

NEUE GEMEINNÜTZIGKEIT

Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung

KURZFASSUNG

Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im deutschen Bundestag

Projektleiter: Dr. Andrej Holm

Wissenschaftliche Mitarbeiterin: Sabine Horlitz

Studentische Mitarbeiterin: Inga Jensen

Oktober 2015

Die Studie „*Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung*“ gibt einen systematisierenden Überblick zur Debatte um die erneute Einführung eines gemeinwohlorientierten Sektors in der Wohnungswirtschaft und soll als Arbeitsmaterial für parlamentarische sowie außerparlamentarische Initiativen das Ziel der Implementierung einer Neuen Gemeinnützigkeit im Bereich der Wohnungsversorgung unterstützen. Die Studie gibt Anregungen für eine fachlich vertiefende Auseinandersetzung mit möglichen Konzepten einer Neuen Gemeinnützigkeit und versteht sich als Beitrag zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion zur Einführung einer neuen gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik.

Anlass und Ziel der Studie

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 sowie wissenschaftliche Studien zeigen, dass eine markt- und profitorientierte Wohnungsbewirtschaftung immer häufiger mit den gemeinwohlorientierten Ansprüchen an die Wohnungsversorgung in Konflikt gerät.

Angesichts der sozialen, stadtentwicklungspolitischen und ökologischen Herausforderungen an das Wohnen im 21. Jahrhundert werden derzeit zahlreiche wohnungspolitische Instrumente diskutiert. Die meisten der heute praktizierten Förderprogramme, Wohngeldregelungen, mietrechtlichen Rahmensetzungen (wie die Mietpreisbremse) und Neubaubündnisse versuchen jedoch, die gesamtgesellschaftlichen Ziele innerhalb eines überwiegend privatwirtschaftlich organisierten und profitorientierten Wohnungsmarktes durchzusetzen. Mietenprotestbewegungen hingegen fordern nachhaltige Veränderungen und setzen auf den Ausbau und die Stärkung von nichtprofitorientierten Modellen der Wohnungsversorgung. Im Kontext der wohnungspolitischen Suchbewegungen ist neben den Ideen einer grundsätzlichen Neuordnung des Bodenrechts und Vorschlägen zur Stärkung des genossenschaftlichen, kollektiven und kommunalen Wohnungsbaus auch das Schlagwort einer Neuen Gemeinnützigkeit im Wohnbereich vermehrt zu vernehmen.

Die Studie „*Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung*“ bietet einen umfassenden Überblick der bisherigen Debatten zum Thema, verweist auf künftigen Forschungs- und Diskussionsbedarf und skizziert die notwendigen Arbeitsschritte auf dem Weg zur Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit.

Methoden und Vorgehensweisen

Die Studie „*Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung*“ basiert auf einer umfassenden Recherche und Auswertung wissenschaftlicher, fachpolitischer und parlamentarischer Beiträge der wohnungspolitischen Debatte zur Gemeinnützigkeit der letzten 30 Jahre. Eine umfangreiche Literaturliste und die im Anhang der Studie bereitgestellten Dokumente können für eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Thema als Ausgangspunkt und Materialsammlung genutzt werden.

Aufbau und der Struktur der Studie

Im *ersten Kapitel* der Arbeitsstudie wird die historische Entwicklung der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft in Deutschland skizziert. Schwerpunkte sind dabei die Debatten und politischen Auseinandersetzungen um eine Neuordnung und die spätere Abschaffung der Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor in den 1980er und 1990er Jahren. Dieser historische Überblick analysiert die grundsätzliche Funktionsweise der Wohnungsgemeinnützigkeit und die politischen Positionen bzw.

Kritikpunkte, mit denen sich Initiativen zur Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit auseinandersetzen müssen.

Das *zweite Kapitel* thematisiert die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen an die Wohnungsversorgung. Die herausgearbeiteten wohnungs- und stadtpolitischen, sozialen, demografischen und ökologischen Anforderungen beschreiben dabei den Zielkorridor für die zu erarbeitenden Konzepte einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit.

Im *dritten Kapitel* wird zunächst die weitgehende Unvereinbarkeit der profitorientierten Bewirtschaftungsstrategien im Wohnungssektor mit den gesellschaftlichen und sozialen Anforderungen an das Wohnen analysiert. Darauf aufbauend wird 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.

