



Jan Kuhnert
Geschäftsführender Gesellschafter der
KUB Kommunal- und
mensberatung GmbH

Antwort auf die Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft IW gegen die neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)

Unter dem Titel „Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ hat das Institut der Deutschen Wirtschaft, verfasst von Prof. Dr. Michael Voigtländer ein Gutachten im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland vorgelegt¹. Darin „werden sieben Gründe diskutiert, warum eine NWG nicht eingeführt werden sollte“. Nachstehend wird auf diese „Gründe“ jeweils einzeln eingegangen.

IW-Kritik: „NWG wird Wohnungsmangel nicht lösen“

„1. Eine Bauverpflichtung hilft nicht, den Wohnungsmangel zu überwinden. Schließlich fehlt es nicht an Investoren, sondern an Bauflächen. Außerdem behindern auch hohe Auflagen den Wohnungsbau.“ (IW)²

Dieser Kritikpunkt hat allerdings nichts mit dem Instrument der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) zu tun, es wird – wie an späteren Stellen insbesondere beim Argument 2 – unterstellt, dass (künftig) gemeinnützige Wohnungsunternehmen nicht mit privaten Investoren um Baugrundstücke konkurrieren könnten, da „nicht zu erwarten ist, dass sie zahlungskräftiger [als die privaten Unternehmen] sind“. Sie sind also grundsätzlich weniger effizient wirtschaftend. Dieses „Argument“ zieht sich durch die gesamte Studie.

Steigende Bodenpreise und hohe Baukosten sind jedoch kein Argument gegen NWG, denn sie betreffen bisher alle Akteure gleichmäßig. Bei einer steuerlichen Förderung, so das IW, würde aber „die Nachfrage nach Bauland [...] noch weiter“

¹ Herunterzuladen unter

<https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/michael-voiglaender-sieben-gute-gruende-gegen-eine-neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit-295822> (Zugriff am 18.08.16); die Seitenangaben im Klammern in diesem Papier beziehen sich auf die dort veröffentlichte Fassung.

² Die längeren Zitate unter den Kurzüberschriften des IW stammen aus der „Zusammenfassung“ der Studie auf S. 4.

steigen und somit zu höheren Baupreisen führen; diese Wirkung hat allerdings auch jede vom IW begrüßte Nachfrageunterstützung des Wohnungskonsums, ob direkt als Eigenheim- oder Bausparförderung oder indirekt durch steigende Einkommen oder mit einer vom IW später geforderten Wohngelderhöhung.

Warum nun „nicht zu erwarten“ sei, dass die neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) grundsätzlich nicht zahlungskräftiger sein werden als die mit ihnen konkurrierenden privaten Unternehmen (S. 11), erschließt sich nicht aus der Studie. Grundsätzlich ist jede Befreiung von steuerlichen Belastungen bzw. ein äquivalentes Steuergutschriftsystem eine finanzielle Entlastung des Wohnungsunternehmens, die zu höheren Unternehmenserträgen und damit auch zu durchaus konkurrenzfähigem Verhalten bei der Grundstücksakquisition führen wird. Auch die gesetzliche Vorgabe einer nur beschränkten Gewinnausschüttung in der NWG würde Liquidität aus Bewirtschaftungsüberschüssen im Unternehmen belassen, die dann für den Ankauf von Grundstücken eingesetzt werden könnte. Es sieht also vielmehr danach aus, dass mit einer NWG künftig geförderte Wohnungsunternehmen vielleicht sogar besser gegen private Bauherren konkurrieren könnten, da die bei gleichen Mieterträgen höhere Überschüsse für den Ankauf einsetzen könnten. Es ist daher – im Gegensatz zum IW – nicht davon auszugehen, dass „entweder die gemeinnützigen Unternehmen zusätzliche Förderungen brauchen oder die Städte sich gezwungen sehen, Zugeständnisse zu machen – und das Bauland unter Wert zu verkaufen.“ (S. 12)

Unverständlich bleibt auch die eben zitierte Behauptung des IW, dass für mehr preiswerte Wohnungen die Kommunen „Zugeständnisse“ beim Bodenpreis machen müssten. Denn im nächsten Absatz wird eine selbst konstruierte Wettbewerbsverzerrung beklagt, weil „steuerlich subventionierte Investoren nur die privatfinanzierten Unternehmen verdrängen“ würden (S. 12). Entweder ein steuerlich gefördertes Wohnungsunternehmen ist in der Lage, den von der Stadt geforderten Bodenpreis eher zu zahlen als ein nichtsubventioniertes Unternehmen (und würde dieses dann ‚verdrängen‘), oder dieses GWU benötigt eine zusätzliche Preissenkung seitens der Kommunen zur Sicherung preiswerter Mieten, weil es nicht konkurrenzfähig ist.

