

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW kompakt

**"Neue Wohnungsgemeinnützigkeit" –
Gut gemeint ist nicht immer gut
gemacht**

September 2016

1 Der deutsche Wohnungsmarkt ist ein europäisches Erfolgskonzept

Der deutsche Wohnungsmarkt ist durch einen im europäischen Vergleich hohen und relativ stabilen Anteil von vermieteten Wohnungen charakterisiert. Rund 23,2 Millionen der insgesamt 40,5 Millionen Wohneinheiten sind Mietwohnungen. Dies entspricht einem Anteil von 57%. Eine Spezifik des deutschen Wohnungsmarktes ist der hohe Anteil von privaten nicht-institutionellen Vermietern als Anbieter von Mietwohnungen. Sie stellen mit knapp 15 Millionen Wohnungen die größte Gruppe unter den Anbietern von Wohnraum in Deutschland und bewirtschaften rund 64% aller Mietwohnungen oder 37% des gesamten Wohnungsbestandes.

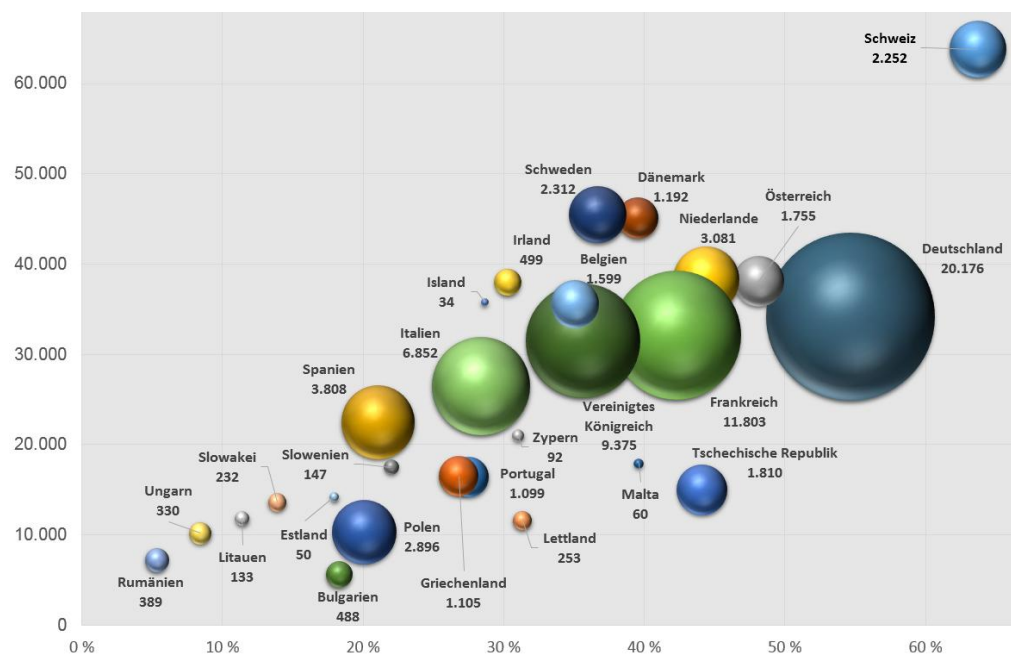


Abb. 1: Wohlstandsniveau, Mieterquote und Umfang des Mietwohnungsmarktes in Europa (Quelle: Eurostat Census Hub, Dwellings on Type of ownership, 2011)

Die Besonderheit des deutschen Mietwohnungsmarktes ist, dass er qualitativ sehr hochwertig ist und allen Einkommensschichten zur Verfügung steht - und nicht wie in vielen anderen europäischen Ländern nur ein Angebot für wirtschaftlich Schwächere darstellt. Durch die soziale Durchmischung der Bestände werden Segregationsprozesse vermieden. Die klassische Wohnungsbauförderung hat bis heute dazu beigetragen, dass auch der soziale Mietwohnungsbestand in Deutschland qualitativ hochwertig und attraktiv ist.

Ziel aller wohnungspolitischen Maßnahmen muss der Schutz und der Ausbau des Wohnungsmietmarktes sein. Nur mit einem funktionsfähigen Wohnungsmietmarkt können die gegenwärtigen Herausforderungen am Wohnungsmarkt volkswirtschaftlich finanzierbar bewältigt werden.¹

¹ Prof. Dr. Ramon Sotelo (2016): Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)".

