

NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT

Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung

Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im deutschen Bundestag

Projektleiter: Dr. Andrej Holm

Wissenschaftliche Mitarbeiterin: Sabine Horlitz

Studentische Mitarbeiterin: Inga Jensen

September 2015

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Teil 1: Aufriss der Debatte zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit	3
1.1 Entstehung und Prinzipien der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft	3
1.2 Gemeinnützigkeit: Ein unbestimmter Rechtsbegriff.....	5
1.3 Die Organisation der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft	6
Der „Unternehmenspluralismus“ der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft	7
Rechtsform	8
Zahl der GWU	8
Wohnungsbestand	8
1.4 Die Debatte der 1990er Jahre: Zwischen Novellierung und Abschaffung des WGG.....	10
Die Diskussionen um die Einführung einer Belegungsbindung.....	10
Negativbeispiel der Neuen Heimat	11
Die Stoltenberg Kommission und die politische Debatte um die Abschaffung der GWU.....	12
Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil der Steuerreform.....	13
1.5 Zentrale Kritiken an der Wohnungsgemeinnützigkeit und Gegenargumente	15
Das Vorhandensein eines ausgeglichenen Wohnungsmarkts.....	15
Das Steuerprivileg der GWU und der Abbau staatlicher Subventionen.....	15
Die Steuerbefreiung der GWU als Wettbewerbsverzerrung.....	17
Die Annahme verbesserter Leistungsfähigkeit durch die Deregulierung der GWU.....	18
Wissenschaftliche Beiträge	20
1.6 Zusammenfassung: Wohnen ist ein soziales Gut	21
Teil 2: Notwendigkeit und Bedarf einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.....	23
2.1 Aufgaben und Instrumente der Wohnungspolitik	23
Welche Aufgaben hat die Wohnungspolitik?.....	23
Welche Felder umfasst die Wohnungspolitik?.....	24
Welche Instrumente stehen der Wohnungspolitik zur Verfügung?	24
Welche Bedeutung hat die Eigentümer- und Vermieterstruktur für die Wohnungspolitik?.....	25
2.2 Aktuelle Herausforderungen der Wohnungsversorgung	26
Soziale Herausforderungen der Wohnungsversorgung	26
Demographische Herausforderungen der Wohnungsversorgung	27
Ökologische Herausforderungen.....	29

Infrastrukturelle Herausforderungen	30
Stadtentwicklungspolitische Herausforderungen	30
2.3 Zusammenfassung: Gemeinnützige Träger für gemeinnützige Ziele	32
Teil 3: Objektives Marktversagen	34
3.1 Warencharakter der Wohnungsversorgung.....	34
3.2 Systematisches Marktversagen	35
3.3 Soziale Blindheit des Wohnungsmarktes	36
3.4 Zusammenfassung: Notwendigkeit eines „stillen Umbaus“ der Wohnungsversorgung	37
Teil 4. Neue Wohnungsgemeinnützigkeit	39
4.1 Erwartungen an und Aufgaben einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit	39
4.2 Vereinbarkeit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit mit dem EU-Recht	42
Europäische Beispiele heutiger Wohnungsgemeinnützigkeit: Zielgruppen, Förderbedingungen, Strukturen.....	44
Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich	45
Der Fall Niederlande.....	48
Bedeutung des EU-Rechts für die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.....	50
4.3. Bisherige Bemühungen um eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in der Bundesrepublik Deutschland	51
Welche Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit werden diskutiert?	51
Welche (wohnungspolitischen) Effekte werden erwartet?	53
Wie werden die Initiativen für eine Neue Gemeinnützigkeit begründet?.....	53
4.4 Offene Fragen auf dem Weg zu einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit	54
Abgrenzung zum alten WGG	54
Zielgruppe, Belegungsbindung und angestrebter Marktanteil	55
Trägerschaft.....	55
Finanzielle Förderung.....	56
Lokale Differenzierung / Solidarfonds.....	56
Aufsicht / Kontrollinstanzen / Mieter*innenmitbestimmung.....	56
4.5. Ausblick: Roadmap zu einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit	57
ANHANG: Positionen der Parteien und Verbände zur Wohnungsgemeinnützigkeit	60
Abkürzungsverzeichnis	70
Literatur	71

Einleitung

Steigende Mieten in vielen Großstädten, überforderte Wohnungsunternehmen in schrumpfenden Regionen und neue gesellschaftliche Anforderungen an die Wohnungsversorgung haben in den letzten Jahren die Wohnungsfrage erneut entfacht. Proteste von Mieterinitiativen, wohnungspolitische Forderungen von Parteien und Verbänden und auch wissenschaftliche Studien zeigen dabei, dass eine markt- und profitorientierte Wohnungsbewirtschaftung immer häufiger mit den allgemeinwohlorientierten Ansprüche an die Wohnungsversorgung in Konflikt gerät. Vor dem Hintergrund der sozialen, stadtentwicklungspolitischen und ökologischen Herausforderungen des Wohnens im 21. Jahrhundert werden zahlreiche und verschiedene wohnungspolitischen Instrumenten diskutiert.

Die meisten der zur Zeit praktizierten Förderprogramme, Wohngeldregelungen, mietrechtlichen Rahmensetzungen (wie die Mietpreisbremse) und Bündnisse für den Neubau versuchen die gesamtgesellschaftlichen Ziele innerhalb eines überwiegend privatwirtschaftlich organisierten und profitorientierten Wohnungsmarktes durchzusetzen. Die stärker an nachhaltigen Veränderungen orientierten Strategien hingegen setzen auf den Ausbau und die Stärkung von nichtprofitorientierten Modellen der Wohnungsversorgung. Im Kontext der wohnungspolitischen Suchbewegungen ist neben Diskussionen zu einer grundsätzlichen Neuordnung des Bodenrechts, von genossenschaftlichen und kollektiven Ansätzen des Wohnungsbaus und zu einer Stärkung der kommunalen Wohnungsunternehmen auch das Schlagwort einer Neuen Gemeinnützigkeit im Wohnbereich vermehrt zu vernehmen.

Die hier vorliegende Studie gibt einen systematisierenden Überblick zu verschiedenen Aspekten der Diskussion zur Einführung eines gemeinwohlorientierten Sektors in der Wohnungswirtschaft und versteht sich als Arbeitsmaterial für parlamentarische sowie außerparlamentarische Initiativen mit dem Ziel der Implementierung einer Neuen Gemeinnützigkeit im Bereich der Wohnungsversorgung. Dazu wurden die vorliegenden Informationen aus wissenschaftlichen, fachpolitischen und parlamentarischen Beiträgen gesammelt und zusammenfassend ausgewertet. Da die Einführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit eine breit geführte gesellschaftliche Debatte voraussetzt, stand nicht die Entwicklung eines abgeschlossenen Konzeptes der Neuen Gemeinnützigkeit, sondern vielmehr das Herausarbeiten von strittigen Fragen, Lücken in den bisherigen Debatten und künftigen Arbeitsschritten im Vordergrund unserer Arbeit.

Der Charakter einer Arbeitsstudie spiegelt sich im Aufbau und der Struktur der Arbeit:

Im *ersten Kapitel* der Arbeitsstudie wird die historische Entwicklung der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Deutschland skizziert. Schwerpunkte dabei sind die Debatten und politischen Auseinandersetzungen um eine Neuordnung und späteren Abschaffung der Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor in den 1980er Jahren. Dieser historische Überblick gibt einen Einblick in die grundsätzlichen Funktionsweisen der Gemeinnützigkeit und die politischen Positionen, mit denen sich Initiativen zur Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit auseinandersetzen müssen.

Das *zweite Kapitel* beschäftigt sich mit den aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen an die Wohnungsversorgung. Die dabei herausgearbeiteten Felder von wohnungs- und stadtpolitischen Anforderungen beschreiben dabei den Zielkorridor für die zu erarbeitenden Konzepte einer Neuen Gemeinnützigkeit. Initiativen für eine Neue Gemeinnützigkeit werden nur dann Aussichten auf eine gesellschaftliche Mehrheit haben, wenn mit ihr ein größeres oder effektiveres Problemlösungspotential verbunden werden kann, als mit den zur Zeit dominierenden Instrumenten der Wohnungspolitik.

Im *dritten Kapitel* wird die weitgehende Unvereinbarkeit von gesellschaftlichen Anforderungen und profitorientierten Bewirtschaftungsstrategien beschrieben und die Notwendigkeit einer Neuen Gemeinnützigkeit mit dem systematischen Marktversagen und der sozialen Blindheit einer privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsversorgung begründet.

Das *vierte Kapitel* setzt sich mit den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Wiedereinführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit auseinander. Neben einer kurzen Darstellung der allgemeinen Rechtsgrundlagen der Gemeinnützigkeit in der Bundesrepublik und einer vertiefenden Auseinandersetzung um die Vereinbarkeit einer Wohngemeinnützigkeit mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht werden in diesem Kapitel auch die aktuell diskutierten Positionen von Parteien und Verbänden zur Neuen Gemeinnützigkeit vorgestellt. In einem *Anhang* dokumentieren wir die aktuellen Positionspapiere von verschiedenen Parteien, Verbänden und Initiativen zur Neuen Gemeinnützigkeit.

Unsere Studie versteht sich als Beitrag zur aktuellen Debatten um eine Neue Gemeinnützigkeit im Bereich der Wohnungsversorgung, als Anregung für eine fachlich vertiefende Auseinandersetzung mit möglichen Konzepten ihrer Umsetzung und als Aufforderung zu einer breiten gesellschaftlich Diskussion für eine Neue Gemeinnützigkeit.

Teil 1: Aufriss der Debatte zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein Überblick über die Entstehung, Zielsetzungen und Prinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit gegeben. Im Anschluss wird detaillierter auf die Debatte zur Neuausrichtung bzw. Abschaffung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in den 1980er und 1990er Jahren eingegangen. In diesem Zusammenhang werden sowohl die wesentlichen Reformvorschläge zur Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes (WGG) als auch die zentralen Kritiken einer Fortführung der Wohnungsgemeinnützigkeit sowie mögliche Gegenargumente skizziert.

1.1 Entstehung und Prinzipien der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Die Prinzipien der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen sind weder vom Staat noch von den Kommunen konzipiert worden. Es handelt sich vielmehr um Grundsätze, die von Wohnreformer*innen als Antithese zur liberalen Wohnungsmarktwirtschaft des 19. Jahrhunderts und der damaligen Wohnungsnot entwickelt und in die Praxis umgesetzt wurden. Nach englischem Vorbild entwickelten sich in Deutschland zwei Unternehmensformen, die das Erscheinungsbild des gemeinnützigen Wohnungswesen lange Zeit geprägt haben: Die gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften mit ihrem eher fürsorglichen Charakter sowie die auf dem genossenschaftlichen Prinzip der Selbsthilfe beruhenden Wohnungsbaugenossenschaften.

Das erste gemeinnützige Wohnungsunternehmen (GWU) wurde 1847 mit der „Berliner gemeinnützigen Baugesellschaft“ gegründet. Die Statuten dieser qua Gesellschaftervertrag (1848: §1 Abs.1) auf die Schaffung „gesunde(r) und geräumige(r) Wohnungen für sogenannte kleine Leute“ abzielende Aktiengesellschaft enthielten bereits die später vom Gesetzgeber im Wesentlichen übernommenen Grundsätze der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (vgl. Jenkis 1988: XX; siehe auch: Hoffmann 1852):

- Orientierung der GWU nicht am Gewinn-, sondern am Kostendeckungsprinzip
- Vermietung der zu errichtenden Wohnungen an sozial benachteiligte Haushalte
- Begrenzung der jährlichen an die Gesellschafter auszuschüttenden Dividende auf 4 oder 5% der Einlage
- Bindung des gesamten Unternehmensvermögens an den privilegierten Zweck des Wohnungsbaus

Die Berliner gemeinnützige Baugesellschaft erhielt ohne eine gesetzliche Grundlage ideelle und finanzielle Unterstützung durch das Königshaus. Der Preußische Staat gewährte bereits 1867 den gemeinnützigen Aktien-Baugesellschaften die sogenannte Sportel- und Stempelfreiheit – eine steuerliche Begünstigung – im gleichen Umfang, wie sie auch den öffentlichen Armenanstalten zustand (Jenkis 1988: XX). Aufgrund des Stempelsteuergesetzes vom 31. Juli 1895 wurden in Preußen nicht nur die Aktiengesellschaften, sondern auch die Baugenossenschaften und die Gesellschaften mit beschränkter Haftung von der Stempelsteuer befreit (Jenkis 2000: 13). Die systematische steuerliche Begünstigung war also von Beginn an Teil der GWU.

Die ersten GWU hatten die Rechtsform der Aktiengesellschaft, da es noch kein Genossenschaftsgesetz gab. Ein solches trat in Preußen erst 1867 in Kraft, kannte aber nur die unbeschränkte Haftpflicht

der Mitglieder. Die in der Folgezeit gegründeten Wohnungsbaugenossenschaften – häufig als Bauvereine bezeichnet – brachen in der auf den Börsencrash des Jahres 1873 folgenden Gründerkrise zusammen. Das im Prinzip noch heute geltende „Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsge-nossenschaften“ vom 1. Mai 1889 ließ schließlich die beschränkte Haftpflicht zu, was bedeutete, dass Genoss*innen von nun an nur noch mit ihrem eingezahlten Anteil hafteten und nicht mehr mit ihrem persönlichen Vermögen. Ohne diese Beschränkung waren vermögende Fördermitglieder nicht zu gewinnen. Außerdem wurde 1889/90 die Alters- und Invaliditätsversicherung eingeführt, aus der sich ein Kapitalfonds bildete, mit dem nun auch für den Arbeiterwohnungsbau zinsgünstige Kredite durch die Landesversicherungsanstalten vergeben wurden. Zusätzlich wurden zu diesem Zeitpunkt die Sozialistengesetze abgeschafft, die u.a. politisch motivierte Aktivitäten von Arbeitergenossenschaften behindert hatten (Häußermann/Siebel 1996: 92). Diese Neuerungen führten zu zahlreichen Gründungen von Wohnungsbaugenossenschaften. So stieg die Zahl der Wohnungsbaugenossenschaften von 2 im Jahr 1889, über 385 im Jahr 1900 auf 1.342 im Jahr 1914 (Jenkis 2000: 12-13). Etwa ein Fünftel dieser Genossenschaften waren Beamtenbaugenossenschaften (Häußermann/Siebel 1996: 93).

Ihre Blüte erreichten die GWU jedoch erst in den 1920er Jahren, nachdem in der Weimarer Verfassung durch Art. 155 eine Versorgung aller (Deutschen) mit angemessenem Wohnraum zum Verfassungsgebot erhoben wurde. Es begann eine Phase der Staatsintervention. Der Staat musste die „unrentierlichen Kosten“ übernehmen, die sich aus der Schere zwischen den Kosten einer angemessenen Wohnung und der Mietzahlungsfähigkeit gerade der ärmeren Haushalte ergaben. Die öffentliche Hand stellte Mittel zur Verfügung, die entweder niedrig oder überhaupt nicht zu verzinsen waren. Damit wurde die Finanzierung zum Teil vom Kreditmarkt abgekoppelt. Im Gegenzug mussten die Eigentümer*innen den kommunalen bzw. staatlichen Förderungsstellen ihre Kostenrechnung offenlegen, die Miete auf einer bestimmten Höhe festlegen sowie einen Einfluss auf die Auswahl der Mieter*innen (anhand von Einkommensobergrenzen) zulassen (Häußermann/Siebel 1996: 112ff).

Die Mittel für die öffentliche Beteiligung an der Finanzierung des Wohnungsbaus wurden durch eine Sondersteuer erhoben: Die Hauszinssteuer, eine den Altmietwohnern auferlegte Zwecksteuer. Letztere waren die Nutznießer der in der Weimarer Republik eingeführten sogenannten Friedensmiete – der Fixierung des maximalen Mietniveaus auf der Höhe der Miete vom 1. Juli 1914 – und sollten daher einen Solidarbeitrag für die Wohnungssuchenden in Form eines zweckgebundenen Mietzuschlags leisten, wobei einkommensschwache Mieter*innen ausgenommen blieben. Ab 1. Juli 1921 wurde diese „Mietsteuer“, die zunächst nur 5% (später bis zu 25%) der Friedensmiete betrug, als eine „sozial begründbare Form erzwungener Baukapitalbildung“ erhoben (Ruck 1988: 172). Diese Hauszinssteuermittel wurden im Rahmen der Wohnungsfürsorge als Hauszinssteuerhypothen an Investor*innen vergeben, wobei gemeinnützige Wohnungsunternehmen vorrangig bedient wurden (Ehrmann 1989: 21).

Mit der Zunahme staatlicher Aktivitäten und Förderungen kam es zu Neugründungen von gemeinschaftlichen Wohnungsbauunternehmen, sowohl in der Form von Genossenschaften als auch in der Form von Kapitalgesellschaften. Aus staatlicher Sicht entstand jedoch das Problem, dass im Wohnungswesen keine einheitliche Verordnung existierte, die die Anerkennungsvoraussetzungen und das wirtschaftliche Verhalten der GWU regelte (und so auch den Missbrauchsmöglichkeiten in der Beanspruchung der Fördergelder vorbeugte). Nachdem der Ende der 1920er Jahre diskutierte Gesetzentwurf zur Wohnungsgemeinnützigkeit aufgrund des Zerfalls der Weimarer Republik nicht mehr verabschiedet werden konnte, wurde mit der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 1. Dezember 1930 dennoch eine einheitliche Rechtsgrundlage geschaffen. Diese wurde am 29. Februar 1940 vom Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) abgelöst und am 23. Juli 1940 durch die entsprechende

Durchführungsverordnung (WGGDV) ergänzt. Obwohl zur Zeit des Nationalsozialismus kodifiziert, blieb das WGG nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft, sondern auch in Österreich, wo es 1979 durch ein neues Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz abgelöst wurde. Mit dem Steuerreformgesetz 1990 wurde das WGG und damit die Wohnungsgemeinnützigkeit – abgesehen von einer Übergangsregelung – in der Bundesrepublik Deutschland ersatzlos aufgehoben.

1.2 Gemeinnützigkeit: Ein unbestimmter Rechtsbegriff

Die Steuerrechtswissenschaftler Klaus Tipke und Heinrich Kruse (1965/78: Ziff. 2 (2) zu §52 AO) haben darauf hingewiesen, dass die Gemeinnützigkeit ein unbestimmter Rechtsbegriff sei, der „von den jeweils herrschenden Staatszielbestimmungen und sozialetischen Prinzipien, der tragenden Geistesverfassung und Werteinstellung abhängig“ sei. Die Unbestimmtheit und nach Jenkis (1985: 164f, 196) auch grundsätzliche Unbestimmbarkeit der Gemeinnützigkeit als Rechtsbegriff hat sowohl in der steuerlichen Gemeinnützigkeit (die seit 1977 in der sogenannten Abgabenordnung geregelt wird) als auch in der Wohnungsgemeinnützigkeit zur Folge, dass auf eine Legaldefinition verzichtet wurde. Das WGG bedient sich zur Festschreibung der Wohnungsgemeinnützigkeit vielmehr einer Zirkeldefinition, indem dort festgeschrieben wird, dass „Wohnungsunternehmen, die aufgrund dieses Gesetzes als gemeinnützig anerkannt sind, als Unternehmen [gelten], die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienen und deren wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb über den Rahmen einer Vermögensbildung nicht hinausgeht“ (§1 Abs. 2 WGG). Der Gesetzgeber hat den Versuch unternommen, die Unbestimmtheit dieses Rechtsbegriffs dadurch zu kompensieren, dass die Anerkennung als GWU an eine Reihe von Voraussetzungen (§§ 2 bis 15 WGG) und Verhaltensweisen bzw. Folgen (§§ 16 bis 27 WGG) geknüpft wurde. Zu nennen wären hier beispielsweise die Verpflichtung auf den Bau von Kleinwohnungen (§6), die Überlassung der Wohnung zu einem angemessenen, in den Durchführungsvorschriften zu regelnden Mietpreis (§7), die Zugehörigkeit des Wohnungsunternehmens zu einem Prüfungsverband (§14, §23-26) und die Vorschriften zur Förderung des Wohnungswesens durch die öffentliche Hand (§28-29a).

Die grundsätzliche Definitionsschwäche der Wohnungsgemeinnützigkeit hatte zur Folge, dass jeder Regierung und jedem Parlament bei der Konkretisierung des Begriffs der Gemeinnützigkeit (und der Bestimmung der damit einhergehenden Zielsetzungen) ein gewisser Beurteilungsspielraum zustand. Je nachdem, ob die Problematik der Gemeinnützigkeit unter konservativen, liberalen oder sozialen Gesichtspunkten betrachtet wurde, konnten und können die jeweiligen Auffassungen sehr weit auseinander liegen. Beim Begriff der Gemeinnützigkeit handelt es sich somit nicht um eine allgemeingültige und zeitlose Legaldefinition, sondern um einen unbestimmten Rechtsbegriff, in dessen Definition zeitgebundene, subjektive und (meist unausgesprochen) normative Wertungen einfließen. Je nach den akteurspezifischen Wertvorstellungen – beispielsweise der Frage, ob Wohnraum vornehmlich als ökonomisches oder als soziales Gut angesehen wird – kann die Wohnungsgemeinnützigkeit als Ergänzung oder als Widerspruch zur sozialen Marktwirtschaft interpretiert werden (vgl. Jenkis 1994: 103).¹

¹ Für eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Begriff und der Funktionsweise der Gemeinnützigkeit siehe unter anderem die zweibändige Aufsatzsammlung von Helmut W. Jenkis (1985): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung: Aufsätze und Abhandlungen. Berlin: Duncker & Humblot sowie vom gleichen Autor (2000): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen: Eine kommentierte Dokumentation zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

1.3 Die Organisation der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft war die größte unternehmerische Bauherrengruppe der Bundesrepublik Deutschland. Ende 1986 umfasste sie 1.800 Wohnungsunternehmen und acht in der Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten zusammengeschlossene Heimstätten und Landesentwicklungsgesellschaften. Spitzenverband der GWU war der Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V. mit Sitz in Köln.² Dieser wurde von zehn regionalen Prüfungsverbänden als ordentliche Mitglieder und der Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten als außerordentlichem Mitglied getragen. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft war somit (ähnlich den Kreditgenossenschaften und Sparkassen), als dreistufiges System bestehend aus den lokalen Wohnungsunternehmen, den Prüfungsverbänden der Länder und dem bundesweiten Gesamtverband konzipiert (GGW 1987: 28ff).

Tab. 01: Wohnungsneubau in der Bundesrepublik Deutschland, 1949-89

Jahr	Wohnungsbauleistung in der Bundesrepublik Deutschland				
	darunter:				
	öffentlich gefördert			Anteil der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (a)	
	WE	WE	%	WE	%
1949	221.960	153.340	69,1	47.886	21,9
1950	371.924	254.990	68,6	142.488	38,3
1951	425.405	295.580	69,5	183.520	43,1
1952	460.848	317.500	68,9	186.380	40,4
1953	539.683	304.240	56,4	224.083	41,5
1954	571.542	309.502	54,2	217.765	38,1
1955	568.403	288.988	50,8	190.022	33,4
1956	591.082	305.740	51,7	204.780	34,6
1957	559.641	293.160	52,4	193.241	34,5
1958	520.495	269.234	51,7	174.161	33,5
1959	588.704	301.187	51,2	191.592	32,5
1960	574.402	263.205	45,8	173.462	30,2
1961	565.761	241.899	42,8	166.613	29,5
1962	573.375	242.464	42,3	161.881	28,2
1963	569.610	228.757	40,2	167.047	29,3
1964	623.847	248.543	39,8	184.528	29,6
1965	591.916	228.606	38,6	179.545	30,3
1966	604.799	203.510	33,6	164.914	27,3
1967	572.301	192.690	33,7	153.155	26,7
1968	519.854	177.686	34,2	132.322	25,5
1969	499.696	183.217	36,7	132.361	26,5
1970	478.050	137.095	28,7	103.907	21,7
1971	554.987	148.715	26,8	115.095	20,7
1972	660.636	153.214	23,2	133.806	20,3
1973	714.226	169.336	23,7	136.994	19,2
1974	604.387	148.121	24,5	120.660	20,0
1975	436.829	126.660	29,0	81.969	18,8
1976	392.380	127.766	32,6	62.618	16,0
1977	409.012	139.630	34,1	65.834	16,1
1978	368.145	104.900	28,5	35.223	9,6
1979	357.751	105.600	29,4	40.871	11,4

² Mit der Aufhebung des WGG im Zuge der Steuerreform 1990 entfiel auch die rechtliche Grundlage für den Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GGW). Am 1. Januar 1990 trat die neue Satzung nach der Beschlussfassung des Gesamtverbandstages vom 29. November 1989 in Kraft. Der Verband trug nun den Namen „Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.“ (GdW). 1996 wurde dieser, bei gleichbleibendem Kürzel GdW in „Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.“ umbenannt.

1980	389.400	103.700	26,6	44.158	11,3
1981	365.490	95.000	25,9	44.697	12,2
1982	347.100	90.000	25,9	43.374	12,5
1983	340.780	95.000	27,8	47.783	14,0
1984	398.551	100.000	25,1	47.119	11,8
1985	312.100	75.000	24,3	35.134	11,3
1986	251.940	65.000	25,7	27.162	10,8
1987	217.343	50.000	23,0	21.747	10,0
1988	208.344	40.000	19,2	17.798	8,5
1989	238.637	40.000 (b)	16,8	20.537	8,6

(a) eigene Bauherrenschaft und Betreuung für Dritte einschließlich Heimstätten / LEGs

(b) geschätzt seit 1978

Quelle: Verband niedersächsisch-bremischer Wohnungsunternehmen (1990): Tätigkeitsbericht 1989. Hannover.

Von 1949 bis 1989 wurden in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) ca. 19 Mio. Wohnungen errichtet. Von diesen wurden knapp 4,8 Millionen Wohnungen – über ein Viertel des gesamten Neubauvolumens – von den GWU fertiggestellt. Anfang der 1950er Jahre, zur Hochzeit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, wiesen die GWU einen Anteil von rund 40% des jährlichen Bauvolumens aus. Dieser Anteil ging jedoch kontinuierlich zurück und lag 1988/89 bei nur noch 8,5% bzw. 8,6% (vgl. Tab. 01)

Wie noch darzulegen sein wird, war der Rückgang der Bautätigkeit der GWU ein zentraler Kritikpunkt in den Debatten zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit in dem Sinn, als dass dieser von Seiten der Kritiker*innen als Bestätigung ihrer Argumentation interpretiert wurde. Diese gingen davon aus, dass die kriegs- und nachkriegsbedingte Wohnungsfrage als gelöst angesehen und der Fortbestand der GWU als überflüssig betrachtet werden konnte.

Der Rückgang der Neubaurate der GWU ist aber im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen von nahezu 70% Anfang der 1950er Jahre bis 1988/89 auf unter 20% zurückging. Da aber die GWU in erster Linie im sozialen Wohnungsbau tätig waren – drei von vier durch GWU errichtete Wohnungen waren öffentlich gefördert (GGW: 1987, 31f) – musste auch ihr Anteil zurückgehen. Der Rückgang des Neubauvolumens der GWU hat unter anderem dazu geführt, dass diese ihre unternehmerische Tätigkeit in Richtung Bestandserhaltung und -verbesserung verlagert haben. Dieser Strukturwandel weg vom Neubau hin zu einer stärkeren Bestandspolitik hatte zur Folge, dass die GWU die in §6 des WGG enthaltene Baupflicht nicht mehr in vollem Umfang erfüllen konnten (Jenkis 1988: XXIV).

Die GWU haben sich jedoch nicht nur am Bau von Mietwohnungen beteiligt. Im Rahmen ihrer Bemühungen um die Bildung privaten Wohneigentums hat die gemeinnützige Wohnungswirtschaft von 1950 bis 1986 zudem mehr als 1,9 Wohneinheiten geschaffen, die in das Eigentum Privater übergegangen sind (ibid.: 65).

Der „Unternehmenspluralismus“ der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

Die Möglichkeit des Status der Gemeinnützigkeit stand allen Wohnungsunternehmen gleichermaßen offen. Entschied sich ein Wohnungsunternehmen für den Status der Gemeinnützigkeit, so unterlag es qua WGG einer Reihe von Bindungen (u.a. hinsichtlich des Mietpreises, des Geschäftskreises, der Bau- und Prüfpflicht). Der Staat gewährte den GWU im Gegenzug die Befreiung von der Körper-

schafts-, Gewerbe-, Vermögens- und Gesellschaftssteuer sowie von bestimmten Gebühren und Abgaben (beispielsweise den Gerichtsgebühren).³

Hinsichtlich ihrer Rechtsformen und Strukturen wies die gemeinnützige Wohnungswirtschaft eine große Bandbreite auf. Dabei dominierten drei Unternehmenstypen:

- die Baugenossenschaft (eG)
- die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
- die Aktiengesellschaft (AG)

Tab. 02: Wohnungsbestand der GWU nach Rechtsform, Stand 12/1986

Rechtsform	Zahl der GWU	Wohnungsbestand		
		insgesamt	davon verwaltete fremde Wohnungen	durchschnittl.
eG	1.182	1.100.369	82.467	930
GmbH	530	1.944.688	278.132	3.669
AG	59	744.490	68.069	12.609
Sonstige (a)	29	29.660	2.713	1.023
Insgesamt	1.800 (b)	3.819.207	431.381	2.122

(a) Sonstige: Körperschaften, Stiftungen, Vereine usw.

(b) davon haben 1.787 GWU berichtet

Quelle: Jenkis, Helmut W. (1988): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Ursprung, Entwicklung, Probleme. In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung. Hamburg: Hammonia-Verlag GmbH, XXXIII.

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die quantitativen Größenunterschiede entsprechend der Rechtsform der Wohnungsunternehmen: Zwar bildeten die 1.182 Genossenschaften gegenüber den 589 Kapitalgesellschaften (530 GmbHs und 59 AGs) die zahlenmäßig größte Gruppe innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, sie bewirtschafteten jedoch lediglich durchschnittlich 930 Wohnungen pro Unternehmen gegenüber 3.669 Wohnungen pro GmbH und 12.609 Wohnungen pro Aktiengesellschaft und machten so, auf die Anzahl der Wohnungen bezogen, nur knapp 30% des

³ Die Steuerbefreiungen waren jedoch nicht Teil des WGG, sondern in den einzelnen Steuergesetzen enthalten.

- Körperschaftsteuer: §5 Abs. 1 Nr. 10, 11 KStG. Die Körperschaftsteuer ist die Ertragssteuer für juristische Personen. Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer ist das zu versteuernde Einkommen.
- Vermögenssteuer: §3 Abs. 1 Nr. 13, 14 VStG. Die Vermögenssteuer ist eine Steuer auf das an einem bestimmten Stichtag vorhandene Vermögen des Steuerpflichtigen. Das Vermögensteuergesetz ist in der Bundesrepublik Deutschland zwar formal noch in Kraft, die Vermögenssteuer darf aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für Zeiträume nach Ende 1996 aber nicht mehr erhoben werden
- Gewerbesteuer: §3 Nr. 15, 16 GewStG. Bei der Gewerbesteuer wird im Gegensatz zur Einkommenssteuer oder Körperschaftsteuer nicht eine bestimmte natürliche oder juristische Person mit der Steuer belastet, sondern ein Gewerbebetrieb.
- Gesellschaftssteuer: §7 Abs. 1 KVStG; §10 Nr. 1, 2 KVStDV. Die Gesellschaftssteuer ist eine Kapitalverkehrssteuer, mit der der Erwerb von Geschäftsanteilen an Kapitalgesellschaften besteuert wurde. Die im Kapitalverkehrssteuergesetz geregelte Gesellschaftsteuer wurde mit Wirkung vom 1.1.1992 abgeschafft.

gemeinnützigen Wohnungsbestands aus.

Etwa 60% des gemeinnützigen Wohnungsbestands befand sich im Eigentum von Wohnungsbaugesellschaften. Bei diesen bestanden Ende 1986 folgende Beteiligungsverhältnisse:

Tab. 03: Beteiligungsverhältnisse der Wohnungsbaugesellschaften (Mehrheitsbeteiligung)

	Anzahl GmbH / AG (a)	Wohnungs- bestand in WE	Wohnungs- bestand in %	Stamm-/ Grundkapital in 1.000 DM	Stamm-/ Grundkapital in %
Bund und Länder	19	359.207	15,3	1.197.819	21,5
Gemeinden und Gemeindeverbände	310	807.649	34,5	1.913.003	34,4
Bundesbahn und Bundespost	20	100.148	4,3	281.678	5,1
überwiegend öffentlich	13	80.822	3,4	265.788	4,8
öffentlich Hand, insg.	362	1.347.826	57,5	3.658.288	65,8
Gewerkschaften	12	266.114	11,4	852.000	15,3
Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft	55	287.661	12,3	262.403	4,7
Sozialversicherungen, öffentlich-rechtliche Versicherungen / Körperschaften / Kreditinstitute	12	71.177	3,0	201.422	3,6
Kirchen	21	46.130	2,0	187.710	3,4
Private Versicherungen, Kreditinstitute, sonstige juristische Personen	14	37.752	1,6	41.194	0,7
natürliche Personen	19	28.609	1,2	16.002	0,3
überwiegend privat	19	29.048	1,2	31.863	0,6
nicht öffentlich insg.	152	766.491	32,7	1.592.594	28,6
(freie) Wohnungsunternehmen und Heimstätten	51	125.358	5,4	218.627	3,9
zu gleichen Teilen beteiligte Anteilseigner	19	103.302	4,4	97.000	1,7
Insgesamt	584	2.342.977	100	5.566.509	100

(a) insgesamt 584 berichtende GmbHs und AGs (von insgesamt 589)

Quelle: Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1987): Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1987/1988. Hamburg: Hammonia-Verlag GmbH, S. 122

Die Wohnungsbaugesellschaften (GmbH und AG) bewirtschaften mit ca. 2,3 Mio. Wohnungen gut zwei Drittel des Gesamtwohnungsbestandes der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Von diesen Kapitalgesellschaften hatten mehr als 50% eine Mehrheitsbeteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Auf die Anzahl der Wohnungen bezogen machten die Gemeinden und Gemeindeverbände 34,5% des gemeinnützigen Wohnungsbestands aus. 65,8% (also fast 2/3) des Stamm- bzw. Grundkapitals der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften entfielen auf die öffentliche Hand. 57,5% des gemeinnützigen Wohnungsbestands – 360 Unternehmen – waren mehrheitlich in ihrem Besitz. 55 Unternehmen befanden sich mehrheitlich im Eigentum der gewerblichen Wirtschaft. 51 gehörten zu freien Wohnungsunternehmen und Heimstätten, 21 den Kirchen und je 19 natürlichen Personen bzw. überwiegend Privaten und lediglich 12 waren im Eigentum von Gewerkschaften.

1.4 Die Debatte der 1990er Jahre: Zwischen Novellierung und Abschaffung des WGG

Das WGG erfuhr (anders als die entsprechende Durchführungsverordnung) in den 50 Jahren seines Bestehens nur geringfügige Veränderungen. Dennoch hat es zahlreiche Vorschläge zur seiner Novellierung gegeben. Die Wohngemeinnützigkeit war seit Anfang der 1960er Jahre Gegenstand zahlreicher Reformbestrebungen, die von einer Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts und einer Anpassung an die jeweiligen veränderten wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. politischen Vorgaben bis hin zu seiner ersatzlosen Abschaffung reichten. Im Folgenden sollen daher die zentralen Eckpunkte der Debatte skizziert werden.