Zentrale Ergebnisse der Studie

Geschichte der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft: Blick zurück nach vorn

Die Entstehung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft reicht in Deutschland bis in das 19. Jahrhundert zurück. Das erste gemeinnützige Wohnungsunternehmen wurde 1847 in Berlin mit dem Ziel gegründet, die Versorgung mit „gesunde(n) und geräumige(n) Wohnungen für sogenannte kleine Leute“ zu gewährleisten. Die damals entwickelten Grundsätze der Wohnungsgemeinnützigkeit sind bis heute tragfähige Prinzipien einer sozialen Wohnungsbewirtschaftung.

- *Kostendeckung statt Gewinnorientierung*: Die Ökonomie der Gemeinnützigkeit war durch eine strikte Orientierung am Kostenmietprinzip gekennzeichnet und sollte die profitförmige Verwertung von Wohnungsbeständen verhindern.
- *Gewinnbeschränkung*: Für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen galten strikte Begrenzungen der auszuschüttenden Dividende.
- *Zweckbindung der Einnahmen*: Mit dem Status der Gemeinnützigkeit galt für Unternehmen eine zweckgebundene Vermögensbindung, die eine kontinuierliche Weiterentwicklung und den Ausbau der gemeinnützigen Wohnungsbestände sichern sollte.
- *Sozialer Versorgungsauftrag*: Mit einem expliziten Versorgungsauftrag für sozial benachteiligte Haushalte wurde zudem eine klare Zielgruppe definiert.

Die in Folge auch staatlich geförderte und seit 1930 gesetzlich geregelte gemeinnützige Wohnungswirtschaft war zudem durch eine Vielzahl von möglichen Unternehmensformen und -strukturen gekennzeichnet. Neben öffentlichen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften zählten auch Stiftungen, Körperschaften öffentlichen Rechts und Vereine zum Sektor der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

Anders als in der DDR wurde in der alten Bundesrepublik eine grundsätzlich marktwirtschaftliche Organisation der Wohnungsversorgung nicht in Frage gestellt. Neben dem Mietrecht, städtebaulichen Auflagen und Förderprogrammen entwickelte sich die Wohnungsgemeinnützigkeit in der alten BRD bis zu ihrer Abschaffung im Zuge der Steuerreform 1990 zu einem zentralen Instrument einer wohlfahrtsstaatlich orientierten Wohnungspolitik. Mit den gesellschaftlichen Umbrüchen in den 1980er Jahren und einem schrittweisen Ausstieg aus der Sozialstaatlichkeit geriet jedoch auch das Prinzip der Gemeinnützigkeit unter Druck und es begannen sich politische

Mehrheiten für die Abschaffung der Gemeinnützigkeit im Wohnsektor zu formieren. Die damals aufgeführten Argumente wie a) der angeblich ungerechtfertigte Eingriff in den eigentlich funktionierenden Markt, b) die behauptete Innovationsblockade durch bürokratische Strukturen und fehlende Anreize, c) die sogenannte Wettbewerbsverzerrung durch die verdeckten Subventionen des „Steuerprivilegs“ sowie d) der Verweis auf die hohen Kosten durch die steuerliche Entlastung der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen stellten einen Vorgriff auf den später forcierten neoliberalen Umbau der Sozial- und Wohnungspolitik dar.

Das Scheitern der marktgetragenen Wohnungswirtschaft bei der Versorgung von sozial Benachteiligten, das Versagen von Marktanreizen bei der Umsetzung notwendiger Neubaubedarfe, die offenen und verdeckten Subventionen für privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen sowie die gestiegenen Sozialausgaben für die Wohnungsversorgung widerlegen die damaligen Argumente und offenbaren den ideologischen Charakter der Debatten um die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Die Gemeinnützigkeit entwickelte sich in der alten Bundesrepublik zu einem zentralen Instrument einer wohlfahrtstaatlich ausgerichteten Wohnungspolitik. Die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Zuge der Steuerreform 1990 hat die Spielräume der sozialen Wohnungsversorgung verringert und war Teil des neoliberalen Umbaus der Sozial und Wohnungsrepublik.

