

02.11.2010

## Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### **Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Woh- nungsmärkten in NRW“**

#### **I. Ausgangssituation**

Der Wohnungsmarkt, der in NRW traditionell sehr stark von lokalen oder regionalen Wohnungsunternehmen sowie am Ort wohnenden Privateigentümern geprägt war, befindet sich in einem strukturellen Wandel. Ausländische Investoren haben den deutschen Wohnimmobilienmarkt zunehmend für sich entdeckt und kaufen große Wohnportfolios der öffentlichen Hand sowie von privaten Unternehmen.

Die mit Abstand umfangreichsten Transaktionen in NRW waren die Unternehmensverkäufe der Viterra an die Deutsche Annington mit 138 000 Wohnungen und der GAGFAH an Fortress mit 82 000 Wohnungen. Auch die schwarz-gelbe Landesregierung hat sich mit dem Verkauf der rund 100.000 LEG-Wohnungen an den Investment-Fonds Whitehall an diesen Verkäufen gegen den Widerstand der Mieterverbände beteiligt. Seitens der Mieterverbände in NRW wird aktuell derzeit befürchtet, dass für die rund 100.000 Wohnungen von Evonik und THS, die im wesentlichen Eigentum der RAG-Stiftung stehen, ebenfalls Verkaufsabsichten bestehen.

Die Erwerber sind international agierende Investmentfonds, so genannte „Private Equity Fonds“. Private Equity Fonds sind inhabergestützte Beteiligungsgesellschaften, die Gelder institutioneller Anleger einsammeln und in geschlossenen Fonds zusammenfassen. Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass sich die neuen Investoren im Regelfall nicht langfristig am Markt engagieren. Es wird erwartet, dass das Engagement allenfalls zwischen 5–10 Jahre andauern wird. So wurden 40.000 Wohnungen von Thyssen-Krupp an die amerikanische Bank Morgan-Stanley verkauft, die sie in ihrer Gesellschaft IMMEO parkte und nach einer zweijährigen Haltefrist für 2,1 Milliarden Euro an die französische Fonciere Des Regions (FDR), einen französischen REIT, weiter veräußert hat.

Das hat weitreichende Veränderungen auf den Wohnungsmärkten zur Folge, denn Wohnungen werden zur Handelsware, über den mehrfachen Eigentümerwechsel drohen den Mieterinnen und Mietern Mieterhöhungen und Verluste eines Teiles ihrer Rechte.

Datum des Originals: 02.11.2010/Ausgegeben: 03.11.2010

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](http://www.landtag.nrw.de)

Die Geschäftspolitik dieser Finanzinvestoren ist wie folgt zu beschreiben:

- Neu- und Höherbewertung des erworbenen Immobilienbesitzes, damit ein größeres Beleihungsvolumen für die Aufnahme von Fremdkapital zur Verfügung steht.
- Deutliche Absenkung – und zum Teil Aussetzung - der Instandsetzungsaufwendungen auf ein Niveau von 20-25 % der in der Wohnungswirtschaft üblichen Instandhaltungspauschalen.
- Reduzierung der Personalausstattung der erworbenen Wohnungsunternehmen in einer Größenordnung von 25-30 %, die zu Lasten der Bewirtschaftung und Mieterbetreuung geht.
- Erhöhung der Bestandsmieten durch eine flächendeckende Ausschöpfung der Mieterhöhungsspielräume bis zum oberen Rand der ortsüblichen Vergleichsmiete und zum Teil auch darüber hinaus.
- Verkauf von Wohnungspaketen an Unternehmen, die Einzelprivatisierungen durchführen, zu einem Verkaufspreis, der deutlich oberhalb des Erwerbspreises liegt.
- Flächendeckende Einzelprivatisierung/Mieterprivatisierung der vorhandenen und vielfach defizitären Wohnungsbestände mit einer hohen Wertschöpfungskette.

Mit diesem Maßnahmenbündel erwirtschaften die Finanzinvestoren hohe Renditen in einer Größenordnung von 18-25 % zu Lasten eines Substanzverlustes der erworbenen Wohnungsbestände. Nach einem zeitlich befristeten Arrangement von 5-10 Jahren, das von zahlreichen Finanzinvestoren für ausreichend angesehen wird, um die Bestandswerte der erworbenen Wohnungsunternehmen zu aktivieren, hinterlassen diese stark geschwächte Wohnungsunternehmen, deren gute Wohnungsbestände privatisiert sind und die für die nicht veräußerbaren Wohnungsbestände erhöhte Aufwendungen für eine vernachlässigte Instandsetzung/Modernisierung tätigen müssen.

