

Sieben gute Gründe gegen eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)

Eine Studie im Auftrag der LEG Immobilien AG und dem ZIA Deutschland

LEG Immobilien AG
Hans-Böckler-Straße 38
40476 Düsseldorf

ZIA Deutschland
Unter den Linden 42
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, den 29. Juli 2016

Kontaktdaten Ansprechpartner

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Telefon: 0221 4981-741
Fax: 0221 4981-99741
E-Mail: voigtlaender@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Hintergrund	6
2 Die aktuelle Lage am Wohnungsmarkt	7
3 Grundzüge der Wohnungsgemeinnützigkeit	9
4 Sieben Argumente gegen eine NWG	10
4.1 NWG wird den Wohnungsmangel nicht lösen	10
4.2 Die Governance-Probleme bei gemeinnützigen Unternehmen sind kaum zu lösen	12
4.3 Es entstehen hohe Kosten für die Kommunen	13
4.4 Es besteht die Gefahr neuer Wohn-Ghettos.....	15
4.5 Die soziale Treffsicherheit der NWG ist sehr gering	16
4.6 Es gibt bessere soziale Instrumente als die NWG	17
4.7 Es gibt keinen Widerspruch zwischen sozialer Verantwortung und Rendite	18
5 Schlussfolgerungen	21
Abbildungsverzeichnis	23
Literaturverzeichnis	24

Zusammenfassung

Angesichts der angespannten Lage am Wohnungsmarkt wird auch eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert, die zum 31.12.1989 abgeschafft wurde. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen zeichnen sich vor allem durch drei Charakteristika aus:

- Gemeinnützige Unternehmen sind nicht gewinnorientiert.
- Vermietung der zu errichtenden Wohnungen an sozial benachteiligte Haushalte zu Mieten unterhalb des Marktniveaus und
- Zweckbindung der Mittel für die Bewirtschaftung und den Bau neuer Wohnungen.

In diesem Gutachten werden sieben Gründe diskutiert, warum eine NWG nicht eingeführt werden sollte.

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.
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.
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.
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.
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.
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.
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.

Um die Probleme im Wohnungsmarkt zu lösen, bedarf es besserer Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau. Hierzu gehört neben der Baulandausweisung vor allem eine Überprüfung des Baurechts und der Auflagen, die die Baukosten immer weiter in die Höhe treiben. Diese Themen sollten in der Politik prioritär behandelt werden. Die Wohnungsgemeinnützigkeit hingegen leistet keinen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes, sondern würde neue Probleme schaffen.

1 Hintergrund

Die Wohnungsmärkte in den Großstädten sind derzeit sehr angespannt. Die Nachfrage steigt seit 2010 deutlich an, was sowohl auf die Binnenwanderung als auch auf internationale Zuwanderung zurückzuführen ist. Die Bautätigkeit steigt zwar, aber sie kann mit der Nachfrage nicht mithalten, weshalb in der Folge Preise und Mieten steigen.

Entsprechend gewinnt die Wohnungspolitik auch wieder an politischer Bedeutung. Mit der Mietpreisbremse hat die Bundesregierung bereits ein Instrument eingeführt, dass die Mietsteigerungen reduzieren soll, was aber mit erheblichen Nebenwirkungen verbunden sein wird (Deschermeier et al., 2016). Auch der soziale Wohnungsbau erlebt eine Renaissance: Die Mittel hierfür wurden erheblich aufgestockt, obwohl die soziale Treffsicherheit dieses Instruments sehr begrenzt ist (Schier/Voigtländer, 2016). Nichtsdestotrotz geht die Diskussion weiter, und es gibt bereits erste Forderungen, gerade auch von den Grünen, die Wohnungsgemeinnützigkeit wieder einzuführen (Der Tagesspiegel, 2016). Basierend auf einem Gutachten von Kuhnert und Leps (Bündnis 90/Die Grünen, 2015) wird für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) plädiert, um zum einen die Wohnungsknappheit zu überwinden, und zum anderen vor allem die Wohnkosten für sozial schwache Haushalte zu reduzieren. Gerade im Berliner Wahlkampf um das Abgeordnetenhaus gewinnt diese Idee Zuspruch.

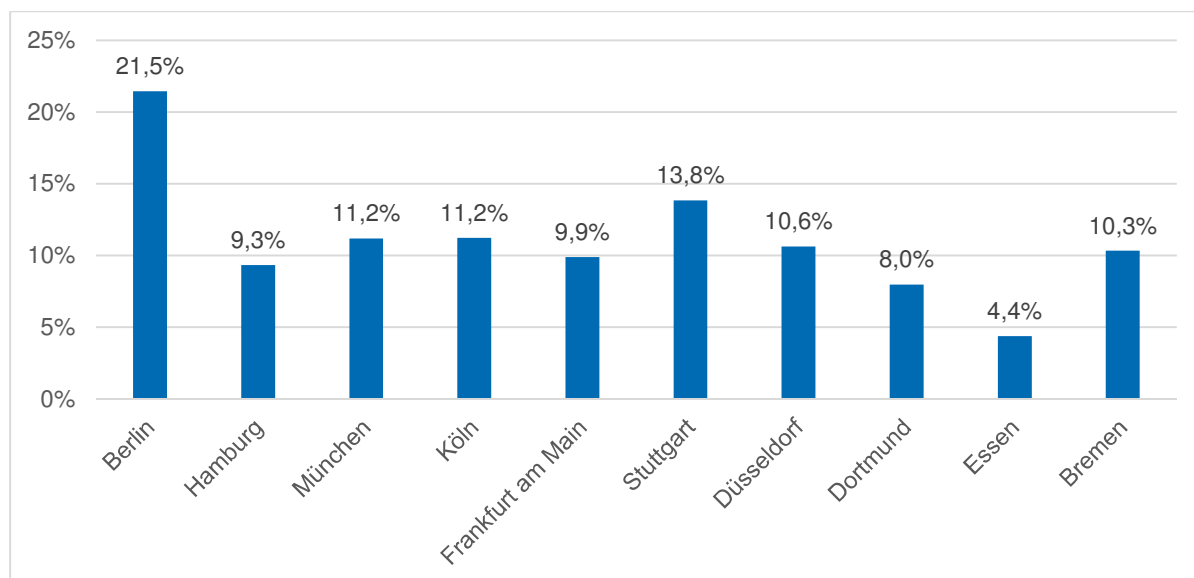
Weder bei der Mietpreisbremse noch beim sozialen Wohnungsbau oder der Wohnungsgemeinnützigkeit handelt es sich um neue Ideen. Sie sind allesamt bereits erprobt, letztendlich jedoch verworfen worden. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Wohnungsnot ungleich größer war als heute, wurden bereits Mieten reguliert, erhebliche Mittel in den sozialen Wohnungsbau gesteckt, und viele Unternehmen boten unter der Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit Wohnungen an. Doch die Mietpreisregulierungen erwiesen sich als wenig zielführend und sorgten dafür, dass das private Wohnungsangebot aus dem Markt verdrängt wurde. Anders als beispielsweise Spanien oder Großbritannien verfügt Deutschland aufgrund der frühzeitigen Liberalisierung des Marktes für Mietwohnungen über einen großen privaten Mietwohnungsmarkt (Voigtländer, 2009). Die Mittel im sozialen Wohnungsbau wurden drastisch gekürzt, da die Kosten in keinem Verhältnis zu den sozialen Vorteilen standen (Eekhoff, 2002). Letztendlich wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft, weil die Bestände unzureichend bewirtschaftet wurden, was in dem Skandal um die Neue Heimat gipfelte (Der Spiegel, 1982).

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Idee einer Wiederbelebung der Wohnungsgemeinnützigkeit. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Literatur, der vorangegangenen Erfahrungen und der aktuellen Herausforderungen wird anhand von sieben Gründen gezeigt, warum die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit ein gesellschaftlicher Fehler wäre. Bevor die Gegenargumente erläutert werden, wird zunächst die aktuelle Lage im Wohnungsmarkt diskutiert, ehe dann die Grundsätze der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erörtert werden. Die Studie endet mit einigen Schlussfolgerungen.

2 Die aktuelle Lage am Wohnungsmarkt

Um die Idee der NWG einordnen zu können, ist es erforderlich, die aktuelle Lage am Wohnungsmarkt zumindest kurz zu skizzieren. Wie bereits in der Einleitung erwähnt steigen die Mieten in den deutschen Großstädten seit 2010 deutlich an, wobei die Mieten teilweise langsamer wachsen als die Einkommen (IW Köln, 2016a). Besonders in Berlin sind die Mieten seit 2010 stark gestiegen, aber auch in München und Hamburg gab es starke Zuwächse (Abbildung 2-1). Besonders belastet von dieser Entwicklung sind unter anderem Studenten, die von der allgemeinen Einkommensentwicklung im Wesentlichen ausgeschlossen und auf kleine Wohnungen angewiesen sind. Die Mietpreissteigerung im Segment der Studentenwohnungen liegen teilweise deutlich über den allgemeinen Mietsteigerungen (IW Köln, 2016c).

