



Keine Rendite mit der Miete

Für eine neue Wohngemeinnützigkeit



Industriegewerkschaft
Bauen-Agrar-Umwelt



Inhalt

- 1** Vorwort
- 2** Steigende Mieten, überlastete Haushalte – die Lage auf dem Wohnungsmarkt
- 6** Warum wir eine neue Wohngemeinnützigkeit brauchen
- 11** Zwei Fragen an Inga Jensen
„Relevant sind die sozialen und gewinnbeschränkenden Prinzipien“
- 12** Die neue Wohngemeinnützigkeit in Stichworten
- 13** Ein Blick zurück: die alte Wohngemeinnützigkeit
- 15** Zwei Fragen an Tilman Harlander
„Der soziale Wohnungsbau stand in der Tradition der Gemeinnützigkeit“
- 16** Beispiel Österreich
Die wirtschaftlichen Vorteile der Wohngemeinnützigkeit

Die Wohnungsfrage braucht neue Antworten!

In den 1980er Jahren galt die Wohnungsfrage als gelöst. Welch ein Irrtum! Vier Jahrzehnte und zahlreiche Privatisierungen später wissen wir: Das Wohnen ist eine politische Daueraufgabe, die der Markt alleine nicht lösen wird. Die Mieten in zahlreichen Groß- und Universitätsstädten, aber auch in immer mehr Städten mittlerer Größe ziehen seit vielen Jahren an. Menschen werden aus ihren Vierteln verdrängt. Viele Beschäftigte können sich heute keine Wohnung in Arbeitsplatz-Nähe mehr leisten – was zu längeren Wegezeiten führt und klimaschädlichen Pendelverkehr anheizt.

In dieser Situation braucht die Wohnungsfrage neue Antworten. Es gibt viele gute wohnungspolitische Instrumente, etwa den öffentlichen und den sozialen Wohnungsbau. Gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen schlagen ver.di und die IG BAU vor, ein weiteres Instrument wieder in den Blick zu nehmen, das bis zu seiner Abschaffung 1990 wesentlich zum Aufbau eines breiten bezahlbaren Wohnungsbestands und eines ausreichenden Angebots an Sozialwohnungen beigetragen hat: die Wohngemeinnützigkeit. Es gilt, dessen Grundidee wiederaufzunehmen und an die heutige Zeit anzupassen. Für bezahlbaren, guten und klimagerechten Wohnraum.

Robert Feiger Frank Werneke

Steigende Mieten, überlastete Haushalte – die Lage auf dem Wohnungsmarkt

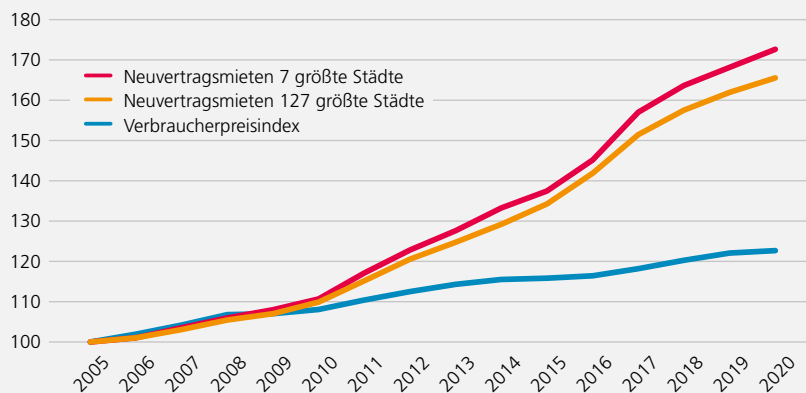
2

Seit den 1980er Jahren haben sich die Bedingungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt drastisch verändert. Öffentliche und gemeinnützige Wohnungsunternehmen gerieten ins Hintertreffen. Die frühere Wohngemeinnützigkeit haben CDU/CSU und FDP 1990 sogar abgeschafft. Dies machte die großen gemeinnützigen Wohnungsbestände für Privatinvestoren attraktiv: Schon seit den 1980er-Jahren haben Bund, Länder und Kommunen

