz.
- Die Lizenz ist nicht übertragbar.
- Lizenznehmer bei juristischen Personen ist die Objektgesellschaft, die im Grundbuch eingetragen ist. Diese hat die Bestände entweder selbst zu verwalten oder einen vor Ort erreichbaren Verwalter zu bezeichnen.
- Die Lizenz wird auch dann verweigert oder widerrufen, wenn bei der Beantragung falsche Angaben gemacht wurden oder Änderungen der Verhältnisse nicht unverzüglich angezeigt werden. Beispiele: nicht angezeigter Verwalterwechsel oder Nicht-Erreichbarkeit des neuen Verwalters vor Ort.
- Falls der Verlust des Anspruches auf die Mieteinnahmen aus verfassungsrechtlicher Sicht unverhältnismäßig sein sollte, können alternativ empfindliche Geldbußen für das Vermieten ohne Lizenz vorgesehen werden.
- Eventuell können Mietwohngebäude, die Teil eines Privatvermögens sind, von der Lizenzierungspflicht ausgenommen werden, dies aber nur für Bestände im Umfang von bis zu 15 Wohneinheiten.

Die Anforderungen können nach erfolgreicher Einführung des Systems gegebenenfalls noch erweitert werden. Es erscheint notwendig, die Zahl der lizenzfrei vermietbaren Wohneinheiten sehr niedrig festzusetzen (in Philadelphia: Null), damit die Lizenzierungspflicht nicht durch Aufspaltungen umgangen werden kann. Der Gutachter schlägt vor, dass alle Mehrfamilienhäuser mit drei oder mehr Wohneinheiten davon betroffen sein sollen, die zu einem Betriebsvermögen gehören. Die private Vermietung von mehr als 15 Wohneinheiten soll ebenfalls lizenzierungspflichtig sein.“

Es ist zu prüfen, inwiefern der Ansatz auf das deutsche Rechtssystem und die Struktur der deutschen Wohnungswirtschaft übertragbar ist. Ein Lösungsansatz könnte die Implementierung von Elementen des so genannten Philadelphia-Modells in die Gewerbeordnung und die Grundbuchordnung sein.

1.8 WEG

Sachstand

Das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) ist die zivilrechtliche Grundlage für die Organisation von Wohneigentumsanlagen. Es trat 1951 in Kraft und wurde 1973 und 2007 novelliert. Die zentrale Kritik am bestehenden Gesetz ist, dass das Gesetz der differenzierten Problemlage von Wohneigentumsanlagen nicht gerecht wird. Die Eigentümer der Wohnungen stellen keine homogene Gruppe mehr dar, es mischen sich vielmehr die Interessen von selbstnutzenden Einzeleigentümern, Mietern, Kapitalanlegern und Finanzinvestoren mit größeren (Rest-) Beständen.

Während kleinere Anlagen (im gehobenen Marktsegment) mit einer hohen Selbstnutzerquote oft stabil und solide bewirtschaftet werden, kommt es im Bereich der größeren Anlagen zu Schwierigkeiten durch eine problematische Eigentümer- oder Mieterstruktur oder eine unprofessionelle Verwaltung sowie zu unterlassenen Instandsetzungen und Modernisierungen.

Die Einforderung von Modernisierungsumlagen überfordern Einzeleigentümer, die anschließenden Sonderumlagen zum Ausgleich nicht zahlungsfähiger Eigentümerinnen sind oft wenig aussichtsreich. In einigen Fällen ist es zudem zu Veruntreuungen durch Verwalter gekommen.⁵⁷⁰ Die mangelnden Qualifikationsanforderungen für Verwalter, gerade vor dem Hintergrund der teilweise enormen Summen, welche hier verwaltet werden, sowie die mangelhafte Aufklärung der Eigentümer über ihre Rechte stellen ebenfalls einen Teil der intrinsischen Problemlage dar. So fehlt vielen Eigentümern das Bewusstsein, dass eine Wohneigentumsanlage keine Addition von Einfamilienhäusern ist, sondern eine Eigentumsgemeinschaft.

Für die Kommunen ergeben sich in erster Linie Probleme durch vernachlässigte Wohneigentumsanlagen. Gerade in Eigentumswohnungen in nicht mehr zeitgemäßen Bauformen mit schlechter infrastruktureller Versorgung, die als Renditeobjekte gekauft und vermietet wurden, erfolgt irgendwann eine Belegung mit Transfergeldempfängern und es entstehen einseitige Belegungsstrukturen. Die Entstehung sozialer Brennpunkte betrifft dann auch das (un-)mittelbare Wohnumfeld, bis hin zu Wertverlusten in angrenzenden Wohnlagen und Segregationstendenzen.⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Vgl. wohnen im eigentum 2011

⁵⁷¹ Vgl. Bartkowiak 2008

Letztendlich lassen sich der überwiegende Teil der Probleme von Wohneigentumsanlagen entweder auf eine unregelmäßige und verantwortungslose Privatisierung oder eine finanzielle (Selbst-) Überforderung der Eigentümer zurückführen.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Bei dem Wohnungseigentumsgesetz handelt es sich um Zivilrecht. Die Kommune hat ohne Eigentumstitel nur sehr begrenzte Eingriffsmöglichkeiten, der Erwerb von Rechten nach dem WEG im Rahmen von Vorkaufsrechten nach BauGB ist zurzeit nicht möglich.⁵⁷² Zur Stabilisierung haben Kommunen vereinzelt versucht, Sozialarbeiter einzusetzen oder Einfluss auf die Mieterstrukturen zu nehmen. Bei baulichen Mängeln gab es zudem den Versuch einer ordnungsrechtlichen Einflussnahme. Die Wirksamkeit ist aber begrenzt. So ist eine Auflösung oder gar ein Abriss einer verwahrlosten Wohneigentumsanlage nur möglich, wenn eine Kommune die Wohnungen aufkauft.⁵⁷³

Auf der anderen Seite existieren interne Probleme bei der Bewirtschaftung von großen Wohneigentumsanlagen, beispielsweise wenn Zwischenhändler noch größere Anteile der Anlage halten und so die Einzeleigentümer bei Entscheidungen überstimmen. Oder es gibt eine problematische Mischung aus Kapitalanlegern und Selbstnutzern, gerade wenn die Immobilie in eine Notlage kommt und die Anleger weitere Investitionen vermeiden wollen. In seiner Stellungnahme weist Drasdo⁵⁷⁴ darauf hin, dass das Rechtsinstrumentarium des WEG nicht abschließend ausgeschöpft wird und sowohl seitens der Eigentümer als auch der Kommunen kein ausreichendes Verständnis des Rechtsinstituts „Wohneigentum“ existiert.

Mögliche Lösungsansätze

Der Kommission liegen im Wesentlichen zwei Stellungnahmen⁵⁷⁵ und zwei Fachveröffentlichungen vor⁵⁷⁶, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln zum Teil sich widersprechende Vorschläge entwickelt haben.

RA Drasdo formuliert u.a. folgende Verbesserungsnotwendigkeiten:

- Schaffung von Vorgaben für die Genehmigung der Aufteilung von Wohneigentumsanlagen (Abgeschlossenheitserklärung) im Rahmen des Bauordnungsrechtes (BauO NRW)⁵⁷⁷,

⁵⁷² Vgl. Handlungsvorschlag zum BauGB

⁵⁷³ Vgl. Bartkowiak 2008

⁵⁷⁴ Drasdo 2012.

⁵⁷⁵ Heinrich 2012

⁵⁷⁶ Bartkowiak 2008, wohnen im eigentum 2011

⁵⁷⁷ Vgl. Kap. V.2.1. Landesbauordnung

- Die Koppelung des Vertriebs von Wohneigentumsanlagen an unabhängig geprüfte Wirtschaftspläne,
- Verbesserung der Stellung von Mietern bei vermieteten Eigentumswohnungen,
- Schaffung von qualifikatorischen Grundlagen für die Ausübung der WEG-Verwaltung,
- Verbesserung der Aufklärung oder Aufklärungspflicht von Erwerbern über den Charakter des Rechtsinstituts des Wohneigentums, auch durch den Notar bei Beurkundung des Kaufvertrages,
- Anregung, eine weitergehende Einschränkung des Allstimmigkeitsprinzips bei Beschlüssen der Eigentümerversammlung bei sehr großen Eigentümergemeinschaften zu prüfen.

Der Interessenverein der Einzeleigentümer „wohnen im eigentum e.V.“ führt aus seiner Perspektive folgende über die jetzigen Regelungen des WEG hinausgehenden Änderungsforderungen an:

- Stärkung der Rechtsstellung der Einzeleigentümer (Ablösung der Allstimmigkeit, Kopfprinzip),
- Begrenzung der Größe von Wohneigentumsanlagen,
- Möglichkeit der sozialverträglichen Auflösung von WEGs,
- Beschränkung der Stimmrechte von Großeigentümern und Verbot der Stimmrechtsübertragung,
- Beratungs- und Förderangebote,
- Sachkundenachweis- und Erlaubnispflicht für Verwalter und Fortbildungen für Verwaltungsbeiräte.

Zusätzlich zu den Eingaben aus den Gutachten sind folgende Punkte zu prüfen:

- Eine Qualifikation der Verwaltertätigkeit sollte mit einer Eignungsprüfung verbunden werden, wenn eine professionelle Vermarktung nach außen stattfindet, und Fortbildungen für Verwaltungsbeiräte.
- Das im Rahmen gewerblicher Tätigkeit ersteigerte oder per Kaufvertrag erworbene Wohnungseigentum darf erst nach einem Jahr wieder veräußert werden, um eine Kettenverwertung zu verhindern. Diese Regelung sollte mit einer Verpflichtung verknüpft werden, dass jeder Eigentümer und Eigen-

tumswechsel unverzüglich im Rahmen der Grundbucheintragungspflicht zur Erleichterung des Verwaltungsvollzugs eingetragen wird.

- Eine Verpflichtung zur Aufnahme der notariell beglaubigten Personalien des Maklers/Vermittlers in den Kaufvertrag

Erteilung von Abgeschlossenheitserklärungen

Eine weitere Möglichkeit, das Geschäftsmodell Neuer Finanzinvestoren zu beschneiden, besteht darin, geplante Mieterprivatisierungen zu erschweren: Eine Voraussetzung für eine Mieterprivatisierung ist die Erteilung von Abgeschlossenheitserklärungen durch die Bauaufsichtsämter, die im Verfahren nach dem Wohnungseigentumsgesetz die Grundbuchämter unterstützen. So könnte das Prüfverfahren für die Erteilung einer Abgeschlossenheitserklärung um bautechnische Gesichtspunkte erweitert werden, um einen Instandhaltungsstau und die Angemessenheit der gebildeten Rücklage prüfen.⁵⁷⁸

1.9 BauGB

Sachstand

Das Baugesetzbuch (BauGB) trat 1960 in Kraft, die letzte Novellierung stammt aus 2011. Das BauGB ist ein Bundesgesetz und die zentrale Planungsgrundlage des öffentlichen Baurechts. Das öffentliche Baurecht regelt die flächenbezogenen Anforderungen von Bauvorhaben und hat die Sicherstellung der geordneten städtebaulichen Entwicklung zum Ziel. Das BauGB definiert dabei die Bauleitplanung und die stadtplanerischen Instrumente, die den Kommunen als ausführende Verwaltungsebene zur Verfügung stehen. Es gliedert sich in vier Teile: Allgemeines Städtebaurecht, Besonderes Städtebaurecht, Sonstige Vorschriften und Überleitungs- und Schlussvorschriften.

Die Bauleitplanung war bis zur Einführung des § 171a-d (Stadtumbau) ein schwerpunktmäßig auf das Wachstum von Siedlungen ausgelegtes Gesetz. Mit dem Einsetzen des demographischen Wandels, der Ausdifferenzierung der Nachfrage an den Wohnungsmärkten und der Entstehung von verwahrlosten Immobilien haben sich allerdings neue Aufgaben für die Baugesetzgebung ergeben.

Das Baugesetzbuch bietet in seiner aktuellen Fassung eine Reihe von Instrumenten für ein Vorgehen gegen vernachlässigte oder verwahrloste Immobilien, wenn städtebauliche Missstände vorliegen. Abhängig von der jeweiligen Problemlage bieten folgende Instrumente Lösungsansätze:

⁵⁷⁸ Kofner 2012: 323.

- das allgemeine und das besondere Vorkaufsrecht (§§ 24 – 28 BauGB) und
- die Enteignung (§§ 85 - 122 BauGB) im allgemeinen Städtebaurecht,
- das Instrument der städtebaulichen Sanierung (§§ 136 - 164 BauGB),
- der Stadtumbau (§§ 171a – d BauGB),
- die Erhaltungssatzung (§§ 172 – 174 BauGB) und
- die städtebaulichen Gebote, v.a. das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) und das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB)
- der von Amts wegen bestellter Vertreter (§ 207 BauGB).

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

In der planerischen Realität des kommunalen Handels kommen nur ein Teil der Instrumente zum Einsatz.

So besteht bei den Vorkaufsrechten (§§ 24 bis 28 BauGB) das Problem, dass ein rechtskräftiger Bebauungsplan sowie eine Verkaufsabsicht vorhanden sein müssen. Eine Verkaufsabsicht besteht bei Problemimmobilien von Investoren nicht bzw. zumindest nicht zu einem dem Verkehrswert entsprechenden Preis oder im Rahmen des preislimitierten Verfahrens. Die damit verbundenen Rechtswege scheuen die Kommunen häufig, zudem sind kaum Finanzmittel zum Ankauf in den Kommunen vorhanden. In einigen Fällen ist es für Gemeinden hinderlich, dass Vorkaufsrechte nicht bei Insolvenz, bei Schenkung, Erbfolge, WEG-Rechten oder der Bestellung eines Erbbaurechtes gelten. Ein Vorkaufsrecht ist ebenfalls ausgeschlossen, wenn eine Objektgesellschaft verkauft wird.⁵⁷⁹

Um eine Enteignung (§ 85 BauGB) nach Baugesetzbuch durchzuführen, fehlen in der Regel die tatbestandlichen Umstände. Unterlassene Instandhaltung und die damit möglicherweise herbeigeführten städtebaulichen Missstände reichen dazu nicht aus.⁵⁸⁰ Zudem ist eine Enteignung auch entschädigungspflichtig. Neben den dazu in den Kommunalhaushalten in der Regel fehlenden finanziellen Mittel würden hier möglicherweise auch falsche Anreize geschaffen werden, da hier einem Investor unfreiwillig zu einem potentiellen Marktexit verholfen werden würde. Eine entschädigungslose Enteignung würde zwangsläufig mit dem Eigentumsvorbehalt in Art. 14 Abs. 3 GG kollidieren. Auch die berufenen Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung am 25. Februar 2010 im Ausschuss für Bauen und Verkehr des Landtags NRW kamen in ihren Stellungnahmen mehrheitlich zu

⁵⁷⁹ Vgl. Kofner 2012: 332

⁵⁸⁰ Vgl. ebd.: 331

der Einschätzung, dass die Enteignung kein adäquates wohnungspolitisches Instrument zur Behebung der beschriebenen Missstände wäre.⁵⁸¹

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136 - 164 BauGB) wäre in ihrer Intention geeignet, städtebauliche Missstände zu beheben. Hier ist, je nach Eingriffstiefe, zwischen dem umfassenden und den vereinfachten Verfahren zu unterscheiden. Vor allem der mit einer Sanierungssatzung einhergehende Genehmigungsvorbehalt ist interessant, welcher als Steuerinstrument nicht nur Sanierungs- und Bauvorhaben, sondern auch Rechtsgeschäfte genehmigungspflichtig macht. Zudem können gegen Entschädigung Miet- und Pachtverhältnisse außer Kraft gesetzt werden.⁵⁸² Auf Grund des Aufwands der Verfahren hinsichtlich der umfangreichen auf die Bodenordnung gerichteten Maßnahmen (Erwerb von Grundstücken, Umzüge, Änderung der Erschließungsanlagen etc.) und der finanziellen Aufwendungen für die öffentlichen Hand kam es in den vergangenen Jahren kaum noch zu umfassenden Sanierungsmaßnahmen, zumal die Dauer der Verfahren teilweise erheblich ist (seit 2007 auf 15 Jahre begrenzt).⁵⁸³ Die Kommunen können zur Finanzierung sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung abschöpfen. Erfahrungen über das Verhalten von investorengeleiteten Wohnungsunternehmen liegen bisher noch nicht vor, eine Beteiligung an solchen Verfahren muss aber als schwierig bewertet werden. Auch fehlt dem überwiegenden Teil der (kleineren) Kommunen die Expertise in diesem Bereich.⁵⁸⁴

Das Instrument des Stadtumbaus (§§ 171a– d BauGB) wurde im Jahr 2004 im Rahmen des Europaanpassungsgesetzes in das Baugesetzbuch aufgenommen und ist das erste und einzige Instrument, welches explizit für den Rückbau städtischer Strukturen gedacht ist. Die Einführung basiert auf den Entwicklungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und des demographischen Wandels mit entsprechenden Überhängen an Wohnraum und Infrastruktur. Das Instrument kam in Kombination mit dem Altschuldenhilfegesetz vor allem beim Abbau von Wohnraumüberkapazitäten in den neuen Bundesländern zum Einsatz.

Das Programm fördert die Aufwertung eines per Satzung festgelegten Gebietes und damit auch den Gebäuderückbau im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit den Eigentümern. Per Satzung werden auf die Bodenordnung gerichtete und städtebauliche Vorhaben genehmigungspflichtig.

Durch die hohe Schuldenbelastung der Bestände von Neuen Finanzinvestoren wäre eine Abrissförderung prinzipiell nur mit einer Abschreibung bzw. Ablösung

⁵⁸¹ Vgl. Landtag NRW 2012: APr 14/1098

⁵⁸² Vgl. Kofner 2012: 329f

⁵⁸³ Vgl. dazu BMVBS 2011a

⁵⁸⁴ Vgl. Kofner 2012: 336

der Kreditschulden möglich und käme, vorbehaltlich der Kooperation der Wohnungsunternehmen, einem geförderten Marktexit gleich.

Die Erhaltungssatzung (§§ 172 – 174 BauGB) kann die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder die Unterstützung einer Umstrukturierungsmaßnahme zum Ziel haben. Maßnahmen wie ein Neubau, Rückbau oder die Umstrukturierung von Gebäuden (z.B. durch Aufteilung in Wohneigentum) im Gebiet können unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden. Dazu kann das Landesrecht entsprechende Konkretisierungen in ihr Bauordnungsrecht aufnehmen.

Dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) käme prinzipiell eine große Bedeutung zur erhaltenden Stadtsanierung zu, da es unabhängig vom Nutzungsstatus die Erhaltung der Bausubstanz einer Immobilie anordnet. Probleme ergeben sich aber durch die subjektive und objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit bei den Kosten, welche der Eigentümer zu tragen hat. Unrentierliche Kosten muss im Zweifelsfall die Gemeinde tragen, die Beweislast liegt ebenfalls bei der Gemeinde.

Das Rückbau und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) würde vor allem als Mittel zur Beseitigung für nicht mehr sanierbare Problemimmobilien taugen. Zurzeit ist ein rechtskräftiger Bebauungsplan die Voraussetzung zur Umsetzung des Gebotes. Außerdem besteht ein Entschädigungsrecht des Eigentümers gegenüber der öffentlichen Hand, die Kosten der Maßnahme liegen bei der Gemeinde. Dies hat in der Vergangenheit zu einem sehr maßvollen Umgang mit diesem Instrument geführt. Zu den städtebaulichen Geboten zitiert Kofner⁵⁸⁵ nach Lege 2005, dass die Gebote in der Praxis nie eine große Rolle gespielt hätten und ihre Bedeutung in der jetzigen Form gegen null tendiere.

Viele Anordnungen oder Vollstreckungsversuche der Kommunen scheitern im ersten Angang auf Grund der uneindeutigen Besitzverhältnisse oder des Fehlens einer ladungsfähigen Adresse. Der nach § 207 BauGB von Amts wegen bestellte Vertreter ist hier nicht ausreichend, da er bisher keine Eigentümerinformativspflicht enthält.

Mögliche Lösungsansätze

Laut Gutachten und Literatur existiert im Rahmen des Baugesetzbuches kein zentrales Instrument zur Beseitigung der differenzierten Problemlage von vernachlässigten oder verwahrlosten Immobilien. Bereits im Rahmen einer Bundes-

⁵⁸⁵ Lege 2005, zitiert nach Kofner 2012

ratsinitiative⁵⁸⁶ der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen wurden die Bereiche Vorkaufsrecht, Sanierungssatzung und Rückbau- und Entsiegelungsgebot thematisiert.

Auch Kofner schlägt in seinem Gutachten eine Reihe von Optimierungsmöglichkeiten bestehender Instrumente vor, um der Situation besser gerecht zu werden.

Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB)

Im Bereich des allgemeinen Vorkaufsrechtes (§ 24 BauGB) ist zu prüfen, ob die Vorkaufsrechte auch auf die Bereiche Wohneigentum und Erbbaurechte ausgedehnt werden können und direkt durch Dritte erfolgen kann, wenn entsprechende städtebauliche Konzepte zu Grunde liegen. Zudem wird vorgeschlagen, für die Intervention bei einzelnen Verkaufsvorgängen von Problemimmobilien das gemeindliche Vorkaufsrecht auch außerhalb von satzungsmäßig festgelegten Gebieten einzuführen. Die Anwendbarkeit eines gemeindlichen Vorkaufsrechtes sollte darüber hinaus auch für den Fall einer Insolvenz des Eigentümers anwendbar sein.

Bisher ist die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB im Wesentlichen nur in satzungsmäßig festgelegten Gebieten möglich. Der Satzungsbeschluss etwa eines förmlich festgelegten Sanierungsgebiets, eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs oder einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus hat erhebliche vorhergehende Sachstandsermittlungen und konzeptionelle Vorarbeiten zur Voraussetzung. Viele Städte sind hierzu finanziell nicht in der Lage oder können die erforderlichen Investitionen für derartige Gebiete nicht mitfinanzieren. Daher wird vorgeschlagen, für die Intervention bei einzelnen Verkaufsvorgängen von Problemimmobilien das gemeindliche Vorkaufsrecht auch außerhalb von satzungsmäßig festgelegten Gebieten einzuführen.

Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB)

Im Bereich des besonderen Vorkaufsrechtes (§ 25 BauGB) ist die Verbesserung der Stellung der Kommune im Zwangsversteigerungsverfahren angezeigt. Hier muss geprüft werden, ob ein Vorkauf zum Verkehrswert gerechtfertigt ist. Analog zum allgemeinen Vorkaufsrecht wäre eine Anwendung im Insolvenzfall zu prüfen. Hier wäre z.B. wie folgt zu ergänzen:

§ 25 BauGB, Abs. 1, Nr.3

"In Gebieten, in denen eine Satzung erlassen wurde, besteht für die Gemeinde ein besonderes Vorkaufsrecht. Als Kaufpreis ist der Verkehrswert zu Grunde zu

⁵⁸⁶ Vgl. Bundesrat 2012: Bundesratsdrucksache DS 474/12

legen. Im Fall einer Zwangsversteigerung muss der Gemeinde ein Übernahmerecht zum Verkehrswert eingeräumt werden.“

In diesem Rahmen müsste auch geprüft werden, inwiefern der entsprechende Paragraph im Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 471 BGB) änderbar wäre.⁵⁸⁷

Das Vorkaufsrecht zum Verkehrsrecht („preislimitiertes Verfahren“) greift nach Kofner oft nicht aufgrund mangelnder Rechtsgrundlagen (kein förmlich festgelegtes Satzungsgebiet oder nicht in Satzung erwähnt). Hier ist eine Ausweitung des Satzungsgebietes auf die Gemeinde zu prüfen.

Darüber hinaus wäre eine Stärkung des Vorkaufsrechtes zu Gunsten Dritter wünschenswert, damit z.B. öffentliche Wohnungsunternehmen direkt kaufen können.

Städtebaulichen Sanierung (§§ 136 - 164 BauGB)

Im Bereich des Instrumentes der städtebaulichen Sanierung (§§ 136 - 164 BauGB) wäre, abgesehen von einer grundsätzlichen Möglichkeit der Verfahrensüberarbeitung, eine Anpassung der Sanierungsgründe an zeitgemäße Standards in der nachhaltigen Stadtentwicklung wünschenswert. So müsste z.B. der energetische Erhaltungszustand einer Immobilie als Sanierungsgrund mit aufgenommen werden und zwar in einer für die Anwendung rechtssicher anwendbaren Formulierung. Eine Vereinfachung des Verfahrens könnte möglicherweise über die Aufnahme der Sanierung als Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB erreicht werden.

Erhaltungssatzung (§§ 172 - 174 BauGB)

Im Sinne der Erhaltungssatzung (§§ 172 - 174 BauGB) sollte, vor dem Hintergrund des Geschäftsmodells der Aufteilung von Bestandsimmobilien in Wohneigentumsanlagen (als Kapitalanlage) das Land NRW den Genehmigungsvorbehalt als Rechtsverordnung erlassen, um die Verdrängung von Mieterinnen und Mietern zu verhindern (§ 172 Abs. 1 BauGB).

Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB)

Das Gutachten von Kofner⁵⁸⁸ nennt für das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) eine Umkehr der Beweislast in Bezug auf die baulichen Mängel und die wirtschaftliche Zumutbarkeit als erhebliche Vereinfachung, um das Instrument für die Kommunen wieder rechtssicherer anwendbar zu machen. Hier ist zu prüfen, ob eine Beweislastumkehr oder eine An-

⁵⁸⁷ Vgl. Kofner 2012: 337

⁵⁸⁸ Vgl. Kofner 2012: 336

ordnung mit Widerspruchsmöglichkeit analog zu den Empfehlungen für die Wohnungsaufsicht (WFNG NRW; vgl. Kap. V.2.2.) machbar ist.

Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB)

Für das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) wurde bereits eine Bundesratsinitiative der Länder Bremen und NRW in den Bundesrat eingebracht, aber aktuellen Informationen nach nur in Teilen umgesetzt.⁵⁸⁹ Als Ergebnis der Initiative ist nunmehr auch die Anordnung der Duldung außerhalb von förmlichen Bebauungsplänen zulässig. Einer Umwandlung des Duldungsgebotes in eine Beseitigungspflicht mit Kostenlast seitens des Grundstückseigentümers im Rahmen der Zumutbarkeit (hier: Grundstückswert) wurde seitens der Bundesregierung bisher nicht nachgekommen. Darüber hinaus empfiehlt die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung DASL in ihrer Stellungnahme zur Bundesratsinitiative die zeitgleiche Bearbeitung der Anordnungs- und Entschädigungsverfahren, um Verfahrensunsicherheiten und –verzögerungen durch Widersprüche und Klagen zu minimieren.⁵⁹⁰ Analog zum § 79 BauO Bremen ist die Beteiligung der Eigentümer an der Kostenlast im Rahmen der Zumutbarkeit weiterhin anzustreben.

Bevorrechtigte Berücksichtigung einer Kommune im Rahmen einer Zwangsversteigerung nach erfolgter Sanierung einer vernachlässigten Immobilie

Die Investitionen von Kommunen in Problemimmobilien - im Wege von geleisteten Ersatzvornahmen - sollen an erster Stelle in die Grundschuld aufgenommen werden, damit diese Investitionen im Rahmen eines möglichen Zwangsversteigerungsverfahrens den Kommunen wieder zufließen können. Das kann in § 10 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG) erfolgen.

Hierzu bedarf es einer detaillierten Begründung dahingehend, dass eine solche Regelung auch mit Blick auf den Art. 14 Grundgesetz vertretbar ist: Die Regelung führt dazu, dass der Rückbau einer ansonsten unveräußerlichen »Schrottimmobilie« zugleich zu einer Verbesserung des allgemeinen Stadtbildes und in vielen Fällen überhaupt erst zu einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertbarkeit des Grundstücks führt.

In § 10 Abs. 1 Nr. 1 ZVG könnte folgender Halbsatz angefügt werden:

"der Anspruch der Gemeinde auf Ersatz der Rückbaukosten nach § 179 BauGB;"

⁵⁸⁹ Vgl. Bundesrat 2012: Bundesratsdrucksache DS 474/12

⁵⁹⁰ Vgl. DASL 2012

Der von Amts wegen bestellte Vertreter (§ 207 BauGB)

Der von Amts wegen bestellte Vertreter (§ 207 BauGB) sollte um die Auskunftspflicht des Eigentümers zu einer ladungsfähigen Adresse wie folgt ergänzt werden:

§ 207a BauGB

"Der Eigentümer muss namentlich und mit Anschrift bekannt sein. Bei Eigentumswechsel besteht die Verpflichtung, die Kommune hierüber zu informieren. Bis zur Eintragung in das Grundbuch haftet der bisherige Eigentümer."

1.10 BGB - Mietrecht

Sachstand

Die §§ 535ff Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) regeln das Mietrecht. Als Teil des Schuldrechtes regelt das Mietrecht das Rechtsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter. Neben den allgemeinen Vorschriften (im Untertitel 1) enthält das Mietrecht (im Untertitel 2) besondere Vorschriften für Mietverhältnisse über Wohnraum (§§ 549ff BGB). In diesen kommt das besondere Schutzbedürfnis des Mieters von Wohnraum gegenüber dem Mieter sonstiger Sachen zum Ausdruck („Soziales Mietrecht“). Zu den Abwehrrechten des Mieters gegenüber dem Vermieter gehören u.a. die Mietminderung bei Sach- oder Rechtsmängeln des Mietobjektes (§§ 536ff BGB), die einschränkenden Regelungen zur Festsetzung der Miethöhe (§§ 557ff BGB), der Schutz des Mieters bei Übergang des Eigentums („Kauf bricht Miete nicht“, §§ 563ff BGB) und der besondere Kündigungsschutz (§§ 568ff BGB).

Allerdings handelt es sich bei den Vorschriften für Mietverhältnisse über Wohnraum nicht um Verbraucherschutzrechte im engeren Sinne. Dies hat zur Konsequenz, dass jeder betroffene Mieter jeweils individuell, auch bei gleichgelagerten Sachverhalten, seine Rechte wahrnehmen und durchsetzen muss, ggf. einschließlich einer gerichtlichen Auseinandersetzung. Für das „Wohnen zur Miete“ ist also prägend, dass sich einerseits kollektive Rechte (Mietermitbestimmung in Analogie zum Betriebsverfassungsrecht) nicht ergeben haben, andererseits Verbandsklagerechte (in Analogie zum Verbraucherschutz gegenüber Banken, Versicherungen und anderen Anbietern) ebenfalls eine untergeordnete Rolle hatten und haben.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die Geschäftsmodelle Neuer Finanzinvestoren beinhalten, wie zuvor dargestellt,

- die Durchsetzung höherer Nettokaltmieten,

- die Durchsetzung ggf. unzulässiger Nebenkostenansätze bezogen auf Kostenarten wie Hausmeister und Gartenpflege bzw. Wartungskosten allgemein,
- die Reduzierung der Instandhaltungen und
- den Abbau von Verwaltungskosten;
- ebenso die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, um über Mietprivatisierungen bzw. Verkäufe an Selbstnutzer und Kapitalanleger einen Teilexit zu realisieren.⁵⁹¹

Die Befragungen von Mietervertretungen, die Ergebnisse der Fallstudien und zahlreiche Presseberichte dokumentieren, dass Mieter die Auswirkungen des jeweiligen Geschäftsmodelles beklagen, zugleich aber bestehende individuelle Mieterrechte nur in geringer Zahl wahrgenommen werden.⁵⁹²

In den Beratungen der Kommission wurden folgende Lösungsvorschläge vorgetragen:

Verbesserung bestehender Schutzregelungen im Rahmen einer Bundesratsinitiative der Landesregierung zur Änderung des Mietrechts:

- Bei der Festlegung der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 BGB) soll die bisherige Basis der Berechnung (Neuvermietungsmieten und Mieterhöhungen der letzten vier Jahre) deutlich erweitert werden.
- Herabsetzung der Kappungsgrenze bei der Mieterhöhung (§ 558 BGB) auf 15 Prozent.⁵⁹³
- Änderung des § 557 BGB dahingehend, dass eine Umkehr der Beweislast zugunsten des Mieters bei der Prüfung der Unwirtschaftlichkeit einer Betriebskostenposition eintritt, was die Erfolgsaussichten gerichtlicher Streitigkeiten für Mieter erhöht.⁵⁹⁴
- Erweiterung der gesetzlichen Vorschriften zum Schutz der Mieterinnen und Mieter bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen.^{595 596}

⁵⁹¹ Siehe die Darstellung in diesem Bericht, Abschnitt IV

⁵⁹² EKPr 16/1, S.11

⁵⁹³ Mit dem am 13. Dezember 2012 vom Bundestag beschlossenen „Mietrechtsänderungsgesetz“ (MietRÄndG) ist lediglich eine Option für Landesregierungen in § 558 Abs. 3, Satz 2 beschlossen worden, „Gemeinden oder Teile von Gemeinden zu bestimmen“, soweit „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“, in denen eine Kappungsgrenze von 15% gilt. Diese Regelung tritt zum 1. April oder 1. Mai 2013 in Kraft.

⁵⁹⁴ siehe Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 20/21, hier Prof. Artz

⁵⁹⁵ Vgl. DMB NRW 2012

⁵⁹⁶ Unger 2012: „Ein gesetzlicher Ausschluss der Eigenbedarfskündigung von Mietverträgen, die mit Wohnungsunternehmen abgeschlossen wurden, würde das Kündigungsrisiko im Falle einer Einzelprivatisierung beseitigen, die Umwandlungsspekulation bremsen und ggfs. tatsächlich Mieterprivatisierungen auf freiwilliger Basis garantieren.“

- Einführung eines Vorkaufsrechts für Bewohnergemeinschaften in Anlehnung an das Vorkaufsrecht des Mieters nach § 577 BGB bei Umwandlung in Wohneigentum.

Verbesserung bzw. Erweiterung von Verbandsklagerechten im Rahmen einer Bundesratsinitiative der Landesregierung zur Änderung des Unterlassungsklagerechts:

- Nach dem derzeitigen Verbandsklagerecht ist es rechtlich für Mietervereine möglich, nichtige Mietvertragsklauseln abzumahnern und gerichtliche Klärungen herbeizuführen (§§ 307 ff. BGB in Verbindung mit § 1 Unterlassungsklagegesetz (UKlaG)). Ein solches Verbandsklagerecht sollte auch in anderen Fällen möglich sein, in denen Vermieter in gleichgelagerten Fällen gegen geltendes Mietrecht verstoßen.⁵⁹⁷

Einführung von Mietermitbestimmungsrechten, Prüfauftrag an den Bundesgesetzgeber:

- Um die Position der Mieter zu stärken, sollte zumindest in Wohnungsgesellschaften mit mehr als 1.000 Wohneinheiten Mitbestimmungsrechte eingeführt werden. Bei Bedarf sind auch lokale Mieterräte oder Mieterbeiräte einzurichten.
- Ein besonderes Problem bei Großwohnanlagen besteht darin, dass die Mieter bei der Beauftragung von Leistungen für umlagefähige Betriebskosten nicht mitwirken können, aber diese Leistungen bezahlen müssen. Aus diesem Grunde sollte im BGB nach dem Vorbild des Wohnungseigentumsgesetzes die Einführung eines Mitwirkungsrechts des Mieters verankert werden.

1.11 BGB - Forderungsrecht

Sachstand

Das Forderungsrecht ist für die Diskussion um vernachlässigten Wohnraum nur von mittelbarer Bedeutung, da es kein Rechtsinstrumentarium zur direkten Einwirkung auf den Vermieter darstellt. Seine Bedeutung erwächst erst aus der Absicherung von Forderungen gegenüber dem Vermieter aus öffentlich-rechtlichen Vollstreckungsmaßnahmen, z.B. im Wege der Ersatzvornahme. Kosten, die der öffentlichen Hand im Wege von Zwangsmaßnahmen entstehen, müssen grundsätzlich vom Verursacher erstattet werden. Dazu erlässt die zuständige Behörde einen Kostenbescheid. Sollten die Kosten nicht erstattet werden, besteht in der

⁵⁹⁷ Vgl. Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 20, Stellungnahme von Prof. Dr. Artz

Regel die Möglichkeit, aus dem Bescheid heraus zu vollstrecken (siehe Ausführungen in den entsprechenden Kapiteln). Sofern eine sofortige Vollstreckung nicht möglich ist, kann der Forderungsinhaber nach § 867 Zivilprozessordnung (ZPO) eine Zwangssicherungshypothek im Grundbuch eintragen lassen. So sichert der Forderungsinhaber seine Forderung für den Fall des künftigen Eigentumsübergangs ab.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die Kommunen wenden nur zögerlich das Instrument der Ersatzvornahme zur Gefahrenabwehr und zur Bewohnbarkeit bei vernachlässigten Wohnungsbeständen an. Abgesehen von einem zeitaufwändigen Verfahren müssen sie zunächst in eine finanzielle Vorleistung treten. Dabei ist nicht absehbar, ob im Nachgang der Ersatzmaßnahme die Kommunen vom Eigentümer der Immobilie die finanziell getätigten Ausgaben bei Einforderung zurück erhalten. Viele Kommunen können aufgrund der angespannten Haushaltslage daher solche Ersatzvornahmen nicht vorfinanzieren, zumal ungewiss ist, ob ein Rückfluss der getätigten Ausgaben vom Eigentümer tatsächlich erfolgt.

Problematisch aus Sicht des Forderungsinhabers sind hierbei jedoch folgende Punkte:

- Die Zwangssicherungshypothek schützt nicht vor dem Untergang der Sache.
- Im Regelfall handelt es sich bei Zwangssicherungshypotheken um nachrangige Forderungen, die bei einer Verwertung des Eigentums nur zu einem kleinen Teil oder gar nicht Berücksichtigung finden.