Die Folgen der Veräußerung von Wohnungsbaugesellschaften an renditeorientierte Finanzunternehmen sind in etlichen Kommunen bereits heute deutlich ablesbar in:

- einer Erhöhung des Mietniveaus im Bestand,
- höhere Mietbelastung bei gleichzeitigem Verlust von Wohnqualität für die Mieterschaft,
- der Zunahme vernachlässigter Wohnsiedlungen und Stadtquartiere mit hohen baulichen Defiziten und einer heterogenen Sozialstruktur sowie dem Verlust von baulichen Investitionen zur Erhaltung, Erneuerung und Umstrukturierung des Wohnungsbestandes,
- Konterkariierung von öffentlich geförderten Stadtentwicklungsprojekten im Rahmen von „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau West“,
- Wertverluste für angrenzende Wohnareale,
- erschwerten Zugangsbedingungen für untere Einkommensgruppen, Familien mit Kindern, Alleinerziehende und Rentnerhaushalte auf den angespannten Wohnungsmärkten durch den Verlust von preiswertem Wohnraum,
- fehlenden Investitions- und Ansprechpartnern für die kommunale Wohnungspolitik zur Lösung von sozialen, städtebaulichen, wohnungswirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Aktivitäten im Bestand zur Stabilisierung von abgesunkenen und benachteiligten Wohnquartiere,

- erhöhten Aufwendungen in den Sozial- und Bauhaushalten der Städte und Gemeinden für die Finanzierung von wohnungspolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen,
- sowie einem Verlust an Arbeitsplätzen und Sachkompetenz in der Bestandsverwaltung und dem örtlichen Handwerk.

Ein wirkungsvoller Schutz der Mieterinnen und Mieter ist mit Sozial- und Härteklauseln bei renditeorientierten Wohnungsunternehmen nur begrenzt erreichbar. Expertinnen und Experten vertreten sogar die Auffassung, dass die bisher vereinbarten Sozialchartas bei der Veräußerung von Wohnungsbeständen keinen individuellen Schutz der Mieterinnen und Mieter beinhalten. Denn diese basieren im Regelfall auf Durchschnittswerten, die sich auf den gesamten Wohnungsbestand des Unternehmens beziehen, und damit für die einzelnen Mieterinnen und Mieter nicht nachvollziehbar sind. Der beste Schutz für die Mieterinnen und Mieter wird erreicht, wenn die Bestände an örtliche und regionale Wohnungsbestandsunternehmen veräußert werden, die sich langfristig im Bestand engagieren und die ein hohes eigenwirtschaftliches Interesse an der Wertsicherung von Bestandsimmobilien haben.

Sozialstandards und Instandhaltungspflichten können zwar beim Verkauf vereinbart werden, deren Vollzug liegt jedoch ausschließlich in der Hand der Finanzinvestoren, die unter Renditeaspekten bestrebt sein dürften, hierfür geringe Aufwendungen zu tätigen. Forderungen in diesem Bereich sind mit Abschlägen beim Kaufpreis verbunden.

Eine wesentliche Grundlage für eine erfolversprechende Umsetzung der Förderprogramme des Bundes und des Landes im Rahmen der Stadterneuerung oder der „Sozialen Stadt“ ist die Mitwirkung der Eigentümerinnen und Eigentümer der Immobilienbestände. Grundsätzlich besteht bei renditeorientierten Immobilienfonds jedoch keine Bereitschaft, an der sozialverträglichen Aufwertung von Wohnquartieren mitzuwirken. Einzelmaßnahmen in diesen Bereichen können allenfalls durch eine Reduzierung des Kaufpreises und/oder durch Zuschüsse aus den Bau- und Sozialetats der Städte und Gemeinden vereinbart werden. Renditeorientierte Finanzinvestoren sind in aller Regel nicht bereit, kostenlos Maßnahmen für die Sozialrendite einer Stadt zu bringen, sondern hierfür eine Vergütung einfordern.

### **Für Mieterinnen und Mieter wird die Wohnung in Schrottimmobilen zum „Kampfraum“**

Am Ende der beschriebenen Verwertungskette privater Finanzinvestoren steht die Entstehung von „Schrottimmobilen“. Dieser Begriff ist mittlerweile in der Praxis und Forschung für die Umschreibung dieser Prozesse fest etabliert. „Die Wohnung wird zum Kampfraum“ so hat der Berliner Stadtsoziologe Hartmut Haußermann die Folgen für die Mieterinnen und Mieter in den betroffenen Siedlungsbeständen auf den Punkt gebracht.

