



Reinhard Aehnelt

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit: nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen

Deutschland hat wieder ein eigenständiges Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. Damit will die neue Koalition aus SPD, Grünen und FDP die sozialpolitische Bedeutung dieser Themen unterstreichen. „Ziel der neuen Regierung ist es, den Wohnungsbau massiv auszuweiten“, heißt es auf der Website. „Wir haben uns Gewaltiges vorgenommen. Wir wollen 400.000 Wohnungen bauen, jedes Jahr. Und wenn wir gleichzeitig die Klimaziele erreichen wollen, müssen wir das klimagerecht machen“, wird die neue Ministerin Klara Geywitz zitiert. Ein Viertel davon soll als öffentlich geförderter Wohnraum entstehen. Hier ist der Handlungsdruck am höchsten, da die Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen in Deutschland dramatisch gesunken ist – zuletzt auf rund 1,1 Mio., weniger als die Hälfte im Vergleich zur Jahrtausendwende.

In der Bevölkerung macht sich zunehmend Unmut darüber breit, dass die Bindungen auslaufen oder vorzeitig abgelöst werden, ehemalige Sozialwohnungen veräußert und nicht ausreichend neue Sozialwohnungen errichtet werden. Was seit Jahren als mögliche Lösung diskutiert wird, hat nun unerwartet Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden. Dort heißt es auf Seite 90: „Wir werden zeitnah eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen.“¹

Die Debatte um eine Wiederbelebung der Wohnungsgemeinnützigkeit (WG) ist schon vor ein paar Jahren in Gang, aber über den engeren Kreis der Expertinnen und Experten nicht hinausgekommen. Schließlich brachte sie einen Gesetzentwurf der Grünen² und einen Antrag der Linken³ zur Schaffung einer neuen Wohngemeinnützigkeit (NWG) hervor, denen im Oktober 2020 eine öffentliche Anhörung mit zahlreichen Stellungnahmen folgte. Allerdings fiel die Resonanz wie bei der Debatte drei Jahre zuvor sehr kontrovers aus, und die Fronten scheinen verhärtet: Einer ablehnenden Haltung in der Wohnungswirtschaft und bei marktliberalen Experten steht vorwiegend sozialpolitisch motivierte Befürwortung gegenüber. Die Initiative scheiterte im Mai 2021 im Bauausschuss des Bundestages. Nun stehen die Pläne erneut zur Debatte. Um das Vorhaben auf Chancen und Risiken hin zu befragen, lohnt sich ein Rückblick auf die Erfahrungen, eine Prüfung von Chancen und Risiken angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen und die Abschätzung möglicher Wirkungen.

Mehr als 100 Jahre gab es die „alte“ Wohngemeinnützigkeit

„Die GWU [gemeinnützige Wohnungsunternehmen] und ihre Prinzipien wurden von Sozialreformern, Philanthropen und schließlich Kommunen gegründet bzw. entwickelt“. (Jenkins, zit. nach Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 35) Als Kind der Industrialisierung vor dem Hintergrund grassierender Wohnungsnot in Preußen geboren, bewährte sich der gemeinnützige Wohnungssektor auch in der Weimarer Republik und hat sogar den Faschismus überlebt. Nach dem Zweiten Weltkrieg, als wieder viele neue Wohnungen gebraucht wurden, war er erneut erstarkt und sein Bestand schließlich auf 3,3 Mio. Wohneinheiten (ebd., S. 49) angewachsen, um 1990 zu einem abrupten Ende zu kommen.

Obwohl ursprünglich eine Reform des Wohngemeinnützigkeitsgesetzes gewollt war, wurde mit dem Steuerreformgesetz 1990 plötzlich gegen die Stimmen von SPD und Grünen die Aufhebung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft beschlossen. Argumentativ stützte sich dies hauptsächlich auf das Gutachten einer unabhängigen Sachverständigenkommission aus dem Jahre 1985 (Bundesministerium der Finanzen), das die Steuerprivilegien für nicht mehr zeitgemäß hielt. Dass die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit danach weit weniger als erwartbar bedauert wurde, hatte verschiedene Ursachen. Erstens hatte der Skandal um die Neue Heimat aufgedeckt, dass sich unter dem Mantel der Gemeinnützigkeit zahlreiche Verkrustungen und Verfehlungen herausgebildet hatten, zweitens hatte sich der Wohnungsmarkt gerade mal wieder entspannt, drittens wollten nicht zuletzt Unternehmen der Montanindustrie die Bindungen loswerden, um ihre Werkwohnungsbestände veräußern zu können, und viertens waren in allen Bereichen der Gesellschaft in jenen Jahren die marktliberalen Rezepte auf dem Vormarsch.

