

## Kommunale Wohnungsunternehmen

# Vorprogrammierter Ausverkauf ?

*Mit dem Verkauf der kommunalen Wohnungsgesellschaft in Dresden an den private-equity-fonds Fortress hat der Ausstieg des Staates aus der Wohnungswirtschaft einen neuen Höhepunkt erreicht. Heftig diskutiert wird nun landauf, landab die Frage, ob es überhaupt weiterhin Sinn macht, kommunale Wohnungsunternehmen zu behalten. Mit dem Verkaufserlös läßt sich oft wenigstens ein Teil der Schulden abbauen und damit vergrößern sich die kommunalen Handlungsspielräume wieder. Einige Kommunalpolitiker meinen, dies wiegt den Verlust eines kommunalen Wohnungsunternehmens auf. Da wären aber ein paar große Fragezeichen angebracht.*

### Wolfgang Kiehle

Ende der 90er Jahre begann mit dem Verkauf öffentlicher Wohnungsunternehmen an deutsche Privatinvestoren der Rückzug des Staates aus der Wohnungswirtschaft. 1999 verkaufte die Stadt Kiel ihr Wohnungsunternehmen an die börsennotierte WCM AG. Einige Ruhrgebietsstädte verkauften ihre Wohnungsunternehmen an andere kommunale Gesellschaften, die den Kaufpreis überwiegend mit hohen Fremdmittelanteilen finanzierten. Dies führte zu einem erfreulichen Zufluss in den kommunalen Haushalt; gleichzeitig behielt die Kommune ihren Einfluss auf das Unternehmen. Dieses musste jedoch nun den Schuldendienst für den Verkauf selbst erwirtschaften.

Höhepunkt war im Jahr 2000 der Verkauf der knapp 114.000 Wohnungen aus dem Vermögen der Bahn. Erwerber von 64.000 Wohnungen war die Deutsche Annington, Enkelin der japanischen Nomura Bank. Die anderen 50.000 Wohnungen erhielt ein Konsortium aus überwiegend öffentlichen Wohnungsgesellschaften. Gleichzeitig signalisiert dieser Höhepunkt auch einen Wendepunkt: Von nun an treten bei den großen Käufen von Wohnungsunternehmen insbesondere ausländische Investoren auf, die bis dahin den deutschen Markt gemieden hatten.

Bei diesen Käufern handelt es sich überwiegend um Fonds institutioneller und privater Anleger, die mit 10%, maximal 20% Eigenkapital und preiswertem Fremdkapital über hohe Investitionsvolumina verfügen können. So kommen Fonds in der Größenordnung von 10 Mrd. US\$ zusammen, was für den

Kauf von etwa 200.000 Wohnungen reicht. Das Interesse für den deutschen Wohnungsmarkt liegt in folgenden Faktoren und Entwicklungen begründet:

**Zinsniveau:** Das Zinsniveau ist derzeit auf einem historischen Tiefstand. Es ist sogar so günstig, dass es sich für Anleger lohnt, mit möglichst wenig Eigenkapital zu operieren (Leverageeffekt). Das führt dazu, dass von Interessenten wie Immobilienfonds erheblich größere Summen mobilisiert werden können als gewöhnlicherweise. Zwar wird davon ausgegangen, dass das Zinsniveau in den nächsten Jahren wieder steigen wird, aber insgesamt wird es absehbar doch wohl auf einem moderaten Niveau verbleiben.

**Wohnungsneubau:** Der Wohnungsneubau liegt seit Jahren in Deutschland unter dem zur Erhaltung des derzeitigen Wohnungsbestandes notwendigen Niveau. Hier ist auch keine Trendwende absehbar, zumal durch die knappen Kassen der öffentlichen Hand absehbar ist, dass die Förderung von Wohnungsneubau sich eher noch verringern wird. Gerade in Regionen, in denen der Wohnungsmarkt nicht stagniert oder schrumpft, entsteht durch die Verknappung ein Potenzial für Mieterhöhungen bzw. für höhere Kaufpreise.

**Eigentumswohnungen:** Im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen Nachbarstaaten sind die Eigentumswohnungspreise in Deutschland heute niedriger als Ende der 90er Jahre. Auch hier lässt sich ein gewisses Potential

vermuten, um durch Wohnungsverkäufe Renditen zu erzielen.

