

Plädoyer für eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“

1. Aktuelle und strukturelle Probleme der deutschen Wohnungsmärkte

In Deutschland fehlen 800.000 bis 1 Million Wohnungen. Der jährliche Neubau von rund 300.000 Wohnungen deckt die wachsende Nachfrage in vielen Großstädten, Ballungsräumen und Universitätsstädten bei weitem nicht ab. Als Folge steigen die Mieten bei Wiedervermietung massiv an, in manchen Städten um bis zu 10% jährlich. Auch bei bestehenden Mietverhältnissen macht sich die Marktanspannung bemerkbar. Da Mieterhöhungsspielräume ausgereizt werden und überbelegte Modernisierungen um sich greifen, wächst die Verunsicherung von Mietern erheblich. Die Wohnkostenbelastung der Mieterhaushalte steigt immer weiter.

Die Anzahl der Wohnungen im mittleren und niedrigen Preissegment sinkt schnell. Für einkommensschwächere Haushalte aber auch für Haushalte mit mittlerem Einkommen oder mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten ist es extrem schwer, eine passende Wohnung zu erhalten. Prekäre Mietverhältnisse - zum Beispiel durch Überbelegung - nehmen zu.

Durch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, den weitgehenden Rückzug des Bundes und der Länder aus der Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen, den Verlust von Mietpreis- und Belegungsbindungen durch eine verfehlte Förderungsstruktur, den Verkauf von Werkwohnungen sowie Wohnungen und Wohnungsunternehmen der öffentlichen Hand sind seit Ende der 80er Jahre etwa 4 Millionen bezahlbare Wohnungen aus gesetzlichen, vertraglichen oder sonstigen Bindungen gefallen. Diese Wohnungen bilden heute den Grundstock für eine stark rendite- und finanzmarktorientierte Immobilienwirtschaft. Zudem sieht die Zukunftsperspektive düster aus. Denn aufgrund der Förderstruktur der bisherigen sozialen Wohnraumförderung und wegen des sehr niedrigen Zinsniveaus wird der Bestand sozialgebundener und damit bezahlbarer Wohnungen auch wegen vorzeitiger Rückzahlung von Krediten bundesweit um etwa 80.000 Wohnungen pro Jahr weiter sinken. Neue Bindungen durch neue Sozialwohnungen reichen bei weitem nicht aus, den weiteren Schwund zu stoppen, geschweige denn das Defizit auszugleichen. Im Übrigen sind auch die neuen Bindungen nur zeitlich befristet, oft sogar deutlich kürzer als im älteren Sozialwohnungsbestand. Die Wohnungspolitik in

Bund, Ländern und Kommunen hat diese Entwicklung zum Teil unterstützt, bagatellisiert und eine Gegensteuerung nur zaghafte gestartet.

Deshalb wird aktuell über die Wiedereinführung eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegments mit unternehmensbezogener Wohnungsbauförderung und unbefristeten Bindungen diskutiert.

2. Leitbild und Grundsätze einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“

Aktuell ist es das erhebliche Defizit an Wohnungen in Ballungszentren und Universitätsstädten, das den Wohnungsbau und die Wohnungspolitik wieder in den Fokus gerückt hat. Von ebenso großer Bedeutung - gerade auch im Sinne einer längerfristigen Betrachtung – ist aber die ausreichende Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum. Es sind staatliche Förderinstrumente notwendig, die preiswerten Wohnungsbestand schaffen bzw. erhalten und dauerhaft für diejenigen Haushalte zur Vermietung anbieten, die besondere Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben.