Auch das IW bestreitet nicht, „dass es vor allem an günstigen Wohnungen fehlt“. Angesichts der derzeit katastrophalen Versorgungslage für viele Haushalte mit geringen Einkommen insbesondere in den Groß- und Universitätsstädten ist aus unserer Sicht ein strukturelles Marktversagen festzustellen, das einen Eingriff des Staates offenkundig rechtfertigt. Eine steuerliche Förderung wäre offenbar für den Bau und die Verwaltung von preiswerten Mietwohnungen ein wirksames Mittel, sonst hätte die Bundesregierung – mit Unterstützung der Immobilienverbände, wie dem Auftraggeber ZIA, – wohl kaum zum Instrument der Erhöhung der steuerlichen Abschreibung gegriffen (Sonder-AfA mit mindestens 2,5 Mrd. € steuerlicher Mindereinnahmen), welches aber derzeit parlamentarisch blockiert ist. Der GdW spricht sich inzwischen sogar eher für einen Zuschuss als für eine Erhöhung des Abschreibungssatzes aus³, von da aus wäre es ja nur noch ein

3 Verbandsdirektor Rychter vom VdW Rheinland-Westfalen in vm 7-8/2016, S. 1 zur gescheiterten Erhöhung der Sonder-AfA: „Auch die von der Wohnungswirtschaft ohnehin als bessere Alternative favorisierte Investitionszulage ist damit vom Tisch.“

nächster, wenn auch für den GdW offenbar schwieriger Schritt⁴ zum Zuschussprogramm im Rahmen der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.

Der Kern des Gegen-„Arguments“ des IW findet sich jedoch zum Ende des 1. Punktes: „Dennoch wäre es natürlich hilfreich, auch im Neubau die Zahl der günstigen Angebote zu erhöhen, analog zum Automobilssektor also mehr Kleinwagen und Einstiegsmodelle zu bauen. Hierzu ist jedoch nicht die Subventionierung des Neubaus über Steuervorteile sinnvoll, sondern die Prüfung der bestehenden Standards und Auflagen.“ Verständlich ist die Forderung des IW nach Senkung von Standards, da diese ja von allen Investoren, auch denen im Hochpreissegment, genutzt werden können und somit deren Gewinnspannen vergrößern würden – Kostensenkung bedeutet unter den derzeitigen Marktbedingungen nun einmal nicht automatisch Mietpreissenkung. Es wird zum Schluss des ersten Arguments des IW gegen ein NWG zusammenfassend behauptet, dass für günstige Wohnungen Standardabsenkungen und Abbau von Auflagen sowie vermehrte Baulandausweisungen zur Ausweitung der Bautätigkeit führen würden – ob auch für preiswerte Wohnungen bleibt jedoch offen; die „NWG kann dagegen keinen Beitrag leisten“ (S. 12).

IW-Kritik: Die Governance-Probleme bei gemeinnützigen Unternehmen sind kaum zu lösen

„2. Gemeinnützige Unternehmen haben ein Steuerungsproblem. Unternehmen außerhalb des Marktmechanismus haben wenige Anreize, wirtschaftlich zu agieren, weshalb Verluste drohen, oder aber Einsparungen in der Bewirtschaftung notwendig werden.“ (IW)

Das IW stellt eine kühne Behauptung auf: „Gemeinnützige Unternehmen stehen außerhalb des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs und haben deshalb wenig Anreize wirtschaftlich zu agieren.“ Weil sie bei einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit Gewinne nicht in beliebiger Höhe zu Lasten der Ertragskraft des Unternehmens ausschütten können, sollen sie „nicht gewinnorientiert sein“ (S. 12), also nicht effizient wirtschaften.

Dieses Argument ist falsch, denn einerseits wird im NWG nach unserem Vorschlag in Anlehnung an die frühere Wohnungsgemeinnützigkeit durchaus eine, wenn eben auch gesetzlich etwa auf 4 % der Einlage beschränkte, Gewinnausschüttung zugelassen, die auch erst einmal wie bei jedem anderen nicht steuerbefreiten Wohnungsunternehmen erwirtschaftet werden muss. Insofern können – im Unterschied zur Meinung des IW (S. 12 f.) – die Eigentümer doch eine Rendite erwarten. Viele kommunale und kirchliche Wohnungsunternehmen schütten derzeit vom erwirtschafteten Überschuss nach Steuern auch nur ca. 4 % auf das Eigenkapital aus. Verluste sind bei diesen Wohnungsunternehmen bisher nicht bekannt geworden.

⁴ Als „GdW kompakt“ hat der Verband seine Stellungnahme unter dem Titel „‘Neue Wohnungsgemeinnützigkeit’ – Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht“ im September 2016 vorgelegt, Download unter <http://web.gdw.de/service/publikationen/gdw-kompakt/3321-gdw-kompakt-neue-wohnungsgemeinnuetzigkeit>.

Andererseits sind auch ohne Gewinnausschüttungsdruck gemeinnützige Unternehmen gezwungen, effizient zu wirtschaften, insbesondere wenn ihre zu versorgende Zielgruppe nur mit geringer Mietzahlungsfähigkeit preisgünstige Wohnungen braucht. Gerade dadurch besteht ein besonderer Anreiz kostengünstig zu bauen und zu bewirtschaften, was im hochpreisigen Segment des Wohnungsbaus so nicht erforderlich ist.

Es ist also nicht nachvollziehbar, warum bei den GWU „das Interesse an Effizienz geringer ist als bei privaten Wohnungsunternehmen.“ Irritierend ist die direkt daran anschließende Behauptung, dass GWU, die „formal“ (?) Überschüsse erwirtschaften, also effizient handeln, diese Erträge nicht in (teure) Grundstückskäufe und Neubauten stecken (also den privaten WU Konkurrenz machen), sondern „zu einer unverhältnismäßig großen Verwaltung oder aber zu überhöhten Lohnzahlungen“ neigen (S. 13). Also: sie können Überschüsse erwirtschaften, verwenden sie aber falsch, weil sie diese nicht ausschütten?