Mögliche Lösungsansätze

Nach dem Vorbild der Bauhandwerker-Sicherungshypothek gemäß § 648 BGB sollten die finanziellen Aufwendungen der Städte und Gemeinden, die diese im Rahmen von Ersatzmaßnahmen zur Gefahrenabwehr und Bewohnbarkeit von vernachlässigten Wohnungsbeständen tätigen müssen, ebenfalls mit einer erst-rangigen Sicherungshypothek im Bürgerlichen Gesetzbuch aufgenommen werden. Eine derartige Regelung hätte den großen Vorteil, dass die Städte und Gemeinden bereits mit der Androhung der Eintragung einer derartigen Sicherungshypothek in das Grundbuch die kurzfristige Beseitigung der vorhandenen Instandsetzungsdefizite (Reparatur und Wartung der Fahrstühle, Durchfeuchtungsschäden etc.) und Schadensbeseitigung erreichen würden. Außerdem dürfte die Einführung des Instrumentes der Sicherungshypothek für die kommunalen Ersatzmaßnahmen die Bereitschaft der Städte und Gemeinden zur kurzfristigen

Durchführung der notwendigen Instandsetzungsmaßnahmen deutlich erhöhen, weil sich dadurch deren finanzielles Risiko beachtlich verringert.⁵⁹⁸

Analog zum Sanierungsvermerk sollte die Einzelmaßnahme ins Grundbuch eingetragen werden können. Außerdem muss die Vorrangigkeit der Ansprüche der Kommune auf Erstattung der verauslagten Kosten der Ersatzvornahme in § 54 GBO gesichert werden. Ergänzt werden muss ferner § 10 ZVG (Nichterlösen bei Zwangsversteigerung).

1.12 BGB - Einführung eines Vorkaufsrechts für Bewohnergemeinschaften

Es gibt in einzelnen Fällen das Interesse von betroffenen Mieterinnen und Mietern bei einem Verkauf des von ihnen bewohnten Hauses selbst als Gemeinschaft das Haus zu erwerben und sich so vor eventuell drohenden negativen Folgen eines Verkaufes zu schützen. Hierfür kann das Instrument des Vorkaufsrechts für Bewohnergemeinschaften ein geeignetes Instrument sein. Dieses kommt jedoch nicht für hochverdichtete Wohnungsbestände in Frage. Die Landesregierung wird aufgefordert, in Anlehnung an ein vergleichbares seit 1976 in Dänemark erfolgreich praktiziertes Vorkaufsrecht, eine Bundesratsinitiative einzubringen, in der z.B. ein solches Recht vergleichbar dem Vorkaufsrecht des Mieters nach § 577 BGB bei Umwandlung in Wohneigentum geschaffen wird.

Dieses Vorkaufsrecht kann durch neugegründete Hausgenossenschaften innerhalb einer Hausgemeinschaft oder einer zum Verkauf anstehenden Siedlung wahrgenommen werden oder wird zur Übernahme von Beständen durch bestehende Wohnungsgenossenschaften oder durch hierzu gegründete Dachgenossenschaften von bestehenden und neugegründeten Wohnungsgenossenschaften genutzt. Hierbei sind ausreichende Zeiten zur Bildung der Bewohnergemeinschaft und zur Prüfung der wirtschaftlichen Bedingungen des Kaufes zu gewährleisten, ohne dass der Verkauf ungebührlich verzögert wird.

1.13 BGB - Bildung von Instandhaltungsrücklagen im freifinanzierten und öffentlich geförderten Wohnungsbau

Nach der Öffnung der Finanzmärkte für ein verstärktes Engagement von Beteiligungskapital im Wohnungsbestand der Bundesrepublik hat sich die städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und soziale Situation in vielen Wohnsiedlungen und Stadtquartieren der Städte und Gemeinden beachtlich verschärft. Dies hängt

⁵⁹⁸ Vgl. DMB NRW 2012

im Wesentlichen mit den Instandhaltungs- und Bewirtschaftungsstrategien der neuen Eigentümer zusammen, die auf eine Reduzierung des finanziellen Aufwandes für die Unterhaltung der erworbenen Wohnungsbestände ausgerichtet ist. Da deren Instandsetzungsaufwendungen deutlich unter dem der bestandsorientierten Wohnungswirtschaft liegen, hat sich die Gebrauchsqualität, Funktionsfähigkeit und das städtebauliche Erscheinungsbild erheblich verschlechtert. Zur Vermeidung von weiteren Fehlentwicklungen im vernachlässigten Wohnungsbestand, die im Wesentlichen durch Weiterverkäufe verschärft werden, sollte daher die Bildung von Instandhaltungsrücklagen für Wohngebäude oder/und Wirtschaftseinheiten⁵⁹⁹ nach deren Veräußerung im BGB geregelt werden.

Durch die gesetzliche Regelung in Anlehnung an das WEG wird sichergestellt, dass die während der Nutzungsdauer zur Erhaltung von Wohngebäuden notwendigen baulichen Investitionen im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.⁶⁰⁰

⁵⁹⁹ Hierfür muss noch ein geeigneter Schwellenwert entwickelt werden, damit sich die Regelung auf größere, gefährdete Immobilienbestände beschränkt.

⁶⁰⁰ Vgl. DMB NRW 2012

2. Anwendungsempfehlungen von Bundesrecht auf Landesebene

2.1 Kosten der Unterkunft

Sachstand

Im Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – SGB II regelt der Bundesgesetzgeber die Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – die Sozialhilfe. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie die Sozialhilfe sollen den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 SGB II bzw. § 1 SGB XII). Die Leistungen umfassen dabei auch den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 19 Abs. 1 S. 3 SGB II bzw. § 27a Abs. 1 S. 1 SGB XII). Die Leistung für die sog. Kosten der Unterkunft (KdU) wird in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, sofern die Kosten im Einzelfall angemessen (Größe und Miete) sind (§ 22 Abs. 1 SGB II bzw. §§ 35 Abs. 1, Abs. 2 SGB XII).

Die Anmietung einer Wohnung erfolgt eigenständig durch den Betroffenen (eine Ausnahme gilt ggf. für Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben; siehe § 22 Abs. 2a SGB II); die zuständige Stelle (Jobcenter/Sozialamt) bestimmt nur die Höhe der im Einzelfall angemessenen Kosten, die auch bei Überschreitung in Höhe der angemessenen Kosten zu gewähren sind. „Nur die Höhe der Kosten einer Unterkunft, nicht die Unterkunft selbst, kann auf Angemessenheit überprüft werden. [...] Die Höhe der im konkreten Fall angemessenen Unterkunfts-kosten ergibt sich als Produkt der Multiplikation der im konkreten Fall angemessenen Wohnfläche mit dem für das räumliche Wohnungsmarktsegment und dem konkreten Wohnungsstandard für verfügbare Wohnungen festgestellten Neuanmietungspreis.“⁶⁰¹

Die Leistungen für die Unterkunft werden grundsätzlich an den Mieter selber ausgezahlt, es sei denn, dieser beantragt eine unmittelbare Zahlung an den Vermieter oder die zweckentsprechende Verwendung durch die leistungsberechtigte Person wäre nicht sichergestellt (siehe § 22 Abs. 4 SGB II).

„In Deutschland leben 3.495.000 Bedarfsgemeinschaften von Leistungen der Grundsicherung gem. SGB II sowie weitere 80.300 gemäß SGB XII.“⁶⁰²

⁶⁰¹ Rips/Gautzsch 2009: 23

⁶⁰² Rips/Gautzsch 2009: 17

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Im Zusammenhang mit der Diskussion um Kosten der Unterkunft und vernachlässigte Wohnimmobilien sind bei Leistungsempfängern nach dem SGB II bzw. SGB XII folgende Probleme zu beobachten:

1. Mietminderungen werden bei Mängeln der Wohnung selten geltend gemacht. Zum einen scheuen Mieter, die im SGB II oder SGB XII-Leistungsbezug stehen, den damit zusammenhängenden Aufwand. Zum anderen profitieren Leistungsempfänger anders als andere Mieter nicht von der Mietminderung, da diese zu einer Reduzierung der Leistung führt.
2. Leistungsempfänger nach dem SGB II oder SGB XII sind oft auf Mietwohnungen minderer Qualität angewiesen, da allgemein Zugangsprobleme zu Wohnungen mittlerer Qualität bestehen. Soweit die örtlichen Angemessenheitswerte ggf. zu gering festgesetzt werden, verstärkt dies folglich Segregationsprozesse. Soweit Angemessenheitswerte an der Nettokaltmiete orientiert sind und lediglich ein einzelner Wert festgesetzt wird, wird z.B. der Zugang zu (teureren) wärmegedämmten Wohnungen zumeist verwehrt, obwohl die geringere Heizkostenbelastung die höhere Nettokaltmiete ggf. kompensiert (sog „Energetische Segregation“).

Anders als z.B. das im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelte Mietrecht enthalten die Vorschriften des SGB II und SGB XII keine unmittelbaren mieterschützenden Abwehrrechte. SGB II und SGB XII sind Leistungsgesetze, deren Regelungsziel die Sicherung des Lebensunterhaltes des Leistungsempfängers ist. Sie regeln nur das Verhältnis zwischen Leistungserbringer (Jobcenter oder Sozialamt) und Leistungsempfänger, nicht jedoch das Verhältnis zwischen Leistungsempfänger und Dritten (z.B. Vermieter). Daher enthalten beide Gesetze aus rechtssystematischen Gründen keine Regelungen zur Sanktionierung von Vermietern, soweit diese ihre vertraglichen Pflichten nicht erfüllen.

„Geschäftsmodell Hartz IV“

Die Neuen Finanzinvestoren waren zu Beginn ihres Einstiegs in den deutschen Immobilienmarkt davon ausgegangen, dass ein Potential von ca. 20 Prozent der Wohnungen an die bisherigen Mieter veräußert werden könnten. In der Folge wurde insbesondere befürchtet, dass überwiegend nur an „besser situierte“ Mieter vermietet würde. Tatsächlich, insbesondere aber auch nach der Finanzkrise Ende 2008, zeigte sich in Teilen ein entgegengesetzter Trend einer überdurchschnittlich hohen Vermietung an Mieter mit KdU-Bezug, insbesondere bei stark vernachlässigten Beständen. Es wird offensichtlich ein weiterer Image-Verlust

solcher Siedlungsbereiche in Kauf genommen und stattdessen auf die „gesicherte“ Mietzahlung (ggf. direkt durch die Jobcenter bzw. Sozialämter) und die Hin- nahme von Mängeln durch diese Mietergruppe gesetzt. Der Begriff „Geschäftsmodell Hartz IV“ beschreibt diesen unternehmerischen Ansatz für Teilbestände von neuen Finanzinvestoren. Ungeklärt ist der quantitative Anteil solcher Investoren bzw. der Bestände.^{603 604}

Für Dortmund liegt eine Studie vor, in der die Anteile der KdU-Empfänger in unterschiedlichen Siedlungsbereichen neuer Finanzinvestoren untersucht worden sind. Die Werte schwanken dort bei acht untersuchten Siedlungsbereichen zwischen 13,9 und 62,8 % (Daten aus dem Jahr 2007).^{605 606}

Ein solches Geschäftsmodell wird begünstigt, wenn Angemessenheitswerte bestehen, die die geringere Qualität solcher Bestände nicht berücksichtigen. Somit kann es – insbesondere in entspannten Wohnungsmärkten – dazu kommen, dass die vereinbarte Miete sich nicht am entsprechenden Teilwohnungsmarkt, sondern an den sog. KdU-Werten orientiert.

Die Stadt Münster dagegen hat durch die Ausdifferenzierung der Angemessenheitswerte Absenkungen der KdU-Kosten in solchen Beständen erreicht.⁶⁰⁷

Dies bestätigt die Bewertung, dass hier nicht Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich sind, sondern die mögliche differenzierte Ausgestaltung von Angemessenheitsregelungen jeweils örtlich umzusetzen ist, um „Fehlsubventionierungen“ zu vermeiden. In einer Stellungnahme gegenüber der Enquete-Kommission hat das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales vom 7. Januar 2013 bestätigt, dass „falls einzelne Objekte nicht ausreichend instand gehalten werden. bei Neuvermietung eine Absenkung der Angemessenheitswertgrenze erfolgen (kann)“⁶⁰⁸. Zugleich wurde allerdings als Ergebnis einer Befragung von Sozialämtern mitgeteilt, dass das beschriebene „Geschäftsmodell Hartz IV“ überwiegend nicht festgestellt werden könne.⁶⁰⁹

⁶⁰³ Stadtraumkonzept 2012: 15

⁶⁰⁴ Hallenberg, 2008, S. 71 (dort als Ausnahme beschrieben; es werden aber erste Siedlungsfälle mit überdurchschnittlichen Anteilen von KdU-Empfängern am Beispiel von Kiel beschrieben)

⁶⁰⁵ Müller 2012: 50

⁶⁰⁶ Nach Beurteilung örtlicher Experten ist in Siedlungsbereichen mit Werten von 40-65% auf Grund weiterhin ausgebliebenen Investitionen seit 2007 mit einem weiteren Anstieg der damals empirisch feststellbaren Werte auszugehen.

⁶⁰⁷ Stadtraumkonzept 2012: 25

⁶⁰⁸ Vgl. MAIS 2013.

⁶⁰⁹ Ebd.

In den Beratungen der Kommission wurden folgende Lösungsvorschläge vorgetragen:

1. Verringerung von Segregationsprozessen und Sicherstellung von angemessenen KdU-Werten:
 - Bei der Versorgung von Transferleistungsempfängern im freifinanzierten Wohnungsbau sind die Mieten als angemessen anzusehen, zu denen der jeweils Betroffene eine Wohnung mittleren Standards beziehen kann und für ihn am Markt auch tatsächlich verfügbar ist. Bei der Beurteilung der angemessenen Miete ist auch die Ausstattung der Wohnung mit zu berücksichtigen, sodass für besser ausgestattete Wohnungen höhere Mieten und für schlechter ausgestattete Wohnungen geringere Mieten festgesetzt werden können.
 - Die „Angemessenheitsgrenzen“ müssen so ausgestaltet werden, dass eine höhere Kaltmiete nach energetischer Modernisierung angemessen ist oder die Anmietung einer Wohnung mit einem höheren energetischen Standard möglich ist.⁶¹⁰
 - Es ist durch die Aufsicht des Landes NRW sicherzustellen, dass die Wohnungsgröße und die im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung vereinbarten Mieten ebenso wie die Mietnebenkosten in voller Höhe bei der Berechnung der Kosten für die Unterkunft und Heizung bei der Kostenübernahme zu berücksichtigen sind.⁶¹¹
2. Verbesserung der Möglichkeiten von KdU-Empfängern zur Wahrnehmung ihrer Mieterrechte:
 - Kooperationsvereinbarungen zwischen den örtlichen Jobcentern und Kommunen und örtlichen Mietervereinen können diese Gruppe der Meterschaft dabei unterstützen, vermehrt ihre Rechte wahrzunehmen, insbesondere im Falle von Wohnungsmängeln, aber auch bei oftmals überhöhten Betriebskostenabrechnungen und Mieterhöhungen. Neben den wohnungspolitischen Effekten sind Einsparungen auf Seiten der Kommunen zu erwarten.
 - Zu begrüßen wären Initiativen für die rechtliche Ermöglichung eines Selbstbehalts des Leistungsbeziehers bei einer berechtigten Mietminde-

⁶¹⁰ Ein Anwendungsbeispiel in diesem Sinn ist das sog. „Bielefelder Klimamodell“.

⁶¹¹ Dieser Ansatz ist auf Grund des Kostendrucks für die Kommunen vor Ort vielfach nicht gewahrt. Hierauf verweist eine Stellungnahme des Mieterforums Ruhr e.V. vom 13. Januar 2012 (Unger 2012): „Die Ausnutzung der Transfereinkommen durch untätige Vermieter darf nicht als Vorwand dafür dienen, diese Einkommen, die dem Mindestbedarf entsprechen, noch weiter zu beschneiden. Es muss bei dem Regelfall einer Übernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft inklusive der Neben- und der Heizkosten bleiben.“

rung oder einer durch Überprüfung erreichten Herabsetzung der Nebenkosten.

3. Durchsetzung einer rechtlich und sachlichen Differenzierung von Angemessenheitswerten:
 - Angemessenheitswerte sind so zu differenzieren, dass qualitative Unterschiede des in Betracht kommenden Wohnungsmarktsegmentes angemessen berücksichtigt werden. Die fiskalischen und sozialen Nachteile vereinfachender Angemessenheitswerte wiegen schwerer als Anwendungsvorteile für die beteiligten Ämter.
 - JobCenter sollten in die Entwicklung quartiersbezogener Strategien zur Durchsetzung von Instandhaltungen und anderen Rechten einbezogen werden und diesbezüglich zur Kooperation mit Kommunen und Mieterorganisationen verpflichtet sein. In bestimmten Fällen sollten die Job-Center auch Umzüge gezielt erleichtern.“

Da, wie erläutert, die Vorschläge weit überwiegend ohne rechtliche Änderung umsetzbar sind, richten sich die Vorschläge an die Entscheidungsträger vor Ort und insbesondere an die Rechtsaufsicht des Landes.

2.2 Anwendung des besonderen Städtebaurechts

Ein erheblicher Anteil des vernachlässigten Wohnungsbestandes der Finanzinvestoren befindet sich in den hoch verdichteten Wohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, die erhebliche städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und soziale Defizite aufweisen. Außerdem sind die Problemlagen dieser Mietwohnungsbestände in diesen Siedlungen durch eine einseitige Mieten- und Belegungsstruktur und durch auffällige Instandhaltungsdefizite gekennzeichnet. Die städtebaulichen Missstände konzentrieren sich überwiegend in den Zentren dieser Wohnsiedlungen, die mit schwierigen Gebäudekomplexen einer hohen städtebaulichen Dichte besetzt sind.

Viele Städte und Gemeinden in Wachstums- und Schrumpfsregionen, die über derartige Siedlungsbestände in den benachteiligten Stadtteilen verfügen, streben im Rahmen der kommunalen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik eine strukturelle Problemlösung mit den Mitteln des Stadtumbaus und eine städtebauliche Aufwertung an. Mit einer Beseitigung der städtebaulichen Missstände und einer nachhaltigen Umstrukturierung des Wohnungs- und Gebäudebestandes sollen die Wohn- und Lebensbedingungen in den hochverdichteten Wohnsiedlungen und Stadtteilen so verbessert werden, dass sich diese mit einer aus-

geglichenen Bewohner- und Sozialstruktur auf den örtlichen und regionalen Wohnungsmärkten von ihrer bisherigen Stigmatisierung lösen können.

Die wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Zielsetzung ist für diesen Siedlungstyp auf eine deutliche Verbesserung der städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und sozialen Situation ausgerichtet, damit diese mit den stabileren Wohnstandorten der Gründerzeit, der 1920er und 1930er Jahre und den aufgelockerten Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit konkurrieren können.

Die notwendigen strukturellen Maßnahmen zur Verbesserung der Gesamtsituation in den hochverdichteten Wohnsiedlungen erfordern konsequente Eingriffe. Diese lassen sich nur mit städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nach dem besonderen Städtebaurecht verwirklichen. Aus diesem Grund sollten die Städte und Gemeinden mit Unterstützung der Landesregierung (Anwendungserlass, Arbeitshilfe etc.) für die Teile der hochverdichteten Wohnsiedlungen Sanierungssatzungen nach § 142 BauGB erlassen, in denen erhebliche städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Neuordnungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen notwendig sind. Mit der förmlichen Festlegung solcher Sanierungsgebiete erhalten die Städte und Gemeinden das notwendige Instrumentarium zur strukturellen Problemlösung in diesen Siedlungen. Außerdem können sie die für die Wohnraumversorgung und Unterbringung der Bewohner der vernachlässigten Wohnungsbestände erforderliche Festlegung von Ersatz- und Ergänzungsgebieten vornehmen.

Die Landesregierung hat die Bemühungen der Städte und Gemeinden zur Beseitigung der strukturellen Defizite in diesen Siedlungen und Stadtteilen mit einer hohen Förderpriorität bei der Vergabe der Mittel der Wohnungs- und Städtebauförderung zu unterstützen. Für die notwendigen Sanierungsmaßnahmen wird eine solide finanzielle Ausstattung der Treuhandvermögen nach § 160 BauGB mit Mitteln des Bundes, des Landes und der Kommunen benötigt.

3. Rechtsrahmen und Instrumente auf Landesebene

3.1 Landesbauordnung

Sachstand/Regelungsinhalte

Die Regelungsinhalte der Landesbauordnung dienen der klassischen Gefahrenabwehr, der Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Das Bauordnungsrecht kann für den Umgang mit vernachlässigten und verwahrlosten Immobilien herangezogen werden. Es ist bereits heute mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet.

Folgende Eingriffsbefugnisse bestehen:

- Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen (§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW)
- Abbruchs- und Beseitigungsanordnung (§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW)
- Anordnung von Sicherungsmaßnahmen (§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW)
- Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen (§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW)
- Anordnung von nachträglichen Anforderungen (§ 87 Abs. 1 BauO NRW)

Die Landesbauordnung wurde letztmals im Jahr 2000 umfassend novelliert. In den darauffolgenden Jahren wurden u.a. durch die Gesetze zum Bürokratieabbau punktuell weitere Änderungen am Gesetzestext vorgenommen.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die AG der kommunalen Spitzenverbände berichtet aus der bauaufsichtlichen Praxis in NRW, dass bei verwahrlosten Immobilien bisher lediglich Sicherungsmaßnahmen und keine Abbruchverfügungen angeordnet wurden.⁶¹² Als Gründe werden eine Unwägbarkeit hinsichtlich der Auslegung des Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) und die Notwendigkeit zur Abwägung, ob die angeordneten Maßnahmen verhältnismäßig sind, genannt.⁶¹³

Ein großes Anwendungsproblem der Landesbauordnung in der kommunalen Praxis stellt die Finanzknappheit der Kommunen dar. Für den Weg der Ersatzvornahme, bei der die Kommune bei Untätigkeit des Eigentümers und bei der Gefährdung der Sicherheit und Ordnung zu Ersatzvornahmen greift, um wichtige Instandhaltungen durchzusetzen, muss sie mit den Kosten in Vorleistung treten. Vor allem in Haushaltssicherungskommunen können die Städte und Gemeinden

⁶¹² AG der kommunalen Spitzenverbände (2012): 2f

⁶¹³ Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 25

ihre Möglichkeiten nur noch eingeschränkt wahrnehmen, wenn die Kommunalaufsicht derartige Ausgaben untersagt.⁶¹⁴

Sowohl aus der Stellungnahme der AG der kommunalen Spitzenverbände als auch aus den Erfahrungsberichten einiger Kommunen verweisen auf deutliche Signale seitens der Kommunen, hoheitliche Instrumente anzuwenden, um „die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer zu erhöhen“.⁶¹⁵

Mögliche Lösungsansätze

Änderung des § 61 BauO NRW nach Vorbild des § 79 Abs. 2 der Bremer Landesbauordnung:

„Ein eigenes Instrument ... wie beispielsweise in der Bremischen Landesbauordnung ist in der aktuellen Fassung der Landesbauordnung NRW nicht vorhanden. ... Derzeit wird auch in Nordrhein-Westfalen geprüft, den § 61 LBO NRW gemäß dem § 79 Abs. 2 der Bremer Landesbauordnung zu ergänzen: „Soweit bauliche Anlagen nicht genutzt werden und im Verfall begriffen sind, kann die Bauaufsichtsbehörde den Abbruch oder die Beseitigung anordnen, es sei denn, dass ein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung besteht.“⁶¹⁶

Die Vorschrift des § 79 Abs. 2 der Bremischen Landesbauordnung würde im Vergleich zur Generalermächtigung des § 61 Abs. 2 S. 1 BauO NRW grundsätzlich eine Erleichterung darstellen, da die formelle und materielle Illegalität nicht Voraussetzung für den Abbruch oder die Beseitigung ist. Erforderlich ist danach (nur), dass

- die bauliche Anlage nicht genutzt wird,
- im Verfall begriffen ist und
- an der Erhaltung der baulichen Anlage kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse besteht.

„Die Bremische Landesbauordnung bietet mit § 79 Abs. 2 von den Voraussetzungen her eine etwas erleichterte Anwendung, wenngleich nach wie vor jeder Einzelfall geprüft werden muss und die Bauaufsicht immer den Gleichheitsgrundsatz sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren muss.“⁶¹⁷

Sicherung von Forderungen der Kommunen nach der BauO NRW durch öffentliche Last

Forderungen aus Bußgeldern und Aufwendungen für Ersatzmaßnahmen für Maßnahmen nach § 61 BauO NRW von Städten sollen durch Eintragung einer öffentlichen Last vorrangig gesichert werden.

⁶¹⁴ Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 25

⁶¹⁵ AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 4

⁶¹⁶ Kofner 2012: 323

⁶¹⁷ Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 25f.

Tabelle 9: Übersicht Maßnahmen, Anwendungsbereiche und Eignung in der LBO NRW

Maßnahme		Ziel	Anordnung	Anwendungsbereich:	Eignung
Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen	§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW	Schutz vor Verfall durch Bewahrung des Sollzustandes	Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen	Gefahr für die öffentliche Sicherheit; Beispiel: Maßnahmen zur Standsicherheit; Sanierung schadhafter Elektroinstallationen; Brandschutzmaßnahmen	Die Maßnahme ist geeignet. Ein Einschreiten kann nicht verlangt werden, wenn ein Gebäude bereits im Verfall begriffen ist und die restliche Substanz nur noch abgebrochen werden kann
Abbruchs- und Beseitigungsanordnung	§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW	Gefahrenlage durch die Beseitigung der baulichen Anlage zu beheben	... des (teilweisen oder vollständigen) Abbruchs oder der Beseitigung von baulichen Anlagen	Gefahr für die öffentliche Sicherheit; Beispiel: Abbruch eines einsturzgefährdeten Gebäudes; Beseitigung von verwaahlosten Gebäuderesten	Die Eignung ist gegeben, da die verwaahloste Immobilie beseitigt wird, allerdings ist hier die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Besonderen zu berücksichtigen.
Anordnung von Sicherungsmaßnahmen	§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW	Schutz der Gefahrenquelle vor ungesicherter Zugänglichkeit Sicherungsmaßnahmen durchzuführen, um die Bausubstanz zu erhalten	Gefahr für die öffentliche Sicherheit; Beispiel: Errichtung eines Zauns; Schließung der Fenster und Zugänge in bestimmten Geschossen; Entfernen von losen Dachziegeln	Eine Lösung wird nur im Hinblick auf die Gefahrenlage erreicht. Das negative Erscheinungsbild von verwaahlosten Immobilien wird nicht beseitigt, eher noch verstärkt.
Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen	§ 61 Abs. 1 S. 2 BauO NRW	Gefahrenlage zu beheben und weiterer Verwaahlung vorzubeugen	... weitere Ordnungsmaßnahmen durchzuführen	Gefahr für die öffentliche Sicherheit; Beispiel: Entfernen von Bauschutt und Einebnung des Geländes; Beräumung von Gegenständen	Die Anordnung stellt ein geeignetes Instrument dar, um Verwaahlung entgegenzuwirken; als alleiniges Instrument ist es in der Regel nicht ausreichend.
Anordnung von nachträglichen Anforderungen	§ 87 Abs. 1 BauO NRW	Anpassung einer rechtmäßig bestehenden baulichen Anlage aus Gründen der Gefahrenabwehr	... eine rechtmäßig bestehende Anlage an gewandelte materielle rechtliche Anforderungen anzupassen	Konkrete Gefahr für Leib oder Leben; Beispiel: Anbringen einer Nottreppe bei fehlendem 2. Rettungsweg; Einbau einer Fahrkorbtür	Anwendung ist auf Einzelfälle begrenzt.

3.2 WFNG

Sachstand/Regelungsinhalte

Mit dem Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) steht ein Instrumentenbündel zur Verfügung, um der Vernachlässigung und Verwahrlosung von Wohnraum entgegenzuwirken.

Im WFNG NRW wurden die Vorschriften zur Instandsetzung von gefördertem Wohnraum (jetzt § 21 WFNG) und die bis dahin im Gesetz zur Erhaltung und Pflege von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (Wohnungsgesetz - WoG) vom 6. November 1984 (GV. NW. S. 681) geregelte Wohnungsaufsicht für den frei finanzierten Bestand (§§ 40 ff. WFNG) in ein Gesetz integriert. Beide Regelungsbereiche sind in sich abgeschlossen und eigenständig.

Mit dem Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) vom 8. Dezember 2009 hat das Land NRW von der den Ländern durch die Föderalismusreform übertragenen Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung und des Wohnungsbindungsrechts Gebrauch gemacht. Da es Ziel war, im WFNG NRW möglichst alle wohnungsrechtlichen Vorschriften zusammen zu führen, wurden auch die bis dahin im Wohnungsgesetz NRW enthaltenen Regelungen zur Erhaltung und Pflege von Wohnraum in das WFNG NRW integriert.

Die in den §§ 40 - 43 WFNG NRW enthaltenen Vorschriften zur Wohnungsaufsicht wurden durch das WFNGÄndG NRW vom 10. Januar 2012 durch einen in § 40 WFNG NRW neu eingefügten Absatz 4 ergänzt. Hierdurch werden die Gemeinden ermächtigt, durch Satzung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu bestimmen, in denen Wohnraum nur mit Genehmigung anderen als Wohnzwecken zugeführt werden oder leer stehen darf.

Des Weiteren wurde § 40 Absatz 3 WFNG NRW, in dem die Punkte aufgelistet werden, nach denen der Gebrauch zu Wohnzwecken erheblich beeinträchtigt ist, durch zwei Zusätze ergänzt:

- Aufzugs-, Haustür-/Türschließenanlagen in allgemein zugänglichen Räumen, die sich nicht ordnungsgemäß nutzen lassen.
- Balkone, die nicht ordnungsgemäß benutzt werden können.

Die Aufnahme in den Aufzählungskatalog des § 40 WFNG NRW erleichtert es den Kommunen, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um eine Beeinträchti-

gung von Mieterinnen und Mietern und die Verwahrlosung von Wohnraum zu verhindern.

Mit Hilfe der in den §§ 40 ff. WFNG NRW enthaltenen Instrumenten der Wohnungsaufsicht können die Gemeinden

- per Instandsetzungsanordnungen gem. § 40 Abs. 3 WFNG NRW gegen unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen vorgehen,
- auf die Erfüllung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse hinwirken,
- Wohnraum ggf. bei erheblichen Mängeln, die gesundheitliche Schäden für die Bewohner befürchten lassen, gem. § 42 WFNG NRW für unbewohnbar erklären lassen.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die zwangsweise Durchsetzung von Instandsetzungsmaßnahmen bei vorhandenen Wohnraummängeln ist langwierig. Zudem sind nicht immer nachhaltige Verhaltensänderungen der Eigentümer zu erwarten, sodass bald neue Defizite drohen. Es ist vorrangiges Ziel der Städte, in Gesprächen mit den Eigentümern möglichst zu konsensualen Lösungen zu gelangen.

Darüber hinaus machen die Städte und Gemeinden je nach aktueller Ausgangs- und Problemlage vor Ort und abhängig von der jeweiligen Finanz- und Personalsituation in unterschiedlichem Umfang von dem wohnungsaufsichtsrechtlichen Instrumentarium Gebrauch. Insbesondere dann, wenn durch die vorhandenen Mängel erhebliche Gefahren für die Bewohner drohen (z.B. defekte Heizungsanlage im Winter), kann es zum Erlass von Instandsetzungsanordnungen kommen und bei Nichtbefolgung durch den Eigentümer zur Durchsetzung im Wege der Ersatzvornahme. Die Kommunalbefragung hat jedoch gezeigt, dass die wenigsten Kommunen hiermit Erfahrung haben. Nicht immer greift die für die Wohnungsaufsicht zuständige Stelle ein: Sie agiert zurückhaltend, wenn in einem Fall der Eindruck entsteht, dass die Stadt in erster Linie als Sachverständige im Rahmen privatrechtlicher Mietstreitigkeiten missbraucht werden soll, etwa um die Erstellung teurer Gutachten über die Ursachen von Schimmelbefall auf eigene Kosten zu vermeiden.

Folgende Probleme und Regelungslücken im Bereich der Wohnungsaufsicht wurden genannt:⁶¹⁸

- Probleme bei der Ermittlung der Eigentümer bzw. Verfügungsberechtigten, insbesondere bei ausländischen Eigentümern
- Nachweispflicht von baulichen Mängeln durch die Kommune; Kostenübernahme der Gutachten durch die Kommune
- „Hinhalte“-Strategien der Eigentümer mit Versprechungen, perspektivisch tätig zu werden
- Instrumente der Wohnungsaufsicht gemäß §§ 40 ff. WFNG NRW bei Wohnungsleerstand nicht anwendbar
- Schwierige Abgrenzung zwischen Maßnahmen gemäß § 40 Abs. 3 WFNG NRW und Maßnahmen gemäß § 41 Abs. 1 WFNG NRW
- Nachweis der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der angeordneten Maßnahmen gemäß § 40 Abs. 3 i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 2 WFNG NRW vor Erlass der Anordnung; erhebliche Probleme wegen fehlender Information über die Finanzierung der Instandsetzungskosten und die Vermietbarkeit der Wohnungen
- Fehlende Eingriffsnorm im WFNG NW in schwerwiegenden Fällen, in denen auch eine besondere Gefahrensituation für die Bewohner besteht (z. B. unhaltbare hygienische Verhältnisse bei defekten Sanitäreinrichtungen oder Gefahr eines Stromschlages durch offen verlegte Stromleitungen), Denn eine Unbewohnbarkeitserklärung darf gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 WFNG NRW nur dann erlassen werden, wenn die Beseitigung der Mängel oder die Erfüllung von Mindestanforderungen aufgrund des § 41 Abs. 3 WFNG NRW nicht angeordnet werden kann.
- Kommunale Haushaltslage hindert die Durchführung der Ersatzvornahme, insbesondere bei unsicherer Perspektive, die finanziellen Vorleistungen wieder zurück zu erhalten. Hier werden die Kommunen im Regelfall nur in besonders extremen Situationen aktiv (z. B. bei Ausfall der Heizungsanlage im Winter)⁶¹⁹

⁶¹⁸ Kofner 2012: 324

⁶¹⁹ AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 5-6

Mögliche Lösungsansätze

1. Novellierung des WFNG

Das Land NRW muss von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und das WFNG NRW novellieren. Die Punkte aus Teil 8 „Wohnungsaufsicht“ können aus dem WFNG NRW herausgetrennt und verschärft in einem Wohnungsaufsichtsgesetz verankert werden.

2. Umwandlung der Wohnungsaufsicht in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung

Das Recht der Wohnungsaufsicht war eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung und wurde im Jahr 2000 durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen den Kommunen als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Es ist zu prüfen, ob zur stärkeren Betonung der Wohnungsaufsicht diese kommunale Selbstverwaltungsaufgabe wieder in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt werden kann. Es wäre ebenfalls zu prüfen, ob die Wohnungsaufsicht auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bei den für Wohnraumnutzung zuständigen Stellen angesiedelt werden kann. Dadurch könnte Fachwissen möglicherweise gebündelt werden.

Bei der Umwandlung der Wohnungsaufsicht in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung stellt das Konnexitätsprinzip für die Realisierung durch den Landesgesetzgeber eine große Hürde dar. Denn mit der Aufgabenumwandlung in eine Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist das Land nach dem Konnexitätsprinzip zur Kostenerstattung gegenüber den Kommunen verpflichtet. Nicht nur für die Kommunen, sondern auch für das Land gilt der Grundsatz der sparsamen und effizienten Haushaltswirtschaft. Das bedeutet, dass der Landesgesetzgeber stets abwägen muss, wofür er die verfügbaren Haushaltsmittel verwenden will. Es ist fraglich, ob eine solche Aufgabenumwandlung zum angestrebten Ziel führt (vgl. Kap. V.3.6.).⁶²⁰

3. Festlegung von (Mindest)Anforderungen

Im Zuge der Diskussion wurde seitens der Mietervereine vorgeschlagen, unterschiedliche Wohnqualitäten nach (1) Mindestanforderungen, (2) Anforderungen an übliche Wohnungen und (3) Anforderungen an zukunftsfähige Wohnungen zu konkretisieren. Hierzu könnte eine Referenzwohnung als Benchmark fungieren. Ein Leitfaden für die „zukunftsfähige Wohnung“ könnte nicht nur Anforderungen an den Energiebedarf, die Zugänglichkeit, die Bedarfsgerechtigkeit und an die Belichtung formulieren, sondern auch Maßstäbe für die Sozialverträglichkeit der

⁶²⁰ Henning-Lenzen 2012: 5

Durchführung von Baumaßnahmen und zur Kostentransparenz festsetzen.⁶²¹ Das Mieterforum Ruhr schlägt vor, Kriterien für eine „erhebliche Beeinträchtigung“ in § 40 Abs. 3 WFNG, wozu auch ausdrücklich die „Problematik von Gesundheitsgefährdungen in Folge von Schimmelpilzbildungen“⁶²² genannt werden, zu ergänzen und Mindestanforderungen in § 41 Abs. 2 WFNG NRW festzulegen.⁶²³

3. Änderungsbedarf an den Regelungen des § 21 WFNG NRW

Die Voraussetzungen für den Erlass der Anordnung sollten nicht mehr von der wirtschaftlichen Zumutbarkeit für den Eigentümer abhängig gemacht und die Gemeinde von ihrer derzeitigen Prüfpflicht hinsichtlich dieser Voraussetzung entlastet werden. Stattdessen sollte das Anordnungsverfahren um die Widerspruchsmöglichkeit durch den Eigentümer ergänzt werden, in dessen Verlauf der Eigentümer selbst dann die Beweislast, aber auch die Möglichkeit hat, die wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Anordnung darzulegen.

§ 21 Abs. 1 Satz 2 WFNG NRW sollte wie folgt formuliert werden: *„Die Anordnung setzt voraus, dass der Gebrauch zu Wohnzecken erheblich beeinträchtigt ist oder die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung besteht.“*

§ 21 Abs. 2 WFNG NRW sollte neu formuliert werden:

„Der Eigentümer hat gegen die Anordnungsverfügung das Recht des Widerspruchs innerhalb einer Frist von XX Wochen ab Zustellung der Anordnungsverfügung. Im Rahmen des Widerspruchs hat er die Möglichkeit, durch ein Gutachten nachzuweisen, dass die angeordnete Maßnahme für ihn wirtschaftlich nicht zumutbar ist.“

Der bisherige § 21 Abs. 2 WFNG NRW sowie die fortfolgenden Absätze sollten unverändert bestehen bleiben, wären dann aber neu durchnummerieren.

4. Änderungsbedarf an den Regelungen der §§ 40 ff. WFNG NRW

Vereinfachung und Präzisierung

Die §§ 40 und 41 WFNG NRW beinhalten jeweils Regelungen zur baulichen Beschaffenheit von Wohngebäuden, Mindestanforderungen und Anordnungsbefugnisse der Gemeinde. Eine Verteilung auf zwei Paragraphen erscheint nicht sinnvoll. Beide Paragraphen sollten deshalb in einem zusammengefasst werden. Ferner sind in beiden Regelungen viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Diese sollten konkret ausformuliert bzw. in ihrer Häufigkeit wesentlich reduziert werden.

