

Foto: iStockphoto.com/MarioGuti

Gemeinnützigkeit statt Profitlogik

Vorschläge für eine neue,
soziale Wohnungspolitik

2. aktualisierte
und ergänzte Auflage

DIE LINKE.
IM BUNDESTAG

Inhalt

Gemeinnützigkeit statt Profitlogik für eine neue, soziale Wohnungspolitik	5
I. Gemeinnützigkeit – was war das noch?	5
Ein Blick zurück	5
II. Folgen der Abschaffung wirken bis heute	7
Neue Qualität des Wohnungsbedarfs	10
III. Der Markt wird's richten?	11
Marktversagen? Staatsversagen!	14
Aber baut mehr Geld wirklich mehr Sozialwohnungen?	15
Ändert sich was, wenn alles so bleibt?	16
IV. Ein Systemwechsel ist nötig – ein Umbau der Eigentumsverhältnisse	19
Kleiner Exkurs	19
Wo ist ein Lösungsansatz?	20
Gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Versuch einer Definition	21
Was soll die gemeinnützige Wohnungswirtschaft leisten?	21
Wie soll sie das leisten?	23
Ist das alles europarechtskonform?	24
V. Wie kommen wir zur Neuen Gemeinnützigkeit, was brauchen wir?	25
Träger der Neuen Gemeinnützigkeit	25
Die Startphase	29
VI. Alte Fehler vermeiden: demokratische Kontrolle und Handlungsempfehlungen	31
VII. Fazit und Ausblick	33
Gemeinnützige Wohnungswirtschaft muss jetzt starten, nicht irgendwann!	33
Literaturhinweise	34
Fotos und Fotonachweise	34

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22 75 11 70, Fax: 030/22 75 6128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de
V.i.S.d.P. Heike Hänsel, Jan Korte

Text: MdB Heidrun Bluhm, Dr. Joachim Kadler, Stefan Roth
Layout/Druck: Fraktionservice
2. aktualisierte und ergänzte Auflage
Redaktionsschluss: Juni 2017

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

170622

Gemeinnützigkeit statt Profitlogik für eine neue, soziale Wohnungspolitik

I. Gemeinnützigkeit – was war das noch?

Ein Blick zurück

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen haben in Deutschland – wie übrigens in vielen anderen europäischen Ländern auch – eine lange Tradition. Ursprünglich als Selbsthilfevereine und Wohlfahrtseinrichtungen zur Linderung des größten Wohnungselends in den explosionsartig wachsenden Städten der beginnenden Industrialisierung gedacht, nahmen sie bald bestimmte selbstverpflichtende Organisationsformen und Handlungsgrundsätze an.

Mehr als 100 Jahre lang waren die Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wichtige Träger der Wohnungsversorgung für Menschen aus der Arbeiterschaft, für Angestellte und Beamte unterer Besoldungsgruppen. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und bis in die 1980er Jahre leisteten gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) einen entscheidenden Beitrag zur Linderung der Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland. Sie konnten das, weil sie – anders als rein marktwirtschaftlich agierende Wohnungsunternehmen – einen öffentlich geförderten Versorgungsauftrag hatten. Sozial benachteiligte Haushalte waren als Zielgruppe bestimmt, und die Unternehmen verpflichteten sich zu marktunüblichen Wirtschaftsprinzipien.

- Statt Gewinnerorientierung galt das Kostendeckungsprinzip.
- Die auszuschüttende Dividende war strikt begrenzt.
- Die Einnahmen und Vermögen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen mussten zum Zweck der preisgünstigen Wohnungsversorgung wieder eingesetzt werden.

Ein grundgesetzlich geschütztes und garantiertes Menschenrecht wurde das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland jedoch nie.

In der 1949 frisch gegründeten DDR hingegen war Wohnen von Anbeginn ein Verfassungsrecht und ein Auftrag an den Staat: »Jedem Bürger und jeder Familie ist eine gesunde und ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu sichern.«, heißt es in der Gründungsverfassung des anderen Deutschlands.

Artikel 37 der Verfassung von 1968 sah vor: »Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen. Der Staat ist verpflichtet, dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhandenen Wohnraums und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraums zu verwirklichen.«

Mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen ausgestattet, war die gesamte Wohnungswirtschaft der DDR per se auf ein Gemeinnützigkeitsmodell verpflichtet, wenn auch Verfassungsgrundsatz und Versorgungsrealität oftmals weit auseinander lagen.

Mitte der 1980er Jahre wurden die Ideen einer »sozialen Marktwirtschaft«, die die Anfangsjahre der Bundesrepublik Deutschland geprägt hatten, durch das internationale Erstarken neoliberaler Theorien und Wirtschaftsmodelle mehr und mehr zurückgedrängt. Ein Kernelement neoliberaler Wirtschaftsmodelle ist der Verzicht des Staates, sozialstaatliche Aufgaben in eigener Verantwortung zu gestalten. Neoliberale Kräfte gewannen auch in der BRD zunehmenden politischen Einfluss und drängten auf die Abschaffung der Steuerprivilegien für gemeinnützige Wohnungsunternehmen. Eine jahrelange kontroverse Debatte, befeuert von skandalösen Geschäftspraktiken des größten deutschen gemeinnützigen Wohnungsunternehmens, der gewerkschaftseigenen »Neuen Heimat«, mündete schließlich – entgegen der Empfehlungen zweier Untersuchungsausschüsse und gegen den Widerstand der meisten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen – in der Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit mit dem Steuerreformgesetz im Jahr 1990.

***Beschlussempfehlung des Untersuchungsausschusses
»Neue Heimat« vom 7. Januar 1987:***

»Dabei hat sich die Wohnungsgemeinnützigkeit als bewährtes und schützenswertes Prinzip erwiesen, das auch in Zukunft im Interesse der Wohnungssuchenden und der Wohnungspolitik insbesondere in den Bedarfsschwerpunkten unverzichtbar ist. Die Idee der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen muss gestärkt werden; die Missstände bei der Neuen Heimat dürfen nicht Vorwand sein für die Diskreditierung der Neuen Heimat im allgemeinen und der zahlreichen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die korrekt gearbeitet haben. Alle Überlegungen und konkrete Empfehlungen des Untersuchungsausschusses zur Neuen Heimat zu Änderungen des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes verstehen sich vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Aussage des Untersuchungs-

*ausschusses: Die Wohnungsgemeinnützigkeit muss erhalten bleiben, sie muss gestärkt werden.»
(Bundestagsdrucksache 10/6779 S. 284)*

II. Folgen der Abschaffung wirken bis heute

Das vorgebliche Ziel der damaligen schwarz-gelben Regierungskoalition, durch die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes 100 Millionen DM Steuermehreinnahmen pro Jahr zu generieren, ist nie durch seriöse Berechnungen untersetzt oder in den folgenden Jahren praktisch belegt worden. Vermeintliche Steuermehreinnahmen waren von vornherein offenbar nur das Lockmittel, um weitergehende, grundsätzlichere politische Ziele parlamentarisch durchsetzen zu können.

Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit war – so der ehemalige Bundesbauminister Ravens in einer Rede aus dem Jahr 1987 – wirtschaftspolitisch »eine Dummheit«. Sozialpolitisch war sie der Beginn eines bis heute anhaltenden Desasters. Schlimmer noch als die unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen war die Tatsache, dass der Staat mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit ein wesentliches Element der Sozialstaatlichkeit faktisch über Bord geworfen und – dem damaligen internationalen Mainstream folgend – der vollständigen Liberalisierung des Wohnungsmarktes Tür und Tor geöffnet hatte.

Obwohl viele bis dato gemeinnützige Wohnungsunternehmen die Beibehaltung gemeinnütziger Handlungsgrundsätze versprochen – auch ohne Gemeinnützigkeitsgesetz –, setzte sich auch dort sehr bald eine rein marktwirtschaftliche Orientierung durch.

Auch kommunale Wohnungsunternehmen konnten und wollten sich dem nicht dauerhaft entziehen, zumal gerade die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und das Abschmelzen der sozial gebundenen Wohnungsbestände die Kommunen zu deutlich mehr Sozialausgaben zwangen, die auch durch Mehreinnahmen aus Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen kompensiert werden mussten. Es gab praktisch von da an keine relevante Alternative zur privaten Wohnungswirtschaft mehr.

Die Folgen wurden sofort, aber zunächst für nur wenige, dann für immer mehr Mieterhaushalte spürbar. Der öffentliche Widerstand gegen die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit regte sich daher zunächst nur sporadisch und regional begrenzt.

