

NEUE WOHNUNGS- GEMEINNÜTZIGKEIT (NWG)

Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem
Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)

Studie im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen
Bundestagsfraktion vom Dezember 2015 (Kurzfassung)

UNS GEHT'S UMS GANZE



www.gruene-bundestag.de

IMPRESSUM

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin www.gruene-bundestag.de
Verantwortlich	Chris Kühn MdB Sprecher für Bau- und Wohnungspolitik Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: christian.kuehn@bundestag.de
Autoren	Jan Kuhnert Olof Leps
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: versand@gruene-bundestag.de
Schutzgebühr	€ 1,50
Redaktionsschluss	Dezember 2015

INHALT |NEUE WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT (NWG) (KURZFASSUNG)

Vorwort	3
Impressum	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung und Zusammenfassung	5
1.1 Einleitung	5
1.2 Zur Themenstellung „Wohnungsgemeinnützigkeit“	6
1.3 Die historische Herleitung der Wohnungsgemeinnützigkeit	7
1.4 Rechtlicher Bezugsrahmen in Deutschland für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	8
1.5 Die Diskussion in Deutschland um die Wohnungsgemeinnützigkeit	10
1.6 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG?	11
1.7 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	12
1.7.1 Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich.....	13
1.7.2 Die Reform der Woningcorporaties in den Niederlanden	14
1.8 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	15
1.9 Sofortprogramm für neue dauergebundenen Sozialwohnungen	17
1.10 Dauerprogramm durch die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG)	19
1.10.1 Die Förderung im Dauerprogramm der NWG	20
1.10.2 Bindungen beim Dauerprogramm der NWG	21
1.11 Finanzierung des Programms und der Förderfonds	22
1.12 Die Vielfalt gemeinnütziger Wohnungsunternehmen	23
1.13 Umsetzung	23

**Die Langfassung der Studie und einen Anhangsband mit einer Synopse ausgewählter Rechtsakte zum Thema finden Sie unter:
>> gruene-bundestag.de >> Publikationen [>>Bauen Wohnen Stadtentwicklung].**

VORWORT

Über eine Million Menschen sind im vergangenen Jahr nach Deutschland gekommen. Viele von ihnen werden bleiben und brauchen ein Dach über dem Kopf – jenseits von Turnhallen und Container-Dörfern. Das erhöht den Handlungsdruck in einem Bereich, in dem die Versäumnisse der vergangenen Jahre immer deutlicher zu Tage treten. Für alle bezahlbarer Wohnraum ist in vielen Gegenden Deutschlands mittlerweile Mangelware – und das nicht erst seit gestern. Das Angebot wird knapper: Jedes Jahr verlieren 60.000 Sozialwohnungen ihre Bindung und gelangen auf den freien Wohnungsmarkt – mit enormen Mietsprüngen und maximalen Renditen. Seit 2002 haben wir über eine Million Sozialwohnungen verloren. Von 2,5 Millionen sind mittlerweile nur 1,5 Millionen übrig. Die Nachfrage steigt stetig an.

Bezahlbaren Wohnraum schaffen durch Wohnungsgemeinnützigkeit

Diesen Missstand können wir nur beheben, wenn uns ein Aufbruch für bezahlbares Wohnen gelingt. Deshalb wollen wir Grüne im Bundestag eine gute Tradition neu beleben: die Wohnungsgemeinnützigkeit. Sie ist ein Baustein, mit dem Eigentümer und Mieter verlässlich und auf Dauer profitieren können.

Das Prinzip ist einfach: **öffentliches Geld für öffentliche Güter**. Für den Wohnungsmarkt heißt das: Wir fördern Wohnungen, die sich junge Familien, Menschen mit wenig Einkommen oder Studierende auf Dauer leisten können. Dafür haben wir eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die zwei mögliche Wege zur neuen Wohnungsgemeinnützigkeit aufzeigt: ein Sofortprogramm und ein Dauerprogramm.

Um den momentanen Mehrbedarf an 100.000 günstigen Wohnungen im Jahr zu decken, müssen wir sofort entschlossen handeln. Deshalb richten wir uns mit einem Sofortprogramm vor allem an private Vermieter, die insgesamt die große Mehrheit der Wohnungen in Deutschland besitzen. Jede Eigentümerin und jeder Eigentümer hat durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit die Wahl: Sie können sich bei einer Neuvermietung (nach Neubau, Umbau zum Beispiel nicht mehr genutzter Büroflächen, Ankauf oder schlicht Neuvermietung)

dafür entscheiden, die Wohnung künftig gemeinnützig zu vermieten. Dafür bekommen sie eine steuerliche Förderung.

Darüber hinaus wollen wir dauerhaft auch Akteure fördern, die Neubauwohnungen für Menschen mit Bedarf günstig anbieten. Mit der neuen Wohnungsgemeinnützigkeit erhalten wir Lebensqualität in unseren Städten und lebendige Nachbarschaften – mit einer verlässlichen Rendite für Unternehmen, die langfristig und sozial investieren. Wir bieten eine steuerliche Extra-Förderung zusätzlich zur Sozialen Wohnraumförderung und den Länder- und KfW-Programmen. Für dieses Extra halten sich die gemeinnützigen Unternehmen an soziale Regeln bezüglich Rendite und Mieterstruktur. Mit dieser Förderung senken wir die Kosten für Wohnungsunternehmen, die gemeinnützig handeln, schaffen günstigere Mieten und ermöglichen langfristig eine angemessene Rendite von bis zu vier Prozent. So wollen wir erreichen, dass möglichst viele am Gemeinwohl interessierte Unternehmen und Privatpersonen die neue Wohnungsgemeinnützigkeit nutzen. Bestehende Unternehmen, Unternehmensteile oder Neugründungen sollen gemeinnützig vermieten und werden dann steuerlich gefördert.

Drei Grundsätze sollen die neue Wohnungsgemeinnützigkeit leiten:

1. Vielfalt

Wir wollen einen vielfältigen Markt mit aktiven Baugenossenschaften und Bauvereinen, kommunalen Wohnungsgesellschaften, Wohnprojekten und privaten Vermietern. Und nicht nur große Player auf dem Wohnungsmarkt, die einseitig auf Rendite schießen. Heute sind zum Beispiel kommunale Wohnungsunternehmen im Zwiespalt. Sie müssen bezahlbaren Wohnraum als öffentliche Daseinsvorsorge bereitstellen und gleichzeitig ihre Gewinne maximieren. Gemeinnützig angelegten Wohn- und Bauvereinen geht es ähnlich. Diese Akteure soll die neue Wohnungsgemeinnützigkeit unterstützen, mit bezahlbarem Wohnraum schwarze Zahlen zu schreiben.

2. Nachhaltigkeit

Neubau kostet Zeit. Daher ist es umso wichtiger, die vorhandenen Bestände optimal zu nutzen.

Nicht überall in Deutschland locken heute riesige Renditen, Wohnraum wird aber dennoch dringend benötigt. Hier ist die Wohnungsgemeinnützigkeit eine attraktive Vermarktungsform für ganz unterschiedliche Anbieterinnen und Anbieter. Während beim sozialen Wohnungsbau zumeist nach zehn Jahren die Belegungsbindung endet und die öffentlichen Investitionen damit verloren gehen, lautet unsere Rechnung: Öffentliche Gelder für öffentliche Güter. Und zwar genau so lange, wie dieses Gut zur Verfügung steht. So funktioniert nachhaltige Wohnungspolitik. Eine steuerliche Sonderabschreibung für den Mietwohnungsbau, wie sie Herr Schäuble vorschlägt, folgt dem Gießkannenprinzip. Jeder bekommt ein Stück vom Kuchen, egal, ob er ein Luxuspenthouse baut oder eine Etagenwohnung. Das schafft mehr Verdrängung und soziale Spaltung und sorgt nicht für den Erhalt sozial gemischter, lebenswerter Stadtviertel. Gute Rahmenbedingungen für die Integration? Fehlannonce.

3. Transparenz

Zu einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit gehört auch, die Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen. Wo mangelnde Transparenz und Kontrolle zu Skandalen wie den um die „Neue Heimat“ und schließlich dazu geführt haben, die alte Wohnungsgemeinnützigkeit einzustellen, stellen wir dem Reformen entgegen. Wir setzen auf regionale Akteurinnen und Akteure, Mietermitbestimmung und regelmäßige Kontrollen der Gemeinnützigkeit.

Unser Zusammenleben wird sich verändern. Wie wir zusammenleben wird eine der großen Fragen der kommenden Jahre werden – auch angesichts der großen Zahl neuer Mitbürgerinnen und Mitbürger. Damit die Trennung auf dem Wohnungsmarkt nicht größer wird, sondern eine gute Mischung erhalten bleibt, müssen jetzt die richtigen

Weichen gestellt werden – sonst bezahlen wir doppelt und dreifach. Die neue Wohnungsgemeinnützigkeit ist dafür kein Allheilmittel, aber sie ist eine Möglichkeit, die öffentliche Daseinsvorsorge zu stärken. Langfristig gilt auch im Wohnungsmarkt: Gesellschaftlicher Mehrwert ist die beste Rendite!

Mit freundlichen Grüßen

Katrin Göring Eckardt
(Fraktionsvorsitzende)

Chris Kühn MdB
(Sprecher für Bau- und Wohnungspolitik)

Berlin, Dezember 2015

Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)

**Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum
(Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)**

Studie im Auftrag der
Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Kurzfassung

Jan Kuhnert

in Zusammenarbeit mit

Olof Leps



KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

Impressum

Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen:

„Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) – Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0)“

Auftraggeber:

Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Platz der Republik 1 * 10557 Berlin

Tel: 030 227 - 567 89 * Fax 030 227 - 565 52

info@gruene-bundestag.de * www.gruene-bundestag.de



Auftragnehmer:

KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

Geschäftsführender Gesellschafter Jan Kuhnert

Kiefkampstr. 10 A * 30629 Hannover

Tel: 0511 60 610 - 53 * Fax 0511 60 610 - 54

mail@kub-beratung.de * www.kub-beratung.de



Bearbeitung:

Jan Kuhnert

Olof Leps

Hannover, 15. Dezember 2015

Anmerkungen zur Schreibweise: Wenn im Rahmen dieser Studie von Mietern, Vermietern, Bewohnern etc. die Rede ist, sind damit selbstverständlich immer auch Mieter*innen, Vermieter*innen, Bewohner*innen etc. gemeint. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf eine explizite Benennung verzichtet.

Motto:

„Es ist nicht auszuschließen, daß nach der Aufhebung des WGG Engpässe und soziale Probleme auf den Wohnungsmärkten auftreten, die die Diskussion über die dann nicht mehr gesetzlich normierte Wohnungsgemeinnützigkeit erneut beleben.“

Helmut Jenkis: Kommentar zum Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht mit der WGG-Aufhebungsgesetzgebung (1988a), S. VIII.