Exkurs: System der sozialen Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung zielt darauf ab, erforderliche Investitionen mit einer sozialen Mietengestaltung zu verbinden und unerwünschten sozialen Folgewirkungen entgegenzuwirken.

Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dies bezieht sich insbesondere auf Haushalte mit geringem Einkommen sowie Familien und andere Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen.

Mit der sozialen Wohnraumförderung wird aber auch gezielt die Bildung von Wohneigentum unterstützt. Familien, die innerhalb der entsprechenden Einkommensgrenzen liegen, erhalten mit der Förderung von Wohneigentum die Möglichkeit, familiengerecht zu wohnen.

Die Wohnraumförderung trägt zur Stabilisierung von Wohnquartieren in ihrer sozialen Mischung bei.

Warum ist die Objektförderung ein wichtiges Förderinstrument zur Förderung des bezahlbaren Wohnens?

Die Belastung mit Wohnkosten lässt sich für einkommensschwache Haushalte mit Hilfe der Wohnraumförderung (Objektförderung) begrenzen. Anders als die reine Subjektförderung, die Kosten der Unterkunft zwar bezuschusst, aber nicht beeinflussen kann, wird die objektbezogene Wohnraumförderung mit Preis- und Belegungsbindungen eingesetzt, um eine mit der Investition einhergehende Wohnkosten-Dämpfung zu bewirken.

- **Der gut ausbalancierte deutsche Wohnungsmarkt mit seiner Mischung von Eigentum, Miete und genossenschaftlichem Wohnen hat sich im europäischen Vergleich bewährt und wirkt stabilisierend.**

2

Was ist die zentrale Herausforderung auf dem deutschen Wohnungsmarkt?

Während zahlreiche Großstädte rasant wachsen und Wohnungen dort immer rarer und teurer werden, verlieren viele ländliche Regionen – in Ost-, aber auch in Westdeutschland – ungebremst Einwohner und werden immer unattraktiver. Eindeutige Gewinner der Binnen-, aber auch Außenwanderung sind lediglich 30 kreisfreie Großstädte, die sogenannten "Schwarmstädte"².

Das Wohnungsdefizit in den dynamischen Regionen beläuft sich derzeit insgesamt auf mindestens 800.000 Wohnungen – Tendenz steigend. Die Gründe dafür: kaum bezahlbares Bauland, zu hohe Baukosten und zu wenig Förderung. Die Binnenwanderung innerhalb Deutschlands und die hohen Zuwanderungszahlen verstärken die Notwendigkeit, das Wohnraumangebot in den Ballungsregionen auszuweiten.

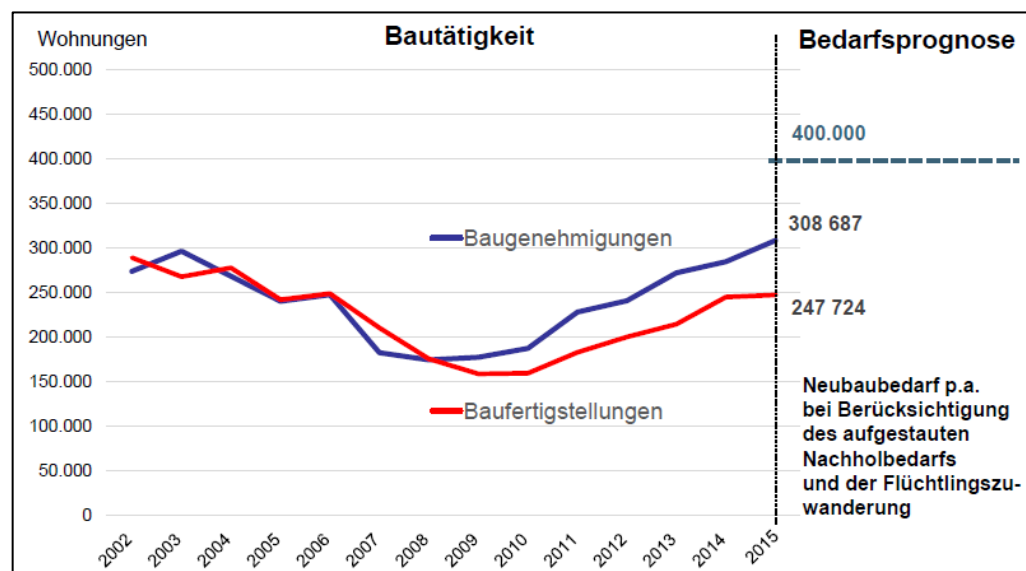


Abb. 2: Derzeitige Bautätigkeit und zukünftiger Wohnungsbedarf bis 2020

Jährlich müssen mittelfristig mindestens 400.000 neue Wohnungen gebaut werden, um den Bedarf decken zu können. In Städten und Regionen mit steigender Bevölkerung fehlt vor allem Wohnraum, der bezahlbar ist. In den kommenden Jahren sind jährlich rund 140.000 zusätzliche (Miet-)Wohneinheiten erforderlich, davon rund 80.000 preisgebundene Wohnungen des Sozialwohnungsbaus und 60.000 Wohneinheiten bezahlbare Wohnungen im mittleren und unteren Preissegment.³

