

Dr. Rainer Tietzsch, Berlin

Die Neue Wohngemeinnützigkeit

Ein Konzept

1. Hintergrund
2. Das Konzept: Dauerhafte Bindung
3. Träger gemeinnützigen Wohnraums
4. Grundsätze der Bewirtschaftung
5. Förderinstrumente
6. Mieten
 - a) Mietbeginn bei Bestandswohnungen
 - b) Mieterhöhungen
 - c) Leistbare Miete und Solidarmiete
 - d) Mieten im Neubau
7. Transparenz, Kontrolle, Mitbestimmung
8. Fazit

Nach den für sie erfolgreichen Bundestagswahlen vom September 2021 schlossen die SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und die FDP einen Koalitionsvertrag und vereinbarten unter anderem:

„Wir werden zeitnah eine neue Wohngemeinnützigkeit mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen auf den Weg bringen und so eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraums erzeugen. Sie soll nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit die Struktur der etablierten Wohnungswirtschaft ergänzen, ohne diese zu benachteiligen.“¹

Der Deutsche Mieterbund hat umgehend eine Arbeitsgruppe mit Kennern aus der Wohnungswirtschaft, der Sozialwissenschaft und der Rechtswissenschaft gebildet, und Jan Kuhnert die Federführung übertragen, der dieses Thema schon seit vielen Jahren bearbeitet.² Nun liegt das Konzept für die Gestaltung der Wohngemeinnützigkeit vor.³

1. Hintergrund

Seit den 1920er Jahren war in Deutschland ein großer Teil der Wohnungsbestände durch Wohnungsbauunternehmen errichtet worden, die sich gemeinnützigem Handeln verpflichtet hatten. Das Reich und die Länder hatten dies durch begünstigte Vergabe von Bauland, Finanzmitteln und weitgehende Steuerfreiheit unterstützt, eine Verordnung⁴ von 1931 legte den rechtlichen Rahmen fest, der schließlich in ein Gesetz⁵ überführt wurde. Auch der Wiederaufbau von Wohnraum nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde – mit gewaltigen Bauvolumen – ganz wesentlich von den Gemeinnützigen Unternehmen geleistet. Das Recht der Wohngemeinnützigkeit bestand im Wesentlichen unverändert bis zum 31. 12. 1989.

Der Neue-Heimat-Skandal offenbarte 1982, dass innerhalb des Sektors der Gemeinnützigen die Selbst- und Außen-

kontrolle nicht ausreichend war. In dem gewerkschaftseigenen Unternehmen Neue Heimat, inzwischen größter Wohnungsbaukonzern Europas mit mehr als 100 Tochterunternehmen im In- und Ausland, hatten sich gravierende Missstände entwickelt, die erst durch Medienberichte aufgedeckt wurden.⁶ Bis die Arbeiten an einer Reform des Gesetzes abschlussreif waren, hatten sich die politischen Grundvorstellungen geändert: Zahlreiche Politiker meinten, Wohnungsknappheit sei dauerhaft überwunden; sie vertrauten darauf, dass künftig der Markt allein eine gute Versorgung mit Wohnraum sicherstellen werde; die Freigabe von Wohnungsbeständen, oft in Händen staatlicher oder kommunaler Körperschaften, sollte Geld in die Kassen bringen; auch in der bisher gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gab es Begehrlichkeiten, durch eine Befreiung vom Regime der Gemeinnützigkeit Gewinne zu realisieren. So wurde anstelle einer Reform die Abschaffung der Wohnungs-Gemeinnützigkeit beschlossen – sie endete 1990.⁷

1986 waren fast 2.000 gemeinnützige Wohnungsunternehmen tätig, davon etwa zwei Drittel kleinere Wohnungsgenossenschaften, insgesamt verwalteten die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ca. 3,4 Millionen Wohnungen.⁸ „Diese Unternehmen waren zentrale Träger des Wiederaufbaus von Wohnungen in der Nachkriegszeit und ihr Wohnungsbestand war zu großen Teilen neben der steuerlichen Förderung des Unternehmens auch direkt als sozialer Wohnungsbau finanziert worden.“⁹

Das System des sozialen Wohnungsbaus richtete sich an alle – auch nicht gemeinnützige – Bauinvestoren, es stellte

1 Quelle: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 88.

2 Kuhnert/Leps, Neue Wohngemeinnützigkeit, Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum, 2017.

3 https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/DMB_Gutachten_E-Version.pdf, im Folgenden: Konzept NWG.

4 Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1.12.1930, RGBl. I Nr. 47, S. 517 ff., nach parlamentarischen Beratungen als Notverordnung erlassen; s. dort 7. Teil mit Kapitel III (S. 593 ff.).

5 Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG) vom 29.2.1940 RGBl. I Nr. 38, S. 438 ff.