Die Diskussionen um die Einführung einer Belegungsbindung

Der in der Debatte zu einer möglichen Neuausrichtung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zentrale Begriff der „Belegungsbindung“ wurde Anfang der 1980er Jahre zum ersten Mal aufgebracht. Der damalige Bundesbauminister Dieter Haack (SPD) berief 1981 die Sachverständigenkommission „Wohnungspolitik“ ein, die den Vorschlag machte, mithilfe der GWU eine Versorgungsreserve, inklusive entsprechender Belegungsbindungen zu schaffen (Jenkis 1988: XXIX). Die Forderung nach zwischen den Kommunen und den GWU vertraglich festzuschreibenden Belegungsbindungen bezog sich auf den freien, nicht preisgebundenen Wohnungsbestand der GWU von ca. 920.000 Wohneinheiten.⁴ Die CDU/CSU Bundestagsfraktion griff den Vorschlag der Belegungsbindung auf: In ihrem im Mai 1981 veröffentlichten „Entwurf eines Gesetzes zur Belegung des sozialen Wohnungsbaus und zum Abbau nicht mehr gerechtfertigter Subventionen (Wohnungsbauänderungsgesetz 1981)“ wurde eine Änderung des WGG sowie die Einführung der Belegungsbindung vorgeschlagen. Die GWU sollten verpflichtet werden, „ihre Wohnungen vorrangig an sozialwohnungsberechtigte Haushaltungen zu vermieten“ (DBT 1981: 2). Der Entwurf wurde jedoch vom Parlament nicht aufgegriffen.

Nachdem ein weiterer Gesetzentwurf, diesmal aus dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, zur Änderung des WGG scheiterte, setzte die ARGEBAU (Arbeitsgemeinschaft der Bauminister) im Mai 1982 die Bund-Länder-Kommission „Wohngemeinnützigkeitsrecht“ ein, die im Oktober 1983 ihren Schlussbericht vorlegte. Hauptanliegen der Bund-Länder-Kommission war es, die GWU zur Erfüllung der wohnungswirtschaftlichen und wohnungspolitischen Versorgungsprobleme heranzuziehen, mit denen sich die Kommunen bei der Bereitstellung von Wohnraum für benachteiligte Mieter*innen konfrontiert sahen. Die Bund-Länder-Kommission schlug die Anordnung vor, frei werdende Wohnungen der GWU, die nicht oder nicht mehr den Bindungen des sozialen Wohnungsbaus unterlagen, an Personen zu vergeben, die gesetzlich festgelegte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Die GWU sollten außerdem verpflichtet werden, auf Verlangen der Gemeinden mit diesen Verträge über die Wohnraumversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen abzuschließen. Die Kommission wollte daher die Baupflicht, als eine Hauptaufgabe der GWU, in eine Verpflichtung

⁴ Nach §5 WGG durfte die Überlassung der Wohnungen, insbesondere ihre Veräußerung und Vermietung, nicht auf bestimmte Personen oder eine bestimmte Zahl von Personen beschränkt werden. Das damals geltende Recht enthielt also keine ausdrückliche Definition des Personenkreises, dem die GWU ihre Leistungen anzubieten hatten. Das WGG verwendete den Begriff der „Kleinwohnung“, um auf diese Weise den zu betreuenden Personenkreis indirekt zu definieren.

2,4 Millionen Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen waren jedoch öffentlich gefördert und unterlagen insofern den Preis- und Belegungsbindungen des Wohnungsbindungsgesetzes. Daneben unterlagen 280.000 nicht preisgebundene, aber nach 1948 errichtete Wohnungen einer gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindung an die sogenannte Kostermiete, jedoch keiner Belegungsbindung. Die rund 640.000 vor 1948 errichteten Altbauwohnungen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen waren nach dem WGG zu einem angemessenen Preis zu vermieten. Auch diese Wohnungen unterlagen keiner Belegungsbindung (BLK 1985: 14 Anhang).

tung zur Umwandlung ihres Wohnungsbestands als Versorgungsreserve mit entsprechender Belegungsbindung umwidmen. In dieser Funktion sah die Bund-Länder-Kommission auch künftig die Rechtfertigung für die Steuerbefreiungen der GWU (BLK 1985; GW 1983). Die Ministerkonferenz der ARGEBAU nahm den Schlussbericht der Bund-Länder-Kommission zustimmend zur Kenntnis und beschloss im November 1983, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. An der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen sollte festgehalten, diese sollte jedoch novelliert werden.⁵

Zu den Vorschlägen der Bund-Länder-Kommission nahm der Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (GGW) im November 1983 auf dem außerordentlichen Gesamtverbandstag Stellung und verdeutlichte in diesem Zuge sein Selbstverständnis der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen. Die Argumente sollen im Folgenden etwas ausführlicher wiedergegeben werden, da sie letztlich in den Debatten zum Fortbestand der GWU gegen diese eingesetzt wurden:

Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bekannten sich in ihrer Stellungnahme ausdrücklich zu ihrer Aufgabe, breiten Schichten der Bevölkerung – insbesondere Personen, die sich aus eigener Kraft am Markt nicht versorgen können – zu einer angemessenen und bedarfsgerechten Wohnungsver-sorgung zu verhelfen. Gleichzeitig betonten sie jedoch, dass die Erfüllung dieser Versorgungsaufgaben leistungsfähige Unternehmen voraussetze, die nur dann „für diese Personenkreise gesunde Wohnsiedlungen und gute Nachbarschaften schaffen, fördern und erhalten“ könnten, wenn Ihnen unter Wahrung ihrer Selbstverantwortung die hierfür erforderlichen Gestaltungsräume gewährt würden und erhalten blieben. ... In diesem Sinn wandte sich der GGW explizit gegen die von der Bund-Länder-Kommission konzipierte Belegungsbindung und erklärte, dass „die geltenden Bindungen und Beschränkungen des WGG ... einer freien unternehmerischen Entfaltung unnachgiebig Fesseln an[legen]. Weitergehende Einschränkungen sind für gemeinnützige Wohnungsunternehmen unannehmbar.“ Er erklärte zudem, dass die vorgeschlagene Belegungsbindung Unternehmensrecht bzw. tatsächlich übernommene spezielle Versorgungsaufgaben verfassungswidrig verletze (GGW 1983).^{6 7}

Negativbeispiel der Neuen Heimat

Anfang Februar 1982 wurde bekannt, dass sich Vorstandsmitglieder des gewerkschaftseigenen Wohnungsbaukonzerns Neue Heimat, dem damals größten Immobilienunternehmen Europas, jahrelang privat an dem gemeinnützigen Unternehmen bereichert hatten. Das Debakel der Neuen Heimat hat – vor allem in den Medien und der Tagespresse – das politische Klima gegen die gesamte gemeinnützige Wohnungswirtschaft angeheizt und drohte, diese kollektiv in Verruf zu bringen. In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, dass die Verfehlungen der Neuen Heimat auch und gerade deshalb möglich waren, weil es sich dabei um ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen handelte, das aufgrund seiner Steuerbefreiung nicht dem Wettbewerb des Marktes unterlag, und auf diese Weise ein staatlich begünstigter Wildwuchs entstehen konnte (Jenkins 2000: 41ff).

⁵ Die in diesem Kontext gebildete „Kleine Kommission WGG-Recht“ legte 1984 einen „Würzburger Entwurf“ sowie zwei „Münchener Entwürfe“ (Fassung I und II) vor. Der Würzburger Entwurf sah eine Reform, die Münchener Entwürfe sahen die Schaffung eines neuen (zweiten) WGG vor.

⁶ Es gab in der Tat eine Reihe von Experten, die die Verfassungsmäßigkeit einer Belegungsbindung der GWU infrage stellten. Siehe insbesondere: (Leisner: 1986; Kirchhof 1985; Großfeld 1985).

⁷ Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen schlugen zudem vor, die Baupflicht ihres Vorranges zu entkleiden und die Wohnungsbewirtschaftung zur Versorgung breiter und bestimmter Bevölkerungsgruppen als eine die Wohnungsgemeinnützigkeit ausfüllende Unternehmensleistung ausdrücklich anzuerkennen. Das sollte auch für Maßnahmen gelten, die ohne eigene Bautätigkeit das Versorgungsangebot quantitativ oder qualitativ verbessern (GGW 12/1983).

Als Reaktion auf die Vorgänge in der Neuen Heimat wurden zwei parlamentarische Untersuchungsausschüsse eingesetzt, der eine von der Hamburger Bürgerschaft, der andere vom Deutschen Bundestag. Entscheidend ist, dass beide Ausschüsse sich in ihren umfangreichen Berichten explizit für eine Novellierung (im Gegensatz zu einer Abschaffung) des WGG aussprachen und betonten, dass die Skandale um die Konzerngruppe Neue Heimat nicht paradigmatisch für die gesamte gemeinnützige Wohnungswirtschaft stünden und dieser auch nicht angelastet werden könnten (BHH 1986; DBT 1987).

Insbesondere der Parlamentarische Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages betonte, dass es nicht gerechtfertigt sei, „aus den Vorgängen um die Neue Heimat-Unternehmensgruppe die Schlussfolgerungen zu ziehen, das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz sei aufzuheben und die Gemeinnützigkeit müsse vollständig entfallen“ (DBT 1987: 200). Vielmehr formulierte er in 19 Punkten Empfehlungen zur Reform des WGG, die im Folgenden anhand einiger Vorschläge vorgestellt werden sollen.

Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss forderte ein Verbot der Konzernbildung innerhalb der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, um – wie im Fall der Neuen Heimat – Vermögensverschiebungen zwischen steuerbefreiten und steuerpflichtigen Unternehmensteilen zu vermeiden. Er empfahl zudem eine Verankerung des Regionalprinzips, d.h. die Anerkennung eines gemeinnützigen Wohnungsunternehmens für ein räumlich abgegrenztes Gebiet, allenfalls für das Gebiet eines Bundeslandes, da viele Rechtsverstöße der Neue Heimat-Gruppe nur durch die bundesweite Konzernbildung ermöglicht wurden. Ferner hat der Ausschuss festgestellt, dass die Neue Heimat der in §6 des WGG verankerten Baupflicht nicht mehr angemessen nachkam. Da dieses jedoch eine über dieses Unternehmen hinaus zu beobachtende Tendenz sei, empfahl er, dass Freistellungen von der Baupflicht mit einer Pflicht zur Bestandspflege verbunden und Regelungen getroffen werden müssten, die eine Zweckentfremdung von Instandhaltungsmitteln verunmöglichten. Angesichts der Geschäftspraktiken der Neuen Heimat sprach sich der Ausschuss zudem für das Erschweren unzulässiger Provisionszahlungen an Dritte aus und forderte die Einführung eines abgestuften Sanktionskatalogs im Falle von Rechtsverstößen gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, da die bisherige einzige Sanktionsmöglichkeit – die Entziehung der Anerkennung als GWU – in vielen Fällen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar wäre (GW 1987c).

In seiner Stellungnahme hat der Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen auf die Empfehlungen des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses überwiegend positiv reagiert, so dass gemäß Jenkis (2000: 52) unterstellt werden kann, dass bei einer Novellierung oder Neufassung des WGG ein Konsens herzustellen gewesen wäre (vgl. GW 1987d).

Die Stoltenberg Kommission und die politische Debatte um die Abschaffung der GWU

Nach dem Regierungswechsel in Bonn fasste das Bundeskabinett im Mai 1983 den Beschluss, vorhandene Subventionen abzubauen und erteilte einen entsprechenden Prüfungsauftrag an das Bundesfinanzministerium (Jenkis 1994: 105). Im Mai 1984 schließlich setzte Bundesfinanzminister Stoltenberg (CDU) die „Unabhängigen Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen“ ein. Diese erhielt den Auftrag, „gutachtlich zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die derzeitigen gesetzlichen Aufgaben, die von der Bund-Länder-Kommission für Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht vorgesehenen Aufgaben und die tatsächliche Geschäftsabwicklung der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen unter den gegenwärtigen und künftig zu erwartenden Verhältnissen besondere steuerliche Vergünstigungen für diese Unternehmen rechtfertigen“ (UK 1985: 8). Ging es bisher um eine Reform des WGG unter wohnungs-

und sozialpolitischen Gesichtspunkten, wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit nun als vornehmlich fiskalisches Problem behandelt, das damit in die Kompetenz des Bundesfinanzministeriums fiel. Die wohnungspolitische Frage war somit in den Hintergrund getreten.

Mit dem im August 1985 vorgelegten Gutachten der sogenannten „Stoltenberg-Kommission“ nahm die Diskussion um die Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts eine grundsätzlich neue Wendung. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die Steuerbefreiungen der GWU nicht als Äquivalent für deren Geschäftsbeschränkungen anzusehen seien (UK 1985: 103). Zudem sei eine Steuerbefreiung zur Erreichung des erstrebten Zwecks – der Schaffung gesunder und preiswerter Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung – weder erforderlich noch geeignet (ibid.: 143ff). Auch für eine besondere gemeinnützigkeitsrechtliche Mietpreisbindung gäbe es keine Rechtfertigung mehr (ibid.: 111). Die Stoltenberg-Kommission plädierte insofern für eine ersatzlose Aufhebung des WGG und die Überführung der GWU in die Steuerpflicht.⁸ Zudem sollten die bestehenden Mietpreisbindungen und Wohnungsbelegungsrechte sukzessive abgebaut und durch eine Verbesserung des Wohngeldgesetzes und der sozialhilferechtlichen Vorschriften ersetzt werden (ibid.: 148, 151).

Der Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen bezog zu den Vorschlägen der Stoltenberg-Kommission kritisch Stellung und erklärte, dass nicht nur der Bestand an gebundenen Sozialwohnungen außerhalb der GWU ständig abnehme, sondern dass die immer wieder betonten Wettbewerbsverzerrungen empirisch nicht nachgewiesen werden könnten (GGW 1985).

Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit als Teil der Steuerreform

Bis Mitte 1987 dominierte in der politischen Debatte die Forderung nach einer Novellierung des WGG, nicht nach seiner ersatzlosen Streichung. Der Bundesstädtebauminister, Dr. Oscar Schneider (CSU), gab beispielsweise am 14. Mai 1987 auf der Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung in Bonn ein sehr deutliches Votum für die Wichtigkeit des Erhalts des gemeinnützigen Wohnungsbaus und erklärte, dass die Reform der Wohnungsgemeinnützigkeit im Vordergrund wohnungspolitischer Gesetzesinitiativen stehen würde. Der Leitgedanke einer Reform müsse gemäß Schneider darin bestehen, die Wohnungsgemeinnützigkeit nicht nur zu erhalten, sondern zu stärken (GW 1987b).

Noch am 6. Oktober 1987 sprach sich Schneider vor dem Verband bayrischer Wohnungsunternehmen dagegen aus, die Wohnungsgemeinnützigkeit rein fiskalisch zu betrachten. Nur einige Tage später jedoch, am 10. Oktober 1987, fassten die Koalitionsparteien den Beschluss, das WGG im Rahmen der geplanten Steuerreform 1990 ersatzlos abzuschaffen. Zur Wohnungsgemeinnützigkeit hieß es in diesem Zusammenhang: „Die Steuerfreiheit gemeinnütziger Wohnungs- und Siedlungsunternehmen wird auf Genossenschaften, deren Tätigkeit auf die Vermietung begrenzt ist, eingeschränkt; die Steuerfreiheit der Unternehmen, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind, wird aufgehoben. Mehreinnahmen 100 Mio. DM“ (GW 1987a: 579).

Am 17. Dezember 1987 beschloss die ARGEBAU-Ministerkonferenz einstimmig, am WGG festzuhalten und erklärte: „Die Wohnungen der Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sollen die Wohnungsversorgung Einkommensschwacher und anderer Hilfsbedürftiger sichern und damit ein wichtiges Element der Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft bleiben. Die Abschaffung der Wohnungsge-

⁸ Eine Ausnahme bildeten sogenannten Vermietungsgenossenschaften. Damit werden jene Genossenschaften bezeichnet, deren Geschäftstätigkeit primär oder ausschließlich auf die Nutzungsüberlassung von Wohnungen an die Genossenschaftsmitglieder ausgerichtet ist. Diesen sollte Steuerfreiheit gewährt werden (UK 1985). Es sei jedoch angemerkt, dass Wohnungsbaugenossenschaften den Begriff der Vermietung schon allein der Definition nach nicht kennen.

meinnützigkeit kann zu Mieterhöhungen führen, die zum Teil durch höhere Aufwendungen von Bund und Ländern für Wohngeld ausgeglichen werden müssten. ... Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat deshalb Bedenken dagegen, die Steuervergünstigungen der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften zu streichen und insgesamt das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz aufzuheben“ (Jenkis 2000: 24).

Ungeachtet dieser und anderer kritischer Stellungnahmen zur Aufhebung der Wohnungsgemeinnützigkeit (beispielsweise des GGW, des Deutschen Städtetages sowie des Deutschen Mieterbundes) legte der Bundesfinanzminister am 15. Januar 1988 den Referentenentwurf zur Steuerreform 1990 vor. In den Artikeln 21 bis 23 war die Aufhebung des WGG enthalten. Am 22. März 1988 beschloss das Bundeskabinett den Regierungsentwurf zum Steuerreformgesetz 1990. Das Steuerreformgesetz passierte den Deutschen Bundestag am 23. Juni 1988, am 8. Juli 1988 stimmte der Bundesrat dem Gesetz mehrheitlich zu (obwohl er in seiner Sitzung vom 29. April 1988 noch mit 8 zu 3 Stimmen empfohlen hatte, die WGG-Aufhebung aus dem Steuerreform-Gesetz herauszunehmen). Das Steuerreform-Gesetz 1990 wurde am 2. August 1988 verkündet und trat am Folgetag in Kraft. Das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1990 – abgesehen von einer Übergangsregelung – ersatzlos aufgehoben.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes hat es nicht an Bestrebungen gemangelt, bis zum Inkrafttreten der WGG-Aufhebung noch eine Änderung herbeizuführen. Diese Bemühungen sind jedoch auch deswegen gescheitert, weil die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ihre anfänglich dezidierte Haltung verlassen hat. Die Mehrheit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft plädierte zwar für einen Fortbestand der Wohnungsgemeinnützigkeit und eine Novellierung des WGG, warnte jedoch, dass mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit (und dem Fortfall der entsprechenden Bindungen) in absehbarer Zeit wohnungs- und sozialpolitische Probleme auftreten würden. Insbesondere der Verband rheinischer Wohnungsunternehmen sowie der Verband westfälischer und lippischer Wohnungsunternehmen sprachen sich jedoch für eine Aufhebung des WGG und für faire Einstiegsbedingungen in die Steuerpflicht aus (GW 1988).

Der geplante Subventionsabbau des gesamten Steuerpakets belief sich auf 18 bis 19 Mrd. DM. Die mit der Aufhebung des WGG erwarteten Einsparungen aber nur auf 350-400 Mio. DM. Wenn das Ziel der Steuerreform darin bestand, Subventionen abzubauen und zugleich die Steuereinnahmen zu erhöhen, dann ist dieses Ziel durch die Aufhebung des WGG nicht erreicht worden. Somit ergibt sich die Frage, ob die WGG-Aufhebung überhaupt in ein Steuerreformgesetz gehörte. Vieles spricht dafür, dass es in dieses „Paket“ geschnürt wurde, weil ein separates Gesetz politisch nicht durchsetzbar gewesen wäre, es sich also letztlich nicht um eine fiskalische, sondern um eine taktische Maßnahme gehandelt hat. Die „Paketlösung“ – also die Subsumierung der Aufhebung des WGG unter das Steuerreformgesetz – führte gemäß Jenkis (2000: 109) dazu, dass selbst diejenigen Abgeordneten zustimmten, die für einen Fortbestand des WGG waren, da sie die Steuerreform nicht als Ganzes gefährden wollten.

1.5 Zentrale Kritiken an der Wohnungsgemeinnützigkeit und Gegenargumente

Eine vollständige Darstellung der Stellungnahmen zur Gemeinnützigkeit aus der Wohnungswirtschaft, Politik, Wissenschaft oder Presse übersteigt den Rahmen dieser Studie bei weitem. Im Folgenden sollen daher die für die Auseinandersetzung der 1990er Jahre zentralen Argumente zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und die entsprechenden Gegenargumente kurz dargelegt

werden. Es sei jedoch angemerkt, dass die damalige Diskussion keineswegs so systematisch oder rational geführt wurde wie die zusammenfassende Darstellung vermuten ließe.

Das Vorhandensein eines ausgeglichenen Wohnungsmarkts

Kritiker*innen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft – und auch die Stoltenberg-Kommission – erklärten, dass aufgrund des Vorhandenseins eines ausgeglichenen Wohnungsmarkts Mitte der 1980er Jahre die GWU ihre historische Mission zur Überwindung der Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg erfüllt habe und dass es nun dem Markt überlassen werden könne (und müsse), den Ausgleich von Wohnungsangebot und -nachfrage zu steuern (UK 1985: 75, 111f).⁹

Dieses Argument schien durch die Zunahme der Wohnungsleerstände in den Beständen der GWU bestätigt zu werden (Daten gemäß VnbW 1986: 83-92). Die Leerstände stiegen von 3.980 Wohneinheiten im Jahr 1980 über 16.770 Wohneinheiten im Jahr 1983 auf 28.135 Wohneinheiten im Jahr 1985. Von den 25.141 leer stehenden Wohnungen des Jahres 1984 entfielen 19.937 Wohneinheiten auf öffentlich geförderte Sozialwohnungen. Die sich daraus ergebenden Mietausfälle erhöhten sich von 22,1 Mio. DM im Jahr 1980 auf 45,5 Mio. DM im Jahr 1985. (1977 hatten sie 4,6 Mio. DM betragen).

Damals gingen Politik und Wohnungswirtschaft von einer langanhaltenden Tendenz aus und gelangten zu dem Ergebnis, dass die kriegs- und nachkriegsbedingte Wohnungsnot endgültig gelöst sei. Diese Annahme wurde zudem durch die Prognose eines Bevölkerungsrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland untermauert. Angesichts dieser vermeintlichen Sachlage gingen auch die Begründer des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (IWG), Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel (1979: 135), in ihren Berechnungen davon aus, dass (bei einem angenommenen Neubauvolumen von 400.000 Wohneinheiten pro Jahr) 1985 ein Wohnungsüberhang von rund 1,5 Mio. Wohneinheiten bestehen würde.

Die Entwicklung seit den 1980er Jahren hat jedoch gezeigt, dass dies eine Fehlannahme war und dass die damaligen Leerstände nicht struktureller (dauerhafter), sondern konjunktureller (temporärer) Art waren. Insbesondere die These, dass der Markt für alle und insbesondere für Mieter*innen mit geringem Einkommen ein angemessenes Wohnungsangebot schaffen würde, hat sich nicht bewahrheitet (siehe Teil III dieser Studie).

Das Steuerprivileg der GWU und der Abbau staatlicher Subventionen

In den Diskussionen zur Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit wurde wiederholt auf die Steuerbefreiung der GWU als indirekte Subvention verwiesen.¹⁰ Während die Befürworter*innen der Wohnungsgemeinnützigkeit darin eine angemessene Gegenleistung für die Merkmale der Wohnungsgemeinnützigkeit, also das Prinzip der Kostenmiete, den Bau von Kleinwohnungen, die Divi-

⁹ Dem pauschalen Argument des Wohnungsüberschusses auf dem Wohnungsmarkt hielt der GGW dagegen, dass es diese Feststellung „das Problem der personellen und regionalen Verteilung des Wohnraums [verkenne], auf die es gerade unter gesellschaftlichen Bedarfs- und Norm-Aspekten entscheidend ankommt“ (GGW 1987).

¹⁰ In diesem Zusammenhang war oft vom sogenannten „Steuerprivileg“ der Gemeinnützigen die Rede. Genau genommen kann jedoch nicht von einem Privileg, also einer einseitigen Bevorzugung, gesprochen werden, wenn wie im Fall der GWU die Steuerbefreiung an eine Reihe von Bindungen und Auflagen gebunden ist. Darüber hinaus stand der Status der Gemeinnützigkeit allen Wohnungsunternehmen offen, so sie denn die entsprechenden Bindungen akzeptierten und die Vorgaben zu erfüllen bereit waren.

dendenbegrenzung sowie die Vermögensbindung sahen, hielten die Vertreter*innen einer rein marktwirtschaftlichen Ordnung die steuerlichen Begünstigungen für eine unangemessene Bevorzugung der GWU.

Bezüglich der tatsächlichen Höhe der durch die GWU verursachten Steuerausfälle gab es jedoch keine Einigkeit und die entsprechenden Schätzungen lagen zwischen 250-300 Mio. DM (BMF 1985: 234ff) und 1,5 Mrd. DM (Hamer 1986).¹¹ Angesichts dieser divergierenden Schätzungen gelangt Jenkis (2000: 65) zu dem Ergebnis, dass der genaue Wert nicht zu bestimmen sei, da die GWU keine Steuer-, sondern lediglich Handelsbilanzen aufstellten und sie in diese – eben aufgrund ihrer Steuerbefreiung – keine steuertaktischen Überlegungen einfließen ließen. Um dennoch zu einer ungefähren Quantifizierung der Steuermindereinnahmen zu gelangen, schlug er vor, auf die vom Bundesministerium der Finanzen erarbeiteten Subventionsberichte zurückzugreifen, da man davon ausgehen könne, dass diese Werte nicht direkt interessensgebunden wären. Gemäß der Berichte des BMF haben die GWU im Jahr 1985 279 Mio. DM und im Jahr 1986 298 Mio. DM Steuermindereinnahmen verursacht. Auf die Körperschaftsteuer entfielen dabei im Jahr 1986 150 Mio. DM, also 50%; auf die Vermögenssteuer entfielen 42 Mio. DM, also 14% und auf die Gewerbesteuer entfielen 106 Mio. DM, also 36% (BMF 1985).

Diese rein fiskalische Betrachtung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft suggeriert jedoch, dass nur die GWU steuerliche Vorteile genossen haben. Dies traf und trifft jedoch keineswegs zu, denn auch die übrigen, privaten Bauherren wurden und werden direkt oder indirekt subventioniert. Die FWU und damit auch die ex-GWU haben zahlreiche Möglichkeiten, um ihre (theoretisch) gegebene Steuerlast zu minimieren (und unterliegen dabei zudem nicht den Auflagen und Bindungen durch das WGG) – ein Aspekt, der von der Unabhängigen Kommission nicht untersucht bzw. nicht berücksichtigt wurde.

Der Wohnungswirtschaftler Bernd Bartholmai (1985) ermittelte jedoch, dass die Steuerausfälle im sogenannten frei finanzierten Wohnungsbau (vor allem durch Verluste aus Vermietung und Verpachtung) sich für 1980 auf rund 13 Mrd. DM summierten und für 1985 wahrscheinlich in der Größenordnung von 20 bis 25 Mrd. DM lägen. Auch eine in der damaligen Debatte nicht beachtete, vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Auftrag gegebene und durch die Deutsche Baurevision bearbeitete Studie, kommt 1983 zu ähnlichem Ergebnis. Dort hieß es: „Dem ‚Steuerprivileg‘ der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft (subjektive Steuerbefreiung) steht die nahezu vollständige faktische Steuerbefreiung der steuerpflichtigen Wohnungswirtschaft infolge der steuerlichen Maßnahmen zur Anregung der Bautätigkeit gegenüber“ (Deutsche Baurevision 1983: abgedruckt in Jenkis 2000: 86-101).

Mit der WGG-Aufhebung wurde ein doppelter finanzpolitischer Effekt angestrebt: Zum einen sollte die bisherige Steuerbefreiung der GWU beseitigt, zum anderen sollten aufgrund der Steuerpflichtigkeit der ex-GWU die Steuereinnahmen erhöht werden. Mit der Beseitigung der Wohnungsgemeinnützigkeit entfielen die bisherigen Steuermindereinnahmen von durch das BMF geschätzten 250 bis 300 Mio. DM jährlich. Aus der nunmehrigen Steuerpflicht der ex-GWU erwartete das BMF Steuereinnahmen von 100 Mio. DM jährlich, so dass die WGG-Abschaffung einen fiskalischen Effekt von etwa 350 bis 450 Mio. DM pro Jahr haben sollte. Setzt man diesen Betrag zum durch das Steuerreformgesetz 1990 erwarteten Subventionsabbau von 18-19 Mrd. DM ins Verhältnis, verliert er an fiskalischer Bedeutung. Folglich ist die These, durch die Aufhebung des WGG das Volumen der Subventionen maßgeblich zu reduzieren, ein Scheinargument.

¹¹ Für eine eingehendere Auseinandersetzung mit der Problematik der Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen siehe auch (Jenk 1987).

Die Steuerbefreiung der GWU als Wettbewerbsverzerrung

Die These der Wettbewerbsverzerrung spielte eine zentrale Rolle bei der Aufhebung des WGG. Bei diesem Argument geht es um die Stellung der gemeinnützigen (steuerbefreiten) Unternehmen gegenüber den steuerpflichtigen Konkurrenten. Von den Gegner*innen der Wohnungsgemeinnützigkeit – in erster Linie von der Freien Wohnungswirtschaft und den privaten Haus und Grundbesitzern – wurde argumentiert, dass die Steuerbefreiung der GWU nicht nur eine Subvention sei, sondern auch eine Diskriminierung der steuerpflichtigen, also nicht-begünstigten Konkurrenzunternehmen darstelle. Auch die Stoltenberg-Kommission folgte dieser Annahme und gelangte zu dem Ergebnis, dass die GWU „ihren Marktanteil somit nicht nur eigener Leistungsfähigkeit, sondern auch der staatlichen Unternehmenssubvention [verdanke]“ (UK 1985: 116).

Die Beurteilung, ob die Steuerbefreiung der GWU wettbewerbspolitisch vertretbar sei, war umstritten, insbesondere da keine exakten Daten vorlagen und die jeweiligen Akteur*innen von unterschiedlichen Leitbildern und Wertvorstellungen ausgingen, ohne die ihren normativen Aussagen zugrunde liegenden Annahmen offenzulegen. Angesichts der fehlenden Datenbasis unternahm Jenkins (2000: 125-128) den Versuch einer Quantifizierung der Wettbewerbsvorteile der GWU. Jenkins kam zu dem Ergebnis, dass die GWU zwar einen geringen Steuervorteil besaßen, dieser aber nicht in zurechenbarer Größe in Erscheinung trat.¹² Entweder wurde der Steuervorteil dazu benutzt, um den Wohnungsbestand zu erhalten bzw. zu verbessern, obgleich dieses aufgrund der Mietenkalkulation ansonsten kaum möglich gewesen wäre, oder aber er wurde dazu verwendet, um förderungsbedingte Verluste auszugleichen. Durch diese unternehmensinternen Ausgleiche bzw. Subventionen trat eine Gemengelage ein, die eine exakte Ermittlung des Steuervorteils und dessen Zurechnung unmöglich machte. Der Wettbewerbsvorteil kam also gemäß Jenkins vor allem dadurch zum Ausdruck, dass der Wohnungsbestand der GWU trotz unzureichender Instandhaltungspauschalen eine gute Qualität aufwies bzw. förderungsbedingte Verluste nicht zu nennenswerten Zusammenbrüchen geführt haben.

Bei der Debatte zur Wettbewerbsverzerrung aufgrund der Steuerbefreiung der GWU wurde zudem oft übersehen, dass zwischen den wohnungswirtschaftlichen Tätigkeiten der GWU und der FWU große Unterschiede bestanden. Während sich die GWU auf den sozialen Miet- und Eigentumsbau konzentrierten, betrieben die FWU vornehmlich den lukrativen Eigenheim und Eigentumswohnungsbau, d.h., es lagen nur begrenzte Überschneidungen der Tätigkeitsfelder vor. Die formale steuerrechtliche Betrachtung hätte somit durch eine Einbeziehung der wohnungswirtschaftlichen Tätigkeitsfelder ergänzt werden müssen (Jenkins 2000: 114).

Die GWU und die FWU erbrachten nur bedingt vergleichbare Leistungen. Wenn es sich jedoch lediglich um Überlappungen in Grenzbereichen handelte, dann ist eine wie auch immer festgestellte Wettbewerbsverzerrung praktisch unerheblich. Diese Auffassung wurde durch das bereits erwähnte Gutachten der Deutschen Baurevision bestätigt, das zu dem Schluss kam, dass zwischen den gemeinnützigen und freien Wohnungsunternehmen faktisch keine Wettbewerbsverzerrungen bestünden

¹² Beim Wohnungsneubau betrug dieser durch die Steuerbefreiung verursachte Wettbewerbsvorteil für die GWU auf eine 67,7m² große Wohnung bezogen bei gleichen Produktions- und Kostenbedingungen zwischen 1.900 DM und 3.800 DM. Mit anderen Worten: Die FWU boten zum Preis von 175.000 DM, die GWU dagegen konnten zum Preis von 173.100 bzw. 171.200 DM anbieten. Während sich der Steuervorteil in der Neubautätigkeit in der Form von niedrigeren Herstellungskosten ausdrückte, wurde dieser im Wohnungsbestand durch Mietvorteile kenntlich. Gemäß Jenkins betrug der entsprechende Wettbewerbsvorteil der GWU 1984 zwischen 0,07 DM und 0,14 DM pro m² Wohnfläche und Monat. Bei einer 60m² großen Wohnung betrug der Wettbewerbsvorteil somit zwischen 4,20 DM und 8,40 DM / Monat (Jenkins 2000: 125-128).

(Deutsche Baurevision 1983, abgedruckt in Jenkis 2000: 86-101).¹³

Die These der Wettbewerbsverzerrung durch die Steuerbefreiung der GWU ist empirisch nicht belegt worden und stellt somit im Wesentlichen ein (politisches) Pauschalurteil dar.¹⁴

Die Annahme verbesserter Leistungsfähigkeit durch die Deregulierung der GWU

Die Aufhebung des WGG wurde unter anderem damit begründet, dass durch eine Deregulierung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft die GWU von der staatlichen Beaufsichtigung und Bevormundung befreit würden und sich besser unternehmerisch betätigen könnten, d.h. auch ohne öffentliche Subventionen bauen würden.

Der damalige Bundesbauminister Oscar Schneider (1988), nachdem er von einer die Wohnungsge-
meinnützigkeit unterstützende zu einer ihre Abschaffung fordernde Haltung umgeschwenkt war,
prognostizierte, dass mit dem Wegfall der Kostenmietbindung das gesamte unternehmerische Po-
tenzial dieses Sektors genutzt werden könne, so dass die GWU ihre Bauaktivitäten im Neubau und im
Bestand nicht verringern, sondern eher verstärken werden.“

¹³ Zudem unterlagen im sozialen Wohnungsbau sowohl die GWU als auch die FWU gleichartigen Kalkulationsbedingungen bei denen die entsprechenden Förderungsbestimmungen die steuerlichen Konsequenzen der Gemeinnützigkeit überlagerten.

