

Plädoyer für ein gemeinnütziges Wohnungsmarktsegment

In Deutschland hat sich der Wohnungsmarkt seit über hundert Jahren im Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung, freiem Markt und der Gemeinwirtschaft als drittem Sektor nicht linear, sondern in Brüchen und Diskontinuitäten entwickelt. Je nach den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aber auch infolge besonderer Einflüsse auf die Wohnraumversorgung der Bevölkerung hat es in einzelnen Phasen mal den Ruf nach mehr Staat mal nach mehr Markt gegeben.

Die gegenwärtige von zunehmenden Wohnungsengpässen in den Groß- und Universitätsstädten und ungeahnter Migration gekennzeichnete Situation erfordert nach einer langanhaltenden Phase der Marktliberalisierung offenkundig einen Paradigmenwechsel. Dabei erlauben die Verflechtungen des Wohnungsmarktes mit dem Boden- und Kapitalmarkt sowie der Bauwirtschaft keine einfachen, singulären Lösungen. Wichtig erscheint ein strategisches Ziel, auf das hin iterative Schritte der verschiedenen Akteure auf Markt-, kommunaler sowie staatlicher Ebene abgestimmt werden können. Der folgende Beitrag unternimmt einen bescheidenen Versuch in diese Richtung.

Der durch die Flüchtlingszuwanderung aufkommende Wohnraumbedarf verschärft die schon zuvor infolge der marktliberalen Politik entstandenen Wohnungsengpässe in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten. Sie lenkt den Blick auf die Wohnungsfrage als eine der zentralen Aufgaben der Daseinsvorsorge. Die bereitgestellten Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau und noch in der Diskussion befindlichen finanziellen Unterstützungen der öffentlichen Hand bis hin zur Wiederbelebung der degressiven Abschreibung für den allgemeinen Mietwohnungsneubau eröffnen Chancen und Risiken für die Stadtentwicklung.

Für die Soziale Wohnraumförderung der Länder stellt der Bund im Rahmen der Kompensationsleistungen zur Föderalismusreform I 518,2 Mio € bis 2019 p.a. bereit. Dieser Betrag wurde vom Bund inzwischen ab 2016 auf 1 Mrd € nahezu verdoppelt und wird voraussichtlich bis 2020 verlängert.¹ Über eine darüber hinausgehende Verpflichtung des Bundes wird derzeit verhandelt. In Rede stehen eine weitere Verdopplung der Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung sowie ihre Verlängerung ggf. im Rahmen einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Integration über 2020 hinaus. Der Bund prognostiziert - abgesehen von der Segmentierung in Eigentums-, Miet- oder Sozialwohnungen - einen Wohnungsneubaubedarf von 350.000 WE p.a., was etwa 100.000 WE mehr entspricht als derzeit errichtet werden. Der Bund unterscheidet bei der Verwendung der sozialen Wohnraumfördermittel nicht zwischen Flüchtlingen und Wohnschein-berechtigten Bewohnern. Einige Länder haben bisher keine eigenen Haushaltsmittel in die soziale Wohnraumförderung investiert geschweige denn die Bundesmittel zweckgebunden

eingesetzt. Nur wenige Länder haben bei ihren Förderbanken einen revolvingenden sozialen Wohnraumförderfonds eingerichtet. Darüber hinaus leidet der Einsatz öffentlicher Mittel für die soziale Wohnraumförderung an einer fehlenden sächlichen und räumlichen Fokussierung zugunsten des Mietwohnungsneubaus in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten.² Dabei verweisen die für eine Mietpreisbremse vorgeschlagenen Städte/Gemeinden auf den zunehmenden Zentren orientierten Bedarf vor allem an öffentlich geförderten Mietwohnungen.