beträchtliche Wohnungsbestände privatisiert. Auch Großunternehmen verkauften ihre Werkswohnungen, die sie bis dahin zumeist nach den Regeln der Gemeinnützigkeit vermieteten. Zugleich wurden Fördergelder des Sozialen Wohnungsbaus reduziert, immer mehr Sozialwohnungen fielen aus der Preisbindung. Zwischen 1986 und heute schrumpfte ihre Zahl von 3,4 Mio. auf etwa eine Million. Tendenz weiter sinkend.

Die Mieten galoppieren davon

Entwicklung von Neuvertragsmieten und Inflation 2005–2020 (verkettet, 2005=100)



Quelle: Destatis / Bundesbank

”

Im Einzelhandel nehmen Teilzeit, Minijobs und schlechte Stundenlöhne seit vielen Jahren zu. Gleichzeitig explodieren die Mieten – und zwar vor allem dort, wo es besonders viele Geschäfte gibt: In den Großstädten. Es darf nicht sein, dass die Beschäftigten im Handel immer weitere Anfahrtswege haben, weil sie sich das Wohnen in der Nähe ihres Arbeitsplatzes nicht mehr leisten können!“

Kristina Kroß ist Betriebsrätin in einer Berliner Filiale eines großen Lebensmittel-Einzelhandelsunternehmens.

Kein gemeinnütziger Wohnungssektor mehr, immer weniger Sozialwohnungen, immer weniger öffentliche Wohnungen: Dies sind die wichtigsten Gründe dafür, dass die öffentliche Hand heute einen deutlich geringeren Einfluss auf die Mietwohnungsmärkte und Mietpreise hat als noch in den 1980er Jahren. Zugleich ist der

Neubau bezahlbarer Wohnungen in Städten und Regionen mit angespanntem Mietwohnungsmarkt seit den 2000er Jahren vernachlässigt worden. Für viele profitorientierte Wohnungsunternehmen haben weder Neubau noch Bezahlbarkeit Priorität. Anders als gemeinnützige müssen sie ihre Überschüsse auch nicht wieder vorrangig in (bezahlbaren) Neubau oder Renovierung stecken. Hinzu kommen steigende Bau- und Bodenpreise. Im Ergebnis hält vielerorts das Angebot an bezahlbarem Wohnraum nicht mit der Nachfrage mit. Die Mietpreise steigen.

Und zwar kräftig. Nach Angaben der Bundesbank kletterten die Neuvertragsmieten in den sieben größten deutschen Städten zwischen 2005 und 2020 durchschnittlich um über 70 Prozent, in den 127 größten deutschen Städten im gleichen Zeitraum um über 65 Prozent. Umziehen ist also deutlich teurer geworden, weshalb viele Haushalte in eigentlich unpassenden Wohnungen verbleiben. Die Gesamtmieten (Neuvertrags- und Bestandsmieten zusammen) stiegen zwar weniger

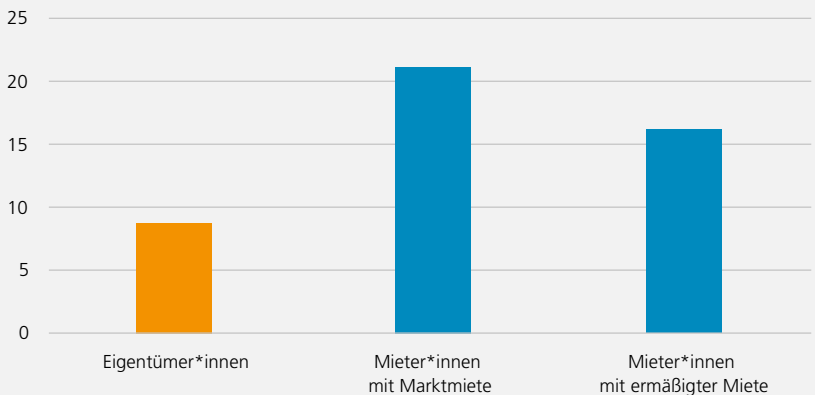
4

stark an, gleichwohl stellen sie für viele Haushalte eine große Belastung dar. 2019 lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamts fast 14 Prozent der Bevölkerung und über 48 Prozent der armutsgefährdeten Bevölkerung in Haushalten, die mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für Wohnkosten