⁶²¹ Vgl. DMB NRW 2012:

⁶²² Unger 2012

⁶²³ Vgl. Unger 2012

„Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Tatbeständen der unterlassenen Instandhaltungspflicht (§ 40 Abs. 2 und 3 WFNG NRW) und der Nichterfüllung von Mindestanforderungen (§ 41 WFNG NRW) sollte geprüft werden, inwieweit sich die beiden Tatbestände zusammenführen lassen.“⁶²⁴

Hierbei sollte der Satz 1 in § 41 Abs. 3 WFNG bestehen bleiben, auch bei einer Zusammenlegung. Der Rest sollte grundsätzlich ersatzlos gestrichen werden.

Anwendung auch bei Leerstand

Durch Ergänzung des § 40 Abs. 2 WFNG NRW sollte klargestellt werden, *„dass die Instrumente der Wohnungsaufsicht auch bei genehmigungspflichtigem Leerstand Anwendung finden. Hierzu könnte die alte Formulierung aus dem Wohnungsgesetz in das WFNG NRW übernommen und § 40 Abs. 2 wie folgt ergänzt werden: „Bei leerstehenden Wohngebäuden, Wohnungen und Wohnräumen gelten die Vorschriften der §§ 40 bis 43, wenn der Leerstand genehmigungspflichtig ist“. Dies würde zumindest denjenigen Städten, die über eine Zweckentfremdungssatzung verfügen, weitere Handlungsoptionen beim Kampf gegen vernachlässigte Immobilien eröffnen.“⁶²⁵*

Kostenübernahme von Gutachten durch Verfügungsberechtigten

Es sollte geprüft werden, *„ob es möglich ist, dem Verfügungsberechtigten in bestimmten Fällen die Erstellung eines erforderlichen Gutachtens über die Ursachen für Missstände in der Wohnung aufzuerlegen. Nach dem Amtsermittlungsgrundsatz obliegt diese Verpflichtung derzeit in allen Fällen den Städten, selbst dann, wenn die Gesamtumstände bauliche Mängel und nicht Mieterverhalten als evident erscheinen lassen.“⁶²⁶* Durch eine Änderung könnte die Kostenbelastung für die Städte in diesen Fällen reduziert werden. Auf diese Weise würden auch finanzschwache Städte und Gemeinden ein Eingreifen erleichtert.

Die Regelung in § 40 Abs. 3 i. V. m. § 21 Abs. 1 Satz 2 WFNG NRW sollte mit dem Ziel überarbeitet werden, die Beweislast bezüglich der wirtschaftlichen Vertretbarkeit der Maßnahmen dem Eigentümer zu übertragen⁶²⁷ oder in eine Anordnung mit Widerspruchsrecht durch die Eigentümer.

Rascher Erlass der Unbewohnbarkeitserklärung

Erforderlich ist es auch, *„den notwendigen raschen Erlass einer Unbewohnbarkeitserklärung gemäß § 42 Abs. 1 Satz 2 WFNG NRW in Fällen schwerwiegender Mängel und einer besonderen Gefahrensituation für die Bewohner zu ermög-*

⁶²⁴ AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 7

⁶²⁵ AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 6

⁶²⁶ AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 6

⁶²⁷ Vgl. AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 7

lichen. Hierzu muss die Vorschrift um den Hinweis ergänzt werden, dass in extremen Einzelfällen auf das vorgeschaltete Anordnungsverfahren verzichtet werden kann“.⁶²⁸

5. Verankerung einer Sicherungshypothek

Die Frage der Operationalisierung der Übernahme der Kosten der Ersatzvornahme muss ebenfalls geklärt werden. „Die Leistung von Ersatzvornahmen stößt ... auf das Problem, dass die kommunalen Kosten für Ersatzvornahmen aufgrund der Nachrangigkeit im Grundbuch im Falle der Insolvenz oder Zwangsversteigerung unter Umständen nicht erstattet werden.“⁶²⁹

Hier bedarf es einer Bundesratsinitiative der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Verankerung einer erstrangigen „Sicherungshypothek“ für die Ersatzmaßnahmen der Städte und Gemeinden in das BGB (vgl. Kap. V.1.11.).

6. Unterstützung der Kommunen

Festzustellen ist, dass gerade bei kleineren Städten und Gemeinden große rechtliche Unsicherheiten, aber auch viele praktische Fragestellungen hinsichtlich der Anwendung der §§ 40 ff WFNG NRW bestehen. Hier könnte z.B. bereits die Bereitstellung eines „FAQ-Katalogs“ z.B. auf der Website des MBWSV und/oder die Erstellung eines Leitfadens/einer Handreichung für die kommunale Praxis zu größerer Rechtssicherheit und damit zu einem erfolgreichen Vorgehen gegen vorhandene Missstände beitragen.

Die Kommunen selbst sollten bei der Anwendung der wohnungsrechtlichen Instrumenten eine querschnittsorientierte Zusammenarbeit der Verwaltungsressorts⁶³⁰ (u.a. Bauordnungsbehörde, Bauplanungsbehörde, Ordnungsamt, Gesundheitsamt) anstreben und den Instrumentenbaukasten gezielt abstimmen.

7. Interministerielle Zusammenarbeit

In Bezug auf die Kommunalaufsicht der Bezirksregierungen besteht Kooperationsbedarf vom Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV) und dem Innenministerium (MIK).

8. Prüfung der Einrichtung einer Schlichtungsstelle für über Einzelfälle hinausgehende Streitfragen zwischen Bewohnern, Kommunen und Immobilienwirtschaft

In § 40 WFNG NRW Absatz 3, sollte ein Abschnitt 4 angefügt werden, der lautet: *„Ein Beauftragter des Landes kann in Streitfällen von Bewohnern, einer Stadt*

⁶²⁸ Vgl. AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 7

⁶²⁹ Kofner 2012: 324

⁶³⁰ Vgl. DMB NRW 2012: 3

und der Immobilienwirtschaft über den angemessenen Erhaltungszustand eines Gebäudes, von Wohnungen und Quartieren angerufen werden und als Moderator intervenieren.“

9. Förderinstrumente

Die Debatte um Förderinstrumente muss fortgesetzt (vgl. Kap. V.4.) und mit einer Prüfung verknüpft werden, inwieweit Ankaufshilfen in Form von Darlehen/Bürgschaftsübernahmen für den Erwerb von verwaorlosten Immobilien im Einzelfall bereitgestellt werden können.

Es bleibt eine stetige Abwägung zwischen der Notwendigkeit, finanzschwache Kommunen und damit die Mieterinnen und Mieter zu unterstützen und der Gefahr, dass Immobilieneigentümer dadurch „Ankaufshilfen des Landes zu eigenem wirtschaftlichen Nutzen in ihre Strategie“⁶³¹ einbeziehen.

3.3. Zweckentfremdung

Sachstand

Durch das Verbot der Zweckentfremdung von frei finanziertem Wohnraum sind Wohnungseigentümer in Kommunen, in denen Wohnungsmangel besteht, verpflichtet, vermieteten Wohnraum grundsätzlich nur zu Wohnzwecken zu nutzen. Eine Umnutzung oder Leerstand von Wohnungen ist genehmigungspflichtig.

Auf der Grundlage des Art. 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietRVerbessG) vom 4. November 1971 wurde das Zweckentfremdungsverbot durch Rechtsverordnung des Landes vom 22. Februar 1972 geregelt. In der Verordnung wurde die Gebietskulisse festgelegt, in denen ein erhöhter Wohnungsbedarf bestand. Diese Gebiete wurden nach landesweitem Gutachten bestimmt. In NRW trat die letzte Zweckentfremdungsverordnung am 31. Dezember 2006 außer Kraft.

Das „ZE-Verbot“ für frei finanzierten Wohnraum galt bis 31. Dezember 2006. Die Geltungsdauer der Landesverordnung wurde darüber hinaus nicht verlängert. Relevante Anwendungsgrundlagen waren bis dahin ein ministerieller Runderlass sowie kommunale Richtlinien. Der sachliche Geltungsbereich des Zweckentfremdungsverbotes in NRW erstreckte sich zuletzt nur noch auf die Miet- und Genossenschaftswohnungen und nicht mehr auf die von den Verfügungsberechtigten selbst genutzten Eigenheime oder Eigentumswohnungen. Seit 1. Januar 2007

⁶³¹ MBWSV 2012, Anlage 1, S. 7.

gilt das Zweckentfremdungsverbot nur noch für den geförderten Wohnungsbestand.

Der Landtag NRW hat am 8. Dezember 2011 das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNGÄndG NRW) beschlossen. Dieses ist am 27. Januar 2012 in Kraft getreten.

Die Kommunen sind seitdem gemäß § 40 Abs. 4 WFNG NRW ermächtigt, durch Satzung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festzulegen, in denen Wohnraum nur mit Genehmigung anderen für Wohnzwecke zugeführt werden oder leer stehen darf. In der Satzung können weitere Bestimmungen über finanzielle Auflagen der Genehmigung oder die Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustands getroffen werden, um den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen. Auf Erlass der Satzung besteht kein Rechtsanspruch, die Satzung ist auf fünf Jahre zu befristen.

Die Wiedereinführung des Zweckentfremdungsverbot im frei finanzierten Wohnungsbestand bedeutet die Wiedergewinnung wichtiger wohnungsaufsichtlicher kommunaler Einwirkungsmöglichkeiten, z.B. bei dauerhaftem Wohnungsleerstand (sog. „Wiederzuführung zu Wohnzwecken“). Es kehrt damit auch die rechtliche Handhabe für „Wiederherstellungsmaßnahmen“ gegen die Verwahrlosung größerer Wohnungsbestände zurück (vormalige Ermächtigung: Wohnungsgesetz NW). Mit dem Zweckentfremdungsverbot wird der große Markt der frei finanzierten Wohnungen wieder geschützt vor ersatzlosen Umwandlungen (z.B. in Büro) und Abrissmaßnahmen sowie vor dauerhaften, unbegründeten Leerständen. Die nicht zu unterschätzende Präventivwirkung des Genehmigungsvorbehaltes zugunsten des Wohnraumerhalts sollte hier ebenfalls gesehen werden.

Schließlich handelt die Kommune mit erhöhtem Wohnungsbedarf schlüssig, wenn sie sich einerseits für die Förderung von preiswertem Wohnraum stark macht und andererseits dem ersatz- oder ausgleichslosen Wohnungsverlust auch ein wirksames Schutzinstrument entgegensetzt. Erfahrungsgemäß werden eher preiswerte Wohnungen mit dem Ziel besserer Vermarktung Gegenstand von Zweckentfremdungen. Jede dem Wohnungsmarkt erhaltene preiswerte vermietbare Wohnung braucht nicht mit Steuergeldern i.H.v. rd. 100.000 Euro neu gefördert zu werden.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Es gibt unterschiedliche Diskussionen in einzelnen Städten und Gemeinden. Zum Teil kann das hierfür benötigte Personal nicht zur Verfügung gestellt werden. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, vor allem der kleine Hausbesitzer solle

mit dem Verbot der Zweckentfremdung in seinem Handeln eingeschränkt werden.

- Bisher gibt es allerdings nur in Dortmund eine gültige Satzung zur Zweckentfremdungsverordnung.
- Die Landesverordnung zur Zweckentfremdungsverordnung wurde über den 31. Dezember 2006 nicht wieder verlängert.

Der Rat der Stadt Köln hat die Verwaltung durch Beschluss vom 8. März 2012 mit einer Beschlussvorlage über eine entsprechende Wohnraumschutzsatzung beauftragt. Hierbei ist die Lage der Wohnraumversorgung in Köln anhand geeigneter Indikatoren darzulegen.

Die Anwendungspraxis zur Einführung von Zweckentfremdungssatzungen zeigt zusammenfassend, dass bisher die Gemeinden nur zurückhaltend von diesem Instrument Gebrauch machen.

Mögliche Lösungsansätze

Das Verbot der Zweckentfremdung sollte mit einem neuen WFNG NRW geregelt werden. Hierbei sollte die in § 40 Abs. 4 WFNG NRW vorgesehene Satzungsermächtigung zur Abwendung der Zweckentfremdung von Wohnraum durch einen Genehmigungsvorbehalt der Kommune ersetzt werden und ergänzend eine Satzungsermächtigung vorsehen.

§ 40 Abs. 4 WFNG NRW sollte wie folgt formuliert werden:

In Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf darf Wohnraum nur mit Genehmigung der Gemeinde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden oder leer stehen. Hierfür gilt die Gebietskulisse der Wohnraumförderung NRW. In einer entsprechenden Verordnung können weitere Bestimmungen über finanzielle Auflagen der Genehmigung oder die Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustands getroffen werden, um den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen. Außerhalb dieser Gebietskulisse kann die Gemeinde zur Anwendung der vorstehenden Regelungen durch Satzung festlegen, welche Teilbereiche der Gemeinde ebenfalls erhöhten Wohnraumbedarf haben. In diesen Gebieten sind entsprechende Eingriffsmöglichkeiten gegeben. Auf Erlass einer solchen Satzung besteht kein Rechtsanspruch.

Die Wirkungen und die Anwendung der bisherigen Zweckentfremdungsverordnung mit einer Satzungsermächtigung für die Kommunen muss gewissenhaft geprüft und nach einer ausreichenden Zeit einer Evaluierung unterzogen werden. Zudem soll geprüft werden, ob durch gesetzliche Regelungen klargestellt wird,

dass in einem Gemeindegebiet auch bestimmte Stadtteile festgelegt werden können, in denen die Zweckentfremdungsverordnung gilt.

3.4 Kündigungssperrfristverordnung

„Die jetzige Kündigungssperrfristverordnung gilt nur in ausgewählten NRW-Städten und Gemeinden. Hier hat die Landesregierung bereits die Überarbeitung bzw. Nachbesserung der Verordnung und Ausdehnung auf weitere Regionen angekündigt. Wir fordern, dass hierbei nicht nur darauf geschaut wird, ob der Wohnungsmarkt angespannt ist, sondern auch auf die jeweils vor Ort aktiven Vermieter und deren Vermarktungsstrategien. Vor allem kleinere Investoren haben sich auf den Kauf kleinerer Bestände spezialisiert, wandeln Mietwohnungen in Eigentumswohnungen um und verkaufen diese weiter. Der Indikator der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes ist vor diesen Entwicklungen nicht mehr alleine ausreichend, um die Frage zu beurteilen zu können, ob Verdrängung von Mietern im Zuge von Wohnungsverkäufen und Umwandlungen in Eigentumswohnungen drohen.“⁶³²

3.5 Housing Improvement Districts

Sachstand

Aus den USA stammt das Konzept der Business Improvement Districts (BIDs) und wird in Deutschland auch als „Immobilien-Standort-Gemeinschaft“ (ISG) bezeichnet. Das zugrundeliegende Konzept hat zum Ziel, in einem räumlich begrenztem Bereich, dem Quartier, den Wert der Immobilien zu erhalten bzw. durch aufwertende Maßnahmen und Attraktivitätssteigerungen zu erhöhen. Angestoßen wird dieser Prozess von betroffenen Grundstückseigentümern im Geschäftsstraßen oder Einkaufsvierteln. Das Konzept sieht vor, häufig unter Beauftragung eines Aufgabenträgers, alle Grundstückseigentümer auch finanziell an den „Prozess“-Kosten miteinzubinden und eigene Maßnahmen durchzuführen. Deshalb wird diese Vorgehensweise als „neue Form von Public-Private-Partnership in der Stadtentwicklung charakterisiert“⁶³³. Die Rolle der Kommune besteht darin, den räumlichen Bereich rechtlich festzulegen und als Kooperationspartner zur Verfügung zu stehen. Das Grundprinzip der ISG, auch im Hinblick auf Wohnquartiere, beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit bzw. eines Mehrheitsbeschlusses für eine rechtliche Regelung. Es entspricht dem „bottom-up“-Ansatz unter den Instrumenten der Stadtentwicklung. Nur hieraus entfaltet das Instrument seine

⁶³² Vgl. DMB NRW 2012, Punkt 2.2: 6

⁶³³ Website HCU Hamburg

möglichen und erwünschten privatwirtschaftlichen Wirkungen zur Aufwertung von Quartieren.

Das Interesse an ISG wächst auch in anderen Bundesländern, entsprechende Gesetzgebungsverfahren „für die Einrichtung von BID gibt es mittlerweile in sieben Bundesländern (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein)“.⁶³⁴ Unter der Bezeichnung "Eigentümerstandortgemeinschaften" werden diese gesetzlichen Modelle und andere Ansätze der Eigentümerkooperation seit Ende 2008 auch im Rahmen der ExWoSt-Forschung des Bundes näher untersucht.

Noch neu in der bundesdeutschen Diskussion sind die [Housing oder Neighbourhood Improvement Districts \(HID/NID\)](#) oder "Innovationsquartiere" für Wohngebiete und gemischt genutzte Quartiere. Auch hier ist die Freie und Hansestadt Hamburg Vorreiter, die im Jahr 2007 als erstes Bundesland eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung von "Innovationsquartieren" (HID und NID) geschaffen hat.

Der nordrhein-westfälische Landtag hat das Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NW) mit Wirkung vom 21. Juni 2008 beschlossen. Das ISGG NW greift die in § 171 f BauGB vorgesehene Möglichkeit auf, nach Maßgabe des Landesrechts Gebiete für private Initiativen zur Stadtentwicklung festzulegen. Die frühere Landesregierung hat dem Landtag mit Datum vom 11. Januar 2012 über die Auswirkungen dieses Gesetzes berichtet („Bericht der Landesregierung über die Erfahrungen mit dem Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW)“ (Vorlage 15/1124)).

Hier wird einerseits von den „positiven Synergien“⁶³⁵ in Symbiose mit Maßnahmen zur Städtebauförderung berichtet, in deren Gebietskulisse sich die meisten der 50 freiwilligen nordrhein-westfälischen ISG befinden. Andererseits wird eine Zurückhaltung bei der gesetzlichen Anwendung festgestellt.⁶³⁶

Wohnungsbezogene ISG wurden nur in den drei Städten Dortmund, Köln und Wuppertal durchgeführt. Die Förderung dieser Modellvorhaben hat sich dabei bewusst auf die organisatorische und fachliche Unterstützung der Eigentümerzusammenarbeit beschränkt. Aus diesen Erfahrungen mit der Gemengelage vieler Einzeleigentümer wurde das "Beratungsnetzwerk IdEE - Innovation durch EinzelEigentümer" angestoßen. Das Modellverfahren habe gezeigt, so der Bericht der Landesregierung, dass private Einzeleigentümer bestehende Mängel im

⁶³⁴ Website HCU Hamburg

⁶³⁵ MWEBWV 2012: 6f

⁶³⁶ MWEBWV 2012: 6f

Quartier und an den Bestandsgebäuden durchaus kritisch registrieren, aber aus sich heraus nur in seltenen Fällen gemeinsam Lösungsmöglichkeiten entwickeln. Durch externe Moderation, die organisatorische Unterstützung und fachliche Informationen bot, und großes Engagement der Kommunen habe erreicht werden können, dass auf freiwilliger Basis unterschiedliche Verbesserungsmaßnahmen angegangen wurden. Die Bandbreite reichte vom Quartiershausmeister über Beratungsangebote von Eigentümer zu Eigentümer bis hin zur Gründung einer Wohnungsgenossenschaft.⁶³⁷

Die Evaluierung des Gesetzes über Immobilien- und Standortgemeinschaften kommt zu dem Ergebnis, dass die Regelungen sich bewährt haben und beibehalten werden sollen. Die Beteiligten haben sich für eine Erweiterung des Anwendungsbereiches (§ 1 Absatz 1 ISGG NRW), insbesondere im Hinblick auf Wohnquartiere und Gewerbegebiete, ausgesprochen. Es wird vorgeschlagen, im Rahmen der Beratungen im Landtag zu prüfen, den Anwendungsbereich zu erweitern (Übernahme der Gebietskulisse des § 171 f. Satz 1 Baugesetzbuch).

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die Eignung eines Wohnungsbezogenen ISG erscheint als Lösungsansatz zur Initiierung von Investitionen in Problemimmobilien äußerst gering zu sein.

Bei einer ISG geht es um gemeinschaftliche Maßnahmen zur Umfeldverbesserung und zur Attraktivitätssteigerung, in deren Folge Eigentümer aus eigenem Interesse heraus Bestandsinvestitionen in die eigene Immobilie tätigen. „Bei ISG-Maßnahmen handelt es sich um Gemeinschaftsmaßnahmen und nicht um individuelle, betriebswirtschaftlich wirksame Maßnahmen des Investors. Dafür ist er auch in einer ISG selbst zuständig.“⁶³⁸

Einer Formalisierung der Eigentümerkooperation durch ein wISG-Gesetz sind auch wegen der sehr heterogenen Eigentümerstruktur und den sehr unterschiedlichen Gründen dafür, warum Eigentümer ihre Immobilien vernachlässigen, Grenzen gesetzt. Auch scheint eine gerechte Finanzierungsbeteiligung der Eigentümer aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge bei Thema Wohnen schwierig zu sein.

Zudem bietet nach FALLER eine gesetzliche Regelung nicht nur Sicherheit, sondern bewirkt auch zusätzliche Anstrengungen für Fragen zur Verfahrensorganisation etc., um einen Satzungsbeschluss zu erzielen.⁶³⁹

⁶³⁷ MWEBWV 2012

⁶³⁸ Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 44

⁶³⁹ Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 45

Eine zentrale Erkenntnis der Modellvorhaben „wISG“ in NRW ist jedoch, dass die Potenziale der Selbstorganisation in der Eigentümerarbeit sehr eng begrenzt sind.

Mögliche Lösungsansätze

Losgelöst von der Fragestellung eines Lösungsansatzes für Problemimmobilien sollte der Anwendungsbereich auf Wohnquartiere erweitert werden.

FALLER schlägt vor, „die Prozesse der quartiersbezogenen Selbstorganisation von Bewohnern und Eigentümern zu unterstützen, weil diese Zusammenarbeit vor Ort auch wieder Perspektiven für die Quartiere und damit ein verbessertes Investitionsklima erzeugen kann. In diesem Zusammenhang geht es aber mehr darum, die Eigentümer- und Quartierszusammenarbeit organisatorisch zu unterstützen und auch solide Rahmenbedingungen für das kommunale Handeln zu schaffen. Die Selbstorganisation stößt dort nämlich schnell an Grenzen.“⁶⁴⁰

Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit von ISSG in Wohnquartieren wird deren Förderung und Unterstützung durch das Land sein, wie es die zahlreichen Modellvorhaben des ISSG für die Innenstadt (in der Gebietskulisse der Städtebauförderung) und deren Evaluation gezeigt haben. Eine gesetzliche Grundlage allein wird nicht zu einer absehbaren Initiierung von ISSG führen.

3.6 Kommunalverfassungsrecht/Gemeindeordnung

Sachstand

Die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung werden im Kommunalverfassungsrecht geregelt. Hierzu zählen verschiedene Gesetze, wie die Gemeindeordnung, die Kreisordnung oder das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Diese legen nicht nur die Stellung, sondern auch die Aufgaben der Kommunen fest. So bestimmt die Gemeindeordnung den Zweck, den die Stadt oder die Gemeinde als Rechtsperson erfüllen soll, sowie die Rechte und Pflichten, die die Bürger, der Rat und der Bürgermeister haben, um die „Gemeinde“ - also das Zusammenleben von Menschen in einer örtlichen Gemeinschaft – aktiv werden zu lassen. Die Gemeindeordnung regelt in § 40 auch das Prinzip der repräsentativen Demokratie. So heißt es dort, dass die Verwaltung der Gemeinde ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt wird. Sowohl der Rat, wie auch der Bürgermeister sind die Vertreter der Bürgerschaft. Sie sind funktional aufeinander bezogen. Der Bürgermeister ist nicht nur ein Vertreter der Bürger-

⁶⁴⁰ Landtag NRW 2012: EkPr 16/1: 45

schaft, sondern auch gleichzeitig Verwaltungschef. Ihm obliegt die selbständige Leitung und Aufsicht der Verwaltung.⁶⁴¹

Sowohl Art. 28 Abs. 2 GG wie auch Art. 78 Abs. 1 LV (Landesverfassung) garantieren verfassungsrechtlich das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen sowie die Universalität, also den Grundsatz der Allzuständigkeit. Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden vom Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung umfasst. Mit der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen besteht das Recht, die überlassenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als eigene, frei von staatlichen Weisungen insbesondere hinsichtlich des Ermessensgebrauches und der Zweckmäßigkeit zu verwalten.⁶⁴² Die Kommune entscheidet frei, ob, wann und wie sie eine Selbstverwaltungsaufgabe wahrnimmt.⁶⁴³ Allerdings gilt das Recht auf Selbstverwaltung nicht uneingeschränkt, sondern ist im „Rahmen der Gesetze“ garantiert. Der Landesgesetzgeber als zuständiger Gesetzgeber kann das kommunale Selbstverwaltungsrecht, ausgenommen den sogenannten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts, einschränken.⁶⁴⁴

Die Kommunen stellen gleichzeitig auch einen wesentlichen Bestandteil des demokratischen Staates dar.⁶⁴⁵ Die Kommunen sind Teil der Landesverwaltung. So unterliegt die gesamte Verwaltungstätigkeit der Kommunen der Staatsaufsicht.⁶⁴⁶

Die Gemeindeordnung, die Verfassung der Kommunen, wurde bis heute mehrfach reformiert. Bis 1994 galt maßgeblich die Gemeindeordnung aus dem Jahr 1952. Nach dieser großen Novelle der Gemeindeordnung erfolgte 13 Jahre später im Jahr 2007 eine weitere Kommunalrechtsreform.⁶⁴⁷ Seit der letzten Reform der Gemeindeordnung sind neue Regelungen geschaffen worden, die die Gemeinde als Verwaltungsbehörde betreffen. Die Kommunen haben seit 2007 mehr Gestaltungsspielräume erhalten, um Aufgaben im Bereich der gesetzesgebundenen Verwaltungsarbeit möglichst vor Ort und damit bürgernah erfüllen zu können und somit der demographischen Entwicklung Rechnung tragen zu können. Die kreisangehörigen Gemeinden können ihre Einwohnerschwellenwerte senken lassen und dadurch mehr Aufgabenzuständigkeiten gewinnen, wie z. B. die Übernahme von Jugendämtern in die eigene Kommunalverwaltung. Aufgabenunabhängige Kooperationen zwischen kreisangehörigen Gemeinden untereinander sowie zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten sind nun auch möglich. Hieran anschließend ist auch das Gesetz über kommunale Ge-

⁶⁴¹ Innenministerium des Landes NRW (2009): 4 – 7.

⁶⁴² Held/ Winkel 2009: 9 - 102

⁶⁴³ Articus / Schneider 2012: 82

⁶⁴⁴ Articus / Schneider 2012: 84

⁶⁴⁵ Held/ Winkel 2009: 9

⁶⁴⁶ Brüning 2012: 554

⁶⁴⁷ Innenministerium des Landes NRW (2009): 8 – 17

meinschaftsarbeit (GkG) von ursprünglich 1961 erneut verändert worden. Das GkG regelt die zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Zur gemeinsamen Wahrnehmung können die Kommunen Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände und gemeinsame Kommunalunternehmen gründen sowie öffentlich-rechtliche Vereinbarungen treffen. Seit 2007 können Kommunen nun auch in Form von Mehrfachzweckverbänden miteinander kooperieren. So sollen Verwaltungskosten kostengünstiger erledigt und damit die kommunale Leistungsfähigkeit gesteigert werden. Das ist auch geboten, da sich die Anforderungen an die Erledigung öffentlicher kommunaler Aufgaben und zugleich die instrumentellen Möglichkeiten zur Aufgabenerledigung in den letzten Jahren deutlich verändert haben. Das Kostenbewusstsein der Kommunen hat sich in den letzten Jahren gewandelt und im Zuge dieses Wandels hat die kommunale Einschätzung als Dienstleistungsbetrieb deutlich gewonnen.⁶⁴⁸

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die Kommunen sind berechtigt, Aufgaben wahrzunehmen. Dabei ist in der Sache nach zu unterscheiden in

- eigene Selbstverwaltungsaufgaben und
- fremde Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.⁶⁴⁹

Die eigenen Selbstverwaltungsaufgaben werden unterschieden in freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (z. B., Bürgerhäuser, Sportstätten,...) können die Kommunen übernehmen, sie sind dazu aber nicht verpflichtet. Bei gesetzlichen Pflichtaufgaben, wie z. B. die Bauleitplanung bezieht sich die Pflicht nur auf das „Ob“, nicht aber auf eine bestimmte Art und Weise der Erledigung. Die Organisationshoheit der Aufgabenausführung von Pflichtaufgaben obliegt den Kommunen.

Die eigenen Selbstverwaltungsaufgaben unterliegen der allgemeinen Kommunalaufsicht.⁶⁵⁰ Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung handelt es sich um weisungsgebundene Pflichtaufgaben als gemeindliche Aufgaben. Es bleibt den Kommunen auch bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch die Gemeindeordnung und der Landesverfassung (Art. 78) ein gewisser Ausgestaltungsspielraum. Das Weisungsrecht muss im Gesetz im Einzelnen geregelt sein, d. h. die Regelung bedarf eines gewissen Aufwandes.⁶⁵¹ Die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung unterliegen anders als die eigenen Selbstverwaltungsaufgaben der Sonder- bzw. Fachaufsicht. Bei der Kommunalaufsicht

⁶⁴⁸ Held / Winkel 2009: 8

⁶⁴⁹ Brüning 2012: 554

⁶⁵⁰ Brüning 2012: 555 -556

⁶⁵¹ Held/ Winkel 2009: 106 – 108

handelt es sich um eine reine Rechtsaufsicht, während die Sonder- bzw. Fachaufsicht eine eingeschränkte Zweckmäßigkeitkontrolle eröffnet und mit der Weisung ein präventives Instrument zur Verfügung steht.⁶⁵² Weiterhin gilt für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, dass der Gesetzgeber die Mittel zur Aufgabenerledigung aufbringen muss. Das Konnexitätsprinzip muss sowohl bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie auch bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben angewendet werden. Der Landesgesetzgeber wird vor dem Hintergrund der beschriebenen Hürden, nur dann eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung per Gesetz installieren, wenn ein Interesse des Landes an der richtigen und vollständigen Durchführung der Aufgabe wegen der Notwendigkeit gleichmäßiger Handhabung sehr groß ist.⁶⁵³

Die Kommunen können aufgrund der Allzuständigkeit zur Erfüllung ihrer örtlichen Gemeinwohlbelange auch Einrichtungen unterhalten, die der Wohnraumversorgung dienen. Es handelt sich um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, für die die Kommunen als geeignete Träger angesehen werden.⁶⁵⁴ Diese Einrichtungen zählen gem. § 107 Abs. 2 GO nicht zu einer wirtschaftlichen Betätigung. Allerdings gilt hier bei der Installierung einer Einrichtung, wie bei der wirtschaftlichen Betätigung der Maßstab der Erforderlichkeit.⁶⁵⁵ Die Wohnraumversorgung bezieht sich sowohl auf das kommerzielle Interesse der Wohnungsbauwirtschaft wie auch auf den sozialen Wohnungsbau im Sinne der „Gemeinnützigkeit“.⁶⁵⁶

Problemimmobilien, vor allem problembehaftete Wohnungsbestände neuer Finanzinvestoren verteilen sich nicht einheitlich flächendeckend über Nordrhein-Westfalen. Die 396 nordrhein-westfälischen Kommunen sind unterschiedlich stark betroffen. Die Relevanz der in diesem Bericht zu untersuchenden Problematik stellt sich je nach Wohnungsmarktsituation und Eigentümerstruktur sehr differenziert dar.⁶⁵⁷ Diesem stehen infolge unterschiedlicher Gemeindegrößen auch unterschiedlich große Kommunalverwaltungen mit unterschiedlichen Informationsständen gegenüber. Das von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Gutachten mit einer landesweiten Befragung der Kommunen zum Thema „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren“ zeigt zudem, dass viele Kommunen sich bisher mit Problemimmobilien, insbesondere mit problematischen Wohnungsbeständen Neuer Finanzinvestoren vor Ort bewusst und unbewusst nicht öffentlich auseinandergesetzt haben.⁶⁵⁸ Es ist offensichtlich,

⁶⁵² Brüning 2012: 555 -556

⁶⁵³ Held/ Winkel 2009: 106 – 113

⁶⁵⁴ Held/ Winkel 2009: 514 - 515

⁶⁵⁵ Articus / Schneider 2012: 488 – 496

⁶⁵⁶ Held/ Winkel 2009: 514 – 515

⁶⁵⁷ Neuhaus 2012

⁶⁵⁸ Empirica 2012a: 35

dass die politische Prioritätensetzung und Steuerung des Rates und des Bürgermeisters großen Einfluss auf die Art und Weise des Handelns der Kommunalverwaltungen haben. Auch die kommunale Finanzlage übt einen Einfluss auf die Problembehebung aus. Vielfach ist infolge einer angespannten Haushaltslage die ordentliche Aufstellung der Kommunalverwaltung zur Problembewältigung beeinträchtigt.⁶⁵⁹ Hierauf wird nachfolgend noch genauer eingegangen.

Mögliche Lösungsansätze

1. Änderung Kommunalverfassungsrecht:

Das Kommunalverfassungsrecht gibt den Rahmen, damit das öffentliche Wohl in den Kommunen entsprechend den örtlichen Gegebenheiten umfassend realisiert werden kann. Es kann, insbesondere die Gemeindeordnung, nur bedingt einen spezifischen Beitrag zur Problemlösung leisten. Die bisherigen Regelungen erlauben ein sachgerechtes Vorgehen der kommunalen Stellen. So können die Kommunen beispielsweise bereits ein ämterübergreifendes Arbeiten festlegen und zwischengemeindlich kooperieren, sofern hierzu eine kommunalpolitische Prioritätensetzung erfolgt ist.⁶⁶⁰ Unterstützt werden könnten die Kommunen durch eine zielgerichtete Beratung und Information auf Landesebene (vgl. Kap. VI.6.). Auch erlaubt die Kommunalverfassung die Realisierung wohnungswirtschaftlicher Ziele. Sie dient aber nicht zur Lösung von einzelnen Problemen, sodass insgesamt betrachtet die Kommunalverfassung nur bedingt einen Beitrag zur Problembehebung des in diesem Bericht zu untersuchenden Bereichs leisten kann.

2. Anreizschaffung des Landes zur Sensibilisierung der Kommunen im Umgang mit Problemimmobilien

Einige Kommunen, in denen Problemimmobilien zu einer städtebaulichen Herausforderung geworden sind, versuchen dieser mit einer strategischen Positionierung sowie einer Ausarbeitung städtebaulicher Zielsetzungen zu begegnen. In diesem Zusammenhang geben die kommunalen Spitzenverbände dem Prinzip des einvernehmlichen Weges mit den Eigentümern problembehafteter Immobilien den Vorrang. Dabei gilt es Verbesserungspotentiale, z. B. durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, Motivation und Beratung der Eigentümer, wie es für beide Seiten zu einer „win-win-Situation“ kommen kann, zu heben.⁶⁶¹ Dieser Weg sollte auch künftig weiter von den Kommunen beschritten werden. Es bedarf einer systematischen und dauerhaften, von „politischen Konjunkturen bzw. Wahlterminen“ unabhängigen politischen Positionierung der örtlichen Gremien mit

⁶⁵⁹ Kort-Weier 2012

⁶⁶⁰ Oebbecke 2012

⁶⁶¹ Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW 2012: 2

verbindlichen Beschlüssen und abgestimmten Handlungskonzepten. Diese müssen mit ausreichenden Verwaltungsressourcen und einer guten Berichterstattung gepaart werden (vgl. Kap. VI.6.1. Monitoring). Erst dann kann es auch zu einer geeigneten verwaltungsinternen Motivation kommen, die in einer intelligenten und kreativen Verwaltungstätigkeit seinen Niederschlag finden kann.⁶⁶²

Das Land kann darauf einwirken, dass sowohl die Motivation der örtlichen Kommunalpolitiker für eine politische Einflussnahme als auch die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter gesteigert wird. Weiterhin ist die Etablierung von Qualitätszirkeln, Modellvorhaben, best-practice-Beispielen, Gremien des Erfahrungsaustauschs oder Angebote der Fortbildung mit personeller und finanzieller Unterstützung durch das Land realistisch.⁶⁶³

3. Änderung des GkG

Die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit sollte verstärkt werden, in dem die zwischengemeindliche Kooperation auf möglichst alle Bereiche ausgeweitet wird. So können z. B. im Rahmen von Verwaltungsgemeinschaften Ressourcen bei Personal und bei Fachkenntnissen besser gebündelt werden und trägt somit zur Milderung der vorhandenen Anwendungsproblematik bei.

Eine rechtliche Verankerung zur verstärkten zwischengemeindlichen Kooperation bietet den Kommunen die Möglichkeit, nicht nur eine verwaltungstechnische Erleichterung beim Umgang gegen Problemimmobilien nach dem Motto „gemeinsam sind wir stark“ zu ermöglichen, sondern führt gleichzeitig auch zu einem effizienten Einsatz von Personal und Finanzmittel. Dieses Instrument kann auch finanzschwachen Kommunen eine kostengünstige Hilfestellung bieten. Auch können kommunale Zweckverbände hier eine Lösung sein (vgl. Kap. V.2.)

4. Änderung der kommunalaufsichtsrechtlichen Vorschriften

Die kommunalaufsichtsrechtlichen Vorschriften zur Aufstellung und Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten für die finanzschwachen Städte und Gemeinden, bei denen diese bisher von der Kommunalaufsicht aufgefördert werden, ihre Beteiligungen an kommunalen Wohnungsunternehmen und örtlichen Wohnungsgenossenschaften zu veräußern, sollten geändert werden.

In einem Runderlass der Landesregierung zu § 107 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW oder durch eine Änderung dieser Vorschrift sollte klargestellt werden, dass eine Beteiligung der Städte und Gemeinden an kommunalen Wohnungsunternehmen, die sich in ihrer Satzung zur sozialen Wohnraumversorgung verpflichten,

⁶⁶² Unger 2012: 6 – 7

⁶⁶³ Oebbecke 2012: 3

ten, und eine Beteiligung an örtlichen Wohnungsgenossenschaften zur Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele und kommunalen Daseinsvorsorge unverzichtbar ist und aus diesem Grunde eine Veräußerung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung nicht in Betracht kommt. Die bei einer Veräußerung der kommunalen Beteiligungen erzielbaren Erträge sind ohnehin nicht dazu geeignet, die strukturellen Defizite der kommunalen Finanzausstattung zu beseitigen.