Wohnungsmieten und -preise 1990 bis 2013

1990 bis 2013 (Index 1990 = 100)

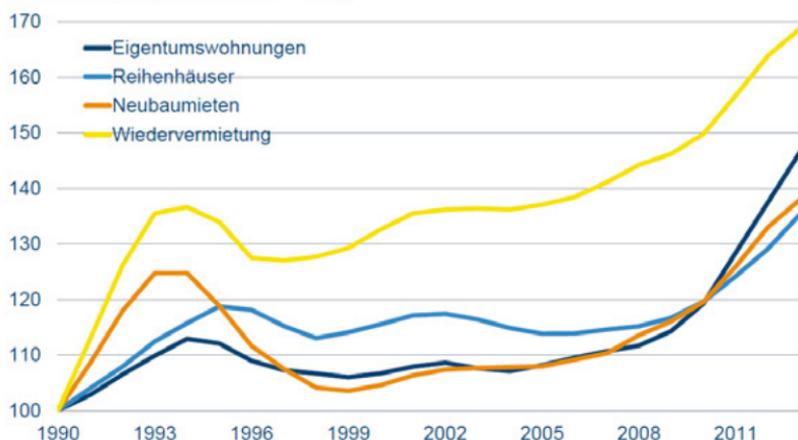


Abbildung 1: Wohnungsmieten und -preise 1990 bis 2013

Quelle: bulwiengesa-Immobilienindex, Basis: 100 westdeutsche und 25 ostdeutsche Städte, 2014 bulwiengesa AG

Abbildung 1 macht deutlich, dass die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zum 1. Januar 1990 wie ein Startschuss zu einem bis heute anhaltenden Mietsteigerungsdauerrennen gewirkt hat. Dass besonders die Wiedervermietungsmieten einen Schnellstart hinlegten, war nur folgerichtig, weil die relativ preisgünstigen Bestandswohnungen der bisherigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen schnellstmöglich aus der Sozialbindung genommen wurden. Sie hatten das größte Mietsteigerungspotenzial. Entweder geschah das durch »natürlichen« Ablauf der Bindungsfrist oder durch absichtliche vorzeitige Rückzahlung zweckgebundener Kredite. Neuvermietungsmieten und Preise für Eigenheime wurden davon marktkonform mitgezogen.

Mit dem Wegfall der Gemeinnützigkeit hatten die Wohnungsunternehmen kein ausgeprägtes wirtschaftliches Interesse mehr am Erhalt oder Ausbau eines preisgebundenen Wohnungsbestandes.

Der Bestand an Sozialwohnungen verringerte sich daher von rund 5 Millionen im Jahr 1989 auf circa 1,46 Millionen im Jahr 2013.

Der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum für Mieterhaushalte mit geringen und unsicheren Einkommen blieb aber seit den 1970er Jahren unverändert hoch. Nach Berechnungen des Pestel-Instituts



Abbildung 2: DDR typischer Wohnungsbau der 1980er Jahre mit Wohnblocks, Schule und Spielplatz (saniert)

Foto: privat

Hannover aus dem Jahr 2012 haben auch heute noch circa 7,1 Millionen Haushalte einen Anspruch auf geförderten Wohnraum. Rechnet man die Wohnungen heraus, die in schlecht nachgefragten Wohnlagen unter dem marktüblichen Preisniveau angeboten werden müssen, blieb deutschlandweit immer noch ein Fehlbedarf von ca. 5,5 Millionen Sozialwohnungen im Jahr 2015.

Und in der ehemaligen DDR?

»Als 1990 die Mieter/innen der DDR-Plattenbausiedlungen mit westlichem Mietrecht konfrontiert wurden, stand für viele von ihnen fest, dass ihre Wohnungen zum Sozialen Wohnungsbau gehören. Es fiel nicht immer leicht, diesen Irrtum zu korrigieren. Denn eigentlich hatten sie Recht. Fast alle in der DDR gebauten Wohnungen stellten – wenn man so will – einen »Sozialeren Wohnungsbau« dar als der mit öffentlichen Mitteln geförderte, aber dennoch in privatem Eigentum befindliche in der BRD. Auch war der Wohnungsbau der DDR kein schlechterer Sozialer Wohnungsbau als der lokalstaatliche Wohnungsbau in England (Council Housing), der städtische Wohnungsbau in Wien oder der Soziale Wohnungsbau in den Niederlanden, um nur einige Beispiele zu nennen.«

Julia Oppermann, Mieter Echo 312/Oktober 2005

Neue Qualität des Wohnungsbedarfs

Neben dem rein quantitativ ständig wachsenden Bedarf an preisgünstigen Wohnungen, der sich schlicht aus der Diskrepanz zwischen Realeinkommens- und Wohnkostenentwicklung ergibt, treten seit einigen Jahren verstärkt die Nachfrage verändernde Faktoren in den Vordergrund, die einen grundlegenden Strukturwandel des Wohnungsangebotes verlangen.

Erstens ist da die demografische Entwicklung in Deutschland. Seit langem bekannt und von der Bundespolitik lediglich folgenlos zur Kenntnis genommen, bringt diese anhaltende Tendenz einen stetig wachsenden Bedarf an kleineren, barrierearmen und barrierefreien Wohnungen hervor. Nicht nur der wachsende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung – der aber besonders –, sondern der grundsätzliche Trend zu mehr, dafür kleineren Mieterhaushalten verlangt einen entsprechenden Umbau der Angebotsstruktur in der Wohnungswirtschaft. Eine Prognos-Studie vom Juli 2014 im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) rechnet vor, dass bis zum Jahr 2030 hierzulande 2,9 Millionen altersgerechte Wohnungen fehlen. Der derzeitige Bestand von ca. 600 000 bis 800 000 Wohnungen für den Bedarf älterer Menschen macht weniger als zwei Prozent des Gesamtwohnungsbestandes in Deutschland aus.

Quelle: Endbericht Evaluation des KfW Programms Altersgerecht Umbauen, Prognos AG, Basel 22. 07.2014

Zweitens verlangen die notwendigen Klimaschutzziele höchste energetische Standards beim Wohnungsneubau und im Wohnungsbestand. Bis zum Jahr 2020 soll sich der Wärmebedarf im Gebäudebereich um mindestens 20 Prozent gegenüber dem Jahr 2008 verringern. Damit soll ein dem Gewicht des Gebäudesektors angemessener Beitrag zur Verringerung des Treibhausgasausstoßes in Deutschland geleistet werden. Um das Tempo der Erderwärmung wenigstens zu drosseln, müssen die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent gesenkt werden. Das kostet! Und nach der herrschenden Wohnungsmarktlogik werden die Modernisierungskosten beinahe ungebremst auf die Mieterinnen und Mieter umgelegt. Nicht selten führt diese Praxis zu Mietsteigerungen, die von der langjährigen Mieterschaft oft nicht mehr zu bezahlen sind. Umwandlung in teure Eigentumswohnungen, Verdrängung aus angestammten Kiezen, neue Luxus-Wohnquartiere mit handverlesener, zahlungsfähiger Bewohnerschaft sind die Folgen.

Drittens ist seit einigen Jahren eine zunehmende Binnenwanderung zu beobachten. Aus den verschiedensten Gründen verlassen Menschen ihre ursprüngliche Heimat und ziehen dorthin, wo es vielversprechende Arbeitsplätze, attraktive Studienplätze, mehr Kultur, mehr Lebensqualität gibt – in sogenannte Schwarmstädte. Auf der Kehrseite sind leerstehende Wohnungen, aufgegebene Geschäfte (und damit Existenzen), schrumpfende soziale Infrastruktur sowie Verwaltungsabbau das unübersehbare Abbild einer scheinbar unaufhaltsamen Abwärtsspirale, aus der schließlich dauerhaft wirtschaftsschwache Regionen entstehen.

Viertens haben wir es mit einer zunehmenden Internationalisierung der Wohnbevölkerung in Deutschland zu tun. Zum einen führt die europäische Freizügigkeit zur Zuwanderung arbeitssuchender Menschen aus vielen EU-Ländern, und zum anderen kommen Geflüchtete und asylsuchende aus den vielen Kriegs- und Krisenregionen der Welt nach Deutschland. Diese neue Zuwanderung verursacht keineswegs die Probleme in der Wohnungsversorgung. Sie führt uns aber die eklatanten Versäumnisse in der Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte dramatisch vor Augen und spitzt die Versorgungsfrage weiter zu.

III. Der Markt wird's richten?

Den Markt interessiert kein Bedürfnis, sondern nur zahlungsfähige Nachfrage. Er hat nicht ureigenes Interesse an Problemlösungen oder einem ausgewogenen Angebots- und Nachfrageverhältnis. Gelöste Probleme oder ausgeglichene Verhältnisse sind Horror für den Markt. Er verdient am Gegenteil!