„Nachdem seit den 1980er Jahren die Liberalisierung der Wohnungsmärkte und der Rückzug aus der Objektförderung auf der Tagesordnung standen und demnach die Marktbefürworter politisch einflussreich waren, werden nun wieder Stimmen laut (zumeist angesichts der ‚neuen Wohnungsnot‘ in wachsenden Regionen), die stärkere Eingriffe des Staates im Sinne einer angemessenen Wohnraumversorgung fordern.“

Schmitt et al.: IBA Berlin 2020 – Studie Wohnungsbau und öffentliche Förderung (2012), S. 19.

Inhaltsverzeichnis

Impressum	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung und Zusammenfassung	5
1.1 Einleitung	5
1.2 Zur Themenstellung „Wohnungsgemeinnützigkeit“	6
1.3 Die historische Herleitung der Wohnungsgemeinnützigkeit	7
1.4 Rechtlicher Bezugsrahmen in Deutschland für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	8
1.5 Die Diskussion in Deutschland um die Wohnungsgemeinnützigkeit	10
1.6 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG?	11
1.7 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	12
1.7.1 Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich	13
1.7.2 Die Reform der Woningcorporaties in den Niederlanden	14
1.8 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit	15
1.9 Sofortprogramm für neue dauergebundenen Sozialwohnungen	17
1.10 Dauerprogramm durch die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG)	19
1.10.1 Die Förderung im Dauerprogramm der NWG	20
1.10.2 Bindungen beim Dauerprogramm der NWG	21
1.11 Finanzierung des Programms und der Förderfonds	22
1.12 Die Vielfalt gemeinnütziger Wohnungsunternehmen	23
1.13 Umsetzung	23

1 Einleitung und Zusammenfassung

Diese Studie enthält Vorschläge zur Einführung einer Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Sie wurden erarbeitet unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem früheren Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht in Deutschland sowie auch den Erfahrungen mit dem immer noch bestehenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht in Österreich und auch den neueren unionsrechtlichen Vorschriften des Beihilferechtes und ergänzt um das aktuelle Beispiel der Neuregelung in den Niederlanden.

1.1 Einleitung

Seit einiger Zeit wird intensiv über die Probleme diskutiert, die viele Haushalte in Deutschland haben, wenn sie sich mit angemessenem Wohnraum auf dem Wohnungsmarkt versorgen wollen oder müssen. In den Ballungsgebieten fehlen schon seit Jahren preiswerte Mietwohnungen, aber selbst in Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt finden Haushalte mit geringem Einkommen, Alleinerziehende oder größere Familien kaum mehr bezahlbare Wohnungen. Immer mehr geförderte Sozialwohnungen laufen wegen Rückzahlung der Fördermittel aus der Bindung aus und können dann teurer vermietet werden. Gleichzeitig wird erheblich in die Aufwertung von Altbauwohnungen investiert und ein Teil von ihnen auch in Eigentumswohnungen umgewandelt. Preisgebundene Sozialwohnungen und preiswerter Altbau gehen also als Wohnraumangebot für diese Haushalte verloren, gleichzeitig erhöht der Zuzug in die Städte und eine große Zahl an Flüchtlingen die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen.

In dieser Situation wird von verschiedensten Seiten eine massive Ausweitung der öffentlichen Wohnbauförderung verlangt, um zusätzliche preiswerte Mietwohnungen zur Verfügung zu stellen. Allerdings gehen durch Bindungsablauf derzeit viel mehr Sozialwohnungen verloren als an Neubau gefördert wird. So sind also einerseits Überlegungen anzustellen, wie vermieden werden kann, dass der in der nächsten Zeit neu geschaffene Sozialwohnungsbestand nicht wieder nach wenigen Jahren aus den Bindungen läuft und dann der Staat wieder gefordert ist, erneut preiswerten Wohnraum im Neubau zu subventionieren. Andererseits stellt sich die Frage, ob es nicht auch staatliche Förderinstrumente gibt, die preiswerten Wohnungsbestand schaffen bzw. erhalten und dauerhaft für diejenigen Haushalte zur Vermietung anbieten, die besondere Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt haben.

Zu diesen beiden Gesichtspunkten der dauerhaften Sicherung von Bestand und von gebundenem Neubau bietet diese Untersuchung detailliertere Überlegungen zu Instrumenten sowie deren rechtliche Rahmensetzungen und auch zu konkreten Umsetzungsvorschlägen an. Das Ziel ist die Schaffung eines Wohnungssektors, der sich vorrangig mit der Versorgung von am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalten mit angemessenem und preiswertem Wohnraum befassen soll und eine Förderung für entsprechend handelnde Wohnungsunternehmen (WU) umfasst.

Anknüpfungspunkt für die aktuelle Debatte sind die Erfahrungen, die mit der weit über hundertjährigen Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland (1851 bis 1989) gemacht wurden und mit der über lange Zeit ein großes preiswertes Mietwohnungssegment geschaffen und geschützt worden war. Daher setzt sich die Studie auch mit den rechtlichen Regelungen der damaligen Wohnungsgemeinnützigkeit auseinander und prüft sie dahingehend, ob diese auch unter den heutigen politischen und rechtlichen Bedingungen noch nutzbar und anwendbar und welche Ergänzungen oder Änderungen heute notwendig sind.

Seit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1989 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere durch die Europäische Union geändert. Daher wird in dieser Studie

auch gesondert der unionsrechtliche Rahmen einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit geprüft und an den Beispielen von Österreich und den Niederlanden zwei unterschiedliche aktuelle Wege einer gemeinwohlorientierten Wohnungsversorgung mit staatlicher Förderung bzw. rechtlicher Regulierung dargestellt.

Im Ergebnis präsentiert die Studie eine Konzeptidee für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, mit einem Sofortprogramm zur Förderung dauerhaft gebundener Mietwohnungen und einem Dauerprogramm zur Förderung von gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen (GWU). Diese Konzeption als neues Instrumentarium wie auch deren konkreten Umsetzungsmodalitäten und Untersuchung der rechtlichen Rahmenregelungen sind das Ergebnis jahrzehntelanger Befassung mit dem Themenfeld der Wohnungsgemeinnützigkeit und der Förderung neuer Träger der Wohnungsversorgung. Gleichwohl erhebt diese Studie aber nicht den Anspruch, alle konkreten Punkte einer Umsetzung schon erfasst oder gar gelöst zu haben.

Die Autoren hoffen, in der nun anstehenden öffentlichen Diskussion einen Beitrag zu einer breiten gesellschaftlichen Bewegung für die Schaffung neuer Instrumente für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit leisten zu können und freuen sich über Anregungen zur Weiterentwicklung des Konzepts und zur Konkretisierung der Umsetzungselemente.

1.2 Zur Themenstellung „Wohnungsgemeinnützigkeit“

Die Wohnungsgemeinnützigkeit war in der Vergangenheit ein erfolgreiches Instrument zur Schaffung eines generationsübergreifenden großen Wohnungsvermögens mit vielen preiswerten Wohnungen, die einen wesentlichen Beitrag für eine soziale Wohnraumversorgung in Deutschland leistete. Sie war im Wesentlichen durch folgende Prinzipien gekennzeichnet:

1. Gewinnverzicht

2. Abstellung auf Bedürftige

3. Bauverpflichtung

4. Zweckbindung der Mittel

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die alten Begründungen einer Steuerbefreiung für gemeinwohlorientierte Tätigkeiten von Wohnungsunternehmen, wie sie in dieser Studie dargestellt werden, aus unserer Sicht nichts an Aktualität verloren haben. Gerade weil derzeit der Staat mit deutlich erhöhtem finanziellen Aufwand versucht, wieder den sozialen Wohnungsneubau zu fördern, sind geeignete Instrumente einer dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung wichtiger denn je. Denn sonst fehlen nach erneuten Auslaufen der Bindungen aus den jetzt neu geförderten Wohnungen wieder preiswerte Wohnungen für die am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte.

Gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen, die heute durch eine Beschränkung auf kostendeckende Mieten und Gewinnbegrenzung preisgünstig Wohnungen anbieten wollen, könnten eigentlich auch heute schon durch eine entsprechende Erweiterung der heutigen Gemeinnützigkeitsvorschriften nach der Abgabenordnung von Steuerzahlungen befreit werden, wenn es dafür einen politischen Willen gäbe. Nach aktuellem Stand gäbe es haushaltsrechtlich keine Bedenken bei einer Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, sie müsste „nur“ vom Bundestag beschlossen werden.

Im Rahmen dieser Studie wird unter verschiedenen Gesichtspunkten erörtert, ob und wie eine „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG)“ unter den heutigen Bedingungen sinnvoll sein kann. Dies geschieht unter Rückgriff auf die bis 1989 in Deutschland geltende Regelung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) bzw. der vorhergehenden sogenannten Gemeinnützigkeitsverordnung (GemVO) sowie der Wohnungsgemeinnützigkeitsverordnung (WGGDV) und deren Vorläufer Reichsausführungsverordnung (RAV) sowie unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen Bedingungen durch Untersuchung des in Österreich heute noch geltende Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (öWGG) und des gerade erst 2015 gesetzlich geänderten niederländischen Modells einer sozialen Wohnraumversorgung.

1.3 Die historische Herleitung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Im Preußischen Gesetz über die Stempelfreiheit (Steuerbefreiung) gemeinnütziger Wohnungsunternehmen von 1867 wurden bereits folgende prägende Kriterien verankert, die in sehr ähnlicher Form auch das Gemeinnützigkeitsrecht in Österreich ab 1910 und im Deutschen Reich ab 1930 prägten:

- als Unternehmenszweck war vorgegeben worden: „unbemittelten Familien gesunde und zweckmäßig eingerichtete Wohnungen in eigens erbauten oder angekauften Häusern zu billigen Preisen zu verschaffen“,
- im Unternehmensstatut musste „die an die Gesellschafter zu vertheilende Dividende auf höchstens fünf Prozent ihrer Antheile beschränkt“ werden und
- den Gesellschaftern durfte „für den Fall der Auflösung der Gesellschaft nicht mehr als den Nominalwert ihrer Antheile zugesichert“ werden, ein eventueller Rest des Gesellschaftsvermögens sollte „für gemeinnützige Zwecke bestimmt“ sein.

Diese Steuerbefreiung galt aber nur bei Beschränkung der Tätigkeit auf die Unterbringung ärmere Haushalte, für die „Häuser zu billigen Preisen“ gebaut oder gekauft werden sollten.

Eine besondere Rolle spielten die frühen Wohnungsgenossenschaften, die sich als Selbsthilfeeinstrument der Arbeiterbewegung oder kirchlicher Einrichtungen auf die Wohnraumversorgung arbeitender Bevölkerungskreise mit geringen Einkommen konzentrierten. Die von Kommunen und Unternehmen gegründeten gemeinnützig arbeitenden Wohnungsgesellschaften hatten eher die Wohnraumversorgung von mittellosen oder gar obdachlosen Haushalten zum Gegenstand ihrer Tätigkeit. Beide frühen Formen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wollten auch einen Beitrag zu gesundem Wohnraum ohne den Charakter der „Mietskaserne“ leisten (sog. Wohnreformbewegung). Allerdings wird in dem entsprechenden Kapitel dieser Studie deutlich, dass der genossenschaftliche Gedanke der Selbstorganisation durch eine gemeinschaftliche Wohnraumversorgung sich nicht automatisch mit dem staatlichen Interesse an der ausreichenden Versorgung von benachteiligten Haushalten verbindet, für die die Gemeinnützigkeitsregeln entwickelt wurden.