¹⁴ Der damalige Bundesbauminister Oscar Schneider ging sogar so weit zu erklären, dass die Steuerbefreiung der GWU nicht zu Wettbewerbsvorteilen, sondern zu Wettbewerbsnachteilen führen würde (1983): „Die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau mit der Möglichkeit, Verluste aus Vermietung und Verpachtung in unbegrenzter Höhe mit Einkünften aus anderen Einkunftsarten steuerwirksam zu verrechnen, beeinflussen die Struktur der Anbieter im Mietwohnungsbau: Je weniger die Mieteinnahmen zur Deckung der Kosten im Wohnungsbau beitragen, desto stärker haben diejenigen Investoren am Markt Gewicht gewonnen, die die Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkunftsarten steuerwirksam verrechnen können. Nichtsteuerpflichtige Investoren, wie zum Beispiel die gemeinnützige Wohnungswirtschaft, sind gegen über steuerpflichtigen Investoren mit Verlustverrechnungsmöglichkeiten im Wohnungsbau nicht mehr wettbewerbsfähig.“ Dieser Sachverhalt war mit ein Grund dafür, dass insbesondere große (industrieverbundene) GWU für den Ausstieg aus dem WGG plädierten.

Tab. 04: Wohnungsneubau in der Bundesrepublik 1990-97, davon ex-GWU

Jahr	Insgesamt (a) altes Bundesgebiet	ex-GWU (b)			
		Fertiggestellte Wohnungen insgesamt	davon:		
			in eigene Bauherrenschaft	darunter: Sozialwohnungen	in Betreuung für Dritte
1990	256.488	23.251	21.057	14.367	2.194
1991	314.508	30.687	27.806	20.024	2.881
1992	374.575	40.262	36.888	26.704	3.374
1993	431.853	39.180	35.592	25.972	3.588
1994	505.179	42.762	39.179	27.233	3.583
1995	498.543	44.399	39.694	29.188	4.705
1996	416.122	41.402	37.095	25.136	4.007
1997	392.676	40.656	35.589	23.750	5.067

(a) entnommen aus Zentralverband des Deutschen Baugewerbes: Baujahr 97, Ausgabe 1998, Bonn 1998, S. 187

(b) Vom GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, Köln, zur Verfügung gestellte Daten. Siehe auch: GdW: Zahlen 1997 – Dokumentation der Jahresstatistik 1997 des GdW und der Regionalverbände, GdW Information 74, Köln, September 1998, S. 30

Quelle: Jenkis, Helmut W. (2000): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen: Eine kommentierte Dokumentation zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 141.

Die Erwartung einer verstärkten Bauaktivität der ex-GWU ist jedoch nicht eingetroffen. Zu Hochzeiten der Bautätigkeit der GWU (zwischen 1950 und 1970) errichteten diese pro Jahr durchschnittlich 170.000 Wohneinheiten (vgl. Tab 01). 1985 war diese Zahl auf gut 35.000, 1989 auf nur 20.000 Wohneinheiten gesunken. 1993 betrug das gesamte Fertigstellungsvolumen der ex-GWU trotz bundesweit stark ansteigendem Neubauvolumen 39.180 Wohneinheiten (35.592 in eigener Bauherrenschaft, 3.588 in der Baubetreuung) und lag somit unter dem Niveau der ersten Hälfte der 1980er Jahre. Von den 28.236 Mietwohnungen, die von den ex-GWU in eigener Bauherrenschaft fertig gestellt wurden, waren knapp 90% öffentlich gefördert (GdW 1994: 34f). Auch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verharnte das Neubauvolumen der ex-GWU in der alten Bundesrepublik auf einem niedrigen Niveau: 1996 betrug es 41.102 Wohneinheiten, 1997 betrug es 40.656 Wohneinheiten.

Während also von 1949 bis 1989 durchschnittlich 117.500 Wohneinheiten pro Jahr durch die GWU errichtet wurden, waren es von 1990 bis 1997 durchschnittlich lediglich 37.800 Wohneinheiten. Dieser Vergleich verdeutlicht, dass nach der WGG-Aufhebung kein Investitionsschub vorlag. Im Gegenteil, das Neubauvolumen ging auf ein Drittel der Jahre 1949-1989 zurück, obgleich Anfang der 1990er Jahre ein erneuter Wohnungsmangel vorlag und die öffentliche Hand den Neubau förderte.

Auch die Erwartung, dass mit der WGG Aufhebung nicht nur das Neubauvolumen, sondern auch die private Eigentumsbildung durch die ex-GWU erhöht würde, hat sich nicht erfüllt. Von den 1949 bis 1989 fertiggestellten 4,8 Mio. Wohneinheiten hat die GWU nahezu zwei Millionen (41%) in privates Eigentum überführt. Der GdW berichtet, dass 1993 von den in eigener Bauherrenschaft erstellten 35.592 Wohneinheiten ein Fünftel der privaten Eigentumsbildung diente. 1994 waren es von 42.895 Wohneinheiten rund ein Viertel (GdW 1994: 35; GdW 1995: 35). Verglichen mit den 41% bis 1989 handelt es sich um eine Halbierung der Eigentumsquote.

Wissenschaftliche Beiträge

Auch die Wissenschaft hat die Diskussion um die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgenommen und dazu Stellung bezogen. Die Debatte zur Wohnungsgemeinnützigkeit wurde vor allem von Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler*innen, kaum jedoch von Sozialwissenschaftler*innen geführt. Bei den veröffentlichten Arbeiten handelt es sich jedoch oft um Auftragsgutachten, beispielsweise für die Bundesregierung oder die Verbände.

Mit der Frage der Kostenmiete, dem Steuerlastvergleich und der Wettbewerbsposition der GWU haben sich im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau der Wirtschaftswissenschaftler Olaf Sievert und seine Mitarbeiter vom Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität des Saarlandes in ihrem 1988 erstellten, jedoch erst 1990 veröffentlichten Gutachten auseinander gesetzt (Sievert et al. 1990). Das Gutachten führte nach einer Gegenüberstellung der Reformvorschläge der Bund-Länder-Kommission mit der Stoltenberg-Kommission fünf Thesen hinsichtlich der Gestaltung des Wohnungsmarkts bzw. der GWU an, und forderte, dass die Wohnungswirtschaft die Wohnungsnachfrage unter möglichst subventionsfreien Bedingungen gewährleisten solle, dass die Nachfrager nach Wohnungen möglichst gleichmäßig behandelt werden und Subventionen einen klaren Zweck haben sollten, dass es einen fairen Wettbewerb geben, aber auch, dass die sozialpolitischen Aufgaben, die von den GWU erfüllt werden, nicht zu Boden fallen sollten. Diese recht allgemein gehaltenen Thesen wurden in diesem Gutachten jedoch weder näher begründet noch wurde ihre Umsetzbarkeit erläutert.

Mit der spezifischeren Problematik der Steuerbefreiung der GWU beschäftigten sich der Staatsrechtler Karl Heinrich Friauf sowie die Betriebswirtschaftler Friedrich Wilhelm Selchert und Wolfgang Lück.

Friauf (1985) machte die verfassungsrechtlichen Aspekte der Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zum Gegenstand seiner Untersuchung. Ausgehend von der Prämisse, dass die beiden Bauherrengruppen – die GWU und die FWU – gleichartige wohnungswirtschaftliche Leistungen erbringen würden, nämlich die Errichtung, Bewirtschaftung und Vermietung bzw. Veräußerung von Wohnungen, kam er zu dem Ergebnis, dass die ungleiche steuerliche Behandlung gemeinnütziger und freier Wohnungsunternehmen nicht durch sachgerechte Gründe legitimiert werden könne und dass somit der verfassungsmäßige Gleichheitsgrundsatz verletzt sei (ibid.: 59). Auch Selchert und Lück (1985) gingen, ähnlich wie Friauf, von einer „vergleichbaren Funktionsausübung und vergleichbaren Leistungen der freien und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aus“ und schlussfolgerten, dass „die Steuerbefreiung auf Grund der Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft werden [sollte], da sie sich systematisch nicht rechtfertigen lässt. Nicht nur im Hinblick auf das Steueraufkommen, sondern auch bezüglich der sonstigen Steuerpflichten können die bei gleichem Leistungsspektrum durch nichts gerechtfertigten wettbewerbsverzerrenden Einflüsse beseitigt werden“ (ibid.: 105).

Die Positionen dieser beiden Arbeiten, bei denen es sich gemäß Jenkis (2000: 166) wahrscheinlich um Gutachten für den Bundesverband privater bzw. freier Wohnungsunternehmen handelte, sind insofern problematisch, als dass sie von der Prämisse vergleichbarer Leistungen der GWU und FWU ausgingen und diese ohne empirischen Beleg zur Basis ihrer Argumentation machten. Wie bereits dargestellt, war dieses jedoch nicht der Fall, so dass davon ausgegangen werden kann, dass aus einer falschen Annahme kein gültiges Urteil abgeleitet werden kann.

Der Wirtschaftswissenschaftler Klaus Mackscheidt vertrat in zwei Publikationen innerhalb von zwei Jahren sehr unterschiedliche Thesen. In seiner in Zusammenarbeit mit dem Wohnungswissenschaftler Werner Deichmann im Auftrag des Bundesverbandes privater Wohnungsunternehmen erstellten Arbeit zu Subventionen in der Wohnungswirtschaft (1982) werden die GWU nur am Rande behandelt. Im letzten Kapitel forderte Mackscheidt und Deichmann „Mut zur sozialen Wohnungsmarktwirt-

schaft“ und schlugen neben der Beschränkung der Objektförderung, dem Ausbau des Wohngeldes und der Wohneigentumsförderung auch die Abschaffung des WGG vor (ibid.: 77-84). „Subjektive Steuervorteile der GWU“, so die beiden Autoren, „lassen sich in einer Wettbewerbsordnung nicht rechtfertigen.“ Sie gaben gleichfalls jedoch zu bedenken, dass diese in eingeschränkter Form erhalten bei einer Begrenzung der Steuervorteile auf den Ertrag aus dem Bau von Wohnungen für Problemgruppen erhalten bleiben und wohnungspolitisch gerechtfertigt werden könnten (ibid.).

Zusammen mit dem Volkswirtschaftler Dietmar Krischausky vertrat Mackscheidt nur zwei Jahre später eine grundlegend andere Position. Bereits der Untertitel dieser Arbeit zur Wohnungsgemeinnützigkeit „zwischen bedarfswirtschaftlicher Tradition und wohnungspolitischer Neuorientierung“ deutet darauf hin, dass es den Autoren nicht um eine Abschaffung der GWU, sondern um ihre Neuorientierung ging. Sie definierten aus sozialökonomischer Sicht gemeinnützige Unternehmen als drittes Ordnungselement, das zwischen Markt und Staat angesiedelt ist, und dessen Ziele im gesamtgesellschaftlichen Interesse lägen. Auf die Kritik der Steuerbefreiung der GWU antworteten die Autoren, dass es entscheidend sei, „ob ein entsprechender Leistungsbeitrag der Gemeinnützigen, der über dem der Freien liegt, vorliegt und ob darüber hinaus etwa externe Effekte bewirkt werden, die ohne staatliche Förderung nicht wirksam würden.“ Beides, so Krischausky und Mackscheidt (1984: 141), könne deutlich bejaht werden.

Die sicher umfassendsten, wenn auch nicht im strengen Sinne wissenschaftlichen textlichen Auseinandersetzungen mit der Wohnungsgemeinnützigkeit hat Helmut Jenkis veröffentlicht, der als Direktor des Verbandes niedersächsischer Wohnungsunternehmen mit allen wohnungswirtschaftlichen Details der Gemeinnützigkeit aus praktischer Sicht vertraut war. Zu nennen sind hier sowohl seine Auseinandersetzungen mit spezifischen Fragestellungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft als auch seine umfassenden Arbeiten zu den Grundlagen, der Geschichte und Perspektiven der Gemeinnützigkeit. Zu nennen sind hier „Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen: Eine kommentierte Dokumentation zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitgesetzes“ aus dem Jahr 2000. Der Autor befasst sich hier eingehend mit der Frage, welche Gründe, Motive und Argumente zu der damaligen Entscheidung zur Abschaffung des WGG führten.

1.6 Zusammenfassung: Wohnen ist ein soziales Gut

In den Debatten zur Wohnungsgemeinnützigkeit spiegelte sich die Problematik der grundlegenden Unbestimmbarkeit des Begriffs der Gemeinnützigkeit. Sowohl Kritiker*innen als auch Anhänger*innen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft bauen ihre Argumente auf unterschiedlichen Prämissen auf. Der Begriff der Gemeinnützigkeit, so wird in der Debatte deutlich, ist in seiner Definition stark von der politischen Haltung der jeweiligen Autor*innen und politischen Akteur*innen abhängig. Die Frage, welche Stellung die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen in der sozialen Marktwirtschaft einnehmen soll – ob sie ihren Prinzipien widerspreche oder im Gegenteil für ihre Verwirklichung unabdingbar sei – hängt stark von der grundsätzlichen Haltung zum Gut Wohnen ab (soziales Gut oder rein ökonomisches Gut).

Die Gemeinnützigkeit wurde in den 1990er Jahren vor allem hinsichtlich der Problematik der Steuerbefreiung diskutiert und damit auf ein fiskalisches Problem reduziert. Die Wohnungsgemeinnützigkeit im bundesdeutschen Kontext war jedoch ein Set von Bedingungen und „Vergünstigungen“, das von der Gewinnbeschränkung und Vermögensbindung der entsprechenden Wohnungsunternehmen, über die Verpflichtung zu nicht-profitträchtigen, lediglich kostendeckenden Miete und die Herstellung von Wohnraum für Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen und insbesondere jenen, die

sich nicht am Markt versorgen konnten, reichte. Eine rein fiskalische Diskussion übersieht diese wesentlichen Punkte.

Die Diskussion einer neuen Gemeinnützigkeit müsste explizit Stellung beziehen und Wohnen als Sozialgut begreifen, das aufgrund seiner Zentralität für das Leben der Menschen, anders zu behandeln ist als andere Güter und damit auch in der sozialen Marktwirtschaft einer staatlichen Lenkung unterliegen sollte.

Teil 2: Notwendigkeit und Bedarf einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft

In diesem Abschnitt werden die aktuellen Herausforderungen der Wohnungsversorgung skizziert. Ausgangspunkt dabei ist zunächst eine allgemeine Definition der Aufgaben und Instrumente der Wohnungspolitik. Darauf aufbauend werden die notwendigen Bedarfe einer wohnungspolitischen Intervention in ausgewählten Feldern der gesellschaftlichen und städtischen Entwicklung zusammengefasst.

2.1 Aufgaben und Instrumente der Wohnungspolitik

Welche Aufgaben hat die Wohnungspolitik?

Seit dem schnellen Wachstum der europäischen Städte im 19. Jahrhundert ist die Stadtentwicklung mit der Aufgabe einer angemessenen Wohnungsversorgung konfrontiert. Als Wohnungsfrage gilt dabei „die Frage, wie die infolge des starken und raschen Anwachsens der Bevölkerung in Verbindung mit starker Erhöhung der Grundrente entstandenen Schwierigkeiten in der Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses beseitigt werden können“ (Meyers Großes Konversations-Lexikon, Band 20. Leipzig 1909, S. 717-718). Offener als es in den aktuellen Debatten üblich ist, wurden die, mit der Wohnungsfrage verbundenen Probleme, traditionell auf die marktwirtschaftliche Organisationsform der Wohnungsversorgung zurückgeführt (siehe auch Engels 1872).

Bereits in den ersten Ansätzen einer Wohnungsreform (siehe Zimmermann 1991) wurden verschiedene Dimensionen und Handlungsfelder der Wohnungsfrage formuliert und zum Ausgangspunkt der vorgeschlagenen Instrumente. Neben der *quantitativen Wohnungsfrage* (Gibt es genügend Wohnungen?) und der *qualitativen Wohnungsfrage* (Welchen Standard haben die Wohnungen?) wurden bereits im 19. Jahrhundert auch die Aspekte des *Vertragsverhältnisses* zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen sowie die *sozialräumlichen Effekte* der Wohnungsversorgung diskutiert.

Das klassische Ziel der Wohnungspolitik ist nach Aussage des Wiener Wohnungswissenschaftlers Christian Donner die „Sicherung einer quantitativ und qualitativ akzeptablen Wohnraumversorgung der Bevölkerung bei angemessenem Aufwand“ (Donner 2000: 43). Konkret angesprochen werden die „Beseitigung und Verhinderung von Wohnraumversorgungsdefiziten“ und damit die Klarstellung, dass Wohnungspolitik nicht primär auf Wohnungen, sondern auf „wohnungsnachfragende Haushalte“ ausgerichtet sein sollte (ibid.: 44).

In fast allen Phasen der Wohnungspolitik wurden diese sozialen Aspekte mit übergeordneten gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen verknüpft. So zielten die frühen Wohnungsreformen etwa auf die Durchsetzung bürgerlicher Normen im Bereich der Sittlichkeit und Hygiene ab. In der DDR wurde die Wohnungsbaupolitik zumindest in den ersten Jahrzehnten mit der Herausbildung einer sozialistischen Lebensweise verbunden und die westdeutsche Wohnungspolitik der Nachkriegszeit verstand sich explizit als ein Instrument zur Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung.

Auch in den aktuellen wohnungspolitischen Diskussionen überlagern sich mit den Debatten um eine ökologische Nachhaltigkeit der Stadtentwicklung und die Vermeidung von unerwünschter sozialer Segregation, Ansprüche aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen mit den Kernfragen der Wohnungsversorgung.

Tab. 05: Übersicht der Dimensionen und Aspekte der Wohnungsfrage und ihrer Problemfelder

	Klassische Wohnungsfrage	Aktuelle Herausforderungen
Quantitative Aspekte	Kleinwohnungsfrage, Arbeiterwohnungsfrage, etc.	Unterbringung von Niedriglohnhaushalten, Alterung der Gesellschaft, Unterbringung von Menschen in Wohnungsnotlagen und Geflüchteten
Qualitative Aspekte	Baustandards, Überbelegung, Kanalisation etc.	Ausstattung, Energieeffizienz, Abbau von Barrieren, etc.
Vertragsverhältnis	Exmittierungen, fehlende Kündigungsfristen, willkürliche Mietpreisfestlegungen etc.	Mietsteigerungen, Modernisierungumlagen, Eigenbedarfskündigungen, Diskriminierungen bei der Vermietung etc.
Sozialräumliche Dimension	Entstehung von informellen Siedlungen, Konzentration der „gefährlichen Klassen“, etc.	Gentrification, sozialräumliche Polarisierung insb. durch räumliche Peripherisierung der Armut

Welche Felder umfasst die Wohnungspolitik?

Nach Schubert und Klein umfasst die Wohnungspolitik „alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen“ (Schubert/Klein 2011: 332). Das Feld der *Wohnraumversorgung* beinhaltet dabei alle Maßnahmen und Instrumente, die den Zugang zur Wohnungsversorgung, die Entwicklung der Mietpreise und den Schutz der Wohnverhältnisse regulieren, wie etwa das Mietrecht, das Instrument der Belegungsbindung oder das Wohngeld. Der *Neubau* als Feld der Wohnungspolitik umfasst insbesondere die bau-, wirtschafts- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Förderinstrumente, die den Neubau von Wohnungen betreffen. Der *Umgang mit dem Bestand* umfasst als drittes Handlungsfeld der Wohnungspolitik schließlich alle Maßnahmen und Instrumente, die auf die Erhaltung und Weiterentwicklung bestehender Wohnungen ausgerichtet sind.

Welche Instrumente stehen der Wohnungspolitik zur Verfügung?

Mit Blick auf vergleichende Studien zur Wohnungspolitik (Boelhouwer/van der Heijden 1992; Harloe 1995; Doling 1997; Donner 2000) können der Umfang der öffentlicher Bestände und die Träger des Sozialen Wohnungsbaus, das jeweilige Fördervolumen und die Fördersystematik sowie Gesetze zur Mietenregulierung und der Kündigungsschutz, als zentrale Dimensionen einer sozialen Wohnungsbaupolitik angesehen werden. Darin lassen sich die drei wichtigsten Steuerungsmöglichkeiten der Wohnungspolitik erkennen:

Geld: Die Steuerung wird hierbei über Förderungen, steuerliche Anreize oder Wohnbeihilfen ausgeübt. Insbesondere Fördergelder sind oftmals an bestimmte Auflagen und Bedingungen geknüpft und richten sich überwiegend an die Angebotsseite des Wohnungsmarktes. Anreize und Beihilfen sind

Subjektförderungen, deren Zielgenauigkeit in der Regel über festgelegte Einkommensgrenzen erreicht werden soll.

Recht: Die rechtliche Steuerung über Ge- und Verbote ist eine indirekte Steuerung über die Förderung gewünschter oder die Einschränkung ungewünschter Handlungen im Bereich der Wohnungsversorgung. Rechtliche Steuerung kann sich sowohl an die Angebots- als auch an die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes richten sowie das Vertragsverhältnis zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen regeln. Über das Gesellschaftsrecht können darüber hinaus bestimmte Wohnungsbauträger (Genossenschaften, gemeinnützige bzw. kommunale Wohnungsbaugesellschaften etc.) in ihrer Struktur und ihren Handlungsmöglichkeiten beeinflusst werden.

Eigentum: Die Steuerung erfolgt hierbei direkt über den Zugriff auf relevante Wohnungsmarktbestände, bei denen Wohnungen – über ihre Zuordnung als öffentliche bzw. staatliche Bestände – faktisch zu einem Teil des gesamtgesellschaftlichen Konsumtionsfonds werden. Die Festlegung der Qualität und der Mietpreise sowie die Belegung solcher Wohnungen können nach marktfernen Kriterien erfolgen. Der wohnungspolitische Eingriff bezieht sich hierbei vorrangig auf die Angebotsseite.

Welche Bedeutung hat die Eigentümer- und Vermieterstruktur für die Wohnungspolitik?

Die Dimension des Eigentums nimmt unter den Steuerungsressourcen der Wohnungspolitik eine Sonderrolle ein, denn die Eigentümer- bzw. Vermieterstruktur ist nicht nur Instrument der Wohnungspolitik, sondern auch deren Ergebnis. Der Idee einer „ökonomischen Bedingtheit“ bestimmter Vermieterstrukturen (Lütge 1949) folgend, geht eine Reihe von Studien davon aus, dass sich unter unterschiedlichen Verwertungsbedingungen auch die jeweils dazu passenden Bauträger durchsetzen. Werden von der Wohnungspolitik besonders renditeträchtige Rahmenbedingungen gesetzt, werden sich renditeorientierte Investor*innen als hauptsächliche Träger*innen des Wohnungsbaus und der Wohnungsbewirtschaftung durchsetzen. Werden hingegen die Gewinnanreize deutlich beschränkt, werden Genossenschaften, gemeinnutzorientierte und andere non-profit-Gesellschaften mit diesen Bedingungen besser arbeiten/funktionieren, als private Wohnungsunternehmen. Jeder wohnungspolitische Eingriff verändert die bestehenden Investitionsbedingungen und beeinflusst so die Eigentümerstruktur. Max Welsch-Guerra schlägt daher vor, „die Geschichte der Wohnungspolitik (als) die Geschichte der Auseinandersetzung um die Beibehaltung, Beeinflussung und Modernisierung oder Beseitigung vorhandener Vermietertypen und ihre Ersetzung durch neue“ zu verstehen (Welsch-Guerra 1992: 1). Die Wohnungspolitik im „Roten Wien“ der 1920er Jahre (Blau 2014; Jahn 2015; Weihsmann 2001) hatte einen besonders deutlichen/starken Effekt auf die Eigentümerstruktur:

„Mit der progressiven Besteuerung von privatem Immobilienbesitz und durch die Aufrechterhaltung des Mieterschutzes (...) gelang es der Stadtverwaltung, den privaten Wohnungsmarkt zum Erliegen zu bringen und als einziger (...) Anbieter preisgünstig die freien Grundstücke anzukaufen.“ (Zinganel 2003: 182 f.)

Da von verschiedenen Eigentümertypen unterschiedliche Bewirtschaftungs- und Vermietungsstrategien verfolgt werden, hat jeder Eingriff in die Eigentümerstruktur immer auch wohnungspolitische Effekte und kann als *stiller Umbau des Wohnungssektors* bezeichnet werden. Für Harald Bodenschatz stellt sich daher „die Dynamik der Vermieterstruktur [...] als ausgesprochen aussagekräftiger Indikator für Dimensionen und Erfolg einer Neuorientierung staatlicher/kommunaler Wohnungspolitik“ dar (Bodenschatz 1992: V). Für die aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen ist daher zu fragen, welche Eigentümertypen diese am besten bewältigen können und welche Rahmenbedingungen sie für ihr Agieren benötigen.

2.2 Aktuelle Herausforderungen der Wohnungsversorgung

In den aktuellen wohnungspolitischen Debatten werden gesellschaftliche Anforderungen in sehr verschiedenen Dimensionen aufgerufen, die (auch) im Bereich der Wohnungsversorgung beantwortet werden müssen.

Soziale Herausforderungen der Wohnungsversorgung

Unter den sozialen Aspekten der Wohnungspolitik werden alle Anforderungen verstanden, die unter Berücksichtigung der sozialen Verteilungskriterien eine ausreichende Versorgung aller Haushalte mit standardgerechten Wohnungen sicherstellen (Hinrichs 2001: 138f.). Im Kern geht es dabei um die Schaffung eines „*zeitgemäßen Angebots*“ an Wohnungen, das den jeweiligen gesellschaftlichen Erfordernissen entspricht und alle Haushalte angemessen mit Wohnungen versorgen kann. Als Weg zu diesem Angebot werden in der Regel ein „*ausreichend dimensionierter Wohnungsneubau*“ und „*tiefgreifende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen*“ angesehen. Zudem sollten „*die Kosten für Um- oder Neubau dann auch für den einzelnen Haushalt noch tragbar sein*“ (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014: 6). Definiert werden muss demnach, was als ausreichend, zeitgemäß und tragbar gilt.

- Als „*ausreichend*“ gilt eine Wohnungsversorgung, die allen sozialen Gruppen und Haushaltstypen eine angemessene Wohnung sichert. Hierbei ist zwischen dem Versorgungsstand und der Zugänglichkeit zur Wohnungsversorgung zu unterscheiden. Trotz einer ausreichenden Angebotsstruktur können negative Distributionseffekte zu partiellen Mangelsituationen führen. Vor dem Hintergrund einer dauerhaften und sich verstärkenden sozialen Polarisierung wird die Versorgung von Haushalten mit geringen Einkommen zur Daueraufgabe der Wohnungspolitik. Aktuelle Entwicklungen im Neubaubereich zeigen jedoch, „dass sich im Wohnungsbau der vergangenen Jahre häufig nur im gehobenen Marktsegment etwas bewegt“ (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014: 6).
- Als „*zeitgemäß*“ gilt eine Wohnung, wenn sie den gesellschaftlichen Mindeststandard der Wohnungsversorgung in Ausstattung, Zustand und Belegung nicht unterschreitet. Was gesellschaftlich als Standard im Wohnbereich definiert wird unterliegt den Entwicklungen im Feld selbst und kann sich zwischen den Regionen in Bautypen und Baualter unterscheiden. Während Standards für Neubauten in den Bauordnungen festgelegt werden, sind die Standards für den jeweiligen Wohnungsbestand vage. Anhaltspunkte für die ortsübliche Ausstattung geben in den meisten größeren Städten die Mietspiegel, die beispielsweise die Substandardkategorien (ohne moderner Heizung, innenliegendes WC oder Bad) nur noch als kleine Restkategorie ausweisen. Standardhebungen im Bestand, energetische Sanierungen und ein altersgerechter Umbau von Wohnungen werden dabei das Angebot an einfachen und günstigen Wohnungen verringern (IHK Berlin 2012).
- Als „*tragbar*“ gelten Wohnungen, wenn die Wohnkosten in einer leistbaren Relation zu den verfügbaren Haushaltseinkommen stehen. Eine klar definierte Grenze der Leistbarkeit gibt es nicht, aber in der Praxis der Wohnungspolitik hat sich eine Wohnkostenbelastung von 30% des Haushaltseinkommens als Orientierungswert etabliert. Als zusätzliche Herausforderung muss die steigende Zahl von Personen in Wohnungsnotsituationen angesehen werden. Die BAG Wohnungslosigkeit schätzt die bundesweite Zahl der Wohnungslosen auf über 280.000

(BAG 2013) und die Kommunen sind vielfach mit der Erfüllung ihrer gesetzlichen Unterbringungspflicht überfordert (Bernier/Holm/Jensen 2015; Gerull 2014).

Demographische Herausforderungen der Wohnungsversorgung

Die demografischen Umbrüche der Gesellschaft haben unmittelbare Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Wohnungsversorgungssysteme und üben einen hohen Anpassungsdruck auf die Strukturen der Wohnungsangebote aus. Von besonderer Bedeutung für das Wohnen gelten die fortschreitende Verkleinerung der Haushaltsgrößen, die Alterung der Gesellschaft, die ungleichen Binnenwanderungsbewegungen sowie die Einwanderung.

- *Verkleinerung der Haushaltsgrößen:* In Folge von höherer Lebenserwartung, längeren Ausbildungszeiten, späteren Familiengründungen sowie eine Diversifizierung der Lebensmodelle, hat sich der Anteil des klassischen Haushaltstyps der Familie mit Kindern landesweit auf etwa 25% reduziert. Im Gegenzug hat sich der Anteil von Einpersonenhaushalten (über 40%) und Zweipersonenhaushalten (etwa 43%) deutlich vergrößert (Statistisches Bundesamt 2011). In den Städten ist der Anteil dieser kleinen Haushalte noch höher und bestimmt mit über 75% auch die Wohnungsnachfrage (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014: 4). Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist bundesweit von 2,74 Personen im Jahr 1970 auf 2,02 Personen im Jahr 2013 zurückgegangen (Statistisches Bundesamt 2014: 30 ff.). Insbesondere der städtische Wohnungsbedarf ist von der Nachfrage kleiner Haushalte geprägt. Der Wohnungsgrößen-schlüssel des oftmals auf das Familienwohnen ausgerichteten Wohnungsbestandes kann diese Nachfrage nicht bedienen.
- *Alterung der Gesellschaft:* Mit der auf 81 Jahre gestiegenen Lebenserwartung (Statistisches Bundesamt 2015) ist der Anteil der über 65 Jährigen in der Gesellschaft auf über 20% angestiegen (1960: 12%; 2000: 17%). Im Jahr 2050 soll der Anteil sogar bei über 30% liegen (IW: 2009: 1). Trotz einer ebenfalls verlängerten Vitalität im Alter, steigt damit der Bedarf an einer altersgerechten Ausstattung der Wohnungen. Durch den häufigen Verbleib in der Wohnung nach Auszug der Kinder oder auch dem Verlust des Partners, steigt der Wohnflächenverbrauch dieser Haushalte. Neben der oftmals emotionalen Bindung an die Wohnung sind es vor allem die hohen Neuvermietungs- und Umzugskosten, die einem Umzug in eine kleinere Wohnung entgegenstehen. Diese zur Haushaltsgröße disproportionalen Allokationseffekte verstärken vor allem in Städten und Regionen mit steigenden Bevölkerungszahlen den Wohnungsmangel zusätzlich (Walther 2007; Bertelsmann Stiftung 2007). Ein Investitionsbedarf für die Erstellung von bzw. den Umbau in altengerechten Wohnraum steht dem limitierten und im Alter kaum ausweitbaren Einkommen der älteren Generation gegenüber. Die drohende Altersarmut (Brosig 2014; Butterwege et al. 2012) wird dieses Problem verstärken. Schon jetzt sind landesweit mehr als 500.000 über 65jährige auf eine Grundsicherung im Alter angewiesen (Statistisches Bundesamt 2015b).
- *Ungleiche Raumentwicklung:* Die steigende Nachfrage nach Wohnungen wird neben Versingelung und Alterung der Gesellschaft wesentlich von den ungleichen Ab- und Zuwanderungen bestimmt. Vor allem für die Metropolregionen (insb. Frankfurt-Rhein-Main, Stuttgart, München, Hamburg, Bremen-Oldenburg, Rhein-Neckar und Berlin-Brandenburg) wird auch für die nächsten Jahre mit einer kontinuierlichen Zuwanderung gerechnet (IW 2009: 1), während viele Regionen in Ostdeutschland und im Ruhrgebiet weiterhin mit dem Problem der se-

lektiven Abwanderung konfrontiert sein werden (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014: 4). Der als Reurbanisierung beschriebene Trend des verstärkten Zuzugs in die Städte wird die ungleiche Raum- und Regionalentwicklung verstärken und sehr verschiedene wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Herausforderungen hervorbringen. Insbesondere die steigenden Präferenzen für das Wohnen mit urbanen Qualitäten wird den Aufwertungsdruck auf die Innenstadtviertel der Metropolen weiter verschärfen (IHK Berlin 2012: 5).

- *Zuwanderung*: Eine zusätzliche Herausforderung für die Wohnungsversorgung stellen die in den nächsten Jahren steigenden Einwanderungen dar, die sich hauptsächlich auf die großen Städte konzentrieren werden. Im Zuge der Europäischen Niederlassungsfreiheit sowie den humanitär, politisch und ökonomisch begründeten Zuwanderungen, werden sehr unterschiedliche Wohnbedarfe erfüllt werden müssen (Hinrichs 2001: 161 f.). Verschiedene Studien zeigen, dass Wohnungssuchende mit nichtdeutschen Namen bzw. einem offenen Bekenntnis zur muslimischen bzw. jüdischen Religion bei der Wohnungsvergabe regelmäßig diskriminiert werden (Planerladen 2005, Kilic 2010, ADS 2015). Eine Aktuelle Studie zeigt am Beispiel von jungen, alleinstehenden, festangestellten Akademiker*innen, dass „rassistische Diskriminierung (...) auch unter den besten Voraussetzungen“ stattfindet (ADS 2015: 76). Besonders stark ausgeprägte Diskriminierungen wurden bei privaten und marktwirtschaftlich orientierten Wohnungsunternehmen und in angespannten Wohnungsmärkten festgestellt (ADS 2015: 61 ff.). Verbinden sich ein ungeklärter Aufenthaltsstatus und Armutslagen mit der rassistischen Diskriminierung gibt es faktisch keine legalen Möglichkeiten für die Erlangung einer Wohnung. Die Beispiele von erpresserischen Vermietungspraktiken, informellen Wohnarrangements und Überbelegungen (Leiß 2015; Schröder 2014; Iskander/Palm 2014; Diehl 2012) zeigen, welche Folgen die Überforderung des formalen Wohnungsversorgungssystems haben kann. Ebenfalls dramatisch stellt sich die Wohnsituationen von Geflüchteten in den meisten Städten und Regionen dar. Schon jetzt sind viele Kommunen mit der Unterbringung überfordert und die zur Zeit gängige Praxis der Unterbringung in Lagern und Heimen wird wegen der defizitären Integrationsperspektive kritisiert (Pieper 2008). Eine dezentrale Unterbringung scheitert dabei nicht nur am politischen Willen, sondern in vielen Städten und Regionen an dem Mangel aktivierbarer Belegungsrechte. Unabhängig von den Diskriminierungsaspekten verweist Johannes Novy auf die besonderen Wohnanforderungen einer zunehmend international zusammengesetzten „hypermobilen kreativen Klasse“ (Novy 2013: 267), die trotz ihrer teilweise gut ausgestatteten ökonomischen Ressourcen für ihre zeitlich begrenzten Aufenthalte in den Metropolen Schwierigkeiten haben, angemessenen Wohnraum zu finden.
- *Ungleiche Raumentwicklung*: Während für die meisten Großstädte und Metropolregionen auch für die kommenden Jahre ein Bevölkerungswachstum prognostiziert wird, müssen insbesondere Städte im Ruhrgebiet und in weiten Teilen Ostdeutschlands auch künftig mit weiteren Bevölkerungsverlusten rechnen. Als Ausnahmen dieser Entwicklung werden dabei vor allem Dresden und Leipzig angesehen (IW 2009: 1). Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich auch die wohnungspolitischen Anforderungen weiter regional differenzieren werden. Der Bund hat mit der Föderalismusreform auf die Herausforderungen einer ungleichen Entwicklung mit der Delegation von Verantwortung an die Länder und Kommunen reagiert. Insbesondere im Bereich der finanziellen Ausstattung von flexibel einsetzbaren Förderprogrammen (Städtebauförderung), der gesetzlichen Instrumente (z.B. Mietrecht, Städtebaurecht etc.) und der rechtlichen Rahmensetzung für Nicht-Profit-Orientierte-

Wohnungsbauträger (z.B. Genossenschaften, Stiftungen, Neue Wohnungsgemeinnützigkeit) werden die geeigneten Instrumente für den Umgang mit den lokal spezifischen Problemstellungen auch in Zukunft von bundespolitischen Entscheidungen abhängen.