aufwenden mussten – üblicherweise gelten 30 Prozent als akzeptabel. Und: Je kleiner das Einkommen ausfällt, desto mehr Geld muss ein Haushalt relativ für die Miete aufwenden. Besonders groß sind die Schwierigkeiten von Haushalten mit einem alleinerziehenden Elternteil.

Wenn das Geld nicht reicht

Überlastung durch Wohnkosten nach Wohnstatus 2018 (in Prozent der jeweiligen Gruppe)



Als überlastet gilt hier ein Haushalt, der mehr als 40 Prozent seines Einkommens für Wohnkosten aufwenden muss.

Quelle: Destatis / EU-SILC



Warum wir eine neue Wohngemeinnützigkeit brauchen

6

Die Wohnungspolitik steht zu Beginn der 2020er Jahre vor mehreren Herausforderungen: Ein ausreichendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum und an Sozialwohnungen muss geschaffen bzw. dauerhaft gesichert werden. Wohnungsneubau und -bestand müssen bis 2050 (oder sogar früher) weitestgehend klimaneutral werden. Und dabei müssen Wohnkosten bezahlbar bleiben.

Die Entwicklung der letzten Jahre verdeutlicht: Ein „Weiter so“ ist keine Option. Für bezahlbaren und klimaneutralen Wohnraum braucht es eine dauerhafte staatliche Förderung, die die kontinuierliche Schaffung, Modernisierung und den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum sicherstellt. Eine solche Förderung ist die neue Wohngemeinnützigkeit.

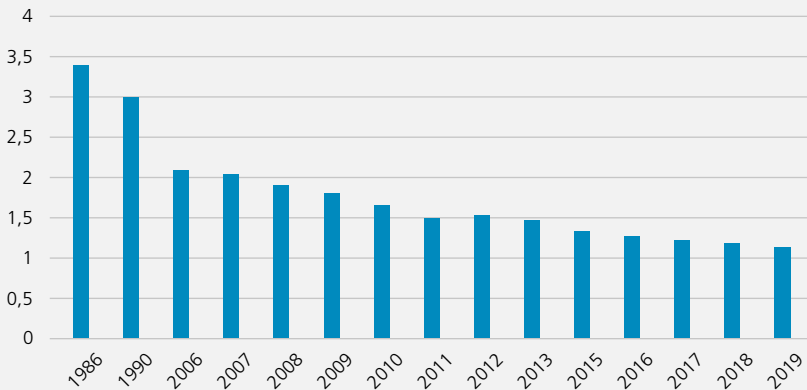
Sie stärkt nicht-renditeorientierte Wohnungsunternehmen – öffentliche und private gleichermaßen. Sie erhöht den Neubau in angespannten Wohnungsmärkten. Und sie erleichtert die Neugründung von Wohnungsgesellschaften. Durch sie kann nach und

” Seit ich vor etwa acht Jahren bei meinen Eltern ausgezogen bin, hat sich die Situation für Mieter*innen in Berlin nur verschlechtert. Auszubildende und junge Beschäftigte, die keine größeren finanziellen Rücklagen haben, trifft das besonders hart. Solange zu wenig bezahlbarer Wohnraum gebaut und die Marktbeherrschung der großen Immobilienkonzerne von der Politik getragen wird, kann sich hier nichts zum Guten wenden.“

Julian Diaz arbeitet als Gleisbauer und lebt in Berlin.

Bei immer mehr Sozialwohnungen läuft die Bindung aus

Anzahl der Sozialwohnungen 1986–2019 (in Mio.)