Es ist fraglich, ob man angesichts dieser These wirklich von Marktversagen sprechen kann. Der Markt funktioniert – sogar höchst effektiv. Die Anbieterstruktur auf dem Wohnungsmarkt erlaubt es, das Angebot knapp zu halten. Die ungebremste Nachfrage nach Wohnungen wird exponentiell verstärkt durch das zunehmend aggressive Drängen internationaler Finanzinvestoren auf den Wohnungsmarkt, gerade dort, wo er ohnehin angespannt ist.

Neben den immerhin noch mit der realen Wohnungswirtschaft verbundenen Wohnungsunternehmen drängen spätestens seit der Finanzkrise des Jahres 2008 institutionelle Anleger als Akteure auf

Eigentümerstruktur Mietwohnungen in Deutschland 2015

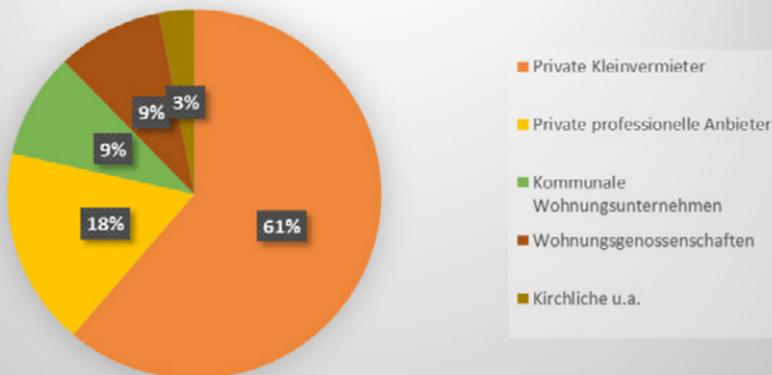


Abbildung 3: Eigentümerstruktur Mietwohnungen in Deutschland

Zahlen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes: GWZ 2011, Stand 28. Mai 2014

den Wohnungsmarkt und gewinnen dort massiv Einfluss. Denen ist völlig egal, womit sie Geld machen. Rendite aus vermieteten Wohnungen ist lediglich **eine** Anlageoption.

Sie streben regionale Marktbeherrschung an, betreiben rigoros Verdrängung durch aggressive Modernisierungsstrategie, lassen andererseits Wohnungen in wenig renditeträchtigen Lagen verkommen und verknappen auf diese Weise aktiv das Angebot an bewohn- und bezahlbarem Wohnraum.

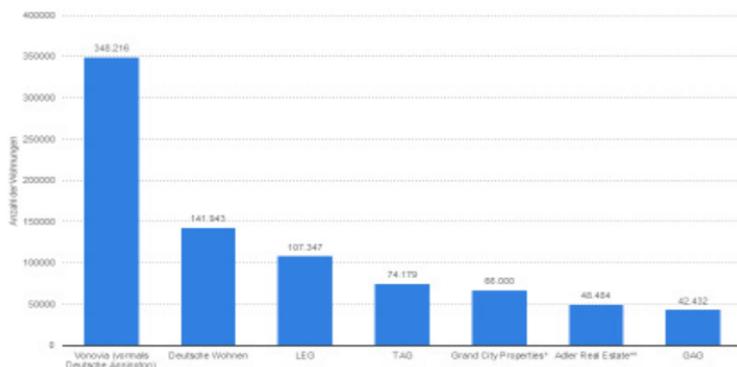
Die Grafik in **Abbildung 3** wirft zunächst die Frage auf, ob eine derart strukturierte Anbieterseite in der Lage ist, die Wohnungsnachfrage insgesamt und dazu auch noch in der realen Nachfragestruktur zu befriedigen.

Es ist anzunehmen, dass private Kleinanbieter und private professionelle Anbieter vordergründig die wirtschaftliche Verwertung ihrer Immobilien im Focus haben und bestenfalls über dieses zentrale Interesse auch Mieterbedürfnisse bedienen.

Wohnungsgenossenschaften sind in erster Linie ihren Mitgliedern verpflichtet und beschränken sich auf diesen Nutzerkreis.

Kirchliche und andere Wohnungsanbieter verfolgen zumeist sehr spezifisch differenzierte eigene Motive, die oft mit dem Hauptzweck der jeweiligen Einrichtung verknüpft sind.

Größte börsennotierte Wohnimmobiliengesellschaften nach Anzahl der Wohneinheiten in Deutschland im Jahr 2015 (Stand: 30. Juni 2015)



Minerale, Deutschland

Weitere Angaben zu dieser Statistik, sowie Erläuterungen zu Fußnoten, sind auf [statista.de](#) zu finden.

Quelle: Diverse Quellen (Unternehmensangaben); [DL 14/2016](#)

statista

Abbildung 4: Börsennotierte Finanzinvestoren auf dem deutschen Wohnungsmarkt

Lediglich bei den kommunalen Wohnungsunternehmen kann man von einem zweifachen Ziel ausgehen: Zum einen besteht auch hier seit Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit ein Renditeinteresse, das oft auch von den Kommunen als Gesellschafterinnen der Wohnungsunternehmen eingefordert wird. Andererseits haben aber Kommunen die Pflicht, die Wohnungsversorgung sozial benachteiligter Menschen in ihrer Gemeinde sicherzustellen. Wenn dazu der Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen nicht ausreicht, müssen öffentliche Mittel in Form von Wohngeld oder Kosten der Unterkunft an private Anbieter ausgegeben werden.

Insgesamt verfügten nach dem Mikrozensus 2014 alle Anbieter zusammen über 22,14 Millionen Wohnungen. Statistisch beträgt die Mietwohnfläche in Deutschland pro Kopf 44,6 Quadratmeter. Es ist daher zu bedenken, in welchen Proportionen der Bedarf an bezahlbaren Wohnungen durch Neubau und die dauerhafte Rückgewinnung ehemals gemeinnütziger und sozial gebundener Wohnungen gedeckt werden soll.

Marktakteure dieser Art schaffen keine neuen, schon gar keine Sozialwohnungen. Sie wollen durch Zukäufe und Umwandlungen Markteinfluss gewinnen, um die Verwertungsbedingungen zu beherrschen.

Auch wenn die Anzahl der Wohnungen in den Händen rein renditeorientierter Kapitaleigner gemessen am Gesamtbestand der Mietwohnungen noch relativ gering erscheint, erreichen börsennotierte Immobilienkonzerne durch ihre lokale Konzentration tatsächlich eine marktbeherrschende Stellung, die sie den Mieterinnen und Mietern, aber auch den Kommunen gegenüber hemmungslos ausnutzen. Hinzu kommt, dass diese Kapitalstrukturen für ihre Käufe und Verkäufe fast immer sogenannte Share Deals benutzen. Sie handeln also nicht mit Immobilien, sondern mit Geschäftsanteilen, prellen auf diese Weise ganz legal die Bundesländer um die Grunderwerbsteuer und hebeln das Vorkaufsrecht der Kommunen aus. Auch hier ist energisches politisches Handeln dringend geboten.

Marktversagen? Staatsversagen!

Der Markt ist – seiner kapitalistischen Natur entsprechend – sozial und ökologisch blind. Soziale und ökologische, also gesellschaftlich notwendige Ziele sind marktfremd. Sie müssen dem Markt über zusätzliche Renditeversprechen abgerungen werden. Nachdem der Staat ganz bewusst auf eine eigenständig gestaltende Wohnungspolitik verzichtet hat und selbst die Mär von den Selbstheilungskräften des Marktes verbreitet, bleibt ihm nun nichts anderes übrig, als öffentliches Geld in private Taschen umzuleiten in der vagen Hoffnung, dass dadurch wenigstens ansatzweise gesellschaftlich notwendige Ziele wahrgenommen werden. Staatliche Marktanreizprogramme, wie Wohnungs- und Städtebauförderung, KfW-Programme für energetische Sanierung oder altersgerechter Umbau, steuerliche Anreize sowie erhöhte Abschreibungen wirken nur in dem Maße, wie damit Rendite zu erzielen ist. Immer mehr öffentliches Geld, wie der Markt das gern fordert, in private Kanäle umzuleiten, ist keine Lösung, sondern treibt die Baupreise hoch und erzeugt Mitnahmeeffekte, solange es kein Korrektiv, keine öffentliche, sozial-ökologisch verpflichtete Alternative zum privaten Wohnungsmarkt gibt. Der Markt versagt nicht, er funktioniert nach seinen kapitalistischen Regeln. Der Staat versagt, weil er sich weigert, die Ursachen für das Marktverhalten zu erkennen, zu benennen und dagegen etwas zu unternehmen. Den privaten Markt zu schützen und zu alimentieren, ist offenbar genau das Ziel einer lobbygesteuerten Politik.