6 <https://www.spiegel.de/geschichte/neue-heimat-skandal-1982-warum-das-wohnungsbauunternehmen-unterging-a-1273584.html>; Peters, Wohnungspolitik am Scheideweg, 1984.

7 Steuerreformgesetz 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.7.1988 (BGBl. I, S. 1093); siehe dazu auch *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, WD 7 – 3000 – 006/13 (2013) m. w. N.

8 Siehe Kuhnert/Leps a. a. O., S. 55.

9 Konzept NWG, S. 16.

den ausgereichten öffentlichen Mitteln nur befristete Bindungen gegenüber, nach deren Ablauf die Wohnungen dem freien Markt überlassen sein sollten. Für gemeinnützige Bestände kein wesentliches Problem, denn diese Träger waren nicht auf Steigerung der Rendite angelegt, sondern auf moderate Mietentwicklung zur Kostendeckung, es bestand die Erwartung, dass sie die Wohnungsbestände auch nach Ende der Förderung weiter möglichst sozialverträglich bewirtschaften würden. Mit dem Wegfall der Gemeinnützigkeit entfiel aber diese Sicherung, große Teile der Wohnungsbestände wurden an finanzmarktorientierte Unternehmen¹⁰ verkauft, und zuvor gemeinnützige Eigentümer wollten sich an die früheren Maßstäbe oft nicht weiter halten.

Von fast drei Millionen preisgünstigen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus im Jahr 1990 sind heute nur noch etwas über eine Million übrig. Auch andere ehemals gemeinnützige Wohnungsbestände werden teilweise nicht mehr maßvoll bewirtschaftet. Neubauten können den ständigen Verlust leistbaren Wohnraums bisher bei weitem nicht ausgleichen. Die Mieten sind in vielen Regionen, vor allem in den Großstädten und Universitätsstädten enorm gestiegen, so dass bereits 2018 knapp die Hälfte der Haushalte über 30 % ihres Einkommens für die Bruttowarmmiete aufwenden musste, 12 % sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens.¹¹ Es besteht dringender Handlungsbedarf.

2. Das Konzept: Dauerhafte Bindung

Eine neue gesetzliche Regelung „*muss sich deutlich von dem bis 1990 geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) unterscheiden. Einerseits haben sich verschiedene Rechtsgrundlagen geändert, insbesondere im Rahmen von Rechtssetzungen der Europäischen Union mit dem sogenannten Beihilferecht. Andererseits haben sich die Probleme auf dem Wohnungsmarkt verändert, denn es fehlen nicht mehr allgemein Wohnungen, sondern es fehlen vorrangig preisgünstige Mietwohnungen sowie gebundene Sozialwohnungen*“.¹²

Das Konzept ist darauf angelegt, einen Rechtsrahmen zu schaffen für die Entwicklung eines dauerhaft gemeinwohlgebundenen Wohnungssektors. Förderung soll gewährt werden durch Steuererleichterungen des Bundes und Bundeszuschüsse, die soweit möglich mit Förderinstrumenten der Länder kombiniert werden sollen. Andererseits soll die Neue Wohngemeinnützigkeit nicht nur Neubau umfassen, sondern auch Bestandsbauten aufnehmen. Und sie soll eine Mitwirkung der Bewohner bei der Entwicklung und Bewirtschaftung der Bestände ermöglichen, um möglichen Fehlentwicklungen frühzeitig gegenzusteuern. Die Neue Wohngemeinnützigkeit soll den Auftrag umsetzen, dass die Wohnraumversorgung ein Teil der Daseinsvorsorge ist, oder im europarechtlichen Jargon eine „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“, kurz DAWI.¹³

Dafür sieht das Konzept vor, dass drei Stufen eingeführt werden, Stufen der Förderung einerseits, der Bindung andererseits, und zwar orientiert an der ohnehin für bundesrechtlich geförderten Wohnraum bestehenden Bundeseinkommensgrenze:¹⁴ Die Vermietung von Wohnraum im Regime der Neuen Wohngemeinnützigkeit soll ähnlich wie in der bisherigen Wohnraumförderung vom Haushaltseinkommen abhängig sein, und je höher die Förderung ist, desto enger soll der Zugang auf die niedrigsten Einkommen fokussiert sein:

	Haushaltseinkommen	Förderung
Enger sozialer Auftrag:	100 % der BEG*	Maximal mögliche Förderung
Mittlerer sozialer Auftrag:	150 % der BEG	Dreiviertel der möglichen Förderung
Breiterer sozialer Auftrag:	200 % der BEG	Die Hälfte der möglichen Förderung
Freier Wohnraum	200 % der BEG	Keine

*BEG: Bundeseinkommensgrenze (§ 9 WoFG)

Neu an dieser Staffelung ist einerseits, dass auch für Haushalte bis 200 % der Bundeseinkommensgrenze Wohnraum gefördert werden soll,¹⁵ andererseits, dass auch – in Grenzen – Wohnraum zum Bestand eines Unternehmens der NWG gehören kann, der keine Förderung erhält, und auch keine Beschränkung bezüglich der Vermietung. Ziel dieser Öffnungsklausel ist es, gemischte soziale Strukturen in den neu gebauten Wohnungsbeständen zu ermöglichen.