**Wohnflächenverbrauch:** Zwar lässt die demographische Entwicklung keinen anderen Schluss zu, als dass die Bevölkerung in Deutschland erheblich sinken wird. Allerdings führt die Überalterung zu immer mehr kleineren – und somit mehr Haushalten und mehr Wohnungen. Weiterhin ist der Trend zu mehr Wohnflächenkonsum ungebremst. So wird davon ausgegangen, dass pro Kopf ein Wohnflächenbedarf von durchschnittlich 45 m<sup>2</sup> bis 2050 entsteht – heute liegt der Durchschnitt bei etwa 38 m<sup>2</sup>. Die Nachfrage nach größerem Wohnraum wird daher mittel- und langfristig steigen.

**Wohnungsmieten:** Die Mieten sind in den letzten Jahren im Durchschnitt geringer gestiegen als die Konsumentenpreise, wobei die Neubaumieten teilweise sogar deutlich mehr unter Druck geraten sind als die Bestandsmieten. Als längerfristiger Trend kann auch im Zusammenhang mit der Angebotsverknappung geschlossen werden, dass in den Wohnungsmieten ein Potential an Mieterhöhungen enthalten ist.

### Wege zur Rendite

Die Mieterprivatisierung, also der Verkauf einzelner Wohnungen ist die offensichtlichste und für das einzelne Objekt die renditeträchtigste Privatisierungsform. Gerade der Verkauf an die aktuellen Mieter drängt sich geradezu auf, da die ein direktes Interesse an der Wohnung sowie einer Kontinuität haben und über den Zustand der Immobilie gut informiert

sind. Allerdings ist davon auszugehen, dass in einem Objekt nicht alle Wohnungen einzeln verkauft werden können und ein Restbestand übrig bleibt, der möglicherweise wegen des Streubesitzes und als Teil einer Wohnungseigentümergeinschaft nicht ganz unproblematisch, auf jeden Fall teuer zu verwalten und kaum als Ganzes zu verkaufen ist.

Für die Bestände, die nicht sofort an Mieter verkauft werden können, wird versucht werden, die Einnahmeseite zu verbessern – also die Mieten zu erhöhen. Alle gesetzlich möglichen Erhöhungsmöglichkeiten dürften hierbei ausgeschöpft werden. Sofern der Mietenspiegel es hergibt, sind Mieterhöhungen von 20% alle drei Jahre möglich. Dazu kommen Mieterhöhungen bei Neuvermietungen und natürlich Mieterhöhungen durch Umlage von Modernisierungskosten.

Nachdem möglichst viele der o.g. renditebringenden Strategien umgesetzt sind, bleibt ein (Rest)bestand an Wohnungen und möglicherweise auch Unternehmensteilen übrig, aus denen dann nur durch ein langfristig angelegtes strategisches Immobilienmanagement Renditen gezogen werden können. Insbesondere für die Zwischenerwerber ist das kein lohnendes Betätigungsfeld mehr. Deswegen werden die (Rest)bestände gern an Immobilienfonds verkauft und somit das Geschäft für den Ersterwerber abgeschlossen.

Aus dieser Analyse lässt sich die Strategie der *private-equity-fonds* zur Erzielung ihrer Rendite erkennen. Die Folgen sind Mietsteigerungen, die über den kommunalen Mietenspiegel in kurzer Zeit auf die Bestände anderer Eigentümer übertragen werden. Das gleiche gilt für die Preise von Eigentumswohnungen. Da viele Mieter höhere Mieten nicht tragen können, wird der Bedarf der Kommune an Versorgungskapazitäten steigen.

## Käufer brauchen Verkäufer

Von den etwa 39 Mio. Wohnungen in Deutschland sind ca. 3,1 Mio im Eigentum von öffentlichen oder kommunalen Wohnungsunternehmen. Das Interesse der Käufer dürfte sich dabei vor allem auf wachsende oder zumindest nicht schrumpfende Regionen konzentrieren, weil hier der enge(re) Wohnungsmarkt Grundlagen für Preissteigerungen schafft. Doch das Interesse der Käufer allein reicht nicht aus – ein Käufer braucht auch einen Verkäufer. Und damit stellt sich die Frage nach der Bewertung eines Verkaufs durch Stadträte und Kommunalpolitiker.