Das IW weiterhin aus, dass es „vorgegebene Mieten“ (S. 13) gebe, die durch „Vorgaben [zur] Höhe der Mieten“ im NWG (S. 12) geregelt würden. Daraus schließt das Institut, dass sich „kein Überschuss erzielen“ ließe und deshalb die Städte als Eigentümer Verluste abdecken müssten, was faktisch im Endeffekt bedeute, dass es sich bei den GWU „nicht mehr um Unternehmen, sondern um Verwaltungen handle“ und diese würden dazu neigen „größer und teurer zu werden“. Sicherlich lässt sich dieses Argument zutreffend gegen viele öffentliche Großbauvorhaben anführen, der Zusammenhang mit der sozialen Wohnungswirtschaft ist allerdings vom IW nicht belegt.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen können von den verschiedensten Eigentümern geründet bzw. bestehende WU in diese umgewandelt werden. Private Kapitalgeber, von Kirchen bis zu Wohlfahrtsverbänden oder auch Versicherungen, können GWU begründen, ebenso wie Privatpersonen gemeinsam gemeinnützige Wohnungsgenossenschaften gründen können. All diesen ist – ebenso wie der öffentlichen Hand als Eigentümer eines WU – das Interesse an einer effizienten Erfüllung des sozialen Zwecks des gemeinnützigen Unternehmens gemeinsam.

Hinweise auf die zutreffenden Missstände des damaligen gewerkschaftlichen Wohnungsunternehmens „Neue Heimat“ sind kein Beweis auf systematische Effizienzmängel in der damaligen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft: „Letztendlich wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft, weil die Bestände unzureichend bewirtschaftet wurden, was in dem Skandal um die Neue Heimat gipfelte.“ (S. 6) Dies war kein Grund für die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989. Die beiden Untersuchungsausschüsse der Hamburger Bürgerschaft und des Deutschen Bundestages, die sich mit den Vorgängen bei der Neuen Heimat beschäftigten, haben im Gegenteil parteiübergreifend für eine Novellierung und eben nicht für eine Abschaffung des damaligen WGG plädiert. Die vom IW festgestellten fehlenden Benchmarks der Branche können im Rahmen einer staatlichen Aufsicht und einer fachlich angelegten Prüfungspflicht viel eher geschaffen werden, als aus den veröffentlichten Quartalsberichten und Bilanzen der börsennotierten Wohnungsunternehmen zu entnehmen ist.

Da seitens des NWG-Konzept eine begrenzte Gewinnausschüttung weiterhin zulässig bleibt, stimmt auch nicht die kategorische Behauptung des IW: „Die Eigentümer können keine Rendite erwarten, weshalb das Interesse an Effizienz geringer ist als bei privaten Wohnungsunternehmen.“ (S. 12 f.) Die Höhe des ausgeschütteten Gewinns ist noch kein Hinweis auf wohnungswirtschaftliche Effizienz – manchmal ist eher das Gegenteil der Fall, wie selbst das private

börsennotierte Wohnungsunternehmen Vonovia auf seiner Website darstellt⁵. „Private Equity-Investoren entdeckten die Wohnungswirtschaft als finanzielles Investment im großen Stil: Im Fall der Deutschen Annington erhielt die Terra Firma 2001 Einzug und bei der GAGFAH 2004 die Fortress. Das verfolgte Geschäftsmodell hatte schlussendlich nicht den erhofften Erfolg gezeigt; man geriet unter finanziellen Druck mit der Folge, dass die Instandhaltung und Investitionen in die Wohnungsbestände weitestgehend zurückgefahren werden mussten. Dies ging auf Kosten folgenschwerer Wohnungsmängel mit der Folge anhaltender und reputationsschädigender Mieterbeschwerden, die das „Heuschrecken-Image“ in Deutschland mitgeprägt und verfestigt haben.“ Derartige Missstände waren bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen – trotz all ihrer Mängel – nicht zu verzeichnen. Die Behauptung des IW, die „Aussicht auf Gewinne ist der stärkste Motor für Effizienz in Unternehmen“ (S. 13) ist also durch das größte private Wohnungsunternehmen in Deutschland, zumindest bis zum Börsengang, widerlegt worden; die Private Equity Fonds haben überproportionale Gewinne aus den Unternehmen abgezogen und die Bausubstanz sträflich vernachlässigt, daraus kann also kein Argument gegen Gewinnbeschränkung abgeleitet werden.

Im Gegenteil wird eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft, sofern sie dauerhaft aufgestellt werden wird, über die Jahre zu gut erhaltenen Wohnungsbeständen führen, da in ihr den Wohnungsgesellschaften nicht, wie jetzt durch die Finanzinvestoren zur Gewinnabschöpfung oder durch manche öffentlichen Gesellschafter zur Haushaltsanierung, wichtige Liquidität entzogen wird, die eigentlich für die Großinstandsetzung (ohne Mieterhöhung) erforderlich ist. Die private Wohnungswirtschaft, die derzeit den Wohnungsmarkt dominiert, zeigt sich dagegen unfähig, ein ausreichendes Angebot an leistbarem Wohnraum zur Verfügung zu stellen, weil sie ihr Handeln an der maximal erzielbaren Miete ausrichtet. Deshalb ist für das untere Segment des Wohnungsmarktes ein strukturelles Marktversagen festzustellen. Aus diesem Grund ist eine staatliche Förderung des künftigen gemeinnützigen Wohnungssektors erforderlich und zulässig.