Ökologische Herausforderungen

Eingebettet in die Ziele der „nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung (Bundesregierung 2002) sollen auch im Bereich der Stadt- und Siedlungsentwicklung Ressourcenschonung, wirtschaftlicher Wohlstand und Sozialer Zusammenhalt in eine ausgewogene Balance gebracht werden. Als relevant für die Wohnungsversorgung werden dabei insbesondere Fragen des Flächenverbrauchs, der Energielast und Organisation von Ver- und Entsorgung angesehen.

Flächenverbrauch: Eine zunehmende Haushaltsverkleinerung, der Übergang von Mieter- zu Eigentümerhaushalten, eine gestiegene Zweitwohnungsnachfrage sowie die Wohnpräferenzen zahlungskräftiger Nachfrager haben in den letzten Jahren zu einem wachsenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum geführt (Kaltenbrunner/Waltersbacher 2014: 4). Appellative Strategien der Bundesregierung, wie etwa die Werbung für das Flächensparen „Weniger Wohnfläche ist mehr Natur“ (Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt 2009), werden den ökologischen Anforderungen einer notwendigen Steuerung der Siedlungsentwicklung über eine aktive Bodenentwicklungs- und Vergabepolitik nur begrenzt gerecht. Die von der Umweltministerkonferenz vorgeschlagenen finanzpolitischen Strategien zur Durchsetzung einer Innenentwicklung bei Bauvorhaben haben bisher keine politischen Mehrheiten gefunden. So wurde die von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützte Bundesratsinitiative zu einer Änderung von Grund- und Einkommensteuer zur Stärkung der Innenentwicklung im Jahr 2009 zurückgewiesen (Umweltministerkonferenz 2010: 17 ff.). Im Kontext der Wohnungspolitik ist der Flächenverbrauch vor allem hinsichtlich der Nachverdichtungen des Baubestandes von Relevanz.

Energielast: Angesichts der steigenden Energiekosten und der umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung, haben die Fragen der Energieeffizienz im Wohnungsbereich und in der Entwicklung von Nachbarschaften in den letzten Jahren eine erhöhte Aufmerksamkeit erhalten. Die energetische Erhöhung der Wohngebäude im Rahmen der Energieeinsparungsverordnung (ENEV) wird nicht nur mit Blick auf die Zielen der CO₂-Reduktion angestrebt, sondern soll auch die Gefahren einer Energiearmut (Tews 2014) verringern. Als Energiearmut wird das Risiko bezeichnet, die für ein angemessenes Wohnen notwendigen Heiz- und Verbrauchenergien nicht selbständig tragen zu können. Steigende Zahlungsrückstände und von den Versorgungsunternehmen durchgesetzte Liefersperrungen stehen für die Relevanz des Problems. Nach Angaben des Bundes der Energieverbraucher werden jährlich 15 Millionen Mahnungen wegen Energieschulden verschickt, 840.000 Haushalten werden Gas und Strom gesperrt (http://www.energieverbraucher.de/de/Stromsperre__1163/). Eine nachhaltige Reduktion des Energiebedarfs erscheint aus sozialen Aspekten geboten, doch die zur Zeit mit den Modernisierungen verbundenen Steigerungen der Wohnkosten zeigen, dass die angestrebten energetischen Sanierungen unter den aktuellen Rahmenbedingungen die ökologischen und sozialen Zielstellungen nicht gleichzeitig erfüllen können. Mit der Entlastung von Energiekosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Wohnkosten sind energetische Sanierungen „für Haushalte grundsätzlich ambivalent“ (Großmann et al. 2014: 309). Während einige Studien eine positive Auflösung des Dilemmas prognostizieren und angesichts der steigenden Energiepreise auf positive Umwelteffekte bei gleichzeitigen Haushaltsentlastungen hoffen (Diescher et al. 2010), befürchten andere eine „energiebedingte Gentrifizierung“ durch die Mietsteigerungen in bisher preisgünstigen Wohnungen (von Malottki/Vaché 2013). Synergien von ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit stellen sich im Bereich

der energetischen Modernisierungen nicht von selbst her und Ansätze zu nachbarschaftlichen Lösungen, wie etwa die Errichtung von Blockheizkraftwerken und anderer dezentraler Versorgungsmodule, setzen die umfassende Mitwirkung von Verwaltungen, Vermieter*innen und Bewohner*innen voraus.

Infrastrukturelle Herausforderungen

Eng verknüpft mit der Qualität und Leistbarkeit der Wohnungsversorgung sind eine Reihe von Voraussetzungen im Bereich der Ver- und Entsorgung netzgebundener Infrastrukturen (v.a. Wasser, Energie, Gas) sowie hinsichtlich der sozialen Infrastrukturen.

Ver- und Entsorgung netzgebundener Infrastrukturen: Eine zuverlässige Versorgung mit Strom, Wasser, Wärme und Elektrizität gilt hierzulande als Standard der Wohnungsversorgung. Unter dem Stichwort des *splintering urbanism* wird in diesem Zusammenhang international der Abschied vom Ideal einer flächendeckenden, standardisierten und zentralisierten Infrastrukturversorgung diskutiert (Graham/Marvin 2001) und auch für die Städte und Gemeinden in Deutschland ändern sich die Herausforderungen an die Bereitstellung, Aufrechterhaltung und Modernisierung von Infrastrukturen. Neben einer durch Privatisierung und Kommerzialisierung veränderten Ökonomie der Infrastrukturversorgung und einer zunehmenden Dezentralisierung durch veränderte technologische und institutionellen Optionen beim Betrieb von Anlagen und Netzen (Tietz/Hühner 2011) haben auch neue umweltpolitische Anforderungen sowie die Veränderung der Nachfrage (z.B. nach Ökostrom) einen erheblichen Anpassungsdruck auf bestehende Infrastruktursysteme ausgelöst (Becker/Beveridge/Naumann 2014: 298). Internationale Studien zeigen, dass die oft unflexiblen Infrastrukturversorgungssysteme in Städten und Regionen mit stark zurückgehenden oder stark wachsenden Bevölkerungszahlen regelmäßig überfordert sind (Moss/Naumann/Wissen 2008). Parallel zu diesen Herausforderungen wächst der Anspruch von Bewohner*innen, selbst Einfluss auf die Strukturen und das Management von wohnungsbezogenen Infrastrukturen zu nehmen. Da privaten und an Rendite orientierten Trägern die Erfüllung der multiplen Anforderungen an Dezentralität, Umweltgerechtigkeit, Mitbestimmung und Innovation nicht gelingt, beteiligen sich „an der Neuaushandlung der Ziele, Organisation und Technologien der Infrastrukturversorgung (...) zunehmend auch soziale Bewegungen“ (ibid.).

Soziale Infrastrukturen: Soziale Infrastrukturen werden als zentraler Teil der Daseinsvorsorge angesehen und umfassen neben Schulen, Krankenhäusern, Sport- und Freizeitanlagen auch kulturelle Einrichtungen. Insbesondere in strukturschwachen Regionen ist die Sicherung der kommunalen Angebote schon jetzt auf eine interkommunale Zusammenarbeit und die Kooperationen mit sozialen und kirchlichen Trägern sowie öffentlichen Wohnungsunternehmen angewiesen, die sich auch jenseits privater Gewinnerwartungen für die Projekte gewinnen ließen (Bundestransferstelle Stadtbau West 2014: 19). Wegen der demografisch absehbaren Veränderung der Altersstrukturen in unserer Gesellschaft, bei einer gleichzeitig steigenden Mobilität der pflegenden Angehörigen, wird in den kommenden Jahren mit einem steigenden Bedarf an häuslichen Versorgungsdiensten und ambulanter Pflege gerechnet. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert in diesem Zusammenhang eine Stärkung von „vernetzten Hilfesystemen im Sozialraum“ und schlägt eine stärkere Abstimmung von Sozial- und Wohnungspolitik, Quartiers- und Infrastrukturplanung vor (DStGB 2014: 1 ff.). Eine enge Kooperation von kommunalen Trägern und großen Wohnungsunternehmen ist zur Bewältigung dieser Aufgaben naheliegend, da eine altersgerechte Hilfe und Pflege als Kombination aus Gemeinwesenarbeit, häuslicher Versorgung und der Wohnsituation angesehen wird.

Stadtentwicklungspolitische Herausforderungen

Die stadtentwicklungspolitischen Anforderungen an die Wohnungsversorgung sind sehr vielfältig und umfassen neben städtebaulichen und wirtschaftspolitischen Aspekten vor allem das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialräumlichen Dimensionen des Wohnens.

Städtebauliche Aspekte des Wohnens: Die städtebaulichen Aspekte des Wohnens gehen über die Frage der ausreichenden und angemessenen Wohnungsversorgung hinaus und umfassen die Gestalt, die Dimensionierung und die Gestaltbarkeit der Wohnbauten und Siedlungen. In den aktuellen Diskussionen werden unter dem Stichwort einer „Stadt der kurzen Wege“ die Dichte der lokalen Versorgungsangebote und deren Erreichbarkeit als Anforderungen für das zeitgemäße Stadtwohnen formuliert (Manderscheid 2013; Kemper/Kulke/Schulz 2012). In Bezug auf bestehende Großsiedlungen und künftige Bauprojekte in den schnell wachsenden Metropolregionen haben die Diskussionen um eine menschliche Dimensionierung der Wohnanlagen (Harloff 1993, Beckmann 2015) ebenso einen neuen Auftrieb erhalten, wie die Leitbilddiskussionen um eine Urbane Mischung und städtebaulich angelegte Nutzungsvielfalt (Roskamm 2013). In der Praxis sind die erwünschten wirtschaftlichen und stadtgesellschaftlichen Impulse einer Funktionsmischung von Wohnen und Arbeiten weniger das Ergebnis von Stadtplanung, als längst gängige Realität in den zunehmend entgrenzten Arbeits- und Lebensverhältnissen (Pohl 2009). Kritische Stadtplaner*innen sehen daher die Aufgabe einer zeitgemäßen Stadtplanung eher im subversiven Verstehen und Ermöglichen von städtischen Alltagspraktiken als in deren Verordnung (Streich 2014). Der Anspruch, die „Planung weitestgehend in die Hände der Beplanten selbst zu legen“ (Roskamm 2013: 36) bedeutet für den Bereich der Wohnungsversorgung die Entwicklung und Erweiterung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Mieter*innen.

Wirtschaftspolitische Aspekte der Wohnungsversorgung: Die wirtschaftliche Bedeutung des Wohnens für die Stadtentwicklung umfasst sowohl die Sicherstellung einer Wohnungsversorgung für die in der Stadt Beschäftigten, als auch die ökonomische Funktion der Arbeitsplätze im Bereich des Wohnungsbaus und der Wohnungsverwaltung. Wesentliche städtische Funktionen und Dienstleistungen werden von Berufsgruppen mit durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Löhnen und in oftmals prekären Arbeitsverhältnissen erbracht: Kein Glanz der Metropolen ohne Putzkolonnen, kein quirliges Nachtleben ohne Nachtbusfahrer*innen und Kioskverkäufer*innen, kein Theater ohne Nachtportier, keine attraktiven Wohnviertel ohne gute Schulen mit ausreichenden Lehrer*innen, kein Sicherheitsempfinden ohne Feuerwehrleute und gut besetzte Polizeidienststellen. Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten besteht die Herausforderung nicht nur in einer angemessenen Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum, sondern auch in einer Optimierung der Arbeitswege. Mit ihren Arbeitsplätzen in der Verwaltung, den Hausmeisterstellen und den Handwerkern für den permanenten Bedarf an Reparatur-, Wartungs- und Sanierungsarbeiten, ist der Wohnungssektor ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die Städte und Gemeinden (Voigtländer et al. 2012). Entsprechend haben die Anzahl der Beschäftigten, die Arbeitsverhältnisse und auch die Entlohnungsstandards, insbesondere der großen Wohnungsbaugesellschaften, eine über den Wirtschaftszweig hinausweisende Bedeutung für die Stadtökonomie.

Sozialer Zusammenhalt: In den stadtpolitischen Leitlinien der EU wird die *social cohesion*, also der soziale Zusammenhalt als ein zentrales Ziel formuliert (Atkinson 2000, Kazepov 2008). Verstanden wird darunter eine gelungene gesellschaftliche Integration von Individuen und (sozial bzw. regional definierten) Gruppen auf der Basis einer Chancengleichheit. Die gewünschte „harmonische ökonomische und soziale Entwicklung“, und der „gleiche Zugang zu sozialen Diensten und Beihilfen“ (Forrest/Kearns 2001: 2126 f., zitiert nach Czasny 2004: 49) entstehen dabei nicht durch eine formale Gleichheit der Zugangsbedingungen zum Markt, sondern implizieren auch eine, zumindest annä-

hernde Gleichheit, des sozio-ökonomischen Potentials der Akteure. Eine soziale Kohäsionspolitik steht deshalb immer vor der Aufgabe die größten Defizite in diesem sozio-ökonomischen Aktionspotential zu vermindern. Kohäsion setzt auf einer Makroebene die Reduktion von systematischen und strukturellen Benachteiligungen bei der Verteilung von Gütern, Versorgungs- und Dienstleistungen voraus. Für den Bereich der Wohnungsversorgung würde eine Kohäsionspolitik demnach alle Interventionen umfassen, die darauf zielen, „den unheilvollen Zusammenhang zwischen der Position auf dem Arbeitsmarkt und der Position auf dem Wohnungsmarkt zu unterbrechen, also den Zusammenhang von Einkommen und Wohnungsqualität zu entkoppeln“ (Häußermann 2003: 348). Auf einer Mikroebene der Kohäsionspolitiken wird auf die Ermöglichung und Förderung von unterstützenden Netzwerken in den persönlichen Interaktionen des Alltags gesetzt. Neben dem Schutz von Nachbarschaften vor einer Verdrängung wird in diesem Zusammenhang auch auf die Bereitstellung von Infrastrukturen der nachbarschaftlichen Interaktion verwiesen (Schnur 2012; Neef 2011; Krämer 2007). Die kommunale Wohnungsunternehmen sehen sich in diesem Zusammenhang als wichtige Akteure der Stadtentwicklung und bezeichnen den „Erhalt beziehungsweise die Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen (als) zentrales Aufgabengebiet der kommunalen Wohnungswirtschaft“ (Franzen 2008: 85).

Sozialräumliche Dimension: In vielen stadtpolitischen Debatten wird eine „Soziale“ oder „Urbane Mischung“ als zentrales Leitbild von Städtebau und Stadtplanung angesehen (Roskamm 2013: 2). Unabhängig von der erzieherischen und paternalistischen Note des Konzept der Sozialen Mischung (Harlander 2000: 110), steht vor allem die Vermeidung der räumlichen Konzentrationen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen im Vordergrund dieser Diskussionen (Friedrichs/Triemer 2008; Dangschat 2014). Da die residentielle Verteilung der Bevölkerung in den Städten wesentlich vom ungleichen Zugang zur Wohnungsversorgung abhängt, ist die Vermeidung von ungewünschter Segregation unmittelbar mit den städtischen Kapazitäten zur Versorgung von benachteiligten Haushalten mit angemessenen Wohnungen verbunden (Czasny 2004). In sozialwissenschaftliche Studien wird von segregationsfördernden Effekten einer marktförmig organisierten Wohnungsversorgung ausgegangen (Münch 2010: 222). Insbesondere in liberalisierten Wohnungsmärkten wird die wachsende Zahl von Armen in wenige Quartiere mit geringer Attraktivität gelenkt, in denen sich dann die sozialen Probleme konzentrieren (Häußermann/Läpple/Siebel 2008, 200). Der Stadtplaner Nikolai Roskamm kommt vor diesem Hintergrund zu dem Schluss: „Die einzige Chance, eine sozial gemischte Stadt herzustellen, besteht dagegen vermutlich in der Option, bezahlbaren Wohnraum auch dort anzubieten, wo er marktmäßig sonst keine Chance hätte“ (Roskamm 2013: 31).

2.3 Zusammenfassung: Gemeinnützige Träger für gemeinnützige Ziele

Wegen der zentralen Stellung in der Stadt- und Siedlungsentwicklung und als notwendige Ausstattung einer sozialen Grundversorgung der Bevölkerung, beschränken sich die Aufgaben der Wohnungsversorgung nicht auf die Behausung, sondern beinhalten eine Reihe an gesellschaftspolitischen Aufgaben. Die aktuellen Herausforderungen an die Wohnungsversorgung umfassen dabei ein weites Spektrum:

- die veränderten sozialen und demographischen Anforderungen sollen mit ausreichenden, bedarfsgerechten, zeitgemäßen und tragbaren Wohnungsangeboten gedeckt werden,
- die Wohnungsversorgung soll einen nachhaltigen Beitrag für eine ressourcenschonende und energieeffiziente Stadtentwicklung leisten,

- die Wohnungsunternehmen sollen einen Beitrag für die Sicherstellung und Innovation einer zunehmend dezentralen Bereitstellung von netzgebundenen und sozialen Infrastrukturen übernehmen und
- Die stadtentwicklungspolitischen Aufgaben bei der Sicherstellung der Wohnungsversorgung der in der Stadt Beschäftigten, der Vermeidung von Segregation und der Stärkung des sozialen Zusammenhalts erfüllen.

Eine Priorisierung der verschiedenen Anforderungen an die Wohnungsversorgung ist sicher stark von den jeweils lokalen Voraussetzungen bestimmt und setzt eine politische und gesellschaftliche Diskussion in den jeweiligen Kontexten voraus. Gemeinsam ist den Herausforderungen der Wohnungsversorgung jedoch, dass Funktionen der sozialen Grundversorgung mit gesellschaftlichen und damit von der Allgemeinheit verfolgten Zielen verknüpft werden, deren Realisierung sich nur schwerlich mit den Renditeerwartungen privater Wohnungsunternehmen in Einklang bringen lässt.

Vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Instrumente der Stadt- und Wohnungspolitik erhalten Strategien, die auf einen „stillen Umbau“ der Eigentümerstrukturen setzen, mit den wachsenden Anforderungen an die Wohnungsversorgung eine verstärkte Bedeutung. Je größer und je vielfältiger die Herausforderungen, desto höher der öffentliche Interventionsbedarf. Statt mit teuren Förderprogrammen in immer mehr Feldern privaten Unternehmen die gewünschten Wirkungen abzukaufen, oder mit einer rechtlichen Verregelung in immer mehr Bereichen juristisch abzutrotzen, erscheint eine partnerschaftliche Kooperation mit Wohnungsbauträgern, die per Satzung und Struktur dem Gemeinnutz verpflichtet sind, als sinnvolle und zeitgemäße Alternative.

Vor dem Hintergrund einer Zunahme von gesellschaftlichen Anforderungen an die Wohnungsversorgung, erhält die Diskussion um eine Neue Gemeinnützigkeit ihre Notwendigkeit und Aktualität.

Teil 3: Objektives Marktversagen

Angesichts der vielfältigen Anforderungen an die Wohnungsversorgung stellt sich die Frage, ob die sozialen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen von marktförmigen und konkurrenzorientierten Eigentümer*innen und Wohnungsunternehmen erfüllt werden können. In öffentlichen Debatten wird immer wieder auf den Doppelcharakter des Wohnens als Sozial- und Wirtschaftsgut Bezug genommen. Um zu klären, ob und unter welchen Umständen Marktakteur nicht nur einen privaten, sondern auch einen gesellschaftlichen Mehrwert hervorbringen, müssen demnach die ökonomischen Besonderheiten analysiert werden. Insbesondere die kritische Wohnungsforschung geht davon aus, dass der spezifische Warencharakter der Wohnungsversorgung mit einem systematischen Marktversagen und einer sozialen Blindheit einhergeht.

3.1 Warencharakter der Wohnungsversorgung

Schon der verbreitete Begriff des Wohnungsmarktes deutet auf eine Organisation der Wohnungsversorgung unter den Bedingungen der kapitalistischen Ökonomie. Wie andere Waren unterliegen der Wohnungsbau und die Wohnungsbewirtschaftung dabei vor allem makro- und mikroökonomischen Rationalitäten. Daraus können einige grundsätzliche Überlegungen abgeleitet werden, die für die Einschätzung der aktuellen Entwicklungen in den Städten aber auch für die Formulierung von Alternativen für eine soziale Wohnungsversorgung von zentraler Bedeutung sind.

- *Doppelcharakter der Ware Wohnung:* Wie alle anderen Waren sind auch Wohnungen, zugleich Träger von Gebrauchs- und Tauschwerten. Während der Gebrauchswert (die Nützlichkeit eines Dings macht es zum Gebrauchswert) Aspekte wie die Größe, Qualität und Ausstattung einer Wohnung umfasst, drückt sich der Tauschwert in den Verkaufspreisen bzw. den Gewinnspannen der Wohnungsvermietung aus. Damit ist ein zentrales Konfliktfeld in marktförmig organisierten Wohnungsversorgungssystemen benannt. Steigende Mietkosten ohne Ausstattungsverbesserungen etwa werden von vielen Bewohner*innen als auseinanderklaffende Schere zwischen Gebrauchswert und Tauschwert empfunden. Während Mieter*innen vor allem an einer Verbesserung der Gebrauchsqualitäten ihrer Wohnungen interessiert sind, orientieren sich ökonomisch rational handelnde Eigentümer*innen an der Maximierung der Mieteinnahmen bzw. Verkaufspreise.
- *Ökonomie der Kostenmiete:* Wie bei andere (langlebigen) Waren auch, ist die Erstellung von Immobilien und Wohnungen mit spezifischen Anschaffungs-, Herstellungs- und Bewirtschaftungskosten verbunden. Es wird dabei von einmaligen Ausgaben und laufenden Kosten unterschieden. Als einmalige Ausgaben zählen neben den Kaufpreisen für den Baugrund, auf dem die Gebäude entstehen und den damit verbunden Erschließungskosten, vor allem die zum Bau von Wohnungen notwendigen Arbeitsmaterialien als auch die Arbeitskosten für Entwicklung und Bau von Wohngebäuden. Bedingt durch die hohe Ausgangsinvestition des Wohnungsbaus kommen in der Regel Finanzierungskosten hinzu, die als Rückzahlung von Darlehenszinsen und Tilgung in die Kalkulation des Wohnungsbaus eingehen. Als laufende Kosten gelten in der Wohnungswirtschaft die regelmäßig anfallenden Ausgaben für die Verwaltung der Immobilie, die als Verwaltungspauschalen in der Miete berücksichtigt werden, Rücklagen für die Instandhaltung (sog. Instandsetzungspauschale) sowie eine sogenannte Mietausfallwagnis. Die Kostenmiete – also die tatsächlich notwendigen Ausgaben für die Erstellung und Bewirtschaftung eines Gebäudes – las-

sen sich für jedes Haus und jede Wohnung exakt bestimmen. In einer konsequenten Logik der Kostenmiete verringern sich mit der Ablösung der Finanzierungskosten die notwendigen Ausgaben zum Erhalt und zur Bewirtschaftung von Wohnungen. Diese Langzeiteffekte der Wohnungswirtschaft werden in der Praxis des Wohnungsmarktes nur selten sozialisiert.

Neben diesen Grundprinzipien weist die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft eine Reihe von Besonderheiten auf, die sie von anderen Wirtschaftszweigen unterscheidet.

- *Wohnungen als zinstragende Kapitalanlage:* Wegen der hohen Ausgangsinvestitionen bleibt das investierte Kapital über lange Zeit in den gebauten Strukturen fixiert – und kann dadurch eben nicht sofort wieder investiert werden. Diese zeitliche Verzögerung des Kapitalumschlags wird durch Zinsen ausgeglichen, die sich letztendlich in der Logik von Mietzahlungen widerspiegeln. In der Praxis werden die meisten Wohngebäude mit Fremdkapital finanziert und die damit verbundenen Finanzierungskosten werden in der Miete kalkuliert. Doch mit der Ablösung der Darlehen steigt der Anteil des Eigenkapitals, sodass die mit der Miete gezahlten Beträge als Verzinsung des Eigenkapitals angesehen werden können. Aus einer ökonomischen Perspektive stellen sich Immobilien als zinstragendes Kapital – vergleichbar mit einer Finanzanlage – dar (Brede/Kohaupt/Kujath 1975; 24 ff.).
- *Monopolistische Preisbildung:* Die Preisbildung insbesondere in angespannten Wohnungsmärkte ist weitgehend von den Erstellungs- und Bewirtschaftungskosten entkoppelt und erfolgt über die Ausnutzung der Nachfragekonkurrenz. Die starken Unterschiede der aufgerufenen Mietpreise innerhalb und zwischen Städten und Regionen, sind eben nicht auf unterschiedliche Bau- und Verwaltungskosten zurückzuführen, sondern spiegeln die jeweiligen Ertragserwartungen der Vermieter*innen. Diese Ertragsaussichten zeigen sich unter anderem in den Bodenpreisen. In besonders attraktiven Lagen sind Investor*innen bereit, deutlich höhere Grundstückskosten zu zahlen, als in Regionen mit einer ungewissen Nachfrage. Unter unregulierten Wettbewerbsbedingungen erfolgt die Bodenpreisbestimmung in Form einer „Potentialwertermittlung“ (Griffin 2012), in der die künftig zu erwartenden Erträge aus der Nutzung des Grundstückes eingepreist werden. Solche spekulativen – weil auf zukünftige Erträge ausgerichteten – Preisbildungen determinieren die künftigen Nutzungsmöglichkeiten und Mietpreise und werden in der kritischen Stadtforschung als Ertragserwartungsspekulationen beschrieben (Smith 1987, Holm 2014).

3.2 Systematisches Marktversagen

Wohnungsmärkte weisen neben den langen Reinvestitionzyklen einige weitere Besonderheiten auf, die zu eingeschränkten Allokationseffekte führen: Insbesondere die Immobilität des Wirtschaftsgutes Wohnung, die beschränkte Reproduzierbarkeit (Wohnung als knappes Gut) und die externen Preisbildungsfaktoren (z.B. werden die Preise weniger von den wohnungsbezogenen Qualitätskriterien, als von Lagemerkmale bestimmt), weisen den Wohnungsmarkt als unvollkommen Markt aus. Im Vergleich zu idealtypischen Marktmodellen sind Wohnungsmärkte durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet, die alle Voraussetzungen eines idealtypischen Marktmodells (vollständige Markttransparenz, freie Konkurrenz, Nichtvorhandensein räumlicher und zeitlicher Anpassungsbarrieren, Abwesenheit von persönlichen Präferenzen) unterlaufen (Krätke 1995: 194 ff.):

- *Aufspaltung in Teilmärkte:* Da Wohnungen sich in Hinsicht ihrer regionalen, sachlichen und mietrechtlichen Situation deutlich voneinander unterscheiden, können sie nicht als einheitlicher Markt angesehen werden. So nutzt den Wohnungssuchenden in München ein Leerstand im Ruhrgebiet ebenso wenig, wie den wohnungssuchenden Singles ein freistehendes Eigenheim. Durch eine Reihe von Regulierungen z.B. im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus, ist zudem die sachliche Gleichartigkeit der Güter nicht gegeben.
- *Mangelnde Transparenz des Marktes:* Insbesondere die Aufspaltung in Teilmärkte erschwert eine vollständige Marktübersicht und begünstigt die Herausbildung von Monopolstellungen der Vermieter*innen. Für die meisten Wohnungssuchenden ist es jenseits der eigenen Schmerzgrenzen der Mietbelastung kaum möglich, die Angemessenheit eines aufgerufenen Mietpreises einzuschätzen.
- *Geringe Anpassungselastizität:* Der langwierige Produktionsprozess und eine ökonomisch zu berücksichtigende Restnutzungsdauer behindern eine kurzfristige Anpassung an veränderte Nachfragestrukturen. Zudem schränken die relativ hohen Transaktionskosten eines Wohnungswechsels die Mobilität der Mieter*innen ein. So verbleiben viele Eltern beispielsweise auch nach dem Auszug der Kinder in der bisherigen Familienwohnung.
- *Persönliche Präferenzen:* Der Zugang zur Wohnungsversorgung ist durch eine ausgeprägte Strukturen der Benachteiligung und Bevorzugung gekennzeichnet in denen Vermieter*innen die Rolle von *door keepers* einnehmen. Eine Reihe von Studien belegen, die Vergabe von Wohnungen in der Praxis von außerökonomischer Auswahlkriterien (Sympathie, Vorurteile, Klientelismus) beeinflusst wird (Barwick 2011).

Die in den wirtschaftswissenschaftlichen Marktmodellen angenommenen Verteilungsfunktionen des Marktes können sich im Bereich der Wohnungsversorgung nur sehr eingeschränkt entfalten. Gemessen an den idealtypischen Marktmodellen muss der Wohnungsmarkt deshalb als unvollkommenen und funktionsunfähig beschreiben werden (Krätke 1995: 199).

3.3 Soziale Blindheit des Wohnungsmarktes

In der internationalen und kritischen Wohnungsforschung wird dem Wohnungsmarkt über seine Funktionsmängel hinaus eine soziale Blindheit attestiert (van Vliet 1990, Krätke 1995: 196). Bei dieser Feststellung geht es nicht um das unsoziale Agieren einzelner Eigentümer*innen und Vermieter*innen, sondern um eine systematische Ausgrenzung von sozialen Belangen und Bedarfen aus den ökonomisch rationalen Prinzipien einer Wohnungsbewirtschaftung.

- *Systematische Mangel an preiswerten Angeboten:* Durch die Zinsökonomie des Wohnungsmarktes konkurrieren alle wohnungswirtschaftlichen Investitionen in den Neubau und Erhalt von Wohnungen immer mit anderen Anlageoptionen (Sparbuch, Aktien, Schiffscontainer) und erst wenn die durchschnittliche zu erwartenden Verzinsung höher als in anderen Bereichen ist, wird anlagensuchendes Kapital in den Wohnungssektor fließen. Aber auch innerhalb des Wohnungsmarktes weisen verschiedene Teilmärkte unterschiedliche Gewinnaussichten auf, sodass in der Tendenz v.a. in die profitablen Bereiche der Wohnungsversorgung investiert wird – preiswerte Mietwohnungsbestände gehören in der Regel nicht dazu. Aus der ökonomischen Struktur der Grundrenten heraus kann erklärt werden, warum es einen systematischen Mangel an preiswerten Wohnungsgelegenheiten gibt. Denn selbst unter Bedingungen einer starken Nachfrage wird nicht zwangsläufig in die notwendige Erweiterung des Angebots investiert, wenn beispielswei-

se die spekulative Investition in Altbauten höhere Gewinnmargen verspricht als der Neubau.

- *Ungleiche Raumentwicklung und Verdrängung:* Die Suche nach der möglichst höchsten Verzinsung des Eigenkapitals bringt notwendigerweise Gebiete und Wohnungsmarktsegmente mit über- und unterdurchschnittlichen Ertragsaussichten hervor, die als Investitions- bzw. Desinvestitionsgebiete eine ungleiche Raumentwicklung induzieren. Auch das wohnungswirtschaftliche Geheimnis der Gentrification lässt sich mit dem Zinscharakter der Wohnungswirtschaft erklären: Investitionen in Modernisierungsmaßnahmen versprechen eben dort die höchsten Gewinne, wo die Ertragslücken am größten sind (Smith 1979). In der Regel sind das Wohngebiete, die aus wohnungswirtschaftlicher Sicht die geringsten Restnutzwerte aufweisen, über die schlechteste Bausubstanz verfügen und die niedrigsten Mieteinnahmen erbringen. Gerade weil die Ertragslücken in solchen heruntergewirtschafteten Nachbarschaften regelmäßig am höchsten ausfallen, ist die Verdrängung kein ungewollter Nebeneffekt der Erneuerung, sondern die notwendige Voraussetzung für den Erfolg der Investitionsstrategie (Marcuse 1992).
- *Unterversorgung:* Auf Märkten zählen nicht Bedürfnisse und Bedarf, sondern die „zahlungskräftige Nachfrage zahlungswilliger Konsumenten“ (Krätke 1995: 196). Aus einer marktwirtschaftlichen Modellperspektive stellen Obdachlosigkeit und andere Formen der Unterversorgung mit Wohnungen keine Versorgungslücke im ökonomischen Sinne dar, weil sie ja keine zahlungskräftige Nachfrage konstituieren.

Die Folgen dieser ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung bewirken sowohl einen systematischen Mangel an preiswerten Wohnungen, als auch eine zunehmende soziale und räumliche Polarisierung in den Städten. Insbesondere der Zugang und die Qualität der Wohnungsversorgung wird einer Abhängigkeit der ökonomischen Ressourcen der Bewohner*innen unterworfen. So führen freifinanzierte Neubauten und Modernisierung regelmäßig dazu, dass die besseren (neuen) Wohnungen meist höhere Preise haben und ärmere Haushalte an die älteren, preiswerteren und oft schlechteren Wohnungsbestände verwiesen werden. Über die sozialen und emotionalen Kosten einer Verdrängung aus angestammten Nachbarschaften hinaus, führt diese Struktur zu der Herausbildung eines Zweiklassenwohnens: „Die Reichen wohnen, wo sie wollen, die Armen dort, wo sie müssen“ (Häußermann 2007: 237).

Der Politikwissenschaftler Björn Egner stellt vor diesem Hintergrund in einer aktuellen Veröffentlichung fest, dass die ‚unsichtbare Hand des Markts‘ keineswegs zu einer Verbesserung der Wohnungssituation in den Großstädten geführt habe. Die steigende Nachfrage habe völlig marktgerecht zu höheren Preisen geführt, die nach der Marktlogik eigentlich zu erwartenden Investitionen in die Erweiterung des Wohnungsangebots, seien jedoch weitgehend ausgeblieben. Die naheliegende Vermutung eines ‚Marktversagens‘ habe dazu geführt, dass sich die Einsicht durchsetze, „dass Wohnen kein Wirtschafts-, sondern ein Sozialgut“ sei (Egner 2014: 19).