Nach den ersten steuergesetzlichen Regelungen in Preußen von 1851 wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit in einer Vielzahl von Landes- und Reichsgesetzen geregelt, die unübersichtlich und widersprüchlich waren. Daher wurde in der Weimarer Republik ab 1928 zur Klarstellung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen eine eigenständige neue gesetzliche Grundlage diskutiert und 1930 als Gemeinnützigkeitsverordnung (GemVO) beschlossen, die durch eine Ausführungsbestimmung (RAV) ergänzt wurde. Mit der erstmaligen Regelung einer staatlichen Anerkennung des Status „Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen“ (GWU) wurden auch eine ganze Reihe an präzisen Bedingungen für die Arbeit der GWU in das Gesetz aufgenommen, die durch staatliche Aufsicht und selbstorganisierte Prüfverbände kontrolliert wurden.

Mit Beginn der Nazizeit wurden die gemeinnützigen WUs politisch mit der Staatsführung gleichgeschaltet, rassistisch gereinigt und zu großen Konzernen zwangsvereinigt. Die Überarbeitungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts von 1933 und 1934 hatten dies ermöglicht und führten 1940 zu einem neuen „Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz“ (WGG). Dieses Gesetz galt in fast allen Teilen dann unverändert weiter bis zu seiner Außerkraftsetzung zu Ende des Jahres 1989.

In der Nachkriegszeit war die erste wichtige Veränderung des WGG die 1956 erfolgte Überarbeitung durch das zweite Wohnungsbaugesetz: Ziel war ein starkes Wachstum der GWU in der Wiederaufbauzeit der 50er und 60er Jahre durch die öffentliche Wohnungsbauförderung „für breite Schichten der Bevölkerung“; wegen der politisch gewollten Förderung von Wohneigentum wurde damals auch ein „Antispekulationsparagraph“ aus dem WGG herausgestrichen, der eigentlich für dauerhaft preisgünstige Ein- und Zweifamilienhäuser sorgen sollte. Die letzte größere Änderung am WGG war dann 1976 die Aufnahme der Wohnungsmodernisierung als Pflichtaufgabe der GWU neben Neubau und Bestandsverwaltung. Im Jahr 1988 wurde schließlich nach verschiedenen Diskussionen über eventuelle Novellierungen die Aufhebung des WGG zum 31.12.1989 beschlossen.

Durch Zusammenschlüsse und Verschmelzungen kleiner Wohnungsgenossenschaften und durch das besondere Wachstum der größeren gemeinnützigen Kapitalgesellschaften konzentrierte sich vor allem der sozial gebundene Wohnungsbestand in immer größeren gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. Zum Schluss der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 hatten die GWU eine immense Bedeutung auf den Wohnungsmärkten, insbesondere in den Großstädten, wo sie bis zu einem Drittel des Angebots stellten. Hier war ihre besondere Versorgungsfunktion als größte Sozialwohnungsanbieter und ihre wichtige Rolle bei der Mietenbegrenzung besonders deutlich.

Zu Ende des WGG 1990 hatten die GWU ca. 3,3 Mio. Wohnungen. Die meisten Sozialwohnungen in der Bundesrepublik, nämlich knapp 60 %, waren von den GWU errichtet worden. Mit 2,4 Mio. Wohnungen waren zwei Drittel des Bestandes der GWU in den 50er und 60er Jahren gebaut worden, überwiegend mit direkter Förderung und immer mit Steuerbefreiung. Durch Mieten mit 10 bis 30 Prozent unter der Marktmiete haben die GWU über Jahrzehnte eine soziale Wohnraumversorgung im (Schutz-)Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts gewährleistet.

1.4 Rechtlicher Bezugsrahmen in Deutschland für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit

In den Regelungen der „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit nach dem deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht wird oft ein Vorbild für neue Ideen zur Schaffung eines breiten Sektors einer sozialverpflichteten Wohnraumversorgung gesehen. Auf der Grundlage einer umfangreichen Synopse des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes werden in dieser Studie die wesentlichen Regelungen aus der GemVO, dem WGG sowie den dazugehörigen Verordnungen RAV und WGGDV sowie auch diverse Empfehlungen zur Veränderung bzw. Novellierung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes aufbereitet. Die Untersuchungsergebnisse zu den einzelnen Regelungen dienen gleichzeitig als Bezugspunkt für die mit dieser Stellungnahme entwickelten eigenen Vorschläge zur Wiedereinführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0 in Deutschland.

Nachfolgend werden überschriftenartig die wesentlichen Regelungen des bis 1990 in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts als erste Übersicht (mit dazugehörigen Kapitelnummern) zusammengefasst. Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) unterlagen vor allem folgenden Vorschriften:

- 3.1.1 Beschränkung des Tätigkeitsgegenstandes des Wohnungsunternehmens: **Geschäftskreisbeschränkung**, mit den Unterpunkten Bau und Verwaltung nur für den eigenen Bestand (kein Bauunternehmen), Bau nur von Kleinwohnungen (bis ca. 120 m²), Bauträgergeschäft mit Ein- und Zweifamilienhäusern, räumliche Beschränkung des Tätigkeitsgebiets und Vorschläge zur Größenbeschränkung des Unternehmens.
- 3.1.2 Verpflichtung, erwirtschaftete Überschüsse immer wieder in den Neubau zu investieren: **Baupflicht**, die eine große Bedeutung für den erheblichen Beitrag der GWU im Wiederaufbau und dem sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit hatte.
- 3.1.3 Vorgaben, an wen die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu vermieten sind sowie Novellierungsvorschläge dazu: **Zielgruppe der Förderung im WGG**, mit den Unterpunkten, wonach kein geschlossener Nutzerkreis versorgt werden durfte, den politischen Vorgaben in der Nazizeit und den nachträglichen Einführungsversuchen einer Belegungsbindung. Es gab keine klar definierte soziale Zielgruppe für die Vermietung, aber mit „Kleinwohnungen“ sollten weniger verdienende Teile der Bevölkerung versorgt werden; Versuche der nachträglichen Einführung einer konkreten Belegungsbindung zugunsten der Städte (etwa seitens der ARGEBAU) scheiterten am Widerstand der Branche, tatsächlich waren „breite Schichten der Bevölkerung“ die Zielgruppe der GWU.
- 3.1.4 Regelungen über Prüfungen, mit denen die Einhaltung der Gemeinnützigkeitsregeln sichergestellt werden sollte: **Prüfpflicht**. Mit der Zwangsprüfung ging auch eine Zwangsmitgliedschaft in einem staatlich zugelassenen Prüfverband einher.
- 3.1.5 Vorschrift einer sog. Bedürfnisprüfung, ob das eine Anerkennung als gemeinnützig beantragende Wohnungsunternehmen am vorgesehenen Ort erforderlich und wirtschaftlich stabil ist: **Bedürfnisfrage**.
- 3.1.6 Vorgaben über eine sparsame Verwaltung und wirtschaftlich professionelle Geschäftsführung: **Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs** mit den Unterpunkten Sparsamkeit der Verwaltung, Wirtschaftliche Qualifizierung des Leitungspersonals und „Politische Zuverlässigkeit“ als Vorgabe in der Nazizeit.
- 3.1.7 Rechtsvorschriften, mit denen die durch steuerliche Förderung entstandenen Vermögensmassen dauerhaft dem gemeinnützigen Zweck quasi wie eine Stiftung erhalten bleiben sollten: **Vermögensbindungen**, mit den Unterpunkten Verkaufsverbot von Mietshäusern (durften nur zur finanziellen Unternehmenssanierung erfolgen), Beschränkung von Gewinnausschüttungen auf 5%, später auf 4%, des eingesetzten Eigenkapitals oder Genossenschaftsanteils, Festlegung auf den Nominalwert für ausscheidende Kapitalgeber (als keine Mitnahme des zwischenzeitlich entstandenen Firmenwerts oder Bilanzvolumens) und zeitweilig geltende Vorschriften zur Sicherung von preiswertem Wohnungseigentum durch einen sog. Antispekulationsparagrafen.
- 3.1.8 Regelungen über die Festsetzung der Miethöhe unter Beachtung der sog. Kostenmiete bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen: **Mietenregelung**. Die gemeinnützige „Kostenmiete“ sollte nur die beim Objekt anfallenden tatsächlichen Kosten (plus erforderliche Rücklagen und eine kleine Verzinsung des Eigenkapitals) abdecken, tatsächlich wurde diese Regelung durch die Vorschriften der öffentlichen Wohnungsbauförderung mit dazu gehörenden Berechnungsverordnungen überformt. Aber die Mieten der GWU waren deutlich unter den vergleichbaren Marktmietsen. Nach Auslaufen der Förderbindungen hätten bei weitergelten des WGG die Vorschriften über die gemeinnützige Kostenmiete gegriffen und dann wären viele der heutigen Mietpreisexplosionen im Wohnungsbestand verhindert worden.

- 3.1.9 Überlegungen, im Rahmen einer WGG-Novelle Vorschriften über eine Mietermitwirkung einzuführen: **Mietermitwirkung**. Erste Vorbilder aus der Weimarer Republik wurden nicht in das Gemeinnützigkeitsrecht übernommen, für die Mieterinnen und Mieter in den GWU gab es keine Informations- oder Kontrollrechte, geschweige denn Mitbestimmungsregelungen. Fehlende Transparenz haben auch deutliche Missstände ermöglicht, wie in der Debatte um die gewerkschaftseigene „Neue Heimat“ aufgedeckt wurde. Nur durch die Grünen wurden gesetzliche Änderungen zum WGG verlangt, die auch eine deutliche Mietermitbestimmung zur Folge gehabt hätten.
- 3.1.10 Novellierungsvorschläge zum WGG für eine ordnungsgemäße Instandhaltung des Wohnungsbestandes, da dies z.B. bei der „Neuen Heimat“ nicht immer ausreichend erfolgte: **Vorgaben zur Instandhaltung**.

Jede einzelne der vorstehend kursorisch skizzierten Regelung wurde auch in ihrer jeweiligen rechtlichen Kodifizierung zwischen 1930 und 1990 untersucht, da zwischenzeitliche Änderungen und deren spezifische Begründungen Anregungen auch für heutige Neuregelungen geben. Wenn auch die wichtigen Regelungen des deutschen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts weitgehend erfasst wurden, so ist deren Darstellung und Auswertung auf die Aufgabe dieser Studie hin orientiert, ob sie einen Beitrag für eine heute neu einzuführende neue Wohnungsgemeinnützigkeit liefern können. Eine historisch umfassende Darstellung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts hat diese Studie also nicht zum Gegenstand.