Allerdings ist anzumerken, dass eine Änderung des Gemeindefinanzrechts (§ 107 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW) mit dem Ziel der Vermeidung von Veräußerungen kommunaler Wohnungsunternehmen bzw. kommunaler Beteiligungen an örtlichen Wohnungsgenossenschaften von Kommunen mit einem unausgeglichene Haushalt nicht dem Aufbau der Gemeindeordnung entspricht.

Sofern eine Änderung der Gemeindeordnung erforderlich ist, sollte dies in den entsprechenden Regelungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft erfolgen.

3.7 Kommunales Haushaltsrecht

Aktueller Sachstand

Die Gemeindeordnung enthält in den §§ 75 – 100 Regelungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft. Als erstes Bundesland führte NRW im Jahr 1991 das Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes ein.⁶⁶⁴

Zum 1. Januar 2005 erfolgte in Nordrhein-Westfalen die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik durch das Neue kommunale Finanzmanagement, kurz NKF genannt. Dabei hatten die 396 Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens bis 2009 Zeit zur Haushaltsumstellung. Beim NKF handelt es sich um eine Form der kaufmännischen Buchführung. NKF steht für die Modernisierung der kommunalen Verwaltung, der Reformierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens und der Einführung des Ressourcenverbrauchskonzepts auf der Grundlage der kaufmännischen Buchführung. Anstatt der Sicherung des Geldvermögens zielt das NKF auf die Sicherung des Vermögensbestandes einer Kommune ab.⁶⁶⁵ Im September 2012 ist es zu einer Überarbeitung des NKF infolge einer umfassenden Evaluierung durch das NKFVG (1.NKF-Weiterentwicklungsgesetz) gekommen. Das NKFVG ist entbürokratisiert worden und soll in vier Jahren erneut evaluiert werden.

Am 4. Juni 2011 wurde das Haushaltsrecht im Bereich der Regelungen über das Haushaltssicherungskonzept infolge der hohen Anzahl von Kommunen im Notahalt verändert. Seit diesem Zeitpunkt ist die Genehmigung eines Haus-

⁶⁶⁴ Held/ Winkel 2009: 421 -422

⁶⁶⁵ Articus / Schneider 2012: 373

haltssicherungskonzeptes (HSK) zulässig, wenn der Haushaltsausgleich nicht mehr wie bisher innerhalb von vier Jahren, sondern innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren und in Ausnahmefällen auch noch länger erreicht wird. Mit dieser Gesetzesänderung haben die Kommunen, die sich bisher im Nothaushalt befinden die Möglichkeit, innerhalb des verlängerten Zeitraums ein genehmigungsfähiges HSK aufzustellen.⁶⁶⁶

Mit dem Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) stellt das Land Nordrhein-Westfalen für überschuldete oder von der Überschuldung bedrohte Kommunen Konsolidierungshilfen in einem Gesamtvolumen von 5,85 Mrd. € im Zeitraum von 2011 bis 2020 zur Verfügung. Im Gegenzug zu der Sanierungshilfe des Landes muss die Empfängergemeinde einen klaren Sparkurs einschlagen und bis spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen.⁶⁶⁷

Darüber hinaus werden die Kommunen schrittweise bis 2014 finanziell bei der Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund entlastet. Im Jahr 2013 wird der Bund 75 Prozent und ab 2014 100 Prozent der Kosten tragen. Das führt zu einer Entlastung aller Kommunen im Jahr 2013 in Höhe von 800 Mio. € und im Jahr 2014 in Höhe von 1,2 Mrd. €. ⁶⁶⁸

Wichtigster Zweck der Haushaltswirtschaft ist die Sicherung der stetigen Erfüllung kommunaler Aufgaben. Dabei gelten folgende Grundsätze:

- Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und effiziente Haushaltsführung,
- Pflicht zum Haushaltsausgleich und
- Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Das kommunale Haushaltsrecht enthält auch Regelungen zum Haushaltssicherungskonzept für Kommunen, die ihren Haushalt nicht im nachfolgenden Jahr ausgleichen können. Die Kommunen haben die Aufgabe, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, um zu einer ordnungsgemäßen und zukunftsorientierten Haushalts-, Finanz- und Personalwirtschaft zurückzukehren.⁶⁶⁹

Darauf aufbauend bestand seit dem 6. März 2009 bis zum 30. September 2012 ein vom Innenministerium herausgegebener Leitfaden mit Anforderungen, die an eine zielführende Konsolidierung zu richten sind. Dieser Leitfaden war ein Auslegungserlass, der an die Aufsichtsbehörden gerichtet war. Der Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten enthielt auch Regelungen,

⁶⁶⁶ Landtag NRW 2012b: 2.

⁶⁶⁷ Landtag NRW 2012c: 1 – 8.

⁶⁶⁸ Landtag NRW 2012d, S. 49.

⁶⁶⁹ Held/ Winkel 2009: 417 – 422

die im Einzelfall auch die Aufgabe städtischer Einrichtungen anregen konnte. So haben auch Kommunen, ihre kommunale Wohnungsunternehmen aufgegeben und veräußert.⁶⁷⁰

Mit der Reform der Regelung über Haushaltssicherungskonzepte und mit Inkrafttreten des Stärkungspaktes in 2011 ist der Handlungsleitfaden aufgehoben worden. Es ist derzeit ein neuer Erlass ohne die bisherigen Prüfpunkte in der Landesregierung in Bearbeitung. Allerdings wird dieser Erlass ausdrücklich auf die Möglichkeit von Personalentwicklungsmaßnahmen hinweisen, ohne dabei die Personalkosten als allgemeine Kosten aus dem Blickwinkel zu lassen.⁶⁷¹ Die Kommunen in der Haushaltssicherung haben somit die Chance erhalten, kreativ den Weg zum Haushaltsausgleich zu beschreiten.

Darüber hinaus wird in § 82 Gemeindeordnung NRW die vorläufige Haushaltsführung geregelt. Diese Regelungen sind auch von den Nothaushaltskommunen anzuwenden, die über kein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept verfügen. Generell müssen alle Kommunen bei Inanspruchnahme von Fördermitteln des Landes einen Eigenanteil beisteuern. Dieser beträgt grundsätzlich 20 Prozent und kann für Nothaushaltskommunen auf 10 Prozent reduziert werden. Zur Erleichterung von erforderlichen Investitionen in Nothaushaltskommunen kann sogar in Einzelfällen bei besonderem Landesinteresse vollständig auf einen kommunalen Eigenanteil verzichtet werden.⁶⁷²

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

In NRW ist in vielen Kommunen seit Jahren die Finanzlage angespannt. Es hat sich eine Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben geöffnet. Das belastet die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung.⁶⁷³ Im Jahr 2011 konnten von 396 Städten und Gemeinden 177 ihren Haushalt nicht ausgleichen. Nur 33 Kommunen verfügten über ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Der Großteil, nämlich 144 Kommunen, befand sich im Nothaushaltsrecht und musste die strikten Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung beachten. 42 Kommunen waren bereits 2011 überschuldet oder die Überschuldung drohte in naher Zukunft.⁶⁷⁴ Einen echten Haushaltsausgleich, ohne Rückgriff auf die Ausgleichsrücklage, erzielten allerdings nur 13 der 396 Kommunen.⁶⁷⁵ Diese Situation ist von großer Bedeutung, da die finanzielle Leistungsfähigkeit das Fundament für die kommunale Selbstverwaltung bildet. Die kommunale Haushaltssituation be-

⁶⁷⁰ Held/ Winkel 2009: 422 -424

⁶⁷¹ MIK 2012.

⁶⁷² MIK 2012

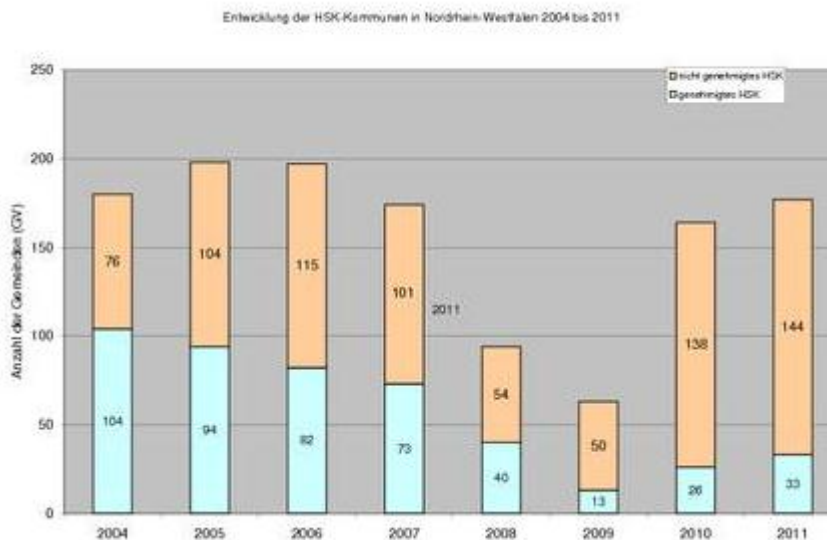
⁶⁷³ Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW 2011: 14

⁶⁷⁴ Website Ministerium für Inneres und Kommunales

⁶⁷⁵ Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Drs.- NR. 15/3402, Gemeindefinanzierungsgesetz 2012, S. 43 - 44.

einflusst stark das kommunale Handeln.⁶⁷⁶ Zum Jahresende 2012 befinden sich infolge der rechtlichen Änderungen 29 Kommunen im Nothaushaltsrecht.⁶⁷⁷

Abb. 47: Übersicht über die Kommunen in der Haushaltssicherung und im Nothaushalt



Quelle: Website MIK

Die Kassenkredite zur Liquiditätssicherung, die eigentlich zur Aufrechterhaltung der täglichen Zahlungsfähigkeit der Kommunen dienen, verdeutlichen besonders die desolante Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen. So ist das Volumen der Liquiditätssicherungskredite seit Jahren kontinuierlich angestiegen. Bewegte sich das Kassenkreditvolumen 2002 in Höhe von 4,7 Mrd. €, so ist zum Jahreswechsel 2010/2011 die Rekordmarke von 20 Mrd. € überschritten worden und im Jahr 2011 erneut auf 22,1 Mrd. € angestiegen. Damit entfallen fast die Hälfte aller bundesweit aufgenommenen Liquiditätssicherungskredite auf die nordrhein-westfälischen Kommunen.⁶⁷⁸

Um die Kommunen wieder finanziell handlungsfähig werden zu lassen, wurden bereits die oben dargestellten Schritte zur Entlastung in den letzten zwei Jahren eingeleitet.

Die Kommunen haben die Möglichkeit bei aufkeimenden Problemen mit Wohnimmobilien, mit hoheitlichen Maßnahmen zu reagieren. Dabei wird der Einsatz der bestehenden rechtlichen Mittel nicht immer ausgeschöpft, da hierfür die Kommunen in finanzielle Vorleistung treten müssen. Aufgrund der desolaten Haushaltsslage vieler Kommunen in NRW sind diese nicht immer zur Ausschöp-

⁶⁷⁶ Rehm 2011: 43

⁶⁷⁷ MIK 2012;

⁶⁷⁸ Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW 2011: 14

fung aller vorhandenen rechtlichen Handlungsoptionen im Stande.⁶⁷⁹ Das hat Folgen, wie eine ungewünschte Entmischung der Mieterstruktur⁶⁸⁰ oder andere negative Auswirkungen bei der öffentlichen und privaten Infrastruktur in den betroffenen Wohnquartieren⁶⁸¹.

Die Wohnraumversorgung zählt zur Daseinsvorsorge. Kommunen in der Haushaltssicherung und im Nothaushalt stehen in einem Spannungsverhältnis: So können Renditen aus der Bewirtschaftung kommunaler Wohnungsunternehmen einerseits zur Haushaltskonsolidierung beitragen, andererseits als Eigenanteil für die Inanspruchnahme der Wohnungsbauförderungsmittel dienen. Somit besteht eine systemimmanente Problematik in der Hinsicht, dass kommunale Wohnungsunternehmen, die Wohnungsbauförderung in Anspruch nehmen möchten, eine 20%ige Eigenanteilsfinanzierung vornehmen müssen.

Mögliche Lösungsansätze

Die Reform der Regelung über die Dauer von Haushaltssicherungskonzepten, der Stärkungspakt Stadtfinanzen als finanzielle Sanierungshilfe und das NKFVG mit Entbürokratisierungen sind erste Schritte für viele finanzschwache Kommunen aus der „Schuldenfalle“ herauszukommen. Das Land kann darüber hinaus über das jährlich aufzustellende GFG (Gemeindefinanzierungsgesetz) und über direkte Zuweisungen aus dem Landeshaushalt die Finanzausstattung der Kommunen verbessern. So kann eine weitere finanzielle Entlastung der Kommunen durch eine Anhebung der Verbundquote erfolgen. Damit würden die Kommunen einen erhöhten Betrag an Finanzzuweisungen vom Land erhalten. Darüber hinaus kann das Land die örtliche Finanzsituation durch Standardabbau und Aufgabenabbau, sofern dies geboten ist, verbessern. Weiterhin kann das Land durch dauerhafte Information über ein effektives Schuldenmanagement finanzschwache Kommunen bei der Haushaltssanierung unterstützen und Möglichkeiten des Schuldenabbaus aufzeigen. Das Land kann auch Kommunen dazu animieren, verstärkt miteinander zu kooperieren, evtl. durch ein Anreizsystem.

Darüber hinaus kann eine Bundesratsinitiative für eine durchgreifende und echte Gemeindefinanzreform mit Ziel einer auskömmlichen kommunalen Finanzausstattung zur Lösung der strukturellen Finanzierungsprobleme in den Kommunen gestartet werden.

Da der kommunale Handlungsleitfaden für Haushaltssicherungskommunen nicht mehr besteht, sollte geprüft werden, ob

⁶⁷⁹ Kort-Weier 2012: 3

⁶⁸⁰ Garrelmann/Becker 2012: 1

⁶⁸¹ Neuhaus 2012: 4

1. ein neuer Erlass mit Prüfpunkten für die Aufsichtsbehörden wieder erlassen werden sollte und
2. in diesem Zusammenhang im künftigen Erlass eine Konsolidierungsausschlussklausel für kommunale Wohnungsunternehmen und für Beteiligungen an örtlichen Wohnungsgenossenschaften gelten kann, sodass es künftig nicht mehr zu einer ungewollten und übereilten Veräußerung kommunaler Wohnungen kommt.

Es sollte offen durch die oberste Aufsichtsbehörde, dem Innenministerium kommuniziert werden, dass eine Eigenkapitalhaltung von kommunalen Wohnungsunternehmen für die erforderliche Anteilsfinanzierung bei der Inanspruchnahme der Wohnungsbaufördermittel möglich ist, wenn dies dauerhaft zu einer Senkung der aufzuwendenden Mittel für die Kosten der Unterkunft führt und somit zur Haushaltskonsolidierung beiträgt.

3.8 Allgemeines Ordnungsrecht

Sachstand

Das Ordnungsrecht regelt das Recht der Gefahrenabwehr der Verwaltungsbehörden. Dabei wird zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Ordnungsrecht unterschieden.

Bauordnungsrecht und Wohnungsaufsichtsrecht sind Regelungen des besonderen Ordnungsrechts. Das allgemeine Ordnungsrecht mit den Vorschriften des Ordnungsbehördengesetzes kommt in diesen Rechtsbereichen nur subsidiär zur Anwendung. Insbesondere die Generalklausel des § 14 OBG NRW kann ergänzend als Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden, wenn sich im Fachrecht, eine Regelungslücke zeigt. Die Generalklausel ermöglicht ein Einschreiten der Ordnungsbehörde bei Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

Ein Rückgriff auf die Generalklausel kann beispielweise in dem Fall erforderlich werden, in dem eine Immobilie zwar über eine funktionsfähige Heizungsanlage verfügt, aber der Eigentümer keine Heizenergie zur Verfügung stellt. Nach bisherigem Verständnis der wohnungsaufsichtsrechtlichen Vorschriften liegt kein bauseitig begründeter Mangel vor. Ein Einschreiten nach den §§ 40 ff. WFNG NRW ist daher nicht möglich. In diesem Fall kann die Ordnungsbehörde ergänzend tätig werden und den Eigentümer verpflichten, Heizenergie bereit zu stellen.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die kommunalen Ordnungsbehörden verfügen über eine große Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten. Folgende Handlungsformen stehen den kommunalen Ordnungsbehörden zu:

- Verwaltungsrealakte
- Verwaltungsvorakte
- Verwaltungsakte
- Verträge und
- Rechtssätze.

Verwaltungsrealakte sind tatsächliche Verwaltungshandlungen, wie z. B. Kontrollgänge von Mitarbeitern der Ordnungsbehörden, Ermahnungen, Anwendung von Zwangsmitteln oder Maßnahmen des sofortigen Vollzugs. Verwaltungsvorakte sind behördliche Verfahrenshandlungen, die einen Verwaltungsakt vorbereiten, wie z. B. Anhörung oder Zwischenbescheid. Bei den Verwaltungsakten unterscheidet man drei Arten:

- Ordnungsverfügung
- die ordnungsbehördliche Erlaubnis und
- die ordnungsbehördliche Einzelanordnung.

Bei der Ordnungsverfügung handelt es sich um Anordnungen (einzeln oder allgemeinverbindlich) der Ordnungsbehörde, durch die bestimmte Personen oder Sachverhalte ein Handeln, Dulden oder Unterlassen verlangt wird sowie die Versagung, Einschränkung oder Zurücknahme einer rechtlich vorgesehenen Erlaubnis oder Bescheinigung.

Die Ordnungsbehörden können öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Verträge schließen. Die Bedeutung solcher Verträge nimmt zu. Die Ordnungsbehörden können Verordnungen, Anordnungen und Satzungen erlassen.⁶⁸²

Die Anwendung des OBG NRW durch die allgemeine Ordnungsbehörde ist zeit- und personalaufwendig. So muss zunächst geprüft werden, ob in spezialgesetzlichen Vorschriften die Zuständigkeit bereits geregelt ist. Ordnungsverfügungen beispielsweise sind zeitintensiv, denn jedem Ordnungspflichtigen wird die Möglichkeit der Anhörung gegeben. Gefahr im Vollzug ist erst dann gegeben, wenn die eigentlich zuständige Ordnungsbehörde nicht mehr rechtzeitig eingreifen kann oder eine Ordnungsverfügung zu spät greift und ein Schaden ohne das ordnungsbehördliche Eingreifen entstehen würde. Das unmittelbare Eingreifen der Ordnungsbehörde hängt von der Gefahr und des daraus entstehenden

⁶⁸² Frings/Spahlholz 2011: 52 -67

Schadens ab. Gefahr im Vollzug ist ein ultima ratio Instrument, das gleichzeitig mit Kosten für die Kommune verbunden ist und finanziell angeschlagene Kommunen besonders hart trifft.⁶⁸³

Mögliche Lösungsansätze

- Für ein zügigeres verwaltungsinternes Handeln sollte als Grundvoraussetzung das Zusammenspiel innerhalb der örtlichen Ordnungsbehörden mit den Sonderordnungsbehörden reibungslos funktionieren. Dies kann durch transparente Verwaltungsstrukturen erreicht werden, die eine Stützung durch eine eindeutige und dauerhafte Positionierung seitens der Stadtführung, insbesondere der kommunalen Gremien haben.
- Darüber hinaus erleichtert eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen das Verwaltungshandeln vor Ort.⁶⁸⁴

⁶⁸³ Wiegand/ Heider/Geyer 2001: 1 – 16

⁶⁸⁴ Unger 2012: 6

4. Förderinstrumente

4.1 Städtebauförderung

Sachstand

Mit dem Ziel, die Städte und Gemeinden als Wirtschafts- und Wohnstandorte zu stärken, werden in den sechs Programmen zur Städtebauförderung (Stadtumbau Ost und West, soziale Stadt, städtebaulicher Denkmalschutz, aktive Stadt- und Ortsteilzentren, kleinere Städte und Gemeinden, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) durch Bund und Länder Fördermittel bereit gestellt.

Im Jahr 2004 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, den städtebaulichen Investitionsbedarf zu erheben. Die Bundesregierung kam dem nach, wies aber darauf hin, dass eine entsprechende Einschätzung schwierig und mit großen Unsicherheiten verbunden sei. Im Ergebnis wurde bundesweit ein jährlicher Förderbedarf von 700 Mio. € formuliert.⁶⁸⁵ Seit dem Jahr 2009 ist der Verpflichtungsrahmen des Bundes jedoch kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 2010 zog die Planung des Bundes, den Verpflichtungsrahmen von 610 Mio. € zu halbieren, viel Kritik und die Forderung nach Beibehaltung der bisherigen Finanzmittel nach sich. Die Bauministerkonferenz hat diese Position 2010 in einem Papier zum Ausdruck gebracht⁶⁸⁶ und auch im Jahr 2011 haben die Bauminister der Länder eine bedarfsgerechte Ausstattung der Bundesfinanzhilfen gefordert. Als Kompromiss wurde das Fördervolumen des Bundes für 2011 auf 455 Mio. € festgelegt, ebenso für 2012. Dieser Rahmen wird entsprechend von den Ländern mit weiteren Mitteln ergänzt.

Angesichts einer Vervielfachung der eingesetzten Fördermittel wird der Städtebauförderung eine auch auf die Wirtschaft ausstrahlende Anreiz- und Steuerungswirkung zugesprochen: Sie sichert Arbeitsplätze im Handwerk und im Baugewerbe. Experten gehen von einer 4-5-fachen Investitionswirkung aus. Eine empirische Analyse der durch die Städtebauförderung ausgelösten Anstoß- und Bündelungseffekte legt dar, dass 1 € Förderung von Bund und Land eine Gesamtinvestition (öffentlich und privat) von 7,10 € nach sich zieht, davon 1,70 € rein private Investitionen.⁶⁸⁷ Dabei bewirkt das Stadtumbauprogramm die größten Effekte durch privatwirtschaftliche Investitionsleistungen, womit eine „positive Signalwirkung“ belegt wird.⁶⁸⁸ Zudem gilt sie als zentrales Instrument einer nachhaltigen Struktur- und Stadtentwicklungspolitik, die Bewohner und Akteure einbindet. In der Folge des demographischen Wandels und rückläufiger Bevölke-

⁶⁸⁵ BMVBS 2008:

⁶⁸⁶ Bauministerkonferenz 2010

⁶⁸⁷ Spars / Heintze 2011: 17ff

⁶⁸⁸ Ebd.: 18

rungs- und Haushaltszahlen werden in vielen Städten und Gemeinden weiterhin Umbauprozesse und Maßnahmen zum Rückbau anstehen. Vor diesem Hintergrund wird die Ausstattung der Städtebauförderung vielfach als zu niedrig eingestuft.

Im Zuge der Förderalismusreform im Jahr 2006 wurde die Städtebauförderung als gesamtstaatliche Aufgabe zwischen Bund, Länder und Kommunen definiert. Daraus leitet sich u.a. die Grundregel ab, dass sich bei der Finanzierung der Bund in Höhe von 30 Prozent und mindestens weitere 30 Prozent die Länder zu beteiligen haben; das Land Nordrhein-Westfalen hat in den Förderrichtlinien festgeschrieben, dass der kommunale Eigenanteil bei mindestens 10 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben liegen muss.⁶⁸⁹

Bereits vor Einführung der Städtebauförderung gab es im Land Nordrhein-Westfalen eigene Landesprogramme. „Die Bundeszuweisungen brachten Nordrhein-Westfalen eine Verstärkung von etwa 20 Prozent“.⁶⁹⁰ Im Jahr 2012 standen den nordrhein-westfälischen Kommunen unter Einbeziehung der zugewiesenen Bundesmittel (97 Mio. €) Finanzmittel in Höhe von 235 Mio. € für die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen im Städtebau und damit gegenüber dem Vorjahr 2011 mit einem Gesamtbudget von fast 258 Mio. € knapp 23 Mio. € weniger zur Verfügung.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Die schwierige kommunale Haushaltsslage (Haushaltssicherung, Nothaushalt) als Ergebnis steigender Sozialausgaben, geringer Gewerbesteuererinnahmen und auch der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzsystem (NFK) hat bereits in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen dazu geführt, dass die kommunalen Eigenanteile für die Städtebauförderung nicht mehr aufgebracht werden können und hier eine steigende Tendenz der kommunalen Handlungsunfähigkeit zu beobachten ist.⁶⁹¹ Zwar können mit der Novellierung der Förderrichtlinien zweckgebundene Spenden durch die Privatwirtschaft das Gesamtpaket unterstützen, an der Bereitstellung von 10 Prozent der Gesamtkosten bleiben die Kommunen dennoch gebunden. Auf Betreiben des Fachministeriums und mit Bewilligung des Innenministeriums hat es in der Vergangenheit Ausnahmen von der kommunalen Eigenbeteiligung gegeben.⁶⁹²

Insbesondere im Stadtumbauprogramm beteiligen sich wohnungswirtschaftliche Akteure – hier meist Genossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen

⁶⁸⁹ MBV 2008

⁶⁹⁰ Ganser 2011: 11

⁶⁹¹ Innovationsagentur 2010

⁶⁹² Vgl. MIK 2012

– sowohl am Planungsprozess als auch an der Finanzierung. Allerdings ist nicht grundsätzlich davon auszugehen, dass sich alle beteiligten Eigentümer von Wohnungen auf eine gemeinsame Umsetzung der angestrebten Ziele einlassen. Es ist zu vermuten, dass es „Mitnahmeeffekte“ von Eigentümern gibt, wozu auch große Wohnungsunternehmen zählen können⁶⁹³ (vgl. auch Fallstudie Bielefeld). Das Bauministerium bestätigt, dass zunehmend häufiger Wohnungseigentümer als Kooperationspartner einer kooperativen Quartiersentwicklung nicht zur Verfügung stehen. Hierbei sind Eigentümer teilweise nicht erreichbar, oder zwar gesprächsbereit, aber ohne Investitionsabsichten.⁶⁹⁴

Mögliche Lösungsansätze

1. Die Forderung des Landes nach einer Erhöhung des Verfügungsrahmens des Bundes sollte auch zukünftig aufrechterhalten werden; das Land Nordrhein-Westfalen sollte die zur Verfügung gestellten Mittel auch abrufen. Das Land sollte die Landeszuschüsse weiter auf bisherigem Niveau halten.
2. Die Landesregierung hat die Bemühungen der Städte und Gemeinden zur Beseitigung der strukturellen Defizite in diesen Siedlungen und Stadtteilen mit einer hohen Förderpriorität bei der Vergabe der Mittel der Wohnungs- und Städtebauförderung zu unterstützen. Für die notwendigen Sanierungsmaßnahmen wird eine solide finanzielle Ausstattung der Treuhandvermögen nach § 160 BauGB mit Mitteln des Bundes, des Landes und der Gemeinden benötigt.
3. Die Förderrichtlinie des Landes sollte dahingehend geprüft und ggf. neu ausgestaltet werden, dass der kommunale Eigenanteil von 10 Prozent mit zweckgebundenen Spenden verrechnet werden kann.
4. Die Förderrichtlinie des Landes muss dahingehend geprüft und ggf. neu ausgestaltet werden, dass vor Ausweisung zum Stadtumbaugebiet und von Mittelzusagen die verbindliche Bereitschaft und ggf. vertraglich zugesicherte Verpflichtung zur Kooperation und Investition der Wohnungsgrößeigentümer vorliegen muss.
5. Es ist weiterhin eine verstärkte Verzahnung von der Wohnungsbauförderung mit der Städtebauförderung anzustreben; hier bietet der ressortübergreifende Ansatz zur Quartiersentwicklung der Wohnungsbauförderung eine sinnvolle Kombination, um schwierige Quartiere mit vernachlässigten Wohnungsbeständen als Modellvorhaben zu entwickeln.

⁶⁹³ Hölkemeier 2009

⁶⁹⁴ Vgl. MWEBWV 2012a

6. Projekte und Förderungen zur Stadterneuerung (und auch zur Wohnungsbauförderung) sind insbesondere auch dahingehend zu prüfen, ob sie mit den gesamtstädtischen Zielsetzungen zur Stadtentwicklung vereinbar sind.

4.2 Wohnraumförderung

Sachstand

Die soziale Wohnraumförderung hat in Nordrhein-Westfalen mit einem in der Vergangenheit ausschließlich für den Wohnungsbau zur Verfügung stehenden Grundvermögen von 18 Mrd. € einen hohen Stellenwert. Der hieraus resultierende Mittelansatz für Wohnungsbaudarlehn betrug in den letzten 10 Jahren um die 1 Mrd. €, er lag in den Jahren 2011 und 2012 mit 800 Mio. € bzw. 850 Mio. € jeweils unter dem Durchschnitt seit der Jahrtausendwende. Mit dem Wohnungsbauprogramm 2012 fand eine Neuausrichtung bei der Mittelverteilung statt, da erstmals der Mittelansatz für selbst genutztes Wohneigentum im Neubau (200 Mio. €) unterhalb der Förderung des Mietwohnungsbaus (400 Mio. €) lag. Diese Neuausrichtung soll auch im Jahr 2013 mit einem zusätzlichen neuen Programmansatz der Quartiersentwicklung, für den 120 Mio. € bereitgestellt werden, fortgesetzt werden. Gleichzeitig wird der Mittelansatz für den Mietwohnungsbau um 50 Mio. € auf 450 Mio. € erhöht, während nur noch 80 Mio. € für den Neubau des selbst genutzten Wohneigentums anberaumt werden.

Seit dem Jahr 2009 folgt die Verteilung der Wohnungsbaufördermittel nicht mehr anhand der Kriterien Einwohnerdichten, Mietenstufen des Wohngeldgesetzes und die Zahl der Wohnungssuchenden, sondern basiert auf einem indikatoren-gestützten Berechnungsmodell aus dem Jahr 2008, das für die beiden Markt-segmente „Mietwohnraum“ „selbst genutztes Wohneigentum“ unterschiedliche Kosten- und Bedarfskategorien ausweist.⁶⁹⁵ Im Jahr 2012 fand eine Überarbeitung und Neujustierung statt.⁶⁹⁶

Anwendbarkeit der Wohnraumförderung bei schwierigen Wohnungsbeständen

Grundsätzlich kann die Wohnraumförderung des Landes NRW dazu genutzt werden, um schwierige Wohnungsbestände durch „grundlegende Umstrukturierungsansätze – zu denen insbesondere auch die Auflockerung durch Abriss und Teilrückbau von Wohnungsbeständen in Kombination mit dem Umbau des Bestands und ggf. kleinteiligen Ersatzneubau zählen – aufzuwerten.

⁶⁹⁵ Forschung & Beratung 2008

⁶⁹⁶ Forschung & Beratung 2011

Als wichtige Voraussetzung sieht das nordrhein-westfälische Bauministerium hier die Investitionsbereitschaft der Wohnungseigentümer sowie ein wohnungs- und sozialpolitisches Interesse der jeweiligen Kommune, das das Ministerium aus dem Vorhandensein eines kommunalen wohnungspolitischen Handlungskonzeptes ableitet.⁶⁹⁷ Neben der Regelförderung von Neubau und Umbau in Kombination mit dem Abriss/Teilrückbau können die Kosten für Abrissmaßnahmen über Zusatzdarlehn mit einem anteiligen Teilschuldenerlass gefördert werden. Diese Zusatzdarlehn finanzieren sich bis Ende 2012 aus den Kompensationszahlungen des Bundes, über deren Weiterführung gegenwärtig (Dezember 2012) verhandelt wird. Ankaufhilfen, wie sie teilweise nach dem Verkauf der Neuen Heimat einzel-fallbezogen seitens der Landesregierung gewährt wurden, sind auch im Wohnungsbauprogramm 2013 nicht thematisiert. Das Bauministerium spricht sich in einem Schreiben an die Enquete-Kommission gegen das Instrument der Ankaufhilfen aus: „Würde das Land Ankaufhilfen gewähren, sähen sich Immobilieneigentümer möglicherweise veranlasst, die Ankaufhilfen des Landes zu eigenem wirtschaftlichen Nutzen in ihre Strategie einzubeziehen.“⁶⁹⁸ Ein Anknüpfungspunkt wird aus Sicht des Ministeriums dagegen in der präventiven Quartierentwicklung in den Gebieten der sozialen Stadt gesehen, um vorhandene kommunale Ansätze zu stärken und zu unterstützen.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen des Landes für Maßnahmen im Bestand müssen die Eigentümer aber nicht nur bereit für Investitionen, sondern auch grundbuchlich investitionsfähig sein. Die Auszahlungen von Krediten sind von deren dinglichen Sicherung im Grundbuch abhängig, weshalb überschuldete Antragsteller keine Fördermittel des Landes in Anspruch nehmen können.⁶⁹⁹ Die gilt auch beim Wohnungsneubau in Bezug auf das zu bebauende und mit den Hypotheken zu belastende Baugrundstück. Da aber im Falle des Aufkaufs von Wohnungsunternehmen durch kapitalmarktgesteuerte Finanzplattformen deren Geschäftsmodell vorsieht, die Finanzierungskosten des Kaufs durch Grundbuchbeleihungen zu refinanzieren, sind Fördervoraussetzungen für die Inanspruchnahme von Landesmitteln z.B. zur Modernisierung nicht gegeben; dies trifft auch auf KfW-Mittel zu.

Allerdings darf der der Wohnungsbauförderung zugrunde liegende revolvingende Fonds des Landeswohnungsbauvermögens in seiner Leistungsfähigkeit nicht überbewertet werden, da dieser wegen fehlender Zuflüsse aus dem Landes-

⁶⁹⁷ Vgl. MWEBWV 2012a

⁶⁹⁸ Vgl. MBWSV 2012

⁶⁹⁹ Vgl. MBWSV 2012a

haushalt, der Finanzierung des Schuldendienstes an den Bund u.a. seit Jahren einem anhaltenden Substanzverzehr unterworfen ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Bilanzsumme von etwa 18 Mrd. Euro ganz überwiegend nur aus Darlehensbeträgen besteht und der eigentliche Barwert allenfalls 1/3 der Bilanzsumme ausmachen dürfte. Außerdem löst eine öffentliche Darlehensförderung in einer langanhaltenden Niedrigzinsphase der Kapitalmärkte nur eine relativ geringe Wirksamkeit auf.

Die allgemeinen Geschäftsbedingungen der NRW.BANK (AB-WRF der NRW.BANK) als Gläubigerin sehen in § 8 Abs. 1 vor, dass der Eigentümer sich verpflichtet, „das Förder- oder Pfandobjekt in einem guten baulichen Zustand zu erhalten“. Im Falle der Nichteinhaltung kann nach § 6 AB-WRF die NRW.BANK bis zu 8 v.H. der Ursprungsbetrags der gewährten Fördermittel als Vertragsstrafe verlangen.⁷⁰⁰ In der Praxis zieht eine solche Maßnahme einerseits u.U. ein langwieriges Verfahren nach sich, andererseits kann sich im Falle eines kapital-schwachen Eigentümers eine Vertragsstrafe kontraproduktiv zu den gewünschten Modernisierungszielen auswirken. Im Falle einer zielgerichteten Vernachlässigung als Folge von rein renditeorientierten Bewirtschaftungsstrategien ist u.U. die Verhängung einer Vertragsstrafe ein Hebel zur Mobilisierung der Bestände. Hierfür muss jedoch ähnlich der angestrebten begrifflichen Schärfungen im WFNG im § 8 AB-WRF der NRW.BANK die Abweichung zum „guten baulichen Zustand“ definiert werden.

Für den öffentlich geförderten Wohnungsbestand beinhaltet der § 21 WFNG NRW eine öffentlich-rechtliche Instandsetzungspflicht „zum Erhalt oder Wiederherstellung eines für Wohnzwecke geeigneten Zustandes von Wohnraum“ (vgl. Kap. V.2.2.), die von den zuständigen Stellen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen werden muss. Die von der Enquete-Kommission beauftragte Kommunalbefragung hat jedoch gezeigt, dass nur wenige, große Kommunen über Erfahrung in der Anwendung dieses Rechtsinstrumentariums verfügen.

Mögliche Lösungsansätze

- Im Falle von systematischer Vernachlässigung von großen Mietwohnbeständen als Folge eines renditeorientierten Bewirtschaftungsmodells sollte geprüft werden, ob verstärkt Vertragsstrafen durch die NRW.BANK verhängt werden können.

⁷⁰⁰ Vgl. Allgemeinen Geschäftsbedingungen der NRW.BANK zur Wohnraumförderung.

- Eine weitere Verzahnung der Wohnungsbauförderung und der Städtebauförderung ist anzustreben.
- Die angestrebten Wohnraumversorgungskonzepte als Fördervoraussetzung sollten insbesondere auch im gesamtstädtischen Kontext bewertet werden, um eine Fehlallokation in nicht mehr marktfähige Bestände auszuschließen. Für diesen Zweck ist eine kommunale Wohnungsmarktbeobachtung ebenso anzustreben wie die Etablierung von qualifizierten Mietspiegeln.
- Die Ausgestaltung zukünftiger Wohnungsbauprogramm sollten bei Programmen wie der „Quartiersentwicklung“ ausgewählte Quartiere mit Beständen Neuer Finanzinvestoren unter Einbindung von Städtebaufördermitteln als Modellvorhaben berücksichtigen.
- Kontinuierliche Erhebung, wie und in welchem Umfang die Kommunen in NRW der Pflichtaufgabe nach Weisung nach § 21 Abs. 1 WFNG NRW nachkommen und ob es Beratungsbedarfe gibt.