Alle Bundesregierungen seit dem Jahr 1990 haben den einmal eingeschlagenen Weg der völligen Liberalisierung der Wohnungswirtschaft stur durchgehalten. Sie haben regelmäßig ihre eigenen

Berichte über den Zustand der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft passiv-selbstgefällig zur Kenntnis genommen. Noch im Wohnungs- und Immobilienbericht 2009 fand sich der Satz: »Die Wohnungsversorgung in Deutschland ist gut«. Nur diesen einen Satz haben die regierenden Parteien CDU/CSU und FDP damals zur Kenntnis genommen, obwohl der bereits von einer Vielzahl von Relativierungen und Warnungen umrankt war. Im Bericht des Jahres 2012 kam ein solcher Satz gar nicht mehr vor. Stattdessen eine vorsichtig kritische Wertung der längst maroden Situation in vielen Bereichen der Wohnungsversorgung. Die Bundesregierung ignorierte weiter ihre eigenen Berichte und selbst die zunehmend massiven Forderungen aus der Wohnungswirtschaft nach mehr Förderung des Städte- und Wohnungsbaus. Proteste und Forderungen aus den Mieter- und Sozialverbänden, erst recht aus MieterInneninitiativen nahm sie schon gar nicht zur Kenntnis. Nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 folgte im Jahr 2006 die Föderalismusreform mit dem Entflechtungsgesetz. Der Bund entließ sich damit selbst aus der Verantwortung für den Sozialen Wohnungsbau. Unter § 3, Absatz 2 heißt es im »Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen«:

»Mit der Beendigung der Finanzhilfen des Bundes zur Wohnraumförderung steht den Ländern ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2013 jährlich ein Betrag von 518.200.000 Euro aus dem Haushalt des Bundes zu.«

In einer Neufassung aus dem Jahr 2013 wurde zunächst die Fortführung der Kompensationszahlungen des Bundes bis zum 31. Dezember 2015 geregelt. Letztmalig beschlossen wurde eine Verlängerung der Bundeszuweisungen für 2016 bis 2019. Im Bundeshaushalt 2016 war erstmalig eine Aufstockung dieses Titels um 500 Millionen Euro enthalten und ab 2017 um weitere 500 Millionen.

Aber baut mehr Geld wirklich mehr Sozialwohnungen?

Anzunehmen, dass mit dieser fast Verdreifachung auch dreimal so viele Sozialwohnungen gebaut würden, wäre ein fataler Trugschluss. Die Mittel werden ohne eigenen politischen Gestaltungswillen des Bundes, ohne verpflichtende Zweckbindung an die Bundesländer ausgereicht. Was die damit machen, ist ausschließlich deren Sache. Manche Bundesländer verwenden die Bundesmittel, aufgestockt durch Landesgeld, für den Sozialen

Wohnungsbau. Andere verwenden den Bundeszuschuss zur Eigenheimförderung, wieder andere nur zur Konsolidierung ihres Landeshaushaltes.

Der Wohngeld- und Mietenbericht 2014 der Bundesregierung bringt die Folgen so auf den Punkt:

»So ist der Bestand gebundener Wohnungen mittlerweile auf 1,5 Mio. Wohnungen im Jahr 2013 gesunken, 1990 waren noch ca. 3 Mio. Wohnungen in der Bindung. Seither fallen jährlich 80 000 bis 100 000 aus der Bindung, per Saldo nimmt der Bestand um ca. 65 000 Wohnungen jährlich ab. Damit erreicht der Bestand von gebundenen Wohnungen einen Anteilswert von knapp 4 Prozent an den 40 Mio. Wohnungen in Deutschland, an den Mietwohnungen von ca. 7 Prozent. Betrachtet man lediglich die Neubautätigkeit im Jahr 2013, so liegt mit rund 10 000 geförderten Mietwohnungsneubauten der Anteil an der gesamten Wohnungsbautätigkeit bei etwa 5 Prozent.«

Nur zögerlich hat die Bundesregierung – und erst nach mehrmaligem Nachfragen – herausfinden wollen, wie viele Sozialwohnungen tatsächlich gebaut wurden. Im Jahr 2013 waren es – so schließlich die Auskunft der Bundesregierung – knapp 10 000 Sozialwohnungen. Aber selbst diese absurd geringe Anzahl neuer Sozialwohnungen trägt nicht zum Aufbau eines neuen Bestandes bezahlbarer Wohnungen für Haushalte mit geringen bis durchschnittlichen Einkommen bei. Denn, obwohl mit öffentlichem Geld gefördert, fallen auch diese Wohnungen nach einer relativ kurzen Frist wieder aus der Sozial- und Belegungsbindung heraus und können dann zu höchstmöglichen Renditen vermarktet werden. Selbst diese Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen zum Sozialen Wohnungsbau will die Bundesregierung nun konsequent einstellen. Mit der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ab 2020 soll es keinerlei verpflichtende Beteiligung des Bundes am Wohnungsbau mehr geben.

Ändert sich was, wenn alles so bleibt?

Die Wohnungswirtschaft in ihrer jetzigen Struktur ist mit den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen »eklatant überfordert«. Das jedenfalls lässt sie durch ihre führenden Repräsentanten mitteilen und fordert über ihre Lobbyverbände bei jeder Gelegenheit mehr Wohnungsbauförderung als Investi-

tionszuschuss – aber ohne Zweckbindung. Offiziell verurteilt die private Wohnungswirtschaft jegliche Subventionen als markt-fremdes Teufelszeug. Praktisch hat aber eben diese Wohnungs-wirtschaft jahrzehntelang Milliarden Euro Subventionen in Anspruch genommen und wird nicht müde, weitere in Form von Steuererleichterungen, Sonderabschreibungen, Sonderfinanzierungsprogrammen und direkten Zuschüssen zu fordern. Sie sträubt sich aber vehement, als Gegenleistung verbindlich und dauerhaft preisgebundenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

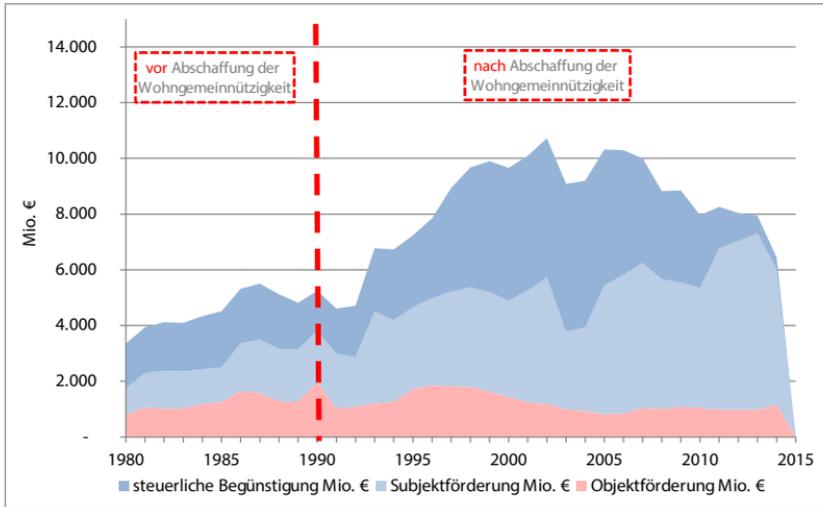


Abbildung 5: Subventionen des Bundes für die Wohnungswirtschaft 1980 bis 2014

Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2015b, 2016b

Vgl. Holm, Horlitz, Jensen: NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, Berlin 2017

Abbildung 5 macht Folgendes deutlich:

1. Die finanziellen Aufwendungen des Bundes für die sogenannte Objektförderung, also die klassische Wohnraumförderung, und den Sozialen Wohnungsbau sind vor und nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit annähernd gleich geblieben.
2. Die als eine Begründung für die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit behauptete Steuerersparnis ist nicht eingetreten. Im Gegenteil: Die steuerlichen Begünstigungen für die Wohnungswirtschaft haben sich verdoppelt.

3. Die steuerliche Begünstigung der Wohnungswirtschaft hat offensichtlich nicht zu einem Anwachsen des Angebots leistbarer Wohnungen, stattdessen zu einem explosionsartigen Anstieg der notwendigen Ausgaben für Wohngeld und Kosten der Unterkunft geführt. Auch diese sogenannte Subjektförderung stellt letztlich nichts weiter als eine umgeleitete Subvention für die Wohnungswirtschaft dar.