3.4 Zusammenfassung: Notwendigkeit eines „stillen Umbaus“ der Wohnungsversorgung

Welche Schlussfolgerungen sind aus diesen Bedingungen der Wohnungsversorgung zu ziehen – welche Voraussetzungen hat eine soziale Stadt- und Wohnungspolitik? Ganz allgemein lässt sich das Programm einer sozial orientierten Organisation der Wohnungsversorgung als Dekommodifizierung und Vergesellschaftung beschreiben. Die Dekommodifizierung also das Herauslösen der Wohnungsversorgung aus den Marktlogiken kann dabei als Ziel und Maßstab für die Bewertung wohnungspoli-

tischer Programme und Regelungen verstanden werden. Der „stille Umbau“ der Eigentümerstruktur zur Ausweitung eines gemeinnützigen und nicht-profit-orientierten Sektors der Wohnungsversorgung erscheint angesichts der offensichtlichen Unvereinbarkeit von gesellschaftlichen Anforderungen und markförmigen Wirtschaftsprinzipien als eine Notwendigkeit.

Die Konflikte rund um die Wohnungsversorgung wirken jedoch nicht einfach aus ihrer ökonomischen Logik heraus, sondern sind politisch administrativ eingebettet. Jede wohnungspolitische Reform steht daher auch vor der Aufgabe, die bestehenden Rahmenbedingungen des politisch-administrativen Systems zu verändern und die Interessenblöcke des aktuellen Verwertungsregimes aufzubrechen.

Das Wohnungswesen ist ein hochkomplexes System, das nur im Zusammenspiel verschiedener Akteure funktioniert. So setzt ein städtischer Wohnungsmarkt die Kooperation von Grundeigentümer*innen, finanzierenden Banken, Architekt*innen und Stadtplaner*innen, der Bauwirtschaft und in der Regel der Stadtverwaltungen voraus. Politische und administrative Rahmenbedingungen, wie etwa die Steuergesetzgebung, das Bau- und Mietrecht, Denkmalschutzbestimmungen und Förderprogramme, haben einen wesentlichen Einfluss auf die Investitionsaktivitäten.

Die meisten der benannten Akteursgruppen haben ein gemeinsames Interesse an der Bodenverwertung der Stadt und müssen sich auf ein gemeinsam geteiltes Programm des Wohnungsbaus einigen. Die dominierende Orientierung auf die Errichtung von Eigenheimen an den Stadträndern in den 1960er und 1970er Jahren steht ebenso wie die Hinwendung zu Stadterneuerungsprogrammen in den 1980er und 1990er Jahren für die Konstitution solcher Interessenblöcke (siehe Bodenschatz 1987: 10). Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive können wir in Anlehnung an die städtischen Wachstumskoalitionen (Logan/Molotch 1987) von lokalen Immobilien-Verwertungs-Koalitionen sprechen. Während das Interesse von Eigentümer*innen, Banken und der Bauwirtschaft v.a. wirtschaftlich begründet werden kann, ist die aktive Rolle von Stadtregierungen vor allem über Strukturen der Klientelpolitik und eine zunehmend unternehmerische Orientierung von Stadtpolitiken (Harvey 1989; Brenner/Theodore 2002) zu erklären.

Eine Durchsetzung neuer Formen der Organisation des Wohnens steht nicht nur vor der Herausforderung einer Dekommodifizierung, sondern wird in hohem Maße von einer Neukonstitution stadtpolitischer Interessenskoalitionen abhängen. Letztendlich wird jede Form einer anderen Wohnungspolitik nur gelingen, wenn bestehende Interessensblöcke aufgespalten und neue stadtpolitische Koalitionen gebildet werden können. Eine Strategie für eine stärker am Allgemeinwohl orientierte Wohnungsversorgung muss neben konzeptionellen Gedanken, vor allem Perspektiven für neue Bündnisse entwickeln.

Teil 4. Neue Wohnungsgemeinnützigkeit

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die historischen Entwicklungen der Wohngemeinnützigkeit in Deutschland dargestellt, die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen an die Wohnungsversorgung beschrieben und die Notwendigkeit des Auf- und Ausbaus eines nicht profitorientierten und marktfernen Segments der Wohnungswirtschaft begründet. Initiativen für eine Neue Gemeinnützigkeit müssen sich an diesem Aufgabenkatalog von sozialen, stadtentwicklungspolitischen und ökologischen Anforderungen an das Wohnen und den strukturellen Erwartungen an die Funktionsweisen einer nicht profitorientierten Wohnungsbewirtschaftung orientieren. Zugleich sind die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit zu berücksichtigen. In diesem Kapitel werden deshalb zunächst die Erwartungen und Aufgaben an eine Neue Gemeinnützigkeit formuliert. Anschließend werden die aktuellen Auseinandersetzungen um die Vereinbarkeit der Wohngemeinnützigkeit mit dem geltenden Wettbewerbsrecht der Europäischen Union zusammengefasst. In einem dritten Abschnitt werden die aktuellen Positionen zur Neuen Gemeinnützigkeit von Parteien, Verbänden und Initiativen vorgestellt, um einen Überblick über die politische Arena zu erhalten, in der die Konzepte für eine Neue Gemeinnützigkeit um politische und gesellschaftliche Mehrheiten ringen müssen. In einem vierten Abschnitt werden die offenen Fragen beschrieben, die bei der Entwicklung von Konzepten einer Neuen Gemeinnützigkeit beantwortet werden müssen. In einem abschließenden Ausblick werden mögliche nächste Schritte für die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit umrissen.

4.1 Erwartungen an und Aufgaben einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Vor dem Hintergrund der vielfältigen gesellschaftlichen Anforderungen an die Entwicklung des Wohnens im 21. Jahrhundert (siehe Teil 3) und dem systematischen Marktversagen bei der Bereitstellung von leistbaren und angemessenen Wohnungen, insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen, sind die Diskussionen um eine Neue Gemeinnützigkeit mit hohen Erwartungen verknüpft. Vor allem sollen soziale, stadtentwicklungspolitische und ökologische Anforderungen besser erfüllt werden, als es die privatwirtschaftlichen Wohnungsmarktakteure vermögen. Konzepte für eine Neue Wohngemeinnützigkeit werden nur dann eine gesellschaftliche Mehrheit finden, wenn sie einen substantiellen Beitrag leisten,

- das systemische Versagen des Wohnungsmarkts bei der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums zu kompensieren,
- die bestehenden Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt (Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund, große Familien etc.) zu überwinden,
- den aktuellen Verdrängungsprozessen in vielen innenstadtnahen Gebieten der Großstädte entgegenzuwirken,
- die Anforderungen an eine ökologische Modernisierung der Bestände zu sozial verträglichen Konditionen zu erfüllen,
- die wachsenden Erwartungen von Mieter*innen an eine Mitbestimmung über die Entwicklung der Wohnungsbestände zu erfüllen und
- Infrastrukturen und Versorgungsqualität auch in schrumpfenden Regionen sicher zu stellen.

Bei der angestrebten Gewährleistung von Anforderungen im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse kann auf eine Reihe von Prinzipien der ‚alten‘ Gemeinnützigkeit zurückgegriffen werden. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft hat sich immer wieder für die Schaffung von Wohnraum für die am Wohnungsmarkt Benachteiligten ausgesprochen, auch wenn eine enge Belegungsbindung abgelehnt wurde und sich die konkreten Definitionen der Benachteiligung im Laufe der Zeit immer wieder verändert haben. In Bezug auf den Wohnungsbau war die gemeinnützige Wohnungswirtschaft auf den Bau von bedarfsdefinierten Wohnungen (z.B. Kleinwohnungen oder Familienwohnungen) ausgerichtet. Die Ökonomie der Gemeinnützigkeit war durch eine strikte Orientierung am Kostenmietprinzip gekennzeichnet und sollte die profitförmige Verwertung von Wohnungsbeständen verhindern. Für die GWU galt darüber hinaus eine strikte Begrenzung der auszuschüttenden Dividende und eine zweckgebundene Vermögensbindung, die eine kontinuierliche Weiterentwicklung und den Ausbau der gemeinnützigen Wohnungsbestände sichern sollte. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft war zudem durch eine Vielzahl von möglichen Unternehmensformen und -strukturen gekennzeichnet. Zwar befanden sich ca. zwei Drittel des gemeinnützigen Wohnungsbestands im Eigentum von (sich zu 60% im Eigentum der öffentlichen Hand befindlichen) Kapitalgesellschaften, auf die Anzahl der einzelnen Wohnungsunternehmen bezogen, dominierten jedoch die genossenschaftlich organisierten Wohnungsunternehmen. Und auch Stiftungen, Körperschaften öffentlichen Rechts oder Vereine waren, wenn auch in geringem Ausmaß, Bestandteil der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

Als wohnungs- und stadtentwicklungspolitisches Instrument müssen sich Konzepte der Wohngemeinnützigkeit in ihrer Reichweite, ihrer Zielgenauigkeit, ihrer Effektivität und ihrer Nachhaltigkeit von anderen Instrumenten der Regulierung des Wohnungsmarktes abheben. Insbesondere im Vergleich zu den zeitlich und sachlich begrenzten Effekten der meisten Förderprogramme, der Kontroll- und Sanktionsdefizite bei der Durchsetzung von rechtlichen Vorgaben und Beschränkungen sowie den oftmals begrenzten Reichweite von freiwilligen Vereinbarungen mit privaten Wohnungsmarktakteuren haben gemeinnützige Wohnungsunternehmen das Potential zu einer dauerhaften und effektiven Erfüllung der gesellschaftlichen Anforderungen an die Wohnungsversorgung. Mit der Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit wäre eine Umverteilung von Subventionsflüssen an freie Wohnungsunternehmen zur Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in den Wohnsektor an gemeinnützige Wohnungsunternehmen mit klaren Bindungen oder sozialpolitischen Zielsetzungen verbunden. Die Wohngemeinnützigkeit würde – eine klare Zielgruppendefinition vorausgesetzt – damit zum Vehikel, die öffentlichen Ausgaben (z.B. durch Steuervergünstigungen) an die Gesellschaftsschichten zu leiten, die eine solche staatliche Unterstützung tatsächlich benötigen. Darüber hinaus wäre mit einer dauerhaften Förderung der Gemeinnützigkeit, bei gleichzeitiger Zweckbindung von erwirtschafteten Überschüssen eine schrittweise Ausweitung von Wohnungsbeständen möglich, die dauerhaft der privaten Verfügung und der Profitorientierung entzogen sind.

Die derzeitige Rechtslage der Gemeinnützigkeit zeigt, dass es ein weites Spektrum von als gemeinnützig anerkannten Zwecken gibt. Im Gegensatz zur Wohnungsgemeinnützigkeit wurde die in der Abgabenordnung (§§ 51ff AO) geregelte Gemeinnützigkeit Anfang der 1990er Jahre nicht aufgehoben, sondern sogar ausgeweitet. Diese umfasst einen umfangreichen und heterogenen Katalog mit einer Vielzahl von als gemeinnützig anerkannten Zwecken (z.B. Motorsport, Modellflug, Hundesport; Karneval, Fasching als Brauchtumspflege etc.). Im Gegensatz zur in den 1990er Jahren abgeschafften Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG beinhaltet die AO keine speziellen Verfahrensvorschriften bei der Feststellung der Gemeinnützigkeit. Die Vergünstigungen für steuerbegünstigte Körperschaften sind vielfältig. Dazu gehören im Wesentlichen die Steuerbefreiungen bei der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer sowie Ermäßigungen bei der Umsatzsteuer (sowie die Berücksichtigungsfähigkeit von Zuwendungen, also Spenden an solche Körperschaften bei der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer des Spenders). Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit der Steuerbefreiung für gemein-

nützige Siedlungsunternehmen gemäß §5 Abs. 1 Nr. 12 KStG bzw. §3f Nr. 17 GewStG. Dabei ist die Steuerbefreiung von der Körperschafts- und Gewerbesteuer an die Durchführung von Siedlungs-, Agrarstrukturverbesserungs- und Landesentwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum gebunden, wobei der Wohnungsbau ausdrücklich ausgenommen, d.h. nicht begünstigt ist. Im Wohnungsbereich sind zurzeit ausschließlich die sogenannten Vermietungsgenossenschaften gemäß §5 Abs. 1 Nr. 10 KStG bzw. §3 Nr. 15 GewStG von der Körperschaft und Gewerbesteuer befreit. Die steuerliche Befreiung ist an eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit geknüpft. Voraussetzung für die Steuerbefreiung ist, dass die Einnahmen der Genossenschaft aus nicht begünstigten Tätigkeiten nicht mehr als 10% der Gesamteinnahmen ausmachen. Ohne eine formale Wohngemeinnützigkeit sind mit diesen Begünstigungen jedoch keine Anforderungen an die Qualität oder den Mietpreis der Wohnungen verbunden. Die Beibehaltung der steuerlichen Begünstigung von Wohnungsgenossenschaften im Gegensatz zu Wohnungsbauunternehmen wurde vom Gesetzgeber als gerechtfertigt angesehen, weil es sich bei diesen um Selbsthilfeeinrichtungen handelt und die Genossenschaften entsprechend dem genossenschaftsrechtlichen Fördergedanken nur eine wirtschaftliche Hilfsfunktion für ihre Mitglieder wahrnehmen (Gedaschko 2014: 2). Per 31.12.2013 waren im GdW 1.814 Wohnungsgenossenschaften organisiert. 1.400 dieser Wohnungsgenossenschaften (ca. 77%) sind steuerbefreite Vermietungsgenossenschaften. Diese bewirtschafteten zusammen gut 1,4 Mio. Wohnungen (ibid.: 1).¹⁵

Die Entwicklung von Konzepten einer Neuen Gemeinnützigkeit steht vor der Herausforderung, die noch zu spezifizierenden Subventionseffekte aus dem Status der Gemeinnützigkeit und den daraus zu erwartenden gesellschaftlichen Mehrwert detaillierter zu definieren. Die Legitimität einer Neuen Gemeinnützigkeit setzt dabei nicht nur die Wirtschaftlichkeit für die Wohnungsunternehmen voraus, sondern vor allem die substantielle Erfüllung von Aufgaben im allgemeinen Interesse. Die Erfahrungen der früheren Wohngemeinnützigkeit zeigen, dass der formale Status der Gemeinnützigkeit allein nicht ausreicht, um die gesellschaftspolitischen Ziele im Bereich der Wohnungsversorgung zu erreichen. Konzepte für eine Neue Gemeinnützigkeit müssen daher Modelle, Leitlinien und Strukturen entwickeln, die sicherstellen, dass die inhaltlichen Aufgaben der Gemeinnützigkeit auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Wohngemeinnützigkeit ist kein steuerliches Privileg, sondern eine gesellschaftliche Verpflichtung, deren Ziele und Prinzipien in einer breiten gesellschaftlichen Debatte auch heute wieder möglichst eindeutig formuliert werden müssen. Eine *Definition der Neuen Gemeinnützigkeit* muss nicht nur den Geltungsbereich und die Prinzipien definieren, sondern vor allem die Diskussionen um einen gesellschaftlichen Mehrwert im Bereich der Wohnungsversorgung mit Inhalt und Leben füllen:

Die Neue Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor dient der Daseinsvorsorge im Bereich der Wohnraumversorgung sowie einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. Sie umfasst alle Aktivitäten der Erstellung, Bewirtschaftung und Erneuerung von Wohnungen zu leistbaren Mieten sowie die Erbringung von wohnungsnahen Dienstleistungen, die durch die Zweckbindung der Einnahmen und eine Gewinnbeschränkung einen gesellschaftlichen Mehrwert erfüllen und insbesondere einen nachhaltigen Beitrag zur Lösung von sozialen, räumlichen und ökologischen Herausforderungen leisten. Die Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor ist durch eine strikte non-profit-Orientierung in der Bewirtschaftung, eine klar definierte Zweckbindung der unternehmerischen Ziele sowie durch eine effektive gesellschaftliche Kontrolle gekennzeichnet.

¹⁵ Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Steuerbefreiung bzw. zum Umfang der finanziellen Entlastung von Vermietungsgenossenschaften hat der 24. Subventionsbericht des BMF ausgeführt, dass „genauere Berechnungen des Steuerausfalls wegen unzureichenden Datenmaterials bzw. wegen besonderer Schwierigkeiten bei der Schätzung nicht möglich“ waren bzw. sind (Gedaschko: 2014, 2).

4.2 Vereinbarkeit einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit mit dem EU-Recht

Stadt- und Wohnungspolitik wurde bis Ende des letzten Jahrhunderts in vielen Ländern als nationale Angelegenheit betrachtet. Doch mit dem Voranschreiten der Europäischen Integration und der Ausweitung der rechtlichen Vorgaben von Seiten der Europäischen Union, müssen viele wohnungspolitische Konzepte und Programme auf ihre Kohärenz zum Europäischen Recht geprüft werden. Für eine mögliche Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit ist die Vereinbarkeit mit den Regelungen des Europäischen Wettbewerbsrechts maßgeblich. Insofern soll im Folgenden auf diese Problematik genauer eingegangen werden.

Die Europäische Union hat zunächst einmal an sich keine wohnungspolitische Kompetenz. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ist sie für den Erlass von Rechtsvorschriften in der Wohnungspolitik nicht zuständig. Daraus darf jedoch nicht geschlussfolgert werden, dass die nationale Wohnungspolitik vom Recht der Europäischen Union freigestellt ist. Soweit eine Angelegenheit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, muss eine staatliche Regelung mit Unionsrecht vereinbar sein, insbesondere mit dem Diskriminierungsverbot, den Grundfreiheiten und den Wettbewerbsvorschriften des Binnenmarkts (Storr 2012: 401f).

Als Ausgleich für die mit der Wohnungsgemeinnützigkeit gemäß WGG verbundenen Verpflichtungen und Beschränkungen der Geschäftstätigkeit wurden die GWU beispielsweise von der Körperschafts-, Gewerbe-, Vermögens- und Gesellschaftssteuer sowie von bestimmten Gebühren und Abgaben befreit. Soll ein vergleichbares Gesetz neu eingeführt werden, muss geprüft werden, ob die damit verbundenen staatlichen Fördermaßnahmen mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht in Einklang stehen. Zu klären ist zunächst, ob die staatliche Förderung möglicher neuer GWU unter das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgeschriebene allgemeine Verbot sogenannter „staatlicher Beihilfen“ fällt.

Artikel 107 Abs.1 AEUV führt dazu aus: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Eine unerlaubte staatliche Beihilfe liegt nur dann vor, wenn alle Kriterien kumulativ anwesend sind. Max Hermus (2014) kommt in seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass alle fünf Kriterien (1. der Begünstigung, 2. aus staatlichen Mitteln, 3. eines bestimmten Unternehmens, 4. unter Vorhandensein der Wettbewerbsverfälschung sowie 5. mit Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels) erfüllt sind und dass die Steuerbegünstigung der GWU (nach altem WGG) eine unerlaubte staatliche Beihilfe nach Art. 107 AEUV darstellen würde.

Es sind jedoch Ausnahmen vom Verbot der staatlichen Beihilfe möglich. Hermus (ibid.: 9ff) sieht die Möglichkeit des Ausnahmetatbestands gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV erfüllt. Dieser legt Folgendes fest: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.“

Hier ist vor allem ausschlaggebend, ob GWU als „Unternehmen“ einzustufen sind, „die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind.“ Die Einstufung als „Unternehmen“

ist relativ unstrittig (Storr 2012: 403). Die Kommission hat „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ 2011 generell als „wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universalem Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden“ definiert (KOM 2011c: 3). Sie müssen zudem nach Auffassung der Kommission „zum Wohle der Bürger oder im Interesse der Gesellschaft als Ganzes erbracht werden“ (KOM 2011b: 17).

Dabei werden diese Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von den Behörden der Mitgliedstaaten als im allgemeinen Interesse liegend eingestuft und unterliegen jeweils spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen (Hermus 2014: 11). Sie bilden dann eine Ausnahme von den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln des AEUV. Es ist den Mitgliedstaaten in der Regel freigestellt, wie sie ihre Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse organisieren und finanzieren. Sie haben diesbezüglich eine gewisse Gestaltungsfreiheit, sofern es sich dabei um Sektoren handelt, für die es keine weiteren Unionsvorschriften gibt. Hermes (ibid.) kommt somit unter Verweis auf Mundt (2006: 94) zu dem Schluss, dass die Bereitstellung von sozialen Wohnungen durch die EU Mitgliedstaaten als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse definiert werden kann.

Diesbezüglich gibt es jedoch noch eine Reihe weiterer im Art. 106 AEUV festgelegter Bedingungen: Die betreffende Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse muss dem Unternehmen vom Staat als besondere Aufgabe, die nicht unter gegebenen Marktbedingungen ohne Weiteres erbracht werden kann, aufgetragen werden, d.h. das Unternehmen muss von staatlicher Seite ausdrücklich mit der Erbringung einer bestimmten Leistung betraut werden. Diese Betrauung kann beispielsweise durch einen staatlichen Hoheitsakt erfolgen. Zudem muss dargelegt werden, dass ohne das Vorhandensein der spezifischen Beihilfe die Erfüllung der besonderen Aufgabe gefährdet wäre. Schließlich darf die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft, eine Voraussetzung, die vom EuGH noch nicht näher bestimmt worden ist und bisher kaum eine Rolle gespielt hat (vgl. Hermus 2014: 12f).

In seinem wichtigen Urteil „Altmark Trans GmbH“ (kommunale Zuschüsse für den öffentlichen Personennahverkehr) stellte der EuGH zudem folgende vier Bedingungen auf, aufgrund derer die Förderung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV darstellen: Erstens muss das entsprechende Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein; zweitens müssen die Parameter, anhand derer der finanzielle Ausgleich berechnet wird, objektiv und transparent festgelegt werden; drittens darf der finanzielle Ausgleich nicht über das Maß hinausgehen, das erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu decken und viertens müssen sich die Kosten, sollte das entsprechende Unternehmen nicht im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt worden sein, an den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens orientieren (EuGH 2003: 38f).

Insbesondere die Anforderung der objektiven und transparenten Begünstigung stellt, legt man die Regelungen des alten WGG zu Grunde, ein Problem hinsichtlich der EU-Rechtskonformität dar. Gemäß der vom EuGH und der Kommission entwickelten Grundsätze muss die finanzielle Begünstigung an die für die Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse notwendigen Kosten geknüpft werden. Eine allgemeine Steuerfreistellung für GWU wie im Rahmen des WGG in seiner damaligen Form praktiziert, hat jedoch keinen direkten Bezug zu den notwendigen und konkret entstandenen Kosten bei der Erbringung der Dienstleistung und ist somit gemäß Hermus (2014: 17) u.U. nicht EU-Rechts konform. Angemessener wäre ein System von Auszahlungen als Deckung von geleisteten Diensten (ibid.).

In den letzten Jahren hat die EU-Kommission einige Entscheidungen erlassen, um die Rechtsposition der Dienstleister in allgemeinem wirtschaftlichem Interesse genauer zu definieren. Zentral für die im sozialen Wohnungsbau tätigen Unternehmen ist der Kommissionsbeschluss K (2011) 9380 vom Dezember 2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV. Der Beschluss definiert die Voraussetzungen, unter denen staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV befreit sind, da davon ausgegangen werden kann, dass sie mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar sind (KOM 2011a: 2). Die Kommission zielt mit diesem Beschluss vor allem auf Ausgleichszahlungen bei der Beschaffung von Wohnraum für sozial schwache Bevölkerungsgruppen. Im Erwägungsgrund 11 des Freistellungsbeschlusses heißt es: „...die nach diesem Beschluss vorgesehene Befreiung von der Anmeldepflicht [sollte] auch für Unternehmen gelten, die mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen betraut sind und Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen bereitstellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen, selbst wenn der ihnen gewährte Ausgleichsbetrag die in diesem Beschluss festgelegte allgemeine Obergrenze für Ausgleichsleistungen übersteigt. ... Um in den Genuss der Befreiung der Anmeldepflicht zu kommen, sollten soziale Dienstleistungen klar ausgewiesen werden und den sozialen Bedarf in Hinblick auf Gesundheitsdienste und Langzeitpflege, Kinderbetreuung, den Zugang zum Arbeitsmarkt, den sozialen Wohnungsbau sowie die Betreuung und soziale Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen decken“ (ibid.: 2).

Hinsichtlich dieser Entscheidung ist allerdings zu beachten, dass Erwägungsgründe an sich keine Rechtskraft haben und juristisch nicht bindend sind. Sie verdeutlichen lediglich die Ziele der Gesetzgebung und erklären die Auffassung der EU Behörden (Hermus 2014: 18).

Oben genannter Erwägungsgrund lässt vermuten, dass GWU gemäß des WGG nicht die Voraussetzungen der Freistellung nach heutigem EU-Recht erfüllt hätten, da ihr Wohnbestand nicht explizit und ausschließlich für die Versorgung benachteiligter und sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen vorgesehen war. Die konkrete Bedeutung des Begriffs „benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen“ ist jedoch in der EU Gesetzgebung noch nicht abschließend definiert. Es ist zu erwarten, dass dieser im Kontext der Auseinandersetzungen mit dem niederländischen gemeinnützigen Wohnungsbau in naher Zukunft durch den Europäischen Gerichtshof genauer definiert wird (vgl. Fallstudie Niederlande).

Europäische Beispiele heutiger Wohnungsgemeinnützigkeit: Zielgruppen, Förderbedingungen, Strukturen

Der österreichische Wohnungsbauexperte Christian Donner hat mit „Wohnungspolitik in der Europäischen Union“ aus dem Jahr 2000 den bisher umfangreichsten Vergleich europäischer Wohnungsprogramme erarbeitet. In diesem Zusammenhang geht er auch auf den in den einzelnen Staaten vorhandenen gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbau ein, der jedoch zum Teil durch sehr unterschiedliche Definitionen der Wohnungsgemeinnützigkeit gekennzeichnet ist. In „Wohnungsgemeinnützigkeit und Marktwirtschaft in der EU“ (1998) unternimmt er einen (vereinfachten) quantitativen Vergleich der gemeinnützigen Wohnungsbestände in sechs Europäischen Ländern:

Tab. 06: Wohnungsbestände gemeinnütziger Unternehmen

Land	Wohnungsbestand insgesamt, absolut in 1.000 WE	Wohnungsbestand GWU, absolut in 1.000 WE	Anteil am Gesamtwohnungsbestand, in %	Anteil am Mietwohnungsbestand, in %
Österreich	3.100	425	14	36
Belgien	4.000	250	6	19
Dänemark	2.400	430	18	45
Deutschland	28.400	2.500	9	17
England	20.200	850	4	13
Frankreich	22.500	3.300	15	38
Niederlande	6.300	2.300	37	74

Quelle: Donner, Christian (1998): Wohnungsgemeinnützigkeit und Marktwirtschaft in der EU

Ein EU-weiter Vergleich gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und ihrer Bestände wird durch die teilweise stark divergierenden Auffassungen und jeweiligen strukturellen Bedingungen der Wohnungsgemeinnützigkeit erschwert. Der Vergleich von Donner kann deswegen lediglich als grobe Orientierung verstanden werden (zum Zeitpunkt seiner Untersuchung war in Deutschland die Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG beispielsweise bereits abgeschafft). Donner definiert für diesen Vergleich den gemeinnützigen Sektor somit auch als denjenigen Sektor „der para-öffentlichen Wohnungsunternehmen ..., die (annähernd) Kostenmieten berechnen“ (Donner 1998).

Die obige Tabelle zeigt jedoch deutlich, dass die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen in den jeweiligen Ländern die wohnungspolitischen Landschaften unterschiedlich stark zu prägen vermochten. In den Niederlanden hat die gemeinnützige Wohnungswirtschaft den Mietwohnungssektor zum damaligen Zeitpunkt mit 74% des Bestands klar dominiert. In Österreich, Frankreich und Dänemark stellte er mit Anteilen zwischen 36% und 45% ein wesentliches Segment des Mietwohnungsbestands dar, während er in England, Deutschland und Belgien mit Anteilen zwischen 13% und 19% bereits im damaligen europäischen Vergleich eine verhältnismäßig geringe Marktbedeutung einnahm.

Im Folgenden sollen anhand zweier Länder – Österreich und den Niederlanden – zwei Fallbeispiele europäischer Wohnungsgemeinnützigkeit genauer vorgestellt werden. In der gegenwärtigen Diskussion zu einer erneuten Einführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in der Bundesrepublik Deutschland wird der gemeinnützige Wohnungssektor in Österreich oft als positives, der in den Niederlanden oft als negatives Beispiel, gerade in Hinblick auf die Rolle und den Einfluss des Europäischen Wettbewerbsrechts diskutiert. Diese einfache Dichotomie soll im Folgenden einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich

Jeder sechste Bewohner Österreichs lebt in einer von den dortigen gemeinnützigen Bauvereinigungen errichteten und/oder verwalteten Wohnung. Insgesamt gibt es in Österreich 193 gemeinnützige Bauvereinigungen – 101 Genossenschaften und 92 Kapitalgesellschaften – die zusammen mit ihren 486.000 Wohneinheiten einen Anteil von 30% des dortigen Mietwohnungssegments und mit ihren

238.000 veräußerten, jedoch noch verwalteten Eigentumswohnungen 58% des dortigen Eigentumswohnungsanteils bereitstellen (Stand 2005, Ludl 2007: 12).¹⁶ Die Gesamtheit der Wohnbauförderung beträgt in Österreich 1,3% des BIP und setzt sich aus den Ausgaben für Objektförderung, Subjektförderung und indirekter Förderung zusammen (Stagel 2006: 68).

Jede fünfte seit 1945 in Österreich errichtete Wohnung wurde von einer gemeinnützigen Bauvereinigung errichtet, in den Städten – der Domäne des Mehrgeschosswohnungsbaus – war es sogar jede dritte Neubauwohnung. Die langfristig durchschnittliche Bauleistung der gemeinnützigen Bauvereinigungen beträgt etwa 15.000 Wohnungen pro Jahr, was einem Anteil von etwa 30 % an der gesamten Neubauleistung entspricht (Ludl 2007: 7). Die Gesamtheit der Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen liegt seit etwa Mitte der 1990er Jahre über jener des kommunalen Bestands, wobei dies nur für das österreichische Bundesgebiet in seiner Gesamtheit gilt, nicht aber für Wien, wo sich die Gemeinde später als andere aus dem Neubaugeschehen zurückgezogen hat (Bauer 2006: 20).

Die gemeinnützigen Bauvereinigungen in Österreich sind unabhängig und privatwirtschaftlich organisiert, stützen sich jedoch auf die Prinzipien der Wohnungsgemeinnützigkeit. Ihr Angebot richtet sich an breite Bevölkerungskreise und versteht sich explizit nicht als Teil einer Sozialhilfe, die lediglich den einkommensschwächsten Gruppen zugutekommen soll (Ludl 2007: 1). Der Status der Gemeinnützigkeit beruht auf behördlicher Anerkennung und setzt die Akzeptanz der Prinzipien des österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz (ÖWGG) voraus. §1 Abs. 2 des ÖWGG definiert: „Bauvereinigungen, die auf Grund dieses Bundesgesetzes als gemeinnützig anerkannt wurden, haben ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungs- und Siedlungswesens zu richten, ihr Vermögen der Erfüllung solcher Aufgaben zu widmen und ihren Geschäftsbetrieb regelmäßig prüfen und überwachen zu lassen.“ Bei gemeinnützigen Bauvereinigungen handelt es sich um eine Einbindung privater Wirtschaftstätigkeit zur Erfüllung im öffentlichen Interesse gelegener Aufgaben.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz stützt sich auf die österreichische Bundesverfassung, der zufolge das „Volkswohnungswesen“ Bundessache in der Gesetzgebung und Landessache in der Vollziehung ist. In diesem Sinn wird die Wohnbauförderung jährlich vom Bund aufgebracht und an die Bundesländer zur Verwendung überwiesen sowie durch Landesförderungen ergänzt, wobei in den Landesmitteln auch Rückflüsse aus Förderungsdarlehen enthalten sind (ibid.: 3, 8). Die öffentlichen Ausgaben für Wohnbauförderung lassen sich folgenden drei Bereichen zuordnen: Erstens der direkten Förderung über Baukosten (Objektförderung), zweitens der direkten Förderung über Beihilfen an Haushalte (Subjektförderung) und drittens der indirekten Förderung über Steuererleichterungen. In Österreich erfolgt die direkte Förderung der Baukosten über rückzahlbare Darlehen und Annuitätenzuschüsse. Die Subjektförderung besteht aus der Wohnbeihilfe und der Mietenbeihilfe im Rahmen der Sozialhilfe. Die wichtigsten steuerlichen Förderungen beziehen sich auf die Möglichkeit, Kosten für Wohnraumbeschaffung und -sanierung über Sonderausgaben abzuschreiben, auf das Bausparen und auf die Wohnbauanleihen (Stagel 2006: 64ff). Österreich weist mit einem Wert von 78% im europäischen Vergleich den weitaus höchsten Anteil der Objektförderung an der öffentlichen Wohnbauförderung aus. Der Anteil der Subjektförderung hingegen ist mit 7% sehr gering, ebenso der Anteil der indirekten Förderung mit 15%. Zum Vergleich: In Deutschland beträgt der Anteil der Objektförderung lediglich 20%, der der Subjektförderung 17%. Der Anteil der indirekten Förderung liegt hier mit 83% hingegen auch im europäischen Vergleich sehr hoch (ibid.: 67).

¹⁶ Auf der Webseite des Österreichischen Verbands Gemeinnütziger Bauvereinigungen (www.gbv.at) gibt es aktuellere Daten der jeweils aktuellen Jahresstatistik in kompakter Form. Diese sind jedoch nicht so weit ausdifferenziert wie in oben genannter etwas älterer Quelle.

Das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz legt für sämtliche gemeinnützige Bauvereinigungen aller Rechtsformen eine Mitgliedschaft in einem genossenschaftlich organisierten Revisionsverband, der auch die regelmäßige Pflichtprüfung durchzuführen hat, fest. Rechtliche Grundlage der Revision gemeinnütziger Bauvereinigungen ist mit einigen, sich aus der Wohnungsgemeinnützigkeit ergebenden Ergänzungen und Abweichungen, die Genossenschaftsrevision. Die hohen Ausbildungs-, Prüfungs- und Weiterbildungserfordernisse der Genossenschaftsrevisoren in Österreich stellen ein Prüfungs-niveau sicher, das jenem – nach EU-Recht – von Abschlussprüfern entspricht und im Bereich der Geba-rungsprüfung darüber hinausgeht. Träger der Prüfung ist der unabhängige Revisor, der selbständig und eigenverantwortlich, wenngleich als Angestellter des Verbandes, tätig wird. Die Revision prüft nicht nur die Einhaltung der formellen und materiellen Bilanzierungsgrundsätze, sondern auch die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und die Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung, sowie die Ein-haltung der Bestimmungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes.

Die gesamte Geschäftsführung gemeinnütziger Bauvereinigungen unterliegt zudem der laufenden behördlichen Überwachung. Die Landesregierung als Aufsichtsbehörde ist berechtigt, in sämtliche Geschäftsunterlagen Einsicht zu nehmen, die Geschäftsgebarung und die Rechnungsabschlüsse zu überprüfen, die Abstellung von Mängeln anzuordnen und zu einzelnen Geschäftsfällen Berichte ein-zuholen.