Ein Vierteljahrhundert wuchs Gras über die Wohnungsgemeinnützigkeit, bis sie Mitte des letzten Jahrzehnts neue Befürworter fand. Ursache hierfür ist die zunehmend spür-

1 Koalitionsvertrag 2021–2025: Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S.90 (die etwas holprige Formulierung entspricht dem Originaltext)

2 Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohngemeinnützigkeit (Neues Wohngemeinnützigkeitsgesetz – NWohnGG)

3 BT-Drucksache 19/17307; Antrag der Fraktion Die Linke: „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren“, BT-Drucksache 19/17771 (neu)



bare Verknappung von Wohnraum, vor allem im unteren Preissegment. Darüber, wie sich diese überwinden lässt, wird seit über zehn Jahren eine recht zähe und ergebnisarme Debatte geführt, während deren Verlauf sich die Erstellungskosten und die Mietpreise für Wohnraum in den Großstädten unablässig in schwindelnde Höhen geschraubt haben. Parallel nahm die Zahl von Initiativen und Akteuren zu, die sich einem neuen Credo der Gemeinwohlorientierung verschrieben und unter diesem Label Wohngruppen, Bauprojekte, Stiftungen und junge Genossenschaften hervorbrachten. Je mehr der Markt bei der Lösung des Problems versagte, umso mehr wurde die Frage virulent, wieso es in Deutschland keinen gemeinnützigen Wohnungssektor mehr gibt und ob nicht hier die Lösung des Problems verborgen liege.

Prinzipien der Wohngemeinnützigkeit ...

Im Grundsatz geht es beim gemeinnützigen Wohnungssektor um ein Geben und Nehmen: Die dauerhafte Versorgung von einkommensschwachen Haushalten mit angemessenem Wohnraum durch den Verzicht der Betreiber auf Gewinne wird vom Staat mit Steuerprivilegien honoriert. So definierte bereits das preußische Gesetz zur Steuerbefreiung den gemeinnützigen Zweck als die Schaffung von gesunden und zweckmäßig eingerichteten Wohnungen für unbemittelte Familien zu günstigen Preisen (Preußisches Gesetz 1867). Und die erste gesamtdeutsche Regelung aus dem Jahr 1930⁴ legte daneben weitere Prinzipien fest, die bis zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland Geltung besaßen: Zum einen, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen nur diesen Zweck und keinen anderen verfolgen dürfen, die sogenannte Geschäftsbereichsbeschränkung, die einen höchstens 10 Prozent umfassenden Anteil weiterer Aktivitäten zuließ.

Dieses Zugeständnis nahm auf die Tatsache Rücksicht, dass die Unternehmen auch Sozial- oder Versorgungseinrichtungen für ihre Mieterschaft betrieben. Um die Wohnraumversorgung zu sichern und auf Dauer zu stellen, wurden ein Baugebot sowie ein Verkaufsverbot⁵ von Beständen festgeschrieben und festgelegt, dass bei Auflösung der Gesellschaft das Vermögen beim gemeinnützigen Sektor verbleiben müsse. Die Wohnungen durften „nur zu angemessenen Preisen überlassen“ werden. Die Grundlage dafür bildete eine Wirtschaftlichkeits- und Ertragsberechnung, wobei sich Vergütungen und Vergünstigungen der Beschäftigten an den Gepflogenheiten des öffentlichen Dienstes orientieren mussten und die Verwaltungskosten gedeckelt wurden.

⁴ Neben der „Gemeinnützigkeitsverordnung“ (GemVO) gab es weitere Regelungen, sie wurden 1940 zum „Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen“ (Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz, WGG) zusammengefasst.

⁵ Ausgenommen waren Ein- und Zweifamilienhäuser, weil damals die Eigentumsbildung auch in diesem Sektor stärker mitgedacht wurde. Allerdings durften diese von ihren Erwerberrn nicht mit Gewinn weiterverkauft werden.

Von Anfang an wurde den gemeinnützigen Unternehmen ein Gewinnverzicht auferlegt, der allerdings Gewinnausschüttungen in einem Umfang zuließ, der sich über die Jahre zwischen 3,5 und 5 Prozent bewegte. Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen überhaupt Gewinne in dieser Höhe zuzugestehen, ist bereits Ausdruck von Pragmatismus, denn Gemeinnützigkeit heißt eigentlich völliger Gewinnverzicht. Es scheint schon immer klar gewesen zu sein, dass ohne dieses Zugeständnis nicht genug Kapital anzulocken ist.