Der Wohnungsmarktbericht der Stadt Dortmund weist aus, dass rund 45.000 Wohnungen mittlerweile im Eigentum von Private-Equity-Fonds stehen. „Davon sind ca. 8.000 Wohnungen in Hand von Unternehmen, die nicht als klassische Bestandshalter bzw. –bewirtschafter agieren und teilweise inzwischen finanziell notleidend sind“ (Stadt Dortmund: Wohnungsmarktbericht 2010). In dem Wohnungsmarktbericht werden diese Eigentümer auch als „Vermiet-Nomaden“ bezeichnet. Die betroffenen Siedlungsbereiche befinden sich in einer Abwärtsspirale. In die Bestände wird kaum investiert und selbst Instandsetzungsmaßnahmen finden nicht oder nur nach Androhung rechtlicher Sanktionen statt. Die Wohnsituation verschlechtert sich für die Mieterinnen und Mieter stetig. Ansprechpartner sind nicht vorhanden oder wechseln ständig. Die auftretenden Probleme strahlen häufig auf das gesamte Quartier aus, so dass auch die Wohnungsbestände von engagierten Eigentümern mit in die Abwärtsspirale gezogen werden.

Der Umgang mit den negativen Auswirkungen der Wohnungsverkäufe an internationale Finanzinvestoren ist mittlerweile eines der zentralen Themen in den kommunalen Wohnungsämtern des Landes. Seitens des Städtetages NRW und der kommunalen Wohnungsämter wird die Forderung erhoben, dass zur Sicherung einer qualitativen Wohnraumversorgung

und Stadtentwicklung es dringend erforderlich ist, dass Land und Kommunen gemeinsam wirksame Strategien entwickeln.

### **Zunahme von Schrottimmobilien als Folge der globalen Finanzkrise**

Welche Auswirkungen die globale Finanzkrise bei diesen Finanzinvestoren hinterlassen hat und wie sich die Veränderungen auf deren strategische Ausrichtung und damit letztendlich auf die betroffenen Mieterinnen und Mieter auswirken, ist derzeit nicht abschließend absehbar. Mit Eintritt der Finanzkrise sind die Konzepte der Finanzinvestoren überwiegend in Frage gestellt, da der sog. "Exit" (Weiterverkauf, Börsengang) zumindest auf kürzere Sicht nicht mehr umsetzbar ist. Hinzukommen seit Herbst 2008 sind massiv gesunkene bzw. nun wieder realistisch bewertete Immobilienpreise. Die negativen Folgen für das Wohnen der Menschen in den Ballungszentren NRWs sind hierdurch aber nur verschärft worden. Nur auf kurze Sicht agierende Investoren sind unmittelbar „abgestürzt“ und handlungsunfähig. Aktuell sind verschleppte Insolvenzen bestimmend. Größere Investoren müssen in absehbarer Zeit (2012-2014) ihre Ankäufe fast vollständig neu finanzieren. Umso größer ist das Risiko, dass der Anteil sog. Schrottimmobilien in den kommenden Jahren noch deutlich steigen wird.

## **II. Ziel der Enquete-Kommission**

Das Thema „Schrottimmobilien“ ist landesweit und insbesondere in den Städten und Ballungszentren des Landes von wachsender Bedeutung. Neben einer umfassenden Bestandsaufnahme sind im Rahmen der Enquete-Kommission landes- und kommunalpolitische Handlungsspielräume auszuloten, Maßnahmen und Instrumente zu entwickeln, um der Verelendung von Stadtquartieren mit den Mitteln der Wohnungswirtschaft und der Wohnungsaufsicht entgegenzuwirken.

Die Erarbeitung eines Regelwerkes für Mindestanforderungen an die Wohnungswirtschaft ist ein weiteres Ziel der Kommission. In enger Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungswirtschaft, der Mieterverbände sowie der Wissenschaft und Forschung sollen entsprechende Handlungsempfehlungen für die Erarbeitung eines wirksamen Instrumentenkoffers entwickelt werden.

Hierbei ist u. a. von folgenden Fragestellungen auszugehen:

### **a) Räumliche Verteilung und Betroffenheit von Mieterinnen und Mietern**

Wie stellt sich die räumliche Verteilung von betroffenen Wohnungsbeständen in NRW dar?  
Wie hoch ist die Anzahl der Wohnungen, und in welchem Umfang sind Mieterinnen und Mieter in NRW betroffen?