Die 1990 aufgehobene Wohnungsgemeinnützigkeit sicherte bei ca. 3,3 Mill. Wohnungen - neben weiteren positiven Effekten - bis dahin in der alten Bundesrepublik gegen Steuervorteile für die zugehörigen Unternehmen eng festgeschriebene Mietpreisbegrenzungen. Im Gegensatz zur befristeten Objektförderung des Sozialen Wohnungsbaus gab es hier einen umfangreichen Wohnungsbestand, der auf einer Unternehmensbindung beruhte und dessen Bindung als Dauerregelung konzipiert war. Hierdurch unterlagen auch die freifinanzierten Altbestände von Genossenschaften, der kommunalen Wohnungsunternehmen und erheblicher Teile des Werkwohnungsbaus einer Mietpreisbindung. 1989 konnte von den damaligen politischen Mehrheiten mit Unterstützung vieler gemeinnütziger Wohnungsunternehmen selbst die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes vorrangig mit dem Argument durchgesetzt werden, dass „die Wohnungsfrage gelöst“ sei. Diese wie auch viele andere Entscheidungen in diesem Bereich beruhen auf einem grundsätzlichen Irrtum. Die Geschichte hat gezeigt, dass infolge massiver Wanderungsbewegungen in unregelmäßigen Abständen regional immer wieder eine erhöhte Nachfrage nach preiswertem Wohnraum entsteht. Hinzukommt, dass Immobilienvermögen und Wohnkosten zentrale Indikatoren für soziale Disparitäten geworden sind.

Die Schlüsselfragen für die aktuell erforderliche soziale Wohnungspolitik sind die Bezahlbarkeit des Wohnens für Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und der Zugang zu Wohnraum für am Markt Benachteiligte. Gerade weil dies eine Daueraufgabe bleiben wird, muss ein dauerhaft gebundener Wohnungsbestand zur Verfügung stehen. Wir sind überzeugt, dass jede Kosten- und Sozialbilanz beweisen wird, dass dies der effizienteste Einsatz öffentlicher Mittel sein wird.

Die früheren Begründungen einer Steuerbefreiung für gemeinwohlorientierte Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen haben nichts an Aktualität verloren. Gerade weil derzeit die Bundesregierung mit erhöhtem Finanzaufwand versucht, mehr sozialen Wohnungsneubau zu fördern, sind geeignete Instrumente einer dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung wichtiger denn je.

Steuervorteilen oder eventuellen Zuschüssen stehen nachvollziehbare Leistungen des gemeinnützigen Sektors für die Gemeinschaft gegenüber. Gerade weil dies so ist, ist die hier vorgeschlagene Subvention auch europarechtlich zulässig, wie aktuelle Studien zeigen.

Der Einstieg in eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) kann durch flankierende Objektförderung unterstützt werden.

Da sie sich zugleich an alte und neue Unternehmen richtet sowie Beitritte von Teilen oder Töchtern bestehender Unternehmen zulassen sollte, sind auch Mengeneffekte für den Bestand einer NWG zu vermuten.

Der Rückgriff auf frühere Modelle bedeutet aber, diese zeitgemäß „neu zu erfinden“ und Fehler oder Schwächen der Vergangenheit zu überwinden. In diesem Sinne sehen wir die folgenden Eckpunkte für eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit:

- Eine Mietpreisbegrenzung in Anlehnung an die jeweils aktuelle Höchstmiete nach öffentlicher Förderung statt der früheren Kostenmiete.
- Eine langfristige Zweckbindung der Mittel des Unternehmens.
- Gewinnbeschränkung (in Orientierung an der früheren Begrenzung auf max. 4% des eingebrachten Kapitals).
- Eine Bau- oder Investitionsverpflichtung, da es nicht um die Bildung von Vermögen, sondern die Sicherung von preisgünstigem Wohnraum geht.
- Beachtung des Grundsatzes der sparsamen Bewirtschaftung.
- Die Orientierung auf die Versorgung bedürftiger Bevölkerungsgruppen.
- Transparenzgebote und staatliche Prüfung.
- Mietermitwirkung bzw. Mietermitbestimmung.