... und mögliche Fehlentwicklungen

Man sieht: Mit der Gemeinnützigkeit ist eine ganze Reihe von Grundsätzen verbunden, die auf den ersten Blick zielführend und plausibel erscheinen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, einen dauerhaften Bestand preisgünstiger Wohnungen zu sichern. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass die Vorschriften viele Schlupflöcher bieten und ihre Einhaltung eine sehr wirksame Kontrolle erforderlich macht. Denn der Wohnungssektor setzt offenbar stärkere Fliehkräfte frei als das von der Idee her verwandte Stiftungswesen. Die Rahmensetzungen bieten Kennern der Materie reichlich Raum für kreative Interpretationen der Auflagen, was Umgehungen und Missachtungen Vorschub leistet: Johann Eeckhoff (2011, S. 136 f.) hat die Verfehlungen bei der Neuen Heimat zusammengetragen, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass dieser Fall nie umfassend aufgearbeitet worden ist: Die gewerkschaftseigene Gesellschaft habe die Beschränkung der Geschäftstätigkeit durch ein breites Bauträgergeschäft ausgehebelt, die Gewinne seien durch großzügige Spenden und aufwendige Veranstaltungen gesenkt worden, Unternehmen, an denen Vorstandmitglieder beteiligt waren, erbrachten teure Dienstleistungen, Vorstandsmitglieder unternahmen auf Geschäftskosten unnötige Weltreisen, es gab Vermögensverschiebungen zwischen gemeinnützigen und nichtgemeinnützigen Sektoren, das Verkaufsverbot wurde durch gegenseitige Käufe und Verkäufe von Grundstücken ausgehöhlt, und es wurden Wohnungen zu Marktpreisen verkauft, ohne dass sie den Mietern angeboten worden wären. Dass dies alles unbeanstandet geschehen konnte, zeigt, dass die Kontrollmechanismen nicht funktioniert haben. Sie sollten dezentral aufgebaut sein und ihre Aufgabe qualifiziert, unabhängig und sehr konsequent verfolgen. Es ist fraglich, ob dies bei den Finanzämtern, wie von den Grünen vorgeschlagen, gut aufgehoben ist. Die Linke schlägt daher den Aufbau eines eigenen Prüfverbandes vor. Das verursacht allerdings Kosten, die man in die Gesamtbilanz einpreisen muss.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Grundzüge der Wohngemeinnützigkeit, die auch in den aktuellen Vorschlägen wieder aufgegriffen werden, steckt der Teufel im Detail. So verlangt die Einführung einer Kostenmiete, wie sie die Linke vorschlägt, sehr detaillierte gesetzliche Regelungen,



wie diese zu berechnen ist. Neben der Gefahr, dass sie zu hoch ausfällt, um preisgünstige Mieten zu erzielen oder so niedrig, dass sie die auskömmliche Bewirtschaftung infrage stellt, liegt ihr Nachteil, wenn sie erst einmal festgesetzt ist, in mangelnder Anpassungsfähigkeit. Denn die Zusammensetzung der Kosten ändert sich im Laufe der Bewirtschaftung. Beim Abbau von Belastungen aus Zins und Tilgung sinken die Ausgaben, durch höheren Instandsetzungsbedarf steigen sie. Dass nicht dynamisierte Kostenmieten zu Unterdeckung führen können, hat man schon in den 1960er Jahren gemerkt und sie deshalb seinerzeit dynamisiert. Um diese Probleme zu umgehen, schlugen die Grünen vor, sich an der ortsüblichen Vergleichsmiete zu orientieren. Nach ihrem Vorschlag soll die Miete für Neubauten und umfassend modernisierte Wohnungen bei den GWU 10 Prozent (bei Bestandsobjekten möglichst noch weiter) darunterliegen. Dieser Wert ist aber letztlich eine Setzung und errechnet sich nicht aus den gewährten staatlichen Vergünstigungen.

Trotz des intendierten Mietverzichts muss für alle Bestände sichergestellt sein, dass die Instandhaltung kontinuierlich und im erforderlichen Umfang erfolgt. Das ist aber durchaus keine Selbstverständlichkeit. „Leider hat die Vergangenheit gezeigt, dass auch damalige gemeinnützige Wohnungsgesellschaften die laufende Instandhaltung großer Siedlungen vernachlässigt haben [...]. Insofern sollte die nachprüfbare Instandhaltungspflicht in einem künftigen Wohngemeinnützigkeitsgesetz geregelt werden“ (KUB 2020, S.13). Das schafft auch in diesem Punkt Kontrollbedarf, für den die Linke Mieterbeiräte als geeignete Gremien vorschlägt, die in den gemeinnützigen Beständen obligatorisch werden sollen.

