

05/2016 UNTERSTÜTZUNG VON WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN BEIM NEUBAU

AUF EINEN BLICK

Wohnungsgenossenschaften haben in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen Akteuren weniger in den Neubau investiert. Da Wohnungsgenossenschaften langfristige Mietbindungen und bezahlbaren Wohnraum garantieren, ist es wichtig, für sie die Bedingungen für die Neubautätigkeit zu verbessern, gerade auf angespannten Wohnungsmärkten. Eine gut abgestimmte Mischung von materiellen und immateriellen Maßnahmen kann die Motivation der Wohnungsgenossenschaften für den Neubau stärken.

Im Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode heißt es: „Für das genossenschaftliche Wohnen verbessern wir die Rahmenbedingungen und prüfen, wie der Erwerb von Genossenschaftsanteilen, die sich im Gegenzug zu Neubau verpflichten, besser gefördert werden kann“. Angesichts angespannter Wohnungsmärkte in Wachstumsregionen und der außerordentlich hohen Zuwanderung vor allem von Flüchtlingen geht es insbesondere um die Frage, mit welchen Mitteln der Wohnungsneubau durch Wohnungsgenossenschaften erhöht werden kann.

BEDEUTUNG DER WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN AUF DEN WOHNUNGSMÄRKTEN

Wohnungsgenossenschaften gibt es seit dem 19. Jahrhundert. Die ersten wurden gegründet, um ihren Mitgliedern das Leben in gesunden, gut ausgestatteten Wohnungen zu ermöglichen und sie vor Ausbeutung zu schützen. Die Genossenschaftsmitglieder haben ein weitgehendes Mitwirkungsrecht bei der Geschäftspolitik ihrer Genossenschaft. Ausgehend von den Arbeiterbaugenossenschaften und den Beamtenwohnungsvereinen gehören ihre Mitglieder überwiegend zum oberen Segment der zwischen den Ländern unterschiedlichen Einkommensgrenzen der sozialen Wohnraumförderung oder liegen darüber.

Die heute bestehenden rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften bewirtschaften ca. 2,2 Millionen Wohnungen, davon 2,1 Millionen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Von den insgesamt 11,9 Millionen klassischen Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern (ohne Eigentumswohnungen) gehören knapp 18 Prozent Wohnungsgenossenschaften. Knapp 2,8 Millionen Menschen sind Mitglieder in Wohnungsgenossenschaften. Die Durchschnittsmiete bei Wohnungsgenossenschaften ist geringer als bei anderen Wohnungsanbietern. Nur wenige der Genossenschaften bewirtschaften mehr als 5.000 Wohnungen (4,3 Prozent); zumeist sind es kleine Genossenschaften mit einem Wohnungsbestand von weniger als 500 Wohnungen (49,2 Prozent). Wohnungsgenossenschaften sind durchweg wirtschaftlich solide aufgestellt und verfügen häufig über hohe Rücklagen.

NEUBAUTÄTIGKEIT VON WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN

2014 wurden rund 101.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern fertiggestellt. Zieht man davon die rund 56.000 Eigentumswohnungen ab, so wurden in 2014 nur 45.000 klassische Mietwohnungen errichtet. Entsprechend ihrem Anteil am klassischen Mietwohnungsbestand in Mehrfamilienhäusern hätten davon rund 8.100 Wohnungen von Wohnungsgenossenschaften errichtet werden müssen. Es waren aber nur rund 5.800 Wohnungen. Für 2015 wurden 7.000 Wohnungen angestrebt.

Obwohl Wohnungsgenossenschaften nach § 1 Abs. 1 Nr. 7 Genossenschaftsgesetz (GenG) Vereine zur Herstellung von Wohnungen sind, betätigt sich ein großer Teil lediglich als Bestandhalter. Das Verhältnis der Investitionen aller Genossenschaften in den Bestand oder in den Neubau hat

>

sich jedoch in den letzten Jahren von 3:1 auf annähernd 2:1 verbessert.

Will man den klassischen Mietwohnungsbau in den kommenden Jahren wegen der enormen Zuwanderung verdoppeln oder gar verdreifachen (Zielgröße 90.000 bis 135.000 Mietwohnungen jährlich), steigen auch die Erwartungen an die Wohnungsgenossenschaften, entsprechend ihrem Anteil am Bestand zum Wohnungsneubau beizutragen (Zielgröße 16.000 bis 24.000 Wohnungen jährlich).