Die Städte und zugleich Stadtstaaten Berlin und Hamburg streben einen mindestens 20%igen Anteil an zweckgebundenen Sozialwohnungen an. In dem „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ (20.09.2011) werden u.a. Vereinbarungen zur Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte bis hin zu obdach- und wohnungslosen Bürgern getroffen. Laut dem ergänzenden „Vertrag für Hamburg-Wohnungsneubau“ (04.07.2011) sollen jährlich 6.000 Wohnungen geschaffen werden. 2.000 davon sollen öffentlich geförderte Wohnungen sein. Seit 2014 erfüllt Hamburg diese ehrgeizigen Ziele. In Berlin wurde am 12. November 2015 das Wohnraumversorgungsgesetz (WoVG Bln) verabschiedet. Damit wird ein neues Konzept für die finanzielle Unterstützung der Sozialmieterhaushalte eingeführt, die Handlungsfähigkeit der landeseigenen Wohnungsunternehmen gestärkt und deren Auftrag umfassend neu definiert, indem zwischen ihrer Wohnungsmarktaufgabe für breite Schichten der Bevölkerung und ihrer Versorgungsaufgabe für die Zielgruppe derer, die sich aus eigener Kraft nicht angemessen versorgen können, unterschieden wird. Die Mitwirkungsrechte der Mieterinnen und Mieter werden mittels eines Mieterrates und dessen Vertretung im Aufsichtsrat gestärkt. Zur Finanzierung des Baus von angestrebten 3.000 Sozialwohnungen jährlich und der Bestandsmodernisierung wird ein Sondervermögen „Wohnraumförderfonds Berlin“ bei der Investitionsbank Berlin (IBB) errichtet. Auch für den Westteil Berlins soll eine Quote von 20% Sozialwohnungen (wieder) erreicht werden. Diese umfassende Gesetzesinitiative ist nicht zuletzt auf die insoweit erfolgreiche „Initiative Mietenvolksentscheid“ zurückzuführen.

Schon gehen immer mehr Großstädte dazu über, mit der Konzept- Ausschreibung für kommunales Bauland und bei der Festsetzung von Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung einen bis zu 30%igen Anteil an öffentlich geförderten Sozialwohnungen zu fordern. Hier ist München seit 1994 Vorreiter einer sozial gerechten Bodennutzung (SoBoN) indem die Grundstückseigentümer an den Planungsfolgekosten beteiligt werden und für das Wohnungssegment ein Drittelmix von Miet-, Eigentums- und Sozialwohnungen vorgesehen ist.³ Städte wie Berlin, Hamburg, Köln und Stuttgart haben diesen Ansatz inzwischen aufgegriffen und legen Förderquoten für anteilige Sozialwohnungen auf landeseigenen, städtischen oder auch privaten Grundstücken fest.

Wie in vielen anderen Großstädten, erscheinen derartige Ziele für Hannover zunächst unrealistisch. Auch das Vorhaben, bis 2020 etwa 1.200 neue öffentlich geförderte Wohnungen in Hannover mit Hilfe eines kommunalen

Wohnraumförderprogramms zusätzlich zu dem des Landes zu errichten, würde angesichts der nach wie vor auslaufenden Bindungen an dem mit ca. 6% bis 7% viel zu niedrigen Anteil an Sozialwohnungen nichts ändern. Unter den gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen der sozialen Wohnraumförderung und der gegebenen Trägerstruktur ist schon ein Ausbau des sozialen Wohnungsmarktsegmentes auf 10% des Wohnungsbestandes vieler Groß- und Universitätsstädte erschwert, geschweige denn, dass ein nachhaltiger Aufbau eines sozialen Wohnungsmarktsegmentes möglich ist.

Die Wohnungsfrage bleibt, was sie immer war, eine politische!

Die Risiken liegen in einer Funktionalisierung der staatlichen und kommunalen Wohnungspolitik für marktliberale Akteure. Allen voran profitierten seit den 90er Jahren erst angloamerikanische Pensionsfonds/Private-Equity-Fonds und inzwischen die großen in Deutschland börsennotierten Wohnungsunternehmen von den Mieterhöhungsspielräumen beim Aufkauf öffentlich geförderter Wohnungen, deren Bindungen ausgelaufen sind oder es in Kürze tun. Sie stehen bereit, die in Aussicht gestellten Steuererleichterungen und die geplanten Standardabsenkungen für ihr Modell der Gewinnmaximierung zu nutzen, ohne sich an der sozialen Wohnraumförderung mit ihren Zweckbindungen beteiligen zu müssen. Die noch im Bundestag zu beschließenden Steueranreize mit einer Sonderabschreibung von 10% für den Neubau von Mietwohnungen in den beiden ersten Jahren und 9% im dritten Jahr führen (zuzüglich der linearen Abschreibung von 2% jährlich) dazu, dass die Baukosten in den ersten drei Jahren um 35% steuerlich abgeschrieben werden können. Mit diesen zeitlich und räumlich auf „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“ begrenzten Steueranreizen verzichteten Bund, Länder und Gemeinden auf ca. 2,15 Milliarden Euro. Die vorgesehene Baukostenbegrenzung auf 3.000 €/qm (wovon maximal 2.000 €/qm gefördert werden) ermöglicht – angesichts durchaus realisierbarer Baukosten von 1.600 €/qm für Modulbauten und ca. 2.000 €/qm im standardisierten Wohnungsbau - Neubauten im gehobenen Mietpreissegment und verfehlt ihr Ziel, für untere und mittlere Einkommensgruppen bezahlbar zu sein.⁴ **Wenn überhaupt, warum knüpft man die geplante Sonderabschreibung nicht ausschließlich an den Bau von Wohnungen mit Sozialbindung (wie im früheren §7k EStG)?** Dadurch würde die Zielgruppe der Haushalte mit niedrigem Einkommen und der Flüchtlinge erreicht und darüber hinaus die Akzeptanz der sozialen Wohnraumförderung bei den Investoren erhöht.