² Empirica (Prof. Dr. Harald Simons) (2015): Schwarmstädte in Deutschland: Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland.

³ Pestel Institut (Günther, M.) (2015): Verbändebündnis Sozialer Wohnungsbau (Auftraggeber): Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs, Hannover.

Im Jahr 2015 wurden aber lediglich 247.722 Wohnungen fertiggestellt. Davon sind nur rd. 46.000 Mietwohnungen in Wohngebäuden mit 3 oder mehr Wohnungen gebaut worden. Die Anzahl der geförderten neu gebauten Mietwohnungen lag im Jahr 2014 bei lediglich 12.500 Wohnungen.

Politisches Ziel wohnungspolitischer Intervention ist die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum. Dies bezieht sich sowohl auf jene Haushalte, die zwar Zugang zum Wohnungsmarkt haben, sich die Knappheitsmieten aber nicht leisten können, wie auf jene Haushalte, die aufgrund ihrer Merkmale keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt haben. Wohnungen können als meritorische Güter erkannt werden. Hieraus folgt das weitere politische Ziel der regional differenzierten und qualitativen wie quantitativen Angebotsausweitung.⁴

- **Die Wohnungswirtschaft steht vor einer enormen Herausforderung im Bereich des Wohnungsneubaus.**

⁴ Prof. Dr. Ramon Sotelo, Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)".

I. Anforderungen an den Tätigkeitsbereich

Nach Ansicht der Befürworter kann mit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit die Lebensqualität in den Städten sowie lebendige Nachbarschaften mit einer verlässlichen Rendite für Unternehmen, die langfristig und sozial investieren, verknüpft werden.

Definition: Gemeinnützige Wohnungswirtschaft

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ist ein besonderer Unternehmertypus, der mittlerweile mehr als 150 Jahre existiert. Wohnungsunternehmen haben sich bis weit in die erste Hälfte des letzten Jahrhunderts hinein wirtschaftliche und soziale Bindungen und Beschränkungen auferlegt mit dem Ziel, die Wohnversorgung breiter Schichten der Bevölkerung zu verbessern. Diese wurden später im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz festgeschrieben.

- Orientierung nicht am Gewinn, sondern am Kostendeckungsprinzip (Kostenmiete)
- Begrenzung der Ausschüttungen an die Gesellschafter
- Bauen für breite Schichten, insbesondere für Haushalte, die sich nicht aus eigener Kraft am Markt versorgen können
- Baupflicht: Re-Investition von Gewinnen in den Wohnungsbau
- begrenztes Geschäftsfeld, sowohl räumlich als auch vom Aufgabenprofil

Nach Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit haben viele Unternehmen im Einklang mit einer stärkeren Orientierung auf wirtschaftliches Handeln freiwillig die Grundprinzipien der Gemeinnützigkeit beibehalten, indem sie z. B. nach wie vor Aufgaben der sozialen Wohnraumversorgung für einkommensschwächere Haushalte wahrnehmen.

Ebenso wie andere Branchen ist die Wohnungswirtschaft auch von Marktentwicklungen, insbesondere auf regionaler Ebene, abhängig. Die Unternehmen müssen sich im vielfach schärfer werdenden Wettbewerb um den Kunden und im überregionalen Wettbewerb um gute Mitarbeiter bewähren. Daraus resultieren Anforderungen an eine effiziente und wirtschaftliche Ablauforganisation, wettbewerbsfähige Produkte, Kundenorientierung und Imageförderung.

Gemeinnützige Wohnungsunternehmen dürften sich aber nur eingeschränkt wirtschaftlich betätigen (10% des Umsatzes). Die Anforderungen der Mieter an das Thema Wohnen werden in Zukunft immer individueller sein.⁵ Im Fokus wird dabei nicht nur die einzelne Wohnung, sondern die Entwicklung des gesamten Quartiers stehen. Dienstleistungen wie Mieterstrom und digitale Anwendungen werden zu Standardangeboten der Wohnungsunternehmen gehören.