4.3 Bürgerfonds

Sachstand

Das Thema Bürgerfonds gewinnt vor dem Hintergrund schwieriger kommunaler Haushaltslagen zur Finanzierung kommunaler Projekte und dem Bedarf an alternativen Geldquellen eine immer größere Bedeutung. Insbesondere treiben Sparkassen das Konzept von Bürgerbeteiligungsmodellen auf Wunsch kommunaler Entscheidungsträger nach diesem bürgernahen Geschäftsmodell voran, zumal Genossenschafts- und Raiffeisenbanken bei der Förderung alternativer Energien auf erfolgreiche Engagements blicken können.⁷⁰¹ Auch kann eine restriktive Vergabe von Kommunaldarlehen angesichts des Kommunalhaushalts das Interesse an alternativen Finanzierungsformen fördern. „Die Finanzkrise hat die Kommunen nun doppelt getroffen: Zum einen nimmt der Bedarf für Darlehen zu – zum anderen hat die Zahl der Darlehensgeber abgenommen, weil manche Banken nicht mehr in der Lage sind, die aktuellen Finanzierungsbedingungen der Kommunen darstellen zu können.“⁷⁰² So habe das Kommunalkreditgeschäft der Förderbanken zwar zugelegt, während Groß- und Hypothekenbanken die Kreditvergabe verringert hätten.⁷⁰³

Es existieren unterschiedliche Beteiligungs- und Gesellschaftsformen der Bürgerbeteiligungen (GbR, GmbH & Co.KG, eG), die u.a. von der Art (Betrieb, Fi-

⁷⁰¹ Vgl. Henry Schäfer 2012: 30

⁷⁰² Osmann 2010

⁷⁰³ Ebd.

finanzierung und Sanierungs-/Energiesparmaßnahme) der Höhe der Investition abhängen bzw. sinnvoll sind.⁷⁰⁴ Bei der Finanzierung von Investitionsobjekten wie z.B. Wohnungen unterscheidet Schäfer zwischen Sparkassenprodukten mit integrierter Bürgerbeteiligung (Kommunalanleihen, Sparkasseneinlagen und –brief) und direkten Projektfinanzierungen.⁷⁰⁵

Eine bundesweite Analyse zu Bürgerfonds beschreibt – z.T. eingesammelte – Platzierungsvolumen von über 10 Mio. € mit Renditezusagen zwischen 4,5 Prozent und 5,5 Prozent für die Anleger. Der Schwerpunkt der Bürgerfonds liegt im Bereich der regenerativen Energien (47 Prozent). Verwendungsziele der eingesammelten Gelder sind zu 13 Prozent Projekte zur Stadtentwicklung und zu 7 Prozent Maßnahmen zur Sanierung des kommunalen Gebäudebestandes.⁷⁰⁶

Im Jahr 2009 erregte der Fall der Kleinstadt Quickborn bundesweite Aufmerksamkeit, nachdem die Bundesbehörde BaFin unter Bezug auf das Kreditwesengesetz einen geplanten Bürgerkredit wegen fehlender Banklizenz untersagte. Die Bank für Investments und Wertpapiere (BIW-Bank) in Willich hat hieraufhin den Kommunalfinanzierer Heimatinvest gegründet, über dessen Internetplattform (www.heimatinvest.de) die Gelder der Bürger eingesammelt und anschließend an die kreditnehmende Kommune weiter gegeben werden. Quickborn hat hiermit zwei Tranchen je 1 Million Euro mit einer Laufzeit von 2 Jahren mit einer Verzinsung von 1,5 Prozent bzw. von 5 Jahren mit einer Verzinsung von 2,6 Prozent platziert; der Mindestbeitrag beträgt 5.000 €. ⁷⁰⁷ Die erste Tranche wurde mittlerweile erfolgreich zurückgezahlt.⁷⁰⁸

In Zusammenarbeit mit der genossenschaftlichen WL-Bank in Münster hat die Stadt Essen im Jahr 2009 eine Bürgeranleihe in Höhe von 200 Mio. € ausgegeben, die mit einer Mindestanlage von 1.000 € auch für Privatleute interessant ist.⁷⁰⁹

Die Ölberg eG in Wuppertal, entstanden aus dem Modellvorhaben einer wohnungswirtschaftlichen Immobilien Standort Gemeinschaft (wISG), sowie die Dülkener AG sind zwei nordrhein-westfälische Beispiele für stadtteilorientierte und bürgerschaftlich getragene Immobilienunternehmen. Beide Beispiele verdeutlichen die Möglichkeiten, vernachlässigte Wohnimmobilien „zu erwerben, sie zu sanieren und anschließend weiter zu bewirtschaften“. ⁷¹⁰ Beide Beispiele zeigen aber auch die Grenzen auf (s.u.).

⁷⁰⁴ Vgl. Schäfer 2012: 35ff

⁷⁰⁵ Ebd.: 39ff

⁷⁰⁶ Deloitte & Touche GmbH 2011

⁷⁰⁷ Vgl. Jost 2010

⁷⁰⁸ Ebd.

⁷⁰⁹ Ebd.

⁷¹⁰ Vgl. Faller 2012a

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Das Beispiel der direkten Projektfinanzierung mittels eines Bürgerkredits in Quickborn hat nicht nur die Bundesaufsichtsbehörde BaFin veranlasst, unter Bezug auf das Kreditwesengesetz eine Bankenlizenz einzufordern. Es gab auch kritische Stimmen durch den Bund der Steuerzahler, aus deren Sicht ein kreditwirtschaftliches Engagement nicht zum Aufgabenspektrum einer Kommune gehören sollte⁷¹¹, zumal bei der Gewährung von marktüblichen Zinshöhen keine Wettbewerbsvorteile und reale Einsparungen für den kommunalen Haushalt entstehen. In der Erwartung steigender Zinsen bzw. der Diskussion um eine mögliche Kreditklemme bei der Kommunalfinanzierung würde das aufgeführte Argument bei real steigenden Zinsen allerdings relativiert werden.

Selbst im Falle eines monetären Vorteils eines Bürgerkredits gegenüber einem klassischen Kommunalkredit resultieren für die Kämmerei einer Kommune neue Aufgaben, die zusätzliche Kompetenz erfordern. Für die Umsetzung einer Projektfinanzierung ist eine Gesamtsteuerung des Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses notwendig. Diese komplexe Aufgabe ist insbesondere von kleineren Kommunen nicht zu leisten und bedingt u.U. die Einbindung von externem Know-how, um eine sichere Projektplanung zu gewährleisten. Die Diskussion um die Verantwortung von riskanten Finanzierungsgeschäften, die in Folge der Finanzmarktkrise zu Verlusten einiger kommunaler Haushalte geführt haben, war für das Vertrauen in kreditwirtschaftliche Kompetenz von Kämmereien nicht immer förderlich.

Auch sehen Experten eine Untergrenze für eine Bürgeranleihe bei 1 Mio. €, um den organisatorischen Aufwand zu rechtfertigen, auch wenn eine professionelle Bank wie die BIW als Partner zwischengeschaltet wird.

Die Beispiele der Ölberg eG und der Dülkener AG zeigen aber auch die Grenzen bürgerschaftlichen Engagement beim Erwerb von Wohnimmobilien auf: Während in Wuppertal zusätzliches Beteiligungskapital eingeworben werden soll, kann das Modell in Viersen-Dülken nicht ausgeweitet werden, da weitere freiwillige Mitstreiter fehlen und eine professionelle Geschäftsführung die Fixkosten erhöhte.⁷¹²

Mögliche Lösungsansätze

- Unterstützung des Landes bei der Umsetzung von bankaufsichtsfreien Bürgerkredit⁷¹³ durch Beratung, Prüfung und Begleitung, z.B. durch Mustervorlagen und Handreichungen.

⁷¹¹ Vgl. Jost 2010

⁷¹² Vgl. Faller 2012a

⁷¹³ Vgl. Dessau 2011

- Aufbau einer landesweiten Vermittlungsstelle von Kapitalnachfragern und –anbietern beim Landesfinanzministerium in enger Zusammenarbeit mit dem Landesbauministerium für immobilienwirtschaftliche Projektfinanzierungen.
- Nutzung der vorhandenen kreditwirtschaftlichen Infrastruktur und Einnahme einer aktiven Rolle bei der Umsetzung von Bürgerkrediten; Prüfung, ob die Etablierung einer eigenen Plattform „NRW.Vor-Ort.ImmolInvest“ möglich ist.
- Stärkere Einbindung privaten Kapitals von Stiftungen und interessierten Kapitalanlegern in den Aufbau von Bürgerstiftungen bzw. Bürgerfonds
- Kombination von örtlichen Bürgerstiftungen mit überörtlichen Finanzierungsstrukturen, z.B. einem genossenschaftlichen Investitionsfonds⁷¹⁴.

4.4 Stadtentwicklungsfonds

Einen erheblichen Anteil von Maßnahmen der Stadtentwicklung fallen in den Bereich der unrentierlichen Maßnahmen und sind in Ihrer Umsetzung abhängig von Zuschussförderungen. Die öffentlichen Mittel, die für die Städtebauförderung zur Verfügung gestellt werden, sind jedoch tendenziell rückläufig. Gleichwohl gibt es die Notwendigkeit, weiterhin den zunehmenden Auswirkungen des wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandels zu begegnen. Der Anteil der privaten (Folge-)Investitionen beträgt bei den Gesamtaufwendungen im Rahmen der Städtebauförderung bereits jetzt fast zwei Drittel, beschränkt sich in der Regel jedoch auf rentierliche Maßnahmen und sind damit wirtschaftliche Selbstläufer, die zudem weitere private Investitionen nach sich ziehen (vgl. Kap. V.4.1.).

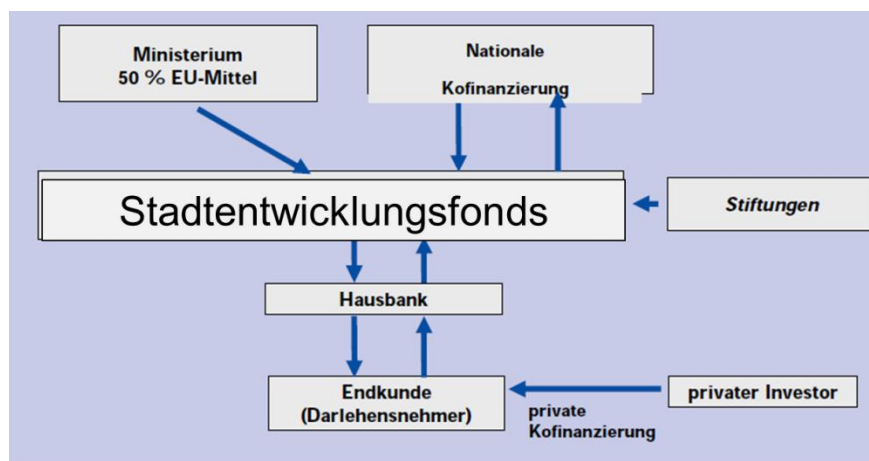
Zukünftig wäre es vor dieser Problemkulisse also sinnvoll, den Anteil privater Investitionen zu erhöhen und durch eine effektive und günstige Förderung die Spanne potentiell rentierlicher Projekte zu erweitern, um so eine Verlagerung der Verantwortung und der Investitionen in privatwirtschaftliche Strukturen zu erreichen.

So könnten beispielsweise, analog zur Struktur der Idee der europäischen JESSICA-Fonds (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), günstige Darlehen, Instrumente der Risikoübernahme oder Eigenkapitalstärkungen angeboten werden, die die Kosten einer Finanzierung senken oder eine Förderung überhaupt erst ermöglichen und somit die Palette bestehender Förderangebote sinnvoll zu ergänzen.

⁷¹⁴ Vgl. Kuhnert 2012

Der derzeitige rot-grüne Koalitionsvertrag sieht vor, für teilrentierliche Maßnahmen der Stadt- und Quartiersentwicklung durch die Nutzung von EU-Fördermitteln Stadtentwicklungsfonds zu erproben, welche rentierliche Maßnahmen effektiv unterstützen sollen. Die Kombination von EU-Fördermitteln mit Bundesmitteln, Landesmitteln (der NRW.BANK) und Privatkapital in einem revolving Fonds ist seitens der EU-Förderrichtlinien in der kommenden Förderperiode möglich.

Abb. 48: Mögliche Konzeption eines Stadtentwicklungsfonds



Quelle: NRW.BANK 2012

Die Grundlage für die Förderung ist die Kohärenz zu den Zielen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), welcher explizit die Umsetzung impulsgebender (städte-)baulicher Projekte (in Innenstädten als Förderziel ausweist sowie die Aufstellung eines integrierten Handlungskonzeptes.

Stadtentwicklungsfonds können bestehende Förderangebote gezielt ergänzen: Voraussetzung ist

- die Erarbeitung von qualitativen Prüf- und Vergabekriterien für nachhaltige und integrierte Handlungskonzepte als Projektgrundlage.
- die Einrichtung eines Angebotes von günstigen Finanzierungsbedingungen, Risikoübernahmeinstrumenten und Eigenkapitalstärkungen für Unternehmen, private Investoren und Kommunen im Rahmen eines revolving Fonds für Stadtentwicklung.
- die Beratung der Fördernehmer über die Kombination von Fördermitteln.
- die Prüfung einer Vertriebsstruktur über Hausbanken.

4.5 Flächenpool NRW

Sachstand

Das Land Nordrhein-Westfalen will den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf fünf Hektar pro Jahr senken. Rein rechnerisch besteht bereits jetzt die Möglichkeit, kommunale Flächenbedarfe über eine Brachflächensanierung zu befriedigen. Um dieses Ziel zu unterstützen wurde der Flächenpool NRW eingerichtet. Die aktive Flächenpolitik ist ein Kernelement der Städtebauförderung.

Der Flächenpool NRW ist ein kosteneffizientes Instrument zur Reaktivierung von Brachflächen. Er hat von 2009 bis 2012 im Rahmen von Modellprojekten eine Erprobungsphase durchlaufen und soll als dialogorientiertes Mobilisierungsinstrument gewerbliche, infrastrukturelle und sonstige Brachflächen nachhaltig entwickeln.

Die Funktionsweise basiert auf der Förderung der Moderation von Prozessen, der Aufklärung von Eigentümern und beteiligten Akteuren (Kommunen, Behörden, Interessensverbände), der Perspektivendefinition und der Bindung der Akteure in eine Entwicklungsstrategie. Die Eigentümer verpflichten sich vertraglich zu einer Durchführung, können seitens der Kommune aber z.B. auch eine Entwicklungssicherheit erhalten, dass konkurrierende Neuflächenausweisungen unterbleiben.

(kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Erfahrungen liegen bisher in erster Linie für gewerbliche oder industrielle Branchen vor, Wohnungen waren bisher nur im Rahmen von Gewerbeimmobilien und Industriebrachen oder durch Anrainerschaft betroffen.

Die Mobilisierung von reinen Wohnquartieren war bisher noch kein Schwerpunkt in den bisherigen Modellprojekten, grundsätzlich würden sich die Strukturen des Instruments Flächenpool aber auch für Aufwertungsmaßnahmen von Wohnungsbeständen eignen.

Dabei wäre vor allem zu untersuchen, unter welchen Rahmenbedingungen der Flächenpool im Bereich von vernachlässigten Wohnquartieren anwendbar wäre und wie eine nachhaltige Bewirtschaftungsperspektive festgeschrieben werden könnte. Hier ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass sich nicht für alle Projekte rentierliche Kosten darstellen lassen werden.

Bis zum Jahr 2018 sollen 18,3 Mio. Euro für 65 Gemeinden bereitgestellt werden.

Mögliche Lösungsansätze

- Sicherstellung der weiteren Finanzierung des Flächenpools NRW
- Durchführung von Modellversuchen mit Wohnimmobilienschwerpunkt
- Entwicklung oder Einbezug von Bundes- und Europafördermitteln
- Entwicklung eines qualitativen Handlungskonzeptes für Folgenutzungen
- Dokumentation der Ergebnisse zur Entwicklung und Verbesserung des Instruments

5. Mögliche Trägerkonstruktionen/Auffanglösungen

5.1 Genossenschaftliche Unternehmen

5.1.1 Wohnungsgenossenschaften

Sachstand

Wohnungsgenossenschaften haben auf dem Mietwohnungsmarkt bundes- wie landesweit eine wichtige Rolle. Im gesamten Bundesgebiet tragen über 2.000 Genossenschaften mit 2,2 Mio. Wohnungen zur Wohnungsversorgung bei und stellen damit rund 10 Prozent aller Wohnungen im Mietwohnsegment, wobei die genossenschaftlichen Wohnungen zumeist günstiger im Mietzins als der Durchschnitt sind. In Nordrhein-Westfalen bewirtschaften rd. 300 Genossenschaften einen Gesamtwohnungsbestand von rund 330.000 Wohnungen. Dabei handelt es sich in der Regel um eher kleine Genossenschaften, 125 nordrhein-westfälische Genossenschaften bewirtschaften unter 500 Wohnungen.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels einerseits und den eingeschränkten öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten andererseits bieten Genossenschaften aufgrund ihrer Unternehmensphilosophie die Möglichkeit einer nachhaltigen Wohnungsbewirtschaftung auf der Grundlage privat akquirierten Kapitals. Mit der am 29. Juli 2002 von der Bunderegierung einberufenen Expertenkommission „Wohnungsgenossenschaften“ wurden die „Potentiale und Perspektiven“ dieses wohnungswirtschaftlichen Geschäftsmodells untersucht. Die Kommission kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass sich „Wohnungsgenossenschaften als Organisationsform in der Vergangenheit durch organisierte Selbsthilfe bewährt“ haben und sie als „dritter Weg zwischen Wohneigentum und Miete“ wirken.⁷¹⁵

Dass die Kommunen dem Marktakteur Genossenschaften eine wichtige Rolle als Partner der Stadtentwicklung sowie bei der Wohnungs- und Sozialpolitik einräumen, bestätigt eine vom Difu durchgeführte Evaluation (2008) zu den Handlungsempfehlungen der Expertenkommission des Bundes. „Durch ähnliche Zielsetzungen und Interessenlagen gibt es viele Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit mit Kommunen“.⁷¹⁶ Das Jahr 2012 wurde von den Vereinten Nationen als „Jahr der Genossenschaften“ ausgerufen und stand unter diesem inhaltlichen Fokus. Viele Fachveranstaltungen zu diesem Thema haben die Bedeutung dieses demokratischen Geschäftsmodells und dessen Innovations- und Problemlösungsfähigkeit näher beleuchtet.

⁷¹⁵ BMVBW 2004: 19

⁷¹⁶ Vgl. Website difu

In der Vergangenheit haben Wohnungsgenossenschaften auch daran mitgewirkt, vernachlässigte oder zur Privatisierung anstehende Wohnimmobilien zu erwerben, sei es durch

- bereits bestehende Genossenschaften,
- neu gegründete Genossenschaften oder
- treuhänderische Trägerschaften mit anschließender Übertragung an (Bewohner)Genossenschaften⁷¹⁷.

Wohnungspolitisch werden Genossenschaften über das KfW-Wohneigentumsprogramm „Genossenschaftsanteile“ mit einem langfristigen zinsgünstigem Darlehn für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen zu 100 Prozent gefördert. Die Förderstatistik für dieses Programm belegt allerdings eine nur geringe Nachfrage: Durch das Hausbankenprinzip der KfW führt diese Förderung u.a. dazu, dass bei der finanzierenden Bank dann evtl. Kredite oberhalb der Beleihungsgrenze des Objektes vergeben würden. Wird die Anteilsförderung bei einer anderen Bank beantragt, so wird dort zumeist der Prüfaufwand (Wirtschaftlichkeit der Neugründung) für den vergleichsweise niedrigen Kreditbetrag als Problem benannt. Auch das Land NRW unterstützt die Gründung von „bewohnergetragenen Wohnungsgenossenschaften im Rahmen des experimentellen Wohnungsbaus“.⁷¹⁸ „Diese Förderung umfasst folgende Elemente:

- Finanzierung eines Gründungsgutachtens durch eine Wirtschaftsberatungsgesellschaft für die Neugründung einer Wohnungsgenossenschaft und Bereitstellung von Beratungsleistungen für den Aufbau des Genossenschaftsbetriebs
- Bereitstellung von zinsgünstigen Darlehen als Ankaufoförderung.⁷¹⁹

Prinzipiell eignet sich das Instrument der Genossenschaften, um zum Verkauf stehende Wohnungsbestände und damit auch vernachlässigte Problemimmobilien zu erwerben. In der Vergangenheit gab es bereits erfolgreiche Beispiele, die die Möglichkeiten aufzeigen.⁷²⁰ Das Beispiel der genossenschaftlichen Immobilien-Agentur München eG (GIMA) zeigt, wie mit dem Ziel einer nachhaltigen Quartiers- bzw. Stadtentwicklung verkaufswillige Wohnungsbesitzer mit Genossenschaften zusammen gebracht werden.⁷²¹

Genossenschaften, können prinzipiell als Träger für den Erwerb von vernachlässigten Wohnungsbeständen aktiv werden und so einen Beitrag zur Lösung aktu-

⁷¹⁷ Vgl. Kuhnert 2012: 3f

⁷¹⁸ <http://www.mbwsv.nrw.de/wohnen/wohnräumfoerderung/genossenschaften/index.php>

⁷¹⁹ Ebd.

⁷²⁰ Kuhnert 2012: 4f

⁷²¹ Vgl. Schäfer 2012: 28ff

eller wohnungspolitischer Probleme leisten, die u.a. durch die Geschäftstätigkeit von Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten erzeugt oder verstärkt wurden.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Für den Erwerb vernachlässigter Wohnimmobilien kommen vorrangig bereits bestehende Wohnungsgenossenschaften in Frage, wenn sie in einem räumlichen Zusammenhang mit den Erwerbsobjekten bereits selbst Wohnungsbestand haben. Wohnungsgenossenschaften haben, auch in NRW, einen engen räumlichen Geschäftskreis, der in der Regel auf das Stadtgebiet oder den Landkreis begrenzt ist. Daher werden Problemimmobilien, die außerhalb des Geschäftskreises einer Wohnungsgenossenschaft liegen, von diesen kaum erworben werden. Hier müssen andere genossenschaftliche Instrumente entwickelt werden (vgl. 5.1.2 Dachgenossenschaften).

Während größere bestehende Wohnungsgenossenschaften über ein in der Regel über dem Branchendurchschnitt liegendes, ausreichendes Eigenkapital für einen Ankauf von bis zu mehreren Hundert Wohnungen verfügen, würde diese Eigenkapitalausstattung nicht für den Erwerb des Bestandes größerer von Finanzinvestoren gehaltener Objektgesellschaft mit mehreren Zehntausend Wohnungen ausreichen. Hier kann eventuell ein noch zu gründender genossenschaftlicher Investitionsfonds mit eigenkapitalersetzenden Finanzinstrumenten unterstützend helfen (vgl. Abschnitt 5.4 Investitionsfonds).

Das Handeln von Wohnungsgenossenschaften als Käufer vernachlässigter Bestände ist nicht nur abhängig von der erforderlichen Eigenkapitalbereitstellung sowie der Bereitschaft von Finanzinstituten, ausreichende Fremdmittel zur Verfügung zu stellen, sondern es besteht auch eine durch das Prinzip einer Genossenschaft bedingte Schranke des Kaufpreises. Da eine Wohnungsgenossenschaft Wohnungen für die Versorgung seiner Mitglieder baut oder erwirbt, wird sich auch die Preisbildung für einen Ankauf von Bestandswohnungen an der langfristigen Bewirtschaftung (und einer guten Instandhaltung bzw. Instandsetzung) orientieren und die Genossenschaft wird daher kaum bei spekulativ hohen Preisen mitbieten können, da sie – im Gegensatz zu anderen Interessenten – nicht auf eine spätere Umwandlung der Mietwohnungen in Wohnungseigentum mit anschließendem freien Vertrieb zu höheren Preisen orientiert ist. Sofern die zu erwerbenden Bestände im Siedlungszusammenhang des Hausbesitzes von größeren Wohnungsgenossenschaften liegen, ist allerdings auch ein über dieses untere Preisniveau hinausgehendes Angebot denkbar, weil z.B. die Genossenschaft die negative Ausstrahlung von besonders vernachlässigten Beständen auf

die eigenen Wohnanlage stoppen will und so einem eventuellen Wertverlust der eigenen Bestände entgegenwirken kann.

Bei extra neu gründenden Wohnungsgenossenschaften ist das Eigenkapital eine besondere Hürde für den Bestandserwerb von vernachlässigten Wohnungen. Wohnungsgenossenschaften, die sich in dieser Funktion gründen, werden oft als „Bewohnergenossenschaft“ bezeichnet, da sie in der Regel auf eine Initiative aus dem Kreis der Mieter hervorgehen. Die derzeitigen Mieterinnen und Mieter müssen nach einem Ankauf des von ihnen bewohnten Hauses nicht Mitglied der Genossenschaft werden und entsprechende Genossenschaftsanteile (als Eigenkapitalbeitrag) erwerben. Bei einem Ansatz der üblichen Mindesteigenkapitalquote von 20 Prozent auf den Kaufpreis werden dann wesentlich höhere Genossenschaftsanteile fällig als sie bei den sog. Bestandsgenossenschaften üblich sind. Damit ist die finanzielle Hürde für die Beteiligung der bisherigen Mieter von Problemimmobilien sehr hoch. Auch mögliche Ratenzahlungsvereinbarungen erhöhen zwar die Beteiligungsquote, jedoch nicht in ausreichendem Maße die Eigenkapitalausstattung. Die deutlich geringeren als bisher üblichen Genossenschaftsanteile werden, bei Vorliegen der Voraussetzungen, öfters durch die zuständigen ArGen übernommen, dies ist aber derzeit nicht für Anteile von mehreren Tausend Euro gesichert.

Mögliche Lösungsansätze

- Gründung einer landesweiten Genossenschaftlichen Immobilien-Agentur mit Unterstützung des Landes NRW (GIMA NRW) unter Einbindung von praxiserfahrenen Beratungseinrichtungen und interessierten (größeren) Wohnungsgenossenschaften, um als Ansprechpartner bei Wohnungsverkäufen – hier insbesondere auch von kapitalmarktgesteuerten Wohnungsunternehmen – genossenschaftliche Auffanglösungen zu finden.
- Gezielte Marktanalyse in Zusammenarbeit mit den Mietervereinen und Initiativen, wo aktuell und zukünftig im Falle von Wohnungsverkäufen und Mieterprivatisierungen Möglichkeiten der Genossenschaftsgründung durch bereits engagierte Bewohnerinnen und Bewohner bestehen; dies könnte auch eine Aufgabe der GIMA NRW sein.
- Aktive Förderung und Beratung zu Genossenschaftsgründungen wie am Beispiel Riwetho oder Wuppertal-Ölberg durch weitere Modellprojekte mit geförderter Moderation und Evaluation durch das Land NRW.
- Genossenschaftsgründungen in der Folge des Erwerbs vernachlässigter Wohnungen sollten landesseitig neben der bisherigen Förderung weiter unterstützt werden; es ist zu prüfen, welche Instrumente hier geeignet

sind, z. B. der Kauf von Genossenschaftsanteilen durch das Land, um zu einer ausreichenden Eigenkapitalausstattung beizutragen.

5.1.2 Dachgenossenschaften

Sachstand

Die räumlichen Bezüge von Wohnungsgenossenschaften erstrecken sich zu meist auf Wohnquartiere, Stadtteile oder Kommunen. „Die meisten Wohnungsgenossenschaften in Deutschland haben einen relativ eng begrenzten Wirkungskreis“.⁷²² Überregional tätige Genossenschaften mit großen Wohnungsbeständen sind eher die Ausnahmen, nur fünf Genossenschaften in NRW haben mehr als 5.000 Wohnungen. Aufgrund der Größenstrukturen und der damit verbundenen begrenzten Finanzkraft sind einzeln handelnde Genossenschaften nur bedingt geeignet, um größere Wohnungsbestände aufzukaufen oder nach einer Neugründung zu erwerben.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Das Instrument der genossenschaftlichen Kooperation mehrerer Wohnungsgenossenschaften durch Gründung einer gemeinsamen Dachgenossenschaft kann ein geeigneter Ansatz sein, um für Problemimmobilien eine genossenschaftliche Ankaufslösung auch dann zu nutzen, wenn hier entweder keine Bestandsgenossenschaft in der Nähe tätig ist oder z.B. nur kleinere Genossenschaften zwar räumlich interessiert wären aber einzeln den Erwerb des in Frage kommenden Bestandes nicht finanziell tragen könnten.

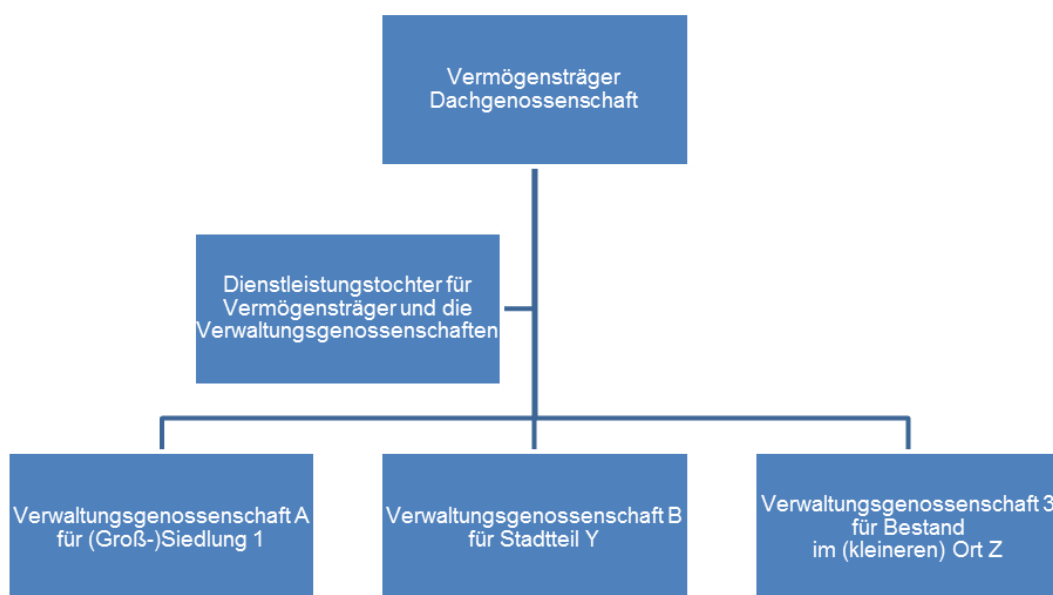
Es bestehen allerdings auf örtlicher Ebene bisher kaum Erfahrungen in der genossenschaftlichen Kooperation durch Gemeinschaftseinrichtungen. Die Bildung von Dachgenossenschaften benötigt einen zeitlichen Vorlauf und kann nicht erst dann begonnen werden, wenn etwa ein Versteigerungstermin ansteht.

Dachgenossenschaften können auch für die Verwaltung der räumlich gestreuten Bestände eigene Verwaltungsgenossenschaften bilden, in denen sich die Bewohnerinnen und Bewohner beteiligen können und für die – da kein Bestandserwerb, sondern (nur) eine dezentrale Verwaltung erfolgen soll – auch nur ein geringeres Eigenkapital durch günstigere Genossenschaftsanteile erforderlich sind. Für diese örtlichen Verwaltungsgenossenschaften kann die Dachgenossenschaft auch eine professionelle Verwaltungsgesellschaft als Dienstleistungstochter gründen, die für die örtlichen Genossenschaften delegierbare Aufgaben (z. B. Buchhaltung u. ä.) übernimmt. Eine so strukturierte Dachgenossenschaft, die als

⁷²² Kuhnert 2012: 7

Bestandshalter der erworbenen Wohnungsobjekte tätig wird, kann durch nachstehende Skizze beschrieben werden.

Abb. 49: Organisationsstruktur Dachgenossenschaften



Quelle: Kuhnert 2012

Mögliche Lösungsansätze

- Unterstützung der Bildung von Dachgenossenschaften durch die genossenschaftlichen Verbände und durch eine landesweiten Genossenschaftlichen Immobilien-Agentur mit Unterstützung des Landes NRW (GIMA NRW)
- Stärkung der Eigenkapitalausstattung von Dachgenossenschaften durch Übernahme von Genossenschaftsanteilen durch das Land.
- Einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der kommunalen Wohnungsprobleme in den vernachlässigten Wohnsiedlungen und Stadtquartieren können örtliche Wohnungsgenossenschaften leisten. Ergänzend können diese Aufgaben auch von regional verankerten, neu zu gründenden Dachgenossenschaften übernommen werden, in denen örtliche Genossenschaften, örtliche Wohnungsunternehmen, örtliche Kreditwirtschaft, Mietervereine sowie Bürger und Stiftungen oder andere an einer sozialverträglichen Wohnungsversorgung mit tragfähigen Instandsetzungs- und Bewirtschaftungskonzepten mitwirken wollen.
- Dachgenossenschaften können Bestände sowohl als Zwischenträger erwerben, um anschließend einzelne Objekte an beteiligte oder noch zu gründende Wohnungsgenossenschaften zu übertragen oder entwickeln sich zu bestandshaltenden Wohnungsunternehmen, die ggf. durch eine

große Wohnungsgenossenschaft – vielleicht im Wege der Geschäftsbesorgung – verwaltet werden. Falls Dachgenossenschaften als „Zwischenträger“ etwa für Bewohnergenossenschaften tätig werden, tritt allerdings das Problem der zweifachen Zahlungspflicht der Grunderwerbsteuer auf, das diesen Weg zu Lasten der Bewohner verteuert.

5.1.3 Steuerliche Förderung des genossenschaftlichen Erwerbs vernachlässigter Bestände

Sachstand

Insbesondere bei Genossenschaftsneugründungen entstehen für die Genossenschaftsmitglieder hohe Eigenkapitalbedarfe, die durch Genossenschaftsanteile gedeckt werden müssen; der Erwerb von Genossenschaftsanteile älterer Genossenschaften ist wegen des weitgehend abgeschrieben älteren Wohnungsbestandes deutlich günstiger. In der Anfangsphase einer Neugründung sind zudem die Möglichkeiten der Bildung von Eigenkapital aus Bewirtschaftungsüberschüssen gering; die Möglichkeit, über Spareinlagen der Mitglieder weiteres Kapital zu akquirieren, können nur einige Genossenschaften nutzen, die hierfür spezielle bankenähnliche Voraussetzungen erfüllen müssen. Auch die Einbindung von externem Kapital wie z.B. Bürgerstiftungen, gemeinschaftliche genossenschaftliche Investitionsfonds etc. nutzen Wohnungsgenossenschaften bisher kaum. Wegen der sich ändernden Finanzierungsbedingungen (z.B. Basel III) sind außerdem erhöhte Anforderungen an die Bereitstellung von Eigenkapital für die Finanzierung sowohl von Neubau als auch von Modernisierungen zu erwarten.

Das grundsätzliche Problem aller genossenschaftlichen Trägerlösungen für den Erwerb von vernachlässigten Wohnungsbeständen besteht in dem meistens hohen Instandhaltungsstau und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit hoher Investitionen im Anschluss an die Übernahme der Bestände. Außerdem muss nach der Sanierung eine zur langfristigen Absicherung dienende Instandhaltungsrücklage gebildet werden.⁷²³

Da nun aber neu gegründete Genossenschaften keine steuerlichen Verlustvorträge verrechnen können, kann diese Rücklage nur aus dem Jahresüberschuss gebildet werden. Dieser jedoch ist nach den derzeitigen Regelungen voll zu versteuern. Auch die Steuerbefreiung von Vermietungsgenossenschaften nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG kann zum Tragen kommen, da als Bedingung die 90 prozentige Vermietung – entsprechend als Anteil des Umsatzes – an Mitglie-

⁷²³ Kuhnert 2012: 33

der der Genossenschaft gilt. Dies ist für neu zu gründende Genossenschaften, die Wohnungsbestände erwerben, praktisch nicht zu realisieren.⁷²⁴

Ebenso ist eine Steuerbefreiung entsprechend § 5 Abs. 1 Nr. 12 KStG für Gemeinnützige Siedlungsunternehmen nicht möglich, ebenso wenig wie eine Erfüllung der Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG.⁷²⁵

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme:

Unter Beachtung der Größe der zu erwerbenden Wohnungsbestände (Häuser, Siedlungen, örtliche, regionale oder überregionale Bestände) kann das Geschäftsmodell der Genossenschaft durch unterschiedliche Instrumente aktiviert werden. Sobald größere Wohnungsbestände erworben werden sollen, können übergeordnete Dachgenossenschaften oder Kommunale Zweckverbände diese Vorhaben finanziell unterstützen und organisatorisch koordinieren.⁷²⁶ Dies kann allerdings nur begrenzt die Probleme insbesondere der nachhaltigen Bewirtschaftung nach Erwerb des Bestandes lösen, die durch die notwendigen Ausgaben für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen vorhanden sein werden.

Mögliche Lösungsansätze

- Entwicklung von Strategien, wie Kapital aus Bürgerstiftungen als Eigenkapital in Wohnungsgenossenschaften eingebracht werden kann; dies könnte auch eine Aufgabe einer landesweiten Genossenschaftlichen Immobilien-Agentur mit Unterstützung des Landes NRW (GIMA NRW) sein.
- Modellhafte Konzepte für die Stärkung des Eigenkapitals von Wohnungsgenossenschaften durch Erwerb zusätzlicher Anteile (Vorsorge für das Wohnen im Alter), durch Einlage von Genussrechtskapital oder gemeinsame genossenschaftliche Finanzierungsinstrumente (vgl. Kap. V.5.4. genossenschaftlicher Investitionsfonds).
- Für Bestandgenossenschaften, neu gegründete Genossenschaften oder Verbundlösungen wie Dachgenossenschaften, die durch Erwerb vernachlässigter Wohnungsbestände an einer sozialverträglichen Wohnungsversorgung mit tragfähigen Instandsetzungs- und Bewirtschaftungskonzepten mitwirken wollen, sollte geprüft werden, welche steuerlichen Anreize (Ertragssteuern, Grunderwerbssteuern etc.) hierfür in Betracht kommen. Anknüpfungspunkt der Prüfung steuerlicher Erleichterungen könnte u.a. sein, „ob die auf die sog. Vermietungsgenossenschaften beschränkte Steuerfreiheit auf diejenigen Wohnungsunternehmen (Gesellschaften und

⁷²⁴ Vgl. Kuhnert 2012: 33

⁷²⁵ Ebd.: 33

⁷²⁶ Ebd.: 12ff

Genossenschaften bzw. Vereine) ausgeweitet werden sollte, die sich den zuvor kurz beschriebenen Zielen einer besonderen sozial orientierten Wohnraumbereitstellung verpflichten.⁷²⁷ Dabei kann an die Steuerfreiheit als Bedingung geknüpft werden, dass bestimmte Pflichten und Auflagen (z.B. Vermögensschutz, Kostenmietprinzip, Gewinnausschüttungsbeschränkung, zweckmäßige Geschäftskreisbeschränkung, Regelungen zur Wirtschaftlichkeit) eingehalten werden. Hier seien an die Regelungen des früheren Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes erinnert⁷²⁸ (vgl. Kap. V.1).

- Auch eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer wäre zu prüfen, da diese ansonsten die Übernahmemöglichkeit der angesprochenen Bestände zusätzlich erschweren würde, zumal je nach Modell⁷²⁹ mehrfache Käufe und Verkäufe bis zur endgültigen Eigentümerstruktur notwendig wären.