Abbildung 2-1: Mietpreissteigerungen in Prozent in den zehn größten deutschen Städten seit 2010



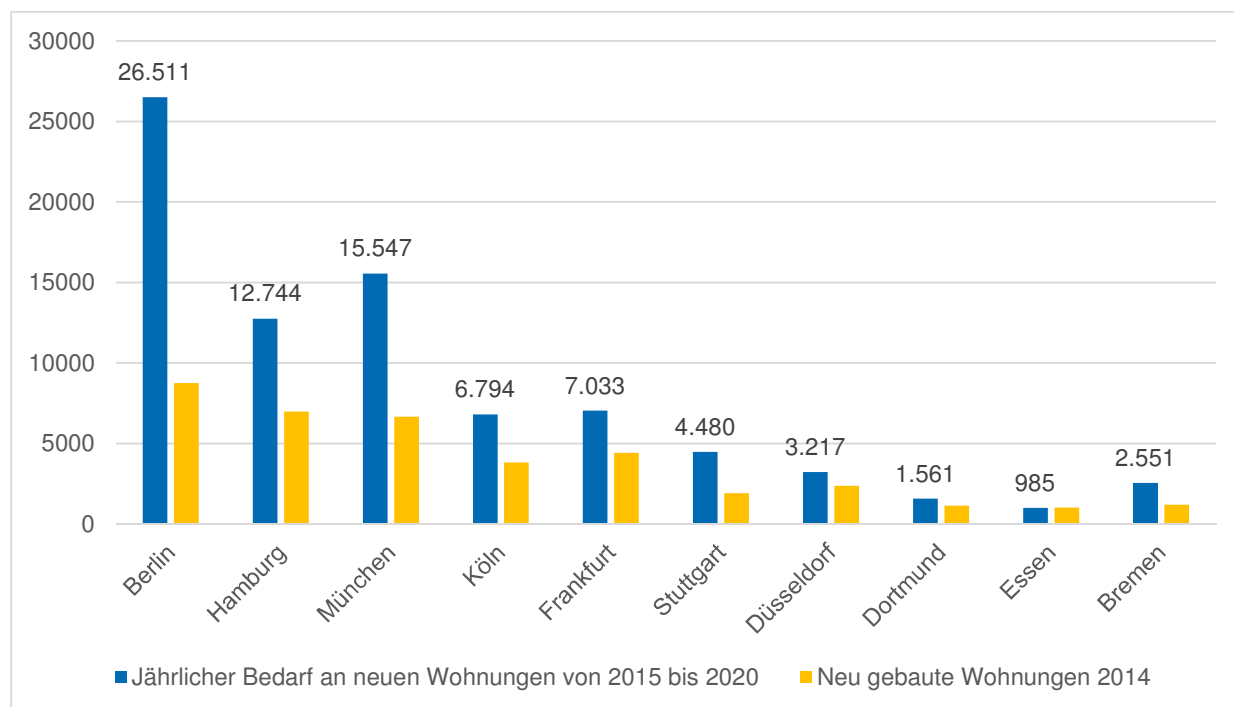
Quelle: F+B

Ursächlich für die starken Mietpreissteigerungen ist vor allem der Zuwachs in der Nachfrage. Viele Städte erleben einen starken Beschäftigungsaufbau, insbesondere im Segment unternehmensnaher Dienstleistungen. Entsprechend ziehen viele junge und gut ausgebildete Fachkräfte in die Städte, was die Nachfrage nach Wohnraum treibt. Doch nicht nur Arbeitskräfte zieht es in die Städte, sondern auch Studenten und Senioren. Die Zahl der Studenten ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Zum einen weil der Anteil der Abiturienten steigt, die ein Studium aufnehmen wollen, zum anderen aufgrund von doppelten Jahrgängen infolge der Aufhebung der Wehrpflicht und der Verkürzung der Schulzeit. Senioren zieht es immer häufiger in die Städte, weil sie in der Peripherie nicht die Infrastruktur finden, die sie benötigen. Alle diese Haushalte suchen kleine, günstige und gut gelegene Wohnungen, weshalb dieser Teil des Marktes besonders angespannt ist. Hinzu kommt die generelle Präferenz für Großstädte, weil hier Wege kurz und so Pendelzeiten gespart werden können (BBSR, 2011). Nicht zuletzt sorgt auch die in den letzten Jahren gestiegene Zahl der Zuwanderer aus dem Ausland für eine weitere Nachfragesteigerung nach städtischem Wohnraum. Gerade Ausländer ziehen bevorzugt in Großstädten, da diese erstens bekannt sind, zweitens dort leichter Anschluss an Menschen

gleicher Nationalität gefunden werden kann, und drittens die Perspektiven auf eine Beschäftigung als besser eingestuft werden. Neben der Arbeitsmarktmigration wächst die Nachfrage nach Wohnraum auch aufgrund der Flüchtlingszuwanderung. Gerade die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen müssen aufgrund der Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel relativ gesehen zu ihrer Fläche viele Flüchtlinge aufnehmen (IW Köln, 2016b). Dies treibt die Nachfrage weiter an.

Um die Nachfrage nach Wohnraum zu bedienen und damit auch die Mietsteigerungen zu reduzieren, bedarf es einer Ausweitung der Bautätigkeit. Tatsächlich hinkt die Bautätigkeit aber der Nachfrage deutlich hinterher. Nach Berechnungen des Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) müssten alleine in Berlin jährlich mindestens 26.000 Wohnungen bis 2020 gebaut werden (IW Köln, 2016b). Tatsächlich wurden 2015 jedoch lediglich 10.700 Wohnungen gebaut. Die Zahl der Baugenehmigungen liegt zwar deutlich darüber, aber gerade in Berlin werden nur rund 75 Prozent der genehmigten Wohnungen tatsächlich gebaut. Auch in den anderen Großstädten liegt der Baubedarf teilweise deutlich über der tatsächlichen Bautätigkeit, wie Abbildung 2-2 zeigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier noch konservativ gerechnet wurde, da von keinen weiteren Asylsuchenden ab 2017 ausgegangen wurde. Liegt die Zahl der Schutzsuchenden zwischen 2017 und 2020 bei 500.000 jährlich, wovon für das Jahr 2016 ausgegangen wurde, würde sich allein für Berlin der Baubedarf auf 31.000 Wohnungen pro Jahr erhöhen. Abbildung 2-1 und Abbildung 2-2 verdeutlichen aber auch, dass längst nicht in allen Großstädten Wohnungsmangel herrscht. Vielmehr gibt es nach wie vor mehr Kreise in Deutschland, in denen die Wohnungsmärkte ausgeglichen sind. Die großen Ruhrgebietsstädte sind hierfür nur Beispiele.

Abbildung 2-2: Bautätigkeit und Baubedarf in den zehn größten deutschen Städten



Quellen: IW Köln, Statistisches Bundesamt

Mit Bezug auf die angespannten Märkte ist es aber Konsens, dass vor allem eine Ausweitung der Bautätigkeit hilft. Zu diesem Schluss kommt letztlich auch das Bündnis für bezahlbaren Wohnraum, dass von der Bundesregierung initiiert wurde (BMUB, 2016). So gesehen muss sich die NWG auch, aber nicht ausschließlich, daran messen lassen, ob sie tatsächlich zur Überwindung des Wohnungsmangels beiträgt.

3 Grundzüge der Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Wohnungsgemeinnützigkeit hatte eine lange Tradition. Das erste gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurde bereits 1847 in Berlin gegründet. Seine Blütezeit erlebte die Wohnungsgemeinnützigkeit aber in den 1920er-Jahren sowie in den 1950er- bis 1970er-Jahren. Anfang der 1950er-Jahre, als es keinen funktionsfähigen Kapitalmarkt und kaum private Investitionen gab, entfielen fast 40 Prozent der Bautätigkeit auf gemeinnützige Unternehmen (Verband niedersächsisch-bremischer Wohnungsunternehmen, 1990).

Auch wenn sich die Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit immer wieder leicht änderte, beruht sie auf folgenden Grundsätzen (vgl. Fraktion Die Linke, 2015; Bündnis 90/Die Grünen, 2015):

- Gemeinnützige Unternehmen sind nicht gewinnorientiert.
- Vermietung der zu errichtenden Wohnungen an sozial benachteiligte Haushalte zu Mieten unterhalb des Marktniveaus und
- Zweckbindung der Mittel für die Bewirtschaftung und den Bau neuer Wohnungen.

Die Rechtsform der Unternehmen kann sehr unterschiedlich sein und auch Kuhnert und Leps (Bündnis 90/Die Grünen, 2015) sprechen sich für eine Pluralität der Unternehmensformen aus. So sind beispielsweise Genossenschaften ebenso möglich wie gemeinnützige GmbHs oder auch gemeinnützige Aktiengesellschaften. Entscheidend ist jedoch, dass die Unternehmen keine Gewinne erzielen und somit auch an die Kommune keine Gewinne ausschütten. Teilweise gab es jedoch auch Höchstrenditen, die nach den aktuellen Vorhaben jedoch nicht geplant sind.

Die Unternehmen sollen aber aus der Vermietung durchaus Gewinne erwirtschaften, die sie dann aber in den Wohnungsbau re-investieren sollen. Dafür werden die gemeinnützigen Unternehmen dann steuerfrei gestellt. Sollte es keine entsprechenden Möglichkeiten oder Bedarfe für den Wohnungsneubau geben, sollen die Gewinne zur Aufwertung der Bestände verwendet werden.

Weiterhin soll die Vermietung nur an sozial benachteiligte Personen erfolgen, wobei die Definition aber sehr weit gezogen wird. Nach Kuhnert und Leps (Bündnis 90/Die Grünen, 2015) soll die Vermietung im Wesentlichen an Personen mit einem WBS begrenzt werden, wobei die Einkommensgrenzen teilweise auf 150 Prozent erweitert werden können. In Nordrhein-Westfalen können Single-Haushalte mit einem verfügbaren Einkommen von 18.000 Euro jährlich einen WBS erhalten, eine Ausweitung um 50 Prozent würde damit einem Einkommen von 27.000 Euro entsprechen. Weiterhin werden auch zusätzliche spezifische Quoten verlangt, zum Beispiel eine Vermietung von 10 Prozent oder sogar 25 Prozent des Bestands an Flüchtlinge oder andere Gruppen mit besonderen Bedarfen.