Foto: aboutpixel.de

Triebfeder des Verkaufs sind in der Regel die leeren Stadtkassen und hohe Verschuldungsgrade. So suchen die HaushaltspolitikerInnen nach Möglichkeiten, ihrem Ziel der Entschuldung bzw. Teilentschuldung näher zu kommen. Doch an einer Haushaltssanierung über Vermögensverkäufe sind Zweifel anzumelden. Die Situation der kommunalen Finanzen ist gekennzeichnet durch Strukturen, die fortlaufend Defizite erzeugen. Ein einmaliger Sanierungsbeitrag kann solche strukturbedingten Defizite nicht beseitigen. Es ist zu befürchten, dass der Schuldenstand schon einige Jahre später das alte Niveau wieder erreicht. Oder: Einmalige Einnahmen sind nicht geeignet, laufende Ausgaben zu decken.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass durch den Verkauf eines kommunalen Wohnungsunternehmens neue finanzielle Belastungen auf die Kommune zukommen, die dem Verkaufserlös gegenüberzustellen sind. Heute kann eine Kommune Problemhaushalte im eigenen Bestand versorgen – ohne eigenes Wohnungsunternehmen müssen Belegungsrechte erworben werden. Der Ankauf von Belegungsrechten ist jedoch gerade in engen Märkten schwierig und teuer – die Vermieter haben ausreichend Möglichkeiten, sich ihre Mieter selbst auszusuchen. Falsch ist auch die Annahme, dass es in ausgeglichenen Wohnungsmärkten keine Gruppen mehr gäbe, die sich nicht

aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt versorgen können.

Neben den höheren Kosten bei der Versorgung entfallen auch die laufenden Ausschüttungen. Einige kommunale Wohnungsunternehmen haben gezeigt, dass sie in der Lage sind, einen Beitrag für den kommunalen Haushalt zu erwirtschaften. Öffentliche und kommunale Wohnungsunternehmen weisen vielfach Potenziale der Effizienzverbesserung

auf. Es ist grotesk, dass gerade private Erwerber diese „heben“ und damit einen Teil des Kaufpreises erwirtschaften. Die öffentlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen müssen und können dies selbst tun – ohne allerdings ihren Versorgungsauftrag zurückzufahren.

## Verlust von Gestaltungspotenzial

Neben diesen finanziell negativen Effekten ist zu bedenken, dass bei einem Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens auch ein Instrument für wohnungs- und stadtentwicklungspolitische Aufgaben verloren geht. Kommunale Wohnungsunternehmen sind das einzige Instrument für die Kommune, die notwendigen Veränderungsprozesse in der

Wohnungsversorgung, z.B. bei der Bewältigung des demografischen Wandels, wirksam anzugehen. Die Weiterentwicklung von Stadtquartieren und Siedlungen der „sozialen Stadt“ ist mit neuen, stark renditeorientierten Eigentümern kaum zu bewältigen. Da wo sich kommunale Wohnungsunternehmen nicht so verhalten, sollte es Aufgabe der kommunalen Politik sein, die Unternehmen auf die Erfüllung dieser Aufgaben auszurichten – anstatt sie zu verkaufen.

Zudem führt die Verkaufsstrategie der *private-equity-fonds* (direkt oder über Zwischenerwerber) tendenziell zu einer fragmentierten Eigentümerstruktur. Solchermaßen aufgeteilte Bestände und Häuser fallen als Partner kommunaler Politik, z.B. in Siedlungen der „sozialen Stadt“, aus. Der Verkauf der öffentlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen wäre nicht nur finanz- und wohnungspolitisch ein Fehler, sondern auch gesellschaftspolitisch. Diese Wohnungsunternehmen würden damit das Versprechen einer sicheren Wohnungsversorgung auflösen. Der Staat zöge sich damit aus einem zentralen Feld der Daseinsvorsorge weiter zurück und

würde so die sozialen Disparitäten weiter vergrößern.

### Alternativen

Will eine Kommune einen finanziellen Beitrag zur Teilsanierung des Haushalts erzielen, so bieten sich grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten an. Die eine ist der Verkauf an Unternehmen, die als Bestandhalter eine Bewirtschaftung dauerhaft mit möglichst ähnlichen Zielen weiterführen. Dies können bestehende Unternehmen sein oder noch zu gründende. Die andere Möglichkeit besteht in der Beteiligung von Mietern und Bürgern der Kommune an einem vormals rein kommunalen Wohnungsunternehmen. Beide Wege stellen somit Alternativen der Kapitalbeschaffung für die Kommune dar. Beide Wege sind aber auch weniger ertragreich als der Verkauf an einen *private-equity-fonds* – dauerhafte soziale Bewirtschaftung und der Verzicht auf eine Maximierung der Rendite drücken den Preis.

### Genossenschaften

Eine weitere Möglichkeit liegt in dem Verkauf von Beständen an eine zu gründende Genossenschaft. Das hierzu notwendige Eigenkapital muss von den MieterInnen aufgebracht werden. Dies ist nur machbar durch die Schaffung von Selbstverwaltung, durch dauerhaft preiswerte Mieten und durch eine weiterhin hohe Wohnsicherheit. Alle diese Voraussetzungen können durch eine Wohnungsgenossenschaft erreicht werden.