Währenddessen lehnen die Genossenschaften, die sich in den vergangenen Dekaden auf ihrem Eigenkapitalpolster ausgeruht und überwiegend in aufwertende Bestandsmodernisierungen investiert haben, ihrer Einstellung nach möglichst jede staatliche Intervention ab – zumal sie von weiteren Steueranreizen nicht profitieren. Soweit sie begonnen haben, in den Neubau zu investieren, tun sie dies für „Besserverdienende“ und vergeben diese Neubauwohnungen zu marktüblichen Neubaumieten. Sie stellen genauso wie die freien Wohnungsunternehmen für den Fall, sich an dem Neubau preiswerter, zweckgebundener Sozialwohnungen zu

beteiligen, maximale Kompensationsforderungen, wie z.B. eine möglichst kurze Bindungsdauer, Baukostenzuschüsse statt Darlehen und Aufwendungszuschüsse. Dies treibt die Baukosten hoch und führt im Ergebnis zu einer Überförderung.

Ein Blick auf die Praxis bestimmter Länder zeigt aber auch, dass es sehr wohl möglich ist, traditionelle Genossenschaften und freie Wohnungsunternehmen vor allem mit Hilfe von Kooperationsverträgen für die soziale Wohnraumversorgung zu gewinnen, wenn diese auf das Portfoliomanagement der betreffenden Unternehmen abgestimmt sind. Dieser Unterschied deutet auf Defizite in der Verhandlungskultur zwischen öffentlicher Hand einerseits und Wohnungswirtschaft andererseits hin.

Und die verbliebenen kommunalen Wohnungsunternehmen? Sie stehen vor der schwierigen Aufgabe, einerseits die Erwartungen zu erfüllen, die die Kommunen an ihren Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung stellen, andererseits auch für ihre Bestände eine sozial verträgliche Mischung der Bewohner anzustreben und ihr Image aufzuwerten. Im Ergebnis gleichen sie ihre Geschäftspolitik weitgehend an die der privaten Akteure an. Sie sind um ein Portfoliomanagement bemüht, das auf Mischung setzt, bauen auch für „Besserverdienende“ und übernehmen zusätzliche Bauaufgaben, um die Gewinne aus dem Unternehmenszweig Bauträgerschaft wieder in den öffentlich geförderten Wohnungsbau zu investieren. Sie verkaufen hin und wieder Mietwohnungen an Eigentümer und nutzen das Instrument der mittelbaren Belegung sowie die aus der Leerstandsperiode überkommenen Freistellungen von Zweckbindungen öffentlich geförderter Wohnungen zur aufwertenden Durchmischung ihrer Bewohnerschaft. Ein weiterer Zielkonflikt, den die Kommunen an ihre Wohnungsunternehmen herantragen, besteht darin, von ihnen im Rahmen der Stadtrendite auch noch Überschüsse und Ausschüttungen zugunsten des kommunalen Haushaltes zu erwarten.

Die Chancen der notwendigen staatlichen und kommunalen Intervention in das Wohnungsmarktgeschehen der großen Städte liegen in einem Paradigmenwechsel hin zu einer gemeinwohlorientierten, nachhaltigen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Als Vorbild hierfür gilt nach wie vor die Wohnungspolitik der Stadt Wien bzw. Österreichs aber auch zum Beispiel der Stadt Kopenhagen bzw. Dänemarks. Entscheidendes Merkmal dieser Politiken ist der hohe Anteil an mietpreisgebundenen, öffentlich geförderten Wohnungen, der es erlaubt, weitgehend ohne bürokratische Belegungsrechte/Mieterzuweisungen auszukommen. In Wien führen die Akzeptanz der Gemeinnützigkeit und ein hoher Anteil an Gemeindewohnungen mit zusammen 42% zweckgebundener Wohnungen dazu, dass 60% der Haushalte, also „breite Schichten“ der Bevölkerung zugangsberechtigt sind. Umfang und Art der sozialen Wohnraumversorgung tragen dazu bei, dass die soziale Segregation in den Stadtteilen und Wohnquartieren relativ gering bleibt. Ein besonderes Qualitätsmanagement beim „wohnfonds_wien“ sorgt dafür, dass hohe Standards und Ansprüche an die Ästhetik beim gemeinnützigen Wohnungsbau eingehalten werden.