Die Mieten der gemeinnützigen Unternehmen sollen unterhalb des Marktniveaus liegen. In früheren Zeiten durften die Mieten nur die Kosten der Erstellung und Bewirtschaftung abbilden (Kostenmiete), heute würde man eher wie in der sozialen Wohnraumförderung Miethöchstgrenzen vereinbaren.

Im Unterschied zur sozialen Wohnraumförderung, bei der Förderung oder steuerliche Vorteile objektspezifisch für eine bestimmte Belegungsbindung gewährt werden, sieht die Wohnungsgemeinnützigkeit eine permanente Belegungsbindung für den gesamten Wohnungsbestand des Unternehmens vor. Kuhnert und Leps (Bündnis 90/Die Grünen, 2015) schlagen zwar auch eine zeitlich befristete Gemeinnützigkeit einzelner Bestände vor, jedoch wird dies im Folgenden nicht weiter thematisiert. Letztlich handelt es sich dabei dann um ein ähnliches Instrument wie die soziale Wohnraumförderung, die bereits in Schier/Voigtländer (2016) intensiv diskutiert wurde.

4 Sieben Argumente gegen eine NWG

In der Zeit nach dem ersten Weltkrieg und vor allem nach dem zweiten Weltkrieg war die Wohnungsgemeinnützigkeit ein wichtiger Baustein der Wohnungspolitik. Schließlich fehlte es an funktionsfähigen Kapitalmärkten und an Investoren, die Wohnungen finanzieren konnten. Natürlich ist es nicht zu bestreiten, dass die Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit auch heute noch Charme hat: Große Bestände, die zu günstigen Mieten von Unternehmen angeboten werden, die immer wieder auch Neubauten errichten. Funktionierte dies, könnten die Wohnungskosten zahlreicher Haushalte reduziert und gleichzeitig ein entscheidender Beitrag zur Überwindung des Wohnungsmangels geleistet werden. Doch dies ist bewusst im Konjunktiv formuliert, denn so einfach lassen sich die Probleme nicht lösen. Im Gegenteil, die NWG ließe neue Probleme entstehen, die im Weiteren näher erläutert werden. Die nachfolgenden sieben Argumente gegen die NWG weisen auf sehr unterschiedliche und teilweise auch gegenläufige Problembereiche der Wohnungsgemeinnützigkeit hin. Schließlich wäre die Ausgangslage und die Nutzung der NWG in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich. Während in wohlhabenden Städten zu erwarten wäre, dass es eher zu einer massiven zusätzlichen Unterstützung der Wohnungsunternehmen käme, ist in anderen Städten eher ein Sanierungsstau zu erwarten. In keinem Fall ist aber damit zu rechnen, dass sich die NWG tatsächlich nachhaltig positiv auf den Wohnungsmarkt auswirken wird. Vielmehr gibt es Instrumente, die viel eher geeignet sind, um die mit der NWG sozialpolitisch verfolgten Ziele zu erreichen.

4.1 NWG wird den Wohnungsmangel nicht lösen

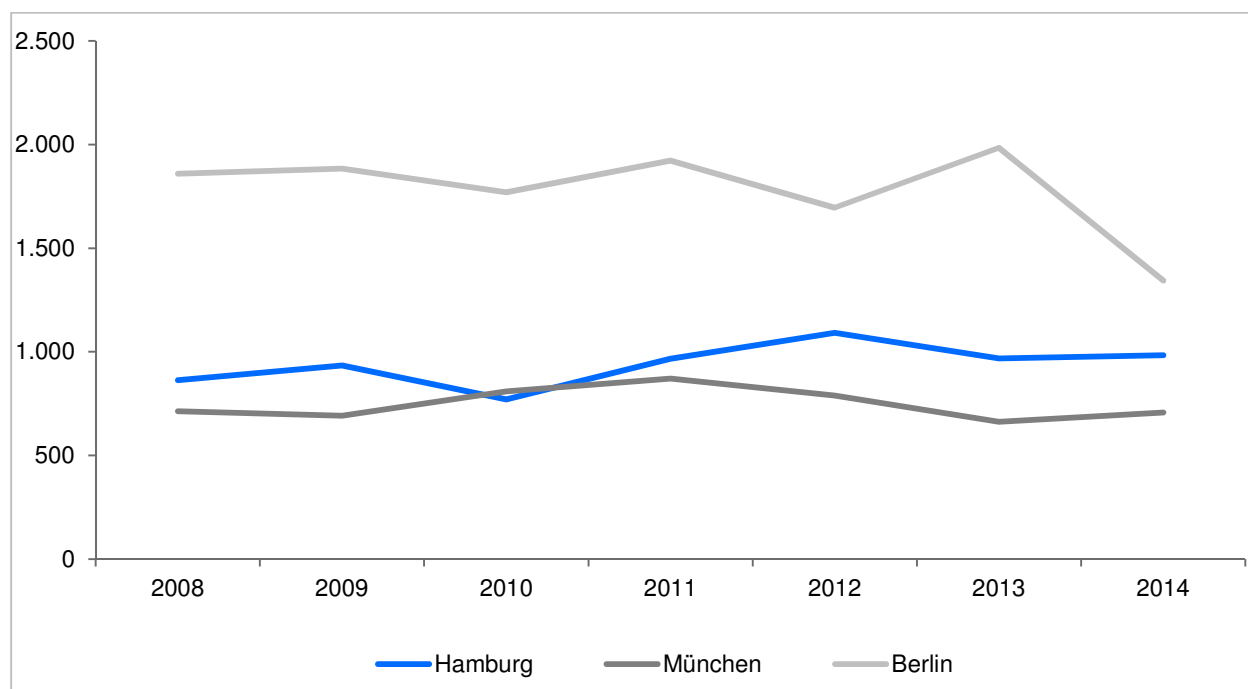
Wie in Kapitel 2 erläutert herrscht in den Wohnungsmärkten vieler Städte ein Angebotsmangel. Es werden für die wachsenden Bevölkerungszahlen in den Großstädten schlicht zu wenige Wohnungen gebaut. Die Bauverpflichtung ist scheinbar ein Lösungsansatz für dieses Problem, setzt jedoch nicht an der Ursache für den mangelnden Neubau an.

Schließlich ist es weitestgehend unstrittig, dass es nicht an mangelnden Investoren liegt. Der Bau von Immobilien lohnt nicht nur wegen der steigenden Preise, sondern auch aufgrund der historisch niedrigen Zinsen. In dem aktuellen Zinsumfeld sind zahlreiche Anleger auf der Suche nach Alternativen, da festverzinsliche Wertpapiere wie Staats- und Unternehmensanleihen nur eine äußerst geringe Rendite bieten. Investitionen in Wohnimmobilien sind daher bei privaten

wie auch institutionellen Investoren wie Versicherungen, Fonds oder Versorgungswerken besonders gefragt. Die Geschäftslage der Projektentwickler wird daher als sehr gut eingeschätzt. Nach dem IW Immobilien-Index, der die Stimmungslage der Immobilienwirtschaft erfasst, erreichen Projektentwickler im Jahr 2016 neben Investoren im Wohnungsmarkt die höchsten Werte (Voigtländer, 2016). Viele würden noch mehr bauen, doch bislang können sie dies nicht umsetzen. Wesentlich hierfür ist der Mangel an Bauland, was auch im Bündnis für bezahlbaren Wohnraum bestätigt wurde.

Bei steigender Nachfrage ist zu erwarten, dass die Menge an gehandeltem Bauland steigt. Tatsächlich stagniert die verkaufte jährliche Fläche jedoch, wie Abbildung 4-1 zeigt. Selbst in Berlin, das eigentlich über große Flächenreserven verfügt – man denke nur an das Tempelhofer Feld – geht die Anzahl veräußerter Flächen zurück. Ursächlich hierfür ist die mangelnde Ausweisung von Bauflächen durch die Städte. Es dauert schlicht zu lange, bis neue Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden. Dies liegt an der Unterbesetzung der Stadtplanung und der Bauämter, zu langen Prozessen und nicht zuletzt auch an protestierenden Bürgern, die mittlerweile gegen nahezu jede größere Baumaßnahme vorgehen. Die Folge ist, dass die Bodenpreise immer schneller steigen, teilweise um 10 bis 15 Prozent pro Jahr. Dies wiederum führt dazu, dass es sich auch für private Eigentümer teilweise lohnt, den Verkauf ihrer Flächen aufzuschieben, da die Wertsteigerung sehr sicher und hoch ist. Bauland ist somit der Flaschenhals für alle Investoren.

Abbildung 4-1: Verkaufte Flächen an baureifem Land in 1.000 qm²



Quelle: Statistisches Bundesamt

Eine Bauverpflichtung hilft vor diesem Hintergrund nicht, um den Wohnungsmangel zu überwinden. Es wird vielmehr so sein, dass die Nachfrage nach Bauland damit noch weiter steigt, die Preise also ebenfalls weiter anziehen. Gemeinnützige Unternehmen werden dabei mit privaten Unternehmen konkurrieren müssen. Da nicht zu erwarten ist, dass sie zahlungskräftiger

sind, werden entweder die gemeinnützigen Unternehmen zusätzliche Förderungen brauchen oder die Städte sich gezwungen sehen, Zugeständnisse zu machen – und das Bauland unter Wert zu verkaufen. Damit entsteht nicht nur eine Wettbewerbsverzerrung, sondern die Städte werden auch finanziell zusätzlich belastet. Letztendlich entsteht auch bei Erfüllung der Bauverpflichtung keine zusätzliche Wohnung, da steuerlich subventionierte Investoren nur die privat-finanzierten Unternehmen verdrängen.