LEITMAXIME DER WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN ALS ANSATZPUNKT

Um dieses Ziel zu erreichen, muss man sich zunächst die genossenschaftlichen Prinzipien vor Augen halten. Maßgebend für das genossenschaftliche Selbstverständnis ist die optimale Förderung der Mitglieder. Das Förderungsprinzip ist damit die oberste Leitmaxime jeder Genossenschaft und stellt das unternehmerische Grundziel der Wohnungsgenossenschaften dar. Der Wohnungsneubau durch Wohnungsgenossenschaften muss daher vom Willen der Mitglieder getragen sein. Anders als bei städtischen Wohnungsbau-gesellschaften, die einen Gemeinwohlauftrag zu erfüllen haben und über ihre Eigentümer politischen Zielsetzungen zugänglich sind, haben sich Wohnungsgenossenschaften an der Förderung ihrer Mitglieder zu orientieren. Wer daher von den Wohnungsgenossenschaften stärkere Neubauaktivitäten erwartet, muss die Bereitschaft der Mitglieder zum Wohnungsneubau wecken. Dazu werden verschiedene Ansätze diskutiert und zum Teil bereits praktiziert:

VERBESSERUNG DER FÖRDERUNG:

(1) MÖGLICHKEITEN DER INDIREKTEN BELEGUNG ERÖFFNEN

Die Länder sollten den Wohnungsgenossenschaften verstärkt Fördermittel für den Neubau preiswerter Wohnungen anbieten. Diese Fördermittel der sozialen Wohnraumförderung sind aber mit Belegungsbindungen versehen, die häufig von den Genossenschaftsmitgliedern mehrheitlich nicht akzeptiert werden, weil die (besseren) Neubauwohnungen so durch sozial schwächere Mitglieder belegt werden müssen. Eine Lösungsmöglichkeit besteht in der von einigen Ländern (z. B. HH und NRW) eröffneten indirekten Belegung. Dabei entsteht die Belegungsbindung nicht an der Neubauwohnung, sondern an einer vergleichbaren Wohnung im Bestand der Genossenschaft. Die Neubauwohnung steht damit allen Mitgliedern der Wohnungsgenossenschaft offen. Alle Länder werden aufgefordert, den Wohnungsgenossenschaften die Möglichkeit der indirekten Belegung zu eröffnen.

(2) INVESTITIONSZULAGENREGELUNG FÜR WOHNUNGSNEUBAU

Da 1.400 der insgesamt rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften steuerbefreite Vermietungsgenossenschaften sind,

können diese die von der Bundesregierung vorgeschlagene zeitlich befristete Einführung einer Sonderabschreibung für Wohnungsneubauten in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 7 b Entwurf EStG) nicht nutzen. Deshalb sollte alternativ zur steuerlichen Sonderabschreibung auch eine Investitionszulagenregelung vorgesehen werden. Die steuerlichen Fördermaßnahmen (Sonderabschreibung und Investitionszulage) sollten so ausgestaltet werden, dass sie wirtschaftlich gleichwertig sind.

(3) VERBESSERTE FÖRDERUNG DES ERWERBS VON GENOSSENSCHAFTSANTEILEN

Der Bund fördert nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz den ersten Erwerb von Anteilen an Bau- und Wohnungsgenossenschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 Wohnungsbau-Prämiengesetz). Die Prämie beträgt 8,8 Prozent der Aufwendungen, höchstens 512 Euro, bei Ehegatten bis zu 1.024 Euro. Maßgeblich sind bestimmte Einkommensgrenzen (25.600 Euro, bei Ehegatten 51.200 Euro). Diese Einkommensgrenzen gelten unverändert seit mehr als 15 Jahren, obwohl die durchschnittlichen Einkommen seitdem um etwa 25 Prozent gestiegen sind.

- a) Eine Anpassung dieser Einkommensgrenzen an heutige Verhältnisse würde dazu beitragen, dass der Erwerb von Genossenschaftsanteilen zunimmt und damit die Mitgliederzahl der Genossenschaften steigt. Damit kann die Bereitschaft aller Mitglieder zum Wohnungsneubau gestärkt werden, um auch neue Mitglieder angemessen mit Wohnraum zu versorgen.
- b) Ein anderer Ansatz besteht darin, den jährlichen Höchstbetrag nach § 3 Abs. 2 Wohnungsbau-Prämiengesetz beim Erwerb von Anteilen an Wohnungsgenossenschaften aufzustocken, die nachweislich Wohnungsneubau betreiben oder sich dazu in den nächsten drei Jahren ab Erwerb verpflichten.
- c) Eine Kombination beider Förderansätze könnte darin bestehen, für Wohnungsbaugenossenschaften höhere Einkommensgrenzen und höhere Förderhöchstbeträge vorzusehen.