### **b) Agieren und Interventionsmöglichkeiten der Wohnungsaufsicht**

Welche gesetzlichen Instrumente stehen der kommunalen Wohnungsaufsicht zur Verfügung?

Wie ist deren Wirkung vor dem Hintergrund des Wandels auf den Wohnungsmärkten und der neuen Wohnungsanbieter zu beurteilen?

Welcher Änderungs- und Ergänzungsbedarf der gesetzlichen Instrumente wird für notwendig erachtet?

**c) Gesetzliche Grundlagen für Handlungsmöglichkeiten der Kommunen**

Wie stellt sich in der Praxis die gesetzliche Möglichkeit zur Ausübung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch dar?

Welche Möglichkeiten des Ankaufs von Wohnungsbeständen aufgrund von Insolvenzen und Zwangsversteigerungen bestehen für die Kommunen und wie ist dieses Instrumentarium vor dem Hintergrund der problematischen Haushaltssituation der überwiegenden Mehrheit der Kommunen des Landes zu bewerten?

Wie kann in diesem Zusammenhang das gemeinsame Agieren von oberster Wohnungsaufsicht, Wohnungsbau- bzw. Modernisierungsförderung und den Kommunen im Sinne einer „Task-Force gegen Schrottimmobilien“ intensiviert und besser verzahnt werden?

**d) Rolle und Anforderungen an die Wohnungswirtschaft**

Die überwiegende Mehrheit der privaten, öffentlichen und kommunalen Unternehmen der Wohnungswirtschaft agiert auf den Wohnungsmärkten des Landes mit einer hohen sozialen Verantwortung und leistet für die Städte und Gemeinden einen deutlichen Beitrag zur Stadtrendite. Im Rahmen der Kommissionsarbeit soll deshalb der Frage nachgegangen werden, ob auf dieser Basis ein Regelwerk für bindende Mindestanforderungen an die Wohnungswirtschaft zu definieren ist und wie deren Umsetzung ausgestaltet sein müsste?

In diesem Zusammenhang soll die Enquete-Kommission auch dezidiert prüfen und der Frage nachgehen, ob für das Land ein Verfassungsrecht auf gesundes und bezahlbares Wohnen eingeführt werden kann?

**e) „Quersubventionierung“ von „Heuschrecken“ durch öffentliche Transferleistungen und Situation des Mieterschutzes**

Die Enquete-Kommission soll der Frage nachgehen, welche Bewohnerstruktur unter sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten in den Beständen von Finanzinvestoren vorliegt. Insbesondere ist hierbei von Interesse, in welchem Umfang durch öffentliche Transferleistungen, z.B. nach dem SGB II, für Private-Equity-Fonds verlässliche Mieteinnahmen generiert werden.

Weiterhin soll geprüft werden, inwieweit hier durch die konsequente Inanspruchnahme von individueller Rechtsvertretung durch Mieterschutzvereine verbesserte Handlungsmöglichkeiten gegen die Eigentümer verwahrloster Wohnungsbestände geschaffen werden können.

**III. Beschluss**

Der Landtag setzt eine Enquete-Kommission nach § 57 der Geschäftsordnung des Landtags ein, in der die Fraktionen nach Maßgabe des § 57 Abs. 2 Geschäftsordnung vertreten sind

Der Enquete-Kommission werden für die Dauer ihrer Tätigkeit sowie für ihre Vor- und Nacharbeiten bis zur Entscheidung des Parlaments jeweils zwei Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter des höheren oder des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft zur Verfügung gestellt. Den Fraktionen werden die Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des höheren Dienstes und die Kosten in halber Höhe für eine Schreibkraft erstattet und entsprechende Ausstattungen und Büroräume zur Verfügung gestellt. Wahlweise ist eine Abrechnung des tatsächlich entstehenden Personalaufwandes oder die Gewährung eines Pauschalbetrages je angefangenen Monat der Tätigkeit der Enquetekommission möglich.

Die Enquete-Kommission kann Expertinnen und Experten anhören, Forschungsaufträge erteilen und Studienfahrten bzw. Ortsbesichtigungen oder Projektforschungen durchführen. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind im Haushalt zu schaffen.

Reiner Priggen  
Sigrid Beer  
Daniela Schneckenburger  
Wibke Brems

und Fraktion