Das Konzept soll sich explizit nicht nur an Neubauwillige wenden, sondern auch die Aufnahme bestehenden Wohnraums unter dieses Dach ermöglichen. Deshalb ist vorgesehen, dass ein Unternehmen nicht unbedingt als Ganzes sich in das Regime der Neuen Wohngemeinnützigkeit begeben muss, sondern ebenso einzelne Bestände in dieses Regime verlagern kann.

„*Im Unterschied zu anderen Bauherren von Sozialwohnungen bleiben bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen die Wohnungen auch nach Auslaufen der Förderbindungen langfristig günstig, weil sie dauerhaft stark mietbegrenzenden Regelungen unterliegen. Die Wohnungen stehen auch langfristig immer wieder bei einer erneuten Vermietung der jeweiligen Zielgruppe von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten zur Verfügung, ohne dass später eine erneute Förderung aus Steuermitteln für diese Bindungen gezahlt werden muss. Damit würde ein finanziell wesentlich effizienterer und nachhaltiger Einsatz der öffentlichen Gelder als mit den bisherigen Wohnungsbauförderprogrammen der Länder möglich.*“¹⁶

10 Siehe dazu *Hentschel/Lohauß*, Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik, Beiträge zur Kritik des Immobiliensektors, Marburg 2019, *Wullweber*, Zentralbankkapitalismus, Berlin 2021.

11 Konzept NWG, S. 6 mit Verweis auf <https://de.statista.com/info/grafik/25096/haushalte-in-grossstaedten-die-folgenden-anteil-ihrer-nettoeinkommens-fuer-die-bruttowarmmiete-bezahlen/> auf der Basis einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung über 77 Großstädte (Zahlen für 2018), und <https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-33590.htm>.

12 Konzept NWG, S. 16.

13 https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_de; s. auch Konzept NWG, S. 17. Siehe dazu Lange, Die Neue Wohngemeinnützigkeit, Unionsrechtliche Bedingungen für die Ausgestaltung der sozialen Zielgruppe, https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008490

14 § 9 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung, Wohnraumförderungsgesetz – WoFG vom 13.09.2001 (BGBl. I, S. 2376), zuletzt geändert durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I, S. 1626).

15 Die Bundeseinkommensgrenze ist seit vielen Jahren nicht geändert worden.

16 Konzept NWG S. 15.

3. Träger gemeinnützigen Wohnraums

Als die Wohnungsgemeinnützigkeit 1931 eingeführt wurde, gab es bereits eine Reihe von Bauvereinen, Unternehmen und Genossenschaften, aus deren Zielsetzung und Wirtschaftsweise ein rechtlicher Rahmen abgeleitet werden konnte; später kamen Unternehmen hinzu, die von vornherein im Hinblick auf die Wohnungsgemeinnützigkeit aufgebaut wurden; es ging seinerzeit ausschließlich um Neubau, der durch staatliche Mittel unterstützt werden sollte. Heute muss ein Gesetz einerseits Neubau ermöglichen, der dauerhaft gemeinwohlorientiert sein soll, es müssen aber auch Bestandswohnungen für eine solche gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung gewonnen werden.

Es wird weithin als unbefriedigend angesehen, dass öffentliche Förderungen bisher eine Bindung des Wohnraums zur Vermietung an die wirtschaftlich schwachen Haushalte nur für begrenzte Zeit erreichten, somit beim Auslaufen der Bindungen die Kommunen durch Fürsorgemittel die dann freien Mieten subventionieren müssen, und zugleich wieder neue Förderung für Schaffung neuen – teureren – Wohnraums ausgereicht werden muss. Einige Bundesländer und Kommunen erwägen, wieder eigene Wohnungsunternehmen zu gründen. Andere Kommunen haben solche Gesellschaften und wollen deren Wohnungsbestände erweitern und dauerhaft sichern, aber auch Stiftungen, Genossenschaften und andere Träger können ein Interesse haben, Neubauwohnungen zu errichten, die dauerhaft für eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung gesichert sind.