(4) ERWERB VON GENOSSENSCHAFTSANTEILEN BEIM WOHNRIESTER VEREINFACHEN

Nach § 92a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG kann das in einem Riester-Vertrag geförderte Kapital – hierbei gibt es keine Einkommensgrenzen – zum Teil unmittelbar für den Erwerb von Pflicht-Geschäftsanteilen an einer eingetragenen Genossenschaft für die Selbstnutzung einer Genossenschaftswohnung oder zur Tilgung eines zu diesem Zweck aufgenommenen Darlehens verwendet werden. Diese seit dem Eigenheimrentengesetz von 2008 bestehende Möglichkeit hat bisher in der Praxis nicht die gewünschte Akzeptanz gefunden. Beklagt werden bürokratische Hürden. Da aber der Wohn-Riester insgesamt besser ist, als dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, sollte er aktiver als wirksames Instrument der Altersvorsorge beworben und bürokratische Hürden abgebaut werden.

(5) FÖRDERUNG DER KfW: ERWERB VON ANTEILEN UND GENOSSENSCHAFTSGRÜNDUNG

- a) Zurzeit fördert die KfW in ihrem Wohneigentumsprogramm auch den Erwerb von Genossenschaftsanteilen, um Mitglied in einer Wohnungsgenossenschaft zu werden, mit einem Kredit bis zu 50.000 Euro, einer Laufzeit bis zu 20 Jahren, mit ein bis drei tilgungsfreien Jahren und umfangreichen Sondertilgungsmöglichkeiten während der ersten Zinsbindungsfrist. Auch wenn diese Förderung bisher nur in geringem Umfang angenommen worden ist, sollte sie beibehalten und stärker beworben werden, da gerade in angespannten Wohnungsmärkten das Wohnen bei Genossenschaften zu den aussichtsreichsten Möglichkeiten gehört, zu einer bezahlbaren Wohnung zu gelangen.
- b) Dagegen erfassen weder die KfW-Programme „ERP-Gründerkredit – StartGeld“ noch „ERP-Kapital für Gründung“ die Gründung von Wohnungsgenossenschaften. Daher sollte geprüft werden, ob die Gründung von Wohnungsgenossenschaften in diese Programme aufgenommen werden kann.

(6) ABGABE VON GRUNDSTÜCKEN MIT BAUVERPFLICHTUNG ZUM FESTPREIS

- a) Bei Wohnungsgenossenschaften, in deren Bestand Neubau durch Nachverdichtung nicht möglich oder sinnvoll ist und die auch nicht über Baugrundstücke für Wohnungen verfügen, sollte die öffentliche Hand (Bund, Länder und Gemeinden) diesen in den rechtlich zulässigen Grenzen Grundstücke zum Fest- und nicht zum Höchstpreis zur Verfügung stellen mit der Verpflichtung, darauf innerhalb einer festzulegenden Frist Wohnungsneubau zu betreiben und zu angemessenen Mieten ihren Mitgliedern zur Verfügung zu stellen. Um eine Abgabe von Grundstücken zum Festpreis an Wohnungsgenossenschaften zu ermöglichen, müssen zum Teil gesetzliche Grundlagen wie das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) geändert werden. Das genossenschaftliche Wohnen sollte bei der Grundstücksvergabe zur Arrondierung bestehender genossenschaftlicher Siedlungen oder bei Konzeptvergaben besonders berücksichtigt werden.
- b) Bei städtebaulichen Verträgen mit Wohnungsgenossenschaften ist zu berücksichtigen, dass diese sozialverträglichen Wohnraum auf Dauer schaffen und somit städtebauliche Folgekosten nur sehr eingeschränkt auf ihre Mieter abwälzen können. Sie sollten daher anders als Bauträger von Eigentumswohnungen behandelt werden.