⁵ Vgl. GdW Branchenbericht 6 "Wohntrends 2030", erstellt im Auftrag des GdW von: ANALYSE & KONZEPTE GmbH und InWIS Forschung & Beratung GmbH, 2013.

- **Die Wohnungsunternehmen sind keine Bedarfsdeckungseinrichtungen, sondern Unternehmen, die im Wettbewerb mit anderen am Markt agieren.**

Wäre eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit europarechtskonform?

Sieht man von den Wohnungsgenossenschaften ab, für die nach neuerer Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aus beihilferechtlicher Sicht eine Steuerbefreiung möglich erscheint, so stellen im Übrigen Steuerbefreiungen nur für einen Teil der in Deutschland tätigen Wohnungsunternehmen staatliche Beihilfen im Sinne des europäischen Rechts dar, welche grundsätzlich unzulässig sind.

Insofern hilft es, was die rechtliche Zulässigkeit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit anbelangt, nicht, nur das nationale Recht in den Blick zu nehmen. Gerade auch die Europäische Rechtsordnung stellt Hürden im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit auf, die nur schwer zu erfüllen sein dürften. Das Europäische Recht kennt zwar auch Ausnahmen von dem Verbot staatlicher Beihilfen. Ob diese Ausnahmen im Fall der diskutierten Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit greifen, erscheint indes sehr fraglich. Angesichts der strengen Vorgaben des Europäischen Rechts in Bezug auf die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen würde die Inanspruchnahme einer Steuerbefreiung gemäß dem Konzept der Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zahlreiche (europa-)rechtliche Unabwägbarkeiten für die Unternehmen zur Folge haben. Das Risiko einer unzulässigen Beihilfe tragen stets die Unternehmen als Beihilfeempfänger, da sie unzulässige Beihilfen plus Zinsen zurückzahlen müssten.

- **Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit birgt erhebliche europarechtliche Gefahren, die im Zweifel zu Lasten der Unternehmen und damit letztendlich zu Lasten des Wohnungsbaus gehen, den man eigentlich fördern möchte.**

II.

Kann eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen?

Gerade in den Ballungszentren und Universitätsstädten besteht Bedarf an bezahlbarem Wohnraum. Die Befürworter der Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit übersehen jedoch, dass "bezahlbarer" Wohnraum zunächst "Wohnraum" und dieser zunächst bebaubare Grundstücke voraussetzt. Das erste Zahnrad, an dem gedreht werden muss, ist daher die Grundstücksvergabe durch die öffentliche Hand. Wird dieses Zahnrad in Bewegung gesetzt, können die verschiedenen, bereits vorhandenen Maßnahmen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums greifen, ohne dass es eines gravierenden Eingriffs in den im Großen und Ganzen gut funktionierenden Wohnungsmarkt bedarf.

Gerade der Wohnungsmarkt zeigt aber, dass es auch um 'Staatsversagen' geht. Dieses Staatsversagen finden wir hinsichtlich des Wohnungsmarkts aktuell beispielsweise in Form von Regulierungen, die zwar den Markt beschränken, die sozialpolitischen Ziele aber gerade nicht erreichen, sondern sogar kontraproduktiv wirken (Beispiel Mietpreisbremse), aber auch auf kommunaler Ebene in Form zu geringer Baulandausweisungen.⁶

- **Um den Neubaubedarf in den großen Ballungszentren zu decken, ist es daher notwendig, sowohl kurz- als auch mittelfristig Strategien zur systematischen Entwicklung zusätzlicher Bauflächen zu entwickeln.**

Exkurs: Den Gesamtmarkt zu sozialem Handeln anregen

Das ökonomische Interesse am Wohnungsbau muss durch Förderung, Planungsrecht und Liegenschaftspolitik in das Segment des bezahlbaren Wohnungsbaus gelenkt werden. Dafür wäre eine Wiedereinführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit nicht erforderlich. So sind Vorgaben der Bauleitplanung und der Liegenschaftsvergabe wirksame Instrumente, um soziale Mischung im Neubau durchzusetzen, wie die Modelle der Hamburger oder Münchener Mischung zeigen. Das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung enthält ebenso wie das Berliner Wohnraumförderungsgesetz an die Gemeinnützigkeit angelehnte Elemente. Zusätzlich könnten steuerliche Anreize für angespannte Märkte zielführend sein, wenn sie im Unterschied zu den frühen 1990er Jahren nur für klar definierte Gebietskategorien gelten und Kostenobergrenzen festlegen, die eine Förderung des Hochpreissegmentes ausschließen.