Der größte Teil der Mieterhaushalte wohnt aber gar nicht im Neubau, und wird aus verschiedensten Gründen auch keine Neubauwohnung beziehen können. Auch zwingt die Verantwortung für künftige Generationen zur Ressourcenschonung, zur Vermeidung von CO₂-Ausstoß, und es ist bekannt, dass Neubau – und erst recht Abriss und Neubau – enorme Mengen „grauer Energie“ verschlingt. Häufig stehen Miethäuser und sonstige Bauwerke, die für das Wohnen geeignet sind oder geeignet gemacht werden können, gerade in Gebieten, die infrastrukturerschlossen und nachgefragt sind.¹⁷ Es kommt also auch darauf an, solche Baubestände für eine Wohnnutzung zu gewinnen und dauerhaft zu sichern. Baubestand, dessen Sicherung für eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung möglich und sinnvoll wäre, umfasst ein Vielfaches des möglichen Neubauvolumens. Allerdings müssen solche Bestände meist umfangreich instandgesetzt, modernisiert oder sogar (z. B. im Falle der Umnutzung) umfangreich umgebaut werden.¹⁸ Die Bewirtschaftung kann entweder beim bisherigen Träger selbst erfolgen, durch Abspaltung oder Neugründung eines Teilbetriebs für diese Bestände und auch eine Übertragung auf – ggf. auch neu zu schaffende – kommunale oder landeseigene gemeinnützige Träger ist möglich.

Es mögen in der Wohnungswirtschaft Vorbehalte bestehen, durch Einbringung von Beständen in die Neue Wohngemeinnützigkeit ein Stück der eigenen Entscheidungsfreiheit aufzugeben. Andererseits argumentieren viele Genossenschaften, kirchliche und soziale Träger, und auch die verbliebenen kommunalen und landeseigenen Wohnungsgesellschaften oft, sie trügen doch ohnehin schon durch Mietbeschränkung, moderate Entwicklung und Reinvestition zur Dämpfung der überhitzten Wohnungsmärkte bei, sie seien gar nicht an höchster Rendite interessiert. Oft würde eine Festlegung im Rahmen der Neuen Wohngemeinnützigkeit also solche Selbstbeschränkung nur in eine dauerhafte öf-

fentliche Bindung verwandeln – und die Träger durch Steuerbefreiung, Darlehen und Zuschüsse entschädigen. Selbstverpflichtungen sind nicht krisensicher, eine bloße Mehrheitsänderung kann – wie vielfach gesehen – dazu führen, dass Bestände veräußert und damit den Bindungen entzogen werden. Die Bindung dauerhaft zu sichern, kann auch im Interesse dieser Träger sein, und es kann auch für sie durchaus attraktiv sein, Bestände in diese dauerhafte Sicherung zu bringen. Der vorgelegte Vorschlag für eine Neue Wohngemeinnützigkeit basiert auf präzise definierten Grundsätzen für eine dauerhafte sozial orientierte Wohnraumversorgung. Die Unternehmen, die sich den ausformulierten sozialen Verpflichtungen unterwerfen, genießen auch bei wechselnden Marktbedingungen dauerhaft Vermietungssicherheit. Durch öffentliche Förderung und Zuschüsse, die im Gegenzug zu den sozialen Bindungen gewährt werden, ist die Bewirtschaftung dieser Wohnungsbestände wirtschaftlich tragfähig. Die ausgewiesene Sozialpflichtigkeit verschafft den Unternehmen zusätzliche politische Rückendeckung in der Öffentlichkeit. Das kann den Vorschlag für alle Wohnungsunternehmen attraktiv machen, die Gemeinwohlorientierung nicht als Last und Gängelung, sondern als unternehmerische Herausforderung und Chance betrachten. Solche Träger könnten auch für diejenigen einzelnen Eigentümer ansprechbar sein, die ihr Miethaus in eine dauerhaft gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung bringen wollen.

„Die Förderung des ‚Ankaufs‘ von Dauerbindungen im jetzigen Wohnungsbestand zielt insbesondere auf diejenigen gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen, die bisher schon in vielen Städten einen unverzichtbaren Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung leisten. Dieser stadtpolitisch bedeutsame Beitrag soll durch die neue Förderung massiv unterstützt und auf eine langfristige Perspektive mit dauerhaften Mietpreis- und Belegungsbindungen ausgerichtet werden. Die ergänzende Zuschussförderung für Neubau oder Bestandsankauf kann gerade auch für neu gegründete oder kleinere Wohnungsunternehmen, insbesondere die an neuen Wohnkonzepten interessierten Wohnungsgenossenschaften, zu einem wichtigen, ihre Eigenkapitalbasis stärkenden Faktor werden, wodurch die Genossenschaftsanteile für neue Vorhaben deutlich niedriger ausfallen können.“¹⁹

4. Grundsätze der Bewirtschaftung

Wie in der früheren Wohnungsgemeinnützigkeit sollen für die Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen in der Neuen Wohngemeinnützigkeit klare Regeln vorgegeben werden.