Dem wird gerne entgegengehalten, dass es vor allem an günstigen Wohnungen fehlt, die über die Bautätigkeit von gemeinnützigen Unternehmen oder die soziale Wohnraumförderung entstehen könnten. Allerdings ist auch dies nur mit hohen Förderungen möglich, da die Baukosten aufgrund hoher Baulandpreise sowie aufgrund stetig steigender Standards und städtischen Verpflichtungen immer höher werden. Günstiger Wohnraum ist letztlich vor allem im Bestand zu finden, da wie im Automobilsektor neue Angebote im Durchschnitt teurer sind als gebrauchte. Zudem ist zu bedenken, dass auch Neubauten im gehobenen Segment den Wohnungsmarkt am unteren Ende über Umzugsketten entlasten. Erst kürzlich konnten Braun/Grade (Westdeutsche Landesbaukasse, 2016) den Sickereffekt sowohl für angespannte als auch ausgeglichene Märkte nachweisen.

Dennoch wäre es natürlich hilfreich, auch im Neubau die Zahl der günstigen Angebote zu erhöhen, analog zum Automobilsektor 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. Die Niederlande haben mit einer Reform des Baurechts große Erfolge erzielen können. Hinzu kommt die Ausweisung von mehr Bauland, die nicht nur die Preise senken würde, sondern vor allem zu einer deutlichen Ausweitung der Bautätigkeit führen würde. Die NWG kann dagegen keinen Beitrag leisten.

4.2 Die Governance-Probleme bei gemeinnützigen Unternehmen sind kaum zu lösen

Gemeinnützige Unternehmen sollen nicht gewinnorientiert sein, sondern Vorgaben erfüllen bezüglich Bautätigkeit und Höhe der Mieten. Damit stehen sie außerhalb des regulären Wettbewerbs. Erfahrungen mit Unternehmen außerhalb des Marktmechanismus gibt es viele: Man denke nur an die Kombinate in der ehemaligen DDR (Sinn/Sinn, 1993).

Unternehmen stehen in der Marktwirtschaft unter großem Druck. Die Eigentümer verlangen eine angemessene Verzinsung ihres Kapitals, die Kunden ordentliche Produkte; ansonsten wenden sie sich Mitbewerbern zu. Dies gilt auch für die private Wohnungswirtschaft. Sind die Wohnungen in keinem ordentlichen Zustand oder zu teuer, steigen die Leerstände, was die Verzinsung der Eigentümer beeinträchtigt. Dies gilt auch für kommunale Wohnungsgesellschaften, die sich im Wettbewerb mit privaten Eigentümern behaupten müssen, und von denen eine marktübliche Verzinsung erwartet wird. Die Konkurrenz führt dazu, dass die Unternehmen zum einen effizient handeln müssen, gleichzeitig aber auch ein attraktives Vermietungsangebot machen müssen. Durch den Wettbewerb werden demnach Wohnungen zum besten Preis-Leistungsverhältnis angeboten.

Bei gemeinnützigen Unternehmen fehlt es hingegen an der Steuerung über den Wettbewerb. Da die Mieten unterhalb des Marktniveaus angeboten werden, haben die Mieter keine Alternative zu den gemeinnützigen Unternehmen. Die Eigentümer wiederum können keine Rendite er-

warten, weshalb das Interesse an Effizienz geringer ist als bei privaten Wohnungsunternehmen. Gemeinnützige Unternehmen, die formal Überschüsse erwirtschaften, neigen daher zu einer unverhältnismäßig großen Verwaltung oder aber zu überhöhten Lohnzahlungen. Da sich der Neubau nur schwer realisieren lässt, drohen hierfür veranschlagte Gewinne anderweitig ausgegeben zu werden. Lässt sich bei vorgegebenen Mieten hingegen kein Überschuss erzielen, entstehen für die Städte und ihre Bürger als Eigentümer Verluste, wodurch in der Folge zusätzliche Mittel in die Wohnungsgesellschaft gesteckt werden müssen. Dies muss letztlich zwischen dem Unternehmen und den Eigentümern ausgehandelt werden. Im Endeffekt handelt es sich bei gemeinnützigen Unternehmen nicht mehr um Unternehmen, sondern um Verwaltungen. Wie die breite Literatur zu Verwaltungen zeigt, neigen diese in Ermangelung anderer Ziele dazu, größer und teurer zu werden (Olson, 2004).

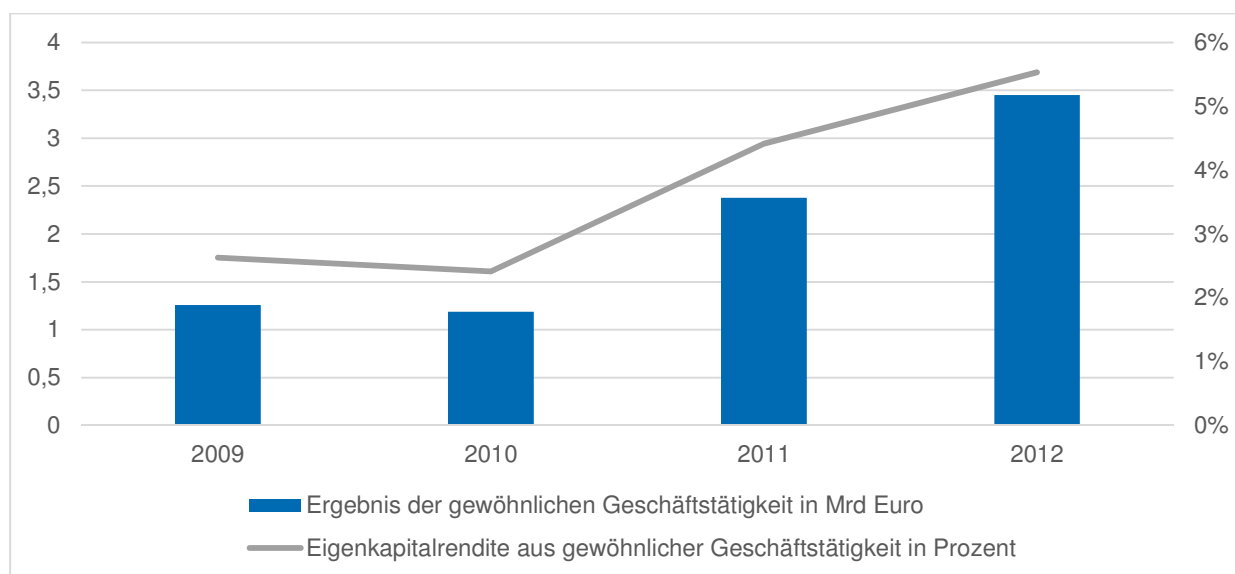
Die problematische Governance war in den 1980er-Jahren eine der wesentlichen Gründe für die Aufhebung der Gemeinnützigkeit. Der Skandal um die Neue Heimat, bei der Vorstände erhebliche Ressourcen des Unternehmens unterschlagen konnten, war dabei der traurige Höhepunkt. Doch die Überdimensionierung des Personals und die mangelnde Kostenkontrolle waren stetige Probleme der Wohnungsgemeinnützigkeit (BLK, 1985). In der NWG soll dies durch Mieterbeiräte und eine verschärfte Kontrolle durch die Städte vermieden werden. Ob dies gelingt, darf jedoch bezweifelt werden. Schließlich fehlt es oft an Benchmarks und einem tiefen Einblick in die Prozesse. Vor allem fehlt es an den Anreizen in den Unternehmen selbst. Die Aussicht auf Gewinne ist der stärkste Motor für Effizienz in Unternehmen. Dieser Anreiz lässt sich durch Kontrolle nicht substituieren. Schon bei kommunalen Unternehmen kann die Anreizstruktur hinterfragt werden, da Städte keine klare Zielfunktionen haben (Voigtländer, 2007). Die Abschaffung der Gemeinnützigkeit hat aber zumindest dazu geführt, dass sie sich mit privaten Unternehmen messen lassen müssen, was die Professionalisierung deutlich erhöht hat. Die Wiedereinführung der Gemeinnützigkeit wäre daher ein großer Rückschritt.

4.3 Es entstehen hohe Kosten für die Kommunen

Öffentliche Wohnungsunternehmen erwirtschaften Gewinne, die den Eigentümern, vor allem den Kreisen, zu Gute kommen. Die Überschüsse aus der operativen Tätigkeit sind seit Mitte der 2000er-Jahre kontinuierlich gestiegen, ein Ergebnis des beschriebenen Professionalisierungsprozesses (Abbildung 4-2). Im Jahr 2012 (aktuellere Daten liegen nicht vor) betrug der Jahresüberschuss ungefähr 3 Milliarden Euro. Die Verzinsung des Kapitals der öffentlichen Unternehmen liegt zwar immer noch unter der der privaten Wohnungsunternehmen, aber nichtsdestotrotz leisten die kommunalen Wohnungsunternehmen damit einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der Städte.

Gerade in Großstädten sind die Überschüsse besonders groß. Die SAGA Hamburg erwirtschaftete im Jahr 2014 einen Gewinn aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit von 170 Millionen Euro, die GAG in Köln von 115 Millionen Euro im Jahr 2015 und die Howoge in Berlin von 147 Millionen Euro (Howoge Wohnungsbaugesellschaft, 2016; SAGA GWG, 2016; GAG Immobilien AG, 2016). Mit den Gewinnabführungen können die Städte beispielsweise in Schulen investieren oder soziale Aktivitäten finanzieren.