5.2 Kommunale Zweckgesellschaften

Sachstand

Viele Städte in Nordrhein-Westfalen sind in unterschiedlicher Ausprägung mit Problemimmobilien konfrontiert. Dabei bemühen sich die Kommunen mit ihren Fachverwaltungen darum, diejenigen Eigentümer, die ihre Wohnimmobilien in erheblichem Umfang vernachlässigen, durch Kontaktaufnahme, Beratung und Unterstützung, ggf. aber auch durch baurechtliche Anordnungen zu einer ausreichenden Instandhaltung bzw. Instandsetzung anzuhalten. In einer Reihe von Fällen sind allerdings die derzeitigen Objektbesitzer nicht in der Lage, eine nachhaltige Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes zu gewährleisten. Häufig mangelt es an erforderlicher Finanzausstattung des Eigentümers, in einigen Fällen ist bereits Zwangsverwaltung angeordnet worden. Für einzelne Objekte, auch für ganze Siedlungen lassen sich – mit Unterstützung durch die betroffene Kommune – oft Lösungen durch freihändigen Erwerb oder Ersteigerung im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens finden. In einigen Fällen können auch Kommunen direkt oder über eigene Wohnungsgesellschaften in diese Verkaufsvorgänge eingreifen.

⁷²⁷ Ebd.: 33f

⁷²⁸ Ebd.: 34

⁷²⁹ Ebd.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Eine Reihe derjenigen Kommunen, die mit Problemimmobilien konfrontiert sind, haben keine ausreichenden Finanzmittel, um selbst in Verkaufsvorgänge bei derartigen Wohngebäuden einzugreifen; teilweise besteht keinerlei finanzieller Spielraum zur Übernahme zusätzlicher Aufgaben in diesem Bereich. Für einzelne Problemobjekte lassen sich ggf. mit hohem Engagement der betreffenden Stadt auch Lösungen mit dritten nachhaltigen Investoren finden. Dieser Weg ist aber bei sehr großen Beständen oder bei der eventuell erforderlichen Übernahme von größeren Immobiliengesellschaften nicht realistisch.

Hierfür sind Instrumente erforderlich, die die Finanz- und Handlungskraft verschiedener Städte bündelt und so ein Instrument zur Umsetzung kommunaler Interessen auch bei großen Immobilienpaketen entsteht.

Mögliche Lösungsansätze

Der Kommission ist als möglicher Lösungsweg für die Wahrung der kommunalen Interessen vorgeschlagen worden⁷³⁰, dass die Kommunen in einer zusammenhängenden Region eine gemeinsame Einrichtung gründen, um ihre Interessen gebündelt wahrzunehmen. Als geeignetes Instrument hierfür hat sich in der Vergangenheit der interkommunale Zweckverband erwiesen, der zum Beispiel als Planungsverband oder für die Wasser-Ver- und Entsorgung eingerichtet wird. Zweckverbände sind Körperschaften öffentlichen Rechts, die als freiwilliger Zusammenschluss auch „handelsrechtlich selbständige Unternehmen, deren Kapital sich ausschließlich in öffentlicher Hand befindet, mit Zustimmung der obersten Landesbehörde auch natürliche Personen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen einschließen.“⁷³¹

Die Zweckverbände sollten nach regionalen Strukturen gebildet werden, so zum Beispiel für die Rheinschiene, das Ruhrgebiet und vergleichbare Gebiete. Der jeweilige Zweckverband ist „das Organ der gemeinsamen Willensbildung und der Vermögensträger, die eigentliche Aufgabenwahrnehmung (z.B. Versorgungsaufgabe⁷³²) wird von einem Tochterunternehmen des Zweckverbands in privatrechtlicher Form⁷³³ wahrgenommen.“⁷³⁴

Durch die Zweckverbände soll ein interkommunales Instrument entstehen, das tragfähig genug ist, um ggf. auch die Übernahme größerer Mietwohnungsbestände zu bewältigen, falls dies eventuell wegen Insolvenz oder ähnlichen Gründen

⁷³⁰ Ebd.: 32f

⁷³¹ Gabler Wirtschaftslexikon: Onlinefassung unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/zweckverband.html>

⁷³² Hier die Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten mit Wohnraum

⁷³³ In der Regel als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

⁷³⁴ Gabler Wirtschaftslexikon: ebd.

erforderlich wäre. An der operativen Tochtergesellschaft des jeweiligen Zweckverbands sollte sich das Land NRW mit einer Mindestbeteiligung von über 25,1 Prozent beteiligen, um einerseits in organisatorisch verbundenen ähnlichen Unternehmensstrukturen Schnittstellen in der Zusammenarbeit sicherzustellen, andererseits um eine finanzielle Unterstützung, verbunden mit entsprechenden Kontrollrechten, zu gewähren. Ggf. kann auch die Kompensationsmittel des Bundes unterstützend eingesetzt werden.

Seitens des Gutachters wurde der Kommission empfohlen, diese größeren Wohnungsbestände nicht aufzuteilen, damit eine ausreichende Finanzmasse bestehen bleibt, um auch trotz zum Teil deutlicher Lage- und Ertragsunterschieden noch eine aktive Stadtentwicklung betreiben zu können, Ggf. müssen in einem längeren Prozess im Rahmen des Programms „Stadtumbau West“ einzelne Objekte vom Markt genommen werden, wenn wegen kleinräumiger demographischer Entwicklungen deren langfristige Nachfrage nicht gesichert ist⁷³⁵.

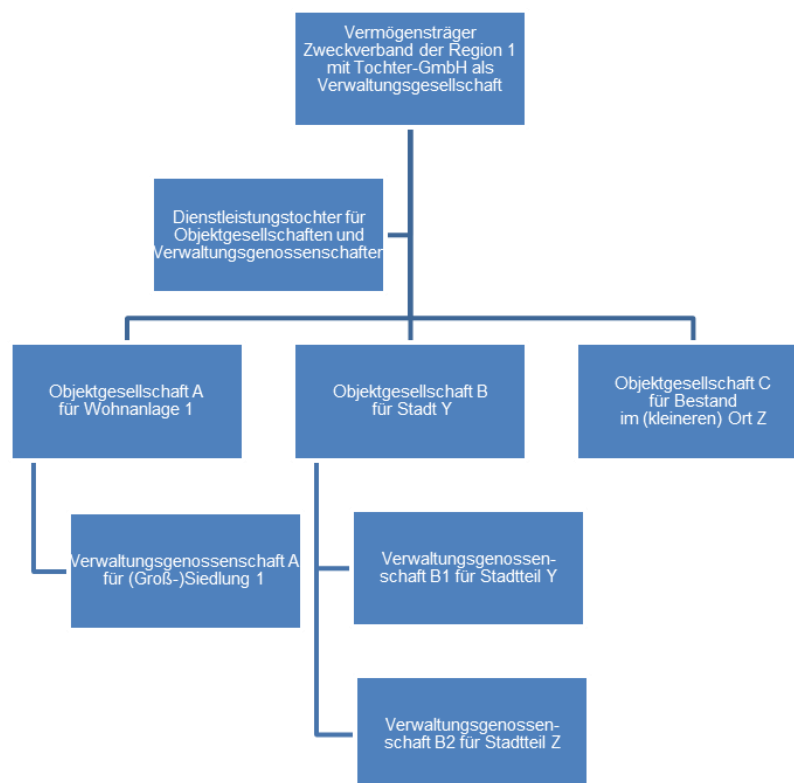
Zur Sicherung einer nachhaltigen Verwaltung und zur Stärkung der Identifikation der Mieterinnen und Mieter mit dem neuen Immobilienunternehmen wurde vorgeschlagen, kleinräumige Beteiligungsstrukturen, zum Beispiel – in Anlehnung an die Struktur von Betriebsräten – durch eine Mietermitbestimmung oder durch die Schaffung von Verwaltungsgenossenschaften der Bewohner, die einzelne Aufgaben der Hausverwaltung übernehmen könnten. Der organisatorische mögliche Aufbau einer solchen kleinteiligeren Besitz- und Verwaltungsstruktur kann der nachfolgenden Abbildung entnommen werden:⁷³⁶

Die Zweckverbände bleiben – sofern nicht kommunale Wohnungsgesellschaften die jeweiligen örtlichen Wohnanlagen übernehmen – als nachhaltige Bestandhalter tätig und erfüllen damit die öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge auf dem Gebiet der Wohnungsversorgung. Daher ist in diesem Vorschlag nicht vorgesehen, die so erworbenen Bestände an die Bewohner im Rahmen von neu zu gründenden Bewohnergenossenschaften zu veräußern und damit materiell zu privatisieren. Vielmehr soll ein öffentlich-rechtlicher Träger für die Wohnraumversorgung von Haushalten geschaffen werden, die besonders am Wohnungsmarkt benachteiligt sind und die – auch aus finanziellen Gründen – nicht in der Lage wären, den für einen Kauf über eine Genossenschaft erforderlichen hohen Eigenkapitalanteil von über 20 Prozent des Kaufpreises aufzubringen.

⁷³⁵ Kuhnert 2012: 34

⁷³⁶ Kuhnert 2012: 32

Abb. 50: Organisationsstruktur Kommunale Zweckgesellschaften



Quelle: eigene Darstellung nach Kuhnert 2012

Für die Finanzierung des Ankaufs größerer Bestände wird – angesichts der Beschränkungen bei öffentlichen Fördermitteln – ein Mix von Finanzierungsinstrumenten einzusetzen sein:

- Das Eigenkapital könnte aus einer Kombination aus Beiträgen der in dem Zweckverband zusammengeschlossenen Kommunen, dem Land NRW und von privaten ethisch orientierten Investoren zusammengetragen werden. Als solche privaten Investoren kommen sowohl institutionelle Investoren, wie Versicherungen, Pensionsfonds und ähnliche Finanzierungseinrichtungen infrage als auch einzelne Privatpersonen, die sich über geeignete Finanzierungsinstitutionen beteiligen können. Hierfür käme insbesondere ein neu zu schaffender genossenschaftlicher Investitionsfonds⁷³⁷ in Frage (Vgl. Kap. V.5.4.)
- Für die Beschaffung ausreichenden Fremdkapitals werden Bürgschaften des Landes, die Inanspruchnahme von bestehenden Fördermitteln (einschließlich KfW-Programmen für die Modernisierung) und Bankenkredite erforderlich sein.

⁷³⁷ Kuhnert 2012: 30f

Das Land NRW kann die Bildung von Zweckverbänden, die nach regionalen Strukturen gebildet werden, unterstützen durch z.B.

- Beratung (Bereitstellung eines Leitfadens durch die beteiligten Fachministerien in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden),
- Durch eine Ausstattung mit Eigenkapital (Beteiligung mit Anteilen ggf. über eine Landesgesellschaft, die die Landesinteressen in den Zweckverbänden vertritt) und
- durch finanzielle Vorrangförderung aus Wohnungs- und Städtebaumitteln.
- Im Rahmen einer entsprechenden Bundesratsinitiative kann sich das Land auch für eine Unterstützung dieser Zweckverbände für Wohnen durch eine Steuerbefreiung (in Anlehnung an die alte Wohnungsgemeinnützigkeit) einsetzen.

5.3 Boden-AG

Sachstand

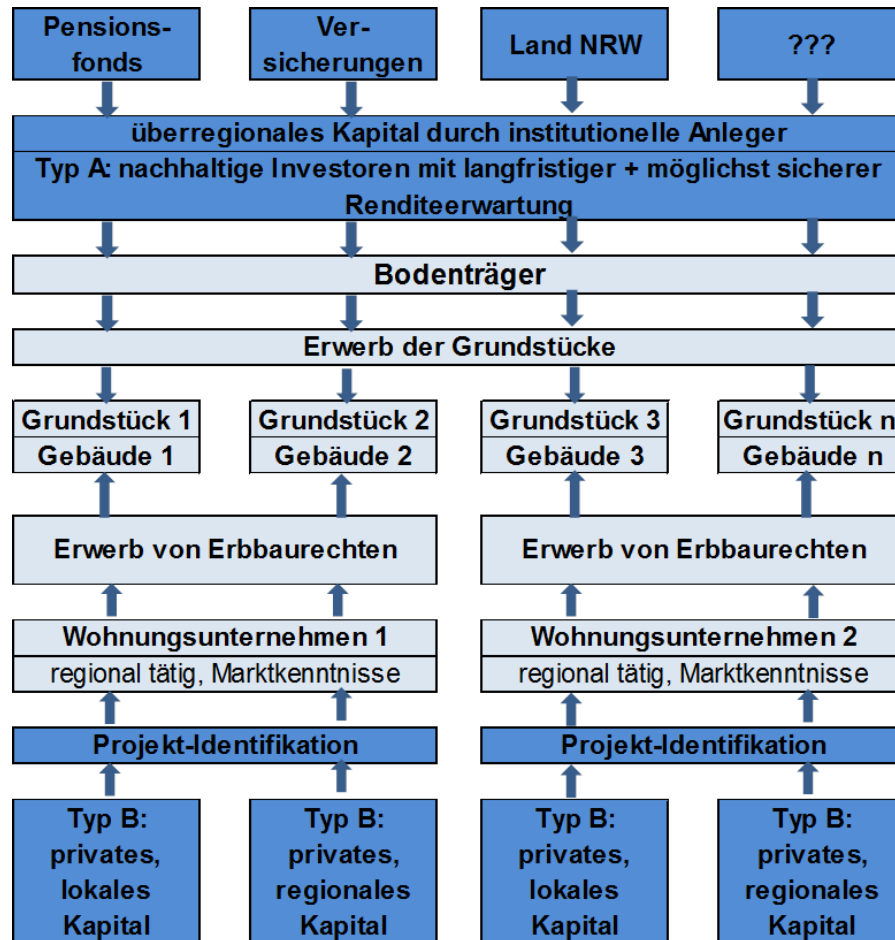
Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wird skizziert, wie der Ankauf von Problemimmobilien (und hier mit einem besonderen Fokus auf Private Equity gesteuerte Wohnungsunternehmen) mit Kapital von Anlegern verknüpft werden kann, die an nachhaltigen Investments interessiert sind. Das Modell soll nicht nur dazu geeignet sein, Ankäufe von kleineren Eigentümern zu realisieren. Die Finanzierungs- und Organisationsstrukturen sollen es auch ermöglichen, im Bedarfsfall größere Portfolien von Private Equity gesteuerten Wohnungsunternehmen erwerben zu können.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Ein wichtiger Parameter für das Gelingen des Modells liegt in den Kosten des Ersterwerbs. Müssen deutlich über dem Verkehrswert liegende Preise bezahlt werden, lässt es sich wirtschaftlich kaum darstellen:

„Der Erwerb der Grundstücke durch eine Boden AG, die Kapital von institutionellen und privaten Investoren einsammeln soll, der Erwerb der Immobilien durch bestehende oder neu zu gründende Wohnungsunternehmen ggfs. mit Hilfe von „Bürgerfonds“ und das alles mit einer – zumindest vom Gesamtvolumen – hohen Wohnungs- und Städtebauförderung kann nur wirtschaftlich funktionieren und wird nur dann politisch umsetzbar sein, wenn die Erwerbskosten auf der Basis der anerkannten Ertragswertberechnungen (Kleiber 2010, S. 1521 ff.) erfolgen“ (Kiehle 2013).

Abb. 51 : Modell der Boden-AG



Quelle: eigene Darstellung nach Kiehle 2013

Die Grenzen des Modells der Boden-AG liegen zudem darin,

- ob sich die Wohnungsbestände in einem Markt mit mittelfristigem Nachfrageüberhang befinden,
- ob sich eine Vermietbarkeit der Objekte zu einem angemessenen Mietzins auch mittelfristig darstellen lässt,
- wie groß der Instandhaltungsstau und damit der draus resultierende Investitionsbedarf ausfällt,
- wie das lokale und regionale Image der Bestände ist.

Möglicher Lösungsansatz

Die Konzeptentwicklung basiert auf den Überlegungen, dass anlagesuchendes Kapital, gerade auch für nachhaltige Investments, vorhanden ist. In den letzten Jahren ist hier eine zunehmende Nachfrage festzustellen. Allerdings gibt es wenig Erfahrung mit Wohnimmobilien als Anlageform. Die Beispiele aus Viersen-Dülken und Wuppertal-Ölberg belegen, dass hier auf der kleinräumigen Ebene

eine Verknüpfung von privatem Kapital als Anlage im Immobilienbereich gelingen kann.

KIEHLE (2013) differenziert unterschiedliche Interessenslagen bei den Kapitalanlegern zwischen

- nachhaltig investierenden, vorwiegend institutionellen Investor mit einer langfristigen, möglichst sicheren Renditeerwartung (Typ A)
- und
- nachhaltig investierenden, privaten (Einzel-)Investoren mit einer regionalen und lokalen Verbundenheit der zu entwickelnden Projekte (Typ B).

Hieraus entwickelt er das Konzept eines Trägermodells, indem ein landesweit tätiges Unternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft, der Bodenträger, als „Kapitalsammelstelle“ von Investoren des Typs A fungiert. Dieser Bodenträger erwirbt zum Verkauf stehende Objekte (Grundstück und Gebäude), verkauft die Gebäude weiter an lokal oder regional agierende Wohnungsunternehmen und erhält für die Nutzung des Grundstücks einen Erbbauzins. Diese Rückflüsse aus den Erbbauzinszahlungen schüttet die Boden-AG an ihre Aktionäre aus und generiert auf diese Weise eine sichere, kalkulierbare und langfristige Anlageform. Es könnten Renditen in Höhe von 3,0 bis 3,5 Prozent ausgeschüttet werden.

Die lokal oder regional agierenden Wohnungsunternehmen erwerben die Gebäude und zahlen für die Grundstücksnutzung einen Erbbauzins. Um die Finanzierung für die Übernahme der Wohnungsbestände zu sichern oder die Eigenkapitalbasis zu erhöhen, kann Kapital von regionalen oder lokalen Investoren akquiriert werden. Diese Überlegung folgt dem Modell der Bürgerfonds oder Bürgeranleihen, in denen Privatpersonen u.a. in Projekte mit einer hohen Identifikation investieren. Viele Beispiele zeigen hier eine hohe Nachfrage nach solchen Anlageformen.

5.4 Gründung eines Investitionsfonds

Sachstand

In verschiedenen Problembeschreibungen und Handlungsvorschlägen in diesem Bericht ist dargestellt worden, dass auf verschiedenen Ebenen finanzielle Probleme bei einem eventuell erforderlichen oder wünschenswerten Erwerb von derzeit vernachlässigten Mietwohnimmobilien bestehen. Dies sind sowohl Schwierigkeiten bei der Beschaffung ausreichenden Eigenkapitals für den Bestandserwerb wie auch bei der Bereitstellung von erforderlichem Fremdkapital. Ein weiteres Problem kann die Differenz zwischen einem an langfristiger und solider Bewirtschaftung orientierten Erwerbspreis (orientiert am Verkehrswert) und den seitens der Verkäufer geforderten Kaufpreisen sein. Hier bestehen derzeit keine Instrumente, um eine solche Differenz z.B. durch Zuschüsse zu decken. Auch wenn das Land NRW gefordert ist, im Rahmen seiner Möglichkeiten finanzielle und beratende Unterstützung für die Übernahme von Beständen durch nachhaltige Eigentümer unterschiedlicher Organisations- und Rechtsform zu leisten, ist angesichts der begrenzenden finanziellen Rahmenbedingungen des Landeshaushalts nicht davon auszugehen, dass alle erforderlichen oder wünschenswerten Finanzmittel durch das Land zur Verfügung gestellt werden können.

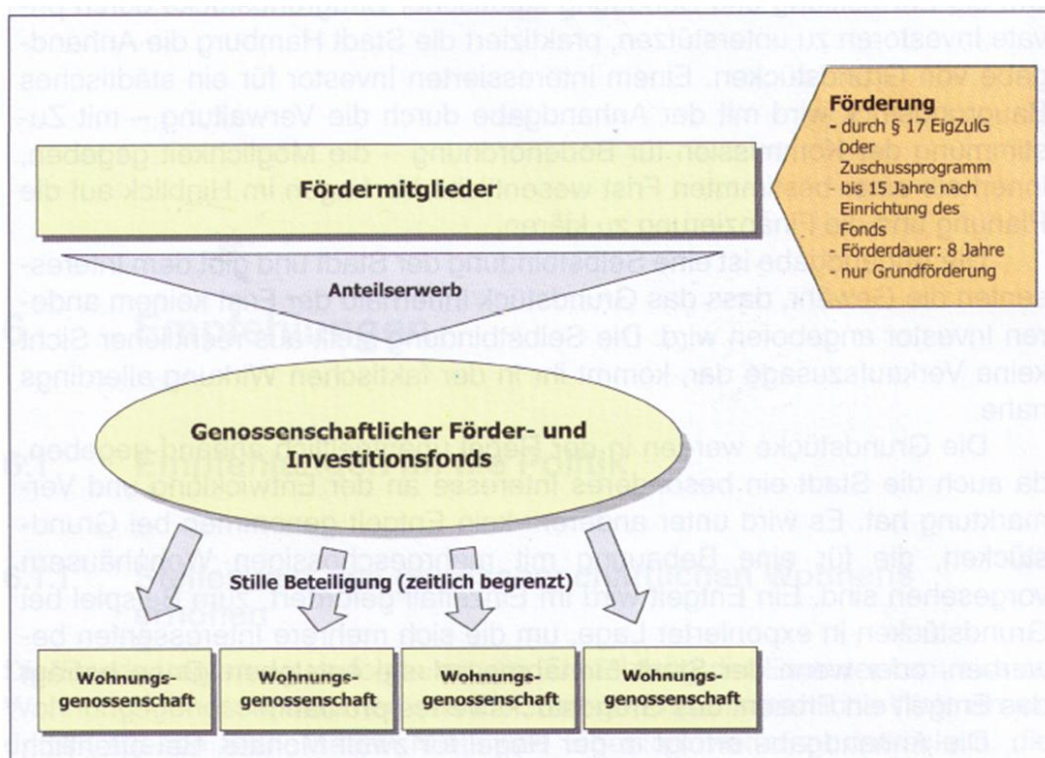
(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Es gibt auf örtlicher Ebene in einzelnen Kommunen bereits Instrumente zur Mobilisierung privaten Kapitals für öffentliche Aufgaben. Insbesondere durch die Bürgerstiftungen werden für kulturelle und soziale Aufgaben Gelder gesammelt, die die Kommunen entlasten und zur Aufrechterhaltung einer ausreichenden Infrastruktur von kulturellen bzw. sozialen Einrichtungen teilweise entscheidend beitragen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Aktivierung privaten Kapitals für die Wohnraumversorgung können in Analogie zu Bürgerstiftungen und Bürgerfonds spezielle Investitionsfonds leisten, die für den Erwerb sowie die Ersteigerung von Wohnimmobilien in Nordrhein-Westfalen vorrangig von stark vernachlässigten Objekten entwickelt werden. Ihre Aufgabe besteht darin, die erworbenen Wohngebäude dauerhaft und immobilienwirtschaftlich nachhaltig zu verwalten. Es können auch immobilienhaltende Gesellschaften (sog. Objektgesellschaften) im Rahmen eines „share deals“ erworben werden, wenn deren Bestandsimmobilien überwiegend der in diesem Kommissionsbericht dargestellten Problemsituation entsprechen.

Bereits im Jahr 2004 hat die Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften der Bundesregierung Überlegungen veröffentlicht, wie privates Kapital für die Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften, insbesondere von neugegründeten, mobilisiert werden könnte. Sie hat die damals noch bestehende (relativ niedrige) steuerliche Förderung des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen gemäß § 17 des EigZuG⁷³⁸ für eine Fondslösung öffnen wollen, die viele Mitglieder einwerben sollte, um stille Beteiligungen als eigenkapitalersetzende Finanzmittel insbesondere für neu gegründete Wohnungsgenossenschaften auch im Bestandserwerb (Bewohner-genossenschaften) bereit zu stellen. Bei einer Prämie von 3 Prozent wäre ein hoher Hebel für die Mobilisierung privaten Kapitals bei geringer Belastung der öffentlichen Haushalte entstanden. Die Expertenkommission hatte bereits, wie der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen ist, eine Ersatzlösung bei Wegfall des EigZuG durch die Schaffung eines Zuschussprogramms seitens des Bundes vorgeschlagen.

Abb. 52: Modell eines genossenschaftlichen Förder- und Investitionsfonds



Quelle: Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften⁷³⁹: 669

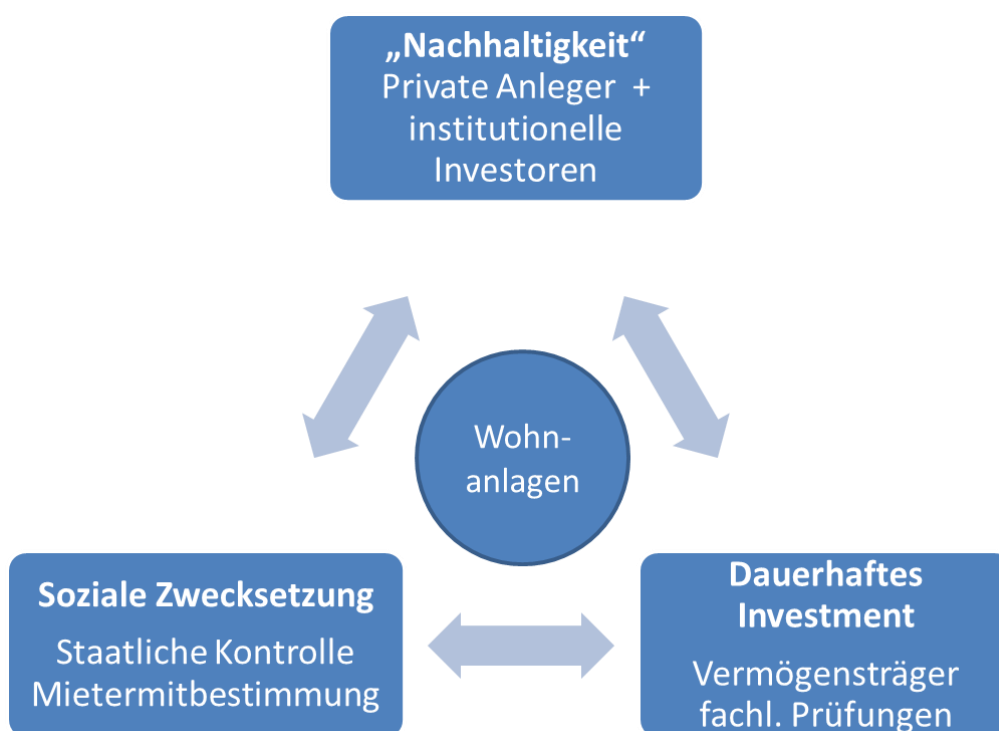
⁷³⁸ Förderung eines Genossenschaftsanteils in Höhe von 3 Prozent auf den Anteil von bis zu 5.000 Euro; das EigZuG trat zum 01.01.2006 außer Kraft.

⁷³⁹ BMVBW 2004: 669

Mögliche Lösungsansätze

Für die Übernahme großer Immobilienbestände, die als Problemimmobilien identifiziert wurden, ist auch in NRW der Aufbau eines oder mehrerer derartiger genossenschaftlicher Investitionsfonds sinnvoll, da über diese Einrichtungen zusätzliches privates Kapital für die Sicherung qualitativer Wohnbedingungen der Mieterinnen und Mieter in Problemimmobilien neben der Akquirierung öffentlicher Mittel (sowohl Fördermittel des Bundes und des Landes wie der KfW) und anderer eingesammelt werden kann. Dies entspricht dem aktuellen Trend der Suche nach werthaltigen Sachanlagen und soll dem großen Interesse an sog. ethischem Investment entgegenkommen.

Abb. 53: Das „Dreieck“ der Interessen



Quelle: Eigene Darstellung

Es wird vorgeschlagen, den Fonds – in Anlehnung an die guten Erfahrungen mit den Energiegenossenschaften – als landesweit in NRW agierende Genossenschaft zu gründen. Die Kapitalaquire erfolgt dadurch, dass Interessenten Genossenschaftsanteile erwerben und so die Ziele des genossenschaftlichen Investitionsfonds unterstützen. Das Land NRW wird aufgefordert, durch Übernahme einer entsprechenden Anzahl von Genossenschaftsanteilen für eine Grundausstattung der Genossenschaft zu sorgen. Neben dem Erwerb von Genossenschaftsanteilen, deren eventuelle Verzinsung von der Erwirtschaftung von entsprechenden Überschüssen abhängt, sollen auch Beteiligungen in anderer Weise angeboten werden, z.B. Einlagen als Genussrechtskapital mit Garantiezinsen und ver-

gleichbare Instrumente. Eine solche Anlage würde auf dem derzeitigen Markt für Sparguthaben etc. ein attraktives Angebot darstellen

Als Genossenschaft soll der Fonds über Genossenschaftsanteile oder andere Kapitalanlagen das an einer nachhaltigen Investition interessierte private Kapital einsammeln und – neben der eventuellen Unterstützung beim Bestandserwerb von bestehenden oder sich neugründenden Wohnungsgenossenschaften – für den Ankauf von Problemimmobilien einsetzen. Hierbei ist nicht die Übernahme der Bestände durch den Fonds selbst vorgesehen, er soll also nicht zu einer großen überregionalen Wohnungsgenossenschaft werden. Vielmehr sollen die erworbenen Immobilien von Tochterunternehmen in der Regel als GmbH gehalten und verwaltet werden.

Zur Unterstützung und Sicherung dieses genossenschaftlichen Instruments wurde der Kommission u.a. vorgetragen, einzelne Umsetzungsschritte zu initiieren:

- Es wird vorgeschlagen, zur Sicherung der Unabhängigkeit und der Dauerhaftigkeit des genossenschaftlichen Investitionsfonds diesen an die WGZ-Bank (Zentralbank der Volksbanken und Raiffeisenbanken im Rheinland und in Westfalen) anzubinden und somit die genossenschaftliche Gründungsprüfung und künftige Pflichtprüfungen durch den zuständigen Prüfverband des genossenschaftlichen Bankensektors zu ermöglichen.
- Durch eine namhafte Beteiligung des Landes NRW als Grundausstattung des Fonds wird sichergestellt, dass entsprechende Prüfungsrechte nach den §§ 53 und 54 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) entstehen, die auch eine Prüfung des Landesrechnungshofes vorsehen.
- Das Land NRW sollte sich dafür einsetzen, dass steuerliche Anreize (Ertragssteuern, Grunderwerbsteuern etc.) zur Unterstützung der von genossenschaftlichen Investitionsfonds verfolgten sozialen Ziele des Erhalts von preiswertem und gut instandgehaltenem Mietwohnungsbestand gewährt werden.

6. Informationsinstrumente

6.1 Monitoring Problemimmobilien / Bestände Neuer Finanzinvestoren

Sachstand

Im Zuge der Tätigkeit der Enquete-Kommission wurde deutlich, dass nur sehr schwierig ein Sachstand zu vorhandenen Problemimmobilien zu erheben ist, da entsprechende Datenquellen nicht vorhanden sind. Mit einem doppelten methodischen Angang (Erhebung der Bestände Neuer Finanzinvestoren über die Auswertung von Geschäftsberichten u.a., der landesweiten Kommunalbefragung) der Enquete-Kommission ist es letztlich nur ansatzweise gelungen, einen gemeindscharfen Überblick zu Problemimmobilien von unterschiedlichen Eigentümergruppen in Nordrhein-Westfalen zu erhalten. Ein gewünschter quartiersscharfer Überblick konnte nicht verschafft werden, hierüber gibt es nur vereinzelt Kenntnisse, die von einer gesamtstädtischen Betroffenheit stark abweichen (vgl. Kap. III.2.5). Zudem hat sich der erhobene Bestand aus dem Jahr 2011 mittlerweile wieder verändert: Im Laufe der Bearbeitung durch die Enquete-Kommission haben sich eine Reihe von Verkäufen und Umorganisationen vollzogen wie z.B. der Zusammenschluss der THS und Evonik zu Vivawest oder die Wohnungsverkäufe der Deutschen Annington an Häusser-Bau in Gelsenkirchen Flöz Dickebank oder Immeo-Wohnen an Credit Suisse in Essen-Holsterhausen. Diese Entwicklungen werden auch für die Zukunft von einem dynamischen Wohnungsmarkt erwartet.

Der kommunale Kenntnisstand hinsichtlich verwahrloster oder vernachlässigter Wohnungsbestände, besonders derer Neuer Finanzinvestoren ist sehr unterschiedlich. Die landesweite Kommunalbefragung der Enquete-Kommission hat deutlich werden lassen, dass einerseits die Verwaltungsgröße und damit die finanzielle und personelle Verwaltungskraft einer Kommune, andererseits die kommunalpolitische Priorisierung des Themenfeldes Wohnen und die Antizipation der zukünftigen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt die kommunale Bedeutung des Themas prägen. Auch sind innerhalb zahlreicher Kommunalverwaltungen verschiedene Fachämter mit dem Thema Wohnen befasst, bei denen der Kenntnisstand aufgrund verschiedener Blickwinkel sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Dieser Analyseschluss ist aus der landesweiten Kommunalbefragung zu ziehen, da einige Kommunen keine Angaben zu problematischen Wohnungsbeständen in Händen Neuer Finanzinvestoren machten, obwohl die überregionale Presseberichterstattung zu problematischen Bestandshaltern ein anderes Bild beschrieben hat. Die in einem Expertengespräch der Enquete-Kommission vom

Städtetag NRW getroffene Aussage, dass der kommunale Kenntnisstand gut sei, ist daher empirisch nicht für alle Kommunen zu stützen.

Die Kommunalbefragung hat zudem aufgezeigt, dass insbesondere Kommunen, die in der Wohnungsmarktbeobachtung aktiv sind, über Kenntnisse zu Beständen Neuer Finanzinvestoren verfügen. Häufig sind dies Kommunen in Schrumpfsregionen, wie dem Ruhrgebiet, deren demografische Perspektiven eine Beschäftigung mit diesem Thema bedingen. Allerdings ist eine Kategorisierung nach Problemimmobilie auch hier die Ausnahme.

Zudem ist deutlich geworden, dass einige nordrhein-westfälische Mietervereine über sehr präzise Informationen verfügen (vgl. Ausführungen zu Witten), und hier ein Informationsfundus vorhanden ist, der noch nicht systematisch erhoben ist.

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Sowohl die von der Enquete-Kommission beauftragten Forschungsgutachten (landesweite Kommunalbefragung und die sechs Fallstudien) als auch die Expertenanhörung in der Kommission haben als kommunale Anwendungsprobleme fehlende finanzielle als auch personelle Ressourcen bei den Kommunen aufgezeigt. Da weder eine Wohnungsmarktbeobachtung noch ein Monitoring von Problemimmobilien zu den kommunalen Pflichtaufgaben zählen, sind Aktivitäten in diesem Bereich eine freiwillige Leistung.

Dass in Nordrhein-Westfalen dennoch eine Reihe von Kommunen mit unausgeglichem Haushalt, also Kommunen unter Aufsicht der Kommunalaufsicht und mit eingeschränktem Handlungsspielraum diese Aufgaben wahrnehmen, ist auf einen entsprechenden kommunalpolitischen Fokus und vielfach auch dem Engagement der Fachämter zurückzuführen, dessen Weiterführungen mit den Diskussionen um Finanzeinsparungen häufig immer wieder alljährlich neu verhandelt werden. Mit der durch das BBSR aufgebauten Transaktionsdatenbank können lediglich die Umsätze von Wohnungsverkäufen für das gesamte Bundesland NRW nachgezeichnet werden. Eine räumliche Verortung bei den Kommunen der Bestände und der Historie von Transaktionen können nicht vorgenommen werden.

Lösungsvorschläge

Der durch die Arbeit der Enquete-Kommission begonnene Versuch einer Bestandserhebung von verwahrlosten und vernachlässigten Wohnimmobilien und Beständen Neuer Finanzinvestoren sollte zukünftig flächendeckend ausgebaut und regelmäßig aktualisiert werden.

Für diese Aufgabe bietet sich das Team Wohnungsmarktbeobachtung der NRW.BANK in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW an, oder das zuständige statistische Landesamt IT.NRW im Zusammenhang mit der alljährlichen Publikation der Kreisstandardzahlen.

Hierbei sollten verschiedene Akteure und Informationsquellen herangezogen werden:

- Es sollte ein landesweites Monitoring von Problemimmobilien und Beständen Neuer Finanzinvestoren unter Einbeziehung der BBSR-Datenbank und den Informationen der Mietervereine (gemeindescharfe Datenbank) aufgebaut werden.
- Eine regelmäßige Berichterstattung (2 Jahre) zu den Veränderungen der Anbieterstrukturen auf den nordrhein-westfälischen Wohnungsmärkten in Form einer Publikation der NRW.BANK oder des IT.NRWs (Sonderpublikation) ist wünschenswert ebenso wie
- ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch und intensive Zusammenarbeit der Ministerien mit Mieterbund und Mietervereinen sowie die gemeinsame Herausgabe von (mehrsprachigen) Informationsbroschüren; hierzu eine regelmäßige Berichterstattung zur Situation von Problemimmobilien in NRW an den Landtag.
- Die nordrhein-westfälischen Kommunen sollten beim Aufbau eines kommunalen Monitoring-Systems mit dem Fokus „Problemimmobilien“, z.B. durch regelmäßige Informationsveranstaltungen, Arbeitshilfen und Kommunalberatung unterstützt werden; hierfür kann das bestehende kommunale Netzwerk forum.komwob, das bereits zu vielen Fragestellungen der Wohnungsmarktbeobachtung zusammenarbeitet, genutzt werden.
- Es sollten (experimentelle) Modell-/Pilotprojekte für einen systematischen und dauerhaften Aufbau von erkenntnisreichen Datenquelle(n) initiiert werden.
- Bei der Bewertung von kommunalen Handlungskonzepten sollte das Themenfeld „Problemimmobilien und Bestände Neuer Finanzinvestoren“ und deren Entwicklungsperspektiven verbindlich berücksichtigt werden.