Quelle: Bundestagsdrucksachen 12/2883, 18/11403, 19/3592, 19/27484

nach ein größeres, nicht-profit-orientiertes Wohnungssegment für Haushalte mit niedrigen bis mittleren Einkommen entstehen. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen können und sollen gleichermaßen Sozialwohnungen wie auch frei vermietbare Wohnungen für mittlere Einkommen bereitstellen.

Zu den Prinzipien gemeinnütziger Wohnungsunternehmen gehört, dass sie sich nicht am maximalen Gewinn, sondern am Prinzip der Kostendeckung orientieren: Die Kaltmieten setzen sich also nur aus den tatsächlichen laufenden Kosten zusammen, zum Beispiel für die Finanzierung, Verwaltung und Instandhaltung.

8

Die Ausschüttung von Gewinnen wird begrenzt. Die Überlegung dahinter: Gemeinnützige Unternehmen sollen sich ganz auf die Bereitstellung von bezahlbaren Wohnungen konzentrieren. Sie sollen nicht den Renditen ihrer Eigentümer*innen oder Aktionär*innen dienen. Sie können zwar weiterhin Überschüsse erwirtschaften. Die aber fließen überwiegend nicht aus dem Unternehmen ab, sondern werden zweckgebunden in den Neubau, den Ankauf sowie die Modernisierung von Wohnungen investiert. So unterliegen die Wohnungen einer dauerhaften Preisbindung: Anders als bei herkömmlichen Sozialwohnungen, bei denen nach 20–30 Jahren die Bindung erlischt, gilt hier das Prinzip: Einmal gefördert – immer sozial gebunden!

Im Gegenzug erhalten gemeinnützige Wohnungsunternehmen Steuererleichterungen oder Zuschüsse. Um ihnen den Bau von bezahlbaren Mietwohnungen zu erleichtern, bekommen sie zudem Grundstücke von Bund, Ländern und Kommunen zum Festpreis vorrangig angeboten. Daneben muss auch die herkömmliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus erhöht und längerfristig verstetigt werden.

Um eine konsequente Einhaltung gemeinnütziger Prinzipien sicherzustellen, werden diese Wohnungsunternehmen entsprechend kontrolliert. Als Arbeitgeber müssen sie eine Vorbildfunktion einnehmen, indem sie Tarifverträge anwenden und Tarifverträge auch bei Auftragnehmer*innen und deren Subunternehmen zur

Bedingung machen. Zudem verpflichten sie sich zu einer verbindlichen Mitbestimmung von Arbeitnehmer*innen in Betriebs- und Aufsichtsräten und einer Beteiligung von Mieter*innen in Mieterräten.

” Ein Wohnungsmarkt, auf dem private Vermieter*innen und kapitalmarktorientierte Unternehmen dominieren, braucht ein großes gemeinwohlorientiertes Segment. Denn nur so kann der Bedarf auch jener Bevölkerungsgruppen gedeckt werden, die heute kaum mehr eine bezahlbare Wohnung finden. Der frei finanzierte Wohnungsmarkt ist für deren Probleme blind. Kommunale und gemeinnützige Wohnungsunternehmen müssen hier einen Gegenpol bilden.“

Dr. Melanie Weber-Moritz ist seit 2019 Bundesdirektorin des Deutschen Mieterbunds

10



Zwei Fragen an Inga Jensen

„Relevant sind die sozialen und gewinnbeschränkenden Prinzipien“



Inga Jensen ist Wohnungsforscherin und promoviert an der Bauhaus-Universität Weimar zu Fragen der (Re-)Kommunalisierung von Wohnraum. Sie hat an verschiedenen Forschungsprojekten zur neuen Wohngemeinnützigkeit mitgearbeitet.

Wer könnten die Träger einer neuen Gemeinnützigkeit sein?

Naheliegend sind zunächst einmal öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften sowie selbstorganisierte Wohnprojekte. Inwiefern andere Akteure, zum Beispiel Sozial-

verbände oder auch Fonds, zu gemeinnützigen Wohnbauträgern werden können, ist in der Diskussion – relevant ist, dass sie sich ebenfalls den gewinnbeschränkenden und sozialen Prinzipien verpflichten.