Abbildung 4-2: Kumulierte Jahresüberschüsse aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der öffentlichen Wohnungsunternehmen



Quelle: Statistisches Bundesamt

Werden die öffentlichen Unternehmen wieder gemeinnützig, entfallen diese Einnahmen. Dabei muss man wissen, dass sich viele Städte in Deutschland trotz guter konjunktureller Lage in einer schwierigen finanziellen Situation befinden. Vielfach reichen die Einnahmen kaum aus, um die Ausgaben zu decken, wodurch viele Städte in erheblicher Weise verschuldet sind (IW Köln, 2014). Ein Rückgang der Einnahmen ist daher nur schwer zu verkraften.

Hinzu kommen weitere Ausgaben für die gemeinnützigen Unternehmen, sofern sie sich nicht selbst tragen können. Je stärker die festgesetzten Mieten von den Marktmieten abweichen, je ehrgeiziger die Bauverpflichtungen gesetzt werden, und je weniger die Kontrolle gelingt, desto eher werden die Unternehmen Verluste erwirtschaften, die dann der Steuerzahler ausgleichen muss. Es dürfte daher in vielen Fällen weitere Zahlungen geben. Nicht zuletzt sind auch die entgangenen Steuereinnahmen aufgrund des Steuerprivilegs der gemeinnützigen Unternehmen zu berücksichtigen. Die Kosten der Wohnungsgemeinnützigkeit aufgrund der Steuerausfälle beliefen sich Ende der 1980er Jahre auf 400 Millionen DM, dies würde heute einem Wert von über 330 Millionen Euro entsprechen. Insgesamt werden sich die Kosten damit auf einige Milliarden Euro im Jahr belaufen, allerdings ohne dass dies hier detailliert berechnet werden kann. Verglichen aber mit dem Wohngeld, dessen Kosten sich auf rund eine Milliarde Euro pro Jahr belaufen, dürfte die NWG aber deutlich teurer werden.

Zusätzlich verlieren die Städte auch strategische Optionen. Durch einen Teilverkauf von Beständen können Mittel für die Sanierung und Modernisierung der vorhandenen Städte gewonnen werden. Auch Kooperationen mit privaten Unternehmen sind dankbar, um die Eigenkapitalbasis zu stärken. Solche Optionen würden künftig entfallen, was die Gefahr von zu geringen Investitionen in die Bestände erhöht.

4.4 Es besteht die Gefahr neuer Wohn-Ghettos

Es wird vielfach Städte geben, die nicht in der Lage sind, die gemeinnützigen Unternehmen zusätzlich zu unterstützen. Diese Unternehmen müssen notgedrungen Kosten einsparen. Dies setzt tatsächlich Anreize, unnötige Kosten zu vermeiden, wobei Entlassungen immer zuletzt umgesetzt werden. Vielmehr ist zu erwarten, dass neben Effizienzreserven vor allem Kosten in der Bewirtschaftung gespart werden, die Wohnungen also kaum noch modernisiert werden, oder aber es wird bei Instandsetzungen gespart. Hierdurch wird die Qualität der Mietobjekte leiden, was sich auch auf die Mieterstruktur auswirken wird. Je schlechter die Qualität, desto mehr einkommensschwache Haushalte und Haushalte mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt werden die Wohnungen bewohnen. Damit kommt es zu einer Segregation, die stets vermieden werden soll. Da die Bestände in der Regel zusammenhängend sind, können regelrechte Problemviertel entstehen.

Dies ist längst keine graue Theorie, sondern eine Erfahrung der 1970er- und 1980er-Jahre (Sievert et al., 1990). Die Neue Heimat wurde von vielen Mietern gemieden, weil sich die Qualität der Bestände kontinuierlich verschlechterte und nur noch Menschen dort wohnten, die keine Alternative hatten. Auch andere Bestände waren vielfach in einem schlechten Zustand. Gerne wird vergessen, dass gerade der Sanierungsstau in ehemals gemeinnützigen Beständen ein Grund war, die Wohnungen an private Investoren zu veräußern. International zeigen gerade die Erfahrungen in den Pariser Banlieues, wie verheerend unterfinanzierte Sozialwohnungsbestände sich auf die Sozialstruktur auswirken können.

In der sozialen Wohnraumförderung wird daher viel Wert auf eine soziale Durchmischung gelegt. Die Bestände werden bewusst mit mittel- oder hochpreisigen Objekten vermischt und der Qualität der Mietobjekte wird eine hohe Bedeutung zugesprochen. Damit entstehen andere Probleme: Insbesondere die soziale Treffsicherheit ist nicht mehr gegeben. Die Gefahr der Segregation ist damit jedoch gering. Zudem ist eine Unterinvestition bei bestehenden Objekten durch fortgesetzte Instandsetzungseinsparungen oder fehlende Modernisierung nicht zu erwarten, da die Bestände der sozialen Wohnraumförderung nach der Belegungsbindung wieder in den regulären Markt übergehen. Bei gemeinnützigen Unternehmen ist die Sozialbindung jedoch permanent.

Segregationsprozesse erfolgen schleichend, sind dann aber auch nur schwer aufzuhalten. Dies hängt damit zusammen, dass auch die Folgen von Missständen in den Beständen nur sukzessive bemerkbar werden und sich die Mieterstruktur nur langsam ändert. Entsprechende Viertel wieder zu durchmischen und für alle Schichten attraktiv zu machen, kann jedoch Jahrzehnte dauern.

Kritiker werden hier einwenden, dass gerade bei großen privaten Wohnungsbeständen zu wenig investiert wird, und gerade die Sorge vor solchen Prozessen die Kritik an dem Verkauf zahlreicher Bestände an Beteiligungsgesellschaften getragen hat (Sautter, 2005). Spätestens mit den Börsengängen hat sich die Lage aber deutlich verändert, da Anleger von Wohnungsunternehmen langfristige Cash-Flows verlangen, die sich bei einer Vernachlässigung der Bestände nicht ergeben. Natürlich drängen Anleger auf angemessene Renditen, die nur bei Erzielung von Marktmieten möglich sind. Allerdings ist ihnen durchaus bewusst, dass verfallende Bestände Leerstände und Folgeprobleme induzieren. Entsprechend liegt es im Interesse der Anleger, die Werthaltigkeit der Bestände zu erhalten und Segregationsprozesse zu vermeiden. Bei Bestän-

den unter dem Regime der Gemeinnützigkeit funktioniert dieser Mechanismus nicht, da erstens die Mieter keine preisliche Alternative finden können und die Leerstände somit gering bleiben und zweitens die öffentliche Hand, gerade die Kommunen, oftmals nicht die finanziellen Ressourcen hat, um gegenzusteuern.

4.5 Die soziale Treffsicherheit der NWG ist sehr gering

Die bisherige Analyse fokussiert stark auf die Kosten der NWG. Es entstehen sowohl Einnahmenverluste auf Seiten der Städte als auch Ineffizienzen auf Unternehmensseite. Zudem kann es zu Mängeln in den Beständen kommen, die nachfolgende Probleme mit sich führen können. Mit großem finanziellem Aufwand könnten viele dieser Probleme überdeckt werden. Doch es gibt ein weiteres konzeptionelles Problem der Gemeinnützigkeit: die soziale Treffsicherheit.

Das Problem der sozialen Treffsicherheit ist ein grundsätzliches Problem der Objektförderung. Schier und Voigtländer (2016) haben die soziale Treffsicherheit der sozialen Wohnraumförderung untersucht und dabei festgestellt, dass nur 46 Prozent der Nutzer von Sozialwohnungen tatsächlich armutsgefährdet sind. Als armutsgefährdet gilt man im Allgemeinen, wenn das Haushaltseinkommen nur 60 Prozent des Median-Einkommens beträgt (Niehues, 2014). Dies gilt in Deutschland für rund 7 Millionen Haushalte, wobei es je nach Erhebung nur eine bis 1,5 Millionen Sozialwohnungen gibt. Trotz eines deutlichen Überhangs der armutsgefährdeten Haushalte gibt es also eine massive Fehlbelegung in den Beständen. Dies gilt sowohl für ländliche als auch städtische Regionen.

Ein Grund hierfür ist schon im WBS zu sehen: Die Voraussetzungen zum Erhalt des WBS sind relativ gering. Allein in Berlin können mehr als die Hälfte der Mieter einen WBS erhalten (Der Tagesspiegel, 2013). Im Rahmen der NWG sollen die Grenzen sogar teilweise noch um 50 Prozent erweitert werden. Dies ist aber nur ein Grund für die Fehlbelegung. Gravierender ist die Tatsache, dass nach dem Einzug keine weitere Überprüfung erfolgt. Eine veränderte Einkommenssituation aufgrund neuer Haushaltskonstellationen oder einer Arbeitsaufnahme wird demnach nicht berücksichtigt. Dem könnte durch eine Fehlbelegungsabgabe entgegengewirkt werden. Solche Überprüfungen sind jedoch sehr aufwendig und unpopulär (Eekhoff, 2002). Hinzu kommt, dass der Anknüpfungspunkt typischerweise die ortsübliche Vergleichsmiete ist, die aber häufig deutlich unter der Marktmiete liegt (Deschermeier et al., 2016). Damit würden selbst bei einer Fehlbelegungsabgabe keine Anreize zum Auszug gesetzt.