Demgegenüber wurde in Deutschland im Zuge einer neoliberalen Politik mit Wirkung zum 31.12.1989 die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgehoben. Die christlich-liberale Bundesregierung nutzte einen bröckelnden gesellschaftlichen Konsens in Bezug auf die Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit (Skandal um die Neue Heimat Gruppe) und forcierte ihre Politik der Steuerentlastungen und des Subventionsabbaus. Die Wohnungsnot der Nachkriegszeit schien überwunden. Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung deuteten auf Entspannung. Für eine Übergangszeit sollte das Wohngeld den weitgehenden Ausstieg aus der Objektförderung kompensieren. Neoliberale Gutachten setzten sich gegenüber der nach wie vor gültigen Erkenntnis der Besonderheiten des Wohnungsmarktes durch, wonach die fehlende Substitutionsmöglichkeit sowie Langlebigkeit und Immobilität des Gutes Wohnung – überlagert von konjunkturellen Schwankungen und regional unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven – dauerhafte sozialstaatliche Begleitmaßnahmen erfordern, um eine ausreichende Wohnraumversorgung aller Haushalte zu gewährleisten.

2001 wurde die Verantwortung des Bundes für den sozialen Wohnungsbau zu Lasten der Länder abgeschafft. Im Zuge dieser Föderalismusreform I wurde die Zielgruppe der Objektförderung von „breiten Schichten“ der Bevölkerung auf „Haushalte, die sich aus eigener Kraft nicht angemessen am Markt versorgen können“ eingeschränkt. Der anhaltende Verlust an sozial gebundenen Wohnungen durch Auslaufen der Zweckbindungen und Privatisierungen selbst kommunaler Wohnungsunternehmen trägt seitdem in den Großstädten mit zu Mietpreissteigerungen deutlich über der sonstigen Inflationsrate bei und führt zu wachsenden Engpässen bei der Bereitstellung preiswerter Wohnungen und der Versorgung mit Sozialwohnungen selbst der seit 2001 eingeschränkten Zielgruppe.

Die Aufgabe der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 war ein Fehler. Die Wiederbelebung eines gemeinnützigen Wohnungssektors mit entsprechenden Privilegien und Zweckbindungen scheint nicht nur ökonomisch und sozial sinnvoll, sondern mit Blick auf die aktuelle Zuwanderung, die wachsende Altersarmut und den Sprengstoff sozialer Segregation in den Großstädten auch politisch diskutabel. Auch um Mitnahmeeffekte der für den sozialen Wohnungsbau und die Unterkünfte für Flüchtlinge bereitgestellten Mittel sowie eine mögliche Fehlallokation zusätzlicher Steuerentlastungen für den allgemeinen Mietwohnungsneubau zu vermeiden, bedarf es der Wiederbelebung eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes.

Als Anreize für Investitionen in ein gemeinnütziges Wohnungsangebot sind - anstatt der in Rede stehenden Sonderabschreibung - die Befreiung von der Körperschafts-, Gewerbe- und Vermögenssteuer, eine Absenkung der Grunderwerbsteuer durch die Länder, Ermäßigungen bei der kommunalen Grundsteuer sowie bevorzugte Berücksichtigung bei der Vergabe kommunalen/staatlichen Baulandes denkbar.

Als mögliche Akteure kommen neben den kommunalen GmbHs/AGs kirchliche- und Wohltätigkeitsverbände, private Baugemeinschaften, Stiftungen, alte sowie neue Genossenschaften ebenso in Betracht wie Versicherungen, Pensionsfonds, sozial

eingestellte Wohnungs- und Wirtschaftsunternehmen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen. Und warum sollen nicht börsennotierte Unternehmen gemeinnützige Töchter ausgründen und sich mit einer 4%igen Gewinnausschüttung zufrieden geben? Anzustreben ist allerdings im Zusammenhang mit einer Wiederbelebung eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes auch die dauerhafte Zweckbindung, der einmal öffentlich geförderten Wohnungen und der revolvierende Einsatz der die Ausschüttung überschreitenden Gewinne bei den Unternehmen selbst.

Bis zur Aufgabe der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 verhinderten die Zweckbestimmung und die Mietermitbestimmung eine Privatisierung des Unternehmens bzw. einen entsprechenden Verkauf. Die beispiellose Privatisierungswelle zugunsten börsennotierter Wohnungsunternehmen ist die Kehrseite mangelnder Mietermitbestimmung im Wohnungsbereich und deutet auf erhebliche Defizite im demokratischen Selbstverständnis und auf soziale Kommunikationsbarrieren hin. Sie sind sicher auch Ergebnis einer fremdbestimmten sozialen Wohnraumförderung im Zuge des industrialisierten Massenwohnungsbaus. Vor allem aber sind sie dem Missverständnis eines sich selbst regulierenden Wohnungsmarktes geschuldet.