Die österreichische Wohnbauförderung hat keine spezifischen sozialpolitischen Festlegungen. Priori-tät hat die Sicherung der Wohnversorgung der Bevölkerung. Die geltenden Einkommensgrenzen für den Bezug gemeinnütziger Wohnungen werden beispielsweise nur bei Erhalt der Förderung über-prüft, so dass die Haushalte mit steigendem Einkommen auch mehr verdienen dürfen und weder ausziehen noch eine Fehlbelegungsabgabe leisten müssen (Stagel 2006: 72). Die gesetzliche Regelung des gemeinnützigen Wohnbaus garantiert jedoch, dass gemeinnützige Mietwohnungen nach dem Kostendeckungsprinzip (unter Anrechnung der Wohnbauförderung) errichtet und vermietet werden.

Eine 2001 abgeschlossene Studie von Schneider/Mader hat berechnet, welchen Effekt eine Anhe-bung der Mietkosten der Wohnungen im Bestand der gemeinnützigen Bauvereinigungen auf das Niveau von vergleichbaren privaten Mietwohnungen hätte. Das Ergebnis der Berechnungen war, dass die Summe der Jahresmieten – bezogen auf das Jahr 1999 – in den Wohnungen im gemeinnützi-gen Sektor um 820 Mio. Euro geringer war, als es unter privaten Mietverhältnissen der Fall wäre. Nicht nur stellt diese Summe von 820 Mio. Euro eine beträchtliche Kaufkraft der Mieter*innen dar, deren Verlust negative Konsequenzen auf die Volkswirtschaft hätte. Wenn man davon ausgeht, dass sich viele Mieter*innen den Differenzbetrag zwischen gemeinnützigen Jahresmieten und den (poten-ziellen) Kosten unter privaten Mietverhältnissen nur mit Unterstützung durch Beihilfen leisten könn-ten, würde sich daraus zudem ein Aufwand von rund 245 Mio. Euro zur Stützung der Mietkosten ergeben (Schneider/Mader 2001: 44ff, zitiert nach Stagel 2006: 71).

Die Frage, ob die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit den Regularien des EU-Wettbewerbsrechts entspricht, ist umstritten. Während Klaus Lugger, Aufsichtsratsvorsitzender des „Österreichischen Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen“, und Wolfgang Amann vom Wiener Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen (2006: 10) der Meinung sind, dass das bereits erwähnte „Altmark-Urteil“ sowie entsprechende (von ihnen nicht genauer spezifizierte) Regelungen 2005 die Klärung brachten, wonach das österreichische Modell grundsätzlich mit EU-Recht kompatibel sei, sieht der Rechtswissenschaftler Stefan Storr (2012) die Sachlage kritischer. Insbesondere weist er darauf hin, dass die Verpflichtungen der gemeinnützigen Bauvereinigungen nicht wie im Altmark-Urteil gefordert „klar definiert“ seien, dass die Zurverfügungstellung von Wohnraum durch gemein-nützige Bauvereinigungen nicht auf „Benachteiligte Bürger“ oder „sozial schwächere Personenkreise“ beschränkt sei, sondern auch dem „durchschnittlichen Wohnungssuchenden“ und der „Durch-

schnittsfamilie“ offen stünden, und dass zudem die Parameter für die Ausgleichsberechnung nicht ausreichend transparent geregelt seien (ibid.: 406f). Es gibt jedoch unseres Wissens bisher keine Europäische Rechtsprechung, die eine Vereinbarkeit der österreichischen Wohnungsgemeinnützigkeit mit den Anforderungen des EU-Rechts in Frage stellt.

Der Fall Niederlande

Die 375 niederländischen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (*woningcorporaties* oder *WoKos*) nehmen innerhalb des Wohnungsmarktes eine herausragende Stellung ein. Mit einem Volumen von insgesamt mehr als 2,4 Millionen Wohneinheiten und einem Anteil von drei Vierteln aller Mietwohnungen dominieren sie den dortigen Mietwohnungsmarkt und stellen 30% des gesamten niederländischen Wohnungsbestands (Autoriteit woningcorporaties 2013). Die Wohnbauförderung beträgt in den Niederlanden 1,8% des BIP (Stagel 2006: 68).

Die Mieten der gemeinnützigen Wohnungsbestände wurden 1950-74 zunächst als Kostenmieten festgelegt, die dann durch öffentliche Aufwandszuschüsse auf ein für mittlere Einkommen angemessenes Niveau abgesenkt wurden. Durch die jährliche Anhebung dieser „Sozialmieten“ sollte im Laufe von etwa 20 Jahren ein Abbau der staatlichen Zuschüsse erreicht werden. Dieses Zuschusssystem wurde 1975 durch ein langfristiges sogenanntes dynamisches Kostenmietensystem ersetzt. Gleichzeitig wurde ein umfassendes System der Wohnbeihilfe begründet (*individuele huursubsidie*). Seit Mitte der 1980er Jahre wurden die staatlichen Darlehen zunehmend und seit 1988 zur Gänze, durch teurere Kapitalmarktdarlehen ersetzt, wodurch das Budget entlastet wurde. Seit 1992 haben die *WoKos* größere wirtschaftliche Freiheiten und können Mietanhebungen innerhalb ihrer Bestände differenzieren, solange der Gesamtdurchschnittswert innerhalb der von der Regierung festgelegten Bandbreite liegt. 1995 wurden in einer "tabula-rasa-Aktion" die Schulden der *WoKos* bei der öffentlichen Hand gegen ihre künftigen Ansprüche auf Subventionen aufgerechnet und die Differenz als Einmalzahlung den *WoKos* überwiesen. Seither waren sie für die Festlegung ihrer Mieten selbst verantwortlich (Donner 1998).

Momentan ist der niederländische gemeinnützige Wohnungsbestand vor allem als sogenannter „*Dutch Case*“ europaweit in der wohnungspolitischen Diskussion. Dabei geht es insbesondere um die Frage der Vereinbarkeit mit den Regelungen des Europäischen Wettbewerbsrechts.

Im Jahr 2005 begann die EU Kommission mit der Prüfung des niederländischen sozialen Wohnbausystems hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit den EU Wettbewerbsregeln. Am 14. Juli 2005 übermittelte die Kommission den niederländischen Behörden ein Schreiben, in dem sie das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die *WoKos* als bestehende Beihilfen einstufte und Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt äußerte. Die Kommission wies in diesem Zusammenhang auf folgende Punkte hin: Erstens, dass die niederländischen Behörden die den *WoKos* übertragene Gemeinwohlaufgabe in dem Sinne neu definieren müssten, dass Sozialwohnungen einer klar definierten Zielgruppe von benachteiligten und sozial schwachen Personen vorbehalten blieben; zweitens, dass alle wirtschaftlichen, das heißt nicht gemeinnützigen Tätigkeiten der *WoKos* unter Marktbedingungen durchzuführen seien und nicht staatlich bezuschusst werden dürften und drittens, dass das Angebot an Sozialwohnungen an die Nachfrage benachteiligter oder sozial schwacher Gruppen angepasst werden müsse (EuGH 2014).

Nach der Übermittlung dieses Schreibens nahmen die Kommission und die niederländischen Behörden Verhandlungen auf, um die Beihilfen in Einklang mit Art. 106 Abs. 2 AEUV zu bringen. Im April 2007 reichte zudem die Vereinigung der institutionellen Immobilieninvestoren der Niederlande

(*Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland*) bei der Kommission eine die Beihilfen für die *WoKos* betreffende Beschwerde ein. Im Juni 2009 schloss sich die *Vesteda Groep BV* dieser Beschwerde an (*ibid.*).

Mit dem Schreiben vom 3. Dezember 2009 (KOM 2009: 11) unterbreiteten die niederländischen Behörden der Kommission eine Reihe von Vorschlägen, in denen sie zusagten, das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die *WoKos* zu ändern. Unter anderem schlugen sie folgende Punkte vor:

- Die Zielgruppe der sozial benachteiligten Haushalte wird definiert als Privatpersonen, deren Einkommen 33 000 EUR nicht übersteigt. Unter diese Definition fallen etwa 43 % der niederländischen Bevölkerung. Die Obergrenze wird jährlich indexiert.¹⁷
- Die Höchstmiete für Sozialwohnungen soll 647,53 EUR betragen. Diese Obergrenze wird ebenfalls jährlich indexiert. (Mittlerweile beträgt die Höchstmiete 710 Euro.)
- Es wird dafür gesorgt, dass 90% der Wohnungen einer jeden *Woningcorporatie* an Personen vergeben werden, die zum Zeitpunkt der Vergabe der Zielgruppe angehören. Die restlichen 10% werden auf der Grundlage objektiver Kriterien unter Berücksichtigung sozialer Aspekte vergeben. Personen, die über der Einkommensgrenze liegen, aber dennoch als sozial bedürftige Personen anzusehen sind, etwa große Familien und ähnliche in den entsprechenden Vorschriften festzulegenden Gruppen, werden bevorzugt behandelt.
- Es soll ein glaubwürdiger Mechanismus eingeführt werden, um die Einhaltung der 90 %-Quote bei der Vergabe an die festgelegte Zielgruppe zu überwachen.

Am 15. Dezember 2009 erließ die Kommission den (mittlerweile wieder strittigen) Beschluss, in dem sie beurteilte, ob folgende Fördermaßnahmen der GWU eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV darstellen würden. Dabei ging es insbesondere um die niederländischen staatlichen Garantien für Darlehen des Garantiefonds für den sozialen Wohnungsbau; Beihilfen des Zentralen Fonds für das Wohnungswesen, projektbezogene Beihilfen oder Rationalisierungsbeihilfen in Form zinsgünstiger Darlehen oder direkter Zuschüsse; den Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinden unter dem Marktpreis sowie das Recht, Gelder bei der Bank *Nederlandse Gemeenten* aufzunehmen (*ibid.*: 4).

Zwar stufte die Kommission alle diese Maßnahmen als staatliche Beihilfe ein, prüfte jedoch auch, ob die Beihilfe in Bezug auf das Finanzierungssystem der *WoKos* in der im Anschluss an die Übernahme von Verpflichtungen durch die niederländischen Behörden geänderten Fassung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar wäre. Sie gelangte zu dem Schluss, dass „die Beihilfen für Tätigkeiten auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus, d. h. Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Bau und der Vermietung von Wohnungen für Privatpersonen einschließlich des Baus und der Unterhaltung der dazugehörigen Infrastruktur, ... mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar sind“. Die Kommission akzeptierte daher die von den niederländischen Behörden eingegangenen Verpflichtungen (EuGH 2014). Sie verfügte zudem, dass gewerbliche Tätigkeiten von staatlichen Beihilfen auszuschließen seien und verpflichtete die *WoKos* zu getrennter Buchhaltung für staatlich geförderte bzw. staatlich nicht geförderte Tätigkeiten (KOM 2009: 18, 14). Bis 2016 müssen sich die *WoKos* entscheiden, ob sie die getrennte Buchhaltung implementieren oder die nicht geförderten Bestände in privatwirtschaftliche Tochterfirmen ausgliedern

Einige von dieser Entscheidung betroffene *WoKos* reichten eine Klage beim EuG ein, da sie damit ihren Handlungsspielraum erheblich verkleinert sahen. Die Klage wurde jedoch im Dezember 2011

¹⁷ In den letzten 5 Jahren haben die niederländische Mietervereinigung *Woonbond* gemeinsam mit der Internationalen Mietervereinigung (IUT) nach langer Verhandlung erreicht, dass diese Einkommensgrenze ab Juli 2014 wieder auf die 38.000,- angehoben werden wird (Shah: 2014).

aufgrund mangelnder Klagebefugnis als unzulässig abgewiesen. Die *WoKos* gingen in Berufung und im Februar 2014 entschied der EuGH die Entscheidung des EuG aufzuheben (EuGH 2014).

Unter der nun anerkannten Klagebefugnis wird der EuG inhaltlich analysieren und bewerten müssen, inwiefern sozialer Wohnungsbau gemäß der Perspektive der Kommission nur als Förderung Benachteiligter bestehen darf. Die Klage wird gemeinsam von französischen und niederländischen Wohnungsbauunternehmen, den jeweiligen nationalen Dachverbänden USH und AEDES, sowie von *Cecodhas Housing Europe*, dem europäischen Dachverband des GdW, betrieben. Die Niederlande und Frankreich haben ausführliche Dossiers vorbereitet. Die Mitgliedstaaten Frankreich und Belgien haben ihre Unterstützung für die klagenden Wohnungsunternehmen signalisiert. Die Verfahrensdauer ist z. Zt. nicht absehbar (GdW 2014). Es ist zu erwarten, dass das Urteil weitreichende Konsequenzen für die Fördermodalitäten sozial und gemeinnützig orientierten Wohnungsbaus in den Mitgliedsstaaten hat.¹⁸

Bedeutung des EU-Rechts für die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Vor dem Hintergrund des recherchierten Materials und der Auseinandersetzung mit dem EU-Recht wird deutlich, dass die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit durchaus mit den Anforderungen des EU-Rechts in Einklang gebracht werden können. Unter bestimmten Voraussetzungen sind staatliche Beihilfen für Unternehmen, die „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ anbieten, erlaubt und mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar. „Nach wie vor“, so die EU Kommission in ihrer Mitteilung über die Anwendung der Beihilfenvorschriften (KOM 2011b: 12), „verfügen die Mitgliedsstaaten über einen Ermessensspielraum, wie sie Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse definieren, organisieren und finanzieren wollen.“ Diese unterliegen jedoch der Beihilfenkontrolle, wenn dem (privaten oder öffentlichen) Dienstleistungserbringer Ausgleichsleistungen gewährt werden.

Insofern ist das Urteil im „*Dutch Case*“ und die Rechtsprechung hinsichtlich der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ und einer Festlegung der entsprechenden Zielgruppe mit Sicherheit richtungsweisend. Dennoch: die Kommission hat im Fall der niederländischen *WoKos* die Einführung einer Einkommensgrenze für „sozial schwache oder benachteiligte“ Personen akzeptiert, die 43% der Bevölkerung umfasst. Von dieser breiten Auslegung und Bedeutung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist die Bundesrepublik Deutschland weit entfernt.

Unabhängig vom Ausgang der Europäischen Rechtsprechung im Fall der niederländischen *WoKos* sind nach Maßgabe der EuGH Entscheidung im Fall *Altmark* öffentliche Zuschüsse nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren, soweit sie als Ausgleich für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ gewährt werden.

Die Voraussetzungen für ein „allgemeines wirtschaftliche Interesse“ sind in den vergangenen Jahren von der EU-Kommission in verschiedenen Mitteilungen und Beschlüssen konkretisiert worden. Zu beachten ist vor allem der „Freistellungsbeschluss“ 2012. Nach aktuellem Stand des Europäischen Beihilferechts dürfen bei Ausgleichszahlungen an Unternehmen, die Dienste in allgemeinem wirtschaftlichem Interesse leisten, nur Kosten berücksichtigt werden, die unmittelbar mit der Erbrin-

¹⁸ In diesem Kontext ist es von Interesse, dass im Januar 2014 27 Bürgermeistern europäischer Großstädte eine „Resolution für den sozialen Wohnbau in Europa“ unterzeichnet haben. Die zentralen Forderungen ihrer Resolution sind die autonome Entscheidung über die Definition und Gestaltung des sozialen Wohnbaus durch die Mitgliedsstaaten und ihre Gebietskörperschaften sowie die rechtliche Unabhängigkeit vom EU-Wettbewerbsrecht (Großstädte: 2014)

gung der Dienstleistungen in Zusammenhang stehen. Das Beispiel der Wohnungsbaugesellschaften in den Niederlanden zeigt, dass die allgemeinen Anforderungen an eine Freistellung von der Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer auch von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erfüllt werden können.

4.3. Bisherige Bemühungen um eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Ende der 1990er Jahre gab es bereits die ersten Bemühungen um eine Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, insbesondere von Seiten der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen. Diese legten 1997 einen Antrag „Für die Reform des sozialen Wohnungsbaus und eine neue Wohnungsgemeinwirtschaft“ im Deutschen Bundestag vor (DBT 1997).

Seit 2010 gibt es eine breitere Debatte für neue Wege in der Wohnungspolitik, in der explizit oder auch unausgesprochen die Ideen einer Neuen Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor zirkulieren. An den Diskussionen beteiligen sich sowohl Vertreter politischer Parteien (Die Linke, Bündnis 90 / Die Grünen, Piratenpartei), als auch eine Reihe von Verbänden (Deutscher Mieterbund) und zivilgesellschaftliche Initiativen (Initiative Neuer Kommunalen Wohnungsbau). Die Positionierungen in der Debatte sind vielfältig und reichen von konkreten Vorstellungen zur Ausgestaltung und Zielsetzungen einer neuen Gemeinnützigkeit im Sozialen Wohnungsbau (z.B. siehe Positionspapier Deutscher Mietertag 2013/15) bis hin zu Forderungen nach einer verfassungsrechtlichen Festschreibung des Rechts auf angemessenes Wohnen (siehe Positionspapier der Piratenpartei HH).

Im Folgenden werden die Positionspapiere, Richtungsforderungen und Debattenbeiträgen, aber auch in Anträgen politischer Parteien aus dem Zeitraum zwischen 2010 und 2015 auf ihre Vorschläge und Bezüge zur Ausgestaltung, Struktur und Zielsetzungen einer Neuen Gemeinnützigkeit zusammenfassend wiedergegeben. Eine ausführlichere Darstellung der einzelnen Positionen befindet sich im Anhang der Studie. Im Fokus nahezu aller Positionspapiere steht die Ausgestaltung und Umsetzbarkeit einer Neuen Gemeinnützigkeit im Sozialen Wohnungsbau und der Rolle kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften in diesem Prozess. Die konkreten Ziele und Erwartungen an eine Neuausrichtung des sozialen Wohnungssektors umfassen Forderungen nach einem gemeinnützigen, nicht profitorientierten, klimagerechten und dauerhaft kommunalen sozialen Wohnungssektor, der eine bezahlbare und bedarfsgerechte Wohnraumversorgung sicherstellt und Entwicklungen auf dem freien Wohnungsmarkt entgegenwirkt (siehe z.B. Positionspapiere Deutscher Mietertag 2013/15; Beschluss der Landesdelegiertenkonferenz der Grünen Berlin; Antrag der LINKEN vom 15.05.2013 im Bundestag).

Welche Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit werden diskutiert?

In den Vorschlägen zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit wird einerseits sowohl die konkrete Umsetzbarkeit eines gemeinnützigen Wohnungssektors, wie etwa seine Rechtsform und Finanzierung, andererseits spezifische Anforderungen und Erwartungen an einen gemeinnützigen Wohnungsbau diskutiert. Die Vorschläge beziehen sich hierbei auf folgende Bereiche: Organisation und Rechtsform, Finanzielle Organisation und Ausstattung, Anforderungen und Standards, Mieter*innenmitbestimmung und flankierende Maßnahmen.

- *Organisation und Rechtsform:* Zur Organisation und Umsetzung der Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor wird etwa vorgeschlagen, kommunale Wohnungsbaugesellschaften von

gewinnorientierten AGs oder GmbHs zu Anstalten öffentlichen Rechts oder in Eigenbetriebe umzuwandeln, um eine Gemeinwohlorientierung der Gesellschaften rechtlich festzuschreiben. Hierbei soll das Vermögen der Gesellschaften über einen revolvingen Fonds verwaltet werden (siehe z.B. Deutscher Mietertag 2013/15; Antrag der Linken 26.02.2013; INKW). Zur Entbürokratisierung und Vereinfachung der Verwaltung wird unter anderem vorgeschlagen, kleinere kommunale Wohnungsbauunternehmen zusammenzuführen (Mietertag 2013/2015; INKW).

- *Finanzielle Organisation und Ausstattung:* Auch wird diskutiert, der Gemeinnützigkeit verpflichtete Gesellschaften, Unternehmen und Genossenschaften finanziell durch Steuererleichterungen, etwa in Bezug auf Körperschafts-, Gewerbe-, Vermögens- und Grunderwerbssteuer zu entlasten (Mietertag 2013/15; Antrag die LINKE vom 15.05.2013 im Bundestag). Gleichzeitig fordern nahezu alle Positionspapiere die bessere finanzielle Ausstattung von Kommunen und kommunale Wohnungsbauunternehmen mit (Bundes-)Mitteln (etwa durch Kompensationszahlungen), um diese in die Lage zu versetzen, ihr Vorkaufsrecht auszuüben, Grundstücke anzukaufen, als Bauherrin aufzutreten und Wohnungsbestände zu Rekommunalisieren (Offensive die LINKE 2010; Grüne Berlin; Antrag der LINKEN Bundestag 26.02.2013). Ebenfalls zur Debatte stehen zinsfreie Darlehen für Wohnungsbauunternehmen (Grüne Berlin) und die bevorzugte Vergabe bundeseigener und kommunaler Grundstücke und Liegenschaften an soziale, karitative und gemeinwohlorientierte Bauvorhaben.
- *Anforderungen, Standards und Kriterien:* In einem Großteil der Positionspapiere werden allgemeine Ansprüche und Qualitätskriterien für den gemeinnützigen Wohnungsbau hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeit, Ressourcen, Barrierefreiheit, Inklusion und Baustandards diskutiert (Offensive die LINKE 2010;; Offensive der LINKEN 2012; Antrag der LINKEN 26.02.2013; Antrag die LINKE 15.05.2013; INKW). In einigen Papieren wird auch die Festbeschreibung einer bestimmten Quote an Sozialwohnungen bei Neubauprojekten (Grüne Berlin, Piratenpartei Hamburg) sowie eine verpflichtende Quote für kommunale Wohnungsbauunternehmen im Geschützten Marktsegment (Grüne Berlin) gefordert. Darüber hinaus wird auch der konkrete Vorschlag eines Zwangsraumungsverbots bei kommunalen Wohnungsbauunternehmen, sowie Belegungsrechte für Kommunen bei Wohnungsnotfällen und für Geflüchtete eingebracht (Grüne Berlin). Auch wird deutlich, dass die Debatte um die Ausrichtung einer Neuen Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor hinsichtlich der Zielgruppe (etwa nur für Geringverdiener*innen) noch nicht abgeschlossen ist.
- *Mieter*innenmitbestimmung:* Als weiteres Ziel bei der Ausgestaltung einer Neuen Gemeinnützigkeit werden eine größere Transparenz und Mieter*innenmitbestimmung in den kommunalen Wohnungsbauunternehmen diskutiert. Konkret sollen Transparenz und Mitbestimmung durch institutionalisierte Strukturen wie Wohnungsbeiräte oder Mieter*innenräte ermöglicht werden (Offensive der LINKEN 2010; Grüne Berlin; INKW). Auf diese Weise soll zudem sichergestellt werden, dass sich ein neuer kommunaler Wohnungsbau an den unterschiedlichen Bedürfnissen und Lebensrealitäten der Mieter*innen, etwa hinsichtlich der Nachbarschaftsangebote, Kinderbetreuung, Wohnungsgrößen usw., orientiert (Offensive der LINKEN 2010; INKW.)
- *Flankierende Maßnahmen:* Anknüpfend an die Debatte zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit werden flankierende Maßnahmen wie Mietendeckelung, Streichung bzw. Senkung der Modernisierungsumlagen, Mietrechtsänderungen, Umwandlungsverbote und die finanzielle Unterstützung einkommensschwacher Haushalte durch Zuschüsse diskutiert (Piratenpartei Hamburg; Antrag der LINKEN Bundestag 26.02.2013).

Welche (wohnungspolitischen) Effekte werden erwartet?

Von der Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit werden vor allem haushalts- und wohnungsmarktpolitische sowie soziale und sozialräumliche Effekte erwartet.

- *Haushaltspolitische Effekte:* Haushaltspolitisch erhoffen sich einige Akteure von der Einführung der Neuen Gemeinnützigkeit etwa Einsparungen von Sozial- und Transferleistungen wie Wohngeld oder Kosten der Unterkunft (Deutscher Mietertag 2013/2015; Piratenpartei Hamburg; SPD; Antrag die LINKE vom 15.05.2013 im Bundestag).
- *Wohnungsmarktpolitische Effekte:* Wohnungsmarktpolitisch wird zudem die Entspannung des Wohnungsmarktes mit einem größeren Wohnungsangebot und niedrigere Mieten durch einen steigenden Bestand kommunaler Wohnungen und begleitender Maßnahmen wie Mietendeckelung etc. diskutiert (Offensive die LINKE 2010; Offensive der LINKEN 2012; Forderungspapier die LINKE im Bundestag; Grünen; INKW; Piraten). Einige Papiere nehmen hierbei auch die Rekommunalisierung ehemaliger kommunaler (Wohnungs-)Unternehmen in den Blick (Offensive 2012; Forderungspapier die LINKE im Bundestag; Grüne Berlin).
- *Sozialräumliche Effekte:* Sozialräumlich erhofft sich etwa der Deutsche Mietertag 2013/15, dass durch die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit und die damit einhergehende sozialere Verteilung von Wohnraum, der sozialen und räumlichen Segregation entgegengewirkt werden kann. Weitere Akteure erhoffen sich einen Verdrängungsstopp von Menschen mit geringen Einkommen aus den Innenstädten, bei der gleichzeitigen Stärkung und Förderung aktiver, lebendiger Nachbarschaften (Offensive die LINKE 2010, Offensive die LINKE 2012, Deutscher Mietertag 2013/15). Teilweise richten sich die Erwartungen einer Neuen Gemeinnützigkeit auf eine (infrastrukturelle) Sanierung vernachlässigter Quartiere. Zudem setzen einige der Akteure mit der Einführung der Neuen Gemeinnützigkeit auf eine Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit der Quartiere (Deutscher Mietertag 2013/2015; Offensive die LINKE 2010; Offensive die LINKE 2012; Grüne Berlin).
- *Soziale Effekte:* Wie bereits in den Vorschlägen zur Ausgestaltung diskutiert, erhoffen sich einige Akteure von der Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit, verstanden als Neue Gemeinnützigkeit im Sozialen Wohnungsbau eine Demokratisierung der kommunalen Wohnungsbauunternehmen und eine Stärkung der Mieter*innenmitbestimmung (Offensive die LINKE 2010, Grüne Berlin). Die Initiative Neuer Kommunaler Wohnungsbau fordert zudem eine stärkere Orientierung des sozialen Wohnungsbaus an den Bedürfnissen und Lebensrealitäten der Mieter*innen. Ein weiterer erwarteter Effekt ist zudem die bessere und selbstbestimmte Versorgung mit Wohnraum für Geringverdiener*innen, sozial Schwache und Geflüchtete (Grüne Berlin; Antrag die LINKE vom 15.05.2013 im Bundestag) sowie der Erhalt von kulturellen Freiräumen (Offensive der LINKEN 2012).

Wie werden die Initiativen für eine Neue Gemeinnützigkeit begründet?

Die Abschaffung der Gemeinnützigkeit hat zu einer Deregulierung und Privatisierung des Wohnungsmarktes geführt. Einhergehend mit der Verschärfung des Mietrechts, der Privatisierung der kommunalen Wohnungsbestände und konstant finanzschwacher Kommunen, verschärft sich die Wohnungsmarktsituation immer weiter. Wegen der immer kleiner werdenden Bestände an kommunalen Wohnungen haben Kommunen aktuell zudem kaum Möglichkeiten, steuernd auf die Wohnungsmarktsituation einzuwirken. Der aktuelle Wohnungsmarkt erfüllt daher die Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge immer weniger. (Deutscher Mietertag 2013/15; Grüne Berlin; INKW; Antrag der LINKEN 26.02.2013; Die LINKE 15.05.2013)

In der Folge orientiert sich der Wohnungssektor zunehmend an den Renditeerwartungen privater Investor*innen, anstatt an den (Wohn-)Bedürfnissen, Lebensentwürfen und Lebensrealitäten der Mieter*innen – das Grundbedürfnis Wohnen wird zur Ware. (Deutscher Mietertag 2013/15; Antrag die LINKE vom 15.05.2013 im Bundestag)

Gleichzeitig führen die aktuell steigenden Mieten, auslaufenden Sozialbindungen und Wohnungsknappheit zu einer immer weiter voranschreitenden sozialen Segregation der Städte und treffen hierbei vor allem Haushalte mit niedrigen Einkommen. Angesichts dieser Entwicklungen verschärft sich der Handlungsdruck, da die geschaffenen Instrumente wie z.B. das Mietenbündnis, Zweckentfremdungsverbote, Neubautätigkeiten und Mietpreisbremsen bisher kaum zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt führen (Offensive die LINKE 2010; Offensive der LINKEN 2012; Grüne Berlin; INKW; Piratenpartei Hamburg; Antrag die LINKE Bundestag 2013) und das aktuelle Fördersystem des sozialen Wohnungsbaus als fehlerhaft und teuer kritisiert wird (Deutscher Mietertag 2013/15; INKW).

Der Deutsche Mietertag 2013/15 schlägt daher vor, eine Neue Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor als politisches Leitziel der Mieter*innenbewegung zu verstehen, auf diese Weise Perspektiven zu eröffnen und die Bewegung aus der Defensive der Abwehrkämpfe zu holen (Deutscher Mietertag 2013/15).

Lediglich ein Papier des Deutschen Mietertags 2013/15 wirft die Frage nach Grenzen und Problemen einer neuen Gemeinnützigkeit auf und stellt die Frage, wie und mit welchen Instrumenten ein Grundstock gemeinnütziger Wohnungen und Unternehmen geschaffen werden soll.

4.4 Offene Fragen auf dem Weg zu einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen systematisierenden Überblick zu verschiedenen Aspekten der Diskussion zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit zu geben. Sie versteht sich explizit als Arbeitsmaterial. Die erfolgreiche Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit bedarf einer breit geführten gesellschaftlichen Debatte, die diese Studie nicht antizipieren kann. Insofern liefert sie auch kein abgeschlossenes Konzept einer Neuen Gemeinnützigkeit, sondern arbeitet vielmehr strittige Fragen und Punkte, zu denen zukünftig Entscheidung gefällt werden müssen, heraus.

Vor dem Hintergrund der kritischen Auseinandersetzung mit der Wohnungsgemeinnützigkeit des „alten“ WGG, der Analyse des systematischen Versagens des Wohnungsmarkts in der Bereitstellung sozial orientierten Wohnraums und der Beschäftigung mit den Anforderungen des EU-Rechts auf der einen und den hiesigen politischen Debatten auf der anderen Seite sehen wir folgende zentrale Entscheidungsfelder.

Abgrenzung zum alten WGG

Die GWU der 1940er bis 1990er Jahre hatten zahlreiche Aufgaben. Diese beinhalteten u.a.

- den Bau von Kleinwohnungen
- die Herstellung von Wohneigentum
- die Durchführung von Baubetreuung und Sanierungsarbeiten für Dritte

Es ist zu entscheiden, ob eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit ebenfalls ein derart breites Aufgabenfeld umfassen soll oder sich nicht besser auf die Herstellung von Mietwohnungsbau konzentrieren müsste.

Zielgruppe, Belegungsbindung und angestrebter Marktanteil

Das „alte“ WGG beinhaltete keine direkte Definition einer spezifischen Zielgruppe. §5 des WGG bestimmte, dass die Wohnungsunternehmen, „die Überlassung der Wohnungen, insbesondere ihre Veräußerung und Vermietung, nicht auf bestimmte Personen oder eine bestimmte Zahl von Personen beschränken“ durfte. Die damaligen GWU – sofern sie keine Gelder für die Errichtung sozialen Wohnungsbaus erhielten und damit den Preis- und Belegungsbindungen des Wohnungsbindungsgesetzes unterlagen, richteten ihren Wohnbestand lediglich indirekt, durch den Bau von Kleinwohnungen, auf eine bestimmte Zielgruppe aus. Allerdings besaß die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zum Teil auch einen relativ hohen Marktanteil am Neubauvolumen von 40% Anfang der 1950er Jahre, der jedoch kontinuierlich zurückgegangen ist. Eine sozial orientierte Wohnungspolitik braucht auf allen administrativen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) eine sorgfältige Bedarfsanalyse. Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit müsste sich entscheiden,

- inwieweit es eine Differenzierung der Zielgruppe nach Bedürftigkeit bzw. eine Priorisierung bestimmter auf dem Wohnungsmarkt diskriminierter Personengruppen gibt
- ob der gemeinnützige Wohnbestand einer Belegungsbindung (durch die Kommunen) unterworfen werden oder wer sonst über die Auswahl der Mieter*innen entscheiden soll
- welcher Marktanteil angestrebt wird: Vorliegende Studien verweisen auf einen bundesweiten Bedarf von leistbaren Wohnungen verweisen zwischen 4 und 7 Mio. Wohnungen (Pestel Institut 2012: 19; Behr/Malottki 2012: 2). Die Festlegung von konkreten Aufgaben und spezifischen Zielgruppen einer Neuen Gemeinnützigkeit setzt darüber hinaus detaillierte Bedarfsanalysen auf der regionalen und lokalen Ebene voraus.

Trägerschaft

Hinsichtlich ihrer Rechtsformen und Strukturen wies die gemeinnützige Wohnungswirtschaft der 1940er bis 1990er Jahre eine große Bandbreite auf. Zwar dominierten drei Unternehmenstypen: die Baugenossenschaft (eG), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG), der Status der Gemeinnützigkeit stand jedoch auch Stiftungen und Vereinen offen. Eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit müsste sich entscheiden,

- ob sie diesen Unternehmenspluralismus beibehält oder den Status der Gemeinnützigkeit einer Gesellschaftsform oder lediglich kommunalen Trägern vorbehält
- ob der Status der Gemeinnützigkeit auf einer freiwilligen Entscheidung der jeweiligen Unternehmen beruht also lediglich eine Option darstellt oder diesen, beispielsweise den kommunalen Wohnungsunternehmen, aufoktroiert wird. Im Fall einer freiwilligen Wohnungsgemeinnützigkeit wäre zu klären, wie diese für die Wohnungsunternehmen attraktiv gemacht werden könnte
- ob der Status der Gemeinnützigkeit für das Unternehmen als Ganzes oder lediglich für Teile seiner Bestände Geltung haben soll.

Finanzielle Förderung

Als Ausgleich für die mit der Wohnungsgemeinnützigkeit gemäß WGG verbundenen Verpflichtungen und Beschränkungen der Geschäftstätigkeit wurden die GWU von der Körperschafts-, Gewerbe-, Vermögens- und Gesellschaftssteuer sowie von bestimmten Gebühren und Abgaben befreit. Die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit muss die Auflagen des EU-Wettbewerbsrechts erfüllen.. Dazu stehen eine Reihe von Optionen zur Auswahl:

- Zu unterscheiden ist zunächst zwischen der direkten Objektförderung beispielsweise der Baukosten (Beispiel Österreich) und der indirekten Förderung über Steuererleichterungen (Beispiel „altes“ WGG und heute noch bei den Vermietungsgenossenschaften)
- Zu fragen wäre, ob sich eine Objektförderung zwingend den gesamten Wohnungsbestand eines Unternehmens einschließen muss, oder ob auch eine Förderung einzelner Bestände möglich wäre
- Zu klären wäre ebenfalls, ob es weitergehende Bedingungen für den Erhalt von Fördermitteln über die Bereitstellung von kostengünstigem Wohnraum hinaus gibt. Im Gespräch waren z.B. Quartierskonzepte wie beim Programm Soziale Stadt. Dies hätte jedoch auch Einfluss auf Trägerschaft und würde kleinere Träger ausschließen.
- zudem wäre die Möglichkeit der Einbindung von privatem, ethischem Kapital (Stiftungen, Pensionsfonds, Versicherungen etc.) zu erwägen.