VERBESSERUNG DER RAHMENBEDINGUNGEN:

(7) SENKUNG DER NEUBAUKOSTEN

Die Kosten für den Wohnungsneubau erhöhen sich kontinuierlich durch vielfältige rechtliche, technische oder vertragliche Anforderungen. Die sich daraus ableitenden Vollkosten pro Quadratmeter neu gebauter Wohnung von 3.000 Euro führen zu Belastungen oberhalb der von Genossenschaften

ihren Mitgliedern zumutbaren Mieten. Neben der generellen Forderung, die vielfältigen Anforderungen an Neubauten zu senken, zumindest aber nicht weiter zu erhöhen, sollten bei Neubauten von Wohnungsgenossenschaften die Möglichkeiten zur Kostensenkung eingehend zwischen Genossenschaft und Gemeinde ausgelotet werden.

(8) ERLEICHTERUNGEN BEI NEUGRÜNDUNGEN VON WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN

Neben der Einbeziehung von Wohnungsgenossenschaftsgründungen in die ERP-Förderung der KfW (vgl. Nr. 5) sollten Neugründungen von Wohnungsbaugenossenschaften von den Ländern im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung auch durch Bürgschaften unterstützt werden.

Gelegentlich wird gefordert, die administrativen Belastungen für Genossenschaftsgründer und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der genossenschaftlichen Gründungsbegutachtung und Prüfung zu verringern. Eine im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums in jüngster Zeit durchgeführte Befragung von Genossenschaftsgründern hat jedoch eine hohe Zufriedenheit mit der Arbeit der genossenschaftlichen Prüfungsverbände und der Beratung durch den Genossenschaftsverband im Gründungsprozess ergeben. Bei der Gründung von Wohnungsgenossenschaften zum Neubau von Wohnungen geht es um ein großes wirtschaftliches Engagement mit erheblichen Risiken für die Genossenschaftsmitglieder. Beratungs- und Prüfungspflichten für Neueinsteiger dienen daher ihrem Schutz und – wenn die Objekte mit öffentlichen Mitteln gefördert werden – auch der Sicherung des Förderzwecks. Die dafür anfallenden Kosten sind in aller Regel angesichts der Investitionssummen gut angelegt und angesichts besonderer Tarife für neu gegründete Wohnungsgenossenschaften auch wirtschaftlich tragbar.

(9) ERLEICHTERUNGEN BEIM ZUSAMMENSCHLUSS KLEINERER GENOSSENSCHAFTEN

Kleinere Wohnungsgenossenschaften sind auf sich gestellt zumeist personell, organisatorisch, technisch und finanziell nicht in der Lage, neue Wohnungen zu bauen. Dies kann sich durch Fusion mehrerer Wohnungsgenossenschaften zu einer leistungsstarken neuen Wohnungsgenossenschaft deutlich verbessern. Bei solchen Fusionen wirkt aber die Grunderwerbsteuer prohibitiv, d. h. die Zusammenschlüsse unterbleiben zumeist wegen der damit verbundenen hohen Kosten. Die Grunderwerbsteuer sollte daher beim Zusammenschluss von Wohnungsgenossenschaften entfallen, damit die so entstehenden leistungsfähigen neuen Genossenschaften wieder Neubau betreiben können. Die dadurch ausgelösten Steuerzufälle dürften gering sein, da ohne eine solche Befreiung die betriebswirtschaftlich notwendigen Zusammenschlüsse unterbleiben und damit auch keine Grunderwerbsteuer anfällt.

(10) UNTERSTÜTZUNG NEUER ODER KLEINER GENOSSENSCHAFTEN BEIM NEUBAU

Neu gegründeten, aber auch Bestandsgenossenschaften, die nach Jahrzehnten erstmals wieder neu bauen wollen, fehlt es häufig an dem dafür erforderlichen ökonomischen, techni-

schen und rechtlichen Wissen. Sie verfügen über keine „Neubauabteilung“, in der entsprechendes Wissen gebündelt ist. Große Wohnungsgenossenschaften mit „Neubauabteilung“ bewältigen dagegen häufig nicht ein so umfangreiches Neubauvolumen, dass ihre kontinuierliche Auslastung gewährleistet wäre. Hier bieten sich vielfältige Kooperationsmöglichkeiten zwischen Wohnungsgenossenschaften an, wie sie zum Teil bereits praktiziert werden („Dachgenossenschaften“). Der Bund sollte solche Kooperationen als „Best Practice“ durch Modellvorhaben fördern und deren Ergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