Die hohe Fehlbelegung bedeutet, dass Haushalte deutlich oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze staatliche Transfers erhalten – in Form subventionierter Mieten über den Verzicht auf Einnahmen und Steuervorteile. Andererseits wird es weiterhin viele Mieter geben, die nicht zum Zuge kommen werden, ähnlich wie bei der sozialen Wohnraumförderung. Und es gibt noch einen weiteren Punkt zu beachten: Mieten unterhalb des Marktniveaus in Großstädten ziehen auch Nachfrager an, die ansonsten aufgrund von Kostenabwägungen in die Peripherie der Großstädte oder ins Umland gezogen wären. Gerade die breitere räumliche Verteilung der Bevölkerung wäre in der aktuellen Situation notwendig, doch die NWG trägt zu einer weiteren räumlichen Konzentration bei.

Um die Treffsicherheit zu erhöhen, wäre es notwendig, die Einkommensgrenzen enger zu fassen. Auch eine Reduktion der Qualitätsstandards ist so gesehen hilfreich, da dann tatsächlich nur arme Haushalte die Leistung wählen. Ähnlich wurde auch schon einmal mit Blick auf die

Inanspruchnahme staatlicher medizinischer Versorgungssysteme argumentiert (Sloman, 2006), doch es ist breiter Konsens in Deutschland, dass wir auf eine solche Weise nicht umverteilen wollen. Außerdem würde damit genau das eintreten, was vermieden werden soll: die Segregation sozial schwacher Gruppen. Dieses Dilemma lässt sich nicht lösen: Entweder eine teure und wenig treffsichere Umverteilung oder aber eine zielgenauere Verteilung, die dann aber Segregationsprozesse auslöst. Die Möglichkeit, den Unternehmen sowohl gemeinnützige als auch marktkonforme Bestände zu überlassen, scheidet ebenfalls aus, da sich dann die Komplexität noch weiter erhöht – gerade die Neue Heimat ist hierfür ein mahnendes Beispiel, da es vor allem die Tochterunternehmen waren, die zur Verschleierung von Entnahmen genutzt wurden. Vor allem aber bedarf es solcher Komplexitäten nicht, da es längst bessere sozialpolitische Instrumente gibt.

4.6 Es gibt bessere soziale Instrumente als die NWG

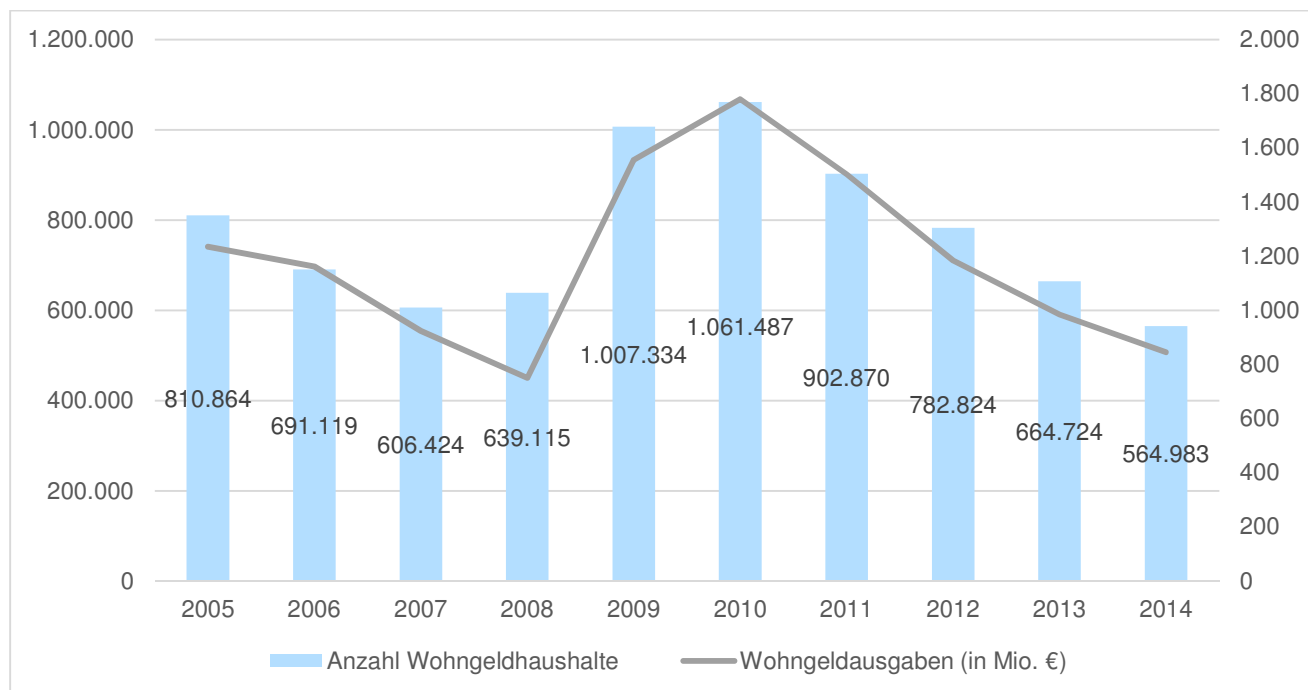
Wer heute eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit fordert, sorgt sich vor allem um die hohen Wohnkosten von einzelnen Gruppen am Wohnungsmarkt. Tatsächlich können sich gerade Haushalte, die von der allgemeinen Einkommensentwicklung weitestgehend abgeschnitten sind (beispielsweise Arbeitslose, Studenten oder Rentner) die hohen Mieten in den Großstädten kaum noch leisten. Dies gilt vor allem dann, wenn die Haushalte umziehen wollen oder müssen.

Für die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Haushalte steht mit dem Wohngeld jedoch schon lange ein Instrument zur Verfügung. Beim Wohngeld wird das Einkommen der Haushalte streng geprüft, und es wird auch nur so lange gezahlt, wie die Kriterien erfüllt sind. Die Höhe wird an die Wohnkosten und das Einkommen angepasst. Darüber hinaus gibt es einen Rechtsanspruch auf das Wohngeld, das heißt, jeder Haushalt, der die Bedingungen erfüllt, erhält auch Wohngeld (Clamor et al., 2013). Schließlich liegt ein weiterer Vorteil darin, dass die Haushalte den gesamten Wohnungsmarkt nutzen können und nicht auf eine kleine Auswahl an gebundenen Wohnungen beschränkt sind. Damit kommt es deutlich weniger zu Segregationsprozessen.

Im Jahr 2014 erhielten ungefähr 565.000 Haushalte Wohngeld (Abbildung 4-3). Der durchschnittliche monatliche Wohngeldanspruch von reinen Wohngeldhaushalten lag bei 114 Euro, wobei die Wohngeldformel gerade so ausgelegt ist, dass die Haushalte nur 30 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen verwenden müssen. Für dieses Jahr ist mit steigenden Empfängerzahlen zu rechnen, da die Leistungen zum 1. Januar 2016 erhöht wurden. Nach Berechnungen des IW Köln dürfte die Gesamtzahl der Wohngeldempfänger im Jahr 2016 auf rund 866.000 steigen. Im Jahr 2017 würden den Berechnungen zufolge ungefähr 811.000 Haushalte Wohngeld beziehen (BBSR, 2016).

Möchte die Bundesregierung sozialpolitisch im Wohnungsmarkt wirken, sollte vor allem das Wohngeld weiter erhöht werden. Wichtig wäre insbesondere eine Dynamisierung, denn bislang wird das Wohngeld nur sporadisch erhöht. Besser wäre eine jährliche Anpassung wie bei der Grundsicherung. Dies würde gerade Haushalte in den Großstädten entlasten. In heutigen Preisen beliefen sich allein die Kosten für das Steuerprivileg der gemeinnützigen Unternehmen auf über 330 Millionen Euro jährlich. Mit diesen Mitteln ließe sich das Wohngeld bereits entscheidend verbessern und dynamisieren.

Abbildung 4-3: Anzahl der Wohngeldempfänger und Wohngeldausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt

Gegen das Wohngeld wird häufig eingewandt, dass es die Mieten nur noch weiter nach oben treibe und letztlich die Zahlungen beim Vermieter landen. Eine empirische Untersuchung des IW Köln zeigt jedoch, dass Wohngelderhöhungen kaum zu Mieterhöhungen führen, gerade weil die Gruppe der Wohngeldempfänger relativ klein ist (Clamor et al., 2013). Wichtiger ist aber auch zu bedenken, warum die Mietpreise steigen: Weil es an Wohnungen fehlt.

Das zweite wichtige Instrument ist daher die Baulandausweisung, denn die Verfügbarkeit von Bauflächen stellt in den Großstädten den wesentlichen Engpassfaktor dar. Das Ziel muss also vor allem darin bestehen, das Angebot an baureifem Land zu erhöhen. Hierbei sind die Kommunen gefordert. Sie müssen mehr Bauland und möglichst auch neue Stadtviertel ausweisen, da die Nachverdichtung nicht in allen Städten ausreichen wird. Hierzu muss auch die entsprechende Infrastruktur bereitgestellt werden. Die Errichtung neuer Stadtviertel bedingt auch Investitionen, zum Beispiel in die Verkehrsinfrastruktur, Schulen und Kindergärten. Zusätzliche finanzielle Mittel sollten deswegen für die Aufstockung der Mitarbeiterzahlen bei der Stadtplanung und den Bauämtern verwendet werden. Für eine Entspannung des Wohnungsmarktes und eine Entlastung sozialschwacher Haushalte sind diese beiden Ansätze demnach deutlich besser geeignet als eine NWG.