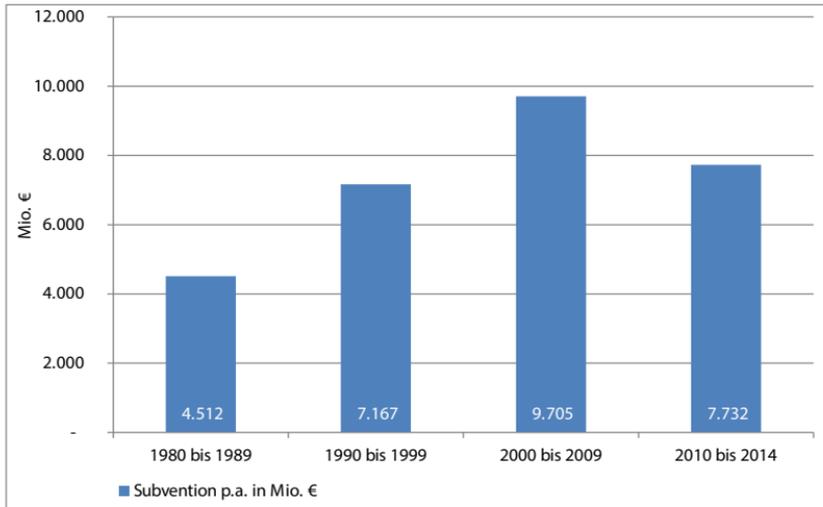


Abbildung. 6: Subventionen des Bundes für die Wohnungswirtschaft 1980 bis 2014 (Jahresdurchschnitt nach Dekaden)

Quelle: Deutscher Bundestag 1993, 1997, 2015a, 2015b, 2016b

»Die aktuell diskutierten Vorschläge zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) und die damit verbundenen Vorschläge für eine entsprechende steuerliche Begünstigung sind also alles andere als systemfremd. Es ging und geht in den Diskussionen um die Steuerverzichte zugunsten einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft nicht um die Frage, ob steuerliche Förderungen der Wohnungswirtschaft möglich und gerechtfertigt sind, sondern darum, wofür und für wen diese steuerlichen Vorteile vom Staat ausgereicht werden.

Mit einer steuerlichen Förderung in der Höhe der bisherigen Subventionen für die private Wohnungswirtschaft (ca. 8 Mrd. Euro pro Jahr) wäre ein substantieller Umbau der Wohnversorgungssysteme zu finanzieren, um mit einem starken gemeinnützigen Wohnungssektor eine soziale Wohnversorgung dauerhaft sicherzustellen.«

Holm, Horlitz, Jensen NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte Berlin 2017

IV. Ein Systemwechsel ist nötig – ein Umbau der Eigentumsverhältnisse

Kleiner Exkurs

Wohnen ist mehr als ein Dach über dem Kopf und vier Wände drum herum. Über die rein materielle Behausung hinaus bedeutet Wohnen gelebte Menschenwürde, geschützte Privatheit, soziale Heimat in nachbarschaftlicher Umgebung für eine lange Zeit, einen Lebensabschnitt, manchmal ein Leben lang.

Aber die Wohnung als gebautes Zentrum all dessen ist zunächst unter marktwirtschaftlich/kapitalistischen Bedingungen eine Ware mit dem Doppelcharakter von Wert und Gebrauchswert. Anders aber als bei anderen Waren geht bei der Mietwohnung, der dominierenden Form des Wohnens in Deutschland, der Gebrauchswert zwar für die Dauer des Mietverhältnisses in den Besitz der Mieterin, des Mieters über, nicht aber in sein Eigentum, obwohl der Wert respektive der Preis der Mietwohnung über ihren Lebenszyklus mehrfach durch sie bezahlt wird. Eine Mietwohnung hat offenbar einen speziellen Doppelcharakter. Sie hat den durch ihre Herstellungskosten definierten Wert und sie hat einen doppelten Gebrauchswert. Der Wert wird nicht über den Verkauf – mit Mehrwert angereichert – mit einem Schlag realisiert, sondern über eine sehr lange Nutzungsdauer. Für den Eigentümer der Mietwohnung hat diese den Gebrauchswert, sich durch Mieteinnahmen selbst zu reproduzieren und darüber hinaus eine Rendite abzuwerfen. Selbst wenn der Wert respektive der Preis der Mietwohnung im Lauf ihrer Nutzungsdauer mehrfach bezahlt wird, bleibt sie in seinem Eigentum. Mehr noch: Der Wert der Mietwohnung wird nicht wie bei anderen Wirtschaftsgütern »vernutzt«, er wird durch die Nutzung vermehrt, nicht selten vervielfacht. Das ist ein zusätzlicher Grund für renditeorientierte Kapitalanleger, ausgerechnet Wohnimmobilien als ertragskräftigen Parkplatz für ansonsten wenig verzinsliches Geld gerade in Mietwohnungen zu investieren. Der Gebrauchswert der Wohnung für die Nutzerinnen und Nutzer – der materielle wie der ideelle – bleibt nur gegen Gebühr »geliehen«. Mieterinnen und Mieter bleiben in einem andauernden Abhängigkeitsverhältnis.

Über dieses »kleine« private Abhängigkeitsverhältnis hinaus hat sich auch ein großes Gesellschaftliches herausgebildet und manifestiert. Wesentliche gesellschaftliche Existenz- und Repro-

duktionserfordernisse lassen sich ohne Zutun der Wohnungswirtschaft gar nicht mehr erfüllen. Weder der demografische noch der Klimawandel können ohne maßgeblichen Beitrag der Wohnungswirtschaft beherrschbar gestaltet werden noch sind soziale Gerechtigkeit oder eine zukunftsfähige Stadt- und Regionalentwicklung ohne sie zu erreichen.

Wo ist ein Lösungsansatz?

Angesichts dessen stellt sich die drängende Frage, »ob die sozialen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen von privatwirtschaftlich und konkurrenzorientiert agierenden Wohnungsunternehmen und -trägern erfüllt werden können, ob und unter welchen Umständen private Marktakteure nicht nur einen privaten, sondern auch einen gesellschaftlichen Mehrwert hervorbringen«.

»Der gesellschaftliche Mehrwert der Wohnungsversorgung ist unter den Bedingungen einer kapitalistischen Urbanisierung von privaten und unternehmerischen Marktakteuren stark eingeschränkt und diesen grundsätzlich untergeordnet. Das systemische Marktversagen bei der Bereitstellung preiswerter Wohnungen kann nur durch eine Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung aufgehoben werden. Ein ›stiller Umbau‹ der Eigentümerstrukturen zugunsten nicht profitorientierter und gemeinnütziger Wohnbauträger muss dabei gegen einen hegemonialen Interessenblock der Immobilienverwertung durchgesetzt werden.«

(Dr. Andrej Holm: NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung, Berlin 2015)

Es braucht eine Alternative zur rein renditeorientierten Wohnungswirtschaft, einen wohnungswirtschaftlichen Sektor, der den öffentlichen Auftrag erhält, der sozialen Spaltung der Städte entgegenzuwirken und dazu bedarfsgerechte Wohnungen für einen breiten Berechtigtenkreis zur Verfügung zu stellen. Das betrifft Haushalte mit niedrigen, durchschnittlichen und unsicheren Einkommen sowie Wohnungssuchende, Mieterinnen und Mieter mit erschwerten Zugangsbedingungen zum Wohnungsmarkt und/oder mit besonderem Bedarf.

Im Kern verlangt das, die Eigentumsstruktur in der Wohnungswirtschaft umzubauen durch eine deutliche Stärkung und Neuschaffung öffentlichen Eigentums mit gemeinnützigem Versorgungsauftrag.



Vorstellung der Studie

»NEUE WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT« – Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Juni 2017

Dr. Andrej Holm, Autor der Studie, Heidrun Bluhm MdB, Dr. Dagmar Enkelmann, Vorsitzende der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Jannine Hamilton, Pressesprecherin der RLS (Foto: Stefan Roth)

Gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Versuch einer Definition

***Die Neue Gemeinnützigkeit** in der Wohnungswirtschaft dient der Daseinsvorsorge in der Wohnraumversorgung sowie einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. Sie umfasst die Herstellung, Beschaffung, Bewirtschaftung und Erneuerung von Wohnungen zu bezahlbaren Mieten für Haushalte mit geringen bis durchschnittlichen Einkommen.*

*Ihre wirtschaftliche Tätigkeit hat einen über das »Tagesgeschäft« hinausgehenden **gesellschaftlichen Gebrauchswert**. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterliegen einer strikten, unbefristeten Zweckbindung, einer Gewinnbeschränkung und transparenter demokratischer Kontrolle.*

Was soll die gemeinnützige Wohnungswirtschaft leisten?