Eine Gewinnausschüttung soll möglich, aber beschränkt sein auf 2 % über dem Basiszinssatz, maximal 4 %.²⁰ *„Überschüsse, die nicht ausgeschüttet oder für erforderliche Rücklagen verwendet werden, sind in den Bestand zu reinvestieren.“*

¹⁷ Es wird auch überlegt, Gewerbebauten in den verödeten Innenstädten zu Wohnraum umzubauen.

¹⁸ Zwar ist es technisch einfacher, einen Neubau energetisch optimal zu planen und zu bauen. Aber zunächst einmal trägt ein Neubau eine enorme Last an verbrauchten Ressourcen mit ein, oft müssen Flächen neu versiegelt werden, im Falle von Abriss und Neubau fällt auch noch die Entsorgung der Altmaterialien an.

¹⁹ Konzept NWG, S. 8.

²⁰ Konzept NWG, S. 25.

*Dies ist bei den meisten Wohnungsgenossenschaften auch langjährig gelebte Praxis, weshalb sie gut instandgehaltene Wohnungen zu deutlich unter den sonst üblichen Neuvermietungsmieten anbieten können.*²¹

Weiter sieht das Konzept vor, dass ein Anteil der Erträge für die Instandhaltung nicht nur als Bilanzrückstellung vorgesehen, sondern zur Sicherung der notwendigen Liquidität buchstäblich auf ein gesondertes Konto überwiesen wird. Nach Erfahrungswerten wird diese Instandhaltungsrücklage im Konzept auf 20 % der Mieterträge festgelegt.²² Das Gemeinnützige Wohnungsunternehmen „sollte im Rahmen der NWG verpflichtet werden, in seinem öffentlichen Geschäftsbericht darzustellen, welche Kosten für die Instandhaltung angefallen sind und wie hoch der 20%-Anteil an der Nettokaltmiete rechnerisch wäre“. Ausdrücklich wird auf die Regelung des Reichsmietengesetzes von 1922 verwiesen, das in § 6 deutlich weitergehend verlangt hatte, dass der Vermieter den „Instandhaltungszuschlag ... sachgemäß zu verwenden“ und „der Mietervertretung auf Antrag die Verwendung der Gelder nachzuweisen“ hatte.²³

Nicht zuletzt Regeln des EU-Rechts fordern, dass staatliche Unterstützung im Bereich der DAWI-Leistungen nicht zu einer Überförderung führt. Deshalb sieht das Konzept einen Solidarfonds der Unternehmen der Neuen Wohngemeinnützigkeit vor:²⁴ Etwa aufgedeckte Überschüsse sollen nicht einfach in die öffentlichen Haushalte zurückfließen, sondern für die Bewältigung der Gesamtaufgabe gesichert werden. Es könnten beispielsweise an NWG-Unternehmen, die besonders stark mit Ankäufen belastet sind, besondere Förderbeträge aus dem Fonds ausgereicht werden, oder die Mittel könnten eingesetzt werden, den Anpassungsbedarf größerer am Markt erworbener Siedlungen zu decken. Vorgeschlagen ist, für diesen Zweck einen Fonds zu bilden, der entweder von der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft oder einer Bundesbehörde verwaltet wird. „Langfristig könnte ein solcher Fonds ein eigenständiges Förderinstrument werden und in späteren Jahren eine Weiterentwicklung des Sektors auch ohne zusätzliche öffentliche Fördermittel ermöglichen.“²⁵

5. Förderinstrumente

Die Neue Wohngemeinnützigkeit soll nicht per Gesetz über vorhandene Bestände oder Unternehmen gestülpt werden. Vielmehr sollen die Unternehmen selbst – bzw. ihre Eigner – entscheiden, dass sie – ganz oder teilweise – sich in dieses Rechtsregime eingliedern. Es muss also ein Angebot bestehen, das auch für die bisherigen Eigentümer Vorteile bietet. Diese Vorteile sollen, wie bereits im Koalitionsvertrag vereinbart, in Steuererleichterungen und Investitionszulagen bestehen.

Dies soll nach dem Konzept in gleicher Weise gegliedert werden wie die Zielgruppen, für die der entsprechende Wohnraum zur Verfügung stehen soll:

Förderungssätze gestuft nach Zielgruppen

Zielgruppe	Steuersatz	Zuschuss
1 bis 100 % BEG	0 %	20 %
2 bis 150 % BEG	25 %	15 %
3 bis 200 % BEG	50 %	10 %
4 über 200 % BEG	100 %	0 %

Von welchen Steuern durch Bundesgesetz (teilweise) befreit werden kann, wird die Finanzverwaltung zu prüfen haben; denkbar wäre auch z. B. festzulegen, dass Bauleistungen, die für Unternehmen der Neuen Wohngemeinnützigkeit erbracht werden, Mehrwertsteuerfrei gestellt werden.

Zuschüsse sollen aus Bundesmitteln zur Verfügung gestellt und durch Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern gesichert werden. Und es wäre sinnvoll, diese Förderung zu öffnen für ergänzende Förderung der Länder und Kommunen, so dass dies nahtlos ineinandergreifen kann.