Ist im Rahmen der neuen Gemeinnützigkeit eine Wiederbelebung des Werkswohnbaus denkbar?

Unter den Bedingungen befristeter und flexibler Arbeitsverhältnisse ist zu diskutieren, inwiefern dieser heute noch aktuell ist. Gleichzeitig sind insbesondere die Beschäftigten in prekären Arbeitsverhältnissen auf leistbaren Wohnraum angewiesen.

Die Bereitstellung von Werkswohnungen im Rahmen einer neuen Wohngemeinnützigkeit wäre eine Möglichkeit, die Beschäftigten mit Wohnraum zu versorgen und gleichzeitig die Betriebe in die Pflicht zu nehmen. Um die Arbeitnehmer*innen auch im Falle des Ausscheidens aus dem Betrieb abzusichern, müssten Vereinbarungen mit den Betrieben getroffen werden.

Die neue Wohngemeinnützigkeit in Stichworten

12

Klassische Elemente der Wohngemeinnützigkeit sind:

Gemeinwohl vor Profite: Wohnungsunternehmen beschränken ihre Gewinnausschüttung – höhere Erträge fließen wieder in den Neubau und den Erhalt.

Bezahlbar und sicher wohnen: Wohnungsunternehmen stellen bezahlbaren Wohnraum für niedrige bis mittlere Einkommen zur Verfügung; die Mieten beschränken sich auf die tatsächlichen Kosten (Kostendeckungsprinzip).

Förderung: Gemeinnützige Wohnungsbau-gesellschaften erhalten Steuererleichterungen oder Zuschüsse, und sie werden bei der Vergabe öffentlicher Baugrundstücke bevorzugt.

Trägerneutralität: Gemeinnützig können staatliche, kommunale, genossenschaftliche oder private Wohnungsunternehmen sein.

Einmal gemeinnützig, immer gemeinnützig: Gemeinnützigkeit bleibt dauerhaft bestehen; gemeinnützige Unternehmen dürfen Wohnungen allenfalls an andere gemeinnützige Unternehmen verkaufen.

... und auch das gehört zu einer neuen Wohngemeinnützigkeit:

Gute Arbeit: Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind mitbestimmt und – ebenso wie ihre Auftragnehmer*innen und deren Subunternehmen – tarifgebunden.

Klimaschutz trifft Mieterschutz: Wohnungsneubau erfolgt sozialverträglich mit hohen Energieeffizienz-Standards, Bestandswohnungen werden sozialverträglich energetisch saniert.

Ein Blick zurück: die alte Wohngemeinnützigkeit

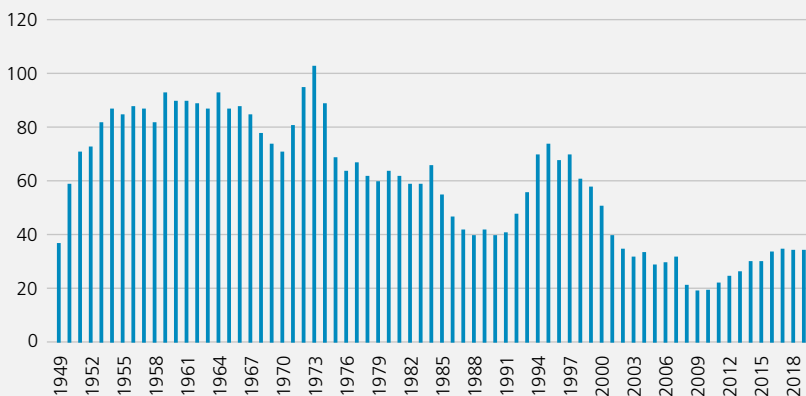
Der gemeinnützige Wohnungsbau entstand im 19. Jahrhundert vor dem Hintergrund der Industrialisierung und der Verelendung in den Städten. Mehr, besserer und bezahlbarer Wohnraum sollte, so die Idee, ohne primäres Profitinteresse geschaffen werden. Eine staatliche Förderung gab es zunächst nicht. Sie wurde überwiegend im Laufe des 20. Jahrhunderts eingeführt.