4.7 Es gibt keinen Widerspruch zwischen sozialer Verantwortung und Rendite

Als ein weiteres Argument für eine NWG wird auch immer wieder die Unzufriedenheit mit privaten Wohnungsunternehmen angeführt. Sowohl Holm (Fraktion Die Linke, 2015) als auch Kuhnert und Leps (Bündnis 90/Die Grünen, 2015) argumentieren, dass der Verkauf ehemals ge-

meinnütziger Wohnungsunternehmen an private Investoren ein Fehler war. Schließlich kümmern sich die Unternehmen nur um die Renditen und nicht um die Mieter, so der Vorwurf.

Rückblickend war die Überführung der gemeinnützigen Unternehmen in private oder gewinnorientierte kommunale Unternehmen zunächst unproblematisch. Erst der weitere Verkauf an internationale Investoren beginnend in den 2000er Jahren war . Viele Bestände wurden von Beteiligungsgesellschaften gekauft, die vor allem auf kurzfristige Wertsteigerungen setzten und mit dem deutschen Wohnungsmarkt wenig vertraut waren. Als bedingt durch die Finanzkrise die Finanzierungsmodelle teilweise nicht mehr passten und der Börsengang nicht wie geplant möglich war, wurden zumindest teilweise bestehende Objekte weniger gut bewirtschaftet, als es eigentlich geboten war. Diese Vernachlässigungen liegen jedoch nicht im Interesse des Eigentümers, der nur dann zu einem guten Preis verkaufen kann, wenn die Bestände gepflegt sind. Schließlich prüfen Anleger sehr genau, was sie kaufen. Mit den Börsengängen der großen Wohnungsunternehmen sind die Rahmenbedingungen nun jedoch neu gesetzt, da die Anleger insbesondere dann Aktien kaufen, wenn ihre erwarteten Erträge stabil und langfristig sind. In der Folge legen sie großen Wert auf langfristig nutzbare Bestände.

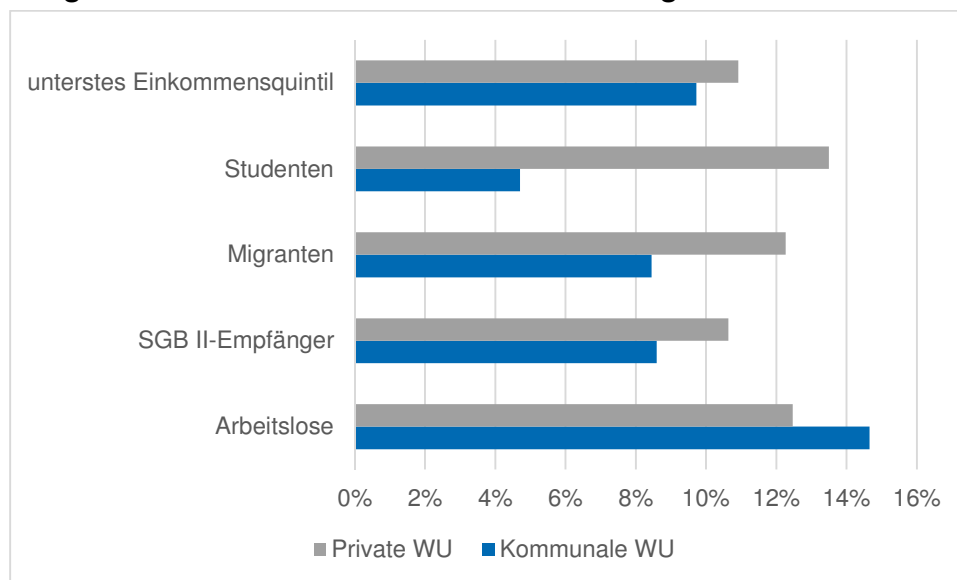
Um das Ziel stabiler Erträge zu erreichen, bedarf es nicht nur ordentlicher Wohnungsbestände, sondern insbesondere zufriedener Mieter und gesunder Sozialstrukturen. Erfolg verlangt daher auch ein Engagement für das Stadtviertel und für die Mieter, denn Gesellschaft und Unternehmen stehen in vielfältigen Wechselbeziehungen zueinander. So heißt es wörtlich bei Porter und Kramer (Porter und Kramer, 2006, 84): „The mutual dependance of corporations and society implies that both business decisions and social policies must follow the principal of shared value. That is, choices must benefit both sides. If either a business or a society pursues policies that benefit its interest at the expense of the other, it will find itself on a dangerous path. A temporary gain to one will undermine the long-term prosperity of both“. Nur wenn die Unternehmen auch das Wohl der Gesellschaft berücksichtigen, ist der Erfolg der Unternehmen sichergestellt, denn in einem schwierigen gesellschaftlichen Umfeld fehlt den Unternehmen jegliche Grundlage für den langfristigen Erfolg. Diese Einsicht ist in besonderem Maße für die Wohnungsunternehmen relevant.

Ein Wohnungsunternehmen steht, bildlich gesprochen, mitten im Leben. Die vermieteten Wohnungen stellen für die Kunden, also die Mieter, den örtlichen Mittelpunkt ihres Lebens dar. Maßgeblich für die Zufriedenheit ihrer Kunden ist daher das Wohnumfeld. Gibt es Konflikte, Störungen, Belästigungen oder sonstige Beeinträchtigungen, wird zumindest ein Teil der Mieter das Wohnviertel verlassen und das Viertel von Wohnungssuchenden gemieden. Dies hat direkte Konsequenzen für den Erfolg des Wohnungsunternehmens. Ähnlich wichtig für das Wohnungsunternehmen ist auch die wirtschaftliche Stellung der Mieter. Arbeitslosigkeit und Hoffnungslosigkeit wirken sich negativ auf die Zufriedenheit aus, denn niemand möchte dort leben, wo sich ein Großteil der Nachbarn von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgehängt fühlt. Vor allem aus ökonomischen Gründen sind demnach Aktivitäten für Mieter und deren Umfeld für Wohnungsunternehmen relevant. Hinzu kommt, dass es für die privaten Wohnungsunternehmen wichtig ist, sich gegenüber der Kommune als verlässlicher und verantwortungsvoller Partner zu präsentieren. Schließlich lassen sich viele größere Projekte nur mit der Zustimmung der Kommune realisieren. Es gibt daher ein großes Engagement vieler privater Wohnungsunternehmen, insbesondere auch derjenigen, denen ausschließlich finanzielle Interessen nachgesagt werden.

Beispiele sind Mieterstiftungen, Unterstützungen von Vereinen, die kostenfreie Überlassung von Räumen für Bürgergruppen und Mieterfeste. Und natürlich engagieren sich ebenso kommunale Unternehmen. Die breite Diskussion um die Stadtrendite hat letztlich das Kaleidoskop der verschiedenen Aktivitäten dargestellt (Deutsche Bank Research, 2008). Beide Anbietergruppen engagieren sich letztlich nicht aus reinem Altruismus, sondern weil es Teil einer nachhaltigen Geschäftsstrategie ist. Damit hängt das soziale Engagement nicht an Förderungen, sondern stellt eine Selbstverständlichkeit dar.

Auch ein anderer Vorwurf lässt sich nicht halten, nämlich der, dass private Wohnungsunternehmen weniger an sozialschwache Haushalte vermieten. Im sozio-ökonomischen Panel, einer jährlichen und repräsentativen Befragung von Haushalten, stellen die privaten Wohnungsunternehmen einen Anteil von rund 10,7 Prozent aller Mietwohnungen. Kommunale Wohnungsunternehmen kommen demnach auf einen etwas geringeren Anteil von 9,1 Prozent. Betrachtet man einmal, wie viele Haushalte bestimmter Gruppen, wie beispielsweise Migranten, Grundsicherungsempfänger oder Studenten, in den Wohnungen der beiden Vermietergruppen leben, ist der Anteil bei den privaten Wohnungsunternehmen fast immer höher (Abbildung 4-4). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anteile für die kommunalen Wohnungsunternehmen bei ausschließlicher Betrachtung westdeutscher Kommunen wahrscheinlich noch höher wären, da in den neuen Bundesländern die Anteile der kommunalen Wohnungsunternehmen am Gesamtmarkt teilweise noch sehr hoch sind. Überproportional viele Haushalte, für die eine besondere soziale Verantwortung vermutet werden kann, leben als Mieter – also bei kommunalen oder privaten Wohnungsunternehmen, die früher einmal gemeinnützig waren.

Abbildung 4-4: Anteil der jeweiligen Gruppen, die in Wohnungen der privaten Wohnungsunternehmen und kommunalen Wohnungsunternehmen leben



Quellen: IW Köln, SOEP

Schließlich ist auch ein letztes Argument falsch. Vielfach wird unterstellt, dass gerade große Wohnungsgesellschaften die Mieten besonders stark erhöhen oder die maximal mögliche Miete verlangen. Eine Untersuchung des IW Köln aus dem letzten Jahr zeigte aber, dass die Mieten

der großen privaten Wohnungsunternehmen ebenso wie die Mieten der kommunalen Wohnungsunternehmen günstiger waren als die Mieten anderer privater Wohnungsunternehmen (IW Köln, 2015). Lediglich Genossenschaften waren noch etwas günstiger. Dies zeigt zweierlei: Erstens entspricht es keiner rationalen Strategie, die Mieter zu überfordern, da ansonsten Mietausfälle und Leerstände drohen. Zweitens können Renditen vor allem über Größenvorteile und eine effiziente Bewirtschaftung erzielt werden.

Die ehemals gemeinnützigen Unternehmen haben also einen Weg gefunden, um wirtschaftliche Interessen und soziale Verantwortung zu verbinden. Diese Erfolgsgeschichte sollte durch eine Wiedereinführung der Gemeinnützigkeit mit all ihren Problemen nicht aufs Spiel gesetzt werden.