6. Mieten

Entscheidend dafür, dass die Zielgruppen, Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, Zugang zu dem in der Neuen Wohngemeinnützigkeit gesicherten Wohnraum erhalten und diesen Wohnraum auch halten können, sind die Mieten. Diese Mieten müssen einerseits sicherstellen, dass die Zielgruppen sie bezahlen können, andererseits die Wohnungsbestände ordentlich bewirtschaftet werden können. Das System der Mieten soll möglichst übersichtlich sein, aber auch angemessene Differenzierung ohne großen bürokratischen Aufwand ermöglichen.

a) Mietbeginn bei Bestandswohnungen

Das Konzept verweist darauf, dass die ortsübliche Vergleichsmiete²⁶ als Rechtsmechanismus gut etabliert ist, durch die jüngste Novelle des BGB noch weiter verbreitet wird. Die ortsübliche Miete bildet aber nicht alle Mieten eines Gebiets ab, sondern nur die in jüngerer Zeit erhöhten oder neu vereinbarten Mieten, und dieses Instrument hat keinerlei Bezug zur Leistbarkeit der Miete, insbesondere für die Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen. Viele gemeinwohlorientierte Vermieter liegen mit ihren Mieten deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete. Daher sieht das Konzept als Grundregel vor, dass bestehender Wohnraum der Neuen Wohngemeinnützigkeit generell maximal zu einer Miete 20 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete vermietet werden darf.²⁷ Eine Mietsenkung für bereits bestehende Mietverträge ist nicht vorgesehen.

In Kombination mit den Zugangsregelungen, durch welche die Wohnungsbestände den ärmsten und – je nach Förderungshöhe – weiteren Haushalten vorbehalten bleiben, wäre damit der soziale Auftrag bei der Erst- und Wiedervermietung treffsicher zu erfüllen.

b) Mieterhöhungen

Unternehmen oder Wohnungsbestände der Neuen Wohngemeinnützigkeit sind nicht darauf orientiert, eine möglichst hohe Rendite zu erwirtschaften. Es muss also durch Mieter-

21 Konzept NWG, S. 25.

22 Konzept NWG, S. 26.

23 Konzept NWG, S. 26, Fn. 66.

24 Konzept NWG, S. 26.

25 Konzept NWG, S. 27.

26 § 558–558e BGB, s. auch Verordnung über den Inhalt und das Verfahren zur Erstellung und zur Anpassung von Mietspiegeln sowie zur Konkretisierung der Grundsätze für qualifizierte Mietspiegel (Mietspiegelverordnung – MsV) vom 28.10.2021, BGBl. I, S. 4779.

27 Konzept NWG, S. 36.

höhungen nur die weitere ordentliche Bewirtschaftung sichergestellt werden. Einmal errichtet verursacht ein Gebäude steigende Kosten nur für die Instandhaltung, ggf. erforderliche Modernisierung und die Verwaltung – die eigentlichen Betriebskosten werden ohnehin auf die Mieter umgelegt und von diesen getragen. Das Konzept schlägt daher eine Mieterhöhungsmöglichkeit entsprechend der Teuerungsrate vor, aber nur zu einem Anteil, in dem inflationsabhängige Leistungen in der Miete enthalten sein können. Dies wird – ausgehend von Erfahrungswerten – bei 25 % der Miete pauschal festgelegt.²⁸ Beträgt also beispielsweise die Teuerungsrate 10 %, dann kann daraus eine Mieterhöhung um 2,5 % abgeleitet werden – immer unter dem Vorbehalt, dass die Grenze von 20 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete nicht überschritten wird.

Es ist davon auszugehen, dass große Teile der Bestandswohnungen modernisiert werden müssen – nicht zuletzt wegen der verstärkten Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen. Das Konzept sieht hier vor, durch ggf. ergänzende Förderung sicherzustellen, dass die Belastungsgrenze der Haushalte nicht überschritten wird.

c) Leistbare Miete und Solidarmiete

Auch eine deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegende Miete kann den einzelnen Haushalt überfordern, zudem können Einbrüche in der Erwerbsbiografie oder andere Erschwernisse zu verringertem Einkommen führen. Daher sieht das Konzept vor, dass Mieter in der Neuen Wohngemeinnützigkeit jederzeit durch Vorlage ihrer Einkommensnachweise eine Reduzierung der Miete in der Weise erreichen können, dass eine festgelegte Belastungsgrenze nicht überschritten wird.