Im Gegenzug zu der Einhaltung der Auflagen der WGG genossen die GWU besondere Begünstigungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie wurden – gemäß der alten gemeinnützigen Tradition – von Steuern und Abgaben befreit. Diese Steuerbefreiungen waren ab 1930 nicht mehr im Steuerrecht sondern im Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht geregelt, das Steuerrecht akzeptierte die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen nach GemVO bzw. WGG als steuerbefreiendes Kriterium. Im Unterschied zur Abgabenordnung, die allerdings auch keinerlei Gewinnausschüttung zulässt, waren also die Kriterien für die Steuerbefreiung in einem Fachgesetz außerhalb des Steuerrechts geregelt. Die entsprechenden Befreiungen umfassten die Körperschaftsteuerbefreiung, Gewerbe(ertrags)steuerbefreiung, Vermögensteuerbefreiung und den Verzicht auf die Gesellschaftsteuer. Dazu kam noch eine Befreiung von der Grundsteuer für Geschäftsgrundstücke sowie von der Erbschaftsteuer, die nicht auf dem Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht beruhten, sondern auf die Abgabenordnung zurückzuführen sind. Allerdings konnten die GWU auch – nach Antrag und Genehmigung durch die staatliche Aufsicht – nicht gemeinnützige Tätigkeiten (z.B. Vermietung von Läden o.ä.) durchführen, für diese Tätigkeiten bestand aber bestand eine Versteuerungspflicht der einzelnen genehmigten nicht gemeinnützigen Tätigkeiten der GWU.

Nach der Abschaffung des WGG im Jahr 1990 verloren alle GWU ihre Steuerprivilegien, mit Ausnahme derjenigen Wohnungsgenossenschaften, die ausschließlich für ihre Mitglieder wirtschaften, die sogenannten Vermietungsgenossenschaften, die weiterhin steuerbefreit sind. Diese Vermietungsgenossenschaften bieten auch heute noch einen Anknüpfungspunkt zur Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (NWG).

1.5 Die Diskussion in Deutschland um die Wohnungsgemeinnützigkeit

Zu Beginn der 1980er Jahre begann eine intensive Diskussion über eine zeitgemäße Novellierung des WGG, dass schließlich seit 1940 im Wesentlichen unverändert geblieben war. Eine solche Überarbeitung des alten Rechts erfolgte bereits 1979 in Österreich. Aber statt einer Anpassung des WGG an die

aktuellen Erfordernisse wendete sich die politische Debatte in Deutschland ab 1985 einer Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts zu. Die wesentlichen Argumente für eine Abschaffung des WGG wurden in einem Gutachten des Bundesfinanzministeriums unter Bundesfinanzminister Stoltenberg, der sog. Hofbauer-Kommission, 1985 vorgetragen:

- Der „Zweck der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft wird heute auf der Grundlage anderer Gesetze erfüllt“, so damals der Kommissions-Bericht. Daher sei das Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht nach Meinung der Kommission, in der allerdings weder ein Wohnungswirt noch ein Vertreter der sozialen Verbände Mitglied war, künftig entbehrlich.
- Der Wohnungsmarkt sei nach Ende der Wohnungsnot nach dem Krieg nunmehr ausgeglichen.
- Belegungsbindungen seien den GWU nicht zumutbar, sondern Angelegenheit der Kommunen.
- Es käme zu erheblichen Einnahmeverlusten des Staates durch das WGG.

Gerade das Argument erheblicher Steuerverluste (angeblich 100 Mio. DM im Jahr), das sich nachträglich als unzutreffend herausstellte, war der offizielle Grund, warum die Streichung des WGG 1988 als Gegenfinanzierungsmaßnahme für die im Steuerformgesetz 1990 enthaltenen Steuersenkungen dienen sollte. Eine breite Phalanx gesellschaftlicher Organisationen setzte sich jedoch massiv für die Beibehaltung des WGG ein: der Deutsche Verband für Wohnungswesen und Städtebau, ebenso Mieterverbände, IG Bau, ARGEBAU, Städtetag u.v.m., da die GWU nach Auslaufen der Belegungsbindungen der Sozialwohnungen noch weiterhin viele preisgebundene Wohnungen hätten anbieten können. Massive Mehrausgaben beim Wohngeld wurden befürchtet, weil ohne die gemeinnützige Kostermiete dann nur noch der Markt als Obergrenze gelten würde. Heute beträgt der Aufwand für das Wohngeld 1,5 Mrd. €, für die Kosten der Unterkunft inkl. der Grundsicherung für das Wohnen werden jährlich 15 Mrd. € ausgegeben.

Es kam also nicht zu prognostizierten Steuererhöhungen, aber die Abschaffung des WGG hat wesentlich zur massiven Steigerung der Mieten des Wohnungsbestandes beigetragen. Darüber hinaus wurde es erst mit diesem Gesetzesakt möglich, dass eine größere Anzahl von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, insbesondere aus dem Besitz des Bundes, der Länder und von manchen Städten, an deutsche und internationale Finanzinvestoren verkauft werden konnten. Viele dieser verkauften WU sind heute zu großen börsennotierten Konzernen mit einer deutlichen Marktorientierung auf Mieterhöhung und Gewinnmaximierung verschmolzen.

Diese Wohnungsbestände der früher steuerlich geförderten und heute börsennotierten Unternehmen stehen künftig nicht mehr für eine soziale Wohnraumversorgung zur Verfügung. In dieser Studie soll daher geprüft werden, welche Instrumente für eine soziale Wohnraumversorgung entwickelt werden können, damit dem Einsatz öffentlicher Fördermittel – egal ob durch Steuerverzichte, Steuergutschriften oder Zuschüsse und Förderdarlehen – auch ein dementsprechender dauerhafter öffentlicher Förderzweck gegenüber steht.

1.6 Wohnungsgemeinnützigkeit ohne WGG?

Diesem Kapitel der Studie ist zu entnehmen, dass das „Versprechen“ der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, auch nach Abschaffung des WGG 1990 noch gemeinnützig zu handeln, letztlich nicht eingelöst wurde. Zwar gab „es ein einstimmiges Bekenntnis [...], sich auch dann gemeinnützig zu verhalten, wenn das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz nicht mehr existiert“, so der damalige Verbandsdirektor des Gesamtverbands der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen 1988, aber es hatte dann doch keine praktische Bedeutung. Zugleich wird nachgezeichnet, dass mit Aufhebung des WGG durch

vorzeitige Rückzahlungen schneller aus dem Sozialwohnungsbestand ausgestiegen wurde und deshalb die Mieten diese Wohnungen durch Wegfall der Kostenmiete gestiegen sind.

Auch ohne ein WGG bleibt es in Deutschland derzeit trotzdem möglich, sich als Wohnungsunternehmen nach gemeinnützigen Kriterien zu verhalten. Um hierfür jedoch noch eine Steuerbefreiung zu erhalten, ist im Wesentlichen noch ein steuerrechtliches Instrument verfügbar. So kann nach der Abgabenordnung eine gemeinnützige Steuerbefreiung (nach § 53) auf Grund einer „mildtätigen“ Aufgabe bei der Wohnraumversorgung, zum Beispiel von besonderen Problemgruppen oder Haushalten ohne eigenes Einkommen genehmigt werden. Die „klassische“ gemeinnützige Steuerbefreiung für eine gemeinwohlorientierte Tätigkeit nach der Abgabenordnung (§ 52) ist allerdings nicht mehr für Wohnungsunternehmen nutzbar.

Mit der Aufhebung des WGG wurde gleichzeitig eine Steuerbefreiung für die sogenannten „Vermietungsgenossenschaften“ in die Steuergesetze eingeführt. Damit werden Wohnungsgenossenschaften oder –vereine steuerbefreit, die ihre Wohnungen faktisch nur an Mitglieder vermieten und für diese neu bauen oder ankaufen. Sie dürfen auch dazu gehörende Gemeinschaftseinrichtungen betreiben. Alle anderen Tätigkeiten sind zu versteuern und dürfen nicht mehr als 10 % der gesamten Einnahmen übersteigen, sonst entfällt die Steuerfreiheit vollständig für die Wohnungsgenossenschaft. In der Studie wird die Vermietungsgenossenschaft dahingehend untersucht, welche Anknüpfungspunkte sich daraus für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit nutzen ließen.

1.7 Unionsrechtlicher Bezugsrahmen für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland war dadurch gekennzeichnet, dass gemeinnützige Wohnungsunternehmen ihre Tätigkeiten auf die dem Gemeinwohl dienenden Aufgaben des Wohnungswesens zu richten hatten. Als Ausgleich für diese Leistungen waren mit dem Status der Gemeinnützigkeit bestimmte Steuervorteile verbunden.

Obwohl Wohnungspolitik in Europa auf der Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelt ist, ist bei der Begünstigung von Unternehmen das EU-Wettbewerbsrecht bzw. EU-Beihilferecht stets zu beachten. Das Wettbewerbs- bzw. Beihilferecht zielt auf die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen ab und setzt wirtschaftlichen Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten von Unternehmen definierte Grenzen, weshalb es für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit aufgrund der damit verbundenen Steuervorteile von besonderer Relevanz ist.

Der Beihilfebegriff wird in Art. 107 Abs. 1 AEUV definiert. Demnach liegt eine unzulässige staatliche Beihilfe vor, wenn die sechs folgenden Elemente kumulativ erfüllt sind: (1) Ein Unternehmen erhält (2) aus staatlichen Mitteln (3) einen Vorteil, (4) welcher selektiv ist, (5) den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und (6) den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigt.

Bei einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit liegen alle Voraussetzungen des dieses Artikels vor, so dass es sich bei der Steuerbegünstigung der Wohnungsgemeinnützigkeit um eine Beihilfe handelt. Denn gemeinnützige Wohnungsunternehmen werden aus staatlichen Mitteln selektiv gegenüber anderen Wohnungsunternehmen bevorteilt. Da auch rein gewinnorientierte Anbieter Wohnungen für die entsprechenden Zielgruppen zur Verfügung stellen bzw. stellen könnten, wird von einer Wettbewerbsverfälschung ausgegangen, wodurch der Handel zwischen Mitgliedsstaaten (potentiell) beeinträchtigt wird. Eine erwähnenswerte Ausnahme hierzu ist die Begünstigung von Wohnungsgenossenschaften, da sie sich nach Auffassung der Kommission aufgrund ihrer Funktionsprinzipien als Genossenschaften in einer anderen Sach- und Rechtslage als sonstige Wohnungsunternehmen befinden, wodurch das Kriterium der Selektivität wahrscheinlich nicht erfüllt ist.

Jedoch können für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit Ausnahmen vom Beihilfeverbot angewendet werden, wenn es sich um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt (DAWI), worunter auch unter bestimmten Umständen der soziale Wohnungsbau fällt. Der Europäische Gerichtshof EuGH hat im Altmark Trans-Urteil die Voraussetzungen festgelegt, nach denen DAWI keine Beihilfen darstellen. Eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit erfüllt diese jedoch nicht, denn bei einer pauschalen Steuerbegünstigung wäre Überkompensation weder feststellbar noch vermeidbar.