Wem sollen die gemeinnützigen Wohnungen zugutekommen?

Zentral ist natürlich die Frage, wem die Wohnungen zugutekommen sollen. So einig man sich ist, dass dies der Kreis der einkommensschwachen Haushalte sein sollte, so schwierig ist die Fokussierung der Bestände auf diesen Kreis. In der Regel orientiert man sich an den Einkommensgrenzen des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG). Das stammt aber aus dem Jahr 2002 und entspricht mit jedem Jahr weniger den aktuellen Gegebenheiten. Die Grünen schlugen 150 Prozent der Einkommensgrenzen des WoFG vor. Kuhnert weist darauf hin, dass damit „eine größere Zahl von weniger verdienenden Haushalten ausgeschlossen“ (Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 15) sei und deren Zahl mit jeder Einkommenserhöhung wachse. Das grundsätzliche Dilemma besteht darin, dass eine zu weite Fassung die Zielgenauigkeit absenkt, eine zu enge Fassung viele Haushalte ausschließt und zudem die Gefahr einer sozialen Vereinseitigung der gemeinnützigen Wohnungsbestände heraufbeschwört.

Zusätzlich stellt sich hier das Grundproblem jeglicher Objektförderung, dass ein Teil der Anspruchsberechtigten mit der Zeit aus den Einkommensgrenzen herauswächst. Da man denen die Mietverträge weder kündigen darf noch möchte, führt das dazu, dass in dem preiswerten Mietsegment mehr und mehr Haushalte leben, die eigentlich nicht zur Zielgruppe gehören. Diese „Fehlbeleger“ kann man durch eine Abgabe zur Kasse bitten, was seit 1981 im Sozialen Wohnungsbau durch Bundesgesetz ermöglicht, doch von den Ländern nur zögerlich umgesetzt und meist nach der Jahrtausendwende wieder abgeschafft worden ist.⁶ Man war der Meinung, dass die Einnahmen den Kontroll- und Erhebungsaufwand nicht rechtfertigen würden.

Ausschließlich am Einkommen orientierte Belegungsbindungen bleiben aus einem anderen Grund unbefriedigend. Solange die Nachfrage im preiswerten Marktsegment das Angebot an Wohnungen übersteigt, werden die am schlechtesten verdienenden und die Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen⁷ immer gegenüber den übrigen den Kürzeren ziehen: Es „kommen auf jede verbilligte Wohnung etwa 3,5 anspruchsberechtigte Haushalte [...]. Am ehesten kommen die Haushalte mit einem etwas höheren Einkommen zum Zuge, da diese als weniger problematische Mieter gelten“ (Voigtländer 2007, S. 20). Vor allem trifft es die Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen, wie Alleinerziehende, bestimmte Ausländergruppen, große Familien, Personen mit Behinderungen, ehemalige Straffällige, Menschen ohne Kreditwürdigkeit, ohne eine Bestätigung der Mietschuldenfreiheit oder ehemalige Obdachlose. „Grundsätzlich besteht das Zugangsproblem darin, dass die Eigentümer in der Vermietung an einen Problemhaushalt ein Risiko sehen, das über den normalen Mietpreis nicht gedeckt ist“ (ebd., S. 25). Je kleiner der Sektor ist, der Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen aufnimmt, desto größer ist die Gefahr einer Ghettobildung. Um eine soziale Mischung sicherzustellen, muss es ausreichend große gemeinnützige Bestände geben. Aber ist der rasche Aufbau eines gemeinnützigen Marktsegments von ausreichender Größe überhaupt realistisch?

Die Kernfrage: Welche Wohnungsanbieter machen freiwillig mit?

Das Geld für den gemeinnützigen Sektor kam in der Vergangenheit von Kommunen, Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, den Ländern und dem Bund. Die Gründe waren vielschichtig: Vor dem Hintergrund des eklatanten Wohnungsmangels war es auch der Versuch, über den Wohnungsbau Bewohner, Beschäftigte oder Mitglieder zu binden oder anzulocken. Bei den meisten Akteuren hat diese Motivation

⁶ Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AF-WoG)