Ein vom Markt abgekoppeltes, nach außerökonomischen Prinzipien verwaltetes Segment staatlicher Daseinsfürsorge würde in Kontrast zu anderen Segmenten des Wohnungsmarktes stehen (frei finanzierter Mietwohnungsbau, Bauen für den Eigenbedarf). Der freie Wohnungsmarkt würde von sozialen Pflichten entlastet – um die Bedürftigen kümmern sich ja die Kommunen.

⁶ Prof. Dr. Ramon Sotelo 2016: Kurzstudie zu den Vorschlägen "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)", S. 2.

Rentierlicher Wohnungsbau ohne Förderung ist in der Regel aufgrund hoher Baulandpreise und hoher Baukosten infolge hoher energetischer Standards, derzeit nur im höheren Preissegment möglich.

Um den Anteil des bezahlbaren Wohnungsbaus zu erhöhen, steht derzeit die Diskussion über Kostensenkungen im Fokus. Einsparungen sind möglich durch rationelle Bauweisen und durch eine Reform der Normenwerke, die von den Vorgaben zur Energieeffizienz bis zur Barrierefreiheit die Messlatte für den Wohnungsbau immer höher legen. Dazu kommt, dass knappe Liegenschaften, durch Angebotsengpässe angeheizte Spekulationen und die Auslastung der Baukapazitäten in den nachgefragten Metropolregionen die wesentlichen Kostentreiber sind. Deshalb muss mehr als bisher getan werden, um die Beschlüsse des Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen sowie der Baukostensenkungskommission umzusetzen.⁷

Wenn man eine dem allgemeinen Lebensstandard in Deutschland entsprechende Qualität im Mietwohnungsbau will, ist eine höhere Förderung des Mietwohnungsbaus notwendig. Ohne Förderung ist qualitativvoller Neubau für Mieten nicht unter 8 bis 10 EUR/m² zu haben. Die Alternative wäre: Design von Billigbauten und Kleinstwohnungen, Spaltung des Marktes in den sog. freien Markt und ein faktisch vom Markt abgekoppeltes Segment für die unteren Einkommensgruppen.

⁷ Vgl. Bündnis für bezahlbares Bauen und Wohnen – Kernempfehlungen und Maßnahmen. November 2015. Hrsg: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUB).

Exkurs: Immer den Bestand mit berücksichtigen⁸

Der Neubau-Bedarf vor Ort hängt stark von der Struktur des jeweiligen Bestands ab. Hierbei ist eine wichtige Frage, ob ein ausreichendes, bedarfsgerechtes Angebot (bestimmte Wohnungstypen und vor allem -größen) in allen Preissegmenten besteht. Letztlich muss immer berücksichtigt werden: Der Wohnungs-Neubau ist (und war) immer teurer als die Wohnraumversorgung durch Wohnungen im Bestand. Dies liegt auf der Hand, verdeutlicht aber auch, dass Lösungsansätze für die angemessene Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum immer auch den Wohnungsbestand einbeziehen müssen.

Mit anderen Worten: Was im Neubau mithilfe hoher Fördersummen an Bezahlbarkeit erkaufte werden muss, kann im Wohnungsbestand zum Teil bereits vorhanden sein. Diese Wohnungen sind für die Versorgung von Haushalten mit geringer Mietzahlungsfähigkeit quantitativ viel relevanter als immer nur in geringer Menge möglicher (geförderter) Wohnungsneubau. Daher ist zu fragen, ob und wie sich preisgünstige Wohnungen im Bestand nicht nur erhalten, sondern im Zuge einer aktiven Wohnungspolitik auch aktivieren lassen.