IW-Kritik: Es entstehen hohe Kosten für die Kommunen

**„3. Kommunale Unternehmen leisten einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der Kommunen, entweder wenn sie Gewinne abführen, oder aber selbst soziale Aufgaben wahrnehmen. Dies würde bei einem Übergang zur Gemeinnützigkeit entfallen, teilweise werden sogar zusätzliche Subventionen der Kommunen notwendig sein.“
(IW)**

Seitens des IW wird zwar festgestellt, dass die öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Teil ganz erhebliche Gewinne erwirtschaften würden, also hoch effizient arbeiten, aber diese Gewinne müssten auch ausgeschüttet werden, denn daraus „können die Städte beispielsweise in Schulen investieren oder soziale Aktivitäten finanzieren“⁶. Warum diese Millionengewinne von den Mietern der städtischen

⁵ Quelle: <https://www.vonovia.de/ueber-vonovia/ueber-uns/historie/>, abgerufen am 15.08.16.

⁶ Im Gegensatz zur Darstellung des IW verbleiben die in Berlin erwirtschafteten Gewinne der Landeswohnungsunternehmen in den jeweiligen Wohnungsunternehmen, seit dem 1.1.2016 ist deren Ausschüttung gesetzlich verboten worden (Art. 2 § 5 Abs. 3 Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG

Gesellschaften aus ihren entsprechend hohen Mieten gezahlt werden sollen, um eigentlich aus Steuermitteln zu finanzierende öffentliche Aufgaben auf dem Rücken der geringverdienenden Mieterinnen und Mieter zu subventionieren, bleibt unklar. Wenn auch noch berücksichtigt wird, dass für die dort wohnenden Haushalte auch noch ein erheblicher finanzieller Aufwand der öffentlichen Hand über Kosten der Unterkunft, Wohngeld u.a.m. geleistet werden muss, ist nicht nachvollziehbar, warum nicht alle Steuerzahler für die öffentlichen Aufgaben eintreten müssen und MieterInnen aus kommunalen Wohnungen nicht noch eine zusätzliche „Kommunalabgabe“ aus ihrer Miete bezahlen müssen. Schließlich spricht sich das IW auch noch dafür aus, dass die Wohnungen der städtischen Unternehmen doch teilweise verkauft werden könnten, damit „Mittel für die Sanierung und Modernisierung der vorhandenen Städte gewonnen werden“ – gemeint sind damit Straßen und Verwaltungsgebäude, nicht aber die nicht verkauften Wohnungen.

Zwar leisten die Gewinnausschüttungen der Wohnungsunternehmen der Städte und Kreise „einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der Städte“, dies kann aber nicht Maßstab bei der Festlegung der Miethöhe von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sein, hier haben Kostendeckung und langfristige Bewirtschaftungserfordernisse die Richtschnur zu sein und die chronische Unterfinanzierung kommunaler Haushalte darf nicht Vorgabe für die Mietenpolitik werden.

Das IW verschweigt dabei, dass im Konzept der NWG, wie es in diesem Buch vorgelegt wird, eine – wenn auch begrenzte – Gewinnausschüttung weiterhin möglich sein soll. Aber durch deren gesetzliche Limitierung soll der Kapitalabzug der in den letzten Jahren beim Verkauf von Wohnungsunternehmen an Finanzinvestoren in immensem Umfang durch Gewinnentnahmen der Kapitaleigner erfolgte, endgültig verhindert werden. Warum das IW dann allerdings in diesem Zusammenhang behauptet, dass die gemeinnützigen Unternehmen wegen der Gewinnbeschränkung Verluste erwirtschaften werden, „je stärker die festgesetzten Mieten von den Marktmieten abweichen“ (S. 14), ist aus dem von uns vorgelegten Gutachten nicht abzuleiten und auch vom IW nicht belegt. Unsererseits ist klar mit Kostendeckung argumentiert worden, die eben einen Bewirtschaftungsverlust ausschließen soll, so dass Mieten tatsächlich unterhalb des umgebenden (privaten) Wohnungsmarkt sein können, ohne dass das GWU deshalb in Konkurs geht. Noch weniger begründet ist die Behauptung, dass die Baupflicht zu einem Verlust führen würde, da diese – wie unseren vorstehenden Ausführungen zu entnehmen ist, nur aus dem erwirtschafteten Überschuss zu erfüllen ist. Die angeblich deshalb auf den Steuerzahler zukommenden Kosten würden sich „auf einige Milliarden Euro im Jahr belaufen“; dass das IW diese Zahlen überhaupt nicht belegen kann, wird die Milliarden einfach mal behauptet, „allerdings ohne dass dies hier detailliert berechnet werden kann.“ (S. 14)

Im Gegenteil verschweigt das IW, dass gerade die Kommunen über die Last der Kosten der Unterkunft von 11,4 Mrd. € (2014)⁷ erst die hohen Mieten der privaten und privatisierten Wohnungswirtschaft subventionieren. Viele Kapitalgesellschaften könnten ohne diese indirekte Förderung nicht diese hohen Mieten realisieren, weil sie von den betreffenden Mieterinnen und Mietern nicht bezahlt werden könnte. Dann wäre allerdings auch das Geschäftsmodell manches Börsenunternehmens

Bln).

7 Von denen ca. 1/3 künftig vom Bund übernommen werden soll – ein höherer Bundesanteil ist im Gespräch.

gescheitert und dort könnten bei einigen privaten Wohnungsunternehmen Konkurse drohen.