⁷ Auf deren Probleme verweist eindringlich die Diakonie in ihrem Position- und Fachpapier 4/2014



bereits in den 1980er Jahren stark nachgelassen, was zum Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit beigetragen hat. Ob diese durch die Aussicht auf Steuervergünstigungen wiederbelebt werden kann, wird aus mehreren Gründen bezweifelt. „Die freiwillige Bereitschaft der Wohnungsunternehmen, an einem solchen Angebot partizipieren zu wollen, wird sich voraussichtlich auf wenige Unternehmen und damit auch auf wenige Wohnungen beschränken“ (Spars 2017, S. 25). Bei Unternehmen, die moderate Mieten bilden, dürften die Steuereffekte auf die Gewinne minimal sein. Aber auch bei Gewerbe- und Körperschaftssteuern lassen sich nur schwache Effekte erwarten: „Im Ergebnis werden die angedachten Befreiungen von der Körperschaftsteuer nahezu ins Leere laufen. Auch die angedachte Gewerbesteuerbefreiung verfängt nicht, da die Vermietung von Wohnraum grundsätzlich nicht der Gewerbesteuer unterliegt“ (ZIA 2020, S. 8).

Aber wer kommt heute überhaupt als Träger einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit infrage? Bund, Länder, die Gewerkschaften und große Unternehmen sind es sicher nicht mehr – sie alle haben ihre Bestände in den vergangenen dreißig Jahren in großem Stil abgestoßen. Die Kirchen versuchen ebenfalls, ihre Liegenschaften zu verkaufen, um Finanzierungslöcher zu stopfen. Vielleicht würden einige der oben erwähnten gemeinwohlorientierten Akteure, also kleine Träger sozialer Projekte oder Stiftungen, die neue Rechtsform annehmen. Das wäre aber viel zu wenig Masse, um eine Marktwirksamkeit zu erzielen. Die Befürworter einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit bleiben an diesem Punkt im Ungefähren: „Vielleicht machen nur relativ wenige bestehende Wohnungsunternehmen von den Vorteilen einer solchen Steuerbefreiung Gebrauch [...]. Aber auch wenn sich eben nur einzelne Neugründungen für das Konzept der Wohnungsgemeinnützigkeit interessieren, entsteht trotzdem langfristig [...] ein gebundener Wohnungsbestand“ (Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 215), fasst Jan Kuhnert seine Überlegungen zusammen. Vielleicht könnten Wohnungsgenossenschaften „mit einer sozialen Ausprägung eines solidarischen Genossenschaftsgedankens“ oder kleinere private Unternehmen ins Boot geholt werden. Allerdings dürften Vermietungsgenossenschaften, da sie bereits steuerbefreit sind, „zunächst kein Interesse [...] haben“ (ebd.). Bleiben die Kommunen und die kommunalen Wohnungsgesellschaften. Letztere haben sich allerdings in der Debatte klar gegen die Reaktivierung der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ausgesprochen.

Die organisierte Wohnungswirtschaft ist skeptisch

Welche Argumente bringt der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), der hauptsächlich die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in Deutschland repräsentiert, gegen

die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit vor, und wie sind sie zu bewerten? Einig ist man sich mit den Befürwortern der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit darin, dass gemessen am Bedarf zu wenig preiswerte Wohnungen gebaut werden. Während jene das in erster Linie als ein Versagen des Marktes interpretieren und daher ein abgetrenntes Segment jenseits des Marktes fordern, sieht der GdW hier vor allem ein Politikversagen. „Das erste Zahnrad, an dem gedreht werden muss, ist daher die Grundstücksvergabe durch die öffentliche Hand“ (GdW 2016, S. 7). Hier geschehe zu wenig, vor allem bei der kommunalen Baulandausweisung. Denn die steigenden Grundstückspreise seien ein wichtiger Treiber der Baukosten, an denen auch eine neue Gemeinnützigkeit nichts ändern könne. Modelle der kooperativen Baulandentwicklung hätten sich als geeignete Instrumente erwiesen, gemischte Quartiere zu schaffen. Aber auch dann sei qualitativvoller Neubau ohne höhere Förderung nicht möglich.

Die Schaffung eines eigenständigen gemeinnützigen Sektors hält die organisierte Wohnungswirtschaft aus mehreren Gründen nicht für sinnvoll. Erstens würde es das Entstehen stigmatisierter Quartiere oder Bestände heraufbeschwören, zweitens könnte der neue Sektor seine Bestände nur ganz vorwiegend aus dem Neubau heraus aufbauen, der dazu wegen der gestiegenen Baukosten aber heute weniger geeignet ist als früher. Anders als die real existierenden Wohnungsunternehmen könne er nicht in nennenswertem Umfang auf Bestandsgebäude zurückgreifen. Und drittens sei es das falsche politische Signal, würde es doch die Aufgabe, preiswerten Wohnraum anzubieten, zur exklusiven Aufgabe eines einzelnen Sektors machen und damit alle anderen Anbieter auf dem Markt aus der Pflicht nehmen.