(11) ARBEITGEBER FÖRDERN WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN FÜR MITARBEITER

a) In der Vergangenheit haben größere Arbeitgeber des öffentlichen wie des privaten Sektors (Bund, Länder und Gemeinden, Eisenbahn, Polizei, Betriebe der Montanindustrie etc.) in Zeiten großen Wohnungsmangels für ihre Belegschaften Betriebswohnungen gebaut, um qualifizierte Arbeitnehmer_innen für einen bestimmten Betriebsstandort durch ein verbundenes Angebot von Arbeit und Wohnen zu gewinnen und an diesen Standort zu binden. Leider wurden diese Bestände in Zeiten ausgeglichener Wohnungsmärkte größtenteils veräußert, um den Betrieben Kapital zuzuführen.

In Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten und hohen Bestandsmieten sollte es heute erneut angezeigt sein, dass größere Arbeitgeber die Initiative ergreifen, um qualifiziertes Personal durch ein miteinander verbundenes Angebot von Arbeitsplatz und preiswerter Wohnung für bestimmte Standorte zu gewinnen und dort zu halten. Als geeignete Form zur Schaffung preiswerter Wohnungen kommt die Gründung von Wohnungsbaugenossenschaften für die Mitarbeiter_innen des Betriebs in Betracht. Arbeitgeber sollten die Initiative zur Gründung einer Wohnungsbaugenossenschaft aus dem Kreis ihrer Belegschaftsmitglieder ergreifen, unterstützen und fördern. Sie können beim Erwerb geeigneter Grundstücke behilflich sein, die Gründungsphase mit betriebswirtschaftlichem Wissen unterstützen und bei der Vermittlung von Baukrediten helfen. Solche betriebsbezogenen Wohnungsbaugenossenschaftsgründungen sollten modellhaft erprobt und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

b) Alternativ könnte auch eine Kooperation mit bestehenden Genossenschaften erfolgen. So könnten Unternehmen Belegungsbindungen für ihre Belegschaft erwerben, die ergänzend zu den Mitgliedsbeiträgen in der Genossenschaft den Neubau von Wohnungen wirtschaftlich ermöglichen.

DIALOG UND KOOPERATION MIT WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN INTENSIVIEREN:

(12) MITGLIEDSCHAFT VON GEMEINDEN IN WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN

Für Gemeinden ohne eigene Wohnungsgesellschaft kann es hilfreich sein, Mitglied in auf ihrem Gebiet tätigen Wohnungs-

genossenschaften zu werden. Sie können so die Willensbildung innerhalb von Geschäftsführung, Aufsichtsgremien und Mitgliedschaft unmittelbar miterleben, wie sie umgekehrt durch unmittelbare Ansprache kommunale Anliegen in die Gremien und Mitgliedschaft der Wohnungsgenossenschaften hineinbringen können.

(13) HILFE FÜR KLEINE GENOSSENSCHAFTEN IN GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Insbesondere gegenüber kleinen Wohnungsgenossenschaften sollten die Gemeinden Ansprechpartner für das Genehmigungsverfahren von Neubauten benennen, die sich um die innergemeindliche Koordinierung der Verfahren kümmern. Vorbehalten gegenüber dem mit dem Baugenehmigungsverfahren verbundenen Aufwand kann so wirksam begegnet werden. Insgesamt sollten die Möglichkeiten von Kooperationsverträgen zwischen Gemeinden und Wohnungsgenossenschaften zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums stärker genutzt werden.

(14) BUNDESWETTBEWERB: WOHNUNGSGENOSSENSCHAFTEN NEUBAU DURCH GENOSSENSCHAFTEN

Wohnungsneubau durch Wohnungsgenossenschaften setzt die Bereitschaft der Mitglieder voraus, sich auf das „Abenteuer Neubau“ einzulassen, um weiteren Mitgliedern die Vorteile des Wohnens bei Genossenschaften zu Gute kommen zu lassen. Der Bund sollte diese Bereitschaft dadurch fördern, dass er in einem Bundeswettbewerb gelungene Wohnungsneubauten von Genossenschaften auszeichnet und damit deren Engagement als Vorbild für andere würdigt. Denkbar ist auch, dass bereits verwirklichte beispielhafte (und ausgezeichnete) Wohnungsneubauten durch Wohnungsgenossenschaften auf einer speziellen Plattform dokumentiert und anderen Wohnungsgenossenschaften dauerhaft zugänglich gemacht werden.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-442-0