IW-Kritik: Es besteht die Gefahr neuer Wohn-Ghettos
„4. Es drohen neue Wohn-Ghettos. Reichen die Mittel der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen nicht aus, leidet die Qualität der Bestände, und es werden nur noch Haushalte ohne Alternativen die Wohnungen mieten. Hierdurch können neue Problemviertel entstehen.“ (IW)

Erneut wird behauptet, dass bei gemeinnützigen WU die Mieten nicht für die Substanzerhaltung reichen würden. Tatsächlich war gerade bei privaten Wohnungsunternehmen im Ruhrgebiet, insbesondere denen von Finanzinvestoren, eine massive Vernachlässigung von Wohnungsbeständen festzustellen⁸. Gerade dort wurde aktiv eine negative soziale Selektion bei der Vermietung vorgenommen, die mit dem Begriff des „Geschäftsmodell Hartz IV“ bezeichnet wird und zu erheblicher sozialer Segregation geführt hat.

Die Unterstellung, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU), insbesondere der öffentlichen Hand, nach Einführung der Steuerbefreiung finanziell schwierig dastehen würden, ist offenkundig unbegründet, da sie – so das IW selbst an vorheriger Stelle – so erfolgreich wirtschaften, dass sie Hunderte von Millionen Euro Gewinn an die Städte abführen können. Aus der Gewinnbegrenzung der NWG und den (nur) kostendeckenden Mieten leitet das IW ab, dass künftig „vor allem Kosten der Bewirtschaftung gespart werden“ würde: Die „Wohnungen [würden] also kaum noch modernisiert werden, oder aber es wird bei Instandsetzungen gespart werden“⁹ (S. 15).

Mit Blick auf die bisherigen Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus, wonach „die Bestände der sozialen Wohnraumförderung nach der Belegungsbindung wieder in den regulären Markt übergehen“, stellt das IW im Widerspruch zu den Ergebnissen der NWR-Enquetekommission fest, dass deshalb von privaten Investoren „eine Unterinvestition bei bestehenden Objekten durch fortgesetzte Instandhaltungseinsparungen oder fehlende Modernisierung nicht zu erwarten“ wäre. Dem stellt das IW eine zu erwartende Bestandsvernachlässigung als Folge des NWG drohend gegenüber: „Bei gemeinnützigen Unternehmen ist die Sozialbindung jedoch permanent“. Zwar sei zutreffend, wie oben dargelegt, „dass gerade bei großen privaten Wohnungsbeständen zu wenig investiert wird“, aber mit dem Börsengang großer Gesellschaften sei es nun „im Interesse der Anleger, die Werthaltigkeit der Bestände zu erhalten und Segregationsprozesse zu vermeiden.“ (S. 15) Warum diese grundlegende Basiserkenntnis nun bei gewinnbeschränkten gemeinnützigen Gesellschaften völlig außer Kraft gesetzt sein

⁸ Vgl. Bericht der Enquetekommission 1 "Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestorenauf den Wohnungsmärkten in NRW", Landtag Nordrhein-Westfalen Drs. 16/2299 vom 25.02.2013.

⁹ Die Vernachlässigung der Bestände sei auch deshalb zu erwarten, weil von GWU bei Kosteneinsparungen „Entlassungen immer zuletzt umgesetzt werden“ würden (S. 15).

soll, nur, weil sie angemessene kostendeckende Mieten nehmen und keine Maximalgewinne erwirtschaften sollen, wird nicht erklärt.

Das IW bietet dafür eine kuriose Begründung: Dieser wohnungswirtschaftliche „Mechanismus“ des langfristigen Substanzerhalts funktioniert „unter dem Regime der Gemeinnützigkeit [...] nicht, da erstens die Mieter keine preisliche Alternative finden können und die Leerstände gering bleiben und zweitens die öffentliche Hand, gerade die Kommunen, oftmals nicht die finanziellen Ressourcen hat, um gegenzusteuern.“ (S. 16). Also weil die Wohnungen der privaten Anbieter so teuer sind, müssen die Mieter bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bleiben und so entstehen soziale Brennpunkte. Weil keine Leerstände entstehen, denn es gibt ja keine preiswertere Alternative zu den gemeinnützigen Wohnungsbeständen, muss ja auch von den GWU nicht investiert werden, so die dahinterstehende Logik des Arguments. Und weil die Stadt kein Geld hat, um höhere Mieten über die Kosten der Unterkunft zu bezahlen, bestünde auch kein Interesse, die Mieten bei den gemeinnützigen Unternehmen anzuheben.

In der „Marktrealität“ ist es allerdings andersherum: Durch permanente Mieterhöhungen ohne Standardverbesserung (auch im Gefolge mehrfacher Verkäufe) stehen immer weniger preisgünstige Wohnungen, die bisher für viele Haushalte mit geringem Einkommen noch leistbar waren, noch zur Verfügung. Deshalb müssen sich diese Haushalte auf die verbleibenden preiswerten Wohnungen beschränken, die soziale Segregation wird droht nicht durch die Wohnungsgemeinnützigkeit, sondern ist bereits heute durch die gewinnorientierte Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen Realität in vielen Stadtteilen der Großstädte und Universitätsstädte. Einer soziale Segregation in den Städten wird im Gegenteil durch die NWG ein hilfreiches Instrument entgegengestellt: Die Förderung der (nachträglichen) Bindung von Bestandsgebäuden und des Ankaufs von Mietwohnungen kann vermeiden, dass neue soziale Bindungen nur noch „auf der grünen Wiese“ entstehen müssen.