Es sieht also nicht danach aus, als wolle der GdW seinen Mitgliedsunternehmen empfehlen, in die Gemeinnützigkeit zu wechseln. Tatsächlich dürften für sie die steuerlichen Anreize nicht erwarten lassen, mit den Einsparungen die Mindereinnahmen und Zusatzkosten zu kompensieren. Allenfalls bliebe die Herauslösung von Teilbeständen und ihre Überführung in einen gemeinwirtschaftlichen Sektor. Doch hierfür wiederum ist die Schaffung getrennter Unternehmen oder Unternehmensbereiche mit eigener Buchführung erforderlich. Das erzeugt nicht nur zusätzliche Kosten, sondern ermöglicht auch unerwünschte Effekte wie der Ausgliederung besonders instandsetzungsbedürftiger oder durch ihre Lage oder andere Faktoren benachteiligter Bestände. Zudem entstünde wieder ein Dickicht verflochtener Unternehmen, das schwer zu kontrollieren ist.

Zusätzliche Förderung nur für die Gemeinnützigen?

Wenn man eine Verpflichtung per Gesetz etwa durch die kommunalen Gesellschaften ausschließt, bleibt für die Gewinnung zu einem Beitritt nur die Möglichkeit zusätzlicher Förderan-



reize: Damit würde gemeinnützigen Wohnungsunternehmen der exklusive oder vorrangige Zugriff auf Fördergelder eröffnet. Denn ohne Förderung, da waren sich in der Vergangenheit und sind sich erst recht für die Zukunft alle einig, ist preiswerter Wohnraum nicht herstellbar.⁸ Je niedriger man die angestrebte Miete ansetzt und je höher gleichzeitig, nicht zuletzt aufgrund zunehmender energetischer Anforderungen, die Baukosten steigen, desto größer ist der Förderbedarf.

Zur Anreizerhöhung führen zwei Wege: So wird in der aktuellen Debatte für einen Strang bundesstaatlicher Förderung geworben, der exklusiv dem gemeinnützigen Sektor zugutekommen soll. Die Grünen fordern 3 Mrd. Euro, die Linke gleich ein öffentliches Wohnungsbauprogramm von 10 Mrd. Euro jährlich zuzüglich eines Rekommunalisierungsfonds für den Ankauf von Bestandsimmobilien. Ob allerdings die Länder einer konkurrierenden Wohnraumförderung durch den Bund mit einer differierenden Schwerpunktsetzung zustimmen würden, ist fraglich. Der andere, viel beschwerlichere Weg, führt über die Synchronisierung der Länderstrategien für die soziale Wohnraumförderung, mit dem Ziel, die gemeinnützigen Akteure durch eine üppigere Landesförderung zu bevorzugen. Ein solches Ansinnen dürfte in den Ländern mit wenig angespannten Wohnungsmärkten als unangemessen angesehen werden und höchstens dort eine Chance auf Umsetzung haben, wo der Einfluss von Grünen und Linken zu seiner Durchsetzung ausreicht. Eine Bremse für zu einseitige Bevorzugung ist im Koalitionsvertrag bereits eingebaut. Dort heißt es, man wolle mit der NWG „die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen“.

Zusätzliche Förderung als Anreiz, preiswerten Wohnraum zu schaffen, setzt keinen gemeinnützigen Sektor voraus. Auch früher gab es nie ein Junktim von Gemeinnützigkeit und Förderung des Baus von Sozialwohnungen, auch wenn der gemeinnützige Sektor deren weit überwiegenden Teil errichtet hat. Hingegen schwebt über der Bevorzugung das Damoklesschwert einer anderen Unwägbarkeit. Nicht nur der GdW, sondern auch namhafte Experten sehen große Risiken für eine den gemeinnützigen Sektor bevorzugende Förderung darin, dass damit gegen europäisches Beihilferecht verstoßen würde. Daraufhin sollte, vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die in jüngster Zeit mit rechtlich unzureichend abgesicherten Instrumenten gemacht werden mussten, ein Gesetzentwurf auf jeden Fall sehr genau geprüft werden.

EU-Recht stellt Hürde dar

Das kann hier nicht erfolgen, daher sei die Problematik nur angedeutet: Errichtung und Vermietung von Wohnraum zu sozialverträglichen Preisen ist unter bestimmten Umstän-

den als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) nach Art. 106 Abs. 2 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union)⁹ anzusehen. Innerhalb dieses Regelwerks, das im Kern eine freie Marktentfaltung zum Ziel hat, werden Ausnahmen restriktiv behandelt, und eine DAWI muss ihre Erforderlichkeit und die Einhaltung der Bestimmungen periodisch nachweisen. Um eine Überkompensation zu unterbinden, muss die gewährte Steuerermäßigung einen angemessenen Ausgleich für die Leistungen der DAWI darstellen. Hierzu ist die Bezifferung des steuerlichen Vorteils einerseits und der Zusatzkosten andererseits erforderlich.