Um den weiteren Ausverkauf öffentlich geförderter Wohnungen zu verhindern und den Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes zu fördern, bedarf es besonderer Anstrengungen der Mieterschaft, sich öffentlich Gehör zu verschaffen, eingeübte Kommunikationsbarrieren niederzureißen und Spielräume einer neuen Wohnkultur zu erringen. Dazu gehört auch ein Vetorecht im Falle einer geplanten Veräußerung. Vorbildlich ist die Mietermitbestimmung in den skandinavischen Ländern. So ist in Kopenhagen beim Verkauf einzelner Mietwohnhäusern den Mietern vorrangig Gelegenheit zu geben, die von ihnen bewohnten Häuser als neu zu gründende Genossenschaft zum Verkehrswert zu übernehmen.

Die Bewahrung noch vorhandener Sozialwohnungen und der (Wieder-)Aufbau eines dauerhaften gemeinnützigen Wohnungsmarktsegmentes durch eine entsprechende Objektförderung sind auch gesamtwirtschaftlich vorteilhafter als die Subjektförderung mit ihren Transferleistungen für Unterkunft (KdU) und Wohngeldzahlungen. In Wien dominiert die Objektförderung und sorgt mit einem Anteil von 42% öffentlich geförderter Wohnungen für ein gedämpftes, sozial verträgliches Mietenniveau; die Subjektförderung spielt im Gegensatz zu unserer kosten- und mietpreistreibenden Subjektförderung eine untergeordnete Rolle.

Die für den Aufbau eines gemeinnützigen Wohnungssektors und der Mietermitbestimmung notwendigen Gesetzesinitiativen sind zwar in erster Linie der Bundesebene zugeordnet, fallen aber nicht vom Himmel. Für den wünschenswerten Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik eröffnen sich durch die erforderliche Bekämpfung der Wohnungsengpässe und der sozialen Segregation in den Großstädten Chancen. Aber ob sie im Sinne einer Wiederbelebung eines marktrelevanten, dauerhaften sozialen Wohnungsmarktsegmentes genutzt werden

oder nicht, das hängt ganz wesentlich davon ab, inwieweit sich eine emanzipierende Mieterschaft dafür engagiert und man sich auf Bundesebene und in den Großstädten im Gegenstromprinzip auf eine entsprechende strategische Option verständigen kann.

Anmerkungen:

¹ Als einen weiteren Beitrag zur kurzfristigen Lösung des Wohnungsmangels insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten hat der Bund (BMUB) ein Programm für kleine, modulare Wohneinheiten für Studierende und Auszubildende mit einem Volumen von 120 Mio € aufgelegt. Zur Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus und der Unterbringung von Flüchtlingen hat der Bund die Richtlinie der BImA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken (VerbRKonv) 2015 beschlossen. Die Kommunen können Konversionsflächen mit einem Abschlag von bis zu 80% erwerben. Das Programm ist auf 4 Jahre und ein Maximalvolumen von 100 Mio € begrenzt.

² Das Förderergebnis 2014 der Niedersächsischen Investitionsbank (N-Bank) verweist auf das Erfordernis, die sächlichen Schwerpunkte auf den Mietwohnungsneubau zu konzentrieren: ca. 60% der Fördermittel (= 23 Mio €) wurden für Eigentumsmaßnahmen gewährt, darunter nur 65% für Neubau - sowie auf das Erfordernis der räumlichen Konzentration der Förderung auf die Groß- und Universitätsstädte: lediglich 51% (= 839 WE) der Neubauwohnungen entsprechend 37% des Fördervolumens (14,8 Mio €) entfielen auf die 6 Groß- und Universitätsstädte.

³ „Die sozial gerechte Bodenordnung“, Hrsg. Landeshauptstadt München, 2009, 3. Aufl.

⁴ Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 4. Februar 2016 und Süddeutsche Zeitung vom 6./7. Februar 2016, Im Unterschied zur sinnvolleren Alternative, die geplante Steuervergünstigung an Investitionen in den sozialen Wohnungsbau zu knüpfen, greift der Vorschlag von Berlins Regierendem Bürgermeister Müller zu kurz, wenn er lediglich auf eine Absenkung der Baukostenhöhe drängt, um die in der Tat zu befürchtende Fehlallokation zu vermeiden.