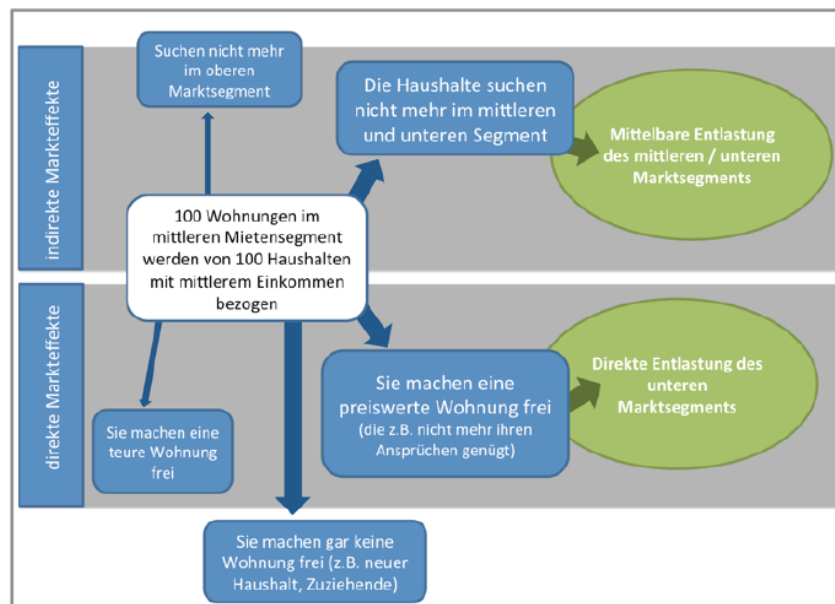


Abb. 3: Schematische Darstellung der direkten und indirekten Markteffekte beim Bau von Wohnungen im mittleren Preissegment (Quelle: vgl. Fn. 4, Abb. 21)

- **Durch die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit wird das Problem der fehlenden bezahlbaren Wohnungen nicht gelöst. Im Gegenteil: Der Kampf um die knappen Grundstücke wird sich erhöhen und zu einem weiteren Preisanstieg führen.**

⁸ Vgl. Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt - Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?, RegioKontext, Februar 2013.

III.

Schafft die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit mehr sozialen Zusammenhalt und funktionierende Nachbarschaften?

Stabile Nachbarschaften sind ein entscheidender Faktor für die Attraktivität des Quartiers. Grundlage stabiler Nachbarschaften und funktionierender Quartiere ist, dass die Wohnungswirtschaft selbst über die Belegung entscheiden kann. Flexible Belegungspolitik auf Basis freiwilliger Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen bei genauer Kenntnis der Belastbarkeit der Nachbarschaften sind das Erfolgskonzept. Ein wirkungsvolles Quartier ist der beste Weg, um Stabilität in den Quartieren mittel- und langfristig zu sichern.⁹

Die erwogene Konzentration der Wohnraumversorgung auf Bedürftige als Auftrag einer Neuen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft birgt die Gefahr, dass stigmatisierte Siedlungen und Quartiere entstehen. Vieles mühsam durch Quartiersmanagement und Sozialarbeit Erreichte wäre bei einer Abkehr von einer die Belastbarkeit der Nachbarschaften berücksichtigenden Belegungspolitik gefährdet.¹⁰

Exkurs: Anforderungen an eine nachhaltige Wohnraumpolitik

Die Wohnraumpolitik muss mit der Stadtentwicklung und Quartiersentwicklung verzahnt werden. Vitale Städte brauchen vitale Stadtteile, in denen die Menschen gern und mit Überzeugung wohnen und leben. Das Ziel einer zukunftssicheren Wohnraumpolitik besteht darin, in Kooperation mit allen Akteuren in den Stadtteilen im Sinne einer Prophylaxe von Fluktuation und Leerstand für "ein lebendiges Miteinander" Sorge zu tragen. Dies setzt voraus, dass die Menschen neben hochwertigen Wohnungsangeboten lebens- und liebenswerte Wohnumfelder und sozial stabile Bewohnerstrukturen in den Quartieren vorfinden. Vor diesem Hintergrund gewinnt eine integrierte Stadtteilentwicklung auf der Basis strategischer Allianzen zwischen Wohnungsunternehmen, Kommunen und der Bewohnerschaft mehr und mehr an Bedeutung. Sämtliche wohnungswirtschaftliche Maßnahmen – ob Rückbau, Bestandsmodernisierungen oder Neubauaktivitäten – sind (objekt- und standortbezogen). Sie müssen aus diesem Grund immer im Kontext mit allen anderen Strategien und Instrumenten, ob öffentlicher oder privater Akteure, geplant und umgesetzt werden.

- **Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit würde aufgrund der vorgeschriebenen Belegungspolitik die Segregation in Wohnquartieren fördern.**

⁹ Mieter mit Migrationshintergrund, Studie im Auftrag des GdW, Mai 2015.