Dennoch ist eine Wohnungsgemeinnützigkeit unter Anwendung des sog. „DAWI-Freistellungsbeschlusses“ realisierbar, in welchem die EU spezielle Vorschriften für den sozialen Wohnungsbau darlegt, welche sich vom Altmark Trans-Urteil unterscheiden: Es ist sicher zu stellen, dass Unternehmen für die DAWI keinen höheren Ausgleich als nötig erhalten. Hierfür müssen die Höhe des Ausgleichs unter Einbezug einer angemessenen Rendite festgelegt sein. Auch hier gilt es Überkompensation zu vermeiden. Anhaltspunkt sind diejenigen Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Aufgaben hätte. Die Vermeidung von Überkompensation kann jedoch durch einen Kompensations- und Rückforderungsmechanismus sichergestellt werden. Das niederländische Woningwet 2015, welches mit dem Ziel der Europarechtskonformität novelliert wurde und sich auf diese Vorschriften bezieht, bietet ein Beispiel einer möglichen Umsetzungsvariante.

Neben diesen Anforderungen muss die Zielgruppe der DAWI definiert sein. Die EU-Kommission hat in ihrer Entscheidung zu den niederländischen Woningcorporaties diese Vorgaben konkretisiert: Die durch die Erbringung einer DAWI begünstigte Zielgruppe darf grundsätzlich nur benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen umfassen. Die Kommission war mit dem Vorschlag der Niederlande einverstanden, die Einkommensgrenze bei 33.000 € anzusetzen, was ca. 43 % der Bevölkerung erreicht. Eine weiter gefasste Zielgruppe ist denkbar, sofern diese Zielgruppe klar abgegrenzt ist und Haushalte innerhalb dieser Zielgruppe gegenüber anderen Haushalten benachteiligt sind. So wäre beispielsweise eine Zielgruppendefinition in Anlehnung an Regelungen wie dem Berliner Wohnberechtigungsschein möglich, der mit ca. 55 % Prozent einen größeren Teil der Bevölkerung umfasst. Die Kommission hat jedoch verdeutlicht, dass Begünstigungen für DAWI im sozialen Wohnungsbau auch tatsächlich dieser Zielgruppe zugutekommen müssen, weswegen darüber hinaus eine Zielgenauigkeit von mindestens 90 % zum Zeitpunkt der Wohnungsvergabe bestehen muss. Wie die niederländische Regelung deutlich macht, kann zu dieser Vorgabe auch eine Mietpreisobergrenze gehören, um zu gewährleisten, dass die DAWI der Zielgruppe auch tatsächlich zugutekommen kann.

1.7.1 Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich

Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit wird in der Fachliteratur einhellig als Erfolgsmodell bezeichnet. Der gemeinnützige Wohnungssektor hat sich demnach als wesentlicher Träger preisgünstiger Mietwohnungen in allen Bundesländern etabliert. Insbesondere die Verschränkung der Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit hat sich in Österreich als sinnvoll erwiesen. Insgesamt ist die soziale Wohnraumversorgung in Österreich im europäischen Vergleich als sehr gut zu bewerten, wobei die gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) eine maßgebliche Rolle hierfür spielen. Die Kosten des wohnungspolitischen Systems in Österreich werden darüber hinaus im europäischen Vergleich als niedrig angesehen.

In Österreich gibt es derzeit 192 GBV, welche dem Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz unterliegen. Die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Aufgaben des Wohnungswesens wird gewährleistet durch eine Geschäftskreisbeschränkung auf diese Tätigkeiten, das Kostendeckungsprinzip, eine Gewinnausschüttungsbeschränkung sowie die Vermögensbindung. Die Preisbildung der GBV ist grundsätzlich unabhängig vom freien Wohnungsmarkt und orientiert sich nicht an Vergleichsmieten, sondern an

einer Art Kostenmiete. Die Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich ist durch eine Mittelschichtorientierung gekennzeichnet, wodurch gemeinnütziger Wohnraum grundsätzlich für die Mehrheit der Bevölkerung offensteht.

Die GBV verfügen über knapp ein Viertel des österreichischen Wohnungsbestandes, im städtischen Bereich bzw. im Mehrgeschosswohnungsbau sind es oft über 40 Prozent. Sie sind weiterhin durch eine kontinuierlich hohe Neubauleistung charakterisiert, fast die Hälfte des Neubaus im Mehrgeschosswohnungsbau bzw. knapp 30 % der gesamten Neubauleistung ist ihnen zuzuschreiben. Bei einer durchschnittlichen Rendite von 3-4 % haben sie sich zu finanzstarken Unternehmen entwickelt und leisten durch hohe bauliche Standards aufgrund der vorgeschriebenen Reinvestition von Einnahmen aus der Bewirtschaftung ihrer Bestände einen wichtigen ökologischen Beitrag.

Zur Erfüllung ihrer Zwecke genießen die GBV verschiedene Begünstigungen. So sind sie von der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht befreit und Einkünfte können einer steuerfreien Rücklage zugeführt werden. Darüber hinaus genießen die GBV eine ermäßigte Umsatzsteuer von 10 %, anstelle der üblichen 20 %. Grundsteuerbefreiungen können nach jeweiligem Landesgesetz gewährt werden. Des Weiteren können die GBV im weitgehend objektorientierten österreichischen Fördersystem durch die Wohnbauförderung privilegierte Fördernehmer sein, so von vergünstigten Darlehen und sog. Annuitätzuschüssen.

Aufgrund des Altmark Trans-Urteils wird auch in Österreich die Europarechtskonformität der Wohnungsgemeinnützigkeit diskutiert. Insbesondere die Entscheidung der Kommission zum sozialen Wohnungsbau in den Niederlanden war hierfür ausschlaggebend. Hauptdiskussionspunkt ist die Notwendigkeit einer klaren, genau abgegrenzten Zielgruppendefinition von DAWI im sozialen Wohnungsbau, welche auf benachteiligte Bürger oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen abzielen muss. Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit ist mittelstandsorientiert und nicht genau definiert und erfüllt daher offenbar die Anforderungen des Beihilferechts nicht, da laut Kommissionsentscheidung mindestens 90 % des gemeinnützigen Wohnungsbestandes einer entsprechenden, klar definierten Bevölkerungsgruppe zugutekommen muss. Auch andere Kriterien des Altmark Trans-Urteils oder des Freistellungsbeschlusses sind womöglich nicht hinreichend erfüllt. Während eine derzeitige Europarechtskonformität oft verneint wird, wird dennoch davon ausgegangen, dass eine entsprechende Anpassung der Wohnungsgemeinnützigkeit in Österreich möglich ist.

1.7.2 Die Reform der Woningcorporaties in den Niederlanden

Die Woningcorporaties (Wocos) in den Niederlanden sind gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die das gemeinwohlorientierte Bauen, Bewirtschaften, Vermieten und Verkaufen von Wohnraum zur Aufgabe haben. Wocos prägten den niederländischen Wohnungsmarkt in den letzten Jahrzehnten stark, sowohl im Hinblick auf die Bauleistung als auch gerade im Segment von bezahlbarem und angemessenem Wohnraum für niedrige und mittlere Einkommen. Die Erbringung der sozialen Wohnraumversorgung in den Niederlanden findet fast ausnahmslos durch die Wocos statt.

Im Jahr 2013 gab es fast 380 Wocos. Wocos sind unabhängige und privatrechtlich organisierte Wohnungsunternehmen, welche einer gesetzlichen Aufsicht und Zweckbestimmung unterliegen und diesen Rahmen nicht verlassen können. In der Erfüllung ihrer Aufgaben unterliegen Wocos einer Gewinnbeschränkung: Sie haben keine Gewinnerzielungsabsicht, eine Gewinnausschüttung erfolgt nicht, verbleibende Erträge werden reinvestiert oder thesauriert.

Es ist vorrangiges Ziel der Wocos, Haushalte mit niedrigerem Einkommen mit Wohnraum zu versorgen. 2012 wohnte jeder dritte niederländische Haushalt in einer Wohnung der Wocos, die 31 % aller

Wohneinheiten der Niederlande bewirtschaften. In vielen Großstädten wie Amsterdam werden bis zu 50 % aller Wohnungen von Wocos bewirtschaftet. Knapp 70 % der Haushalte mit einem Einkommen von unter 40.000 € wohnen derzeit in der Wohnung einer Woco.

Infolge der beschriebenen Kommissionentscheidung wurde das Gesetzespaket „Woningwet 2015“ (Wohngesetz 2015) beschlossen, welches am 1. Juli 2015 in Kraft trat und unter anderem zum Ziel hat, die Wocos europarechtskonform auf DAWI-Kernaufgaben auszurichten. Hierzu gehört eine klare Zielgruppenbeschränkung auf benachteiligte oder soziale schwächere Bevölkerungsgruppen, Mietobergrenzen, sowie die administrative oder juristische Trennung von DAWI- und Nicht-DAWI-Betrieben.

In der Kernaufgabe der Wohnungsvermietung sollen Wocos nun 90 % der Wohnungen an Haushalte unter der Einkommensgrenze von 34.911 € vermieten. Neben der Einkommensgrenze gilt eine allgemeine Mietobergrenze für Wohnungen der Wocos i.H.v. 710 €. Bei Haushalten, welche Wohngeld („huurtoeslag“) erhalten, muss sich die Miete darüber hinaus nach dem ihnen zur Verfügung stehenden Einkommen orientieren und wird entsprechend gesenkt.

Ein weiteres Element der Reform in den Niederlanden ist die Stärkung der Zusammenarbeit der Wocos mit der Mieterschaft und der jeweiligen Gemeinde. Diese bilden zusammen mit den Wocos das sog. „lokale Dreieck“ für die Aufgaben der Nachbarschaftsentwicklung und der sozialen Wohnraumversorgung der Gemeinde. Wocos schließen mit Gemeinden und Unternehmensmieterräten Vereinbarungen über die Entwicklung des Wohnumfelds ab. Derartige Vereinbarungen können Wocos verpflichten, die Sauberkeit, Ruhe und Sicherheit der Wohnanlagen zu verbessern. Darüber hinaus können Wocos zielgerichtete Sozialberatung in ihren Beständen leisten.

Auch die bereits existierende Mietermitbestimmung durch Unternehmensmieterräte und Hausmieterräte wurde durch das Woningwet 2015 gestärkt. Durch das Gesetz stellen Unternehmensmieterräte mindestens ein Drittel der Mitglieder im Aufsichtsrat einer Woningcorporatie. Sie haben insbesondere ein Informationsrecht, zum Beispiel bezüglich Finanzen und Investitionsvorhaben, ein Recht zur Stellungnahme, ein Vorschlags- bzw. Beratungsrecht, ein Antragsrecht, sowie einen Zustimmungsvorbehalt bei Fusionen und Übernahmen von Wocos. Im Vergleich zu Deutschland ähneln diese mitbestimmungs- und konsensorientierten Verfahren der Mietermitbestimmung und der Berücksichtigung von lokalpolitischen Interessen in ihrer Herangehensweise den Erfahrungen bzw. Regelungen genossenschaftlicher Mitbestimmung sowie der Mietermitbestimmung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Gießen oder Berlin und zielen darauf ab, dass Konflikte zwischen den Statusgruppen in Übereinstimmung gelöst werden und somit zu einem besseren Ergebnis für alle führen, sowohl aus einer legitimatorischen wie auch betriebswirtschaftlichen Perspektive. Grundlage dafür ist eine transparente Geschäftspolitik, in welcher auch die finanziellen und unternehmerischen Zwänge offengelegt werden und somit Berücksichtigung bei den Entscheidungen finden.