Eine solche „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ benötigt und unterstützt die Bildung neuer Träger der sozialen Wohnraumversorgung. Aber auch für schon bestehende Wohnungsunternehmen kann dies ein interessantes Angebot sein, zum Beispiel für die Einbringung von Teilen des Wohnungsbestandes durch ein entsprechendes Tochterunternehmen in eine gemeinnützige Bindung. Über den Anreiz der

Steuerbefreiung oder Steuergutschriften könnte somit schnell ein breites und räumlich auch verteiltes Angebot von dauerhaft belegungs- und mietpreisgebundenem Wohnungsbeständen zu schaffen sein.

Für die Ausarbeitung eines gemeinsamen Konzepts des Bundes, der Länder und der Kommunen bietet der DMB seine Kooperation an.

3. Flankierende Förderung der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit durch Objektförderung und Baulandaktivierung

Die über ein Bundesgesetz geschaffenen Unternehmensbindungen müssen durch Maßnahmen der Objektförderung, der Bodenpolitik und des Planungsrechts ergänzt werden. Solche flankierenden Maßnahmen sind notwendig, damit die steuerbefreiten Unternehmen einen möglichst großen Beitrag zur Ausweitung des Angebots an preiswerten Wohnungen über Neubau und Ankäufe von Wohnungsbeständen erbringen können.

Ein großer Teil der wachsenden Nachfrage in den Ballungsgebieten konzentriert sich auf die innerstädtischen Bereiche. Hier sind öffentliche Grundstücke rar, private Grundstücke auch aufgrund von Bodenspekulationen für eine soziale Mietengestaltung bislang für eine soziale Wohnraumversorgung zu teuer. Auch mittels „kooperativer Baulandmodelle“ ist preisgünstiger Wohnungsneubau auf diesen innerstädtischen Flächen bislang kaum zu erreichen, da hier Baurecht zumeist schon besteht und die privaten Investoren ihre auf Eigentumswohnungen und hochpreisige Mietwohnungen ausgerichteten Wohnungsbauvorhaben über § 34 BauGB umsetzen können. Für neue gemeinnützige Träger gibt es daher derzeit nur sehr begrenzte Möglichkeiten - zum Beispiel über Konzeptvergaben von öffentlichen Grundstücken - , sozial orientierte Neubauvorhaben zu realisieren. Wenn aber die Innenstädte für eine soziale Wohnraumversorgung nicht aufgegeben werden sollen, dann müssen bisherige planungsrechtliche Instrumente (z.B. die Ausweisung von Entwicklungsbieten), die den Grundstücks- und Bodenverkehr beeinflussen können, angepasst oder neue Instrumente entwickelt werden. Dadurch könnten auch Ankäufe von gemeinnützigen Trägern finanzierbar und eine Ausweitung des sozialgebundenen Wohnungsbestands ermöglicht werden.

Das in vielen Städten angehäuften Defizit an Wohnungen kann jedoch in einem angemessenen Zeitraum nicht nur durch Unternehmen bewältigt werden, die sich unter das Dach einer – noch zu schaffenden - Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit begeben werden. Aus diesem Grund muss da, wo die Kommunen mit Bebauungsplänen Baurecht schafften, durch die Kombination von Objektförderung mit der sogenannten „kooperativen Baulandaktivierung“ auch den nicht-gemeinnützigen Trägern des Wohnungsneubaus ein Beitrag zum Bau von Sozialwohnungskontingenten abverlangt werden. Eine ähnliche Zielsetzung sollte auch gegenüber den vorhandenen Genossenschaften verfolgt werden, die sich

bisher gar nicht oder nur in geringem Umfang am Neubau beteiligen. Für sie – aber nicht nur sie – kann im Rahmen der Konzeptvergabe von bislang öffentlichem Grund und Boden ein genossenschaftlicher Beitrag für den Neubau geleistet werden. Die Grundstücksvergabe aus öffentlichem Eigentum kann auch mittels Erbbaurecht und limitierter Zinsen erfolgen.