- Eine strikte **Mietpreisbindung**, die nicht am derzeitigen Mietpiegel, sondern an regionaler Preis- und Einkommensentwicklung orientiert ist, soll dauerhaft gewährleistet werden. Da

der Mietspiegel in seiner jetzigen Verfassung stark vom lokalen Angebots- und Nachfrageverhältnis beeinflusst wird und nur die Neuvertragsmieten der letzten vier Jahre abbildet, wirkt er oft nicht kostendämpfend, sondern kostentreibend.

- Sie soll nach dem **Kostendeckungsprinzip** arbeiten. Maßstab für die Miethöhe ist nicht, was auf dem Markt durchsetzbar, sondern was für die erweiterte Reproduktion des Wohnungsbestandes notwendig ist.
- Sie soll den öffentlichen Auftrag der **Versorgung** eines breiten Berechtigtenkreises übernehmen. Ein Anrecht auf eine Wohnung in einem gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sollen alle Mieterhaushalte haben, die mehr als 30 Prozent ihres Haushaltsnettoeinkommens für Wohnkosten aufwenden müssen.
- Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen eine **lokale Bedarfsdeckungspflicht** auferlegt bekommen. Sie sollen einerseits den lokal definierten Bedarf abdecken, gleichzeitig aber auch ihren Wirkungsbereich regional begrenzen, um eine breite demokratische Kontroll- und Rechenschaftskommunikation zu gewährleisten.
- Gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterliegen einer strengen **Vermögensbindung**. Mit öffentlicher Förderung geschaffener oder erworbener Wohnungsbestand darf ausschließlich und nur mit Genehmigung der zuständigen Kontrollgremien an andere gemeinnützige Unternehmen veräußert oder übertragen werden.
- Es besteht eine strikte **Zweckbindung** der Mittel im Bereich der Wohnungswirtschaft, wozu auch das Wohnumfeld mit seiner sozialen Infrastruktur gehört. Erwirtschaftete Mittel sollen ausschließlich wieder dem klar definierten, gemeinnützigen Geschäftsbetrieb zufließen. Mittelabfluss für Investitionen oder Verwertungsziele außerhalb gemeinnütziger Zwecke ist untersagt. Die Zweckbindung soll nicht an den etwaigen Rückfluss vergünstigter Kredite oder Fördermittel gebunden sein, sondern dauerhaft dinglich durch Grundbucheintrag gesichert werden.
- Versorgung mit **anderen wohnungswirtschaftlichen Dienstleistungen**, etwa der Errichtung und dem Betrieb von Mehrgenerationenhäusern oder der Bereitstellung von Ver- und Entsorgungsleistungen für den eigenen Wohnungsbestand, können in den gemeinnützigen Geschäftsbetrieb eingebettet werden.
- Gemeinnützige Wohnungsunternehmen unterliegen einer **Beschränkung** bei der **Gewinnausschüttung**.

Wie soll sie das leisten?

Auch gemeinnützig agierende Wohnungsunternehmen sollen wirtschaftlich effizient arbeiten. Um ihren öffentlichen Auftrag erfüllen zu können und betriebswirtschaftlich rentabel zu bleiben, müssen sie mit öffentlichen Mitteln gefördert und steuerlich privilegiert werden.

Vorschläge:

- Gemeinnützige Wohnungsunternehmen oder als gemeinnützige Zweckbetriebe ausgegliederte Unternehmensteile werden von der Körperschaftssteuer befreit. Die **Körperschaftssteuer** ist die Steuer auf das zu versteuernde Einkommen einer juristischen Person, also Gesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen. Sie ist eine Gemeinschaftssteuer, fließt also Bund und Ländern zu, und sie beträgt in Deutschland inklusive des Solidaritätszuschlages 15,825 Prozent des zu versteuernden Einkommens.
- Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sollen von der Gewerbesteuer ganz oder teilweise befreit werden. Da die **Gewerbesteuer** von der Kommune erhoben wird, die auch den Hebesatz auf die Gewerbesteuer festlegt, ist es für die Finanzverwaltung einer Kommune eine Äquivalenzrechnung, ob sie von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen einerseits die Steuer erhebt und andererseits Sozialleistungen für einkommensschwache Haushalte vorhält oder ob der Verzicht auf einen Teil der Gewerbesteuereinnahmen die Wohnkostenbelastung dieser Haushalte soweit absenkt, dass Transferleistungen minimiert werden können.
- Für den gemeinnützigen Zweckbetrieb sollen gemeinnützige Wohnungsunternehmen bei der Herstellung und dem Erwerb von Wohngebäuden und Wohninfrastruktur **von der Umsatzsteuer befreit werden**.
- Bundes- und Landesmittel für die soziale Wohnraumförderung sollen künftig vorzugsweise dem Gemeinwohl verpflichteten Wohnungsunternehmen zukommen.
- Programmmittel der **Städtebauförderung**, die auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes sowie der sozialen Gestaltung von Wohnquartieren gerichtet sind, sollen hauptsächlich gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden.
- **Liegenschaften** aus öffentlichem Besitz, die für Wohnbebauung, Wohnumfeld oder Wohninfrastruktur geeignet sind, werden nicht nach Verwertungskriterien, sondern nach Nutzungskon-

zepten vorzugsweise an gemeinnützige Wohnungs- und Versorgungsunternehmen vergeben. Je nach örtlichen Gegebenheiten und kommunalem Bedarf kann das vorzugsweise **ohne Verkauf durch kostenfreie Einbringung** als Geschäftsanteil geschehen.

- **Kapitaldarlehen** für gemeinnützige Unternehmen sollen nicht am renditeorientierten Kapitalmarkt aufgenommen, sondern ausschließlich aus öffentlichen Fonds zur Verfügung gestellt werden.
- Die **Bindung** des Wohnungsbestandes an sozial-gemeinnützige Zwecke soll dauerhaft festgeschrieben werden. Sie soll nicht, wie früher, an Fristen oder Kreditlaufzeiten gebunden sein, sondern **dinglich durch Grundbucheintrag besichert** werden.

Ist das alles europarechtskonform?

Grundsätzlich ist Wohnungspolitik Angelegenheit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Es gibt keine gemeinverbindlichen europarechtlichen Regelungen, die spezielle wohnungspolitische oder wohnungsrechtliche Vorgaben machen. Allerdings ist bei der Privilegierung neuer gemeinnütziger Wohnungsunternehmen zu beachten, dass Vorgaben des EU-Wettbewerbsrechts beziehungsweise des EU-Beihilferechts eingehalten werden. Einen anwendbaren Rechtsrahmen haben der Europäische Gerichtshof (EuGH) und die Europäische Kommission mit Urteilen und Vorgaben beispielsweise mit der Altmark-Trans-Entscheidung oder der zu den niederländischen Wohnigcorporaties geschaffen. In beiden Fällen werden Ausnahmen vom Beihilfeverbot zugelassen, weil die betreffenden Unternehmen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAWI) erbringen.

Für die Etablierung eines neuen gemeinnützigen Wohnungswirtschaftssektors in Deutschland können die Entscheidungen im Fall der Niederlande sogar beispielgebend sein. Hier wird nämlich geregelt, dass die Empfängerzielgruppe für begünstigte Leistungen klar umrissen werden muss, auf benachteiligte Bürgerinnen und Bürger oder einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zu beschränken ist. Dem niederländischen Vorschlag folgend, hat die Kommission einer Jahreseinkommensgrenze von 33.000 Euro zugestimmt. Damit zählen 43 Prozent der niederländischen Haushalte zum berechtigten Personenkreis. Eine Größenordnung, die auch für die sozialen Verhältnisse in Deutschland angewendet werden könnte.

V. Wie kommen wir zur Neuen Gemeinnützigkeit, was brauchen wir?

Die Einführung und dauerhafte Etablierung eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft kann nur gelingen, wenn dazu Bund, Länder und Kommunen ihren jeweiligen Beitrag gleichermaßen leisten. Zwischen den administrativen Ebenen müssen die Einzelmaßnahmen abgestimmt und vom »Endprodukt«, einer bedarfsgerechten, gemeinnützigen Wohnungsversorgung, Quartiers- und Regionalentwicklung her koordiniert werden. Allerdings werden parlamentarische Initiativen von Oppositionsparteien allein wenig erreichen. Der öffentliche Druck, der aus MieterInnennetzwerken, Initiativen und Mietervereinen entstanden ist, muss dauerhaft werden und weiter anwachsen.