Für diese Härtefallregelung wird wiederum auf die Differenzierung nach bestimmten Zielgruppen Bezug genommen, denn für einen Haushalt mit sehr niedrigem Einkommen kann schon eine Mietbelastung von mehr als 25 % untragbar sein, weil zu wenig zum ordentlichen Leben übrig bleibt, etwas besser gestellte Haushalte können eine etwas höhere Mietbelastung verkraften:

Obergrenze für die Bruttokaltmiete

Zielgruppe	BEG	Obergrenze
1	100 %	25 %
2	150 %	30 %
3	200 %	35 %
4	über 200 %	35 %

Eine höhere Mietbelastung durch die Bruttokaltmiete als 35 % des Haushaltseinkommens soll ausgeschlossen werden.

Umgekehrt kommt es vor, dass Haushalte, die mit niedrigem Einkommen einziehen, Verbesserungen des Haushaltseinkommens erfahren. Diese sollen – nicht zuletzt im Interesse der Erhaltung gewachsener Nachbarschaften – in den Beständen gehalten werden, sie sollen aber mit ihren stärkeren Schultern auch etwas zum Gelingen des Gesamtprojekts –

und letztlich zur Entlastung ihrer Nachbarn – beitragen. Frühere Regelungen im sozialen Wohnungsbau sahen zeitweise eine Fehlbelegungs- oder Fehlsubventionierungsabgabe vor, die aber als behördlicher Eingriff, Schikane gar, empfunden wurde. Das Konzept²⁹ setzt hier anders an: Bei Neuvermietung und bei etwaiger Mietsenkung aus Härtegründen wird der Mieterseite klargemacht, dass es sich um eine Wohnung handelt, deren Miete aus sozialen Gründen – wegen des niedrigen Einkommens – subventioniert wird. Der Fortbestand dieses Bedarfs soll alle drei Jahre durch Vorlage der Einkommensbelege gegenüber dem Vermieter nachgewiesen werden. Ergibt sich ein Abstand bis zur vorbezeichneten Belastungsgrenze, dann soll dadurch ein Mieterhöhungsspielraum eröffnet werden – maximal bis zu einem Mietniveau von 20 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete, und in moderaten Anpassungsschritten.

Wichtig ist wiederum, dass nach dem Konzept ein auf diese Weise im einzelnen Mietverhältnis erreichtes Mietniveau nicht für diese Wohnung beim Mieterwechsel fortgeschrieben oder gar durch einen Neuvermietungszuschlag erhöht werden soll, sondern bei Wiedervermietung sind wieder sämtliche Regelungen für die jeweilige Zielgruppe einzuhalten.

d) Mieten im Neubau

Nach dem Konzept soll ermöglicht werden, in der Neuen Wohngemeinnützigkeit Neubau mit Förderung zu errichten oder auch ohne Förderung, Letzteres aber nur in begrenztem Umfang.

Für den durch Bundesmittel geförderten NWG-Wohnraum sieht das Konzept³⁰ vor, dass die Mieten die ortsübliche Vergleichsmiete des jüngsten erfassten Baujahrgangs um mindestens 10 % unterschreiten müssen. Eine Kombination mit Landesförderung soll dazu führen, dass die Bundesförderung neben der Dauerbindung zu einer weiteren Unterschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete führt.

Einmal errichtet und vermietet gelten dann die für diese Neubauwohnungen festgelegten Mietbegrenzungen, so dass eine Mieterhöhung nur möglich ist, wenn die Miete der Wohnung danach immer noch mehr als 20 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt.

Ungefördert – und damit ohne besondere Belegungsbindung – soll nur ein maßvoller Anteil der NWG-Neubauten bleiben. Das Konzept sieht einerseits eine Flächenbegrenzung vor: Maximal 20 % der Fläche eines Neubauvorhabens dürfen ohne Förderung errichtet werden – für diese Wohnungen gilt dann der Mittelwert der ortsüblichen Vergleichsmiete des jüngsten Baujahrgangs als Mietpreisgrenze. Andererseits soll die Geschäftstätigkeit des Unternehmens, das von der Neuen Wohngemeinnützigkeit profitiert, mit solchem Wohn-

²⁸ Auch in Niedrigpreisbeständen dürfte diese Quote nur äußerst selten überschritten werden. In sehr hochpreisigen Beständen wird der Instandhaltungsanteil deutlich niedriger liegen – das Konzept ist hier also auf der sicheren Seite.

²⁹ Konzept NWG, S. 42 f.

³⁰ Konzept NWG, S. 43 f.

raum so bemessen sein, dass die Erträge aus Wohnungen ohne Belegungs- und Preisbindung 10 % des Gesamtertrags des Wohnungsunternehmens nicht überschreiten.³¹

7. Transparenz, Kontrolle, Mitbestimmung

„Nur wenn ausreichend Informationen für die Öffentlichkeit und funktionierende staatliche wie auch interne Kontrollen bestehen, wird sich der neue Sektor auch gegenüber kritischen Stimmen behaupten können. Die heute geltenden Regeln der Compliance in der Wohnungswirtschaft³² würden zumindest einigen der damaligen Fehler bei der Neuen Heimat einen Riegel verschieben und viele Unternehmen haben bereits unabhängige interne Prüfstrukturen eingerichtet. Aber auch in dieser Branche sind hier noch weitere Verbesserungen möglich.“³³

So verlangt das Konzept, dass die Ergebnisse der behördlichen Prüfungen über die Einhaltung insbesondere der mit der NWG verbundenen sozialen Zielsetzungen veröffentlicht werden müssen.