6.2 Monitoring Angemessenheitskriterien

Sachstand

Die Enquete-Kommission ist im Zuge ihrer Tätigkeit der Frage nachgegangen, ob „Hartz IV“, also die Mietzahlungen für Unterkunft an Leistungsberechtigte nach SGB II und XII, ein Geschäftsmodell mit gesicherten Mieteinnahmen der öffentlichen Hand für neue Finanzinvestoren in ihren Wohnungsbeständen ist. Im Laufe der näheren Betrachtung der Problemimmobilien in Händen neuer Finanzinvestoren wurde immer wieder von Mietervereinen, gemeinnützigen Organisationen und Kommunen beklagt, dass viele Mieter in Wohnungen mit unterdurchschnittlicher Ausstattung, starker Vernachlässigung oder gravierenden Mängeln leben, die diese nicht zu verantworten haben, es aber keinen wirkungsvollen bzw. einfach umzusetzenden rechtlichen Hebel gibt, die Wohnverhältnisse der Leistungsberechtigten zu verbessern.

„Geschäftsmodell Hartz IV“ meint insoweit, dass vor Ort Angemessenheitswerte gelten, die zumindest in entspannten Wohnungsmarktbereichen oberhalb der am Markt für die jeweilige Wohnung erzielbaren Miete liegen. In der Folge kommt es zur fast ausschließlichen Vermietung an Mieter im ALG-II-Bezug (ggf. mit überdurchschnittlichem Marktzugangsproblemen) in Orientierung an den Angemessenheitskriterien. Denn seitens der Jobcenter bzw. Grundsicherungsträger wird nach Anmietung nicht die Qualität der Wohnung, sondern nur die Vereinbarkeit des Mietpreises mit den Angemessenheitskriterien überprüft.

Hierzu hat die Enquete-Kommission beim Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales anhand eines umfangreichen Fragenkataloges (vgl. Anlage 1) nachgefragt, welche wohnungspolitischen Auswirkungen der Gesetzgebung zum SGB II und SGB XII auf den Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen festzustellen sind. Insbesondere war von Interesse, wie die nordrhein-westfälischen Jobcenter vor Ort in den Kommunen und Optionskommunen die Angemessenheitskriterien definieren, ob eine Anlehnung an Mietspiegel oder die Eingangsmieten bzw. Bestandsmieten der sozialen Wohnraumförderung stattfindet und welches Wohnungsangebot hiermit zur Verfügung steht.

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales hat hieraufhin eine Befragung der Jobcenter und Optionskommunen veranlasst. Im Ergebnis gibt es auch in diesem Bereich unterschiedliche Wahrnehmungen und Erfahrungen in den Kommunen. Nicht alle Kommunen haben Erfahrungen mit der als „Geschäftsmodell Hartz IV“ bezeichneten Strategie der gezielten Belegung von vernachlässigten Immobilien mit KdU-Empfängern, darunter auch solche, die durch überregionale Presseberichterstattung bereits aufgefallen sind. Auch infolge einseitiger

Belegungsstrukturen eingetretene Segregationstendenzen wurden nur in Einzelfällen festgestellt.

Die Ergebnisse der Befragung bestätigen, dass überwiegend nur ein Wert zur Festlegung der Angemessenheit vorgenommen wird, was nicht rechtlich vorgegeben ist, sondern lediglich aus Gründen der besseren Handhabbarkeit im Verwaltungsvollzug erfolgt. Darüber hinaus hat die Befragung festgestellt, dass seitens der Kommunen voneinander abweichende Bemessungsgrundlagen für die Angemessenheitsermittlung und die zu Grunde gelegten Mieten existieren (vgl. Anlage 1). Hier stellt sich die Frage, ob diese unterschiedlichen Methoden zu Verzerrungen in der Berechnung der Angemessenheit an verschiedenen Wohnungsmärkten führen.

Kommunale Anwendungsprobleme

Mit der Festlegung von Angemessenheitskriterien ist vielfach aufgrund mangelnder empirisch fundierter Vergleichswerte nicht darstellbar, welche Marktsegmente den Beziehern von Transferleistungen zur Verfügung stehen. Dies führt häufig zu Klagen.

Im Falle einer mangelnden qualitativen Ausstattung von Wohnungen haben Bezieher von Transferleistungen häufig Schwierigkeiten gegen diesen Missstand vorzugehen. Die Einschaltung eines Rechtsanwaltes oder auch die Mitgliedschaft in einem Mieterverein ist für Transferleistungsempfänger finanziell nicht möglich, zumal von erfolgreichen Mietminderungen nicht der Mieter profitiert.

Die Stadt Münster hat eine Lösung gegen Wohnungsmisstände gefunden, die Modellcharakter besitzt. So nimmt die Stadt Münster objektbezogene Abschläge aufgrund von Ausstattungsmängeln vor und löst auf diese Art das oben beschriebene Dilemma auf. Die Stadt Köln hat das „Finkenberg-Modell“ entwickelt, bei dem die Mietzahlungen auf ein Anderkonto einer Rechtsanwaltskanzlei gezahlt werden, welche die Mieter in mieterrechtlichen Angelegenheiten berät und vertritt.

Lösungsmöglichkeiten

1. Aufbau eines landesweiten Monitoring, das Angemessenheitskriterien (und deren Entwicklung), die tatsächlichen lokalen bzw. regionalen Angebotsbedingungen (und deren Entwicklung) sowie die Klagen beobachtet und in Beziehung setzt.
2. Regelmäßige Berichterstattung zur Marktsituation von Wohnraum innerhalb der Angemessenheitskriterien durch das Ministerium für Arbeit, In-

tegration und Soziales (MAIS) unter Nutzung der bei der NRW.BANK im Team Wohnungsmarktbeobachtung vorhandenen verschiedenen Quellen zur Mietsituation in den Kommunen in NRW an die zuständigen Einrichtungen und an den Landtag.

3. Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mieterverbänden und Mietervereinen und den Trägern der Sozialhilfe durch das MAIS als Koordinator.
4. Information und Bekanntgabe z. B. auf dem Erlassweg, in der Arbeitshilfe des MAIS an die Kreise und kreisfreien Städte sowie durch einen entsprechenden Internetlink oder einer Internetplattform des zuständigen Ministeriums, damit es zu einer Förderung beim Umfang des Wissens um die Möglichkeit der Kostenübernahme von Beratungsdienstleistungen der Mietervereine und Rechtsanwälte bei vernachlässigten und verwahrlosten Wohnraums kommt.
5. Information und Bekanntgabe z. B. auf dem Erlassweg, in der Arbeitshilfe des MAIS an die Kreise und kreisfreien Städte sowie durch einen entsprechenden Internetlink oder einer Internetplattform des zuständigen Ministeriums, damit das Wissen um die Möglichkeiten und Grenzen (Gerichtsfestigkeit BSG) der Ausgestaltung von Angemessenheitskriterien unter Berücksichtigung von Klimaboni bzw. Abschlägen bei Vernachlässigung bzw. Verwahrlosung (Modell Stadt Münster und Stadt Köln) einem breiten Publikum bzw. allen 53 Grundsicherungsämtern zugänglich gemacht wird.
6. Stärkere Zusammenarbeit und intensivere Vernetzung des MAIS sowie des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr zum Sachstand Mietwohnungsmarkt (Mieten öffentlich gefördert – Angemessenheitskriterien) und zu den wohnungs- und sozialpolitischen Auswirkungen der jeweiligen Fachpolitiken.
7. Anregung zur Erarbeitung von kommunalen Situationsanalysen (Fallstudien) hinsichtlich kommunaler Ausgaben für die Kosten der Unterkunft, in Abhängigkeit der Eigentümerstrukturen (z.B. kapitalmarktgesteuerte Wohnungsvermieter) und des baulichen Zustandes der Vermietungsobjekte, um der Frage nachzugehen, in welchem Umfang kommunale Pflichtausgaben die Vernachlässigung von Wohnraum finanzieren.

6.3 Kompetenzzentrum „Rechtsberatung“

Sachstand

Prinzipiell ist ein umfangreiches, an einigen Stellen zu schärfendes (vgl. Kap. V.1 und Kap. V.2.) Rechtsinstrumentarium auf Bundes- und Landesebene vorhanden, um vernachlässigte und verwahrloste Problemimmobilien zu mobilisieren. Bereits die bundesweite Studie „Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilien)“ aus dem Jahr 2009 hat Praxisbeispiele für die Anwendung des vorhandenen Rechtsinstrumentariums auf Bundesebene aufgezeigt. In dieser Studie wird darauf hingewiesen, dass bei der Anwendung von Rechtsinstrumenten als flankierende Rahmenbedingungen

- die strategische Positionierung der Kommune⁷⁴⁰,
- die Entwicklung systematischer Strategien⁷⁴¹,
- die Verknüpfung mit Förderinstrumenten und Finanzierungsstrategien⁷⁴² sowie
- die Unterstützung der Arbeitsebene⁷⁴³

wichtig sind, um eine Zieleffizienz zu gewährleisten. Gleichzeitig wird anhand der untersuchten Fallkonstellationen deutlich, dass jedes Beispiel hinsichtlich des Grades der Verwahrlosung, der Eigentumssituation, der wirtschaftlichen und persönlichen Situation des Eigentümers, Nutzungsart und -situation, der Lage, der öffentlich-rechtlichen Forderung u.a. sehr unterschiedlich sind. Aus Nordrhein-Westfalen ist bekannt, dass die zuständigen kommunalen Fachämter allein schon wegen der Größe der Kommune sowie der unterschiedlichen Situation im kreisfreien und kreisangehörigen Raum in der Verwaltung unterschiedlich aufgehängt sind und eine ämterübergreifende Zusammenarbeit im Themenfeld „Problemimmobilien“ aus verschiedenen Gründen nicht immer stattfindet.

Der von der Enquete-Kommission vergebene Forschungsauftrag zu den sechs Fallstudien bestätigt die Differenziertheit der untersuchten Problemkonstellationen und zeigt das unterschiedliche Bewusstsein und in diesem Zusammenhang die unterschiedlichen kommunalen Vorgehensweisen auf. Sofern es auf kommunaler Seite zur Einleitung hoheitlicher Instrumente gekommen ist bzw. kommt, ist meist ein entsprechender Problemdruck, aber auch Fachpersonal vorhanden.⁷⁴⁴

⁷⁴⁰ BMVBS 2009a: 49

⁷⁴¹ Ebd.: 49

⁷⁴² Ebd.: 50

⁷⁴³ Ebd.: 51

⁷⁴⁴ Stadtraumkonzept 2012

(Kommunale) Praxis und Anwendungsprobleme

Anhand der landesweiten Kommunalbefragung nordrhein-westfälischer Kommunen⁷⁴⁵ wird bestätigt, dass zumeist große Kommunen mit einer entsprechenden Verwaltungskraft und -ausstattung und einer wohnungspolitischen Positionierung Erfahrungen im Umgang mit Rechtsinstrumenten haben: „Etwa ein Fünftel aller Kleinstädte und etwa drei Viertel aller Großstädte haben zur Mobilisierung von Problemimmobilien rechtliche Instrumente eingesetzt“⁷⁴⁶. Auch die Untersuchung der Fallstudien zeigen, dass „die vorhandenen Instrumente nicht in allen Kommunen bekannt sind“ und daher auch entsprechend es zu keiner Anwendung kommt.⁷⁴⁷

Die im Landesrecht verankerte Wohnungsaufsicht § 40 ff WFNG NRW wird zwar als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe von den Kommunen wahrgenommen, es liegen jedoch keine Kenntnisse darüber vor, auf welche konkrete Art und Weise sowie in welchem Umfang diese pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe realistisch umgesetzt wird. Die Kommunalbefragung der Enquete-Kommission zeigt jedoch, dass „Erfahrungen mit dem Wohnaufsichtsrecht oder mit Instrumenten aus der Sozialgesetzgebung (z.B. Mietminderung durch das Sozialamt) [...] offenbar kaum vorliegen.“ Eine Schärfung des Rechtsinstrumentariums seitens des Landes kann aber nur dann Sinn haben, wenn die Voraussetzungen vor Ort in den Kommunen zur entsprechenden rechtlichen Umsetzung gegeben sind.

Mögliche Lösungsansätze

- Es sollte eine landesweite Rechtsberatungsstelle „Problemimmobilien“ unter Einbindung bzw. Mitwirkung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr und der kommunalen Spitzenverbände aufgebaut werden; es sollte geprüft werden, wo diese installiert werden kann, z.B. als dauerhafte Beratungsstelle bei den kommunalen Spitzenverbänden oder als neu zu schaffende, unabhängige Beratungseinheit.
- Hierbei sollte regelmäßig zu Möglichkeiten und Grenzen des Förderrechts, des Bauplanungsrechtes und Bauordnungsrechtes zur Mobilisierung von Problemimmobilien durch das Landesbauministerium und / oder einer landesweiten Rechtsberatungsstelle „Problemimmobilien“ informiert werden.
- Die Gebietskörperschaft der Kreise könnte zur Wahrnehmung von Informations- und Beratungsleistungen zu Möglichkeiten und Grenzen des

⁷⁴⁵ Empirica 2012a

⁷⁴⁶ Ebd.: 20

⁷⁴⁷ Stadtraumkonzept (2012)

Förderrechts, des Bauplanungsrechtes und Bauordnungsrechtes zur Mobilisierung von Problemimmobilien gestärkt werden.

- Eine Förderung der Zusammenarbeit und des Austausch der kommunalen Rechtsämter bei Fragenstellungen zur Anwendung von Rechtsinstrumenten zur Mobilisierung von Problemimmobilien ist anzustreben; dies könnte auch Aufgabe der landesweiten Rechtsberatungsstelle „Problemimmobilien“ sein.
- Es sollten Einzelfallprüfungen zur Übernahme von Kosten für den Einkauf von Rechtsberatungen (an die Kommunen) durch das entsprechende Fachministerium erfolgen.
- Es wird empfohlen, die „Rechtsberatung“ in eine gesamtstrategische Kommunalberatung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels alle Ziele der Stadtentwicklung berücksichtigt und sich mittels ihrer Bundesverbände stetig einen bundesweiten Erkenntnis- und Informationsflusses ausgesetzt ist, einzubinden.
- Eine Erstellung einer landesweiten online-Dokumentation bzw. Datenbank mit Anwendungsbeispielen, Erfahrungen und Ansprechpartnern unter Mitwirkung der fachlich zuständigen Ministerien, der NRW.BANK und den kommunalen Spitzenverbänden wird empfohlen.

VII. Handlungsempfehlungen

Unbeschadet einzelner abweichender Meinungen der Fraktionen hat die Enquete-Kommission mehrheitlich folgende Handlungsempfehlungen beschlossen:

I. Handlungsempfehlungen auf der Landesebene:

1. Änderung der Landesbauordnung NRW (BauO NRW)

Die Landesbauordnung soll durch die Änderung des § 61 BauO NRW nach Vorbild des § 79 Abs. 2 Bremische Landesbauordnung um die Möglichkeit eines rechtssicheren Rückbaus erweitert werden. Die vorrangige Sicherung von Bußgeldern und Ersatzvornahmen von Städten muss sichergestellt werden.

2. Änderung des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum in NRW (WFNG NRW)

Die Wohnungsaufsicht des Landes soll gestärkt und gebündelt werden. Die Kommission schlägt vor, ein Wohnungsaufsichtsgesetz des Landes zu erarbeiten, in dem insbesondere folgende Punkte verankert sein sollen:

- a. Anwendung der Wohnaufsicht auf genehmigungspflichtigen Leerstand und Evaluierung der Satzungsbestimmung zur Zweckentfremdungsverordnung
- b. Übertragung der Beweislast oder Anordnung mit Widerspruchsrecht bei Instandhaltungsmisständen sowie Entkoppelung von Anordnungserlass und wirtschaftlicher Zumutbarkeit des Eigentümers
- c. Prüfung der Einrichtung einer Schlichtungsstelle für über Einzelfälle hinausgehende Streitfragen zwischen Bewohnern, Kommunen und Immobilienwirtschaft
- d. Vereinfachung des Verfahrens für Unbewohnbarkeitserklärungen
- e. Ergänzung eindeutiger Mindeststandards für Wohnraum
- f. Zusammenführung der Tatbestände der unterlassenen Instandhaltungspflicht und der Nichterfüllung von Mindestanforderungen

Es muss geprüft werden, wie eine verstärkte Wohnungsaufsicht umgesetzt werden kann. Über die Umsetzung der Wohnungsaufsicht sollen die Städte und Gemeinden der Landesregierung regelmäßig berichten. Zudem soll eine Evaluation über die Qualität der Effizienz der freiwilligen Selbstaufgabe erfolgen.

Die Debatte um Förderinstrumente muss fortgesetzt und mit einer Prüfung verknüpft werden, inwieweit bspw. bei Zwangsversteigerungsverfahren Ankaufshilfen in Form von Darlehen / Bürgschaftsübernahmen für den Erwerb von verwahr-

losten Immobilien im Einzelfall bereitgestellt werden können. Dabei werden wir darauf achten, dass es keine Exit-Strategien für Finanzinvestoren geben darf.

3. Anwendungshinweis zu den Kosten der Unterkunft

Die Landesregierung soll durch einen Abstimmungsprozess mit den Kommunen und den Jobcentern des Landes darauf hinwirken, dass im Rahmen der Angemessenheitskriterien unterschiedliche Qualitäten von Wohnraum berücksichtigt werden. Es zu prüfen, wie in vernachlässigten Immobilienbeständen die Zahlungen zu Kosten der Unterkunft an die Angemessenheitskriterien angepasst werden können. Gleichzeitig soll die Landesregierung durch eine entsprechende Beratung der Kommunen darauf hinwirken, dass sich Transferleistungsempfänger und -Innen zur Wahrnehmung ihrer Rechte durch kommunale Kooperationsvereinbarungen bei Mietervereinen beraten lassen können.

Es ist weiterhin zu prüfen, dass im Rahmen der Angemessenheitskriterien sichergestellt wird, dass die Mietnebenkosten in voller Höhe bei der Festlegung der Kosten der Unterkunft und Heizkosten berücksichtigt werden. Ebenso ist sicherzustellen, dass öffentlich geförderte Wohnungen KdU-Beziehern zugänglich sind.

4. Einführung von Wohnimmobilienstandortgemeinschaften (auch: Housing Improvement Districts)

Die Landesregierung soll das Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG) novellieren, um die Prozesse der quartiersbezogenen Selbstorganisation rechtssicher zu unterstützen. Dabei sollen explizit auch Wohngebiete in die Gebietskulisse einbezogen werden.

5. Entwicklung von nachhaltig orientierten Auffanglösungen für vernachlässigte Bestände unter Einbeziehung von Privatkapital

Die Landesregierung wird beauftragt Fondsmodelle unter Beteiligung von öffentlichem oder privatem Kapital für die Sanierung von vernachlässigten Wohnimmobilien zu entwickeln. Dazu sind folgende Varianten zu prüfen:

- a. Die Entwicklung von Stadtentwicklungsfonds unter Zuhilfenahme von EU-Fördermitteln (EFRE) und Bundesmitteln mit dem Ziel, privaten Investoren und Kommunen einen Zugang zu günstigen Finanzierungsbedingungen und Instrumenten der Risikoübernahme und Eigenkapitalstärkung anzubieten.
- b. Die Prüfung von Bürgerfonds/Investitionsfonds/Housing Investment Trusts: zur Aktivierung privaten Kapitals und unter Zuhilfenahme von öffentlichen Fördermitteln (KfW etc.) soll ein revolving Fonds aufgelegt werden, welcher vernachlässigte und zukunftsfähige Wohnungsbestände

oder Objektgesellschaften (durch Ersteigerung) erwirbt. Ziel ist die Sicherung qualitativer Wohnbedingungen durch die Entwicklung ethischer und nachhaltiger Anlagemöglichkeiten und Trägerstrukturen in Genossenschaftsform oder anderen rechtlichen Formen mit einem nachhaltigen Geschäftsmodell.

6. Verbesserung der Kommunal- und Rechtsberatung

Die Landesregierung soll die Information und Beratung von Kommunen zum Umgang mit Problemimmobilien in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden intensivieren.

7. Aufbau eines Monitoringsystems für Problemimmobilien

Die Landesregierung wird beauftragt, die bereits vorhandenen Strukturen der Wohnungsmarktbeobachtung der NRW.BANK um ein landesweites Monitoring von Problemimmobilien unter Einbezug der BBSR-Datenbank (Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung) zu ergänzen. Dazu soll eine regelmäßige Berichterstattung und ein verbindlicher Erfahrungsaustausch mit den Mietervereinen und den betroffenen Kommunen etabliert werden. Die Kommunen sollen mit entsprechenden Beratungen und Arbeitshilfen bei der Umsetzung eines kommunalen Monitorings unterstützt werden.

8. Steuerungsmöglichkeit der Kommunen per Rechtsverordnung zum Genehmigungsvorbehalt in Erhaltungssatzungen

Um den Kommunen eine Steuerungsmöglichkeit zu geben, soll das Land im Rahmen einer Rechtsverordnung die Aufteilung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum in besonders schutzwürdigen Gebieten mit einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB unter Genehmigungspflicht stellen. Dadurch soll der soziale Charakter vor Ort erhalten werden. Dies dient zur Vermeidung der Verdrängung langjähriger Bewohner/innen bei Einzelprivatisierungen.

9. Erlass zur Anwendung des besonderen Städtebaurechtes

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Sanierung von hoch verdichteten Wohnungsbeständen der 1960er und 1970er Jahre soll geprüft werden, ob im Rahmen eines Anwendungserlasses die betroffenen Siedlungen und Stadtteile durch eine hohe Förderpriorität bei der Vergabe von Mitteln der Wohnungs- und Städtebauförderung unterstützt werden können.

Zur Unterstützung der Städte und Gemeinden bei der Anwendung des Sanierungsrechtes nach §142 BauGB soll eine Arbeitshilfe erstellt werden.

II. Handlungsempfehlungen auf der Bundesebene:

1. Änderung der Grunderwerbsteuer und Ertragsbesteuerung

Die Landesregierung sollte eine Bundesratsinitiative prüfen mit dem Ziel, dass der Erwerb von Gesellschaftsanteilen immobilienhaltender Gesellschaften grund-erwerbsteuerpflichtig wird und so Einschränkungen und Umgehungsmöglichkeiten, die das Steuergesetz derzeit beinhaltet, nicht mehr genutzt werden können.

2. Beseitigung der Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften

Die Landesregierung soll prüfen, ob im Rahmen einer Bundesratsinitiative ermöglicht werden kann, dass Investoren bei der Vermögensbildung künftig einen Mindeststeuersatz von 25 Prozent zuzüglich Solidaritätszuschlag zahlen.

3. Steuererleichterungen für Genossenschaften

Die Landesregierung wird gebeten zu prüfen, wie Genossenschaften die tragfähige Instandsetzungs- und Bewirtschaftungskonzepte für Bestandsübernahmen haben, steuerlich entlastet werden können.

4. Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Landesregierung wird gebeten im Rahmen einer Bundesratsinitiative zu prüfen, wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können.

5. Prüfung eines Lizenzierungsmodells zur Anwendung im Rahmen der Gewerbeordnung und der Grundbuchordnung

Die Landesregierung wird gebeten zu prüfen, ob ein Lizenzierungssystem für Vermieter (vgl. z.B. „Philadelphia-Modell“), auf das deutsche Rechtssystem und die Struktur der deutschen Wohnungswirtschaft bspw. durch Verankerung in der in die Gewerbe- und Grundbuchordnung übertragen werden kann.

6. Modernisierung des Wohneigentumsgesetzes (WEG)

In einer Bundesratsinitiative soll die Landesregierung sich für eine Reformierung und Modernisierung der Genehmigungs- und Aufklärungsbedingungen des Wohnungseigentumsgesetzes einsetzen, bei der folgende Punkte zu berücksichtigen sind:

- a. Schaffung von Vorgaben für ein Prüfverfahren für die Genehmigung der Aufteilung von Wohneigentumsanlagen (Abgeschlossenheitserklärung) im Rahmen des Bauordnungsrechtes (BauO NRW).

- b. Die Kopplung des Vertriebs von Wohneigentumsanlagen an unabhängig geprüfte Wirtschaftspläne
- c. Eine Qualifikation der Verwaltungstätigkeit sollte mit einer Eignungsprüfung verbunden werden, wenn eine professionelle Vermarktung nach außen stattfindet und Fortbildungen für Verwaltungsbeiräte fördern
- d. Verbesserung der Aufklärung oder Aufklärungspflicht von Erwerbern über den Charakter des Rechtsinstituts des Wohneigentums, auch durch den Notar bei Beurkundung des Kaufvertrages
- e. Das im Rahmen gewerblicher Tätigkeit ersteigerte oder per Kaufvertrag erworbene Wohnungseigentum darf erst nach einem Jahr wieder veräußert werden um eine Kettenverwertung zu verhindern gemeinsam mit einer Verpflichtung, dass jeder Eigentümer und Eigentumswechsel unverzüglich im Rahmen der Grundbucheintragungspflicht zur Erleichterung des Verwaltungsvollzugs eingetragen wird
- f. Eine Verpflichtung zur Aufnahme der notariell beglaubigten Personalien des Maklers/Vermittlers in den Kaufvertrag.

7. Verbesserung der Vorkaufsrechte, der städtebaulichen Sanierung, der städtebaulichen Gebote und Eigentümergeheimhaltungspflichten im Baugesetzbuch (BauGB)

Die Landesregierung soll sich dafür einsetzen, dass im BauGB Änderungen vorgenommen werden, die der neu entstehenden Problematik der Problemimmobilien und neuen Finanzinvestoren Rechnung zu tragen. Das BauGB muss angepasst und weiterentwickelt werden. Es muss auf die veränderte Eigentümersituation, das Desinvestitionsverhalten von Eigentümern bezüglich ihrer Immobilien und die veränderte Marktentwicklung in schrumpfenden Regionen, Städten oder Stadtteilen eingegangen werden. Dazu sind folgende Aspekte mitzudenken: a) Städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB) b) Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB) c) Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB) d) Instrumente städtebaulicher Sanierung (§§ 136-164 BauGB) e) Erhaltungssatzung (§§ 172-174 BauGB) f) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) g) Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) h) bevorrechtigte Berücksichtigung einer Kommune im Rahmen einer Zwangsversteigerung zum Verkehrswert i) Von Amts wegen bestellter Vertreter (§ 207 BauGB).

8. Verbesserung des Mieterschutzes durch Verbandsklagerechte, Einführung von Mieterbeiräten und der Miethöhenbegrenzung im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB)

Die Landesregierung wird beauftragt, die Möglichkeiten des Mieter/innen-Schutzes durch eine Bundesratsinitiative zu verbessern und dabei folgende Punkte zu prüfen:

- a) Stärkung der kollektiven Rechte durch Erweiterung der Verbandsklagen auch in Fällen, in den Vermieter gegen geltendes Mietrecht verstoßen
- b) Bildung von Mieterräten oder Mieterbeiräten nach dem Vorbild des Betriebsverfassungsgesetzes mind. bei Wohnungsgesellschaften mit mehr als 1000 Wohneinheiten
- c) Herabsetzung der Kappungsgrenze bei der Mieterhöhung (§ 558 BGB)
- d) Umkehr der Beweislast bei Streitigkeiten zur Wirtschaftlichkeit bei Betriebskostenabrechnungen (§ 557 BGB)
- e) Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften zum Schutz der Mieterinnen und Mieter bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen
- f) Einführung eines Vorkaufsrechts für Bewohnergemeinschaften in Anlehnung an das Vorkaufsrecht des Mieters nach § 577 BGB bei Umwandlung in Wohneigentum
- g) Einführung eines Mitwirkungsrechts der Mieterinnen und Mieter bei der Beauftragung von Leistungen für umlagefähige Betriebskosten
- h) Bei der Festlegung der ortsüblichen Vergleichsmiete soll die bisherige Basis der Berechnung (Neuvermietungsmieten und Mieterhöhungen der letzten vier Jahre) erweitert werden

9. Sicherung der Kostenerstattung für öffentliche Ersatzvornahmen

Die Landesregierung wird gebeten durch eine Anpassung bundesgesetzlicher Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch, dem Zwangsversteigerungsgesetz und der Grundbuchordnung, geeignete Instrumente zur Sicherung öffentlicher Aufwendungen, wie eine erstrangige Sicherungshypothek oder durch Eintragung einer öffentlichen Last, zu entwickeln um eine Sicherung der Kostenerstattung öffentlicher Ersatzvornahmen zu erreichen.

10. Anreize für Wohnungsinstandsetzung und –modernisierung durch Erweiterung des § 6b Einkommensteuergesetz

Die Landesregierung wird gebeten, eine Bundesratsinitiative zur Änderung des § 6b EStG in Abs. 1 Satz 3 zu prüfen mit dem Ziel die 6b-Rücklagen auch für die Sanierung, Modernisierung und größere Instandsetzungen seitens der Woh-

nungsunternehmen nutzbar zu machen. Dadurch kann eine höhere und somit bedarfsgerechtere Qualität im Wohnungsbau erreicht und auch eine Stimulierung zur Sanierung, insbesondere im energetischen Bereich, erzeugt werden.

Sondervotum der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, der FDP und der PIRATEN:

Die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/ Die Grünen, die FDP und die Piraten stellen gemeinsam fest: Wir haben in den letzten beiden Jahren der Enquete-Tätigkeit intensiv die Problemlage analysiert, erörtert und um Lösungen gerungen. Wir haben uns bemüht, gemeinsame Handlungsempfehlungen ohne Denkverbote zu formulieren, wissend, dass nicht in allen Fragen Einigkeit im Detail besteht. Darum waren wir bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen um Konsens und Kompromisse in der Sache bemüht. Wir bedauern sehr, dass ein einmütiges Votum der Enquete-Kommission ohne Sondervoten am Ende hin nicht möglich war.

Sondervotum der Fraktion der CDU:

Die CDU-Landtagsfraktion lehnt insbesondere aus ordnungs- und finanzpolitischen Erwägungen folgende vorstehend aufgeführten Handlungsempfehlungen ab: I) 1.; I) 2. a); I) 2. Abs. 3; I) 5. a); I) 8.; II) 4.; II) 5.; II) 6. a), b), e) und f); II) 8. a), b), c), e), g) und h) sowie II) 10. Im Übrigen trägt die CDU-Landtagsfraktion nur die Anregungen und Empfehlungen mit, die zu keiner weiteren finanziellen Belastung des stark überschuldeten Landeshaushaltes und der Städte und Gemeinden führen. Sie ist außerdem der Auffassung, dass die wesentlichen Rahmenbedingungen für ein verstärktes Engagement der neuen Finanzinvestoren in den Jahren 1998 - 2004 auf der Bundesebene geschaffen wurden und dort die notwendigen Veränderungen erfolgen müssen.

Die Grundlage für das Votum der CDU-Landtagsfraktion bildeten die bis zum 25. Februar vorgelegten Manuskripte. Da diese auf Grund des Beschlusses vom 22. Februar redaktionell durch das Enquete-Sekretariat überarbeitet werden mussten, war keine abschließende Abnahme durch die Enquete-Kommission möglich.

Literatur

- Achleitner, Ann-Kristin** (2002): Handbuch Investment Banking. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Amtsblatt der Europäischen Union** L 174, Jg. 54, RICHTLINIE 2011/61/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW** (2011): Stellungnahme im Düsseldorfer Landtag. DS 15/1010. Düsseldorf.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW** (2012): Schriftliche Stellungnahme 16/172 zur Anhörung zum Thema Rechtsinstrumente der Enquetekommission am 26.10.2012 im Landtag NRW. DS 16/172. Düsseldorf.
- Arbeitskreis Wohnen OWL** (2011): Wohnen in Ostwestfalen-Lippe, 1. Regionaler Wohnungsmarktbericht. Bielefeld.
- Articus, Stephan / Schneider, Bernd Jürgen** (2012): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Köln/Düsseldorf.
- Bachmann, Udo** (2011): Geschäftsmodelle und Finanzierungsstrategien. Mündlicher Vortrag in der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 09.09.2011 im Düsseldorfer Landtag. Nicht veröffentlicht.
- BaFin - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht** (2011): BaFinJournal. Ausgabe 11-12/11. Online am 13.11.2012 unter: http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/BaFinJournal/2011/bj_1111-12.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Bartkowiak, Jost** (2008): Rettet das Quartier! Von der Wohneigentumsanlage zum benachteiligten Stadtquartier. Arbeitshilfe zu Strategien der kommunalen Planungspraxis In: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie Band 2 . Bonn.
- Bauministerkonferenz** (2010): Positionspapier der Bauministerkonferenz zur Zukunft der Städtebauförderung vom 3.09.2010. Berlin.
- BGB – Bürgerliches Gesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2182) geändert worden ist.
- Brüning, Christoph** (2012): Zur Reanimation der Staatsaufsicht über die Kommunalwirtschaft, In: Die öffentliche Verwaltung, 63, 2012, Nr. 13.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin** (2011): BaFinJournal. Ausgabe 11-12/11. Online am 13.11.2012 unter: http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/BaFinJournal/2011/bj_1111-12.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- Bundesbank** (2012): Finanzmarktstabilitätsbericht 2012. Online unter: http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Finanzstabilitaetsberichte/2012_finanzstabilitaetsbericht.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 46**, ausgegeben zu Bonn am 26.Oktober 2000. Abgerufen am 09.11.2012 unter: http://www.bgbl.de/Xaver/text.xav?bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D'bgbl110019.pdf'%5D&wc=1&skin=WC.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds. Online am 08.11.2012 unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Aktuelle_Gesetze/Referentenentwurfe/2012-07-20-anlage-aifm.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (2007): Veränderung der Anbieterstrukturen im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, In: Forschungen, Heft 124. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (2010): Wohnungsmärkte im Wandel. Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. In: BBSR-Berichte KOMPAKT, 1/2010. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)** (2010b): Integration energetischer Differenzierungsmerkmale im Mietspiegel. In: BBSR-online-Publikation 04/2010. Bonn.