***IW-Kritik: Die Treffsicherheit der NWG ist sehr gering
„5. Weisen die Bestände eine ordentliche Qualität auf, kommt es wie in der sozialen Wohnraumförderung zu einer deutlichen Fehlbelegung, zumal der Zugang sogar Haushalten oberhalb der Wohnberechtigungsschein (WBS)-Grenzen erlaubt werden soll.“ (IW)***

Also, hier muss sich das IW entscheiden, welcher „gute“ Grund nun gegen eine NWG gelten soll: Führt die NWG nun zu „neuen Wohn-Ghettos“ (Grund 4) oder – wie jetzt behauptet, ist sie gar nicht so sozial wirksam, wie das IW wohl befürchtet.

Das IW hat ja den Sinn einer Objektförderung, also den sozialen öffentlich finanzierten Wohnungsbau, grundsätzlich bestritten, denn ihre aktuellen Untersuchungen¹⁰ hätten ergeben, dass derzeit „nur 46 % der Nutzer von Sozialwohnungen tatsächlich armutsgefährdet sind.“ (S. 16)¹¹ Deswegen sei eine Objektförderung sozial wenig treffsicher. Das Thema der „Fehlbelegung“ wäre dann keines mehr für die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, wenn etwa eine einkommensabhängige Miete eingeführt würde, so dass mit zunehmenden Einkommen der Steuersubventionseffekt abnehmen würde. Das IW

10 Schier, Michael / Voigtländer, Michael (2016), Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends 43 (1), S. 21 – 35.

verlangt aber, dass nur eine Minderheit der Bevölkerung gefördert werden sollte, während durch heute geltende Grenzen eines WBS, wie in Berlin, mehr als die Hälfte der EinwohnerInnen einzugsberechtigt sei¹². Aber selbst eine Fehlbelegungsabgabe, wie dies faktisch eine einkommensabhängige Miete wäre, würde „keine Anreize zum Auszug“ setzen, da sie an der ortsüblichen Vergleichsmiete und nicht an der höheren Neuvermietungsmiete orientiert würde.

Wenn das IW damit argumentiert, dass in Deutschland rund 7 Millionen Haushalte berechtigt wären, in eine Sozialwohnung zu ziehen, diesen aber nur 1,7 Millionen Wohnungen gegenüberstünden, so ist das sicherlich zutreffend, zumal jährlich 60 bis 80.000 Bindungen des Sozialen Wohnungsbaus verloren gehen. Um das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wieder „ins Lot“ zu bringen, schlägt das IW als prominente Vertretung der Marktwirtschaft vor, nicht etwa das Angebot (an Sozialwohnungen) zu erhöhen, sondern die ‚Nachfrage‘ radikal zu reduzieren: „Um die Treffsicherheit zu erhöhen, wäre es notwendig, die Einkommensgrenzen enger zu fassen.“ (S. 16). Um nun auch wirklich zu verhindern, dass etwa noch mehr arme Haushalte in die Städte ziehen, „die ansonsten aufgrund von Kostenerwägungen in die Peripherie der Großstädte oder ins Umland gezogen wären“, wäre gemäß IW „auch eine Reduktion der Qualitätsstandards ... hilfreich, da dann tatsächlich nur arme Haushalte die Leistung wählen.“ (Ebd.)

In Fortsetzung des „guten Grunds“ Nr. 4 gegen die NWG wird seitens des IW noch dem NWG unterstellt, dass es wegen der „Mieten unterhalb des Marktniveaus in Großstädten [...] auch Nachfrager anziehen“ würde, damit aber „trägt die NWG zu einer weiteren räumlichen Konzentration bei“ (S. 16). Wie dies nun durch hohe Marktmieten vermieden werden soll, kann das IW offenbar nicht darlegen, zumindest führen die derzeit drastisch steigenden Mieten in den Großstädten (noch) nicht zu einem Rückgang des Einwohnerwachstums dort.

Um die soziale „Treffsicherheit zu erhöhen“, schlägt das IW also vor, „die Einkommensgrenzen enger zu fassen.“ (S. 16) Dies ist ja mit dem Typ A im NWG so vorgeschlagen, mit dem die Einzugsberechtigung deutlich unterhalb der derzeit von den Ländern vorgegebenen WBS-Einkommensgrenze läge. Dass aber eine ausschließliche Festlegung nur auf niedrige Einkommensgrenzen erstreckt zu einer sozialen Segmentierung auf dem Mietwohnungsmarkt führen würde, wird vom IW dabei nicht als Widerspruch zum eigenen Gegenargument des angeblich drohenden „Wohn-Ghettos“ wahrgenommen.

Schließlich wird der Vorschlag aus unserem Gutachten, dass zur Sicherung sozial gemischter Wohngebiete interessierte Wohnungsunternehmen ja gemeinnützige Bestände neben ihrem bisherigen Wohnbesitz aufbauen könnten oder nur Teile ihres Bestandes einer gemeinnützigen Bindung (mit entsprechender Förderung) unterwerfen könnten, vom IW grundsätzlich verworfen. Die dafür erforderliche Trennung in gemeinnützige und nicht gemeinnützige Betriebsteile sei wegen erhöhter „Komplexität“ für öffentliche Wohnungsunternehmen nicht zu bewältigen, dies habe ja das Negativbeispiel der damaligen Neuen Heimat (1985!) gezeigt.