Ergänzend zu der Verpflichtung, öffentlich über die Einnahme und Verwendung von Instandhaltungsgeldern zu berichten, sollte – so das Konzept – im Geschäftsbericht darüber hinaus auch dargestellt werden, wie das Unternehmen im Rahmen seiner Vermietungspraxis den sozialen Wohnraumversorgungsauftrag hinsichtlich der zu versorgenden Zielgruppen erfüllt. Dieser Bericht könne auch durch eine Darstellung weiterer Leistungen des gemeinnützigen Wohnungsunternehmens ergänzt werden, um eine ‚Gemeinwohl-Bilanz‘ zu präsentieren.³⁴

Die Unternehmen der Neuen Wohngemeinnützigkeit müssten sich regelmäßig der Kontrolle durch Wirtschaftsprüfer unterziehen, die sich dann nicht nur die Bilanzen ansehen müssten, sondern auch die Berichte über die besonderen Verpflichtungen der NWG.

Ergänzend sieht das Konzept Einrichtungen der Mietermitwirkung und Mietermitbestimmung vor, weil gerade dies verhindern kann, dass finanzielle Fehlentwicklungen eingeschlagen werden, die am Ende wieder die Mieter oder

die öffentlichen Hände zu decken haben. Das Konzept belegt mit mehreren Beispielen aus der Wohnungswirtschaft, wie diese Teilnahme aussehen kann, konstatiert aber auch: „Partizipation kann in diesem Sinne zu einem insgesamt besseren Ergebnis des Unternehmens und stärkerer Akzeptanz der Entscheidungsprozesse führen. Diese Wirkung wird aber nur eintreten, wenn Mietergremien an Unternehmensentscheidungen beteiligt sind.“³⁵

8. Fazit

Das Konzept, so wird resümiert, kann für Wohnungsunternehmen, die nicht auf maximale Rendite fixiert sind, interessant sein. Für die Kommunen und die Länder kann es eine dauerhafte Erweiterung von gemeinwohlorientierten Wohnungsbeständen bringen und eine Entlastung von administrativem Aufwand, mittelfristig sogar wirtschaftlich gegenüber dem finanziellen Aufwand der Subjektförderung vorteilhaft sein. Einmal als differenzierter Rechtsrahmen wieder eingeführt, könnte der Sektor der Neuen Wohngemeinnützigkeit im strengen Sinne auch durch Konzepte der Länder für kleinteiligere Organisation gemeinwohloverträglicher Wohnraumbewirtschaftung ergänzt werden.

Es ist ein sehr differenzierter Vorschlag für die Regelung dieser komplexen Materie vorgelegt. Gesetzentwürfe liegen ebenfalls schon vor.³⁶ Es sollte möglich sein, innerhalb sehr überschaubarer Zeit einen Gesetzentwurf vorzulegen und zu verabschieden, so dass dieser wichtige Baustein der Sicherung gemeinwohlorientierter Wohnungsbewirtschaftung zügig in Funktion gesetzt werden kann.

WuM Jahres- Einbanddecken 2021

Einzelpreis: 10,50 € zzgl. Versand.

Im Abonnement für
WuM-Bezieher:
8,- € einschl. Versand.

Einzelbestellungen
Einbanddecken 1988–2020
sind noch möglich
(je 10,50 € zzgl. Versand).

DMB-Verlag
Verlags- und
Verwaltungsgesellschaft
des Deutschen
Mieterbundes mbH
Postfach 02 10 41
10121 Berlin

31 Dies hat auch den Zweck, eine dem EU-Recht zuwiderlaufende Fehlsubventionierung zu verhindern.

32 Konzept NWG, S. 28. Fn. 75 dort: Vgl. z. B. die Arbeitshilfe Nr. 78 des GdW „Compliance in der Wohnungswirtschaft“.

33 Konzept NWG, S. 28. Fn. 76 dort: Vgl. KPMG und ICG: Governance-Studie für die Immobilienwirtschaft 2021 unter https://cache.pressmailing.net/content/0d4fe7bb-176a-4af9-ba8d-38c793b4eb31/21_11_icg_kpmg_governance_studie.pdf, S. 13 ff.

34 Konzept NWG, S. 28.

35 Konzept NWG, S. 29.

36 BT-Drs. 19/17771; BT-Drs. 18/8081; BT-Drs. 18/7415.