Lokale Differenzierung / Solidarfonds

Im Kontext der „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit gab es aufgrund der einheitlichen Baupflicht des ehemaligen WGG in einigen Regionen der Bundesrepublik ein Überangebot mit hohen Leerstandsquoten, während in anderen der Bedarf noch nicht gedeckt war. Eine Neue Gemeinnützigkeit müsste diese Problematik differenzierter angehen. Beispielsweise, indem diese

- als wohnungspolitisches Instrument konzipiert wird, das regional bzw. lokal differenziert aufgestellt wird und sich an der dortigen Problemlage orientieren sowie auf diese reagieren kann
- einen überregionalen Solidarfonds (als Novellierung der Baupflicht des ehem. WGG) entwirft, so dass Regionen, die keinen Wohnungsmangel haben, ihre Überschüsse zum Neubau an Regionen mit Wohnungsmangel transferieren können

Aufsicht / Kontrollinstanzen / Mieter*innenmitbestimmung

Gerade der Skandal um die Neue Heimat hat gezeigt, dass die Verbandskontrolle des Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V. nicht ausreichend war. Eine Neue Gemeinnützigkeit wäre gehalten

- eine unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen, die das Wirtschaften und die Erfüllung des öffentlichen Auftrags der zukünftigen GWU effektiv evaluiert und überwacht
- zusätzlich paritätisch besetzten Aufsichtsräte bzw. Mieter*innenbeiräte zur Einbindung der Mieter*innenschaft einzuführen

4.5. Ausblick: Roadmap zu einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

In der vorliegenden Arbeitsstudie wurden die historischen und aktuellen Diskussionen zur einer möglichen Neuen Gemeinnützigkeit im Bereich der Wohnungsversorgung dargestellt und zusammengefasst (Teil I). Insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen an das Wohnen (Teil II) und des systematischen Versagens einer marktförmig organisierten Wohnungswirtschaft (Teil III) wurde die Notwendigkeit für die Entwicklung eines nicht-profitorientierten Sektors der Wohnungsversorgung herausgearbeitet. Die Neue Gemeinnützigkeit wurde in der Studie als mögliches Instrument skizziert, die Wohnungsversorgung aus der kapitalistischen Investitionslogik herauszulösen und vorrangig an den gesellschaftlich definierten Anforderungen auszurichten. Insbesondere angesichts einer erstarkenden Tendenz der Finanzialisierung der Wohnungswirtschaft werden Wohnungen mehr und mehr gebaut und erworben, um Geld profitabel anzulegen, und nicht, um menschliche und gesellschaftliche Grundbedürfnisse zu erfüllen. Diese radikalisierte Dominanz des Tauschwertes über den Gebrauchswert gilt es umzukehren. Das transformative Potential einer Neuen Gemeinnützigkeit besteht in der Möglichkeit einer eindeutigen Priorisierung gesellschaftlicher Zwecke des Guts Wohnen und dem Prinzip der strikten Begrenzung möglicher Profite.

Die Initiativen für die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit stehen vor einer Reihe fachlicher und politischer Herausforderungen, die gleichzeitig die zentralen Aufgabenfelder auf dem Weg zu einer Neuen Gemeinnützigkeit markieren.

Konzepte erarbeiten: Sowohl die Legitimität als auch die Reichweite einer Neuen Gemeinnützigkeit werden maßgeblich von der inhaltlichen und instrumentellen Klarheit der zu erarbeitenden Konzepte abhängen. Der bisher unbestimmte Rechtsbegriff der Gemeinnützigkeit muss mit Leben und konkreten Zielen gefüllt werden. Die zentrale Herausforderung besteht dabei in der Entwicklung eines Konzepts, das die Zweckbindung an eine Reihe von definierten Aufgaben hinreichend klar formuliert und zugleich die notwendige Flexibilität des Instrumentes für die sehr verschiedenen stadtentwicklungspolitischen Kontexte gewährleistet. Für jeden Bestandteil der Zweckbindungen muss dabei die Gemeinnützigkeit begründet werden. An der konzeptionellen Schnittstelle der Aufgaben der Neuen Gemeinnützigkeit und der Ausgestaltung von Begünstigungen und Beschränkungen der gemeinnützigen Bewirtschaftung sollte das Verständnis von Wohnen als Sozialgut (im Gegensatz zum Wirtschaftsgut) explizit herausgestellt werden. Dabei sind ein Reihe von konkreten Fragen – von der Zweckbindung und den Zielgruppen über die möglichen Trägerstrukturen und die Ausgestaltung der Gewinnbeschränkung bis hin zur Funktionsweise der Kontrollinstrumente – in fachlich fundierten Teilstudien auszuarbeiten.

Kontexte erkennen: Die klare Verortung der Neuen Gemeinnützigkeit in den gegebenen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ist eine zentrale Voraussetzung sowohl für die Erarbeitung von Konzepten als auch für die gesellschaftliche Vermittlung der Initiative zu ihrer Einführung. Die in der Studie aufgegriffene Frage der Vereinbarkeit mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht ist dabei ebenso fachlich fundiert zu überprüfen, wie die Auswirkungen einer möglichen Gemeinnützigkeit auf verschiedene Rechtsformen der potentiellen Träger des Konzepts. Insbesondere im Zusammenhang mit den zentralen Zielstellungen der Gemeinnützigkeit ist die Wechselwirkung zu anderen (bereits bestehenden) Instrumenten in den jeweiligen Bereichen zu analysieren. Die Auseinandersetzung mit der Wohnungsgemeinnützigkeit der 1940er bis 1990er Jahre, aber auch mit der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in anderen europäischen Ländern hat gezeigt, dass eine Neue Wohnungsgemeinnützigkeit nicht isoliert eingeführt, sondern nur mithilfe zusätzlicher staatlicher Fördermittel funktional gestaltet werden kann. Die Neue Wohnungsgemeinnützigkeit kann sich zum Kern einer

sozial orientierten Wohnungsversorgung und nachhaltigen Stadtentwicklung entwickeln, wenn es gelingt, die Konzeption (und politischen Durchsetzung) der Neuen Gemeinnützigkeit mit bestehenden und neu zu entwickelnden wohnungspolitischer Fördermaßnahmen zu verknüpfen. Die Neue Gemeinnützigkeit sichert im Zusammenwirken mit anderen Instrumenten sozialorientierte und gesellschaftlich sinnvolle Formen der Wohnungsversorgung und trägt langfristig zum Ausstieg aus der profitorientierten Wohnungswirtschaft bei.

Koalitionen bilden: Während Konzepte und Kontexte (in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden Ressourcen) weitestgehend unabhängig von anderen Akteuren der politischen Arena entwickelt und erarbeitet werden können, setzt die tatsächliche auch rechtliche Durchsetzung der Neuen Gemeinnützigkeit eine gesellschaftliche Mehrheit voraus, die nur in der Zusammenarbeit mit anderen politischen Parteien, Initiativen und Bewegungen erreicht werden kann. Gerade weil die mögliche gesellschaftliche Reichweite einer Neuen Gemeinnützigkeit mit einer sachlichen Beschränkung des profitorientierten Wirtschaftens verbunden ist, sind starke Widerstände der bestehenden Immobilien-Verwertungs-Koalitionen zu erwarten. Mehr oder weniger alle Institutionen und Akteure, die von der aktuellen Form der Wohnungswirtschaft profitieren oder sich mit ihr arrangiert haben, werden sich mit Energie und Verve gegen die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit wenden. Die erfolgreiche Durchsetzung neuer Formen der Organisation des Wohnens wird in diesem Sinn in hohem Maße von einer Neukonstitution stadtpolitischer Interessenskoalitionen abhängen. Letztendlich wird jede Form einer anderen Wohnungspolitik nur gelingen, wenn bestehende Interessensblöcke aufgespalten und neue stadtpolitische Bündnisse gebildet werden können.

Eine Strategie für eine stärker am Allgemeinwohl orientierte Wohnungsversorgung muss somit neben konzeptionellen Gedanken, vor allem Perspektiven für neue Bündnisse entwickeln und bedarf einer breiten parlamentarischen und außerparlamentarischen Koalitionsbildung. So unternimmt derzeit nicht nur die Partei DIE LINKE, sondern auch die Partei Bündnis 90 / Die Grünen Anstrengungen zur Konzeption einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit, die unseres Erachtens nicht als parteipolitische Konkurrenz, sondern als Möglichkeit einer fruchtbaren Zusammenarbeit angesehen und gemeinsam vorangebracht werden sollten. Auch die Verbände, insbesondere der Deutsche Mieterbund, vertreten vergleichbare Forderungen zur Entwicklung eines gemeinnützigen, nicht profitorientierten Wohnungssektors. Nicht zuletzt gibt es in den letzten Jahren zudem zahlreiche Mieter*inneninitiativen, die – mehr oder weniger direkt – für die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit plädieren. Darüber hinaus würde eine direkte Auseinandersetzung mit Vertreter*innen zukünftiger Träger einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit – insbesondere den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften – für die inhaltliche Ausgestaltung sicher gewinnbringend sein.

Die Notwendigkeit zur Bildung von Kooperationen sollte sich bereits in einem kollaborativen Modus der Erarbeitung von Konzepten und Entwicklung möglicher Kampagnen widerspiegeln. Während es für die Zusammenarbeit mit anderen Parteien und Verbänden eine Reihe von einschlägigen Verfahren – von interinstitutionellen Arbeitsgruppen, gemeinsamen Positionspapieren, abgestimmten Gesetzesinitiativen etc. – gibt, setzt eine für das Vorhaben der Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit notwendige Zusammenarbeit mit den eher fragmentiert agierenden und oftmals horizontal organisierten Bewegungssegmenten des Mietenprotestes auch die Erarbeitung von neuen Formaten der Kooperation voraus.

Kurzum: Die Neue Gemeinnützigkeit im Wohnungsbereich ist machbar, sinnvoll und notwendig. Die Initiative für ihre Einführung setzt eine Reihe von vertiefenden Untersuchungen und den Aufbau einer breiten Koalition voraus. Der in Aussicht stehende Bruch mit der Profitlogik im Bereich der Wohnungsversorgung, sollte genug Anreiz für die Bewältigung der bevorstehenden Aufgaben bieten.

ANHANG: Positionen der Parteien und Verbände zur Wohnungsgemeinnützigkeit

Deutscher Mieterbund NRW (Antrag Deutscher Mietertag 2013/15)

Position zur Gemeinnützigkeit: Entwicklung eines gemeinnützigen, nicht profitorientierten Wohnungssektors ist notwendig. Hierbei sollen qualitativ hochwertige, sozial gebundene Mietwohnungen entstehen. Wohnungen im bereits vorhandenen Bestand sollen ebenfalls sozial gebunden werden sowie bezahlbar und klimagerecht umgestaltet werden. Das Ziel der neuen Gemeinnützigkeit ist dabei eine Wohnraumversorgung ohne Stigmatisierung und Diskriminierung sicherzustellen, Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zu korrigieren und Lösungen für einen innovativen Städtebau zu entwickeln.

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit: Zusammenführung kleiner kommunaler Unternehmen, Begrenzung der Gewinnausschüttung (4%) sowie ein hohes Maß an Transparenz, Demokratie und Mieter*innenmitbestimmung (etwa durch paritätisch besetzte Wohnungsbeiräte, Unternehmensmieterräte). Unternehmen die die Standards der neuen Gemeinnützigkeit einhalten sollen steuerlich begünstigt werden (Befreiung von Körperschafts- und Grundsteuer). Als wichtige Partner zur Umsetzung der neuen Gemeinnützigkeit werden Kommunen, kommunale Unternehmen und Genossenschaften angesehen. Kommunen sollen bei Grundstücksverkäufen ein Vorkaufsrecht und Belegungsrechte für Wohnungsnotfälle erhalten. Die Verwaltung der Wohnungsbauvermögen soll über Revolvierende Fonds erfolgen, Wohnungsbaugesellschaften zu Anstalten Öffentlichen Rechts umgewandelt werden. Die maximalen Durchschnittsmieten sollen sich an den Kostenmieten orientieren

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: Kosten der Subjektförderung werden gespart (KdU, Wohngeld), vernachlässigte Quartiere werden sozial saniert, Soziale Wohnraumverteilung, Ökologisch nachhaltig, Aufhebung der sozialen Segregation in Städten, Förderung solidarischer Nachbarschaften, Stärkung der Infrastruktur,

Begründung/Argumente:

- Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit hat zu einer Deregulierung der Wohnungsmärkte beigetragen. Eine neue Gemeinnützigkeit hat daher zum Ziel, Regularien und Rahmenbedingungen für einen Wohnungssektor zu schaffen, der sich statt an der Rendite an den gesellschaftlichen Bedürfnissen orientiert. Angesichts der aktuellen Fehlentwicklungen der Wohnungswirtschaft, auslaufenden Sozialbindungen und steigenden Mieten, sind verschiedene Verbände einer Diskussion um die neue Gemeinnützigkeit aufgeschlossen und es kursieren bereits Modelle für gemeinnützige Wohnungsträger, jedoch lediglich auf lokaler Ebene.
- Dringlichkeit und Handlungsdruck angesichts der aktuellen wohnungspolitischen Entwicklungen
- Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit stellt ein politisches Leitziel für die Mieter*innenbewegung dar, das über die üblichen Abwehrkämpfe (Mietrecht) hinausgeht und Perspektiven eröffnet

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: Wie lässt sich ein Grundstock gemeinnütziger Wohnungswirtschaft schaffen?

Papier der LINKEN, Parteivorstand 2010: Mieten- und Wohnungspolitische Offensive der LINKEN

Position zur Gemeinnützigkeit: „Da wir Wohnen als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge verstehen, muss auch hier das Primat der Politik gegenüber der Ökonomie durchgesetzt werden. Der LINKEN geht es um die Wiederherstellung der sozialen Funktion der Wohnungspolitik und Beschränkung von Verfügungsrechten des Eigentümers. DIE LINKE fordert die Wiederherstellung der sozialen Funktion des Wohnungsmarktes durch Stärkung kommunaler Wohnungsgesellschaften, durch Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften, auch deren Neugründung, und der Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit.“

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit: Die Wohnungsprivatisierung soll gestoppt und Privatisierungsprozesse von kommunalem Wohneigentum rückgängig gemacht werden. Kommunal Finanzen sollen reformiert werden, so dass ein Rückkauf bereits privatisierter Bestände und die Versorgung der Gemeinden mit Sozialwohnungen ermöglicht wird. So soll der Anteil von öffentlichen Wohnungen erhöht und eine Quote von 15-20% an Sozialwohnungen in den verschiedenen Regionen erreicht werden. Bundesmittel sollen zur Förderung der Vergabe kommunaler Liegenschaften an kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bereitgestellt werden.

Zur Stärkung der öffentlichen Förderung des Wohnungsbaus soll das Programm „Soziale Stadt“ aufgestockt und Finanzhilfen des Bundes für Sozialen Wohnungsbau eingeführt werden. Auf diese Weise sollen kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften unterstützt werden: „Kommunen müssen als Bauherr*innen und auch als Vermieter*innen auftreten und sich an den Interessen von Mieter*innen orientieren. Kommunaler Wohnungsbau muss ohne Profitabsichten, gemeinwohlorientiert, ökologisch, ressourcenschonend, barrierefrei und energieoptimiert errichtet und nach diesen Grundsätzen bewirtschaftet werden, Nachbarschaftsangebote vorsehen und Bedürfnissen an unterschiedliche Lebensweisen entsprechen. Es ist die Aufgabe kommunaler Wohnungsgesellschaften, zu einem niedrigen und sozial verträglichen Mietenniveau beizutragen, anstatt, wie in der Vergangenheit, die Spielräume für Mieterhöhungen voll auszunutzen. Es kann nicht angehen, dass kommunale Wohnungsgesellschaften sich wie private Unternehmen am Markt verhalten.“

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: „DIE LINKE will die zunehmende Gentrifizierung, d.h. die Verdrängung von Menschen mit geringem Einkommen aus innerstädtischen und attraktiven Quartieren stoppen, die sich insbesondere in den Metropolen weiter verschärft.“ Stärkung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften; höherer Anteil an Sozialwohnungen; Entspannung auf dem Wohnungsmarkt; Demokratisierung und Mieter*innenmitbestimmung; ökologische Nachhaltigkeit

Begründung/Argumente: Steigende Mieten in den Ballungsräumen sowie steigende Ausgaben für Wohnen am Haushaltseinkommen und Knappheit an Wohnungen, insbesondere im unteren- und mittleren Preissegment führen zu der Verdrängung von Haushalten mit geringen Einkommen in Gebiete mit unterdurchschnittlichen Wohnungsstandards am Stadtrand. Als grundlegende Ursachen der Wohnungsnot werden ein Anstieg der Armut, sinkende Haushaltsgrößen, steigende Energiekosten, die Umwandlung in Eigentumswohnungen, Privatisierung, die Spekulation mit Wohnraum, klamme Kommunen und der Rückzug aus dem Sozialen Wohnungsbau identifiziert.

DIE LINKE fordert darüber hinaus in dem Papier den Ausbau barrierefreien Wohnens, eine mieterfreundliche Gestaltung der energetischen Sanierung und den Ausbau direktdemokratischer Elemente in der Stadtentwicklung und Wohnungspolitik.

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <http://bit.ly/1Dki8WS>

Mieten- und wohnungspolitische Offensive der LINKEN für soziales Wohnen. Vorgelegt zur Sitzung des Parteivorstandes am 06.05.2012

Position zur Gemeinnützigkeit: „Der LINKEN geht es um die Wiederherstellung der sozialen Funktion der Wohnungspolitik und die öffentliche Einflussnahme auf Verfügungsrechte von Eigentümern. Kernpunkt ist die Stärkung kommunaler Wohnungsgesellschaften. Aber auch Wohnungsgenossenschaften verdienen starke Unterstützung unter der Voraussetzung, dass sie den Grundsatz "Eigentum verpflichtet" als Satzungszweck verankern und völlige Transparenz des Geschäftsgeschehens garantieren. Wir brauchen eine gesellschaftlich neu definierte Gemeinnützigkeit für Wohnungsunternehmen.“ Gleichzeitig soll die Wohnungsprivatisierung gestoppt und Rekommunalisierung sowie der Rückkauf bereits privatisierter Bestände unterstützt werden.

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit: Zur Umsetzung einer neuen Gemeinnützigkeit sollen auch die Finanzen der Kommunen reformiert, sowie eine öffentliche, soziale Wohnraumförderung reaktiviert werden. Für die Wiederbelebung der sozialen Wohnraumförderung sollen „Kompensationsmittel“ des Bundes für zweckgebundene kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften bereitgestellt werden, während Förderprogramme für private Investor*innen eingestellt werden sollen. Kommunen sollen wieder als Bauherrinnen auftreten und sich an den Interessen der Mieter*innen orientieren. Die sollen Kommunen zu niedrigen, sozialen Mieten beitragen, auch indem sie kommunale Liegenschaften an kommunale Wohnungsunternehmen und gemeinwohlorientierte Genossenschaften vergeben und Mieter*innen in Entscheidungsprozesse einbinden.

- „Ein neuer sozialer, insbesondere kommunaler Wohnungsbau muss ohne Profitabsichten, dauerhaft bezahlbar, gemeinwohlorientiert, auf soziale und Generationenmischung ausgerichtet, ökologisch, Ressourcen schonend, barrierefrei und energieoptimiert sein. Eine integrierte und auf Inklusion ausgerichtete kommunale Wohnungspolitik ist zugleich auf den Sozialraum orientiert. Eine Stadt(teil)entwicklungspolitik, ausgerichtet auf die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner, schafft soziale Netze, stärkt Nachbarschaften und lebendige Stadtteilkultur.“
- Generell „brauchen wir einen neuen Diskurs über Grundsätze der Wohnungswirtschaft. Die kommunalen Wohnungsgesellschaften sind finanziell zu sichern, Erträge in Wohnungsunternehmen zu belassen, um langfristig für die soziale Wohnungsversorgung zur Verfügung zu stehen. Gebraucht wird ein neues Verständnis von Gemeinnützigkeit“

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: DIE LINKE will die zunehmende Gentrifizierung stoppen und die Mieten senken. Gleichzeitig voranschreitende Rekommunalisierung; ökologisch nachhaltiger Sozialer Wohnungsbau; Stärkung der Nachbarschaften, lebendige Stadtteilkultur und Mitbestimmung durch inklusive kommunale Wohnungspolitik

Begründung/Argumente: Die aktuelle Wohnungspolitik macht der Grundbedürfnis Wohnen zur Ware, verstärkt das Stadt-Land Gefälle und führt zur „Verdrängung einkommensschwacher Personen aus attraktiven Stadtteilen, eine[r] soziale Entmischung der Wohnquartiere und damit auch [zum] Verlust von kulturellen Freiräumen und Lebensqualität“. Gleichzeitig führt die Verschärfung des Mietrechts, klamme Kommunen und der Rückzug der Politik aus dem Sozialen Wohnungsbau zu einer Verschärfung der Wohnungsnot.

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <http://www.die-linke.de/partei/zusammenschlusse/bag-staedtebau-und-wohnungspolitik/arbeitsmaterialien/mieten-und-wohnungspolitische-offensive-der-linken-fuer-soziales-wohnen/>

Grundrecht Wohnen muss bezahlbar bleiben. Forderungspapier der LINKEN im Bundestag, o.D.

Da das Papier sich mit verschiedenen Wohnungspolitischen Thematiken auseinandersetzt und elf verschiedene Forderungen aufstellt, befasst sich nur ein Teil des Papiers mit Gemeinnützigkeit und Sozialem Wohnungsbau. Dementsprechend werden auch Argumente, Grenzen und Effekte nicht detailliert beleuchtet.

Position zur Gemeinnützigkeit: „Wir brauchen eine neue Offensive für einen sozialen und gemeinnützigen Wohnungsbau. Dieser muss neu bestimmt, wieder in Gang gesetzt und zu einer sozialen Wohnungswirtschaft weiterentwickelt werden“

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit: Das Genossenschaftswesen soll gefördert werden, während InvestorInnen die Fördermittel in Anspruch nehmen verpflichtet werden sollen bei Neubauprojekten mindestens 1/3 Sozialwohnungen mit gedeckelten Mieten zu errichten. Gleichzeitig sollen Fördermittel für den sozialen und gemeinnützigen Wohnungsbau nicht am Kapitalmarkt refinanziert werden um die Kosten nicht durch Zinszahlungen zu verteuern. Gleichzeitig soll die Privatisierung des öffentlichen Wohnungsbestandes gestoppt werden und Kommunen finanziell in die Lage versetzt werden Wohnungsbestände zu rekommunalisieren und Investitionen zu tätigen.

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: Mehr Sozialer Wohnungsbau, gedeckelte Mieten, Rekommunalisierung öffentlicher Wohnungsbestände

Begründung/Argumente: /

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <http://www.dielinke-brandenburg.de/fileadmin/Newsletter/fraktion-linke-grundrecht-wohnen.pdf>

Wohnen in Berlin: Bezahlbar- Lebenswert – Demokratisch. Beschluss der Landesdelegiertenkonferenz der Grünen Berlin vom 21.03.2015

Position zur Gemeinnützigkeit: „Den landeseigenen Gesellschaften kommt eine Schlüsselrolle bei der Sozialen Wohnraumversorgung und öffentlichen Daseinsvorsorge zu. Insbesondere sozial benachteiligte Haushalte, Geringverdienende und Menschen in Notlagen sind auf ihre Hilfestellung angewiesen. Wir sehen die Wohnungsbaugesellschaften aber auch als wichtiges Korrektiv zum freien Markt und wollen über sie wieder stärker und die Berliner Mietentwicklung insgesamt Einfluss nehmen. Bei der Aufgabe, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und allgemeine Preissteigerungen zu dämpfen, werden sie durch Genossenschaften und andere gemeinnützige Wohnformen unterstützt. Wir wollen deshalb mittelfristig den Anteil der öffentlichen, genossenschaftlichen und anderen Non-Profit-Wohnungswirtschaft am gesamten Berliner Wohnungsbestand von heute knapp 30 auf mindestens 40% erhöhen. Dafür mochten wir die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wieder rechtlich stärken, ihre Bestände dauerhaft sichern und sie beim Wachsen finanziell unterstützen“

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit:

- Einsatz aller verfügbaren politischen, rechtlichen und finanziellen Instrumente zur Schaffung kostengünstigen Wohnraums und gezieltem sozialen Wohnungsbau. Wenn auf öffentlichen Grundstücken gebaut oder Baurecht geschaffen wird, sollen soziale und ökologische Ziele verankert werden. Bei privaten Bauvorhaben sollen 30% aller Wohnungen, bei öffentlichen Bauvorhaben 50% aller Wohnungen „kostengünstig“ sein.
- Bezirke sollen über einen Fonds finanziell in die Lage versetzt werden über ihr Vorkaufsrecht zu verfügen.
- Die landeseigenen Wohnungsbauunternehmen sollen stärker als durch das „Mietenbündnis“ vereinbart, dem Gemeinwohl verpflichtet werden. Hierbei soll eine Belegungsquote (1/3 Transferleitungsbezieher*innen, 1/3 WBS und 1/3 freier Wohnungsmarkt) zum Einsatz kommen und Wohnungen für das geschützte Marktsegment und die Unterbringung von Geflüchteten bereitgestellt werden. Durch eine Eigenkapitelerhöhung sollen die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in die Lage versetzt werden Wohnungen neu zu bauen oder anzukaufen. Genossenschaften und Privaten sollen zinsfreie Darlehen zur Schaffung von Sozialwohnungen erhalten. Die geschaffenen Sozialwohnungen sollen durch langfristige Belegungsbindungen die Versorgung finanziell schwacher Haushalte gewährleisten. Bei alten Sozialwohnungen sollen die Förderverträge überprüft, eine neue Berechnungsordnung und Richtsatzmieten eingeführt werden. Gleichzeitig müssen Bemühungen zur Rekommunalisierung von Beständen intensiviert werden.
- Eine neue Wohnungsaufwendungsverordnung soll die tatsächlichen Kosten der Unterkunft abbilden und Zwangsumzüge verhindern. Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften sollen verpflichtet werden von Zwangsräumungen abzusehen und Zusagen im Geschützten Marktsegment einzuhalten. Das Geschützte Marktsegment soll darüber hinaus durch höhere Zuschüsse und an private Anbieter und soziale Träger, sowie die Einrichtung eines Sicherungsfonds, ausgebaut werden
- Institutionen und Träger des Hilfesystems müssen mit besseren Mittel und mehr Personal ausgestattet werden
- Mieter*innenbeiräte sollen Mitbestimmen, Konflikte schlichten und über Kosten mitentscheiden. Insbesondere kommunale Wohnungsunternehmen sollen mehr Nutzerbeteiligung ermöglichen

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: Das mittelfristige Ziel ist die Verpflichtung von mindestens 40% des Berliner Wohnungsbestandes auf gemeinnützige Ziele; Ökologische Nachhaltigkeit; Bessere Wohnraumversorgung für sozial Schwache/Gelüchtete; gedämpfte Preisentwicklung; teilweise Re-kommunalisierung; Demokratisierung und Mieter*innenmitbestimmung

Begründung/Argumente: Berlin braucht eine neue Wohnungs- und Mietenpolitik die für bezahlbare Mieten sorgt, Immobilienspekulation eindämmt, Verdrängung verhindert, neuen Wohnraum schafft und den ökologischen Wandel der Stadt fördert. Der aktuelle Wohnungsmarkt erfüllt die Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge immer weniger, am Ende der aktuellen Entwicklungen droht „die gesellschaftliche Spaltung der Stadt und ihre soziale Segregation entlang von Quartiers- und Einkommensgrenzen“

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: http://gruene-berlin.de/sites/gruene-berlin.de/files/beschluss_wohnen_in_berlin_0.pdf

Initiative Neuer Kommunalen Wohnungsbaus – Öffentlich Bauen statt Private fördern

Position zur Gemeinnützigkeit: Wohnraumversorgung ist eine öffentliche Aufgabe, die in Berlin sogar Verfassungsrang hat – Wohnen ist ein Grundbedürfnis. „Öffentliche Aufgaben gehören in die öffentliche Hand, sie können und dürfen nicht den privaten Akteuren überlassen werden. Die zu ihrer Erfüllung eingesetzten Mittel dürfen nicht der privaten Bereicherung dienen, wie dies im deutschen Fördersystem des sozialen Wohnungsbaus leider über Jahrzehnte passiert ist. Ein zukünftiger öffentlich finanziert Wohnungsbau muss aus diesen Fehlern lernen: Er muss Wohnraum schaffen, der dauerhaft und garantiert im öffentlichen Eigentum verbleibt.“

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit:

- Ein neuer kommunaler Wohnungsbau soll durch die öffentliche Hand betrieben und aus Steuermitteln finanziert werden und öffentliches Eigentum schaffen. Das Ziel ist ein „marktförderer, vollfinanzierter Wohnungsbau im Landeseigentum“.
- Im neuen sozialen Wohnungsbau soll jedoch nicht der Massenwohnungsbau der Großwohnsiedlungen reproduziert werden, sondern architektonisch ansprechende Wohnungen für verschiedene Lebensmodelle (Familien, Singles, WGs, Wohnen im Alter usw.) in kleinen und großen Häusern, im Zentrum und der Peripherie geschaffen werden. Die Mieten im kommunalen Bestand sollen dabei vor allem für niedrige und mittlere Einkommen leistbar sein. Hierzu sollen alle Grundstücke die sich im Besitz des Landes Berlin befinden und sich für den Wohnungsbau eignen in Betracht gezogen werden. „Das bedeutet selbstverständlich, dass diese Grundstücke nicht verkauft werden dürfen“.
- Die sechs Berliner Wohnungsbaugesellschaften sollen zusammengelegt, in ihrer Rechtsform zu Anstalten öffentlichen Rechts oder einem Eigenbetrieb geändert und einem politischen und sozialen Auftrag verpflichtet werden. Auf diese Weise sollen sie aus der Profitlogik der bisherigen Organisationsform als AGs oder GmbHs gelöst und mehr demokratischer Kontrolle unterstellt werden. Die politische Kontrolle über die Wohnungsbaugesellschaften soll durch das Parlament und die Mieter*innen in Form von Aufsichtsgremien gewährleistet werden

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: Leistbarer, ansprechender und an den Lebensrealitäten orientierter sozialer Wohnungsbau der die Wohnungsmarktsituation entschärft. Wohnen als Grundbedürfnis und nicht den Renditeerwartungen unterworfen.

Begründung/Argumente: Die Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt verschärft sich. Die bisher getroffenen Gegenmaßnahmen wie das „Mietenbündnis“ zwischen Senat und landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften, Neubaustrategie und das Zweckentfremdungsverbot sind unwirksam, das Fördersystem des alten sozialen Wohnungsbaus fehlerhaft. Gleichzeitig hat sich mit der Privatisierungswelle der öffentlichen Wohnungsbaubestände die Wohnungsversorgung erheblich verschlechtert. Hinzu kommt, dass sich die Haushaltsgrößen verkleinern, der Wohnflächenkonsum steigt und der Zuzug nach Berlin anhält. Würde das Land Berlin in dieser Situation über mehr kommunale Wohnungen verfügen, gäbe es die Möglichkeit steuernd auf die Wohnungsmarktsituation einzuwirken. Der alte soziale Wohnungsbau beruht hauptsächlich auf „der Förderung von Wohnungsneubauten unabhängig von der Rechtsform der Eigentümer“, ist ineffektiv und protegirt private Eigentümer. Die Förderung in Form von Aufwandszuschüssen- und Darlehen hat zu einer „Wohnungsbauförderung mit sozialer Zwischennutzung“ geführt, nach deren Ende die Mieten massiv anstiegen.

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <http://www.inkw-berlin.de/>

Piratenpartei (Hamburg): Bauen und Wohnen

Position zur Gemeinnützigkeit: Wohnen ist ein Grundbedürfnis, das für alle bezahlbar sein muss

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit:

- Erhöhung der Quote für den Sozialen Wohnungsbau bei Neubauten von 30% auf 50%.
- Gleichzeitig müssen städtischen Wohnungsbauunternehmen verpflichtet werden erwirtschaftete Überschüsse zu reinvestieren.
- Bindungsfristen im Sozialen Wohnungsbau müssen verlängert werden um den Bestand an Sozialwohnungen langfristig auszubauen
- „In diesem Zusammenhang soll auch der genossenschaftliche Wohnungsbau und kooperativ, nicht-kommerziell organisierte Beteiligungsgesellschaften zum gemeinschaftlichen Bau oder Erwerb von Häusern gefördert werden. Dieser hat den Zweck, preiswerten Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Stadt muss im Rahmen transparenter Planung Rechenschaft darüber ablegen, welche Grundstücke sich im öffentlichen Besitz befinden. Infrage kommende Grundstücke sollen dabei in Erbbaupacht nach Projektqualität vorrangig für genossenschaftlichen und sozialen Wohnbau verwendet werden.“ Alternative Wohnformen wie Bauwagenplätze sollen legalisiert werden
- Auch müssen Instrumente wie eine Mietendeckelung (auch bei Erstvermietungen) umfassend und konsequent umgesetzt, sowie die Modernisierungsumlage gestrichen und die Umlagen für energetische Sanierung gesenkt werden.

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: „Sozialwohnungen sichern nicht nur Wohnraum für finanziell schlechter gestellte Haushalte, sie sparen letztlich auch Sozialhilfegelder und wirken dämpfend auf steigende Mieten“

Begründung/Argumente: Leistbarer Wohnraum (insbesondere alters- und Familiengerechter Wohnraum) wird (besonders in den Innenstädten) immer knapper. Gründe hierfür sind unter anderem die steigende Nachfrage nach größeren Wohnungen, die wachsende Anzahl an Einpersonenhaushalten, geringe Einkommen, steigende Mieten und Aufwertung sowie der „Rückzug der öffentlichen Hand bei der Schaffung preiswerten Wohnraums“. In der Folge kommt es zu einer „nicht akzeptablen sozialen Differenzierung in unserer Gesellschaft“.