11 Als armutsgefährdet definiert das IW Haushalte mit einem Einkommen von unter 60 % des Medianeinkommens, worunter derzeit rd. 7 Mio. Haushalte fallen würden.

12 Das Argument des IW, dass diese Berliner Grenze von 140 % der Bundeseinkommensgrenze nach § 9 Abs. 3 WoFG durch das NWG „noch um 50 Prozent erweitert werden“ sollen, ist falsch, da im NWG ein Typ A mit 100 % der Bundesgrenze und ein Typ B mit 150 % vorgesehen ist und nicht mit etwa 210 % (= Berlin plus 50 %).

IW-Kritik: Es gibt bessere soziale Instrumente als die NWG
„6. Mit dem Wohngeld gibt es ein deutlich besseres Instrument, um bedürftige Haushalte treffsicher im Wohnungsmarkt zu unterstützen. Zusätzliche Mittel sollten daher eher zur Aufstockung des Wohngelds verwendet werden.“ (IW)

Da ja nach Ansicht des IW niedrige Mieten nur zu sozialen „Wohn-Ghettos“ führen würden, ist es konsequent, dass in der Studie für eine deutliche Aufstockung des Wohngelds, „insbesondere eine Dynamisierung“ plädiert wird (S. 17). Während an früherer Stelle das IW die Kosten der NWG „auf einige Milliarden Euro im Jahr“ (S. 14) geschätzt hat, wird nun vorgeschlagen „die Kosten für das Steuerprivileg der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen [...] über 330 Millionen Euro jährlich“ für die Erhöhung des Wohngelds einzusetzen (S. 17). Das Gegenargument, dass ein höheres Wohngeld „die Mieten nur noch weiter nach oben treibt und letztlich die Zahlungen beim Vermieter landen“, lässt das IW nicht gelten, weil nach eigener Untersuchung die Anzahl der Wohngeldempfänger gering sei und deshalb würden „Wohngelderhöhungen kaum zu Mieterhöhungen führen“.

Sicherlich ist das Wohngeld für viele Haushalte eine notwendige Unterstützung, um sich mit angemessenem Wohnraum versorgen zu können. Diese Subjektförderung steht allerdings nicht im Widerspruch zu einer Objektförderung durch eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Tatsächlich würde durch die kostenbegrenzende Funktion der Wohnungsgemeinnützigkeit die öffentliche Hand langfristig im Bereich von Wohngeld und Kosten der Unterkunft erhebliche Subventionsgelder sparen, da ja die in der NWG geförderten Wohnungen dauerhaft gebunden bleiben und nicht – nach Rückzahlung etwaiger Förderdarlehen – mietpreistreibend auf dem Wohnungsmarkt verwertet werden.

Ein weiterer „guter Grund“ des IW gegen die NWG ist die fehlende Baulandausweisung. Würde diese durch die Kommunen deutlich gesteigert, würde mehr Wohnraum auch für die „Errichtung neuer Stadtteile“ durch die Städte ausgewiesen werden. Die damit versprochene „Entspannung des Wohnungsmarkts“ und die bei den hohen künftigen Mieten durch Wohngeld zu leistende „Entlastung sozialschwacher Haushalte“ seien, so das IW zusammenfassend „deutlich besser geeignet als eine NWG“. Dass viele Haushalte trotz ihrer Wohngeldberechtigung oder ihrer Kostenzusage im Rahmen von ‚Hartz IV‘ trotz entspannter Wohnungsmärkte außerhalb der Groß- und Universitätsstädte keinen Zugang zu bezahlbaren Wohnungen bekommen, weil es an entsprechenden Belegungsbindungen, also Vermietungsbeschränkungen zugunsten von Haushalten mit niedrigeren Einkommen bei der Neuvermietung fehlt, wird vom IW nicht weiter beachtet.

Eine vermehrte Baulandausweisung oder die Senkung von Bauvorschriften führt zwar zu geringeren Gesamtkosten, aber in den Engpassstädten nicht zwangsläufig zu geringeren Mieten. Die Notwendigkeit einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit ist auch diese Gegenargumente des IW nicht widerlegt worden.

IW-Kritik: Es gibt keinen Widerspruch zwischen sozialer Verantwortung und Rendite

„7. Die Ansicht, dass sich nur gemeinnützige Wohnungsunternehmen sozial engagieren, ist falsch. Auch gewinnorientierte Unternehmen unterstützen ihr Umfeld und ihre Mieter, da hiervon auch ihr Erfolg abhängt. Prosperiert ein Stadtviertel, ist auch die Wohnungswirtschaft erfolgreich, weshalb es gerade für große Unternehmen - kommunal oder privat - rational ist, sich zu engagieren.“ (IW)

Rendite und soziale Verantwortung sind nach Feststellung des IW kein Widerspruch: „auch private Wohnungsunternehmen können sich für Mieter und Gesellschaft engagieren“. Die kritische Situation nach den großen Verkäufen öffentlicher Wohnungsbestände an private Investoren habe sich ja – wie das IW schon vorher ausgeführt hat – faktisch wieder gebessert: „Mit den Börsengängen [...] sind die Rahmenbedingungen nun jedoch neu gesetzt, da nun großer „Wert auf langfristig nutzbare Bestände“ gelegt werde. Diese nun mehrfach vom IW beschworene Wandlung vom Saulus „Deutsche Annington“ zum Paulus „Vonovia“ wird in diesem „guten Grund“ noch mal theoretisch zu belegen versucht. Darüber hinaus wird angeführt, dass nach Untersuchung des IW vom unteren Einkommensquintil, den Studenten, den Migranten und den SGB II-Empfängern teilweise deutlich größere Anteile bei privaten als bei kommunalen Wohnungsunternehmen leben würden, nur bei den Arbeitslosen sei es umgekehrt (S. 20).