In der Weimarer Republik schuf der gemeinnützige Wohnungsbau

große Bestände von vergleichsweise hoher Wohnqualität. Die hohe Nachfrage nach Wohnraum in den Städten konnte allerdings noch nicht befriedigt werden. In der Bundesrepublik trug der gemeinnützige Wohnungsbau dann – Hand in Hand mit dem sozialen Wohnungsbau – entscheidend zum Aufbau eines breiten Grundstocks an bezahlbarem Wohnraum bei. Auch Großunternehmen nutzten ihn, um Beschäftigten Werkwohnungen anzubieten.

Alte Wohngemeinnützigkeit trug zu hohen Neubauzahlen bei

Baufertigstellungen je 10.000 Einwohner*innen, 1949–2019 (bis 1990 West)



Quelle: Destatis

1949 bis 1990 bauten gemeinnützige Wohnungsunternehmen fast 22 Prozent aller Wohnungen, nicht-gemeinnützige hingegen nur knapp zehn Prozent. Bei den Sozialwohnungen war der Unterschied mit 58 gegenüber knapp neun Prozent noch deutlicher.

In den 1980er Jahren ging man (fälschlicherweise) davon aus, dass die zukünftigen Wohnbedarfe gedeckt seien. Auch wurde der steuerbefreite gemeinnützige Sektor von profitorientierten Privaten als unliebsame Konkurrenz betrachtet. 1990 hat die damalige schwarz-gelbe Bundesregierung die Wohngemeinnützigkeit dann im Zuge des Trends zu Deregulierung und Privatisierung abgeschafft. Die Wohnungsbestände in Ostdeutschland wurden also nicht mehr in das westdeutsche Modell der Gemeinnützigkeit überführt.



Ohne die frühere Wohngemeinnützigkeit hätte die Bundesrepublik die Wohnungsnot nach dem Krieg nicht bewältigen können. Sie half, Investitionen mit staatlicher Förderung zielgenau und effizient einzusetzen und damit die rein gewinnorientierte Investitionstätigkeit zu kompensieren. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen haben viele Millionen Wohnungen erstellt. Die Mieten hielten sie dauerhaft auf niedrigem Niveau. Das kann und sollte uns heute ein Vorbild sein.“

Hans-Otto Kraus war bei mehreren gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen in Führungspositionen tätig, zuletzt bis 2017 als Technischer Geschäftsführer der GWG Städtische Wohnungsgesellschaft München.

Zwei Fragen an Tilman Harlander

„Der soziale Wohnungsbau stand in der Tradition der Gemeinnützigkeit“



Tilman Harlander ist em. Professor für Architektur- und Wohnsoziologie an der Universität Stuttgart. Von 1989 bis 1997 war er Vorsitzender des Aufsichtsrats der Aachener Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft.

Die Gemeinnützigkeit trug bis 1990 erheblich zur Bezahlbarkeit von Wohnraum bei. Weshalb gab es daneben dennoch sozialen Wohnungsbau?

Man war nach 1949 der Überzeugung, dass das immense Ausmaß der Kriegsschäden und Wohnungsversorgungsdefizite nur

im Zusammenwirken aller abgebaut werden könne. Mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 wurde daher der Vorrang aufgegeben, den die Gemeinnützigen bei der Vergabe öffentlicher Mittel noch in den 1920er Jahren hatten. Nun galt das Prinzip der Gleichberechtigung von Gemeinnützigen, freien Wohnungsunternehmen und Einzelpersonen. Die Zustimmung von SPD und Gemeinnützigen dazu war freilich auch ein Zugeständnis an die damals regierende christlich-liberale Koalition.

Weshalb waren es dennoch besonders gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die sozialen Wohnungsbau betrieben?