Träger der Neuen Gemeinnützigkeit

Eine zentrale Frage bei der Einrichtung eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft ist die nach der Trägerschaft. Welche Unternehmensformen sind am ehesten geeignet und auch bereit, nach Gemeinnützigkeitsprinzipien zu wirtschaften und dazu das Unternehmen oder Unternehmensteile betriebswirtschaftlich umzugestalten beziehungsweise neu zu gründen? Zunächst sind es vermutlich kommunale Wohnungsunternehmen, die für das Betriebsmodell »Gemeinnützige Wohnungswirtschaft« in Betracht kommen. In Wohnungsunternehmen mit kommunaler Beteiligung lassen sich am ehesten die haushälterischen, sozialen und unternehmerischen Voraussetzungen und Interessen abwägen. Den Kommunen ist der örtliche Wohnungsbedarf für diejenigen Personengruppen, die dem definierten Berechtigtenkreis zugehören, bekannt. In den Kommunen kann praxisnah ermittelt werden, in welchem Umfang wohnungsbezogene Sozialleistungen eingespart werden können, wenn örtliche Wohnungsunternehmen eine ausreichende Anzahl Wohnungen bereitstellen, deren Miet- und Bewirtschaftungskosten auch für Haushalte mit geringen Einkommen tragbar sind. Mit den kommunalen Wohnungsunternehmen kann auf dieser Basis eine Modellrechnung erstellt werden, die den dazu erforderlichen Umfang an steuerlichen und anderen wirtschaftlichen Vergünstigungen erfasst. Einmal aufgestellt und in der Praxis erprobt, kann dieses Wirtschaftsmodell auch Wohnungsgenossenschaften und privaten Wohnungsunternehmen

angeboten werden, wenn sie sich den lokalen sozialen Erfordernissen der Wohnraumversorgung dauerhaft verpflichtend zuwenden wollen.

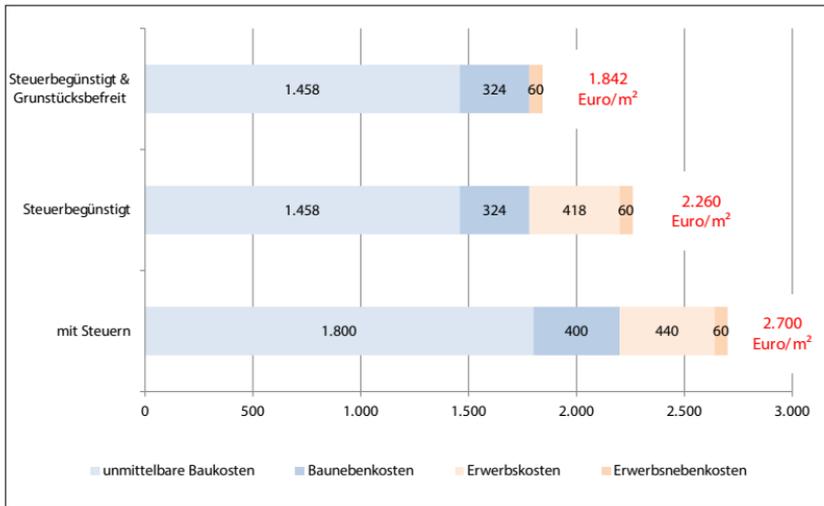


Abbildung 7: Kosten für Wohnungsneubau mit und ohne Steuerbefreiung sowie Grundstückskosten

Quelle: Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen 2014, eigene Berechnungen Holm, Horlitz, Jensen NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, Berlin 2017

Abbildung 7 zeigt zunächst, wie die heute als marktüblich geltenden Baukosten im Wohnungsneubau allein durch Verzicht auf die Umsatzsteuer von 2.700 Euro/Quadratmeter Wohnfläche auf 2.260 Euro und durch die Vermeidung von Grundstücksankaufkosten weiter auf 1.842 Euro gesenkt werden könnten.

Tabelle 1: Auswirkungen von Steuerbefreiung und Erwerbskostenminderung auf die Refinanzierungskosten und die Aufwendungsmiete (nettokalt)

in Euro/m ²	Mit Steuern	Steuerbefreit	Ersparnis	Ohne Steuer- u. Erwerbskosten	Ersparnis
Finanzierungskosten	2.700	2.260	440	1842	858
Eigenkapitalverzinsung (4% p.a.) monatlich*	1,80	1,51	0,29	1,23	0,57
Annuitätenbetrag p.a. (1,5% Zinsen und 2,5% Tilgung) monatlich**	7,20	6,02	1,18	4,91	2,29
Refinanzierungskosten monatlich	9,00	7,53	1,47	6,14	2,86
Sonstige Mietanteile monatlich***	1,30	1,30	0,00	1,30	0,00
Aufwendungsmiete	10,30	8,83	1,47	7,44	2,86

* bezieht sich auf die Verzinsung eines Eigenkapitalanteils von 80% der angesetzten Gesamtkosten

** bezieht sich auf die Refinanzierung eines Fremdkapitalanteils von 80% der angesetzten Gesamtkosten

*** umfasst: Instandhaltungsrücklage 10 Euro/m² p.a., Verwaltungskostenpauschale von 280 Euro je Wohnung p.a., Mietausfallwagnis von 3% der Mieteinnahmen.

Tabelle 1 demonstriert die Auswirkungen dieser Kostensenkungen auf die Aufwendungsmiete:

Ohne Steuerfreiheit, mit Grunderwerbskosten läge die Aufwendungsmiete bei 10,30 Euro /Quadratmeter.

Nur durch Steuerverzicht könnte sie auf 8,83 Euro gesenkt und sowohl von der Umsatzsteuer als auch vom Grunderwerb befreit, wäre eine Aufwendungsmiete von 7,44 erreichbar.

Ein Fortschritt, aber noch immer nicht ausreichend, um für Haushalte mit geringen Einkommen eine Miete darzustellen, die auch für sie zu leisten ist.

Tabelle. 2: Maximalmodell der Kostensenkungen und Förderungen für den Wohnungsneubau

Wohnung (60 m ²)	Aufwendungen		
	Kostenbetrag	Euro/m ² p.a.	Euro/m ² monatl.
Ausgangsaufwendungen	162.000	2.700	10,30
Steuererlass	26.400	440	1,47
Grundstückseinbringung	25.080	418	1,39
Eigenkapitalverzicht (0% p.a)	22.104	368	1,23
Zinsreduzierte Darlehen*	22.104	368	1,23
Zuschuss	-	-	-
Summe der Kostensenkung	95.688,00	1.594,80	5,32
davon Förderung	73.584,00	1.226,40	4,09
Aufwendungen nach Kostensenkung	66.311	1.105	4,98

* *Konditionen des zinsreduzierten Darlehens: Annuität von Zinsen 0,5% p.a. und einer Tilgung von 2,5% p.a.*

Tabelle 2 veranschaulicht, welche Kostenersparnisse für ein gemeinnützig wirtschaftendes Wohnungsunternehmen möglich und welche Auswirkungen am Ende auf die Mietpreisbildung zu erreichen sind.

Am Beispiel eines Wohnungsneubaus für marktübliche 2.700 Euro/Quadratmeter, also ohne Abstriche an technischen, ökologischen oder Ausstattungsstandards wird gezeigt, wie durch mehrere Kosteneinsparungsschritte, aber noch ohne öffentliche Zuschüsse schließlich ein Mietpreis von 4,98 Euro/Quadratmeter darstellbar wird. Durch relativ geringe Zuschüsse könnte eine

Kommune den Mietpreis weiter – z. B. auf die Berliner Zielmiete für die Wohnberechtigungs-Einkommensgrenze von 4,50 Euro – gesenkt werden. Im Gegenzug können Bund, Länder und Kommunen erhebliche Mittel beim Wohngeld oder bei den Kosten der Unterkunft einsparen.

Das wäre sowohl im Interesse der Mieterinnen und Mieter als auch der Kommunen und darüber hinaus der Gesellschaft insgesamt. Ein echt gemeinnütziger Effekt also!

In den jetzt vorliegenden Studien von Holm, Horlitz, Jensen werden (auftragsgemäß) die Effekte gemeinnütziger Wirtschaftsprinzipien auf den Wohnungsneubau und in der Folge auf die erreichbaren Neuvertragsmieten untersucht.

Mit Wohnungsneubau allein wird sich jedoch nicht schnell und nicht umfassend genug ein relevanter neuer gemeinnütziger Wohnungswirtschaftssektor aufbauen lassen.

Die Rückgewinnung von Millionen ehemals gemeinnütziger, sozial- und belegungsgebundener Wohnungen muss als zweites wichtiges Standbein einer Neuen Gemeinnützigkeit in den Focus rücken. Darin liegt nicht nur ein riesiges wirtschafts- und sozialpolitisches, sondern auch ein großes sozialräumlich-stadtgestalterisches Potenzial.