5 Schlussfolgerungen

Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zum 31.12.1989 wurde damals kontrovers diskutiert, hat sich aber als richtig erwiesen. Unternehmen, die sich außerhalb des Marktmechanismus bewegen, neigen dazu, ineffizient zu operieren, sprich, zu hohe Kosten zu verursachen. Dies geht zu Lasten der Bestände oder zu Lasten der Steuerzahler, je nach Verhandlung und Ausgangslage. Hinzu kommt, dass die Gemeinnützigkeit ebenso und noch stärker als der soziale Wohnungsbau sozialpolitisch wenig treffsicher ist. Besser ist es, die Haushalte zielgenau über das Wohngeld zu unterstützen.

Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre haben außerdem gezeigt, dass Unternehmen sich durchaus sowohl für ihre Stadtviertel als auch ihre Rendite engagieren können. Der Erfolg von Wohnungsunternehmen hängt nämlich entscheidend von ihrem Umfeld ab, und gerade große Unternehmen haben einen starken Anreiz, sich um die Verbesserung des Umfelds zu bemühen. Dies gilt sowohl für kommunale als auch große private Wohnungsunternehmen.

In dieser Studie stehen die ökonomischen Probleme im Vordergrund, doch es gibt auch erhebliche rechtliche Probleme. So erscheint es unklar, ob eine NWG mit dem Beihilferecht der Europäischen Union in Einklang zu bringen ist. Schließlich sind direkte Hilfen für Unternehmen strikt untersagt. Kuhnert und Leps (Bündnis 90/Die Grünen, 2015) haben sich mit dieser Thematik eingehend beschäftigt, doch es bleiben rechtliche Unwägbarkeiten. Hinzu kommt, dass der Übergang von steuerpflichtigen zu steuerbefreiten Unternehmen nicht trivial ist. Bei dem damaligen Übergang mussten lange und komplexe Übergänge gestaltet werden, Ähnliches wäre auch diesmal zu erwarten.

Die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit wäre insgesamt ein großer Rückschritt, der die Kommunen schwer treffen würde. Zudem ist zu bedenken, dass eine Bauverpflichtung die Knappheitsprobleme im Wohnungsmarkt nicht lösen kann, solange es schlicht an Bauland fehlt.

Um die Probleme im Wohnungsmarkt zu lösen, bedarf es besserer Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau. Hierzu gehört neben der Baulandausweisung vor allem eine Überprüfung des Baurechts und der Auflagen, die die Baukosten immer weiter in die Höhe treiben. Diese Themen sollten in der Politik prioritär behandelt werden. Die Wohnungsgemeinnützigkeit hingegen leistet keinen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes, sondern würde neue Probleme schaffen.

Die heutigen Wohnungsgesellschaften sind gewinn-orientiert, was wichtig ist um einerseits Kosten zu sparen und andererseits genügend finanzielle Mittel für die Verbesserung des Bestands zu erwirtschaften. Der Wettbewerb um Mieter zwingt sie darüber hinaus, sich auch um sozialen Ausgleich zu bemühen und in Stadtviertel zu investieren. Die Berücksichtigung von Mieterinteressen, Renditeinteressen von Eigentümern sowie die langfristige Sicherstellung der Bestände zur Gewährleistung nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolgs sind eine Herausforderung. Tatsächlich gelingt es nicht allen Unternehmen diese Ziele gleichermaßen kontinuierlich zu erreichen, doch der Wettbewerb sanktioniert schnell und fordert die Unternehmen damit, die Ziele nicht zu vernachlässigen. Diese Steuerungsfunktion des Marktes kann durch Vorgaben oder Kontrollen nicht substituiert werden. Die heutige Wohnungswirtschaft ist damit ein gutes Beispiel für die Leistungsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Mietpreissteigerungen in Prozent in den zehn größten deutschen Städten seit 2010	7
Abbildung 2-2: Bautätigkeit und Baubedarf in den zehn größten deutschen Städten.....	8
Abbildung 4-1: Verkaufte Flächen an baureifem Land in 1.000 qm ²	11
Abbildung 4-2: Kumulierte Jahresüberschüsse aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der öffentlichen Wohnungsunternehmen	14
Abbildung 4-3: Anzahl der Wohngeldempfänger und Wohngeldausgaben	18
Abbildung 4-4: Anteil der jeweiligen Gruppen, die in Wohnungen der privaten Wohnungsunternehmen und kommunalen Wohnungsunternehmen leben	20

Literaturverzeichnis

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2011, Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2011/DL_9_2011.pdf;jsessionid=6BE212304442A91EE8DA2FF58F45944E.live2052?__blob=publicationFile&v=2, [19.7.2016]

BBSR (Hrsg.), 2016, Henger, Ralph / Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, Wohngeldreform 2016 – Mikrosimulationsrechnungen zur Leistungsverbesserung des Wohngeldes. Gutachten für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Köln

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2016, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf [19.7.2017]

Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), 2015, Kuhnert, Jan / Leps, Olof, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0), Berlin

Clamor, Tim / Henger, Ralph / Niehues, Judith / Voigtländer, Michael, 2013, Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse des Wohngeldes. Gutachten für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Der Spiegel, 1982, Gut getarnt im Dickicht der Firmen. Neue Heimat: Die dunklen Geschäfte von Vietor und Genossen, in: Der Spiegel, 08.02.1982 (6/1982), <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14342289.html> [19.7.2016]

Der Tagesspiegel, 2013, Nicht nur Arme dürfen in Sozialwohnungen, in: Der Tagesspiegel, 03.12.2013, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/hoehere-subventionen-nicht-nur-arme-duerfen-in-sozialwohnungen/9163946.html> [19.7.2016]

Der Tagesspiegel, 2016, Für einen sozialen Wohnungsbauboom, in: Der Tagesspiegel, 29.02.2016, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/wohnen-in-berlin-fuer-einen-sozialen-wohnungsbauboom/13032556.html> [19.07.2016]

Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Hude, Marcel / Voigtländer, Michael, 2016, A first analysis of the new German rent regulation, in: International Journal of Housing Policy 16 (3), S. 267–292

Deutsche Bank Research (Hrsg.), 2008, Just, Tobias / Maening, Wolfgang / Schwalbach, Joachim / Voigtländer, Michael, Stadttrendite: Wirklich von Nutzen? Ein Streitgespräch, Frankfurt (Main)

Eekhoff, Johann, 2002, Wohnungspolitik, Tübingen

Fraktion DIE LINKE. (Hrsg.), 2015, Holm, Andrej, Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag von der Fraktion DIE LINKE. im deutschen Bundestag

GAG Immobilien AG, 2016, Geschäftsbericht 2015. Quartiere schaffen – Quartiere bewahren, Köln

- Howoge Wohnungsbaugesellschaft, 2016, Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2015, Berlin
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2014, Gewaltige Unterschiede. Verschuldung deutscher Kommunen, Köln
- IW Köln (Hrsg.), 2015, Deschermeier, Philipp / Haas, Heide / Voigtländer, Michael, Anbieter von günstigem Wohnraum. Eine Analyse für 10 Großstädte in NRW, Köln
- IW Köln (Hrsg.), 2016a, Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, Wohnungsmarkt – Kaufen versus Mieten in deutschen Großstädten, Köln
- IW Köln (Hrsg.), 2016b, Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, Zuwanderung, Wohnungsnachfrage und Baubedarfe. Aktualisierte Ergebnisse des IW Wohnungsbedarfsmodells, Köln
- IW Köln (Hrsg.), 2016c, Deschermeier, Philipp / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, Ein Mietpreisindex für studentisches Wohnen. Ein Gutachten für Deutsche Real Estate Funds Advisor, Köln
- Niehues, Judith, 2014, Die Mittelschicht – stabiler als gedacht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 64 (49), S. 10–17
- Olson, Mancur, 2004, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 10, Tübingen
- Porter, Michael / Kramer, Mark, 2006, Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility, in: Harvard Business Review, December 2006, S. 78–92
- SAGA GWG, 2016, SAGA GWG Konzern-Geschäftsbericht 2014. Kooperative Stadtteilentwicklung. Gemeinsam für mehr Lebensqualität, Hamburg
- Sautter, Heinz, 2005, Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. IWU (Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen), Darmstadt
- Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2016, Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand, in: IW-Trends 43 (1), S. 21–35
- Sievert, Olaf / Naust, Hermann / Häring, Norbert, 1990 Reformbedarf für die Wohnungsgemeinnützigkeit. Veröffentlichung des Gutachtens "Wohnungsgemeinnützigkeit, Kostenmiete und steuerliche Bedingungen im Wohnungsbau", Stuttgart
- Sinn, Gerlinde / Sinn, Hans-Werner, 1993, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung
- Sloman, John, 2006, Asymmetric information and market failure, in: Teaching Business & Economics, S. 11–12
- Unabhängige Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen (Hrsg.), 1985, Bund-Länder-Kommission (BLK), 1985, Bericht der Bund-Länder-Kommission "Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht" vom 14. Oktober 1983, Bonn
- Verband niedersächsisch-bremischer Wohnungsunternehmen, 1990, Tätigkeitsbericht 1989

Voigtländer, Michael, 2007, Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland – Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht, Köln

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so low?, in: Housing Studies 24 (3), S. 357–374

Voigtländer, Michael, 2016, Immobilienwirtschaft – Boom ohne Ende?, in: IW-Kurzbericht ,32, Köln

Westdeutsche Landesbaukasse (LBS) (Hrsg.), 2016, Braun, Reiner / Grade, Jan, Beitrag des Eigenheimbaus zur Wohnraumversorgung in NRW, Bonn