In diesem Modell verliert die Kommune den Einfluß auf die Belegung. Inwiefern eine solche Genossenschaft auch weiterhin einer sozialen Wohnungsversorgung verpflichtet sein könnte, hängt von der Bereitschaft ihrer Mitglieder ab. Haushalte mit Versorgungsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt können durch ein solches Modell wohl nur in geringem Maße versorgt werden. Auch die Übernahme von Beständen durch eine bestehende Wohnungsgenossenschaft ist möglich. Allerdings haben in der Vergangenheit bestehende Genossenschaften wenig Interesse am Erwerb kommunaler (oder anderer öffentlicher) Bestände gezeigt.

Die genossenschaftliche Lösung kann auch durch die Umwandlung des kommunalen Wohnungsunternehmens in eine oder mehrere Wohnungsgenossen-

schaften umgesetzt werden. Hier würde die Kommune ihre unmittelbaren Einflußmöglichkeiten vollständig verlieren. Nur über entsprechende Verträge ließe sich ein direkter kommunaler Einfluß erhalten.

### Mieter- und Bürgeraktien

Noch eine weitere Möglichkeit liegt in der Umwandlung der kommunalen GmbH in eine Aktiengesellschaft und des Verkaufs der Anteile über die Börse oder auch über Kreditinstitute in der Kommune. Als Anteilseigner sollten Mieter und Bürger der Stadt bevorzugt werden. Der Börsengang hat eine Erhöhung des Gewinns zur Voraussetzung. Wegen der hohen Sicherheit der Anlage kann dies ein interessantes Modell sein. Die Kommune könnte bei diesem Modell einen Teil der Aktien behalten und hätte so nach wie vor einen Einfluß bei den wesentlichen Unternehmensentscheidungen. Die erhöhte Ausschüttung käme dann auch der Kommune zugute.

Durch die Umwandlung der meist kommunalen GmbHs in eine Aktiengesellschaft wächst die Unabhängigkeit des Vorstandes der AG. Die Aktionäre – somit auch die Kommune – haben nur bei den zentralen Unternehmensentscheidungen (Wirtschafts- und Investitionspläne, Wahl des Vorstandes) eine Einflußmöglichkeit. Durch die bevorzugte Vergabe von Aktien an Mieter und Mieterinnen des Unternehmens sowie Bürger und Bürgerinnen der Stadt kann einerseits eine Orientierung an den Mieterinteressen und eine Verbundenheit mit dem Unternehmen aufgebaut werden. Die Kommune könnte bei diesem Modell in Verbindung mit den MieterInnen und BürgerInnen eine Mehrheit haben und ihre Ziele insbesondere über die Besetzung des Vorstandes, der eine Unternehmenspolitik in ihrem Sinne betreibt, umsetzen.

### Literatur

Reiner Schendel: Wohnungen in Deutschland. Weitere Verkäufe vorprogrammiert; erscheint Sept. 2006; [www.stattbau-hamburg.de](http://www.stattbau-hamburg.de)  
 wohnbund 2006, Dokumentation der WohnBund-Fachtagung am 17. Mai 2006 im München, erscheint im September 2006 ([www.wohnbund.de](http://www.wohnbund.de))

☞ Wolfgang Kiehle, Sozialwissenschaftler, Mitglied der Geschäftsführung bei WohnBund-Beratung NRW (Bochum), Leiter des Arbeitskreises Wohnen im Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens ([wolfgang.kiehle@wbb-nrw.de](mailto:wolfgang.kiehle@wbb-nrw.de))

### ☞ beispiele

#### Kiel und Essen

Die Stadt Kiel verkaufte 1999 ihr kommunales Wohnungsunternehmen für ca. 125 Mio. €. Der Schuldenstand betrug damals 470 Mio. €. Unter anderem auch durch den Verkaufserlös konnte dieser auf etwa 315 Mio. € bis 2004 gesenkt werden. Danach stiegen die Schulden wieder an, voraussichtlich werden sie im Jahr 2009 knapp 390 Mio. € betragen.

In Essen betrug das aufgelaufene Defizit im Jahr 1997 ca. 500 Mio. €. Durch den Verkauf kommunaler Vermögen, u.a. durch den Verkauf des kommunalen Wohnungsunternehmens an eine städtische Tochter für etwa 360 Mio. € konnte das Defizit etwa ausgeglichen werden. Doch 2005 lag es auf der Rekordhöhe von etwa 1.400 Mio. €. Gleichzeitig konnte das Wohnungsunternehmen den Jahresüberschuss von 3,6 Mio. € im Jahr 1998 auf 12,3 Mio. € im Jahr 2004 steigern.