Aktuelle wohnungspolitische Herausforderungen: Mehr als eine Dach über dem Kopf

Die Aufgaben der Wohnungsversorgung beschränken sich aufgrund ihrer zentralen Stellung in der Stadt- und Siedlungsentwicklung und ihrer Rolle in der sozialen Grundversorgung der Bevölkerung, nicht auf die Bereitstellung bloßer Behausungen, sondern beinhalten eine Reihe an weitergehenden 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 bezahlbaren Wohnungsangeboten gedeckt werden,
- die stadtentwicklungspolitischen Aufgaben bei der Sicherstellung der Wohnungsversorgung insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen erfüllen bei gleichzeitiger Vermeidung von Segregation und der Stärkung des sozialen Zusammenhalts,
- die Wohnungsversorgung soll einen nachhaltigen Beitrag für eine ressourcenschonende und energieeffiziente Stadtentwicklung leisten und
- die Wohnungsunternehmen sollen einen Beitrag für die Sicherstellung und Innovation einer zunehmend dezentralen Bereitstellung von netzgebundenen und sozialen Infrastrukturen übernehmen.

Eine Priorisierung der verschiedenen Anforderungen an die Wohnungsversorgung wird von den jeweils lokalen Voraussetzungen bestimmt und setzt eine 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.

Die meisten aktuellen wohnungspolitischen Instrumente affirmieren die Marktlogiken (z.B. Förderprogramme und Wohngeld), stimulieren immobilienwirtschaftliche Investitionen (z.B. steuerliche Anreize) oder müssen gegen private Verwertungsinteressen durchgesetzt werden (z.B. Erhaltungssatzungen und Mietrecht). Weil diese Formen der Durchsetzung gesellschaftlicher Anforderungen gegen den Markt meist temporär und sachlich beschränkt bleibt, und keinen Einfluss auf die grundsätzliche Problematik nehmen können, erhalten Strategien, die auf einen

gemeinnützigen Sektor der Wohnungsversorgung setzen, wieder eine verstärkte Bedeutung. Statt mit teuren Förderprogrammen in immer neuen Feldern der Stadtentwicklung privaten Unternehmen die gewünschten Wirkungen abzukaufen oder mit einer rechtlichen Verregelung kleine Zugeständnisse an die Ertragserwartung juristisch abzutrotzen, erscheint eine partnerschaftliche Kooperation mit Wohnungsbauträgern, die per Satzung und Struktur dem Gemeinnutz verpflichtet sind, als sinnvolle und zeitgemäße Alternative.

Die Diskussion um eine Neue Gemeinnützigkeit erhält angesichts einer Zunahme von gesellschaftlichen Anforderungen an die Wohnungsversorgung und der eingeschränkten Wirksamkeit anderer wohnungspolitischer Instrumente Notwendigkeit und Aktualität.

Soziale Blindheit und Marktversagen: Die Notwendigkeit für einen „stillen Umbau“ der Wohnungsversorgung

Angesichts der vielfältigen Anforderungen an die Wohnungsversorgung stellt sich die Frage, ob die sozialen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen von privatwirtschaftlich und konkurrenzorientiert agierenden Wohnungsunternehmen und -trägern 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 Marktakteure 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 systemischen Marktversagen und einer sozialen Blindheit einhergeht.

Das Programm einer sozial orientierten Organisation der Wohnungsversorgung lässt sich grundsätzlich als Dekommodifizierung und Vergesellschaftung beschreiben. Das Herauslösen der Wohnungsversorgung aus den Marktlogiken kann dabei als Ziel und Maßstab für die Bewertung von wohnungspolitischen Programmen und Regelungen verstanden werden. Ein „stillen Umbau“ der Eigentümerstruktur zur Ausweitung eines gemeinnützigen und nicht-profit-orientierten Sektors in der Wohnungsversorgung erscheint angesichts der offensichtlichen Unvereinbarkeit von gesellschaftlichen Anforderungen und marktförmigen Wirtschaftsprinzipien als eine Notwendigkeit.