Doch es hat schon die Diskussion um die alte Gemeinnützigkeit gezeigt, dass Steuererleichterungen der absoluten Höhe nach schwer zu beziffern sind. Die Buchführung über die Kosten und Einnahmen, die in Verbindung mit der DAWI anfallen, müssen von allen anderen Tätigkeiten getrennt ausgewiesen werden. Es ist zudem der Nachweis zu führen, dass alle infrage kommenden Anbieter eine Chance hatten, die Dienstleistung zu erbringen. EU-rechtlich zwingend ist eine Belegungsbindung der gemeinnützigen Wohnungen zugunsten einer definierten sozialen Zielgruppe. Die Beauftragung eines Unternehmens mit einer DAWI ist zeitlich zu befristen. Der Bedarf ist nachzuweisen. Daraus ergibt sich grundsätzlich das Risiko, dass eine Beanstandung der NWG nach einigen Jahren die gemeinnützigen Unternehmen schlimmstenfalls direkt in die Insolvenz führen würde.

Zusätzlich stoßen wir auf ein weiteres ungelöstes Problem: Während in früheren Zeiten die Wohnungsnot mehr oder weniger in ganz Deutschland herrschte, haben wir es heute mit einem gespaltenen Markt zu tun: Die dringend zu lösenden Probleme konzentrieren sich im Wesentlichen in den großen Städten. Es müsste also auch ein Geltungsbereich definiert werden. Die Grünen schlagen hierfür die Mietstufen IV bis VII vor.¹⁰ Die Linke verzichtet darauf mit dem Argument, dass es überall Bedarf an preiswertem Wohnraum gebe. Dann würde allerdings auch Neubau gefördert, wo er gar nicht erforderlich ist. Da die Gemeinnützigkeit auf Dauer gestellt ist, hätten die gemeinnützigen Unternehmen aber weiter privilegierten Zugriff auf die Fördergelder. Für diesen Fall wird die Schaffung eines bundesweiten Fonds vorgeschlagen, doch hier ist beispielsweise Spars skeptisch, „da die Unternehmen die etwaigen Überschüsse doch wohl eher für Ausgaben in ihren eigenen Unternehmen (Personal etc.) nutzen würden, als diese an einen anonymen Fonds zu zahlen“ (Spars 2017, S. 27).

⁹ Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind unter bestimmten Voraussetzungen von der Geltung der europäischen Wettbewerbsregeln ausgenommen (Art. 106 Abs. 2 AEUV). Das allgemeine Interesse muss definiert und nachweisbar sein, das Spannungsfeld besteht zwischen Markt Korrektur und Wettbewerbsverzerrung.

¹⁰ Die Mietstufen werden vom Statistischen Bundesamt auf Basis der Wohngeldstatistik festgelegt, die Berechnung bildet aber Steigerungen in den Angebotsmieten nur unzureichend ab.

⁸ Vgl. auch das von den Grünen in Auftrag gegebene Gutachten der Kiehle-Beratung, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – wohnungswirtschaftliche Bewertung aus dem Jahr 2018



Eine Lösung für die aktuellen Probleme?

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit unausweichlich mit großem Regelungsbedarf und Widerständen verbunden sein wird, die das Ganze zu einem Vorhaben machen, das wahrscheinlich weder schnell genug noch in dem erforderlichen Umfang realisierbar sein wird. Wir haben es aber angesichts der aktuellen Wohnungsmarktlage mit einem akuten Mengen- und Zugangsproblem zu tun, die beide rasch gelöst werden müssen. Für die Lösung des Mengenproblems erscheint ein neuer gemeinnütziger Sektor nicht geeigneter als die vorfindlichen Akteure. Im Gegenteil: Es besteht die Gefahr, dass man zunächst Zeit und Mühe in ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren stecken würde, sich alsdann in eine langwierige Abstimmung mit den Ländern verstrickt, um dann zu hoffen, dass sich eine nennenswerte Zahl an Akteuren umstimmen lässt und die Gemeinnützigkeit beantragt.