Die Wocos erhalten keine Steuererleichterungen, sondern Begünstigungen in Form von staatlichen Darlehensbürgschaften durch einen Bürgschaftsfonds, Sanierungs- und Projektzuschüsse, verbilligte Grundstücke und das Recht, durch Bürgschaften vergünstigte Darlehen aufzunehmen.

1.8 Neue Prinzipien für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit

Angesichts der akuten Probleme auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere in den Wachstums- und Ballungsgebieten, vermehren sich die Stimmen, die wieder ein verstärktes Engagement des Staates bei der Schaffung und Sicherung preiswerten Wohnens verlangen. Zunächst konzentrierte sich das

Interesse auf Instrumente, mit denen der Anstieg von Bestands- und Wiedervermietungsrenten gebremst werden soll. In jüngster Zeit wird aber – nach langjähriger faktischer Pause – wieder nach einer intensiven Förderung von gebundenen preiswerten Mietwohnungen gerufen. Hierfür werden, auch mit dem aktuellen zusätzlichen Schwerpunkt der Wohnraumversorgung für Flüchtlinge, inzwischen die öffentlichen Mittel der Objektförderung deutlich erhöht und es ist angesichts der dramatischen Versorgungsprobleme auch von weiterer zusätzlicher Mittelbereitstellung auszugehen.

In den Städten und Gemeinden, die für die Wohnraumversorgung für benachteiligte Haushalte und für Flüchtlinge zuständig sind, stellt sich derzeit heraus, dass fast nur die öffentlichen Wohnungsunternehmen bereit sind, sich auf ihren sozialen Versorgungsauftrag zu besinnen und einen spürbaren Neubaubeitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes auf dem unteren preiswerten Segment zu leisten. Dort wo, etwa in Landkreisen oder kleineren Städten, solche öffentlichen Wohnungsunternehmen fehlen, wird über Neugründungen nachgedacht. Selbst in Dresden, das erst 2006 seine große Wohnungsgesellschaft verkaufte, soll nun ein neues kommunales Unternehmen gegründet werden.

Es ist also an der Zeit, ein Instrument zu entwickeln, mit dem der Bund diesen Prozess des Wiederaufbaus eines sozialen Wohnungsmarktsektors durch neu gegründete Träger oder durch engagierte (kommunale) Wohnungsunternehmen, aber auch Genossenschaften, unmittelbar unterstützen kann. Schon 2013 wurde erstmals nach 1990 ein Beschluss im Landtag von NRW gefasst, dass die Landesregierung eine Bundesratsinitiative ergreifen solle, um prüfen zu lassen, „wie die Prinzipien einer nachhaltigen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft durch die Einführung von Steuererleichterungen unterstützt werden können.“ Dieser Beschluss war durch die teilweise dramatische Vernachlässigung von verkauften ehemals gemeinnützigen Wohnungsbeständen durch Finanzinvestoren begründet worden.

An diese Diskussionen und die aktuelle Notwendigkeit knüpfen die in dieser Studie unterbreiteten Vorschläge für den Aufbau eines neuen sozialen Wohnungsmarktsegments an, das durch dauerhaft gebundene preiswerte Mietwohnungen einen langfristigen Beitrag für die Sicherung der Wohnraumversorgung benachteiligter Haushalte in Deutschland leisten kann.

Es wird einer enormen Kraftanstrengung bedürfen, unter den Marktbedingungen sehr großer finanzmarktgetriebener Immobilienkonzerne und einem noch länger anhaltenden internationalen und nationalen Anlagedruck in Wohnimmobilien doch noch preiswerten Wohnraum zu erhalten und zusätzliche neue preiswerte Wohnungsbestände zu errichten. Für diese Aufgabe sollen möglichst viele Wohnungsunternehmen gewonnen werden oder auch neue Wohnungsunternehmen speziell für preiswerten Mietwohnraum gegründet werden.

Weil auch künftig immer wieder ein Marktversagen bei der Versorgung benachteiligter Haushalte auf dem Wohnungsmarkt festzustellen sein wird, ist auch die Einführung neuer ebenfalls entsprechend dauerhaft geltenden Regelungen für die Entwicklung eines gemeinwohlorientierten Wohnungssektors durch neue Träger in Deutschland gerechtfertigt.

Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, werden **zwei Instrumente** vorgeschlagen, die jeweils wieder auf **zwei etwas unterschiedliche Zielgruppen** ausgerichtet sind:

- Mit einem „Sofortprogramm“ soll durch eine Zusatzförderung zu den bereits bestehenden Förderprogrammen der Bundesländer der Neubau von dauerhaft gebundenen preiswerten Wohnungen mit einem finanziell attraktiven Angebot erreicht werden, um so das Auslaufen der Bindungen nach Ablauf der landesrechtlich relativ kurzen Bindungszeiträume zu verhindern.

- Durch ein „Dauerprogramm“ soll mit einer „Neuen Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG) die Bildung neuer Träger der sozialen Wohnraumversorgung unterstützt werden. Auch für schon bestehende Wohnungsunternehmen kann dies ein interessantes Angebot für die Einbringung von größeren oder kleineren Teilen des Wohnungsbestandes in eine gemeinnützige Bindung als gesamtes Unternehmen oder durch ein entsprechendes Tochterunternehmen sein. Der Vorteil wäre, über den Anreiz der Steuerbefreiung und ggf. Zuschüsse oder Steuergutschriften möglichst schnell ein breites und räumlich auch verteiltes Angebot von dauerhaft belegungs- und mietpreisgebundenem Wohnungsbeständen zu schaffen.

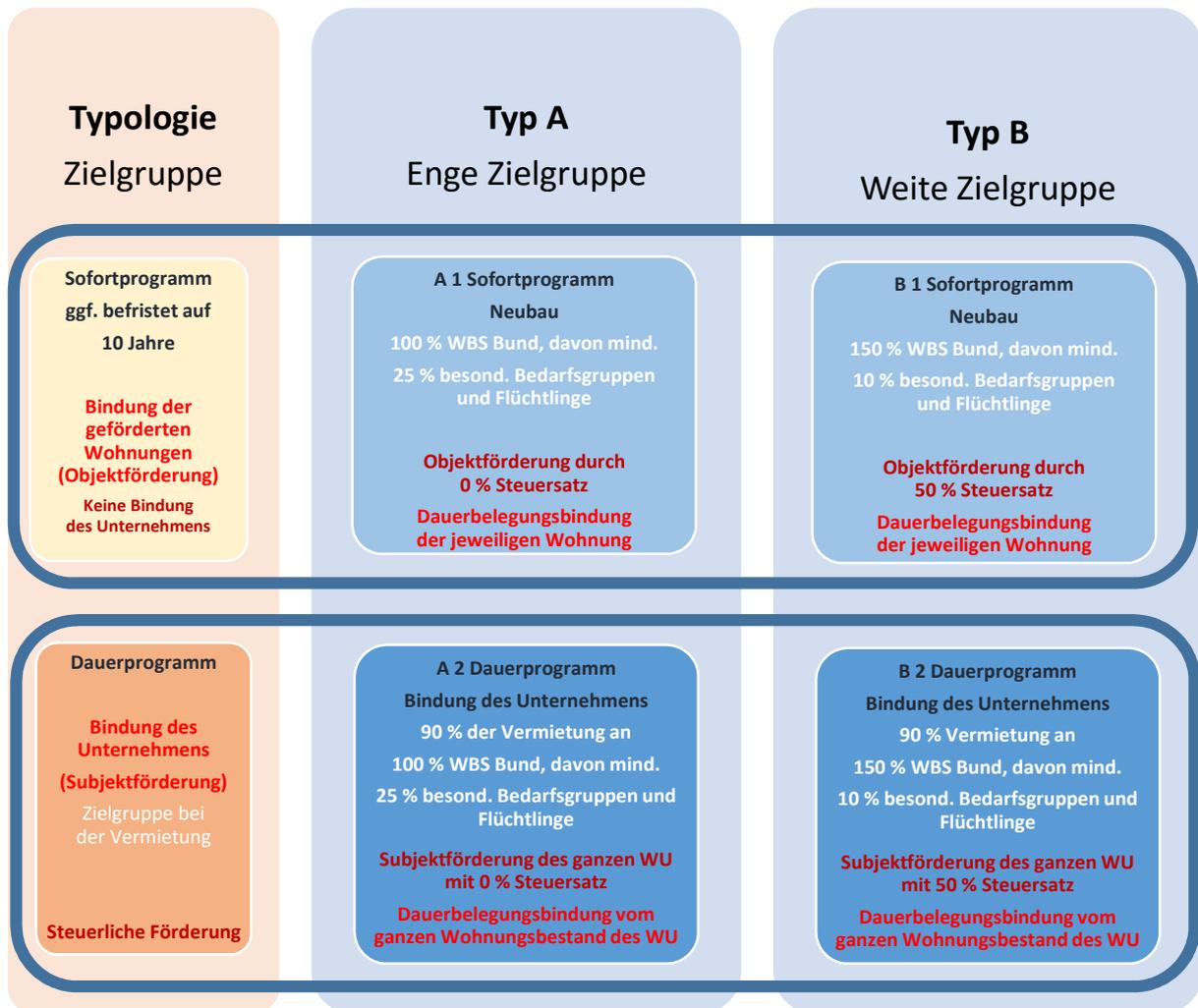


Abbildung 1: Grundstruktur einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit

1.9 Sofortprogramm für neue dauergebundenen Sozialwohnungen

Die Schaffung eines neuen gemeinnützigen Sektors von sozial orientierten Wohnungsunternehmen, denen für ihre besonderen Versorgungsleistungen im Sinne einer öffentlichen Daseinsvorsorge auch eine Steuerbefreiung oder ähnliche Förderungen angeboten werden soll, bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung. Dieser wird eine breite gesellschaftliche Diskussion vorangehen müssen. Auch die anschließende Erarbeitung des Gesetzesentwurfs und die parlamentarische Beratung wird einige Zeit in Anspruch nehmen.

Deshalb sollten als Einstiegsprogramm bereits kurzfristig Förderinstrumente geschaffen werden, mit denen einzelne geförderte Wohnungen mit einer belegrechtlichen Dauerbindung verbunden werden

können. Dies bezieht sich auf Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohnraum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die genannten Zielgruppen. Diese Förderung könnte auf die von den Ländern schon angebotene öffentliche Förderung von neuen oder Bestands-Mietwohnungen, sowohl für Berechtigte des sozialen Wohnungsbaus als auch für Flüchtlinge und andere Haushalte mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, aufbauen. Dadurch würden aus kurzfristig sozial gebundenen Wohnungen dauerhaft günstige Wohnungen werden.

Die als Gegenleistung zur Dauerbindung gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse aus den so geförderten Wohnungen ist eine wohnungsbezogene, also „objektbezogene Gemeinnützigkeit“. Es werden zwei Programmteile im Sofortprogramm vorgeschlagen, die sich in der Größe der Zielgruppe unterscheiden, an die diese Wohnungen vermietet werden können.