Dass deshalb private Eigentümer ‚sozialer‘ vermieten würden, lässt sich aus diesen Angaben nicht ableiten, da fast der gesamte Bestand der großen privaten Wohnungsunternehmen ursprünglich unter der Wohnungsgemeinnützigkeit entstanden ist und damals zumeist mit Mitteln der Wohnraumförderung finanziert wurde. Es ist daher nicht verwunderlich, dass nach den Verkäufen von kommunalen und anderen ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen deren damals eingezogenen Mieterinnen und Mieter auch heute noch zu großen Anteilen in diesen Wohnungen wohnen, nun aber eben bei einem privaten Vermieter. Eine heutige soziale Praxis der Neuvermietung durch eines der großen börsennotierten Wohnungsunternehmen hat das IW leider nicht als Beleg angeführt, vielleicht ist dies auch nicht festzustellen.

Die Mitauftraggeberin der IW-Studie, das börsennotierte Wohnungsunternehmen LEG, ehemals im Besitz des Landes Nordrhein-Westfalen“ ist allerdings wohl kein Aushängeschild für eine sozial orientierte private Wohnungswirtschaft: *„Unsere Wachstumsstrategie in Verbindung mit einer strikten Kostendisziplin sorgt für eine führende Profitabilität, die wir im Sinne aller Stakeholder noch weiter ausbauen. Für unsere Aktionäre schaffen wir damit gleichzeitig eine Grundlage für steigende attraktive Dividenden.“*¹³ Die Sicherung eines bezahlbaren Wohnraums für weite Kreise der Bevölkerung ist mit dieser Renditeorientierung wohl kaum in Einklang zu bringen, denn „steigende attraktive Dividenden“ werden zumeist aus erhöhten Mieten oder unterlassener Instandhaltung finanziert.

Schlussfolgerungen

In den „*Schlussfolgerungen*“ der Studie des IW werden nun noch weitere „gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ hinzugefügt. So „erscheint

¹³ Darstellung der Investor Relations auf der LEG-website https://www.leg-wohnen.de/unternehmen/investor-relations/?no_cache=1

es unklar, ob eine NWG mit dem Beihilferecht der Europäischen Union in Einklang zu bringen ist“ (S. 21). Worin diese ‚Erscheinung‘ nun besteht, wird nicht belegt, sondern trotz der Feststellung, dass wir uns im Gutachten für die Grünen „mit dieser Thematik eingehend beschäftigt haben“, wird einfach festgestellt: „es bleiben rechtliche Unwägbarkeiten“; hier wäre ein Quellennachweis oder eine eigene rechtliche Expertise sicherlich angebracht gewesen, bevor derartiges behauptet wird. Wir bleiben bei unserer ausführlich begründeten Feststellung, dass eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, unter Beachtung der von uns dargestellten unionsrechtlichen Bedingungen, mit dem EU-Beihilferecht kompatibel ausgestaltet werden kann.

Die abschließende Feststellung des IW, die „Wohnungsgemeinnützigkeit [...] leistet keinen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes, sondern würde nur neue Probleme schaffen“ (S. 21), ist zwar von den Medien gerne aufgegriffen worden, wurde aber leider, wie vorstehend ausgeführt, faktisch vom IW nicht belegt. Sicherlich hat unser Konzept einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit noch Konkretisierungsbedarf. Wir freuen uns auch weiterhin über Anregungen und Kritik an unseren Thesen und Argumenten. Die zutreffenden Kritiken des IW an früheren Schwächen des alten Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht haben wir in der Studie bereits ebenso kritisch zum WGG eingewendet und entsprechende Konsequenzen in unseren Vorschlägen eben für eine „Neue“ Wohnungsgemeinnützigkeit gezogen. Auch wenn wir die damalige Praxis der Neuen Heimat ebenfalls als nicht in Übereinstimmung mit dem damals geltenden WGG dargestellt haben, ließe sich daraus kein grundsätzlicher Einwand gegen eine Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit ableiten.

Zur Vorbeugung gegen eventuelle Wiederholungen negativer Entwicklungen wollen wir die Transparenz- und Prüfungsanforderungen erheblich verschärfen und würden schließlich mit der erstmaligen Einführung einer Mietermitbestimmung eine neue Kontrollinstanz in die Wohnungsgemeinnützigkeit einführen: die Mieterinnen und Mieter. Diese müssen letztendlich über die Miete alle Fehlentscheidungen des Managements oder der Kapitaleigner bezahlen. Daher haben die Mieterinnen und Mieter auch ein hohes Interesse an effizientem Wirtschaften des Unternehmens (nicht nur die Gesellschafter!) und werden so über ihre Mitentscheidung in den Mieterräten und den Aufsichtsräten der Gesellschaften auch Garanten für eine gute Pflege des Bestandes sein.

Hannover, 11.10.16
Jan Kuhnert