Einmal in Gang gesetzt, müssten eine Prüfbehörde geschaffen und personell besetzt, Mieterräte gegründet und die kommunale und Landesaufsicht geschaffen werden. Die alte Gemeinnützigkeit war zu Zeiten problemlösend, als ausreichend Flächen und Kapazitäten für preiswertes Bauen zur Verfügung standen. Heute ist es genau umgekehrt. Flächen sind knapp und teuer und das Bauen auch. Preiswert zu bauen, das wissen inzwischen alle, geht nur auf verbilligten oder eigenen Flächen, möglichst in größerem Maßstab und mit erheblicher finanzieller Unterstützung durch Bund, Länder und Kommunen. Der Wunsch, dass der Effekt der Fördermittel möglichst dauerhaft der Zielerreichung erhalten bleibt, ist vollkommen nachvollziehbar und sollte bei der Wohnraumförderung von Bund und Ländern berücksichtigt werden.

Kurzfristig kommt man den Zielen vermutlich näher, wenn man den Weg konsequenter weiter beschreitet, der in einer ganzen Reihe von Großstädten und größeren Mittelstädten bereits gegangen wird. Durch eine geschickte Baulandpolitik und durchdachte Vergabeverfahren lassen sich mit Genossenschaften, den kommunalen, aber auch mit privaten Wohnungsunternehmen einige der angestrebten Ziele erreichen. Je nach Marktsituation und Lage der Liegenschaften ist es dort gelungen, mit den Interessenten höhere Anteile preisgebundener Wohnungen und längere als die bislang üblichen Bindungsfristen zu vereinbaren. Überdies kann die Kommune den Markt dadurch beeinflussen, dass sie ihre Ziele in Kooperationsvereinbarungen mit sozial orientierten Wohnungsunternehmen festschreibt. Damit lassen sich Mietobergrenzen, Mieterhöhungsspielräume und Belegungszusagen, auch für Personen mit besonderen Zugangsproblemen, vereinbaren. Die Praktikabilität der Vereinbarungen und ihre Wirkungen sollten möglichst durch unabhängige Gutachter periodisch überprüft und unbedingt einer Berichtspflicht unterworfen werden.

Auch im Koalitionsvertrag wird auf die Kooperation mit der etablierten Wohnungswirtschaft gesetzt, wenn es dort heißt, dass man ein „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ mit allen wichtigen Akteuren schließen wolle. Der Aufbau eines neuen gemeinnützigen Wohnungssektors kann natürlich parallel vorbereitet werden, die Umsetzung erscheint allerdings tatsächlich erst dann sinnvoll, wenn eine ausreichende Mitwirkungsbereitschaft hierfür zu erwarten ist. Zutreffend stellt Jenkis (1973, zit. nach Bündnis 90/Die Grünen et al. 2015, S. 42) mit Blick auf die Vergangenheit fest: „[D]ie Kausalkette besteht nicht in der Steuerbegünstigung und der sich daraus ergebenden gemeinnützigen Bindungen, sondern – umgekehrt – darin, dass am Anfang das gemeinnützige Verhalten stand, dem die staatliche Anerkennung und Begünstigung folgte.“



Dr. Reinhard Aehnelt

IfS – Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH, Berlin

Quellen:

- Bündnis 90/Die Grünen; Kuhnert, Jan; Leps, Olof; KUB (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG).
- BT-Drucksache 19/17307; Antrag der Fraktion Die Linke: „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren“, BT-Drucksache 19/17771 (neu).
- Bundesministerium der Finanzen (1985): Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, Bonn.
- Eekhoff, Johann (2011): Die Macht etablierter Interessen, Duncker & Humblot, Berlin.
- Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (Neues Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz – NWohnGG).
- Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG).
- GdW kompakt (2016): „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht.
- Kiehle-Beratung (2018): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit – wohnungswirtschaftliche Bewertung, Gutachten im Auftrag der GRÜNEN.
- Koalitionsvertrag 2021–2025: Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.
- KUB – KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH (2020): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (Neues Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz – NWohnGG), BT-Drucksache 19/17307 und zum Antrag der Fraktion DIE LINKE Neue Wohnungsgemeinnützigkeit einführen, einen nichtprofitorientierten Sektor auf dem Wohnungsmarkt etablieren, BT-Drucksache 19/17771 (neu) zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 7. Oktober 2020.
- Preußisches Gesetz über die Stempelfreiheit (Steuerbefreiung) gemeinnütziger Wohnungsunternehmen von 1867.
- Spars, Guido (2017): Gutachten zur wohnungswirtschaftlichen und sozialpolitischen Einschätzung einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ in Deutschland.
- Voigtländer, Michael (2007): Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland. IW-Position Nr. 27.
- ZIA (2020): Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Ausschussdrucksache 19(24)221, ZIA Stellungnahme, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit, Stand 30. September 2020.