In dem Typ A des Sofortprogramms für den Neubau ist der Kreis der berechtigten Haushalte, die einziehen dürfen, auf Haushalte beschränkt, die die (jeweils gültige) Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz nicht überschreiten; zusätzlich sollen innerhalb dieser Gruppe mindestens 25 % der Vermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge erfolgen. Der Einkommensgrenze von 100 % steht dann auch eine vollständige Steuerbefreiung zu 0 % gegenüber. Zusätzlich ist zu prüfen, inwieweit ergänzend Steuergutschriften oder Zuschüsse gewährt werden müssten, damit das Angebot attraktiv ist.

Für den Typ B des Sofortprogramms für den Neubau ist ein erweiterter Kreis der berechtigten Haushalte vorgesehen, welche die (jeweils gültige) Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz um bis zu 50 % überschreiten; zusätzlich sollen innerhalb dieser Gruppe mindestens 10 % der Vermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge erfolgen. Dem geringeren sozialen Entlastungseffekt dieser Wohnungen mit der Einkommensgrenze von 150 % steht dann auch eine nur 50%ige Steuerbefreiung oder andere Fördermittel zum halben Satz des Typs A gegenüber.

Das Sofortprogramm mit seinen beiden Programmelementen A und B hat den Vorteil, recht kurzfristig umgesetzt werden zu können und damit eine schnelle Antwort auf die dramatischen Versorgungsengpässe von Haushalten mit kleinem Einkommen und Flüchtlingen zu geben. In der aktuellen Debatte um die neue Wohnraumförderung (Aufstockung der Bundesmittel und Bereitstellung von Zuschüssen in den Landesprogrammen) und über eine allgemeine steuerliche Förderung (Sonderabschreibung für Mietwohnungsbau) kann das Sofortprogramm als sinnvollere Alternative angeboten werden, mit der die öffentlichen Mittel effizienter und zielgerichtet für den angestrebten sozialen Zweck genutzt werden.

Das vorgeschlagene Sofortprogramm zur Schaffung von dauerhaft gebundenen Sozialwohnungen sollte zeitlich auf 10 oder 15 Jahre befristet werden. Mittel- bis langfristig sollte dann die Förderung auf die zwischenzeitlich durch die neue Wohnungsgemeinnützigkeit als Dauerprogramm entstandenen neuen gemeinnützigen Träger der Wohnraumversorgung umgestellt werden. Auch gemischte Gebäude mit Wohnungen aus dem Sofortprogramm, aus anderen Programmen oder mit frei finanzierten Wohnungen können hier entstehen, jedoch muss die Buchhaltung hinsichtlich steuerlich begünstigten und nicht begünstigten Wohnungen getrennt werden.

Auf eigene Regelungen zum gebietlichen Einsatz des Sonderprogramms oder zu Kostenobergrenzen oder Miethöhen kann verzichtet werden, da es sich um ein Zusatzprogramm zu dem jeweiligen Landesförderprogramm handelt, das solche Regelungen bereits enthält. Wie sich die Mieten nach Ablauf der Förderrechtlichen Bindungen, etwa als „gemeinnützige Kostenmiete“ oder als einkommensabhängige Miete, regeln soll, muss in den kommenden Diskussionen geklärt werden.

1.10 Dauerprogramm durch die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ (NWG)

Parallel zur Einführung des Sofortprogramms wird die Diskussion über eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) begonnen. Mit der NWG wird dann das „Dauerprogramm“ für den weiteren langfristigen Aufbau eines breiten Sektors der sozialen Wohnraumversorgung geschaffen werden, in dem die künftigen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen dauerhaft hinsichtlich des sozialen Versorgungsauftrags gebunden sind und dafür auch dauerhafte steuerliche Förderungen erhalten (Abbildung 2).

Dieses Dauerprogramm soll durch die Schaffung eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes diejenigen Wohnungsunternehmen fördern, die ihren Neubaubestand Dauerbindungen unterwerfen oder die alternativ oder zusätzlich bereits bestehende Wohnungen in die Bindung einbringen. Die als Gegenleistung zur Dauerbindung des Wohnungsunternehmens gewährte Steuerfreiheit für die Bewirtschaftungsergebnisse ist daher eine unternehmensbezogene, also „subjektbezogene Gemeinnützigkeit“. Auch für dieses Dauerprogramm werden zwei Programmelemente mit Typ A und Typ B vorgeschlagen, die sich wie beim Sofortprogramm nur in der Regelung der zu versorgenden Zielgruppe unterscheiden.

Diese gemeinnützige Zielgruppenbindung gilt bei beiden Programmteilen für mindestens 90 % aller Vermietungen, die restlichen Vermietungen können auch zur Schaffung einer sozialen Mischung in den Wohnungsbeständen frei vermietet werden, ohne dass dies zum Verlust der Steuerförderung des Unternehmens führt. Jedoch ist der Ertrag aus diesen „freien“ Vermietungen als nicht gemeinnützige Tätigkeit wie bei jedem anderen Wohnungsunternehmen zu versteuern und dafür sind dementsprechend getrennte Buchhaltungen einzurichten.

Mit dem Dauerprogramm Typ A sollen nur Unternehmen gefördert werden, die ihre Wohnungen an Haushalte vermieten, die die jeweils gültige Einkommensgrenze des Bundes nicht überschreiten und die innerhalb dieser Zielgruppe 25 % ihrer Neuvermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge vornehmen.

Bei Typ B des Dauerprogramms brauchen Unternehmen, die steuerlich gefördert werden wollen und deshalb die Anerkennung als gemeinnütziges Wohnungsunternehmen beantragen, nicht eine so enge Zielgruppe versorgen. Sie können – vergleichbar Typ B des Sofortprogramms – die ihre Wohnungen an Haushalte vermieten, die die jeweils gültige Einkommensgrenze des Bundes um bis zu 50 % überschreiten und dabei 10 % ihrer Neuvermietungen an besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge vornehmen.

Dauerprogramm	Typ A	Typ B
Freie Vermietung	10,0%	10,0%
bis 150% Einkommensgrenze	0,0%	81,0%
bis 100% Einkommensgrenze	67,5%	-
darunter an besondere Bedarfsgruppen	22,5%	9,0%
	100,0%	100,0%

Abbildung 2: Vermietungsregelungen für künftige gemeinnützige Wohnungsunternehmen

Sofern nur ein Teil der Bestandswohnungen künftig dauergebunden und damit steuerlich gefördert werden soll, ist dieser Bestand als Teilbetrieb mit eigener Buchführung zu organisieren. Dies kann auch durch Ausgliederung in eine entsprechende gemeinnützige Tochter des ansonsten nicht gemeinnützigen Wohnungsunternehmens erfolgen.

1.10.1 Die Förderung im Dauerprogramm der NWG

Die Förderung der NWG ist grundsätzlich als dauerhafte Steuerbefreiung der anerkannten Wohnungsunternehmen vorgesehen. Darüber hinaus sollten weitere steuerliche Förderinstrumente wie Zuschüsse für den Mietwohnungs-Neubau, Ankauf oder Umbau (zum Beispiel von Büro- in Wohnraum oder bei Konversionen) zum dauerhaften Zweck der Vermietung an die genannten Zielgruppen näher geprüft werden. Gerade bei Neugründung von gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entsteht in den ersten Jahren kaum ein Überschuss, der steuerbefreit werden könnte. Daher wird das Instrument der Steuergutschrift zur Diskussion gestellt, das in der Anfangsphase das attraktivere Instrument sein kann.

Denkbar wäre die Ausgestaltung eines Zuschusses oder einer solchen Gutschrift in Anlehnung an die Kosten, die ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen (GWU) für einen Neubau dauergebundener Sozialwohnungen aufbringen muss, bzw. für einen Umbau oder eine Umwidmung bestehender Wohnungen. Bei der engen Zielgruppe von Typ A sollte der Fördersatz höher sein, z.B. doppelt so hoch, wie bei der weiteren Zielgruppe von Typ B.

Bei der Nutzung einer steuerlichen Zuschusskomponente müssten für den Neubau bzw. Umbau und Umwidmung bzw. Ankauf von Bestand in den dazu zu erstellenden gesetzlichen Regelungen der Wohnungsgemeinnützigkeit auch Vorgaben über die förderfähigen Kosten enthalten sein, um ungerechtfertigte Kostenaufblähungen und Fehlsubventionen zu verhindern.

Bei den neuen GWU sollte die Förderung genauso wie beim Sofortprogramm entsprechenden Gebietsbeschränkungen (etwa Gebiete im Geltungsbereich der Mietpreisbremse, der Kappungsgrenzenverordnungen der Länder oder von einem kommunalen Wohnraumkonzept) unterliegen. Da diese Förderung zusätzlich zu den Programmen der Länder gewährt wird, wären auch deren jeweiligen räumlichen Geltungsvorgaben zu beachten. Die (freiwillige) Bindung von Bestandswohnungen sollte dagegen ohne räumliche Einschränkungen gefördert werden, um so eine breite räumliche Verteilung von sozialen Belegrechten zu ermöglichen.

Um eine zweckgemäße Verwendung der steuerlichen Förderung sicher zu stellen, aber auch um entsprechende unionsrechtliche Vorgaben zu beachten, sollte neben den gesetzlichen Prüfungen nach dem Handelsgesetzbuch oder dem Genossenschaftsgesetz extra für die GWU alle 3 Jahre eine Prüfung über die Einhaltung der wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlichen Vorgaben durchgeführt werden. Die Anerkennung des Unternehmens als GWU ist wegen der damit verbundenen Steuerförderung aus europarechtlichen Gründen zunächst auf 30 Jahre zu befristen. Danach erfolgt wieder eine erneute Bestätigung des Status GWU auf 30 Jahre. Die Frist von 30 Jahren wird wegen der langlaufenden Finanzierung von Immobilien vorgeschlagen, die soziale Dienstleistung sollte auch dementsprechend lange gefördert werden.

Sofern nach 30 Jahren aufgrund von gravierenden Verstößen keine erneute Anerkennung des WU erfolgen kann oder bei der dreijährigen Prüfung gravierende Verstöße festgestellt werden, greifen Regelungen zur Abschöpfung von ungerechtfertigten steuerlichen Förderungen bzw. zur Vermeidung einer Überkompensation, ggf. ist auch eine Nachversteuerung vorzunehmen.

Bei den Wohnungsgenossenschaften gilt (immer noch) eine gesetzliche Prüfpflicht durch einen staatlich zugelassenen Prüfverband. Die frühere Prüfung durch spezielle fachliche Prüfverbände im Rahmen des alten WGG hatte sich grundsätzlich bewährt und könnte wieder eingeführt werden. Da neue Prüfungsverbände bereits für Genossenschaften zugelassen wurden, können auch gemeinnützige Wohnungsunternehmen konkurrierende Prüfungsverbände bilden.