Literatur

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (2011b): Struktur der Bestandsinvestitionen. In: BBSR-Analysen Kompakt, 12/2011. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (2012b): Anstieg großer Wohnungstransaktionen in 2012. BBSR-Analysen Kompakt 12/2012. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (2012): Transaktionen großer Wohnungsbestände 2011. In: BBSR-Analysen Kompakt, 06/2012. Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) (Hrsg.)** (2004): Wohnungsgenossenschaften. Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2008): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2009): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen. In: Forschungen Heft 142, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2009a): Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien. In: Werkstatt: Praxis Heft 65. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2010): Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. In: Forschungen Heft 146, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2010b): Investitionsprozesse im Wohnungsbestand der 70er und 80er Jahre. In: Werkstatt: Praxis. Heft 68. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2011): Strategien der Kommunen für ihre kommunale Wohnungsbestände – Ergebnisse der Fallstudien und Gesamtergebnis. In: Forschungen, Heft 151. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)** (2011a): Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden. In: Werkstatt: Praxis. Heft 75. Berlin.
- Bundesrat** (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts Bundesratsdrucksache DS 474/12.
- Claßen, Gudrun/ Zander, Christoph** (2012): Handel mit Mietwohnungsportfolios in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6 2010. Bonn.
- Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft** (2011): Bürgerfonds. Vortrag. Online unter http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Germany/Local%20Assets/Documents/10_PSuHC/2010/Buergerfonds.pdf
- Der Tagesspiegel vom 06.12.2012**: Immobilienfirma LEG geht 2013 an die Börse. Abgerufen am 13.12.2012 unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilienfirma-leg-geht-2013-an-die-boerse/7482316.html>
- Dessau, Christian** (2011): Alternative Finanzierungsformen für Projekte. Das Thema Bürgerfonds. Vortrag am 07.10.2011 in Speyer. Online unter http://www.dhv-speyer.de/kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/Weiterbildung/Kommunalfinzen/vortrag_8_dessau.pdf
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband (DPWV)** (2012): Positive Trends gestoppt, negative Trends beschleunigt. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2012. Berlin.
- Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)** (2012): Äußerung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) zur Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 474/12 vom 21.09.2012) zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. Berlin 29.10.2012.
- Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft (DAIG)** (2012): Geschäftsbericht Deutsche Annington 2011. Bochum.
- Deutsche Annington Immobilien Gesellschaft (DAIG)** (2012a): Stellungnahme zur Enquete-Kommissionssitzung am 02.11.2012 im Landtag NRW. Düsseldorf.
- Deutscher Bundestag** (2012): Drucksache 17/11844 vom 12.12.2012: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Jahressteuergesetz 2013. Abgerufen am 14.01.2013 unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/118/1711844.pdf>

Literatur

- Deutscher Mieterbund e.V. (DMB) NRW und mind-up GmbH** (2011/12): Betriebskostenspiegel für Nordrhein-Westfalen.
- Deutscher Mieterbund e.V. (DMB) NRW** (2012): Schriftliche Stellungnahme (inklusive Anlagen) zur Enquete-Sitzung am 23.11.2012. Düsseldorf.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DVWSR)** (2009): Die Klimaschutzziele der Bundesregierung und der europäischen Union. Auswirkungen auf die Immobilien- und Wohnungswirtschaft. Bericht der Kommission des Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Drasdo, Michael** (2012): Schriftliche Stellungnahme 16/137 zur Anhörung zum Thema Rechtsinstrumente der Enquetekommission am 26.10.2012 im Landtag NRW. DS 16/137. Düsseldorf.
- Eduard Pestel Institut für Systemforschung** (2006): Veränderung der Wohnungsnachfrage und Reaktion des Wohnungsangebots in Nordrhein-Westfalen bis 2025. Wohnungswirtschaftliche Implikationen der Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2025. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW (MBV). Düsseldorf.
- Eduard Pestel-Institut für Systemforschung** (2010): Wohnungsmangel in Deutschland? Rationalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025. Hannover.
- Empirica** (2010): Entwicklung der quantitativen und qualitativen Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (MWEBWV). Düsseldorf.
- Empirica** (2012a): Durchführung einer landesweiten Befragung aller Kommunen, eines Experten-Workshops mit Wohnungswirtschaft und Mietervereinen sowie von ausgewählten Expertengesprächen im Themenfeld „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren“. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW. Bonn.
- Empirica** (2012b): Energetische Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern. Energetischer Zustand, Sanierungsfortschritte und politische Instrumente. Studie im Auftrag der Privaten Bausparkassen e.V. Berlin. Berlin. Online unter:
http://www.bausparkassen.de/fileadmin/user_upload/pdf_service/empirica_Energetische_Sanierung.pdf
- Erle; Sauter** (2010): Körperschaftssteuergesetz – Die Besteuerung der Kapitalgesellschaft und ihrer Anteilseigner. 3. neu bearbeitete Auflage. Online am 14.01.2013 unter:
<http://books.google.de/books?id=k60WBuvTcYEC&pg=PA2010&dq=StSenkG+2001+ver%C3%A4u%C3%9Ferungsgewinn&hl=de&sa=X&ei=li7tUKaOJYmnhAf68IGAAg&ved=0CEcQ6AEwAw#v=onepage&q=StSenkG%202001%20ver%C3%A4u%C3%9Ferungsgewinn&f=false>
- Europäische Union:** Amtsblatt der Europäischen Union L 174, Jg. 54, RICHTLINIE 2011/61/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010.
- Europäische Kommission:** EUROSTAT: Jährliche Inflationsrate. Online am 12.2.2012 unter
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
- Faller, Bernhard** (2012a): Schriftliche Stellungnahme 16/187 zur Anhörung zum Thema Rechtsinstrumente der Enquetekommission am 26.10.2012 im Landtag NRW. DS 16/187. Düsseldorf.
- Faller, Bernhard** (2012b): Protokoll der öffentlichen Anhörung der Enquetekommission I des Landtags NRW am 26.10.2012. Düsseldorf. Online am 29.11.2012 unter:
http://landtag/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_I/EKPr_4__Sitzung.pdf.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)** vom 23.03.2007: Bundestag stimmt REITs-Gesetz zu.
- Financial Stability Board FSB** (2012): Global Shadow Banking Monitoring Report 2012. Online am 20.11.2012 unter: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121118c.pdf
- FTD - Financial Times Deutschland** vom 19.09.2012: Für Bundesanleihen gibt es wieder Zinsen. Online am 15.11.2012 unter: http://www.ftd.de/finanzen/maerkte/anleihen-devisen/:trendwende-fuer-bundesanleihen-gibt-es-wieder-zinsen/70092870.html#utm_source=rss2&utm_medium=rss_feed&utm_campaign=finanzen
- FTD - Financial Times Deutschland** vom 24.09.2012: Geizige Investoren enttäuschen den Bund. Online am 15.11.2012 unter: <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/:neue-anleihen-geizige-investoren-enttaeuschen-den-bund/70094865.html>

Literatur

- Forschung & Beratung** (2008): Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumbförderung in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums Bauen und Verkehr NRW. Hamburg.
- Forschung & Beratung** (2011): Optimierung der Gebietskulissen für die regionale Differenzierung der Wohnraumbförderung in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums Bauen und Verkehr NRW. Hamburg.
- Frangenberg, Helmut** (2012a): Zwangsversteigerung. Kampf um Hochhäuser in Chorweiler. In: Kölner Stadtanzeigern vom 18.11.2012.
- Frangenberg, Helmut** (2012b): Zwangsversteigerung. Demo gegen Zwangsversteigerung. In: Kölner Stadtanzeigern vom 18.11.2012.
- Friedrich, Norbert** (2011): Verwaarloste Immobilien. Kriterien, Beispiele und Handlungsansätze am Beispiel Bremerhaven. Vortrag in der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 21.9.211 im Düsseldorfer Landtag. Düsseldorf.
- Frings, Wolfgang / Spahlholz, Lothar** (2011): Das Recht der Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen. Hamburg.
- Gabler Wirtschaftslexikon**: Stichwort Zweckverband. Onlinefassung unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/zweckverband.html>
- Gagfah S.A.** (2012): Stellungnahme zur Enquete-Kommissionssitzung am 02.11.2012 im Landtag NRW. Düsseldorf.
- Ganser, Karl** (2011): Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen. Ein Rückblick mit Ausblick. In: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Bericht zur Stadtentwicklung 2011. 40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. Seite 11. Düsseldorf.
- Garrelmann, Andrea / Becker, Michael** (2012): Schriftliche Stellungnahme zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Gautsch, Holger** (2011): Mieterschutz aus Mietersicht. Fälle von Mieterhöhungen? Vortrag des Mieterverein Dortmund am 6.11.2011 an der TU Dortmund. Dortmund.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V** (Hrsg.)(1992): Die Vermietungsgenossenschaft. In: GdW-Schriften 40. Köln.
- Gendziorra, Elisabeth** (2012): Schriftliche Stellungnahme für den DMB NRW zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Groll, Tina** (2011): Eine Stadt kämpft gegen den Verfall. In: Zeit Online vom 01.03.2011. Online unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/geldanlage/2011-02/schrottimmobilien-modellversuch-bremerhaven>
- Grüber-Töpfer, Wolfram/ Kamp-Murböck, Marion/ Mielke, Bernd** (2010): Demographische Entwicklung in NRW. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung ILS (Hrsg.): Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen. 2. Aufl., S. 7-32. Dortmund.
- GrEStG - Grunderwerbsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1997:** (BGBl. I S. 418, 1804), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131) geändert worden ist.
- Hädicke, Georgia** (2012): Hitzige Diskussion über Immobilienblase. In: FTD - Financial Times Deutschland vom 15.11.2012: Online unter: http://www.ftd.de/finanzen/immobilien/:preissteigerungen-in-deutschland-hitzige-diskussion-ueber-immobilienblase/70118077.html#utm_source=rss2&utm_medium=rss_feed&utm_campaign=finanzen/immobilien
- Hagedorn, Jens** (2012): Klimaschutz für Transferleistungsempfänger. Der Bielefelder Klimabonus. Vortrag vom 11.5.2012 am Institut für Raumplanung der TU Dortmund.
- Haimann, Richard** (2012): Bremen schlägt Hamburg, Hannover toppt München. In: FTD – Financial Times Deutschland vom 01.11.2012. Online unter: http://www.ftd.de/finanzen/immobilien/:eigentumswohnungen-bremen-schlaegt-hamburg-hannover-toppt-muenchen/70112572.html#utm_source=rss2&utm_medium=rss_feed&utm_campaign=finanzen/immobilien

Literatur

- Haimann, Richard** (2012): Immobilien: Teure Mitte. In: FTD- Financial Times Deutschland vom 29.11.2012. Abgerufen am 29.11.2012 unter: http://www.ftd.de/finanzen/immobilien/immobilien-teure-mitte/70123384.html#utm_source=rss2&utm_medium=rss_feed&utm_campaign=/finanzen
- Hallenberg, Bernd** (2006): Die Transformation der Anbieterlandschaft am deutschen Wohnungsmarkt – Folgen für Wohnungsversorgung und Stadtstrukturen, vhw Transformation der Anbieterlandschaft am Wohnungsmarkt, FW 2/März 2006.
- Handelsblatt vom 26.10.2012**: Deutsche Annington will erst 2013 an die Börse. Abgerufen am 13.12.2012 unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/refinanzierung-laeuft-deutsche-annington-will-erst-2013-an-die-boerse/7307670.html>
- Hannig, Uwe / Hanke, Henning** (1982): Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht – Gesetze und Verordnungen. Hamburg.
- Häußermann, Hartmut** (2006): Marktplatz oder Gemeinwesen? Der politische Inhalt der Verkaufspolitik und die Folgen für die Stadtentwicklung, in: vhw FW 2 / März-April 2006, S. 159-163.
- Häußermann, Hartmut/ Läßle, Dieter/ Siebel, Walter** (2008): Stadtpolitik. Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung, Band 721, Frankfurt am Main.
- Hegel, Thomas** (2012): Mündliche Stellungnahme für die LEG in der Sitzung der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 02.11.2012 im Düsseldorfer Landtag. Düsseldorf.
- Heinrich, Gabriele** (2012): Schriftliche Stellungnahme für wohnen im eigentum e.V. zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Held, Friedrich Wilhelm / Winkel, Johannes** (2009): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden.
- Henning-Lenzen, Perdita** (2012): Schriftliche Stellungnahme 16/202 für die Stadt Neuss zur Anhörung zum Thema Rechtsinstrumente der Enquetekommission am 26.10.2012 im Landtag NRW. DS 16/202. Düsseldorf.
- Hölkemeier, Stefan** (2009): Unternehmen als Akteure im Stadtumbau West. Eine Untersuchung am Beispiel der Großsiedlung Bochum-Hustadt. Diplomarbeit an der TU Dortmund.
- Hönighaus, Reinhard** (2012): Bundesbank warnt vor Immobilienblase. In: FTD- Financial Times Deutschland vom 14.11.2012. Abgerufen am 15.11.2012 unter: http://www.ftd.de/finanzen/immobilien/finanzstabilitaetsbericht-bundesbank-warnt-vor-immobilienblase/70117725.html#utm_source=rss2&utm_medium=rss_feed&utm_campaign=/finanzen/immobilien
- Hofmann, Karl** (2011): Wohnungswirtschaftlicher Wandel: Demografische, soziale und ökonomische Aspekte und Perspektiven für den Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen. Vortrag in der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 17.6.2011 im Düsseldorfer Landtag. Düsseldorf.
- Holm, Andrej** (2010): Privare heißt rauben – Zur Ökonomie von Wohnungsprivatisierungen. In: Z- Zeitschrift marxistische Erneuerung, Nr. 83, 21. Jg. S. 46 – 59.
- Hönighaus, Reinhard** (2012): Bundesbank warnt vor Immobilienblase. In: FTD- Financial Times Deutschland vom 14.11.2012. Online am 15.11.2012 unter: http://www.ftd.de/finanzen/immobilien/finanzstabilitaetsbericht-bundesbank-warnt-vor-immobilienblase/70117725.html#utm_source=rss2&utm_medium=rss_feed&utm_campaign=/finanzen/immobilien
- Huffscheid, Jörg** (2002): Politische Ökonomie der Finanzmärkte. VSA-Verlag. Hamburg.
- Innenministerium des Landes NRW** (Hrsg.)(2009): Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW** (2010): Kommunale Handlungsunfähigkeit in Zeiten der Krise. Good Practise Reader 05. Düsseldorf.
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW** (2011): Arbeitsbuch Problemimmobilien in NRW. Problemimmobilien in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Erfassung, Beschreibung & Bewertung von aktueller Situation, Perspektiven und Handlungspotenzialen. Düsseldorf.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)** (Hrsg.) (2003): Verkauf von Wohnungsbeständen in NRW. Verkaufsfälle und Handlungsoptionen. ILS-Schriften Bd. 193. Dortmund.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik IfS** (2008): Aktuelle Tendenzen bei den Verkäufen großer Wohnungsbestände in Deutschland und Schleswig-Holstein. Berlin.

Literatur

- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH IFS** (2011): Methoden der Erfassung von Wohnungslieferstand im Stadtbau. Arbeitshilfen für die kommunale Praxis, 04/2005. Online unter: http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/arbeitshilfe_leerstand_ifs.pdf
- Institut für Wohnen (IWU) & Umwelt und Bremer Energie Institut (BEI)** (2010): Datenbasis Gebäudebestand. Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand. Darmstadt.
- Institut Wohnen und Umwelt (IWU)** (2008): Wirtschaftlichkeit energiesparender Maßnahmen für die selbstgenutzte Wohnimmobilie und den Mietwohnungsbestand. Studie im Auftrag der Bundesvereinigung der Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft. Darmstadt.
- InWIS Forschung & Beratung GmbH** (2010): Atlas Wohnen. Nordrhein-Westfalen 2010. Bochum.
- InWIS Forschung & Beratung GmbH** (2011): Wege aus der Vermieter-Mieter-Dilemma. Studie im Auftrag des GdW – Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen.
- IT.NRW** (2009a): Statistische Angaben und Studien NRW, Band 60. Düsseldorf.
- IT.NRW** (2009b): Statistische Analysen und Studien NRW, Band 64. Düsseldorf.
- Jost, Sebastian** (2010): Der Bürger, der Bankier. In: Die Welt vom 28.02.2010.
- Jünemann, Katrin** (2012): Sahle erwirbt Killingstraße 1-7. In: Westfälische Nachrichten vom 12.04.2012.
- Kaserer, Christoph u.a.** (2007): Private Equity in Deutschland. Rahmenbedingungen, ökonomische Bedeutung und Handlungsempfehlungen. Norderstedt.
- Kaufmann, Kristin Klaudia** (2012): Schriftliche Stellungnahme für das Leibniz-Institut zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Kiehle, Wolfgang** (2013): Handlungsstrategien und Förderinstrumente für den Erwerb vernachlässigter Immobilien. Machbarkeitsstudie für die Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Kiepe, Folkert und Kort-Weiher, Gesine** (2011): Klimaschutz und energetische Gebäudesanierung. In: der städtetag 6/2011.
- Kofner, Stefan** (2011): Vortrag in der 6. Sitzung der Enquetekommission I des Landtags NRW am 15.07.2011. Nicht veröffentlicht. Düsseldorf.
- Kofner, Stefan** (2012): Aktuelle Geschäftsmodelle von Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW. Düsseldorf.
- Kort-Weiher, Gesine** (2012): Schriftliche Stellungnahme zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Krämer, Martin / Müller, Sebastian et al** (2009): Licht und Schatten. Wohnungsverkäufe in Bochum. Mieterprivatisierungen, Mehrfachverkäufe und Finanzinvestoren. Bochum.
- Krautberger, Michael; Stüer, Bernhard** (2012): Schrottimmobiliën: Novellierungsvorschlag für eine behutsame Modernisierung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots (§179 BauGB). In: Zeitschrift für das gesamte und öffentliche Baurecht (BauR), 6/2012, S. 874-886.
- Kuhner, Jan** (2012): Schriftliche Stellungnahme 16/169 zur Anhörung zum Thema Rechtsinstrumente der Enquetekommission am 26.10.2012 im Landtag NRW. DS 16/169. Düsseldorf.
- Landesrechnungshof NRW** (2004): Jahresbericht 2005 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004. Drs. 14/25. Düsseldorf.
- Landkreistag und Städte- und Gemeindebund NRW** (2012): Schriftliche Stellungnahme zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Landtag NRW** (2010a): Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. DS 15/477. Düsseldorf.
- Landtag NRW** (2010b): Geschäftsordnung des Landtages NRW. Düsseldorf.
- Landtag NRW** (2010c): Plenarprotokoll 15/13. Düsseldorf.
- Landtag NRW** (2011): Drks. 15/1356 vom 21.02.2011: LEG-Überrumpelung bei Erhöhung der Miete stoppen. Eilantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Düsseldorf. Abgerufen am 20.11.2012 unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-1356.pdf>

Literatur

- Landtag NRW** (2012): Enqueteprotokoll EKPr 16/1. Düsseldorf.
- Landtag NRW** (2012a): „Bleibt das Land NRW als Erbe auf Schrottimmobilen sitzen?“, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 292 vom 25. Juli 2012. Drucksache 16/718.
- Landtag NRW** (2012b): Vorlage 15/1309 vom 6.03.2012: Änderung des § 76 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW).
- Landtag NRW** (2012c): Drs. 16/176: Gesetz zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz). Gesetzentwurf.
- Landtag NRW** (2012d): Drs. 16/1402: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 - GFG 2013). Gesetzentwurf.
- Lau, Petra** (2011): Hoheitliche Instrumente für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilen). Vortrag im Rahmen der Veranstaltung Rechts- und Praxisfragen für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien (Schrottimmobilen) am 10.10.2011. Essen.
- LBS Research** (2011): Markt für Wohnimmobilien, Preisspiegel 2005-2011. Online unter: <http://www.lbs.de/west/presse/publikationen/lbs-research>
- LEG Wohnen NRW GmbH** (2012a): Mietpreis-Garantie für 24 Monate – Angebot zur Vereinbarung einer freiwilligen Mietveränderung nach § 557 BGB zum 01.12.2012. Online am 20.11.2012 unter: http://www.mieterverein-dortmund.de/fileadmin/dateien/Schreiben_LEG_09.11.12.pdf
- LEG Wohnen NRW GmbH** (2012b): LEG-Jahresbericht 2011. Online am 17.12.2012 unter: http://www.leg-nrw.de/fileadmin/user_upload/Assets/PDFs/Unternehmen/LEG-Jahresbericht-2011.pdf
- Lege, Joachim** (2005): Stadtumbau und städtebauliche Gebote. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 880-886. München.
- Lehmann, Daniel** (2011): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau. Vortrag am 23.3.2011 in Wuppertal.
- Lohse, Moritz** (2006): Die wirtschaftliche Situation deutscher Wohnungsunternehmen – eine empirische Untersuchung. Darmstadt.
- Lorenz-Hennig, Karin** (2011): Wohnungswirtschaftlicher Wandel – Neue Anbieter auf dem deutschen Wohnungsmarkt. Vortrag in der 4. Sitzung der Enquetekommission am 17.06.2011. Düsseldorf.
- McKinsey** (2008): Mapping global capital markets: Fifth annual report. Abgerufen am 09.11.2012 unter: http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/financial_markets/mapping_global_capital_markets_fifth_annual_report
- McKinsey** (2012): Mapping global capital markets 2011. Abgerufen am 09.11.2012 unter: http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/financial_markets/mapping_global_capital_markets_2011
- Mieterinitiative Preuswald** (2012): Schriftliche Stellungnahme zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Mieterverein Dortmund** (2012): Pressemitteilung vom 14.12.2011. Online unter: [http://www.mieterverein-dortmund.de/news-detail.html?tx_ttnews\[tt_news\]=88&cHash=104590dc41e15a1f164e7e6e3d96a2c7](http://www.mieterverein-dortmund.de/news-detail.html?tx_ttnews[tt_news]=88&cHash=104590dc41e15a1f164e7e6e3d96a2c7)
- Ministerium für Arbeit und Integration NRW (MAIS)** (2012): Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit und Integration NRW (MAIS)** (2013): Schriftliche Stellungnahme (inklusive Anlagen) zur Enquete-Sitzung am 11.01.2013. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit und Integration NRW (MAIS)**: Sozialindikatoren NRW. Indikator 9.2. Maße der Vermögensverteilung. Online unter http://www.mags.nrw.de/sozber/sozialindikatoren_nrw/indikatoren/9_vermoegensverteilung/indikator9_2/index.php
- Ministerium für Bauen und Verkehr NRW (MBV)** (2008): Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008. Düsseldorf.
- Ministerium für Bauen und Verkehr NRW (MBV)** (2009): Innovation durch EinzelEigentümer. Know-how, Beratung und Hilfestellungen für Immobilienbesitzer. Düsseldorf.
- Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV)** (2009a): Flyer Beratungsnetzwerk IdEE. Innovation durch EinzelEigentümer. Düsseldorf.
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV)** (2012): Schriftliche Stellungnahme zur Enquete-Sitzung am 16.11.2012. Düsseldorf.

Literatur

- Ministerium für Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV)** (2012a): Förderrichtlinien Stadterneuerung i.d.F. vom 19.11.2012. Düsseldorf.
- Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK)** (2009): Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK)** (2012): Stellungnahme in der Enquete-Sitzung am 20.12.2012. Düsseldorf.
- Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport NRW (MSWKS)**(1996): Abschlussbericht des Arbeitskreises wohnungswirtschaftliche und soziale Situation in hochverdichteten Sozialwohnungsbeständen in NRW. Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (MWEBWV)** (2012): Bericht der Landesregierung über die Erfahrungen mit dem Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften, Vorlage 15/1124. Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (MWEBWV)** (2012a): Schreiben an die Enquete-Kommission von Februar 2012. Düsseldorf.
- Müller, Klaus J.** (2010): Ärgernis Grunderwerbssteuer. In: FAZ vom 13.05.2010. Online am 11.12.2012 unter: <http://www.faz.net/aktuell/2.2003/planen/steuererhoehung-aergernis-grunderwerbsteuer-1978094.html>
- Müller, Sebastian** (2010): Standardabsenkung - Die sozialpolitische Dynamik von Real Estate Private Equity, in: Wohnbund-Informationen 3 /2010, S. 47-51. Bochum.
- Müller, Sebastian** (2011): Vortragsunterlagen im Rahmen der Sitzung der Enquetekommission I des Landtags NRW vom 01.07.2011. Nicht veröffentlicht. Düsseldorf.
- Müller, Sebastian** (2012): Wie Wohnen prekär wird. Finanzinvestoren, Schrottimmobilien und Hartz IV. In: Sozialforschungsstelle Dortmund. Beiträge aus der Forschung Nr. 181. Dortmund.
- Neuhaus, Hans-Peter** (2012): Schriftliche Stellungnahme für die Stadt Dortmund zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Neuhoff, Karsten et al** (2011): Energetische Sanierung. Handlungsbedarf auf vielen Ebenen. In: DIW Wochenbericht, 34/2011.
- Neumann, Markus** (2009): Geier im Anflug: Von der Kreditmarktkrise profitieren. In: Vielhaber, R. (Hrsg.): Das Comeback der USA: S. 239-245.
- Neuss Grevenbroicher Zeitung vom 25.11.2003:** „GB AG“ meldete Insolvenz an: Eigentum verpflichtet.
- NRW.BANK** (2009): Kommunale Konzepte im Themenfeld Wohnen: Leitlinien, Masterpläne, Handlungskonzepte. Dokumentation des 18. + 19. Treffens der AG Konzepte am 12.05. und 23.06.2009 in Essen.
- NRW.BANK** (2010a): Wohnungsmarkt-Info 2010. Analysen für Nordrhein-Westfalen, den Märkischen Kreis sowie die Kreise Siegen-Wittgenstein und Olpe. Düsseldorf.
- NRW.BANK** (2011a): Wohnungsmarkt Info NRW 2011. Bericht zur Lage auf den Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen mit Kreisanalysen für Heinsberg, Viersen und den Rhein-Kreis Neuss, Düsseldorf.
- NRW.BANK** (2011b): Befragungsergebnisse 2011. Wohnungsmarktbarometer und Wohnungswirtschaftliche Befragung. Düsseldorf.
- NRW.BANK** (2012a): Wohnungsmarktbericht NRW 2012. Soziale Absicherung des Wohnens mit Fokus Rheinschiene. Düsseldorf.
- NRW.BANK** (2012b): Preisgebundener Wohnungsbestand. Düsseldorf.
- NRW.BANK** (2012c): Modernisierung im Wohnungsbestand durch Mieter- und Eigentümerhaushalte. Auswertungen basierend auf Daten des Sozioökonomischen Panels. Düsseldorf.
- NRW.BANK** (o.J.): Allgemeinen Geschäftsbedingungen der NRW.BANK zur Wohnraumförderung. Düsseldorf.
- Oebbecke, Janbernd** (2012): Schriftliche Stellungnahme 16/168 zur Anhörung zum Thema Rechtsinstrumente der Enquetekommission am 26.10.2012 im Landtag NRW. DS 16/168. Düsseldorf.
- Osmann, Yasmin (2010):** Städte suchen neue Geldquellen. In: Handelsblatt vom 08.03.2010.
- Prognos AG** (2010): Wohnungsmangel in Deutschland. Auswirkungen und Ansätze zur Überwindung, Studie im Auftrag der Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“. Berlin.
- Rehm, Hannes** (2011): Finanzkrise und Kommunalfinanzen. In: Marc Hansmann (Hrsg.) Kommunalfinanzen in der Krise.

Literatur

- Reisener, Thomas** (2012): LEG steht vor dem Börsengang. In: Rheinische Post vom 06.12.2012. Online am 13.12.2012 unter: <http://nachrichten.rp-online.de/wirtschaft/leg-steht-vor-dem-boersengang-1.3096179>
- REITG - Gesetz über deutsche Immobilien-Aktiengesellschaften mit börsennotierten Anteilen:** REIT-Gesetz vom 28. Mai 2007 (BGBl. I S. 914), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Juni 2011 (BGBl. I S. 1126) geändert worden ist.
- RICHTLINIE 2011/61/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES** vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010.
- Rips, Franz-Georg / Gautzsch, Holger** (2009): Hartz IV: Unterkunftskosten und Heizkosten. Berlin.
- Schäfer, Henry** (2012): Vergleich geeigneter Anlagevehikel und der Eignungsfähigkeit für Zwecke der Finanzierung des wohnungswirtschaftlichen Wandels. Gutachten im Auftrag des Landtags NRW. Düsseldorf.
- Schettler, Rolf** (2012): Schriftliche Stellungnahme für den Bund Freier Wohnungsunternehmen (BFW) NRW zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Schindler, Felix (2012):** Schriftliche Stellungnahme für das Zentrum Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Schröer, Thomas** (2010): Schandfleck Schrottimmoblie. Vom problematischen Umgang mit verwaorlosten Immobilien im öffentlichen Baurecht. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.09.2010. Frankfurt.
- Schröterler-von Brandt, Hilde** (2012): Leerstände im Dorf. Online unter: http://www.suedwestfalen.com/fileadmin/dokumente/Leerstandssymposium_Vortraege/vortrag_schroeteler.pdf
- Seifert, Wolfgang:** Wer wohnt in den eigenen vier Wänden? In: Statistische Analysen und Studien NRW. Band 52. Düsseldorf. Online unter http://www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2008/band_52/seifert_54.pdf
- Sotelo, Ramón** (2011): Geschäftsmodelle und Finanzierungsstrategien von neuen Finanzinvestoren. Vortrag in der 5. Sitzung der Enquetekommission am 01.07.2011. Düsseldorf.
- Spars, Guido / Heintze Michael** (2011): Die Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung. In: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Bericht zur Stadtentwicklung 2011. 40 Jahre Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. Düsseldorf.
- Stadt Dortmund** (2010): Wohnungsmarktbericht 2010. Dortmund.
- Stadt Gelsenkirchen** (2008): Die Eigentumsquote in der Stadt Gelsenkirchen. Entwicklungen und aktueller Stand (Juni 2008). Gelsenkirchen.
- Stadt Gelsenkirchen** (2010): Wohnungsmarktbericht 2010. Gelsenkirchen.
- Stadt Gelsenkirchen** (2011): Erfassung von sogenannten „Schrottimmoblien“ in einem Immobilienverdachtskataster – Sachstandsbericht. Drucksachen Nr. 09-14/2526. Gelsenkirchen.
- Stadt Herne** (2012): Vortrag „Kriterien, Beispiele und erste Handlungsansätze zum Umgang mit verwaorlosten Immobilien. Online unter: <http://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/komwob/erfahrungsaustausch/arbeitsgruppen/ag-konzepte/material/arbeitshilfen/problemimmobilienkataster/pdf-problemimmokat-herne>
- Stadtraumkonzept** (2012): Durchführung von 6 Fallstudien: Wohnsituation in Quartieren mit Beständen sog. neuer Finanzinvestoren. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW. Dortmund.
- Städtetag NRW** (2012): Schriftliche Stellungnahme Schriftliche Stellungnahme zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.
- Stücker, Rainer** (2010): Neue Eigentümerstrukturen am Dortmunder Wohnungsmarkt. In: Bömer et al. (Hrsg.): Stadtentwicklung in Dortmund seit 1945: Von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissenschaftsstadt. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Bd. 135. Dortmund.
- Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 21.10.2012:** Allianz-Finanzchef fürchtet Immobilienblase. Abgerufen am 15.11.2012 unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/euro-krise-allianz-finanzchef-fuerchtet-immobilienblase-1.1502354>

Literatur

Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 19.11.2012: Schattenbanken sind größer als vor der Finanzkrise. Abgerufen am 20.11.2012 unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/unbeaufsichtigte-finanzgeschaefte-schattenbanken-sind-groesser-als-vor-der-finanzkrise-1.1526845>.

Terra Firma (2012): Annual Review 2011. Abgerufen am 06.12.2012 unter: <http://www.terrafirma.com/annual-reviews.html>

Thies, Gunnar (1986): Wohnungsgemeinnützigkeit. München.

Timm, Ulrike (2008): Wohnsituation in Deutschland 2006. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung. Wiesbaden.

Tillmann, Hanns-Georg (2011): Verkehrswertgutachten für die mit einer Großwohnanlage bebauten Grundstücke Vogelpothsweg 12-26, gerade, 44149 Dortmund vom 04.03.2011.

Unger, Knut (2012): Schriftliche Stellungnahme für das Mieterforum Ruhr e.V. zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.

Unger, Knut (2012a): Vortrag zur Mitgliederversammlung MieterInnenverein im April 2012 in Witten.

Vatterot, Gerd (2012): Schriftliche Stellungnahme zur Expertenanhörung am 13.01.2012 der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“. Düsseldorf.

Voigtländer, Michael (2007): Die Privatisierung öffentlicher Wohnungen. In : Wirtschaftsdienst Nr. 11 2007.

Voigtländer, Michael (2012): Protokoll der öffentlichen Anhörung der Enquetekommission I des Landtags NRW am 26.10.2012. Online am 29.11.2012 unter: http://landtag.portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_I/EKPr_4_Sitzung.pdf

Website Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" 2011: Verfügbares Einkommen 1991 bis 2009. Ergebnisse aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Berechnungsstand: Frühjahr 2011. Online am 10.11.2012 unter: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab.asp?lang=de-DE&tbl=WZ2003tab14

Website Bundesministerium der Finanzen (BMF): Online am 07.12.2012 unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=206396&lv3=175456>

Website Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: „Aktuelle und zukünftige Entwicklungen von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands – Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen“. Online am 20.11.2012 unter:

http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21260/BBSR/DE/Aktuell/Forschungsprojekte/Ausschreibungen_Projekte/10.06.03-12.107.html

Website Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Modellvorhaben BBSR „Innovationen für Innenstädte“. Online am 20.11.2012 unter:

[http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/InnovationenInnenstaedte/06_Modellvorhaben.html\(01.11.20112\)](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2011/InnovationenInnenstaedte/06_Modellvorhaben.html(01.11.20112))

Website Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: „Kooperation im Quartier“. Online am 20.11.2012 unter:

[http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_821180/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2012/KooperationQuartier/01_Start.html\(01.11.20112\)](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_821180/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2012/KooperationQuartier/01_Start.html(01.11.20112))

Website Deutsche Annington Immobilien Gruppe (DAIG): GRAND Factbook 2. Online am 06.12.2012 unter: http://www.deutsche-annington.com/dl/153083/2012-07-10_GRAND_Factbook_2.pdf

Website difu: online am 10.10.2012 unter <http://www.difu.de/node/7139>

Website Europäische Zentralbank EZB: Online am 15.11.2012 unter:

<http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html>

Website Finanznachrichten.de. Online am 07.01.2013 unter:

<http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2012-11/25201976-ipo-deutsche-annington-bleibt-auf-boersenkurs-016.htm>

Website Handelsblatt: Deutsche Annington will erst 2013 an die Börse. Online am 13.12.2012 unter:

<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/refinanzierung-laeuft-deutsche-annington-will-erst-2013-an-die-boerse/7307670.html>

Website HCU Hamburg: Online am 12.12.2012 unter <http://www.urban-improvement-districts.de/>

Literatur

- Website IMF – International Monetary Fund:** Online am 09.11.2012:
<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>
- Website Mieterforum Ruhr:** LEG NRW: Ein unmoralisches Angebot. Online am 20.11.2012 unter:
http://www.mieterforum-ruhr.de/de/themen/fondsvermieter/index.php/art_00002430
- Website Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (a):** Mieterverein warnt vor LEG-Mieterhöhungsvereinbarung. Online am 20.11.2012 unter: http://www.mieterverein-dortmund.de/news-archiv-detail.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=31&cHash=2fb9636fe6985a1cc3f13937fbfb8079
- Website Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (b):** Fragwürdige LEG-Mieterhöhungen Thema im Landtag. Online am 20.11.2012 unter: http://www.mieterverein-dortmund.de/news-archiv-detail.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=39&cHash=9e4a9d01c660e72e8ebd8e9e6b1255a0
- Website Mieterverein Dortmund und Umgebung e.V. (c):** LEG NRW versucht Bewohnern Mieterhöhungen unterzujubeln – Mieterverein Dortmund warnt vor überteuertem Angebot. Online am 20.11.2012 unter: http://www.mieterverein-dortmund.de/news-detail.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=133&cHash=cb7b3489933c69115b5b805b46ccb38c
- Website Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) NRW:** online unter www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html
- Website Netzwerk Innenstadt NRW:** Online am 12.12.2012 unter <http://www.innenstadt-nrw.de/service/downloads-nach-themen/immobilien-und-standortgemeinschaften>.
- Website Statista (b):** Online am 09.11.2012 unter:
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/157804/umfrage/entwicklung-des-schuldenstands-des-bundes-seit-1969/>
- Website Statista (c):** Online am 09.11.2012 unter:
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/>
- Website Statista (a):** Online am 27.11.2012 unter:
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/166306/umfrage/weltweites-volumen-von-unternehmensuebernahmen-durch-private-equity/>
- Website Statistisches Bundesamt:** Eigentümerquoten. Online am 13.12.2012 unter:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/EntwicklungEigentuerquote.html>
- Website Statistisches Bundesamt:** Zahlen zur Grunderwerbssteuer Online am 13.12.2012 unter:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Tabellen/KassenmaessigeSteuereinnahmen.html>
- Website Tagesspiegel:** Online am 07.01.2013 unter:
<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilienfirma-leg-geht-2013-an-die-boerse/7482316.html>
- Website Wirtschaftswoche:** Online am 07.12.2013 unter:
<http://www.wiwo.de/unternehmen/handel/refinanzierung-laeuft-deutsche-annington-will-erst-2013-an-die-boerse/7307988.html>
- Website Wohnungswirtschaft Aktuell:** Online am 09.11.2012 unter: <http://www.wohnungswirtschaft-aktuell.de/index.php?id=ek-02-bestuerung>
- Weichmann-Jäger, Peter (2011):** Kriterien, Beispiele und erste Handlungsansätze zum Umgang mit verwaorlosten Problemimmobilien. Vortrag in der Enquetekommission am 21.09.2011. Düsseldorf.
- Weinberg, Lena (2012):** Heuschrecken auf dem Wohnungsmarkt? Die Bedeutung renditeorientierter Wohnungsunternehmen für die Stadtentwicklung in Dortmund. Diplomarbeit an der Technischen Universität Dortmund im Fachbereich Raumplanung. Dortmund.
- Wiegand, Günter/ Heider, Leon/ Geyer, Klaus (2001):** Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen. Hagen.
- Wohnen im Eigentum e.V. (2011):** Unbekannt und unbeachtet. 60 Jahre Wohneigentum. Bonn.
- Wortmeyer, Bernd (2011):** Wohnungswirtschaftlicher Wandel: Finanzinvestoren als neue Anbieter auf den Wohnungsmärkten. Ein Erfahrungsbericht aus Dortmund. Vortrag in der Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und Neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ am 09.09.2011 im Düsseldorfer Landtag. Nicht öffentlich. Düsseldorf.

ANHANG

Referent/innen in der zeitlichen Reihenfolge

15. Wahlperiode

Karin Lorenz-Hennig und **Mathias Metzmacher** (17.06.2011): Wohnungswirtschaftlicher Wandel: Neue Finanzinvestoren und Schrottimmobilien – eine Einordnung für NRW.

Karl Hofmann (17.06.2011): Wohnungswirtschaftlicher Wandel: Demografische, soziale und ökonomische Aspekte und Perspektiven für den Wohnungsmarkt in Nordrhein-Westfalen.

Dr. Uwe Günther (17.06.2011): Neue Finanzinvestoren und Schrottimmobilien – eine Einordnung für NRW. Ein Problemaufriss.

Prof. Ramon Sotelo (01.07.2011): Geschäftsmodelle und Finanzierungsstrategien für neue Finanzinvestoren.

Dr. Sebastian Müller (01.07.2011): Geschäftsmodelle von Private Equity Investoren in der deutschen Wohnungswirtschaft - soziale Folgen. Begleitpapier.

Prof. Stefan Kofner (15.07.2011): Neue Anbieterstrukturen auf den Wohnungsmärkten: Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Perspektiven

Bernd Wortmeyer (09.09.2011): Finanzinvestoren als neue Anbieter auf den Wohnungsmärkten. Ein Erfahrungsbericht aus Dortmund.

Udo Bachmann (09.09.2011): Geschäftsmodelle und Finanzierungsstrategien. Ein Erfahrungsbericht.

Friedrich, Norbert (21.09.2011): Verwaarloste Immobilien. Kriterien, Beispiele und Handlungsansätze am Beispiel Bremerhaven.

Peter Weichmann-Jäger (21.09.2011): Kriterien, Beispiele und erste Handlungsansätze zum Umgang mit verwaerlosten Problemimmobilien.

Dr. Uwe Günter (05.10.2011) Das Rechtsinstrumentarium aus Landessicht.

Dr. Jost Bartkowiak (05.10.2011): Praxisorientierte Einschätzung zu den öffentlich-rechtlichen Instrumentarien (hier insbesondere des Bau- und Planungsrechtes) bei sogenannten Problemimmobilien aus kommunaler Sicht.

Prof. Stefan Kofner (10.02.2012): Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsauftrages „Geschäftsmodelle Neuer Finanzinvestoren“.

Thomas Abraham (10.02.2012): Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsauftrages „Landesweite Kommunalbefragung“.

16. Wahlperiode

Hendrik Freudenau, Michael Heinze, Alexander Sbosny (21.09.2012): Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsauftrages „6 Fallstudien – Teil 1: Köln, Münster und Neuss“.

Jan Fasselt, Patricia Feiertag und Michael Heinze (26.09.2012): Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsauftrages „6 Fallstudien – Teil 2: Dortmund, Bielefeld und Marl“.

Herr Hegel, Herr Neuhöfer und Herr Gabrian (LEG) (02.11.2012): Finanzierungsstrukturen und Perspektiven der LEG.

Herr Sahling, Herr Krämer und Herr Engelhardt (Gagfah) (02.11.2012): Finanzierungsstrukturen und Perspektiven der Gagfah.

Herr Freiberg (DAIG) (02.11.2012): Finanzierungsstrukturen und Perspektiven der DAIG.

Michael Groschek (MBWSV) (16.11.2012): Zielvorstellungen und Aktivitäten des Landes NRW im Themenfeld Problemimmobilien.

Franz-Xaver Corneth, Elisabeth Gendziorra, Mirco Theiner, Knut Unger, Hans Peter Neuhaus, Robert Punge, Wolfgang Spanier, Dr. Helmut Westphal (23.11.2012): Auswirkungen und Anwendbarkeit der diskutierten Instrumente aus Sicht der MieterInnenverbände und –vereine.

Roland Matzdorf (MAIS) (06.12.2012): Bericht zur Anfrage der Enquete-Kommission hinsichtlich der Auswirkungen der Gesetzgebung zum SGB II und SGB XII in NRW.

Benedikt Emschermann (MIK) (20.12.2012): Bericht zur Gemeindeordnung und zum Haushaltsrecht im Kontext der finanziellen Umsetzungsfähigkeit von Maßnahmen zur Mobilisierung von Problemimmobilien in den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

Wolfgang Kiehle (10.01.2013) Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsauftrages „Handlungsstrategien und Förderinstrumente für den Erwerb vernachlässigter Immobilien“.

Roland Matzdorf (MAIS) (18.01.2013): Bericht zur Anfrage der Enquete-Kommission hinsichtlich der Auswirkungen der Gesetzgebung zum SGB II und SGB XII in NRW – Befragungsergebnisse.