¹⁰ Der GdW hat in der vielbeachteten Studie "Überforderte Nachbarschaften" darauf hingewiesen, wie sensibel Nachbarschaften in Quartieren mit hohen Anteilen von Haushalten mit niedrigen Einkommen hinsichtlich der Belegung und sozialen Betreuung ausbalanciert werden müssen (in: GdW Schriftenreihe Nr. 48, Berlin 1998).

Gedanklicher Ausgangspunkt beider Studien zur "Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit-NWG" [Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag "Neue Gemeinnützigkeit – Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung" sowie Studie "Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristigem preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)" im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen] ist die Annahme, dass der Wohnungsmarkt in Deutschland langfristig versagt (hat) und folglich staatliche Maßnahmen notwendig sind, um dem Marktversagen zum Trotz, breite Kreise der Bevölkerung dauerhaft mit preiswerten Wohnungen zu versorgen. Die Einführung einer NWG ist dabei in Wirklichkeit nur ein kleiner Nebenaspekt, denn schließlich sollen die NWGs, die ja lt. Aussage der Studien gar nicht die finanziellen Mittel haben um entsprechenden Wohnungsneubau zu erstellen, durch breite staatliche Fördermaßnahmen unterstützt werden.

Wenn es allein um die institutionelle Einführung der NWG gehen würde, so könnte kurz entgegengehalten werden, dass eine Steuerbefreiung von "gemeinnützigen" Wohnungsbaugesellschaften schon deswegen nicht notwendig wäre, weil bereits heute jede Gesellschaft Wohnungsbau mit anschließender preiswerter Vermietung der Wohnung bei dieser Tätigkeit gar keine Gewinne, sondern Verluste erwirtschaftet, so dass jede Steuerbefreiung in Leere läuft.

So stellen die Studien dar, dass bei gegebenen Gestehungskosten im Wohnungsbau und den politisch geforderten niedrigen Mieten ein Finanzierungsdelta entsteht. Auch gestehen die Studien ein, dass in den Nachkriegsjahren die ganz überwiegende Mehrheit der von den damals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften erstellten Wohnungen eben nur erstellt werden konnten, weil es entsprechende Förderprogramme des Bundes, primär des sogenannten 1. Förderwegs gab. Wenn aber die Autoren einerseits darlegen, dass der "Markt" versagt und sie selbst feststellen, dass die Einführung der NWG allein ohne staatliche Hilfe gar nicht in der Lage ist, das politisch gewünschte Ziel einer preiswerten Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten zu erreichen und ohnehin staatliches Handeln notwendig ist, dann bleiben die Autoren beider Studien die Antwort schuldig, wieso überhaupt die NWG als neue Institution geschaffen werden soll und nicht gleich die Erstellung von Wohnraum als staatliche, hoheitlich zu bewältigende Aufgabe gesehen wird. Insoweit sind die beiden Studien ökonomisch fundamental inkonsistent.

Auffallend ist, dass die beiden Studien ganz unterschiedliche Fragestellungen, die von Belegungsrechten, die der Miethöhe, die des Wohnungsbaus aber auch solche der städtischen Entwicklung bis hin zu Fragen der Verminderung der Segregation allein mit der Wiedereinführung des sozialen Wohnungsbaus nach dem Kostenprinzip, welcher dann von der NWG durchgeführt werden soll, und actu behandelt werden sollen. Dabei verlangen die verschiedenen Fragestellungen ökonomisch betrachtet nach ganz unterschiedlichen Antworten, die teilweise auch in Konkurrenz zueinander stehen.

- **Die Autoren beider Studien bleiben die Antwort schuldig, wieso überhaupt die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit als neue Institution geschaffen werden soll und nicht gleich die Erstellung von Wohnraum als staatliche, hoheitlich zu bewältigende Aufgabe gesehen wird.**

Vergleich: System des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts¹¹

Vergleicht man das österreichische System mit anderen europäischen Modellen der Wohnraumförderung, so zeichnet sich dieses durch seine ausgeprägte Mittelstandsorientierung aus. Während die überwiegend anzutreffenden "dualen wohnungspolitischen Systeme" auf die Errichtung von Sozialwohnungen zugunsten der Einkommensschwächsten ausgerichtet sind, orientiert sich die österreichische Wohnungspolitik in ihrer rechtlichen Ausgestaltung an dem Ziel, mittels (markt-)starker sozialer Wohnungsbestände den kommerziellen Mietwohnungsmarkt entscheidend zu beeinflussen. Insofern kommt dem gemeinnützigen Wohnungsbau nicht nur eine Auffangfunktion zugunsten derjenigen zu, die am freien Mietwohnungsmarkt aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse kein angemessenes Angebot vorfinden. Vielmehr richtet sich die Zielprojektion der Wohnungspolitik auf die regulative Steuerung des Gesamtmarktgeschehens, durch ein konkurrierendes, in staatliche Fördervorgaben eingebundenes Marktsegment, welches sein Gepräge durch den verfügbaren kommunalen Wohnungsbestand sowie die gemeinnützigen Bauvereinigungen erhält.