Der dem Gemeinwohl dienende soziale Wohnungsbau stand ganz in der Tradition der Gemeinnützigkeit. Das unterschied sie von den primär auf private Gewinne zielenden freien Wohnungsunternehmen. Erleichtert wurde das Engagement der Gemeinnützigen durch die Steuerprivilegien.

Beispiel Österreich

Die wirtschaftlichen Vorteile der Wohngemeinnützigkeit

16

Österreich hat einen großen gemeinnützigen Sektor. Er umfasst heute etwa 17 Prozent aller Wohngebäude, 30 Prozent aller Wohnungen und 41 Prozent

aller Mietwohnungen. Er gewährleistet nicht nur bezahlbare Mieten, sondern hat auch gesamtwirtschaftliche Vorteile.

2,30 €

Die durchschnittliche* Miete gemeinnütziger Wohnungsunternehmen ist 2,30 Euro je Quadratmeter günstiger als die durchschnittliche* Miete gewinnorientierter Wohnungsunternehmen.

1,2 Mrd. €

Die Haushalte in gemeinnützigen Mietwohnungen sparen hierdurch etwa 1,2 Milliarden Euro Miete pro Jahr – Geld, das sie für Nicht-Wohn-Konsum verwenden können.

1,5 %

Dank der niedrigeren Miete können alle Haushalte in gemeinnützigen Mietwohnungen mehr Geld ausgeben, besonders profitieren aber die mit den geringsten Einkommen: Die ärmsten 40 Prozent der Haushalte konsumieren dank der Mietersparnis 1,5 Prozent mehr pro Jahr.

640–980 Mio. €

Durch diesen Zusatzkonsum sowie durch höhere Wohnbau-Investitionen erhöht der gemeinnützige Sektor am Wohnungsmarkt das Bruttoinlandsprodukt Österreichs um 640 bis 980 Millionen Euro.

* Bereinigt um Unterschiede in Größe, Ausstattung und Lage.
Quelle: Klien/Streicher (2021).

Weiterführende Literatur

- Deutscher Gewerkschaftsbund (2021): Bezahlbar ist die halbe Miete. Gewerkschaftliche Positionen für eine soziale und nachhaltige Wohnungspolitik. Broschüre, Berlin. → im Web
- Holm, Andrej / Horlitz, Sabine / Jensen, Inga (2017): Neue Wohngemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Studie, Berlin. → im Web
- Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt (2021): Wohnen. Positionspapier, Frankfurt/Main. → im Web
- Klien, Michael / Streicher, Gerhard (2021): Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus. Studie, Wien.
- Kuhnert, Jan / Leps, Olof (2017): Neue Wohngemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Studie, Wiesbaden.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2019): Gutes Wohnen für alle. Für eine soziale Wohnungspolitik. Broschüre, Berlin. → im Web

Herausgeber

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bundesvorstand, Ressort 1
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

IG BAU – Industriegewerkschaft
Bauen-Agrar-Umwelt, Bundesvorstand
Olof-Palme-Str. 19, 60439 Frankfurt am Main

Verantwortlich

Robert Feiger, Frank Werneke

Bearbeitung

Jonathan Diesselhorst (IG BAU)
Dr. Patrick Schreiner (ver.di)
Tobias Wark (IG BAU)

Kontakt

wirtschaftspolitik@verdi.de, www.wipo.verdi.de
kontakt@igbau.de, www.igbau.de

Gestaltung und Satz

VH-7 Medienküche GmbH, 70372 Stuttgart
www.vh7.de

Karikaturen

Reinhard Alff, Dortmund

Fotos

Karl-Marx-Höfe: Shutterstock.com
Inga Jensen: verve-Photography, Frauke Witzler
Foto Tilman Harlander: Privat

Druck

IG BAU – Hausdruckerei
Bundesvorstand – Vorstandsbereich
Stellvertretender Bundesvorsitzender
Finanzen – Forst und Agrar
Servicebereich Dienste
Olof-Palme-Str. 19, 60439 Frankfurt/M.

Juni 2021

W-3834-02-0421