Ein gemeinnütziges Wirtschaftsmodell brächte natürlich nicht nur für die Kommunen haushälterisches Einsparpotenzial, sondern – viel wichtiger noch – es könnte sehr viele Mieterhaushalte aus dem Leistungsempfängerstatus befreien und zum Erhalt sozial gemischter Quartiere beitragen. Auch deshalb können gemeinnützige Wohnungsunternehmen nicht ausschließlich nach bisher geltenden Regeln der Verwaltung und Unternehmensführung gesteuert und organisiert werden.

Die Startphase

Ein so grundlegender Systemwandel wie die Einführung eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft ist nicht ohne einschneidende Umstrukturierungen in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen zu gestalten. Wenn der Bund sich mittels einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus einer unmittelbaren Verantwortung für die Wohnungsversorgung ab 2020 vollständig zurückziehen will, dann sollte er wenigstens dafür sorgen, dass die Wohnungswirtschaft grundlegend umstrukturiert werden kann.

Dass dafür der haushälterische Spielraum vorhanden ist, belegt bereits die Berechnung der Subventionen der Wohnungswirtschaft aus öffentlichen Subventionen. (vgl. Abb. 6)

Je nach regionalen Gegebenheiten und Entwicklungserfordernissen sollten diese Mittel kofinanziert und schwerpunktmäßig oder kombiniert für Neubau, Bestandserweiterung sowie den Ankauf von Belegungsbindungen verwendet werden.

Welche strukturellen Veränderungen und Neuregelungen auf den einzelnen Gesetzgebungsebenen und zwischen ihnen in Gang gesetzt werden sollten, hat die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag in ihrem konzeptionellen Antrag »Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen« (Drucksache 18/7415) zusammengefasst und in den Bundestag eingebracht.

VI. Alte Fehler vermeiden: demokratische Kontrolle und Handlungsempfehlungen

Eine grundlegende Schwäche der »alten« Gemeinnützigkeit in der Wohnungswirtschaft war offenbar die ungenügende Sicherung des Vermögens und des Zwecks der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Nur gebunden an empfangene, zinsgünstige Darlehen, endete die Frist der Sozialbindung mit dem Auslaufen beziehungsweise der Rückzahlung der zweckgebundenen Kredite. Für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss deshalb der Grundsatz gelten: »Einmal öffentlich gefördert, immer öffentlich verpflichtet«. Das bedeutet, dass diese Verpflichtung dinglich, also durch Grundbucheintrag gesichert werden muss.

Die »alte« Wohnungsgemeinnützigkeit in der Bundesrepublik hat in der Endphase ihrer Existenz zwar nicht die Gründe, aber doch einige Vorwände für ihre Abschaffung selbst geliefert. Misswirtschaft und Korruption in einigen Unternehmen waren durch mangelhafte Transparenz der Unternehmensführung, unzureichende demokratische Selbstkontrolle und fehlende öffentliche Rechenschaftspflichten begünstigt worden. Solche Fehlentwicklungen müssen in den neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen konsequent verhindert werden. Auch dazu liefert der Antrag der Fraktion DIE LINKE etliche Überlegungen und Handlungsvorschläge.

»Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen einer Vier-Ebenen-Kontrolle unterliegen: Mietermitbestimmung, kommunale Rechenschaftspflicht, Verbandskontrolle und landesbehördliche Prüfung. Diese mehrfache Kontrolle der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll einen hohen Grad der Transparenz und die hundertprozentige Verwendung der Mittel im gemeinnützigen Zweck garantieren. Unterschiedliche Prüfstellen- und Verfahren heutiger Fördersysteme sollen als Beispiele und Anknüpfungspunkte für die staatlich organisierte Kontrolle der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit dienen.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen sollen zu einer demokratischen Satzung und transparenten Unternehmensführung verpflichtet werden. Sie sollen ihre Geschäftsberichte offenlegen und jährlich den unternehmenseigenen Mieterbeiräten Rechenschaft ablegen. Auch kommunale Parlamente sollen das Recht haben,

die Geschäftsführung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen zur Rechenschaft in die Gemeindevertretung oder deren Gremien einzuladen. Schließlich soll kommunales Kapital dauerhaft in den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen gebunden werden und eine verlässliche Partnerschaft zwischen beiden Akteuren zur Bewältigung wohnungs- und stadtpolitischer Herausforderungen entstehen.

In jedem gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll ein Organ der Mietermitbestimmung installiert werden, das über die Investitions-, Wirtschafts- und Sozialpläne des Unternehmens informiert und dem bei wichtigen Entscheidungen eine Mitbestimmungsmöglichkeit und ein Initiativrecht eingeräumt wird. Die gesamte Geschäftsführung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen soll außerdem einer laufenden behördlichen Überwachung unterliegen. Landesaufsichtsbehörden und die Erteilung von Auflagen bis hin zur Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus sollen die Konsequenzen einer fehlenden Mängelbeseitigung sein. Im Fall des Verlustes des Gemeinnützigkeitstitels soll eine Strafzahlung in Höhe der steuerlichen, finanziellen und vermögenswerten Vorteile, die das Unternehmen insgesamt erhalten hat, fällig werden.

Zur Prüfung der wirtschaftlichen Effizienz und sachgerechten Verwendung der Mittel soll außerdem eine Verbandskontrolle installiert werden, die in Anlehnung an bestehende Praxisbeispiele (Österreich, Wohnungsgemeinnützigkeit vor 1990 in Deutschland etc.) für die verbandsinterne Wirtschaftlichkeitsprüfung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zuständig ist. Die Kontrolle soll sich hierbei auch auf die Einhaltung der Gemeinnützigkeitspflichten und die Transparenz der Geschäftsführung beziehen. Durch diese regelmäßige, öffentliche und mehrstufige Kontrolle der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft werden eine sachgerechte Verwendung der in der Gemeinnützigkeit gebundenen öffentlichen Mittel und ein hoher Grad an Transparenz sichergestellt. Insbesondere die Mietermitbestimmung ist ein wichtiges Element der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.«

VII. Fazit und Ausblick

Gemeinnützige Wohnungswirtschaft muss jetzt starten, nicht irgendwann!

In der aktuellen Debatte um die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ist oft die Auffassung anzutreffen, das sei eine Aufgabe für die fernere Zukunft, gegenwärtig habe man akutere Aufgaben zu bewältigen. Das mag angesichts der Vielfalt und der Dringlichkeit vieler Wohnprobleme einleuchtend erscheinen, ist aber falsch! Die Probleme, um die es hier geht, haben sich zu ihrer Größe und Komplexität über Jahrzehnte aufgestaut, weil es die Gemeinnützigkeit und damit ein Korrektiv, eine Alternative zum privaten, renditeorientierten Wohnungsmarkt nicht gibt. Ein einfaches »Weiter wie bisher« – auch mit mehr öffentlichem Geld – änderte an diesem grundlegenden Systemfehler nichts. Gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist sozial, ökologisch und wirtschaftlich sinnvoll, und sie ist machbar! Sie bedeutet eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse und wäre so ein konkreter Schritt zum notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft.

Praktische Schritte zur Gründung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen oder Ausgründungen von Unternehmensteilen können selbstredend nicht per Dekret oder durch politisch-administrativen Zwang eingeleitet werden. Sie gelingen nur, wenn mögliche Träger einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit selbst vom Erfolg eines solchen Geschäftsmodells überzeugt sind.

Enge Konsultation und Kooperation zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung – zunächst vor allem auf kommunaler Ebene – mit dem Ziel, gemeinnützige Pilotprojekte zu starten, sind dazu ebenso erforderlich wie der politische Gestaltungswillen bei Bund, Ländern und Kommunen.

Literaturhinweise

NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT, Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung, Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag,
Dr. Andrej Holm, Berlin, 2015
<https://goo.gl/2scUvw>

NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte,
Zweiter Teil der Arbeitsstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung,
Dr. Andrej Holm, Dr. Sabine Horlitz, Inga Jensen, MA Kaspar Metzow, Berlin 2017

Reader zur Konferenz vom 30. Oktober 2015 in Berlin.
Aus der Reihe Papers der Rosa-Luxemburg-Stiftung, März 2016,
Heidrun Bluhm (Hrsg.)
<https://goo.gl/oaZ7VG>

Bundesweiten Aktionsplan für eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft auflegen
Antrag der Abgeordneten Heidrun Bluhm ... und der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/7415, Berlin, 28. Januar 2016
<https://goo.gl/WUCSYz>

Fotos und Fotonachweise

Titel: Gebäude in Kiel in Deutschland, Foto: iStockphoto.com/MarioGuti
Seite 9: komplexer Wohnungsbau in der DDR (privat)
Seite 21: Dr. Andrej Holm, Humboldt Universität Berlin, Heidrun Bluhm, MdB, Dr. Dagmar Enkelmann, Jannine Hamilton, Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS)

www.linksfraktion.de