Um diese Ziele umzusetzen, ist die bislang geltende Förderpraxis in mehreren Punkten zu verändern:

(1) Trotz einer erheblichen Vielfalt - je nach Bundesland und Stadt - basiert die objektbezogene Förderphilosophie auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz von privaten und öffentlichen Unternehmen und dem Prinzip der Anreizförderung. Angesichts des allgemeinen Zinsniveaus reichen zinsgünstige Baudarlehen jedoch nicht mehr aus, um private Investoren zur Beteiligung am Sozialen Wohnungsneubau zu motivieren. Das gilt erst Recht, wenn die Förderverträge mit langen Bindungszeiträumen verbunden werden. Bei unbefristeten Bindungen entfallen die gewinnorientierten Unternehmen als potenzielle Bauträger vollständig. Faktisch, wenn auch nicht geplant, sind die noch existierenden kommunalen Unternehmen so die einzigen Adressaten von Förderangeboten, die auch dann soziale Wohnraumfördermittel in Anspruch nehmen, wenn sie dazu nicht im Rahmen von städtebaulichen Verträgen bei der Baulandaktivierung verpflichtet werden.

(2) Städte wie München, Berlin, Stuttgart, Köln, Bremen oder Hamburg und andere sind dazu übergegangen, die Vergabe von Baurecht (Aufstellung von Bebauungsplänen) mit Konzepten und vertraglich vereinbarten Förderkontingenten zu verbinden. Im Rahmen sogenannter kooperativer Verfahren werden mittels städtebaulicher Verträge hierüber planungsbedingte Bodenwertsteigerungen abgeschöpft und die Investoren zum Bau von Sozialwohnungskontingenten verpflichtet (zwischen $\frac{1}{4}$ und $\frac{1}{3}$ der Neubauwohnungen insgesamt). Es muss geprüft werden, wie diese Verfahren für Kommunen mit einem Fehlbedarf an preiswerten Wohnungen verpflichtend werden.

(3) Da die Baulandaktivierung das eigentliche Nadelöhr für den Neubau von Sozialwohnungen ist, muss sie neben Unternehmensbindungen und Objektförderung ein integraler Bestandteil von Konzepten sein, die auf eine Vergrößerung des Bestands an preiswerten und belegungsgebundenen Wohnraums abzielen. Das gilt besonders für den Neubau. Der Planungsvorlauf ist eine Vorleistung der öffentlichen Hand mit erheblichen Kosten und Personalaufwand. Nachdem die Kommunen in der Vergangenheit durch Sparauflagen zum Personallabbau gezwungen waren, muss der Bund auch an dieser Stelle über angemessene Mittelzuweisungen an die Länder den Neubau von Sozialwohnungen unterstützen.

Die Objektförderung sollte entsprechend der neuen Anforderungen modifiziert und neu konzipiert werden. Der Einstieg in dauerhafte Bindungen sollte so erfolgen, dass ein wesentlicher Anteil der verfügbaren Fördermittel für die soziale Wohnraumversorgung mit unbefristeten Sozialbindungen vergeben wird, die

grundbuchlich und/oder durch dauerhafte Unternehmensbindungen gesichert sind. Diese Mittel sollen für Bestands- und Neubaumaßnahmen sowie für den Ankauf von Wohnungen gleichermaßen einsetzbar sein. Neu gegründete Wohnungsunternehmen die sich als Genossenschaften oder Kapitalgesellschaften (im Eigentum von Kommunen, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Stiftungen oder privaten Anteilseignern) verbindlich an gemeinnützige Grundsätze binden, sollten ebenfalls Zugang zu diesen Mitteln haben.