Die Konflikte 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 Interessensblöcke des aktuellen Verwertungsregimes aufzubrechen. Das von der Immobilienbranche, der Bauwirtschaft, den Banken und vielen Stadtregierungen geteilte Interesse an der Bodenverwertung hat zur Herausbildung von politisch und medial wirkmächtigen Immobilien-Verwertungs-Koalitionen geführt. Eine Durchsetzung neuer Formen der Organisation des Wohnens wird daher 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.

Der gesellschaftliche Mehrwert der Wohnungsversorgung ist unter den Bedingungen einer kapitalistischen Urbanisierung von privaten und unternehmerischen Marktakteuren stark eingeschränkt und diesen grundsätzlich untergeordnet. Das systemische Marktversagen bei der Bereitstellung preiswerter Wohnungen kann nur durch eine weitgehende Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung aufgehoben werden. Ein „stillen Umbau“ der Eigentümerstrukturen zugunsten nicht profitorientierter und gemeinnütziger Wohnbauträger muss dabei gegen einen hegemonialen Interessenblock der Immobilienverwertung durchgesetzt werden.

Aufgaben und Strukturen einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Entwicklung von Konzepten einer Neuen Gemeinnützigkeit ist mit hohen Erwartungen verknüpft. Die Neue Gemeinnützigkeit im Wohnungssektor soll:

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

Die Entwicklung von Konzepten einer Neuen Gemeinnützigkeit steht vor der Herausforderung, den zu realisierenden gesellschaftlichen Mehrwert detaillierter zu definieren, denn die – auch rechtliche – Legitimität einer Neuen Gemeinnützigkeit setzt die substantielle Erfüllung von Aufgaben im allgemeinen Interesse voraus. Die im Rahmen dieser Studie erfolgte Auseinandersetzung mit den Anforderungen des EU-Rechts hat jedoch gezeigt, dass die Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit unter bestimmten Bedingungen mit den Regularien des EU-Rechts durchaus vereinbar ist und hat damit eines der zentralen Gegenargumente entkräftet. Die Initiativen für eine Neue Gemeinnützigkeit werden jedoch nur dann Aussichten auf eine gesellschaftliche Mehrheit haben, wenn mit der Wohnungsgemeinnützigkeit ein größeres oder effektiveres Problemlösungspotential verbunden werden kann, als mit den zur Zeit dominierenden Instrumenten der Wohnungspolitik erreicht wird.

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.

Fazit: Die Neue Gemeinnützigkeit im Wohnungsbereich ist machbar, sinnvoll und notwendig

In der vorliegenden Arbeitsstudie werden die historischen und aktuellen Diskussionen zur einer möglichen Neuen Gemeinnützigkeit im Bereich der Wohnungsversorgung dargestellt und zusammengefasst. Insbesondere im Kontext der wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen an das Wohnen und des systemischen Versagens einer marktförmig organisierten Wohnungswirtschaft wird die Notwendigkeit für die Entwicklung eines nicht-profitorientierten Sektors der Wohnungsversorgung herausgearbeitet. Die *Neue Gemeinnützigkeit* wird 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 Tauscherts über den Gebrauchswert gilt es umzukehren. Das transformatorische Potential einer *Neuen Gemeinnützigkeit* besteht in der Möglichkeit einer eindeutigen Priorisierung gesellschaftlicher Zwecke des Wohnens und dem Prinzip der strikten Begrenzung möglicher Profite.

Initiativen für die Einführung einer Neuen Gemeinnützigkeit stehen vor einer Reihe fachlicher und politischer Herausforderungen. Eine Strategie für eine stärker am Allgemeinwohl orientierte Wohnungsversorgung muss neben konzeptionellen Gedanken, vor allem Perspektiven für neue Bündnisse entwickeln und bedarf einer breiten parlamentarischen und außerparlamentarischen Koalitionsbildung. Die Neue Gemeinnützigkeit im Wohnungsbereich ist machbar, sinnvoll und notwendig. Der in Aussicht stehende Bruch mit der Profitlogik im Bereich der Wohnungsversorgung, weist über eine schlichte Reformperspektive hinaus.

Kontakt:

Dr. Andrej Holm

Humboldt-Universität zu Berlin / Institut für

Sozialwissenschaften, Stadt- und Regionalsoziologie

Unter den Linden 6 / 10099 Berlin

Email: a.holm@sowi.hu-berlin.de