Die angewandten Mittel und Modelle der österreichischen Wohnungsbauförderung greifen weit in die Steuerung der Marktprozesse ein. Insofern ist das österreichische System deutlich weniger marktbasierend als die Wohnungspolitik in Deutschland. Angesichts dieser Rahmenbedingungen findet ein Wettbewerb zwischen kommerziellen und gemeinnützigen Bauträgern in den meisten österreichischen Bundesländern praktisch nicht statt.

Die Förderung für den Wohnungsbau bzw. die Wohnungsanierung der Stadt Wien lag im Zeitraum zwischen 2000 bis 2009 jährlich bei 450 bis 730 Mio. EUR. Vergleicht man die Ausgaben der Stadt Wien mit den Ausgaben für die soziale Wohnraumförderung in Deutschland der letzten Jahre (jährlich 518 Mio. EUR), so wird deutlich, dass eine Übertragung des österreichischen Modells auf Deutschland allein aus finanziellen Gründen nicht möglich ist.

¹¹ Gutachten zum "Wiener-Modell", erstellt am Forschungsinstitut für Deutsches und Europäisches Immobilienwirtschafts- und Genossenschaftsrecht an der HTW Berlin unter Leitung von Prof. Dr. Jürgen Keßler, Juli 2016.



5 Schlussfolgerungen

Die Diskussion über eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit setzt berechtigter Weise am Defizit an bezahlbarem Wohnungsbau auf angespannten Teilmärkten an und beklagt, dass der Wohnungsbau vor allem im höheren Preissegment stattfindet.

Der Umfang, die Kosten und die Bezahlbarkeit des Wohnungsbaus werden jedoch von Faktoren beeinflusst, die von der Organisationsform der Wohnungswirtschaft kaum abhängen. Entscheidend sind die Kaufkraft der Bevölkerung sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit der öffentlichen Hand, soziale Ziele über Förderung, Planungsrecht und Liegenschaftspolitik durchzusetzen. Für größtmögliche Effekte reicht die Konzentration auf ein sozial orientiertes neues Marktsegment nicht aus. Vielmehr muss das Interesse des Marktes in seiner Breite geweckt werden.

Hinsichtlich des Ziels, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, besteht ein breiter Konsens. Dieses Ziel kann jedoch besser und effektiver erreicht werden durch eine entsprechende Verbesserung der ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und einer damit einhergehenden Förderung und Stärkung der bewährten Marktakteure. Die Einführung einer neuen gesetzlichen Wohnungsgemeinnützigkeit ist zur Erreichung des Ziels nicht erforderlich, sondern im Gegenteil eher schädlich.

Zielführend für ein Mehr an bezahlbarem Wohnungsbau ist die Bündelung rechtlicher und finanzieller Maßnahmen. Wir brauchen nach vielen Jahren des Zurückfahrens des staatlichen Engagements für das Wohnen starke und flexibel miteinander korrespondierende Programme der sozialen Wohnraumförderung und der Städtebauförderung. Die stärkere steuerliche Förderung des Wohnungsbaus gehört wieder auf die Tagesordnung. Der Werkswohnungsbau wartet auf seine Wiederentdeckung.

- **Die Wohnungswirtschaft hat kein Interesse an einer neuen gesetzlichen Wohnungsgemeinnützigkeit. Die Wohnungsunternehmen wollen keine Beschränkung ihres Geschäftskreises, da sie sonst die vielfältigen Aufgaben, gerade auch bei der Stadtentwicklung und im sozialen Bereich, nicht erfüllen könnten. Sie verfügen hier über eine breit gefächerte Kompetenz und sind weithin anerkannte und geschätzte Partner der Kommunen. Restriktive Bindungen würden viele Nachteile für ihr unternehmerisches Handeln mit sich bringen.**

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Das Dokument als PDF zum Download unter:
<http://web.gdw.de/service/publikationen/gdw-kompakt>

Redaktionelle Mitarbeit: Christian Gebhardt, Dr. Bernd Hunger,
Monika Kegel, Dr. Matthias Zabel