Instrumente wie der „Drittmix“ (1/3 Sozialwohnungen, 1/3 frei finanzierte Mietwohnungen und 1/3 Eigentumswohnungen) bei Neubauten führt zu einem weiter sinkenden Bestand an Sozialwohnungen. Denn „Jahr für Jahr fallen mehr Sozialwohnungen aus der Bindung als neue geschaffen werden“. Auch die Mietpreisbremse wird als nicht umfassend genug kritisiert

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <https://hamburgwahl.piratenpartei.de/bauen-und-wohnen/>

Antrag „Wohnungsnot bekämpfen – Sozialen Wohnungsbau neu starten und zum Kern einer gemeinnützigen Wohnungswirtschaft entwickeln“ der Fraktion DIE LINKE im Bundestag vom 26.02.2013. Drucksache 17/12481

Position zur Gemeinnützigkeit: Wohnen soll als Menschenrecht im Grundgesetz festgeschrieben werden

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit:

- Zur Entspannung der Wohnungsmarktsituation sollen zunächst Maßnahmen ergriffen werden „die ein weiteres Ansteigen der Mieten auf Grund starker Nachfrage unterbinden. Insbesondere sind rechtzeitig geeignete Schritte gegen die Einflussnahme ausschließlich renditeorientierter Finanzinvestoren auf den Wohnungsmarkt zu unternehmen“. Konkrete Instrumente sollen hierbei u.a. eine Regulierung der Mieterhöhungen ohne Wohnwertverbesserungen auf die Höhe des Inflationsausgleichs, Mietrechtsänderungen, ein Umwandlungsverbot, eine Absenkung der Modernisierungumlage sein.
- Sozialer Wohnungsbau soll bedarfsgerecht gefördert werden und seine Umsetzung verbindlich unter Bund und Ländern vereinbart werden. Bis 2017 soll der Bund zunächst die Kompensationszahlungen zu Wohnungsbauförderung auf 700 Mio. aufstocken und mit den Ländern revolvingierende Wohnungsbaufonds auflegen, die nicht kapitalmarktfinanziert sind. Darüber hinaus soll eine unbefristete Sozialbindung von öffentlich geförderten Sozialwohnungen sichergestellt und eine nachhaltige Gebäudesanierung entlang der Erfordernisse des Klimaschutzes gefördert werden. Hierzu soll der Bund seine Zuschüsse zur energetischen Gebäudesanierung auf 5 Mrd. erhöhen und einen Sanierungsfahrplan erstellen der bis 2050 die stufenweise zu erreichenden energetischen Qualitätskriterien festschreibt.
- Die Länder sollen dabei unterstützt werden „leistungsfähige öffentliche Wohnungswirtschaftsgesellschaften und Genossenschaften zu etablieren“. Zudem sollen Maßnahmen getroffen werden, „die die weitere Privatisierung öffentlicher Wohnungsbaubestände unverzüglich unterbinden. Kommunen dürfen nicht gezwungen werden Wohnungsbestände aus Gründen der Haushaltskonsolidierung zu verkaufen“. Darüber hinaus sollen „steuerrechtliche und andere geeignete Maßnahmen [...] zur Entwicklung und Förderung eines gemeinwohlorientierten wohnungswirtschaftlichen Sektors in einer marktrelevanten Größenordnung, einschließlich kommunaler Eigenbetriebe für die wohnungswirtschaftliche Ver- und Entsorgung“ ergriffen werden.

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: /

Begründung/Argumente: Wohnen wird auf Grund verschiedener Ursachen seit einigen Jahren immer teurer. Maßgeblich tragen hierbei steigende Bau- und Grundstückspreise, energetische Sanierungen, Finanzspekulationen und ein Auseinanderdriften von Angebot und Nachfrage zum Preisanstieg bei. Die Wohnungsnot drückt sich jedoch nicht nur in steigenden Wohnkosten sondern auch einer zunehmenden Sozialen Spaltung der Stadt aus. Insbesondere einkommensschwache Haushalte sind von den Folgen dieser Entwicklungen betroffen

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/124/1712481.pdf>

Antrag „Bedarfsgerechtes Wohnen dauerhaft sichern – Gemeinnützigen Wohnungswirtschaftssektor entwickeln“ der Fraktion DIE LINKE im Bundestag vom 15.05.2013. Drucksache 17/13552

Position zur Gemeinnützigkeit: „Die deutsche Wohnungswirtschaft ist in ihrer jetzigen Eigentümerstruktur weder in der Lage noch wirtschaftlich ausreichend daran interessiert, die gravierenden Probleme bei der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren, barrierefreien, demografie- und klimagerechten Wohnungen in der benötigten Quantität und mit dem erforderlichen Tempo zu beheben. Durch die vorherrschende Marktstruktur und die Förderpolitik der Bundesregierung wird sie dazu auch nicht in erforderlichem Maße ermuntert. Als Ergänzung und Korrektiv zum ausschließlich renditeorientierten Wohnungsmarkt ist deshalb ein marktrelevanter gemeinwohlorientierter wohnungswirtschaftlicher Sektor – auch als Element des sozialökologischen Umbaus der Gesellschaft unverzichtbar.“

Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinnützigkeit:

- Konkret fordert der Antrag die Bundesregierung solle einen Gesetzentwurf zur Errichtung und Betrieb eines gemeinnützigen Sektors in der Wohnungswirtschaft vorlegen. Die gemeinnützige Wohnungsversorgung soll dabei auf folgende Standards festgelegt werden: Bindung des Gesellschaftsvermögens und Ausschüttungsbegrenzung, Beschränkung des Geschäftsfeldes auf die Wohnungsversorgung von Haushalten mit niedrigen bis mittleren Einkommen, sozialverträgliche Mietpreise, Sicherung und Instandhaltung durch Rücklagen
- Unternehmen, die sich durch Satzungsänderungen oder Neugründung den Vorgaben zu Gemeinnützigkeit dauerhaft verpflichten sollen von Körperschafts-, Gewerbe-, Vermögens- und Grunderwerbssteuer befreit werden. Altschulden ostdeutsche Wohnungsunternehmen sollen gestrichen werden, Länder und Kommunen bei der Rekommunalisierung von Wohnungsbeständen und wohnungswirtschaftlichen Unternehmen durch einen revolvingierenden Wohnungswirtschaftsfonds finanziell unterstützt werden.

Erwartete (wohnungspolitische) Effekte: Stärkung der materiellen Basis der Kommunen, Einsparungen bei Wohngeld und den Kosten der Unterkunft, Selbstbestimmte Versorgung von Menschen mit durchschnittlichen und geringen Einkommen mit Wohnraum ohne die Inanspruchnahme von Transferleistungen.

Begründung/Argumente: Zwischen 1950 und Ende der 80er Jahre hat die Wohnungsgemeinnützigkeit einen entscheidenden Beitrag zur Wohnraumversorgung geleistet, der sich als bewährt und schützenswert herausgestellt hat. Mit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1989 wurde ein entscheidender Schritt hin zur Deregulierung und Privatisierung der Wohnungsmärkte getan. Mit der Abschaffung der Gemeinnützigkeit und dem Verkauf der öffentlichen Wohnungsbestände kam es zu einer Dominanz der renditeorientierten Wohnungswirtschaft und Finanzinvestoren.

„Der deutsche Wohnungsmarkt in seiner jetzigen Struktur ist auf längere Sicht nicht in der Lage die aufgestauten Probleme bei der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbaren, barrierefreien, demografie- und klimagerechten Wohnungen und Wohnquartieren zu lösen“

Probleme/Grenzen/Gegenargumente: /

Quelle: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/135/1713552.pdf>

Abkürzungsverzeichnis

BgB	Berliner Gemeinnütziger Bauverein
BHH	Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
BLK	Bund-Länder-Kommission
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMBau	ehem. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
DBT	Deutscher Bundestag
FWU	Freie Wohnungsunternehmen
GGW	Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen
GdW	Gesamtverband der Wohnungswirtschaft
GWU	Gemeinnützige Wohnungsunternehmen
UK	Unabhängige Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen
VnbW	Verband niedersächsisch-bremischer Wohnungsunternehmen

Zeitschriften werden kursiv abgekürzt

<i>GW</i>	Gemeinnütziges Wohnungswesen
<i>DLK</i>	Der langfristige Kredit

Literatur

Aalbers, Manuel B.; Christophers, Brett (2014): „Centring Housing in Political Economy“. In: *Housing, Theory and Society*. 31 (4), 373–394.

AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, www.aeuv.de/ (letzter Zugriff: August 2015).

Andersson, Roger; Turner, Lena Magnusson (2014): „Segregation, gentrification, and residualisation: from public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm“. In: *International Journal of Housing Policy*. 14 (1), 3–29.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2015): *Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Atkinson, Rob (2000): „Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge“. *Urban Studies*. S. 1037–1055.

Atkinson, Rob (2001): „The Emerging „Urban Agenda“ and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?“. In: *European Planning Studies*. 9 (3), 385–406.

Autoriteit woningcorporaties (2013): „De corporatiesector in cijfers“, http://www.cfv.nl/financieel_toezicht/de_corporatiesector_in_cijfers# (letzter Zugriff: August 2015).

BAG Wohnungslosenhilfe (2013): *Zahl der Wohnungslosen in Deutschland weiter gestiegen*. Pressemitteilung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. vom 01.08.2013.

Bartholmai, Bernd (1985): *Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung: Steuerlich Verluste im Wohnungsbau nehmen rasch zu*. in: *DIV-Wochenbericht* 21, 247-253.

Barwick, Christine (2011): *Draußen vor der Tür Exklusion auf dem Berliner Wohnungsmarkt*. In: *WZB Mitteilungen* Heft 134, S. 13-15.

Bauer, Eva (2006): *Gemeinnütziger Wohnbau in Österreich. Zu Geschichte, Funktion und zukünftiger Perspektive*. in: *Kurswechsel* /2, 20-27.

Becker, Sören; Beveridge, Ross; Naumann, Matthias (2014): *Infrastruktur in Bürgerhand? Soziale Bewegungen und Infrastruktur in Berlin*. In: *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 6, 297-300.

Beckmann, Karen (2015): *Urbanität durch Dichte?: Geschichte und Gegenwart der Großwohnkomplexe der 1970er Jahre*. 1., Aufl. Bielefeld: transcript.

Behr, Iris; Malottki, Christian v. (2012): *Aktuelle Fragen der Wohnungspolitik*. In: Darmstadt, online unter: http://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/wohnen/2012/Stellungnahme_Wohnungspolitik_f%C3%BCrs_Internet.pdf (letzter Zugriff: August 2015).

Berner, Laura; Holm, Andrej; Jensen, Inga (2015): *Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin*. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

Bertelsmann Stiftung (2007): *Neues Altern in der Stadt. Bericht über die Analyse und Zielfindungsphase 2006*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bertelsmann Stiftung 2013: Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten. Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

BgB, Berliner gemeinnütziger Bauverein (1848): Gesellschaftsvertrag der Berliner gemeinnützigen Baugesellschaft. Berlin: Schnellpressendruck von E. Litfass.

BHH, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1986): Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Überprüfung der Aufsichtstätigkeit der Behörden gegenüber der Geschäftstätigkeit der Unternehmensgruppe Neue Heimat (Neue Heimat Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH, Neue Heimat Städtebau GmbH, ihre direkten und indirekten Schwester-, Tochter- und Beteiligungsunternehmen) sowie der Geschäftsbeziehungen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Unternehmensgruppe Neue Heimat. Ort?: Drucksache 11/5900.

Biedenkopf, Kurt H.; Miegel, Meinhard (1979): Wohnungsbau am Wendepunkt : Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Stuttgart: Verl. Bonn Aktuell.

Blau, Eve (2014): Rotes Wien: Architektur 1919-1934: Stadt-Raum-Politik. Wien: Birkhäuser Verlag GmbH.

BLK, Bund-Länder-Kommission (1985): Bericht der Bund-Länder-Kommission "Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht" vom 14. Oktober 1983. In: Unabhängige Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen (Hg.): Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen. Bonn: Wilhelm Stollfuss Verlag Bonn, 1-47 (Anhang).

BMF, Bundesministerium der Finanzen (1985): 10. Subventionsbericht.

Bodenschatz (1992): Vorwort. In: Welch Guerra, Max: Vermieterstruktur und Depolitisierung der Wohnungspolitik. Die Politik des CDU-geführten Senats gegenüber der Anbieterseite des Wohnungsmarktes in Berlin (West) von 1982 bis 1988. Berlin: Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Heft 44.

Bodenschatz, Harald (1987): Platz frei für das neue Berlin!: Geschichte der Stadterneuerung in der „grössten Mietskasernenstadt der Welt“ seit 1871. Berlin: Transit.

Boelhouwer, Peter; van der Heijden, Harry (1992): Housing Systems in Europe: Part I. den Haag: Delft University Press.

Brede, Helmut; Kohaupt, Bernhard, Kujath, Hans-Joachim (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Brenner, Neil; Nik Theodore (2002): Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe. Oxford: Blackwell.

Brosig, Magnus (2014): Problem Altersarmut?: Reformperspektiven der Alterssicherung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin: Bundesregierung, online unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2006-2007/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 22.07.2015)

Bundestages, Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen (2013): Bürgerschaftliches Engagement und Sozialstaat. Springer-Verlag.

- Bundestransferstelle Stadtumbau West (2014): Umbau sozialer Infrastrukturen und Sicherung der Grundversorgung im Stadtumbau West. Bremen: Bundestransferstelle Stadtumbau West.
- Butterwegge, Christoph; Bosbach, Gerd; Birkwald, Matthias W. (2012): Armut im Alter: Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung. 1. Aufl. Frankfurt am Main ; New York: Campus Verlag.
- Czasny, Karl (2004): Die Bedeutung des Wohnungswesens für den sozialen Zusammenhalt in Europa. Hauptergebnisse des SOCOHO-Projekts aus österreichischer Sicht. Wien: SRZ Selbstverlag
- Dangschat, Jens 2014: Residentielle Segregation. In: Gans, Paul (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover: ARL, 63-77.
- DBT, Deutscher Bundestag (1981): Drucksache 9/468. Entwurf eines Gesetzes zur Belebung des sozialen Wohnungsbaus und zum Abbau nicht mehr gerechtfertigter Subventionen (Wohnungsbauänderungsgesetz 1981). In: online unter: <http://pdok.bundestag.de/index.php?qsafe=&load=off&q=9%2F468&x=0&y=0&df=07.09.1949&dt=28.08.2015> (letzter Zugriff: August 2015).
- DBT, Deutscher Bundestag (1987): Beschlußempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses „NEUE HEIMAT“ nach Artikel 44 Grundgesetz: Drucksache 10/6779. Bonn: Verlag Dr. Hans Heger.
- DBT, Deutscher Bundestag (1997): Antrag der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig, Helmut Wilhelm (Amberg), Marieluise Beck (Bremen), Antje Hermenau, Egbert Nitsch (Rendsburg), Dr. Jürgen Rochlitz, Christine Scheel, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Für die Reform des sozialen Wohnungsbaus und eine neue Wohnungsgemeinwirtschaft In: online unter: dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/077/1307710.pdf (letzter Zugriff: August 2015).
- Deutsche Baurevision, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (1983): Stellungnahme zu steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen möglicher Modelle einer künftigen Ausgestaltung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts. Düsseldorf.
- Diehl, Jörg (2012): Roma-Zuwanderung: Das Haus des Schreckens. SpiegelOnline, online unter: www.spiegel.de/panorama/justiz/problemhaus-in-duisburg-roma-hausen-unter-unmenschlichen-bedingungen-a-870340.html (letzter Zugriff: 10.08.2015).
- Diescher, Henning et al (2010): dena-Sanierungsstudie. Teil 1: Wirtschaftlichkeit energetischer Modernisierung im Mietwohnungsbestand. Begleitforschung zum dena-Projekt „Niedrigenergiehaus im Bestand“. Berlin: Deutsche Energie-Agentur (dena).
- Doling, John (1997): Comparative Housing Policy: Government and Housing in Advanced Capitalist Countries. London: Macmillan .
- Donner, Christian (1998): Wohnungsgemeinnützigkeit und Marktwirtschaft in der EU. In: WOHNBAUFORSCHUNG IN ÖSTERREICH. online unter: <http://www.donner.at/christian/texte/eutendenzen.html#%281%29> (letzter Zugriff: August 2015).
- Donner, Christian (2000): Wohnungspolitik in der Europäischen Union: Theorie und Praxis. Wien: im Selbstverlag.
- Egner, Björn (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20-21/2014, 13-19.
- Ehrmann, Thomas (1989): Wohnungsgemeinnützigkeit und Subventionsfinanzierung. Eine Fallstudie zur Institutionenökonomik. München: Verlag V. Florentz GmbH.

empirica (2004): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999 . 2002. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

Engels, Friedrich (1872): Zur Wohnungsfrage. In: MEW 18 (1973). Berlin: Dietz, 209-287.

EuGH, Europäischer Gerichtshof (2003): „Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280//. Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH“, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-280/00> (letzter Zugriff).

EuGH, Europäischer Gerichtshof (2014): „Urteil des Gerichtshofs (Erste Kammer) vom 27. Februar 2014 – Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, vormals Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen, Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl/Europäische Kommission (Rechtssache C-132/12 P)“, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148385&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=362127> (letzter Zugriff: August 2015).

Forrest, Ray; Kearns, Ade (2001): Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood. In: Urban Studies, 38(12), 2125-2143.

Franzen, Jörg (2008): Kommunale Wohnungsunternehmen – zwischen Rendite und sozialer Verantwortung. Die Positionierung der kommunalen Wohnungsunternehmen zwischen Gesellschaftererwartungen, Versorgungsfunktion und Markterfordernissen. In: vhw FW 2, 85-88.

Friauf, Karl Heinrich (1985): Steuergleichheit am Wohnungsmarkt: Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Besteuerung der nicht als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen im Vergleich zu derjenigen der als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen. Frankfurt am Main: Knapp.

Friedrichs, Jürgen; Triemner, Sascha (2008): Gespaltene Städte?: Soziale und Ethnische Segregation in Deutschen Großstädten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GdW, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (1994): Bericht 1993/94. Köln: GdW.

GdW, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (1995): Bericht 1994/95. Köln: GdW.

GdW, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (2014): EUG: Europäische Definition des sozialen Wohnungsbaus. In: GdW Europabrief. online unter: <http://web.gdw.de/der-gdw/europabuero/315-gdw-europabrief/2240-gdw-europabrief-07-2014?showall=&start=2> (letzter Zugriff: August 2015).

Gedaschko, Axel (2014): Antwortschreiben an Heidrun Bluhm, MdB, vom 19.11.2014: Bestand von Vermietungsgenossenschaften und gemeinnützigen Siedlungsunternehmen im GdW. Berlin: archiviert im Bundesarchiv der Partei DIE LINKE.

Gerull, Susanne (2014): Wohnungslosigkeit in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 20-21/2014, 30-36.

GGW, Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1985): Erste Stellungnahme zum Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der steuerlichen Regelungen für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen. Köln: Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Materialien, Heft 14.

GGW, Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (1987): Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1987/1988. Hamburg: Hammonia-Verlag GmbH.

GGW, Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V. (1983): Stellungnahme des Gesamtverbandes gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V. zu einer Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 12, 622-623.

Graham, Steve; Marvin, Simon (2001): *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London ; New York: Taylor & Francis Ltd.

Griffin, Matthew (2012): *Potentialwertermittlung*. Ausstellungskatalog. Berlin: Selbstverlag.

Großfeld, Bernhard (1985): *Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts (Gutachten)*. Köln: Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen.

Großmann, Karin et al. (2014): *Energetische Sanierung: Sozialräumliche Strukturen von Städten berücksichtigen*. In: *GAIA* 23/4, 309-312.

Großstädte, Europäische (2014): „Resolution für den sozialen Wohnbau in Europa“, <http://www.iut.nu/EU/2014/Aktuell%20Resolution%20Sozialer%20Wohnbau%20Jan%202014.pdf> (letzter Zugriff: August 2015).

GW, Gemeinnütziges Wohnungswesen (1983): *Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 12, 614-621.

GW, Gemeinnütziges Wohnungswesen (1987a): *Der Paukenschlag! Das Steuerreform-Paket des Bundesfinanzministers sieht Auflösung der Wohnungsgemeinnützigkeit vor*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 11, 579.

GW, Gemeinnütziges Wohnungswesen (1987b): *"Die Wohnungsgemeinnützigkeit ist zu stärken!" Eine bemerkenswerte Rede von Bundesbauminister Schneider*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 7, 328-329.

GW, Gemeinnütziges Wohnungswesen (1987c): *Empfehlungen des Ausschusses zu Regelungen betreffend gemeinnützige Wohnungsunternehmen, deren Geschäftskreis, deren Gesellschafter, Organe und Mitarbeiter*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 2.

GW, Gemeinnütziges Wohnungswesen (1987d): *Stellungnahme ... der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zu den Empfehlungen des "Neue Heimat" – Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 6, 272-286.

GW, Gemeinnütziges Wohnungswesen (1988): *Klarstellung – Zwei Verbände der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft melden sich zu Wort*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 5, 222-223.

Haak, Silke (2005): *Evaluierung des Programms "Soziale Stadt" - Hintergründe, Vorgehensweise, Bausteine*. In: *IzR* 2/3.2005, 55-61.

Hamer, Eberhard (1986): *Subventionen, die überflüssig sind*. in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* /22. März 1986.

Harlander, Tilman (2000): *Leitbild soziale Mischung : vom "empfehlenswerten Durcheinanderwohnen" zu "gated communities"*. In: *Die Alte Stadt*, Jg. 27 (2000), H. 2, 97-113.

Harloe, Michael (1995): *The people's home. Social rented housing in Europe and America*, Oxford: Blackwell.

Harloff, Hans J. (1993): *Psychologie des Wohnungs- und Siedlungsbaus: Psychologie im Dienste von Architektur und Stadtplanung*. Göttingen: Hogrefe & Huber Göttingen.

- Harvey, David (1989): From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. In: Geografiska Annaler B. 71; 3-17.
- Häußermann, Hartmut (2003): Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.2003 (Themenheft: Soziale Benachteiligung und Stadtentwicklung), 147-159.
- Häußermann, Hartmut (2007): Effekte der Segregation. In: Forum Wohneigentum 5 (2007), 234-240.
- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Frankfurt/Main.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1996): Soziologie des Wohnungs. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnen. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Hermus, Max (2014): Untersuchung zur Vereinbarkeit der Wohnungsgemeinnützigkeit des WGG mit dem aktuellen Europäischen Wettbewerbsrecht. Berlin: Archiv DIE LINKE.
- Hinrichs, Wilhelm (2001): Die Ostdeutschen in Bewegung – Formen und Ausmaß regionaler Mobilität in den neuen Bundesländern. In: Hinrichs, Wilhelm; Priller, Eckhard (Hg.): Handeln im Wandel – Akteurskonstellationen in der Transformation. Berlin: edition sigma, 237-267
- Hoffmann, C. W. (1852): Die Wohnungen der Arbeiter und Armen. 1. Heft. Die Berliner Gemeinnützige Bau-Gesellschaft. Berlin: Verlag von E.H. Schroeder.
- Holm, Andrej (2014): Gentrification. In: Belina, Bernd; Naumann, Matthias; Strüver, Anke (Hrsg.): Handbuch Kritisches Stadtgeographie. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, 102-107.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2005): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Berlin: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- IHK Berlin (2012): Wohnungspolitik in Berlin. Berlin: IHK.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) 2009: Im Sog der Demografie. Anlage zu Pressemitteilung Nr. 22/2009 des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Köln: IW.
- Iskander, Katharina; Palm, Christian (2014): Überbelegtes Haus in Frankfurt. Hausverwaltung auf die harte Tour. In: Frankfurter Allgemeine vom 28.07.2014, online unter: www.faz.net/aktuell/rhein-main/ueberbelegtes-haus-in-frankfurt-hausverwaltung-auf-die-harte-tour-13065598.html (letzter Zugriff: 10.08.2015).
- Jahn, Harald A. (2015): Das Wunder des Roten Wien: Band I: Zwischen Wirtschaftskrise und Art déco. Wien: Phoibos-Vlg.
- Jenkis, Helmut W. (1985): "Gemeinnützigkeit" – Was ist das? In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung. Aufsätze und Abhandlungen. Berlin: Duncker & Humblot, 164-197.
- Jenkis, Helmut W. (1987): Die Steuerbefreiung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen im Widerstreit der Interessen. Versuch einer Klärung. Bonn: Domus-Verlag GmbH.

Jenkis, Helmut W. (1988): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Ursprung, Entwicklung, Probleme. In: Jenkis, Helmut W. (Hg.): Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung. Hamburg: Hmmonia-Verlag GmbH, XIX-XLVIII.

Jenkis, Helmut W. (1994): Die Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes – eine wohnungspolitische Fehlentscheidung? In: Eichhorn, Peter und Werner Wilhelm Engelhardt (Hg.): Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 101-115.

Jenkis, Helmut W. (2000): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft im Widerstreit der Interessen und Meinungen: Eine kommentierte Dokumentation zur Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Kaltenbrunner, Robert; Waltersbacher, Matthias (2014): Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 20–21/2014, 3-12.

Kazepov, Yuri (2008): Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion. John Wiley & Sons.

Kemper, Franz-Josef; Kulke, Elmar; Schulz, Marlies (2012): Die Stadt der kurzen Wege: Alltags- und Wohnmobilität in Berliner Stadtquartieren. Springer-Verlag.

Kirchhof, Paul (1985): Die verfassungsrechtlich gesicherte Autonomie von Wohnungsgenossenschaften. Tübingen: Mohr.

Kiliç, Emsal (2010): Diskriminierung von Migranten bei der Wohnungssuche – eine Untersuchung in Berlin. In: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziale (Hg.): Deutscher Name – halbe Miete? Gleichberechtigte Zugänge zum Wohnungsmarkt gewährleisten. Berlin: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, 25-28.

Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) (2009): Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau: KBU.

KOM, Europäische Kommission (2009): Schreiben der EU Kommission an den niederländischen Minister C(2009)9963 vom 15.12.2009.

KOM, Europäische Kommission (2011a): „K (2011) 9380. BESCHLUSS DER KOMMISSION vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:DE:PDF> (letzter Zugriff: August 2015).

KOM, Europäische Kommission (2011b): „K (2011) 9404. MITTEILUNG DER KOMMISSION über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/tran/dv/com_c%282011%299404_/com_c%282011%299404_de.pdf (letzter Zugriff August 2015).

KOM, Europäische Kommission (2011c): „KOM (2011) 900. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“, http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_de.pdf (letzter Zugriff: August 2015).

Krämer, Jürgen (2007): Von der ethnischen residentiellen Segregation zur ethnischen Segregation der Nutzer von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. In: Meyer, Frank (Hg.): Wohnen – Arbeit – Zuwanderung. Stand und Perspektiven der Segregationsforschung. Berlin: Lit Verlag, 165-173

Krätke, Stefan (1995): Stadt - Raum - Ökonomie: Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. 1. Aufl. Birkhäuser Verlag.

Krischausky, Dietmar; Mackscheidt, Klaus (1984): Wohnungsgemeinnützigkeit: Zwischen bedarfswirtschaftlicher Tradition und wohnungspolitischer Neuorientierung. Köln: Heymann.

Krumm, Wolfgang (2005): Evaluation des Berliner Quartiersmanagementprogramms. In: IZR 2/3.2005, 123-132.

Leiß, Birgit (2015): Grunewaldstraße 87. Fertig mit den Nerven. In: MieterMagazin 3/15, 8.

Leisner, Walter (1986): Wohnungsgemeinnützigkeit und Verfassungsrecht: Grundrechtliche Schranken einer Indienstnahme Privater. Köln: Heymanns.

Logan, John R.; Molotch, Harvey L., (1987): Urban Fortunes: The Political Economy of Place, Berkeley.

Ludl, Herbert (2007): Gemeinnützige Bauvereinigungen in Österreich. Wien: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen.

Lugger, Klaus; Amann, Wolfgang (2006): Der soziale Wohnbau in Europa – Österreich als Vorbild. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen.

Lütge, Friedrich (1949): Wohnungswirtschaft. Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft. Stuttgart : Piscator-Verlag.

Mackscheidt, Klaus; Deichmann, Werner (1982): Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft: Effizienzanalyse allokativer und distributiver Effekte staatlichen Transfers für die Wohnungswirtschaft; Gutachten im Auftrag des Bundesverbands privater Wohnungsunternehmen e.V.. Frankfurt a.M.: Knapp.

Manderscheid, Katharina (2013): Milieu, Urbanität und Raum: Soziale Prägung und Wirkung städtebaulicher Leitbilder und gebauter Räume. Springer-Verlag.

Marcuse, Peter (1992): Gentrification und die wirtschaftliche Umstrukturierung New Yorks: Helm, Hans, G.: Die Stadt als Gabentisch. Beobachtungen zwischen Manhattan und Berlin-Marzahn, Leipzig, 80-90.

Meyers Großes Konversations-Lexikon, Band 20. Leipzig 1909, 717-718.

Moss, Timothy; Naumann, Matthias; Wissen, Markus (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung (= Ergebnisse Sozial-Ökologischer Forschung, Bd. 10). München: oekom.

Mundt, Alexis (2006): Sozialer Wohnbau und EU-Recht. In: Lugger, Klaus und Wolfgang Amann (Hg.): Der soziale Wohnbau in Europa – Österreich als Vorbild. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, 93-98.

Münch, Sybille (2010): *Integration Durch Wohnungspolitik? Zum Umgang mit Ethnischer Segregation im Europäischen Vergleich*. 2010. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Neef, Reiner (2011): *Quartiersleben und soziale Klassen*. In: Herrmann, Heike et al. (Hrsg.): *Die Besonderheit des Städtischen*. VS Verlag, 235-264.

Novy, Johannes (2013): „Berlin Does Not Love You“: Notes on Berlin's Tourism Controversy and its Discontents. In: Bernt, Matthias; Holm, Andrej; Grell, Britta (Hg) *The Berlin Reader: A Compendium on Urban Change and Activism*. Bielefeld: Transcript Verlag, 223-232.

Orfield, Myron et al. (2015): „High Costs and Segregation in Subsidized Housing Policy“. In: *Housing Policy Debate*. 25 (3), 574-607.

Pestel Institut (2012): „Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland“, online unter: <http://www.pestel-institut.de/images/18/Studie%20Sozialer-Wohnungsbau%2008-2012.pdf> (letzter Zugriff August 2015).

Pieper, Tobias (2008): *Die Gegenwart der Lager: Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik*. 2. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Planerladen e.V. (Hrsg.) (2005): *Migranten auf dem Wohnungsmarkt: Befragung von Wohnungsunternehmen zu „Migranten als Mieter, Käufer, Kunden“*. Ergebnisbericht. Dortmund: Planerladen.

Pohl, Thomas (2009): *Entgrenzte Stadt: Räumliche Fragmentierung und zeitliche Flexibilisierung in der Spätmoderne*. 1., Aufl. Bielefeld: transcript.

Roskamm, Nikolai (2013): *Das Leitbild von der „Urbanen Mischung“*. Geschichte, Stand der Forschung, Ein- und Ausblicke. Eine Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.

Ruck, Michael (1988): *Die öffentliche Wohnungsbaufinanzierung in der Weimarer Republik*. In: Schildt, Axel und Arnold Sywottek (Hg.): *Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 150-200.

Schneider, Friedrich; Mader, S. (2001): *Volkswirtschaftliche Analyse der Ist-Situation der gemeinnützigen Wohnbaupolitik in Österreich*.: unveröffentlicht.

Schneider, Oscar (1983): *Steuerliche Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau*. in: *Der langfristige Kredit* 12, 379-384.

Schneider, Oscar (1988): *Selbstverantwortete Wohnungsgemeinnützigkeit - Ende der Diskussion*. in: *Gemeinnütziges Wohnungswesen* 9, 498-500, 509.

Schnur, Olaf (2012): *Nachbarschaft und Quartier*. In: Eckardt, Frank (Hg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, 650-674.

Schröder, Christian (2014): *Kein Konzept, dafür viele Vorurteile. Roma haben es auf dem Berliner Wohnungsmarkt schwer*. In: *MieterEcho* 368, 20-21.

Schubert, Klaus; Klein, Martina (2011): *Das Politiklexikon. Begriffe. Fakten. Zusammenhänge*. Bonn: Dietz-

Selchert, Friedrich W.; Lück, Wolfgang (1985): *Die steuerliche Behandlung gemeinnütziger und freier Wohnungsunternehmen; Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln*. Frankfurt am Main: Knapp.

- Shah, Nadja (2014): Der soziale Wohnungsbau und das EU Wettbewerbsrecht. In: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at>. Wien, online unter: <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/der-soziale-wohnbau-und-das-eu-wettbewerbsrecht/> (letzter Zugriff: August 2015).
- Sievert, Olaf, Hermann Naust; Häring, Norbert (1990): Reformbedarf für die Wohnungsgemeinnützigkeit: Veröffentlichung des Gutachtens "Wohnungsgemeinnützigkeit, Kostenmiete und steuerliche Bedingungen im Wohnungsbau". Stuttgart, Berlin, Bonn: Kohlhammer
- Smith, Neil (1987): „Gentrification and the Rent Gap“. In: *Annals of the Association of American Geographers*. 77 (3), 462–465
- Smith, Neil (1979): Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not by People. In: *Journal of American Planning Association* 45(4), 538-54.
- Stagel, Wolfgang (2006): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im Vergleich. in: *WISO* 29, 64-82.
- Statistisches Bundesamt (2011): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Entwicklung der Privathaushalte bis 2030. Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung. Wiesbaden: statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2014): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien Ergebnisse des Mikrozensus. Wiesbaden: statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2015a): Lebenserwartung in Deutschland Durchschnittliche und fernere Lebenserwartung nach ausgewählten Altersstufen, online unter: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Sterbefaelle/Tabellen/LebenserwartungDeutschland.html (letzter Zugriff: 10.08.2015).
- Statistisches Bundesamt (2015b): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, online unter: www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/ZeitvergleichQuoteAlterOrtStaatsanghoerigkeit.html (letzter Zugriff:10.08.2015).
- Storr, Stefan (2012): Wohnungsgemeinnützigkeit im Binnenmarkt. in: *Journal für Rechtspolitik* 20, 397-409.
- Streich, Bernd (2014): Subversive Stadtplanung. 2014. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Tews, Kerstin (2013): Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen - Eine Herausforderung der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende - Vorschlag für eine Problemdefinition und Diskussion des Maßnahmenportfolios.FFU-Report 04-2013. Berlin: Freie Universität.
- Tews, Kerstin (2014): Energiearmut – vom politischen Schlagwort zur handlungsleitenden Definition. *GAIA* 23/1, 14-18.
- Tietz, Hans-Peter; Hühner, Tanja (Hrsg.) (2011): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 235).
- Tipke, Klaus; Kruse, Heinrich Wilhelm (1965/78): Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung: Kommentar zur AO 1977 und FGO (ohne Steuerstrafrecht). Köln: Schmidt.
- UK, Unabhängige Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen (1985): „Gutachten der Unabhängigen Kommission zur Prüfung der Steuerlichen Regelungen für Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen“, Bonn.

Umweltministerkonferenz (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes. Berlin: Bund-/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO).

van Kempen, Ronald; Bolt, Gideon (2009): „Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands“. In: Journal of Housing and the Built Environment. 24 (4), 457-475.

Vliet, Willem Van (1990): International Handbook of Housing Policies and Practices. New York: Greenwood Pub Group Inc.

VnbW, Verband niedersächsisch-bremischer Wohnungsunternehmen (1986): Tätigkeitsbericht 1985. Hannover.

Voigtländer, Michael et al. (2012): Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive. Gutachten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. und die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V.

von Malottki, Christian; Vaché, Martin (2013): Energieeffizienz und die Kosten des Wohnens. Raum-Planung 169/4: 27-31.

Walther, Uwe-Jens (2007): „Alternde Stadtbevölkerung — Altern in der Stadt“. In: Baum, Detlef (Hrsg.) Die Stadt in der Sozialen Arbeit. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 276–286.

Walther/Güntner (2005): Soziale Stadt: vom überforderten Fachprogramm zurück zur Stadtpolitik. In: IzR 2/3.2005, 183-191.

Weihsmann, Helmut (2001): Das rote Wien: Sozialdemokratische Architektur und Kommunalpolitik 1919-1934. Wien: Promedia.

Welch Guerra, Max (1992): Vermieterstruktur und Depolitisierung der Wohnungspolitik. Die Politik des CDU-geführten Senats gegenüber der Anbieterseite des Wohnungsmarktes in Berlin (West) von 1982 bis 1988. Berlin: Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Heft 44.

Zimmermann, Clemens (1991): Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Zinganel, Michael (2002): Real Crime. Architektur, Stadt und Verbrechen. 1. Aufl. edition selene.