Ob und mit welchen Aufgaben unterhalb der nach HGB erforderlichen Jahresabschlussprüfungen zusätzliche gesetzliche Prüfungen vom Jahresabschluss oder der Geschäftsführung und in welchem Turnus diese dann vorgeschrieben werden, ist in der Diskussion über die gesetzliche Regelung der NWG zu klären.

Für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit muss eine staatliche Aufsicht über die steuerlich geförderten Wohnungsunternehmen neu eingerichtet werden. In den früheren Jahren bis 1989 waren die Länder zuständig, waren aber – wie der Skandal um die „Neue Heimat“ zeigte, offenbar nicht in der Lage, für eine ausreichende Prüfung und Kontrolle zu sorgen. Angesichts der wohl – im Vergleich zur „alten“ Wohnungsgemeinnützigkeit – nun deutlich geringeren Zahl von zu beaufsichtigenden Unternehmen mit voraussichtlich auch kleineren Wohnungsbeständen könnte eine zentrale Prüfungsbehörde auf Bundesebene zur besseren öffentlichen Kontrolle angemessen sein. Sofern alternativ die Landesbehörden zuständig werden sollten, wäre trotzdem ein kleineres Bundesamt zu schaffen, welches die Qualität der dezentralen Aufsichtsbehörden gewährleisten sollte.

1.10.2 Bindungen beim Dauerprogramm der NWG

In der Studie werden Vorschläge in unterschiedlichem Detaillierungsgrad unterbreitet, wie eine NWG künftig gesetzlich geregelt werden könnte. Sie basieren auf den Erfahrungen mit der Wohnungsgemeinnützigkeit in Deutschland bis 1989 und auf der Untersuchung des aktuellen unionsrechtlichen Rahmens und der sozialen Wohnraumversorgung in Österreich und den Niederlanden.

Die in der Studie entwickelten Regelungsvorschläge beschreiben eine umfassende, beihilferechtskonforme Rechtsgrundlage für ein Bundesgesetz. Neben den beschriebenen Beschränkungen des Geschäftskreises der NWG-Unternehmen mit unterschiedlich enger sozialer Zielgruppe (Typ A und Typ B) sind eine Reihe weiterer Bindungen festzulegen.

Auf eine „Bedürfnisprüfung“ wie im alten WGG soll verzichtet werden. Konkurrenzschutzregelungen sind nicht erforderlich und die wirtschaftliche Tragbarkeit von Neugründungen wird schon im Rahmen der Businesspläne für die erforderliche Bankenfinanzierung ausreichend geprüft. Das strukturelle Marktversagen bei der Wohnraumversorgung insbesondere von besonders benachteiligten Haushalten rechtfertigt die Intervention der öffentlichen Hand durch ein Förderprogramm auch ohne staatliche Vorselektion von genehmigungsfähigen Unternehmen. Es kann in der Umsetzung zu einem neuen Gesetz noch geprüft werden, ob neuen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen auch Vorschriften über den zulässigen Geschäftsbezirk, z. B. nur in einem Bundesland tätig sein zu dürfen, zu beachten haben, um unkontrollierbare Großkonzerne wie die damalige Neue Heimat gar nicht erst entstehen zu lassen. Auch die Einführung von Obergrenzen des von einem GWU zu verwaltenden Bestandes könnte überlegt werden.

Der alte gemeinnützige Grundsatz, dass sparsam zu wirtschaften ist und die Kosten von Bau, Unterhaltung aber auch der Verwaltung in engen Grenzen zu halten sind, soll auch bei der NWG gelten. Dies ist auch notwendig, um günstige Mieten der neuen GWU zu ermöglichen. Das Prinzip der gemeinnützigen Kostenmiete soll grundsätzlich wieder eingeführt werden, wobei die einzelnen Bestandteile der Miete noch zu regeln sind und auch die Bildung ausreichender Rücklagen für die erforderliche Instandhaltung sowie der Aufbau von Eigenkapitalrücklagen für Neubauten berücksichtigt werden muss. Für die Instandhaltungspflicht sollen auch spezielle Regelungen geschaffen werden, die insbesondere für die Mieterinnen und Mieter nachprüfbar sind.

Es wäre auch vorstellbar, dass künftig bei den GWU eine einkommensabhängige Miete eingeführt wird, wodurch bei steigendem Einkommen eine gleichbleibende Belastungsquote durch die Wohnkosten gewährleistet werden könnte und die Mehreinnahmen als Solidarbeitrag zur Quersubvention einkommensschwächerer Haushalte genutzt werden könnten oder stattdessen an einen Förderfonds abgeführt würden.

Insgesamt werden detaillierte Regelungen zur Sicherung des künftig geschaffenen gemeinnützigen Vermögens vorgeschlagen. Diese enthalten u.a. eine Begrenzung von möglichen Gewinnausschüttungen auf maximal 4 % des eingebrachten Kapitalanteils, egal ob dies ein Gesellschaftsanteil, eine Aktie oder ein Genossenschaftsanteil ist; diese wenn auch mäßige Verzinsung soll Kapitaleigner zur Bereitstellung von ausreichendem Eigenkapital anreizen, damit die erforderlichen Neubauten im gewünschten großen Umfang auch realisiert werden.

Die „alte“ Wohnungsgemeinnützigkeit hatte wenig zur Stärkung demokratischer Strukturen beigetragen und zeichnete sich durch geringe Transparenz aus. Das „Verhältnis von Mieter und Vermieter“ war eher nach obrigkeitstaatlichen Prinzipien als nach dem Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe organisiert. Dies ist den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen nicht mehr angemessen. Durch eine umfassendere Mietermitbestimmung soll bei der NWG sowohl für ausreichende Transparenz gesorgt werden als auch durch konsensorientierte Verfahren den Mieterinteressen mehr Geltung verschafft werden. Damit werden alte grüne Forderungen wieder aufgegriffen und die guten Erfahrungen seit 1993 mit der Mitbestimmung beim städtischen Wohnungsunternehmen von Gießen genutzt, die auch in ähnlicher Form vor Kurzem den sechs Wohnungsunternehmen des Landes Berlin per Gesetz auferlegt worden sind.

1.11 Finanzierung des Programms und der Förderfonds

Ein spezieller Punkt künftiger steuerlicher Förderungen ist die Vorgabe des EU-Beihilferechts, dass eine steuerliche oder andere öffentliche Förderung nicht mehr als den Aufwand ausgleichen darf, der durch eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) verursacht wird. Um eine zu hohe Förderung, also eine Überkompensation, abzuschöpfen, sind im NWG entsprechende rechtliche Regelungen vorzusehen. Die Studie schlägt die Einrichtung eines Fonds vor, an den diese Ausgleichszahlungen zu leisten sind und der auch die eventuellen Rückforderungen oder Nachversteuerungen bei Nichtverlängerung des Status eines GWU erhält. Der Fonds soll als Förderfonds für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft wirken und kann eigene Förderprogramme oder auch eigenkapitalersetzende Instrumente entwickeln. In diesen Fonds können neben öffentlichen Geldern auch Finanzmittel anderer Einrichtungen fließen, etwa über Bürgerfonds oder von den Versicherungen als sichere, wenn auch nur gering verzinsten Anlage.

Mittelfristig kann der Förderfonds auch den staatlichen Mittelaufwand für die gemeinnützige Wohnungswirtschaft schrittweise mindern, der als steuerliche Förderung durch den Bundeshaushalt als Steuerverzicht oder als Steuergutschrift oder Zuschuss eingesetzt wird. Weitere Quellen der Gegenfinanzierung für die verschiedenen Elemente des Förderprogramms können insbesondere in der Neugestaltung der Grunderwerbsteuer bestehen. So würde eine Verhinderung der Steuerfreistellung von Sharedeals (Verkauf des Wohnungsunternehmens statt der Immobilien) durch anteilige Versteuerung des Unternehmenskaufes auch bei Erwerb unterhalb von 100 % der Geschäftsanteile zu erheblichen Mehreinnahmen führen. Auch eine deutliche Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes bei gleichzeitiger Rückerstattung oder Senkung bei Kleinverkäufen und Erwerbsvorgängen für geförderten Wohnungsbau oder von GWU würde der Mitfinanzierung des Förderaufwands für die „Neue Wohnungsgemeinnützigkeit“ dienen können.

1.12 Die Vielfalt gemeinnütziger Wohnungsunternehmen

Das differenzierte Angebot, wie es in dieser Studie entwickelt wurde, zielt auf unterschiedliche Akteure der Wohnungswirtschaft. Dies können neue kleine Träger sozialer Projekte sein, Wohnungsgenossenschaften mit einer sozialen Ausprägung eines solidarischen Genossenschaftsgedankens, aber auch kleinere private oder kirchliche Unternehmen oder Stiftungen sein. Insbesondere kommunale Wohnungsgesellschaften sind heute schon verstärkt im sozialen Versorgungsauftrag tätig und könnten insgesamt oder zur Sicherung der sozialen Mischung der Wohngebiete mit Teilen ihrer Bestände freiwillig sich für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit entscheiden. Dies kann aber auch durch entsprechende Beschlüsse der städtischen Körperschaften durchgesetzt werden; für Landeswohnungsunternehmen würden hier landesgesetzliche Regelungen greifen.

Auch die durch derzeit geltendes Recht schon steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften könnten z.B. durch die eigenkapitalersetzenden Fördermittel zur Beteiligung an dem Neubau von dauergebundenen Sozialwohnungen motiviert werden; es wäre sehr sinnvoll, wenn sie eine Anerkennung nach dem neuen Gesetz beantragen würden, um die damit verbundenen zusätzlichen finanziellen Anreize z.B. für zusätzlichen geförderten Neubau zu nutzen und eine dauerhafte Bindung ihres Wohnungsbestandes abzusichern. Auf die Möglichkeit von Kommunen, solche steuerbefreiten Vermietungsgenossenschaften zu initiieren, wurde bereits hingewiesen, die Städte könnten dabei gleichzeitig auch die Beantragung der Gemeinnützigkeit in der Satzung vorgeben.

Aber trotz dieser Differenzierung für verschiedene Anbieter von Mietwohnraum sollen insgesamt einheitliche Regelungen für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit gelten, so dass ein vergleichsweise überschaubares Gesetz für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit ausreichen kann.

1.13 Umsetzung

Mit dieser Studie wurden Grundlinien eines neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes vorgelegt und einzelne Anregungen zu dessen Ausgestaltung entwickelt. Mit der Präsentation der Studie in der Öffentlichkeit soll eine breite Fachdiskussion über wichtige Präzisierungen und Klärungen der vorgeschlagenen Regelungen begonnen werden sowie der Bedarf an zusätzlichen Regelungen geklärt werden.

Im Rahmen von Arbeitskreisen und Fachtagungen soll die Diskussion dieser Studie, ebenso wie die anderer Ansätze für eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit, zu einer breiten Unterstützung der Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG) beitragen. An dieser offenen Diskussion sollten viele Mieterorganisationen und Mieterinitiativen, Sozialverbände, freier Träger, politische Organisationen und andere Gruppen und Initiativen beteiligt werden, die sich mit dem Problem der sozialen Wohnraumversorgung befassen.

18/59a

NEUE WOHNUNGSGEMEINNÜTZIGKEIT