- Die Förderung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft soll in Zukunft auch Zuschüsse und öffentliches / öffentlich reguliertes Beteiligungskapital umfassen, um die Eigenkapitalbasis für die Erfüllung der sozialen Aufgaben zu stärken.
- Die Wohnungsbauförderung sollte angesichts der auf Dauer schwierigen Lage am Wohnungsmarkt eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern werden. Die alleinige Zuständigkeit der Bundesländer seit der Föderalismusreform II hat sich als Sackgasse erwiesen und eine nationale soziale Wohnungspolitik nahezu unmöglich gemacht.
- Eine Schlüsselrolle kommt den Kommunen zu, die ihre eigenen Wohnungsunternehmen an gemeinnützige Grundsätze binden und sie in die Lage versetzen müssen, ihre gemeinnützigen Aufgaben in der sozialen und nachhaltigen Wohnungsversorgung zu erfüllen. Politischer Druck der Stadt- und Gemeinderäte muss dafür sorgen, dass dies im Notfall auch gegen den Willen der Geschäftsführer der Gesellschaften geschieht.

4. Akteure und Bündnispartner für eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Die isolierten Aktivitäten der Marktakteure und die Aufstockung von Fördermitteln haben in der Vergangenheit nicht verhindert, dass sich enorme Versorgungsengpässe – insbesondere bei preiswerten Wohnungen - aufgebaut haben. Um die vorhandenen Akteure in Ziele einer sozialen Wohnraumversorgung einzubinden, werden nun in vielen Städten neue Wege beschritten. Bundesweit ist von einer Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen die Rede. In Dresden ist nach dem Verkauf des städtischen Wohnungsunternehmens an einen Finanzinvestor inzwischen die Gründung einer neuen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft beschlossen worden. Auch wenn die Neubauforderung dabei oft im Vordergrund steht, gibt es daneben vielerorts Anstrengungen, durch eine Bündelung von Aktivitäten die soziale Wohnraumversorgung zielgruppengerechter auszugestalten und den Bestand an preiswerten Wohnungen zu vergrößern. Der Regelungsbedarf ist offensichtlich. Bundesgesetzliche Regelungen für die Einführung einer NWG und eine entsprechende fiskalische Rahmensetzung über Steuerbefreiungen, Steuergutschriften und Zuschüsse, wären dazu ein wichtiger Baustein.

Die Notwendigkeit für eine NWG besteht jedoch nicht nur aufgrund des Defizits an preiswerten und sozial gebundenen Wohnungen. Für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt in zahlreichen Städten des Bundesgebiets sind gemeinnützige Partner auf der Unternehmensseite unabdingbar. In den alten und neu ausgewiesenen Sanierungsgebieten des Bundesgebiets können neue gemeinnützige Wohnungsunternehmen eine wichtige Rolle zur Umsetzung einer behutsamen Stadterneuerung wahrnehmen. Schließlich zeigt die derzeitige Zwischenbilanz bei der Umsetzung der Mietpreisbremse, dass die kommunalen Unternehmen die einzigen Akteure sind, die sich weitgehend an die gesetzlichen Vorgaben halten.

Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit kann ein wesentlicher Baustein zum Aufbau und zur Erweiterung eines nachhaltigen Sozialkapitals an gebundenem Wohnraum in Deutschland sein. Für die Umsetzung gibt es eine Reihe von potenziellen Akteuren und Bündnispartnern. Die Kommunen, in denen sich ein erheblicher Handlungsbedarf aufgetürmt hat, und ihre verbandspolitische Vertretung im Deutschen Städtetag sind als Initiatoren für die NWG wichtige Bündnispartner. Den kommunalen Wohnungsunternehmen wird mit den gesetzlichen und fiskalischen Regelungen der NWG sowohl ein wirtschaftlich sicherer wie sozialpolitisch ausgewiesener Aktionsrahmen angeboten. Die Wohlfahrtsverbände und ihre Partner auf der Bauträgerseite sind ebenfalls als Unterstützer und Gründer aufgerufen, die Schaffung einer NWG zu unterstützen. Soziale Stiftungen können ihren Aktionsbereich durch Gründung von Tochtergesellschaften in einem nicht gewinnorientierten stiftungskonformen Rahmen erweitern. Allen Privatunternehmen, die Interesse an einem wirtschaftlich sicheren und gewinnlimitierten Anlagebereich haben, bietet die NWG ein geeignetes Dach.

Berlin, den 4.11.2016